

دو فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال سوم، شماره ۹، پاییز و زمستان ۱۳۹۴

پلیس اداری، قالبی مفهومی برای تأمین نظم عمومی: مطالعه‌ی مفهوم

نظم عمومی در حقوق فرانسه

محمد جلالی^۱؛ میثا کامیاب^۲

دریافت: ۱۳۹۴/۰۳/۱۷

پذیرش: ۱۳۹۴/۰۵/۱۵

چکیده

پلیس اداری، به‌عنوان قالبی مفهومی برای تأمین نظم عمومی، چهره‌ای دوگانه دارد. این مفهوم از یک‌سو محدودکننده آزادی‌هاست و از سوی دیگر، با تأمین نظم عمومی بستر مناسبی را برای اجرای حق‌ها و آزادی‌ها فراهم می‌آورد. در جوامع لیبرالی همچون فرانسه، با پذیرش این‌که آزادی بدون نظم به هرج‌ومرج منجر می‌شود؛ رویه قضایی در تعریف نظم عمومی نقش پررنگی داشته و با مشخص نمودن حوزه‌های آن، چارچوب مشخصی نیز به پلیس اداری داده شده است. امروزه، بعد از دو قرن به مدد قانون و رویه قضایی، پذیرش امنیت عمومی، بهداشت عمومی و آسایش عمومی به‌عنوان عناصر سنتی و حداقلی نظم عمومی اختلاف‌برانگیز نیست و قصور پلیس در تأمین آن‌ها موجبات مسئولیت اداره را فراهم می‌کند. علاوه بر این، در سال‌های اخیر در حوزه نظریه‌پردازی پلیس اداری، سخن از وجود نظم غیرمادی نیز می‌رود؛ نظمی مبتنی بر ارزش که در قالب کرامت انسانی متجلی می‌شود و تنها در صورت وجود شرایط خاص محلی، اخلاق عمومی را نیز به روزنه عمل پلیس اداری بدل می‌سازد.

واژگان کلیدی: پلیس اداری، نظم عمومی، کرامت انسانی، امنیت عمومی.

۱. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول) mdjalali@gmail.com

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی m.kamyab71@gmail.com

۱. مقدمه

نظم عمومی، سازمان بخش جامعه و حافظ صلح اجتماعی است. در فرانسه پلیس اداری چارچوبی است که اداره با استفاده از آن، در تأمین نظم عمومی از راه وضع آیین نامه‌های انتظامی، اخطارهای فردی و یا الزام‌های اداری شرکت می‌جوید. برخلاف تصور رایج، پلیس اداری به شخص یا نهادی مشخص که در عالم خارج بروز عینی یافته اطلاق نمی‌شود و مرادف با نیروهای پلیس نیز نیست؛ گرچه مقامات و حتی مأمورینی وظیفه پلیس اداری - تأمین نظم عمومی - را بر عهده می‌گیرند.^۱

پلیس اداری را چه به صورت کارکردی که به دنبال تضمین نظم عمومی است و چه به عنوان شکلی از مداخله اداری و یا چارچوبی با هدف تأمین نظم عمومی تلقی نماییم، در هر حال محدودکننده آزادی‌هاست. گستراندن بی‌دلیل مفهوم نظم عمومی و محدود کردن اراده شهروندان به استناد آن، به‌ویژه هنگامی که تهدید تحقق نیافته، موجب تضعیف بنیان‌های مشروعیت اداره است. در نظام فرانسه، بحث نظری پلیس با گذر از مقدمات ناظر به سازمان دهی، پا به مرحله نوینی گذارده، اما پویایی مفهوم نظم عمومی و ماهیت اختلافی آن موجب شده که توجه به آن همچنان محور اصلی بحث‌های مربوط به پلیس اداری باشد. به دلیل آن که مفهوم پلیس اداری در حقوق فرانسه متولد شده، بررسی وظیفه آن در تأمین نظم می‌تواند بسیار راهگشا باشد. نوشتار پیش‌رو، با روش توصیفی - تحلیلی و با بررسی عناصر حدّاقلی و حدّاکثری نظم عمومی، بر آن است مفهوم پلیس را در حقوق و رویه قضایی فرانسه روشن سازد.

۱. به موجب رویه قضایی در کشور فرانسه، شخص نخست‌وزیر، «بدون نیاز به تصریح قانونی، از اختیارات پلیس اداری عام در سطح ملی برخوردار است» (CE, 8 août 1919, n° 56377). در سطح محلی، وجود مقامات پلیس اداری حاصل تفسیر موسّع و آزادانه قانون است. شهردار، به عنوان مقام پلیس اداری، هنگام تصمیم‌گیری‌های مربوط به پلیس اداری، بر اساس قواعد عام صلاحیت اداری، به حوزه سرزمینی شهرستان خود محدود است. استاندار نیز در حوزه سرزمینی یک استان در حدود ماده L. 2215-1 CGCT مقام پلیس اداری است. حوزه اعمال اقدامات و تصمیمات وی به عنوان پلیس اداری فراتر از مرزهای یک شهرستان است؛ در عین حال زمانی که شهردار از تصمیم‌گیری خودداری نماید و یا اقدامات وی برای حفظ نظم عمومی یا اعاده آن به حالت مطلوب کافی نباشد؛ می‌تواند کلیه اقدامات مؤثر را انجام دهد.

۲. چارچوب‌بندی نظم عمومی، هدف پلیس اداری

پرتالیس از حقوقدانان برجسته فرانسوی در اوان انقلاب کبیر فرانسه در باب نظم عمومی فرمولی را بیان می‌نماید که بسیاری امروزه نیز آن را دقیق و صحیح ارزیابی می‌کنند. او چنین اظهار می‌دارد که: «حفظ نظم عمومی در یک جامعه قاعده‌ای برتر است» (Deumier et Revet, 2003:1119). مداخله پلیس اداری برای برقراری نظم عمومی، برخلاف پلیس قضایی به‌صورت پیشینی صورت می‌گیرد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۲۵۶-۲۵۲) و از دیرباز حوزه‌های بسیار متنوع و متغیری را نیز شامل می‌شده است (Picard, 1948:1-20)؛ به همین دلیل چارچوب‌مند نظم عمومی از اهمیت برخوردار است که ذیل عنوان عناصر حداقلی و حداکثری بررسی می‌شود.

۲-۱ عناصر حداقلی نظم عمومی

عناصر حداقلی نظم عمومی عناصری هستند که دولت‌ها به‌ویژه در جوامع توسعه‌یافته، برآوردن آن‌ها را وظیفه حداقلی حکومت می‌دانند. این دسته، امنیت عمومی، بهداشت عمومی و آسایش عمومی را دربرمی‌گیرد و چون مناقشه کم‌تری در آن‌ها راه دارد، به عناصر حداقلی نظم عمومی مشهور شده‌اند. عناصر حداقلی، بیشتر ناظر به بُعد قابل لمس و محسوس نظم عمومی بوده و در صورت بروز ناامنی و برهم خوردن صلح اجتماعی پدیدار می‌شوند.

۲-۱-۱ امنیت عمومی

مفهوم امنیت عمومی در مرکز مفهوم نظم عمومی قرار دارد و بیان‌گر نیازهای امنیتی اعضای جامعه است. «حتی لیبرال‌های افراطی نیز دولت را به‌عنوان نگهبان شب^۱ به حساب آورده‌اند» (Charlier, 1947: 127).

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، تأمین امنیت عمومی را وظیفه مقام عمومی می‌داند. در یک جامعه دموکراتیک، محدودیت‌هایی که زیر لوای تأمین امنیت عمومی اعمال می‌شود؛ در حقیقت در راستای تضمین اجرای حقوق و آزادی‌هاست (Caroline et Legoux, 2001:359). امنیت عمومی را باید از امنیت فردی که ماده ۲ اعلامیه حقوق بشر و شهروند، منع از بازداشت خودسرانه فرد تعریف می‌نماید (نوعی از آزادی منفی که امنیت قضایی نیز خوانده می‌شود)؛ تفکیک نمود. امنیت

1. Veilleur de nuit

به عنوان رکن نظم عمومی واجد معنای مثبت است و مداخله مقام پلیس را به عنوان متصدی نظم ایجاب می‌نماید. امنیت در ماده ۸ اعلامیه حقوق بشر و شهروند مقدس شمرده شده است: «یعنی حمایتی که جامعه به هر یک از اعضایش برای حفظ شخصیت، حقوق و اموالش اعطا نموده است». شورای قانون اساسی فرانسه در بسیاری از آرای خود امنیت عمومی را «حقی واجد ارزش قانون اساسی» تلقی نموده است (Cons. const. 13 août 1993, no 93-325 DC). برای تشخیص بنیادین بودن امنیت، نیازی به درج آن در متون قانونی با جایگاه سلسله مراتبی بالا نیست؛ چه آن که با تصریح قانون اساسی، یک حق بنیادین ارزیابی نمی‌شود؛ بلکه به دلیل بنیادین بودن، جایگاه قانون اساسی پیدا می‌کند (Picard, 2001: 40). منظور از بنیادین بودن یک حق و آزادی آن است که وجود حق‌های دیگر به آن وابسته است. به علاوه، نباید از نظر دور داشت که امنیت در کنار وصف عمومی به عنوان هدف پلیس اداری تعریف می‌شود.

بسیاری از قوانین جزایی که خشونت‌های علیه تمامیت جسمانی یا اموال را جرم‌انگاری می‌کنند؛ در حقیقت به عنصر امنیت عمومی از میان کارکردهای نظم عمومی نظر داشته‌اند. نظم عمومی وجود این قوانین را ورای نافع بودن برای فرد زیان‌دیده از جرم توجیه می‌نماید (Caroline et Legoux, 2001: 359). پس پلیس اداری تنها تأمین‌کننده امنیت عمومی نیست و تنها بخشی از این نظام است. پلیس اداری مسئول کاهش خطرات و تهدیداتی است که برای امنیت ایجاد می‌گردد. در فرانسه، قانون ۲۱ ژانویه ۱۹۹۵ به استانداران اختیار داده به منظور «پیشگیری از لطمه به امنیت اشخاص و اموال در محل‌هایی که در معرض بروز خشونت یا سرقت قرار دارند»؛ نصب دوربین مداربسته را اجازه دهد؛ بدین ترتیب، نصب این دوربین‌ها در معابر عمومی می‌تواند صورت پذیرد (La circulaire du 22 octobre 1996). در مورد برگزاری تجمعات و راهپیمایی در معابر عمومی، هرگاه از اوضاع و احوال چنین برآید که ممکن است تهدیدی جدی به نظم عمومی وارد شود؛ استاندار حتی اگر دلیل مطمئنی در دست نداشته باشد که شرکت‌کنندگان حامل سلاح هستند؛ می‌تواند رفت‌وآمد و حمل‌ونقل را به مدت بیست و چهار ساعت پیش از راهپیمایی و تا پراکنده شدن جمعیت ممنوع نماید. ماده ۴ قانون هدایت و برنامه‌ریزی امنیت^۱

1. Loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

هدف امنیت عمومی همچنین می‌تواند پیشگیری و یا تقلیل آثار نامطلوبِ بلایای طبیعی باشد. بر اساس ماده ۲-۲۲۱۲ قانون جامع واحدهای سرزمینی پلیس شهرداری « با اتخاذ تدابیر لازم، وظیفه پیشگیری از بلایای طبیعی و توقف آن‌ها با توزیع کمک‌های لازم (...) را بر عهده دارد». این حوادث: سیل، طوفان، نشست زمین یا ریزش کوه، بهمن و هر حادثه دیگر را در بر می‌گیرند (CE 19 mars 1989, n° 106098). رویه قضایی جایگاه ویژه‌ای نیز برای حوادثی که از فعل انسانی برمی‌خیزند؛ مانند آتش‌سوزی قائل شده است (CE, 4 mars 1991, n° 75632) و قصور پلیس آتش‌نشانی را موجب مسئولیت می‌داند. تأمین امنیت عمومی موارد نادری مانند حفاظت از جان شهروندان مثلاً در برابر حمله نهنگ‌ها را نیز در برمی‌گیرد. در این راستا، شورای دولتی اقدام شهردار در نصب علائم خطر حمله نهنگ در ساحل را کافی ندانسته و با توجه به تکرار این حادثه، ممنوعیت مطلق شنا را تجویز کرده است. (CE, 3 août 2013, n°370902)

علاوه بر آن، مطابق رویه قضایی در پرونده دوآن،^۱ دولت با تمسک به کارآمدی خدمات عمومی می‌تواند به‌منظور هر گونه استفاده خلاف نظم عمومی، حق اعتصاب را در دستگاه‌های اداری محدود سازد. شورای دولتی در ۱۳ نوامبر ۱۹۹۲، قانونی بودن بخشنامه مدیر کل هواپیمایی کشوری را تأیید می‌نماید که اعلام می‌داشت: دارندگان پست‌های مهم باید هنگام اعتصاب نیز بدون وقفه بر سر کار حضور داشته باشند، این امر با دغدغه‌های مربوط به امنیت و نگرانی از وقوع حوادث هوایی توجیه می‌شود. (Caroline et Legoux, 2001:355-9) نمی‌توان انکار نمود که حمل و نقل مطلوب، رابطه‌ای جدانشدنی با امنیت عمومی دارد. به همین دلیل، پلیس‌های اختصاصی وجود دارند که بر معابر عمومی یا خصوصی و جریان صحیح حمل و نقل در آن‌ها نظارت می‌نمایند. از این میان می‌توان به پلیس شرکت‌های تاکسیرانی^۲ یا پلیس دریانوردی در جریان‌های آبی غیرسرزمینی^۳ اشاره نمود.

در عصر انقلاب، امنیت نمودار «حقوق تضمین‌شده» بود؛ به عبارت دیگر، بر حفاظت از افراد و اموال در برابر سوءاستفاده‌های قدرت پادشاهی دلالت داشت و امنیت حقوقی (ثبات قراردادها یا اعمال یک‌جانبه) را نیز در برمی‌گرفت. در این دوران و در نیمه دوم قرن ۱۹، معنای اصلی که از این

1. Dehaene

2. La police des entreprises de taxi

3. Police de la navigation sur les cours d'eau non domaniaux

واژه برداشت می‌شود؛ «امنیت دولت» بود و به عنوان «عنصری از نظم عمومی» و «عامل حفظ جامعه سیاسی به همان صورت» تلقی می‌شد (Granger, 2009:273). امنیت در معنای جدید از مفهوم سلبی خود که به معنای نبود تهدید علیه تمامیت سرزمینی و حکومت، یا امنیت فیزیکی اشخاص و اموال است؛ فاصله می‌گیرد و وضعیت مطلوب در جنبه‌های اقتصادی، رفاهی و فرهنگی نیز پررنگ می‌شود (باری بوزان، ۱۳۸۹: ۵۲). سیاست‌های امنیتی که در وهله اول با چهره‌ای قاهرانه، مافوق اراده فردی جلوه می‌کند؛ به ابزاری برای گسترش وحدت و شهروندی بدل می‌گردد. امنیت دیگر تنها به معنای برقراری نظم مطلوب نیست؛ بلکه سیاست اندیشمندانه و برنامه‌ریزی‌شده‌ای در دل آن نهفته است که برآوردن حدی از رفاه و توجه به تمامی شهروندان بدون تبعیض را اقتضاء می‌نماید. در این معنا، عمل پلیس نیز معنایی جدید می‌یابد که بی‌ارتباط با تحقق اهداف معین شده در این سیاست امنیتی نیست (Gleizal, 2001:916) با این مقدمه، می‌توان پناه دادن به افراد بی‌سرپناه را در فصل سرما در راستای برآوردن امنیت عمومی دانست. (CE, 10 février 2012, n°356456)

۱-۱-۲. بهداشت عمومی

بهداشت عمومی به‌طور کلی عبارت است از کاهش خطرات بیماری‌هایی که مستقیماً از آلودگی‌های محیطی ناشی می‌شود (Caroline et Legoux, 2001:366). بهداشت عمومی به تضمین سلامت عمومی کمک می‌کند؛ مفهومی که گستره‌ای از وضعیت‌های مطلوب فیزیکی، روحی و اجتماعی را در خود گنجانده است و تنها فقدان بیماری یا ناتوانی نیست. پلیس اداری در فرانسه به عنوان مسئول تأمین بهداشت عمومی دو وظیفه پیشگیری اولیه و ثانویه را در این زمینه بر دوش دارد. پیشگیری اولیه،^۱ مجموعه سیاست‌های حقوقی است که به بهداشت محیط زیست و فضای زندگی توجه دارد. در تمامی کشورهای توسعه یافته، مقررات تنظیمی زیادی که معمولاً با ضمانت اجرا همراه هستند؛ وضع می‌شود که برای شهرستان‌ها، مالکان و عاملان فعالیت‌های صنعتی مخرب و خطرناک برای محیط‌زیست الزام‌آورند.

1. La prévention primaire

پیشگیری ثانویه^۱ ناظر به ممانعت از ترویج بیماری‌های واگیردار است. کنترل سلامت افرادی که وارد کشور می‌شوند در بندرها و فرودگاه‌ها یکی از تدابیر قدیمی پلیس برای مبارزه با ترویج بیماری‌هایی مانند طاعون، وبا و تب زرد - بیماری‌هایی که نیازمند قرنطینه‌اند - است. مبارزه با همه‌گیر شدن بیماری‌ها مستلزم اطلاع داشتن از وجود بیماری است؛ به همین دلیل قانونگذار در مورد بیماری‌های مهم، قاعده «محرمانه بودن اسرار پزشکی»^۲ را کنار گذاشته و پزشکان را مکلف به اعلام اجباری^۳ بیماری در این موارد می‌داند. (V. Décret du 10 juin 1986). پس از آن، مقام پلیس می‌تواند کلیه اقدامات لازم مانند ضدعفونی کردن محیط‌های آلوده یا قرنطینه بیمار را انجام دهد (Lemoyne de Forges, 2003: 1385-1388).

از مدت‌ها پیش، با پیشرفت پزشکی و علوم مرتبط با آن، پیشگیری از بیماری‌ها موجب ایجاد نهاد واکسیناسیون اجباری شده که این مسأله در ساحت حقوق اداری موجب طرح دو مسأله می‌شود: اول، حوادث ناخواسته‌ای که در اثر اشتباه به شخص وارد می‌شود و دولت موظف به جبران آن‌هاست. دوم، مشروعیت این نهاد در تعارض با اصل آزادی فردی که امروزه دیگر کمتر محل تردید است. در جامعه‌ای همانند فرانسه، دیگر نمی‌توان ادعا داشت که لیبرالیسم مانعی در راه ورود پلیس به عرصه‌های خصوصی و کنترل بهداشت این فضاها ایجاد کرده است. مقام مسئول بهداشت عمومی حتی در یک ساختمان خصوصی، مسئول سلامت کلیه کسانی است که ناخواسته و یا اتفاقی به آنجا تردد دارند. از سوی دیگر، نمی‌توان مرز دقیقی میان بهداشت عمومی و بهداشت خصوصی ترسیم کرد. سلامت فضاهای عمومی در حقیقت تحت‌الشعاع سلامت و بهداشت فضای خصوصی است.

در کشور فرانسه، مجموعه قوانین مرتبط با سلامت عمومی^۴ در میان قوانین نوشته‌ای که توجه خود را به مسائل بهداشت فردی، اجتماعی و یا زیست‌محیطی معطوف ساخته‌اند از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. این قوانین در کنار وظایفی که بر عهده شهردار یا استاندار قرار داده، منشأ ایجاد سازمان‌هایی اختصاصی برای برآوردن بهداشت عمومی و نظارت بر حفظ حالت مطلوب شده است. در فصل سوم این قانون آورده شده است: «آژانس فرانسوی امنیت بهداشتی مواد غذایی یک نهاد

1. La prévention secondaire

2. Confidentialité du secret médical

3. Déclaration obligatoire

4. Code de la santé publique

عمومی دولتی است که تحت سرپرستی وزیر کشاورزی، مصرف و سلامت اداره می‌شود. به‌منظور حفاظت از سلامت انسانی، آژانس مأموریت دارد در تأمین امنیت بهداشتی در حوزه مواد غذایی مشارکت نماید» (Article L. 1323-1) این مشارکت از ابتدای تولید تا توزیع و رساندن به مصرف‌کننده نهایی باید استمرار داشته باشد و همه محصولات حیوانی، سبزیجات و آب آشامیدنی که برای مصرف حیوانات یا انسان اختصاص داده شده‌اند را در برمی‌گیرد. کنترل خطر بیماری‌ها، از طریق نظارت بر بهداشت آب، مواد غذایی عرضه شده به بازار، یا پیشگیری از بیماری‌های مُسری در زمره بهداشت عمومی قرار می‌گیرد. (Chapus, 2001 : 702)

مناقشه چندی در مفهوم مادی بهداشت عمومی وجود ندارد؛ اما گاهی برداشت‌های متعارضی از آن صورت می‌پذیرد. به عنوان نمونه، زمانی که شهردار شهر آگد،^۱ فروش مواد خوراکی به‌صورت دوره‌گردی یا هر محصول دست‌ساز دیگر را در فصل تابستان در سواحل آن ممنوع نمود؛ دادگاه اداری مونپلیه^۲ تصمیم گرفت تا دستورالعمل شهردار مبنی بر ممنوعیت فروش کالاهای خوراکی در قالب دوره‌گردی در ساحل را ابطال نماید؛ چون این عمل نه به اقتضائات سلامت و نه آسایش عمومی لطمه‌ای وارد نمی‌آورد؛ ولی در تجدیدنظرخواهی شورای دولتی بدون آنکه از رواج فروش مواد خوراکی توسط دست‌فروش‌ها در ساحل در دوران تعطیلات غافل باشد؛ آن را هم برای سلامت عمومی و هم برای آسایش عمومی پرخطر تشخیص داد؛ بنابراین به صحیح بودن دستورالعمل شهردار رأی داد (CE, 21 février 1986, n° 58124). برداشت‌های چنین متعارض از بهداشت؛ لزوم بهره‌مندی مقامات پلیس اداری از مشاورانی متخصص را نشان می‌دهد.

بسیاری از تصمیمات پلیس اداری برای حفظ بهداشت عمومی، محدودیت‌هایی را به شغل یا حرفه افراد وارد آورد؛ بنابراین حق و آزادی‌هایی نظیر اشتغال و حرفه را با خطر محدودیت مواجه می‌سازد. برای نمونه، دستور شهرداری مبنی بر ممانعت از کار یک خشک‌شویی که در مجاورت کمتر از صد متری چشمه‌ای با استفاده عمومی واقع شده بود (CE, 23 février 1906, n° 18249) مثالی از این دست است. مطابق ماده ۴۲ مجموعه قوانین مربوط به سلامت عمومی؛ «استاندار می‌تواند عدم سلامت مکان یا تأسیساتی را اعلام نماید که به‌منظور سکونت استفاده می‌شود؛ اما به

1. Agde

2. Montpellier

دلایل بهداشتی، سلامتی، (...) فاقد کارایی است که برای آن تعریف شده». با توجه به مفهوم مخالف این ماده، استاندار هنگام صدور مجوز ساخت‌وساز باید الزامات مربوط به بهداشت عمومی را رعایت کند، در این راستا، مجوز ایجاد یک کارگاه تولیدی جوراب با ۱۰۰ تا ۲۰۰ نفر کارمند و حدود ۴۰۰۰ متر مربع، به دلیل ابعاد کارخانه و وضعیت بهداشتی نامناسب خلاف قانون است (CE, 26 avril 1978, n° 05522).

تحولات جدید مانند جهانی شدن، پررنگ شدن دغدغه‌های زیست محیطی و ظهور حقوق بشر نسل سوم مانند حق بر محیط زیست سالم بر مفهوم سلامت و بهداشت عمومی و نظم عمومی نیز تأثیر خود را نشان داده است. شاید از این‌روست که پلیس اداری در حال حاضر در حوزه محیط‌زیست به اصل احتیاط^۱ نیز استناد می‌کند. برابر معاهده ریو مصوب ۱۹۹۲، اجرای اصل احتیاط زمانی لازم است که دلایل منطقی برای نگرانی وجود دارد، یعنی اگر ثابت شود که مواد می‌توانند برای سلامتی انسان و منابع طبیعی خسارت‌زا باشند؛ حتی در نبود دلایل مبنی بر اینکه وجود چنین موادی موجب فلان نوع خسارت می‌شود؛ موازین احتیاط باید اتخاذ گردد. شورای دولتی فرانسه بارها به اصل احتیاط متوسل شده است، گاه برای تأیید ضوابط حمایت از سلامت و گاه برای تعلیق بخشنامه‌ای که تجاری ساختن محصول تراریخته^۲ را مجاز دانسته است (محمدزاده وادقانی، ۱۳۹۴: ۴۸۴-۴۷۴).

عدم اقدام پلیس در تأمین بهداشت، مسئولیت اداره را به دنبال دارد (Melleray, 2005:71-73). در پرونده یکی از شهرهای استان پدکله^۳، جریان آب حامل فاضلاب خانه‌ها، علت آب‌گرفتگی مداوم زمینی که چراگاه یک گله بود؛ عنوان گردیده و علاوه بر آلودگی این منطقه، موجب مرگ و میر گله نیز می‌شود. مالک گله، به دلیل اهمال شهرداری در نصب سیستم استاندارد تصفیه فاضلاب و با هدف دریافت خسارت شکایت می‌نماید. شورای دولتی با احراز رابطه علیت، شهرداری را به پرداخت خسارت ناشی از مرگ گوسفندان، همچنین رفع نقص در سیستم فاضلاب محکوم نمود (CE, 27 juillet 2015, n°367484). صلاحیت تکلیفی پلیس به‌ویژه بعد از

1. Principe de précaution

۲. محصولات با دستکاری ژنتیکی

3. Pas-de-Calais

شناسایی اختیار الزام مقام اداری به فعل مثبت یا منفی^۱ برای قاضی اداری پررنگ‌تر شده است (Perrin, 2015: 2277-2280).

کارکرد پلیس در تأمین بهداشت عمومی با حقوق ایران بیگانه نیست و مسائل بهداشت عمومی، به دلیل عینیت و مادی بودن، وابستگی چندانی به عنصر مکان ندارند. در زمینه محیط زیست سالم و بهداشت عمومی، نقش پلیس اداری در فضای ایران باید بسیار پررنگ گردد. نهادهای متولی بهداشت عمومی هرچه سریع‌تر باید با وضع مقررات کارآمد در زمینه استانداردهای کارخانه و خودروها، اقداماتی در راستای آلودگی هوای کلان‌شهرها به عمل آورند.

۱-۲-۱ آسایش عمومی

در معنای فیزیکی این واژه، زمانی فرد آسوده تلقی می‌شود که سر و صدا و یا عوامل دیگر روانش را نیازارد. در زندگی اجتماعی افراد به دنبال کاستن از ناملایمتهای در برخورد با دیگر اعضای جامعه بوده و در روابط خود حاضر به تحمل حد معینی از آزدگی هستند. هر یک از ما در زندگی اجتماعی به دنبال تعریف فضایی خصوصی هستیم؛ فضایی آرام که بتوان در آن اندیشه‌ها و حوادث روزمره را نظم و ترتیب بخشید و به بازتعریف خود دست زد. بدین ترتیب دفاعیاتی که از ضرورت تأمین آسایش عمومی صورت می‌پذیرد؛ دلایلی است که وجود حریم خصوصی را توجیه می‌نماید. امنیت تنها در حوزه جسمی واجد اهمیت نیست؛ بلکه آرامش روحی نیز امری ضروری است و کیفیت محیط زندگی را تعیین می‌کند؛ به همین دلیل آسایش عمومی در زمره ارکان حداقلی نظم عمومی قرار می‌گیرد (جلالی، ۱۳۹۵: ۱۰۴). بسیاری از مسائلی که مصادیق آسایش عمومی را تشکیل می‌دهد؛ مربوط به مزاحمت‌های همسایگی است (Delblond, 2009: 241-243). به همین دلیل، فعالیت شبانه یک نانوایی را می‌توان در صورتی که هجوم مشتریان موجب آزار برای همسایگان شود ممنوع نمود (CE, 7 juillet 1993, n° 139329).

در برشماری اختیارات استاندار به عنوان مقام پلیس اداری در فرانسه، صراحتاً به آسایش عمومی به‌عنوان یکی از اهداف پلیس اداری اشاره شده است (Art. L. 2215-1 du CGCT). برعکس،

1. Pouvoir d'injonction

این اختیار که از سال ۱۹۹۵ برای قاضی اداری شناخته شد؛ استثنایی بر اصل تفکیک قواست و به قاضی اجازه می‌دهد مقام اداری را به تصحیح اعمال خود مطابق با قانون الزام نماید.

ماده ۲-۲۲۱۲ قانون عمومی واحدهای سرزمینی، اهداف اصلی پلیس شهرداری را بدون ارجاع مستقیم به «آسایش عمومی» برمی‌شمارد؛ اما این ماده «نظم مطلوب» را مدنظر قرارداده که قرابت خاصی با آسایش عمومی دارد. از سوی دیگر، در همین ماده وظایفی به شهردار واگذار شده که مستقیماً به پلیس آسایش عمومی ارتباط می‌یابد: «...» ۲. وظیفه مقابله با لطمه به آسایش عمومی مانند نزاع و دعوای همراه با مستی در خیابان، درگیری‌هایی که در گردهمایی‌های عمومی ایجاد می‌شود، تجمع و سروصدا، از جمله سر و صدای همسایگی، گردهمایی‌های شبانه که آرامش ساکنان را به هم می‌زند و کلیه اعمالی که ماهیتاً آسایش عمومی را برهم می‌زند ۳. حفظ نظم مطلوب در مکان‌هایی که شمار زیادی از افراد تجمع کرده‌اند؛ مانند: بازارها، جشن‌های عمومی، نمایش‌ها، بازی‌ها، کافه‌ها، کلیساها و دیگر مکان‌های عمومی».

امروزه اقتضات مربوط به آسایش عمومی افزایش یافته و تهدیداتی که بر آن اثرگذارند؛ هر روز بیشتر از دیروز هستند (Caroline et Legoux, 2001:369)؛ بر این اساس، فعالیت‌های دست‌فروشی در خیابان و دوره‌گردی نیز موضوع آسایش عمومی قرار می‌گیرند. اهمیت تنظیم فعالیت‌های دوره‌گردی به‌ویژه زمانی آشکار می‌شود که به استفاده از عرصه عمومی ارتباط پیدا می‌کند. مبارزه با آلودگی‌های صوتی که جزئی از آسایش عمومی است؛ به شهردار اجازه می‌دهد در مورد فعالیت‌هایی که در معابر عمومی انجام می‌شود (مانند دستفروشی)؛ مقرراتی ناظر به ساعات یا مکان فعالیت وضع کند (La loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992).

نکته آن‌جاست که به دلیل پیوند آسایش عمومی با بُعد روانی انسان، این مفهوم از نسبیّت برخوردار است. آستانه تحمل مردمان از جامعه‌ای به جامعه دیگر در مواجهه با امور برهم زننده آسایش تغییر می‌کند؛ ولی نباید فراموش کرد که هنگام تعیین حدود اختیارات پلیس باید توجه خود را به بعد مادی محدود ساخت. اقتضات منفعت عمومی که محتوای درونی نظم عمومی عام را تشکیل می‌دهد؛ به‌ویژه به شرایط مادی زندگی ارتباط پیدا می‌کنند. نظم عمومی عام یک «نظم مادی و خارجی» است. (Melleray et Yolka, 2011 : 10-12Gonod) آسایش عمومی با این شیوه به

مسائلی مانند آلودگی صوتی (CE, 23 juin 1976, n° 95896 95919) و بوهای نامطلوب و آسایش اقلیمی^۱ که نمود مادی دارند؛ ارتباط پیدا می‌کند.

اهمیت آسایش عمومی به‌عنوان یک حق بشری، موجب شده در بسیاری از کشورهای اروپایی، قواعد خاصی برای آخر هفته‌ها که زمان استراحت است؛ وضع گردد. برای مثال در شهر نانت فرانسه، «فعالیت‌های چمن‌زنی و باغبانی با استفاده از ابراز و وسایلی که آلودگی صوتی برای همسایگان ایجاد می‌نمایند، مانند ماشین چمن‌زنی، دریل و ارّه برقی را می‌توان تابع شرایط خاص قرار داد» (L'arrêté du 30 avril 2002 du préfet de la Loire-Atlantique(article 10)).

به همین دلیل فدراسیون مسئول برگزاری مسابقات، وظیفه دارد به‌وسیله آیین‌نامه‌های فنی خود، بر وسایل نقلیه پر سر و صدایی که در یک تجمع ورزشی شرکت کرده‌اند نظارت کند. (CE, 26 juillet 2011, n° 340806) در مورد اداره یک سالن نمایش که اجازه دارد تا ساعت ۴ نیمه‌شب کار کند، شهردار اختیار دارد به‌منظور جلوگیری از سروصدای زیاد و مخل آرامش و آسایش ساکنان، در حیطه شهرستان اقداماتی اتخاذ و بر اجرای آن‌ها نظارت کند. (CE, 23 juin 1976, n° 95896).

از دیگر سو، مرز امنیت و آسایش نیز چندان روشن نیست. برخورد با اراذل و اوباش ممکن است بنا به نگاه یک جامعه هم در دسته‌بندی امنیت و هم آسایش عمومی بگنجد، آنچه نباید از یاد برده شود؛ پذیرش شهروندان به‌عنوان انسان‌هایی است که ذاتاً واجد کرامت هستند و نه فرمان‌بردارانی که باید یوغ بندگی به گردنشان انداخت. در یک جامعه لیبرال، باید نظم مادی درون خیابان‌ها را از آنچه در افکار عمومی می‌گذرد جدا نمود. «شکی وجود ندارد که آسایش عمومی گاهی پوشش فرهنگی به خود می‌گیرد» (Delblond, 2009: 241). بسیاری از اموری که آسایش مردم را بر هم می‌زند (مانند چشم‌چرانی در خیابان)؛ پیش از آن که به نام نظم عمومی موضوع فعالیت پلیس اداری قرار گیرد باید موضوع فعالیت‌های تربیتی و آموزشی واقع شود.

۱-۲ عناصر حداکثری نظم عمومی

عناصر حداکثری نظم عمومی، دسته دومی از نظم را مطرح می‌کنند که با فاصله گرفتن از مفهوم نظم «مادی» به حوزه‌هایی ورود می‌نماید که مداخله پلیس در آن‌ها اختلافی است. این اختلاف به

۱. آسایش اقلیمی به معنی بهبود محیط‌های شهری (به لحاظ آب و هوایی) برای حضور افراد در آن است.

امکان و ضرورت ورود پلیس باز می‌گردد. آیا در مختصات زمانی و مکانی که آزادی به‌عنوان ارزش مطرح است؛ می‌توان ضرورتی برای مداخله پلیس در حوزه‌های گسترده‌تر قائل بود؟ آیا برای نظم عمومی غیر مادی می‌توان مختصات دقیقی را قائل شد و آیا پلیس این امکان را دارد که بی آن‌که خود منشأ بی‌نظمی و برخوردهای چندگانه شود؛ هر زمان ضرورت اقتضاء می‌کند وارد عمل شود؟ این پرسش‌ها، پایه‌های تردید در وجود نظم غیرمادی را بنا نهاده است؛ نظم که جلوه‌های بروز آن را در مطرح شدن کرامت انسانی و اخلاق عمومی می‌توان مشاهده نمود.

۱-۲ وجود نظم غیر مادی

با مطالعه در آرای دادگاه‌های اداری فرانسه و با اتکا به روش استدلال استقرایی، نمونه‌هایی از نظم غیر مادی را می‌توان مشاهده نمود. در رأی مورخ ۲۷ نوامبر ۲۰۱۳، ابرکانه^۱، شورای دولتی رد درخواست کسب تابعیت فرانسوی به دلیل «عدم سازگاری» با جامعه را مورد تأیید قرار می‌دهد. در این پرونده، قضیه از این قرار بوده که فرد متقاضی تابعیت «از پذیرش ارزش‌های ضروری جامعه فرانسه و به‌ویژه برابری میان زن و مرد» سر باز می‌زند؛ اگرچه در این رأی، اصطلاح «نظم عمومی» به‌صراحت به کار نرفته است؛ ولی ارجاع به «ارزش‌های ضروری جامعه فرانسه» دال بر آن است که جامعه فرانسه بر مبنای نظم سازمان یافته است که اگرچه نتایج مادی به همراه دارد؛ ولی مفاهیم غیرمادی را نیز در برمی‌گیرد (Delvolvé, 2015 : 898-901). در مورد این که آیا می‌توان زیبایی‌شناسی را به‌عنوان امری ذهنی در زمره نظم عمومی قرار داد؛ تردیدهایی وجود دارد. در رأی معروف گومل^۲، نظم مبتنی بر زیبایی پذیرفته شده است (CE, 4 avril 1914, n° 55125). قانون شهرسازی به استاندار این اختیار را می‌دهد که در موارد زیر از اعطای مجوز ساخت‌وساز خودداری نماید: «ساختمان‌ها با توجه به وضعیت آنها، معماری، ابعاد یا منظر خارجی نما (...) نباید از ماهیتی برخوردار باشند که به (...) مناظر طبیعی یا شهری و حفظ چشم‌انداز ساختمانی لطمه وارد آورند.» پلیس زیبایی‌شناسی در قواعد مربوط به تبلیغات شهری هم یافت می‌شود. ماده 4-581 L. به شهردار اجازه داده است نصب اعلامیه بر کلیه بناهایی که ارزش زیباشناسانه، تاریخی یا خوش‌منظره دارند را

1. Aberkane

2. Gomet

ممنوع سازد (Piastra, 2014: 155-158). این دو مثال ایده وجود عناصر غیرمادی نظم عمومی را تقویت می‌کند.

۲-۲-۲. کرامت انسانی: نظمی مبتنی بر ارزش

عصاره اندیشه‌های متعالی عصر حقوق بشر را می‌توان در این جمله خلاصه نمود که هر فرد پیش از هر چیز، یک انسان مستقل و واجد کرامت ذاتی است. با این برداشت، وی شأن و موجودیت خود را به‌عنوان عضوی از جامعه می‌یابد. کرامت انسانی، به دسته‌ای از حقوق تعلق می‌گیرد که حکومت باید بدون هیچ شرطی آن را تضمین کند. شورای قانون اساسی در آرای زیادی به کرامت انسانی نظر داشته است. به عنوان مثال، هنگام داوری در مورد قانون ناظر به اخلاق زیستی^۱ چنین استدلال می‌کند: «حفاظت از کرامت انسانی در برابر هر نوع بردگی و پست شمردن اصلی دارای ارزش قانون اساسی است» (Décision n° 2016-581, QPC, 5 octobre 2016). ماده ۱۶ قانون مدنی و ماده ۹-۱۶ آن در مورد نظم عمومی بیان می‌دارد که: «قانون کرامت هر انسان را از بدو تولدش تضمین می‌کند».

محسوس‌ترین نمود کرامت انسانی شاید در تمامیت جسمانی فرد جلوه‌گر شود. در پرونده «بنتون»^۲، قاضی دادگستری این‌گونه اظهار نموده که چاپ تصویری از قطعه‌های بدن انسان و ساختن کلمه HIV برای افرادی که حامل این ویروس می‌باشند؛ نمایانگر توهین و خلاف کرامت انسانی است (CA Paris, 28 mai 1996, n° 94-14232). قانون ۳۰ سپتامبر ۱۹۸۶ پیش‌بینی نموده که «ارتباطات صوتی و تصویری را نمی‌توان جز در مورد رعایت کرامت انسانی، آزادی و مالکیت دیگری محدود نمود» (ماده ۱). این ماده «حفظ نظم عمومی» را محدودیتی بر جریان آزادانه افکار قلمداد می‌کند. کرامت انسانی به‌سادگی بر احترام به انسان بودن بشر و شخصیت غیرقابل تقلیل وی دلالت دارد. این دغدغه در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر منعکس می‌شود که «هیچ‌کس را نمی‌توان شکنجه، یا مجازات و برخوردهای غیرانسانی یا ترذیلی بر او بار نمود» (ماده ۳).

ظهور اصل کرامت انسانی در نظم عمومی بسیار گسترده است و در آرای شورای دولتی نمود فراوان دارد: یک زندانی حق دارد از اجرای دستوری که آشکارا خلاف کرامت انسانی است؛ خودداری

1. Bioéthique

2. Benetton

نماید. رعایت اصول حرفه‌ای احترام به بدن فرد، با مرگ بیمار متوقف نمی‌شود (CE, 2 juill. 1993, n° 124960). مطالعه فهرست‌وار این مثال‌ها نشان از ارتباط کرامت انسانی با نظم عمومی معنوی دارد. شورای دولتی با اشاره به این امر، مستقیماً علیه برخورد ابزارگونه با انسان موضع گرفته است. دیوان دادگستری اتحادیه اروپا^۱ نیز پذیرفته است که نظم قضایی اتحادیه اروپا به‌طور غیرقابل انکار به دنبال تضمین رعایت کرامت انسانی به‌عنوان یک اصل کلی حقوق است (Delvolvé, 2015: 896).

در خصوص ورود مفهوم کرامت انسانی به حوزه نظم عمومی، شاید بتوان رأی شهرستان مورسانگ-سور-اورژ^۲ را اولین رأی در این زمینه دانست. با صدور این رأی، ادعای بروز انقلابی در مفهوم نظم عمومی شاید ادعای گزافی نباشد. این رأی برای اولین بار، بر وجود نظم عمومی معنوی مبتنی بر کرامت مهر تأیید می‌زند.

برگزاری نمایش پرتاب کوتوله در شهرستان‌های فرانسه، در زمانه‌ای که به تعبیر پروفیسور شاپو «دیگر در عصر روم باستان به سر نمی‌بریم» (Chapus, 2001: 709) نمایشی برای سرگرم نمودن مشتریان کلپ‌ها بود. در شکایت از دستور شهرداری شهرستان مورسانگ-سور-اورژ مبنی بر ممنوعیت چنین نمایش‌هایی، برخی قضات مرحله بدوی آن را ابطال نمودند. دادگاه اداری ورسای^۳، به‌ویژه با الهام گرفتن از رویه قضایی موجود در مورد پخش فیلم در سینماها، اعلام نمود: با فرض این که پرتاب کوتوله در ذات خود می‌تواند حامل ویژگی غیراخلاقی باشد، تنها «در صورت وجود شرایط محلی خاص» می‌توان این نمایش را به‌طور کامل ممنوع نمود.

در استیناف، شورای دولتی بر این مبنا که «رعایت کرامت انسانی یکی از عناصر نظم عمومی است»، با تأیید این که مقام پلیس اداری (شهردار) می‌تواند حتی در صورت «فقدان شرایط محلی خاص»، «نمایشی» را که به کرامت انسانی لطمه وارد می‌آورد؛ ممنوع سازد؛ چنین اظهارنظر می‌نماید که غیراخلاقی بودن نمایش، فرع بر عدم رعایت کرامت انسانی است و ممنوعیت این نمایش از «خود موضوع آن» که عبارت است از «پرتاب انسانی که از معلولیت فیزیکی رنج می‌برد؛

1. Cour de justice de l'Union européenne

2. Morsang-Sur-Orge

3. Versailles

مانند یک ابزار تیراندازی و شبیه نمودن انسان به ابزار» ناشی می‌شود (CE, 27 octobre 1995, n° 136727) بنابراین، م‌فریدمن، کمیسر دولت، با پافشاری بر این که رعایت کرامت انسانی ناشی از «اقتضائات اخلاقی» است و «خود تشکیل‌دهنده یکی از عناصر ضروری اخلاق عمومی نیست»؛ مرتکب اشتباه شده است. زمانی که از ارزش مطلق «مانند کرامت انسانی» سخن به میان می‌آید؛ قانونی بودن اقدام پلیس را نمی‌توان به اقتضائات محلی وابسته نمود؛ چون در چنین صورتی، مقام صالح پلیس اداری در سطح ملی یعنی نخست‌وزیر، فاقد صلاحیت خواهد شد (Chapus, 2001: 110) و اصل رعایت کرامت انسانی در مورد پلیس به صورت پراکنده و یا دل‌به‌خواهی اجرا می‌گردد. از سوی دیگر اقدام پلیس در مورد کرامت انسانی، به دلیل تجزیه‌ناپذیر بودن مفهوم، معمولاً با ممنوعیت مطلق همراه است. (Bon, 2016 : 793-797)

امروزه وجود کرامت انسانی به عنوان رکنی از نظم عمومی که به طور معمول، مستند عمل پلیس اداری (شهردار) قرار می‌گیرد؛ پذیرفته و به اندازه‌ای متداول شده است که شهروندان نیز بدان استناد می‌جویند. در آرای شورای دولتی بعد از سال ۲۰۱۰، اشاره به کرامت انسانی بسیار رواج یافته است؛ تا جایی که صراحتاً بیان شده: «در نبود هر متن قانونی خاص، در هر حالت مقام پلیس وظیفه دارد رعایت اصل دارای ارزش قانون اساسی حفظ کرامت انسانی را تضمین نموده و به‌ویژه بر حق هر فرد مبنی بر مواجهه نشدن با برخورد غیرانسانی یا ترذیلی نظارت نماید». (CE, 23 novembre 2015, n° 394540)

در عین حال از استناد بی‌مورد به کرامت انسانی نیز خودداری می‌شود؛ چه آن که گستردن شمول یک اصل، هر چند مبتنی بر یک حق نیز باشد؛ آن را از محتوای راستین خود تهی می‌سازد. (والدرون، ۱۳۸۷: ۱۵۲-۱۵۰) برای مثال می‌توان به پرونده‌ای اشاره نمود که خواهان‌ها، به عدم ممانعت مقام پلیس اداری شهری از برگزاری نمایشگاه نقاشی یک هنرمند اهل آفریقای جنوبی معترض بودند. در این نمایشگاه، «تابلوهایی جاندار و واقع‌نما» از آپارتاید وجود داشت و آنان نمایش آن‌ها را شنیع و خلاف کرامت انسانی دانسته بودند. شورای دولتی در تأیید امتناع پلیس اداری، برگزاری این نمایشگاه از دوران استعماری آفریقای جنوبی را خلاف کرامت انسانی نمی‌داند (CE, 11 décembre 2014, n° 386328). در پرونده دیگری، خواهان، یعنی شورای نمایندگی انجمن سیاه‌پوستان که اساسنامه آن در حمایت از حقوق سیاه‌پوستان فرانسه بود - از قاضی اداری خواسته

بود تا از نمایش شیرینی‌هایی به شکل و ظاهر سیاه‌پوستان در پیکره‌الهی‌های باستان توسط یک شیرینی فروشی در ویتترین خود جلوگیری نماید؛ چون آن را توهین‌آمیز و خلاف کرامت انسانی می‌دانست. در این قضیه، قاضی شورای دولتی چنین رأی می‌دهد که امتناع شهردار در استفاده از اختیارات پلیس اداری، خود هیچ نوع تهدید جدی و آشکاری به کرامت انسانی وارد نکرده است. (CE, 16 avril 2015, n° 389372)

با این حال، نباید تصور نمود از کرامت انسانی برداشت‌های متفاوتی وجود دارد و گنجاندن آن ذیل نظم عمومی و وظایف پلیس به اقدامات اختلافی و متعارض می‌انجامد. رویه قضایی فرانسه بدون ارائه تفسیری گسترده در مورد کرامت انسانی به مواردی که شدیداً وجدان بشری را خدشه‌دار می‌نماید؛ اکتفا می‌کند. بر این اساس، دادگاه ادعای خواهانی که از دستور استرداد مجرمی که به دلیل کهولت سن و ادعای لطمه به کرامت انسانی و زندگی خانوادگی‌اش شکایت کرده را نمی‌پذیرد و اتفاقاً استرداد وی به دولت آلمان را مطابق با نظم عمومی می‌داند (CE, 3 décembre 2010, n° 334683).

کرامت انسانی اگرچه تجزیه‌ناپذیر است و در وجود همه افراد به صورت برابر وجود دارد؛ اما نظم حقوقی در بعضی از موارد آن را پررنگ‌تر قاعده‌گذاری می‌نماید. ماده ۵۸ قانون ۴ اوت ۲۰۱۴ در مورد برابری حقیقی بین زنان و مردان، رقابت کودکان زیر سیزده سال برای برگزیدن ملکه زیبایی نوجوانان^۱ را ممنوع و برگزاری آن را منوط به اجازه استاندار ساخته بود؛ اجازه برگزاری مسابقه تنها زمانی صادر می‌شود که نحوه برگزاری، حمایت از منفعت عالی کودک باشد؛ به طوری که کرامت وی را تضمین نماید (Delvolvé, 2015: 893-895).

در اینجا می‌توان این سؤال را مطرح نمود که آیا می‌توان اقداماتی از جانب پلیس اداری تصور نمود که بر افراد تحمیل می‌شود و رفتارهایی که تنها به ضرر خودشان است را تنظیم می‌نماید؟ در اجرای اختیارات پلیس اداری؛ نخست وزیر، رانندگان و سرنشینان وسایل نقلیه دوچرخ را به پوشیدن کلاه ایمنی و رانندگان و سرنشینان خودروها را به بستن کمربند ایمنی واداشته است (Décret du 28 juin 1973). این اقدامات پلیس اداری و یا حتی ممنوعیت نمایش کوتوله‌ها را چگونه می‌توان توجیه نمود؟ آیا زمانی که آن‌ها رضایتمندانه برای نمایش، دستمزد دریافت می‌کنند؛ خدشه‌ای به

۱. این مسابقات به Mini-miss معروف بود.

آزادی تجارت و صنعت وارد نمی‌شود؟ این مسأله در دکترین فرانسوی با عنوان «نظم عمومی و محافظت افراد در برابر خود»^۱ مطرح شده است.

مطابق یکی از نظرها، این تصمیم «استفاده‌ای پدرسالارانه»^۲ از کرامت انسانی است که اجازه می‌دهد رفتاری که تنها به وی آسیب می‌زند را ممنوع سازد (Broyelle, 2014: 523). این امر تا حدودی با رژیم اجرای آزادی‌ها در ماده ۴ و ۵ اعلامیه حقوق بشر ناسازگار است: «آزادی، اختیار انجام هر آنچه است که به دیگری زیان نمی‌رساند» و «قانون تنها اعمالی را منع می‌کند که برای جامعه زیان‌بخش است». الهام پذیرفتن از رژیم لیبرال باعث می‌شود اقدامات پلیس اداری برای پیشگیری از صرف ورود ضرر به فرد، مانند بستن کمر بند ایمنی و یا حمایت از بی‌سرپناهان در فصل سرما را نپذیریم؛ اگرچه هزینه‌های اجتماعی به‌طور غیرمستقیم بر جامعه تحمیل کند. «پذیرفتن این که نتایج غیرمستقیم مبنای اقدامات پلیس با هدف حمایت افراد در برابر خودشان باشد؛ به‌طرز تأسف باری منطق لیبرال نظام فرانسه را مختل می‌کند». در حقیقت، «تنها زمانی می‌توان چنین اقداماتی را پذیرفت که امنیت اشخاص به‌شدت به خطر افتاده باشد» و رأی پرتاب کوتوله‌ها که گستره نظم عمومی را به مواردی که فرد به خود ضرر می‌رساند گسترش داده، در حقیقت یک استثناست. (Seiller, 2015: 882-884).

این دیدگاه محافظه‌کارانه در جامعه‌ای که سازوکارهای قوی برای نظارت بر عمل پلیس تدارک دیده شده، معقول نیست. در تعریف نظم، مفهوم نفع عمومی جایگاه محوری، و برقراری نظم عمومی با حفظ منافع جامعه ملازمه دارد (بیات کمیتکی، ۱۳۸۵: ۲۷) و شکی نیست که نفع مندرج در مفهوم کرامت انسانی، گنجایش لازم برای توجیه اقدامات پلیس اداری را دارد.

۱-۲ اخلاق عمومی

شکل‌گیری یک جامعه نیازمند آن است که اکثریت اعضای آن ارزش‌های اخلاقی مثبتی را رعایت کنند. جامعه‌ای که افراد تشکیل‌دهنده آن غیراخلاقی باشند؛ نمی‌تواند به بقای خود ادامه دهد. به گفته ژان ژاک روسو، هر جا که احساس و هوش وجود دارد؛ یک نظم اخلاقی نیز موجود است (Caroline et Legoux, 2001: 375).

1. Protection des individus contre eux-mêmes

2. Utilisation paternaliste

اخلاق عمومی در جامعه‌ای متکثر را نمی‌توان الزاماً با ارجاع به اخلاق مذهبی یا فلسفی خاصی توضیح داد. فرانسه به‌موجب قانون اساسی، لائیک است؛ ولی در یک جامعه لائیک نیز اخلاق عمومی تا حدی تحت تأثیر سنت‌های مذهبی یا اخلاقی است. در یک جامعه لائیک، قواعد حقوقی از قواعد اخلاقی جدا می‌شود. اخلاق مجموع قواعدی است که از وجدان فردی یا جمعی ناشی می‌شود و به رفتار شهروندان سمت‌وسوی خاصی می‌دهد (Delblond, 2009:240-245). اخلاق عمومی حداقل‌های اخلاقی پذیرفته‌شده توسط اکثریت افراد است که ایستادگی در برابر آن به‌سادگی ممکن نیست. (Bon, 2016:795) به عقیده آنتوان دُبلان^۱، اخلاق؛ موضوع عمل پلیس اداری قرار نمی‌گیرد؛ اما در جامعه معاصر، بعضی رفتارها یا موقعیت‌ها به‌شدت وجدان جمعی یا فردی را خدشه‌دار می‌سازند. به همین دلیل است که بسیاری از نویسندگان حقوق اداری فرانسه اخلاق عمومی را در ذیل ارکان حداکثری نظم عمومی مطرح ساخته‌اند.

ضرورت وجود اخلاق عمومی بر کسی پوشیده نیست؛ ولی آیا در نظام حقوقی فرانسه می‌توان از وجود یک نظم عمومی غیر مادی که بر اخلاق مبتنی شده، سخن به میان آورد؟

مقامات زیادی حفاظت از اخلاق عمومی را بر عهده دارند. قاضی کیفری می‌تواند زمانی که برگزاری جلسه علنی به اخلاق حسنه خلل می‌زند؛ آن را پشت درهای بسته برگزار کند. ماده ۱۱۳۳ قانون مدنی، کلیه قراردادهایی که خلاف اخلاق حسنه و نظم عمومی باشند را بی‌اعتبار می‌داند. قانون ۱۶ ژوئیه ۱۹۴۹، چارچوب خاصی برای «نشریاتی که برای تربیت جوانان مضر باشند»؛ ایجاد می‌نماید؛ همچنین ایجاد فاحشه‌خانه در ۲۰۰ متری ساختمان‌های آموزشی ممنوع است.^۲ این تدابیر که در راستای حفاظت از اخلاق افراد جوان‌تر اندیشیده شده، نشان از شناسایی اخلاق عمومی در نظام حقوق فرانسه دارد. پرسش مورد بحث آن است که آیا می‌توان اخلاق عمومی را با قطعیتی که لازمه حقوق است؛ جزو عناصر نظم عمومی محسوب نمود یا خیر؟

پروفسور شاپو می‌نویسد: «شکّی وجود ندارد که اخلاق عمومی (...) یکی از عناصر نظم عمومی است» (Chapus, 2001:707). وی با پاتریک فریدمن^۳ هم‌رأی است که: «اخلاق عمومی نیز

1 . Antoine Delblond

2. Art. 99 de loi du 30 juill. 1987 portant diverses mesures d'ordre social, modifié par la loi du 5 mars 2007

3 . Patrick Frydman

(...) یکی از اهدافی را تشکیل می‌دهد که (اختیار) پلیس اداری (شهردار) می‌تواند در مورد آن اعمال گردد».

در مورد امکان مداخله پلیس اداری عام در حوزه اخلاق عمومی بحث‌های زیادی صورت گرفته است. مهم‌ترین پرونده‌ای که به‌عنوان یک رویه راهنما در حقوق اداری فرانسه مطرح شد؛ رأی مشهور لوته تیا مورخ ۱۸ دسامبر ۱۹۵۹ است: شهردار، نمایش فیلم «حرارت زیر پوست»^۱ که از وزارت فرهنگ و سینما مجوز پخش داشت را به دلیل صحنه‌های جنسی فراوان و درجه پورنوگرافی بالا در حوزه شهرستانی خود ممنوع نمود. در شکایت از شهردار، شورای دولتی به پلیس اداری (شهردار) اشاره می‌نماید: «شهرداری که وظیفه حفظ نظم عمومی در شهرستان تحت حفاظت خود را دارد؛ می‌تواند نمایش فیلمی که از وزارت خانه مجوز گرفته و بیم آن می‌رود که به دلیل ویژگی غیراخلاقی فیلم و شرایط محلی، مشکلات جدی به دنبال آورد و یا برای نظم عمومی خرساز باشد را در شهرستان مورد نظر ممنوع کند». (CE, 18 déc. 1959, n° 36385)

به نظر عده‌ای، سازمان‌دهی تجمعات اعتراضی ساکنین شهر، توجیه‌کننده مداخله شهردار به نام نظم عمومی و اخلاق عمومی است. در نتیجه می‌توان تأیید نمود که اخلاق عمومی عنصری از نظم عمومی عام را تشکیل می‌دهد و با توجه به حساسیتی که اعضای یک شهرستان از خود نشان می‌دهند؛ ممکن است اعمال آن متفاوت گردد؛ بنابراین نظم عمومی محلی نسبت به نظم عمومی ملی اقتضائات گسترده‌تری دارد.

نمونه‌های فراوانی از آرای محاکم اداری فرانسه وجود دارد که مبین توجه به اخلاق به عنوان عنصری از نظم عمومی است که در ادامه به چند مثال از آن اشاره می‌کنیم. شورای دولتی، تنظیم نمایش‌های خیابانی را با در نظر گرفتن اخلاق عمومی از وظایف شهردار می‌داند (CE, 13 février 1953, Hubert de Teranay)، شهردار باید نام‌گذاری خیابان‌های خصوصی برخلاف ارزش‌های اخلاقی را ممنوع نماید. (CE, 19 juin 1974, n° 88410) در سال ۱۹۰۹، ممنوعیت مکانی مربوط به زنان بدکاره به دلیل مغایرت با «نظم مطلوب و اخلاق عمومی» (CE, 17 déc. 1909, n° 28773)، ممنوعیت مسابقات بوکس به دلیل «سلامت اخلاقی» (CE, 7 nov. 1924, n° 28773)

1. Le feu sous la peau

78468)؛ همچنین ممنوعیت تردد آزادانه شناگران با لباس شنا در محیطی غیر از ساحل به دلیل مغایرت با «نظم مطلوب و نجابت»^۱ قانونی اعلام گردید. (CE, 30 mai 1930, n° 89673)

همچنین، وجود اخلاق عمومی در رویه قضایی اداری فرانسه، موجب گنجاندن این مفهوم در زمره عناصر نظم عمومی گردید که هدف بعضی از پلیس‌های اختصاصی است. برای مثال، قانون سلامت عمومی پیش‌بینی می‌نماید که استاندار می‌تواند در صورت لطمه به نظم عمومی، سلامت، آسایش یا اخلاق عمومی برای مدت دوماهه، دستور تعطیلی کاباره‌ها و رستوران‌ها را بدهد (Leleu, 2015: 887-8). پلیس‌های اختصاصی زیادی، حفظ اخلاق عمومی را بر عهده دارند؛ از این میان می‌توان به پلیس نشریات داخلی یا خارجی، پلیس سینما، کاباره‌ها و پلیس بیگانگان اشاره نمود (Caroline et Legoux, 2001: 381).

در مفهوم سستی، نظم عمومی، یک نظم «مادی و خارجی» است. این فرمول که هوریو^۲ نمودار آن است؛ بر آن دلالت دارد که نظم عمومی یک نظم «فیزیکی» «در خیابان‌ها» است. در نتیجه، پلیس «نظم اخلاقی در ایده‌ها و احساسات، و بی‌نظمی‌های اخلاقی را تعقیب نمی‌کند و در این زمینه کاملاً فاقد صلاحیت است» (Hauriou, 1921: 471).

اگرچه بعضی از حقوقدانان فرانسه کماکان اخلاق عمومی را عنصر نظم عمومی که به پلیس حق اقدام مستقل می‌دهد، می‌دانند (Leleu, 2015: 888-891)، اما دیگریانی نیز هستند که اعتقاد دارند هرچند طی دو قرن رویه قضایی، می‌توان به مواردی اشاره کرد که اخلاق عمومی در خدمت بنیان حقوقی اقدامات پلیس اداری قرار گرفته، اما فارغ از اندک بودن شمار آن‌ها، بیشتر آن‌ها قدیمی و به وظایف پلیس اداری اختصاصی مانند پلیس سینما، کاباره‌ها، قمار و رسانه مربوط هستند. اخلاق عمومی را نباید به عنوان یکی از ارکان نظم عمومی تلقی نمود؛ چه آن که اخلاق عمومی یک حق یا آزادی نیست. پذیرفتن آن به عنوان یکی از ارکان نظم عمومی بدون شک می‌تواند تهدیدی برای روح لیبرال نظام حقوقی فرانسه تلقی شود (Seiller, 2015: 890-4).

امروزه هر چند به سختی می‌توان در گسترش اهداف پلیس اداری بعد از سال ۱۹۹۵ - که نمایش پرتاب کوتوله‌ها حفاظت از کرامت انسانی را به عنوان وظیفه پلیس اداری مطرح کرد- تردید نمود؛

1. La décence

2. Maurice Hauriou

هنوز آن اطمینان وجود ندارد که اخلاق عمومی را عنصری مستقل و مجزا برشمرد (Hul, 2005: 1851). بعضی از مفسران اظهارنظر کرده‌اند که تنها وجود مقتضای «شرایط محلی» که ممکن است به «نظم درون خیابان‌ها» لطمه وارد سازد؛ می‌تواند مداخله شهرداری را توجیه نماید. این شرط از نظریه تعارض اختیارات بین پلیس‌های مسئول ناشی می‌شود: «وقتی پلیس ملی که متصدی پلیس اختصاصی سینما است؛ مجوز پخش فیلم را داده باشد، مقام محلی پلیس عام نمی‌تواند مداخله نماید؛ مگر این که پخش فیلم، اخلاق عمومی قابل قبول در آن شهرستان را به خطر بیندازد» (CE, 14 octobre 1960, les films Marceau). مطابق رأی دیگری که آن نیز در اعتراض به مداخله شهردار در جلوگیری از پخش فیلم «روابط خطرناک»^۱ صادر شده است: «از اوراق پرونده بر نمی‌آید که اقدام مورد اعتراض، مشکلات عینی جدی ایجاد کند، (...) ویژگی غیراخلاقی فیلم و اعتراضات ساکنین شهر بسیار متفاوت است از این که ماهیت فیلم استفاده شهردار از اختیارات خود (...) برای ممنوع کردن نمایش فیلم روابط خطرناک را برای اطفال زیر ۲۰ سال را توجیه کند» (CE, 19 avril 1963, Ville de Salon-de-Provence). در واقع در این رأی، شورای دولتی اهمیت مستقلی برای اخلاق عمومی قائل نشده و با اذعان به غیراخلاقی بودن فیلم، در صورت فقدان تهدید نظم مادی، آن را مستمسک مناسبی برای تصمیم شهردار نمی‌داند. شورای دولتی غالباً بر این عقیده بوده که اعطای صدور مجوز فیلم که در مواد ۲۱-۱۹ قانون صنعت سینما آمده است؛ مانع از اعمال اختیارات پلیس اداری شهردار در خصوص ممانعت از پخش فیلم نیست؛ اما او «زمانی می‌تواند اختیار خود را اعمال نماید که به دلیل ماهیت غیراخلاقی فیلم و یا شرایط محلی، لطمه جدی به نظم عمومی وارد آید» (CE, 26 juillet 1985, n° 43468).

شورای دولتی در مورد توزیع نوشته‌ها و تصاویر پورنوگرافیک، اشاره دارد که شهردار تنها زمانی می‌تواند آن را تنظیم نماید که به دلیل شرایط خاص محلی، امکان لطمه به نظم عمومی وجود داشته باشد. اصطلاح «اخلاق» در این جا به کار نرفته است (CE, 9 octobre 1996, n° 159192). به همین صورت، شهردار در توجیه منع گشایش یک «سکس شاپ»^۲ اصطلاح «اخلاق» را استفاده نکرده است. شورای دولتی در تأیید قانونی بودن منع، به شرایط محلی و خطری که برای جوانان و

1. Les liaisons dangereuses

2. Sex-shop

آسایش ساکنان به دنبال داشته، استناد کرده است (CE, 8 juin 2005, n° 281084). درخواستی که ۱۶۰۰ نفر از ساکنان محله امضا نموده بودند؛ نزدیکی به دو مدرسه و یک مرکز جوانان گواه بر وجود شرایط خاص محلی است. برخی بر این عقیده‌اند که مبنای تصمیم شهردار در این مسأله، آسایش عمومی بوده و در نتیجه، اخلاق عمومی تشکیل‌دهنده عنصر معمول نظم عمومی نیست (Hul, 2005 : 1853) بدین ترتیب، می‌توان نتیجه گرفت که ارجاع به اخلاق عمومی در رویه شورای دولتی کاهش یافته است و مقام پلیس تنها زمانی می‌تواند بر مبنای اخلاق عمومی عمل نماید که وجود شرایط محلی خاص آن را توجیه نماید (Bon, 2016 : 796). از سویی دیگر، مفهوم نظم دربرگیرنده سازمان‌دهی خاصی است و بر پایداری و ثبات دلالت دارد. نظم را زمانی می‌توان عمومی دانست که ناظر به تمامیت یک جامعه باشد (Delvolvé, 2015 : 890)؛ اما اخلاق مفهومی است که درون یک جامعه واحد نیز درحال نوسان است؛ نسبی بودن آن را باید یکی از جلوه‌های «پرخطر» نظم عمومی دانست (جلالی، ۱۳۹۵: ص ۱۰۶-۱۰۵). تا زمانی که اخلاق امری نسبی باشد و برحسب مقتضیات زمان و مکان تعبیر مختلفی از آن شود، گنجاندن آن به صراحت و به طور مستقل در زمره ارکان نظم عمومی جز دستاویزی برای خودسری‌های حاکمیت و محدود نمودن آزادی‌ها به نام دفاع از اخلاق شهروندان قرار نمی‌گیرد.

اخلاق گذشته از بُعد زمان و مکانی آن، مفهومی همه‌گیر است. این واژه اگرچه اقتضائاتش از جامعه و دورانی به جامعه و دوران دیگر متفاوت است (مرتضوی، ۱۳۹۲: ۶۳)؛ اما در فضای ایران نیز بارها دستاویز صدور اعمال مرتبط با پلیس اداری قرار گرفته است. نمود پلیس اداری در ایران در صیانت از اخلاق مذهبی در ماه محرم را می‌توان در اعلامیه شهربانی کل کشور قبل از انقلاب مشاهده نمود. در این اعلامیه آمده است: «در پانزده روز اول ماه محرم به‌طور کلی استعمال نوشابه‌های الکلی و ترنم موزیک و هر نوع اتراکسیون در اماکن عمومی ممنوع و کلیه مغازه‌های مشروب‌فروشی تعطیل خواهد بود» (اطلاعات، شماره ۱۱۱۰۰، ص ۱۳). در ایران بعد از انقلاب، به دلیل لزوم انطباق تمامی مقررات با اسلام برگرفته از اصل چهارم قانون اساسی، تأکید بر اخلاق گسترده عظیمی را به خود اختصاص داده است. قوه مؤسس جمهوری اسلامی ایران تا آنجا در تقدیس اخلاق پیش رفته که در اصل هشت، امر به معروف و نهی از منکر را وظیفه‌ای همگانی می‌داند. در ایران بیش از هر عنصر دیگر بر اخلاق عمومی پافشاری می‌شود. برای مثال می‌توان به لغو کنسرت‌های

موسیقی به استناد اخلاق عمومی، راهبردهای گسترش فرهنگ عفاف مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و منشور اخلاقی فوتبال اشاره نمود. گنجاندن و تأکید بر اخلاق در سند قانونی مادر یک کشور، اگرچه در ذات خود نامطلوب نیست؛ اما به جهت نقش رهنمون‌سازی که قانون اساسی هر کشور دارد؛ به‌ویژه در جامعه‌ای که مرز وظایف و صلاحیت‌های نهادها نیز در آن به‌درستی مشخص نیست؛ می‌تواند مشکل‌آفرین باشد و به برخوردهای سلیقه‌ای و نمود پررنگ پلیس اداری در بخش اخلاق بینجامد؛ بخشی که پیش از آن که ورود پلیس و قدرت حاکمه را مطالبه نماید؛ باید بستر برنامه‌های آموزشی و تربیتی با تأکید بر تنوع فرهنگی و رعایت آزادی و عدالت واقع شود.

نتیجه‌گیری

مطالعهٔ رویهٔ قضایی در فرانسه نشان می‌دهد به‌جای ارائه تعریفی انتزاعی و کلی از نظم عمومی، تعریف با رجوع به مصادیق بسیار چاره‌ساز است. امنیت، بهداشت و آسایش عمومی به عنوان عناصر حداقلی نظم عمومی مطرح هستند و کرامت انسانی ذیل عنوان عنصر حداکثری قرار می‌گیرد. استناد پلیس اداری به اخلاق عمومی نیز تنها در صورت وجود شرایط خاصی که به برهم خوردن نظم مادی منجر شود قابل‌پذیرش است. تعریف کارکرد پلیس، دو نتیجهٔ مهم به دنبال دارد؛ اول، با توجه به این‌که عمل پلیس معمولاً با دخالت‌های ایجابی یا هنجارساز بروز می‌یابد و تأثیر خود را با محدود کردن آزادی‌ها نشان می‌دهد؛ هرچه دامنه نظم عمومی مشخص‌تر بوده، مداخلات خودسرانه قدرت عمومی کمتر می‌شود و تعادل میان نظم عمومی و محدود نمودن آزادی‌ها آسان‌تر صورت می‌گیرد. دوم، صلاحیت پلیس اداری هر چند در زمرهٔ صلاحیت‌های اختیاری یا تشخیصی نیز قرار می‌گیرد؛ ولی در عین حال هر زمان مقام پلیس یا مأموران پلیس به وظایف خود عمل نکنند؛ علاوه بر به‌کارگیری تمامی ابزارهای لازم برای کنترل صلاحیت‌های مقام پلیس اداری می‌توان و حتی باید دعوی مسئولیت اداره را نیز طرح نمود. با این دیدگاه، نظم عمومی صرفاً ابزاری در دست قدرت عمومی نیست؛ بلکه هم برای تضمین آزادی‌ها و هم برای ارائه خدمات به شهروندان و هم حفظ کرامت آن‌ها به کار می‌رود؛ تا جایی که می‌توان تأمین نظم عمومی و وظیفهٔ پلیس را در حوزه‌هایی فاقد وصف حاکمیتی تلقی نمود. این دیدگاه در تعیین رژیم حاکم بر پلیس تعیین‌کننده است و موجب پذیرش امکان توسل به قرارداد و یا امکان تفویض وظایف پلیس اداری خواهد شد.

فهرست منابع

منابع فارسی

۱. بوزان، باری (۱۳۸۹)؛ «مردم، دولت‌ها و هراس»، مجتبی عطار زاده، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم
۲. بیات کمیتکی، مهناز (۱۳۸۵)؛ «ارزیابی مفهوم مصلحت عمومی در قوانین اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی به راهنمایی محمد راسخ
۳. جلالی، محمد (۱۳۹۵)؛ جزوه مقدمه حقوق اداری ایران، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
۴. روزنامه اطلاعات، شماره ۱۱۱۰۰، ۴ خرداد ۱۳۴۲
۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)؛ حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ شانزدهم
۶. محمدزاده وادقانی، علیرضا (۱۳۹۴)؛ «اصل احتیاط در حقوق علوم کشاورزی و محیط‌زیست»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۵، ش ۳
۷. مرتضوی، هدی (۱۳۹۲)؛ «مفهوم قدرت و نظم عمومی»، پایان‌نامه دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی به راهنمایی علی‌اکبر گرجی آذرینانی
۸. والدرون، جرمی (۱۳۸۷)؛ «فلسفه حق»، حق و مصلحت: مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش، محمد راسخ، تهران: طرح نو، چاپ سوم.

منابع لاتین

1. Bon, Pierre (2016), «Le but de la police administrative générale après l'affaire Dieudonné », RFDA, N°4, p. 791-797.
2. Broyelle, Camille (2014), «Retour sur Dieudonné», RFDA, N°3, p. 521-531.
3. Caroline Marie, Legoux Vincent (2001). L'ordre public: Étude de droit comparé interne, Paris: PUF.
4. Charlier, R.E (1947), «les fins du droit public modern », RDP, N°63, p. 127-162.
5. Chapus, René (2001). Droit administratif général, Tome 2, Montchrestien, 15e édition.
6. Coudevylle Andrée, Douence Jean-Claude, Faure Bertrand, Lagarde Michel, Melleray Guy, Terneyre Philippe (1992). Jurisprudence administrative. In: Annuaire des collectivités locales. Tome 12, pp. 175-273;
7. Delblond, Antoine (2009), Droit administratif, Bruxelles : Larcier.
8. Delvolvé, Pierre (2015), «L'ordre public immatériel », RFDA, N° 5, p. 890-896.

9. Gleizal, Jean-Jacques (2001). « Le débat sur la sécurité (suite) », RSC, N° 5 p.912
10. Glenard, Guillaume (2015), «La dignité de la personne humaine: un ordre de valeurs? », RFDA, N° 5, p. 869-875.
11. Gonod Pascale, Melleray Fabrice, Yolka Philippe (2011). Traité de droit administratif, Paris : Dalloz.
12. Granger, Marc-Antoine (2009), «Existe-t-il un «droit fondamental à la sécurité », RSC, p. 273.
13. Hauriou, Maurice (1914). Précis de droit administratif, Paris : Sirey, huitième édition.
14. Hul, Sylvain (2005), «Quand l'absence d'illégalité manifeste vient au secours de la moralité publique », AJDA, N°33, pp. 1851-1853.
15. Leleu, Thibaut (2015), «La dignité de la personne humaine comme fondement des mesures de police administrative », RFDA. 883
16. Lemoyne de Forges, Jean-Michel, (2003). « Santé », dans « Dictionnaire de la culture juridique » sous la direction de Denis Alland et Stéphane Rials, Paris : PUF.
17. Melleray, Fabrice (2005), «L'obligation de prendre des mesures de police administrative initiales », Adja, N° 2, p.71-76.
18. Piastra, Raphaël (2014). « De l'ordre public », Recueil Dalloz, pp. 155-157.
19. Perrin, Alix (2015), «Le renforcement de l'obligation d'agir des autorités de police », AJDA, N°40, p. 2277-2284.
20. Picard, Étienne (1984). La notion de police administrative, Tome 1, Paris : Université de Rouen.
21. Picard, Étienne (2001), introduction générale: la fonction de l'ordre public dans l'ordre juridique, Bruxelles : Bruyant.
22. Revet, Thierry, Deumier, Pascale, (2003). « Ordre Public », dans « Dictionnaire de la culture juridique » sous la direction de Denis Alland et Stéphane Rials, Paris : PUF.
23. Seiller, Bertrand (2015), «La notion de police administrative », RFDA, N° 5, p. 876-881. Seiller, Bertrand (2015), «La notion de police administrative », RFDA, N° 5, p. 876-881.
24. Truchet, Didier (2009). Droit administratif, Paris : PUF, 2nd édition.
25. Vandermeeren, Ronald (2005), « Police (Responsabilité des services de police) », Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Paris, Dalloz, (actualisation: juin 2016).

Les arrêts et lois les plus importants :

26. CE, 8 août 1919, n° 56377, « Labonne », Lebon, p. 737.
27. CE, Ass. 27 octobre 1995, « Commune de Morsang-sur-Orge », Lebon p.372.

28.CE, sect., 18 déc. 1959, n° 36385, Société «Les films Lutétia», Lebon p. 693

29.CE, sect., 30 mai 1930, n° 89673, « Sieur Beaugé », Lebon p. 582.

30.CE, 26 juillet 1985, n° 43468, « Ville d'Aix-en-Provence », Lebon p.372.

31.CE, 7 nov. 1924, n° 78468, « Club indépendant sportif châlonnais », Lebon p. 863.

32.CE, 2 juill. 1993, n° 124960, « Milhaud », Lebon p. 194

33.CE, 27 juillet 2015, n° 367484, «Commune Pas-de-Calais », publié au Lebon.

34.CA Paris, 28 mai 1996, n° 94-14232, « Benetton », Publié au bulletin.

35.Décision n° 93-325 DC, 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

36.Décision n° 94-343 DC, 27 juillet 1994, Loi relative au respect du corps humain et loi relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal.

37.Décision n° 2016-581, QPC, 5 octobre 2016, Société SOREQA SPLA, JORF n°0234 du 7 octobre 2016.

38.Code général des collectivités territoriales (CGCT)

39.La loi du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de la communication

40.Loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité

41.Loi no 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit.

42.La circulaire du 22 octobre 1996 relative à l'application de l'article 10 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

43. Loi du 30 juill. 1987 portant diverses mesures d'ordre social, modifié par la loi du 5 mars 2007