

الأساس القانوني لإجراءات الضبط الصحي
(في مواجهة فيروس كورونا -كوفيد 19 - نموذجاً)

Le fondement juridique des mesures de régulation sanitaires
(La Covid-19 comme illustration)

من إعداد الأستاذين:

د. عمر حططاش، أستاذ محاضر "أ"

كلية الحقوق،

جامعة محمد بوضياف، المسيلة

أ.د. عبد الرحمان خلفي، أستاذ محاضر "أ"

كلية الحقوق،

جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية

مقدمة :

الصحة العامة أعلى حق في الوجود بعد الحق في الحياة، ذلك ما يستوجب العناية بها والمحافظة عليها من قبل الأفراد والسلطات العامة لا سيما أمام المخاطر التي تهددها، والنتيجة عن مختلف الأمراض والأوبئة الطبيعية أو الأمراض الفتاكة الناجمة بفعل الإنسان نفسه نتيجة تلويثه لمختلف عناصر البيئة من ماء وهواء وغذاء، بفعل مختلف الأنشطة الصناعية - المدنية منها والعسكرية - التي تستهدف تحقيق الربح أو تقوية المنظومة الدفاعية دون تقدير للمخاطر التي تلحق بالطبيعة، ومن ثمة بالصحة العامة، ولذلك تعتبر المحافظة على الصحة العامة من أهم فروع النظام العام الذي تهدف السلطات العمومية الى المحافظة عليه عبر إجراءات الضبط الإداري التي تستخدمها وتترجم في شكل آليات الضبط من قرارات فردية وقرارات تنظيمية وأعمال مادية وقائية أو علاجية استناداً إلى النصوص التي تخول لها هذه الصلاحيات.

يبرز بوضوح استعمال سلطات الضبط لصلاحياتها في مجال الضبط الصحي والحماية الإدارية للصحة العامة بالأخص في فترات انتشار الأمراض والأوبئة المعدية مثلما حصل منذ ظهور وانتشار جائحة كورونا شهر ديسمبر 2019، وهو ما دفع الدول والحكومات إلى اتخاذ جملة من القرارات والإجراءات التي تستهدف مكافحة هذا الفيروس والوقاية منه حماية للصحة العامة بإجراءات مختلفة في غالبيتها تشكل قيد على الحريات العامة، ومن ذلك الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الجزائرية منذ مطلع شهر مارس 2020 والتي لا تزال مفعلة الى غاية كتابة هذا البحث بعضها في شكل قرارات مركزية وبعضها قرارات محلية، مما يطرح التساؤل عن الأساس الدستوري والتشريعي لهذه الإجراءات في القانون الجزائري، وحول مدى كفاية النصوص التشريعية النافذة لمعالجة الطوارئ الصحية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية اتبع الباحثان أسلوب المنهج الاستقرائي في شقه المتعلق بالتحليل، مع اللجوء إلى بعض المقاربات المقارنة مع بعض التشريعات من حين لآخر، وتبعاً لذلك تم تقسيم الموضوع إلى محورين، تم التطرق في الأول إلى الصحة العامة كهدف لإجراءات الضبط الإداري من خلال بيان علاقة الصحة العامة بمختلف العوامل البيئية، وكذا بيان الأمراض المعدية وقواعد حمايتها في التشريع الجزائري والمقارن، فيما تم تخصيص المحور الثاني لدراسة الأساس الدستوري والتشريعي لإجراءات الضبط الصحي والحماية الإدارية للصحة العامة التي اتخذتها الحكومة الجزائرية في إطار مكافحة فيروس كورونا والوقاية منه والحد من انتشاره.

المحور الأول: الصحة العامة هدف لإجراءات الضبط الإداري

الصحة العامة تعمل على وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض، ومن انتشار الأوبئة، والوقاية من اختلال الصحة بوجه عام، مع الأخذ بعين الاعتبار الارتباط بين الصحة العامة والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية المحيطة بها، لذا سيتم إعطاء فكرة عن الصحة

العامّة ودراسة العلاقة التي تربطها بالعوامل البيئية، وكيفية تناول التشريع الجزائري وبعض التشريعات المقارنة لموضوع مكافحة الأمراض المعدية.

أولاً: فكرة عن الصحة العامة وعلاقتها بالعوامل البيئية:

تكن غايات الصحة العامة في مكافحة الأمراض والأوبئة والوقاية منها والعناية بصحة الإنسان والسعي لإطالة فترة الحياة قدر المستطاع، ورفع مستوى الصحة البيئية يجعلها أكثر ملائمة للحفاظ على الصحة العامة والتحكم في انتشار الأمراض المعدية، وتعليم الأفراد أصول الصحة الشخصية وتنظيم الخدمات الصحية من تريض وعلاج وكشف مبكر عن الأمراض والأوبئة والوقاية منها، وتنمية الجهاز المناعي للإنسان، والارتقاء بمستوى صحته البيئية والعقلية، وهو ما دعا بعض المهتمين بالصحة العامة إلى تعريفها بأنها "علم وفن الوقاية من المرض وإطالة العمر وترقية الصحة العامة، وذلك بمجهودات منظمة للمجتمع تبذلها الجهات الصحية المسؤولة من أجل صحة البيئة ومكافحة الأمراض المعدية وتعليم الفرد الصحة الشخصية، وتنظيم خدمات الطب وتريض العمل على التشخيص المبكر والعلاج الوقائي للأمراض وتطوير الحياة الاجتماعية والمعيشية، ليتمكن كل مواطن من الحصول على حقه المشروع في الصحة والحياة"⁽¹⁾.

في ذات الإطار تعرف الصحة العامة كذلك بأنها "العلم والفن المعني بالوقاية من الأمراض والمساعدة في تعزيز وحماية وتحسين الصحة عبر جهود المنظمة للمجتمع"⁽²⁾.

أما جانب من فقهاء القانون الإداري فيرون بأن الصحة العامة تنحصر في وقاية صحة الجمهور من خطر انتشار الأمراض والأوبئة، وذلك باتخاذ كافة الإجراءات المناسبة في هذا الشأن، كتحصين المواطنين ضد الأمراض المعدية وكفالة الرقابة الدقيقة بالتحقق من نظافة

⁽¹⁾ تعريف الفقيه ونلسونوارد في مفاهيم الصحة العامة، على الموقع www.sondroses.com، تمت زيارته بتاريخ: 14 ماي 2020.

⁽²⁾ محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق عين شمس، 1979، ص 75-76.

الأغذية والعمل على توفير المياه الصالحة للشرب وتنظيم مجاري الصرف الصحي وغيرها من إجراءات الحفاظ على صحة الجمهور، سواء متصلًا بالإنسان أو الحيوانات أو المحيط⁽³⁾.

والصحة العامة لها علاقة مع العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية المحيطة بها، ويمكن إبراز العوامل البيئية المؤثرة على الصحة العامة في ثلاثة صور رئيسية؛

البيئة الطبيعية: وتشمل الحالة الجغرافية مثل الارتفاع على سطح البحر، الحالة الجيولوجية مثل نوعية التربة، حيث يتوقف عليهما تحديد نوعية الغذاء وكذلك خلو عناصر المناخ من مسببات التلوث والتي تؤدي بالنتيجة إلى تلوث غذاء الإنسان.

البيئة الجيولوجية: وتشمل العناصر الجيولوجية النباتية التي تعمل على الإمداد بالطعام، وهي تؤثر في عادات الإنسان وفي زراعته وصناعاته.

البيئة الاجتماعية والوثائقية: ومحورها الإنسان وعلاقته بباقي أفراد المجتمع الذي يعيش فيه وتشمل بصفة خاصة، كثافة السكان وتوزيعهم، المستوى التعليمي الذي يتفرع عنه مستوى الوعي والسلوك الصحي، المستوى الاقتصادي الذي يتحدد على ضوءه ما يهيئ للإنسان من ظروف المعيشة ويضمن له مستوى مقبول ومناسب من الغذاء والمسكن والتعليم أي مدى توافر منشآت ومعدات التكفل الصحي ومدى الإقبال عليها للتشخيص والعلاج⁽⁴⁾.

ثانياً: تدخل الإدارة لحماية الصحة العامة من الأمراض المعدية

تلتزم الدولة بواجب مكافحة الأمراض خاصة المعدية منها، وحصص الوباء في منطقة معينة عند ظهور المرض فيها وعدم انتشاره إلى غيرها من المناطق حفاظاً على الصحة العامة، وهذا ما حصل عند انتشار الأوبئة التي مرت بها البشرية على الأقل في القرن الماضي مثل الأنفلونزا

(3) فؤاد النادي، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، ص 442. ماجد الحلو، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 95.

(4) محمد حسن زيد الحساني، مبادئ في الصحة العامة، على الموقع: www.ugu.edu.sa تاريخ الزيارة 13 ماي 2020.

الإسبانية 1918-1919 وأنفلونزا هونغ كونغ، وفيروس سارس 2002 (SARS)، وفيروس (H1N1) وكذا الإيبولا 2014، وأخيراً فيروس كورونا المستجد (COVID 19) الذي ظهر في الصين شهر ديسمبر 2019 وانتشر منها إلى أغلب دول العالم⁽⁵⁾.

قبل ذلك سيتم تحديد أساليب الوقاية من الأمراض المعدية في القانون الجزائري ثم في بعض القوانين العربية المقارنة كالتشريع المصري والقطري في مجال مكافحة الأمراض المعدية.

1- الوقاية من الأمراض المعدية في التشريع الجزائري:

تمثل الأمراض الوبائية خطراً جسيماً على الفرد المصاب بها والمجتمع الذي يعيش فيه وباقي المجتمعات نظراً لخطورتها وسرعة انتشارها وانتقالها من فرد لآخر ومن جماعة لأخرى، مما جعلها تفتك بالجميع وتحصد الكثير من الأرواح، وإن كان علاج بعضها ميسر مثل علاج الكوليرا وإنفلونزا الخنازير الذي تسبب في حدوثه فيروس (H1N1) -بخلاف بعض الأوبئة والفيروسات المستعصي علاجها مثل فيروس كورونا المستجد مقارنة مع بعض الأمراض الأخرى وإن كانت أخطر منها مثل السرطان إلا أن عدم اتخاذه الصفة الوبائية يجعله أقل خطورة⁽⁶⁾.

يقسم القانون الأمراض الوبائية في الغالب إلى أقسام متعددة -حسب درجة خطورتها وسرعة انتشارها- وعادة ما يتم النص عليها في جدول يلحق بالقانون في أغلب التشريعات.

نص القانون المنظم للصحة في الجزائر⁽⁷⁾ في مادته الأولى على أنه يحدد المبادئ الأساسية ويهدف إلى تجسيد حقوق وواجبات المواطنين في مجال الصحة، ويرمي إلى ضمان الوقاية وحماية

⁽⁵⁾ تجدر الإشارة أن الشريعة الإسلامية كانت السبقة إلى سن قواعد الحماية من الأمراض المعدية منذ أكثر من 14 قرناً من الزمان، وهو ما يتأكد من حديث الرسول عليه الصلاة والسلام الذي قال فيه: ((إذا سمعتم الطاعون بأرض، فلا تدخلوها، وإذا وقع بأرض، وأنتم فيها، فلا تخرجوا منها)). متفق عليه.

⁽⁶⁾ ماجد الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، 2004، ص 321.

⁽⁷⁾ قانون رقم: 18 - 11 مؤرخ في: 2 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة (ج. ر. ج. عدد 46)

صحة الأشخاص والحفاظ عليها واستعادتها وترقيتها وضمان احترام الكرامة والحرية والسلامة والحياة الخاصة.

كما تضمن أحكاماً ذات صلة بمكافحة الأمراض المعدية نذكر منها مثلاً ما يلي:

نصت المادة 02 منه أنه تساهم حماية الصحة العامة وترقيتها في الراحة البدنية والنفسية والاجتماعية للشخص ورفي المجتمع وتشكلان عاملان أساسيان في التنمية.

نصت المادة 06 منه على أنه تهدف المنظومة الوطنية للصحة العامة إلى التكفل باحتياجات المواطنين في مجال الصحة بصفة شاملة ومنسجمة ومستمرة.

نصت المادة 14 منه أنه تضمن الدولة وتنظم الوقاية والحماية والترقية الصحية.

نصت المادة 15 منه على أنه "تتخذ الدولة الترتيبات من أجل الوقاية من الأمراض المتنقلة وغير المتنقلة ومكافحتها قصد تحسين صحة المواطنين ونوعية حياة الأشخاص".

هذه النصوص وغيرها أرست المبادئ الأساسية التي تركز الحق في التمتع بالصحة والحق في العلاج، وجاءت بشأنها بعض الأحكام التفصيلية في القانون رقم: 18-11 المنظم للصحة في الجزائر التي تضمنت أحكاماً ذات الصلة بمكافحة الأمراض المعدية والتي يتبين منها أن المشرع قسم الأمراض إلى ثلاثة أنواع خصص لها الأقسام الثلاثة الأولى من الفصل الثاني المعنون بالوقاية في الصحة منها القسم الخاص بالوقاية من الأمراض المتنقلة أين نص في المادة 38 منه على أنه "يخضع الأشخاص المصابون بالأمراض المتنقلة والأشخاص الذين يكونون على اتصال بهم الذين قد يشكلون مصدراً للعدوى لتدابير الوقائية والمكافحة المناسبة"

فما نصت الفقرة 02 من ذات المادة على أنه "تحدد قائمة الأمراض المتنقلة الخاضعة للتصريح الإجباري عن طريق التنظيم" بمعنى تحدد بمرسوم تنفيذي يكون مرفقاً بجدول للأمراض المعدية قابل للمراجعة مساندة للتقدم العلمي في مجال مكافحة الأمراض المعدية.

كما نصت المادة 09 منه على أنه "على كل ممارس طبي التصريح فوراً للمصالح الصحية المعنية بكل حالة مشكوك فيها أو مؤكدة من الأمراض الواردة في قائمة الأمراض ذات التصريح الإلزامي المذكورة في المادة 38 أعلاه".

فيما نصت المادة 40 منه على أنه "يتعين على المصالح الصحية المؤهلة القيام بالتلقيح الإلزامي مجاناً لفائدة المواطنين المعنيين" لتصنيف الفقرة 02 من نفس المادة النص على أنه "تحدد كليات تطبيق هذه المادة لاسيما رزمة التلقيحات الإلزامية عن طريق التنظيم".

وأضافت المادة 41 منه النص على أنه "في حالة وجود خطر من انتشار وباء و/ أو في حالة حماية الأشخاص المعرضين للخطر تنظم السلطات الصحية حملات تلقيح للمواطنين".

فيما تناول المشرع الأحكام الخاصة بالوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها-التي يدخل ضمنها فيروس كوفيد 19- الذي ظهر في ديسمبر 2019 في الصين وانتشر في أغلب دول العام-في القسم الثاني من خلال المواد 42 إلى 44 منه، حيث نصت المادة 42 منه على أنه "تخضع الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها لأحكام اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية".

أضافت المادة 43 منه النص على أنه "تخضع الدولة للتدابير الصحية القطاعية والقطاعية المشتركة الرامية إلى وقاية المواطنين وحمايتهم من الأمراض ذات الانتشار الدولي" فيما نصت الفقرة 02 من نفس المادة على أن "مصلحة المراقبة الصحية بالحدود هي مصلحة طبية تمارس نشاطها بواسطة مراكز صحية متواجدة على مستوى نقاط الدخول الحدودية وأن مهام هذه المصلحة وتنظيمها يحددان عن طريق التنظيم أي بمرسوم تنفيذي".

بخصوص الوقاية من الأمراض غير المتنقلة ومكافحتها فقد تناولها المشرع بالتنظيم في القسم الثالث بالمواد 45 وما بعدها، حيث تنص هذه الأخيرة على أنه "تضع الدولة مخططات وطنية

مندجبة متعددة القطاعات لمكافحة عوامل خطر الأمراض غير المنتقلة والكشف عنها وأنه يحدد الوزير المكلف بالصحة قائمة الأمراض غير المنتقلة التي تتطلب كشفاً مجانياً.

الملاحظ من خلال هذه النصوص أن المشرع الجزائري لم يعرّف الأمراض المعدية والمنتقلة، في حين نجد التشريعات المقارنة قد تناولتها بالتعريف، ومنها المشرع القطري الذي عرفها في المادة 4/1 من القانون رقم 17 لسنة 1990، وكذا المشرع البحريني في المادة 9/1 من القانون رقم 14 لسنة 1977، وهما النصين اللذان تضمنتا تعريفاً متقارباً في المفهوم مفاده أنها "كل مرض قابل للانتقال إلى الآخرين من الإنسان أو بواسطة الحيوانات أو الحشرات أو الأطعمة أو الأمكنة أو غير ذلك من الأشياء والمواد القابلة للتلوث بجراثيم المرض" وحسنا يفعل المشرع الجزائري لو يُضْمَن قانون الصحة تعريفاً للأمراض المعدية⁽⁸⁾، كما أن المشرع الجزائري لم يتناول أحكاماً تفصيلية تتعلق بإجراءات مكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، بل أحال بشأنها في كثير من المواضع إلى التنظيم وإلى ما تنص عليه لوائح منظمة الصحة العالمية وذلك بموجب المواد 42 إلى 45 منح، وهي إحالة غير محمودة في نظرنا، لأنه كان حرياً به تناول مثل هذه الإجراءات بموجب أحكام تفصيلية تجعل الإجراءات التي تتخذها سلطات الضبط الصحي تستند إليها بدلاً من البحث عن مشروعيتها بتفسير المبادئ العامة الواردة في قانون الصحة أو التنظيمات أو لوائح منظمة الصحة العالمية التي تمت الإحالة إليها.

(8) الجداول المرفقة بالقوانين المقارنة المشار إليها، قسمت الأمراض المعدية إلى ثلاثة أقسام كل قسم يضم مجموعة من الأمراض على النحو التالي:

القسم الأول/ الكوليرا، الطاعون، التيفويد، الجدري، الجمرة الخبيثة، الحمى الراجعة، الحمى الصفراء.

القسم الثاني/ الحمى المخية الشوكية، الحمى التيفودية، الحمى البارتيفويد بأنواعه، الدفتيرية، الحمى المتوحدة، السقاوة، البيستوكوزس، التهاب المادة القزمية، الكلب، الجذام.

القسم الثالث/ (القسم الغذائي الميكروبي) وفيه: الحصبة، الحصبة الألمانية، السعال الديكي، التكافالوبائي، الملاريا، التهاب الرئوي الحاد (قصبى وشعبى رئوي، التيتانوس، الجدري الكاذب، الأنفلونزا، الحمى النفاسية، الدوستاريا الباسيلية والزمبية الحمى الزنج، الحرة، الفيباريا.

يراجع في ذلك: صبري جبلي أحمد عبد العال، الحماية الإدارية للصحة العامة، دراسة تأصيلية مقارنة بالشرعية الإسلامية، طبعة أولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2001، ص 236.

2- سبل مكافحة الأمراض المعدية في بعض الأنظمة المقارنة:

بالعودة إلى بعض التشريعات المقارنة والتي اخترنا منها المصري والقطري والبحريني ذات الصلة بموضوع الأمراض المعدية، نجدها تضمنت أحكاماً تفصيلية تبين بوضوح وسائل الوقاية من الأمراض المعدية ومكافحتها ومن بينها مختلف صور الحجر الصحي، ويمكن تلخيصها في ثلاثة وسائل هي: التطعيم ضد الأمراض المعدية، منع تسرب الأوبئة، سرعة محاصرة حالات الإصابات، وهي الوسائل التي سنتطرق إليها تباعاً.

أ- التطعيم ضد الأمراض المعدية:

التطعيم هو إعطاء المصل الواقي من الإصابة ببعض الأمراض، ويعد من أهم وسائل مكافحة الأمراض المعدية، ولذلك تُوجب أغلب قوانين الصحة في أغلب دول العالم خضوع كافة الأفراد لعمليات التطعيم الدوري الذي تجريه السلطات الصحية المختصة ضد أي مرض من الأمراض المعدية⁽⁹⁾، كما توجب القوانين على وجه الخصوص تطعيم الأطفال وتحصينهم ضد الأمراض المعدية بالمجان، وبفعل سياسة وبرامج التطعيم الإجبارية تكاد تحتفي أغلب الأمراض المعدية، ولم تبقى سوى الأمراض المعدية المستجدة مثل جائحة كورونا كوفيد19 الذي لم يكتشف له لقاح إلى حد كتابة هذا البحث.

ب- منع تسرب الأوبئة من الخارج:

لقد باتت الأمراض في عالمنا الحديث الذي أصبح قرية صغيرة نتيجة العولمة، قادرة على الانتشار السريع وبلوغ أماكن بعيدة عبر وسائل النقل وحركة التجارة على الصعيد الدولي، وخير دليل على ذلك وباء كورونا المستجد الذي ظهر في الصين شهر ديسمبر 2019 ومنها انتشر في غضون أقل من 04 أشهر إلى أغلب دول العالم ولا يزال ينتشر إلى غاية اليوم، مما أدى إلى سجن العالم وشلل اقتصاديات الدول في ظل عجز المخبر عن إيجاد لقاح له.

(9) ومنها قانون الصحة الجزائري رقم: 18-11 الذي نص في المادة 40 منه على أنه "يتعين على المصالح الصحية المؤهلة القيام بالتلقيح الإجباري مجاناً لفائدة المواطنين المعنيين، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة ولا سيما رزنامة التلقيحات الإجبارية عن طريق التنظيم".

لذلك وضعت منظمة الصحة العالمية لوائح ملزمة لمساعدة الدول في الوقاية من الأوبئة ومواجهة المخاطر الصحية العامة القادرة على الانتشار عبر الحدود، وقد أدى تنقيح هذه اللوائح في عام 2005 إلى بلوغ اتفاق غير مسبوق في مجال الصحة العامة الدولية، يمكن من احتواء الطوارئ الصحية في منشأها وليس داخل الحدود الوطنية فحسب، وتم اعتماد اللوائح المنقحة من قبل جمعية الصحة العالمية في ماي 2005، ودخلت حيز التنفيذ في: 15 جويلية 2007، وتشمل جميع الأمراض والأحداث الصحية التي قد تشكل طارئة صحية عمومية تثير قلقاً دولياً⁽¹⁰⁾، ويعد فيروس كورونا المستجد أكبر وباء عالمي في التاريخ الحديث من حيث خطورته وسرعة وشساعة انتشاره، وكذا من حيث آثاره على شتى مناحي الحياة، مما أدى إلى إعلان منظمة الصحة العالمية لحالة الطوارئ الصحية في: 30 جانفي 2020 ثم إعلانها في: 11 مارس 2020 عن كون وباء كوفيد 19 يشكل جائحة دولية.

تضع قوانين الحجر الصحي القواعد والإجراءات التي تراها كفيلة بمنع تسرب الأوبئة إلى داخل البلاد بواسطة مختلف وسائل المواصلات القادمة من الخارج سواء تعلق الأمر بالأشخاص أو البضائع أو الحيوانات، وتتلخص أهم إجراءات الحجر الصحي الوقائية في⁽¹¹⁾:

- حضر التجوال كليا أو جزئياً، مع غلق المحلات التجارية ودور العبادة والمؤسسات التربوية والجامعية وكل الفضاءات العامة وعزل الأشخاص القادمون من مناطق موبوءة.
- منع إلقاء الفضلات الصادرة من وسائل المواصلات القادمة من خارج الدولة.
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع تسرب العدوى في حالة توافر الاعتقاد بتلوث البضائع بالعدوى بأحد الأمراض المعدية، وذلك بما يتوافق ونوع الوباء.

⁽¹⁰⁾ صبري جبلي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 237-238.

⁽¹¹⁾ وهي الإجراءات التي طبقت الجزائر بعضها في إطار مكافحة فيروس كورونا المستجد بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 20-69 المؤرخ في: 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته (ج. ر. ج. عدد 15) والمراسيم المعدلة والمتممة له.

- عزل أو رقابة أو ملاحظة الأشخاص المشتبه في إصابتهم بمرض معدٍ لحين ثبوت السلامة من أي مرض وبائي، وكذلك التأكد من حمل الشهادات الصحية الدولية التي تثبت التطعيم ضد بعض الأمراض المعدية خاصة الأشخاص القادمين من مناطق موبوءة.

- وضع وسائل المواصلات الدولية سواء كانت برية أو بحرية أو جوية قادمة من الخارج تحت إجراءات الحجر الصحي لمنع تسرب انتقال العدوى منها إلى الخارج⁽¹²⁾.

ج- سرعة محاصرة حالات الإصابة⁽¹³⁾

تعتبر إجراءات محاصرة حالات الإصابة بالأمراض المعدية من أهم الوسائل التشريعية والتنظيمية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، ولذلك حرصت تشريعات أغلب الدول على وضع القواعد والأحكام التي من شأنها سرعة حصر حالات الإصابة بالأمراض المعدية، ومنع انتقال العدوى منها إلى غيرها، ويمكن تلخيص أهم هذه القواعد والأحكام في النقاط التالية:

الإبلاغ: وجوب إبلاغ الجهة المختصة فوراً عن حالات الإصابة أو الاشتباه فيها .

سرعة التصرف فور تلقي البلاغ: تلتزم الهيئات الصحية المختصة عند تلقي بلاغ عن مريض ومشتبه في إصابته بمرض معدٍ باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتجنب خطر انتشار المرض، مع إعطاء هذه الهيئات الصلاحيات الكاملة في اتخاذ القرارات اللازمة لذلك⁽¹⁴⁾.

منح القائمين على تنفيذ قانون الوقاية صفة الضبطية القضائية في مجالهم: وهذا بالنسبة للجرائم المتعلقة بأعمال ووظائفهم وهو ما نصت عليه على سبيل المثال المادة 24 من قانون الاشتراطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية المصري، والمادة 20 من قانون

(12) ماجد الحلو، مرجع سابق، ص 325.

(13) ماجد الحلو، المرجع نفسه، ص 326 وما يليها.

(14) ومن ذلك ما نصت عليه المادة 14 من قانون الاشتراطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية المصري، والمادة 05 من قانون الوقاية من الأمراض المعدية القطري.

الوقاية من الأمراض المعدية القطري، وهي الصفة التي تمكنهم من مباشرة كل إجراءات التحقيق.

عزل المرضى المشتبه في إصابتهم: وهي من أهم إجراءات مكافحة الأمراض المعدية، ويتم ذلك في المكان الذي تحدده السلطة الصحية المختصة حسب حالة المريض وخطورة المرض وقد كرست بعض التشريعات مثل هذه الأحكام منها ما نصت عليه المواد 16 و17 من قانون الاشتراطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية المصري، والمادة 06 من قانون الوقاية من الأمراض المعدية القطري رقم 07.

عزل المخالطين أو مراقبتهم: بحيث تجيز بعض التشريعات للسلطات الصحية المختصة مراقبة الأشخاص المخالطين للمرض المعدي خلال المدة التي تقدرها، ولها أن تقوم بعزل المخالطين للمرض المعدي في الأماكن المخصصة لذلك، كما لها عزل من احتكوا بالمصابين.

اعتبار منطقة ما موبوءة إذا ظهر فيها مرض معد: كما يجوز في بعض التشريعات لوزير الصحة بقرار منه اعتبار جهة أو منطقة معينة من إقليم الدولة موبوءة بإحدى الأمراض المعدية، كما خولت للسلطات الصحية اتخاذ كافة التدابير والاحتياطات اللازمة لمنع انتشار المرض من عزل وتطهير وتحصين ومراقبة و ومنع للتجمعات والاحتفالات وغير ذلك، كما لها أن تتلف المأكولات والمشروبات الملوثة، وأن تغلق الطرق العامة وتردم الآبار، وتغلق الأسواق وقاعات السينما والملاهي والمدارس والمقاهي والنوادي العامة، وذلك بالطرق الإدارية على الرغم مما في ذلك من مساس بالحقوق والحريات العامة إلا أن هذا المساس تبرره حالة الطوارئ الصحية ومن ذلك ما نصت عليه المادة 20 من قانون الاشتراطات الصحية المصري.

إبعاد المصابين بالمرض المعدي عن التعامل في المواد الغذائية: أي منعهم من ممارسة أي عمل له صلة بالمواد الغذائية تحضيراً ونقلها وبيعاً ومن ذلك ما نصت عليه المادة 20 من قانون الاشتراطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية المصري.

الاستيلاء على كل ما يلزم لمكافحة الوباء: سواء وسيلة نقل أو عقار أو مستحضرات صيدلانية أو كيميائية أو أية أدوات طبية وكذا تسخير الأشخاص لتأدية أي عمل لهذا الغرض.

المحور الثاني: الأساس القانوني للإجراءات الإدارية المتخذة من الحكومة الجزائرية لمكافحة فيروس كورونا

أعلنت أغلب دول العالم التي انتشر فيها فيروس كورونا والتي يزيد عددها عن 183 دولة عن جملة من التدابير التي من شأنها تقليص الحركة الاقتصادية والاجتماعية من بينها وقف وسائل النقل وغلق الحدود الجوية والبحرية ووقف الدراسة في المدارس والجامعات وغلق المساجد وتسريح الموظفين والعمال، هذه الإجراءات يتم أخذها عادة على أعلى هرم في الدولة من جهة وعلى المستوى المحلي من جهة أخرى، وتعتبر هذه التدابير من قبيل الضبط الإداري الرامي إلى الحماية الإدارية للصحة العامة.

أولاً: أشكال الإجراءات المتخذة من الحكومة للحد من انتشار فيروس كورونا
اتخذت رئاسة الجمهورية والحكومة بسبب جائحة كورونا جملة من الإجراءات القطاعية بشكل أدى إلى تعطيل جزئي وأحياناً كلي لنشاط المرافق العامة والحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما فيها مرفق القضاء، ويمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1- قرارات رئاسة الجمهورية:

أعلن رئيس الجمهورية في خطاب ألقاه يوم 17 مارس 2020 عن جملة من القرارات التي اتخذها في إطار الحد من انتشار وباء كورونا ومكافحته، ومن بينها الحجر الكلي في ولاية البليدة والجزئي في غيرها، وغلق جميع الحدود البرية مع الدول المجاورة وكذا الحدود البحرية ووقف الملاحة الجوية والبحرية ماعدا الحالات الاستثنائية وطائرات وبواخر نقل البضائع، مع التعقيم الفوري لجميع وسائل النقل العمومي للولايات وعبر الوطن ومحطات نقل المسافرين، ومنع التجمعات والمسيرات كيفما كان شكلها وتحت أي عنوان كانت وغلق أي مكان يشبه في كونه بؤرة للوباء، ومنع تصدير أي منتج استراتيجي إلى أن تفرج الأزمة، وتعليق صلاة الجمعة

والجماعة في المساجد والاكثفاء برفع الأذان، و محاربة المضاربة ونشر الأخبار الكاذبة المضللة، وتخصيص غلاف مالي لشراء المعدات الطبية والأدوية، ووضع خطة مستقبلية لمنع تجدد هذا الوباء مع الحث على التحسيس عبر وسائل الإعلام، و غلق المدارس والجامعات وقاعات الرياضة و الفضاءات الترفيهية وقاعات الحفلات وأماكن الاكتظاظ كالأسواق الأسبوعية.

- كما قرر رئيس الجمهورية في نفس الخطاب اعتبار وباء كورونا المستجد مسألة أمن وطني وأمن صحي تهم الجميع حتى ولو أدى الأمر الى تقييد بعض الحريات مؤقتاً.

2- التدابير الحكومية:

هناك تدابير تم اتخاذها على مستوى الوزارة الأولى، وهناك تدابير قطاعية تمت على مستوى كل وزارة فيما يخصها، كلها تجتمع في غاية واحدة بعد اجتماع مجلس الوزراء.

أ- التدابير التي اتخذها الوزير الأول:

بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد19 ومكافحته⁽¹⁵⁾، والذي تم تمديد إجراءاته ثانية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-70⁽¹⁶⁾، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 20-72⁽¹⁷⁾، المتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات المعدل والمتمم وهي الإجراءات التي مددت مرة أخرى بموجب المرسوم التنفيذي 20-86⁽¹⁸⁾، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد19

(15) مرسوم تنفيذي رقم: 20-69 مؤرخ في: 21 مارس 2020، مرجع سابق.

(16) مرسوم تنفيذي رقم: 20-70 مؤرخ في: 24 مارس سنة 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته (ج. ر. ج. ج عدد 16).

(17) مرسوم تنفيذي رقم: 20-72 مؤرخ في: 28 مارس سنة 2020، يتضمن تمديد إجراءات الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات (ج. ر. ج. ج عدد 17).

(18) مرسوم تنفيذي رقم: 20-86 مؤرخ في: 02 أبريل سنة 2020، يتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته (ج. ر. ج. ج عدد 19).

ومكافحته، ليجدد العمل بها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-100⁽¹⁹⁾ المتضمن تجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد19 ومكافحته، ثم بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 20 - 121⁽²⁰⁾ الذي نصت المادة 03 منه على سريان تلك التدابير إلى غاية 29 ماي 2020، وهي المراسيم التي نصت على جملة التدابير التالية التي حددت مدتها الأولى بأربعة عشر يوماً تسري من تاريخ 21 مارس 2020 إلى غاية 4 أبريل 2020، ثم مددت بنفس المدة إلى غاية 19 أبريل 2020 ثم بمدة 10 أيام تمتد إلى غاية 29 أبريل 2020 ليتم تمديدها مرة أخرى إلى غاية 14 ماي 2020 ثم إلى غاية 29 ماي 2020 ثم إلى 13/06/2020 وتتمثل تلك الإجراءات فيما يلي:

- تعليق نشاطات نقل الأشخاص سواء تعلق الأمر بالنقل البري الحضري وشبه الحضري وبين البلديات والولايات، نقل المسافرين بالسكك الحديدية والترامواي وقطار الأنفاق والمصاعد الهوائية والنقل الجماعي بسيارات الأجرة مع استثناء نقل المستخدمين، وغلق المدن الكبرى مختلف المحلات التجارية والمقاهي والصلاة والمطاعم وفضاءات الترفيه والتسلية، ووضع في عطلة استثنائية مدفوعة الأجر خلال مدة سريان هذه التدابير 50 بالمائة من مستخدمي كل المؤسسات والإدارات العمومية وحتى المؤسسات الاقتصادية ما عدا المستثنون بالمادة 07 من المرسوم 20-69 مع النص في المادة 09 من ذات المرسوم، مع تشجيع العمل عن بعد، وقد منحت المادة 10 للوالي داخل إقليم ولايته سلطة اتخاذ كل إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا المستجد.

- فرض الحجر المنزلي بدءاً من 24 مارس 2020 في كل ولايات الوطن من الساعة السابعة ثم تعديل توقيته في 09 ولايات ليصبح من الساعة الثالثة مساءً إلى الساعة السابعة صباحاً وحجراً

(19) مرسوم تنفيذي رقم: 20-100 مؤرخ في: 19 أبريل سنة 2020، يتضمن تجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته (ج. ر. ج. ج عدد 23).

(20) مرسوم تنفيذي رقم: 20-121 مؤرخ في: 14 ماي سنة 2020، يتضمن تمديد إجراءات الحجر المنزلي وتجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته (ج. ر. ج. ج عدد 29).

كلية بالنسبة لولاية البلدية ليعدل التوقيت لاحقاً مرة أخرى، مع عدم السماح خلال فترة الحجر بتنقل الأشخاص إلا بموجب رخص استثنائية، على أن يفرض الحجر من قبل الأسلاك الأمنية، مع فرض التباعد الأمني بين الأشخاص، مع النص في المادة 16 على إمكانية تعويض الأضرار المحتملة الناجمة من التدابير الوقائية بموجب نص خاص، وجعل احترام إجراءات الحجر تحت طائلة العقوبات المنصوص عنها في المادة 17 من ذات المرسوم 20-70.

ب- التدابير المتخذة على مستوى بعض القطاعات الوزارية:

- على مستوى وزارة العدل بخصوص سير مرفق القضاء؛ صدرت تعليمة وزير العدل في 16 مارس 2020 رقم 01 والمذكرة الإضافية رقم 03 المؤرخة في: 21 مارس 2020 والتي تمت مراجعتها بالتمديد لمرتين، ثم التعليمة رقم 08 المؤرخة في 18 أبريل 2020 والتي بقيت سارية إلى صدور المذكرة رقم 10 والمؤرخة في 13 ماي 2020 لتخفف مقتضياتها لاحقاً، وتتلخص التدابير المأمور بها بموجب هذه التعليمات في النقاط التالية:

وقف العمل القضائي كلية بالأقسام والفروع المدنية والجزائية على مستوى المحاكم والمجالس والمحاكم الإدارية وحتى المحكمة العليا ومجلس الدولة باستثناء قضايا المحبوسين المجدولة والتي تتم فيها المحاكمة بتقنية المحاكمة المرئية عن بعد، والقضايا الاستعجالية والمواعيد التي تجري بحضور المعنيين دون الجمهور، وتوقيف عملية استخراج المحبوسين من قبل قضاة التحقيق إلا في الحالات الضرورية المرتبطة بالحبس المؤقت، وعقولة إجراءات المثول الفوري من قبل وكلاء الجمهورية، والاقصاء بالنسبة للتقديرات على الأشخاص الموضوعين تحت النظر فقط، والتأجيل المؤقت لتنفيذ الأحكام السالبة للحرية للذين هم في الإفراج، وتوقيف استقبال الجمهور على مستوى الجهات القضائية ماعدا الاستثناءات وتوقيف الزيارات العائلية بالنسبة للمحبوسين، وفصل زيارة المحامين عن طريق قاعة المحادثة، وتعليق العمل بأنظمة تكييف العقوبة، وهي الإجراءات التي تم تمديدها ولا تزال سارية المفعول إلى غاية 14 ماي 2020 وبعضها إلى غاية 2020/06/13، ويمكن أن تمدد مرة إلى أخرى بنفس الشكل أو مع التعديل

في بعض التدابير تبعاً إلى تطور الوضعية الوبائية، لكن في المذكرة رقم 10 المؤرخة في 13 ماي 2020 تم تعديل أحكام المذكرة الأولى بالسماح بعقد الجلسات المدنية بالمحاكم والمجالس القضائية والمحاكم الإدارية في القضايا التي تأسس فيها المحامون وبمضورهم الحصري فقط، مع تأجيل باقي القضايا إلى جلسات لاحقة.

هذه الإجراءات التي تخص مرفق القضاء يضاف لها إجراء تسريح 50% من موظفي القطاع وفقاً لما ورد في المراسيم التنفيذية للوزير الأول فضلاً عن غياب الموظفين المعنيين بالعمل بغياب وسائل النقل.

إن جملة هذه الإجراءات أدت إلى تعطيل أغلب المصالح، وشبه شلل للعمل القضائي، يضاف لها واقع غياب القضاة بسبب إجراءات الحجر وعدم جاهزية الأحكام والقرارات القضائية فضلاً عن توقف أغلب مكاتب المحضرين القضائيين والمترجمين وحتى المحامين عن النشاط بسبب الخوف من الفيروس والحجر الصحي المنزلي، مما أدى إلى شبه شلل تام لنشاط مرفق القضاء، وهو ما يؤثر بالنتيجة على المواعيد القانونية والقضائية وكذا على بعض الحقوق والحريات ولو بصفة غير مباشرة كأثر للتدابير المتخذة، مما يطرح إشكالية تأثير فيروس كورونا على الآجال والمواعيد القضائية والإجراءات المتاحة لإثبات حالة القوة القاهرة.

- على مستوى وزارة التجارة؛ صدرت تدابير كثيرة منها منع ومحاربة الاحتكار المتسبب في ندرة المواد الغذائية والمضاربة فيها أثناء فترات الحجر الصحي، وتنظيم ممارسة بعض الأنشطة التجارية، ومراقبة مدى الالتزام بغلق المحلات التجارية، وتوقيع العقوبات على المخالفين، وتسقيف أسعار بعض المنتجات الأساسية الحيوية المدعمة، وتنظيم طريقة بيع بعض المواد ذات الاستهلاك الواسع، وتدابير تنظيم دخول الزبائن إلى المحلات التجارية مع فرض التباعد الاجتماعي على الزبائن وضرورة وضع المعقمات في متناول الزبائن... الخ.

ج- التدابير المتخذة من قبل بعض السلطات المحلية:

أهم هذه التدابير تلك القرارات المتخذة من قبل الولاة والمتعلقة بغلق المحلات التجارية وبعض الأسواق في بعض الولايات، وتنظيم ممارسة بعض الأنشطة الإنتاجية والتجارية وغلق شواطئ السباحة، وقد تصرف كل والي في حدود اختصاصه الإقليمي لولايته تبعاً للظروف الخاصة بكل ولاية تماشياً مع التعليمات الحكومية في هذا الشأن، وقرارات فرض الحجر الكلي على بعض الأحياء أو المناطق في بعض الولايات، إضافة إلى تسخير بعض الأشخاص والوسائل ذات الصلة بمكافحة وباء كورونا، وفرض تنظيم العمل في بعض المرافق الحيوية.

كما اتخذت بعض البلديات مثل تلك الإجراءات في حدود اختصاصها الإقليمي مع الاستعانة بالشرطة لفرض تطبيق قراراتها الضبطية المتصلة بالوقاية من هذا الوباء.

ثانياً: الطبيعة القانونية للصلاحيات المستعملة من قبل هيئات الضبط الإداري

مُجلة التدابير المتخذة في إطار مكافحة جائحة كورونا المشار إليها أعلاه تعتبر بامتياز قرارات ضبط إداري في إطار أعمال سلطات الضبط الإداري لصلاحياتها والضبط الإداري العام - البوليس الإداري ينقسم إلى ضبط عام يمارس اختصاصاته على المستوى الوطني تمتد إجراءاته إلى كافة إقليم الدولة، وهو مُركز بيد السلطة المركزية، وبوليس محلي تمارسه السلطات المحلية في حدود اختصاصها الإقليمي، أي في جزء معين من إقليم الدولة كالولاية أو البلدية أو القرية، والمقصود بهيئات الضبط الإداري العام الهيئات المنوط بها ممارسة وظيفة الضبط الإداري بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة سواء على المستوى الوطني أو المحلي، أما الضبط الإداري الخاص فتمارسه هيئات خاصة يحددها القانون الذي ينشأها.

لكن في الأنظمة المقارنة، وإذا أخذنا على سبيل المثال النظام الإداري الفرنسي والمصري نموذجاً، يمكن القول أن تنوع عمل الضبط الإداري في فرنسا يقوم على اعتبار أن وظيفة الإداري هي وظيفة محلية بالأساس تمارسها بالدرجة الأولى السلطات المحلية، أما في مصر فالأصل أن وظيفة الضبط الإداري وظيفية مركزية بالدرجة الأولى تمارسها السلطات الإدارية المركزية على

مستوى الدولة كلها، وبالمقابل العمدة على المستوى المحلي يكاد يكون مجرد من سلطات الضبط الإداري إلا استثناء⁽²¹⁾.

في الجزائر السلطات الإدارية المضطعة بوظيفة المحافظة على النظام العام والمختصة بممارسة سلطات الضبط الإداري في الدولة تحدد مبادئها في الدستور ومن بعده القانون، وتتمثل في سلطات ضبط إداري مركزية ذات اختصاص وطني، وسلطات ضبط إداري عام محلي، وبالنسبة للضبط الإداري الخاص حسب القوانين المنشئة لها⁽²²⁾.

وتتمثل سلطات الضبط الإداري العام في الجزائري في رئيس الجمهورية والوزير الأول وبعض الوزراء⁽²³⁾ على المستوى المركزي، والوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على المستوى المحلي.

1- سلطات الضبط الإداري المركزة في يد رئيس الجمهورية:

يقضي العرف الدستوري في الجزائر أن السلطة الأولى التي تمارس الضبط الإداري العام باسم الدولة في الجزائر تتمثل في رئيس الجمهورية، مع الاختلاف في حجم مجالات صلاحياته في المجال التنظيمي بحسب المراحل، لاسيما مرحلتي ما قبل صدور دستور 1989 ومرحلة ما بعد صدوره، وهو ما يقتضي تفصيل الموضوع حسب المرحلتين.

أ- مرحلة ما قبل صدور دستور 1989.

بالرجوع إلى الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة⁽²⁴⁾، فإن رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة، وبهذه الصفة يمارس عدة وظائف إدارية هامة، إذ يتولى السلطة التنفيذية، ويشكل السلطة العليا في المجال الإداري بحسب نص المادة 05 من

(21) ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، دون دار نشر، ص 26.

(22) يراجع المواد 86 إلى 91 من دستور سنة 1989 والمواد 91 إلى 109 من دستور سنة 1996 المعدل بموجب القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

(23) سكيينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990 ص 11.

(24) أمر رقم: 65 - 182 مؤرخ في: 10 يوليو سنة 1965 يتضمن تأسيس الحكومة (ج. ر. ج. ج. عدد 58).

الأمر 65 - 182 التي جاءت بصيغة "تحوز الحكومة السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة وكيان الأمة". وحسب الأستاذ أحمد محيو، فإن القيام بتأويل هذه المادة هو الذي يسمح باستخلاص صلاحيات رئيس الحكومة الذي هو نفسه رئيس الجمهورية في تلك المرحلة لاتخاذ الإجراءات التنظيمية الخاصة بسير المرافق العمومية وحفظ النظام العام، وفي ظل دستور 22 نوفمبر 1976، جاء النص على أن رئيس الجمهورية الذي هو في نفس الوقت رئيس الحكومة أي ذو صفة مزدوجة يمارس اختصاصات إدارية هامة، والرئيس الوحيد للسلطة التنفيذية يمارس كل الصلاحيات الإدارية بما فيها السلطة التنظيمية كونه هو المضطلع بالسلطة التنظيمية والضامن للدستور والمسئول عن السياسة العامة التي يقودها وينفذها، سواء في حالة السلم أو في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور وهي حالة الطوارئ، وحالة الحصار، الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، وهي كلها حالات استثنائية تتوسع فيها سلطات رئيس الجمهورية في كل المجالات بما في ذلك سلطاته وصلاحياته في مجال الضبط الإداري.

ب- مرحلة ما بعد دستور 1989

على إثر استفتاء 03 نوفمبر 1988⁽²⁵⁾، صدر دستور 23 فبراير 1989 الذي ألغى دستور 1976، وقد أحدث تعديلات جوهرية في الجهاز التنفيذي، تتمثل في استحداث منصب رئيس الحكومة وهو ما كرسه أيضا دستور 1996 المعدل والمتمم، وبذلك لم يعد رئيس الجمهورية السلطة العليا للإدارة العمومية، وباستقراء دستور كل من 1989 و1996 المعدل بخمسة تعديلات آخرها سنة 2016 فإنه لا يوجد نص واضح يمنح رئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري، لكن يمكن استنتاج تمتعه بها وإقرارها له على أساس صلاحياته التنظيمية⁽²⁶⁾ سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية. طبقا لأحكام دستوري 1989 و1996 المعدل والمتمم

⁽²⁵⁾ مرسوم رقم: 88 - 223 مؤرخ في: 05 نوفمبر سنة 1988 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 03 نوفمبر سنة 1988 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (ج. ر. ج. ج عدد 45).

⁽²⁶⁾ ناصر لباد، مرجع سابق، ص 26.

بحيث خولا له اتخاذ جملة من الإجراءات وفقاً للإشكال المحددة بكلى الدستورين لمواجهة الأوضاع الاستثنائية، مثل إعلان حالة الطوارئ، وحالة الحصار، والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، وهي أوضاع تترتب عنها توسع صلاحيات رئيس الجمهورية بما في ذلك في مجال الضبط الإداري لحفظ النظام⁽²⁷⁾.

وقد عرفت الجزائر في تاريخها الحديث بعد الاستقلال سنة 1962 مثل هذه الحالات ومنها إعلان الحالة الاستثنائية ابتداء من 03 أكتوبر 1963 التي نتج عنها تطبيق المادة 59 من دستور 1963 التي تنظم السلطات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الجمهورية، كما عرفت حالة الحصار أثناء زلزال الأصنام (الشلف حالياً)، والحالة الاستثنائية المعلنة في 04 جويلية 1991 التي رفعت في 29 سبتمبر 1991 بمناسبة الأحداث السياسية التي حصلت آنذاك، ثم حالة الطوارئ المعلنة بموجب الأمر رقم 92-44 في 09 فيفري 1992 التي مُدّدت إلى أجل غير مسمى بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فيفري 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، والتي دامت قرابة 20 سنة ولم ترفع إلى بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فيفري 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ في إطار ما سُمي بقوانين الإصلاحات السياسية المتزامنة مع قيام ما عُرف بالثورات العربية أو الربيع العربي.

وعليه يمكن القول أن رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 2/143 من الدستور الحالي الصادر سنة 1996 المعدل بالقانون 01-16 يختص بإصدار مراسيم رئاسية - والتي تسمى في بعض التشريعات المقارنة لوائح الضبط المبتدئة- في إطار ممارستها لاختصاصه الدستوري في المجال التنظيمي الذي يمتد إلى كل المجالات غير المخصصة للقانون، ومنها إصدار اللوائح التي تتصل بالنظام العام بعناصره ومنها الصحة العامة، مثل القرار الذي اتخذته شهر مارس 2020 المتضمن إجراءات الحد من انتشار وباء كورونا بتوقيف الدراسة وحركة النقل والملاحة والحجر

(27) انظر المواد 86 إلى 91 من دستور 1989، والمواد 91 إلى 109 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون: 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

التام لولاية البلدية لمدة 10 أيام قابلة للتجديد والمراجعة والتوسيع، فمثل هذه القرارات تجد أساسها الدستوري في الصلاحيات التنظيمية لرئيس الجمهورية.

ومجال الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية يمتد إلى جميع المجالات غير المخصصة للقانون، فهو اختصاص دستوري أصيل، مما يجعل اللوائح التي يصدرها لوائح مستقلة لا تستند إلى القانون عكس الوزير الأول الذي تكون اختصاصاته التنظيمية مستمدة من القانون مثلاً سيلي الذكر، فهو اختصاص أصيل لا يجوز له تفويضه، وإن كان يمكن له إصدار لائحة ضبط ويخول فيها جهات إدارية أدنى منه إصدار القرارات اللازمة في موضوع التنفيذ كالوزير الأول المختص أو أي وزير من الوزراء أو الوالي باعتباره له سلطة رئاسية عليهم.

2- الصلاحيات التنظيمية للحكومة:

وهي صلاحيات موزعة بين الوزير الأول - رئيس الحكومة سابقاً - وباقي الوزراء كل في مجال قطاعه الذي يشتغل فيه.

أ- بالنسبة لصلاحيات الوزير الأول:

استحدث منصب رئيس الحكومة بموجب دستور سنة 1989 الذي كرس ازدواجية السلطة التنفيذية، واستمر بهذه التسمية في دستور سنة 1996 وإلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008 أين أصبح يسمى بالوزير الأول⁽²⁸⁾.

لم تشير الأحكام الدستورية المكرسة لازدواجية السلطة التنفيذية في دستوري 1989 و1996 (بتعديلاتهما) إلى سلطات رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) في مجال الضبط الإداري، لكن يمكن إقرارها على أساس الوظيفة التنظيمية التي يمارسها، وقد حددت المادة 2/85 من دستور 1996 بعد تعديله سنة 2016 صلاحيات الوزير الأول في المجال التنظيمي بنصها على ما يلي "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات" كما وضحت هذا الاختصاص بشكل جلي

(28) مع الإشارة وأن هناك رغبة في العودة إلى تسمية رئيس الحكومة في الدستور المستقبلي للجزائر من خلال ما تم تناوله في المسودة المعروضة للنقاش.

المادة 2/125 بعد التعديل، والتي تنص على ما يلي " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، فمن خلال هذا النص يتبين أن الدور التنظيمي للوزير الأول يتجلى من خلال تدخله عن طريق المرسوم التنفيذي لتنفيذ قانون أو مرسوم رئاسي أحال تنفيذ بعض مقتضياته إلى الوزير الأول.

ومنه يكون تدخل الوزير الأول بواسطة مراسيم تنفيذية تصدر تنفيذا إما لنص تشريعي⁽²⁹⁾، أو تنفيذا لمرسوم رئاسي يخول له هذه الصلاحية صراحة⁽³⁰⁾، وبالمقارنة بين صلاحيات كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في المجال التنظيمي الذي تدخل ضمنه صلاحيات كل منهما في مجال الضبط الإداري العام، يتبين أن دستور 1996 المعدل والمتمم يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية واسعة لا يقيدتها سوى القيد الدستوري فيما يخص المجالات التي جعلها الدستور حكرا على القانون، يمارسها عن طريق إصداره للمراسيم المستقلة -

⁽²⁹⁾ ومن ذلك مثلا القانون رقم: 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (ج. ر. ج. ج عدد 48) الذي ينص في المادة 2/150 منه على أنه "تبقى أحكام الجزء التنظيمي للأمر رقم: 75- 89 المؤرخ في: 27 ذي الحجة... إلخ سارية المفعول إلى غاية صدور المراسيم المتخذة لتطبيق هذا القانون" ومن القرارات الإدارية الضبطية التي اتخذها رئيس الحكومة في ظل دستور 1989 الذي هو الوزير الأول في ظل دستور 1996 المعدل يمكن على سبيل المثال ذكر القرارات التالية:

- مرسوم تنفيذي رقم: 91-53 مؤرخ في: 23 فبراير 1991 المتعلق بتحديد الشروط الصحية المطلوبة عند عملية عرض الأغذية للاستهلاك (ج. ر. ج. ج عدد 09).

- مرسوم تنفيذي رقم: 91-202 مؤرخ في: 25 جويلية 1991 الذي يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروط تطبيقها طبقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جويلية 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار (ج. ر. ج. ج عدد 31).

- مرسوم تنفيذي رقم: 93-184 مؤرخ في: 27 جويلية 1993 الذي ينظم إثارة الضجيج (ج. ر. ج. ج عدد 50).

- مرسوم تنفيذي رقم: 01-56 مؤرخ في: 15 فبراير 2001 المتضمن توقيف صيد المرجان (ج. ر. ج. ج عدد 13).

⁽³⁰⁾ لوناسي جبيقة، مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري سنة 1989، مذكرة ماجستير في قانون التنمية الوطنية، معهد الحقوق جامعة تيزي وزو، دون ذكر سنة المناقشة ص 47.

المراسيم الرئاسية - ولم يعط المشرع الدستوري هذا الحق للوزير الأول الذي يقتصر المجال المخصص له في هذا الإطار على تنفيذ القوانين فقط، رغم جسامته الأعباء والمسؤوليات التي تقع على عاتقه بصفته المسئول أمام رئيس الجمهورية والرأي العام عن تنفيذ برنامج سياسي واسع وتطبيق مخطط عمل الحكومة، مما جعل البعض يرى أنه كان يتعين تخويله صلاحية إصدار مراسيم مبتدئة مستقلة أسوة بتخويله صلاحية المبادرة بمشاريع القوانين مع تحديد مجالها⁽³¹⁾.

كما يمكن استخلاص بعض الصلاحيات التنظيمية للوزير الأول -ومن قبيلها تلك المراسيم التنفيذية التي أصدرها المتضمنة تدابير مكافحة وباء كورونا بدأ بالمرسوم 20-69 وما تلاه من تعديلات - من مختلف النصوص الدستورية التي لمحت الى ذلك، بحسب الدستور يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء من شأنه تقييد الحريات العامة في مواضيع محددة أو أماكن محددة، كما أنه وفقاً لدستور 1996 المعدل سنة 2008 ثم سنة 2016 أصبح دوره منسق للعمل الحكومي، وباعتبار الوزير الأول هو المشرف على سير الإدارة العامة، فإنه قد يكون مصدراً مباشراً للإجراءات الضبطية، وهذا بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات، شريطة أن تكون تلك المراسيم منسجمة تماماً مع القوانين المتعلقة بتلك الحريات وتطبيقاً لها، ذلك أن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية وليست مستقلة، كما أنها مرتبطة أيضاً برئيس الجمهورية باستثناء الصلاحيات الحصرية المخولة له بموجب المادة 99 من الدستور ومنها توقيعه للمراسيم التنفيذية التي تكون تنفيذاً إما للقوانين أو المراسيم الرئاسية، كما نصت على صلاحياته التنظيمية المادة 2/143 من الدستور أيضاً المتمثلة في تنفيذ القوانين والمراسيم الرئاسية، ومنه فإن إجراءات الضبط الصحي السابق الإشارة إليها التي اتخذها الوزير الأول في سبيل مكافحة

⁽³¹⁾ فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون، فرع القانون العام للإعمال، جامعة عبد الرحمان، ميرة، بجاية، 2010، ص 13.

وباء كورونا والحد من انتشاره تجد أساسها في بعض أحكام قانون الصحة التي أحالت إلى التنظيم في بعض إجراءات مكافحة العدوى، كما تستند إلى قرارات رئيس الجمهورية التي اتخذها في هذا الشأن.

ومع ذلك فإن الوزير الأول باعتباره المشرف الأول على سير الإدارة العامة، فإنه يكون مصدراً مباشراً للإجراءات الضبطية، وهذا بموجب ما يصدره من مراسيم تنفيذية تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في مختلف المجالات شريطة أن تكون تلك المراسيم منسجمة تماماً مع القوانين المتعلقة بتلك الحقوق والحريات وتطبيقاً لها.

ب- بالنسبة لصلاحيات الوزراء:

الأصل أن مهام الضبط الإداري العام محولة فقط لرئيس الجمهورية والوزير الأول دون الوزراء، لكن بالرجوع إلى مختلف المراسيم المحددة لصلاحيات مختلف الوزراء نجد أن الوزير محول باتخاذ التدابير والقرارات التي من شأنها الحفاظ على النظام العام على مستوى قطاع وزارته فقط، أي أنه يتمتع أساساً بممارسة الضبط الإداري الخاص، ومع ذلك فإن وزير الداخلية يعد أكثر احتكاكاً وممارسة لإجراءات الضبط الإداري على المستوى الوطني سواء في الحالات العادية أو الحالات الاستثنائية خاصة عبر المديرية العامة للأمن الوطني (D G S N) والولاية كمرؤوسين لوزير الداخلية في مجال الضبط الإداري، كما أن بعض الوزراء بحكم احتكاك قطاعاتهم الوزارية بمجال الضبط الإداري فإن الكثير من القوانين الخاصة تسند لهم اختصاصات ضبط خاص، ومنهم في مجال إجراءات مكافحة وباء كورونا المستجد مثل الإجراءات التي اتخذتها وزارة التجارة في مجال ضبط السوق أثناء فترة الحجر الصحي وكذا إجراءاتها في سبيل الوقاية من انتشار الوباء، وكذلك الإجراءات التي اتخذت على مستوى قطاعات وزارية أخرى مثل قطاع العدالة وقطاع الشؤون الدينية .

ب-1 عن إجراءات الضبط المتخذة من قبل وزير الداخلية:

لا يتمتع وزير الداخلية في النظام السياسي والإداري الجزائري بالسلطة التنظيمية كأصل عام، لأن مثل هذه السلطة هي من اختصاص رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح له القانون بذلك⁽³²⁾ فالوزراء لا يملكون كأصل عام ممارسة سلطة الضبط الإداري العام، ولا يمكنهم اتخاذ قرارات تنظيمية قابلة للتطبيق على مستوى أنحاء التراب الوطني، إلا إذا سمح لهم القانون بذلك على سبيل تطبيق ذات القانون، فالقوانين غالباً ما تنص على إمكانية اتخاذ الوزراء المعنيين بكل قطاع للقرارات التنظيمية الضرورية لتطبيقه، وبالنسبة لوزير الداخلية تحديداً فإنه يلعب دوراً مهماً في السير الحقيقي لجهاز الشرطة التي تمارس وظائفها تحت سلطته، عن طريق المديرية العامة للأمن الوطني المشرفة المباشرة على تنفيذ القرارات الحكومية المتخذة في مجال الضبط ومنها إجراءات الضبط الصحي المتخذة في إطار مكافحة فيروس كوفيد19، ومع ذلك لا يمكنه اتخاذ إجراء ضبطي له صفة الضبط الإداري العام إلا بتفويض له بموجب نص خاص⁽³³⁾.

ومنه فإن وزير الداخلية شأنه شأن الوزراء وأعضاء الحكومة الآخرين ليس لهم سلطات تنظيمية إلا إذا أحال إليهم نص قانوني أو مرسوم رئاسي لصلاحيات لتطبيق قانون ما تكتسي عند ممارستها طابع ضبطي، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 94-247 في سنة 1994 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية⁽³⁴⁾ ولا سيما إعداد واقتراح برنامج عمل السياسة الوطنية في ميدان الأمن ..

(32) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 4، الجزائر، 1986، ص 148.

(33) أحمد محيو، مرجع سابق، ص 413.

(34) مرسوم تنفيذي رقم: 94-247 مؤرخ في: 10 غشت سنة 1994، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري (ج. ر. ج. ج عدد 53).

ومع ذلك فإنه يمكن القول أن وزير الداخلية يستطيع اتخاذ إجراء له صفة الضبط الإداري العام ولكن بصفة غير مباشرة وكفوض، فباعتباره الرئيس السلمي للولاية، فيستطيع أن يأمرهم عن طريق تعليمات لاتخاذ إجراء ضبطي معين لكل واحد في ولايته⁽³⁵⁾ وفي هذا تنص المادة 10 من قانون الولاية رقم 07-12 المؤرخ في: 21 فيفري 2012⁽³⁶⁾ على ما يلي "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"، كما نصت المادة 111 منه على أنه "ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية"، كما نصت المادة 113 منه على أنه "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية" كما نصت المادة 1 منه فقرة 2 على أن "الولاية هي أيضا الدائرة الإدارية الغير ممركرة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية بين الجماعات الإقليمية والدولة" كما نصت المادة 4 منه على أنه "تكلف الولاية بصفتها الدائرة الإدارية بالأعمال الغير الممركزة للدولة وتساهم في تنفيذ السياسات العمومية ضمن الإطار المحدد لتوزيع صلاحيات ووسائل الدولة بين مستوياتها المركزية والإقليمية".

ب- 2 إجراءات الضبط المتخذة من قبل باقي وزراء الحكومة.

بالنسبة لباقي الوزراء فإن الدستور لم يخول لهم صراحة ممارسة صلاحيات الضبط الإداري العام، لكن بعض الوزراء بحكم احتكاك قطاعاتهم الوزارية بمجال الضبط الإداري فإن الكثير من القوانين الخاصة بمجالات البيئة والصحة والتهيئة والتعمير... الخ، تسند لهم اختصاصات ضبط خاص، ومن بينهم وزير التجارة في مجال التجارة وضبط السوق، ووزير الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري الذي له صلاحيات ضبطية في مجال الصيد وحماية الغابات والمحميات الطبيعية، ومن ذلك مثلا الإجراءات التي قررها وزير التجارة والفلاحة شهر مارس 2020 لأجل ضبط السوق ومحاربة المضاربة في فترة الحجر الصحي لمواجهة وباء كورونا، وكذلك وزارة

(35) أحمد محبو، مرجع سابق، ص 414.

(36) قانون رقم: 12 - 07 مؤرخ في: 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بقانون الولاية (ج. ر. ج. عدد 12)

الثقافة في مجال حماية الآثار وكذا وزارة المالية في القطاع الاقتصادي، وكذلك وزير الصحة في مجالات تطبيق التدابير الصحية كتدابير مكافحة الأمراض المعدية.

3- سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي:

يرى بعض الفقهاء أن الحكومة المركزية تتولى أصلا مهمة المحافظة على الأمن الذي هو من وظائف الدولة والتي تحتاج في ذلك إلى تنظيم تشريعي موحد، غير أن هذا لا يمنع مشاركة الهيئات المحلية في المحافظة على النظام العام، لأنها عمليا أقدر من الحكومة المركزية على القيام بالرقابة على كل من يهدد النظام العام، وأكثر دراية بأساليب هذه الرقابة، ويستشهد أصحاب هذا الرأي على صحة رأيهم بأن طبيعة التدابير اللازمة لحفظ وصون الصحة العامة تختلف في المدينة عنها في البلدية والقرية بل وتختلف من إقليم إلى آخر، كما أن السلطات المحلية تكون أكثر دراية بالسبل والتدابير الوقائية اللازمة في مجال التغذية، لا سيما فيما يخص المواد الاستهلاكية الأساسية، ومجال تدابير منع التلوث البيئي، وتنظيم حركة المرور داخل وخارج المدن في النطاق المحلي، شريطة أن لا تتعارض مع التشريع المركزي.

لم يحد المشرع الجزائري عن هذه القاعدة، بحيث منح للسلطات المحلية في مجالها الإقليمي صلاحيات ضبط إداري عام أصلية إلى جانب السلطات الإدارية المركزية، وتمثل تلك السلطات في النظام الإداري الجزائري في الوالي على مستوى الولاية ورئيس المجلس الشعبي على مستوى البلدية.

أ- بالنسبة للسلطات الممنوحة للولاية:

الوالي في النظام الإداري الجزائري له دور كبير في ممارسة سلطات الضبط الإداري العام لأجل المحافظة على النظام العام بمفهومه الواسع في دائرة اختصاصه الإقليمي، ويستمد سلطته هذه من قانون الولاية رقم: 07-12 المؤرخ في: 21 فيفري 2012⁽³⁷⁾، حيث نظم هذا القانون

⁽³⁷⁾ قانون رقم: 12 - 07 مؤرخ في: 21 فبراير سنة 2012 المتضمن قانون الولاية (ج. ر. ج. ج. عدد 12)

سلطات الوالي كمثل للدولة بموجب المواد 110 إلى 121 منه، إذ تنص المادة 110 منه على أن "الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة" كما نصت المادة 111 منه على أنه "ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية" كما نصت المادة 112 منه بأن "يسهر الوالي أثناء ممارسته مهامه في حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون" كما نصت المادة 113 منه بأن "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية".

استناداً إلى هذه النصوص يعد الوالي مسؤولاً عن النظام العمومي في ولايته، في هذا الإطار نصت المادة 114 من قانون الولاية أيضاً على أن "الوالي مسؤولاً على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية"، ومن أجل تمكين الوالي من القيام بصلاحياته هذه المشار إليها بالمواد 112، 113، 114، ذات الصلة بتنفيذ القوانين وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم واحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية نصت المادة 115 من قانون الولاية أيضاً على أن "الوالي بهذه الصفة يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية"، كما تنص المادة 116 منه على أنه "يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخيرة" وتنص المادة 117 على أن "الوالي مسؤولاً حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً وتنفيذها" كما نصت المادة 118 على أنه "توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المواد 112 وإلى 117 أعلاه" كما نصت المادة 119 على أن "يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، ويمكنه في هذا الإطار أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع المعمول به".

كما حدد المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في: 28 ماي 1983، سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظه على النظام العام والسلامة والسكينة العامة بصفة أدق، وكذا صلاحيات أخرى بموجب قانون البلدية رقم 90-08 وكذا المادة 100 من قانون البلدية الساري المفعول رقم: 11—10 المؤرخ في: 22 جوان 2011⁽³⁸⁾ التي تنص على أنه "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم سلطات البلدية بذلك... الخ"، فضلا عن سلطة الحلول محل رئيس البلدية المخولة له بموجب المادة 101 من قانون البلدية عند تقاعسه عن أداء الصلاحيات المخولة له .

نظرا لشساعة سلطات الضبط الإداري التي يتمتع بها الوالي تم استحداث منصب مندوب الأمن لدى الوالي لمساعدته في أداء وظائفه للحفاظ على النظام العمومي والأمن في البلدية في كل من ولايات الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-347 وقد خول هذا المرسوم وكذا قانون الولاية رقم 12-07 للوالي امتيازات السلطة العمومية، ومنها إمكانية استعمال القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ التنظيمات.

ومنه فإن ما اتخذته الولاية من قرارات ضبط في مجال مكافحة وباء كورونا كوفيد19 بدءا من خطاب رئيس الجمهورية في 17 مارس 2020 إنما تستند إلى هذا الأساس الدستوري الذي يخول الولاية صلاحية اتخاذ مثل هذه القرارات.

ب- سلطات الضبط الإداري على المستوى بلدية:

بالرجوع إلى المواد 77 إلى 95 من قانون البلدية رقم 11-10⁽³⁹⁾، وحتى المواد 69 إلى 76 من قانون البلدية الملغى رقم 90 - 08 المؤرخ في: 07 فيفري 1990، يتبين أن رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري يعتبر السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري العام في

⁽³⁸⁾ قانون رقم: 11-10 مؤرخ في: 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية (ج. ر. ج. ج عدد 37).

⁽³⁹⁾ قانون رقم: 11 - 10، المرجع نفسه.

إقليم بلديته، بحيث خولت له هذه النصوص سلطة السهر على المحافظة على النظام العمومي بعناصره الثلاثة الأمن العمومي والسكينة العمومية والصحة العمومية التي يدخل من ضمنها إجراءات مكافحة فيروس كورونا المستجد والوقاية منه، وجملة من الصلاحيات ذات العلاقة بالنظام العمومي، وذلك بصفته ممثلاً للدولة.

ومن ذلك على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 85 من قانون البلدية رقم 11- 10 التي تقضي بأنه على أنه "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما" كما نصت المادة 88 منه على أنه "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، السهر على حفظ النظام والسكينة والنظافة العمومية، السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف... ويكلف بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما".

وتنص المادة 89 منه على أنه "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث، وفي حالة الخطر الجسيم أو الوشيك يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فوراً، كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهدم الجدران والعمارات والبنيات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، لا سيما المتعلقة بحماية التراث الثقافي"

كما تنص المادة 91 من ذات القانون على أنه "في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به ويخطر الوالي بذلك، وله حسب المادة 93 من ذات القانون تسخير الشرطة الإدارية لتنفيذ قراراته .

كما نصت المادة 94 من قانون البلدية على أنه "في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، وتنظيم ضبطية الطرقات في إقليم بلديته، والسهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، وعلى احترام المقاييس والتعليقات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، ونظافة العمارات، واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، ومنع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، والسهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، و السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، وضمان ضبطية الجناز والمقابر، والعمل فوراً على دفن كل شخص متوفي بصفة لائقة دون تمييز للدين والمعتقد"، كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بصلاحيات أخرى محددة في المرسوم رقم: 81 - 267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحياته فيما يخص الطرق والصحة والسكينة العمومية

يستخلص من هذه النصوص أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري إلى درجة أن إمكانيات البلدية المتواضعة قد لا تمكنه من أداء هذه المهام الضبطية وإن كل ما قد يكون رؤساء البلديات اتخذه من قرارات في مجال إجراءات مكافحة وباء كورونا المستجد والحد منه تدخل ضمن هذا الإطار.

وأثناء قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهامه في حفظ النظام العمومي خول له القانون سلطة التصرف في الشرطة البلدية التي تمارس اختصاصاتها تحت سلطته، كما يساعده في أداء مهامه في مجال الأمن الوقائي وتحت سلطته مساعد للأمن على مستوى البلدية، كما له طلب مساعدة الشرطة والدرك الوطني في حالة الضرورة، علماً أن قانون البلدية قد خول للوالي إمكانية

ممارسة سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل فرض النظام العمومي بالنسبة لجميع البلديات عندما لا تقوم سلطات البلدية بدورها أو عند عدم فعالية تدخلها أو عندما يهدد النظام العمومي في إقليم بلديتين متجاورتين أو أكثر.

خاتمة:

الصحة العامة مفهومها أوسع من الحالة الطبيعية لجسم الإنسان والتوازن النسبي بين وظائفه والتمتع بالعافية والشفاء من الأسقام، بل تمتد إلى الموازنة بين الجوانب المختلفة المتعلقة بصحة الإنسان من الناحية الجسمية والعقلية والنفسية والروحية، ومدى تأثرها بالعوامل البيئية التي تشمل البيئة البيولوجية المتصلة بعالم الحيوانات والنباتات والمرتبطة بغذاء الإنسان، وكذا بالهواء والماء، والتي يؤدي تلوثها إلى اعتلال صحة الإنسان، كما أن مفهومها مرتبط بالبيئة الاجتماعية والثقافية ولا سيما الوعي والسلوك الصحي المرتبط مباشرة بموضوع محاربة انتشار العدوى والوقاية منها، وكذا بالمستوى الاقتصادي في المجتمع ومدى توفر الاستعدادات الطبية والصحية ومستوى الإقبال عليها للتشخيص والوقاية والعلاج، مما جعل الصحة العامة فرع أساسي من فروع النظام العام بمفهومه التقليدي الذي يشمل الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وأن سلطات الضبط الإداري العام تستخدم وسائل الضبط الإداري لأجل ضمان الأمن الصحي . وأن الوقاية من الأمراض المعدية من أهم مجالات إجراءات الضبط الصحي.

قد أصدرت بعض التشريعات المقارنة نصوص خاصة تنظم الوقاية من الأمراض المعدية ومكافحتها، منها على سبيل المقارنة بعض أحكام قانون الاشتراطات الصحية للوقاية من الأمراض المعدية المصري وقانون للوقاية من الأمراض المعدية القطري، والتي ركزت سبل الوقاية من الأمراض المعدية في ضرورة التطعيم، بالإضافة إلى منع تسرب الأوبئة من الخارج، وسرعة محاصرة حالات الإصابة، وسرعة التصرف فور بلوغ العلم بالوباء، وعزل المشتبه في

أصابتهم واعتبار منطقة ما موبوءة، وإبعاد المصابين بالمرض من التعامل في المواد الغذائية، والحق في التسخير والاستيلاء على كل ما يلزم لمكافحة الوباء.

لم يصدر المشرع الجزائري نصاً تشريعياً خاصاً بمكافحة الأمراض المعدية، بل تناول بعض الأحكام السالفة الذكر دون تفصيل بموجب القانون 18 - 11 المتضمن قانون الصحة، والذي لم يعد يشكل إطاراً قانونياً كافياً لمكافحة الأمراض المعدية، وهو ما كشفت عنه إجراءات مكافحة وباء كورونا التي تبنتها الحكومة الجزائرية عقب إعلان منظمة الصحة العالمية في: 11 مارس 2020 وباء كوفيد 19 جائحة دولية، والتي تمثلت في إجراءات رئاسية أعلن عنها في خطاب رئيس الجمهورية في: 17 مارس 2020 وإجراءات حكومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 20 - 69 والمراسيم المعدلة له، إضافة إلى القرارات المتخذة في ذات الشأن من قبل بعض الوزراء في قطاعاتهم الوزارية، وكذا السلطات المحلية الولائية والبلدية، وعلى رأس تلك الإجراءات الحجر الصحي وغلقت المحلات التجارية ووقف وسائل النقل وتسريح نصف الموظفين والعمال، وهي التي لم ينص عليها كلها قانون الصحة بل تجد أساسها الدستوري والقانوني في سلطات الضبط الإداري والسلطة التنظيمية التي يتمتع بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ووزراء بعض القطاعات الوزارية بصفة غير مباشرة، وكذا الصلاحيات المخولة لقانون للولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال الضبط الإداري ومنها الضبط الصحي، مؤسسين ذلك على النصوص الدستورية والقانونية التي تخول هذه السلطات صلاحية اتخاذ مثل تلك الإجراءات المعتمدة في سبيل مكافحة وباء كورونا المستجد والحد من انتشاره التي تبنتها الجزائر منذ إعلان منظمة الصحة العالمية في 11 مارس 2020 كورونا جائحة دولية، كما أن تلك الإجراءات تستند إلى لوائح منظمة الصحة العالمية التي تلتزم بها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومنها الجزائر، وتعد تلك الإجراءات المتخذة على أساس صلاحيات سلطات الضبط الإداري العام في مجال الضبط الصحي إجراءات شرعية.

وهو السبيل الذي يدعونا للمناداة بضرورة تبني المشرع الجزائري لنص قانوني خاص بمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، أو على الأقل تعديل قانون الصحة بتفصيل أحكامه في هذا المجال أخذاً في الاعتبار تجربة إجراءات مكافحة وباء كورونا المستجد وإفرازاته.

ملخص:

تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات الضبط الصحي بين التشريع والدستور مسألة تحتاج إلى توضيح خاصة مع غياب النصوص الصريحة التي تحدد الصلاحيات المقررة لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وهو ما تم التطرق إليه من خلال هذا المقال الذي تناول جملة الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الجزائرية ورئيس الجمهورية في إطار مكافحة وباء كورونا المستجد، بحيث اقتضى الأمر إعطاء فكرة عن الصحة العامة باعتبارها أحد أهداف الضبط الإداري وعلاقتها بالعوامل البيئية ثم الإشارة إلى أهم سبل مكافحة الأمراض المعدية في الأنظمة المقارنة، ثم الأحكام ذات الصلة بالموضوع في قانون الصحة الجزائري، وفي المقابل تمت معالجة مختلف الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الجزائرية في إطار مكافحة وباء كورونا المستجد مع التركيز على الأساس القانوني لها، أين تم التوصل إلى تأسيس شرعية تلك الإجراءات بالاستناد إلى السلطة التنظيمية التي يتمتع بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول طبقاً للدستور، وكذا صلاحيات الضبط المخولة لهما، وبعض أعضاء الحكومة في مجالاتهم بصفة غير مباشرة، وكذا اختصاصات السلطات المحلية ممثلة في الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال الضبط الإداري.

Résumé :

La détermination de la nature juridique des procédures de régulation sanitaire entre la législation et la constitution nécessite une clarification, en particulier en l'absence de textes explicites définissant les pouvoirs reconnus au Président de la République et au Premier ministre. C'est l'objet de cette étude qui traite de toutes les mesures prises par le gouvernement algérien et le Président de la République dans le cadre de la lutte contre l'épidémie du coronavirus. Il était nécessaire de prime abord de se pencher sur la notion de

santé publique comme l'un des objectifs de la régulation administrative, et de sa relation avec les facteurs environnementaux, puis d'indiquer les moyens de lutte contre les maladies infectieuses dans les systèmes comparatifs.

Nous avons aussi choisi de traiter des dispositions de la loi algérienne de la santé, ainsi que les différentes mesures prises par le gouvernement algérien dans le cadre de la lutte contre l'épidémie du coronavirus, en mettant l'accent sur le fondement juridique de ces mesures, qui s'avère être l'autorité organisationnelle dont jouissent à la fois le Président de la République et le Premier ministre conformément à la constitution et aux pouvoirs de régulation qui leur ont été confiés, ainsi qu'à certains membres du gouvernement dans chaque domaine de compétence de manière indirecte, tout ceci additionné aux pouvoirs de régulation administrative dont jouissent les autorités locales représentées par les walis et les Présidents des Assemblées Populaires Communales.