تداعيات جائحة كورونا على أحكام القانون الإداري

The implications of the Corona pandemic on the administrative law provisions

د.لعميري ياسين

جامعة البويرة (الجزائر)، y.lamiri@univ-bouira.dz

تاريخ الاستلام:2020/10/26 تاريخ القبول:2022/11/26

الملخص:

تم من خلال هذا البحث مقاربة جائحة كورونا مع الأصول الثابتة للقانون الإداري التي تفرض ضمان قواعد المبدأ، إذ أنها تثير مبدأ استمرارية المرفق العام من باب تحقيق جوهره بشكل مباشر كونها أساس للعمل بمقتضى التوازن المالي للصفقة العمومية، كما أنها سبب حقيقي لضمان الحد الأدنى للخدمة العمومية، فضلا عن ذلك أدت الجائحة لتوسيع صلاحيات سلطات الضبط الإداري لا سيما رئيس الجمهورية والوزير الأول والوالي، وذلك في ظل نسق حافظ إلى حد ما على حقوق وحريات الأشخاص، ويبقى القضاء بما له من سلطة أداة رقابة في هذا الإطار.

الكلمات المفتاحية: جائحة كورونا – مبدأ الاستمرارية– الخدمة العمومية –الضبط الإداري – الحقوق والحريات.

Abstract:

This research approached the Corona pandemic with the principles of administrative law which impose the guarantee of rules of principle, as it raises the principle of the continuity of a public service in order to realize its essence directly because it is the basis for adopting the économic Balance requirement of the public contract, it is also a real reason to guarantee the minimum level of public service, in addition, the pandemic has led to an expansion of the powers of the administrative police authorities, in particular the president of the republic and the prime minister and the wali, and this in a framework that somewhat preserves the rights and freedoms of people, and judiciary with its authority, it remains a tool of Control in this regard.

Keywords: corona pandemic; principle of the continuity; the public service; the police administrative; the rights and freedoms.

مقدمة:

شهدت البشرية أنواعا عديدة الأمراض والأوبئة خلفت خسائر كبيرة في الأرواح والأموال، مثل: الطاعون، أنفلونزا الخنازير، فيروس إيبولا، الملاريا وغيرها، إلى أن تفاجأ العالم في أواخر سنة 2019 ومطلع سنة 2020، بظهور فيروس جديد يسمى فيروس كورونا، أطلقت عليه منظمة الصحة العالمية تسمية (كوفيد- 19).

هذا الفيروس القاتل الذي ظهر لأول مرة في إقليم ووهان بالصين، انتشر صيته بشكل رهيب، إذ مس كل دول العالم، حتى أصبحت العالمية صفته والجائحة تسميته، هاته الأخيرة التي خلفت آثارا وخيمة مختلفة الأبعاد اجتماعية واقتصادية وسياسية، وحتى على المستوى القانوني، الذي تأثر هو الآخر بالجائحة المستجدة..

إن الحديث عن المقاربة القانونية لجائحة كورونا تأخذ من الحيز ما يكون واسع النطاق، بالنظر لتعدد الزوايا والرؤى القانونية التي تثيرها، سواء تلك الثابتة في القانون المدني على غرار أحكام مبدأ القوة الملزمة للعقد وقانون الإجراءات المدنية والإدارية باعتبار الأجل عنصر جوهري تنبني عليه أحكامه، وحتى القانون التجاري ومختلف فروع قانون الأعمال.

يعد القانون الإداري من أبرز القوانين التي تطفو لسطح المقاربة مع جائحة كورونا المستجدة، لا لشيء سوى لأنه القانون المنظم للعلاقة بين الإدارة العامة كسلطة والأفرّاد كأصحاب حق وحرية، والمثير لهاته العلاقة جائحة كورونا التي خولت للإدارة أن تتخذ من التدابير والإجراءات ما يكفل مكافحتها ويتطلع لوضع حد لها، تدابير وإجراءات تنعكس على المركز القانوني للأفرّاد ، كونها مخرجات تعبر على أصول وتمس مبادئ قانونية إدارية ثابتة، مقصدها الجوهري تحقيق المصلحة العامة، كما قد تلحق الأذى في إطار ذلك بحقوق وحريات الأفراد.

تلك هي الأهمية الجوهرية المتضَمنة في هذا البحث، والذي يتطلع لكشف طبيعة الأحكام القانونية الإدارية المتأثرة بجائحة كورونا، والوقوف على مختلف أوجهها بما

تحمله من ملابسات، والتي قد تصل لحد المفارقة في بعض الأحيان، طالما أن العلاقة التفاعلية بين السلطة والحرية من جهة وعنصر الحاجة العامة من جهة أخرى، تبقى قائمة رغم هاته الجائحة.

ذلك ما ستحاول هاته الورقة البحثية الوقوف عليه انطلاقا تساؤلات فرعية تظهر فيما يلي:

-ما مقام مبدأ استمرارية المرفق العام في الدولة من جائحة كورونا باعتباره محور أساسي للنشاط الإداري؟

-هل تم ضمان مبدأ الحد الأدنى للخدمة العمومية في ظل انتشار الجائحة؟

-كيف أثرت الجائحة على صلاحيات سلطات الضبط الإداري؟

-إلى أي مدى أثرت هاته الجائحة على حقوق وحريات الأفراد المعترف بها قانونا وماذا عن دور الرقابة القضائية في هذا الإطار؟

وكله يصب في إشكالية محورية تتساءل حول: مصير الأحكام القانونية الإدارية الثابتة في ظل انتشار جائحة كورونا المستجدة؟

ولتجسيد التساؤلات المذكور والإجابة على الإشكالية المطروحة، وبالنظر لطبيعة الموضوع سيتخذ البحث من المنهج الوصفي والتحليلي سبلا له، من خلال تشخيص الجوانب المفاهيمية وكذا تمحيص النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع، ليتم تقسيمه لمحورين، يخصص أولهما لتداعيات جائحة كورونا على مبدأ استمرارية المرفق العام، بينما يخصص ثانيهما لتداعيات جائحة كورونا على أحكام الضبط والإداري.

5- تداعيات جائحة كورونا على مبدأ استمرارية المرفق العام

يعتبر هذا المبدأ من بين الأسس القانونية المتينة التي تحكم سير نشاط المرفق العام، ويكون من اللائق وقبل بيان أوجه تأثير الجائحة المستجدة على أحكام هذا المبدأ، إعطاء نظرة مفاهيمية حول مضمونه، من خلال تخصيص نقطة لكل جزئية.

1-5- مضمون مبدأ استمرارية المرفق العام

قبل بيان المرتكزات الجوهرية التي يقوم عليها مبدأ استمرارية المرفق العام، يكون من اللازم إعطاء نظرة حول هذا الأخير باعتباره أساس وجود المبدأ، وذلك في جزئيتين على التوالي.

1-1-1- اتصال المبدأ بالمرفق العام

يعتبر المرفق العام أحد المعايير التي يقوم عليها القانون الإداري بالموازاة مع معيار السلطة العامة تكاملا بينهما وسائلا وأهدافا (عوابدي، 1990، صفحة 149)، وقد اختلف الفقه في تعريفه، فهناك من استند على المعيار العضوي الشكلي، والذي يأخذ بعين الاعتبار، الهيكل أو الإدارة أو الهيئة التي ينبني عليها المرفق، وهناك من يجعل من المعيار المادي منطلقا لتعريفه، إذ يركز على النشاط أو الوظيفة التي يقوم بها المرفق العام (بعلي، 2004، صفحة 206).

غير أن هناك من الفقه من جمع بين المعيارين معرفا إياه بأنه: "مشروع يعمل باستمرار وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة قصد تأدية خدمة عامة للجمهور، مع الاحتكام لنظام قانوني معين" (الطماوي، 1989، صفحة 354)، ومن هنا فإن القول بوجود مرفق عام يقتضي وجود تنظيم يسير وفقه ماديا وبشريا، وارتباطه بإدارة عامة مركزية كانت أو محلية، وسعيه لتلبية الحاجة العامة، إذ أن ذلك مبرر لوجوده ومقصد لنشاطه (بعلي، 2004، الصفحات 207-208) .

من هنا إذا انعدمت هاته العناصر وانعدم معها المرفق العام، لأجل ذلك وضمانا لأهم عنصر ألا وهو تلبية الحاجة العامة المتزايدة والمتغيرة يحتم إخضاع المرفق لمبادئ يسير وفقها أهمها مبدأ استمرارية المرفق العام محل الدراسة.

1-1-2- مرتكزات مبدأ استمرارية المرفق العام

انطلاقا من العناصر الجوهرية التي ينبني عليها المرفق العام تظهر المرتكزات القانونية التي تجسد مبدأ استمرارية المرفق العام وتجعله مطردا في نشاطه، فذلك

مقتضى ينبغي توافره باعتباره أساس لتجسيد النشاط الإداري، الأمر الذي يفرض وضع قواعد تنظيمية تسير وفقها.

كما يعد الموظف ضمانة أخرى لتجسيد المبدأ من خلال وجوده في الميدان باستمرار، ولأجله قيد القانون من مركزه، من خلال تنظيمه لأحكام الإضراب الذي يعتبر حقا معترفا به ويمارس في إطار أحكام القانون (المادة 71 من الدستور، 2016)، هذا الأخير الذي وضع ضوابط إجرائية وتنظيمية لممارسته في ظل نسق لا يخرج عن مبدأ ضمان الحد الأدنى للخدمة.

كما نظم القانون الاستقالة التي تعتبر حق للموظف، غير أنها مقيدة بضوابط ينبغي مراعاتها أهمها وجوبية بقاء الموظف قيد الخدمة طوال فترة دراسة طلب الاستقالة، فلا يجوز له التوقف كون ذلك من قبيل الإخلال بمبدأ استمرارية المرفق العام (بوضياف، 2015، صفحة 166)، وفضلا عن ذلك ينبغي أن تكون أموال المرفق مستمرة هي الأخرى، من خلال وجودها وكفايتها بصفة دائمة، سواء كانت منقولات في شكل وسائل وعتاد او عقارات في شكل هياكل إدارية، ولأجله فرض القانون حماية خاصة لهاته الأموال، إذ جعلها غير قابلة للتصرف والتقادم والحجز (المادة 04 من القانون 30/90، 1990).

2-5- تأثير جائحة كورونا على مبدأ استمرارية المرفق العام

يبدو أن هاته الجائحة المستجدة أصبحت من المؤثرات الأساسية المتحكمة في سير المرفق العام، إذ أنها دافع رئيسي للعمل بالمقتضى الفقهي القضائي الضامن لتجسيد مبدأ استمرارية المرفق العام، من خلال ما يعرف بالتوازن المالي للعقد الإداري، من جهة، كما تدفع للحيلولة دون توقف نشاط المرفق، من خلال ضمان الحد الأدنى للخدمة العمومية من جهة أخرى.

1-2-5. جائحة كورونا ومقتضى التوازن المالي للعقد الإداري

يعتبر التوازن المالي للعقد الإداري بصفة عامة، أو الصفقة العمومية في لغة القانون، أحد الأسس العريضة التي تحقق مبدأ استمرارية المرفق العام، والمقصود به أن تتدخل الإدارة المتعاقدة لإعادة التوازن المالي للعقد الذي سبق وأن أبرمته مع أحد المتعاملين قصد إنجاز أشغال أو تقديم خدمات مرتبطة بسير المرفق، وذلك إما على أساس نظرية فعل الأمير أو نظرية الظروف الطارئة (بعلي، 2004، صفحة 233) .

والمقصود بنظرية فعل الأمير أن الإدارة هي المتسببة في إرهاق كاهل المتعامل المتعاقد، من خلال فرض التزامات وشروط مالية لا تخدم مصلحته، وحينئذ ينبغي عليها وكما فعلت أن تتدخل من جديد لتدارك الوضع ورفع الإرهاق على المتعاقد من خلال إعادة التوازن المالي للعقد.

أما المقصود بنظرية الظروف الطارئة، حصول حوادث مفاجئة غير متوقعة وخارجة عن إرادة طرفي الصفقة العمومية، والتي من شأنها أن ترهق كاهل المتعامل المتعاقد، فتخل بذلك بالتوازن المالي للعقد، تماما مثلما هو الحال مع هاته الجائحة المستجدة، التي تنعكس بالسلب على مختلف الصفقات العمومية التي عاصرتها في مرحلة تنفيذها، وذلك بسبب بروز وقائع استثنائية لم تكن في حسبان المتعامل المتعاقد.

ومثال ذلك، عزوف العمال وندرة اليد العاملة البديلة، أو انعدام المصادر العادية لتمويل المشروع بالمادة الأولية ولجوء المتعاقد لمصادر غير مباشرة بنفقات إضافية، أو ارتفاع أسعار المادة الأولية من آلات ومعدات نتيجة فرض ضرائب ورسوم إضافية بسبب حالة الركود الإقتصادي التي أدت إليها الجائحة.

كما قد يتأثر المتعامل المتعاقد بشكل غير مباشر بسبب مطالبة العمال بدفع الأجرة كون التوقف عن العمل خارج عن إرادتهم أو يضطر المتعاقد لدفع مصاريف إضافية لضمان تنقلهم للعمل، كما أنه وحتى وإن تم التوقف عن تأدية العمل بسبب الجائحة، فإن رب العمل بالنسبة لهم والمتعامل المتعاقد مع الإدارة بموجب الصفقة،

يبقى ملتزما باستمرارية تسديد مبالغ تأمين العمال لدى مصالح الضمان الإجتماعي، وكذا دفع المبالغ المستحقة للصندوق الوطني للعطل مدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لقطاعات البناء والأشغال العمومية والري مثلا، وعموما كل ما من شأنه تعطيل إنجاز المرفق أو المنشأة ذات الصالح العام في المدة المتفق عليها مع الإدارة المتعاقدة، الأمر الذي يُعرض قانونا لفرض غرامات التأخير في الإنجاز.

ذلك أنه من بين البيانات الإلزامية التي ينبغي أن تتضمنها أية صفقة عمومية من الناحية القانونية، ذكر آجال التنفيذ، وكذا نسب العقوبات المالية وكيفيات حسابها وشروط تطبيقها (المادة 94 من المرسوم الرئاسي 247/15، 2015)، وعليه فإن هاته الجائحة مدعاة لتوظيف أحكام نظرية الظروف الطارئة كأساس يسمح بتحقيق مقتضى إعادة التوازن المالي للعقد، بما يضمن استمرارية تنفيذ مختلف الصفقات العمومية المبرمة سواء تعلقت بالإنجاز أو التوريد أو كل ما ينصب في صميم إقامة المرفق وسيره تلبية للحاجة العامة.

ويتم تحقيق مقتضى إعادة التوازن المالي للصفقة العمومية عن طريق توظيف تلك الوسيلة القانونية التقنية المتاحة، والمتمثلة في ملحق الصفقة، كوثيقة تعاقدية تابعة تبرم لتعديل بند أو عدة بنود سابقة موجودة في الصفقة المتأثرة بتداعيات جائحة كورونا المستجدة المتزامنة معها، هاته الأخيرة التي تعتبر ظرفا يبرر للمصلحة المتعاقدة إبرام ملحق لصفقة تم تنفيذ موضوعها، لأداء خدمات أو اقتناء لوازم أو للتكفل بالنفقات الضرورية لضمان مواصلة المرفق العام الذي أنشئ من قبل.

كما تكون الجائحة المستجدة سببا لإسقاط الحكم العام الذي مفاده وجوبية إبرام ملحق الصفقة وعرضه على هيئة الرقابة الخارجية للصفقات المختصة، داخل حدود آجال التنفيذ التعاقدية الأصلية، كون الجائحة من بين الحالات التي تكون مناطا للعمل بالحكم الإستثنائي على الحكم العام، والذي مفاده حسب مضمون نص المادتين 136 و 138من المرسوم الرئاسي 247/15، حصول أسباب استثنائية وغير متوقعة وخارجة

عن إرادة الطرفين يترتب عليها اختلال التوازن الاقتصادي للعقد اختلالا معتبرا و/أو تأخير الأجل التعاقدي الأصلي.

2-2-5. جائحة كورونا وضمان الحد الأدنى للخدمة العمومية

حتى وإن انحصر مبدأ استمرارية المرفق العام بسبب انتشار جائحة كورونا، فإن ذلك لا يبرر البتة العصف بعنصر الحاجة العامة التي تبقى قائمة بملابساتها في كل الظروف، وهو ما يبرر بقاء المرفق العام تحت مظلة مطلب ضمان الحد الأدنى من الخدمة العمومية.

لقد فرضت هاته الجائحة على السلطة العامة في الدولة، التدخل بموجب تدابير تنظيمية تضمن استمرارية الخدمة العمومية في مختلف المرافق الحيوية، ويندرج ذلك في إطار التدابير العامة المتخذة لمكافحة الجائحة، إذ أن لمرتكز استمرارية الموظف العام مناطه من تلك التدابير.

لقد خولت النصوص المتخذة في سبيل مكافحة جائحة كورونا المستجدة للوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا كل فيما يخصه تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية لكل من:

أولا-مصالح الصحة العمومية والأمن الوطني والحماية المدنية والجمارك وإدارة السجون والمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، مصالح مراقبة الجودة وقمع الغش، الصحة البيطرية، الصحة النباتية، النظافة والتطهير، المراقبة والحراسة، وبصفة عامة المستخدمون اللازمون لاستمرارية الخدمات العمومية الحيوية.

ثانيا-المؤسسات والإدارات العمومية.

ثالثا-الهيئات الإقتصادية والمصالح المالية.

في نفس المقصد دائما تم النص على الاحتفاظ بما قدره خمسون بالمائة من موظفي الإدارات العمومية قيد الخدمة، وتحقق ذلك بطريقة غير مباشرة من خلال النص على

وضع خمسين بالمائة من مستخدمي كل مؤسسة وإدارة عمومية في عطلة استثنائية مدفوعة الأجر (المواد 04 و 06 و 07 من المرسوم التنفيذي 69/20، 2020).

ولرفع اللبس حول مصطلح المؤسسة العمومية في هذا السياق تم النص صراحة على تمديد حكم الخمسين بالمائة المذكور على مستخدمي المؤسسات العمومية الإقتصادية، وفي نفس الوقت التأكيد على استمرارية الخدمة العمومية في مجال النظافة والأمن والتزويد بالماء والكهرباء والغاز وكذا الخدمة العمومية للبريد) المواد 12 و 15 من المرسوم التنفيذي20/70 ،(2020

6- تداعيات جائحة كورونا على أحكام الضبط الإداري

المقصود بذلك أحكام الضبط الإداري العام، الذي يستهدف حماية النظام العام بمختلف عناصره، أمن، صحة، وسكينة عامة، والتي يصبح مسعى ضمانها مسألة جد ملحة مع انتشار هاته الجائحة المستجدة، هاته الأخيرة التي تعد من الظروف غير العادية التي تدفع لاتساع صلاحيات سلطات الضبط الإداري، الأمر الذي يثير مفارقة بين مقصد الحماية ومقتضى الرقابة على سلطات الضبط في هذا السياق.

2-1- جائحة كورونا و اتساع صلاحيات سلطات الضبط الإداري

تعتبر جائحة كورونا المستجدة ظرفا غير عادي يبرر اتساع صلاحيات سلطات الضبط الإداري، لما تمثله من تهديد للصحة العامة بالدرجة الأولى، والأمن والسكينة العامة بالدرجة الثانية، وأبرز سلطتين تمارسان تلك الصلاحيات قانونا في ظل انتشار هاته الجائحة، رئيس الجمهورية والوزير الأول.

2-1-1. جائحة كورونا وصلاحيات رئيس الجمهورية

حسب المادة 84 من دستور 2020، يعتبر رئيس الجمهورية الممثل الأول للدولة ويجسد وحدة الأمة، وهو المسؤول الأول على ضمان أمن الدولة وسلامتها، ومن أجل ذلك يخوله الدستور سلطات واسعة في سبيل تحقيق الأمن والإستقرار الوطني من خلال اتخاذ تدابير ترمي في جوهرها لحماية النظام العام في الدولة.

تبرز صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل واسع في تلك الحالات غير العادية التي يمكن معها اتخاذ تدابير تقيد من الحريات العامة، وهي في الحقيقة ثلاثة حالات، حالة الحرب، وحالة الطوارئ أو الحصار والحالة الإستثنائية، والحالة التي تطفو إلى سطح المقاربة مع الجائحة المستجدة، هي حالة الطوارئ أو الحصار، المنصوص عليها في المادة 105 من الدستور، والتي يقررها رئيس الجمهورية إذا ادعت الضرورة الملحة لمدة معينة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد هاته الحالة إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

مع العلم أن الضرورة الملحة، تتحقق إذا ما طرأت حوادث استثنائية تهدد أمن الدولة (جابورتي، 2018، صفحة 127)، والقول بوجود ذلك يرجع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي خوله الدستور سلطة التدخل في الحالات غير العادية المبررة بوجود مشكل أو ظرف مستعجل يواجهه المجتمع يتطلب السرعة في اتخاذ القرار المناسب.

إن معنى حالة الطوارئ قد تحقق ولو نسبيا بالتزامن مع جائحة كورونا المستجدة، ويظهر ذلك من خلال الإجتماعات الطارئة التي عقدها رئيس الجمهورية في عدة مرات، من خلال ترأسه للمجلس الأعلى للأمن لدراسة الوضع وتقرير ما يجب اتخاذه من تدابير، الأمر الذي تجسد من خلال عدة بيانات وتعليمات أصدرتها الرئاسة ووجهتها خصوصا للولاة على المستوى المحلي، والقطاعات الوزارية الحساسة في هذا الظرف، لاسيما وزارة الصحة، التجارة، النقل.

لا شك أن عدم الإنفاذ القانوني لحالة الطوارئ في ظل انتشار جائحة كورونا، راجع للإجراءات الدستورية المطولة والمعقدة من جهة خاصة وأن هاته الحالة حسب المادة 106 من الدستور، تنظم بموجب قانون عضوي وتتطلب استشارة السلطات

والمؤسسات الدستورية ذات الصلة، ومن جهة أخرى إلى الظرف السياسي والإقتصادي الذي يمر به البلد في هاته الفترة، ذلك أن تقرير حالة الطوارئ يصاحبه تقييد واسع للحريات العامة، وعموما تبقى المسألة خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

2-1-2. جائحة كورونا وصلاحيات واسعة للوزير الأول

يعتبر الوزير الأول من بين سلطات الضبط الإداري العام على المستوى المركزي، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويوقع المراسيم التنفيذية ويسهر على حسن سير الإدارة العمومية حسب المادة 99 من الدستور، ولقد تجسد التدخل المباشر للوزير الأول كسلطة ضبطية في ظل انتشار جائحة كورونا، وبناء على تعليمات رئيس الجمهورية من خلال إصدار مجموعة من المراسيم التنفيذية المتضمنة تدابير للحماية واستتباب الأوضاع، والتي جعلت من آلية الحجر الصحي محورا لمكافحة الجائحة، عبر ما يسمى بالتباعد الإجتماعي كوسيلة وقائية ترمي للحد بصفة استثنائية من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وأماكن العمل، وتم تطبيق هذا التدبير بموجب المرسوم التنفيذي 69/20 لمدة أربعة عشرة يوما تسري من تاريخ 2020/03/22.

على أساس ذلك تم النص على تعليق الحركة العمومية لنقل الأشخاص، من خلال تعليق خدمات النقل الجوي الداخلي والنقل البري في كل الإتجاهات، حضري وشبه حضري وبين البلديات والولايات، وكذا النقل بالسكك الحديدية والنقل الموجه بالميترو والترامواي والمصاعد الهوائية والنقل الجماعي بسيارات الأجرة، وصاحب ذلك غلق لمحلات بيع المشروبات ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم في المدن الكبرى باستثناء تلك التي تضمن خدمة التوصيل للمنازل، كل هذا في الواقع طبقا للمواد من 02 إلى 05 من المرسوم 69/20 السالف الذكر..

ولما كان الوالي ممثلا للدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة وسلطة مباشرة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، والمسؤول الأول محليا على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة (المواد 110 و 112 و 114 من القانون 07/12،

2012)، خوله المرسوم 69/20 بموجب المادتين 05 و 10، سلطة تامة في توسيع إجراء الغلق إلى أنشطة ومدن أخرى، وكذا سلطة واسعة في اتخاذ أي إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار الفيروس، كما يمكن له أن يسخر مستخدمي أسلاك الصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية والخاصة، وكذا مستخدمي أسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية وكل سلك آخر أو فرّد معني بإجراءات الوقاية بحكم مهنته أو خبرته المهنية، وكذا كل مرافق الإيواء والفندقة أو أي مرافق أخرى عمومية أو خاصة، وكل وسائل نقل الأفراد الضرورية عامة أو خاصة مهما كانت طبيعتها، أي وسيلة نقل يمكن أن تستخدم للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض سواء كانت عامة أو خاصة، كما يمكنه تسخير أي منشأة عمومية أو خاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين.

وأصدر الوزير الأول مرسوما آخر بعد يومين من إصدار المرسوم الأول، وجسد بشكل مباشر تدبير التباعد الإجتماعي عبر وضع أنظمة للحجر وتقييد الحركة وتأطير الأنشطة التجارية، إذ تم تطبيق الحجر المنزلي على الولايات والبلديات المصرح بها من قبل السلطة الصحية الوطنية كبؤر للوباء خاصة ولاية البليدة، ويمكن أن يكون الحجر كليا أو جزئيا لفترات محددة حسب الوضعية الوبائية للولاية وبلدياتها، وبناء على ذلك تم منع حركة الأشخاص خلال فترات الحجر باستثناء تلك التي يتم الترخيص بها لقضاء احتياجات التموين من المتاجر المرخص بها، أو بجوار المنزل، أو لضرورة العلاج الملحة أو لممارسة نشاط مهني مرخص به.

لقد تم إنشاء لجنة ولائية تكلف بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من الوباء، كهيئة تحدد كيفيات تسليم الرخصة الاستثنائية للنقل وتكييف التدابير المتخذة واتخاذ تدابير إضافية، مع العلم أن اللجنة برئاسة الوالي وعضوية كل من: ممثلي مصالح الأمن، النائب العام، رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية، كله حسب المواد من 02 إلى 07 للمرسوم التنفيذي 70/20 السالف الذكر.

ولما كان أعوان الشرطة ورجال الدرك وسائل بشرية مباشرة لتنفيذ القرارات والتدابير الضبطية، كلفهم المرسوم بتنفيذ قرارات اللجنة الولائية المذكورة، وكذا فرض احترام قواعد الحجر وتدابير التباعد، وكخطوة أولية تم تطبيق الحجر الكامل على ولاية البليدة لمدة 10 أيام قابلة للتجديد وبنفس المدة على ولاية الجزائر حجر جزئي من الساعة السابعة مساء إلى الساعة السابعة صباحا، أما إجراءات الغلق للمحلات فمددت لكافة التراب الوطني باستثناء الضرورية منها، وقد أكد المرسوم على التطبيق الصارم لقاعدة التباعد الإجتماعي بترك مسافة متر على الأقل بين كل شخصين، ولوحظ من الناحية العملية عدم التقيد به في بعض المناطق بسبب نقص الوعي وثقافة المواطنة.

ثم أصدر الوزير الأول مرسوما آخر مدد الحجر الجزئي لعشرة ولايات بعدما كان مقتصرا على ولاية الجزائر (المرسوم التنفيذي 72/20، 2020)، بعدها أصدر مرسوما آخر مدد فترة الحجر إلى تاريخ 2020/04/19 كما مدد الحجر الجزئي إلى ولايات أخرى (المرسوم التانفيذي 86/20، 2020)، وبعد ثلاثة أيام من إصدار هذا المرسوم الأخير أصدر مرسوما آخر عدل المرسوم 72/20، إذ قضى بتمديد وقت الحجر ليصبح من الساعة الثالثة مساء إلى الساعة السابعة صباحا بالنسبة لبعض الولايات (المرسوم التنفيذي 92/20، 2020)، كما تم تمديد فترة الحجر مرة أخرى لمدة خمسة عشرة يوما ابتداء من تاريخ 2020/04/30، مع تعديل وقت الحجر الجزئي (المرسوم التنفيذي 102/20، 2020)، خاصة بالتزامن مع شهر رمضان، وفي شهر سبتمبر تم تعديل وقت الحجز الجزئي في بعض الولايات ليصبح من الحادية عشرة مساء إلى غاية السادسة صباحا مع منح سلطة واسعة للولاة في تعديل أوقات الحجر حسب الوضعية الوبائية للولاية المعنية (المرسوم التنفيذي 277/20، 2020) ، ويبقى المجال مفتوحا لإصدار مراسيم أخرى من قبل الوزير الأول بالنظر لفترة بقاء هاته الجائحة وانتشارها.

2-2- جائحة كورونا بين مقصد الحماية ومقتضى الرقابة على سلطات الضبط

تثير جائحة كورونا المستجدة المفارقة ما بين مقصد حماية النظام العام في الدولة والرقابة على سلطات الضبط الإداري بمناسبة تنفيذ التدابير المتخذة لمكافحة هذا الفيروس، ثم إن الاحتكام للمبادئ القانونية والأصول الإدارية يفرض التوقف عند حد النظام القانوني للحقوق والحريات والخضوع لسلطة القضاء كوسيلتين أساسيتين للرقابة.

2-2-1. جائحة كورونا والنظام القانوني للحقوق والحريات

لا تخرج جائحة كورونا حتى وإن اتسمت بالاستثنائية والخطورة على ذلك الصراع القائم بين السلطة والحرية، فلما كانت هاته الأخيرة هي القاعدة والتقييد هو الاستثناء فلا يمكن المنع المطلق والشامل عن ممارسة الحريات العامة (عوابدي، 1990، صفحة 40).

من هنا لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتخذ سلطات الضبط الإداري من مبتغى حماية النظام العام ذريعة للعصف بالحقوق والحريات المعترف بها في النظام القانوني السائد في الدولة، بمعنى أن مختلف ما تتخذه سلطة الضبط من إجراءات وقرارات وإن استهدفت حماية النظام العام بمختلف عناصره فينبغي ألا تمنع أو تعدم بالمطلق تلك المصالح والرخص المشروعة للأفرّاد، طالما أن الإعتراف بها والتنظيم لها نابع من نص القانون بمعناه العام.

لتشكل النصوص القانونية المنظمة للحقوق والحريات بمختلف درجاتها فيصلا ما بين مقتضى ضمان تلك الحقوق والحريات ومطلب حماية النظام العام (حططاش، 2018، صفحة 295)، وعادة ما تنص الدساتير على جملة من الحقوق والحريات فضلا عن القوانين الأخرى، وفي الجزائر خصص المؤسس الدستوري فصلا رابعا كاملا للحقوق والحريات من المادة 32 إلى المادة 73، ومن بين الحقوق والحريات التي أكد عليها حرية المعتقد وحرية الرأي، حرية ممارسة العبادة، حرية الإستثمار والتجارة، حرية التعبير،

حرية التظاهر السلمي، حق الشخص في عدم الإحتجاز أو التوقيف إلا ضمن الشروط القانونية (المواد 38، 42،، 43، 48، 49، 59 من الدستور، 2016).

حقيقة اتخذت السلطة الضبطية في الجزائر قرارات وتدابير قيدت من خلالها إلى حد ما، الحقوق والحريات، مثل قرار غلق المساجد ومختلف دور العبادة وما اتصل بها، الذي تم بناء على عدة بيانات أصدرتها اللجنة الوطنية للفتوى (البيان رقم 01 والبيان رقم 02، 2020)، ومنع تنقل الأشخاص من طرف الوزير الأول بناء على تعليمات رئيس الجمهورية، ومنع ممارسة بعض الأنشطة التجارية في نفس السياق، إلا أن درجة التقييد لم تصل لتعدم الحقوق والحريات المعترف بها قانونا، فقد تم تجسيد مبدأ ضمان الحد الأدنى للحرية من خلال المراسيم المتخذة من طرف الوزير الأول، ودليل ذلك أن تدبير الحجر المنزلي ظل جزئيا في غالبية الولايات، كما تم تبني نظام الرخصة الإستثنائية بالتنقل وضمان ممارسة الأنشطة الضرورية.

كما تم إعادة الترخيص بمزاولة بعض الأنشطة التجارية ابتداء من 07 جوان 2020 بموجب مرسوم تنفيذي خاص (المرسوم التنفيذي 145/20، 2020)، وتم توسيع تلك الأنشطة لتشمل قاعات الحلاقة ومدارس تعليم السياقة وكراء السيارات وبيع الأحذية والملابس مع التقيد بتدابير الوقاية والأمن الصحي (المرسوم التنفيذي 159/20، 2020).

بالنتيجة يستوي القول أن نبض الحقوق والحريات في ظل انتشار جائحة كورونا ظل قائما رغم انحصاره، وفي نفس الوقت يكون مقتضى الأمن والصحة والسكينة العامة فوق كل اعتبار، إذ أنه ورغم كل التدابير المتخذة إلا أن الخروج على أحكامها ظل قائما ولو بنسب متفاوتة، سواء من خلال خرق تدابير التباعد الإجتماعي والحجر المنزلي أو من خلال الترويع والترويج للمعلومات الخاطئة، وذلك رغم أن التدابير الضبطية أكدت على فرض عقوبات إدارية وجزائية عند المخالفة، وهو ما قررته المادة 17 من المرسوم 70/20، وأكيد أن في ذلك مساس بالحق والحرية من قبل أصحاب الحق والحرية ذاتهم.

2-2-2. جائحة كورونا ومقتضى الرقابة القضائية على التدابير الضبطية

تعتبر الرقابة القضائية أحد أهم الحدود التي يقف عندها نشاط الضبط الإداري رغم الظروف الإستثنائية، وضمانة لتحقيق التوازن بين مقصد الحفاظ على النظام العام ومطلب حماية حقوق وحريات الأفراد (مبخوتة، 2017، صفحة 145)، فتدخل القضاء الإداري أو العادي يبقى قائما رغم الوجود العملي والقانوني للجائحة التي اتسعت معها صلاحيات سلطات الضبط ووسائله ذلك أن الحقوق والحريات وإن تعطلت في ظل جائحة كورونا، فإنها لم تُعدم بالكلية حتى تُعدم معها المصلحة المشروعة في الحماية عن طريق القضاء، ولما كان كذلك يبقى هذا الأخير متنفسا يُلجأ إليه لحماية الحقوق والحريات الفرّدية القائمة.

ليكون للقضاء سلطة تقدير مدى التناسب ما بين تدابير الضبط والخطر الذي يهدد النظام العام (دراجي، 2013، صفحة 337)، كما أن مبدأ المشروعية يزداد حدة بمناسبة هاته الجائحة لتقدير مدى احترامه وتجسيده من خلال بسط الرقابة القضائية على مدى التقيد بالتدابير الضبطية وحسن تنفيذها، لا على التدبير في حد ذاته الذي يبقى اختصاصا أصيلا للإدارة، حتى لا يُنتهك مبدأ دستوري عريض هو مبدأ الفصل بين السلطات.

لقد جسدت النصوص الصادرة عن السلطات الضبطية مبدأ ضمان الحماية القضائية لكل من تأثر بالتدابير الضبطية المتخذة في سبيل مكافحة جائحة كورونا، صاحب مصلحة قائمة كان أو محتملة، وهو ما يستشف من نص المادة 16 من المرسوم 70/20، في صريح لفظه وواضح معناه: «تحدد كيفيات تعويض الأضرار المحتملة الناجمة عن التدابير الوقائية بموجب نص خاص».

وإذا كان بيان الجهة التي تتحمل التعويض وكيفية إثبات الأضرار مكفول بالنص الخاص الذي سيصدر، فإن تقدير التعويض يبقى مسألة من صميم العمل القضائي،

ليكون مقصود النص ضمان تدخل القضاء لفرض الرقابة على التدابير الضبطية، ولو بشكل بعدي لاحق لانتهاء جائحة كورونا.

الخاتمة:

يتضح مما سبق أن جائحة كورونا كان لها تداعيات على أحكام القانون الإداري، من خلال تأثيرها على النشاط الإداري العام في الدولة، القائم على المرفق العام والضبط الإداري، من خلال أهم المبادئ التي يستند عليها المرفق العام، وكذا سلطات ممارسة الضبط على وجه الخصوص، ويتضح ذلك من خلال نتائج جزئية توصل إليها البحث تظهر فيما يلي:

-تثير جائحة كورونا مبادئ المرفق العام وبصفة خاصة مبدأ استمرارية المرفق العام، الذي ينبغي تحقيقه من خلال ديمومة تأدية الخدمة العمومية.

-تعتبر جائحة كورونا حالة استثنائية تفضي لوقوع خلل في العلاقات القائمة مع الإدارة المتزامنة معها في مرحلتها التنفيذية، ومقصود ذلك أحكام العقد الإداري عموما.

-تدفع هاته الجائحة للعمل بمقتضى التوازن المالي للصفقات العمومية كضمانة لاستمرارية المرفق العام، والتي تتطلب تدخل الإدارة بشكل مباشر، او عن طريق ملحق الصفقة العمومية.

-أدت هاته الجائحة للعمل بمبدأ ضمان الحد الأدنى من الخدمة العمومية، وتسخير كل من الأموال العامة والخاصة اللازمة، والاحتفاظ بقدر من الموظفين العموميين قيد الخدمة.

-تعتبر جائحة كورونا سببا وجيها لتوسيع صلاحيات سلطات الضبط الإداري العام لا سيما رئيس الجمهورية والوزير الأول والوالي، وكذا اللجنة الولائية لتنسيق العمل القطاعي.

-أدت هاته الجائحة إلى جعل مقتضى حماية النظام العام بعناصره الثلاث أمن، صحة، سكينة عامة، يطفو إلى سطح التدابير الضبطية المتخذة في شأنها، سيما عنصر الصحة العامة بمختلف تجلياته.

-أدت هاته الجائحة إلى التضييق من دائرة الحقوق والحريات المعترف بها قانونا دون أن تعدمها، إذ أن أسلوب المرونة بدا واضحا على التدابير المتخذة خصوصا بموجب المراسيم التنفيذية المتعاقبة، كون الحجر ظل جزئيا لا كليا في غالب فترات انتشار الجائحة.

-تكون الرقابة القضائية على التدابير الضبطية مطلوبة وهو ما تم تجسيده بموجب النص في المراسيم المتخذة لمكافحة الجائحة، باعتبار القضاء يبقى حصنا متينا لحماية المصالح المشروعة للأشخاص المتضررين من التدابير الضبطية.

لقد كشفت هاته الجائحة على ضرورة التمسك بسلسلة متينة أساسها التشاور في القرار والوعي في التطبيق، هذا الأخير الذي يبقى الحلقة المفقودة، فعكّر بذلك صفو التكامل المطلوب، الأمر الذي يستوجب إرادة حازمة وتكثيف للجهد من كل الفاعلين والشركاء، ولا بأس في تقديم التوصيات التالية في هذا الإطار:

-السهر على التطبيق السلس والسليم للتدابير المتخذة من قبل السلطات الضبطية في سبيل مكافحة الجائحة، لا سيما قواعد التباعد الإجتماعي والحجر المنزلي، وهو ما يتطلب توفير وسائل الدعم اللوجيستي الكافية لأعوان الضبط.

-إنفاذ العقوبات المنصوص عليها خاصة في المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20 المعدل والمتمم، عند مخالفة قواعد الحجر والتباعد الإجتماعي وارتداء الكمامة الواقية، من خلال عقوبة السحب الفوري أو النهائي للسندات الخاصة بممارسة النشاط، فضلا على ما ينص عليها قانون العقوبات.

-الممارسة الواقعية للسلطة التقديرية المخولة للولاة في سبيل مكافحة الجائحة.

-تبني أسلوب المرونة والعقلانية في حال استمرار الجائحة، من خلال التنسيق بين السلطات الضبطية الفاعلة، وفقا للقواعد الدستورية والقانونية الراسخة، وذلك في ظل نسق للعمل يجعل من عناية الرجل الحريص فيصلا في صناعة القرار الضبطي في هذا الخصوص.

-حرص سلطات الضبط العام في الدولة بالتنسيق مع وزارة العدل، على إنفاذ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20 بعد إصدار نصها التطبيقي، حمايةً للمصالح المشروعة للأشخاص.

المراجع والمصادر:

1. أحمد مبخوتة. (2017). الرقابة كضمانة لتحقيق الموازنة بين أعمال وتدابير الضبط الإداري وحماية الحريات والحقوق الأساسية. مجلة المعيار ، 08 (01).

2. اسماعيل جابورتي. (2018). الضبط الإداري في مجال المحافظة على الأمن العام في الظروف الإستثنائية"دراسة مقارنة في النظام الإسلامي والنظام القانوني الجزائري". أطروحة دكتوراه . كلية الشريعة والإقتصاد، الجزائر: جامعة قسنطينة.

3. الجمهورية الجزائرية المواد 38، 42، ، 43، 48، 49، 59 من الدستور. (2016). حسب آخر تعديل لسنة 2016. الأمانة العامة للجكومة-المطبعة الرسمية.

4. الدستور الجزائري لسنة 2016 المادة 71 من الدستور. (2016). آخر تعديل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 2016/03/06. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (14).

5. الوزير الأول المرسوم التانفيذي 86/20. (2020). المؤرخ في 2020/04/02 المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمكقراطية الشعبية (19).

6. الوزير الأول المرسوم التنفيذي 102/20. (2020). المؤرخ في 2020/04/23، يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته وتعديل أوقاته. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (24).

7. الوزير الأول المرسوم التنفيذي 145/20. (2020). المؤرخ في 2020/06/07، يتضمن تعديل نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (34).

8. الوزير الأول المرسوم التنفيذي 159/20. (2020). المؤرخ في 2020/06/13، يتضمن تعديل الحجر المنزلي والتدابير المتخذة في إطار نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19). الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (35).

9. الوزير الأول المرسوم التنفيذي 277/20. (2020). المؤرخ في 2020/09/30، يتضمن التداتبير التكميلية لتخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (38).

10. الوزير الأول المرسوم التنفيذي 72/20. (2020). المؤرخ في 2020/03/28 يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (17).

11. الوزير الأول المرسوم التنفيذي 92/20. (2020). المؤرخ في 2020/04/05، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 72/20، المؤرخ في 2020/03/28. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (20).

12. عبد القادر دراجي. (2013). الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري. مجلة العلوم الإنسانية ، 13 (02).

13. عمار بوضياف. (2015). الوظيفة العامة في التشريع الجزائري. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع.

14. عمار عوابدي. (1990). القانون الإداري. الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب.

15. عمر حططاش. (2018). تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري. أطروحة دكتوراه . كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر: جامعة بسكرة.

16. قانون الأملاك الوطنية المادة 04 من القانون 30/90. (1990). المؤرخ في 1990/12/01 المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (52).

17. قانون الصفقات العمومية الجزائري المادة 94 من المرسوم الرئاسي 247/15. (2015). المؤرخ في 2015/09/15. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (50).

18. قانون الولاية الجزائري المواد 110 و 112 و 114 من القانون 07/12. (2012). المؤرخ في 2012/02/21. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (12).

19. محمد الصغير بعلي. (2004). القانون الإداري"التنظيم الإداري النشاط الإداري". الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع.

20. محمد سليمان الطماوي. (1989). الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة. مصر: دار الفكر العربي.

21. مرسوم الوزير الأول المواد 04 و 06 و 07 من المرسوم التنفيذي 69/20. (2020). المؤرخ في 2020/03/21، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا(كوفيد-19) ومكافحته. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (15).

22. مرسوم الوزير الأول المواد 12 و 15 من المرسوم التنفيذي 70/20. (2020). المؤرخ في 2020/03/24، المحدد لتدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (16).

23. وزارة الشؤون الدينية والأوقاف البيان رقم 01 والبيان رقم 02. (2020). بيانات الجنة الوطنية للفتوى بتاريخ 2020/03/15، و 2020/03/17. الجزائر: الموقع الرسمية لوزارة الشؤون الدينية والأوقاف 2021/07/21 https://www.marw.dz/ fjhvdoM hgjhgdM hgvhfm ug,.