وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أحمد دراية – أدرار

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

عنوان المذكرة

سلطات الوالي في الضبط الإداري

– كورونا 19 – أنموذجاً

مذكرة مكملة لمتطلبات شهادة الماستر – تخصص قانون إداري

من إعداد الطالبين :

- فوضيل بلعيـــد
- حليفي عبد الكريم

تحت إشراف الأستاذ الدكتور

- محمد الصالح بن عومر

لجنة المناقشة :

اسم ولقب الاستاذ	الرتبة	الصفة
كنتاوي عبد الله	استاذ محاضر (أ)	رئيسا
بن عومر محمد الصالح	استاذ التعليم العالي	مشرفا
كامل سمية	استاذ محاضر(ب)	مناقشة

السنة الجامعية : 2022/2021

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

People's Democratic Republic of Algeria

زارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أحمد دراية- أدرار
لمكتبة المركزية
مصلحة البحث البيليوغرافي

Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University Ahmed Draia of Adrar
The central library

شهادة الترخيص بالإيداع

انا الأستاذ(ة) : بن عومر محمد الصالح

المشرف مذكرة الماستر الموسومة بـــ: سلطات الوالي في الضبط الاداري

من إنجاز الطالب(ة): قوضيل بلعيد

و الطالب(ة): حليقي عبدالكريم

كلية : الحقوق والعلوم السياسية

القسم : الحقوق

التخصص: قانون اداري

تاريخ تقييم / مناقشة: 2022/05/30

أشهد ان الطلبة قد قاموا بالتعديلات والتصحيحات المطلوبة من طرف لجنة التقييم / المناقشة، وان المطابقة بين النسخة الورقية والإلكترونية استوفت جميع شروطها.

وبإمكانهم إيداع النسخ الورقية (02) والاليكترونية (PDF).

- امضاء المشرف:

ادرار في: 2022/06/26

مساعد رئيس القسم:

مساعد رئيس قسم الحقوق مكلف بها بعد أمانة
والبحث العلمي لدى كلية الحقوق والعلوم
الدكتور/ حساج سودي

ملاحظة :لاتقبل أي شهادة بدون التوقيع والمصادقة.

الإهداء

إلى الوالديــن الكريمين أطال الله في عمرهما
وبـــارك فيهما .

إلى الزوجــة الكريمة عنوان الوفــاء حفظها الله .

إلى فلذت الكبد أبنائي باركهم الله جميعاً
محمد الأمين ومعاذ وإيمان وحفصة .

إلى كل من ساعدني في إعداد هذا العمل

إلى رفقاء الدفعة جميعاً

إليهم جميعاً أُهدي هذا العمل

بلعيد

الإهداء

إلى الوالديــن الكريمين أطال الله في عمرهما وبــارك فيهما .

إلى الزوجة الكريمة عنوان الوفــاء حفظها الله .

إلى فلذت الكبد أبنائي باركهم الله جميعاً

عبد الوهاب و محمد يعقوب واسحاق وأميرة .

إلى كل من ساعدني في إعداد هذا العمل

إلى رفقاء الدفعة جميعاً

إليهم جميعاً أُهدي هذا العمل

عبد الكريم

شكر وتقدير

نحمدُ الله سبحانه وتعالى ونشكُره على عونه وحُسنِ توفيقه

ونتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور /

محمد الصالح بن عومر

على تفضله بالإشراف على هذه المذكرة، وعلى ما قدّمه من جهدٍ و إرشاد وتوجيه .

والشكر من ورائه موصول لكل أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة العقيد أحمد دراية بأدرار على ما قدّموه من جهدٍ ومعلومات فجزاهم الله خيراً

مقدمة

مقدمة :

بظهور وباء فيروس كورنا (كوفيد 19) خلال السداسي الأول من سنة 2020 ، وتحوله إلى وباء عالمي ، نتيجة الانتشار السريع لهذا الفيروس وما نتج عنه من مخاطر على المستوى البشري ، الاجتماعي والاقتصادي ،..... ألخ ، مهددا بأزمة صحية عالمية ، وكاشفا عن مدى هشاشة الأنظمة الصحية للعديد من دول العالم ، وعدم قدرتها على مجابهة الظروف الاستثنائية غير المتوقعة ،إلى حد أن أعلنت منظمة الصحة العالمية " حالة الطوارئ الصحية " ودعت كافة الدول إلى اتخاذ الاحتياطات والتدبير الضرورية واللازمة للتصدي لهذا الوباء .

وفي محاولة من هذه الدول للتصدي لفيروس كورونا والحد من انتشاره ، عمدت الأنظمة السياسية في مختلف دول العالم ، لاتخاذ تدابير وقائية وأخرى علاجية بما يخدم الهدف من إقرارها المتمثل أساسا في الحفاظ على الصحة العامة للأفراد ، باعتبارها أحد أهم عناصر النظام العام التي يقع على عاتق الدولة مسؤولية حمايتها وعدم المساس بها ، لارتباطها بأهم حق وهو الحق في الحياة ، مستندة على مرجعيتها القانونية ومجسدة الصورة السلبية لنشاط الإدارة العمومية المتمثل في ممارسة الضبط الإداري ، الذي يعد من أهم وظائف الدولة و أخطرها ، لتعلقه أساسا بفرض قيود على الحريات والحقوق الأساسية للأفراد ، باستعمال أساليب الجبر والحظر أحيانا وباستعمال القوة أحيانا أخرى .

و في الجزائر وعلى غرار دول العالم ، ومع تسجيل أولى حالات الإصابة بفيروس كورونا (كوفيد 19) ، أعلنت السلطات العمومية العليا على المستوى المركزي دخول البلاد أوضاع استثنائية غير عادية، وبادرت بإقرار جملة من الإجراءات والتدابير ،تهدف بالأساس إلى رفع درجة اليقظة والتعبئة الشاملة وتعزيز قدرات العمل الاستباقي لدى الأفراد و الهيئات والمؤسسات ، للوقاية من هذا الفيروس ومكافحته .

ونظير الجهد المركزي المبذول من قبل السلطات المركزية لمحاربة الوباء ، بادرت السلطات على المستوى المحلي ممثلة في والي الولاية باعتباره أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية التي يعهد إليها تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات الوطنية ، بتلقي تعليمات السلطة المركزية في هذا الإطار وباشر بإنشاء خلايا يقظة ونقاط ارتكاز دائمة ، مكلفة وبالتنسيق مع كافة المصالح المحلية المعنية، بمهمة القيام بحملات تحسيس لفائدة المواطنين للتعريف بأعراض هذا الفيروس وطرق الوقاية منه ، وفرض التدابير الوقائية منعا لانتشاره.

وترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع إلى عدة اسباب نذكر من أهمها ما يلي:-

- يكتسي موضوع الضبط الإداري عموما أهمية واهتماما كبيرين يظهر في تعامل السلطات الإدارية مع مختلف وضعيات ومقتضيات حفظ النظام العام .

- الرغبة في التعرف أكثر على مختلف الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المحلية ، خصوصا في ظل الأوضاع الاستثنائية غير العادية ، في مجال الضبط الإداري .

ولعل الدافع الأهم يبرز في إدراك مدى حجم السلطات المسندة للوالي في مجال الضبط الإداري ، في ظل جائحة كورونا (كوفيد 19) .

هذا وتهدف هذه الدراسة الى بيان أهم الوسائل القانونية التي تملكها الإدارة (الوالي على المستوى المحلي)في مواجهة الأفراد ، بتقييد الحقوق والحريات الأساسية المكفولة بنصوص القوانين ، في ظل الظروف والأوضاع غير العادية .

-كما نسعى من خلال هذه الدراسة إلى الوصول إلى مدى مشروعية ما أتخذ من تدابير و إجراءات ، قياسا مع حجم التقييد المفروض من طرف السلطات المحلية ، على الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين المكفولة دستوريا ، ومدى مطابقتها للتنظيمات والقوانين .

- و في المقابل بيان أهم الضمانات والوسائل القانونية التي يمتلكها الأفراد في مواجهة الإدارة ، لحماية الحقوق والحريات الأساسية المكفولة بنصوص القوانين ، في ظل الظروف والأوضاع غير العادية باعتبار ظرف كورنا (كوفيد 19).

ولهذه الدراسة أهمية كبيرة علميا وعمليا تتجلى في كونها تبحث أحد المواضيع الهامة المتعلقة بسلطات الوالي ، في مواجهة حقوق وحريات الأفراد ، وضرورات الحفاظ على النظام العام في ظل الظروف الاستثنائية ، وباء كورونا (كوفيد 19) "نموذجا "، وما أفرزه هذا الظرف العام من مستجدات حفظ النظام العام .

-إدراك مدى توسع السلطة التقديرية الممنوحة للوالي من طرف المشرع في ظل الأوضاع والظروف الاستثنائية غير العادية .

- محاولة بيان التكييف القانوني لجائحة كورونا (كوفيد 19) ، حسب النصوص الدستورية ، وبيان منهج الدول في تعاملها مع هذه الجائحة ،والتوصيف القانوني للإجراءات الضبطية المتخذة في تقييد الحريات والحقوق حماية للصحةً العامة .

وتتمحور إشكاليتنا حول :

مدى نجاعة الإجراءات الضبطية المتخذة من طرف الوالي خلال جائحة كورونا (كوفيد 19) للتصدي للوباء والحد من انتشاره ؟ .

وتنبثق عن هاته الإشكالية الرئيسية اشكاليات فرعية هي : -

- فيما تتمثل أهم الوسائل والإجراءات التي تبنتها السلطات المحلية لمواجهة الوباء ومكافحته ؟ ، ومدى تحقيقها للأهداف المرجوة لحفظ النظام العام ، والحفاظ على الصحة العامة ؟ .

- ما مدى تناسب وملائمة الإجراءات الضبطية المتخذة من قبل السلطات المعنية باتخاذ تدابير الوقاية من فيروس كورونا ، مع حجم التقييد والتضييق المفروض على الحريات والحقوق خلال فترة الوباء ؟ .

- ما هي الآليات الرقابية المتاحة والتي يمكن من خلالها فرض رقابة على الإجراءات المتخذة من قبل السلطات ؟ .

وللإجابة عن هاته الإشكاليات اعتمدنا على المنهج التحليلي كونه الأنسب للدراسة ، وحتى نقدم وصفاً واضحاً قمنا بتحليل جملة النصوص القانونية ، التي بموجبها منح المشرع للوالي

كمّاً هاماً من السلطات والصلاحيات ، بالإضافة إلى توسيع مجال تدخله وسلطته التقديرية ، قصد تمكينه من تحقيق أهداف حفظ النظام العام ، ومن خلاله حفظ الصحة العامة للأفراد كأحد أهم المسؤوليات التي يقع على الدولة ضمانها وحمايتها .

ولا يمكن الجزم بأنّ ، موضوع دراستنا حديثا ، اذ سبقته عدة دراسات علمية ، باعتبار أنَّ مجال الدراسة يتجه إلى بحث سلطة الضبط الإداري للوالي لكن في مجال كورونا – كوفيد 19– وهو وضعٌ مستجد فإنَّ مجال البحث جديد وقد تمت مناقشة مذكرة لـ :

– الطالبتين /قاسمي حفصة ، بن مولاي خديجة ، آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا ، مذكرة تخرج مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة احمد دراية أدرار ، 2021/2020 .

غير أنَّ تناول سلطة الوالي في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية موضوعٌ سبق بحثه سابقاً من طرف :

– كريمة جابر ، سلطة الوالي في مجال الضبط الإداري ، مذكرة تخرج مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2015/2014 .

– خويلفة أمحمد ، سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري ، مذكرة تخرج مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، 2017/2016 .

وفي سبيل إعدادنا لهاته المذكرة فقد واجهتنا بعض الصعوبات من أكبرها قلة المراجع التي تعالج الموضوع ، كونه متعلق بمناقشة ظرف استثنائي جديد هو جائحة كورونا (كوفيد 19) المستجد ، الذي طرح بعداً آخر في مفهوم حفظ النظام العام ، هو " البعد الأمني الصحي" ، مما دفعنا للاعتماد على المراجع الثانوية التي تناولت الموضوع ، كالمجلات ، والمقالات العلمية ... .

وحتى نتمكن من الوصول إلى إجابات مقنعة للإشكال المطروح اتبعنا في دراستنا لهذا الموضوع خطة مقسمة إلى فصلين : –

حيث سنتطرق في الفصل الأول إلى التكييف القانوني لجائحة كورونا (كوفيد 19) ، في المبحث الأول ، وفي المبحث الثاني سنتناول الأساس القانوني للصلاحيات الضبطية للوالي في مجال الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا .

أما في الفصل الثاني فسنتناول فيه أهم الوسائل و الإجراءات والتدابير الوقائية ، التي أسندت للوالي لمواجهة الوباء ومكافحته في المبحث الأول ، والمبحث الثاني سنخصصه للآليات الرقابية التي يمكن من خلالها فرض الرقابة على الإجراءات المتخذة منعاً للتعسف وضمانةً للحقوق .

الفصل الأول :

الأساس القانوني للصلاحيات الضبطية للوالي خلال جائحة كورونا

تمهيد :

ترتبط ممارسة الضبط الإداري في التصدي لفيروس كورونا بواجب الإدارة في ضمان حماية صحة المواطنين من الأمراض والأوبئة ومكافحتها ومنع انتشارها ، وتستمد التدابير المتخذة للحدِّ من تفشي هذا الوباء شرعيتها من مجموعة النصوص الدستورية والقانونية التي تقر بمسؤولية الدولة في ضمان سلامة صحة المواطنين من الأوبئة والأمراض المعدية .[1]

من قبيل هذا نجد أنَّ الدولة تكفل " الحق في الرعاية الصحية والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ، وتسهر على توفير شروط العلاج ".[2]

من خلال هذه المادة يتضح جلياً أنَّ المؤسس الدستوري قد ألقى بعبء الوقاية من الأمراض المعدية ومواجهتها على عاتق الدولة ، وعلى هذا يكون من واجبات الإدارة أن تتخذ كافة التدابير الضبطية للحد من وباء فيروس كورونا –كوفيد– 19 .

وباء كورونا بوصفه جائحةً عالمية أدخل الدول في ظروف استثنائية غير مسبوقة ، اضطرتها تلك الظروف إلى تبني إجراءات قانونية استثنائية ، الهدف منها الحد من انتشار الوباء ومكافحته ، مخلفةً آثار على حقوق وحريات الأفراد ، إلى حدٍّ وصل إلى تقييد بعض الحريات الأساسية التي تَضمَنُها الدساتير و تكفلُها عادةً ، وعلى هذا تباين تعامل الحكومات مع هذا الوباء مثيراً تساؤلات قانونية جوهرية حول التكييف القانوني لهذا الظرف ، ومدى شرعية الإجراءات المتخذة من طرف السلطات و الأساس القانوني الذي استندت عليه في ذلك .

سنبحث في المبحث الأول التكييف القانوني لوباء فيروس كورونا ، ومدى تحقق شروط الظرف الاستثنائي ، وفي المبحث الثاني الأساس القانوني للصلاحيات الضبطية للوالي خلال الجائحة .

---

[1] بونجار مصطفى ، موجهة وباء فيروس كورونابين إعلان حالة الطوارئ والاكتفاء بإجراءات الضبط الإداري ،مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ،المجلد 09 ، العدد04 ، سنة 2020 ، ص 102 .

[2] – المرسوم رئاسي 242/20 ، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 ، الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020 ، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري ، المصادق عليه بالإستفتاء الشعبي في 01 نوفمبر 2020 ، الجريدة الرسمية الجزائرية ،المعدل والمتمم لدستور 1996 ، المادة 63 .

المبحث الأول : التكييف القانوني لجائحة كورونا (كوفيد 19) .

قد تعرف الدولة بعض الظروف الاستثنائية والأوضاع غير العادية ، التي تؤثر على نظامها العام كحدوث كوارث طبيعية أو اضطراب عام أو أزمات أمنية أو صحية أو اقتصادية .... .وغيرها .

وقد أدى الظهور المفاجئ والانتشار السريع لوباء فيروس كورونا وما نتج عنه من تهديد خطير للصحة العامة ، والتي يعتبر الحفاظ عليها أحد أهم المسؤوليات التي تقع على عاتق الدول ، إلى تبني السلطات الإدارية لجملة من التدابير والإجراءات لمواجهة هذا الوباء والحد من انتشاره ، حفاظاً على صحة وسلامة المواطنين باعتبارها عنصر من عناصر النظام العام ، حتى وإن اقتضى الأمر الخروج عن مبدأ المشروعية العادية[1] ،والتحول إلى مبدأ المشروعية الاستثنائية[2]، تبعا لما يقتضيه الوضع الاستثنائي ، وتستلزمه متطلبات الضرورات العملية من سرعة التدخل وتوفير الحلول اللازمة والملائمة الواقعية [3].

أمام هذا الوضع وفي ظل الصلاحيات الاستثنائية المخولة لهذه الهيئات ، برز التساؤل القانوني حول التكييف القانوني لجائحة كورونا (كوفيد 19) ،هل تندرج ضمن أحد حالات الضرورة أو الحالات الاستثنائية المقررة دستوريا، وهل تتوافق إجراءات الحجر العام مع حجم السلطات الممنوحة استثناءاً للسلطة العامة في مثل هذه الظروف ؟ .

[1]– مريم محفوظ ،عمر بوجادي ، توسيع صلاحيات الوالي في مجال المحافظة على الصحة العامة في ظل تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19) ،مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البوقي ، المجلد 08 ،العدد 02 ، 2021 ، ص 85 .

[2]بوقرن توفيق ، الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال جائحة كورونا وتأثيرها على الحقوق والحريات ،حوليات جامعة الجزائر1 ، المجلد 34 ، (عددخاص) القانون وجائحة كوفيد 19 ، ص 208 .

[3]د . عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار هومه ، الجزائر ، سنة 2003 ، ص 140 .

المطلب الأول :جائحة كورونا ونظرية الظروف الاستثنائية .

ظهرت نظرية الظروف الاستثنائية كأحد الأسس القانونية المسوغة " لأنظمة الاستثناء "[1] فهي معدة مبدئياً لسد ثغرة قانونية متأتية عن أن المشرع لم يرتقب سلفاً ضرورة توسيع سلطات الإدارة في فترة الأزمة [2]، لذا جاءت هذه النظرية قصد تمكين السلطة التنفيذية من إيجاد الحلول المناسبة لمواجهة الحالات والأوضاع المستجدة ، وغير المتوقعة ، التي تمر بها الدولة في الأحوال التي يصعب فيها تطبيق مبدأ المشروعية ، وقصد إيجاد نطاق أوسع لتحرك السلطات مع ضمان الحفاظ على القدر الضروري من الحريات والحقوق .

هذه الظروف الاستثنائية تخول لسلطات الضبط الإداري إصدار قرارات ، وأوامر تعتبر في الأحوال العادية خروجا عن مبدأ المشروعية ، إلا أنها ونتيجة لهذه الظروف تعتبر مشروعة ، متى ما كان الهدف من إصدارها المحافظة على النظام العام ، ومن ورائه الحفاظ على المصلحة العامة[3]، وضمان أمن الدولة واستقرارها ، وتبعا لذلك تتوسع اختصاصات سلطات الضبط الإداري تحقيقا لهذه الغاية .

وأهم ما يستدعي النظر هنا هو ضوابط الحالة الاستثنائية، من حيث تحقق الظرف الاستثنائي وصعوبة مواجهته، واحترام مبدأ التناسب بينما يترتب عن هذا الظرف والإجراءات والتدابير المتخذة، وضبط إطارها بما يخدم الهدف من إقرارها المتمثل في حفظ الصحة العامة للأفراد .

الفرع الأول : جائحة كورونا و مدى تحقق الظرف الاستثنائي .

لقد تضمنت دساتير الدول قواعد تتعلق باختصاصات السلطة العامة في ظل الظروف غير العادية تحت مسميات حالة الضرورة وحالة الطوارئ والحالة الإستثنائية ، وقد تعرض لها

[1] بوقرن توفيق ، المرجع السابق ص 208 .

[2] جورج قوديل ، بيار دلفولقيه ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ص 422

[3] – محمد حسن جماع تمساح ، عبد العزيز آدم عبد الله بابكر ، مدى مشروعية إعلان حالة الطوارئ في السودان ،مجلة العلوم القانونية والاجتماعية ، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر،المجلد 04 ،العدد04 ، سنة 2019،ص 487 .

القانون عموماً و الدستوري على وجه التحديد بالدراسة ، مشدداً على خطورتها ، ومؤكداً على ضرورة تقييدها بشروط تقلل من آثارها السلبية على حقوق وحريات الأفراد[1].

غير أن هذه الظروف التي جاءت معللةً بحالة الضرورة الملحة أو الخطر الداهم ، المهدد لأمن الدولة واستقرارها ، لم ترد على سبيل الحصر وإنما قد تطرأ على الدولة ظروفاً قد تكون في خطورتها أقل أو أشدُّ خطورةً من تلك الظروف التي حددها الدستور .

وقد شكّل وباء كورونا بسرعة انتشاره وما نتج عنه من خسائر بشرية في الأرواح تهديداً ، ووضعًا استثنائياً لدى الكثير من الدول ، انعكست آثاره السلبية حتى على الأصعدة الاقتصادية و الاجتماعية[2] ، كل هذا يجعل اعتباره ظرفاً خاصاً يدخل في نطاق الظروف الإستثنائية الموجبة لإعلان حالة الطوارئ ، التي يقتضي إعلانها فرض تدابير وإجراءات يتعذر فرضها على الأفراد وفق القوانين العادية ، مما يستدعي الخروج عن نطاق المشروعية العادية [3]، نتيجة تحقق شروط الظرف الاستثنائي المتمثلة في : –

01 – قيام ظرف استثنائي غير طبيعي وغير مألوف[4] ، يشكل تهديداً للنظام العام ويتطلب سرعة تدخل الإدارة لمواجهته[5] .

02 – تعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية ، ويستلزم لمواجهته تبني إجراءات استثنائية لمعالجة الوضع القائم .

03 – أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي المحافظة على النظام العام ، أو المحافظة على سلامة المواطن وحماية النظام العام .[1]

---

[1]– نادية أيت عبد المالك ، العلجة مناع ، التكييف القانوني للإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كورونا وأثره على الحقوق الأساسية للأفراد ،حوليات جامعة الجزائر 1 المجلد 34 ، (عدد خاص) ا لقانون وجائحة كوفيد 19 ،ص 122 .

[2]– شريط وليد ، بن ناصر وهيبة ، سلطات الضبط الاداري في ظل الظرف الاستثنائي فيروس كورونا كوفيد 19 نموذجا ،مجلة آفاق للعلوم ،المجلد 05 ، العدد04 ، سنة 2020 ،ص 111 .

[3]– مريم محفوظ ، المرجع السابق ،ص 85 .

[4]– جورج قوديل ، بيار دلفولقيه ، المرجع السابق ، ص 420 .

[5]– محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ،طبيعة التنظيم الإداري ، وظائف الإدارة العامة ، الموظفون العموميون ، أعمال الإدارة العامة ، امتيازات الإدارة العامة ، أموال الإدارة العامة ، قسم القانون العام ،كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، طبعة 2012 ، ص 641 .

04 – يجب على الإدارة ألا تضحي بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بما تقتضيه الضرورة ، وان تختار من الوسائل أقلها ضرراً على الأفراد[2] ، وتعتبر الإدارة مسؤولة عن المبالغة أو التعسف فيما تتخذ من إجراءات[3].

الفرع الثاني : جائحة كورونا وتجسيد وضع الطوارئ الصحية .

اعترف الدستور لرئيس الجمهورية أن يقرر حالة الطوارئ ، ولم يحدد مبررات ولا شروط إعلانها مكتفياً بإشارةٍ عامة إلى حالة الضرورة الملحة[4] ، كأحد مبررات إعلان هذه الحالة ، تاركاً لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية لتقدير ما إذا كان الوضع الاستثنائي القائم يستوجب تقرير ذلك أم لا ، ومن الاعتبارات التي يخضع لها إعلان حالة الطوارئ ، المساس الخطير للنظام العام أو التهديد الذي يستهدف استقرار المؤسسات وأمن المواطنين ، هذا ما جاء في حيثيات المرسوم الرئاسي 44/92 المؤرخ في 09 فبراير 1992 [5]، المتضمن إعلان حالة الطوارئ .

وبالنظر للأوضاع التي عاشتها مختلف الدول فقد خلَّف وباء كورونا وضعاً استثنائياً غير مسبوق ، مثيراً بُعداً آخر للأمن القومي وهو بُعد الأمن الصحي ، مع تفاقم الوضع الوبائي تم إعلان منظمة الصحة العالمية بأنَّ هذا الوباء أصبح جائحة عالمية وأعلنت حالة الطوارئ الصحية ، ودعت الدول للاستجابة الفورية لتوجيهاتها في هذا الصدد ، واعتماد أنظمة قانونية لحماية صحة الأفراد باتخاذ كافة التدابير الضرورية اللازمة لذلك .

تباينت سياسات الدول في كيفيات مواجهتها لهذا الوباء ، فأعلنت دولٌ حالة الطوارئ الصحية على غرار فرنسا و المغرب وغيرها [6]، ودولٌ أخرى اعتمدت الأسس الدستورية لحالة

---

[1]– محمد حسن جماع تمساح ، عبد العزيز آدم عبد الله بابكر ، المرجع السابق ص 487 .

[2]–عبد الله طلبة ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 37 .

[3]– ماجد راغب ،المرجع نفسه ، ص 625 .

[4]– الدستور الجزائري ، المادة 97 .

5– المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 05 شعبان 1412 ،الموافق ل 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، المادة 02 .الجريدة الرسمية رقم 10 ، المادة 02 .

[6]–فاروق حمودة ، حقوق الإنسان في ظل أزمة جائحة كورونا ، كوفيد 19 ،مجلة صوت القانون ،المجلد 08 ، العدد01 ، جامعة علي لونيسي البليدة ، سنة 2021 ،ص 660

الطوارئ دون إعلانها ، وأخرى اكتفت بتفعيل إجراءات الضبط الإداري بزيادة حجم الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية هذا ما تبنته السلطات في الجزائر .

تجدر الإشارة إلى أنَّ إعلان حالة الطوارئ يتعلَّق باعتبارات مدلول حالة الضرورة الملحة في مفهوم السلطة التنفيذية ، غير أنَّ معطيات التعامل الواقعي مع الوباء تبين أنَّ الإجـــراءات التي تبنتها مختلف الدول بغض النظر عن إعلان هذه الحالة من عدمه ، تتشابه إلى حدٍّ بعيد لاشتراكها في الهدف وهو مواجهة الوباء ، فتنوعت إجراءاتها بين الحظر ومنع التجوال ومنع التنقل إلاَّ للضرورة ، و بين تعليق وتنظيم الأنشطة ، ومنع التجمهر والتجمع ، واستخدام إجراءات استثنائية أخرى جاءت بها النصوص المنظمة لهذه الفترة .

وأخيراً يتبين أنَّ التدابير المتخذة من قبل السلطات في الجزائر تضاهي تلك التي تبنتها دولٌ أعلنت حالة الطوارئ الصحية ، بل تتشابه مع تلك التي نظمت فترة الطوارئ خلال التسعينات حيث منحت السلطات صلاحيات واسعة لاتخاذ التدابير الكفيلة لاحتواء الأوضاع واستتباب النظام العام ، وتأمين السير الحسن المصالح العمومية[1].

و من جملة التدابير التدابير التي منحت للوالي خلال تلك الفترة سلطة منع مرور الأشخاص والسيارات ، وتنظيم نقل المواد الغذائية والسلع الضرورية ، وتسخير العمال والمؤسسات العمومية والخاصة [2]، كما للوالي أن يأمر بالإغلاق المؤقت لقاعات العروض الترفيهية وأماكن الاجتماعات مهما كانت طبيعتها ، ومنع كل مظاهرة يحتمل فيها الإخلال بالنظام العام[3].

ويمكن للوالي اللجوء استخدام القوة العمومية بالأمر بوضع الأشخاص رهن الإعتقال ، والمنع من الإقامة ، والوضع تحت الإقامة الجبرية[4] ،لأي شخص يتضح أنَّ نشاطه يشكل خطراً على النظام العام .

---

[1]– المرسوم الرئاسي رقم 44/92 ، المادة 02

[2]– المرسوم الرئاسي رقم 44/92 ، المادة 06 .

[3]– المرسوم الرئاسي رقم 44/92 ، المادة 07 .

[4]– المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ ، المادة 05 .

المطلب الثاني :التكييف القانوني لحالة الحجر الصحي العام في الجزائر في ظل جائحة كورونا .

اختلفت أساليب الدول في محاربة فيروس كورونا (كوفيد 19) ، بين دول أعلنت حالة الطوارئ معتبرةً انتشار هذا الوباء ضرورةً ملحة موجبة لهذا الإعلان ، وبين دول أخرى اكتفت بتفعيل إجراءات الضبط الإداري على غرار الجزائر ، باعتبارها الأقدر على مواجهة الوباء ، وأهم وسيلة للسلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الاستثنائية ، التي لا تستدعي غالبا إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ، بتبني مجموعة من التدابير في سبيل الحفاظ على النظام العام[1]، وضمان حماية الأفراد .

الفرع الأول :موقف المشرع الجزائري .

بالرجوع إلى حالة الجزائر فإن رئيس الجمهورية لم يقم بإعلان الحالة الاستثنائية ، أو حالة الطوارئ الصحية رسمياً ، رغم أنَّه واقعياً البلاد في حالة ظروف استثنائية ، تتطلب اتخاذ إجراءات مستعجلة لمواجهة تفشي وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) والحد من خطورته على حياة الأفراد ، بل اكتفت السلطات في الجزائر بتبني حزمة من التدابير والإجراءات أطلق عليها إجراءات الحجر الصحي[2].

بناء على تعليمات رئيس الجمهورية وبعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، تم الاتفاق على عدة قرارات لمواجهة تفشي الوباء ، وتطبيقا لها تم إصدار المرسوم 69/20 المؤرخ في 2020/03/21 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته[3] ، وكذا المرسوم 70/20 المؤرخ في 2020/03/24 الذي يحدد تدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته [4]، الذين أقرت السلطات بموجبهما جملة من التدابير الوقائية

---

[1] بونجار مصطفى ، موجهة وباء فيروس كورونابين إعلان حالة الطوارئ والاكتفاء بإجراءات الضبط الإداري ، المقال السابق ، ص 92

[2] مريم محفوظ ، عمر بوجادي ، توسيع صلاحيات الوالي في مجال المحافظة على الصحة العامة في ظل تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19) ، المقال السابق ،ص 86 .

[3] المرسوم التنفيذي 69/20 المؤرخ في 26 رجب 1441 الموافق ل 21 مارس2020 ،يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، في الجريدة الرسمية العدد 15.

4 المرسوم التنفيذي 70/20 المؤرخ في 29 رجب 1441 الموافق ل 24 مارس2020 ،يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار فيروس وباء كورونا ومكافحته ، في الجريدة الرسمية العدد 16 .

بالدرجة الأولى ، حماية للصحة العامة للأفراد ، متبنية أساليب الحظر والمنع أحياناً ، والترخيص وتنظيم النشاط أحياناً أخرى ، كما سيأتي بيانه ، و أسندت للولاة سلطات استثنائية واسعة[1] ، لإقرار تدابير التباعد الاجتماعي واتخاذ الإجراءات المناسبة ، وفقاً لما يرونه مناسبا ، ووفقاً ما يقتضيه الوضع الصحي على مستوى الولاية .

الفرع الثاني :الأسباب الواقعية و القانونية لعدم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر

بسبب انتشار وباء فيروس كورونا.

أولا : الأسباب الواقعية لعدم إعلان حالة الطوارئ .

يمكن القول أن الامتناع عن إعلان حالة الطوارئ الصحية في الجزائر بسبب فيروس كورونا ، يرجع إلى أسباب واقعية تتعلق بمدى اعتبار انتشار وباء كورونا ضرورةً ملحةً توجب الإعلان عن حالة الطوارئ ، حيث يرجع تقدير هذه الحالة إلى فهم السلطة من حيث اعتبار الوباء يشكل تهديدًا خطيراً لا يتوقع شدته ، ولا قدرة على دفعه ، وقد قدرت السلطات أن انتشار وباء كورونا لا يعد ضرورةً ملحةً تستدعي إعلان حالة الطوارئ ، وإنما يكفي سن قواعد قانونية خاصة لمواجهته[2].

يتجلى موقف السلطة التنفيذية في الجزائر من مدلول حالة الضرورة الملحة المفضي لإعلان حالة الطوارئ ، في اعتبار التهديد يشكل مساساً خطيراً بالنظام العام ، ويستهدف استقرار الدولة ومؤسساتها وأمن المواطنين ، هو الظرف الذي يستدعي إعلان حالة الطوارئ (الاعتبارات الأمنية) ، وبهذا المعنى لا تشكل الكوارث الطبيعية كحوادث الزلازل ، والفيضانات ، والعواصف وغيرها ، ضرورةً ملحةً تستدعي إعلان حالة الطوارئ .

ثانيا : الأسباب القانونية لعدم إعلان حالة الطوارئ .

[1] شريط وليد ، بن ناصر وهيبة ، سلطات الضبط الإداري في ظل الظرف الاستثنائي فيروس كورونا كوفيد 19 نموذجا ،مجلة آفاق للعلوم ،المجلد 05 ، العدد04 ، سنة 2020 ،ص 116 .

[2] بونجار مصطفى ،المرجع السابق ،ص 92

يرجع السبب الثاني لعدم إعلان حالة الطوارئ الصحية بسبب انتشار فيروس كورونا في الجزائر ، إلى موقف المؤسس الدستوري من أساليب تنظيم هذه الحالة ، والتي يتم إقرارها بموجب قانون عضوي ، وما يستتبع الإعلان من احترام للشروط المقررة في الدستور لإعلان حالة الطوارئ ، من اجتماع للمجلس الأعلى للأمن ، واستشارة كل من رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، بالإضافة لتلك الشروط المتعلقة بالمدة المحددة بـ 30 يوماً ، وتمديدها المشروط بموافقة البرلمان [1].

وهذا مما يعاب على هذا النظام المتبع في تحديد سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، لأن هذه الظروف عادة ما تقع بشكل مفاجئ لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة[2].

وأخيراً ومما سبق بيانه يمكن القول بأن سياسة المشرع الجزائري باقتصاره على إقرار تدابير إضافية في مجال الضبط الإداري ، لمواجهة وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ، تضاهي في فعاليتها تلك التدابير المتخذة في الدول التي تبنت إعلان حالة الطوارئ الصحية غلى غرار فرنسا والمغرب والسودان لمواجهة هذا الوباء ، بالرغم من عدم الإعلان الرسمي لحالة الطوارئ للأسباب القانونية والواقعية المذكورة سابقاً ، يمكن القول بأن جملة التدابير التي اعتمدت من قبل السلطات الضبطية مكنت وإلى حدٍ بعيد من تحقيق الأهداف المرجوة لضمان حفظ الصحة العمومية والنظام العام .

[1] الدستور الجزائري المادة 97 .

[2] مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، طبيعة القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، الضبط الإداري ، المرفق العام ، الوظيفة العامة ، الأموال العامة ، القرار الإداري ، العقود الإدارية ، طبعة 03 ، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك ، ص 89 ، 90 .

المبحث الثاني : الأساس القانوني للصلاحيات الضبطية للوالي خلال جائحة كورونا والهيئات المساعدة له .

المطلب الأول : الأساس القانوني للصلاحيات الضبطية للوالي خلال جائحة كورونا

يعرف الضبط الإداري الولائي بأنه :" مجموعة الإجراءات والتدابير التي يتخذها الوالي ضمن دائرة اختصاصه الإقليمي ، يقوم من خلالها بتقييد وتنظيم حريات ونشاطات مواطني ولايته بهدف المحافظة على النظام العام " ، وهذا في إطار ما يفرضه الدستور وما تحدده القوانين والتنظيمات[1].

وبهذا المفهوم يتولى الوالي باعتباره ممثلا للدولة على مستوى الولاية تنفيذ قرارات الحكومة ، زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ، باعتباره مندوب الحكومة ، فهو المسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسكينة العامة والصحة العامة ، طبقا لما جاء في المادة 114 من قانون الولاية " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية " .

وقد أكد المشرع الجزائري على صلاحية لوالي في ممارسة كلا الضبطين العام والخاص، من خلال المرسوم373/83 المؤرخ في 1983/05/28 الذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام الذي نص " .... بصفة عامة " يتولى الوالي " ضمان تطبيق القوانين والتنظيمات الخاصة بالشرطة العامة أو المتخصصة "[2]

وقد كشف وباء كورونا عن بعد آخر في مجال حفظ النظام العام ، هو بُعدُ الأمن الصحي ، بما أثاره من مخاوف وما خلفه من أثار مست مختلف نواحي الحياة ، مما خلف وضعا مقلقاً ، استدعى إعلانه كحالة طوارئ صحية استثنائية يقتضي التعامل معها فرض إجراءات استثنائية غير عادية .

[1] مريم محفوظ ،عمر بوجادي ، المرجع السابق ،ص 81 .

[2] المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق ل 28 ماي 1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ، في الجريدة الرسمية العدد 22 .

الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ الصحة العامة في ظل جائحة كورونا .

باعتبار الوالي مسؤولاً على حفظ النظام العام بجميع عناصره ، فقد برز دوره جليا في مجال حماية الصحة العامة للمواطنين من خطر الإصابة بفيروس كورونا ، بحيث منحه القانون صلاحيات واسعة باتخاذ جميع التدابير اللازمة للحد من تفشي الوباء وانتشارا لعدوى على مستوى الولاية ، فهو ملزم باتخاذ كافة التدابير الرامية للحفاظ على الصحة العامة للمواطنين على مستوى الولاية ، لأن حماية ذلك هو وظيفة الدول وتضمنها دساتيرها .

في الأحوال والظروف العادية و بالعودة إلى قانون 11/18 المتعلق بالصحة ، نص على أنّه " يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الوقاية الصحية من الأمراض تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة ، وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على الوضعية الوبائية "[1] ، إذ يرتكز نظام الوقاية على رصد الأمراض والإنذار عنها قصد التمكن من الكشف المبكر عنها والتصدي السريع لها .

وفي مجال الوقاية أيضاً تنظم هياكل الصحة بمساعدة السلطات المعنية على المستوى المحلي ، في إطار تنفيذ برامج الصحة حملات التوعية والإعلام وأعمال الوقاية من الأمراض وتضع برنامج لذلك وتسهر على تنفيذه [2] .

وفي حالة وجود خطر انتشار وباء أو في حالة حماية الأشخاص المعرضين لخطر ، تنظم السلطات الصحية حملات تلقيح ، بما فيها التلقيح الإجبار للأمراض ذات التصريح الإجباري[3] ، وتتخذ كل تدبير ملائم لفائدة المواطنين أو الأشخاص المعنيين ، وبالنسبة للوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها ، تضع الدولة التدابير الصحية القطاعية المشتركة الرامية إلى وقاية المواطنين وحمايتهم من مثل الأمراض ، باتخاذ كافة اجراءات الوقاية عبر المناطق الحدودية[4] .

---

[1] القانون رقم 11/18 ، المؤرخ في 18 شوال 1439 الموافق ل 02 يونيو 2018 المتعلق بالصحة ، في الجريدة الرسمية العدد 46 ، المادة 35.

[2] القانون رقم 11/18 المادة 30

3 القانون رقم 11/18 المادة 40 و 41

4 القانون رقم 11/18 المادة 42

في الظروف غير العادية ، المتمثلة في انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) وعدم كفاية الصلاحيات المسندة للولاة في الأحوال العادية للتصدي لمواجهته ، استدعى هذا الوضع توسيع صلاحيات الوالي بمنحه سلطة اتخاذ العديد من التدابير لمواجهة هذا الوباء على المستوى المحلي ، جاء بها المرسوم التنفيذي 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2020 ، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا[1] ، الذي نص على جملة من تدابير التباعد الاجتماعي وإجراءات فرض ذلك ، وكذا المرسوم التنفيذي 70/20 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته[2] .

الفرع الثاني : اتساع السلطة التقديرية للوالي في ظل جائحة كورونا .

تعتبر السلطة التقديرية للإدارة امتياز من امتيازات السلطة الإدارية ، لها أسبابها ومبرراتها الفنية والقانونية التي تجعل منها ضرورةٌ حتميةٌ ، بموجبها تتمكن الإدارة من القيام بأعمال وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة والنظام العام داخل الدولة ، تجد هذه الفكرة مسوغاً ومبرراً لها في كون المشرع لن يتنبأ سلفاً بجميع ملابسات وظروف الوظيفة الإدارية ، لذا كان لزاماً أنْ يُترك للإدارة حريةٌ وسلطةٌ في التقدير .

يعرف الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله السلطة التقديرية للإدارة بأنَّها " أن يترك المشرع حرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه ، أو حينما تملك الإدارة حق اختيار التصرف الذي تراه ملائماً لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل ، وكذلك عندما يكون في مقدورها تحديد الوقت المناسب للتدخل "[3]

فيما عرفها الأستاذ طعيمة الجرف بأنَّها " سلطة التصرف الحر الذي تتمتع به الهيئات العامة في شأن ما تصدره من قرارات ، بحيث لها قدرة الاختيار بين التدخل أو تمتنع عن التدخل ،

---

[1] المرسوم التنفيذي 69/20 المؤرخ في 26 رجب 1441 الموافق ل 21 مارس 2020 ، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، في الجريدة الرسمية العدد 15.

. 2المرسوم التنفيذي 70/20 المؤرخ في 29 رجب 1441 الموافق ل 24 مارس 2020 ، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار فيروس وباء كورونا ومكافحته ، في الجريدة الرسمية العدد 16.

[3] نقلا عن خليفي محمد ، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة ، دراسة مقارنة ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، سنة 2015 /2016 ، ص 24 و ص 25 .

وإذا قدَّرت ملائمة التدخل فإنَّه يكون لها قدرة الاختيار الحر ، في شأن تحديد وقت التدخل والطريقة التي تتدخل بها ، من حيث اختيار القرار المناسب في إطار المصلحة العامة "[1].

تتمتع الإدارة استناداً لهذا المفهوم " السلطة التقديرية " بقدرٍ كبيرٍ من حرية الإختيار في الطرق والوسائل والوقت في عملية اتخاذ القرار الإداري ، ولها في حال الظروف الاستثنائية أن أن تتجاوز مبدأ المشروعية بهدف المحافظة على النظام العام والمصلحة العامة[2] .

على أن تبقى قراراتها خاضعةٌ لرقابة القضاء للتأكد من توافر الضوابط والشروط الموضوعية التي دعت الإدارة إلى هذا التجاوز .

وعلى ضوء هذا المفهوم جاءت النصوص القانونية المنظمة لتدابير وإجراءات الوقاية من وباء فيروس كورونا ، مخولةً الوالي سلطات واسعة ، وتاركةً له سلطة تقدير واسعة في اتخاذ أي إجراء تحفظي يراه مناسباً ، ومن شانه أن يحافظ على النظام والمصلحة العامة ، حسب ما يقتضيه الصحي للولاية .

وبهذا الوالي حرٌ في اختيار وقت التدخل بفرض الحجر المنزلي وتحديد أوقاته أو تعديلها بالتمديد أو رفع الإجراء كلياً لعموم الولاية أو جزئياً لبلديةٍ أو منطقةٍ أو حيٍ حسب مقتضيات الوضع ، كما يملك الوالي حرية في اختيار مجال التدخل في إطار تطبيق إجراءات الوقاية للحد من حرية ما ، بتقييد أو منعٍ عن طريق تنظيم نشاط كنشاط النقل أو توسيع إجراء غلق المحلات المستقطبة للجمهور .

بتفعيل الوسائل القانونية التي في يد الوالي في مجال الضبط الإداري له سلطة اختيار الوسيلة التي يراها مناسبةً للتدخل ، بل منحه المشرع سلطة استخدام القوة العمومية لفرض إجراءات التباعد والحجر المنزلي التي جاء بهما المرسوم 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2020 ، والمرسوم 70/20 المؤرخ في 24 مارس 2020 المتعلقين بتدابير الوقاية والتدابير التكميلية للوقاية من

[1] نقلا عن خليفي محمد المرجع نفسه ، ص 26

[2] عبد الله طلبة، المرجع السابق ، ص 205 .

كورونا ، حيث تكلف مصالح الدرك الوطني ومصالح الأمن تحت اشراف الوالي بتنفيذ قرارات اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا [1]

[1] المرسوم التنفيذي 70/20 المؤرخ في 29 رجب 1441 الموافق ل 24 مارس 2020 ، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار فيروس وباء كورونا ومكافحته ، في الجريدة الرسمية العدد 16.

المطلب الثاني : لجان وهيئات مساعدة للــوالي .

سندرس في هذا المطلب اللجان والهيئات المساعدة للوالي والمتمثلة في اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء كورونا في الفرع الأول ورئيس الدائرة في الفرع الثاني و المصالح المختصة بالصحة في الفرع الثالث .

الفرع الأول: اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء كورونا ..

أولاً : تشكيل اللجنة الولائية .

في بداية الأمــر صدر المرسوم 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ، الذي نص على جملة من تدابير التباعد الاجتماعي ، التي يتعين على الولاة اتخاذها للتصدي لهذا الوباء ، و بعد ثلاثة أيام من صدور هذا المرسوم ، جاء المرسوم التنفيذي 70/20 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ، حيث نص على أن تُنشاء لجنة ولائية مكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء كورونا ،يرأسها والي الولاية ، حسب المرسوم السالف الذكر ،تتشكل من [1]:-

- ممثلي مصالح الأمن .
- النائب العام .
- رئيس المجلس الشعبي الولائي .
- رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية .

* ومما يمكن ملاحظته أو تسجيله على تشكيل هذه اللجنة ما يلي : -

01 - اقتصارها على الجانب الأمني بشكل كبير (حفظ النظام العام في الجانب الأمني) ، رغم أن الهدف من إنشائها هو الوقاية من وباء يمس الصحة العامة .

[1]–المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 07 .

02 – غياب ذكر أي عنصر يمثل قطاع الصحة، أو المصالح الصحية ، كمدراء الصحة على المستوى المحلي .

03 – اقتصارها على ذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية مقر الولاية ، وكان الأحرى والأجدر اجتناباً للتحديد ، ذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية الموبؤة أو التي عُيِّنت كمنطقة وباء .

ثانياً :- اختصاصات اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي

للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا .

01 – منح التراخيص للأشخاص بالتنقل في الحالات الاستثنائية (قضاء احتياجات التموين المرخص لها ، ضرورات العلاج .....) ، ومنها الترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطهم مع احترام تدابير التباعد[1].

02 – تكييف التدابير المتخذة للوقاية من وباء كورونا واتخاذ تدابير إضافية وفق خصوصيات الولاية وتطور الوضع الصحي .

03 – تكلف المصالح الأمنية بتنفيذ قرارات اللجنة ومتابعة احترام وتطبيق التدابير المتخذة بفرض التقيد الصارم بإجراءات التباعد [2] .

04 – إحصاء جميع الموارد البشرية والمادية (العمومية والخاصة) التي يتعين تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء [3].

05 – تنظيم و تأطير الأعمال التطوعية التي تأتي لدعم جهود السلطات العمومية في مكافحة الوباء [4].

[1]–المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 06 .
[2]–المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 08 والمادة 13 .
[3]–المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 19 .
[4]–المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 19 .

وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي 70/20 الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ، بخصوص تشكيل اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء كورونا ، سجلنا اقتصاره على ذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية مقر الولاية ، ولم يشر في جملة الاختصاصات التي جاء بها إلى اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الظرف .

إلا أنه ومما يستفاد من خلال العمل الميداني لمصالح البلدية خلال فترة الوباء ، قيامها في مجال التنسيق مع اللجنة الولائية بتنظيم و تأطير الأعمال التطوعية التي تأتي لدعم جهود السلطات العمومية في مكافحة الوباء ، وبرمجة حملات التعقيم لمختلف الفضاءات والمؤسسات العمومية والأماكن المستقبلة للجمهور .

يُضاف إلى ذلك وبالرجوع إلى المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 1981/10/10 الذي يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الباب الثاني المتعلق بالنقاوة وحفظ الصحة العمومي ، جاء في المادة 07 منه[1] " يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ التنظيم الصحي ويتخذ كل الإجراءات التي تخص النقاوة والصحة العمومية " .

ويتعين عليه أن يقوم على الخصوص بتنفيذ كل الإجراءات الرامية إلى مكافحة الأمراض الوبائية والمعدية ، وحملات الأمراض المتنقلة ، كما يسهر على الالتزام بالإجراءات المقررة فيما يخص النقاوة وحفظ الصحة العمومية في المؤسسات والأماكن التي تستقبل الجمهور حسب المادة 13 من ذات المرسوم رقم 267/81 السالف الذكر .

وفي المادة 35 من القانون 11/18 المتعلق بالصحة ، [2]" يتعين على الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ، ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة ، في إطار اختصاصهم و

[1] المرسوم رقم 267/81 المؤرخ في 1981/10/10 الذي يتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، الباب الثاني المتعلق بالنقاوة وحفظ الصحة العمومي ،ج ر رقم 41 المادة 7.

[2] القانون 11/18 المتعلق بالصحة المادة 35

بالاتصال مع المصالح الصحية ، تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة ، وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية "

وبهذا يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ،لاتخاذ الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين في حالات معينة ، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ، ويمكن له حظر أي نشاط في إطار ممارسة اختصاصاته المتعلقة بالتصدي لجائحة كورونا.

الفرع الثاني : رئيس الدائــرة .

تعتبر الدائرة هيئة تابعة للإدارة المركزية في التنظيم الإداري الجزائري فهي من أجهزة الإدارة العامة المساعدة للوالي ، ولتحديد وضبط صلاحيات رئيس الدائرة يجب أن نعود في هذا إلى النصوص القانونية المنظمة لعلاقته بالوالي .[1]

فمن حيث علاقة رئيس الدائرة بالوالي فهو يساعد الوالي في تنفيذ وتطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها ، وقرارات الحكومة ،كما ينشط رئيس الدائرة وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به ، يتولى ذلك تحت سلطة وبناء على توجيهاته وتعليماته [2].

وبالنسبة للمسائل المتعلقة بحفظ النظام العام ، فيما تعلق بتطبيق تدابير وإجراءات الوقاية من وباء كورونا ، يُعهد إلى رئيس الدائرة وبالتنسيق مع مصالح الأمن [3]تنفيذ وتطبيق القوانين والتنظيمات المنظمة لهذه الفترة الحرجة ، يتولى رئيس الدائرة وبالتنسيق مع رؤساء البلديات التابعة له مهمة التحسيس والتوعية بمخاطر الوباء ، وتعقيم المؤسسات والأماكن والساحات العمومية ،كما يتولى تأطير المبادرات المنظمة من طرف الجمعيات و الهيئات الشعبية المحلية والتي تدعم جهود الهيئات الرسمية لمحاربة الوباء .

[1]–مشكور مصطفى ، لخضاري العيد ، دور الدائرة في التنمية المحلية ، مجلة ضياء للدراسات القانونية ، المركز الجامعي نور البشير البيض ، المجلد 03 ، العدد 01 ، سنة 2021 ، ص 144 .

[2]– المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق ل 23 يوليو 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، العدد 48 ، المادة 09 .

[3]– المرسوم 373/83 المادة 25 .

أخيراً يرفع رئيس الدائرة نتائج أعماله بموجب المحاضر التي يحررها بمناسبة أي نشاط يقوم به ، ويرسل بها إلى الوالي ، وله أن يقترح أي تدابير من شأنها تدعيم وتجسيد الأهداف التي تسطرها الدولة[1] .

الفرع الثالث: المصالح المختصة بالصحة .

يمارس وزير الصحة مهام الضبط الإداري بحكم مركزه وطبيعة القطاع الذي يشرف عليه، فمنذ البدايات الأولى لظهور وباء فيروس كورونا كُلِّف وزير الصحة والهياكل والمؤسسات الصحية التابعة له ، بمهمة وضع مخطط تدخل استعجالي خصيصاً لهذا الغرض بالتنسيق مع المصالح المؤهلة ، قائم على الرصد الصحي والتحري والكشف المبكر والسريع لحالات الإصابة الأولى لحصرها ، والتكفل الطبي مع تطبيق إجراءات الحجر الصحي للعينات المصابة ، كإجراء وقائي للتصدي للجائحة والتحكم في الوضعية الوبائية .

وتحت إشراف الوزير تم إنشاء خلية يقظة لمتابعة تطورات هذا الوضع ، مدعومة بلجنة علمية مشكلة من كبار الأطباء ، تطلع الرأي العام بتطورات الوضعية الوبائية ، واقتراح الإجراءات الوقائية الواجب التقيد بها ، والتي تراها ضرورية للحد من انتشار الوباء[2].

كما راسلت وزارة الصحة عبر مديرياتها على مستوى الولايات الأطباء الخواص بضرورة العودة للعمل مهددةً المخالفين منهم باتخاذ إجراءات عقابية تصل إلى حدَّ الغلق وإلغاء الرخصة ، كما تم إحداث فرق صحية متنقلة لدى مؤسسات الصحة في ولاية الجنوب للتكفل الطبي بالمرضى ، وتنفيذ مختلف البرامج الوطنية ، وتنشأ لجنة لمتابعة نشاط هذا الفريق [3].

---

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 54/22 المؤرخ في أول رجب 1443 الموافق ل 02 فبراير 2022 يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، المادة 03 ن المطتين 01 و 08 .

[2]– أحسن غربي ، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار فيروس كورونا فيروس كورونا ، حوليات جامعة الجزائر ، المجلد 34 ، عدد خاص ، القانون وجائحة كورونا ، سنة 2020 ، ص 12 .

[3]– لدغش سليمة ، لدغش رحيمة ، الضبط الإداري في ظل تفشي وباء فيروس كورونا –كوفيد 19 – ، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية و الإقتصادية ، جامعة الجلفة ، المجلد 09 ، العدد 04 ، سنة 2020 ، ص 64 .

الفصل الثاني :

الآليات الضبطية للوالي في ظل جائحة كورونا والرقابة عليها

تمهيد :

على اعتبار أن السلطات الإدارية المختصة بتدابير الضبط الإداري ، هي صاحبة الصفة الأصلية في ضمان الحفاظ على الحق في الحياة ، المرتبط أساساً بحماية الحق في الصحة ، فقد خول المشرع للوالي على المستوى المحلي صلاحيات واسعة في سبيل تحقيق أهداف الضبط الإداري ، وإدارة الكارثة الصحية ، باتخاذ كافة التدابير الوقائية الرامية لمواجهة خطر الجائحة ، والحفاظ على الصحة العامة للأفراد لا سيما في أحوال الضرورة والظروف الاستثنائية[1].

سنتناول في هذا الفصل أهم الوسائل القانونية التي يملكها الوالي في مجال الضبط الإداري في الأحوال العادية والتي تم توظيفها في ظل الوضع الاستثنائي ، وكذا أهم الإجراءات والتدابير الجديدة التي مارسها بموجب النصوص القانونية التي خولته إياها ، في ظل تفشي جائحة كورونا (كوفيد 19) هذا في المبحث الأول ، وسنتطرق في المبحث الثاني للآليات الرقابية الممارسة على هذه الآليات.

[1]- عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 138 .

المبحث الأول : الآليات والإجراءات الضبطية للوالي في ظل جائحة كورونا .

يتمتع الوالي على مستوى الولاية بصلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري ،في ظل الظروف العادية ،تم توسيعها أكثر في ظل الظرف الإستثنائي المتمثل في وباء كورونا ، مع ترك مجال أوسع لسلطته التقديرية لاتخاذ أي إجراء يراه مناسبا للحد من انتشار فيروس كورونا ،وهذا تحقيق الهدف أساسي وهو الحفاظ على الصحة العامة للمواطنين، و التي تعد هدفاً من أهداف الضبط الإداري .

ففي ظلِّ الانتشار الخطير لهذا الوباء ، خوَّل المشرعُ للوالي سلطات جديدة في ممارسة إجراءات الضبط الإداري على مستوى إقليم الولاية ، جاء بها المرسوم 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2020المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، وكذا المرسوم 70/20 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، إضافةً لتلك الصلاحيات التي يتمتع بها في الأحوال العادية ، وهذا للحد من انتشار الوباء ومكافحته ، مع ترك مساحة واسعة لمجال تدخله ، ولو أدى ذلك إلى تقييد بعض الحريات ، أو الحدِّ من ممارستها أحياناً ، أو حتى منعها .

وقد تنوعت التدابير التي اتخذها الوالي للتصدي لوباء كورونا والحد من انتشاره، في شكل لوائح تنظيمية ، وإجراءات وتدابير صارمة مخصصة الهدف لتحقيق هدف المحافظة على الصحة العامة ، تمتاز بالعمومية والتجريد ، غير أنها تفرض قيوداً على الحريات.

المطلب الأول: الآليات القانونية المخولة للوالي للحد من انتشار وباء كورونا .

الفرع الأول : لوائح الضبط(القرارات التنظيمية) .

يعد التنظيم اللائحي ضرورة في مجال الضبط الإداري، لأن التشريع يعجز عن ضبط الحريات العامة ضبطاً مفصلاً ، نظراً لجمود التشريع وعدم مسايرته للمتغيرات التي قد تطرأ على المجتمعات ، بعكس التنظيم الذي يتميز بالمرونة والملائمة والقابلية للتغير.

تعرف لوائح الضبط الإداري بأنها مجموعة القرارات الإدارية العامة التي تصدرها السلطة الإدارية المختصة بالضبط الإداري ، بقصد المحافظة على النظام العام ، بطريقة وقائية وسابقة ، عن طريق دفع كافة المخاطر التي تهدد الأمن العام ، والسكينة العامة ، والصحة العامة ،والآداب العامة ، بأسلوب وقائي[1] ، إذ تعد أحَدَ أهمِّ أساليب الضبط الإداري وأقدرِها في حمايةِ النظام العام ، تصدر في شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو قرارات وزارية أو ولائية أو بلدية ،تضبط بمقتضاها السلطات الإدارية حريات الأفراد ، وتتضمن عقوبات جزائية على كل من يخالف أحكامها[2].

وتتخذ في تقييدها لنشاط الأفراد عدة مظاهر منها ، الحظر أو المنع ، والإذن المسبق ، والإخطار ، والتنظيم ، ويرى الفقه أن لوائح الضبط الإداري تتخذُ أحَدَ هذهِ الصُّور الأربع [3]

أولاً : الحظر أو المنع :

هو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام ، وهو المنع الكامل أو الجزئي لنشاط معين [4]، الهدف منه حماية المواطنين ، ويتجسد عندما تقوم السلطات المختصة بالضبط بتقييد ممارسة إحدى الحريات العامة لأجل الحفاظ على النظام العام ، كمنعِ

---

[1] عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 138 .

[2] –محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الحجار عنابة ، الجزائر ، 2013 ، ص 280 .

[3] –محمد الصغير بعلي ، المرجع نفسه ، ص 280 .

[4] د . محمد علي ، مدى التداخل بين صلاحيات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري بالجزائر ،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،المجلد 11 ، العدد 03 (عددخاص) ، 2020،ص 99 .

نشاطٍ معينٍ أو منعِ استغلالِ أماكنَ معينةٍ ، كمنع نشاط النقل مؤقتاً أو منع المرور أو منع التجوال ليلاً ، نتيجةً لظروفٍ استثنائية .

ولا يجوزُ أنْ يكونَ هذا المنعُ مطلقاً ، بل يجب أنْ يكون نسبياً، يتحددُ بمكانٍ معينٍ ووقتٍ محددٍ ، وإلاَّ عُدَّ تَعدٍ على الحرية ومخالفةً للقانون ، ولقد تضمنت التدابير الوقائية المتخذة للحدِّ من انتشار وباء فيروس كورونا ، تدابير المنع والحظر للعديدِ من الأنشطة والخدمات في الإدارات والمؤسسات وعديد المرافق ، تَكَيُّفاً مع الوضع الاستثنائي الذي تعيشه البلاد ، وفي هذا الإطار خول القانون للوالي أن يتخذ أي إجراء تنظيمي يحد من حرية معترف بها قانوناً قصد مواجهة الكارثة الصحية ، ولو اقتضى الأمر استخدام القوة في بعض الأحيان ،حيث تم خلال فترة الحجر المنزلي حظر حركة الأشخاص والمركبات ، ومنع جميع أنواع التجمعات[1]الحفلات والمناسبات العائلية[2]، إذ يمنع خلال فترة الحظر التجوال أو التجمع لأكثر من شخصين ، ويكون المنع إجراء يخص البلدية المعنية بالحجر أو الأماكن المعينة بؤراً للعدوى[3]

غير أنَّ منع التجمع في الليل من الساعة السابعة مساءاً ، إلى السابعة صباحاً ، في البلدية أو المنطقة التي تم فيها تسجيل إصابات بالوباء ، ثم تركه مسموحاً في ساعات النهار في جميع أنحاء البلدية أو الولاية ، يجعل هذا الإجراء غير فعال، ويتنافى مع الهدف الأساسي لإقرار هذه التدابير، والمتمثل في منع الاحتكاك الجسدي بين الأفراد ، لذا كان يتعين على السلطات المعنية منع هذه التجمعات في جميع الولايات وإيجاد صيغ للتموين بهذه المواد .

ثانياً : الترخيص أو الإذن المسبق:

وهو وسيلة أو إجراء قانوني تقوم به السلطات المختصة ، تأذن بموجبه لأحد الأشخاص بممارسة نشاط أو حرية معينة [4]، كأن تفرض الإدارة على الأفراد ضرورة الحصول على رخصة

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 314/20 مؤرخ في 30ربيع الأول 1442 الموافق لـ 16نوفمبر 2020 يتضمن التدابير الإضافية لتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ، المادتين08 و 09 .

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 277/20 مؤرخ في 12 صفر 1442 الموافق لـ 30 سبتمبر 2020 يتضمن التدابير التكميلية لتخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ، المادة 04 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 238/20 مؤرخ في 12 محرم 1442 الموافق لـ 31 غشت 2020 يتضمن تعزيز تدابير تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ، المادة 03 .

[4]– خليفي محمد ، المرجع السابق ، ص 145 .

قبل القيام بممارسة حق من الحقوق كالتجمع أو تنظيم مسيرة أو إضراب أو تنظيم حملات صيد الحيوانات الضارة والمؤذية ....الخ، وهذا لمنح الإدارة الوقت لإتخاذ الاحتياطات اللازمة للمحافظة على النظام العام ، والتأكد من أن النشاط لا يتضمن مخالفة للقانون ، ولا يترتب عليه أي ضرر للمجتمع [1], ويتخذ هذا الإجراء صورا أو مسميات مختلفة كالاعتماد أو الرخصة أو التأشيرة أو الإذن .

ففي ظل جائحة كورونا (كوفيد 19) ، وأمام حالة الإغلاق والحجر العام المقيد لحرية التنقل ، منعاً لتفشي الوباء والحد من انتشاره ، تم منح الوالي صلاحية منح التراخيص المعللة بأقصى حالات الضرورة على سبيل الإستثناء[2] ، للأشخاص لممارسة بعض الأنشطة ، لدواعي قضاء احتياجات التموين من المتاجر المرخص لها ، وكذا ضرورات العلاج الملحة ، وممارسة بعض الأنشطة المهنية المرخص بها .

حيث تضمنت المادة 09 من المرسوم التنفيذي 70/20 استثناءاً وفي ظل نظام الحجر المطبق الترخيص بتنقل الأشخاص لممارسة بعض الأنشطة المستثناة من إجراء الغلق ، والتي تدخل ضمن تموين السكان بالمواد الأساسية:

– المواد الغذائية (المخابز ، الملبنات ، محلات البقالة ، الخضر والفواكه واللحوم) .

– المواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية ومواد الصيانة والتنظيف .

– يرخص للباعة المتجولين للمواد الغذائية ،بممارسة نشاطهم بالمناوبة عبر الأحياء ، مع احترام تدابير التباعد التي جاء بها المرسوم السالف الذكر .

[1]– محمد علي ،المرجع السابق ،ص 98

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 06

وفي إطار الصلاحيات المسندة للوالي في ظل الوضع الوبائي يمكن له أن يفوض للولاة المنتدبون ورؤساء الدوائر لتسليم الرخص الاستثنائية لتنقل المستخدمين لدواعي مهنية في الولايات المعنية بالحجر الصحي [1].

ثالثاً :- الإخطار المسبق .

هناك نشاطات للأفراد لا تشترط سلطات الضبط الإداري لممارستها ضرورة الحصول على إذن أو ترخيص مسبق ، وإنما تكتفي الإدارة بطلب إخطارها مسبقاً بالعزم على القيام بهذا النشاط ، حتى يتسنى لها مراقبته ، واتخاذُ ما يلزم من إجراءاتٍ أو احتياطاتٍ[2]، تحسباً واستعداداً لما قد ينجر عن هذا النشاط من مساسٍ بالنظام العام [3].

إذن فالإخطارُ المسبقُ يقومُ على فكرةِ الإعلانِ المسبقِ للإدارةِ عن رغبةِ الأفرادِ في القيام بنشاطٍ معينٍ .أو إحاطة علم الإدارة بممارسة نشاط معين قبل البدءِ فيهِ ، حيث تعتبرُ هذه الصورةُ أقلُّ الأساليبِ الوقائيةِ إعاقةً للحرياتِ العامة [4].

وهو عادةً ما ينصبُّ على تلك الأنشطة التي يكون الأصلُ في ممارستها الإباحةُ ،كحرية عقدِ اجتماعٍ أو حريةُ التظاهرِ السلمي[5] ، أو تنظيمُ إضرابٍ[6]، أو عقدُ مؤتمرٍ و غيره ، فهذه حقوقٌ وحرياتٌ يكفلها الدستورُ ، لكن مقتضياتُ حفظِ النظامِ العام تستدعي هذا الإجـراء .

[1]– القرار الولائي رقم 497 المؤرخ في 26 مارس 2020 ، الصادر عن والي ولاية أدرار ، المتضمن التفويض بالإمضاء للسادة الولاة المنتدبون (برج باجي مختار و تيميمون) ورؤساء الدوائر بالولاية لتسليم رخص الاستثنائية لتنقل المستخدمين لدواعي مهنية في الولايات المعنية بتدابير الحجر الصحي

[2]–عبد المجيد غنيم عقشان المطيري ، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت ، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير ، قسم القانون العام ،كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، الكويت ، 2011 ، ص 47 .

[3]- د . علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 197 .

[4]–عبد المجيد غنيم عقشان المطيري ، المرجع السابق ، ص 48

[5]–الدستور الجزائري ، المادة 52

[6]–الدستور الجزائري ، المادة 70 .

رابعاً :تنظيم النشاط .

ويقصد به مجموعُ الإجراءاتِ والأعمالِ التي تقومُ بها السلطاتُ الإداريةُ بغرض تنظيم أنشطةٍ معينةٍ ، وذلك بوصفها لتدابيرَ وأنظمةٍ خاصةٍ تطبقُ على ممارسةِ هذا النشاطِ، وتعتبرُ هذه الصورة من اللوائح الضبطية أقلُّ مساساً بالحريات العامة مقارنةً بالصُّورِ الضبطيةِ الأخرى ، فهي لا تحظرُ النشاطَ ولا تعلِّقُ ممارستهُ على ترخيصٍ سابقٍ أو إخطارٍ مسبقٍ[1]، بلْ يقتصرُ دورُ الإدارةِ في هذه الحالة على تنظيم نشاطِ الأفرادِ بخصوص نشاطٍ معينٍ ، بوضعِ لوائحَ تُبَيِّنُ كيفية ممارسة هذا النشاط دون الحظر من ممارسته ،كأنْ تضعَ اشتراطات معينةٍ في ممارسة الأفراد لنشاط معين ، وتُبَيِّنُ حدود ممارسة هذا النشاط[2]، حيث يتولى الوالي وعلى سبيل المثال تنظيم عودة واستئناف بعض الأنشطة المشمولة بالحظر سابقاً:-

- وبهذا يرخص باستئناف نشاطات رُوضِ الأطفالِ ودُورِ الحضانةِ ، وقاعاتِ المطالعةِ ، والمتاحفِ ، والمكتباتِ ، في حدودِ 50 % من قدراتِ الاستقبال لدى هذه المؤسسات[3] ، مع التنفيذ الصارم للبروتوكولات الصحية المكيفة .
- الاستئناف التدريجي والمراقب لأنشطة النقل العمومي [4]والخاص ، على مستوى الولاية ، وفي هذا الإطار تم الترخيص باستئناف حركة النقل بين الولايات ، وسيارات الأجرة مع تحديد عدد المسافرين بمعدل 50 % بالنسبة للحافلات ، وخمسة (05) أشخاص بالنسبة للمركبات ذات تسعة (09) مقاعد ، وأربعة (04) أشخاص بالنسبة للمركبات ذات سبعة (07) مقاعد .

---

[1]–عبد المجيد غنيم عقشان المطيري ، المرجع نفسه ، ص 48 .

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص 216 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 238/20 مؤرخ في12 محرم1442 الموافق ل 31 غشت 2020 ، يتضمن تعزيز تدابير تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ،ج ، ر ، العدد 52 المؤرخ في 2020/09/02 ، المادة 04 والمادة 05

2– القرار الولائي رقم 02 مؤرخ في 03 جانفي 2021 الصادر عن والي ولاية أدرار ، المتضمن الترخيص بالإستئناف التدريجي والمراقب لأنشطة النقل العمومي والخاص على مستوى الولاية ، في إطار تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا. [4]

- تنظيم نشاط الأسواق العادية والأسواق الأسبوعية[1]، والمتاجر ومحلات بيع المشروبات (المقاهي والمطاعم) .
- وقصد ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية يتولى الوالي تنظيم نقل الأشخاص بالنسبة للمؤسسات والإدارات العمومية المستثناة من الغلق خلال فترة الوباء[2].
- تأطير وتنظيم الأعمال التطوعية[3]التي تأتي دعماً لجهود السلطات العمومية في محاربة تفشي الوباء .
- تنظيم فرق العمل الصحية المتنقلة [4]المكلفة بالفحوصات والعلاجات والكشف ،والتحسيس الصحي ، ومتابعة تنفيذ برنامج التلقيح.

الفرع الثاني: القرارات الفردية .

هي تلك القرارات التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها ، أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم ، وتمتاز بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها ومضمونها بمجرد تطبيقها[5]، والأصل أنه يجب أن تستند هذه القرارات إلى قوانين أو لوائح تنظيمية[6]فتكون تنفيذًا أو تطبيقاً لها ، فهي بالتالي مكملة للقرارات التنظيمية ، وتتخذ في التطبيق العملي صوراً مختلفة ، فقد تتضمن أوامر القيام بأعمال معينة كالقرار الفردي المتضمن منح الترخيص بمزاولة نشاط معين كفتح محل أو غيره ، وقد يتضمن القرار الضبطي الفردي

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 480/20 مؤرخ في30 نوفمبر 2021يتضمن تمديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ،ج ، ر ، ج ، ز ، المؤرخ في 2021/12/01 ، العدد 90

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 04 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 19 .

[4]– المرسوم التنفيذي 150/20 المؤرخ في 28 ابريل 2020 ، يحدد مهام الفريق الصحي المتنقل المحدث لدى المؤسسات العمومية للصحة وتنظيمه وسيره ، ج ، ر ، ج ، ز، المؤرخة في 03 ماي 2020 ، العدد 26 .

[5]–عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 107 .

[6]– علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 198 .

الأمر بالامتناع عن فعل شيء معين ، كمنع عقد اجتماع معين أو منع التظاهر خشية وقوع اضطرابات ويشترط لصحة القرارات الضبطية الفردية ما يلي [1]:

- أن يصدر عن هيئة الضبط المختصة بإصداره.
- أن يصدر القرار الضبطي طبقا للقوانين والتنظيمات .
- يشترط أن يكون القرار الضبطي لازماً لحماية النظام العام .
- يشترط فيه أن يكون متناسباً مع درجة جسامة أوجه الإخلال بالنظام العام وإلا كان محلاً للطعن .

الفرع الثالث : التنفيذ الجبري (المباشر).

هو مظهر من مظاهر إمتياز السلطة العامة المقررة للإدارة ،ويقصد به " حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأفراد بالقوة الجبرية إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء " [2]، أو دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء للحصول على سند تنفيذ .وهذا الإجراء امتياز يمنح الإدارة حق استخدام القوة المادية في التنفيذ المباشر[3]، كالنصوص القانونية التي تبيح حجز الأشخاص المصابين بالأمراض العقلية أو الهاربين من المصحات العقلية وكغلق مصنع أو محل تجاري بدون ترخيص أو منع مسيرة أو تظاهرة ..... الخ .

ونظراً لخطورة هذا الأسلوب فلا يستخدم إلا في حالات محددة [4]:

-حالة وجود نص صريح في القانون أو اللوائح يجيز للسلطة الإدارية استعمال هذا الإمتياز .

- حالة رفض الأفراد تنفيذ القرارات الإدارية ، تنفيذاً اختيارياً مع وجود جزاء مقرر في النصوص لهذا الرفض .

---

[1]- مهند قاسم زعير ، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية ، دراسة مقارنة ، في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق قسم القانون العام ، جامعة النهرين ، العراق ، سنة 2014 ، ص 133 .

[2]سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، 1957 ،كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، ص 450 .

[3]– محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ،ص 635 .

[4]- عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 160 .

– حالة الضرورة أو الإستعجال أو الظروف الإستثنائية ، والتي يشكل وباء كورونا إحداها .

حيث يمكن للوالي وفي إطار فرض احترام إجراءات التباعد الأمني الإجباري و الذي عده القانون بمثابة الإجراء الأمني الملزم [1]، أن يفرض احترام هذا الإجراء بكل الوسائل ، بشرط أن يكون بالقدر اللازم لتنفيذ الإجراءات والتدابير الضبطية الوقائية المقررة حمايةً للصحة العامة للأفراد .

الفرع الرابع : الجزاء الإداري .

يعرف الجزاء الإداري بأنه إجراء ضبطي وقائي ذو طبيعة خاصة ، تهدف الإدارة من خلاله اتقاء خطر الإخلال بالنظام العام ، بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر[2]،وهو جزاء مؤقت لا نهائي ينصب على المصالح الأدبية والمادية للشخص المخالف للنظام العام ، ولا ينطوي على معنى العقاب وإنما ردع الشخص الذي أخل بالنظام العام وإجباره على احترام القانون ، يكون الهدف منه الضغط على إرادة الشخص المخالف للنظام لإزالة عوامل التهديد والإخلال بالنظام ، ويتخذ عدة صور كالاعتقال الإداري [3]، والمصادرة الإدارية[4]، وسحب التراخيص مؤقتاً أو بصفة نهائية ،كسحب رخصة قيادة مركبة أو استخدام سلاح ، أو رخصة مزاولة نشاط معين .

وتصاغ هذه الجزاءات بموجب نصوص قانونية أو تنظيمية ملزمة كإلزامية ارتداء القناع الواقي [5]، وتُعد تلك النصوص سنداً للإدارة في التنفيذ ،تستقل بتوقيعها دون تدخل القضاء

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، السابق الذكر ، المادة 13 .

[2]– مهند قاسم زعير ، المرجع السابق ، ص 141 .

[3]– وهو أسلوب لا تلجأ إليه سلطات الضبط الإداري إلا في الحالة التي يشكل سلوك الشخص المخالف خطراً على النظام العام ، والغرض منه تقييد الحرية الشخصية بموجب قرار إداري من السلطة الإدارية المختصة ، بهدف وقاية الأمن والنظام العام من الخطورة النابعة عن الشخص المعتقل ، وذلك وفقا لأحكام القانون

[4]– تتمثل في قيام سلطات الضبط الإداري بنزع ملكية شيء معين مؤقتاً ، أؤ بصفة كلية نهائية ،كمصادرة مركبة أو مطبوعة أو منشور يهدد النظام العام ، أو مصادرة المواد الغذائية الفاسدة أو مصادرة العملة المضبوطة في جرائم النقد .

[5]– المرسوم التنفيذي رقم 127/20 مؤرخ في20 ماي 2020 يعدل المرسوم 70/20 المؤرخ في 24 مارس الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ،ج ، ر ، ج ، ز ، المؤرخ في 2020/05/11 ، العدد 30 ، المدة 13 مكرر والمادة 13 مكرر 01 .

ولكن تخضع لرقابته ، ففي إطار فرض إجراءات الحجر المنزلي ، و إجراء التباعد الأمني الملزم في ظل جائحة كورونا ، خول المشرع للوالي سلطة توقيع جزاءات إدارية تتمثل في السحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة النشاط [1]، ضد كل من يمتنع عن الامتثال للتدابير الخاصة بالغلق أو المنع من ممارسة الأنشطة .

كما رخص المرسوم للوالي سلطة اللجوء إلى استخدام القوة العمومية[2]، عندما يرفض المشتبه بإصابته بوباء كورونا الامتثال لوصفات العلاج الطبي ، أو يغادر مكان الحجر ، أو ينقطع على العلاج ، فيتعين على مصالح الأمن المختصة أو المؤسسة المعنية أن تشعر الوالي فوراً ، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً ، وأن تطلب تسخيرة يعدها الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وتكلف مصالح الأمن المختصة التي أسند لها سلطة تنفيذ قرارات اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا بتنفيذها.

ويعتبر هذا الإجراء (استخدام القوة العمومية) ، آخر ما تلجأ إليه سلطات الضبط كإجراء استثنائي الهدف منه الحفاظ على صحة المواطنين والحفاظ على النظام العام .

المطلب الثاني : الإجراءات الاحترازية أو التدابير الوقائية للحد من انتشار وباء كورونا .

باعتبار الوالي مسؤولاً عن حفظ النظام العام بجميع عناصره المختلفة فهو مسؤول على حفظ الصحة العامة للمواطنين من خطر الإصابة بفيروس كورونا ، وبالتالي فهو ملزم باتخاذ جميع التدابير اللازمة للحد من انتشار العدوى وتفشي الوباء على مستوى الولاية باعتباره سلطة ضبط صحي[3]، وذلك عن طريق فرض إجراءات التباعد الاجتماعي بين الأفراد، حيث أقرت المراسيم المنظمة لهذه المرحلة تدابير خاصة للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ، تماشياً مع الظروف والأوضاع الخاصة التي تعيشها البلاد ، جاء بها المرسوم 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتضمن تدابير الوقاية ، وكذا المرسوم 70/20 المؤرخ في 24

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 17 .

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 13

[3]–ليطوش دليلة ، سلطة الضبط في القانون الإداري الصحي للوالي بين تقييد الحريات والحفاظ على مبدأ المشروعية في ظل الظرف الصحي الاستثنائي كوفيد 19،مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة خنشلة ، المجلد 08 ، العدد 02 ، سنة 2021 ، ص 694 .

مارس 2020 المتضمن للتدابير التكميلية ، وسنحاول بيان أهم هذه التدابير التي يباشرها للوالي لمواجهة هذا الوباء على المستوى المحلي .

الفرع الأول :إقرار التباعد (الأمني) الاجتماعي .

يمكن تعريف التباعد (الأمني) الاجتماعي الملزم [1]بأنه إجراء احترازي وقائي الغرض منه الحد وبصفة استثنائية من الاحتكاك الجسدي بين الأفراد في الفضاءات العمومية وأماكن العمل [2]، عن طريق إجراءات تفرضها السلطة العامة تحقيقاً لهذا الغرض ، بترك مسافة آمنة بين الأشخاص للتقليل من فرص انتقال عدوى وباء فيروس كورونا في ظل عدم التوصل إلى لقاح مناسب أو علاج في المرحلة الأولى .

يرمي تفعيل هذا الإجراء إلى اكتشاف حالات الإصابة في مراحل مبكرة واحتوائها ، وإخضاع الحالات المشتبه إصابتها بالعدوى لفحوصات الكشف و الاختبار ، قبل أن تنتقل لأشخاص أصحاء ، وبذلك فهو كإجراء وسيلة فعالة للحد من انتشار الفيروس .

وتحقيقاً لهذا الإجراء (التباعد الاجتماعي) تم تبني إجراءات استثنائية ، أكثر حداً وتقييداً للحريات تمثل أهمها فيما يلي :-

البند الأول: - تعليق نشاط النقل .

في هذا الإطار منح للوالي صلاحية تعليق نشاط نقل الأشخاص عبر وسائل النقل (العمومية والخاصة) داخل المدن وبين الولايات ، بصفة مؤقتة وبشكل كلي أو جزئي تفادياً ومنعاً للاحتكاك الجسدي حيث نصت المادة 03 من المرسوم 69/20 المتعلق بتدابير الوقاية، وكذا المادة 14 من المرسوم 70/20 المتضمن التدابير التكميلية ، على تعليق نقل الأشخاص بمختلف الصيغ حيث يتم :

- تعليق الرحلات الجوية على الشبكات الداخلية .
- تعليق النقل البري في كل الاتجاهات ، الحضري وشبه حضري ، وبين البلديات .

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 13 .

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 01 .

- تعليق نقل المسافرين بالسكك الحديدية والنقل الموجه بمختلف أنواعه .
- تعليق النقل الجماعي بسيارات الأجرة.

وأستثني من هذا الإجراء نشاطات نقل المستخدمين ،حيث يتولى الوالي تنظيم نشاط نقل الأشخاص بالنسبة للمؤسسات والإدارات العمومية ، والهيئات الاقتصادية والمصالح المالية المصالح المستثناة من الغلق[1]، ضمان الاستمرارية الخدمة العمومية ، وحفاظاً على النشاطات الحيوية الضرورية ، وتحقيقاً لهذا الغرض تم تنصيب خلية دائمة لتنفيذ هذه العملية بالتنسيق مع مصالح النقل والمصالح الإدارية بالدوائر والبلديات .

البند الثاني : - إجراء الغلق .

هو تدبيرٌ وقائيٌ مؤقت الهدف من إقراره تقليل فرص الإحتكاك بين الأشخاص ،وكمرحلة أولى من الوباء أُعتمد هذا الإجراء في المدن الكبرى التي سُجلت بها معدلات مرتفعة في حالات الإصابة ، على أن يتم توسيعه ليشمل أنشطة ومدن أخرى[2].

نصت المادة 05 من المرسوم 69/20 المتضمن تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) على أن يتم غلق محلات بيع المشروبات ، و مؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية ، والعرض ، والمطاعم ،كما شمل إجراء الغلق في مرحلة ثانية من الوباء قاعات الرياضة ، ودور الشباب والمراكز الثقافية[3] ، وأماكن العبادة ، والجامعات والمدارس والمعاهد وكل الأماكن التي يحدث تجمع للأشخاص بها.

وترك للوالي سلطة تقديرية واسعة لتوسيع المجالات المشمولة بالغلق ليعم جميع الفضاءات و التظاهرات التجارية ، وكل النشاطات التي من شأنها أن تستقطب الجمهور كالمعارض الترويجية والأسواق الأسبوعية ، وأسواق المواشي وبيع المركبات والخردوات ، غير أن إجراء الغلق استثنى الأنشطة التجارية التي تضمن تموين السكان بالمواد الغذائية (المخابز ، و الملبنات ،

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 4 .

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 05 .

[3]المرسوم التنفيذي رقم 314/20 المؤرخ في 16نوفمبر 2020 يتضمن التدابير الإضافية لتعزيز نظام الوقاية من انتشار فيروس وباء كورونا ، (كوفيد 19) ومكافحته ، ج ، ر ، ج، ز ، العدد 68 ، المادة 04 .

ومحلات البقالة ، الخضر والفواكه ، واللحوم) ، ولوازم الصيانة والتنظيف ، والمواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية[1].

كما أضافت المادة 12 من المرسوم 70/20 إلى المؤسسات والأنشطة المستثناة من الغلق :- المؤسسات العمومية التي تضمن الخدمات الأساسية في مجال النظافة العمومية ، والتزويد بالماء والكهرباء والغاز ، والوكالات البريدية وغيرها .

- المؤسسات الخاصة بالصحة ، بما فيها العيادات الطبية ومخابر التحليل ، ومراكز التصوير الطبي .
- مؤسسات توزيع الوقود والمواد الطاقوية ، والأنشطة الحيوية بما فيها أسواق الجملة .

الفرع الثاني: إقرار الحجر المنزلي (الشامل أو الجزئي) .

أقر المرسوم 70/20 تدابير تكميلية إضافية أكثر صرامة [2]من التدابير التي جاءت في المرسوم التنفيذي 69/20 ، ترمي إلى وضع أنظمة للحجر وتقييد الحركة ، وتأطير الأنشطة التجارية ، وتموين المواطنين دعماً لقواعد التباعد الاجتماعي، حيث تم إقرار نظام الحجر المنزلي كنظام وقائي [3].

ويقصد بالحجر المنزلي إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم وأماكن إقامتهم ، خلال الفترة الزمنية المقررة من طرف السلطات العمومية [4]،ويتمتع الوالي المختص إقليميا في ظل السلطات الممنوحة له في إطار التصدي للوباء ومكافحته ، بخيار فرض هذا الإجراء بشكل كامل أو جزئي حسب مقتضيات الوضعية الوبائية داخل الولاية ، كما يمكنه تمديد أو تعديل

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 11 .

[2]–أبو القاسم عيسى ، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ،مجلة الواحات للبحوث والدراسات ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية ، المجلد 13 ، العدد 02 ، سنة 2020 ، ص 456 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 02 .

[4]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 05 .

أوقات الحجر المنزلي الجزئي أو الكلي بحيث يستهدف بلديةً أو مكاناً أو حياً أو أكثر يشهد بؤراً للعدوى [1].

وبشكلٍ عام تمنع خلال فترة الحجر سائر أنواع الحركة ، حيث تم حظر التجمعات والاجتماعات والمناسبات العائلية في جميع الأوقات .

يبقى أن نشير الى نظام الحجر الصحي كأحد أنظمة الحجر التي أقرتها اللوائح الصحية الدولية لسنة 2005 ، و تبنته أغلب الدول كإجراء في محاربة وباء فيروس كورونا ، أكّد المشرع من خلال المادة 42 من القانون 11/18 المؤرخ في 02جويلية 2018 ، المتعلق بالصحة ، على تبنيه في إطار الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ، وهو إجراء يستهدف فئة الأشخاص المصابين أو المشتبه في إصابتهم بالعدوى بدعوتهم إلى الالتزام بهذه التدابير بشكلٍ طوعي أو إجبارهم إن إقتضى الأمر ذلك .

الفرع الثالث :منح العطل الاستثنائية.

تضمنت التدابير الوقائية المتخذة للحد من انتشار وباء كورونا (كوفيد 19) التي جاء بها المرسوم التنفيذي 69/20 ، إجراء الوضع في عطل استثنائية لمدة 14 يوم ، مدفوعة الأجر لأكثر من 50 % من مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية[2]، على أن تمنح الأولوية[3]في هذا لـ :-

- النساء الحوامل والنساء المكلفات بتربية أبنائهن الصغار .
- الأشخاص المصابين بالأمراض المزمنة ، والذين يعانون من هشاشة صحية .

يستثنى من هذا الإجراء مستخدمي بعض القطاعات ، المحددة على سبيل الحصر في المادة 07 من المرسوم التنفيذي69/20 السابق الذكر ، كمستخدمي الصحة ، والمستخدمين التابعين للمديرية العامة للأمن الوطني ، والحماية المدنية ، والمستخدمين المكلفين بمهام النظافة

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 314/20 ،المادة 03 .

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 06 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 08 .

والتطهير ....ألخ ، غير أنه يمكن استثناءاً أن يستفيد مستخدمو القطاعات المستثناة بنص المادة 07 المذكورة سابقاً ، من هذا الإجراء بموجب قرار من السلطة المختصة .

كما تضمنت المادة 15 من المرسوم التنفيذي 70/20 تمديد هذا الإجراء ليشمل مستخدمي القطاع الاقتصادي العمومي والخاص .

وفي إطار تفادي الاحتكاك الجسدي بين الأفراد يمكن للمؤسسات والإدارات العمومية أن تتخذ كل إجراء يشجع العمل عن بعد[1] ، في ظل إحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها .وقد أُعتمد هذا الإجراء من قبل بعض القطاعات ،كقطاع التربية والتعليم العالي ، من خلال تقديم دروس عن بعد باستخدام وسائط وأساليب الاتصالات التقنية الحديثة.

الفرع الرابع : التسخيّر .

قصد التصدي لوباء فيروس كورونا (كوفيد 19) على المستوى المحلي والحد من خطورته على الصحة العامة للأفراد ، منحت للوالي سلطة واسعة في اتخاذ أي إجراء تقتضيه الوضعية الوبائية على مستوى الولاية وتجنيد أقصى ما يمكن من إمكانيات [2] لمواجهة هذا الوباء ، وفي هذا الإطار منحت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 69/20 صلاحيات واسعة للوالي في مجال التسخير ، فله أن يسخر :-

- مستخدمي أسلاك الصحة والمخبرين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية والخاصة .

- المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية ، والوقاية الصحية والنظافة.

- كل فردٍ يمكن أن يكون معنياً بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية ..[3]

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 09 .

[2]–شيخ عبد الصديق ، دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ، حوليات جامعة الجزائر ، المجلد 34 ، العدد 25 ، (عددخاص) القانون وجائحة كورونا ، 2021،ص 56 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ، المادة 18 .

وتلزم مؤسسات الصحة العمومية بفتح قوائم الأطباء الخواص المتطوعين ، وكل مستخدم طبي أو شبه طبي [1] لتقديم الدعم اللازم لجهود الدولة في مكافحة الوباء .

عموماً للوالي صلاحية اتخاذ جميع تدابير التسخير المطلوبة [2] للاستغلال الأمثل للوسائل المادية والبشرية المتاحة ، التي يتعين أن تكون على أهبة الاستعداد قصد تعيينها في أي لحظة تصدي للجائحة ، بما في ذلك تسخير الأموال الخاصة ، لا سيما مرافق الإيواء والمرافق الفندقية [3]، حال تسجيل عجز للمؤسسات الصحية العمومية .

المطلب الثالث : تأثير التدابير الاستثنائية المتخذة للوقاية من كورونا على الحقوق والحريات .

تحت ضغط الحفاظ على الصحة العامة للأفراد ، ومن خلاله الحفاظ على الحق في الحياة ، الذي يعتبر الحفاظ عليه أحد أولويات الدولة ، اقتضت ضرورات مواجهة وباء كورونا من السلطات الإدارية تقرير إجراءات وقائية استثنائية، أكثر تقييداً للحريات بما يخدم هدف الحفاظ على الصحة العامة .

تنوعت هذه الإجراءات بين حظر للحركة ، و تعليقٍ للأنشطة بشكل مؤقت أو كلي ، كتعليق نشاط النقل بمختلف أنواعه ، وتعليق بعض الأنشطة التجارية، وتنظيم خدمات المرافق العمومية والخاصة ، كمؤسسات التعليم ، وروض الأطفال ومؤسسات الترفيه والتسلية وغيرها، وتُرك للوالي سلطة تقديرية واسعة لتقرير أي إجراء ضبطي يراه مناسباً للتحكم في الوضعية الوبائية على مستوى الولاية .

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم 182/20 المؤرخ في 09 يوليو 2020 يتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار فيروس وباء كورونا ، (كوفيد 19) ومكافحته ، ج ، ر ، ج، ز ، العدد 39 ، المادة 05 .

[2] – القانون 07/12 المتعلق بالولاية ، المادة 116

[3] –كمال فتحي ادريس ، سلطة الوالي في تسخير الأموال الخاصة لمواجهة فيروس كورونا في التشريع الجزائري ، دراسة تحليلية مقارنة ، مجلة الإجتهاد القضائي ، مخبر أثر الإجتهاد القضائي على حركة التشريع ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، المجلد 13 ، العدد 25 (عددخاص) ، 2021،ص 612 .

وقد كان لهذه الإجراءات الأثر الكبير على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد ،والتي نص الدستور صراحة على أنه لا يمكن تقييدها إلا بموجب قانون ولأسباب ترتبط بحفظ النظام العام[1]،فإلى أي مدى يمكن إعتبار ما أتخذ من إجراءات خلال فترة الوباء ضرورياً ومتناسباً مع غايات حفظ النظام العام والصحة العامة ؟ .

الفرع الأول : تأثير التدابير الاستثنائية على الحقوق الأساسية .

– أولاً :–تقييد الحق في العمل .

يعد الحق في العمل أساس التمتع بالحياة الكريمة ، حيث يضمن الدستور هذا الحق[2]، كما يكفل حرية ممارسة الأنشطة التجارية في إطار القانون[3] ويكفل تساوي فرص الأفراد في ذلك ، غير أنه ونتيجةً للظرف الاستثنائي الذي تمر به البلاد وما تقتضيه مجابهة فيروس كورونا من فرض أنظمة الحجر وإجراءات أكثر تقييد للحريات ، فقد تم تقييد هذا الحق وتضييق مجال ممارسته ، حيث تم تعليق ممارسة العديد من الأنشطة التجارية وغلق المحلات والأسواق ، مع تقرير جزاءات إدارية في حال مخالفة الأنظمة والتدابير المتخذة من طرف السلطات .

مع تأزم الوضع الوبائي وتمديد أنظمة الحجر لفترات متعددة من طرف السلطات ، دون توفير الحاجات الأساسية للأفراد ، والعجز عن التكفل بأصحاب المهن الحرة ، وضبط ارتفاع الأسعار من شأن هذا كله أن يؤدي إلى حركات احتجاجية ضد قيود الحجر المفروضة على الحريات في ظل الحجر الشامل المستمر وتدهور الأوضاع المعيشية [4].

[1]–الدستور الجزائري ، المادة 34 .

[2]–الدستور الجزائري ، المادة 66 .

[3]–الدستور الجزائري ، المادة 61

[4]–سرور طالبي ، تقييد الحق في التنقل في ظل الحجر الصحي ، سلسلة أعمال المؤتمرات ، المؤتمر الدولي المحكم حول الحجر الصحي التداعيات والحلول ، العام التاسع ، العدد ، 31 ، (عدد خاص) ، طرابلس ، لبنان ، 2021،ص 27 .

– ثانياً :– تقييد الحق في التعليم .

تنص المادة 65 من الدستور على أنه تضمن الدولة الحق في التعليم ، وأنها ملزمة بتمكين كافة الأفراد من هذا الحق على قدر المساواة دون تمييز ، وتسهر باستمرار على تحسين جودته و مجانيته بالنسبة لبعض الأطوار التعليمية ، غير أن المخاوف التي أثارها فيروس كـــورونا

حتّم على الدولة تعليق الدراسة في كافة الأطوار والمؤسسات التعليمية ومؤسسات التعليم العالي ، والتكوين المهني ، تفاديا لتفاقم الوضع الوبائي الصحي ، واعتماد نظام التعليم عن بُعد [1]، تفعيلاً لإجراءات التباعد الاجتماعي المفروض بسبب الوضعية الوبائية .

الفرع الثاني : تأثير التدابير الاستثنائية على الحريات العامة .

– أولاً :– تقييد حرية التنقل .

يعتبر الحق في التنقل من الحقوق الفردية التي تعترف المواثيق الدولية والإقليمية بها وتضمنها الدساتير، وليس لأحدٍ أن يحُد هذا الحق أو يمنعه [2]، لكن وعلى إثر إعلان وباء كورونا جائحةً عالميةً بادرت الدول إلى إقرار عدت إجراءات بهدف السيطرة على الوباء وتجنب انتشار العدوى فقامت بـ :

–غلق مجالها الجوي كإجراء وقائي احترازي أولي ، في ظل عدم اكتشاف لقاح للفيروس.

– تعليق جميع الرحلات الجوية [3].

– فرض الحجر الصحي لفئة المسافرين الوافدين من المناطق الموبؤة أو المخالطين للمصابين .

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 09 .

[2]–الدستور الجزائري ، المادة 49 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ، المادة 03 .

وفي مرحلة لاحقة تم فرض أنظمة الحجر (المنزلي ، الصحي)كإجراءات احترازية وقائية تقيّد حركة الأفراد وتمنع تنقلاتهم غير المبررة [1] ، واعتبرته أغلب الدول بالإجراء الأكثر فعالية لإحتواء هذا الوباء والحد منه .

– ثانياً :- تقييد الحرية في التجمع والاجتماع .

لقد أسس الدستور لهذا الحق بالنص على أنه معترف به ومضمون ، إلا أنه ونظراً لعدة اعتبارات يمكن للسلطة أن تورد قيوداً على هذا الحق ، حفاظاً على أمن المواطن ، والنظام العام ومن ثمة الحفاظ على كيان الدولة [2].

بهذا فحرية الاجتماع و التجمع والتظاهر السلمي مضمونة للمواطن في إطار القوانين [3]، لكن ونظراً لخطورة وباء فيروس كورونا وما تميز به من سهولة وسرعة انتقال العدوى ، بمجرد التماس والاحتكاك الجسدي بين الأفراد ، تم تقييد وحظر هذه الحقوق حمايةً للصحة العامة للأفراد ، فجاءت التدابير المقيّدة للحركة والمنظمة للأنشطة وتدابير الحجر لتفرض إجراءات التباعد الأمني تفادياً لأي شكلٍ من أشكال التجمع أو التجمهر حيث تم منع أي تجمع لأكثر من شخصين ، و حظر كل التجمعات مهما كان نوعها [4] ، حتى تلك الاجتماعات والتجمعات والجمعيات العامة التي تنظمها الإدارات والمؤسسات والهيئات الرسمية ، كما تم تعليق نشاطات النقل بكافة أنواعه وغلق المحلات ومختلف فضاءات الترفيه والتسلية تحقيقاً لهذا الغرض و تعزيزا لهذا الإجراء .

[1]–سرور طالبي ،المرجع السابق،ص 20

[2]–روشو خالد ، التوازن بين ممارسة الحريات ومقاربة حفظ النظام العام ، الدستور الجزائري 2016 أنموذجاً ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية المركز الجامعي تيسمسيلت ، المجلد 04 ، العدد ، 01 ، (عدد خاص) ، طرابلس ، لبنان ، 2019،ص 328 .

[3]–الدستور الجزائري ، المادة 61 .

[4] – المرسوم التنفيذي رقم 314/20 ، المادة 08 ، والمادة 09

المبحث الثاني : آليات الرقابة على أعمال الوالي في ظل جائحة كورونا

يتمتع الوالي في ظل الظروف العادية بصلاحياتٍ واسعةٍ في مجال الضبط الإداري باعتباره القائم بمسؤوليات حفظ النظام العام بجميع عناصره ، تزيد هذه الصلاحيات وتتسع ، ويتسع معها مجال السلطة التقديرية للوالي في ظل الظروف والأوضاع الاستثنائية ، تبعاً لما تتطلبه مقتضيات ذلك الوضع وضرورات حفظ النظام العام عموماً .

بالرغم من التسليم بهذه السلطات والصلاحيات الممنوحة للوالي لتنظيم أنشطة الأفراد وتقييد حرياتهم ، فإن الأعمال و القرارات الصادرة التي تصدر عنه تظل خاضعةٌ للرقابة السياسية من طرف السلطات المركزية للدولة من جهة أولى ،كما لا تعفى من أنْ يبسط القضاء رقابته عليها كنوعٍ آخر للرقابة ، للتأكد من مشروعيتها وأنَّ ما أُتُخذ من إجراءاتٍ كان ضرورياً ولازماً لحفظ النظام العام ، وإدراك مدى تناسب الإجراءات المتخذة من طرف الوالي قياساً مع حجم التقييد المضروب على الحريات .

وبهذا تبقى هذه الأنواعٍ من الرقابة ،كضمانةٍ هامة وأساسية يتمسك بها الأفراد في مواجهة تلك السلطات لحماية الحقوق والحريات، ذلك ما سنتناوله في هذا المبحث الذي يتضمن مطلبين

- المطلب الأول : الرقابة السياسية على أعمال الوالي (رقابة السلطات المركزية) .
- المطلب الثاني : الرقابة القضائية على قرارات الوالي .

المطلب الأول :الرقابة السياسية على أعمال الوالي (رقابة السلطات المركزية) .

مظاهر هذا النوع من الرقابة نجدها في قوانين متفرقة تنظم علاقة الوالي بالسلطات المركزية ، إذ يعهد إليه في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة ، تنشيط وتنسيق ومراقبة نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ، باعتباره مثلاً للدولة على المستوى الولاية ومفوضاً عن الحكومة [1].

الفرع الأول :رقابة رئيس الجمهورية .

رغم عدم وجود علاقة وظيفية مباشرة بين الوالي وريس الجمهورية إلاَّ أنَّه يخضع لسلطته ، باعتبار رئيس الجمهورية يتولى حسب الاختصاصات الدستورية الممنوحة له سلطة تعيين الوالي وإنهاء مهام[2].

و يأتي رئيس الجمهورية على رأس الجهاز التنفيذي ، ويمارس صلاحياته التنفيذية عن طريق الحكومة ، التي تتولى مهمة تنفيذ البرنامج الرئاسي ، ومن حيث الرقابة على عمل الولاة يمارس رئيس الجمهورية هذا الدور من خلال الإشراف على اللقاءات الدورية لاجتماع الحكومة مع الولاة ، الذي يناقش مدى تنفيذ سياسات الدولة في مختلف القطاعات على المستوى المحلي ، واقتراح الحلول التي تعوق التنفيذ ، وفي هذا المجال الوالي ملزم بحكم وظيفته بإرسال التقارير الدورية والسنوية عن الوضع على مستوى الولاية ، والتي تعكس حسن إدارته وتنفيذه للمهام الموكلة إليه بكفاءةٍ واقتدار .

يفتح الوضع الاستثنائي المتعلق بمسائل حفظ النظام العام على مستوى الولاية ، أياً كان نوعه فوضى ، أو اضطراب ، أو أي تهديد أو إخلال بالنظام العام ،قناة تواصل مباشر مع المصالح المركزية قصد إطلاعها على حيثيات الأوضاع ، يجسد ذلك لجان المداومة الدائمة ،

[1]–القانون رقم 07/12 ، المادة 110

[2]–الدستور الجزائري ، المادة 92

وخلايا اليقظة التي تشكل خصيصاً لمتابعة أية وضعية صعبة تستدعي التدخل ، لاقتراح الحلول المناسبة ووسائل التدخل ، وهو ملزم بالعمل وفقاً لتوجيهات المصالح المركزية ، كما في جائحة كورونا – كوفيد– 19 .

الفرع الثاني : رقابة وزير الداخلية .

يُعِد وزير الداخلية ويقترح في إطار السياسة العامة للحكومة عناصر السياسة الوطنية ويتولى متابعة ومراقبة تطبيقها[1] ، لأنه مطالب بعرض نتائج أعماله على الوزير الأول في اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء ، من خلال التقارير التي ترفع إليه من قبل الولاة ، حيث الوالي كمسؤول يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية .

وزير الداخلية وبالنظر للصلاحيات الواسعة المناط به لا سيما ما اتصل منها مباشرة بحياة الأفراد ، يباشرها الوالي على المستوى المحلي ويطلع الوزير بالوضعية العامة على مستوى الولاية ، بالإضافة إلى التقارير الأمنية الدورية التي ترفع بشكل دوري للوزير [2]، ففي المسائل المرتبطة بالنظام العام ، يسهر وزير الداخلية ووفقاً لتوجيهاته على احترام القوانين في كل المسائل المتعلقة بحفظ النظام العام ، ويتولى اقتراح على السلطات المحلية أي تدبير ذي طابع تنظيمي يتعلق بهذه المجالات بما يدعم استقرار الدولة ووحدتها ، كما يراقب قرارات الهيئات المحلية ويشجع أي إجراء قانوني أو تنظيمي من شأنه أن يسهل إيجاد حلول للمشاكل المحلية [3].

الفرع الثالث : رقابة الحكومة .

يقوم الوزير برسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة[4]، ويسهر على حسن تنفيذها ، بما يعهد به من تعليمات وتوجيهات للوحدات الإدارية المحلية التابعة لوزارته .

---

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 331/18المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1440 الموافق ل 22 ديسمبر 2018 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ج ر، العدد 77 ، الصادرة في 23 ديسمبر 2018 ، المادة 01 .

[2]– المرسوم رقم 373/83 ، المادة 22 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 331/18 ، المادة 12 .

[4]– عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الرابعة ، الجزائر ، 2017 ص ، 204 .

وفي هـذا الإطـار ترسـل إلى الـوالي لتمكينـه مـن ضـمان التنفيـذ و المتابعـة ، المناشـير والتعليمـات ، والتوجيهـات ، وغيرهـا مـن المراسـلات ذات الصـلة بالجماعـات المحليـة [1]، لتعزيـز تنسيق النشـاط الحكومي على المستوى المحلي ، قصـد ضـمان العمـل في إطـار السياسـة العامـة للدولة ، فالوالي يعمل بالتوجيهات الحكومية .

ولهذا الغرض يُنشأ تحت سلطة الوالي مجلس تنفيذي للولاية يكلف بضمان تنفيذ قرارات الحكومـة ومتابعتهـا [2]، ويلـزم أعضـاء المجلـس أن يبلغـوا الـوالي بكـل المعلومـات أو التقـارير أو الدراسات أو الإحصائيات الضرورية ، وهو بدوره يقوم بإرسال تقارير تقييمية كل ثلاثة أشهر إلى كل وزير عن الوضعية العامة للقطاع التابع له [3].

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على قرارات وأعمال الوالي .

تعتبر الحريات العامة من أهمِّ الميادين التي تمارس فيها الإدارة سلطتها التقديرية المتعلقة بحفظ النظام العام [4]، لا سيما في ظل الظروف الاستثنائية ، و التي مثَّلَ الوضع الوبائي لفيروس كورونـا (كوفيـد 19) إحـداها ، حيـث مـن المسـلم بـه تمكـين الإدارة مـن التحـرر مـن قواعـد المشروعية بالقـدر الـلازم لمواجهـة تلك الظروف ، هـذا التحرر قـد يكـون نتيجـة قـوانين صـدرت خصيصاً لهذا الغرض ، لتمنح الإدارة صلاحياتٍ واسعةٍ للمحافظة على النظام العام ، فهي تتحرر من قواعد المشروعية بالقدر الذي تخوّله تلك النصوص ، وحينئذٍ يكون التحرر بإذن المشرع نفسه مما يجعل هذا الخروج عن هذه القواعد مشروعاً في حدِّ ذاته ، إذا ما تم وفقاً لأحكام تلك التشريعات ، وحتى لا تحيد الإدارة عن أهداف المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام ، فيما تفرضه من قيود [5] فتلتزم الإدارة بأن :-

- تظل السلطات المخولة مقصورة على هذه الظروف وحدها ، وبالقدر الضروري لمواجهتها .

---

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 54/22 ، السابق الذكر ، المادة 13 .

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 54/22 ، السابق الذكر ، المادة 02 .

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 54/22 ، السابق الذكر ، المادة 15 .

[4]– خليفي محمد ، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة ، دراسة مقارنة ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، سنة 2015 /2016 ص 285

[5]– سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 90 .

- إلتزام الإدارة بالتعويض عن إجراءاتها التي تتخذها على هذا الأساس .

- خضوع السلطات لرقابة القضاء .

إذاً وتطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يمثل أحد المبادئ الرئيسية لقيام الدولة القانونية ، تظلُّ الأعمال الإدارية وخاصةً القرارات الصادرة عن السلطة التقديرية للإدارة تخضع للرقابة القضائية إلغاءاً وتفسيراً وتعويضاً وفحصاً للشرعية [1]، فهي التي تجسِّد المظهر العملي الفعَّال لضمان عدم خروج الإدارة عن مبدأ المشروعية ، وصمامُ أمانٍ لحماية حقوق وحريات الأفراد ، ذلك ما سنتناوله في هذا المطلب .

الفرع الأول: رقابةُ فحصِ الشرعية وتقدير الملائمة.

ظلّتِ الأعمال الصادرةُ عنِ الإدارةِ تحقيقاً للمصلحة العامة ، وحمايةً للنظامِ العام في ظلِّ الظروف الاستثنائية بمنأى عن رقابة القضاء في السابق[2] ، إلى أنْ أصبح يراقب الوقائع المادية والتكييف القانوني لتلك الوقائع من حيث ضرورة وحتمية الإجراء الذي قامت به السلطة الإدارية لحفظ النظام العام ، حتى لا يبلغ حدَّ الانحراف أو التعسف، وحرصاً على تحقيق أعلى درجات الفعالية في الرقابة على أعمال الإدارة لضمان التوازن الدقيق في نشاط الإدارة بين حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد ومقتضيات حفظ النظام العام في ظل الظروف المتغيرة ، تظلُّ الرقابة القضائية بمختلف أنواعها إحدى ضمانات حفظ الحقوق والحريات من خلال : -

أولاً : رقابة فحص الشرعية .

يبحث القاضي من خلال هذا الإجراء فحص القرار الإداري المعروض أمامه للحكم بمشروعيته إذا توفرت فيه الشروط القانونية المتمثلة في أركان القرار الإداري من سبب ، واختصاص ، ومحل ، وشكل ، وإجراءات ، وغاية ، في صحتها وسلامتها من العيوب ،

[1]- د . عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 142 .

[2]– خليفي محمد ، المرجع السابق ص 224.

فيحكم بمشروعية القرار الإداري [1]، ويصدره في شكل قرارٍ قضائيٍ نهائيٍ حائزٍ لقوة الشيء المقضيِّ به .

وإذا لاحظ القاضي عيباً من العيوب التي تتعلَّقُ بمشروعية القرارِ الإداري في أركانه وكان مخالفاً للقواعد القانونية حكم بعدم مشروعية ذلك القرار بموجب حكم قضائي ، ولا تؤدي النتيجة المتوصل إليها بعدم مشروعية قرارٍ إداريٍ إلى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وإعدام آثارها القانونية من الوجـــود ، وإنما تتوقف آثار وفعالية هذا النوع من الرقابـة عند حدِّ الحكـــم بمشروعية القرار المطعون فيه من عدمها ، فإذا حُكِم بعدم مشروعية قرار ضبطي إداري أدَّى ذلك إلى تحريك كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض [2].

فإذا تحقق الظرف الاستثنائي كما يجسد ذلك وباء كورونا ، فإنَّ ما يخرج من قرارات الوالي عن حدود المشروعية في الظروف العادية بوصفه غير مشروع ، يُعَدُّ مشروعاً في ظل الظروف الاستثنائية ، وبالتالي فإنَّ القاضي يبحث في رقابته تحقق الظرف الاستثنائي الذي يبيح للوالي الخروج عن حدود المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية ، لكون الوسائل التي بيده لا تمكنه من مجابهة الخطر لعدم كفايتها ، أوْ أنَّ التزامها من شأنه أنْ يُعرِّض المصلحة العامة للخطر ، وبالتالي فإنَّ خروجه يُعدُّ أمراً قانونياً وشرعياً في إطار الشرعية الاستثنائية .

وكمرحلةٍ ثانية بعد التأكد من قيام الظرف الاستثنائي ، يبحث مدى التلازم والتناسب بين الإجراءات المتخذة من طرف الوالي ومقتضيات ذلك الظرف ، فالقاضي في هذه المرحلة يراقب قرارات الوالي من حيث أسبابها والغايات التي يرمي إليها من اتخاذها ، وهذا لا يتوفر في الرقابة الخارجية المتعلقة بالشكل والإجراءات والاختصاص ، وعليه يمكن القول أنَّ الظروف الاستثنائية تُحوِّلُ القاضي من قاضي مشروعية إلى قاضي مُلائمة [3].

---

[1]– عمر بوجادي ، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ،كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2011 ، ص 296

[2]–فاطمة لحيمر ، الرقابة على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري ، مذكر تخرج لاستكمال متطلبات شهادة الماستر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الشهيد حمه لخضر ، سنة 2018/2017 ، ص 63 .

[3]–فاطمة لحيمر ، المرجع نفسه ، ص 64 و 65 .

ثانياً : رقابة تقدير الملائمة .

إذا كان الأصل أن تقف رقابة القضاء على قرارات السلطة الإدارية عند حدِّ التحقق من الوجود المادي للوقائع التي اتخذتها السلطة أساساً لقرارها ، والتكييف القانوني لهذه الوقائع دون أن يتعد ذلك إلى مراجعة الإدارة في تقديرها ، بالبحث عن أهمية أو خطورة السبب وتقدير مدى " التناسب " بينه وبين الإجراء المتخذ[1]، لم يَعُد دور القاضي الإداري مقتصراً على مراقبة ذلك فقط ، وإنَّما أمتدَّ أيضاً لمراقبة مدى ملائمة التدابير الضبطية للظروف والوقائع التي دعت إلى اتخاذ القرار ، ومن أهمِّ عناصر الملائمة إلى جانب تقدير وجوب التدخل أو الامتناع عنه ، واختيار وقت التدخل وتقرير الإجراء الضبطي الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب [2].

من المبادئ الحديثة التي يستخدمها القضاء الإداري في رقابته على قرارات الإدارة التقديرية " رقابة التناسب " في القرار الإداري [3]، وهو منهجية قضائية ابتدعتها المحكمة الإدارية العليا في بروسيا في القرن التاسع عشر ، في شكل اختبار مزدوج للملائمة والضرورة [4].

حيث يعرف بأنه (السلوك الذي تلتزم بموجبه الإدارة ألاّ تفرض على الأفراد أعباء أو أضرار أكثر مما تتطلبه مهمة المحافظة على المصلحة العامة المراد تحقيقها) [5].

ويتحقق هذا المبدأ بتوافق الإجراء الضبطي المتخذ من طرف الإدارة مع سبب القرار الإداري ، فلا يكفي أن تؤدي الإجراءات والقيود المفروضة على الأفراد لوظيفتها الحمائية ، بل لابد بأن تكون التدابير التقييدية ضرورية لحمايتها ، ويكون الإجراء العام المقيد للحق ضرورياً إذا لم يكن بوسع المشرع أن يختار وسيلةٌ أُخرى لها نفس القدر من الفعالية وتنتهك الحقوق

[1]– خليفي محمد ، المرجع السابق ، ص 201 .

[2]–كريمة جابر ، سلطة الوالي في مجال الضبط الإداري ، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة محمد خيضر ، جامعة بسكرة ، 2015/2014 ، ص 67

[3]– مايا محمد نزار ابو دان ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ، دراسة مقارنة فرنسا ، مصر ، لبنان ، المؤسسة الحدثة للكتاب لبنان ، طبعة أولى 2001 ، ص 09 .

[4]– خالد الماجري ، ضوابط الحقوق والحريات ، تعليق على الفصل 49 من الدستور التونسي ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، 2017 ، ص 96 .

[5]– مايا محمد نزار ابو دان ، ،المرجع نفسه ، ص 10 .

الأساسية بشكلٍ أقلَّ، أوْ لا تنتهِكُها على الإطلاق ، أي أن تكون أقلَّ الوسائل تدخلاً مقارنةً بغيرها من الوسائل التي يمكن أنْ تُحقق النتيجة المنشودة[1] .

و يكفي للحكم على شرعية الإجراءات والتدابير المقيدة للحقوق والحريات أنْ تستجيب إلى المعايير التالية :-

- ثبوت قيام حالة الضرورة التي تستوجب تقييد الحريات .

- تقدير جسامة الاضطراب أو الخلل الذي يلحق بالنظام العام لتقرير الإجراء الضبطي بالقدر الذي يستوجب التدخل[2].

- شرط التناسب بتقدير مدى موازنة الإجراء الضبطي بحجم التقييد المضروب على الحريات .

-عدم المساس بجوهر الحق ، وهو القدر الذي لا يمكن بأي حالٍ من الأحوال أنْ تطاله الانتهاكات بالتقييد بأي مبرر ، إلى حدِّ أنْ يُفقد ذلك الحق .

الفرع الثاني :رقابة الإلغـــاء .

تمثل دعوى الإلغاء الطريق القضائي لمراقبة مشروعية القرارات الإدارية التنفيذية ، وهي الوسيلة الناجعة لتأمين احترام مبدأ سيادة القانون[3] ، ومنع الإدارة من التعسف في ممارسة اختصاصاتها باعتبارها الدعوى الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ، ترفع بناءاً على طلب ذوي الصفة والمصلحة أمام مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية ضد قرارٍ إداريٍ مشوبٍ بعيبٍ من عيوب عدم المشروعية[4] ،كعيب السبب ، أو عدم المشروعية ، أو عدم الاختصاص ، أو عيب مخالفة الشكل والإجراءات ، أو عيب الانحراف بالسلطة .

[1]– خالد الماجري ، المرجع نفسه ، ص 96 .

[2]– بالخير دراجي ، عادل زياد ، حدود سلطات الضبط الإداري على الحريات الفردية ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 10 ، العدد 02 ، جامعة الوادي ، سبتمبر 2019 ، ص 1431 .

[3]– عبد الله طلبة ، المرجع السابق ، ص 190 .

[4]– عبد الله طلبة ، المرجع نفسه ، ص 188 .

ويتجه دور القاضي الإداري في ممارسة الرقابة في بحث أوجه الإلغاء التي يمكن أن تطال أحد أركان القرار الإداري في صورة الرقابة الداخلية أو الخارجية للقرار المشوب بأحد العيوب .

أولاً : الرقابة على عدم المشروعية الخارجية .

تشمل الرقابة الخارجية على قرارات الضبط الإداري عيب عدم الاختصاص ، وعيب مخالفة الشكل والإجراءات .

01 – عيب عدم الاختصاص : – يعرف بأنَّه " إنعدام القدرة والأهلية أو الصفة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين باسم ولحساب الإدارة العامة بصفةٍ شرعيةٍ "، وهو أقدم وأوَّلُ سبب من أسباب إلغاء القرارات الإدارية ، ويتَّخِذُ عدة صور ومظاهر ، فقد يكون عيب عدم الاختصاص شخصياً ، وقد يكون زمانياً أو مكانياً أو موضوعياً [1]، ويميز الفقه والقضاء بين صورتين من صور عيب عدم الاختصاص من حيث كون العيب جسيماً أو بسيطاً ، فيوصف بأنَّه جسيما عندما يكون في إحدى هذه الحالات :–

– عندما يقوم شخص عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام بممارسة اختصاص مقرر للإدارة ، فيكون القرار حينئذٍ منعدماً لا آثار يرتبها [2].

– حال اعتداء سلطة إدارية على سلطات سلطة إدارية أحرى كاعتداء سلطة إدارية مركزية على اختصاصات سلطة لامركزية والعكس ، أو كاعتداء وزير على سلطات وزير آخر [3].

– حال اعتداء إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية على اختصاصات الأخرى .

أمَّا عيب عدم الاختصاص البسيط فيقتصر العيب هنا على مخالفة قواعد الاختصاص في إطار الوظيفة الإدارية ، ولهذا فهو أقلُّ خطورةً ، ويتَّخِذ العيب في هذه الحالة صوراً أربعة : كعيب عدم الاختصاص المكاني أو الزماني أو الموضوعي أو الشخصي .

[1]– عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 192 .

[2]–فاطمة لحيمر، المرجع السابق ، ص 56 .

[3]– عمار عوابدي،المرجع السابق ، ص 192 .

02 – عيب مخالفة الشكل والإجراءات :- يعرف بأنَّه " عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية " [1]،فعادةً ما يفرض القانون على الإدارة عند الإفصاح عن إرادتها أنْ تُفرغ أعمالها وأن تصاغ في شكلٍ وقوالب معينة عند إصدار قرار معين ، فيتوجب على الإدارة احترام مجموع الشكليات والقوالب المطلوب توافرها قانوناً أو تنظيمياً ، كشكليات تسبيب القرارات وكتابة تاريخ إصداره والمصادقة والتوقيع عليه ، فعند إهمال هذه الشكليات ، أو عدم القيام بالإجراءات اللازمة لإصدار قرار معين أو احترام نظام معين .

فإذا صدر قرار إداري مخالف للإجراءات والشكليات الجوهرية المطلوب توافرها حكم القاضي بإلغائه [2].

ثانياً : الرقابة على عدم المشروعية الداخلية .

ويشمل هذا النوع من الرقابة على عيب مخالفة القانون وعيب إنعدام السبب وعيب الانحراف في استعمال السلطة .

01– عيب مخالفة القانون :- ويقصد به " خروج القرار الإداري عن أحكام ومبادئ قواعد القانون في مضمونه أو موضوعه أومحله عن أحكام ومبادئ وقواعد القانون في معناه العام والواسع "[3]، ويعتبر هذا النوع من الرقابة أحدُ أهمِّ أوجه الإلغاء إنْ لم يكن أهمها على الإطلاق ، فرقابته موضوعية تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام ، وعلى هذا الأساس وجب أن تكون القرارات الإدارية مطابقة لجميع التشريعات والقوانين واللوائح وغيرها ، ويتجلى هذا العيب في صورة :

- المخالفة الصريحة والواضحة لأحكام ومبادئ وقواعد قانونية.

- الخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيقه .

[1]– عبد الله طلبة ،المرجع السابق ، ص 273 .

[2]- عمار عوابدي ،المرجع نفسه ، ص 194 .

[3]- عمار عوابدي ،المرجع السابق ، ص 194

02 – عيب انعدام السبب :- ويقصد بذلك إنعدام الوقائع المادية أو القانونية أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها ، حيث يستلزم مبدأ المشروعية أنْ تستند القرارات الإدارية إلى وقائع مادية أو قانونية تبرر سلوك الإدارة لاتخاذ ذلك القرار أو التدخل ، وتتجه رقابة القاضي الإداري في هذا إلى :-التحقق من حدوث الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار القرار أو اللائحة المطعون فيها [1]، فيفقد القرار الإداري أساسه إذا كان مستنداً إلى وقائع غير صحيحةٍ من الناحية المادية [2].

هذا وإلى جانب تَحَقُّق الوجود الفعلي للوقائع ، فإنَّ قرار الإدارة يكون قابلاً للإلغاء نتيجة التكييف القانوني غير الصحيح لتلك الوقائع ، بعدم تنزيل الوقائع المادية تنزيلاً يتوافق منع النص القانوني ، لسوءِ تقديرٍ أو سوءِ فهمٍ أو توهمٍ خاطئ في إعمال للنص ، ونعني بالتكييف القانوني " إنزال حالة واقعية معينة على فكرة قانونية "[3].

03:- عيب الانحراف في استعمال السلطة :- هو ليس عيب إساءة استعمال السلطة ، وليس المقصود منه التعسف في استعمالها ، بل يدل مضمونه على عيب الغاية أو الهدف في القرار الإداري ،ويتحقق عندما تستهدف السلطة الإدارية مصدرة القرار غرضاً أو أغراضاً غير تلك التي منحت من أجلها سلطة إصدار القرار [4]، ويعتبر هذا العيب أحدثُ حالةٍ في حالاتِ الحكمِ بإلغاء القرارات الإدارية لعدم المشروعية ، وهو أدَقُّ عيبٍ ، حيث تتوجه رقابة المشروعية في هذا العيب إلى بحث بواعث الإدارة الخفية وراء اتخاذ قراراتها[5].

-الحالة العامة لعيب الانحراف في استعمال السلطة تثبت حينما تستهدف سلطةٌ إداريةٌ مختصةٌ باستعمال سلطتها في اتخاذ قرارٍ إداري لتحقيق أغراض غريبة بعيدة تماماً عن أغراض

[1] عبد الله طلبة ، المرجع السابق ، ص 288 .

[2] –يامة ابراهيم ، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2015/2014 ، ص 281 .

[3] –يامة ابراهيم ، المرجع نفسه ، ص 282 .

[4] – عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 194 .

[5] – عبد الله طلبة ، المرجع السابق ، ص 293 .

المصلحة العامة في مفهوم القانون الإداري[1]، ولا تمت بصلةٍ للصالح العام ،كأن تستهدف تحت غطاء حفظ النظام العام الانتقام أو أغراض سياسية كقمع المعارضة وغيرها .

– الحالة الثانية لعيب الانحراف في استعمال السلطةهي أن تستهدف سلطةٌ إداريةٌ مختصةٌ هدفاً من أهداف المصلحة العامة ، ولكن ليس هو الهدف الذي من أجله منحت السلطة ، أو ليس هو الهدف المحدد لها ، وبهذا تكون قد حادت عن الأهداف المخصصة لها .

وعملاً بقاعدة تخصيص الأهداف لا يجوز للإدارة ممثلة في الوالي أن تحيد فيما تفرضه من إجراءات وتدابير للوقاية من فيروس كورونا عن هدف الحفاظ على الصحة العامة و حفظ النظام العام ، في ظل اتساع سلطاتها خلال هذا الظرف الاستثنائي ، فيجب ألاَّ يكون الحظر أو المنع للحريات مطلقاً كما سبق بيانه ، لأنفي ذلك إلغاءاً ومصادرةً للحرية الذي هو من اختصاص المشرع وليس سلطة الضبط[2]، وأنْ يكون طلب الإذن المسبق أو رفض منح التراخيص مؤسساً بقانون ، ولا يخضع لأي اعتبارات غير القواعد والمبادئ القانونية العامة ، بعيداً عن المحاباة أو ما شابه ،وكذلك الشأن بالنسبة للإخطار و تنظيم الأنشطة كتنظيم نشاط النقل ، وحرية التظاهر ، والاجتماع ، و التجمع فلا يجب إخضاعها إلاَّ للقيود الواردة في القوانين المنظمة لها ، وإلاَّ عُدَّت تصرفاتها غير مشروعة وبالتالي فإنَّ قراراتها تكون محلاً للطعن بالإلغاء .

ورغم كون قضاء لإلغاء أداةٌ فعَّالةٌ لرقابة مدى مشروعية أعمال الضبط الإداري، تجسيدًا لمبدأ سيادة القانون وحماية لحقوق وحريات الأفراد ،إلا أنها لا توفر الحماية الكافية أو الكاملة ، لأن غاية ما تنتهي إليه هو إلغاء القرار الإداري دون أن تجبر أو تُعّوض ما قد يترتب عن تصرفات الإدارة من أضرار .

[1]– عمار عوابدي ، المرجع نفسه ، ص 197 .

[2]–يامة ابراهيم ، المرجع السابق ، ص 145 .

الفرع الثالث :رقابة التعويض والمسؤولية .

إذا كانت القاعدة الغالبة في القضاء الإداري ما تزال تمنع قاضي الإلغاء من التعرض إلى الجوانب التقديرية في القرارات الإدارية ، باعتبار أنَّ دوره ينحصر في التحقق من شرعية القرار المطعون فيه ، فإذا ما تأكد من عدم مشروعيته فإنَّ الحكم الوحيد الذي يستطيع أنْ يصدره هو إلغاء القرار المطعون فيه [1]، فإنَّ التوجه الحديث في القضاء قد مدَّ رقابته ولو نسبياً على ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية وأقرَّ بمسؤولية الإدارة عمَّا تتخذه من إجراءاتٍ [2]،ووضع في يد الأفراد وسيلة أخرى مكملة لرقابة المشروعية صيانةً لحقوقهم ، هي دعوى التعويض أو ما يسمى بدعوى القضاء الكامل .

تسمح دعوى المسؤولية أو دعوى القضاء الكامل للقاضي من بسط رقابة القضاء على مختلف الأعمال الصادرة عن الإدارة ، إذْ تُعَرَّفُ هذه المسؤولية بأنَّها " حالةٌ قانونيةٌ تضع الدولة أو المؤسسات العامة فيها ملزمة بالتعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها للغير من جراءِ أفعالٍ مشروعةٍ أو غير مشروعةٍ على أساس الخطأ الإداري أو على أساس المخاطر "[3].

وعلى هذا استقر العمل تشريعاً وفقهاً و قضاءاً ، على مساءلة السلطة الإدارية العامة عمَّا تقوم به من أعمال ، إذْ يكفي أنْ تتوفر الشروط الخاصة المطلوبة لقيام الظرف الاستثنائي، إضافةً للشروط العامة المطلوب توافرها لقيام مسؤولية الإدارة إمَّا على أساس الخطأ ،كقيام الخطأ وضرورة وجود الضرر وعلاقة السببية بينهما ، وإمَّا على أساس المخاطر فلا يشترط لقيامها توفر ركن الخطأ بل قد تنفذ الإدارة أعمالاً قانونية أو مادية مشروعةً وبدون خطأ إلا

أنَّها تُلْحِقُ أضراراً بالأفراد فيكفي ثبوت الضرر وقيام علاقة السببية بينه وبين نشاطات السلطة الإدارية ، فمتى كانت هذه الأعمال مسببة لأضرار جاز مخاصمتها قضاءاً عن طريق

[1]– عبد الله طلبة ، المرجع السابق ، ص 301 .

[2]– سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 72 .

[3]– قيس إبراهيم رمضان، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، دراسة مقارنة بين القانونين الكويتي والأردني ، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون ، عمادة الدراسات العليا ، جامعة آل البيت ، الكويت ، 2018 ، ص 05

دعوى التعويض[1] ، غير أنَّه في ظلَّ الظروف الاستثنائية يشترط لقيام المسؤولية الإدارية بالتعويض ، أن ترتكب الإدارة خطأً أو ضرراً استثنائياً جسيماً ، يرقى إلى مرتبة التعسف وسوء القصد ، ولا يكفي لقيامها مجرد الخطأ العادي الكافي للظروف العادية [2]، كأن تصل الإدارة في حال لجوئها إلى القسوة في معاملة الجماهير إلى شبه المشاركة في القتل [3].

فتقوم مسؤولية الوالي بالتعويض فيما لو تراخى أو تعجَّل في اتخاذ قرارٍ و ترتب على ذلك ضرر ، بالرغم من حريته في تقدير الوقت المناسب للتدخل واتخاذ القرار ، وكما لو تقاعس الوالي في فرض التدابير الوقائية اللازمة للوقاية من وباء فيروس كورونا وأدَّى ذلك إلى أضرار مست الصحة العامة للمواطنين .

– وتقوم مسؤوليته بالتعويض أيضاً لاتخاذه بعض القرارات غير الملائمة ، في إطار تطبيق النصوص المتعلقة بإجراءات الوقاية من وباء كورونا ، وأدّت لأضرار خصوصا فيما تعلق بتطبيق إجراءات الغلق وتعليق الأنشطة ، أو كما لو اتخذ إجراءاتٍ عنيفةٍ لمنع اجتماعٍ أو منع تجمعٍ أو فرض إجراءاتٍ الحجر وتوقيع الجزاءات لمواجهة الوضع الاستثنائي أكثر مما يتطلبه الوضع .

هذا وقد أقر المشرع مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن تطبيق التدابير الوقائية بنص المادة 16 من المرسوم 70/20 المتضمن التدابير التكميلية للوقاية من وباء كورونا .

المطلب الثالث : تخفيف الرقابة على قرارات الوالي في الظروف الاستثنائية.

إنَّ القضاء ذهب إلى أبْعَدِ الحدود في التخفيف من الرقابة على القرارات الصادرة عن الإدارة إذا ما تحققت الظروف الاستثنائية ، إذْ الظروف الاستثنائية تبيح للإدارة ممثلة في الوالي على المستوى المحلي ولو مؤقتاً التَّحلُّلَ من قيود المشروعية العادية ، للاعتبارات التي تقتضيها مواجهة تلك الظروف من أجل حماية النظام العام ولو نتج عنها إهدارُ بعض الحريات [4]، كما قد يكشف التعامل الواقعي مع الوضع الوبائي عن النقص الذي يكتنف النصوص المنظمة لهذا

[1]– عمر بوجادي ، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ،كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2011 ، ص 161 .

[2]–محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص 240 .

[3]– عبد الله طلبة ، المرجع السابق ، ص 356 .

[4]–فاطمة لحيمر ، المرجع السابق ، ص 65 .

الظرف ، بعدم كفاية الإجراءات أو عدم استيعابها لكافة صور وأشكال التدخل المطلوبة من الوالي لحفظ النظام العام ، إذ الأساس الذي تستند عليه الإدارة هو القيام بواجبات السلطة الإدارية ، مما يجعل خروج السلطة هذا مبرراً .

وما تجدر الإشارة إليه فيهذا الصدد ،أنه في ظل الظروف الاستثنائية يجوز الخروج عن قواعد الاختصاص، وذلك على أساس أن القضاء الإداري سواء الفرنسي أو الجزائري سمح للإدارة باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية حتى ولوكان في ذلك خروج على حدود اختصاصاتها[1]، فبعض القرارات غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة ، وبالتالي يرفض إلغائها إذا كانت لازمة لتأمين النظام العام [2]،كما قد يرفض القضاء إلغاء قرارٍ معيبٍ من حيث الاختصاص رغم جسامته ، أو من حيث الموضوع كأنْ يتضمن قيوداً أكثر مما يُسمح به في الأحوال العادية ، كالتدابير المطبقة للوقاية من وباء كورونا وما تضمنته من تدابير كالحظر والمنع المؤقت لبعض الأنشطة أو التقييد للحريات أكثر من القدر المسموح به كحالات الحجر الكلي العام في بعض البلديات أو المناطق ، والغلق وغيرها .

[1]–يامة ابراهيم ، المرجع السابق ، ص 274 .

[2]– سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 88 و 89 .

خاتمة

خاتمة :

الوالي باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى الولاية ، ومفوضاً للحكومة ، ومسؤولاً عن حفظ النظام العام بعناصره الثلاث ، فهو مسؤول عن حماية الصحة العامة للمواطنين ، إذ يعتبر الحفاظ عليها إحدى أولويات الدول ،فالدولة تكفل الحق في الرعاية الصحية والوقاية من الأمراض المعدية والوبائية ، وتسهر على توفير شروط العلاج للأفراد ، وقد أدى الظهور المفاجئ والانتشار السريع لوباء فيروس كورونا وما نتج عنه من تهديد خطير للصحة العامة إلى تبني السلطات الإدارية لجملة من التدابير والإجراءات لمواجهة هذا الوباء ، تبعا لما يقتضيه الوضع الاستثنائي ، وتستلزمه متطلبات الضرورات العملية من سرعة التدخل وتوفير الحلول اللازمة والملائمة .

يتمتع الوالي في ظل الظروف العادية بصلاحيات واسعة في مجال الضبط الإداري ، تم توسيعها أكثر في ظل هذا الظرف الاستثنائي ، وهذا تحقيقاً لهدف أساسي وهو الحفاظ على الصحة العامة ، وتحقيقاً لهذا الغرض تم منح الوالي صلاحيات واسعة وسلطة تقديرية أوسع لاتخاذ أي إجراء يراه مناسباً للحد من هذا الوباء ، ولو أدى ذلك إلى فرض قيود على الحقوق و الحريات الأساسية التي يكفلها الدستور ، خروجاً عن المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية ، بهدف تمكينه من إيجاد الحلول المناسبة لمواجهة الحالات والأوضاع المستجدة ، وغير المتوقعة ، التي تمر بها الدولة في الأحوال التي يصعب فيها تطبيق مبدأ المشروعية ، وقصد إيجاد نطاق أوسع لتحركاته مع ضمان الحفاظ على القدر الضروري من الحريات والحقوق ، مستمداً شرعية ما يتخذه من إجراءات وتدابير استثنائية للحدِّ من تفشي هذا الوباء ، من مجموعة النصوص الدستورية والقانونية التي تقر بمسؤولية الدولة في ضمان سلامة صحة المواطنين من الأوبئة والأمراض المعدية.

من قبيل هذا نجد النصوص القانونية التي صدرت خصيصاً لمواجهة هذا الوباء ، حيث تم إصدار المرسوم 69/20 المؤرخ في 2020/03/21 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ،وكذا المرسوم 70/20 المؤرخ في 2020/03/24 الذي يحدد تدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، الذين أقرت السلطات.

بموجبهما جملة من التدابير الوقائية ، هذا ويمكن القول بأن سياسة المشرع الجزائري باقتصاره على إقرار تدابير إضافية في مجال الضبط الإداري ، لمواجهة وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ، تضاهي في فعاليتها تلك التدابير المتخذة في الدول التي تبنت إعلان حالة الطوارئ الصحية ، فبالرغم من عدم الإعلان الرسمي لحالة الطوارئ للأسباب القانونية والواقعية التي سبق ذكرها ، يمكن القول بأن جملة التدابير التي اعتمدت من قبل السلطات الضبطية مكنت وإلى حدٍ بعيد من تحقيق الأهداف المرجوة لضمان حفظ الصحة العمومية والنظام العام .

جدير بالذكر أنَّه على غرار الصلاحيات والسلطة التقديرية الواسعة المتاحة للوالي خلال الظرف الاستثنائي إلاَّ أنَّها تخضع للرقابة السياسية من طرف السلطات المركزية للدولة من جهة أولى ، كما لا تعفى من أنْ يبسط القضاء رقابته عليها كنوعٍ آخر للرقابة ، للتأكد من مشروعيتها وأنَّ ما أتُخذ من إجراءاتٍ كان ضرورياً ولازماً لحفظ النظام العام ، وإدراك مدى تناسب الإجراءات المتخذة من طرف الوالي قياساً مع حجم التقييد المضروب على الحريات .

وبهذا تبقى هذه الأنواعِ من الرقابة ، كضمانةٍ هامة وأساسية في مواجهة السلطات لحماية الحقوق والحريات .

* ومما سبق يتبين لنا من خلال هذه الدراسة أنَّه :

– يباح للوالي في ظل الظروف الاستثنائية التحرر من قواعد المشروعية بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف .

– ينبغي أن يستند هذا التحرر إلى قوانين تصدر خصيصاً لهذا الغرض ، ولتمنح الإدارة صلاحياتٍ واسعةٍ للمحافظة على النظام العام ، فهي تتحرر من قواعد المشروعية بالقدر الذي تخوِّله تلك النصوص ، وحينئذٍ يكون التحرر بإذن المشرع نفسه مما يجعل هذا الخروج عن هذه القواعد مشروعاً في حدِّ ذاته ، إذا ما تم وفقاً لأحكام تلك التشريعات

– يجب تظل السلطات المخولة للوالي مقصورة على هذه الظروف وحدها ، وبالقدر الضروري لمواجهتها .

– تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها للغير ، فيما تتخذه من إجراءاتٍ ،مشروعةٍ أو غير مشروعةٍ على أساس الخطأ الإداري أو على أساس المخاطر .

– تظل الرقابة القضائية ضمانةٍ هامة وأساسية لحماية الحقوق والحريات ، غير أنَّ الظروف الاستثنائية تجعل من الأعمال غير المشروعة في الظروف العادية أعمالاً مشروعة وبالتالي فهي لرقابة مخففة من طرف القضاء .

* و من خلال هذه الدراسة يمكن أن نقدم الاقتراحات التالية :

– يجب ألا تقتصر النصوص التنظيمية على إجراءات وضع القيود فقط بل ينبغي أن توفر تلك النصوص في حدَّ ذاتها جملة من ضمانات التوازن بين مقتضيات التقييد والأساس الذي يبرر تحديد الإجراء المتبع لحفظ النظام العام .

– يجب أن لا تؤدي الإجراءات الضبطية إلى المنع المطلق للحريات ، أي ألاَّ تمس بجوهر الحق ،إلى حدِّ أنْ يُفقد ذلك الحق ، و إلاَّ عُدَّت تصرفاتها غير مشروعة وبالتالي فإنَّ قراراتها تكون محلاً للطعن بالإلغاء .

– يجب أن بتوافق الإجراء الضبطي المتخذ من طرف الإدارة مع سبب القرار الإداري ، فلا يكفي أن تؤدي الإجراءات والقيود المفروضة على الأفراد لوظيفتها الحمائية فقط ، بل لا بد ملائمة التدابير الضبطية للظروف والوقائع التي دعت إلى اتخاذ القرار .

– يجب تفعيل المخططات و البرامج الصحية الجهوية والوطنية والمحلية خصوصاً في إطار التدابير الصحية المتخذة لحماية الصحة في الأحوال والظروف العادية ، وتدعيم الهياكل الصحية المحلية بالأطقم والاختصاصات والموارد البشرية لتنفيذها . حسب ما جاء في الفصل السادس المادة 123 من القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة الصادر في 2018/08/29، قصد التكفل بصحة الأشخاص في الحالات الاستثنائية والكوارث.

– كما يجب تفعيل مخططات تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها .

- يجب تفعيل مخططات التدخل المتعلقة بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث التي جاءت في القانون رقم 20/04 المؤرخ في 13 ذي القعدة 1425 الموافق لـ 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث في اطار التنمية المستدامة ، والذي يعد من أهم القوانين في مجال الأمن الصحي الوقائي من الكوارث وتسيير الأزمات ، فهو يجسد منظومة شاملة تشرف عليها الدولة وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات المحلية ، والذي جاء بتعريف أوسع للخطر بأنَّه كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته ، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية أو بفعل نشاطات بشرية بما فيها الأخطار المتصلة بصحة الإنسان ، والأخطار التي لها علاقة بالتلوث والكوارث المترتبة عن التجمعات البشرية الكبيرة ، كما تضمن مجموعة الترتيبات والتدابير القانونية المتخذة من أجل ضمان الظروف المثلى للإعلام والإغاثة والإعانة والنجدة والأمن والمساعدة بالإضافة الى ترتيبات الأمن الاستراتيجي في إطار الإستراتيجية الوقائية .

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع :

أولاً : النصوص القانونية :

01- الدستور الجزائري ، مرسوم رئاسي 242/20 مؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري ، المصادق عليه بالاستفتاء الشعبي 01 نوفمبر 2020 ، في الجريدة الرسمية العدد 82 .

02- القانون رقم 11/10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، في الجريدة الرسمية العدد 37 .

03- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28ربيع الأول 1433 الموافق ل 21فبراير 2012 يتعلق بالولاية ، في الجريدة الرسمية العدد 12 .

04- القانون رقم 11/18، المؤرخ في 18 شوال 1439 الموافق ل 02 يونيو 2018 المتعلق بالصحة، في الجريدة الرسمية العدد 46.

05- المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 15 شعبان 1403 الموافق ل 28 ماي 1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ، في الجريدة الرسمية العدد 22 .

06- المرسوم الرئاسي 44/92 المؤرخ في 05 شعبان 1412 الموافق ل 09 فبراير 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، في الجريدة الرسمية العدد 10 .

07– المرسوم التنفيذي رقم 331/18 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1440 الموافق ل 22 ديسمبر 2018 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ج ر، العدد 77 ، الصادرة في 23 ديسمبر 2018 .

08 . المرسوم التنفيذي 69/20 المؤرخ في 26 رجب 1441 الموافق ل 21 مارس 2020 ، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، في الجريدة الرسمية العدد 15 .

09 . المرسوم التنفيذي 70/20 المؤرخ في 29 رجب 1441 الموافق ل 24 مارس 2020 ، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار فيروس وباء كورونا ومكافحته ، في الجريدة الرسمية العدد 16 .

10– المرسوم التنفيذي 150/20 المؤرخ في 28 ابريل 2020 ، يحدد مهام الفريق الصحي المتنقل المحدث لدى المؤسسات العمومية للصحة وتنظيمه وسيره ، ج ، ر ، ج ، ز، المؤرخة في 03 ماي 2020 ، العدد 26 .

11– المرسوم التنفيذي رقم 127/20 مؤرخ في 20 ماي 2020 يعدل المرسوم 70/20 المؤرخ في 24 مارس الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ،ج ، ر ، ج ، ز ، المؤرخ في 2020/05/11 ، العدد 30 .

12– المرسوم التنفيذي رقم 182/20 المؤرخ في 09 يوليو 2020 يتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار فيروس وباء كورونا ، (كوفيد 19) ومكافحته ، ج ، ر ، ج، ز ، العدد 39.

13– المرسوم التنفيذي رقم 238/20 مؤرخ في 12 محرم 1442 الموافق ل 31 غشت 2020 ، يتضمن تعزيز تدابير تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ،ج ، ر ، العدد 52 المؤرخ في 2020/09/02 .

14– المرسوم التنفيذي رقم 277/20 مؤرخ في 12 صفر 1442 الموافق لـ 30 سبتمبر 2020 يتضمن التدابير التكميلية لتخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته . ج ، ر ، ج ، ز ، العدد 85 .

15– المرسوم التنفيذي رقم 314/20 مؤرخ في 30 ربيع الأول 1442 الموافق لـ 16 نوفمبر 2020 يتضمن التدابير الإضافية لتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ،ج ، ر ، ج، ز ، العدد 68.

16– المرسوم التنفيذي رقم 480/20 مؤرخ في 30 نوفمبر 2021 يتضمن تمديد تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته ،ج ، ر ، ج ، ز ، المؤرخ في 2021/12/01 .

17– المرسوم التنفيذي رقم 54/22 المؤرخ في أول رجب 1443 الموافق ل 02 فبراير 2022 يتضمن إنشاء مجلس تنفيذي للولاية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره ، ج ، ر ، ج ، ز العدد 09 الصادرة في 03 فبراير 2022 .

18– القرار الولائي رقم 497 المؤرخ في 26 مارس 2020 ، الصادر عن والي ولاية أدرار ، المتضمن التفويض بالإمضاء للسادة الولاة المنتدبون (برج باجي مختار و تيميمون) ورؤساء الدوائر بالولاية لتسليم رخص الاستثنائية لتنقل المستخدمين لدواعي مهنية في الولايات المعنية بتدابير الحجر الصحي .

19– القرار الولائي رقم 02 مؤرخ في 03 جانفي 2021 الصادر عن والي ولاية أدرار ، المتضمن الترخيص بالإستئناف التدريجي والمراقب لأنشطة النقل العمومي والخاص على مستوى الولاية ، في إطار تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا.

ثانياً : الكتب :

01 – عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار هومه ، طبعة 2003 .

02– سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، 1957 ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، دار الفكر العربي ، طبعة أولى .

03– جورج قوديل ، بيار دلفولقيه ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001 .

04– محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري ،طبيعة التنظيم الإداري ، وظائف الإدارة العامة ، الموظفون العموميون ، أعمال الإدارة العامة ، امتيازات الإدارة العامة ،

أموال الإدارة العامة ، قسم القانون العام ،كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، طبعة 2012 .

05– ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، ذاتية القانون الإداري ، المركزية الإدارية ، الأموال العامة ، المرفق العام ، الضبط الإداري ،كلية الحقوق ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1996 .

06– مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، طبيعة القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، الضبط الإداري ، المرفق العام ، الوظيفة العامة ، الأموال العامة ، القرار الإداري ، العقود الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، طبعة ثالثة .

07– محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الحجار عنابة ، الجزائر ، 2013 .

08– مايا محمد نزار أبو دان ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ، دراسة مقارنة فرنسا ، مصر ، لبنان ، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان ، طبعة أولى ، سنة 2001 .

09– خالد الماجري ، ضوابط الحقوق والحريات ، تعليق على الفصل 49 من الدستور التونسي ، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ، 2017.

10– عبد الله طلبة ، القانون الإداري ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، القضاء الإداري ، المكتبة القانونية ، منشورات جامعة حلب ،كلية الحقوق ، مديرية الكتب للمطبوعات الجامعية ، طبعة ثانية .

11– علاء الدين عشي , مدخل للقانون الإداري , دار الهدى , عين مليلة , الجزائر , طبعة 2012 .

12– عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الرابعة ، 2017.

ثالثاً : رسائل ومذكرات :

01– خليفي محمد ، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة ، دراسة مقارنة ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، سنة 2015 /2016 .

02–يامة إبراهيم ، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، 2015/2014.

03 – مهند قاسم زعير ، السلطة التقديرية للإدارة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية ، دراسة مقارنة ، في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، جامعة النهرين ، العراق ، سنة 2014.

04– عمر بوجادي ، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2011 .

05– عبد المجيد غنيم عقشان المطيري ، سلطة الضبط الإداري وتطبيقاتها في دولة الكويت ، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على شهادة الماجستير ، قسم القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، الكويت ، 2011 .

06– قيس إبراهيم رمضان، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، دراسة مقارنة بين القانونين الكويتي والأردني ، رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون ، عمادة الدراسات العليا ، جامعة آل البيت ، الكويت ، 2018 .

07– كريمة جابر ، سلطة الوالي في مجال الضبط الإداري ، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2015/2014 .

08– فاطمة لحيمر ، الرقابة على قرارات الوالي في مجال الضبط الإداري ، مذكر تخرج لاستكمال متطلبات شهادة الماستر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الشهيد حمه لخضر ، سنة 2018/2017 .

رابعاً : المجلات والدوريات :

01 – مريم محفوظ ،عمر بوجادي ، توسيع صلاحيات الوالي في مجال المحافظة على الصحة العامة في ظل تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19) ،مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي ، المجلد 08 ،العدد 02 ، 2021 .

02–بوقرن توفيق ، الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال جائحة كورونا وتأثيرها علىا لحقوق و الحريات ،حوليات جامعة الجزائر 1 المجلد 34 ، (عدد خاص) القانون وجائحة كوفيد 19 .

03– محمد حسن جماع تمساح ، عبد العزيز آدم عبد الله بابكر ، مدى مشروعية إعلان حالة الطوارئ في السودان ،مجلة العلوم القانونية والاجتماعية ، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر،المجلد 04 ،العدد04 ، سنة 2019.

04– نادية أيت عبد المالك ، العلجة مناع ، التكييف القانوني للإجراءات المتخذة في مواجهة جائحة كورونا وأثرهعلىالحقوقالأساسية للأفراد ،حوليات جامعة الجزائر 1 المجلد 34 ، (عدد خاص) القانون وجائحة كوفيد 19 .

05– شريط وليد ، بن ناصر وهيبة ، سلطات الضبط الإداري في ظل الظرف الاستثنائي فيروس كورونا كوفيد 19 نموذجا ،مجلة آفاق للعلوم ،جامعة البليدة ، المجلد 05 ، العدد04 ، سنة 2020 .

06–بونجار مصطفى ، موجهة وباء فيروس كورونابين إعلان حالة الطوارئ والاكتفاء بإجراءات الضبط الإداري ،مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ،المجلد 09 ، العدد04 ، سنة 2020

07–د .محمد علي ، مدى التداخل بين صلاحيات الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري بالجزائر ،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ،المجلد 11 ، العدد 03 (عددخاص) ، 2020.

08– ليطوش دليلة ، سلطة الضبط في القانون الإداري الصحي للوالي بين تقييد الحريات والحفاظ على مبدأ المشروعية في ظل الظرف الصحي الاستثنائي كوفيد 19، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة خنشلة ، المجلد 08 ، العدد 02 ، سنة 2021.

09– أبو القاسم عيسى ، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ،مجلة الواحات للبحوث والدراسات ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية ، المجلد 13 ، العدد 02 ، سنة 2020.

10– شيخ عبد الصديق ، دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ، حوليات جامعة الجزائر ، المجلد 34 ، العدد 25 ، (عددخاص) القانون وجائحة كورونا ، 2021.

11–كمال فتحي ادريس ، سلطة الوالي في تسخير الأموال الخاصة لمواجهة فيروس كورونا في التشريع الجزائري ، دراسة تحليلية مقارنة ، مجلة الإجتهاد القضائي ، مخبر أثر الإجتهاد القضائي على حركة التشريع ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، المجلد 13 ، العدد 25 ، (عددخاص) ، 2021.

12– سرور طالبي ، تقييد الحق في التنقل في ظل الحجر الصحي ، سلسلة أعمال المؤتمرات ، المؤتمر الدولي المحكم حول الحجر الصحي ، التداعيات والحلول ، العام التاسع ، العدد ، 31 ، (عدد خاص) ، طرابلس ، لبنان ، 2021.

13–روشو خالد ، التوازن بين ممارسة الحريات ومقاربة حفظ النظام العام ، الدستور الجزائري 2016 أنموذجاً ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، المركز الجامعي تيسمسيلت ، المجلد 04 ، العدد 01 (عدد خاص) ، طرابلس ، لبنان ، 2019.

14– بالخير دراجي ، عادل زياد ، خدود سلطات الضبط الإداري على الحريات الفردية ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة الوادي ، المجلد 10 ، العدد 02 ، سبتمبر 2019 .

15– فاروق حمودة ، حقوق الإنسان في ظل أزمة جائحة كورونا ، كوفيد 19 ،مجلة صوت القانون ،جامعة علي لونيسي البليدة ،المجلد 08 ، العدد01 ، سنة 2021.

16– مشكور مصطفى ، لخضاري العيد ، دور الدائرة في التنمية المحلية ، مجلة ضياء للدراسات القانونية ، المركز الجامعي نور البشير البيض ، المجلد 03 ، العدد 01 ، سنة 2021.

17– أحسن غربي ، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار فيروس كورونا فيروس كورونا ، حوليات جامعة الجزائر ، المجلد 34 ، عدد خاص ، القانون وجائحة كورونا ، سنة 2020 .

18– لدغش سليمة ، لدغش رحيمة ، الضبط الإداري في ظل تفشي وباء فيروس كورونا – كوفيد 19 – ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، جامعة الجلفة ، المجلد 09 ، العدد 04 ، سنة 2020.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات :

الإهداء

الإهداءب

شكر وتقديرج

مقدمة :.....أ

الفصل الأول : الأساس القانوني للصلاحيات الضبطية للوالي خلال جائحة كورونا

تمهيد :.....7

المبحث الأول : التكييف القانوني لجائحة كورونا (كوفيد 19) 8

المطلب الأول :جائحة كورونا ونظرية الظروف الاستثنائية 9

الفرع الأول : جائحة كورونا و مدى تحققالظرف الاستثنائي 9

الفرع الثاني : جائحة كورونا وتجسيد وضع الطوارئ الصحية 11

المطلب الثاني :التكييف القانوني لحالة الحجر الصحي العام في الجزائر في ظل جائحة كورونا 13

الفرع الأول :موقف المشرع الجزائري 13

الفرع الثاني :الأسباب الواقعية و القانونية لعدم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر بسبب انتشار وباء فيروس كورونا. 14

المبحث الثاني : الأساس القانوني للصلاحيات الضبطية للوالي خلال جائحة كورونا والهيئات المساعدة له 16

المطلب الأول : الأساس القانوني للصلاحيات الضبطية للوالي خلال جائحة كورونا 16

الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ الصحة العامة في ظل جائحة كورونا 17

الفرع الثاني : اتساع السلطة التقديرية للوالي في ظل جائحة كورونا 18

المطلب الثاني : لجان وهيئات مساعدة للـوالي 21

الفرع الأول: اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء كورونا ..21

الفرع الثاني : رئيس الدائــرة 24

الفرع الثالث: المصالح المختصة بالصحة 25

فهرس المحتويات :

الفصل الثاني : الآليات الضبطية للوالي في ظل جائحة كورونا والرقابة عليها

تمهيد :.....27

المبحث الأول : الآليات والإجراءات الضبطية للوالي في ظل جائحة كورونا 28

المطلب الأول:الآليات القانونية المخولة للوالي للحد من انتشار وباء كورونا 29

الفرع الأول : لوائح الضبط(القرارات التنظيمية) 29

الفرع الثاني: القرارات الفردية 34

الفرع الثالث : التنفيذ الجبري (المباشر).....35

الفرع الرابع : الجزاء الإداري 36

المطلب الثاني : الإجراءات الاحترازية أو التدابير الوقائية للحد من انتشار وباء كورونا 37

الفرع الأول :إقرار التباعد (الأمني) الاجتماعي 38

الفرع الثاني:إقرار الحجر المنزلي (الشامل أو الجزئي) 40

الفرع الثالث :منح العطل الاستثنائية.....41

الفرع الرابع : التسخيّر 42

المطلب الثالث : تأثير التدابير الاستثنائية المتخذة للوقاية من كورونا على الحقوق والحريات 43

الفرع الأول : تأثير التدابير الاستثنائية على الحقوق الأساسية 44

الفرع الثاني : تأثير التدابير الاستثنائية على الحريات العامة 45

المبحث الثاني : آليات الرقابة على أعمال الوالي في ظل جائحة كورونا.....47

المطلب الأول :الرقابة السياسية على أعمال الوالي (رقابة السلطات المركزية) 48

الفرع الأول :رقابة رئيس الجمهورية 48

الفرع الثاني : رقابة وزير الداخلية 49

الفرع الثالث :رقابة الحكومة 49

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على قرارات وأعمال الوالي 50

الفرع الأول :رقابةُ فحصِالشرعيةوتقدير الملائمة 51

الفرع الثاني :رقابة الإلغـــاء 54

الفرع الثالث :رقابة التعويض والمسؤولية 59
المطلب الثالث : تخفيف الرقابة على قرارات الوالي في الظروف الاستثنائية. 60
خاتمة : 63
قائمة المصادر والمراجع : 68
فهرس المحتويات : 77

ملخص :

من خلال هذه الدراسة خلصنا إلى أن الوالي يتمتع في الأحوال والظروف العادية بسلطات واسعة في مجال الضبط الإداري ، بدت أكثر اتساعا خلال فترة وباء كورونا – كوفيد 19 – بوصفه ظرفا استثنائيا غير عاديا وغير متوقعا ، فبالإضافة لوسائل الضبط التي يوظفها الوالي في الأحوال العادية ،كلوائح الضبط بمختلف أنواعها (الحظر ، الترخيص ، الاخطار المسبق ، وتنظيم النشاط .....) ، والآليات الأخرى ، فقد مكنت النصوص القانونية المنظمة لفترة وباء كورونا ، الوالي من تفعيل إجراءات احترازية وقائية جديدة أقرتها تلك النصوص أكثر حدا وتقييدا للحريات ، تمثلت في فرض تدابير التباعد الإجتماعي بما تضمنته من إجراءات تعليق وتنظيم الأنشطة والغلق وتسخير للأفراد و المنشأت وإقرار الحجر المنزلي الشامل أو الجزئي وغيرها .

وترك للوالي سلطة تقديرية واسعة لاتخاذ أي تدابير يراها ضرورية للحد من انتشار الوباء ، حتى وإن تخطى حدود المشروعية العادية لاعتبارات حفظ النظام وحماية المصلحة العامة ، غير أن تلك الأعمال الصادرة عن الوالي خلال هذه الفترة تظل تخضع للرقابة السياسية من جهة ، و القضائية من جهة أخرى ، كضمانة لحماية الحقوق والحريات .

الكلمات المفتاحية : الضبط الإداري، الوالي، كوفيد 19، السلطات

Summary:

Through this study, we concluded that the governor, in normal circumstances and conditions, enjoys wide powers in the field of administrative control, which seemed to be more extensive during the period of the Corona epidemic - Covid 19 - as an exceptional, unusual and unexpected circumstance, in addition to the means of control that the governor employs in normal circumstances, as regulations Control of all kinds (ban, licensing, prior notification, and regulation of activity...), and other mechanisms. The legal texts regulating the period of the Corona epidemic enabled the governor to activate new preventive precautionary measures approved by those texts, which are more restrictive and restrictive of freedoms, represented in: Imposing social distancing measures, including procedures for suspending and regulating activities, closing and harnessing individuals and facilities, approving comprehensive or partial home quarantine, and others.

And he left to the governor wide discretionary authority to take any measures he deems necessary to limit the spread of the epidemic, even if it exceeds the limits of normal legality for considerations of maintaining order and protecting the public interest, but those actions issued by the governor during this period remain subject to political control on the one hand, and judicial control on the other hand , as a guarantee to protect rights and freedoms

Keywords: administrative control, governor, Covid 19, authorities