

عناصر النظام العام

إن حماية المجتمع في نطاقه الداخلي من واجبات السلطة العامة إذ تقوم بها بحكم الضرورة، واستناداً إلى وظيفتها الطبيعية. فلا تتحقق هيبتها في نفوس المحكومين أو تنظيم مرافقها العامة إلا من خلال وسائل الضبط من أجل إقرار السكينة ونشر الأمن، وخلق الطمأنينة بين أفراد المجتمع.

إن التشريعات المختلفة لم تتناول كل أغراض وأهداف الضبط الإداري بصورة واضحة ومحددة، فلم تتكفل بسرد وتحديد كل أغراضه، وهذا راجع بطبيعة الحال إلى خاصية المرونة والنسبية والتطور المستمر التي يتميز بها النظام العام.

لقد حدد المشرع الجزائري عناصر النظام العام في قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 ، إذ نصت المادة 88 على أنه : "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يلي: ... السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية..." ، وحددها في القانون رقم 07-12 ، المتعلق بالولاية ، حيث نصت المادة 96 منه على أن " الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسكينة العامة" ، وهي العناصر التقليدية الثلاثة للنظام العام التي تحميها سلطات الضبط الإداري، أي السكينة العامة والأمن العام والصحة العامة.

وقد وسع القضاء الإداري خاصة الفرنسي من نطاق النظام العام من مجال الضبط الإداري، فاعتبر من عناصره المحافظة على الآداب والأخلاق العامة وجمال الرونق ، والنظام الاقتصادي، وهي كلها من عناصر النظام العام التي تتولي سلطات الضبط الإداري المحافظة عليها، والتي تعرف بالعناصر الحديثة للنظام العام.

وبناء على ذلك، سوف نتطرق في هذا المبحث إلى عناصر النظام العام التقليدية ، ثم نتناول العناصر الحديثة للنظام العام في المبحث الثاني .

المطلب الأول: العناصر الكلاسيكية (التقليدية) للنظام العام

يتفق الفقه على أن العناصر التقليدية المكونة للنظام العام هي ثلاثة : الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة، وهي العناصر التي أشار إليها المشرع الجزائري في بعض النصوص القانونية، والتي تعمل سلطات الضبط الإداري عن طريق لوائح الضبط الإداري على تحقيقها، وهو ما نتعرض إليه على الشكل التالي:

الفرع الاول : الأمن العام

يعتبر عنصر الأمن العام الشرط الأول لحسن سير حياة المواطنين في أي مجتمع؛ ويقصد به حماية الروح والمال من أي خطر ، سواء كان خطرا بشريا أو طبيعيا؛ أو نتيجة حوادث ناتجة عن الحيوانات وغيرها؛ وبهذا نظم الدستور 2020 هذا النوع من الأمن في المادة 28 منه بمسؤولية الدولة عن ذلك.

إن الأمن العام أو السلامة العامة كعنصر من عناصر النظام العام ، هو قيام سلطات الضبط الإداري بحماية المواطن من المخاطر التي تهدده في نفسه وأهله وأمواله، سواء أكان مصدر ذلك الإنسان كالسرقة والسطو وعبث المجانين والمظاهرات العنيفة وحوادث السيارات، أو كان مصدره الطبيعة كالفيضانات والزلازل والحرائق وانهيار المباني والمرتفعات، أو كان مصدرها رجعا إلى الحيوانات المفترسة وما تسببه من خوف وهلع لدى الناس.

وفي هذا الإطار نصت المادة 28 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "الدولة مسؤولة على أمن الأشخاص والممتلكات. كما نصت المادة 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بالسهر على المحافظة على النظام العام، وأمن الأشخاص والأموال، والنظام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، والمعاقبة على كل مساس بالسكينة العمومية، وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، وتنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة، ومنع تشرد الحيوانات المؤذية والمضرة.

وترتيباً على ذلك تملك سلطات الضبط الإداري في سبيل صيانة وحماية الأمن العام أن تتخذ كل الإجراءات اللازمة لذلك عن طريق لوائح الضبط الإداري لتنظيم عدد من المجالات والميادين التي يمكن أن تهدد الأمن العام ذات العلاقة والصلة بممارسة الحريات العامة لعل أهما:

- تنظيم الاجتماعات والمظاهرات التي تخل بالأمن العام . وفي هذا الإطار خول المشرع الجزائري بمقتضى القانون رقم 89-28- المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية لسلطات الضبط الإداري حق منع الاجتماعات والمظاهرات في الشوارع والطرق العمومية حفاظاً على النظام العام قبل عقدها كإجراء وقائي، وحل الاجتماعات وفضها بالقوة بعد عقدها كإجراء علاجي. كما فرض ضرورة الحصول على التصريح المسبق بالنسبة لعقد بالاجتماعات، وضرورة الحصول

على ترخيص مسبق فيما يخص المظاهرات.

- تنظيم المرور في الشوارع، كوضع حد أقصى للسرعة، وتنظيم وقوف السيارات في الأماكن المخصصة لذلك، وفرض بعض القيود على سيارات النقل، كلها تدابير تهدف إلى الحفاظ على الأرواح وصيانة الأمن العام. وفي سبيل تحقيق ذلك، تم إنشاء المركز الوطني للوقاية والأمن عبر الطرقات، والمركز الوطني للدراسات والبحث والتفتيش التقني للسيارات.

- تنظيم البنايات، وذلك بالأمر بهدم المنازل والبنايات الآيلة للسقوط والخطرة وقطع الأشجار، ومنع عرض الأشياء في النوافذ خشية سقوطها على المارة في الطريق العام مما يؤدي إلى إصابتهم.

وفي هذا الإطار نجد القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل بقانون 04-05 الصادر سنة 2004، حيث خول لسلطات الضبط الإداري القيام بكافة الإجراءات للحد من الأخطار التي تهدد أمن الأشخاص، خاصة فيما يتعلق بالأماكن الآيلة للسقوط وترميمها وهدمها وفقاً للتشريع المعمول به. وقد تم إنشاء شرطة العمران وحماية البيئة لتسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات في مجال العمران وحماية البيئة.

وبناءً على أحكام هذا القانون، وفي إطار ممارسة الوزير الأول صلاحيات في مجال الضبط الإداري صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء شهادة المطابقة ورخصة الهدم، المعدل وتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 08/01/2006 الذي عدل وتمم هو الآخر بالمرسوم التنفيذي رقم 09-307 المؤرخ في 22/09/2009.

مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 يناير سنة 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

ومما تقدم نرى أن حفظ الأمن العام ضرورة هامة لاستقرار الدولة وتطورها ولحفظ المجتمع واستقراره، وهو المبرر الذي يخول لسلطات الضبط الإداري فرض القيود على الحريات العامة للأفراد عن طريق لوائح الضبط الإداري.

الفرع الثاني : الصحة العامة

لقد اكتسبت المحافظة على الصحة العامة أهمية خاصة، إذ أصبحت إحدى الحقوق الدستورية الأساسية للمواطن التي تسهر الدولة على ضمانها لكل الأفراد دون تمييز. وهناك من يطلق عليه تسمية النظام العام الصحي. ويقصد بالصحة العامة باعتبارها عنصراً من العناصر الأساسية للنظام العام، أن تعمل سلطات الضبط الإداري على المحافظة على صحة المواطنين، وذلك من خلال القضاء على الأمراض ومخاطرها، ومنع انتشار الأوبئة والاحتياط من كل ما يكون سبباً أو يحتمل أن يكون سبباً للمساس بصحة أفراد المجتمع. ولقد تزايدت أهمية المحافظة على الصحة العامة

في الوقت الراهن، وذلك نتيجة للكثافة السكانية، وتعد الحياة الحديثة، وسهولة الاتصال بين الناس مما أدى إلى سهولة انتقال العدوى وزيادة نسبة التلوث مثل انتقال فيروس كورونا من مدينة يوهان الى نيو يورك. في ظرف قياسي .

فقد صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية بحيث تكون قابلة لأن تحدث اضطراباً في النظام العام. و مثال على ذلك من ما يعانيه العالم الآن من أمراض خطيرة تهدد النظام العام . ويمتد نطاق المحافظة على الصحة العامة إلى صحة المساكن والأماكن العامة ، وميادين العمل والمؤسسات الصناعية والتجارية، وذلك بوضع الشروط الصحية الكفيلة بسلامة هذه الأماكن من الناحية العملية وعدم تعرضها للتلوث، وكذلك سلامة إقامتها من حيث التهوية وأشعة الشمس وسلامة التصميم والتنفيذ لضمان سلامة القاطنين فيها، ومراقبة نظافة المياه الصالحة للشرب، وإعداد مجاري تصريف المياه القذرة في أماكن بعيدة عن الأحياء السكنية، ونظافة المأكولات والمواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع ، والقيام بحملات التطعيم ضد الأمراض المعدية للمواطنين، ووضع ذوي الأمراض المعدية في الحجر الصحي ، وكذا اتخاذ إجراءات التحقق من سلامة الأشخاص الوافدين من الخارج في المطارات المختلفة للحيلولة دون دخول المصابين بأمراض معدية إلى إقليم الدولة .

كما يدخل في نطاق المحافظة على الصحة العامة حماية البيئة من التلوث الناشئ بفعل الإنسان ووسائل مدينته الحديثة التي تعتبر من أهم العوامل التي تضر بالصحة العامة وتجلب الأمراض. لذلك فإن مكافحة التلوث البيئي تعد من أهم وسائل المحافظة على الصحة العامة. ومن ثم يقع على سلطات الضبط الإداري اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي تكفل حماية البيئة من التلوث، وذلك حفاظاً على الصحة العامة .

ينص المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 26 رجب 1441 الموافق لـ 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، على ما يلي :

المادة الأولى: يهدف هذا المرسوم إلى تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الموجهة للوقاية من انتشار وباء كورونا فيروس {كوفيد.19} ومكافحته.

الفرع الثالث : السكنية العامة

يقصد بالسكنية العامة باعتبارها عنصراً من عناصر النظام العام التقليدي، وهدفاً أسمى من أهداف الضبط الإداري ومقصداً من مقاصده، اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة، ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز الحد المألوف والعادي في المجتمع، وتكون على درجة من الجسامه بحيث تخول لسلطات الضبط الإداري التدخل لمنعها. ومن هذه المضايقات الضوضاء المقلقة لراحة الناس مثل الأصوات المرتفعة المنبعثة من أجهزة الراديو والتلفاز ومكبرات الصوت وأبواق السيارات، والمضايقات التي قد يسببها المتسولون والباعة المتجولون، والأصوات التي تصدر عن الحيوانات الضالة.

ومن أجل المحافظة على السكنية العامة، يقع على عاتق سلطات الضبط الإداري أن تتخذ كل

الإجراءات والاحتياطات للقضاء على كل ما من شأنه المساس بالسكينة العامة أو وقاية الناس منه ، ومن أمثلة :

تخصيص أماكن معينة للأسواق أو للمنشآت الصناعية والتجارية بعيداً عن المناطق السكنية، وذلك من أجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن.

وتستند سلطات الضبط الإداري في اختصاصها بحماية السكينة العامة إلى عدة اعتبارات، لعل أهمها أن الإنسان من حقه أن يعيش في جو هادئ خال من الضوضاء والإزعاج (**صوت عالٍ غير مرغوب فيه**)، لأن الجو الهادئ من شأنه أن يتيح له العمل والإنتاج الوفير بدون أية مشاكل أو مضايقات.

ضوضاء الطرق والشوارع

ضوضاء السكك الحديدية (القطارات)

ضوضاء الطائرات (ضوضاء الجو)

المناطق السكنية والعامة والطرق سواء ان ذلك ليلاً أو نهاراً، بحيث جاء بالمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93_184 المنظم للضجيج 1 على أنه وفي حدود 70 د سبل كحد أقصى مسموح به نهاراً من 6 صباحاً إلى 22 مساءً، و45 د سبل كحد أقصى مسموح به ليلاً من الساعة 22 مساءً إلى 6 صباحاً .

هناك أيضاً بعض المناطق ذات الخصوصية كالمستشفيات والمؤسسات التعليمية ومساحات التسلية والاستراحة حيث ووفقاً للمادة 3 من المرسوم التنفيذي المنظم للضجيج السابق الإشارة إليه حدد كحد أقصى 45 د سبل مسموح به نهاراً من الساعة 6 صباحاً إلى 22 مساءً، وكحد أقصى 40 د سبل مسموح به ليلاً من الساعة 22 مساءً إلى 6 صباحاً .

وعليه فإن أي ضجيج تجاوز الحدود القصوى المبينة أعلاه يعتبر مساساً للهدوء في الجوار، وإزعاجاً شديداً وإضراراً بالصحة، ومساساً بطمأنينة السكان، وهو ما يعتبر مساساً بالسكينة العامة. وقد ألزم المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة ضبط إداري محلي بضرورة حماية السكينة العامة، وهذا من خلال المادة 88 : "... السهر على النظام العام والسكينة والنظافة العمومية"، وكذلك المادة 3/94 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق البلدية :

جاء فيها: "... التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

ويتضح من خلال هذه النصوص القانونية أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم

باتخاذ كافة الإجراءات الوقائية بما فيها إصدار لوائح الضبط لضمان راحة المواطنين، وذلك عن طريق القضاء على كل ما من شأنه تعكير أو إزعاج يخل بهما. كما يتمتع الوالي باعتباره سلطة ضبط إداري محلي في مجال المحافظة على السكنية العامة بسلطة اتخاذ كافة التدابير الوقائية من أجل راحة المواطنين استناداً إلى أحكام قانون الولاية .

1. <https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

وأخيراً، فإن العناصر التقليدية للنظام العام التي تجيز لسلطات الضبط الإداري التدخل لحمايتها، وذلك باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لذلك، تتمثل في الأمن العام، والصحة العامة، والسكنية العامة.