

تطور عناصر النظام العام

تريعة نواره

أستاذ مساعدة صنف " أ "

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بومرداس

مقدمة.

المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي و المصري، لم يعرف النظام العام بل اكتفى فقط بتحديد كغرض للضبط الإداري و تبين عناصره¹، كمفاهيم عامة غير مفصلة على سبيل المثال لا الحصر²، و يرجع الموقف الذي اتخذه المشرع إلى مرونة فكرة النظام العام و عدم ثباتها و استقرارها مما يحول دون تحديد مضمون لها لا يتغير³، و إزاء عدم وضع تعريف محدد للنظام العام في التشريع، اتجه الفقهاء إلى محاولة وضع هذا التعريف، و قد اختلفوا في تحديد ماهية و طبيعة النظام العام و انقسموا إلى اتجاهين، حيث يأخذ الأول بالمفهوم الضيق للنظام العام و تزعم هذا الاتجاه الفقيه "هوريو" الذي عرفه على أنه "حالة فعلية معارضة للفوضى" و ما يلاحظ على هذا التعريف أنه يتسم بالواقعية⁴ لأنه اهتم بالمظهر المادي الملموس للنظام العام، أما مظهره الأدبي فلا يعتد به إلا إذا اتخذ صورة مادية خارجية ظاهرة و خطيرة من شأنها أن تهدد النظام العام المادي فيجوز في هذه الحالة لسلطة الضبط التدخل لمنع هذا الإخلال⁵، أما الاتجاه الثاني من الفقه فيأخذ بالمفهوم الموسع للنظام العام من بينهم "جورج بيردو" حيث يعرفه على أنه "فكرة ذات مضمون موسع يشمل كافة صور النشاط الاجتماعي⁶."

وعرف القضاء الإداري الجزائري النظام العام من خلال قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر في 27 جانفي 1984 كما يلي: " .. إننا نقصد من خلال عبارة النظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني، من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته، و اعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة

و الأوساط الاجتماعية .." و يلاحظ على هذا التعريف أنه يقتصر على السلم الاجتماعي، أي أنه جاء ضيقا جدا، و هو يستبعد من ذلك عدة مجالات خاصة بالنظام العام.

و الإشكالية المطروحة هنا هي: ما هي مظاهر تطور النظام العام من خلال عناصره؟
و للإجابة عن هذه الإشكالية قسمنا الموضوع على مبحثين يتعلق الأول بالعناصر التقليدية للنظام العام، أما المبحث الثاني فيتضمن العناصر الحديثة للنظام العام.

المبحث الأول: العناصر التقليدية للنظام العام

تستهدف فكرة النظام العام بمعناها الضيق و صورتها القديمة حماية أوضاع المجتمع العادية من أوجه الإخلال بالأمن بمعناه المادي، أو بالصحة أو بالسكينة، بحيث يكون للدولة سلطة التدخل بإجراءات ضبطية تمكنها من إعادة الهدوء و الاستقرار الاجتماعي إلى سالف عهده.

و قد ارتبطت هذه العناصر بالدولة الحارسة، لذلك سنعالج هذا في ثلاث عناصر الأمن العام (المطلب الأول)، الصحة العامة (المطلب الثاني)، السكينة العامة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأمن العام

يقصد بالأمن العام أو السلامة العامة كعنصر من عناصر النظام العام في مجال الضبط الإداري اطمئنان الإنسان على نفسه و ماله و أهله و ماله و ممتلكاته من خطر الاعتداء⁷، و تحقيقا لهذا الهدف في الظروف العادية و الاستثنائية، يقع على عاتق الإدارة واجب توفير مختلف الإمكانيات و اتخاذ كل الإجراءات اللازمة في مواجهة الأخطار الواقعة أو محتملة الوقوع⁸، سواء كانت هذه الأخطار طبيعية كالحرائق و الفيضانات و انهيار الأبنية، أو من صنع الإنسان كالجرائم مثل السرقة و القتل و الحوادث الناشئة عن السيارات في حركة المرور أو أعمال العنف كأعمال الشغب و التجمهر.⁹

و لما كان حفظ الأمن العام ضرورة هامة لاستقرار الدولة و تطورها و لحفظ المجتمع و صيانتها و استقراره أولاها المؤسس الدستوري أهمية كبيرة حيث نصت المادة 24 من دستور 1996 على أن " الدولة مسؤولة على أمن الأشخاص و الممتلكات.."، و تجسيدا لهذا النص الدستوري وجه المشرع الجزائري سلطات الضبط الإداري المحلي من خلال قانوني الولاية و البلدية اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لصيانة و حماية الأمن، من خلال تنظيم و مراقبة عدد من المجالات و الميادين التي يمكن أن تهدد الأمن العام التي لها علاقة و صلة بممارسة الحريات العامة لعل أهمها ما يلي:

أولا: مراقبة و تنظيم الاجتماعات و المظاهرات العمومية

في إطار عملية مراقبة و تنظيم الاجتماعات و المظاهرات العمومية من أجل ضمان عدم خروجها عن إطارها السلمي الذي يخل بالأمن العام جاء القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31-12-1989 المعدل و المتمم، المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية¹⁰ ليقدم مجموعة من القيود تمارسها سلطات الضبط الإداري المحلي أهمها:

- 1- عدم انعقاد التجمعات و المظاهرات العمومية إلا بعد ترخيص مسبق من الوالي.
- 2- تمكين الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلبوا من المنظمين تغيير مكان الاجتماع مع اقتراح مكان آخر لهم، و ذلك خلال 24 ساعة من إيداع التصريح.
- 3- يمكن للوالي أن يطلب من المنظمين تغيير مسلك المظاهرة مع اقتراح مسلك آخر يسمح بالسير العادي لها، و لا يجوز أن تمتد هذه الأخيرة إلا بعد الساعة التاسعة ليلا، كما يمنع أي تجمع في الطريق العمومي.
- 4- يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب من المنظمين تعيين موظف لحضور الاجتماع.
- 5- يمكن للوالي أو من يفوضه منع الاجتماع و يكون ذلك في حال كان الاجتماع في حد ذاته أو الهدف الحقيقي من انعقاده يشكل خطرا حقيقيا على حفظ النظام العام، مع إشعار المنظمين بذلك.

ثانيا: المحافظة على الأمن العمومي عبر الطرق

للمحافظة على الأمن العمومي عبر الطرق خول المشرع الجزائري بمقتضى المرسوم التنفيذي 381-04 المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق¹¹ لسلطات الضبط الإداري المحلي اتخاذ العديد من التدابير الوقائية لحماية الأرواح و صيانة الأمن العام عبر الطرق، و هذا في الظروف العادية كإخضاع إقامة الممهلات إلى ترخيص من الوالي، و ذلك بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي، و كذا الظروف المتعلقة برداء الأحوال الجوية التي يمكن للوالي خلالها تنظيم حركة المرور في بعض الطرق أو الدروب مؤقتا قصد المحافظة على الأملاك العمومية، كما يمكن له أو لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير اللازمة لضمان أمن المرور في الجسور التي لا تتوفر فيها شروط الأمن، و عليهم أن يشيروا في مداخلها و مخارجها بكيفية تكون واضحة للسائقين إلى الحمولة القصوى المرخص بها والإجراءات الضرورية لحماية هذه الجسور و المرور عليها.

أولا: الحفاظ على الأمن المتعلق بالمواصلات السلكية و اللاسلكية

يضطلع الوالي باعتباره سلطة ضبط إداري محلي بموجب المرسوم 83-373 المؤرخ في 22 ماي 1983 و المتعلق بتحديد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن و المحافظة على النظام العام بمهمة التأكد من نجاعة الشبكة في كل الظروف و السهر على سرعة الاتصال و سريتها، كما تلتزم بالمقابل مصالح المواصلات السلكية و اللاسلكية بإعلام الوالي بانتظام حالة الشبكة و الصعوبات التي يحتمل أن تعرقل حسن سيرها.¹²

ثانيا: حماية الأملاك العمومية و أمن الأشخاص فيها

ورد في المرسوم التنفيذي 96-158 المؤرخ في 4 ماي 1996 الذي يحدد شروط تطبيق أحكام الأمن الداخلي في المؤسسة¹³ بأن الوالي يسهر على تطبيق التدابير المقررة في مجال الأمن

بكافة المؤسسات الموجودة في ولايته، كما يقوم بالمراقبة الدورية لشروط تنفيذ التدابير المقررة و يسهر على تقويمها.¹⁴

ثالثا: حماية الأمن العام في مجال التهيئة و التعمير

لقد خول القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير¹⁵ لسلطات الضبط الإداري المحلي القيام بكافة الإجراءات للحد من الأخطار التي تهدد أمن الأشخاص، خاصة فيما يتعلق بالأماكن الآيلة للسقوط و ترميمها و هدمها وفقا للتشريع المعمول به، و قد تم إنشاء شرطة العمران و حماية البيئة لتسهر على تطبيق القوانين و التنظيمات في مجال العمران.

رابعا: حماية الأمن من خلال الوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث الطبيعية

لحماية الأمن من خلال الوقاية من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث الطبيعية خول القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الكوارث الطبيعية و تسييرها في إطار التنمية المستدامة¹⁶، سلطات الضبط الإداري المحلي اتخاذ كافة الإجراءات الرامية لمواجهة أخطار الظواهر و الكوارث الطبيعية و التكنولوجية و التقليل من أثرها على الأشخاص و الممتلكات.

خامسا: حفظ الأمن العام في الظروف الاستثنائية

يتدخل كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارهما سلطة ضبط إداري محلي على مستوى إقليمهما في الظروف الاستثنائية من أجل استتباب الأمن و النظام العام وفقا لما خوله لهما التشريع و التنظيم المعمول بهما، و باعتبار الوالي ممثل السلطة التنفيذية المركزية و المسؤول الأول على إدارته الإقليمية أعطى له المشرع صلاحيات جد واسعة و منحه الوسائل المادية و البشرية اللازمة، و كذا القانونية من أجل التكفل بحفظ الأمن العام، و نذكر على سبيل المثال ما جاء في نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ¹⁷ التي تنص على أن " يؤهل وزير الداخلية و الجماعات المحلية في كامل التراب الوطني أو جزء منه، و الوالي في دائرته الإقليمية لاتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام أو استتبابه عن طريق القرارات وفق للأحكام الآتية و في إطار احترام توجيهات الحكومة "، و نفس الشيء بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث جاء في أحكام المادة 89 من قانون البلدية 11-10 أنه " .. في حالة الخطر الجسيم و الوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف و يعلم الوالي بها فورا.. " و غيرها من المواد.

و تجدر الإشارة إلى أنه في الظروف الاستثنائية و بالرغم من أهمية دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حفظ الأمن خلالها بصفته الإدارية، إلا أن هذا الدور يبقى ضيق جدا مقارنة بدور الوالي و ذلك لأن خطورة مثل هذه الظروف تتطلب مواجهتها بإمكانيات أكبر من تلك التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الصحة العامة

إلى جانب توفير الأمن العام للأفراد يقع على عاتق السلطة العامة وقاية صحتهم من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها، كالمحافظة على سلامة مياه الشرب و الأطعمة المعدة للبيع و مكافحة الأوبئة و الأمراض المعدية و المحافظة على نظافة الأماكن العامة¹⁸، و قد ازدادت أهمية هذا الهدف في الوقت الحاضر نتيجة ازدياد عدد السكان و انتشار الأمراض، و ظهور أمراض و أوبئة لم تكن معروفة من قبل التي ، و ساعد على إيجادها التطور الصناعي و الزراعي، الأمر الذي جعل مفهوم الصحة العامة غير مقتصر على صحة الأفراد أو الصحة في الأماكن العمومية، و إنما لتشمل المنشآت الصناعية و التجارية و المساكن الخاصة من خلال اشتراط توافر الشروط الصحية فيها عند إنشائها.¹⁹

كما يدخل في نطاق المحافظة على الصحة العامة حماية البيئة من التلوث في أي عنصر من عناصرها اليابسة أو المائية أو الغازية، الناشئ بفعل الإنسان و وسائل مدينته الحديثة باعتبارها من أهم العوامل التي تضر بصحته و تصيبه بالأمراض، لذلك فإن مكافحة التلوث تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة²⁰، و في هذا الإطار أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 85-05 المؤرخ في 16/02/1985 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها²¹، الذي حدد مفهوم الصحة العامة بأنها " مجموع التدابير الوقائية و العلاجية و التربوية و الإجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد و الجماعة و تحسينها "، و أعطى لسلطات الضبط الإداري المحلي (الوالي، رئيس البلدية) اتخاذ و تطبيق كل الإجراءات الرامية إلى ضمان مراعاة احترام القواعد و المقاييس الصحية في كل أماكن الحياة، للوقاية من ظهور و انتشار الأوبئة و القضاء على مختلف أسباب الأمراض، و قد نصت المادة 29 منه على أن " تلتزم جميع أجهزة الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات و السكان بتطبيق تدابير النقاوة، و النظافة، و محاربة الأمراض الوبائية ".

و تطبيقا للمادة 52 من القانون رقم 85-05 المشار إليه أعلاه، فإنه يتعين على الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية أن يطبقوا في الوقت المناسب التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء و القضاء على أسباب الأمراض في أصلها، و قد أقر المشرع كذلك من خلال قانون الولاية رقم 12-07²² مسؤولية الوالي كمثل للدولة المحافظة على الصحة العمومية و في هذا الشأن يسهر هذا الأخير على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحسينها و تنفيذها، و يمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص و الممتلكات.

كما خول القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية²³ لرئيس البلدية حماية الصحة العامة من كل ما من شأنه المساس بها، من خلال السهر على النظام و السكينة و النظافة العمومية، و السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في

مجال الإسعاف، و السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية و اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتقلة أو المعدية و الوقاية منها و منع تشرد الحيوانات المؤذية و الضارة، و السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، و العمل على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة.

المطلب الثالث: السكنية العامة

يقصد بالسكنية العامة باعتبارها عنصرا من عناصر النظام العام التقليدي و هدف أسمى من أهداف الضبط الإداري و مقصدا من مقاصده، اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء و السكون في الطرق و الأماكن العامة، و منع مظاهر الإزعاج و المضايقات التي تتجاوز الحد المألوف و العادي في المجتمع، و تكون على درجة من الجسامه بحيث تخول لسلطات الضبط الإداري التدخل لمنعها، و من هذه المضايقات الضوضاء المقلقة لراحة الناس مثل الأصوات المرتفعة المنبعثة من استعمال مكبرات الصوت و أصوات الأجهزة و الآلات الموسيقية المرتفعة، و أبواق السيارات التي غالبا ما تمنع بعد الساعة العاشرة ليلا، و كذا الضجيج الصادر عن المصانع.. إلخ.²⁴ و في هذا الإطار حدد المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 28/06/1993 مستويات الضجيج المقبولة في أماكن و غير مقبولة في أماكن أخرى و قسمها إلى ما يمكن قبوله في النهار و ما يمكن قبوله في الليل، و بالتالي كل تجاوز للحدود القصوى للضجيج المبينة في هذا المرسوم يعتبر إخلالا بالسكنية العمومية مما يخول تدخل سلطات الضبط الإداري المحلي لوقفها وفقا للتشريع و التنظيم المعمول بها.²⁵

و قد ألزم المشرع الجزائري الوالي باعتباره سلطة ضبط إداري محلي بضرورة حماية السكنية العمومية، و هذا من خلال نص المادة 114 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية التي جاء فيها: " الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكنية العمومية "، كما يقر المشرع مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هو الآخر سلطة ضبط إداري محلي من خلال قانون البلدية رقم 11-10 حيث نصت المادة 03/88 التي جاء فيها " .. السهر على النظام العام و السكنية و النظافة العمومية "، و كذلك المادة 94فقرة 03 التي جاء فيها " .. التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص و معاقبة كل مساس بالسكنية العمومية و كل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها ".

كما خوله المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10/10/1981 المتعلق بصلاحيه رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق و النقاوة و الطمأنينة العمومية²⁶، لا سيما أحكام الباب الثالث المتعلقة بالطمأنينة العمومية سلطة اتخاذ و تنفيذ كل التدابير و الإجراءات التي من شأنها

الحفاظ على الراحة العامة أو الطمأنينة العامة، و هذا بقمع كل عمل يخل بذلك عن طريق تنظيم الأسواق و المعارض و كل التجمعات التي من شأنها تعكير الراحة العامة، و ذلك بضبط ما يلي:

1- تنظيم الأسواق و المعارض و أسواق الخضار و الفواكه بالجملة و كل التجمعات الأخرى من نفس النوع و ذلك بتحديد ساعات فتح هذه المحلات بإغلاقها و تنظيم الأماكن المخصصة للعرض و البيع، و وقوف السيارات و مرورها.

2- تقديم الرخص القبلية لتقديم العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة، و كذا ضبط تنظيم هذه العروض الفنية لضمان الطمأنينة العمومية.

المبحث الثاني: العناصر الحديثة للنظام العام

اتسعت غايات الضبط الإداري مع تطور دور الدولة و امتداد تدخلها في جميع مجالات الحياة لتشمل بجانب النظام العام بمفهومه التقليدي النظام العام الذي يحقق مصالح الأفراد و الذي يحدد بموجب تشريعات خاصة، و سنتعرض في هذا الصدد لعناصر النظام العام بمفهومه الحديث، و المتمثلة في النظام العام الخلقي أو الآداب العامة (المطلب الأول)، جمال الرونق و الرواء (المطلب الثاني)، النظام العام الاقتصادي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: النظام العام الخلقي أو الآداب العامة

بقصد بالنظام العام الخلقي أو الآداب العامة القيم و المبادئ الأخلاقية التي تعبر عن الضمير الجماعي للمجتمع و احترامها و الالتزام بها²⁷، و لم تكن تعتبر الآداب و الأخلاق العامة من بين عناصر النظام العام إلا بعد اعتراف مجلس الدولة الفرنسي لسلطات الضبط الإداري المحلي بحق التدخل في حال المساس بالآداب العامة، و كان ذلك إثر حكم " لوتيسيا " الصادر سنة 1959 المتعلق بمجال حضر عرض الأفلام السينمائية التي من شأنها إثارة اضطرابات جسيمة في النظام العام بسبب صفتها الغير أخلاقية.²⁸

و يشترط في الأخلاق و الآداب العامة التي تحميها سلطات الضبط الإداري أن تتسم بالعمومية شأنها في ذلك شأن العناصر الأخرى للنظام العام، فإذا كانت الأفعال التي تشكل إخلالا بالأخلاق و الآداب العامة تمس بمصالح و أخلاقيات أفراد معينين بذواتهم فلا تدخل ضمن اختصاصها.²⁹

و بالنسبة للمشرع الجزائري نجده قد ساير ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من حيث تكليف سلطات الضبط الإداري المحلي القيام بواجب الحفاظ على الآداب العامة في مختلف المجالات، فقد وردت عبارة الآداب العامة في قانون البلدية القديم رقم 67-24 في المادة 237 منه التي نصت على " أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف على وجه الخصوص ... المحافظة على الآداب العامة... " ³⁰.

و ورد أيضا في المادة 14 من المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10/10/1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بالنفاوة و الطمأنينة العمومية أن " يتخذ و ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار التنظيم المعمول به كافة الإجراءات التي من شأنها أن تضمن حسن النظام و الأمن العمومي، و كذلك الحفاظ على الطمأنينة و الآداب العامة كما يجب أن يقيم كل عمل من شأنه أن يخل بذلك".

كما أوردتها المشرع في القانون 89-28 المعدل و المتمم بالقانون 91-19 المتعلق بالاجتماعات و المظاهرات العمومية في المادة 09 منه التي تنص على أن " يمنع في أي اجتماع أو مظاهرة كل مناهضة للثوابت الوطنية، و كل مساس برموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام أو الآداب العامة "، حيث أن سلطة المنع التي تضمنتها هذه المادة ترجع إلى الوالي.

و بناء على ما تقدم يمكن القول أن المشرع الجزائري يعترف بوجود نظام عام خلقي إلى جانب النظام العام التقليدي إلا أنه لم يضع لهذه الفكرة مفهوما محددا و ثابت مما يدفعنا إلى التساؤل حول ما المدى الذي يمكن أن تصل إليه السلطات الضابطة لتحول دون الاضطرابات الأخلاقية.

يقول الأستاذ "هوريو" في هذا الشأن " إن السلطة الضابطة لا يمكن أن تحول دون الاضطرابات الأخلاقية بدون أن تسيء لحرية الضمير بحيث تميل حينئذ لفرض نظام أخلاقي معين"، و بالتالي يمكن أن نقول لاعتبار الحفاظ على الآداب العامة كهدف مقبول بحد ذاته للضابطة يجب أن يحاط بضمانات لمنع التعسف فالآداب العامة مفهوم نسبي مرن متغير حسب الزمان و المكان و المناسبات و من هنا تأتي بالنتيجة صعوبة مهمة السلطات الضابطة في سعيها لحماية الأخلاق العامة.³¹

المطلب الثاني: جمال الرونق و الرواء

يقصد بجمال الرونق و الرواء المظهر الفني و الجمالي للشارع و الذي يستمتع المارة برؤيته، فكما هو واضح لم يكن هذا المظهر معتبرا من بين أعراض الضبط الإداري على أنه لم يكن مندرجا في مفهوم النظام العام بالمدلول التقليدي، إلا أن جانبا من الفقه ذهب إلى ضرورة اعتبار ما تتخذه سلطات الضبط الإداري من إجراءات بقصد المحافظة على الجمال و التنظيم و التنسيق في المدن أو في الأحياء أو في الشوارع بمثابة طائفة من تدابير النظام العام، و يذهبون في تبرير ذلك إلى القول بأن الإدارة " مسؤولة عن حماية مشاعر الفن و الجمال لدى المارة، كمسؤوليتها عن ضمان حياتهم و سلامتهم، و أن للإنسان الحق في حماية حياته الأدبية و الثقافية، و الروحية، علاوة على حياته المادية،

كلها جوانب لازمة للوجود البشري المتكامل، أو القول بأن الرواء هو نفسه نظام، لأنه يخلق النظام و الانسجام و أنه يمثل عاملا في السلام الاجتماعي".³²

و لهذا فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 1936/10/23 بشرعية لائحة أصدرها أحد المحافظين في فرنسا تحظى توزيع الإعلانات و النشرات على المارة في الطرقات خشية إلقاءها بعد تصفحها فيشوه منظر الطرقات و رواء الأحياء السكنية.³³

و نلاحظ أن المشرع الجزائري قد ساير ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من حيث تكليف سلطات الضبط الإداري المحلي القيام بواجب الحفاظ على الجمال الرونقي و المحلي³⁴، حيث جاء في أحكام المادة 88 فقرة 02 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: السهر على النظام و السكنية و النظافة العمومية "

كما نصت المادة 94 الفقرات 05، 06، 11 على التوالي في إطار احترام حقوق و حريات المواطنين بأن يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي:

- السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير و حماية التراث.

- السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية.

- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة.

كما نص المشرع أيضا فيما يخص واجب الحفاظ على الطابع الجمالي المحلي في المادة 02 الفقرة 06 من المرسوم رقم 81-267 المذكور سابقا على أنه: " .. يقوم فضلا عن ذلك بتجميل الطرق و ينشئ في المناطق الحضرية ساحات للراجلين".

و جاء أيضا في المادة 4 من نفس المرسوم الآنف الذكر أعلاه أنه " يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على إنارة الطرق العمومية و صيانة شبكة الإنارة، و يسهر بالإضافة إلى ذلك على تشذيب المغروسات و تصفيفها و على إنشاء و صيانة المساحات الخضراء و الحدائق العمومية و حضائر التسلية ".

و قد أكد القضاء الإداري الجزائري على حق الإدارة في حماية النظام العام الجمالي، و ذلك في العديد من المناسبات نذكر على سبيل المثال قراره الصادر بتاريخ 2003/04/15 و الذي جاء فيه: " .. حيث اتضح لمجلس الدولة بعد الاطلاع على كل ما احتوى عليه ملف الدعوى من وثائق و مستندات أنه حقيقة تحصل المستأنف على ترخيص من المستأنف عليها بوضع كشك جاهز بشرط أن يكون هذا الأخير في حالة ملائمة لا تشوه سلطة الضبط الإداري و المحافظة على جمال عمران البلدية.. " ³⁵.

المطلب الثالث: النظام العام الاقتصادي

بدون شك أن من الظواهر القانونية الأكثر أهمية في النصف الثاني من القرن العشرين هي اتساع تدخل الدولة في مختلف الأنشطة و على وجه الخصوص النشاط الاقتصادي، باعتباره مؤثر لاستقرار الأوضاع السياسية و الاجتماعية داخل الدولة.³⁶

و قد ترتب عن هذا التطور اتساع دور الدولة الحديثة بزيادة نطاق ولاية الضبط و اتساعها مما أدى إلى نشوء نظام عام جديد هو النظام العام الاقتصادي، فالأهمية المتزايدة للمشكلات

الاقتصادية، و ارتباطها بالتطور العام الذي يقود الدولة في طريق التوجيه تجد صداها في المجال القانوني، و قد أكد بعض الفقهاء وجود النظام العام الاقتصادي أمثال "ريير" و "بورديو" فيقول هذا الأخير أن النظام العام يتجاوز نطاق الهدوء و الأمن للسكان و أنه يتأثر بالعلاقات الاقتصادية، فباسم النظام العام تخول سلطات الضبط اليوم الحق في أن تضع في الاعتبار غايات اقتصادية معينة كالأجور و الأسعار و التمويل و هذه مواد أو متطلبات جديدة للنظام.³⁷

و قد اعترف المشرع الجزائري بالنظام العام الاقتصادي كهدف من أهداف الضابطة الإدارية و يظهر ذلك من خلال العديد من النصوص التشريعية الخاصة التي تخول سلطات الضبط الإداري المحلي تقييد الأنشطة الاقتصادية الفردية لإشباع حاجات ضرورية أو ملحة قد ينتج عن عدم إشباعها حدوث اضطرابات معينة لا تقل في خطورتها عن الاضطرابات الخارجية.³⁸

و من أمثلة تدخل سلطات الضبط المحلي في المجال الاقتصادي، نشير إلى المرسوم التنفيذي رقم 93-237 المؤرخ في 10/10/1993 المتعلق بممارسة النشاطات التجارية و الحرفية و المهنية غير القارة³⁹، التي تضمن تحويل الوالي السلطة التقديرية الواسعة في اتخاذ قرارات تحديد الشروط العامة لتنظيم ممارسة النشاط التجاري غير القار على مستوى ولايته، كل ذلك بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بعد استطلاع رأي لجنة التعمير و تنظيم النشاطات غير القارة.

و يتضح لنا من خلال هذا وجود نظام عام اقتصادي يتحدد وفقا لتشريعات الخاصة و التي تحدد سلطات الضبط الإداري المتعلقة بذلك النظام، و لكن هذا لا يعني انفصال النظام العام الاقتصادي عن النظام العام التقليدي، حيث تقوم السياسة الاقتصادية أيا كانت على عنصرين هما النظام و الأمن العام و التي تتضمن جزءا قانونيا خاصا يتصل بخصائص النظام العام و صفاته، و لكن لا يمكن إطلاق تدخل سلطات الضبط الإداري في تنظيم النشاط الخاص للأفراد في المجال الاقتصادي بل لابد أن تتفق مع اللوائح و القرارات التنظيمية التي تصدرها سلطات الضبط الإداري مع المبادئ و النصوص الدستورية و التشريعية، حيث تستطيع سلطات الضبط الإداري التدخل لتنظيم النشاط الخاص للصالح العام الاقتصادي و دون أن يترتب على ذلك تقييد للنشاط الخاص دون مبرر، كذلك لا يضع قيودا غير لازمة على صلاحيات أجهزة الضبط الإداري لتتدخل من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي و توافر السلع و الخدمات للمواطن.⁴⁰

خاتمة:

لقد لاحظنا من خلال التعريفات السابقة للنظام العام أن فقهاء القانون الإداري اختلفوا فيما بينهم في تحديد عناصر النظام العام، إلا أنهم اتفقوا في مجملها على ثلاث عناصر أساسية و هي الأمن العام، الصحة العامة و السكينة العامة، و هي ما أطلق عليها مسمى العناصر التقليدية للنظام العام، غير أن التطبيقات العملية أوضحت أن العناصر التقليدية للنظام العام تأبى التحديد بسبب مرونتها و نسبيتها فهي تتطور دائما لتلائم ظروف المجتمع و تطورها، و نتيجة لذلك ضمن فكرة النظام العام إلى جانب العناصر التقليدية عناصر حديثة كان الفضل للقضاء الفرنسي لا سيما مجلس الدولة في إبرازها، و هي النظام العام الخلقي أو الآداب العامة، جمال الرونق و الرواء، النظام العام الاقتصادي.

¹ - لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائية في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة و المالية العامة، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2002، ص 58.

² - عمور سلامي، الضبط الإداري البلدي، رسالة ماجستير في الإدارة و المالية، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 1988، ص 49.

³ - ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة لباد، الطبعة الأولى، سنة 2005، ص 157.

⁴ - لطرش حمو، سلطات الضبط الإداري الولائية في الجزائر، رسالة ماجستير في الإدارة و المالية العامة، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص 59.

⁵ - عبد الرؤوف هاشم محمد البسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2007.

، ص 74.

⁶ المرجع نفسه، ص 75.

⁷ - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، عمان، الأردن ،سنة 2007، ص 76.

⁸ لطرش حمو، مرجع سابق، ص 87.

⁹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للتوزيع و النشر، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2002، ص 280.

¹⁰ الجريدة الرسمية عدد رقم 37 الصادرة بتاريخ 2011/07/03.

¹¹ - المواد 39 و 91، 39 من المرسوم التنفيذي 381/04 المحدد لقواعد حرمة المرور عبر الطرق المؤرخ في 28 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية عدد رقم عدد 76.

¹² - المادة 12 من المرسوم رقم 373/83.

¹³ - مرسوم تنفيذي رقم 158/96 المؤرخ في 4 ماي 1996 يحدد شروط تطبيق الأمن الداخلي في المؤسسة، المنصوص عليها في الأمر رقم 95-24 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 و المتعلق بحماية الأملاك العمومية و أمن الأشخاص فيها الجريدة الرسمية عدد رقم 28 صادرة بتاريخ 8 ماي 1996.

¹⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 158/96 المؤرخ في 4 ماي 1996 يحدد شروط تطبيق الأمن الداخلي في المؤسسة، المنصوص عليها في الأمر رقم 95-24 المؤرخ في 25 سبتمبر

1995 و المتعلق بحماية الأملاك العمومية و أمن الأشخاص فيها الجريدة الرسمية عدد رقم 28 صادرة في 8 ماي 1996.

¹⁵ - الجريدة الرسمية عدد رقم 52 صادرة بتاريخ 1990/12/02.

¹⁶ - الجريدة الرسمية عدد رقم 84 صادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2004، ص 13.

¹⁷ - الجريدة الرسمية عدد رقم 61 صادرة بتاريخ 12 أوت 1992.

¹⁸ - هاني الطهراوي، القانون الإداري، "ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري"، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، سنة 2006، ص 240.

¹⁹ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 282.

²⁰ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، سنة 2008، ص 402.

²¹ - القانون رقم 05/85 المؤرخ في 16/02/1985 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها الجريدة الرسمية عدد رقم 08 صادرة بتاريخ 17/02/1985 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 17/90 المؤرخ في 31/07/1990 الجريدة الرسمية عدد رقم 35 صادرة بتاريخ 15/08/1990، و القانون رقم 09/98 المؤرخ في 18/08/1998 الجريدة الرسمية عدد رقم 61 صادرة بتاريخ 23/08/1998، و الأمر رقم 07/06 المؤرخ في 15/07/2006 الجريدة الرسمية عدد رقم 47 صادرة بتاريخ 19/07/2008.

²² - المواد 114 و 119 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتضمن قانون الولاية.

²³ - المادفة 04/88 و 05 و المادفة 07/94 و 09 و 10 و 12 و 13 من القانون رقم 11-

10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية.

²⁴ - عمور سيلامي، مرجع سابق، ص 74.

²⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 184/93 المؤرخ في 1993/07/28 المنظم لإثارة الضجيج

الجريدة الرسمية عدد رقم 50 صادرة بتاريخ 1993/07/28.

²⁶ - المواد 14 و 15 و 16 من المرسوم رقم 267/81.

²⁷ - هاني الطهراوي، مرجع سابق، ص 240.

²⁸ - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار المسيرة للنشر و التوزيع و

الطباعة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، سنة 1998، ص 80.

²⁹ - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 287 و 288.

³⁰ - المادفة 237 من القانون رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون

البلدية الجريدة الرسمية عدد رقم 06 صادرة بتاريخ 1967/01/18.

³¹ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا،

ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006، ص 409.

³² - بشر صلاح العاوور، مرجع سابق، ص 43.

³³ - عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، مرجع سابق، ص 94.

³⁴ - لطرش حمو، مرجع سابق، ص 115.

³⁵ قرار مجلس الدولة رقم 10048 الصادر بتاريخ 2003/04/15 قضية (ه.م) ضد بلدية حاسي مسعود. قرار مجلس الدولة رقم 9618 الصادر بتاريخ 2003/02/25 قضية (ع.ب) ضد بلدية حاسي مسعود، موسوعة الاجتهاد القضائي الجزائري، قرارات المحكمة العليا و قرارات مجلس الدولة، العدد الرابع، سنة 2006.

³⁶ - حسام الدين محمد مرسي مرعي، مرجع سابق، ص 100 و 101.

³⁷ - عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، مرجع سابق، ص 96.

³⁸ - لطرش حمو، مرجع سابق، ص 121 و 122.

³⁹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 237/93 المؤرخ في 1993/10/10 المتعلق بممارسة النشاطات التجارية و الحرفية و المهنية غير القارة الجريدة الرسمية عدد رقم 66 صادرة بتاريخ 1993/10/17، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 281/94 المؤرخ في 1994/09/17، الجريدة الرسمية عدد رقم 59 صادرة بتاريخ 1994/09/21.

⁴⁰ - محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ و سلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 2003، ص 80-81.