

تاريخ القبول: 2019/07/28

تاريخ الإرسال: 2019/04/29

الأبعاد الحديثة للنظام العمومي

The neoteric public order dimensions

عتيقة معاوي

طالبة دكتوراه

atika93@hotmail.com

جامعة محمد لمين دباغين سطيف

مَلِكُ حَيْضِ الْبَحْتِ

من خلال هذه الورقة البحثية، سنحاول عرض الأبعاد المكونة للنظام العمومي، وكيف لم تستقر على تلك الأهداف الكلاسيكية التي بنيت عليها، وخرجت من طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية من خلال منع الفوضى والاضطراب، وأصبحت نظاما متحركا يشمل جميع الميادين والمجالات، وبذلك خرج النظام العمومي من الحيز الكلاسيكي، الذي كان قاصرا على النظرة السلبية، إلى نظام يقوم على فكرة محورية تتضمن أهداف الجماعة، شأنها في ذلك شأن المرفق العمومي، ذو المسعى الإيجابي البحت، كحماية الجانب المعنوي، البيئة ومراعاة النقاوة والجانب الصحي والجمالي لها.

الكلمات المفتاحية: أبعاد؛ حديثة؛ النظام العمومي.

Abstract

This article deals with one of the most important topics of the administrative law, which is the public order and its dimensions, as well as their evolution. We have tried to analyze the various components of this concept, in order to provide evidence that it didn't stick on its classical dimensions, and explaining how its ambit had broadened substantially, from the restricted nature of individual freedom, and fighting against the disorder, to an unsteady system encompassing all domains, based on a central idea including with purely positive objectives, such as the moral

public order, protecting especially in the environment, as well as its healthy and aesthetic side.

Key words : Dimension ; Neoteric ; Public order.



مقدمة

تهدف الدولة بصفة عامة، إلى حماية النظام العمومي¹ في المجتمع، حيث كانت هذه الوظيفة من أولى واجباتها عند ظهورها بل أهمها، إذ بموجبها يتحقق الاستقرار الذي يمكن الدولة من الالتفات لمباشرة اهتماماتها وواجباتها داخليا وخارجيا، ولذلك أصبح النظام العمومي، ضرورة ملموسة في كل الدول لتحقيق نظام جيد (**Le bon ordre**)، تسعى من خلاله توفير الأمن، الطمأنينة والاستقرار داخل المجتمع، غير أن هذه الوظيفة الأصيلة للدولة، والتي ظهرت في ظل الدولة الحارسة، لم تستقر على الأهداف التقليدية التي بنيت عليها، بل تغيرت من مكونات لأخرى. مما أدى بالدولة إلى حتمية التكيف في الطريقة المثلى لمعالجة الآثار التي خلفها التطور، الأمر الذي انعكس إيجابا على وظيفة الحفاظ على النظام العمومي الجيد.

ومن هنا خرج النظام العمومي من الحيز أو المفهوم التقليدي، الذي كان قاصرا على النظرة السلبية، حيث ظهرت بالإضافة إلى الأهداف التقليدية للنظام العمومي (الأمن العمومي، السكنية العمومية، النظافة العمومية²) أهدافا حديثة، مما أدى إلى تطور واتساع مفهوم النظام العمومي.

ومن هنا نكون أمام الطرح التالي: كيف نشأت أبعاد النظام العمومي الحديث؟ وفيما تتمثل مضامينها؟

وللإجابة عن هذا الطرح وجب علينا الأمر تقسيم خطة الدراسة إلى مبحثين أساسيين كالآتي:

المبحث الأول: تعريف فكرة النظام العمومي الحديث

المبحث الثاني: أبعاد النظام العمومي الحديثة

المبحث الأول: تعريف فكرة النظام العمومي الحديث

إن المفهوم الحديث لفكرة النظام العمومي، وإن كان قد اختلف عن المفهوم التقليدي، إلا أن موضوع الاختلاف ليس في الطبيعة، وإنما في استيعاب الكثير من المفاهيم التي لم يكن يتصور سابقا أنها تؤدي إلى الإخلال، كضرورة احترام كرامة الإنسان، صحته، وأنه ذو قيمة معنوية، إلا أن الإخلال به يؤدي إلى المساس بالأمن³، ويعتبر تحديد تعريفا لفكرة النظام العمومي أمرا ضروريا ولازما، باعتبار أن هذه الفكرة تمثل في الواقع أساسا لعمل الدولة، كما تعد أيضا معيارا محددًا لشرعية تدبير الإدارة في ظل تداخل وتشابك عناصرها وتوسعها.

فعلى الرغم من أهمية فكرة النظام العمومي وسموها داخل المجتمع، إلا أنها تبقى فكرة صعبة التعريف على أساس اختلاف الزمان والمكان، وكذا التوجه الإيديولوجي والجانب الديني للمجتمع، وتطرح نسبية هذه الفكرة صعوبة بيان جوهرها من خلال مرونتها، واعتبار أن نطاقها أوسع من القانون⁴، لذلك اختلف فقهاء القانون والقضاء الإداري حول ماهية النظام العمومي سواء التقليدي أو في حليته الجديدة، وكذلك فلم تتكفل النصوص القانونية بتحديد له عدم ثباته⁵، فما يعد الآن من النظام العمومي قد لا يعد كذلك بعد فترة من الزمن، والعكس صحيح، ولكن هذا لا يمنع من محاولة إيجاد تعاريف تعطي مفهوم أوضح له، لذلك سيتم بيان تعريف فقهاء (المطلب الأول)، ثم قضائيا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعريف الفقهي لفكرة النظام العمومي الحديث

حاول كل من الفقه الغربي والعربي وضع تعريف لفكرة النظام العمومي، لذلك نجد عدة تعاريف أو مقاربات لهذه الفكرة، منها ما هو مبني على انعكاس سلطة الضبط على النشاط والحرية، أو من خلال التقيد، أو ربط التعريف بالعوامل المؤثرة في المجتمع، وغيرها من المعايير الأخرى، لذلك نورد أهم تلك المحاولات فيما سيأتي:

يرى الفقيه **M. BERNARD**، بأن النظام العمومي على أنه: "فكرة ليبرالية في الأساس، لكنها في الحقيقة لا تستطيع تلبية الحاجة الطبيعية للسلم بصفة كاملة، كما أنها لا تلبى متطلبات الأفراد في القرن العشرين، الذين استطاعوا ملاحظة مرارا

وتكرارا، وبمرارة أن عدم وجود اضطرابات نادرا ما يحدد مع حالة السلم، أو بصفة نهائية بالنظام. لذلك فإن النظام العمومي لا بد أن يعتبر كفكرة تتميز بالتغيير وعدم الثبات.⁶

نلاحظ أن هذا الفقيه لم يقدم تعريفا واضحا للنظام العمومي، بل اكتفى ببيان أنه يتميز بخاصية التغيير وعدم الثبات.

كما عرف أيضا على أنه يلي: "المقصود بالنظام العمومي في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية للدولة، وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العمومي والصحة العمومية والسكينة العمومية والآداب العمومية بطرق وقائية، وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والأخطار مهما كان مصدرها."⁷

نسجل الملاحظات التالية حول هذا التعريف، حيث حصر صاحبه فكرة النظام العمومي في وظيفة الدولة، لكن في الواقع أن هذه الوظيفة ليست حكرا عليها فحسب، خاصة وأنه حاول تعريفه في إطار القانون الإداري، حيث أن هذا الأخير يعتبر الدولة "الإدارة المركزية"، في حين أن النظام العمومي كوظيفة، تتعدى ذلك لتشمل "الإدارة اللامركزية"، السلطات الإدارية المستقلة، وكذا بعض أشخاص القانون الخاص، كما هو الشأن-على سبيل المثال لا الحصر-بالنسبة لأعوان الأمن التابعين للقطاع الخاص يستعين به أشخاص القانون العمومي مثل الجامعات، الحدائق العمومية، كما نجده قد حدد فكرة النظام العمومي على أنها هدف وحيد للبوليس الإداري؛ بمعنى أنها حكرا فقط عليها، على الرغم من أن هناك جمعيات أقر لها القانون صراحة حماية البيئة كعنصر من عناصر النظام العمومي الحديث، وهي تظل جمعية لا بوليسا إداريا، وعليه، كان بالأحرى عليه عدم تضيق فكرة النظام العمومي ورسم حدود لها، خاصة ونحن قد تجاوزنا فكرة الدولة الحارسة والمنحصرة في المركزية، أين كان النظام العمومي حكرا لها دون سواها، ومررنا على تطور دورها حيث أصبحت متدخلة في جميع ميادين الحياة، مما أدى بها إلى توزيع الاختصاص من جهة للامركزية، ومن جهة أخرى لجهات يحكمها القانون الخاص والعمومي في آن واحد.

كما عرفه جانب آخر من الفقه على النحو التالي: " النظام العمومي ما هو إلا حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، فهو حالة وليست قانونا وأحيانا أخرى تكون مادية فتوجد حينئذ في المجتمع برمته وفي الأشياء أيضا، كما أنها أحيانا أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق، وحتى القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وأحيانا أخرى تكون هذه الحالة هي الأمران معا⁸."

نرى بأن هذا التعريف، على الرغم من عمومية بعض المصطلحات، إلا أننا نرى بأنها تقي بالغرض، والمتمثل في إعطاء مفهوم للنظام العمومي الحديث، حيث لم يتطرق لعناصر النظام العمومي، واكتفى بذكر أنها قد تكون مادية، أي خارجية وملموسة كردع الجرائم من أجل الحفاظ على الأمن العمومي، أو قد تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق كالأفلام الإباحية مثلا أو حالة السكر علنا، كما يمكن أن تكون الاثنتين معا، كما أنه تطرق للجانب السياسي كتجنب الفوضى أثناء الانتخابات، الاقتصادي كالضبط في المجال الاقتصادي كتتظيم الأسواق والمنافسة وحماية المستهلك، وكذا الاجتماعي مثل الجانب البيئي، الرونق والرواق جمال الطبيعة من أجل توفير الراحة للأفراد سواء النفسية أم العقلية، أو حتى الجسمية.

المطلب الثاني: التعريف القضائي للنظام العمومي

في البداية، لا بد من الإشارة أن القضاء الإداري الفرنسي، لم يحدد مدلولاً لفكرة النظام العمومي، وإنما أعطى بعضاً من خصائصها ووظائفها، وهي على النحو التالي⁹: فكرة مبهمة، ذات طابع ظرفي، متعدد المقترضات، يحمي الدولة من الأخطار التي تهددها، ويحمي الفرد من الأخطار التي لا يمكنه هو نفسه استبعادها، سواء كان مصدرها أفرادا آخرون أم كان مصدرها حيوانات أو ظواهر طبيعية، لذلك رأى السيد **Letourneur** مفوض الدولة، أنه ليس من الممكن حصر مقترضات النظام العمومي ذات المضمون المتغير داخل صيغة محددة.

ونشير أن القضاء الإداري الجزائري، لم يتطرق لتعريف النظام العمومي الحديث، إنما الكلاسيكي، وذلك من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا

بتاريخ 14 فيفري 1993 في قضية (س) ضد (وزير الداخلية)، حيث اعتبره على أنه: "مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي [الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كل ساكن عبر التراب الوطني] من إستعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته، واعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة والأوساط الاجتماعية¹⁰". وهو حسب رأينا تعريف ضيق، فالسلم الاجتماعي ينتمي إلى عنصر واحد من التركيبة الكلاسيكية للنظام العمومي، والمتمثل في الأمن العمومي.

وعليه، وبناء على توسع نطاق فكرة النظام العمومي، فإنه من الصعب تعريفها، ونحن نؤيد رأي أ. مالوري "Maurie" حين صرح قائلاً: "لم يستطع أحدا يوماً أن يعطي معنى للنظام العمومي على الإطلاق، وكل واحد يتخبط في الظلمات، لكن الجميع يستخدمه¹¹".

إلا أننا ارتئينا محاولة تعريف هذه الفكرة على النحو التالي: "هو مجموعة من العناصر المادية الخارجية، وغير المادية الداخلية، التي تهدف السلطات العمومية بذاتها أو أن تعهد لأشخاص القانون الخاص، تأمين وتوفير الاستقرار المادي والمعنوي للفرد والجماعة، عن طريق الضبط العام والخاص، مع إلزام الفرد والجماعة الحفاظ على البيئة المحيطة بهم بمكوناتها المادية والمعنوية".

وعليه يمكن استخلاص بعضاً من الخصائص التي يتمتع بها النظام العمومي الحديث بجملة، فإلى جانب كونه يعتبر جملة من القواعد الآمرة، ويتسم بالعمومية، شأنه في ذلك شأن النظام العمومي القديم "الكلاسيكي"، نجد أيضاً بأنه:

- فكرة واسعة،
- مرنة ومتطورة،
- وسيلة لحماية الحريات وكرامة الفرد.

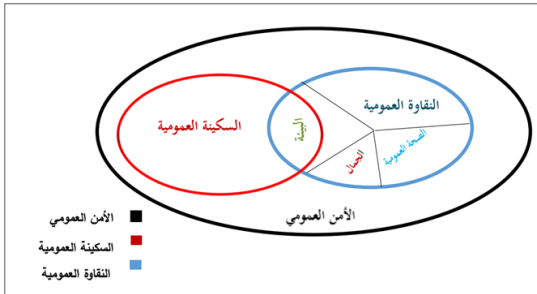
المبحث الثاني: أبعاد النظام العمومي الحديث

يشكل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وكذا الثقافية، أثراً بالغ الأهمية على فكرة النظام العمومي، فباتساع وظائفها أدى إلى توسع أبعاد النظام العمومي،

فمن ثلاثة عناصر التقليدية (الحفاظ على الأمن العمومي-السكينة العمومية-النقاوة العمومية)، إلى جملة من العناصر الحديثة، والتي تنحدر في الأصل من العناصر التقليدية الكلاسيكية المذكورة آنفاً، سواء بانقسامها أو امتزاجها في بعض. لذلك، سنقوم بتوضيح العناصر الحديثة للنظام العمومي، والتي تشمل الجانب البيئي (المطلب الأول)، الجانب المعنوي (المطلب الثاني)، الجانب الاقتصادي (المطلب الثالث)، من خلال تطور الأبعاد الكلاسيكية.

المطلب الأول: تطور بعد النقاوة العمومية وظهور البعد البيئي

بداية نشير إلى أن البعد البيئي للنظام العمومي، ما هو إلا انقسام أو توسع للبعد الثاني النظام العمومي الكلاسيكي "النقاوة العمومية"، وامتزاجه مع البعد الثالث والأخير له "السكينة العمومية"، وهو ما يوضحه الشكل رقم 01 أدناه:



الشكل رقم 01: ظهور البعد البيئي

من خلال الشكل أعلاه يمكننا أن نفهم بأن هذا الانقسام والامتزاج ينتج عنه ثلاثة أبعاد جديدة للنقاوة العمومية والسكينة العمومية، والمتمثلة في الصحة العمومية، جمال المدينة ورونقها والرفاق¹²، وهي في الواقع عناصر تصب جميعها في قالب واحد وهو الصحة العمومية، سواء كانت النفسية والعقلية؛ من خلال السكينة

العمومية وجمال المدينة ورونقها، أو الصحة الجسدية من خلال نقاوة المياه، سلامة المواد الغذائية، سلامة البيئة، كما أن الأمن العمومي يشمل كل العناصر، فهي محتوات فيه، لكن هذا لا يمنعنا من القول بأن الضبط الخاص توسع بشدة. وما يؤكد صحة انقسام البعد الثاني ليخرج منه البعد البيئي، هو أن النقاوة العمومية عندما حاول الفقه تعريفها شملت عناصر البيئة دون الإشارة إلى مصطلح البيئة، كما أن المشرع الجزائري، وبموجب الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها والقوانين الداخلية.

الفرع الأول: من حيث التعريف الفقهي للنقاوة العمومية

فمن حيث تعريف بعد النقاوة العمومية، كعنصر من الثلاثية التقليدية للنظام العمومي، فقد كان على النحو التالي: "اتخاذ الإجراءات والاحتياطات والأساليب الصحية الوقائية لمنع وجود المخاطر الصحية التي تهدد الإنسان في صحته مثل الأمراض أو الأوبئة والأوساخ والفضلات¹³، التي قد تصيب المياه أو المواد الغذائية¹⁴".؛ بمعنى أن الفقهاء في تعريفهم للنقاوة العمومية، استعملوا عناصر من البيئة، كالأوبئة، الأوساخ، الأخطار التي تصيب المياه كالملوثات، أو الهواء كالغازات السامة التي تنطلق من المصانع... وغيرها.

الفرع الثاني: من حيث النصوص التشريعية المتعلقة بالنقاوة العمومية

أما من حيث النص التشريعي، فنجد نصوصا جاءت بموجب اتفاقيات دولية، وأخرى بموجب نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، نوردتها على النحو التالي:

1. الاتفاقيات الدولية: في هذا الإطار نجد على سبيل المثال لا الحصر الإتفاقية 167 والتي تتعلق بالسلامة والصحة والبناء¹⁵، نصت بموجب أحكام المادة 28 منها على أنه: "1- تتخذ عندما يحتمل أن يتعرض العامل لأي خطر كيميائي أو فيزيائي أو بيولوجي بدرجة من شأنها أن تضر بصحته، التدابير الوقائية المناسبة لمنع هذا التعرض..."، حيث حددت هذه أحكام هذه المادة كل التدابير اللازمة، منها التقنية، وأخرى فعالة، أي حماية الصحة الجسدية للعامل الذي يعد فردا من المجتمع، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نصت أحكام المادة 24 منها

على أنه: "عندما يمكن أن يمثل هدم أي بناء أو هيكل خطرا على العمال أو الجمهور: أ) -تتخذ احتياطات وطرائق وإجراءات مناسبة، على أن تتضمن ما يلزم للتخلص من النفايات أو المخلفات، وذلك وفقا للتشريع الوطني، ب) -لا يخطط العمل ولا ينفذ إلا تحت إشراف شخص مختص"، بما يفيد أن هذه الاتفاقية جاءت لحماية صحة العامل من جهة والجمهور من جهة ثانية، وذلك من خلال ما قد يخلفه الهدم من أخطار على صحة الجميع، وعلى البيئة من خلال النفايات والمخلفات التي تتجم عن الهدم، كما أنها أيضا تلعب دورا أساسيا من ناحية جمال المدينة.

2. **النصوص التشريعية:** بالرجوع إلى التشريع الداخلي للجزائر، نجد جملة من القوانين التي تطرقت لمسألة البعد البيئي، بأبعاده التي تنتشعب منه، ومن أبرزها نجد، قانون الصحة، قانون البلدية، حيث نصت أحكام المادة 25 من قانون حماية الصحة وترقيتها¹⁶ على ما يلي: "يتوقف شغل المساكن والمباني ذات الطابع العمومي وتشغيل المؤسسات الصناعية وجميع التركيبات الأخرى على رخصة تسلمها المصالح المؤهلة لهذا الغرض، مراعية في ذلك مقاييس النظافة والأمن". وتضيف أحكام المادة 29 منه بأنه: "تلتزم جميع أجهزة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات والسكان بتطبيق تدابير النقاوة، والنظافة، ومحاربة الأمراض الوبائية، ومكافحة تلوث المحيط وتطهير ظروف العمل، والوقاية العامة".

فمن خلال الأحكام أعلاه، يتضح لنا جلينا مدى اعتداد المشرع الجزائري بالتوسع في مجال النقاوة العمومية، ليشمل الجانب البيئي والصحي في آن واحد.

3. **النصوص التنظيمية:** في إطار التنظيم نجد المرسوم التنفيذي رقم 93-184، يتعلق بتنظيم إثارة الضجيج¹⁷، بمعنى تقاطع بعد النقاوة العمومية مع بعد السكنية العمومية والذي يعطينا حسب الشكل أعلاه البيئة والصحة العقلية، حيث نصت المادة الثانية منه على مستويات الضجيج المقبولة، إذ جاءت على النحو التالي: "يقدر مستوى الضجيج الأقصى، الذي يمكن قبوله في المناطق السكنية وفي

الطرق والأماكن العامة والخاصة بسبعين(70) دسبيل في النهار (من الساعة السادسة إلى الثانية والعشرين) وبخمس وأربعين(45) دسبيل في الليل(من الساعة الثانية والعشرين إلى الساعة السادسة)."

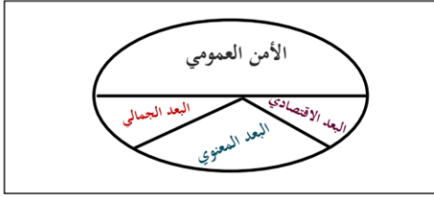
وتضيف المادة الثالثة منه على أنه: "يقدر مستوى الضجيج الأقصى، الذي يمكن قبوله بجوار الأقرب من المؤسسات الاستشفائية أو التعليمية، وفي مساحات التسلية والاستراحة وكذا داخل هذه المؤسسات، وبخمس وأربعين(45) دسبيل في النهار (من الساعة السادسة إلى الثانية والعشرين)، وبأربعين دسبيل في الليل (من الساعة الثانية والعشرين إلى الساعة السادسة)".

ويضيف المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير¹⁸ معالجا هو الآخر مسألة الضجيج بموجب أحكام المادة 04 منه، والتي جاءت على النحو التالي: "إذا كانت البناءات نظرا لموقعها يمكن أن تتعرض لأضرار خطيرة يتسبب فيها الضجيج على الخصوص، يمكن رفض رخصة البناء أو منحها مع مراعاة الأحكام الخاصة الواردة في القوانين والتنظيمات المعمول بها."

وقد تزايدت أهمية المحافظة على البيئة والصحة العمومية، من خلال ظهور اهتمامات كبيرة بالجانب الصحي، مما جعل الأمر يتمركز بيد الدولة، ومن أبرز التطورات التي عرفها هذا البعد المكافحة ضد التدخين¹⁹، الذي من جهة يحمي البيئة من التلوث، ومن جهة أخرى صحة الأفراد المدخنين والأفراد غير المدخنين المحيطين بهم.

المطلب الثاني: تطور بعد الأمن العمومي وظهور أبعاد جديدة

أدى تطور دور الدولة إلى اتساع وظيفتها التقليدية والمتمثلة في الحفاظ على أمن واستقرار البلاد، فمن دولة حارسة إلى دولة متدخلة في جميع ميادين الحياة، ومن دولة قامعة إلى دولة تراعي الجانب المعنوي، الجمالي والاقتصادي، للمجتمع، كما هو مبين في الشكل أدناه:



الشكل رقم 02: ظهور أبعاد للأمن العمومي (البعد المعنوي-الجمالي-الاقتصادي)

الفرع الأول: البعد المعنوي

إن البعد أو المقوم المعنوي لفكرة النظام العمومي الحديث، أي المحافظة على الآداب والأخلاق العمومية والتقاليد والعادات والكرامة الإنسانية، كان محل خلاف شديد وجلي في النظم المقارنة وفي فقه القانون الإداري، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا، هذه الأخيرة لم تتطرق لذكر هذا البعد بمكوناته كعنصر أو بعد من أبعاد النظام العمومي التقليدي²⁰، مما يقودن إلى القول بأنه بعد يتسم بالحدثية، وأنه ينحدر من البعد الكلاسيكي الأول والمتمثل في الأمن العمومي، ولقد كان لمجلس الدولة الفرنسي الدور الكبير والسباق في ادخال الجانب المعنوي ضمن أبعاد النظام العمومي، وذلك من خلال قضية شركة أفلام **Lutetia**، والتي تتلخص وقائعها في حصول الشركة على موافقة من الوزير لعرض فيلم من الأفلام طبقا لمرسوم 3 يوليو 1954، وأصدر بشأن ذلك رئيس بلدية "Nice" قرارا بمنع عرض هذا الفيلم لصفته اللاأخلاقية ولاحتمال إضراره بالأخلاق العمومية. وعرض النزاع على القضاء الإداري، ف قضى مجلس الدولة بصحة قرار رئيس البلدية وامتداد سلطته في مجال الضبط الإداري إلى حماية النظام العمومي الأدبي²¹، بموجب قرار 18 ديسمبر 1959²²، ويرجع اعتبار الأخلاق العمومية من النظام العمومي الحديث في قضية **Lutetia** إلى اعتبارين، الأول يتمثل في طابع لا أخلاقية الفيلم، وهذا ما يبرز الصعوبة في تحديد مضمون لا أخلاقية الفيلم، ويرجع التقدير للقاضي الإداري على أساس المعيار الموضوعي الذي يؤكد ما اعتبره المجتمع ملزما أو ما اعتبروه لا

أخلاقيا. ومن ناحية ثانية يربط القضية بالظروف المحلية المحيطة بالمدينة والوسط الاجتماعي محل القضية، والتي تجعل عرض الفيلم يؤثر على استقرار الظروف المحلي، ويهدد استقرار المجتمع، ولصعوبة ترسيم حدود للنظام الأخلاقي اعترف القاضي لرئيس البلدية بقدرته على حظر الأفلام التي من المحتمل أن تتسبب في الإخلال بالنظام العمومي أو تمس بالظروف المحلية له²³، كذلك قضية شركة **Cinéditions** ضد قرار وزير الثقافة والاتصال الفرنسي المؤرخ في 2 أكتوبر 2007 الذي أعلن الحظر بث الفلم على القاصرين تحت سن 18 سنة للفيلم السينمائي "يطارد الأجنحة في السر"، كما قضى برفض إلغاء قرار إداري صدر بمنع عرض بعض المطبوعات المرخص بها في الطريق العام وأكشاك الصحف وفي واجهات المكتبات، لأنها تحتوي على بعض الأشياء الصارة بأخلاق الشباب، وقضى أيضا برفض إلغاء قرار صدر بتحريم حفلات الرقص في بعض الملاهي، ومنع الشباب الذين تقل أعمارهم عن الثامنة عشر من ارتياد بعض الحانات²⁴... وغيرها من القضايا التي تمس بالجانب الأدبي والأخلاقي للمجتمع²⁵.

ولقد تبنى القضاء الإداري الجزائري إدخال البعد الأدبي والأخلاقي لفكرة النظام العمومي، نظرا لطابع الاجتماعي والديني للمجتمع الجزائري، ولعل أبرز مثال على ذلك قضية (ق.ع) ضد رئيس الدائرة، جاء فيها بان السيد(ق.ع) يملك محل تجاري وأنه متحصل على رخصة إذن يجيز له بيع المشروبات الكحولية صادرة من والي ولاية(س) والمؤرخة في 16 أكتوبر 1966 تخول له تقديم هذه أثناء تناول الوجبات الغذائية، وقام رئيس الدائرة بغلق محله لان بيع المشروبات الكحولية للمسلمين هو خرق لأحكام المادة 03 من قرار والي ولاية(س) المؤرخ في 17/10/1966 ومواد الأمر رقم 75-26 الصادر في 29 أفريل 1975 بحيث أن منح الرخصة للسيد (ق ع) من طرف والي ولاية(س) بقراره أعلاه، هو لأجل تقديم المشروبات الكحولية أثناء تناول الوجبات الغذائية لغير المسلمين، وأن بيع واستهلاك هذه بتقديمها للمسلمين محظور وممنوع منعا باتا، وبترتب عنه عقوبة الغلق النهائي للمحل التجاري، وإعتبر طلب السيد(ق.ع) إلغاء القرار المطعون فيه المتخذ تجاوزا للسلطة غير مؤسس،

ومن ثم فلا حق له في المطالبة بإلغائه، لذلك قرر المجلس الأعلى رفض الطعن المقدم من السيد(ق.ع) والحكم على المدعي بأداء المصاريف²⁶.

الفرع الثاني: البعد الجمالي للنظام العمومي (الجمال الرونقي للمدينة)

إن حماية النظام الرونقي للمدينة يعد من الأهداف الحديثة للضبط الإداري، وقد أثار مشكلة المحافظة على جمال الرونق (تجميل المدن) الفقه الفرنسي، حول مدى اعتباره من عناصر النظام العام، بما يبرر لسلطات الضبط الإداري التدخل لوقيته والمحافظة عليه، وكان ذلك قبل أن تطرح المشكلة عمليا أمام مجلس الدولة الذي قضى عام 1957، بأن سلطات الضبط الإداري التي يحق لها أن تتدخل للمحافظة على جمال الرونق إلا في الحالات التي يرخص فيها القانون بذلك بنصوص صريحة، غير أن مجلس الدولة عدل عن موقفه سنة 1936 بحكمه الصادر في قضية "اتحاد نقابات مطابع باريس"، واعتبر أن حماية رونق وجمال المدينة من مهام سلطات الضبط الإداري، فقد أصدر مدير ضبط "السين" لائحة ضبط تمنع رمي وتوزيع المطبوعات على الناس في الطريق، لأنه وبعد تصفحها يتم رميها على الأرض مما يشوه جمال المدينة، فطعن اتحاد نقابة المطابع في هذه اللائحة، بحجة أنها تخرج عن حدود الضبط الإداري²⁷.

إن المشرع الجزائري سار على هذا النهج وكلف هيئة الضبط الإداري واجب المحافظة على الطابع الجمالي للمدينة، فإذا رجعنا إلى قانون البلدية رقم 11-10، في المادة 94 السالفة الذكر، نجدها تنص على أنه " ... السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية...".

كما نجد القرار الصادر من طرف والي ولاية بسكرة رقم 66 المؤرخ في 12 جانفي 2003، والذي يتضمن منع استعمال الطريق العمومي والأرصفة لأغراض تجارية، مهنية أو حرفية وترك مواد البناء (رمل، حصى، ركام) بدون رخصة، كذلك نجد القرار رقم 480 المؤرخ في 17 أوت 2010، والذي يتضمن إنشاء فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها لبلدية الشعبية، إذ نص على ذلك في مادته الثانية، فضلا عن ذلك هنا هناك قرار رقم

481 المؤرخ في 07 أوت 2010، والذي يتضمن إنشاء فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها لبلدية الدوسن وذلك في مادته الثانية، كما يشمل أيضا البعد الجمالي للمدينة، المحافظة على الآثار والمواقع التاريخية للبلاد، الجانب العمراني أيضا.

الفرع الثالث: البعد الاقتصادي للنظام العمومي

يمثل البعد الاقتصادي أحد العناصر المشكلة لفكرة النظام العمومي الحديث، ظهر نتيجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، ونظرا لكثرة الأنشطة من هذا النوع سواء التجارية منها أو الصناعية، بات من الضروري البحث عن بعد جديد يهدف إلى تنظيم والمحافظة على الجانب الاقتصادي للدولة، لأن الدولة في هذه الحالة تكون عاجزة على ضبط الجانب الاقتصادي إلى جانب وظائفها المتعددة.

وتجدر الإشارة، أن البعد الاقتصادي ليس عنصرا مبتكرا ومستقلا بذاته، وإنما عبارة انحدر من البعد الكلاسيكي الأول، الذي ظهر في ظل الدولة الحارسة، والمتمثل في الأمن العمومي، إلا أنه كان خفيا وغير معترفا به. وقد اتجه الفقه الحديث إلى الاعتراف بوجود النظام العمومي الاقتصادي، خاصة بعد التسليم بأن ترك الحرية المطلقة للأفراد في مباشرة النشاط الاقتصادي يعرض هذا النظام والمجتمع لمخاطر إقتصادية مما يجعل السلطة المخولة بالضبط تتدخل على أساس حمايته²⁸، وعليه لم يبق النظام العمومي منعزلا عن النشاط الاقتصادي للأفراد وذلك لأن الحفاظ على المجتمع وحاجاته يفيد بفرض قيود على هذه الأنشطة، ويمثل حفظ النظام وتنظيم النشاط من واجبات الدولة وذلك للحفاظ على استقرار الحياة الاجتماعية من خلال نصوص قانونية تخص العديد من المجالات، والذي يعكس فكرة الدولة المتدخلة، ولكن هذا لا يعني أن حفظ النظام العمومي الاقتصادي يعكس تقييد النشاط بصفة مطلقة ومن دون ضمانات، لذلك نص التعديل الدستوري لسنة 2016 على الحرية التجارية وذلك بموجب أحكام المادة 43 حيث جاءت على النحو التالي: "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون. تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية

الاقتصادية الوطنية. تكفل الدولة ضبط السوق. ويحمي القانون حقوق المستهلكين"²⁹، حيث تطرقت إلى حرية المنافسة والتي يجب احترامها، ولكن هذه الحرية ليست مطلقة بل يبقى التنظيم هو من يبين الأطر الأساسية لممارسة مثل هذه الحريات³⁰.

الخاتمة

حرصنا من خلال هذا المقال، أن يخرج القارئ الكريم بصورة وافية كافية قدر المستطاع، والوصول إلى درجة الإلمام في موضوع "تطور مفهوم النظام العمومي"، حيث بينا وجهه التقليدي، وكيف تطور ليشمل أبعادا جديدة. وتوصلنا إلى النتائج التالية:

- أن الوجه الجديد للنظام العمومي، ما هو إلا امتداد للمفهوم التقليدي، وأن أبعاد النظام العمومي الحديث نشأت عن تفرع الأبعاد الثلاثة التقليدية للنظام العمومي التقليدي، خاصة النقاوة العمومية التي درج الفقه على تسميتها بالصحة العمومية، لكنه لا يقيد الحريات بصورة مطلقة،
- أن مضامين أبعاد النظام العمومي الحديث، تتقاطع فيما بينها في مسألة الحفاظ على البيئة، من حيث رونقها وجمالها، وهو ما يبين توجه الدولة نحو الجانب الإيجابي من خلال وظيفة الضبط الإداري التي تعد آلية من آليات النظام العمومي،
- احتواءه على البعد الاقتصادي، ما هو إلا نتيجة حتمية نجمت على تدخل الدولة في المجال الاقتصادي.

وبناء على ما تقدم، نختتم هذه الدراسة، بتوصية هامة، تتمحور في بعد البيئة الذي يتقاطع مع جميع أبعاد النظام العمومي، نظرا للأهمية التي تكتسبها البيئة، وما يمكن أن يلحقها من أضرار تتجم عن الأنشطة الصناعية خاصة، وتتمثل في توجه المشرع الجزائري إلى إدراج فصل كامل في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يتعلق بإجراءات رفع دعوى الحفاظ عن البيئة، وبيان صاحب الصفة والمصلحة، مع فتح مجال الطعون، حتى نستطيع القول بأن الجزائر تبنت البعد البيئي عن جدارة.

الهوامش

(1) فضلنا استعمال مصطلح العمومي بدلا من العام، على اعتبار أنها الترجمة الصحيحة لكلمة "Public"، أما العام فيقابلها في اللغة الفرنسية مصطلح "Général".

(2) حسب رأي الباحث، فإن من بين مشتقات النظام العمومي في فرنسا، نجد "Salubrité"، وهي في الواقع لا تعني الصحة، كما درج الفقه العربي على تسميتها بناء على ترجمة غير صحيحة، وإنما هي في الواقع النظافة والنقاوة:

« La salubrité se définit comme le caractère de ce qui est favorable à la santé des hommes et qui concourt à préserver l'hygiène corporelle et publique. La salubrité c'est la propreté. C'est ce qui est exempt de saleté, de toute souillure. La salubrité ou la propreté s'applique à plusieurs domaines du cadre de vie et de l'environnement. Ce sont : l'air, l'eau, le sol, la rue, le cadre bâti, l'urbanisme, l'assainissement et la propreté corporelle. »

الالكتروني:

الموقع

http://www.gouv.ci/doc/presentation_salubrite.pdf

تاريخ الإطلاع: 2018/03/18، ساعة الاطلاع: 17:13) أنظر

أيضا: Dictionnaire encyclopédique illustré « Essentiel Hachette en couleurs », Langue française, noms propres, Hachette, France, 1992, P 1638

(3) محمد الصالح خراز، المفهوم القانوني العام لفكرة النظام العام، مجلة الدراسات القانونية الوادي، الجزائر، العدد 06 جانفي 2003، ص 49.

(4) حمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، مصر 1992 ص 11.

- (5) حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص 92.
- (6) «une définition toute négative de l'ordre qui se réaliserait exclusivement par l'absence de troubles...est une notion foncièrement (libérale) mais qui ne peut tout de même satisfaire pleinement le besoin naturel de paix, ni répondre aux exigences des hommes du XX siècle qui ont pu, à maintes reprises ,amèrement constater que l'absence de troubles ne s'identifie que rarement à l'état de paix ,ou en définitive, à l'ordre .l'ordre public doit s'envisager comme une notion dynamique », Charles DEBBASCH , Frédéric COLIN, Droit Administratif, Economica , France, 9ème édition, 2010, P 307.
- (7) عمار عوابدي، القانون الإداري الجزء الثاني، النشاط الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002 ، ص 02.
- (8) حسام مرسي ، مرجع سابق ،ص 95.
- (9) « L'idée d'ordre public est la précision et le caractère circonstanciel de la finalité d'ordre public viennent de la multiplicité des exigences qu'elle recouvre, non seulement la police administrative a la charge de protéger l'Etat contre des dangers qui le menacent, mais elle doit aussi protéger l'individu contre les périls qu'il ne peut lui- même écarter, soit qu'ils viennent d'autres individus ,soit qu'ils viennent des animaux ou des phénomènes naturels aussi n'est –il pas possible d'emprisonner des impératifs aussi variés, et aussi variables dans leur contexte ,à l'intérieure d'une formule rigide, c'est un fait que la jurisprudence a parfaitement bien compris. », C.E.23 novembre 1951,société nouvelle d'imprimeries d'édition et de publicité , Rec 533, R.D.P.1951,concl.Letourneur.
- (10) ناصر لباد، القانون الإداري ،الجزء الثاني، مطبعة دالي إبراهيم، الجزائر، 2004 ، ص 18.

- (11) «L'ordre public nul n'a jamais pu en définir le sens, chacun en vante l'obscurité et tout le monde s'en ser. », Jean-Marc Sauvé, L'ordre public Regards croisés du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, Cour de cassation Vendredi 24 février 2017, P.01, Site web : <http://www.conseil-etat.fr/content/download/91800/880848/version/1/file/2017-02-24%20-%20Ordre%20public.pdf>, (Date de consultation 25/05/2018), (Heure de consultation 14 :55).
- (12) على الرغم من أن جمال المدينة والرونق والرواق، أبعاد من النقاوة العمومية ويتعلقان بالبيئة، إلا أننا نحبذ التطرق عنها في نطاق الأمن العمومي، لأنه من الصعب التحكم في هذه العناصر لتشابكها وتداخلها مع بعض.
- (13) عمار عوايدي، مرجع سابق، ص ص 31، 32.
- (14) Nicolas ROUSSEAU, Historique de l'ordre public, P 01. <https://www.legavox.fr/blog/juriste-en-herbe/historique-ordre-public-16740.pdf>, (Date de consultation 26/05/2018), (Heure de consultation 11 :59).
- (15) الاتفاقية 167، بشأن السلامة والصحة والبناء، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-60، المؤرخ في 11 فيفري 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 07، الصادرة بتاريخ 12 فيفري 2006، ص 09.
- (16) القانون رقم 08-13، المؤرخ في 29 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 03 أوت 2008، ص 03.
- (17) المرسوم التنفيذي رقم 93-184، المؤرخ في 27 جويلية 1993، ينظم إثارة الضجيج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة في 28 جويلية 1993، ص 13.

(18) المرسوم التنفيذي رقم 91-175، المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 26، الصادرة في 01 جوان 1991، ص 953.

(19) « ... l'apparition de fortes préoccupations de santé publique a poussé la notion à devenir centrale dans l'activité de l'État. La lutte contre le tabagisme constitue une bonne illustration de ce renouveau. », Nicolas ROUSSEAU, Op.cit., P 01.

(20) عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 33.

(21) C.E 18 déc.1959, Société « Les Films Lutetia » et syndicat Français des producteurs et exportateurs de films.G.A.J.A, Op. cit. p 507.

(22) Nicolas ROUSSEAU, Op.cit., P 01.

(23) أمير جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام"(غير منشورة)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص 52.

(24) مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005، ص 250.

(25) أمير جلطي، مرجع سابق، ص 53.

(26) المرجع نفسه، ص 53.

(27) سكوح رضوان، الضبط الإداري، " مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء"، الدفعة 17، 2008-2009، ص 24.

(28) وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، " رسالة دكتوراه"(غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2008، ص 543.

(29) القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، ص 02.

(30) من خلال هذا النظام يحدد وقيّد النشاط الاقتصادي، ومن بين مجالات المنافسة التي تعد من أهم الحريات في الاقتصاد بحيث إذا وظفت في جانبها السلبي وذلك من خلال الإغراء والتسعير لأجل احتكار السوق، وتقديم منتج بدون جودة لا يتفق مع معايير المنافسة فإن ذلك له آثار سلبية على الجانب الاجتماعي من خلال فقدان العاملين لمناصبهم نتيجة الإفلاس أو تكديس الإنتاج الناتج عن المنافسة الغير مشروعة، ويؤدي كذلك إلى البطالة وانخفاض المستوى المعيشي، والقدرة الشرائية للمستهلك، لذا وجب تنظيم السوق خاصة في مجال المنافسة من خلال المعاينة وضبط المخالفة عن طريق البوليس الاقتصادي.