

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

سلطة الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون إداري

الشعبة: الحقوق

تحت إشراف الأستاذ

من إعداد الطالبة :

- ساجي علام

- ظهراوي بشرى

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ..... يوسف محمدرئيسا

الأستاذ.....ساجي علام..... مشرفا مقرا

الأستاذ..... درعي العربي .. مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

نوقشت يوم: 2022/07/03

كلمة شكر وعرفان

أولاً نشكر لله الواحد القهار وصاحب الفضل والإكرام أكرمنا بنعمة الإسلام والعقل ويسر لنا سبيل العلم فلك ربّي الشكر حتى ترضى ولك الشكر بعد الرضى.

والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى صلى الله عليه سلم تسليماً كثيراً. ثمّ كامل الشكر والتقدير والامتنان للأستاذ المشرف: "ساجي علام". على تفضيله بالإشراف على إعداد هذه الدراسة المتواضعة وعلى ما خصنا به من وقت وجهد وتوجيهات قيمة فتتمنياتنا له التوفيق والمزيد من النجاح والرقى.

الشكر الجزيل للأساتذة الكرام أعضاء اللجنة على قبولهم مناقشة هذه المذكرة وتصويبها.

والشكر الموصول لكل من كان له الفضل علينا في إنجاز هذا العمل المتواضع.

الإهداء

يقول "معروف الرصافي": «أعزني لسانا أيها الشعر للشكر وإن نطق شكرا
فلا كنت من شعر وجنني بنور الشمس والبدر كي أرى بمعناك نور
الشمس يشرق والبدر».

يطيب لي بعد أن يسر لي الله تعالى إتمام هذا العمل أن أهديه إلى:
الإنسانة التي ربنتني في صغري وعلمتني وأحاطتني بحنانها والتي دائما
وأبدا أجدها بجانب أمي بكل حب أهديتها كلمة شكر وأطال الله في
عمرها.

إلى من سعى جاهداً ليراني أفضل علما وخلقاً أبي حفظه الله.
زوجي رفيق دربي من كان لي خير سند طيلة مشواري حفظه الله.
إلى ابني أنس حفظه الله ورعاه.

إلى أمي الثانية "أم زوجي" شافها الله وأطال في عمرها.
إلى اخوتي الصغار: "وئام، ريان، نهاد، نسيم، وليد".
أستاذة وموظفي وطالبة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة عبد
الحميد بن باديس مستغانم.

قائمة المختصرات

1. المختصرات باللغة العربية:

- ج: الجزء.
- ج.ر: الجريدة الرسمية.
- د: دكتور.
- د.ط: دون طبعة.
- د.ت: دون توزيع.
- د.س.ن: دون سنة النشر.
- د.د.ن: دون دار النشر.
- د.ب.ن: دون بلد النشر.
- ص: الصفحة.
- ط: الطبعة.
- ع: العدد.

2. المختصرات باللغة الفرنسية:

- P : Page.
- L.G.D.J : Librairie Générale de droit et de Jurisprudence.

حقاً حقا

مقدمة:

لقد تضمن الدستور الجزائري المبادئ التي من شأنها أن تجعل الجزائر دولة قانون، فديباجته ونصوصه تؤكد على ضرورة تحقيق الحرية والديمقراطية والعدالة الاجتماعية والمساواة وسمو الدستور والقانون فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، وتعتبر هذه المبادئ من شأنها أن تكفل رقابة على السلطات العامة من قبل القضاء والشعب على يطمح سوى إلى تحقيق المثل العليا، المذكورة وأمله في ذلك كبير إلا أنه لا قيمة لدولة القانون إذا لم تكن الحقوق والحريات العامة محمية ومصونة خاصة من طرف سلطاتها العامة وبالضبط الإدارة المركزية رغم النصوص القانونية الكثيرة التي تنص على إلزامية حماية الإدارة المركزية لهذه الحقوق والحريات العامة.

فالتنفيذ هو واجهة الممارسة الفعلية والحقيقية لمطالب العدالة، كما أنه لا قيمة لمبدأ الشرعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام حجية الشيء المقضي به ضرورة تنفيذه، ولا يمكن أن يسود جو من الاحترام القانوني ما لم تكن الإدارة المركزية باعتبارها الإدارة الأسمى في الدولة النموذج الأول للاحترام الحقوق والحريات العامة وكل ذلك لا يتحقق إلا في دولة تتخذ فيها المراكز القانونية.

وتحترم فيها الحقوق وحريات الفرد قولاً وعملاً رغم أنّ السمة البارزة للدولة تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية وسائر المرافق العامة للمحافظة على الحقوق والحريات العامة إلا أنها لا تخلو من النقائص والانتقادات خاصة فيما يخص ضمان حماية حقوق الأفراد وحرياتهم الهامة وبالضبط في الحالة الاستثنائية أين يتم المساس الفعلي بهذه الحقوق والحريات، كالمساس بمبدأ المشروعية واقتصار مختلف أساليب الرقابة سواء رقابة القاضي الإداري، أو الرقابة الدستورية والرقابة السياسية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة ولكل مشكلة سلطة الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة خاصة في

تقييدها التي أصبحت ظاهرة منتشرة خاصة في ظل الظروف الاستثنائية تزامنا مع الأحداث اليومية التي تصادفها الإدارة المركزية في هذا المجال.

تبرز أهمية الموضوع من خلال إظهار دور الإدارة المركزية في مجال حماية الحقوق والحريات العامة لحل ظاهرة تقييد الحقوق والحريات العامة بصفة خاصة، والعمل على تطويرها وتدعيمها التي شاعت وللأسف الشديد في بلدان كثيرة بما فيها الجزائر، مما أثرت وتركت انطبعا سلبيا لدى المواطن بعدم ممارسة حقوقه بكل حرية والذي ما فنئت الصحف اليومية والقنوات الإعلامية تتضمن شكاوي ورسائل مفتوحة إلى كل المسؤولين لالتماس التدخل وإجبار الحماية الفعلية لحقوق وحريات الأفراد.

لأنه في الحقيقة أنّ أي قاعدة قانونية يمكن أن تفقد سبب وجودها إن لم تكن فعالة، خاصة إذا لم يتم التقييد والعمل بها ولقد كان دافعنا لمعالجة هذا الموضوع هو ميولنا لدراسة مادي القانون الدستوري والقانون الإداري، إلى جانب كونه من المواضيع التي لم تتل نصيبا وافيا من الدراسة في الجزائر هذا من جهة ومن جهة أخرى يعتبر موضوع ذو طبيعة عملية مما يجعله جديد بالدراسة، صنف إلى ذلك يتعلق بمسألة حماية حقوق وحريات الأفراد خاصة من ناحية تقييدها في الظروف العادية والظروف الغير العادية من طرف الإدارة المركزية بصفة خاصة.

انطلاقا من كل ما تقدم وقصر وحصر وتدقيق مختلف جوانب الموضوع يمكننا طرح

الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية الإطار القانوني المنظم لسلطة الإدارة المركزية في مجال ضبط

الحقوق والحريات العامة؟

ولعرض الإجابة على هذه الإشكالية فضلنا توظيف المنهج التحليلي لغرض فحص وتحليل مختلف النصوص القانونية التي لها الصلة بدراستنا، وهذا من خلال شرح وتحليل بعضها لمحاولة إبراز موقفنا من خلال هذه الدراسة، اعتمدنا أيضا على طريقة النقد كلها اقتضى الأمر، وذلك قصد استخلاص جوانب النقص واقتراح آليات تسمح بسلطة الإدارة المركزية لحماية الحقوق والحريات العامة، وبغرض تحقيق وتجسيد الأهداف المرسومة للبحث، قسمنا موضوع المذكرة إلى فصلين تطرقنا في الفصل الأول إلى: "الإطار العام لسلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية والظروف الغير العادية"، والذي تبين من خلاله نطاق سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية، ثم نطاق سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف الغير العادية، أمّا في الفصل الثاني تطرقنا تقييد سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة، والذي تبين من خلاله مبدأ المشروعية ومدى رقابة القاضي الإداري في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة، كما تبين الرقابة السياسية والدستورية على أعمال الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة.

الفصل الأول:

الإطار العام لسلطات الإدارة المركزية في

مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

تمهيد الفصل

المبحث الأول: نطاق سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية

المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة.

الفرع الأول: سلطة إصدار القوانين.

الفرع الثاني: سلطة التعيين

الفرع الثالث: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

الفرع الرابع: ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة السامية

المطلب الثاني: سلطات الوزير الأول في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

الفرع الأول: سلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها

الفرع الثاني: سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات

المطلب الثالث: سلطات الوزراء في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

الفرع الأول: السلطة التنظيمية للوزراء

الفرع الثاني: السلطة الرئاسية للوزراء

الفرع الثالث: سلطة تعيين الوزراء

الفرع الرابع: الوصاية (الرقابة الإدارية للوزراء)

المبحث الثاني: نطاق سلطة الإدارة في مجال ضبط الحقوق

والحريات العامة في الظروف الغير العادية

المطلب الأول: حالة الظروف الاستثنائية

الفرع الأول: تعريف حالة الظروف الاستثنائية

الفرع الثاني: الشروط الشكلية والموضوعية لحالة الظروف الاستثنائية

الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن تطبيق الحالة الاستثنائية

المطلب الثاني: حالة الطوارئ وحالة الحصار

الفرع الأول: تعريف حالتَي الطوارئ والحصار

الفرع الثاني: الشروط الشكلية والموضوعية لحالتَي الطوارئ والحصار

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على تطبيق حالتَي الطوارئ والحصار

المطلب الثالث: حالة الحرب

الفرع الأول: تعريف حالة الحرب

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان حالة الحرب

الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن إعلان حالة الحرب

تمهيد:

إن السلطات الإدارية المركزية لها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في مجال الوظيفة الإدارية¹، إذ تتمثل السلطات الإدارية المركزية التي لها الصفة القانونية لاتخاذ القرارات الإدارية النهائية بخصوص مسائل وشؤون الوظيفة الإدارية باسم ولحساب الدولة ككل²، في رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء خاصة في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة لضمان حفظ النظام العام في الظروف العادية وفي الظروف غير العادية.

ولهذا قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين سنتناول فيما يلي:

- ❖ **المبحث الأول: نطاق سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية.**
- ❖ **المبحث الثاني: نطاق سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف غير العادية.**

¹ قصير مزياي فريدة: مبادئ القانون الإداري الجزائري، د.د.ن، الجزائر، ط1، 2011، ص151.

² عوابدي عمار: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 2000، ص126.

المبحث الأول: نطاق سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية:

باعتبار الإدارة المركزية مجموعة الأجهزة والهيكل والتنظيمات الإدارية القائمة والعاملة في إطار السلطة التنفيذية والتي لها اختصاص ذو طابع وطني، والتي تهدف من ورائها إلى تحقيق النظام العام والحفاظ على الآداب العامة وضمان حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، إذ لها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في مجال الوظيفة الإدارية في الظروف العادية فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة للأفراد خاصة، وتتحصر في يد سلطات رئيس الجمهورية.

المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة:

لقد خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية مجموعة من المهام الكثيرة بالنظر إليه كمؤسسة مركزية في جانب الحياة السياسية، إذ تكمن في السهر على احترام الدستور وعلى استمرارية الدولة، وتوفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري والسعي وراء احترام حرية الشعب والمؤسسات الجمهورية وقوانينها والمحافظة على سلامة التراب الوطني.¹

¹ رداة نور الدين: التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري "قسنطينة"، كلية الحقوق، 2006، ص04.

الفرع الأول: سلطة اصدار القوانين:

بالعودة المادة 144 من الدستور¹ نستنتج أن رئيس الجمهورية يصدر القانون في أجل ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ تسليمه إياه، أمّا المادة 145 تنص على: «أنّ لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في حدود 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره، وفي الحالة لا يتم إقرار القانون إلاّ بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني».

ونجد أنّ الدساتير السابقة قد اختلفت فيما بينها في مسألة ممارسة رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي بمقتضى أوامر.

فالأوامر التي عرفتها الجزائر في الماضي هي أوامر صدرت في ظل انعدام السلطة التشريعية المنتخبة، لذلك قامت بإصدارها سلطة أخرى غير منتخبة، وبما أنّ هذه السلطة غير منتخبة وكان يستحيل تسميتها بالقوانين أي تشريعات لذلك سميت بالأوامر، أو المراسيم التشريعية.²

إذ منح لرئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر طبقا لنص المادة 147 من الدستور الحالي³، فهو ناتج عن تغير في مفهوم السيادة تطبيقا للقاعدة الجديدة والتي مفادها توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات بما يتماشى مع التغير الذي حدث في مفهوم السيادة، التي أصبحت ملك للشعب مما يسمح بتجزئتها وتعدد ممارستها، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بالاستفتاء أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع أو رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر.⁴

¹ أنظر نص المادة 144 من الدستور.

² ديدان مولود: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2014، ص363.

³ أنظر نص المادة 147 من الدستور.

⁴ رداة نور الدين: التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، المرجع السابق، ص07.

الفرع الثاني: سلطة التعيين:

لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في مجال التعيين فهو الذي يقوم بتوليهم الوظائف بقرارات تصدر من السلطة المختصة، حيث يختلف صاحب هذه السلطة باختلاف مراتب الموظفين المراد تعيينهم، وباعتبار موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم المؤسسي للنظام يخول له صلاحية التعيين في الوظائف والمناصب العليا، ونظر للأهمية الواردة في المادتين 91 و 92 من الدستور¹ لاسيما المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة²، وجاء موضحا للتعيينات الرئاسية ما يلي:

يعين رئيس الجمهورية كل من الأمين العام للوزارة إذ يمكن القول بأنه يعين كل الوزارات، وكذلك يقوم بتعيين مندوب التخطيط، المدير العام للجمارك، المدير العام للموظف العمومي، المدير العام للضرائب، المدير العام للأملاك الوطنية، المفتش للعمل، نواب محافظ بنك الجزائر.

كما أنه يقوم بتعيين مديري الجامعات ومسؤولي المؤسسات العمومية الوطنية في ميادين الاتصال والإعلام، وله الحق في تعيين المصنفين في المناصب العليا كالأمين العام لرئاسة الجمهورية، ولهذا الأخير سلطة في كل من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، أما بالنسبة للصلاحيات العسكرية فقد نص دستور في مادته 91 على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

¹ أنظر نص المادة 91 والمادة 92 من الدستور.

² المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27/10/1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (ج.ر.ج.د.ش)، عدد 76، لسنة 1999.

الفرع الثالث: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية:

إنّ الميدان التنظيمي يبدو واسعا جدا ويسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في أي زمان أو في أي مكان، إذ أنّ الدستور منح لرئيس الجمهورية بالعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والحفاظ على التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة، وحماية الحريات العامة والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وكذلك يعمل على سهر استمرارية شؤون الدولة من أجل الحفاظ على النظام العام وحماية الأفراد من أي ضرر قد يصيب أي حق من حقوقه أو حرياته.¹

فمن خلال نص المادة 143 من الدستور الجزائري نستنتج أن رئيس الجمهورية يحتكر جميع التنظيمات دون أن يشاركه فيها الوزير الأول، حتى رئيس الحكومة سابقا في ظل الازدواجية التنفيذية السابقة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008.

ويمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية العادية هي تلك السلطة التي اعتاد رئيس الجمهورية على ممارستها في ظل ظروف تعم فيها الدولة في الغالب بالهدوء والاستقرار.² وبالرجوع إلى العديد من التنظيمات الرئاسية الصادرة بموجب السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الظروف العادية، نجد أنّها في الغالب تتخذ مظهرين، أحدهما إيجابي يتجلى في إنشاء المرافق العامة وتنظيمها، والثاني سلبي يتجلى في مواجهة ومراقبة وتوجيه النشاط الفردي، وكذا في تنظيم ممارسة بعض الحقوق والحريات العامة، وذلك بغية الحفاظ على استقرار المجتمع وسلامة أفراد.³

¹ عادل نوادي: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بسكرة 2013، ص 27.

² بن سريّة سعاد: مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، د.ط، 2010، ص 155.

³ عادل نوادي: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 42.

إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس هذه الوظيفة بموجب سلطته التنظيمية العادية، إلا أنّ هذه الأخيرة لا تمكنه من اتخاذ تدابير تدعو إليها الضرورة الملحة، فإنّ المؤسس الدستوري وفي سبيل الوصول إلى استتباب الوضع قد خوله استثناء سلطة اتخاذها.

إنّ الضرورة الملحة والداعية لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار لا يمكن أن تنشأ إلا إذا كان رئيس الجمهورية إمّا أمام حالة عدم وجود قواعد قانونية قائمة أصلاً لتنظيم ما طرأ من أوضاع¹، وإمّا أمام حالة تكون فيها القواعد القانونية موجودة، ولكنها غير كافية، أو ليست فاعلة بشكل يسمح بمواجهة ما استجد من وقائع².

الفرع الرابع: ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة السامية:

حسب نص المادة 86 من دستور 1996 يمارس رئيس الجمهورية السلطة السامية في الحدود المنبثقة في الدستور، فهذا الأخير له حق إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها، كما أسند الرئيس الجمهورية هذا الحق باعتباره قاضي الأعلى في البلاد ولهذا فهو يسعى دائماً إلى احترام حقوق الأفراد وحماية حرياتهم لذلك دائماً يسعى إلى إصدار العفو وتخفيض العقوبات.

إلا أنّه يجب التمييز بين حق العفو الذي يتخذه رئيس الدولة باعتباره قاضي القضاة، والعفو الشامل الذي يتم بموجب نص تشريعي من البرلمان، وأصلاً فإنّ ما يختلف فيه الإجراءات من حيث الموضوع لأنّ الأخير يعني العقوبة³.

¹ أنظر المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فبراير 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر لسنة 1992 عدد 10.

² أنظر المادتين الثالثة والسادسة من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 04 جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر لسنة 1991 عدد 29.

³ ديدان مولود: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص371.

إذ نجد حق العفو رغم أنه يختلف عن العفو الشامل من حيث الإجراء الشكلي إلاّ أنّه لا يختلف عنه في الموضوع لأنّه دائماً يكون لصالح الفرد في مجال التخفيض من حرّيته كفرد بعدما كانت مقيدة.

إذ يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأياً استشارياً قبلياً في ممارسة رئيس الجمهورية لحق العفو، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 175 من الدستور¹، وهو رأي غير ملزم وإنّما هو ضروري دون أن يقيد رئيس الجمهورية.

فالتبيعة القانونية للإجراء الشكلي الذي يتم بموجبه تقرير حق العفو من قبل رئيس الجمهورية عمل تشريعي ذو طبيعة فردية لكونه يحل المحكوم عليه من صرامة القانون الذي بموجبه عوقب، مما يحول تصرف الرئيس إلى عمل من أعمال السيادة غير القابل للمراقبة والطمع.

أمّا حق العفو فيمكن أن يكون سلاحاً في يد رئيس الجمهورية إذ يلعب هذا الأخير دوراً حساساً في الإنقاذ من الثقة التي تحظى بها الأحكام القضائية حيث أنّه بدلاً من أن يستعمل حق العفو المخول له بنص دستوري لخدمة الصالح العام حسب ما نصت عليه المادة 7/91 من الدستور²، فإنّه يستغل هذا الحق في الاحتفالات والمناسبات الرسمية كي يشتهر بالإنصاف والتسامح على حساب القضاة والضحايا.

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة في مجال المصادقة على المعاهدات الدولية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة باعتباره الركيزة الأساسية في الدولة، إلاّ أنّ لكل أصل استثناء، إذ أن هناك بعض المعاهدات الدولية لا يتم المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه هذا وفقاً لنص المادة 9/91 والمادة 149 من

¹ تنص المادة 175 من الدستور على أن: "يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأياً استشارياً قبلياً في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو".

² تنص المادة 7/91 من الدستور على أن: "..... له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها،".

الدستور¹، ويمكن للمجلس الدستوري النص بعدم دستورية معاهدة أو اتفاقية إذ تنص المادة 190 من الدستور على أنّ: «إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها»، إذ تعتبر آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية.

المطلب الثاني: سلطات الوزير الأوّل في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة:

يعتبر الوزير الأوّل في الجزائر المساعد الأول لرئيس الجمهورية الذي يرأس الحكومة واجتماعات مجلس الوزراء²، فهو رئيس الإدارة المركزية على مستوى الوزارة، ولذلك فهو يملك الصفة القانونية والحق في ممارسة سلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها، وسلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات.

الفرع الأوّل: سلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها:

لقد أصبحت السلطة التنفيذية قائمة على مبدأ الأحادية فاستبدل منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأوّل³، وذلك أثناء صدور التعديل الدستوري لسنة 2008، إذ يعين الوزير الأوّل المسؤولين السامين في الوظائف المدنية خارج إطار المادتين 91 و92 من الدستور الحالي⁴، فيعين الوزير مدراء التربية على مستوى الولايات ومدراء الصحة ومدراء النقل ومدراء التجارة ومدراء الفلاحة.... إلخ.

¹ أنظر نص المادة 9/91 ونص المادة 149 من الدستور.

² العيفا أويحي: النظام الدستوري الجزائري، د.د.ن، الجزائر، د.ط، 2000، ص238.

³ شوقي يعيش تمام: مكانة الوزير الأوّل في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، العدد 28، 2011، ص129.

⁴ أنظر نص المادة 5/99 من الدستور.

كما تعمل الإدارة العامة على توفير الخدمات للجمهور وممارسة بعض الأنشطة، وتباشر الوظائف المنوطة بها تحت سلطة الوزير الأول، ويعمل هذا الأخير على تنظيم الإدارة العامة بإصدار التعليمات لضمان السهر على حسن سير الإدارة العامة.¹

الفرع الثاني: سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات:

سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات إلى جانب سلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها السالفة الذكر، نجد صلاحية تنفيذ القوانين والتنظيمات المخولة للوزير الأول، حيث أن السلطة التنظيمية لهذا الأخير مرتبطة بالسلطة التشريعية.²

إنّ الوزير الأول من خلال توليه صلاحية السهر على تطبيق القوانين وعلى حسن سير الإدارة العمومية الذي يعتبر ممارسة جزئية للسلطة التنظيمية، يمكنه وضع قواعد عامة ومجردة اعتمادا على أحكام الدستور والقانون معا مع اختلاف جوهري بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أين اشترطت المادة 5/99 وجوب موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية مسبقا خلافا لما كان عليه الحال بالنسبة لرئيس الحكومة سابقا قبل التعديل الدستوري لسنة 2008.

وعليه فإنّه من خلال الفقرة الثانية من المادة 143³ يتبين لنا أن الدستور قد خول للوزير الأول جزء من السلطة التنظيمية كفه بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات بموجب ما يصدره

¹ بن عيد دليّة-بلعمري سليمان: الاختلالات في التوازنات الكبرى للنظام السياسي الجزائري دراسة حالة رئيس الجمهورية والوزير الأول، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية-، 2015، ص29.

² ويقصد بالسلطة التنظيمية ذلك الاختصاص الممنوح للسلطة التنفيذية، تحت طائلة ما يسمى بالتشريع اللائحي أو الفرعي.

³ أنظر نص المادة 2/143 من الدستور.

من مراسيم تنفيذية تحدد طرق وكيفيات ممارسة الحقوق والحريات العامة في مختلف المجالات.¹

وهو ما يثبت بأنّ الوزير الأوّل يمارس السلطة التنظيمية وذات المظهر التنفيذي لنص تشريعي من البرلمان أو تنظيمي مستقل يتخذه رئيس الجمهورية شريطة موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.²

ويتضح مما سبق أن سلطة تنفيذ القوانين هي جزء من التنظيم الذي يمتد ليشمل النشاطات غير المعقود اختصاص تنظيمها للمشرع، والتي من بينها المحافظة على النظام العام وتقييد الحقوق والحريات العامة للأفراد لذلك.³

¹ تنص الفقرة الثانية من المادة 99 من الدستور على أنّ: "..... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

² العربي بن مهدي رزق الله ولحاق عيسى: سلطات وهيئات الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على النظام العام بين النظري والتطبيقي، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، كلية الحقوق جامعة الأغواط، العدد الأول، 2006، ص17.

³ بلورغي منيرة: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق فرع: القانون العام، تخصص: القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة-، 2014، ص130.

المطلب الثالث: سلطات الوزراء في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة:

إنّ الوزير في النظام الإداري الجزائري هو رئيس الإدارة المركزية على مستوى الوزارة، ولذلك فهو يملك الصفة القانونية والحق في ممارسة سلطات ومظاهر السلطة الإدارية والسلطة التنظيمية لوزارته، والسلطة الرئاسية للوزراء، سلطة تعيين الوزراء، والرقابة الإدارية للوزراء على كل موظفي وعمال وزارته ومرافقها ومؤسساتها وأجهزتها ووحداتها المختلفة المركزية واللامركزية.

الفرع الأول: السلطة التنظيمية للوزراء:

بالرجوع إلى مختلف المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء نجد أنّ الوزير الأوّل لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلاّ عندما يأذن القانون له بذلك صراحة، والهدف من ذلك أن ينظم شروط تطبيق القوانين المكلف بتنفيذها، لكن إذا لم يعطيه القانون مثل هذه السلطة يستوجب عليه أن يتخذ كل قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الإدارة والحفاظ على النظام العام.¹

¹ أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 2009، ص148.

وإذا تأملنا نجد أن من بين الوزراء احتكاكا وممارسة الضبط على المستوى الوطني هو وزير الداخلية، فطبقا لأحكام المرسوم التنفيذي 01/91 نصت المادة 02 منه¹ على صلاحياته في الميادين التالية: الحريات العامة، التظاهرات والاجتماعات العمومية، حالة الأملاك والأشخاص وتنظيم النظام العام والأمن العمومي والهدف هو الحفاظ على السكينة العامة للبلاد وحماية حقوق وحريات الأفراد من أي تعدي.

الفرع الثاني: السلطة الرئاسية للوزراء:

لقد منحت المراسم التنفيذية بعض الصلاحيات الأعضاء الوزراء لممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على جميع الموظفين العاملين بالوزارة²، وتعتبر السلطة الأهم، فهي سلطة تأديبية بموجبها يقيم الوزير صلاحية العاملين في دائرته، ويقرر ترقيةهم ضمن حدود احترام نظام الوظيفة العامة. كما يعاقب على الأخطاء المرتكبة وفق تدرج يبدأ بالتنبيه البسيط وينتهي بالطرد من الخدمة³، إلى جانب أنها سلطة للتعليمات والتوجيهات التي يستخدمها الوزير بإعطاء الأوامر لدوائره وتعتبر هذه الأوامر فردية إلى هذا الموظف أو ذاك. وأخيرا فإنّ الوزير يمارس سلطة الإصلاح التي يمكن تعديل أو إلغاء القرار المتخذ من قبل الموظفين التابعين له واستبدالها بقرارات جديدة⁴.

¹ أنظر نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01/91 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية.

² لباد ناصر: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، ج1، ط1، 2010، ص89.

³ أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص148.

⁴ المرجع نفسه.

الفرع الثالث: سلطة تعيين الوزراء:

على الرغم من أنّ سلطة التعيين في وظائف الدولة أصلا للوزير الأوّل طبقا للمادة 5/99 من الدستور، إلاّ أنّ هذا الأخير يلجأ عمليا إلى تفويض الوزير في ممارسة تلك السلطة بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية للوزارة.

الفرع الرابع: الوصاية (الرقابة الإدارية للوزراء):

يمارس الوزير وصايته أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته، والتي تتمتع بشخصية معنوية (يمارس وزير التعليم العالي -مثلا- الوصاية على الجامعات)، كما تمارس وزارة الداخلية وصايتها على وحدات الإدارة المحلية (الولايات والبلديات).¹

¹ بعلي الصغير محمد: القانون الإداري التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار النشر للعلوم والتوزيع، الجزائر، ط1، 2004، ص.113.

إلا أنّ أحكام الدستور أو غيرها من النصوص لا تحدد نطاق المسؤولية الشخصية للوزير وآليات أعمالها، ما عدا أشكال الرقابة التشريعية (البرلمانية) التي يتولاها المجلس الشعبي الوطني في استجواب¹ أو سؤال² عضو الحكومة، أو لدى مناقشة عمل الحكومة عقب البيان السنوي الذي تقدمه الحكومة عن السياسة العامة.

وعادة ما يترتب عن تلك المناقشة إما صدور لائحة من المجلس تدعم عمل الحكومة أو طلب الوزير الأول التصويت بالثقة³ لزيادة دعم مركزه أو إيداع ملتمس الرقابة⁴ ينصب على مسؤولية الحكومة، حيث يقوم الوزير الأول بتقديم استقالة وزارته إلى رئيس الجمهورية في حالة موافقة أغلبية ثلثي النواب على ذلك الملتمس.

المبحث الثاني: نطاق سلطات الإدارة في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف الغير العادية:

إنّ الإدارة المركزية تتمتع بسلطات واسعة في الظروف غير العادية خاصة في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة، كحالة الظروف الاستثنائية، حالة الطوارئ وحالة الحصار، وفي حالة الحرب، والتي تفوق تلك السلطات التي تتمتع بها في الظروف العادية من أجل الحفاظ على النظام العام والآداب العامة.

المطلب الأوّل: حالة الظروف الاستثنائية:

تتميز حالة الظروف الاستثنائية بالطبيعة العالمية بحيث لا تفرق تلك بين دولة متقدمة أو نامية إذا ما حلت بها، كما أن مظاهر دفاع الدول عن أمنها وسلامة النظام العام بها لمواجهة هذه الظروف تتشابه فيما بينها لسلامة حقوق الأفراد وحرياتهم، وهذا من خلال حالة

¹ تنص المادة 151 من الدستور على أن: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة....".

² تنص المادة 152 من الدستور على أن: " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.....".

³ أنظر نص المادة 98 من الدستور.

⁴ أنظر نص المادة 153 من الدستور.

الظروف الاستثنائية، وتحديد الشروط الشكلية والموضوعية لحالة الظروف الاستثنائية، والآثار المترتبة عن تطبيق الحالة الاستثنائية.

الفرع الأول: تعريف حالة الظروف الاستثنائية:

تعرف بأنها الحالة الشاذة والخارقة، التي تهدد أمن الدولة والسكينة العامة للنظام العام في البلاد بعدما كانت الدولة في الحالة العادية تتمتع بنوع من الاستقرار قبل تعرضها للظروف الاستثنائية، التي تهدد سلامة الفرد في حقوقه وحرياتها الأساسية التي تتعرض للقيود.¹ وهذه الأخيرة يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها.

وهكذا يتبين جليا أن الخطر في الحالة الاستثنائية يجاوز بكثير محاولة الإخلال بالنظام العام وزعزعته ليصل إلى حد المساس بأركان الدولة بمفهوم القانون الدستوري كلها أو بعضها، ليكون بذلك هدفه منع استمرارية الدولة وبقائها، الأمر الذي يجعل من الحالة الاستثنائية تفوق حالي الطوارئ والحصار خطورة وتهديدا، ويبرر تخويلها رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ إجراءات استثنائية.²

الفرع الثاني: الشروط الشكلية والموضوعية لحالة الظروف الاستثنائية:

تتمتع حالة الظروف الاستثنائية بمجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية أهمها:

1. الشروط الشكلية لحالة الظروف الاستثنائية.

¹ مالك بشير: نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2011، ص 115.

² بوديار حسني: الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2003، ص16.

وتتمثل هذه الشروط في جملة من الاستشارات اللازمة من حيث مبدأ إجرائها، والاختيارية من حيث الأخذ بها.¹

وهذه الشروط ما هي إلا شكلية تتوقف عند الاستشارة لا غير، وما يؤكد أن المادة 107 من الدستور الساري المفعول قاطعة في هذا الصدد²، لأنها تعقد لرئيس الجمهورية وحده سلطة تقدير الخطر وتقدير الحالة الاستثنائية.³

أ. استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

إن استشارة الغرفتين تحتل المرتبة الأولى قبل استشارة المجلس الدستوري، وتهدف هذه الاستشارة إلى وضع أهمية بالغة قانونية وسياسية بالإضافة إلى ذلك فإن البرلمان يسعى إلى تمثيل إرادة الشعب⁴، وهذا تأكيداً على أهمية دور البرلمان كمثل أول وأصيل للسيادة الشعبية.

إلا أن الواقع والحقيقة أن دور هذه الاستشارة ما هو إلا إجراء شكلي، ما يضيفي الدور الصوري والمجازي للبرلمان، كون المسألة تكمن في طبيعة السلطة الرئاسية التي يواجه بها رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، حيث تتوسع توسعا يؤدي بها إلى تجاوز نطاق الدستور التي تستمد منه شرعيتها، لنكون أمام البسطة الرئاسية بتحويل من الدستور.⁵

ب. استشارة المجلس الدستوري:

لقد ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية قبل أن يقرر الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري لرعاية الحقوق والحريات العامة، باعتبار المجلس الدستوري الهيئة الأولى

¹ خرياشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007، ص89.

² أنظر نص المادة 107 من الدستور.

³ بوقفة عبد الله: الوجيز في القانون الدستوري الجزائري نشأة-فقهها-تشريعها، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2010م، ص149.

⁴ المرجع نفسه: ص234.

⁵ بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، ط1، 2002م، ص324.

المكلفة بالسهر على احترام الدستور، ويكون هذا القرار الذي يصدر من طرف رئيس الجمهورية مشروعاً تطبيقاً للمبدأ المشروعية الذي يهدف مبدئياً إلى حماية الحقوق والحريات العامة.¹

ج. الاستماع للمجلس الأعلى للأمن:

إنّ الخطر الذي يهدد أمن الدولة يتمثل في الخطر الداخلي لذا أوجب المؤسس الدستوري سماع رأي المجلس الأعلى للأمن لتشخيص الخطر من الناحية الأمنية وتحديد الإجراءات اللازمة لمواجهته قصد تمكينه من اتخاذ القرار الذي يراه ملائماً وواضحاً.²

د. الاستماع إلى مجلس الوزراء:

هو هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 4/91،³ ويتشكل من مجموع الوزراء الذين يتألف منهم الطاقم الحكومي، ولاشك أنّ عرض الأمر على هذه الهيئة يمثل صورة من صور توسع دائرة الاستشارة، ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية.⁴

علماً أنّ المجلس الشعبي الوطني إثر إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية يجتمع بقوة القانون مما يعني عدم إمكانية تعرضه للحل⁵، وبالتالي لم يوضح المؤسس الدستوري الهدف من هذا الاجتماع والدور المنوط به، غير أنّه يمكن اعتبار هذا الاجتماع كوسيلة لتمكين نواب الشعب وممثليه من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار وعن قرب وكذا لتدعيم شرعية

¹ غلاوي حياة: حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعتمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، قسم القانون العام، 2015م، ص120.

² شهيدة قادة: الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات العامة عند استعمال رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية، مجلة القانون، جامعة تلمسان، 2000، ص148.

³ تنص المادة 4/91 من الدستور على أنّ: "... يرأس مجلس الوزراء...".

⁴ عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010م، ص64.

⁵ أنظر نص المادة 107 من الدستور.

قرارات رئيس الجمهورية في هذه الحالة.¹

2. الشروط الموضوعية لحالة الظروف الاستثنائية:

تتمثل الشروط الموضوعية فيما يلي:

أ. وجود خطر داهم:

يعتبر الخطر شرطاً جوهرياً يجب توافره لتقرير الحالة الاستثنائية، والخطر في المعنى القانوني ينصرف في كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فتهددها بالانقراض أو الزوال.

وبالتالي فالخطر الذي يسمح بتقرير الحالة الاستثنائية يجب أن يكون جسيماً، وحالاً، ويستوي في ذلك أن يكون هذا الخطر خارجياً أو داخلياً، أو داخلياً وخارجياً في نفس الوقت. ولا يمكن لرئيس الجمهورية بأن يبادر باتخاذ التدابير الاستثنائية إلا إذا تحسس وتأكد من وشوك وقوع خطر داهم يهدد كيان الدولة في المستقبل، والخطر الذي يوشك به الوقوع لا يمكن أن يخرج عن المخاطر المتوقعة الحدوث كالكوارث الطبيعية، الزلازل، البراكين والفيضانات... إلخ، وكذلك يمكن أن يكون مفاجئاً كالمناوشات المسلحة²، إذ أنه يسعى إلى سلامة الوطن وحماية الدستور، فهو ملزم بأن يتخذ الحيطة والحذر.

ب. أن يقع الخطر على أحد الموضوعات التي حددها المؤسس الدستوري:

إضافة إلى شرط الخطر الداهم الذي حددته المادة 107 من الدستور، فإن هذه المادة قد حددت شرطاً آخر لإمكانية إعمالها، وهو أن يهدد الخطر أحد الموضوعات التي حددها المؤسس الدستوري أي على المؤسسات الدستورية، وتكون هذه الحالات على سبيل الحصر.³

¹ Ben arafaabdelaziz, les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976, mémoire de magistère, Faculte de droit, université Alger, 1979, p 96.

² سحنين أحمد: الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2005، ص 45.

³ بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري، القانون الدستوري للجمهورية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2005م، ص 144.

فقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري المواضيع التي لا بد أن يقع عليها الخطر، وهي المؤسسات الدستورية، أو استقلال البلاد، أو سلامة ترابها. ويجوز لرئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية سواء ترتب على الخطر تعطيل السير العادي للسلطات العامة الدستورية أم لم يترتب ذلك.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن تطبيق الحالة الاستثنائية:

الرئيس الجمهورية حق سن التشريعات في شكل أوامر تتخذ في مجلس الوزراء، هذا ما دفع بتوسيع سلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ويتحدد في نطاق ومجال الحقوق والحريات العامة،¹ فرغم هذه السلطات الممنوحة لهذا الأخير إلا أنه يمكن طرح الملاحظات التالية في إطار ممارسة السلطة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية:

¹ قصير مزياني فريدة: مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص164.

- التوسع المفرط للسلطة الرئاسية في ظل الحالة الاستثنائية ذو منشأ خارجي، لأنّ مجمل دساتير الدول تأخذ به على نحو من التفاوت، فإنّ المؤسس الجزائري تأثر بالدستور الفرنسي الذي يعتمد هذا التوسع على نحو من الشدة.
 - يعيق تفعيل الحالة الاستثنائية ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية والرقابة البرلمانية.
 - تجعل الحالة الاستثنائية من رئيس الجمهورية دكتاتورا دستوريا.
- إضافة إلى ذلك أنّ الآثار التي تترتب عن ذلك أن الرئيس الجمهورية كافة الصلاحيات في اتخاذ كل إجراء يراه ضروريا للحفاظ دائما على الاستقلال الوطني والسلامة الترابية والمؤسسات الدستورية، وبالتالي فهو غير خاضع للرقابة، بل كل ما يقوم به يمكن اعتباره أعمال سيادة، وتنتهي الحالة الاستثنائية بنفس الإجراءات المتخذة قبل إقرارها.¹

المطلب الثاني: حالة الطوارئ وحالة الحصار:

تعتبر حالتى الطوارئ والحصار من بين الحالات التي لا وجود لأي تطبيق لها في ظل الظروف العادية، فكلاهما يرتكزان في التضييق على الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف غير العادية من طرف سلطات الإدارة المركزية في سبيل الحفاظ على النظام العام من خلال حال الطوارئ وحالة الحصار، وتحديد الشروط الشكلية والموضوعية، والآثار المترتبة على

¹ أوصديق فوزي: النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، د.س.ن، ص74.

تطبيق الحالتين.

الفرع الأول: تعريف حالي الطوارئ والحصار:

تعتبر كل من حالي الطوارئ والحصار نظاما استثنائيا يضع قيودا على الشريعة العامة. وتظهر كل حالة منها كحالة مشروعة، ما دامت منظمة بنصوص قانونية، على الرغم من أنها متخصصة لتقوية اختصاصات الهيئات الإدارية، وتحديد ممارسة تلك الاختصاصات، ومع ذلك يمكن القول بأن كل من الحالتين تظهر كحل يوفق بين متطلبات النظام العام وحقوق الأفراد.

1. تعريف حالة الطوارئ:

تعرف حالة الطوارئ أنها الحالة التي تكون أثناء حدوث أزمة سياسية أو اقتصادية أو حدوث اضطرابات حادة، أو نشوب حالة تهدد أمن الدولة أو استقلالها وغير ذلك من الحالات الطارئة، فإنه تلجأ الدولة إلى تعطيل أحكام الدستور كلياً أو جزئياً.¹ إذ أن هذا الأخير يعتبر المبدأ الأسمى في البلاد ولا يمكن تعطيل عمله في الظروف العادية، أما المؤسسات الدستورية منح لها صلاحيات استثنائية على حساب الآخر.

2. تعريف حالة الحصار:

تعرف حالة الحصار على أنها حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية بالدولة والسير العادي للمرافق العمومية، ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس

¹ يوسف سعد الله خوري: القانون الإداري العام، تنظيم إداري وعقود إدارية، ج1، ط1، د.د.ن، د.ب.ن، 1998، ص265.

المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن
ومجلس الوزراء.¹

الفرع الثاني: الشروط الشكلية والموضوعية لحالات الطوارئ والحصار:

تتمتع حالات الطوارئ والحصار بجملة من الشروط الشكلية والموضوعية وتتمثل أساس

في:

¹ أنظر المادة 107 من الدستور.

1. الشروط الشكلية لحالتي الطوارئ والحصار:

لتطبيق الشروط الشكلية في حالتي الحصار والطوارئ يشترط فرض جملة من الاستشارات أمام بعض المؤسسات الدستورية وإن كانت هذه الاستشارات غير ملزمة دستوريا لرئيس الجمهورية، هذا ما يؤدي بنا إلى التعرف على الشروط الشكلية والمتمثلة في:

أ. استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

باعتبارهما ممثلين السلطة التشريعية، وكذلك لها آراء وأبعاد سياسية وقانونية بفعل تشكلها في ظل التعددية الحزبية ونظام الفصل بين السلطات، فإن الدستور اشترط لتقرير حالتي الحصار والطوارئ إخطار كل من غرفتي البرلمان.¹

ب. اجتماع المجلس الأعلى للأمن:

يعرف بأنه إجراء شكلي لاعتبار رئيس الجمهورية هو من يتأسس المجلس الأعلى للأمن عند اجتماعهم تطبيقا لنص المادة 197 من الدستور الجزائري والتي تنص على أن: «يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني»، ويعمل كذلك رئيس الجمهورية بتحديد كيفية تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعملها، والرأي الأخير يكون في يد رئيس الجمهورية.

ج. استشارة الوزير الأول:

إنّ الوزير الأول يعتبر ممثل السلطة التنفيذية وكذلك يعتبر ممثلا في المجلس الأعلى للأمن كما أنّ له عدة صلاحيات تتمثل في السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات والحفاظ على

¹ بناي خديجة-خلوفي حفيظة: إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2013، ص75.

السلم والأمن العموميين، فهو مضطر أن يرجع إلى الحالة الواقعية والفعلية التي يعيش عليها المجتمع في إعلان حالتي الحصار والطوارئ ليتخذ الإجراءات والتنظيمات اللازمة.¹

د. استشارة رئيس المجلس الدستوري:

يلعب المجلس الدستوري دورا رائدا في المحافظة على المبادئ الدستورية كونه مكلف بالسهر على احترام الدستور ورعاية الحقوق والحريات العامة، وبالنظر لمركز ودور المجلس الدستوري وجب سماع رأي رئيسه.²

لذا يستوجب عن رئيس الجمهورية أن يستشير رئيس المجلس الدستوري بشأن التدابير التي ينوي اتخاذها لمواجهة الظروف الاستثنائية³، ولهذا نستنتج أن رئيس الجمهورية له كامل السلطة التقديرية لإعلان حالتي الحصار والطوارئ.

2. الشروط الموضوعية لحالة الطوارئ وحالة الحصار:

فهي تتمثل في شرطي الضرورة الملحة وتحديد المدة:

أ. عنصر الضرورة الملحة:

لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار إلا إذا استدعت الضرورة الملحة لذلك، إلا أنها تعرف هذه الحالة بأنها الخطر الذي يحدد كيان الدولة، وتعود على الأفراد بأضرار وخيمة وتعمل على تقييد حقوقه وحرياته، إذ أن حالتي الحصار والطوارئ تختلفان من حيث أسبابها ومصدرهما ودرجة خطورتهما، فحالة الطوارئ هي أول درجة في الظروف الاستثنائية من حيث الخطورة، وهي تمثل المرحلة الوسيطة بين حالة الظروف العادية وحالة الحصار التي تعتبر أكثر شدة وخطورة، ومن حيث الأسباب فإن حالة الطوارئ تعلن في حالة الخطر المهدد للنظام العام والنتائج عادة من الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها طابع

¹ محيد حميد: التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، د.د.ن، ط1، د.ب.م.ن، 2008، ص ص 86-88.

² بوكرا إدريس: الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: القانون الدستوري، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2005، ص 37.

³ المرجع نفسه: الصفحة نفسها.

الكوارث، كالفياضانات، الزلازل، وسائر الأخطار الطبيعية، أما حالة الحصار فهي ذات صلة بالأعمال المسلحة كحالة الحرب والأعمال التخريبية... إلخ.¹

ب. عنصر المدة:

مبدئياً القاعدة العامة أنه يتمتع الأفراد في المجتمع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، إلا أن هناك استثناء أثناء تقييد الحقوق والحريات العامة، لذلك أوجد قيدين على رئيس الجمهورية في الإعلان ويتعلق الأمر باشتراط إعلان حالتها الحصار والطوارئ لمدة معينة، واشتراط موافقة البرلمان على استمرار الحالتين وهذا من أجل حماية حقوق وحريات الأفراد المنصوص عليها في المواثيق والدساتير ولأجل عودة المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي.²

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على تطبيق حالتها الطوارئ والحصار:

لحالتها الطوارئ والحصار آثار تترتب من خلال تطبيقهما الفعلي على الحقوق

¹ نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011، ص 46.

² ديدان مولود: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 382.

والحريات، سواء كانت فردية أو جماعية.

فمن بين الحقوق والحريات الفردية والجماعية التي تم خرقها والمساس بها أثناء تطبيق وسريان حالة الطوارئ التي عاشتها الجزائر، بحكم ارتباطها بالإجراءات والتدابير المتخذة من قبل السلطة التنفيذية المختصة قصد استتباب النظام العام، نجدها تتمثل بدرجة أكثر ظهوراً ورسوخاً في حرية الأمن الفردي من خلال اتخاذ إجراء منع الإقامة والإقامة الجبرية وكذا المحلات وكذا حرية التنقل وحرية الاجتماع.¹

أمّا فيما يخص المساس بالحقوق والحريات الجماعية المترتب عن تطبيق حالة الطوارئ يتجلى أكثر وضوحاً من حيث الإجراءات والتدابير المتخذة أثناء سريانها ذات الصلة بحرية الاجتماع التي تتضمن الاجتماعات العمومية والمظاهرات، وكذا من خلال المساس بالمجالس المحلية المنتخبة واستبدال القوانين المدنية (الشرطة) بالقوانين العسكرية (الجيش).²

ومن المعلوم أيضاً بأنّ حالة الحصار لها آثار تترتب من خلال تطبيقها الفعلي على الحقوق والحريات العامة سواء كانت فردية أو جماعية، وذلك وفقاً لما تقتضيه المعطيات والملابسات المادية أثناء سريانها، بموجب اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة والخاصة منها الممنوحة للسلطة العسكرية، من أجل حماية الدولة ومؤسساتها الدستورية وكذا استتباب الوضع للحفاظ على المصلحة العليا للبلاد بصفة عامة.

وتظهر الآثار الناتجة عن تطبيق حالة الحصار بالنظر لما عاشته وعرفته الجزائر فعليا بدخولها التطبيق الفعلي لهذه الحالة، وهذا من حيث المساس بالحقوق والحريات الفردية

¹ بوكرا إدريس: الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، المرجع السابق، ص56.

² المرجع نفسه: ص57.

والجماعية، ومن بين الحقوق والحريات الفردية الواجبة الذكر في هذا النطاق كحرية التنقل
والمساس بحرية الأمن الفردي وكذا الحق في الحياة وحرية التعبير.¹
أمّا أهم الحقوق والحريات الجماعية نذكر حرية الاجتماع وحرية الجمعيات.²

المطلب الثالث: حالة الحرب:

¹ دجال صالح: حماية الحريات ودولة القانون، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ط1، 2010م، ص88.

² المرجع نفسه: ص99.

تعتبر حالة الحرب الحالة الحاسمة، الأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية من خلال تعريفها، وأهم الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان حالة الحرب، الآثار المنسجمة لإعلان حالة الحرب.

الفرع الأول: تعريف حالة الحرب:

لقد نظمت حالة الحرب بموجب المواد 109، 110، 111 من الدستور الجزائري.¹ إذ يتجلى تدخل رئيس الجمهورية فيها بشكل واسع باعتبارها المجسد للدولة ووحدة الأمة والمدافع عن سلامة التراب الوطني.²

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان حالة الحرب:

يتمتع رئيس الجمهورية بمجموعة من الإجراءات الخاصة والدقيقة، وهذا طبقا للسلطات الاستثنائية الممنوحة له، والتي تلحق به بعد الإعلان عن حالة الحرب.³ وبالرجوع إلى نص المادة 109 من الدستور نجد أنها تنص على شروط يجب التقيد بها عند اللجوء إلى الإعلان عن هذه الحالة.

1. الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب:

نصت عليها المادة 109 من الدستور، إذ يفيد رئيس الجمهورية في إعلانه حالة الحرب، باعتبارها أخطر وأشد الحالات على الإطلاق ويتمثل هذا الشرط في:

أ. ضرورة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو على وشك أن يقع:

¹ أنظر نص المادة 109، 110، 111، من الدستور.

² غضبان مبروك-غربي نجاح: قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالاتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات العامة في الجزائر، مجلة الفكر، العدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، د.س.ن، ص 27.

³ بو الشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ط1، 1990، ص 276.

إذ يعتبر وقوع العدوان الفعلي على البلاد قيّدا موضوعيا لرئيس الجمهورية الإعلان حالة الحرب، مما يكون مضطرا لتقييد الحقوق والحريات العامة للفرد لضمان الحفاظ على النظام العام إلى غاية عودة الأوضاع إلى مجراها الطبيعي.¹

وعليه فلرئيس الجمهورية سلطة إعلان الحرب الدفاعية عند تعرض البلاد إلى العدوان، تطبيقا للحق الدفاع الشرعي في المحافظة على الاستقلال الوطني والدفاع عن السيادة الوطنية، دون اللجوء لإعلان الحرب الهجومية، وذلك بالاعتداء على دولة أخرى أو احتلال أراضيها أو التدخل في شؤونها الداخلية، وهذا لكي لا يسيئ رئيس الجمهورية أو ينحرف في استعمال سلطاته الاستثنائية الكاملة في إعلان الحرب.²

ب. عجز وسائل القانون العادي عن مواجهة العدوان:

إذ أنّ رئيس الجمهورية وقبل لجوئه إلى الإعلان عن حالة الحرب واستخدام سلطاته الكاملة المخولة به بموجب هذه الحالة، لصد العدوان الخارجي الفعلي، أو الذي يوشك على أن يقع، ويمس بسيادة البلاد واستقلالها أو وحدتها الترابية، يجب أن يلجأ قبل ذلك إلى الطرق السلمية المعروفة في القانون الدولي العام في حل النزاعات كالمفاوضات والوساطات والتحكيم وغيرها من الطرق³، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: «يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية وأن يلجؤوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارهم.

¹ نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، المرجع سابق، ص 95.

² المرجع نفسه: ص 96.

³ بو الشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 277.

ويدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهم من النزاع بتلك الطرق إذا رأي ضرورة لذلك»¹.

وفي حالة ثبوت عجز هذه الطرق السلمية عن احتواء هذه الأزمة -المتتمثلة في العدوان- عندها فقط يجوز لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب لإيقاف العدوان.

2. الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب:

تتمثل أساسا فيما يلي:

أ. اجتماع مجلس الوزراء:

إنّ رئيس الجمهورية هو الذي يعمل على اجتماع مجلس الوزراء وهذا ما يختلف بمقارنة مع اجتماع الحكومة قبل إعلان حالة الحرب، وهذا ما يدفع بأعضاء المجلس بمناقشة هذا الموضوع وإن كانوا يشتركون بطريقة غير مباشرة في اتخاذ قرار إعلان حالة الحرب، باعتبارها من القرارات الكبرى التي تتعلق بمصير الوطن.²

ب. الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

إنّ رئيس الجمهورية ملزم بالاستماع إلى آراء أعضاء المجلس، إلاّ أنّه له الحرية الكاملة في الأخذ أو عدم الأخذ بها يعود إلى رئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب أو تأجيل هذه الأخيرة.

وهو المقام الثاني أين تتلخص مهمته في تقديم الرأي إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، هذا الاختصاص المؤول لمجلس الأمن الذي تفصح عنه المادة 197 من الدستور، ما يستنتج من ذلك أن المجلس الأعلى للأمن يعتبر مؤسسة دستورية تخضع لرئاسة رئيس الجمهورية.

¹ ميثاق الأمم المتحدة: الموقع من طرف مندوبي حكومات الأمم المتحدة، الصادر بمدينة سان فرانسيسكو في 26 جوان 1945 أنضمت الجزائر إلى هيئة الأمم المتحدة في 08 أكتوبر 1962.

² بو الشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 277.

وهذا الاستنتاج يتولد عن التعبير الدستوري الذي يجد مصدره في تقديم الرأي¹، وفي الأخير تعود الحرية الكاملة لرئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب أو تأجيل هذه الأخيرة.

ج. استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

يستشير رئيس الجمهورية كذلك قبل إعلان حالة الحرب رئيسي غرفتي البرلمان، باعتبارهما رأي السلطة التشريعية، ويشرفان بذلك على تمثيل الشعب وآراء النواب والأعضاء، ومراقبة السلطة التنفيذية في قراراتها وأعمالها خاصة تلك التي تتعلق بحقوق الأفراد وحرّياتهم.²

ولهذه الاستشارة أهميتها، نظرا لما ينتج عن إعلان حالة الحرب من آثار بالغة تؤثر في مهام البرلمان، وذلك تولي رئيس الجمهورية جميع السلطات أثناء وقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، فله سلطة التشريع طيلة هذه المدة.

لكن بالرغم من أهمية هذه الاستشارة، إلا أنها تبقى مجرد إجراء شكلي يقيد رئيس الجمهورية في أدائه لإعلانه حالة الحرب، دون الأخذ بنتيجته.

د. اجتماع البرلمان وجوبا:

يجتمع البرلمان وجوبا طيلة مدة الحرب، ولا يمكن أن يأخذ النواب والأعضاء عطلة أثناء هذه الأزمات التي تتهدد البلاد بجميع مؤسساتها لضمان الحفاظ على النظام العام، إذ يجتمع البرلمان تلقائيا دون دعوة من رئيس الجمهورية.³

إلا أنّ رئيس الجمهورية ينفرد بقرار إعلان حالة الحرب دون مشاركة فعلية من البرلمان الذي يكتفي بالاجتماع الوجوبي -بقوة القانون- وممارسة صلاحيته التي تتناسب مع ظروف الحرب.

¹ بوقفة عبد الله: القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012، ص ص 607-608.

² بناي خديجة-خلوفي حفيظة: إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996، المرجع السابق، ص 80.

³ بوقفة عبد الله: القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ص 491-492.

وعليه فإنّ المؤسس الدستوري لم يخول البرلمان حق المصادقة على نص تشريعي أو ممارسة اختصاص رقابي، إذ أن البرلمان لا يستطيع مباشرة السلطات التي أسندها له الدستور إلى حين انتهاء حالة الحرب والعودة إلى العمل بالدستور.¹

غير أنّ موافقة البرلمان ملزمة في حالة توقيع رئيس الجمهورية لاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. وقد قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بأخذ رأي المجلس الدستوري فيما يخص عرضها على البرلمان المجتمع وجوبا.

هـ. توجيه خطاب للأمة:

يتمثل هذا الشرط في ضرورة أن يقوم رئيس الجمهورية بإخبار وإعلام الأمة بما استقر عليه الرأي فيما يتعلق بالتدابير التي ينوي اتخاذها - إعلان حالة الحرب - وما يترتب عليها من تقييد الحقوق والحريات العامة، بحيث تتولى وتمارس السلطة العسكرية جميع السلطات.

ويحدد رئيس الجمهورية في هذا الخطاب الأسس العامة التي يسير عليها في هذه الفترة، ويوضح الأسباب التي دعت إلى إعلان حالة الحرب - أي العدوان الفعلي أو الذي يوشك أن يقع وما اتخذته وما سوف يتخذ من إجراءات لمواجهة الأزمة.²

ويعد خطاب رئيس الجمهورية على الأمة، بمثابة التبرير السياسي القوي للإجراءات والتدابير الاستثنائية التي اتخذها بهدف الحفاظ على أمن وسلامة الدولة.

¹ بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 492.

² نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 98-99.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن إعلان حالة الحرب:

نستنتج من خلال نص المادة 110 من الدستور،¹ بأنّ رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات استثنائية واسعة بعد إعلان حالة الحرب، والمتمثلة خاصة في: تمركز جميع السلطات في يده إضافة إلى تمديد المدة الرئاسية إلى غاية انتهاء الحرب.

إذ لا يقصد من إيقاف العمل بالدستور إيقافه بمفهومه الشامل، بالرغم من أن الحقوق والحريات العامة تتراجع وتحل محلها المصلحة الوطنية وحماية الأمة ومؤسساتها، والدليل على ذلك هو اجتماع البرلمان وجوبا بعد إعلان حالة الحرب، وممارسة صلاحياته بما يتماشى وظروف الحرب.²

¹ أنظر نص المادة 110 من الدستور.

² بوكرا إدريس: الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، المرجع السابق، ص121.

الفصل الثاني:

تقييد سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

المبحث الأول: الرقابة السياسية والدستورية على أعمال الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

المطلب الأول: الرقابة السياسية على أعمال الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

الفرع الأول: دور الرقابة البرلمانية في حماية الحقوق والحريات العامة

الفرع الثاني: حرية الرأي العام كضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية ودورها في حماية الحقوق والحريات العامة

الفرع الأول: عدم فعالية ازدواجية طرق ممارسة المجلس الدستوري للرقابة

الفرع الثاني: محدودية جهات الإخطار

المبحث الثاني: مبدأ المشروعية ودور الرقابة القضائية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

المطلب الأول: نطاق تطبيق مبدأ المشروعية

الفرع الأول: السلطة التقديرية

الفرع الثاني: أعمال السيادة

الفرع الثالث: تجاوز السلطة التنفيذية للسلطات الأخرى

الفرع الرابع: الظروف الاستثنائية

الفرع الخامس: مبدأ المشروعية من ضمانات حقوق الإنسان

المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة

الفرع الأول: مدى رقابة القاضي للعمل الإداري

الفرع الثاني: عدم توجيه أوامر الإدارة وسلطات القاضي في مواجهتها

تمهيد:

تحظى الإدارة المركزية بقدر كاف وواسع في حماية الحقوق والحريات العامة، إذ أنها تسعى جاهدة لتحقيق السعادة الكاملة للمواطن وإعطاء ذي كل حق حقه، فرغم كل الجهود التي تبذلها الإدارة المركزية في هذا المجال، إلا أنّ الواقع العملي يبرر تقييدها للحقوق والحريات العامة، فالوسيلة الجديدة الحقيقية لتحقيق السعادة المنشودة هي الحرية، عن طريق الرقابة السياسية والدستورية على أعمال الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة.

لهذا قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين سنتناول فيما يلي:

❖ **المبحث الأول: الرقابة السياسية والدستورية على أعمال الإدارة المركزية في مجال**

ضبط الحقوق والحريات العامة.

❖ **المبحث الثاني: مبدأ المشروعية ودور الرقابة القضائية في مجال ضبط**

الحقوق والحريات العامة.

المبحث الأول: الرقابة السياسية والدستورية على أعمال الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة:

تعتبر الرقابة على أعمال الإدارة المركزية من أنجع الوسائل لحماية سيادة القوانين، والآلية الفضلى لحماية المواطنين والحفاظ على حقوقهم وحرياتهم، بل والعمل على تطويرها واتساع نطاقها من خلال حمايتها لها.

المطلب الأول: الرقابة السياسية على أعمال الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة:

تعتبر الرقابة السياسية بأنها تلك التي تقوم بها هيئة ذات صفة سياسية نص الدستور عليها، هي من المظاهر الأساسية لنفاذ القاعدة الدستورية، وقد تكون هذه الهيئة مشكلة من السلطة التشريعية (البرلمان) حيث أنّ الرقابة البرلمانية لها دور فعال في حماية الحقوق والحريات العامة، كما أنّ الرأي العام يعتبر كضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة.

الفرع الأول: دور الرقابة البرلمانية في حماية الحقوق والحريات العامة:

باعتبار البرلمان جهازا وقائيا، يقوم بعمل الرقابة الذاتية يجب أن يكون دائما نبض الأمة، وضميرها الحي، وكذلك يجب أن يكون الرأي العام دائما مستيقظا، ومستعدا للدفاع عن حقوق الأفراد وحرياتهم.¹

1. رقابة البرلمان حماية حقيقية للحقوق والحريات العامة:

تعتبر الرقابة البرلمانية رقابة أساسية ومتخصصة لضمان شفافية العمل الضبطي، ولعل أهم مميزات الرقابة البرلمانية أنّها صادرة عن هيئة دستورية تتمتع بالشرعية الشعبية وتعمل على إيصال انشغالات المواطنين وحماية حرياتهم، كما يمكنها تقديم ملتمس الرقابة وحتى سحب الثقة وهذه الوسائل تجعل من رقابة البرلمان رقابة أصيلة.²

¹ حازم صلاح العجلة: الرقابة الدستورية ودورها في ضمان وحماية الحقوق والحريات الأساسية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون الدستوري، جامعة الجزائر، 2002، ص78.

² عوايدي عمار: عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، 2002، ص72.

2. رقابة البرلمان مجرد ضمانة تكميلية لحماية الحقوق والحريات العامة:

رغم ما تتمتع به رقابة البرلمان من مميزات إلا أنّ هناك من الفقهاء من قلل من حجم وأهمية الرقابة البرلمانية في حماية الحقوق والحريات العامة، ويرجع هذا في رأيهم إلى عدم تخصص أعضاء البرلمان في مواضيع الضبط لعدم اشتراط المؤهلات العلمية والقانونية للترشح لشغل مقعد البرلمان، كما أن أعضاء البرلمان حتى وإن امتلكوا المؤهلات الضرورية فإنّ رقابتهم تنصب على تقارير السلطة التنفيذية في مجال الضبط دون العلم بأسرار النشاط الحكومي أو حقيقة ميدان الضبط.¹

إضافة إلى كل ذلك فإنّ هذه الرقابة مرتبطة بالحزب الحائز على الأغلبية من مقاعد البرلمان وعليه يمكن أن تغلب الاعتبارات الحزبية على موضوعية الرقابة وفعاليتها.²

¹ علاّ قاسي: الآليات الداخلية لكفالة الحقوق والحريات الأساسية للإنسان والمواطن، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، العدد 02، 2006، ص 55.

² عوايدي عمار: عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، المرجع السابق، ص 75.

الفرع الثاني: حرية الرأي العام كضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة:

إنّ أقوى ضمانات الحرية إنّما تتمثل في يقظة المعارضة البرلمانية، كما تتمثل فيما يبيديه الرأي العام من قوة في الضغط والتأثير على أعضاء الهيئة النيابية، وما يبيديه الرأي العام من البأس والغيرة على حماية الحقوق والحريات بأسا يخشاه الحاكمين.

فليس باستطاعة أحد أن ينكر أنّ الرأي العام يعد رقيباً على السلطات جميعاً، وإذا حسبت السلطة التشريعية حساباً، فإنّها لن يمكنها أن تقدم على مخالفة الدستور فيما تضعه من قوانين.

لكن مع تعقيدات الحياة، وصعوبة العيش في عصرنا الحاضر، جعلت الرأي العام ينكب على أمور معينة فقط وهي كسبه لقوت يومه، وتوفير احتياجاته الضرورية للعيش بكرامة وجعلته ينصرف عن أمور الدولة ومجريات الأحداث فيها، فانشغال الأفراد بأحوالهم الخاصة وسط تعقيدات الحياة أدى إلى عدم اهتمامهم بشكل كاف بإرادة أحوال المجتمع، وجهلهم بالحقائق السياسية التي تجرى من حولهم.¹

إضافة إلى ذلك فإنّ تأثير الرأي العام على السلطة يشترط أن يكون الأفراد على درجة كبيرة من الوعي، والنضوج، فالرأي العام القوي والفعال يعتمد على عوامل كثيرة منها مدى قوة الوعي السياسي لدى الأفراد ودرجة تقدم المجتمع.²

لكن رغم كل هذا تبقى الحقوق والحريات العامة مقيدة رغم النصوص القانونية التي نصت على ضمان حمايتها.³

¹ مرزوقي عمر: حرية الرأي والتعبير في الجزائر في ظل التحول الديمقراطي (1989-2004)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2005م، ص22.

² وكما يقول بيردو فإنّ الرأي العام لا يختار موضوعاته ولا يستتبط توجيهات يفرضها على الحكام، فالموضوعات التي تشغله إنما هي من عمل أو اقتراح الأحزاب أو الجماعات ذات المصالح والصحف التي تتطرق باسم تلك الجماعات.

³ فخير مثال على ذلك في الواقع العملي، أين أعلنت الحكومة من خلال وزير الاتصال الحرب على جريدة الخبر على عناوين صحيفة مستقلة، أخرج قلاع الديمقراطية وحرية التعبير وحقوق الإنسان في الجزائر. إذ تسارعت الأحداث في أقل من أسبوع، ووجدت جريدة الخبر نفسها في معركة سياسية تحت غطاء قضائي، وشاعت الصدفة أن يتزامن ذلك مع 3 ماي، اليوم العالمي لحرية التعبير، أحد المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، تضعه "الخبر" أساساً مرجعاً رئيسياً في خطها الافتتاحي، الذي لم ولن تحيد عنه، مهما كانت الظروف، ومهما حدث من مساومات. "الخبر" التي ولدت في جو سياسي خاص، كانت نتاج أحداث

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية ودورها في حماية الحقوق والحريات العامة:

يعتبر المجلس الدستوري الجهاز الأساسي الذي يساهم في الضمان والسهل على حماية الدستور والحقوق والحريات العامة، وذلك سواءا تعلق الأمر بالقوانين العضوية أو القوانين العادية المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد بدافع ضمان سمو الدستور وفعاليتها باعتباره القانون الأسمى في البلاد.¹

إذ أنه يعتبر المرجعية الأساسية الذي يستند المجلس الدستوري في رقابته الدستورية المتعلقة بالحقوق والحريات العامة للأفراد ليكفل حقيقة واقعية تجعله بعيدا عن التضارب والتعارض مع القوانين الأخرى²، خاصة في حالة عدم فعالية ازدواجية طرق ممارسة المجلس الدستوري للرقابة، وفيما يتعلق بمحدودية جهات الإخطار.

الفرع الأول: عدم فعالية ازدواجية طرق ممارسة المجلس الدستوري للرقابة:

يساهم المجلس الدستوري في عدة مهمات مسندة إليه عبر نوعين من الرقابة وتتمثل إما في الرقابة السابقة أي قبل صدور القانون وقبل أن يصبح واجب التنفيذ، فهذه الأخيرة تمنع من صدور أي قانون مخالف للدستور، حتى وإن اعتبرت هذه الرقابة ناقصة الفعالية في ضمان الحقوق والحريات العامة.

أكتوبر 1988، خطت خطواتها الأولى في ظرف زمني عريض، دفع فيه الصحفيون ومستخدمو القطاع حياتهم لتكريس مبادئ الديمقراطية وحرية الرأي والتفكير والتعبير، خاضت فيه "الخبر" معارك، مع الجماعات الدموية والظالمين، وأحيانا كثيرة مع السلطات العمومية (الإشهار والرقابة والمتابعات القضائية، وغلق مصادر الخبر والتصريحات الضريبية...) واستطاعت "الخبر" أن تريح هذه المعارك، لأن خزائنها الأوحده هو المواطن هناك في الجزائر العميقة ولا أحد غيره...، ورغم نص الدستور في مادته 42 على عدم المساس بحرية الرأي إلا أن هذه الحرية تبقى مقيدة في الواقع العملي.

¹ بوسالم رابح: المجلس الدستوري الجزائري تنظيمه وطبيعته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص126.

² قوادري صامت جوهري-سكورة آيت يحيى: -التعديل الدستوري دوافعه ومبرراته-دستور الجزائر 1996 نموذجا، الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء التغييرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، يومي 18 و19 ديسمبر 2012م، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، 2012م، ص20.

فالمجلس الدستوري يمارس كذلك الرقابة اللاحقة أي بعد أن يصبح القانون واجب التنفيذ، وكذلك في حالة إذا لم يمر التشريع أو القانون من الرقابة السابقة، فهنا يمكن تدارك عدم دستورية القوانين أما الرقابة اللاحقة إذن فهي احتياطية إلا أنها فشلت في ضمان الحقوق والحريات العامة.

1. نقص فعالية الرقابة السابقة الوقائية في ضمان الحقوق والحريات العامة:

تعتبر الرقابة السابقة بأنها الرقابة التي تمارس قبل أن يدخل القانون حيز النفاذ، أي قبل الإصدار أو التطبيق. ومن الملاحظ أنّ المجلس الدستوري الجزائري في اجتهاد على استقرار الرقابة السابقة على دستورية القوانين العادية ومدى مطابقة القوانين العضوية وقواعد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، ويتم التأكد عليه من قبل غرفتي البرلمان.¹

وتتميز الرقابة السابقة بتفادي تطبيق قوانين غير دستورية، وكذلك سريعة فهي غير مقيدة بأجال محددة إذ تتمثل بمظهرين من الرقابة: رقابة سابقة وجوبية ورقابة سابقة اختيارية.

أ. الرقابة السابقة الوجوبية:

إنّ ممارسة هذه الرقابة ليست تلقائية إذ لا يمكن ممارستها إلا بناء على إخطار من إحدى السلطات المؤهلة دستوريا، وتتمثل القواعد الخاضعة للرقابة الوجوبية في القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، ويكون الإخطار من قبل رئيس الجمهورية عن طريق الأمين العام للحكومة، ويكون الإخطار قبل أن تصبح القواعد واجبة النفاذ أي قبل إصدار هذه الأخيرة وإلا اعتبرت هذه القواعد القانونية غير دستورية.

وتتمثل القواعد الخاضعة للرقابة الوجوبية في القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من

غرفتي البرلمان، ويكون الإخطار من قبل رئيس الجمهورية عن طريق الأمين العام للحكومة.²

¹ بن عبد الله عادل: " العدالة الدستورية في النظام القانوني الجزائري"، م.إ. ق، العدد 04، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008، ص298.

² تنص الفقرة الأخيرة من المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 90-321 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1411 الموافق ال 17 أكتوبر سنة 1990 يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية و هيكلها، و يضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها، الجريدة الرسمية المؤرخة في 17 أكتوبر 1990، العدد 45: " يضطلع الأمين العام للحكومة..... وبهذه الصفة تتمثل مهمته خاصة فيما يأتي... يتابع كل مراحل الإجراء التشريعي لاسيما ما يخص إرسال مشاريع قوانين الحكومة إلى المجلس = الشعبي الوطني، وتسلم اقتراحات القوانين و معالجتها، وأسئلة النواب الكتابية، واستعمال سلطة رئيس الجمهورية الدستورية في إخطار المجلس الدستوري"، لم تنص المراسيم اللاحقة والملغية للمرسوم رقم 90-321 أعلاه، عن تخويل الأمين العام للحكومة

ب. الرقابة السابقة الاختيارية:

إنّ المجلس الدستوري يساهم في ممارسة رقابة اختيارية فيما يتعلق بالمهام والقوانين العادية والتنظيمات، إذ أنّ الإخطار في هذه الحالة يمارس من طرف الهيئات المخولة التي لها الحق في الإخطار المتمثلة في رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، فلا يكون الإخطار مقتصرًا على هيئة معينة بالنسبة لذاك أو لذلك التصرف، على خلاف الرقابة الوجوبية التي يقتصر فيها حق الإخطار على رئيس الجمهورية. وبالعودة إلى نص المادة 144 فقرة 1 من دستور 1996 تنص على أنّ: «رئيس الجمهورية يصدر القانون المصادق عليه من قبل البرلمان في أجل 30 يوما من تاريخ تسليمه إياه...».

ونستنتج أنّ رئيس الجمهورية هو الأوفر حظًا في إخطار المجلس الدستوري كونه الماسك بصلاحيّة الإصدار، فلا شكّ يمنعه من إفضال إرادة الجهات الأخرى المعترفة لها بحق الإخطار، ونلاحظ أنّ الرقابة السابقة الاختيارية لها عيوب إذ تقلل من إمكانيات الرقابة الامتتاع الهيئة المخولة حق الإخطار عن استعمال هذا الحق، ولهذا تعتبر الرقابة اللاحقة وسيلة لتدارك سريان قانون غير دستوري ورقابة لاحقة احتياطية، إلاّ أنّ التجربة أثبتت فشل الرقابة بالشكل الذي تمارس به في ضمان الحقوق والحريات العامة، حيث لم يسجل المجلس الدستوري إلاّ خمس إخطارات سابقة اختيارية.

وإذا قارنا الرقابة السابقة الوجوبية مع الرقابة السابقة الاختيارية، نستنتج أنّ الرقابة السابقة الوجوبية حظيت بالعديد من القوانين الرقابة المجلس الدستوري إذ لا يمكن إجبار السلطات المختصة بإصدار القوانين المتعلقة بحماية القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات العامة وهذا راجع إلى الحدود التي يتمتع بها المجلس الدستوري.

صراحة لمثل هذا الاختصاص: أنظر المرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 18 ذي الحجة عام 1414 الموافق لـ 29 مايو سنة 1994، يحدد الأجهزة والهيكل الداخلية للرئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية المؤرخة في 18 يونيو 1994، العدد 39، أنظر أيضا المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في أول جمادى الأولى عام 1422 الموافق 22 يوليو سنة 2001، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، الجريدة الرسمية المؤرخة في 25 يوليو سنة 2001، العدد 40، تجدر الإشارة أنّه رغم سكوت المرسوم الرئاسي المذكوران عن منح الأمين العام للحكومة، اختصاص استعمال سلطة رئيس الجمهورية الدستورية في إخطار المجلس الدستوري، إلاّ أنه يمارس هذا الاختصاص، أنظر الموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة: " مهام، تنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة"

2. فشل الرقابة اللاحقة الاحتياطية في ضمان الحقوق والحريات العامة:

إنّ الرقابة اللاحقة هي الرقابة التي تمارس على أي تصرف قانوني الذي يدخل حيز التطبيق، ونستنتج من هذه الرقابة بأنّها نفسها نفس الرقابة التي يمارسها القضاء العادي في سياق الرقابة القضائية، فهذه الأخيرة تمارسها المحاكم.

يمكن في إطار الرقابة الممارسة من قبل هيئة قضائية عادية، أي طرف في نزاع ما سواء مدنيا أو تجاريا أن يدفع بعدم دستورية التشريع محل التطبيق على النزاع المعروض على المحكمة، فيمتنع القاضي عن تطبيق القانون إذا قدر عدم دستوريته.¹ على الرغم من اختلاف تنظيم الرقابة اللاحقة في مختلف الدول إلا أن نظام هذا القضاء يندرج تحت نموذجين: أولهما يعهد بالقضاء الدستوري إلى قمة النظام القضائي العادي والمتمثلة في المحكمة العليا وهذا ما يسمى بالنموذج الأمريكي.

ثانيهما يعد إلى جهة ذات اختصاص قضائي ينشأ خصيصا للرقابة على دستورية القوانين وهذا ما سمي بالنموذج الأوروبي وأول مثال له كان في المحكمة الدستورية العليا في النمسا، والمحكمة الألمانية، الإيطالية، الفرنسية والإسبانية.²

تمارس المحاكم العادية والخاصة رقابة لاحقة على دستورية القوانين أي بعد أن يدخل القانون حيز التنفيذ. استوحى المؤسس الدستوري الجزائري الرقابة اللاحقة الاختيارية من هذه النماذج فيما يتعلق رقابة دستورية القوانين العادية والتنظيمات، أمّا المعاهدات والاتفاقيات الدولية فلا تمارس عليها إلا رقابة سابقة اختيارية، إذ لا يمكن تصور انحلال دولة من التزاماتها التي تعهدت بها بحجة أنّها مخالفة للدستور.

ولا يتمكن للمواطن الجزائري من اللجوء إلى المجلس الدستوري وهذا ما ينفي على هذه المؤسسة الطابع القضائي، نلاحظ إضافة إلى ذلك من الناحية الشكلية، أنّ الأحكام التي خصصها الدستور للمجلس الدستوري لم ترد في الفصل المخصص للسلطة القضائية³، إنّما جاءت في فصل آخر متعلق بالرقابة.⁴

¹ Charles cadoux, droit constitutionnel et institution politiques, théorie générale des institutions politiques, 2eme Edition, paris, 1980, p138.

² جمام عزيز: عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص110.

³ ورد في الفصل الثالث المتعلق "بالسلطة القضائية" في الباب الثاني "المتعلق بتنظيم السلطات" من الدستور.

⁴ الفصل الأول من الباب الثالث المخصص لـ "الرقابة والمؤسسات الاستشارية" من الدستور.

إذا كانت الرقابة اللاحقة تمارسها المحاكم، فالمجلس الدستوري لا يمكن اعتباره محكمة لأنّ المحاكم المذكورة سابقا يمكن للفرد اللجوء إليها على عكس المواطن الجزائري الذي لا يمكن له اللجوء إلى المجلس وهذا ما ينفي الطابع القضائي لهذه المؤسسة.¹

تثير حصيلة المجلس الدستوري في مجال الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين مسألة عدم فعالية نظام الرقابة وذلك بالنظر إلى عدد القرارات التي أصدرها المجلس والمتمثلة في ستة قرارات منذ تأسيسه لإضفاء الفعالية المتضمنة على المجلس الدستوري للرقابة على دستورية القوانين وذلك بإعادة صياغة النظام الإجرائي لعمل المجلس الدستوري وذلك عن طريق توسيع حق الإخطار وتكريس الاستقلالية الفعلية للهيئة.²

¹ جمام عزيز: عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص112.

² المرجع نفسه: ص113.

الفرع الثاني: محدودية جهات الإخطار:

يقتصر حق إخطار المجلس الدستوري على هيئات سياسية محدودة جداً، بحيث استبعد الأفراد من ممارسة هذا الحق، وبالرجوع إلى اجتهاد المجلس الدستوري وإلى النظام المحدد لقواعد عمله، نلاحظ أن هناك حالات للإخطار الذاتي للمجلس الدستوري.

1. اقتصار حق الإخطار على هيئات سياسية محددة:

لقد امتد حق الإخطار في ظل الدستور الجزائري إلى رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من خمسين نائباً أو ثلاثين عضواً في مجلس الأمة، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 107 من الدستور الحالي.

ويمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أنّ الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وتحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه الحالة بموجب قانون عضوي، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 188 من الدستور.

ويتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار.

وفي حال وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفض هذا الأجل إلى عشرة أيام، وعندما يخطر المجلس الدستوري على أساس نص المادة 188 من الدستور، فإنّ قراره يصدر خلال الأشهر الأربعة التي تلي تاريخ إخطاره، ويمكن تمديد هذا الأجل مرة واحدة لمدة أقصاها أربعة أشهر، بناء على قرار مسبب من المجلس ويبلغ إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار.

ويحدد المجلس الدستوري قواعد عمله، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 189 من الدستور.

2. حالات الإخطار الذاتي للمجلس الدستوري:

يقصد بالإخطار الذاتي، تدخل المجلس الدستوري للفصل في دستورية تصرف ما، بدون أن يكون ذلك بناء على إخطار من قبل إحدى الهيئة المخولة دستورياً حق الإخطار، وبدون أن يخوله الدستور هذا الحق، فهو إخطار المجلس الدستوري بنفسه، ولا يتقيد المجلس الدستوري بطلبات صاحب الإخطار، فله إلى جانب أحكام المطالب بالفصل في دستورتها، أن يثير من تلقاء نفسه عدم دستورية أحكام أخرى في النص القانوني المحال عليه¹، وهو ما لا يمكن أن تقوم به هيئة قضائية².

¹ Benhenni abdelkader, le conseil constitutionnel, organisation et compétence, in le conseil constitutionnel, faxcule 1, Alger, 1991, p72.

² Arletre heyman doat, libertés publiques et droits de l'homme, 3^{ème} Edition, L.G.D.J, paris, 1994, p 123.

المبحث الثاني: مبدأ المشروعية ودور الرقابة القضائية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة:

يعتبر مبدأ المشروعية العمود الفقري لبناء النظام القانوني في الدولة، لذلك نجده يسعى إلى إقامة التوازن بين الحقوق والحريات ويوضح للدولة كل سلطاتها وقدراتها، فوضع حد لسلطات ضبط المشروعية يهدف إلى ضمان احترام حقوق وحريات الأفراد المقرر في الدستور والقوانين وحمايتها من أي إساءة أو تعسف في استخدام السلطة من جانب الإدارة من خلال نطاق تطبيق مبدأ المشروعية، ودور الرقابة القضائية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة.

المطلب الأول: نطاق تطبيق مبدأ المشروعية:

إنّ مبدأ المشروعية وما يعينه من التزام للإدارة، أثناء ممارستها لأعمالها هو احترام قواعد القانون عند إصدارها لتصرفاتها، ويمثل خضوعها لقواعد القانون قيد من القيود الواردة في حرية الإدارة إذ أن المشرع جعل هذا المبدأ ضابط يجب احترامه.

الفرع الأول: السلطة التقديرية:

تتمتع الإدارة أثناء ممارستها بنشاط معين بكامل الحرية في إتيان تصرف معين أو الامتناع عن إتيانه، كما لها الحق في تقدير التدخل لمواجهة ظرف معين وتحديد وقت هذا التدخل لمواجهة، ولهذا يمكن القول أنّ الإدارة تكون سلطاتها مقيدة إذا ما تم تحديد مسلكها مسبقاً في القانون وفي هذه الحالة يكون عملها روتيني، وإلاّ تتحول إلى مجرد أداة تنفيذ.

ويبرر منح الإدارة سلطة التقدير بأن الصالح العام كثيراً ما يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفقاً لمقتضياته كون أنّ الإدارة هي الأقدر على مواجهة الأوضاع ذلك أن المشرع لا يمكنه وضع مقاييس دقيقة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها¹، وما يجب الإشارة إليه أن الإدارة في أغلب تصرفاتها هي مقيدة في جانب منها ولها سلطة التقدير في الجانب الآخر، والسلطة التقديرية لا تجد مصدرها فقط في المصادر الرسمية كالتشريع، حيث لا توجد هذه السلطة بمجرد تخلف نصوص أمرة أو ناهية، بل يجب من جانب آخر أن يكون القضاء لم يضع قيوداً جديدة على تصرفات الإدارة في أمر معين يراها لازمة لتحقيق العدالة ولحسن سير المرافق العامة.

¹ بوسيني عبد الغني عبد الله: ولاية القضاء على الأعمال الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.س.ن، ص 40.

ومنه فإنّ الإدارة تتمتع بقدر من الحرية في اتخاذ تصرفاتها يجعل من نطاق مبدأ المشروعية يضيق وتتوقف حدوده عند استناد التصرف للأساس القانوني، وصدوره من سلطة مختصة، دون أن يتعداه، مما يتعين معه تحديد مجال هذه السلطة ومدى خضوع الإدارة في ممارستها للقضاء.¹

الفرع الثاني: أعمال السيادة:

إنّ مجلس القضاء الفرنسي له دور في خلق نظرية "أعمال السيادة" التي مفادها خروج طائفة معينة من أعمال الإدارة وإفلاتها من الخضوع لرقابة القضاء عاديًا كان أو إداريًا، وهذا نظرًا لارتباطها بسيادة الدولة الداخلية أو الخارجية، إذ أنّه اعتبرت هذه الأخيرة خروجًا صريحًا على مبدأ المشروعية.

وتختلف هذه النظرية عن نظرية الظروف الاستثنائية التي تخرج نوعًا ما من حدة المبدأ بعكس أعمال السيادة التي تخرج عن رقابة القضاء كليًا، مما يضيف خطورة على هذه الأعمال إذ ما لجأت السلطة التنفيذية إليها فلا يجد الأفراد بذلك أي وسيلة للدفاع عن أنفسهم، لأنّ القضاء لا يمكنه إطلاقًا التعقيب على هذه الأعمال.²

الفرع الثالث: تجاوز السلطة التنفيذية للسلطات الأخرى:

تمنح للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة تمتاز بها أثناء حالات الطوارئ بهدف استمرارية حسن سير المرافق العامة والحفاظ على أمن الدولة وصيانتها، وهذا ما يجعلها في بعض الأحيان تفوق الحدود الممنوحة لها في الظروف العادية³، إلّا أنّ هذا لا يعني أنها خرجت على مبدأ المشروعية بل العكس فهي تساهم ببقاء الدولة وذلك بغية الحفاظ على حقوق والحريات العامة للأفراد في المجتمع وفتح المجال لاستمرار الحياة، إلّا أنّ هذا التجاوز لا يكون إلّا عندما يقرره القانون على سبيل المثال: كأن تقوم الإدارة المركزية الممثلة في الوزير الأول

¹ هادف فيصل-بن تونسي سهشمين-بن ستول عبد الرحمن: دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السادسة عشر، 2008م، ص07.

² بن كدة نور الدين: مبدأ المشروعية في القرار الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015م، ص14.

³ أبو زيد محمد عبد الحميد: مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، 1996، ص95.

بإصدار مرسوم تنفيذي يمس إحدى المجالات المخولة أصلاً للبرلمان¹، هذا ما نصت عليه المادة 40 من الدستور الساري المفعول.²

الفرع الرابع: الظروف الاستثنائية:

إنّ الإدارة أثناء مواجهتها الظروف غير العادية فإنها تستطيع التحلل أي لا تلتزم بالقانون، فهذا ما يؤدي بالضرورة إلى المساس بمبدأ المشروعية والعمل خارج نطاق مصادره لأن الوضعية الاستثنائية لا يمكن السيطرة عليها إلا بسلطات استثنائية³، إذ أنّ الهدف من كل هذا أن الدولة انتقلت من مشروعية استثنائية سعياً وراء الحفاظ على الحقوق والحريات العامة للأفراد، والحفاظ على النظام العام والآداب العامة.⁴

الفرع الخامس: مبدأ المشروعية من ضمانات حقوق الإنسان:

يستوجب على الدولة احترام الالتزامات الدولية وبالأخص ما يتعلق بحماية حقوق الإنسان التي تستمد أغلب أسسها القانونية من مضمون الاتفاقيات الدولية أو ما يعرف بالقانون الدولي لحقوق الإنسان فهي تتمتع بالصيغة القانونية، لذلك يرى معظم الفقهاء بأنّ الاتفاقيات لها قيمة قانونية أعلى من النصوص القانونية الداخلية، وكذلك هناك بعض الفقهاء من يرون أنّ الاتفاقيات الدولية في مرتبة تفل عن مرتبة تفل عن مرتبة الدستور ولكنها تفل عن التشريعات العادية، فمهما تكن مرتبة الاتفاقيات الدولية، إلا أنّ الشيء الأكيد وهو أنّ مبدأ المشروعية يمثل ضمانات لحقوق وحريات الأفراد.⁵

¹ مرخوفي جمال: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-2015م، ص141.

² أنظر نص المادة 140 من الدستور.

³ جغلول زغدود: مضمون الحريات الأساسية في ظل الظروف الاستثنائية (حالات الطوارئ العالمية) - قراءة في قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، من أعمال الملتقى الدولي الثالث حول "دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية"، الجزء الأول، المنظم يومي 28-29 أبريل 2010 بالقطب الجامعي الجديد - حي الشط- الوادي، ص 141.

⁴ شاشوا نور الدين: الحقوق السياسية والمدنية وحمايتها في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، 2006، ص100.

⁵ دجال صالح: حماية الحريات ودولة القانون، المرجع السابق، ص186.

المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة:

يعتبر القضاء الإداري سلطة مستقلة، إذ أنه يضيف طابع الهيئة أو السلطة على القضاء، والغرض المقصود هو واحد ويتمثل في تحقيق مبدأ المشروعية، حماية الحقوق والحريات العامة، بمعنى إرساء سيادة القانون، والقول بأنّ هذا الهدف من شأنه أن يؤدي إلى تشكيل حكومة القضاة يعد غير مؤسس، بحيث أن طبيعة صلاحية القاضي تكمن في الرقابة وليس التصرف.

من جهة، إنّ صلاحية البت في النزاعات القضائية المطروحة أمامه تمتد لتخول للقاضي الإداري سلطة التدخل في التدبير الإداري، إذ ليس له أن يحل محل الإدارة، أو أن يوجه لها أوامر من جهة أخرى، وجد القاضي الإداري أن سلطته تتوقف عند إصدار الحكم، فلم يعد يتحكم في تنفيذ الحكم في الآثار المترتبة عنه.

الفرع الأول: مدى رقابة القاضي للعمل الإداري:

يعتبر منع القضاء من الحلول محل الإدارة نتيجة منطقية لمبدأ عام يتمثل في أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير، وتقف سلطته عند حد بيان موقف القانون من التصرف أو العمل محل الطعن القضائي الذي يعرض عليه، دون أن يحل محل الإدارة عن طريق استخلاص النتائج التي تترتب عن حكم القانون، ويتخذ ما يقتضيه من قرارات (أولاً).

إذا كان مبدأ المشروعية يقتضي أن تنقيد الإدارة في جميع تصرفاتها بالقواعد القانونية الموضوعية في ظل الظروف العادية، فإنه قد يحدث أن تتغير تلك الظروف، فتلجأ الإدارة لمواجهة الأزمة التي سببتها الظروف الاستثنائية إلى استخدام أساليب متنوعة قد تكون مخالفة للقواعد القانونية القائمة قصد الحفاظ على النظام العام في الدولة واستمرارية خدمات المرافق العامة. فلا يسع للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة في بعض الأمور التي تكون من صميم سلطات السلطة التنفيذية (ثانياً).

1. بين الامتناع عن الحل محل الإدارة وضرورة تجاوزه:

يمارس القاضي الإداري مبدئياً رقابته على أعمال الإدارة بعد تحريك دعوى من طرف أصحاب الصفة والمصلحة ضد الأعمال الإدارية غير المشروعة والأعمال الإدارية الضارة.¹ إن القضاء الإداري لا يستطيع أن يحل محل الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، ذلك أن إصدار مثل هذه القرارات يدخل في جوهر وظيفة الإدارة. فإذا قامت الإدارة وأصدرت قراراً تغاضت فيه أحد موظفيها في الترقية، رغم استحقاقه لها فلا يدخل في سلطة القضاء الإداري الحكم بترقية الموظف إذا ما طلب ذلك الطاعن في دعواه، لأن الحكم بالترقية معناه حلول القضاء محل الإدارة في إصدار قرار الترقية، فالقضاء لا يستطيع إلا أن يقضي في هذه الحالة بإلغاء قرار الترقية المطعون فيه إذا شابه وجه عدم المشروعية.² وإذا رفضت الإدارة مثلاً تعيين موظف في وظيفة بطلبها، أو في وظيفة تتعادل مع درجته المالية، فأقام الموظف طعناً ملتمساً إلغاء قرار الرفض والحكم على الإدارة بترقيته. فلا يكون بمقدور القضاء إلا أن يقضي بالإلغاء. في حالة التحقق من عدم مشروعية القرار، دون الحكم بالتعيين في الوظيفة. ذلك أن الترقية بذاتها من صميم اختصاص الإدارة، فلا يجوز للقاضي الإداري وفقاً للمبدأ العام الحل محل الإدارة مهما كلف الأمر.

وأفضل مثال على ذلك قضية السيدة عائشة راتب³، أين اعتبرت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن: «ليس للمحكمة أي رقابة على المناسبات التي تحمل الإدارة على تقدير الملائمة وعدم الملائمة في إصدار قرارها، أو على الاعتبارات التي تراعيها تنطوي في ذاتها

¹ عوايدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن، ص 100.

² أبو زيد مصطفى: القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، د.س.ن، ص 610-668.

³ وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيدة عائشة راتب كانت قد حصلت على إجازة القوانين المصرية عام 1949 بتقدير جيد جداً، وهي من الدرجات التي تؤهلها لشغل إحدى الوظائف القضائية، وقد تقدمت للتعيين في إحدى الوظائف القضائية بمجلس الدولة بناء على الإعلان الذي نشره المجلس في هذا الشأن، وقد ترقبت الفوز بإحدى تلك الوظائف نظراً لتربيتها المتقدم بين أقرانها المتقدمين للتعيين في تلك السنة. إلا أن قرار التعيين صدر خالياً من اسمها رغم أحقيتها القانونية في التعيين مما ينطوي على إساءة استعمال السلطة. لذلك طعنت في تعيين الطالب الذي حل محلها في هذا القرار. وقد تناولت المدعية - في عريضة الدعوى التي تقدمت بها - حقوق المرأة وما وصلت إليه في البلاد الأجنبية، وأوضحت أن إنكار تلك الحقوق إنما يرجع إلى الرجال الذين يفكرون بعقلية قديمة وموروثة من تقاليد الأجيال البالية، وانتهت من هذا العرض إلى أن عدم تعيينها ينطوي على إساءة استعمال السلطة، مما يستوجب الإلغاء والتعويض. الحكم الصادر في الدعوى رقم 33 لسنة 4 قضائية بتاريخ 1952/2/20، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، منازعات الوظيفة العمومية، 2007.

على إساءة استعمال السلطة، ذلك أنّ الإدارة في تقدير ظروف الأمر الإداري وملائمة إصداره تحتاج بطبيعتها وظيفتها إلى قسط كبير من حرية تقدير مناسبات العمل وملابساته ووزن مختلف السبل التي تصح أن تسلكها لتتخير منها أفضلها فيما تجرّيه من تصرفات».

وأضافت المحكمة: «أن قصر بعض الوظائف على الرجال دون النساء لا يعدو أن يكون وزنا المناسبات التعيين في هذه الوظائف تراعي فيه الإدارة بمقتضى سلطتها الإدارية شتى الاعتبارات من أحوال الوظيفة وملابساتها وظروف البيئة وأوضاع العرف والتقاليد، دون أن يحط ذلك من قيمة المرأة ولا أن ينال من كرامتها ولا خفض من مستواها الأدبي أو الثقافي، وإنّما هو تخيير الإدارة في مجال تنفرد فيه لملائمة التعيين في وظيفة بذاتها بحسب ظروف الحال وملابساته كما قدرتها هي، وليس في ذلك إخلال بمبدأ المساواة قانونا. ومن ثمّ فلا معقب للإدارة على تقديرها ما دام قد خلا من إساءة استعمال السلطة». وقضت المحكمة في هذه القضية برفض الدعوى.

لكن إذا كان القاضي لا يحل محل الإدارة في أداء عمل يدخل ضمن اختصاصه، فإنّه يملك أن يعقب على أي تصرف بأن يبين حكم القانون فيما هو متنازع عليه، فله بذلك أن يوضح من هو الأولى قانونا بالترقية. وهو بذلك لا يحل محل الإدارة في تقرير ترقية بل يكفي بتنبية الإدارة إلى حكم القانون لتتخذ إجراءات الترقية بقرار منها¹، إذ يرتبط الاختصاص المقيد للإدارة بفكرة المشروعية ارتباطا وثيقا، ولذلك فإنّ الإدارة تخضع في ممارسته للرقابة القضائية. إنّ مضمون الرقابة على أعمال الإدارة هو التحقق من مدى مراعاة الشروط التي يتطلبها القانون، فيكون القضاء بالتالي تفحص أعمال الإدارة غير المشروعة، أي المخالفة لما نص عليه القانون.

فوفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، إذا تعرض القاضي لبحث ملائمة العمل الإداري قد يجعل من نفسه سلطة رئاسية على جهة الإدارة، إذ يتدخل في صميم عملها ويحل محلها في مباشرة وظيفتها، مع ذلك فقد تجاوز القاضي الإداري أحيانا المبدأ العام، فتدخل وبحث في ملائمة بعض عناصر القرار الإداري التي كانت متروكة في الأصل لتقدير الإدارة².

¹ زرايقية عبد اللطيف: الرقابة القانونية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص 208.

² كامل ليلي: الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، القاهرة، ط2، د.س.ن، ص 77.

ويقر القضاء السلطة التقديرية للإدارة إذا كانت بعيدة عن التعسف، وهذا الأمر يتبين خاصة في القرارات الضبطية وقرارات الوظيف العمومي، حيث تقييد بموجبها الإدارة بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل صيانة النظام العام وحسن سير المرفق العام.¹ وهي بذلك تمس حقوق الأفراد وتقييد حرياتهم، لأنها تتضمن أوامر ونواهي وتقرر في الغالب عقوبات توقع على مخالفيها، لذلك فإن الرقابة على حدود هذه القرارات تعد من أهم ضمانات الحريات العامة تجاه سلطات الإدارة.

هكذا يجوز للقاضي الإداري أن يتعرض استثناء لتقدير الملائمة في إجراء معين حين يبحث عن التناسب بين خطورة وأهمية الوقائع الثابتة والإجراء المتخذ، وذلك في حالة ما لم يكن القانون قد حسم هذه الملائمة.

من هنا حرص القضاء الإداري على فرض رقابة صارمة على السلطة التقديرية للإدارة سواء عند قيامها بوضع قراراتها أو عند رفضها ذلك، أي الامتناع عن اتخاذ هذه القرارات يعد تدخلا صريحا في مراقبة الإدارة بصدده تقدير ملائمة تصرفاتها.

وهو الأمر الذي دفع الفقه إلى القول بأن الملائمة في هذه الحالة هي عنصر من عناصر المشروعية أو أحد شروطها، فإن هذه العناصر محل الرقابة تنتقل من نطاق الملائمة إلى نطاق المشروعية.²

2. الظروف الاستثنائية وتقدير الملائمة:

لا يكفي أن تدعي للإدارة بوجود ظروف استثنائية لكي تبرر الإجراءات غير المشروعة، التي اتخذتها، بل لابد أن يقتنع القاضي بما ادعته الإدارة. فإذا اقتنع بذلك فإنه يرتب نتيجة هامة في هذا الصدد. وهي اعتبار التصرف الذي اتخذته والذي يعد من المفروض غير مشروع لو اتخذ في ظروف عادية بمثابة مشروع. معنى ذلك أن الرقابة التي يمارسها القاضي في الظروف الاستثنائية تختلف عن تلك التي يمارسها في الظروف العادية، إذ يمتنع عن اعتبار مخالفة عناصر القرار الإداري مساس المشروعية في نزاعات معينة.

¹ عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار المعارف، القاهرة، ط1، د.س.ن، ص282.

² كامل ليلي: الرقابة على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص85.

لذا امتنع القاضي عن الحلول محل الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أن المساس والاعتداءات المتكررة على حقوق الإنسان جعلت القضاء الإداري بعيد النظر في رقابة مدى ملائمة القرار الإداري، معتبرا أنه الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات العامة.

فإن امتناع القاضي عن الحلول محل الإدارة لاسيما في الظروف الاستثنائية قد يكون له أثر رجعي إيجابي أو سلبي على الحقوق والحريات الأساسية، لكن الأمر الذي يجب أن نتغاضاه أنه ملزم بالموازنة بين الظروف السياسية، استمرارية المرافق العامة والشرعية.¹ غير أن هذا لا يعني أن القاضي الإداري يكتفي عند ممارسته لرقابته على أعمال الإدارة غير المشروعة، إلغاء تلك القرارات دون السعي إلى توجيه الإدارة وتمكين المتقاضين من كافة حقوقه، لغرض واحد وهو فاعلية القرار الإداري.²

وفي إطار هذه الرقابة، لا يصبح القاضي الإداري مجرد قاض يختص بالفصل في المنازعات الإدارية على أساس سن قواعد القانون السائدة، كما هو الشأن بالنسبة للقضاء العادي، وإنما يصبح إضافة إلى ذلك قاضي الملائمة. ينظر في هذه الحالة بالإضافة إلى قواعد القانون، إلى الظروف والمعطيات التي أحاطت بالقرار المتخذ، ومدى تقدير الإدارة لهذه الظروف، الأمر الذي أدى بالفقه إلى تشبه القاضي بالرئيس الإداري الأعلى.³

¹ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الموافق عليه من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 ديسمبر 1966، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989، ونشر في الجريدة الرسمية عدد 11 لسنة 1997 حيث تنص المادة 2 منه على هذا الوضع: "يجوز للدول الأطراف في الاتفاقية الحالية في أوقات الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة، والتي يعلن عن وجودها بصفة رسمية أن تتخذ من الإجراءات ما يحلها من التزاماتها طبقا للاتفاقية الحالية، إلى المدعي الذي تقتضيه بدقة متطلبات... الوضع".

إن هذا النص يشير إلى اعتراف دولي اتفاقي حول مسألة إمكانية وضع نظام قانوني داخلي للظروف الاستثنائية. وبناء على ذلك لا يوجد أي تناقض بين القانون الدولي والقانون الداخلي للدولة، التي وضعت القواعد الاستثنائية. وإن كان العمد قد وضع بعض الضوابط في هذا الصدد أشارت إليه الفقرة 2 من تلك المادة وتجدر الإشارة أن الجزائر انضمت إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في سنة 1989، وطبقا للمادة 150 من دستور 1996، فإن الاتفاقية الدولية تعد المصدر الثاني للمشروعية بعد الدستور وقبل التشريع.

² Laraba Ahmed, le régime juridique de la gestion des crises, conseil de la nation, commissions de la défense nationale, première journées d'études parlementaires sur la défense nationale, « pour un débat citoyen sur la défense nationale », Alger, le 11-12 novembre 2001, Edition ANEP, Alger, p 107.

³ Marcel waline , entendue et limite du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration, 1956, p 29.

ونظرا لأهمية تلك الرقابة على الحقوق والحريات العامة، فإنَّ أهميتها تتضاعف في ظل الظروف الاستثنائية، حيث تتسع السلطات الاستثنائية التي تتمتع بها الإدارة من أجل مواجهة الأزمة. وبترتب على ذلك تعرض حريات الأفراد للاعتداء من قبل الإدارة بدرجة كبيرة تفوق ما تقوم به في ظل الظروف العادية. لهذا فإنَّ رقابة القاضي الإداري هنا من المفروض أن تكون أكثر عمقا، إذ يجب أن يتوافق الإجراء الاستثنائي مع خطورة الوقائع. بمعنى لكي يكون الإجراء الاستثنائي المتخذ في ظل الظروف الاستثنائية مشروعاً، لابد أن يكون ضرورياً ولامتماً، وأن يكون هو الإجراء الوحيد أمام الإدارة.

الفرع الثاني: عدم توجيه أوامر للإدارة وسلطات القاضي في مواجهتها:

يعتبر القضاء الإداري استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات أنه لا يستطيع أن يصدر أوامر صريحة للإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن العمل، تبعاً لهذا الموقف، فإنّ المبدأ الدستوري هو الذي يضي طابع عدم اختصاص القاضي الإداري في هذا المجال، بالمقابل في حالة تخويل صلاحيات معينة للقاضي الإداري قصد توجيه أوامر للإدارة من طرف المشرع، قد يثور التناقض مع القاعدة العامة (أولاً). إنّ دور القاضي لا يقتصر عند إصدار الحكم بل يمتد إلى ضرورة ضمان تنفيذه حماية الحقوق وحريات الأفراد، في هذا الإطار تتبين مدى سلطات القاضي في مواجهة الإدارة (ثانياً).

1. صلاحيات القاضي الإداري إزاء الإدارة:

يقصد بمبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة أنه لا يجوز للقاضي أثناء الفصل في المنازعة المطروحة عليه توجيه أمر إلى الإدارة بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل معين سواء كان ذلك بمناسبة دعوى الإلغاء أو دعاوي القضاء الكامل.¹

ذهب الفقه إلى التفرقة بين منازعات الإلغاء ومنازعات القضاء الكامل من حيث سلطات القاضي الإداري في التصدي إليها، باقتضاره على إلغاء القرار أو رفضه في دعوى الإلغاء دون أن يتعدى ذلك إلى إلزامها بإصدار قرار آخر، كقرار تعيين موظف أو ترقيته، أو أمرها بتعديل قرارها سواء كان قراراً فردياً أو لائحياً، واتساع سلطاته في دعوى القضاء الكامل إلى سلطة تحديد الحق والحكم بالتعويض، دون أن يتعدى ذلك بأمرها بدفع التعويض، أو الأمر بإلغاء أو تنفيذ الأشغال العمومية. ومجلس الدولة في إحدى قراراته رفض توسيع سلطة القاضي الإداري خارج نطاق ما هو معروف تقليدياً بقوله: «ليس بإمكان القاضي الإداري أن يصدر أوامر أو تعليمات للإدارة، فهو لا يستطيع أن يلزمها بالقيام بعمل، وأن سلطته تقتصر فقط على إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويضات».² وعليه استقرت أحكام القضاء الإداري على عدم

¹ سلطاني أمينة-مزياني فريدة: "مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2011، ص124.

² قرار مجلس الدولة المؤرخ في 15-07-2002، الغرفة الإدارية الرابعة، قضية (ب.و.ج) ضد مديرية المصالح الفلاحية بوهران، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص161.

جواز توجيه أوامر للإدارة والتوقف عند إقرار المشروعية من عدمها فقط.¹ لكن تبعا لذلك باستطاعة القاضي الإداري أن يخلق استثناءات القاعدة العامة بناء على نص قانوني على إمكانية إلزام الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل تمكين الفرد من حقوقه، لذا استند القاضي الإداري على هذه النصوص التبرير توجيه أوامر للإدارة، وذلك في الموضوع أو الاستعجال.

خلافاً للمبدأ العام المتضمن عدم جواز توجيه أوامر للإدارة، تجرأ القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة سواء بصيغة صريحة أو ضمنية،² رغم انعدام نصوص تمنع القضاء الإداري توجيه أوامر للإدارة اتخذ القاضي موقفاً سلبياً في هذا المجال، المجال الذي جعله يضيق من دائرة صلاحياته، ويحد من فعالية رقابته على أعمال الإدارة، هذا الوضع من شأنه الإضرار بحقوق وحريات الأفراد، لذا نستطيع القول أن تفعيل سلطة القاضي الإداري لا تقتصر على النصوص بل على كفاءته وجرأته عند القيام بمهامه قصد حماية حقوق وحريات الأفراد، فالحل ليس في التهرب وتفادي البت في النزاعات، بل في مواجهتها واتخاذ موقف معقول إزاءها، وهذا من شأنه فرض وجود السلطة القضائية.

¹ بن صاولي شفيقة: إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010، ص 352.

² براهيم فيزة: الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2012، ص46.

كما أكد مجلس الدولة الجزائري على هذا الحضر صراحة في بعض قراراته، حيث قضى في قضية بورطل رشيد ضد والي ولاية ميله ومن معه مؤكداً في قراره الصادر عن الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء قسنطينة المؤرخ في 08/03/1999 الذي جاء فيه: حيث أنّ الدعوى الحالية ترمي إلى أمر والي ولاية ميله ومدير الإصلاح الفلاحي بإعادة إدماج المدعو بورطل رشيد في الوظيف العمومي أو منحه مستثمرة على سبيل الاستفادة الفردية. حيث أنه لا يمكن للقاضي الإداري أن يأمر الإدارة وبالتالي فإنّ قضاة الدرجة الأولى على صواب عندما رفض الطلب.

وفي قرار آخر رقم 013894 الصادر بتاريخ 20/04/2004 بين السيد (ف.ب) ووالي ولاية تلمسان ومن معه حيث جاء في أحد حيثياته: "وهذا ما يؤدي إلى ما هو مستقر قضاء، كون القاضي الإداري ليس من اختصاصه إلقاء أوامر على الإدارة حول ما يدخل ضمن صلاحياتها الخاصة".

نتلخص وقائع القضية في أن السيد (ف.ب) رفع دعواه ضد والي ولاية تلمسان طالبا الحكم على المدعي عليه بإتمام إجراءات بيع السكن محل النزاع.

2. سلطات القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام القضائية:

إنّ المشرع الجزائري أوجد وسائل قضائية تهدف إلى قهر امتناع الإدارة أو مماطلتها في تنفيذ أحكام القضاء، فالمستفيد من الحكم الإداري يجب أن يكون مثابراً، وألاً يصيبه الإحباط رغم أن هناك عراقيل أثناء مراحل التقاضي بالإضافة إلى وجود نفقات كثيرة وباهظة. لهذا فإنّ هذا الأخير يصطدم بامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر لصالحه، فعليه أن يلجأ مرة أخرى إلى القضاء الاستصدار حكم آخر نتيجة تعسف الإدارة لتجاهلها للشئ المقضي به ويشكل دائماً تجاوز السلطة، بحيث يستطيع القاضي أن يصدر حكماً بإلغاء القرار الإيجابي أو السلبي بالامتناع عن التنفيذ، وهذا ما يعطي للمحكوم له الحق في رفع دعوى جديدة لإلغاء قرار الإدارة، إذ يشكل هذا الفعل خطأ من شأنه ترتب مسؤولية السلطة العامة وموضوعاً للحكم بالغرامة التهديدية.¹

¹ زروقة فريد: دور القاضي الإداري في حماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014، ص64.

خاتمة

خاتمة:

لقد تطرقنا في هذه المذكرة إلى موضوع هام يتعلق بسلطة الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة والتي نلخص إلى أنه كلما رسخت المركزية الإدارية كلما رسخت أصول الديمقراطية في دولة من الدول ازدهرت اللامركزية فيها، ومن ثمّ فسلطات رئيس الدولة الإدارية تختلف ضيفا واتساعا بحسب نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة.

فالإدارة المركزية تلعب دورا أساسيا في تحقيق الأمن القانوني نتيجة لما توفرت من مقومات تضمن حسن سير العدالة وذلك لا يتحقق إلا عن طريق فرض حكم القانون وسيادته على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية وسائر المرافق العامة كما أنّها تساهم في عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية المختلفة مما يؤدي إلى توحيد سياستها ونشاطاتها ودولة القانون لا يمكن أن تقوم إلا بتعزيز الحقوق والحريات العامة للأفراد وعدم تقيدها لأنّ معظم النصوص عالمية أو وطنية نتفق على مبدأ جوهرية، وهو سيادة القانون باعتباره السياق الكبير الذي يشمل كل حقوق الإنسان داخل الدولة ويحميها من الانتهاكات.

من خلال دراستنا لهذا الموضوع ظهرت مجموعة من النقائص والصعوبات التي تحولت أيضا دون التكريس الفعلي لسلطة الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة وهو الأمر الذي يؤثر حتما على حماية الحقوق والحريات العامة، إذ لا يفوتنا أن نسلط الضوء على مجموعة من الاقتراحات لعل أهمها:

- ضرورة تفعيل رقابة المجلس الدستوري وإزالة مختلف القيود عنه، لاسيما إعادة النظر في آلية إخطار المجلس الدستوري أو على الأقل تعميم عملية تحريك الرقابة الدستورية على نواب وأعضاء غرفتي البرلمان.
- يجب أن يلعب القضاء الإداري الجزائري دورا بارزا من خلال مساهمته في العملية التشريعية، ما دام أنّ عرض مشاريع الحكومة عليه هو التزام دستوري، فإنّ استطاع أن يساهم إيجابيا في سن تشريعات مثالية بالنسبة لحريات المواطن وحقوقه، يكون فعلا مساهما في ضمانها، وكفالة ممارستها.

- وإن لم يتسنى له ذلك، فإنّ الفرصة ستكون مواتية مرة ثانية في تقويم ما بعد تنفيذ تلك التشريعات، من خلال ضرورة تحليه بالجرأة في مواجهة أعمال الإدارة.
- باعتبار القاضي الإداري بحكم القانون حامي للحقوق والحريات العامة والحارس الأمين لمبدأ المشروعية يجب أن يتدخل بقوة القانون لضمان هذه الحقوق والحريات العامة كلما خرق رجل الإدارة قاعدة التوازن بين مفهومي النظام العام والحرية.
- إنّ مبدأ المشروعية يجسد أهم ركيزة تقوم عليها الدولة وكذلك يعد أقوى ضمانات تمنحها للأفراد في سبيل حماية حقوقهم، فهي تحقق كفالة جديّة من الناحية النظرية لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة الإدارة فإنّ هذا لا يكفي وحده إلا بوجود ضمانات تعمل على تأكيده والتي لا تكون أفضل من الرقابة القضائية لضمان المشروعية دون إنكار دور الرقابة الإدارية الذاتية للقرارات.
- وإذا أخذنا بعين الاعتبار هذه النقائص وتم استدراكها من قبل المشرع الجزائري، يمكن للإدارة المركزية التخلص من العراقيل التي تواجهها لضمان حماية الحقوق والحريات العامة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية:

أ. النصوص التشريعية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996 والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ج.ر، 76 لـ 08 ديسمبر 1996 والمعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002م، والمتضمن تعديل الدستور، ج.ر 25 لـ أبريل سنة 2002 والمعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008م، والمتضمن تعديل الدستور، ج.ر 63 لـ 16 نوفمبر سنة 2008، والمعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر 14 لـ 07 مارس 2016 المبادرة بمشروع تعديل الدستور جاءت من رئيس الجمهورية، دون عرضه على الاستفتاء الشعبي، طبقاً للمادة 176 من الدستور.

ب. النصوص الرئاسية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27/10/1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (ج.ر.ج.ج.د.ش)، عدد 76، لسنة 1999.

2. المرسوم الرئاسي رقم 92/44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر لسنة 1992 عدد 10.

3. المرسوم الرئاسي رقم 91/196 المؤرخ في 04 جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار، ج.ر لسنة 1991 عدد 29.

ج. النصوص التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي رقم 91/01 المؤرخ في 19 جانفي 1991 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية.

ثانيا: الكتب:

أ. المراجع باللغة العربية:

1. أبو زيد محمد عبد الحميد: مبادئ الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، 1996.
2. أبو زيد مصطفى: القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، د.س.ن.
3. أو صديق فوزي: النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، د.س.ن.
4. بعلي الصغير محمد: القانون الإداري التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار النشر للعلوم والتوزيع، الجزائر، ط1، 2004.
5. بن سرية سعاد: مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، د.ط، 2010.
6. بن صاولي شفيقة: إشكالية تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010.
7. بو الشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ط1، 1990.
8. بوديار حسني: الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2003.
9. بوسيني عبد الغني عبد الله: ولاية القضاء على الأعمال الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.س.ن.
10. بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، ط1، 2002م.

11. بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري، القانون الدستوري للجمهورية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2005م.
12. بوقفة عبد الله: القانون الدولي المعاصر والقانون الدستوري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012.
13. بوقفة عبد الله: الوجيز في القانون الدستوري الجزائري نشأة-فقه-تشريعاً، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ط4، 2010م.
14. خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2007.
15. ديدان مولود: مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2014.
16. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار المعارف، القاهرة، ط1، د.س.ن.
17. عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2010م.
18. عوابدي عمار: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 2000.
19. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن.
20. العيفا أويحي: النظام الدستوري الجزائري، د.د.ن، الجزائر، د.ط، 2000.
21. قصير مزباني فريدة: مبادئ القانون الإداري الجزائري، د.د.ن، الجزائر، ط1، 2011.
22. كامل ليلي: الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية، القاهرة، ط2، د.س.ن.

23. لباد ناصر: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، ج1، ط1، 2010.

24. محديد حميد: التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، د.د.ن، ط1، د.ب.م.ن، 2008.

25. يوسف سعد الله خوري: القانون الإداري العام، تنظيم إداري وعقود إدارية، ج1، ط1، د.د.ن، د.ب.ن، 1998.

ثالثا: الرسائل ومذكرات الجامعية:

أ. أطروحة دكتوراه:

1. دجال صالح: حماية الحريات ودولة القانون، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ط1، 2010م.

2. مالك بشير: نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2011.

ب. مذكرات ماجستير:

1. براهيمى فايزة: الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2012.

2. بوسالم رابح: المجلس الدستوري الجزائري تنظيمه وطبيعته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

3. بوكرا إدريس: الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: القانون الدستوري، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2005.

4. جمام عزيز: **عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو.
5. حازم صلاح العجلة: **الرقابة الدستورية ودورها في ضمان وحماية الحقوق والحريات الأساسية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون الدستوري، جامعة الجزائر، 2002.
6. رداة نور الدين: **التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996**، رسالة مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري "قسنطينة"، كلية الحقوق، 2006.
7. زرايقية عبد اللطيف: **الرقابة القانونية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
8. سحنين أحمد: **الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2005.
9. شاشوا نور الدين: **الحقوق السياسية والمدنية وحمايتها في الجزائر**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، 2006.
10. عادل نوادي: **السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بسكرة 2013.

11. غلاوي حياة: حدود سلطات الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، قسم القانون العام، 2015م.
 12. مرزوقي عمر: حرية الرأي والتعبير في الجزائر في ظل التحول الديمقراطي (1989-2004)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2005م.
 13. نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011.
- ج. مذكرات ماستر:
1. بلورغي منيرة: المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق فرع: القانون العام، تخصص: القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة-، 2014.
 2. بن عيد دليلة-بلعمري سليمان: الاختلالات في التوازنات الكبرى للنظام السياسي الجزائري دراسة حالة رئيس الجمهورية والوزير الأول، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع: القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية-، 2015.
 3. بن كدة نور الدين: مبدأ المشروعية في القرار الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015م.

4. بناي خديجة-خلوفي حفيظة: إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2013.
5. زروقة فريد: دور القاضي الإداري في حماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014.
6. مرخوفي جمال: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-2015م.
7. هادف فيصل-بن تونسي سهشمين-بن ستول عبد الرحمن: دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدورة السادسة عشر، 2008م.

رابعاً: المتلقيات:

1. جغلول زغودو: مضمون الحريات الأساسية في ظل الظروف الاستثنائية (حالات الطوارئ العالمية) -قراءة في قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان، من أعمال الملتقى الدولي الثالث حول "دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية"، الجزء الأول، المنظم يومي 28-29 أبريل 2010 بالقطب الجامعي الجديد - حي الشط-الوادي.
2. قوادري صامت جوهر-سكورة آيت يحي: -التعديل الدستوري دوافعه ومبرراته-دستور الجزائر 1996 نموذجاً، الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء التغييرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، يومي 18 و 19 ديسمبر 2012م، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بو علي، الشلف، 2012م.

خامسا: المحاضرات:

1. أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 2009.

سادسا: الاتفاقيات الدولية:

1. ميثاق الأمم المتحدة: الموقع من طرف مندوبي حكومات الأمم المتحدة، الصادر بمدينة سان فرانسيسكو في 26 جوان 1945، وانضمت الجزائر إلى هيئة الأمم المتحدة في 08 أكتوبر 1962.
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الموافق عليه من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 ديسمبر 1966، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 67-89 المؤرخ في 16 ماي 1989، ونشر في الجريدة الرسمية عدد 11 لسنة 1997.

سابعا: المجلات:

1. بن عبد الله عادل: " العدالة الدستورية في النظام القانوني الجزائري"، م.إ. ق، العدد 04، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2008.
2. زرايقية عبد اللطيف: الرقابة القانونية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
3. سلطاني أمينة-مزياني فريدة: "مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2011.
4. شهيدة قادة: الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحريات العامة عند استعمال رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية، مجلة القانون، جامعة تلمسان، 2000.

5. شوقي يعيش تمام: مكانة الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، العدد 28، 2011.
6. العربي بن مهدي رزق الله ولحاق عيسى: سلطات وهيئات الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على النظام العام بين النظري والتطبيقي، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، كلية الحقوق جامعة الأغواط، العدد الأول، 2006.
7. علال قاسي: الآليات الداخلية لكفالة الحقوق والحريات الأساسية للإنسان والمواطن، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر، العدد 02، 2006.
8. عوايدي عمار: عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، 2002.
9. غضبان مبروك-غربي نجاح: قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالاتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات العامة في الجزائر، مجلة الفكر، العدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، د.س.ن.

ثامنا: المراجع باللغة الأجنبية:

1. Arletre heyman doat, libertés publiques et droits de l'homme, 3èmè Edition, L.G.D.J, paris, 1994, p 123.
2. Ben arafaabdelaziz, les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976, mémoire de magistère ,Faculte de droit, université Alger, 1979, p 96.
3. Benhenni abdelkader, le conseil constitutionnel, organisation et compétence, in le conseil constitutionnel, faxcule 1, Alger, 1991, p72.
4. Charles cadoux, droit constitutionnel et institution politiques, théorie générale des institutions politiques, 2eme Edition, paris, 1980, p138.
5. Laraba Ahmed, le régime juridique de la gestion des crises, conseil de la nation, commissions de la défense nationale, première journées d'études parlementaires sur la défense nationale, « pour un débat citoyen sur la défense nationale », Alger, le 11-12 novembre 2001, Edition ANEP, Alger.
6. Marcel waline, entendue et limite du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration, 1956.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان: سلطة الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة.
	كلمة شكر وعرهان
	إهداء
	قائمة المختصرات.
أ	مقدمة
الفصل الأول: الإطار العام لسلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة.	
06	تمهيد الفصل.
07	المبحث الأول: نطاق سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف العادية
07	المطلب الأول: سلطات رئيس الجمهورية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة.
08	الفرع الأول: سلطة اصدار القوانين.
09	الفرع الثاني: سلطة التعيين
10	الفرع الثالث: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
11	الفرع الرابع: ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة السامية
13	المطلب الثاني: سلطات الوزير الأول في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة
13	الفرع الأول: سلطة التعيين في وظائف الدولة على اختلافها

14	الفرع الثاني: سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات
16	المطلب الثالث: سلطات الوزراء في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة
16	الفرع الأول: السلطة التنظيمية للوزراء
17	الفرع الثاني: السلطة الرئاسية للوزراء
18	الفرع الثالث: سلطة تعيين الوزراء
18	الفرع الرابع: الوصاية (الرقابة الإدارية للوزراء)
19	المبحث الثاني: نطاق سلطات الإدارة في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة في الظروف الغير العادية
19	المطلب الأول: حالة الظروف الاستثنائية
19	الفرع الأول: تعريف حالة الظروف الاستثنائية
20	الفرع الثاني: الشروط الشكلية والموضوعية لحالة الظروف الاستثنائية
24	الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن تطبيق الحالة الاستثنائية
25	المطلب الثاني: حالة الطوارئ وحالة الحصار
25	الفرع الأول: تعريف حالتى الطوارئ والحصار
27	الفرع الثاني: الشروط الشكلية والموضوعية لحالتى الطوارئ والحصار
30	الفرع الثالث: الآثار المترتبة على تطبيق حالتى الطوارئ والحصار
32	المطلب الثالث: حالة الحرب
32	الفرع الأول: تعريف حالة الحرب
32	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية والشكلية لإعلان حالة الحرب
37	الفرع الثالث: الآثار المترتبة عن إعلان حالة الحرب

الفصل الثاني: تقييد سلطات الإدارة المركزية في مجال ضبط

الحقوق والحريات العامة.

39	تمهيد الفصل
40	المبحث الأول: الرقابة السياسية والدستورية على أعمال الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة
40	المطلب الأول: الرقابة السياسية على أعمال الإدارة المركزية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة
40	الفرع الأول: دور الرقابة البرلمانية في حماية الحقوق والحريات العامة
42	الفرع الثاني: حرية الرأي العام كضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة
43	المطلب الثاني: الرقابة الدستورية ودورها في حماية الحقوق والحريات العامة
43	الفرع الأول: عدم فعالية ازدواجية طرق ممارسة المجلس الدستوري للرقابة
48	الفرع الثاني: محدودية جهات الإخطار
50	المبحث الثاني: مبدأ المشروعية ودور الرقابة القضائية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة
50	المطلب الأول: نطاق تطبيق مبدأ المشروعية
50	الفرع الأول: السلطة التقديرية
51	الفرع الثاني: أعمال السيادة
51	الفرع الثالث: تجاوز السلطة التنفيذية للسلطات الأخرى
52	الفرع الرابع: الظروف الاستثنائية
52	الفرع الخامس: مبدأ المشروعية من ضمانات حقوق الإنسان
53	المطلب الثاني: دور الرقابة القضائية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة
53	الفرع الأول: مدى رقابة القاضي للعمل الإداري
59	الفرع الثاني: عدم توجيه أوامر للإدارة وسلطات القاضي في مواجهتها

63	خاتمة
66	قائمة المصادر والمراجع
77	فهرس المحتويات
	المخلص

ملخص مذكرة الماستر

إنّ السلطات الإدارية المركزية لها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في مجال ضبط الحقوق والحريات العامة لضمان حفظ النظام العام في الظروف العادية وفي الظروف غير العادية، بالسعي وراء احترام حرية الشعب والمؤسسات الجمهورية والمحافظة على سلامة التراب الوطني، لكل هذه الأخيرة تفقر إلى الوسائل القانونية التي تسمح لها بتنفيذ مهمتها على أكمل وجه، إذ اعتبرت هذه الحقوق والحريات العامة مقيدة وغير محمية بصفة مطلقة فالعبرة ليس في النطق بالأحكام بل في إيصال الحقوق إلى أصحابها عبر بوابة التنفيذ دون التقيد.

الكلمات المفتاحية:

1/ الإدارة المركزية/2 الحريات العامة/3 الرقابة السياسية. 4 الرقابة البرلمانية/5 مبدأ المشروعية/5 ضبط الحقوق

Abstract of The master thesis

The central administrative authorities have the power to take administrative decisions in the field of controlling public rights and freedoms to ensure the preservation of public order in normal and abnormal circumstances, by seeking to respect the freedom of the people and the republican institutions and to preserve the integrity of the national territory, all of which lack the legal means that allow It has the right to carry out its mission to the fullest extent, as these rights and public freedoms are considered restricted and not protected in an absolute manner.

key words:

1/ Central administration 2/ public freedoms/ political oversight. 4 Parliamentary oversight 5 The principle of legality 5 Control of rights