ظاهرة اللجوء إلى الجزائر وانعكاساتها على النظام العام

الدكتور: السعيد سليماني
أستاذ محاضر (ب)
قسم الحقوق، جامعة جيجل، الجزائر

تاريخ إرسال المقال: 16-04-2018
تاريخ قبول المقال: 10-06-2018

ملخص: عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة ازدياد ظاهرة لجوء العديد من الأجانب لاسيما من الدول الإفريقية كالنيجر مثلا والعربية كسوريا وذلك راجع أساسا إلى كثرة النزاعات المسلحة من جهة، وتدهور ظروف المعيشة من جهة أخرى.

غير أن هذه الظاهرة رغم مشروعية دوافعها إلا انه عادة ما تسبب قلق وخطر بالنسبة للدولة العبور أو الدولة المستقبلة، إذ تشكل خطرا على النظام العام بمفهومه الواسع.

ومن هذا المنطلق فان الدولة تجد نفسها أمام معادلة صعبة التوفيق وهي ضرورة حماية وصيانة النظام العام والأمن من جهة، والتزام معاملة هؤلاء اللاجئين وفقا لقواعد القانون الدولي من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: اللاجئين، الجزائر، النظام العام، قواعد القانون الدولي، التوفيق.

Résumé : L'Algérie a connu ces dernière année l'accroissement de phénomène des refugies notamment des pays africains comme le Niger et arabes comme la Syrie, a cause notamment des conflits armée et la dégradation de mode de vie.

Même si les cause sont légitime, mais ce phénomène constitue une source de danger et d'insécurité pour les pays de transit et les pays d'accueils, elle constitue une menace a l'ordre public.

De ce point de vue, l'Etat se trouve devant un dilemme, car elle doit réconcilier entre la nécessité de protégé l'ordre public d'une part, et traité les refugies selon les règles de droit internationales d'autre part.

Mots clés : les refugies , l'Algérie, l'ordre public, les règles de droit internationales, réconcilier.

مقدمة:

أدت التوترات الأمنية التي تشهدها العديد من الدول الإفريقية إلى تزايد ظاهرة اللجوء بمختلف أشكالها بحثا عن مناطق أمنة لضمان حياة في ظروف عادية. والجزائر تعد ملجأ بامتياز لهؤلاء اللاجئين بسبب استمرار التوترات الأمنية بشكل خطير تستحيل فيها الحياة لاسيما بالنسبة لفئة النساء والأطفال وكبار السن. ولقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه:" لكل فرد الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الالتجاء إليها هربا من الاضطهاد..."[1]

ولقد اختلفت الإعلانات في تحديد معنى اللاجئ، فهناك من يعرفه بأنه:" كل إنسان تتعرض حياته أو سلامته البدنية أو حريته للخطر، خرقا لمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وعندئذ يكون له الحق في طلب الملجأ..". وهناك من يعرفنه بأنه:" كل شخص هجر موطنه الأصلي، أو أبعد عنه بوسائل التخويف، فلجأ إلى إقليم دولة أخرى، طلبا للحماية أو لحرمانه من العودة إلى وطنه الأصلي..".[2] أو هو الاضطرار إلى هجرة الوطن إما اختيارا بسبب تغير نظام الحكم بفعل ثورة أو انقلاب، أو اضطرارا هربا من الإرهاب أو الاضطهاد لأسباب دينية أو سياسية أو عقائدية أو عنصرية واختيار دولة أخرى للإقامة بصورة دائمة أو مؤقتة لحين زوال سبب اللجوء".[3]

والمقصود باللاجئين محل دراستنا هو اللاجئ الإقليمي وليس السياسي، بمعنى اللذين يهربون من دار الحرب إلى دار السلام، فهم ضحايا حروب ونزاعات مسلحة داخلية، يلجئون إلى دول الجوار بحثا عن المأوى والأمان، وهذا ما نصت عليه المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

غير أنه إذا كانت الجزائر كغيرها من الدول تتعامل مع هذه الظاهرة بمنطق مبادئ الإنسانية ومن ثم تقدم لهم الرعاية الصحية اللازمة والمساعدات الغذائية الضرورية، إلا أن هذه الظاهرة تشكل خطرا حقيقيا يهدد النظام العام في الدولة بمفهومه الواسع سواء ما تعلق بجانب الأمن، الصحة، السكينة، الآداب والأخلاق العامة.

وعلى هذا الأساس، فإننا نتساءل عن مختلف الآليات والإجراءات التي تتخذها الدولة الجزائرية من أجل التوفيق بين هاتين الضروريتين وذلك بالمزج بين الأساليب الوقائية والأساليب الردعية.

المبحث الأول: ظاهرة اللجوء خطر على النظام العام

يخضع تنقل الأشخاص من بلد إلى أخر إلى مجموعة من الضوابط تحددها المواثيق الدولية والقوانين الداخلية، وذلك بهدف التوفيق بين حق التنقل من جهة ورعاية مصالح البلد المضيف من جهة أخرى. وإذا كانت هذه القواعد تسري على التنقل في الظروف العادية، فانه قد تطرأ ظروف استعجالية يصعب معها تطبيق تلك الإجراءات التي قد تكون صارمة في بعض الحالات، إلا أن ذلك لا يعني فتح الباب أمام التنقل الفوضوي، بل حتى في مثل هذه الظروف نجد هناك قواعد تعمل من أجل ضمان حماية المهاجرين و اللاجئين من جهة، ورعاية مصالح البلد المضيف من جهة أخرى.

تنص المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على انه:" يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقررها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديموقراطي....".

تنص المادة 12 فقرة 3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه:"... لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد".

يتضح من خلال هذين النصين المكانة التي تحتلها فكرة النظام العام باعتباره قيدا على حريات الافراد وخط أحمر لا يحق تجاوزه مهما كانت الأسباب والمبررات سواء كان ذلك في ظروف عادية او غير عادية. ومن هذا المنطلق لابد من تحديد معنى النظام العام وبيان مختلف عناصره التي قد تتأثر بسبب تصرفات وسلوكات المهاجرين وطالبي اللجوء.

المطلب الأول: انعكسات الهجرة واللجوء على النظام العام بمفهومه التقليدي

يعتبر غالبية الفقهاء أن فكرة النظام العام فكرة مطاطة ومرنة يصعب تحديدها بدقة نظرا لكونها تتأثر بظروف الزمان والمكان[4]. غير أن ذلك لم يمنع الفقهاء من محاولة وضع تعريف له.

الفرع الاول: المفهوم التقيليدي للفكرة النظام العام

لقد إرتبط مفهوم النظام العام بمفهوم وظيفة الدولة، حيث كان دورها التقليدي يكمن في الدفاع وحماية المجتمع من كل الاضطرابات، دون التدخل في مجال النشاطات الفردية المتروكة للمبادرة الحرة للأفراد. وعليه جاء المفهوم الكلاسيكي للنظام العام مفهوما سلبيا يقتصر على عدم وجود الاضطراب.

يقصد بالنظام العام وفقا للفقه التقليدي عدم وجود الفوضى والاضطراب. فهو ذلك النظام المادي الذي يستهدف تحقيق حالات واقعية ملموسة. ولقد أكد الفقيه هوريو على هذا المعنى بقوله أن: "النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى".[5] أما الدكتور زين العابدين بركات، فكان أكثر وضوحا في تحديد العناصر المادية المكونة للنظام العام بقوله أن: " النظام العام يعني المحافظة على الأمن العام، الراحة العامة و السلامة العامة...".[6]

الفرع الثاني: العناصر التقليدية للنظام العام

تنصرف النظام العام وفقا للنظرة التقليدية إلى عناصر ومقومات ثابتة، تتمثل أساسا في الأمن، الصحة، والسكينة العمومية. ولقد أكد الفقيه valine على ذلك بقوله أن:" الأمن، السكينة، والصحة العامة هي العناصر الوحيدة التي يمكن اخذها بعين الاعتبار عند تحديد حرية المواطني...".[7]

يستفاد من خلال هذا التعريف، أن وظيفة الدولة تكمن في حماية الجماعة، من كل ما من شأنه أن يمس في أمنها وطمأنينتها وصحتها مهما كان مصدره الخطر الذي يهدد النظام العام سواء من الوطنين أو الاجانب وسواء كانو في وضعية قانونية أو غير قانونية، كل هذا ضمانا لأفرادها لممارسة حقوقهم و حرياتهم وفق ما كفلها وحددها القانون.

تتمثل العناصر المادية التقليدية المكونة لفكرة النظام العام في الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة. ولقد أكد المشرع الجزائري على هذه العناصر المادية الثلاثة بموجب المادة 88 من قانون البلدية على أن: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

° السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.."[8].

كما أكد المشرع الجزائري على هذه العناصر باعتبارها مقومات النظام العام، وذلك من خلال القانون المتعلق بالولاية، حيث نصت المادة 114 منه على أن: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".[9]

ونفس الموقف تبناه القاضي الإداري الجزائري في العديد من القرارات نذكر منها قراره الصادر بتاريخ 16-09-2003 والذي جاء فيه:".. حيث أنه يستخلص من معطيات الملف أن القرار المراد إبطاله يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار أعمال الضبط الإداري المخولة له من أجل المحافظة على النظام العام والآمن العام والصحة العامة بموجب مداولاته...."[10].

أ/ الأمن العام

من المسلم به أن استتباب الأمن العام يعد الشرط الأساسي لأي حياة جماعية، لذا كان وما يزال من أول وألح مهام الدولة قديما وحديثا ومستقبلا. فالأمن العام باعتباره عنصرا ماديا من عناصر النظام العام، يقصد به طمأنينة أفراد الجمهور على أشخاصهم وأموالهم من خطر أي عدوان يمكن أن يقع عليهم. وفي الوقت الحالي نسجل هشاشة الأوضاع الأمنية داخليا وإقليميا مما يستتبع جهود كثيفة لمنع وقوع أي تهديد خاصة مع ازدياد ظاهرة الهجرة واللجوء من الدول التي تعيش اضطرابات ونزاعات داخلية كسوريا مثلا.

يشكل المهاجرين واللاجئين عادة خطرا على الأمن العام خاصة مع رفضهم في غالبية الأحيان المكوث في المراكز المخصصة لهم، وتفضيلهم اللجوء الى الطرق الغير القانونية لكسب الرزق. بل وصل بهم الحد في كثير من الأحيان إلى الاعتداء على الموطنين بأسلحة متنوعة، مما يجعل تدخل الدولة بمختلف الأساليب الضرورية أمرا ضروريا طبقا لقاعدة مفادها لا حياة بدون أمن.

ب/ السكينة العامة

وهي مرادفة لمصطلح الراحة أو الطمأنينة العامة، ومفاد المحافظة على السكينة العامة كعنصر مادي من عناصر النظام العام، اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الوقائية للقضاء على أسباب ومصادر الإزعاج والقلق، بهدف ضمان راحة المواطنين، والتمتع بأوقات فراغهما في جو تسوده السكينة والطمأنينة العامة.[11]

وبمعنى أخر يقصد بها المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، لوقاية الأفراد من الضوضاء وعدم التعرض لمضيقات الغير كالمتوسلين أو من يستعملون مكبرات الصوت، وتوقيف الآليات والمركبات التي لا تستجيب للشروط التقنية في خفض معدلات الأصوات والضجيج الصادر عنها، أو منع استعمال المنبهات الصوتية للسيارات قرب الأماكن التي تتطلب هدوءا خاصا كالمستشفيات والمدارس، أو خلال أوقات محددة كمنع استعمالها خلال الليل، أو منع أنشطة مزعجة

قرب التجمعات السكنية أو المهنية أو غيرها مما يخل بالهدوء اللازم للراحة المعتادة للجمهور سواء في الشوارع أو المساكن أو أماكن العمل.

والملاحظ في هذا المجال، أن لجوء المهاجرين السورين وغيرهم إلى التسول في الأماكن العمومية يؤدي بالضرورة الى بعث القلق في نفوس المواطنين ومن ثم فقدان الاطمئنان والراحة، وما يترتب على ذلك من انعكاسات سلبية على معيشة الأفراد.

ج/ الصحة العامة

يعتبر الحق في الصحة أو الرعاية الصحية، إحدى الحقوق الأساسية للمواطن. ويعتبر التزام على عاتق الدولة تسهر على ضمانه لكل الأفراد دون تمييز. وهناك من يطلق عليه تسمية النظام العام الصحي[12]. ولقد جسدت المادة 54 من تعديل دستور 28-11- 1996 هذا الالتزام حيث نصت على أن:" الرعاية الصحية حق للمواطنين. تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها ".

ويقصد بالصحة العامة وقاية الأفراد من الأمراض أو اعتلال الصحة، ومنع انتشار الأوبئة، والاحتياط من كل ما قد يكون سببا، أو يحتمل أن يكون سببا للمساس بالصحة العامة. ويدخل في ذلك رقابة الأغذية وإعداد المياه الصالحة للشرب والمحافظة عليها من التلوث، وتصريف الفضلات، وعزل المرض بأمراض معدية، وتحصين المواطنين ضد الأمراض الوبائية إلى غير ذلك من الأعمال التي تلزم للمحافظة على صحة الأفراد.[13]

تعتبر هذه العناصر التقليدية الثلاثة المقومات المادية الأصلية للنظام العام الذي تسهر سلطات الضبط الإداري على حمايته وصيانته، من كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تعكيره. إلا أنه إذا كانت هذه العناصر ثابتة في كل زمان ومكان، فإنها لم تعد تساير تطور وظيفة الضبط الإداري وتوسع مجالها بحكم توسع مفهوم النظام العام ذاته.

المطلب الثاني: انعكاسات الهجرة واللجوء على النظام العام بمفهومه الحديث

لم يعد المفهوم الكلاسيكي للنظام العام يغطي كل جوانب تدخل الدولة، التي لم تتوقف عند حد حماية وكفالة الحياة المادية للأفراد، بل أيضا حماية الحياة المعنوية والأخلاقية استجابة للأفكار الدينية والأخلاقية السائدة في المجتمع. كما توسع مضمون النظام العام ليشمل الجانب الجمالي الذي أصبح مطلبا عالميا، تحت تأثير المنظمات والجمعيات المدافعة عن البيئة والطبيعة. فحماية البيئة والطبيعة، وجمال المدن، أصبح مطلبا أساسيا، لاسيما في الدول المتحضرة.

الفرع الأول: تعريف النظام العام الحديث

تطور مفهوم النظام العام بتطور الوظيفة الإدارية للدولة، فالدولة الحديثة لم تعد متدخلة فقط، بل أصبحت فضلا عن وظائفها السابقة، طرفا هامة في المعادلة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما تبع ذلك توسع هام في وظائف الإدارة العامة، وتطور لمختلف المفاهيم السائدة، بما فيها فكرة النظام العام.

لقد توسع مفهوم النظام العام، بحيث لم يعد يقتصر على مجرد حماية ووقاية المجتمع من الاضطرابات المادية الخارجية لإقامة الأمن، السكينة والصحة العامة، بل تعدى هذه الحدود التقليدية إلى مجالات أخرى استجابة لتطور المجتمع وازدياد تدخل الدولة في مجال النشاطات الفردية.

ولقد أكد الفقيه Paul BERNARD على هذا التوجه، بقوله أن:"النظام العام التقليدي قاصرا نظرا لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في عدم وجود الاضطراب المادي في المجتمع، بل هو نظام حي ديناميكي لأنه نتيجة وثمرة لعمل بناء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة وموجهة لأهداف متعددة من أجل هدف اجتماعي عام وشامل. فهو تنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية، الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة".[14]

الفرع الثاني: عناصر النظام العام الحديث

تتمثل العناصر الحديثة لفكرة النظام العام التي يجب على الدولة التدخل من أجل صيانتها في مواجهة المهاجرين واللاجئين بغض النظر عن الأسباب التي دفعتهم الى ذلك في صيانة الأخلاق والآداب العامة وحماية جمال المدن.

أولا: النظام العام الأخلاقي أو الأدبي

أكد الفقه على ضرورة تدخل الدولة لحماية كل ما يمس بالآداب والأخلاق العامة، والذي من شأنه أن يعكر النظام العام المادي للمجتمع، وذلك بهدف كفالة الحياة المادية والمعنوية على حد سواء.

ولقد أكد الفقيه هوريو على هذا بقوله أن: "... علاوة على النظام المادي الذي يعني عدم وجود الفوضى، يوجد النظام الخلقي الذي يرمي إلى المحافظة على ما يسود من معتقدات وأحاسيس وأفكار. فإذا كان الاضطراب في النظام الخلقي قد بلغ درجة من الخطورة تهدد كيان النظام العام المادي، يستوجب تدخل السلطات الإدارية الضبطية لوضع حد لذلك الاضطراب...".[15] أما الأستاذ لوي لوك فلقد ذهب إلى أبعد من ذلك بقوله أن:" كل فكرة عن النظام العام متغيرة وعائمة، فهي أقرب صلة بالشعور منها بالواقع القانوني...".[16]

يرجع الفضل للقضاء الإداري الفرنسي في إدخال الآداب والأخلاق العامة ضمن عناصر ومقومات النظام العام، وذلك في قراره الشهير المؤرخ في 18- 12- 1959 في قضية شركة - أفلام لوتيسيا lutetia - والنقابة الفرنسية للمنتجين ومستثمرين الأفلام.[17]

ومهما كان الأمر، فإن القاضي الإداري عندما أقر بضرورة حماية الآداب العامة والأخلاق العامة، فإنه لا يتعدى إلى الأخلاق المثالية التي تعتبر مبادئ ثابتة في الضمير الإنساني، بل الحد الأدنى منها الذي إذا لم يصن ترتب عنه الإخلال بالطابع المادي للنظام العام. وهذا ما أكده الفقيه Philippe FOILLARD بقوله أن:"... إذا كان حماية الآداب العامة أمرا ضروريا فإنه يجب أن يكون في حدود صيانة الأمن والسكينة العامة فقط...".[18] وبتعبير آخر حسب الفقيه Henry TEITGEN :".. فهو عدم وجود الفضائح أو عدم وجود أي اعتداء، أو مساس أو أذى عام بالقدر الأدنى من الأفكار الخلقية، التي

رضي بها واحترمها متوسط الأفراد خلال فترة زمنية معينة. فمعيار هذه المبادئ يقاس بما يحرص الناس على احترامه والإبقاء عليه.."[19].

أما المشرع الجزائري، فباعتبار أن المجتمع الجزائري مجتمع مسلم، فإنه كان من المنطقي أن يساير موقف الفقه والقضاء، حيث أدرج الآداب العامة ضمن عناصر النظام العام، تتكفل الدولة بحمايته وصيانته. فالمادة 237 الفقرة الأولى من القانون البلدي لعام 1967 نصت على أن: " رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص لتحقيق النظام، الأمن، السلامة، والصحة العامة بما يلي:"

- المحافظة على الآداب العامة.....".

كما أكد المشرع الجزائري على تكليف هيئة الضبط الإداري البلدي بالتزام حماية وصيانة الآداب العامة، وذلك في المادة 14 من المرسوم رقم 81- 567 المؤرخ في 10- 10- 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، والتي جاء فيها: " يتخذ وينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به، كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام والأمن العمومي، وكذلك الحفاظ على الطمأنينة والآداب العامة. كما يجب عليه أن يقمع كل عمل من شأنه أن يخل بذلك."

إن الآداب والأخلاق العامة التي تتكفل الدولة بحمايتها، هي تلك الآداب العامة ذات المظهر الخارجي التي يجب أن يتحلى بها الفرد اتجاه الجماعة[20]، سواء أدى الإخلال بها بالفعل أو الكلمة أو اللباس أو الصورة إلى إلحاق الضرر بالطابع المادي للنظام العام، كفالة للحياة المادية والمعنوية للجماعة، ولا دخل للدولة في أخلاق الشخص اتجاه نفسه. فتلك تخضع لدرجة إيمانه ومدى رقابة ضميره.

وكمثال على ذلك، فإنه إذا كان من حق الفرد الخروج إلى الإلحاد وعدم اعتناق أي دين، فإنه ليس من حقه في الدولة الإسلامية الدعوة إلى الإلحاد وإنكار الشرائع السماوية لأن في ذلك مساسا بالدين الإسلامي الحنيف، ومساسا بمبادئ وأخلاق الأمة الإسلامية. فممارسة حرية العقيدة المكرسة دستوريا تكون في إطار حماية الآداب والأخلاق العامة التي يتمسك بها أفراد المجتمع.

إلا أن الملاحظ هو تراجع المشرع الجزائري عن موقفه هذا إثر تعديل قانون البلدية بموجب القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07- 04- 1990، بحيث لم يدرج حماية الآداب العامة ضمن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي عكس ما كان عليه سابقا. كما استقر على نفس الموقف في ظل قانون البلدية الحالي رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011.

ونحن نعتقد أن هذا التراجع يفقد رئيس البلدية السند القانوني الذي يستند إليه في ممارسة صلاحياته كسلطة ضبط على مستوى البلدية قصد صيانة الآداب العامة. إلا إذا قلنا بكفاية نص المادة 14 من المرسوم رقم 81- 267 المشار إليه سابقا. وفي اعتقادنا فإن كون فكرة الآداب والأخلاق العامة فكرة نسبية تتغير من منطقة إلى أخرى، فإن هيئة الضبط الإداري البلدي أدرى من كل جهة أخرى، بالعادات والتقاليد والمبادئ التي يتمسك بها أفراد الجماعة على المستوى المحلي.

ثانيا: النظام العام الجمالي"جمال الرونق والرواء"

يعد الجمال الرونقي عنصر من عناصر النظام العام، ويعود لمجلس الدولة الفرنسي الفضل في ذلك من خلال قراره المؤرخ في 15- 10- 1936 في قضية إتحاد نقابات المطابع و النشر بباريس.[21] أما المشرع الجزائري، فإنه لم يخرج على هذا الاتجاه، بل ساير هذا التطور وأعتبر الجمال عنصرا من عناصر النظام العام، تتكفل سلطات الضبط الإداري بحمايته وصيانته. وهذا ما يظهر جليا من خلال استعراض أحكام المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10- 10-1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية.

كما أكد القضاء الإداري الجزائري على ضرورة حماية الدولة للنظام العام الجمالي وذلك في العديد من المناسبات نذكر على سبيل المثال قراره الصادر بالتاريخ 15-04-2003، في قضية (ه م) ضد بلدية حاسي مسعود.[22]

ونشير في هذا الصدد أن انتشار المهاجرين واللاجئين في كل الأماكن والإحياء، وتركهم للقمامات، ورميهم للأوراق ومختلف اللوازم في الأماكن والساحات العمومية ومحطات نقل المسافرين يشوه منظرا المدينة، ويؤثر سلبا على معيشة المواطنين، بل يؤثر كذلك على النشاط السياحي خاصة في المدن السياحية كمدينة جيجل مثلا.

يتضح من خلال ما سبق أن الهجرة واللجوء مهما اختلفت أسبابها، فإنها تؤثر سلبا على النظام العام بمختلف عناصره كما اشرنا إليه سابقا، مما يستدعي تدخل الدولة لحمايته بكل الوسائل المتاحة، والأولوية تكون للوسائل الوقائية ثم الردعية.

المبحث الثاني: الأساليب الوقائية والردعية لحماية النظام العام من مخاطر اللجوء

اذا كان حق اللجوء بسبب الاضطهاد والحروب معترف به في المواثيق الدولية، كما جاء ذلك في المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان:" لكل فرد حق التماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصا من الاضطهاد...". فإن المادة 13 تكرس حق العودة :" لكل فرد الحق في مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده، وكذلك له الحق في العودة".

يتبين أنه إذا كان بموجب المواثيق الدولية يحق للأفراد مغادرة موطنهم لأسباب الاضطهاد أو غيرها، فإن الدول نظرا لتمتعها بالسيادة فإنها عادة ما تسن قوانين تحدد من خلالها شروط دخول وإقامة الأجانب فيها. والجزائر من بين هذه الدول التي عمدت إلى إصدار قانون في هذا الشأن وهو القانون رقم 08-11.[23]

وبناءا على ذلك فانه يقع على عاتق الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية هؤلاء المهاجرين واللاجئين أولا، وكذلك حماية رعاياها من المخاطر التي قد تترتب على عملية الهجرة واللجوء. والدولة في هذا المجال تمزج بين الأساليب الوقائية والأساليب الردعية.

المطلب الأول: الأساليب الوقائية

تنص المادة 29 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه:" يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقررها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي....".

يتضح جليا من خلال نص المادة انه يمكن اللجوء إلى تقييد حقوق وحريات الأفراد من اجل ضمان صيانة النظام العام، سواء كان ذلك في مواجهة المواطنين أو الأجانب على حد سواء، لان قوانين الدولة تطبق على كل من يقطن فوق إقليمها.

ومن بين الإجراءات الوقائية التي يمكن اتخاذها لحماية النظام العام في هذا المجال نذكر مايلي:

أولا: الإجراءات الوقائية على المستوى الوطني

تعد مسألة حماية النظام العام خاصة في ظل التوترات التي تعيشها العديد من دول الساحل نذكر منها ليبيا على وجه الخصوص، وكذلك العديد من الدول العربية نذكر منها سوريا، بحيث أصبحت الجزائر ملجأ لكل اللذين يهربون من نار الاضطهاد بحثا عن الأمان. وعليه فانه يقع على عاتق الدولة من خلال مجموعة من الوزارات المبادرة بالإجراءات الضرورية اللازمة لضمان حماية هؤلاء المهاجرين واللاجئين من جهة، وحماية المواطنين وممتلكاتهم ، بل صيانة كيان الدولة بصفة عامة.

أ/ الإجراءات الوزارية:

تعد وزارة الداخلية من أهم الوزارات التي يقع عاتقها التزام حماية النظام العام وذلك لكون وزير الداخلية يعد بمثابة سلطة ضبط وطني عام، يتكفل بهذه الصفة باتخاذ كافة الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام بصفة وقائية تطبق على كامل التراب الوطني.

كما تتمتع وزارة الصحة بقدر لا يستهان به من المسؤولية في مواجهة المهاجرين واللاجئين من خلال ضرورة إخضاعهم إلى المراقبة الطبية من أجل التأكد من سلامتهم من أي مرض معدي من شأنه ان يشكل تهديدا على الصحة العمومية. ولقد أكد المشرع الجزائري على ذلك بموجب القانون المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، حيث حدد مفهوم الصحة العامة بأنها مجموع التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها[24].

ب/ الإجراءات المتخذة من قبل المنظمات:

يعتبر الهلال الأحمر الجزائري من بين أهم الأجهزة والمنظمات التي تلعب الدور الأساسي في عملية تنظيم إقامة اللاجئين، من خلال التنسيق مع مختلف القطاعات الوزارية المعنية لتوفير اللوازم الأساسية والضرورية للحياة. ولقد اثبت الهلال الأحمر الجزائري في هذا المجال قدرته على مواجهة مثل هذه الظواهر ومتابعته لهم، بل سبق وان اتخذت إجراءات مع اللاجئين النيجريين من خلال تنظيم رحلات لترحيلهم إلى بلدهم الأصلي بعد تقلي طلب رسمي من السلطات المعنية، ومرافقتهم لهم إلى غاية وصولهم إلى بلدهم الأصلي، وتقديم لهم الدعم المعنوي والمادي لإعادة إدماجهم في المجتمع.

ثانيا: الإجراءات الوقائية على المستوى المحلي

يقع عبء حماية وصيانة النظام العام على المستوى المحلي عل كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أ/ أساليب تدخل الوالي لحماية النظام العام في مواجهة اللاجئين

تنص المادة 114 من قانون الولاية على أنه:" الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية". وتضيف المادة 113 على أنه:" يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية".

يتضح من خلال هذه النصوص أن الوالي باعتباره ممثل السلطة المركزية يمثل سلطة ضبط إداري محلي، يقع على عاتقه التزام نشر القوانين والتنظيمات على مستوى إقليم الولاية والسهر على احترامها من كل الأفراد سواء تعلق الأمر بالمواطنين أو الأجانب على حد سواء. كما يلتزم الوالي بموجب قانون الولاية بضرورة التدخل عن طريق إجراءات إدارية وقائية لحماية وصيانة النظام العام بمختلف إبعاده.

وأكثر من ذلك، فإن المشرع الجزائري عمد إلى تحديد سلطات الوالي في ميدان الأمن، وذلك بموجب المرسوم رقم 83- 373 المؤرخ في 28-05-1983، حيث نصت المادة 01 على أنه: "عملا بالمواد 150 وما يليها من قانون الولاية يجسم الوالي سلطة الدولة على صعيد الولاية، ويتخذ في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، جميع الإجراءات التي من شأنها أن تضمن في كل الظروف، السلم، الاطمئنان والنظافة العمومية". كما نصت المادة 20 من هذا المرسوم على إحداث لجنة للأمن في الولاية تحت رئاسة الوالي، بهدف متابعة تطور الوضعية العامة في الولاية وتوفير انسجام التداخلات وتماسكها. وتجتمع هذه اللجنة مرة كل شهر وكلما دعت الحاجة إلى ذلك. وتختتم اجتماعاتها بتحرير محضر ترسل نسخة منه إلى وزارة الداخلية ووزارة الدفاع الوطني.

يتضح من خلال هذا أن الوالي ملزم بحكم القانون باعتباره سلطة ضبط إداري على مستوى الولاية، بحماية أمن الأشخاص والممتلكات. وكل تقصير أو إهمال يحمل الولاية مسؤولية التعويض عن الأضرار المترتبة عن ذلك. فضمان أمن الأشخاص والممتلكات التزام على عاتق الدولة يجسده الوالي على مستوى الولاية خاصة مع تزايد عدد اللاجئين والمهاجرين غير النظامين.

ب/ أ/ أساليب تدخل رئيس البلدية لحماية النظام العام في مواجهة اللاجئين

تنص المادة 88 من قانون البلدية على انه:" يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:.. السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية..". وتضيف المادة 94 من نفس القانون على انه:" في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص/ بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص...الخ".[25]

إضافة إلى قانون البلدية فان المشرح منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المرسوم رقم 81 -267 المؤرخ في 10-10-1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، لاسيما أحكام الباب الثالث المتعلقة بالطمأنينة العمومية، سلطة اتخاذ

وتنفيذ كل التدابير والإجراءات التي من شأنها الحفاظ على الراحة العامة، أو الطمأنينة العامة، وهذا بقمع كل عمل يخل بذلك.[26]

يتضح جليا من خلال هذه النصوص أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر سلطة ضبط إداري محلي مكلف بحكم القانون بضرورة اتخاذ الإجراءات الوقائية الضرورية بهدف صيانة النظام على مستوى إقليم البلدية. ويمكن القول أن رئيس البلدية هو الأقرب إلى اللاجئين والمهاجرين بحكم تواجدهم في إقليم بلدية ما، مما يسهل على المسؤول الأول على البلدية بالاحتكاك بهم ومحاولة إيجاد إطار تنظيمي ولو غير رسمي بهدف تسهيل عملية مراقبة تحركاتهم، وكذلك تسهيل عملية إخضاعهم للفحوصات الطبية اللازمة للوقاية من الأمراض المعدية مثل السيدا مثلا.

غير أنه يمكن القول انه إذا كان الوقاية غير من العلاج، فانه في كثير من الأحيان الأساليب الوقائية تكون غير كافية لضمان حماسة سلامة المواطنين وممتلكاتهم أو وقاية النظام العام بمختلف عناصره، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى قيام هؤلاء اللاجئين إلى أعمال يعاقب عليها القانون وقد تصل خطورتها إلى حد المساس باقتصاد البلد، بل بمقوماته وكيانه وسيادته أيضا، مما يجعل اللجوء إلى الأسلوب الردعي أكثر من ضروري.

ثانيا: العقوبات الإدارية

يحق للسلطة الإدارية اتخاذ جملة من الإجراءات والعقوبات الإدارية في مواجهة اللاجئين في حالة ما إذا كان وجودهم فوق الأراضي الجزائرية يشكل تهديدا حقيقا للنظام العام. ومن بين هذه الإجراءات نذكر مايلي:

° قرار المنع من الدخول:

منح القانون المحدد لشروط دخول الأجانب إلى الجزائر سلطة لوزير الداخلية بمنع أي أجنبي من الدخول إلى الجزائر إذا كان يشكل خطرا على النظام العام وامن الدولة. كما منح ذات القانون نفس الصلاحية للوالي باتخاذ قرار وقائي.[27]

° قرار الإبعاد:

يحق للدولة المستقبلة اللاجئين من اللجوء إلى اتخاذ قرار الإبعاد ضد الأشخاص الذين يرتكبون تصرفات مخالفة للقوانين على ترابها أو يشكلون خطرا على النظام العام. ولقد نص القانون رقم 08-11 على ذلك في مادته 30 التي جاء فيها:" ... إن إبعاد الأجنبي خارج الإقليم الجزائري يمكن أن يتخذ بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية في الحالات الآتية:

° إذا تبين للسلطات الإدارية أن وجوده في الجزائر يشكل تهديدا للنظام العام و/ أو لأمن الدولة...".

° قرار الطرد:

طبقا لنص المادة 36 من القانون رقم 08-11 فانه يمكن للوالي المختص إقليميا أن يتخذ قرار إداريا وقائيا بطرد كل أجنبي يدخل إلى الجزائر بصفوة غير شرعية أو يقيم بصفة غير قانونية.

ويجب أن نشير إلى انه يجب على السلطات الإدارية أن تلجأ إلى إنشاء مراكز خاصة لانتظار تخصص لإيواء الرعايا الأجانب الموجودين في وضعية غير قانونية في انتظار طردهم إلى الحدود أو تحويلهم إلى بلدهم الأصلي.

يتضح جليا أن هذه العقوبات الإدارية تسلط كأصل عام على الأجانب والذي يقصد به وفقا للمادة الثالثة من القانون رقم 08-11 كل فرد يحمل جنسية غير الجنسية الجزائرية أو الذي لا يحمل أية جنسية. غير انه بالنسبة لفئة اللاجئين لأسباب إنسانية تتعلق بالحروب النزاعات المسلحة فان المواثيق الدولية وضعت مجموعة من الضوابط لحمايتهم في مواجهة بعض القرارات التي قد تتخذها دولة الملجأ، فبالنسبة لقرارات الإبعاد مثلا إذ نجد أن المادة 32 من الاتفاقية المتعلقة بالوضع القانوني للاجئ نصت على ثلاث ضمانات أساسية وهي:

° تقييد سلطة الدولة فيما يتعلق بإبعاد اللاجئ، وذلك بحظر الطرد كقاعدة عامة.

° الإجراءات الواجب إتباعها عند إصدار قرار الإبعاد، إذ يتوجب أن يتم سلوك الطرق المحددة قانونا، وان يكون للاجئ الحق بإثبات براءته، والاعتراض والتمثيل القانوني.

° السماح للاجئ بمهلة معقولة عندما يصبح قرار الإبعاد نهائيا، كي يتمن من البحث عن ملجأ جديد.

يتضح جليا أن سلطة دولة الملجأ في طرد أو إبعاد اللاجئين سواء كانوا نظامين أو لا مقيد بمجموعة من الضوابط والشروط بحيث أن الدولة لا تلجأ إلى الطرد إلا إذا كان هناك تهديد للنظام العام، وحصول هذا الأخير على موافقة للملجأ إلى بلد أخر. غير انه في حالة زوال أسباب اللجوء كإنهاء حالة النزاع فلا داعي ولا مبرر لتمسك هؤولاء بعدم العودة.

المطلب الثاني: الأساليب الردعية

إذا انطلقنا من فكرة أن اللاجئ هو إنسان دفعته الظروف لأن يترك وطنه الأصلي بحثا عن ملجأ يؤويه هو وعائلته خاصة بسبب النزاعات الداخلية أو بسبب الحروب، فانه يجب معاملة هؤلاء معاملة خاصة، بحيث يجب أن يتمتع بالضمانات المنصوص عليها في المواثيق الدولية والقوانين الداخلية.

غير أنه في حالة ارتكابه للأفعال المخلة بالنظام العام فانه يمكن إضافة إلى العقوبات والإجراءات الإدارية الوقائية اتخاذ إجراءات ردعية في حقه لضمان حماية النظام العام وامن الدولة. وبالرجوع إلى القانون رقم 08-11 نص على جملة من الإجراءات نذكر منها ميلي:

° يمكن للسلطات الأمنية أن تلجأ إلى حجز المؤقت لجواز السفر أو وثيقة السفر أو أية وثيقة أخرى للأجانب الموجودين في وضعية غير قانونية الى حيث الفصل في وضعيتهم.

° يمكن الحكم على الأجنبي بعقوبة الغرامة لخرقه للقواعد المحددة لشروط الإقامة في الجزائر...الخ.

إضافة إلى ذلك فان الأجنبي يخضع لأحكام قانون العقوبات كغيره من الموطنين فيما يتعلق بالجرائم المرتكبة ضد الأشخاص وممتلكاتهم وكذلك ضد أمن الدولة.

خاتمة:

يتبن من خلال هذه الدراسة الوجيزة أن ظاهرة اللجوء تشكل حقيقة تحدي كبير بالنسبة للجزائر نظرا لتفاقم وتزايد هذه الظاهرة بحكم تدور الأوضاع الأمنية في العديد من الدول العربية، وما يترتب على ذلك من عواقب على النظام العام.

هذه الوضعية تجعل الدولة في موقف صعب إذ يجب عليها بحكم الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها أن تحمي هؤلاء المهاجرين واللاجئين بسبب الاضطهاد الذي يتعرضون إليه في بلدهم الأصلي، ولكن في المقابل لا تفرض في صيانة النظام العام وحماية مصالح رعاياها. هذا كله يضع الدولة في امتحان صعب تخضع للمساومات حتى من طرف بعض الأنظمة و بعض المنظمات غير الحكومية، بل قد تجعلها بعض الأطراف ورقة يمكن استغلالها لأعراض سياسية.

الهوامش:

[1]- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10-12-1948.

[2]- صلاح الدين طلب فرج، " حقوق اللاجئين في الشريعة الإسلامية والقانون الدولي"، مجلة الدراسات الإسلامية، المجلد السابع عشر، العدد الأول، يناير 2009، ص 162.

[3]- علي يوسف الشكري، " التنظيم الدستوري لحق اللجوء السياسي، دراسة مقارنة في الدساتير العربية"، كلية الحقوق، جامعة الكوفة، العدد الثامن عشر، 2010.

[4]- VINCENT-LEGOUX Marie- Caroline, l'ordre public, étude de droit comparé interne, thèse pour le doctorat en droit, université de Bourgogne, faculté de droit et de science politique, 1996, p 02.

[5]- HAURIOU Maurice, précis de droit administratif, Paris, Recueil Sirey, 12 éme édition, 1933, p50

[6]- زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري مطبعة رياض، دمشق 1979، ص 491.

[7]- نقلا عن: سكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 33.

[8]- راجع المواد 88، 89، 94 من قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 03 جويلية 2011.. تقابلها المواد 69 ،71 ،73 ، 75 من القانون رقم 90 -08 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية ، العدد 15- 1990 (ملغى).

وهي نفس العناصر التي تضمن اول قانون بلدية فرنسي الصادر في 28-08-1791 والذي تم تعديله بموجب القانون المؤرخ في 05-04-1884 حيث نصت المادة 97 منه على أن: " هدف البوليس البلدي هو ضمان حسن النظام، الأمن العام، والصحة العامة..".

[9]- قانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 29 فيفري 2012.

[10]- قرار مجلس الدولة رقم 11642 المؤرخ في 16-09-2003، قضية (ر ع) ضد بلدية العلمة ومن معها، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا ومجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2006.

انظر كذلك قرار مجلس الدولة رقم 10106 الصادر بتاريخ 16-12-2003، قضية (ن ع) ضد (ك خ) ومن معه، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة ، الإصدار الرابع،2006.

[11]- عمار عوا بدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المرجع السابق، 1987، ص 1010.

[12]- Michéle GUILLAUME-HOFNUNG, « l'ordre public sanitaire et l'environnement », Revue de la Gendarmerie National , 4 éme trimestre, 2006, N° 221, p 33.

[13]- محمود حلمي، نشاط الإدارة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ص10.

[14]- BERNARD Paul, Notion d'ordre public en droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1962, p 12

.

[15]- موريس هوريو، مطول القانون الإداري، باريس، 1950، ص 25. عن: سكينة عزوز، المرجع السابق، ص 36.

[16]- عامر أحمد مختار، تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق، رسالة جامعية، جامعة بغداد، 1975، ص 53.

[17]- C.E, arrêts société « les films lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films, du 18/12/1959, in WEIL. P, LONG.M, BRAIBANT .G, DELVOVE. P, GENEVOIS.B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 13^{éme} édition, DALLOZ, Paris, 2001 .p 550.

[18]- FOILLARD Philippe, Droit Administratif, C. P. U, Paris, 2001, p 264.

[19]- TEITGEN Henry, La police municipale générale, l'ordre public et les pouvoirs de Maire, Sirey, Paris, 1934, p1 et 2.

[20]- LAJOIE Jean Louis, libertés, participation et ordre public en droit algérien, thèse pour le doctorat d'Etat en droit, mention droit public, université jean moulin, Lyon III, faculté de droit, 1983, p394.

[21]- BIBANDA Antoine, «Quelques exemples de polices administratives spéciales », In La police administrative existe- t-elle, op.cit, p 134.

[22]- قرار مجلس الدولة رقم 10048 الصادر بتاريخ 15-04-2003، قضية (ه م) ضد بلدية حاسي مسعود، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة ، الإصدار الرابع،2006.

انظر كذلك قرار مجلس الدولة رقم 9618 الصادر بتاريخ 25-02-2003، قضية (ع ب) ضد بلدية حاسي مسعود، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا وقرارات مجلس الدولة ، الإصدار الرابع،2006.

[23]- قانون 08-11 مؤرخ في 25-06-2008 يتعلق بشروط دخول الاجانب الى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم، الجريدة الرسمية رقم 36 مؤرخة في 02-07-2008.

[24]- قانون رقك 85-05 مؤرخ في 16-02-1985 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، االجريدة الرسمية العدد 8 المؤرخة في 17-02-1985.

[25]- راجع نص المادة 94 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 06 جويلية 2011

[26]- المرسوم رقم 81 -267 المؤرخ في 10-10-1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الجريدة الرسمية رقم مؤرخة في

[27]- المادة 5 فقرة 2 من قانون 08-11 مؤرخ في 25-06-2008 يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم، الجريدة الرسمية رقم 36 مؤرخة في 02-07-2008.