المحاضرة الأولى

المبحث الاول

مفهوم النظام العام (التعريف؛ الخصائص؛ العناصر؛ المصادر)

يعتبر النظام العام قاعدة أساسية في بناء واستمرارية الدّولة من أركانها الثلاث؛ وكذا السير العادي والحسن لحياة المواطنين ومؤسساتها وفي العلاقة القائمة بينهما؛ بحيث يجسد النظام العام النظام الاجتماعي الطبيعي والاعتيادي السائد في الدولة؛ وفقا لمختلف قواعده وأسسه المختلفة؛ وبالتالي دون تصور وجود اضطراب أو لا تعايش في هذا المجتمع يخالف عمومية الحياة الطبيعية والاعتيادية في المجتمع؛ وكما يبين النظام العام السائد في الدولة مدى قدرة هذه الأخيرة ممثلة في السلطة العامة في التحكم في الوضع وضبط عدّة أمور تتعلق بالأمن والسلم وغيرهما من مظاهر النظام العام؛ أين يتوجب فرض التعايش السلمي والاجتماعي الايجابي فيها.

ونبين في هذا المبحث مفهوم النظام العام من حيث تعاريفه المختلفة وتحديد الخصائص التي يتميز بها؛ ومبينين المصادر القانونية له.

المطلب الأول: تعريف النظام العام

للنظام العام تعريف عدّة وتختلف وجهات النظر القانونية أو الفقهية في تحديد تعريف للنظام العام؛ ولتوضيح ذلك يستوجب تقديم تعاريف له من حيث: اللغة؛ الاصطلاح الفقهي؛ والتعريف القانوني.

الفرع الأول: التعريف اللغوي للنظام العام

النظام في اللغة يعني نظام الشيء؛ أي نظم الشيء تنظيما؛ بمعنى جمعه ونظمه في قالب واحد؛ وكما يعتبر النظام أيضا قوام الشيء وقوام كل أمر؛ ويقصد به الطريقة والمنهج؛ أي أنّ الأشياء وكل الأمور أو الأفراد في نظام واحد أو استقامة واحدة؛ وبالخضوع لقواعد معينة.

لذا تعتبر جملة " **النظام العام** ": كمصطلحين متكاملين ومتلازمين؛ أنها مركبة من كلمة " **نظام** " وهو الموصوف؛ وكلمة " **العام** " وهو الصفة؛ أي صفة لموصوف؛ لذا تعتبر كلمة " **النظام** " هي الأصل والأساس؛ ودخلت عليه كلمة " **العام** " للحد من إطلاقها لوجود نظام خاص؛ ونظام مختلط أو ممزوج.

وعليه نجد أنّ مصطلح " **النظام** " في اللغة يعني [**كل خيط ينظم به لؤلؤة ونحوه**]؛ وأيضا يعني بأنه [**نظمت الأمر فانتظم أي أقمته فاستقام وهو على نظام واحد أي**

نهج غير مختلف] .

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للنظام العام (الفقهي)

يعتبر النظام العام في الفقه القانوني؛ ومن حيث ارتباطه بالأسس والأفكار التي يقوم عليها المجتمع في كيانه وبالتأثير في أفراده وكما يساهم في تثبيت أو تغيير تلك الأسس والأفكار مفكرو الأمة من فقهاء وفلاسفة وسياسيين وحكام.

وكما يعتبر النظام العام بأنه فكرة مرنة ومتطورة؛ تتغير بتغير الزمان واختلاف المكان؛ فهو غير محدد من طرف المشرعين؛ ولكن بالنسبة للقضاء والفقه فقد تباينت تعاريفهم له؛ نظرا للفهم المتباين من حيث التطبيق أو بسبب اختلاف مجال النظام العام؛ أو توسعه وتضييقه؛ ولهذا نقدم مجموعة من التعاريف من وجهة نظر الفقهاء القانونيين والدستوريين:

أولا- الفقيه " جودو ليوري ": يعرف النظام العام بأنّه **[مجموعة الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين المواطنين بما يناسب علاقاتهم الاقتصادية].**

ثانيا- الفقيه " شارل ديباش ": يعرف النظام العام بأنه **[مفهوم متغير يلخص روح الحضارة وحقبة من الزمن؛ وينطوي على مجموعة من المتطلبات التي تعد أساسية لحماية الحياة الاجتماعية].**

ثالثا- الدكتور " حسام مرسي ": يعرف النظام العام بأنه [**فكرة شاملة ومرنة تمثل ظاهرة قانونية واجتماعية تهدف إلى المحافظة على الأسس والقيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع؛ وتشمل النظام المادي والأدبي؛ كما أنّها مرنة تختلف باختلاف الزمن والمكان؛ وتختلف باختلاف النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد بالدولة؛ فإن كان هناك خطر يهدد النظام العام جاز لرجال الضبط الإداري التدخل لدرئه قبل وقوعه؛ وهنا تتضح طبيعة الضبط الإداري الوقائية].**

رابعا- يرى الباحث **" شامير محمود صبري ":** أنّ النظام العام هو **[المبادئ العليا والأسس السام التي نشأت مع المجتمع وتطورت معه سواء كانت قانونية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية؛ والذي يختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر داخل المجتمع الواحد؛ وهي ما يعبر عنها القانون بحمايتها وصيانتها؛ ووضع نصوص رادعة لمن يعتدي أو يخل بها؛ وقد تكون حالة مادية تشمل المجتمع والأشياء أيضا؛ وقد تكون حالة معنوية أو أدبية فتشمل معتقدات وآداب وأخلاق أو**

قد تكون حالة مادية ومعنوية معا].

خامسا- الفقيه " أندريه هوريو": يعرف النظام العام بأنّه [**حالة واقعية معارضة لحالة الفوضى**]؛ ولذلك فهو يبعد الجانب المعنوي المتعلق بالأفكار والمعتقدات من فكرة النظام العام.

وعليه نجد اختلافات كثيرة ومتباينة في هذه التعريفات؛ وكل كيف يحدد النظام العام من الزاوية والمذهب الذي يتبعه والمدرسة التي يتبعها؛ ولكن عموما يعود هذا الاختلاف للأسباب التالية:

السبب الأول: مرونة فكرة النظام العام وعد ثباتها واستقرارها؛ باختلاف الزمان والمكان ووجود مجتمعات مختلفة (**هذا ما يمثل الجانب الواقعي أو التطبيقي**).

السبب الثاني: مدى توسع أو تطبيق مجال النظام العام (**هذا ما يمثل الجانب النظري والتحليل؛ لفكرة النظام العام؛ فمثلا الفقيه "** هوريو **" يشير ويبرز النظام العام الحقيقي هو عندما نقف على النظام العام الملموس الذي يعدّ صورة مجسدة لحالة واقعية مناهضة للفوضى**).

ومن وجهة نظر الاستاذ صديق سعوداوي أنّ النظام العام هو [**النظام الاجتماعي والسياسي والقانوني السائد في الدولة؛ من حيث وجود استقرار وتعايش سلمي معتاد في حياة السلطة الحاكمة وحقوق الأفراد وحريات العامة والخاصة**]؛ أو هو [**السلم والاستقرار الاجتماعي داخل الدولة**]؛ وكما يأخذ النظام العام مفهوما مقابلا ومعاكسا أين يتم المساس به سلبا؛ وذلك بأنّه [**النظام العام يتعارض واللااستقرار واللاأمن الاجتماعي؛ والفوضى السائدة في علاقة الأفراد فيما بينهم أو في علاقتهم بالسلطة العامة؛ أو حتى بالنسبة لهذه الأخيرة**]؛ وكما يأخذ النظام العام مفهوما آخر وصحيحا في عملية التنظيم له من خلال قولنا أنّه [**التعايش السلمي بين السلطة والحرية؛ وباستقرار مؤسسات النظام في الدولة؛ واستقرار حقوق وحريات الأفراد في المجتمع هو بسط للنظام العام السائد والمعتاد**].

الفرع الثالث: التعريف القانوني للنظام العام

إذا كانت معظم تشريعات ودساتير الدول لم توضح ولم تنص صراحة على مفهوم النظام العام أو تعريف له؛ فإنّه تمت الإشارة إليه في مختلف النصوص والقواعد القانونية؛ دستورية أو تشريعية أو تنظيمية؛ في الدولة؛ وغالبية هذه النصوص تشير وتنظم حالة أمن الدولة وأمن

الأشخاص والممتلكات وغيرها من هذا القبيل.

وعليه نجد أنّ معظم التشريعات تكتفي بذكر مظاهر النظام العام أو بعضا من عناصره فقط؛ كالأمن العام؛ السكينة العامة؛ الطمأنينة؛ وغيرها؛ وربّما يعود سبب ذلك لخاصية المرونة التي يتميز بها النظام العام؛ وحركيته المتغيرة بسبب التطور والتغير السياسي والإيديولوجي في المجتمع؛ وعليه نبرز أهم التشريعات المقارنة التي نظمت عناصر النظام العام وبالإشارة إلى النظام العام في كل من فرنسا؛ ومصر والجزائر:

أولا- موقف المشرع الفرنسي: نظم القانون الفرنسي الصادر في 05/04/1884 طبقا للمادة [**97**] منه أنّ العناصر الأساسية التي يتكون منها النظام العام والتي يختص بها البوليس المحلي بالمحافظة عليها؛ هي: الأمن العام؛ الصحة العامة؛ السكينة العامة وحسن النظام؛ ونلاحظ أنّ هذا التنظيم يعبر تماما عن عناصر النظام العام التقليدية

ثانيا- موقف المشرع المصري: نظم القانون المصري رقم 109 لعام 1971 بخصوص اختصاصات الشرطة في المادة [**3**] منه أنّه [**تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن العام والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها؛ كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات؛ وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات**].

ثالثا- موقف القانون الجزائري: لم يبين المشرع الجزائري ولا حتى الدستور مفهوما للنظام العام؛ وإنّما اكتفى بتحديد بعضا من عناصر النظام العام؛ وفي كثير من التشريعات المختلفة؛ وعليه تم ذكر أحد عناصر النظام العام الحيوية متمثلة في " **الأمن العام** " في الدستور لسنة 2016 بالمادة [**26**] بأنّه [**الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات**]؛ وكما نشير إلى أنّ الدستور الجزائري يوضح نوعا من النظام العام الدولي طبقا للمادة [**29/1**] بأنّه [**تمتنع الجزائر عن اللجوء إلى الحرب من أجل المساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى وحريتها**]؛ وكما نظمت المادة [**51**] من الدستور والتي تعتبر نصا جديدا في الوثيقة الدستورية بشأن ممارسة حقا جديدا يتعلق بالحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها؛ وذلك بالنص أنّه [**الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن.**

- لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بحياة الغير الخاصة وبحقوقهم وبالمصالح المشروعة للمؤسسات وبمقتضيات الأمن الوطني]؛ وعليه أشار صراحة المؤسس الدستوري لعناصر جديدة تتعلق بالنظام العام؛ في هذه المادة وهي: **- نظام عام حقوقي. -**

نظام عام مؤسساتي. - نظام الأمن الوطني.

وكما نشير إلى أنّ المؤسس الدستوري لسنة 1996 وقبل التعديل الدستوري لسنة 2016؛ وضع قاعدة دستورية تتعلق بالنظام العام في مجال " **الأمن الوطني** "؛ وذلك طبقا للمادة **[123]** من دستور 1996؛ والتي تنص أنّه يشرع البرلمان بموجب قانون عضوي في مجال الأمن الوطني؛ ولكنه لم يتم تنظيم أو صدور هذا النوع من القانون؛ وقد ألغي هذا البند بموجب المادة **[141]** من قانون التعديل الدستوري لسنة 2016؛ ومن نعتقد أنّ نية المؤسس الدستوري لعام 1996 كانت جيدة في مجال التنظيم القانوني للنظام العام الأمني؛ ولكنه تراجع عن ذلك؛ ربّما لأسباب جدية تظهر في اعتقادنا تتعلق بما يلي:

1- أسباب سياسية ديمقراطية:

تتعلق الأسباب السياسية الديمقراطية بطبيعة الوضع السياسي والحزبي السائد في الدّولة منذ وضع دستور 1989؛ ولطبع النظام السياسي القائم الذي يحتكر قوة الإكراه والإرغام؛ اعتبارا من السلطة السياسية تتميز بذلك كمبدأ تقليدي للدولة؛ فإن عملية التغيير السياسي نتيجة التبني الديمقراطي التعددي من الممكن أن يؤدي بقيام نظام سياسي جديد؛ مؤسس على إيديولوجية أو أفكار غير تلك السائدة منذ الاستقلال الوطني سنة 1962؛ وبذلك لو يتم تنظيم قانون أمني من طرف المشرع البرلماني وصدور قانون أمني كآلية ديمقراطية؛ فمن الممكن أن يقيد ذلك ممارسات السلطة التنفيذية والإدارية في الدولة في مواجهة التنظيمات السياسية والتوجهات الجديدة الناتجة عن التفتح الديمقراطي التعددي؛ مما يجعل النظام القائم عاجز عن تحريك آليات الأمن المختلفة؛ وبذلك التراجع الدستوري في مسألة التشريع في مجال قانون الأمن الوطني كفيل بترك سلطة التقدير؛ للتصرفات والممارسات السياسية التي تراها الحكومة مفيدة لها؛ لاستفادة من الوضع لا أكثر.

2- أسباب أمنية:

نعتقد أن مسألة التأسيس لتنظيم مجال نوعي لقانون الأمن الوطني بدستور 1996 نتج عن تأثير سياسي وتعددي؛ من شأنه الاحتكام إلى القانون أكثر؛ ولذلك عند وضع مشروع التعديل الدستوري لسنة 1996؛ كان لابد من التفكير وفقا للظروف السياسية والأمنية السائدة بتأطير هذه المسألة قانونيا؛ بفرض سياسة الأمن الديمقراطي والأمن التعددي في الدولة؛ للحد من الممارسات السلبية التي يقوم بها النظام القائم؛ باحتكار وسائل أمنية في مواجهة من يمثل تهديدا قانونيا أو سياسيا له نتيجة العملية الديمقراطية الفتية؛ وبذلك كان لتنظيم ذلك رؤية جدية راهنة فقط؛ ولكن لم تطبق لا من طرف البرلمان المختص أو حتى بأمر تشريعي من طرف رئيس الجمهورية؛ أو حتى بإمكانية تقديم الحكومة لمشروع ذلك القانون.

في حين لو يتم التنظيم لقانون الأمن الوطني سيكون ذلك بمثابة تكبيل لبعض الآليات المفروضة في السياسة الأمنية؛ لأن منذ سنة 1992 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 وإلى غاية سنة 2011 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-01؛ كانت هناك حالة طوارئ نافذة؛ ومن ثم تكون مانعة من صدور أي قانون أمني منافس في ظل ظرف استثنائي أمني ساري المفعول؛ مضمونه القضاء على العنف وأعمال التخريب والإرهاب.

ورغم ذلك فكثيرا ما كان في عنصر " **ملازمة العنف للعلاقات الإنسانية في بناء الدولة** "؛ سمات من العنف الناتجة عن السلطة حتى بالنسبة للمجتمعات والأنظمة المتطورة؛ بل زادت وتعقدت أسبابها في البعض من المجتمعات من طرف الحكام تحت ستار حماية الاختيارات والنظام العام بمدلولاته وبتلك الشعارات التي يختفي من وراءها هؤلاء الحكام؛ لأن هدفهم في كثير من الأحيان المحافظة على السلطة دون اهتمام بمطالب الأكثرية؛ إذا كانت لا تشكل خطرا عليهم؛ أما الأقلية والمعارضة السياسية فإن وضعيتها تختلف بحسب ما إن كانت في ظل نظام يعترف بها أم لا وظاهريا فقط.

3- أسباب قانونية:

تظهر الأسباب القانونية واضحة بشأن مسألة إهمال بند التشريع بقانون عضوي في مجال الأمن الوطني؛ طبقا للمادة [**123**] من دستور 1996؛ والذي ألغي بموجب المادة [**141**] من دستور 2016؛ ولم يظهر له تجديد بموجب دستور 2020 طبقا للمادة [**140**] منه؛ ومن ثم تتم إجراءات قانونية مشددة بصدد المصادقة على قانون الأمن الوطني؛ بخصوص تشديد نصاب مصادقة كل من مجلسي البرلمان؛ في ظل تنظيم مسألة أمنية يحتاج إليها الجميع من أحزاب ومواطنين وكذا السلطة القائمة؛ وبذلك لا يصدر قانون الأمن الوطني بصفة قانون عضوي إلا بعد مراقبة مدى مطابقته للدستور؛ ومن ثم يكون للمجلس الدستوري المكلف برقابة مدى مطابقة القانون العضوي للدستور دورا حمائيا للحقوق والحريات؛ في حال تنفيذ هذا القانون عمليا؛ وبهذا لم يتم التشريع في هذا المجال؛ وبالتراجع عن التأسيس الدستوري له بموجب دستور 2016 ولغاية الآن؛ ومن ثم فقدان ميزة هامة لتنظيم تدخل الأمن الوطني في حماية النظام العام في الدولة.

4- أسباب تتعلق بصعوبة تحديد النظام العام بالنسبة للأمن الوطني:

قد تكون أسباب موضوعية تتعلق بالأمن الوطني وتعلقه بحماية النظام العام؛ بوجود آليات مساهمة وتختلط بمسألة تلك الحماية في الظروف العادية وغير العادية؛ لأن الأمر يتعلق بدور المجلس الأعلى للأمن؛ وكذا المكانة المهمة لدور الجيش الوطني الشعبي؛ ومن ثم فارق واسع بين مؤسسة الأمن الوطني المدنية؛ ومؤسسة الجيش الوطني الشعبي العسكرية؛ من حيث الدور

والتدخل والقوة وفي التعامل مع الوضع؛ وعليه النظام العام يتعلق بآليات ومؤسسات ومستويات مختلفة في مكافحة انتهاكات النظام العام مهما كانت؛ خصوصا ما يتعلق بالظروف الاستثنائية المنظمة في الدستور.

وقد تكون أسباب تتعلق بصعوبة الفصل بين مؤسسات الأمن المختلفة؛ وكما لا نجد تفرقة واضحة بخصوص الأمن الوطني؛ فهل المقصود به الأمن المدني والذي يتم التعامل فيه مع المدنيين؛ أو يتسع مفهوم الأمن الوطني إلى مستوى الدفاع الوطني أيضا؛ وبالتالي هذه الاعتبارات مهمة في تحديد المعنى المقصود بـ " **الأمن الوطني** "؛ ويتسع الأمر إلى الدور الأساسي الذي يقوم به المجلس الأعلى للأمن كمؤسسة دستورية واستشارية.

ولأنه أيضا من خلال فرض بعض من الحالات الاستثنائية المتعلقة بين حالة الطوارئ وحالة الحصار؛ وبدراسة كل حالة تطبيقية لهما؛ نجد أن معيار الجيش الوطني مهم بالنسبة لحالة الحصار؛ ومجال تدخل وزارة الدولة للداخلية المعنية بالأمن الوطني لها دور واسع بالنسبة لحالة الطوارئ؛ وعليه كثيرا ما تمت التفرقة والتمييز بين الحالتين وفقا لما تضمنته كل حالة على حدا؛ وبالتركيز على أية مؤسسة أمنية تدخلية؛ بين المؤسسة العسكرية والمؤسسة المدنية للأمن الوطني.

المطلب الثاني: خصائص النظام العام

للنظام العام خصائص تميزه عن غيره من المواضيع؛ المشابهة له والمتعلقة به كالمصلحة العامة؛ والمصلحة العليا؛ والخير المشترك؛ بحيث يتميز بحركية وتغير؛ بأنه ذا مرونة واسعة (**الفرع الأول**)؛ وكما أنه يتميز بالعمومية؛ وليس بالتشخيص بمثل عمومية القاعدة القانونية (**الفرع الثاني**)؛ وبما أنه يرتبط بالحياة الإنسانية في ظل مجتمع معين؛ فنقول باجتماعية النظام العام؛ وبذلك يتميز بأن كل قواعد آمرة وواجبة (**الفرع الثالث**)؛ وكما لا يظهر النظام العام في ضرورته وقيمته كثيرا؛ إلا في حالة انتهاكه؛ وباللجوء إلى حماية حق أو حرية ما أو عند حمايته من الانتهاك من طرف القضاء عند الاختلاف فيه؛ فكثيرا ما يثبت عن طريق الاجتهاد القضائي؛ بالقول بأنه نتاج الاجتهاد القضائي (**الفرع الرابع**)؛ وأخيرا يتميز النظام العام عن أهم الأنظمة الأخرى ومنها بعض الأنظمة القانونية؛ كالقانون البحري؛ بأنه نظام خاص وذاتي (**الفرع الخامس**).

الفرع الأول: مرونة النظام العام (متغير غير ثابت)

يعتبر النظام العام ذا حركية متغيرة؛ بتغير أحوال وظروف الإنسان؛ وممارسة السلطة العامة للحكم في الدولة؛ وكذا لطبيعة التعديلات في القوانين والتنظيمات فيها؛ وكذا من خلال التغير في

التوجه العام والسائد في الدولة؛ فمثلا النظام العام الاشتراكي قبل دستور 1989 في كل من دستوري 1963 و1976؛ يختلف عن النظام العام الليبرالي المؤسس بعد دستور 1989؛ ونظرا لاختلاف مفهومه من مجتمع لآخر؛ أو من إقليم دولة إلى إقليم آخر؛ وحتى بالنسبة للعائلات والأسر في نفس المجتمع المكون للدولة؛ وكذا لاختلاف التوجهات والرؤى بمناسبة مواضيع أو أفكار أو نظام اجتماعي؛ من خلال الأعراف والتقاليد المتبعة لدي البعض وتغيرها في البعض الآخر؛ ونظرا للدين والإيديولوجية المتبعة في المجتمع؛ وبالتالي يمثل النظام العام نظاما نسبيا غير ثابت ومستقر ومحدد وواضح؛ حتى أنه يصعب في الدولة الواحدة ضبطه أو تنظيمه.

وتثبت نسبية النظام العام بأنه يتغير بمرور الزمن؛ وتغير المكان؛ وتغير الأفكار من خلال عملي التأثر بالغير والتأثير في الغير؛ وهكذا؛ وتزداد نسبية النظام العام تظهر في سلوك وتصرفات الأفراد حتى داخل المجتمع الواحد؛ ومن ثم يكون لنظام الأخلاق وقيمها السائدة في المجتمع دورا كذلك في تحديد النظام العام؛ ومن ثم يتعلق أيضا بالآداب والأخلاق العامة؛ وكذا بطبائع النظام السياسي السائد وغيرها؛ وفي هذا يصح القول أن النظام العام مرن ونسبي بما أنه [**عبارة عن نظام مرتبط بالمجتمع صاحب الحاجات المتطورة**].

وكما تتأكد نسبية النظام العام؛ في اعتقادنا؛ من حيث أنه يتسع لمختلف فروع القانون؛ فروع القانون الخاص وفروع القانون العام؛ حتى وإن البعض من هذه الفروع أصبحت لا تقبل التقسيم التقليدي للقانون؛ لتداخل وتعلق بعضا من القوانين وارتباطها ببعضها البعض؛ وخاصة أن السلطة العامة أصبحت متدخلة في بعضا من القوانين التي تدخل في القانون الخاص؛ كقوانين الاقتصاد ومنها قانون الاستثمار وقانون الأعمال وغيرها؛ ولذا يصح ما يراه المستشار " **بلون** " **Pilon** " أن [**البحث عن مفهوم النظام العام معناه المشي على رمال رخوة**].

الفرع الثاني: عمومية النظام العام

يكف من تسمية النظام العام؛ بأنه عام وليس خاص؛ رغم أن إعمال الضبط الإداري قد يكون عاما أو خاصا؛ أي من خلال صفة هذا النظام بأنه " **عام** "؛ فهو يتميز بخصوصية " **العمومية** "؛ وتعني صفة العمومية بأن قواعد النظام العام تخاطب الجمهور؛ وحتى السلطة ذاتها؛ على أساس العمومية وليس تخصيص فئة معينة؛ وبالتالي وضع آليات ووسائل قانونية لحماية النظام العام؛ له مبرره بخصوص تدخل سلطات الضبط المعنية؛ وخصوصا سلطات الضبط الإداري بالنسبة للقانون العام؛ أو تدخل السلطة القضائية باعتبارها سلطة عامة.

وكما تتجلى عمومية النظام العام في أنه يستند إلى أسس قانونية مختلفة؛ ومع أن القاعدة القانونية مهما كانت تتميز بالعمومية والتجريد؛ موجهة للجميع دون تحديد شخص أو هيئة معينة بحد ذاتها؛ وهذا هو أساس المساواة بين الجميع؛ أي أن النظام العام يخاطب أيضا الأفراد ككل؛

دون تحديد أو تشخيص مسبق؛ وبالتالي تخرج المعتقدات الكامنة في النفوس والأفعال التي تظهر في العنصر الخاص ما لم يكن لها مظهر خارجي يهدد النظام العام بمختلف عناصره؛ لأن النظام العام أحد أشكال المصلحة العامة؛ بحيث يجب أن يستهدف نشاط الضبط مصلحة عامة وليس مصلحة خاصة.

ورغم هذا فإن النظام العام تزداد صفته العمومية؛ بأنه نظام اجتماعي بالدرجة الأولى؛ وبالتالي رغم كونه يستند إلى الأسس القانونية فيستند إلى معايير أخرى ومنها الأعراف والتقاليد التي تنتهج في زمن ومكان ومجتمع معين؛ وهذا ما يفسر خاصية أن القاعدة القانونية تنظم سلوك اجتماعي أو أنها قاعدة اجتماعية بالأساس؛ وينتج عن اجتماعية النظام العام؛ بأن قواعده آمرة وملزمة.

وكما ينصرف النظام العام إلى بالأساس إلى النظام في الشوارع والأماكن والساحات العمومية؛ ووصف عمومية المكان يلحق بالمكان الذي يتمتع بخاصية حرية الدخول إليه والخروج منه؛ وكذا الاستخدام الجماعي أو الاستخدام العام للأفراد؛ ومنها أماكن التجمعات والطرقات التي تستدعي تدخل سلطات الضبط بوسائلها لتحقيق الاستقرار طبيعيا فيها.

الفرع الثالث: قواعد النظام العام آمرة

تعتبر مختلف قواعد النظام العام ملزمة للجميع؛ تستوجب الحماية اللازمة من طرف السلطات المعنية بالحماية؛ وإلا سيختل هذا النظام بالتهديد والخرق؛ ومن ثم المساس بالحقوق والحريات؛ وكذا بالسير الحسن للمؤسسات القائمة في الدولة؛ أو بإحداث خلل في السلم والتعايش الاجتماعي؛ أو المساس بأمن الأفراد والممتلكات؛ وبالتالي قواعد النظام العام قواعد لا يجوز مخالفتها ولو بالاتفاق بين الأطراف المعنية؛ لأن هذا الأخير يكون اتفاقا باطلا وغير مشروع من الأصل؛ وبالتالي نجد أن قواعد القانون العام تتعلق بالنظام العام؛ في حين قواعد القانون الخاص؛ منها ما يتعلق بالنظام العام أين يتقرر لها الجزاء كمثلها في قواعد القانون العام؛ ومنها ما يتعلق بالقواعد المكملة؛ وليست من النظام العام؛ أين يمكن الاتفاق على مخالفتها ولا يعد ذلك انتهاكا للنظام العام.

وبما أنه يستند النظام العام إلى قواعد قانونية بمختلف المعاني وبالمفهوم الموسع؛ فإن قواعده ملزمة تستوجب تقرير الجزاء والعقاب أو بطلان التصرف؛ والإقرار بالمخالفة له؛ وفقا لمختلف وسائل حماية النظام العام؛ سواء من طرف الإدارة أو القضاء أو هيئات أخرى؛ وعليه وإن كان النظام العام خفي ومرن؛ لا يظهر إلاّ عند الانتهاك له وبمخالفة القواعد الاجتماعية والقانونية؛ فإنه يتحسس الإنسان ذلك الانتهاك بالضرر مهما كان؛ يستوجب الجزاء؛ وإعادة الأمر على ما كان

عليه أو بجبر الضرر.

وبالتالي تظهر إلزامية النظام العام في حال المساس به سلبيا؛ أو عند انتهاك حق أو حرية مواطن؛ أو المساس بمؤسسة أو هيئة دستورية؛ أو المساس بأمن الأشخاص أو ممتلكاتهم؛ ويتطور إلى مستوى أعلى بالمساس بالمصلحة العليا للدولة وبنظامها الدستوري؛ أو استقلال الدولة؛ أو بانتهاك إقليم الدولة كركن فيها؛ أو بالمساس بالمصلحة العامة للشعب والمصلحة الوطنية؛ مما يستدعي تدخل الهيئات والسلطات المعنية لحفظ هذا النظام من الانتهاك أو الخطر الذي يلحق به.

الفرع الرابع: النظام العام نتاج اجتهاد قضائي

إذا كان المشرع والمنظم مهما كان هو من يختص بسن القواعد القانونية والتنظيمية؛ ومن ثم اعتبار ما هو من النظام العام وما يخرج عنه؛ أو هو من يمكنه تكوين وتنظيم النظام العام بالتحديد؛ فإنه من الصعب تحقيق غاية وفهم النظام العام؛ لأن حتى المشرع أو المنظم نفسه لا يفرض سلوكا معينا واعتباره من النظام العام؛ رغم ما تبينه تلك القواعد القانونية تشريعية أو تنظيمية؛ لأنه في حالة نزاع بشأن انتهاك النظام العام يتم اللجوء إلى من يحكم ويقرر بذلك؛ ومن ثم اللجوء إلى الهيئات والسلطات المكلفة بتفسير وبتطبيق تلك القواعد؛ وهي من تؤكد أو تنفي وجود مساس بالنظام العام.

وكثيرا ما يمثل القضاء الدور المهم في عملية النظر في قضايا ومسائل النظام العام المطروحة أمامه؛ من أجل تقديم حل قانوني سليم؛ وذلك من خلال أحكامه وقراراته؛ بما أنه هو المختص بمعالجة ذلك؛ وحيث نجد المفهوم الضيق والموسع للقواعد القانونية والتنظيمية؛ فإن القاضي يتمتع بسلطة تفسير تلك القواعد وبسطها على القضايا المطروحة أمامه؛ فكثير ما يعطي تفسيرا مغايرا لإرادة المشرع أو المنظم للقاعدة؛ وغالبا ما يهتدي القاضي إلى قواعد مرتبة بذلك تتعلق بالمصلحة العامة للمجتمع أو المصلحة العليا والوطنية؛ وكثيرا ما يهتدي القاضي إلى أعراف وعادات المجتمع السليمة لحل فيما هو متنازع فيه.

وعليه فحقيقة النظام العام المتميزة بالمرونة والاتساع والضيق أحيانا؛ تمكن القاضي المختص بتطبيق القواعد القانونية والتنظيمية؛ وفقا للتفسير السليم لتلك القواعد؛ آخذا بعين الاعتبار حقوق وواجبات كل طرف؛ محققا العدالة المتضمنة فيها؛ وفقا للتقدير والصلاحية الممنوحة لها؛ وتختلف الأنظمة الدستورية والقانونية؛ في منح القضاء مثل هذا التقدير والعمل الاجتهادي؛ فكثيرا من الدول ما تجعل القاضي يلتزم بتطبيق القانون والخضوع له وبالاعتراف باستقلاليته في إطار القانون فقط؛ وهذا ما يعطي حركة مقيدة للقاضي دون اجتهاد مهم.

في حين لما يكون القضاء متمتعا باستقلالية واسعة ويتحرك وفقا لقواعد العدالة والإنصاف أو بمنحه الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات؛ فإنه يتمتع بتقدير واسع وبسط مختلف القواعد القانونية والاجتماعية والأخلاقية ومبادئ القانون وقواعد العدالة والإنصاف والتي تعتبر مصادر حقيقية للقانون؛ على المسائل المطروحة؛ وبذلك يقدم تفسيرا معينا للنظام العام؛ وبذلك يكون للقضاء دورا مهما في فهم ومنح المقصود القضائي للنظام العام؛ وبذلك يكون الفهم القضائي للنظام العام معمولا به؛ أكثر مما هو في النصوص القانونية والتنظيمية.

وكما نجد في الأنظمة التي يكون فيها الاجتهاد القضائي مصدرا رسميا وأوليا للقاعدة القانونية؛ بمثابة مجال لتكوين النظام العام وفقا لحركة الاجتهاد القضائي وتطوره عبر الزمان والمكان بتغير الظروف والحجج ودفاعات الخصوم مهما كانت؛ وباقتناع القضاء بما يشكل عدالة وإنصاف؛ مما يصبح أن النظام العام من ابتداع القضاء وليس المشرع الوضعي؛ لأن العبرة في التطبيق والتجسيد العملي في حماية النظام العام قضائيا.

في حين هناك من يرى بأن المشرع لا يفرض قواعد قانونية بتحديد نظام عام معين بالقوة؛ ذلك أن النظام العام نتاج أحكام القضاء المستخلصة من الظروف الاجتماعية والآداب العامة السائدة في وقت ما؛ أين تمثل تلك الظروف المصدر المباشر للنظام العام؛ في حين أن النظام العام لا يكتسب قابلية الاستمرار في جماعة معينة؛ إلا حين يتقبله أفراد هذه الجماعة؛ لأنه يفترض رضا وقبول المواطنين؛ لأن هذا الأخير هو الذي يضفي على مبادئ اجتماعية معينة قوتها العرفية الملزمة؛ ولأن اجتماعية النظام العام لا تقوم على النصوص القانونية فقط؛ بل تقوم أيضا على أساس الأعراف والتقاليد التي نشأت في مجتمع معين وفي زمن معين؛ وهذا ما يضمن موافقة وقبول النظام العام في المجتمع الذي ينشأ فيه؛ والذي يضمن له الاستمرار طالما جاء مواكبا لحاجات الأفراد وقيمهم وتقاليدهم؛ وهذا ما يعطي القاضي التفسير الموسع لمضمون النظام العام وفقا لمختلف مصادر القاعدة القانونية أو مصادر النظام العام.

وعليه يزداد الاجتهاد القضائي في عملية إنتاج ومفهوم النظام العام من خلال نقائص العملية التشريعية؛ من حيث غموض النصوص وإبهامها؛ والنقص في التشريع؛ بحيث لا يجد القاضي نصا واضحا يحتكم إليه؛ وبذلك يقوم القاضي بتفسير ما هو أمامه من نصوص قانونية يجب الالتزام بها؛ ويبين الوقائع المقدمة أمامه؛ وبذلك يقوم بالاجتهاد والتفسير والتطرق إلى مختلف مصادر العملية التشريعية الرسمية والاحتياطية؛ ليعطي حلا كاملا للمسألة؛ كما هو مقرر في القانون الجزائري؛ وتوضيح ذلك الغموض الذي يكتسي النص التشريعي؛ وعليه يكون دور القاضي مكملا للعمل التشريعي؛ بتحديد النظام العام المبتغى من مضمون النصوص القانونية؛ نظرا لتلك الشوائب الذي تعترضه؛ وبذلك لا يمكن للمشرع أن يقدم تحديدا واضحا وشاملا للنظام

العام؛ بل القاضي هو من يكن في مركز أقوى في تحديد مضامين النظام العام.

وإذا كان للقضاة دورا يتعلق بحماية النظام العام وتفسيره؛ والحكم لمصلحة النظام العام في الدولة؛ فإنه لا يعني لهم كامل الحرية والتصرف دون رقابة؛ بل يجب عليهم التمعن في الأنظمة القانونية والاقتصادية والاجتماعية؛ والمصلحة العامة والعليا للمجتمع وللدولة معا؛ بحيث لا يجب التراجع عن الثقة التي يضعها فيهم المجتمع؛ وبما أنهم دارسين وذو تكوين قانوني ومتخصص؛ ينبغي علهم استنباط الأحكام الصحيحة لبسط النظام العام الحقيقي.

وبالتالي لا يمكنهم الحكم وفقا لشخصهم وأهوائهم؛ بل يضعون نصب أعينهم مصلحة النظام العام في الدولة والمجتمع؛ وبإيجاد الحلول باجتهادات صائبة؛ تساهم في عملية تكوين وبناء النظام العام؛ بالتطلع إلى الفهم المعمق لما تقتضيه مختلف عناصره وخصائصه ومظاهره؛ ومن كل النواحي؛ خصوصا بالبحث في مصادر النظام العام؛ التي تمثل منشأ النظام العام المراد في أي مجتمع.

الفرع الخامس: ذاتية النظام العام

يتميز النظام العام بأنه موضوع خاص وقائم بذاته؛ وله مواصفاته وأطره العلمية والقانونية؛ ومصادره الخاصة؛ ومتميز عن مواضيع أخر مشابهة له؛ كالمصلحة العامة؛ والمصلحة العليا؛ والسياسة العامة؛ ويعتبر موضوعا أوسع من عدة مواضيع قانونية أخرى؛ وهو يتميز بخصوصية الذاتية؛ أو **" ذاتية النظام العام "**؛ وخاصة أن مختلف التشريعات لم تستطع بتحديده؛ نظرا لمرونته وتطوره بالتغير؛ وبذلك يعتبر نظاما مستقلا ومنفصلا عن تلك المواضيع؛ وإن كان يقترب منها أو في علاقته بها.

وتظهر ذاتية النظام العام؛ بأنه موضوع شائك؛ يتعلق بالنظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والدستوري في الدولة؛ ويتسع للنظام العام المؤسساتي؛ ونظام التمتع بالحقوق والحريات العامة والفردية؛ والنظام العام الدولة؛ أين يتعلق بها في تعرضها للمساس بها من الخارج؛ من خلال تهديدها أو المساس باستقلالها؛ وأمنها وإقليمها؛ ونظامها الدستوري القائم.

وأيضا تظهر ذاتية النظام العام من خلال البيئة التي يتم فرضه فيها؛ اجتماعيا واقتصاديا ودينيا وأمنيا؛ وسياسيا وأخلاقيا وأدبيا؛ وبالتالي أصبح النظام العام **نظاما عاما شاملا**؛ يتسع بالإضافة إلى عناصره الثلاث التقليدية؛ من الأمن والصحة والسكينة العامين؛ كـ **" نظام عام مادي "** إلى **" النظام العام الأدبي أو المعنوي "**؛ و**نظاما عاما متخصصا**؛ يشمل كل من **النظام العام الاقتصادي**؛ و**النظام العام الجمالي والبيئي**؛ وكما أن النظام العام نجده في كل من مختلف فروع القانون وتقسيمات هذا الأخير؛ كقانون خاص أو قانون عام؛ أو

قانون مختلط.