مركز الوالي في الحفاظ على النظام العام Covid_19 أنموذجا

Governor's Center for Maintaining Public Order Covid_19 model

الدكتورة اوشن حنان،[1] الدكتورة بن سالم خيرة[2]

[1]جامعة عباس لغرور خنشلة،hanane.ouchene@univ-khenchela.dz

[2]جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، Bensalemkheira44@gmail.com

تاريخ الإرسال:2020/08/08 تاريخ القبول: 2021/04/24 تاريخ النشر: 2022/06/16

ملخص:

فكرة النظام العام من الأفكار التي تتصف بالعمومية،على اعتبار أنها تسود جميع فروع القانون،وتلعب دورا ذا أهمية بالغة في النظام القانوني بأكمله، فالتطبيقات التي تجريها القوانين لهذه الفكرة تختلف باختلاف ماهية وطبيعة كل فرع من فروع هذه القوانين والغرض الذي شرعت من أجله. وحتى يتسنى الحفاظ عليها ،منحت الدولة للأجهزة اللامركزية كالوالي ميزة الحفاظ عليها وتطبيقها .

الكلمات المفتاحية : النظام العام ،المصلحة العامة ، الدولة ، الصلاحيات ، الوالي

summary

The idea of public order is a general idea, As it dominates all branches of law, Its plays a crucial role in the entire legal system, The applications that laws make for this idea vary in nature according to each branch of these laws and the purpose for which they were enactedIn order to be preserved , The state gave the

decentralized bodies such as the governor the privilege of maintaining and implementing them.

Key words :public order, Public interest , Country , Powers, *The Governor General*

1- الدكتورة أوشن حنان جامعة عباس لغرور خنشلةdroit.adm40@gmail.com

2- الدكتورة بن سالم خيرة جامعة خميس مليانةbensalemkheira44@gmail.com

مقدمة :

باعتبار أن فكرة النظام العام تعد تعبيرا صادقا عن معتقدات الجماعة ومصالحها،وارتباطها بالمبادئ العامة للنظام الاجتماعي،ولذلك تعد هذه الفكرة أساسا لمشروعية القواعد القانونية كما أنها تفرض ضوابط السلوك الإنساني لحفظ التوازن بين الروابط القانونية،وان هذا السلوك معلق في مشروعيته على أساس الاستعمال الاجتماعي.

توظف فكرة النظام العام في كل مجالات القانون، ففي إطار القانون الخاص يعتمد عليه كأساس للحكم على صحة وشرعية التصرفات القانونية التي يجريها الأشخاص، وفي إطار القانون العام يعتمد كسبب لتقييد ممارسة الحقوق والحريات المعترف بها قانونا.

فيظهر النظام العام على هذا النحو، كقيد على مبدأ سلطان الإرادة في القانون الخاص، وكضابط لممارسة الحقوق والحريات في القانون العام. ومن ثم يمكن القول أن التأسيس له كفكرة تقوم على مبدأ التوازن في الحقوق والحريات من جهة وفكرتي المصلحة العامة والمصلحة الخاصة من جهة أخرى.

النظام العام من خلال هذا الطرح من المفاهيم الضرورية في مختلف مجالات الحياة، بحيث أن الإيجابية التطبيقية والمدنية القانونية تدوران معه وجودا وعدما ، وبما أن دولة القانون تقوم على نوعين من العلاقات،الأولى : علاقة الدولة مع مواطنيها والتي في الغالب يحكمها القانون العام ، ومن جهة

أخرى علاقة الأفراد فيما بينها والتي ينظمها القانون الخاص، وبما أن الدولة قرنة موازنة النظام العام مع القواعد الإمرة ، سخرت لهذا الغرض جملة من الوسائل والأجهزة القانونية ، ومنحتها صلاحيات عديدة منها منصب الوالي الذي يأخذ بالازدواجية التمثيلية ، هذه الأخيرة فوضت له صلاحيات في مختلف المجالات واليوم وفي ظل جانحة فيروس كورونا الذي مس العالم كله ، ظهرت للوجود تساؤلات حول دور الوالي وصلاحياته في الحفاظ على النظام العام وكفالة تطبيقه ، دون الإخلال بالتوازن المنفعي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

أهمية الدراسة

يحظى النظام العام كفكرة عامة مست مختلف أطوار ومناحي الحياة ، بما فيها الجانب القانوني ، فكان من الجوانب التي لابد من مراعاتها في الممارسات العامة والخاصة في حياة الأفراد ، ونشاط الإدارة التي ضمنته في محتوى نشاطها السلبي(الضبط الإداري) الذي أساسه حمايته والوقوف على ضمان عدم الإخلال به ، وخرق توازنه ، وللوالي دور جلي في هذا التوازن على المستوى الإقليمي .

الإشكالية

ينعكس تواجد النظام العام ، وظهوره بين مختلف النواحي ، خاصة القانونية منها التي يعد فيها هدفا لابد من تحقيقه ، وموضوعا يستلزم الحماية ، وتوقيع الردع حين مخالفته أو التعرض لأسسه، والدولة تعيش نمطين من الحياة عادية تطبق فيها مختلف القواعد القانونية بصورة مراعية للتوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ، وحالة استثنائية كما هو الحال في ظل انتشار فيروس كورونا المستجد.

من هذا المنطلق يطرح الإشكال التالي : ما هي صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على النظام العام في ظل هذا الظرف ؟ وإلى أي مدى تصلح القواعد التقليدية لمواجهة هذه الظاهرة الطارئة؟

منهج الدراسة :

اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي ، ليتلائم مع دراسة المعطيات القانونية ، وتحليلها بما يتناسب والتوجه السائد في ظل مثل هذه الظروف الطارئة.

خطة الدراسة :

قسمنا الدراسة إلى محورين ، المحور الأول : ندرس فيه مدلول النظام العام، وتتبع تطوره ، مع تحديد عناصره وخصائصه وكيف تؤثر بها الجانحة .

المحور الثاني: حدد لدراسة القواعد القانونية التي تحكم صلاحيات الوالي بصفة عامة ، وتوضيح الوسائل المتاحة والمسخرة له .

المحور الأول: نحو تطوير مفهوم النظام العام

أولا : ماهية فكرة النظام العام

النظام العام كفكرة فقهية من المفاهيم التي يصعب إعطاؤها تعريفا دقيقا مانعا وجامعا، كونها فكرة نسبية يحكمها معيار متغير في الزمان والمكان، هو معيار " المصلحة العامة"[1]،فالنظام العام مفهوما مرنا ومتطورا في المجتمع الواحد، وهو يُعبّر عن المصالح الأساسية التي يقوم عليها المجتمع في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي....الخ.

ومن منطلق اختلاف وتنوع مجالات تعامل الأفراد، وتعدد نشاط الدولة، نتيجة تنوع الحاجيات المطلوب منها إشباعها، وبضابط مبدأ سير المرفق عام بانتظام واطراد ، وخاصية تطور ومرونة القانون الإداري كل هذا انعكس على مدلول النظام العام.

1. مفهوم النظام العام

النظام العام كفكرة قانونية وفقهية متداولة ، يمتاز بالمرونة والليونة ، باختلاف الزماكنية ، وظروف الإدارة من دولة لأخرى، من هذا المنطلق تعددت التعاريف الفقهية باختلاف معيار النظر له فنجد من يعرفه مثلا على أنه:

_ " فكرة ذات مضمون واسع تشمل جميع نواحي النشاط الاجتماعي" [2]

_ " فكرة تنحصر بالمعنى المادي الملموس والذي يعبر عن حالة واقعية ضد الفوضى، وتنصرف إلى المظهر الإداري في حالة تهديد النظام المادي بصورة مباشرة أو غير مباشرة "[3]

_ " ظاهرة قانونية تهدف إلى المحافظة على القيم والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها المجتمع سواء كانت مادية أم أدبية"[4].

_ " صمام الأمان للنظام الاجتماعي من أي اعتداء على أسسه التي يقوم عليها سواء كانت ثقافية أو سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية ، كما أنها تمثل الشرعية لأي مجتمع نحو تحقيق أهدافه ، فهي التي تدفع المجتمع نحو التقدم والازدهار حسب القيم التي يعتقدها والأسس التي يقوم عليها ويدين بها"[5].

_ عند فقهاء القانون العام :" ما يتحتم على الإدارة صيانته والحفاظ عليه أثناء قيامها بالوظيفة الأساسية المسندة إليها، وهي الضبط الإداري ، من حيث توفير الأمن والسلامة العامة، وكذلك الحفاظ على الصحة والسكينة العامة"[6].

_ القانون الخاص:" الأساس السياسي والاجتماعي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة كما ترسمه القوانين النافذة بها ،أي هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تهم المجتمع مباشرة ،أكثر مما تهم الأفراد ، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو خلقية"[7]

وبدورنا نعرف النظام العام على أنه ذلك :" القيمة الأخلاقية التي صبغة عليها الدولة طابع الإلزام والحماية ، يجد امتداده في كافة النصوص القانونية ، يمثل محور التوازن في القانون العام حين تنازع المصلحة العامة والمصلحة الخاصة"

2. تطور مفهوم النظام العام من خلال نظرة المشرع والتوجه القضائي

تطور فكرة النظام العام لصيق بتطور مفهوم الدولة في شق نشاطاتها المختلفة في مجال تلبية الحاجات العامة، فأدى ذلك لصلته الوثيقة مع المجتمع[8].

المتفق عليه في التشريعات القانونية المقارنة ،هو أن فكرة النظام العام تنحصر حين زاوية النظر لها من خلال دور الدولة وهيكلها الإداري في :" مجموعة القواعد التي لا تسامح الدولة على مخالفتها ،كون المصالح العامة مسبقة على المصالح الخاصة ،فإذا خرجوا أو ابتعدوا عن هذا النظام باتفاق خاص ، كان الاتفاق باطلا ، سواء كان يمس العلاقات الداخلية أو الخارجية"[9].

من الناحية التشريعية ،نجد أن النظام العام محتوى في مختلف قواعد القانون سواء في قسمه العام أو الخاص ، هدفها في العام حماية الأمن العام[10] والصحة العامة[11] والسكينة العامة[12] وهي تدخل كلها ضمن أهداف نشاط الإدارة في شقها السلبي (الضبط الإداري)،أما في القانون الخاص فهو يظهر في شكل قواعد قانونية تنظم المصالح الأساسية في شكل قواعد آمرة لا قبل للأفراد الإنفاق على مخالفتها[13]

مما يجعله قيدا على حرية التعاقد[14] (يعتبر النظام العام من حدود مبدأ العقد شريعة المتعاقدين في الفقه والقانون المدني).

_ عرف القضاء الإداري الجزائري النظام العام كما يلي: " ..إننا نقصد من خلال عبارة الّنظام العام مجموعة القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماع ي الواجب الحفاظ عليه، لكي يتمكن كلّ ساكن عبر الّتراب الوطني من استعمال قدراته الشرعية في حدود حقوقه المشروعة في مكان إقامته، واعتبار أنه مهما تعلق الأمر بمفهوم غير مستقر يتطور بتطور الأزمنة والأوساط الاجتماعية"[15]

يظهر تطور النظام العام في التشريع الداخلي أو المقارن من خلال عدم وضع تعريف له ضمن النصوص القانونية ، وإنما الاكتفاء بالإشارة إليه

في مواضع عدة من نصوصه، وهذا حتى يكفل له المرونة والتلائم مع التطورات الاجتماعية التي هي جزء لا يتجزأ من مفهومه.

الملاحظ على قواعد النظام العام في التشريع أن مفهومه متغير بسبب اتساع قواعده، وحركيته بالمفهوم التقليدي تطورت من الحماية إلى التقييد في المجال العقدي حين تطبيق قواعد القانون الخاص ،أما قواعد القانون العام فهي روتينية تنحصر في فكرة توازي وتوازن المصالح المتعارضة ، فتارة يكون حامي وتارة أخرى يكون مقيد وحاجز للحريات العامة ، هذا مجمل المفهوم التقليدي .

مع تطور الأنشطة واتساع العلاقات وتحول دور الدولة ، الذي انعكس على مختلف المجالات ، تبنى المشرع مفهوم جديدا للنظام العام بإضافة عنصر الآداب العامة[16].

مع هذا الطرح الجديد ظهرت تيارات فقهية تطالب بالتمييز بينهما ، وأخرى تنادي بعدم الفصل بينهما[17]

المفهوم الحديث للنظام العام ، يختلف عن التقليدي في استيعاب الكثير من المفاهيم التي كانت بعيدة عن التصور التقليدي ، وعموما حسب رأينا فإنه يشترط فيها كعنصر جديد للنظام العام ، خاصية العمومية .

أما القضاء فقد تبنى في أحكامه صراحة المدلول الجديد للنظام العام ، الذي يقوم على فكرة الآداب العامة ونجد ذلك في العديد من الأحكام القضائية المختلفة منها :

_ الحكم الصادر في قضية لوتيتيسيا والشركة الفرنسية لإنتاج واستثمار الأفلام[18] ، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الآداب والأخلاق العامة من النظام العام[19].

_ حكم محكمة العدل العليا بالأردن:" إن اختيار صورة ماجنة بقصد البيع والتوزيع من شأنهأن يشكل خطرا على الأخلاق الآداب العامة ..."[20]

مما تقدم نصل للقول أن تحديد مضمـــون النظـام العـام ينطلـق مـن النصـوص الصـريحة فـي القـانون، غيـر أنّـه يبقـى للقاضـي دائمـا سلطة تقديريـة معتبرة في التحديد النهائي لمضمونه.

وبالتالي يُعد النظام العام فكـــرة معياريـة غائيـة توظـف لتحقيق التـوازن الضروري بين مبدأ سلطان الإرادة (حريـة التصـرف) وكفالـة الحد الأدنـى مـن المصلحة العامة، كما توظـف لتحقيق التـوازن الضـروري بـين ممارسـة مختلف الحقوق والحريات وكفالة الحد الأدنى من المصلحة العامة.

ثانيا : خصائص وعناصر النظام العام في المجال الإداري

نبـين بإيجـاز كـل مـا تعلـق بخصـائص النظـام العـام ، وعناصـره ، وفـق الطرح الحديث لمفهومه.

1. خصائص النظام العام

يمتاز النظام العام بجملة من الخصائص ، تميزه عن ما قد يتشابه معه من مصـطلحات أو أغـراض قانونيـة مسـتعملة فـي الحيـاة القانونيـة ، والمعـاملات القانونية.

- ❖ قواعده آمرة : وذلك للمحافظة على القيم السائدة في الدولة ، وكذلك منحه القوة الإلزامية حين اقترانه بتصرفات الإدارة كصاحبة سلطة وامتياز ، فيترتب عن الحياد عنه التعرض للجزاء ، الذي يختلف باختلاف نمط وقوة العمل المخالف للنظام العام.
- ❖ الاتصاف بالعمومية : أي أن يكون موجه لجمهور الأفراد على حد السواء يخاطب مراكزهم القانونية ، لا صفاتهم ، والنطاق الزمكاني العام ، أما إذا كان السلوك المخالف يقوم به أفراد معينين ، ويمس فردا واحدا ، فيعد ذلك جريمة تخضع لقواعد قانون العقوبات.
- ❖ النظام العام مزيج الصنع : أي أن تكوينه اشترك فيه العديد من الأطياف انطلاقا من المشرع حين يأصل له في قواعد قانونه،فالفقه حين يشرحه

ويحدد معاييره ، وصولا للقضاء حين يسنده بممارسات تطبيقية ، تكون بمثابة مصادر جوهرية خاصة في القانون الإداري .

- ❖ النظام العام مرنة مطاطي : أي أنه يتغير بتغير الظروف المحيطة به ، والحاجة له .
- ❖ النظام العام مجال الإدارة : أي أنه أهم موضوع لنشاط الإدارة السلبي ، حيث أنه يعد مناط الضبط الإداري ، والهدف من وجوده.
- ❖ ارتباطه بغاية القانون : القاعدة العامة أن النص القانون وضع من أجل غاية المصلحة والإنصاف، ومن هنا تتجلى خاصية النظام العام ،حين يراجع القانون للتأكد من انسجامه مع الغاية المرجوة من وضع القاعدة القانونية[21] .
- ❖ النظام عام تفسير قضائي: ينتمي لفكرة التفسير القضائي ، على اعتبار وظيفة القاضي في حمايته ، وسلطاته حين تحديده ، والفصل في معاييره.
- ❖ النظام العام فكرة نسبية : ومرد ذلك المفهوم الحديث له،أي أنه يتفاوت بتفاوت الجماعات ، على اعتبار أن عبرة مضمونه ما تعتبره تلك الجماعة في ظرف زماني أصل أخلاقي لها ، يتغير بتغير العرف والعادة والدين .

2. عناصر النظام العام

النظام العام كما سبق الإشارة إليه في تطوره مر بمرحلتين : المرحلة التقليدية والمرحلة الحديثة

مما انعكس على تحديد عناصره على النحو التالي:

- **العناصر التقليدية**

تشمل هذه العناصر أو الأهداف ثلاثة عناصر، يطلق عليها الوجه المادي للنظام العام ، اتفق عليها الفقه، وتدخل ضمن التخصص الأصيل للقاضي الإداري إذا ماتم المساس بها ، وهي :

- الأمن العام
- الصحة العامة
- السكينة العامة[22]

- **العناصر الحديثة**

عقب توسع مفهوم النظام العام ، ظهرت عناصر جديدة تقوم على فكرة الآداب العامة ، وتمثل الجانب المعنوي للنظام العام ،ويلاحظ عليها أنها نسبية ، وعناصره بهذا الطرح هي :

- الأخلاق
- الرونق والرواء
- المجال الاقتصادي والاجتماعي[23]

المحور الثاني: الأحكام القانونية والتطبيقية لصلاحيات الوالي في ظل covid_19

الحقوق والحريات العامة في عصرنا أصبحت قضية تخص جميع أفراده مهما اختلفت شرائحها ،ومن أجلها صدرت عدة مواثيق دولية وعقدت عدة مؤتمرات وعدلت دساتير كثيرة، ولابد من الحصول عليها في إطار القانون ، لكن في المقابل هذه الحقوق والحريات ، خاصة الخيرة ليست على إطلاقه ،بل تخضع لحدود فكرة المصلحة العامة عند الاقتضاء.

ومن هذا المنطلق تتدخل الدولة لتنظيم هذه الحقوق ومراقبتها، وإرجاعها للحد المعقول الضامن لحماية المصلحة العامة ،حتى ولو كان على حساب المصلحة الخاصة عند الاقتضاء.

وتتعمد الدولة على وسائل قانونية متعددة ومتنوعة من بينها الوالي .

الوالي هيئة تنفيذية للولاية ،يمارس وظيفة عليا في الدولة24، وهو أيضا ما جاء في نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المتعلق بالوظائف العليا في البلاد25

يمارس الوالي صلاحياته الضبطية بمقتضى نصوص وتنظيمات، وبصفة أصلية مستهدفا صيانة النظام العام وحفظه في حدود اختصاصه الإقليمي(الولاية).

واليوم في ظل جانحة كورونا، التي تعد استثناء عن الأصل نبين دوره في المحافظة على النظام العام .

أولا : حدود سلطات الوالي في مجال المحافظة على النظام العام

يستمد الوالي صلاحياته من جملة القوانين التي تحكمه وهي: القانون 07/12 المتعلق بالولاية[26] ، القانون رقم 19/91 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 28/89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات[27] ، والقانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة العمومية[28] ، القانون رقم 05/17 المتضمن المحافظة على الأمن العمومي في مجال الطرق[29].

إلا أن هذه الصلاحيات تختلف باختلاف الظروف المحيطة بها ، وفق معايير تحكمه على النحو التالي :

1. حدود سلطات الوالي في الظرف العادي

يحكم صلاحياته وصلاحياته في الظرف العادي جملة من المعايير نحددها بإيجاز في:

_ احترام مبدأ المشروعية : إن الإدارة في ممارستها لسلطات الضبط الإداري، تخضع كأي نشاط إداري آخر لمبدأ المشروعية، والذي يقصد به،أن تكون جميع تصرفات الإدارة العامة في حدود القانون بمعناه الواسع،وعليه فان ممارسة هيئات الضبط الإداري لسلطاتها لا تعفيها من الخضوع لأحكام القانون

والتقيد به،لاسيما وأن الحقوق والحريات التي تكون محلا للضبط هي بالأساس مكفولة دستوريا[30].

_ الرقابة القضائية : يقوم القاضي برقابته على قرارات الوالي حين يمارس صلاحياته ، وتأخذ هذه الرقابة أنماط هي[31]

- الرقابة على الأهداف
- الرقابة على الأسباب
- الرقابة على الوسائل.

2. حدود سلطة الوالي في الظرف الاستثنائي

يقصد بالظروف الاستثنائية بصفة عامة، مجموعة الحالات الواقعية التي تؤدي إلى تعطيل قواعد المشروعية العادية،واستبدالها بقواعد مشروعية استثنائية تتناسب معا لظروف والوقائع المستجدة[32]، وتتحدد هذه الحدود بجملة الضوابط التالي :

_ قيام حالة الظرف الاستثنائي : أي وجود حالة غير عادية ،تستلزم اللجوء إلى توسيع صلاحيات الوالي في مجال النظام العام ،حتى على حساب خلق لا توازن بين المصالح المحمية على حساب الحقوق والحريات السائدة والمكفولة، كل هذا تحت مسمى المشروعية الاستثنائية.[33]

_ ضرورة الإجراء الاستثنائي ولزومه : أي أن لا يكون هناك أمام الوالي حل أخر سوى اللجوء للقرار الاستثنائي الخارج عن المعتاد ، لضمان حماية النظام العام.

_ ملائمة الإجراء للظرف الاستثنائي: أي أن يكون هناك تناسب بين عمل الوالي ومتطلبات الظرف الاستثنائي،وان يكون بالقدر الكافي لعلاج الظرف دون تعسف.

_ الخضوع للرقابة القضائية ، وعدم جواز التحصن منها : سواء كانت رقابة إلغاء أو تعويض، والهدف من الرقابة هو فحص السلامة ،فتكون محط دعوى تعويض لا أكثر ولا أقل.

_ تقليص الرقابة القضائية : بحيث تقتصر على الوقائع المادية وصحة تكييفها القانوني.

ثانيا : دراسة سلطات الوالي في ظل covid_19.

يعتبر فيروس covid_19 قوة قاهرة ،استثنائية خارج عن النمط المعتاد ،فأعلن عليه كحالة طوارئ في العديد من الدول ، والجزائر اعتبرته وباء بموجب المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المعلق بتدابير الوقاية من فيروس كورونا34. وذلك لأنه نكبة عالمية لحقت بمختلف الدول.

وترتب عن ذلك توسيع صلاحيات الوالي.

لذلك سنتحدث عن حدود صلاحيات الوالي في ظل الظرف الاستثنائي covid_19.

1. تحديد القوانين المطبقة على covid_19.

عقب إعلان منظمة الصحة العالمية أن فيروس covid_19 وباء عالمي ـ توجهت الجزائر للقيام بجملة من الإجراءات والتدابير للوقاية من آثاره والحد من انتشاره ،سواء كان ذلك على المستوى التنظيمي أو التشريعي ، فنجد صدور جملة من المراسيم التي تنصب في إطار مكافحته أهمها :

_ المرسوم التنفيذي رقم 69/20، المؤرخ في 21مارس2020 ، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_19)ومكافحته[35] ، الذي تضمن 12 مادة ، صت المادة الأولى منه على " يهدف هذا المرسوم إلى تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الموجهة للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_19) ومكافحته.

_ مرسوم تنفيذي رقم 70/20، المؤرخ في 24 مارس 2020، المتضمن تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_19)ومكافحته [36]، يتضمن 20 مادة

_ المرسوم الرئاسي رقم 79/20، المؤرخ في 31مارس2020، المتضمن تأسيس علاوة استثنائية لفائدة مستخدمي الصحة[37].

_ مرسوم تنفيذي رقم 104/20، المؤرخ في 26 افريل 2020، يتضمن تأسيس علاوة استثنائية لفائدة بعض فئات مستخدمي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية التابعة لها ، المجندين في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_19) ومكافحته[38].

_ مرسوم تنفيذي رقم 108/20، المؤرخ في 30أفريل 2020، المتعلق بالتدابير الاستثنائية الموجهة لتسهيل تموين السوق الوطني بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية وتجهيزات الكشف لمجابهة وباء فيروس كورونا(كوفيد_19) [39]

2. الصلاحيات المستقاة من القوانين:

بناء على النصوص العامة السائدة ، وكذلك المراسيم الأخيرة المتعلقة بوباء كورونا ، ظهرت أعمال الوالي من خلال استعماله لجملة من القرارات بقصد المحافظة على النظام العام ، وكفالة ضمان الاستقرار الصحي ، تجد تأصيلها في المرسوم التنفيذي رقم 69/20 والمرسوم التنفيذي رقم 70/20،من خلال المواد التالية :"

_ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 69/20:" دون المساس بأحكام المادة 3أعلاه، يتولى الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا ،كل فيما يخصه ،تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية ...."

_ المادة 2/5 من المرسوم التنفيذي رقم 69/20:"....يمكن أن يتم تمديد الغلق إلى أنشطة ومدن أخرى،بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا"

_ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 69/20:" يمكن ان يتخذ الوالي المختص إقليميا كل إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد_19)، كما يمكنه بهذه الصفة أن يسخر :

_ مستخدمي أسلاك الصحة والمخبرين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية والخاصة.

_ المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية،وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته.

_ كل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية.

_ كل مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرافق أخرى عمومية أو خاصة

_ كل وسائل نقل الأفراد الضرورية،عامة أو خاصة،مهما كانت طبيعتها

–أي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض،سواء كانت عامة أو خاصة.

يمكن الوالي المختص إقليميا تسخير أي منشأة عمومية أو خاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين.

_ المادة 7 /1من المرسوم التنفيذي رقم 70/20:" تنشأ لجنة ولائية مكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد_19) ومكافحته .وتتشكل هذه اللجنة التي يرأسها والي الولاية المختص إقليميا..."

دراسة هذه المواد تظهر لنا جملة من النقاط التي تدخل ضمن صلاحيات الوالي منها :

- الحظر[40] : ومكافحته أعلى أشكال المساس بالحريات العامة ، وغاية الحظر الذي يمارسه الوالي في هذا الظرف هو الحفاظ على النظام العام ، وضمان كفالة الصحة العمومية ، ومن النشاطات والأعمال التي حظرها الولاة على الأفراد رغم أنها من صميم الحقوق الحريات ،لدينا إقامة حفلات الزفاف ، تنظيم مظاهر العزاء ،حظر التجمعات ، والجلوس في جماعات في الأماكن العمومية
- الغلق :غلق العديد من المحلات ،قاعات الحفلات ، المساجد ،أماكن التسلية ، الحظائر العامة
- منح رخص[41]: الأصل العام هو الحرية في ممارسة النشاط، والاستثناء هو فرض قيد ، ومن مظاهر الترخيص في ظل covid_19منح رخصة ممارسة نشاط بيع الحلويات الشرقية والتقليدية مثلا ،مع الاحتفاظ بشروط وظروف الوقاية الصحية (التباعد ، التطهير والتعقيم ، أوقات عمل ...)[42]
- سحب الرخصة

رغم ترخيص الدولة بممارسة بعض الأنشطة التجارية ، ولكن بعد ملاحظة عدم احترام تدابير الصحة والوقاية من فيروس كورونا المستجد ، والإخلال بقواعد التباعد الاجتماعي ، مما يترتب عنه إلغاء نتائج الحجر على الصعيدين الوبائي والصحي ، قرر الولاة غلق بعض المحلات ذات النشاط التجاري التي رخص لها .

- مرافقة مديرية الصحة : حيث يقوم الولاة بزيارات تفقدية ميدانية للمؤسسات الاستشفائية ،وأماكن الحجر الصحي للوقوف على الظروف ومدى تناسبها ، وكذلك توزيع الأدوية ووسائل الوقاية ،إضافة إلى تثمين الجهود ورفع المعنويات.

خاتمة:

نصل مما تقدم أن النظام العام جوهر القانون العام ، يتأثر بحياة الأفراد لارتباطه بالمجتمع ، ونظرا لأهميته يتدخل الوالي بما منح من صلاحيات للحفاظ عليه وأهم ما يستخلص :

1. النظام العام فكرة معيارية مرنة متغيرة في الإطار الزمكاني ، أساسها المصلحة العامة مهما اختلف مجالها.

2. النظام العام من المصطلحات التي يصعب وضع تعريف جامع لها، وذلك للتأثر بطبيعته المرنة والمتغيرة .

3. الوالي كهيئة من هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي،قد خولت له مختلف القوانين والتنظيمات صلاحيات عدة في مجالات متنوعة، السياسية منها والإدارية،وهذا وفق ما جاء في قانون الولاية.

4. covid_19 ،اعتبر ظرف طارئ استثنائي ،مما يستلزم معه قيام الوالي بأعمال تضمن الحفاظ على النظام العام الذي يهدده هذا الفيروس في عنصر الصحة العامة .

5. صلاحيات الوالي في ظل الفيروس تتسع وتتنوع ، وكلها ذو طبيعة تقيدية شديدة .

ونوصي بجملة من التوصيات أهمها :

1. ضرورة النص على الأوبئة كظرف طارئ استثنائي ،يمنح للوالي صلاحيات عامة واسعة أكثر من المقررة له في قانون الولاية .

2 .النصوص القانونية والتنظيمية المتناثرة في مجال صلاحيات الوالي في تنظيم النظام العام للمساهمة في تحسين فعاليتها.

المراجع

[1]. **المصلحة العامة** : تفسر المصلحة عادة بالمنفعة العامة ،في الاصطلاح يراد بها النفع،لمزيد من التفصيل ينظر : مجد الدين بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي ، بيروت 2000، ص:335.

[2]. Paul Bernard : la notion d'ordre public En droit administrative,1962,p :230.

[3]. a notion d'ordre public a été définie par la loi du 5 avril 1884, dont les termes ont été repris dans le Code Général des Collectivités Territoriales à l'article L. 2212-2 : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ». Maurice Hauriou a précisé cette définition positiviste en 1927 dans son Précis de droit administratif : « L'ordre public, au sens de la police, est l'ordre matériel et extérieur. […] La police […] n'essaie point d'atteindre les causes profondes du mal social, elle se contente de rétablir l'ordre matériel. […] En d'autres termes, elle ne poursuit pas l'ordre moral dans les idées« . Cette définition assez ancienne paraît aujourd'hui légèrement dépassée. En effet, l'ordre public a connu des évolutions qui laissent penser que l'ordre moral ne lui est plus si étranger. Au triptyque classique de tranquillité, sécurité et salubrités publiques sont venus s'ajouter des notions moins matérielles tels la moralité publique qui est « la quatrième composante de la notion d'ordre public » selon le professeur Chapus et le respect de la dignité de la personne humaine. Verifier : René Chapus – Droit administratif général – Tome 1 – 2001

[4]. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري ، الكتاب الأول (مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الضبط الإداري، المرفق العام)، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2016، ص: 274

[5]. عماد طارق البشري، فكرة النظام العام في النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة بين القوانين الوضعية والفقه الإسلامي، المكتب الإسلامي ، الطبعة الأولى ،ص: 19.

[6].توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري ، دار النشر للجامعات المصرية،الجزء الأول، الطبعة الأولى ، 1955، ص: 332 بتصرف.

[7]. مرقس سليمان ، مدخل للعلوم القانونية ، دار النشر للجامعات المصرية ،الطبعة الثانية، ص:77.

[8]. المجتمع بالنسبة للنظام العام يعد الهيكل المرجعي ، الذي يستمد منه مجموع القواعد المعبرة عن القيم والأسس العليا ، المستوحاة من ضمير الجماعة ، مما يخوله دور صمام الأمان المعبر عن هوية المجتمع وحفظ ثوابته.

فاستلزم ذلك كحتمية اجتماعية أن يكون الأفراد داخل الصرح الاجتماعي بحاجة إلى قاعدة أو قواعد ضابطة لسلوكهم داخليا، متزامنة مع خاصة الجزاء حين المخالفة .

9.صلاح الدين جمال الدين ، فكرة النظام العام في العلاقات الخاصة الدولية بين القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر ، 2004، ص: 11 وما بعدها بتصرف.

10. الأمن العام : شعور المواطنين بالطمأنينة على أنفسهم وأموالهم ضد أي خطر محدق بهم .

11. الصحة العامة : حماية المواطنين من الأمراض والأوبئة واتخاذ كافة الوسائل للوقاية منها.

12. السكينة العامة :الهدوء والراحة ، بمنع كافة مظاهر الإزعاج والضوضاء.

[13]. يرى جانب من الفقه أن القواعد الآمرة ليست كلها من النظام العام ، لكن بالنقيض كل قواعد النظام العام آمرة يترتب عن مخالفتها البطلان المطلق ، الذي يكون لصالح صاحب المصلحة ، كدفع يثار في أي مرحلة من مراحل الخصومة.

[14]. خراز محمد صالح ، المفهوم القانوني لفكرة النظام العام ، دراسات قانونية ، مجلة شهرية متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية ، دار القبة للنشر والتوزيع، الوادي ، الجزائر ، العدد6، جانفي 2003، ص:36.

15. قرار الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجزائر في 27 جانفي 1984 أشار إليه :ناصر لباد،القانون الإداري ،ج 2 مطبعة دالي إبراهيم،الجزائر،سنة 2004 ، ص 18

[16]. الآداب العامة : مجموعة القيم والمفاهيم الأخلاقية السائدة في مجتمع ما ، والتي درج الناس على احترامها والنفور من مخالفتها ، مستمدة من الأعراف والتقاليد والقيم الدينية التي يعتنقها المجتمع، وتختلف من مجتمع إلى آخر.

17. لمزيد من التفصيل أنظر : منال بوروح ، مصادر النظام العام لحماية الطرف الضعيف، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، البوابة الجزائرية للمجلات ، ص:293 وما بعدها.https://www.asjp.cerist.dz/en/article/70351
18. عمار عوابدي ، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، مقال غير منشور ،أرشيف جامعة الجزائر ، معهد الحقوق ، بن عكنون ،1988، ص36.
19. لمزيد من التفصيل في حيثيات القضية أنظر :فيصل أنسيغة ، رياض دنش، النظام العام ، مجلة المنتدى القانوني ، العدد الخامس مارس ، 2005،قسم الكفاءة المهنية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص: 168 وما بعدها
20. قرار رقم 91، محكمة العدل العليا ،الأردن، مجلة نقابة المحامين ، 1971،ص:244.
21. نجيب عبد الله نجيب الجبشه، مفهوم فكرة النظام العام وتطبيقاتها في التشريع الفلسطيني ، ماجستير القانون الخاص ، كلية الدراسات العليا جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، 2017،ص: 44 وما بعدها بتصرف
22. محمد فوزي نويجي ، الجوانب النظرية والعملية للضبط الإداري، دار الفكر والقانون ، 2016، ص: 61 وما بعدها .
23. فيصل ا نسيغة رياض دنش ، المرجع السابق ص: 175، وما بعدها بتصرف
24. المادة 110 :" الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة " ، القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، المؤرخ في 21 فيفري2012، جريدة رسمية رقم 12لسنة 2012.
25. المادة 4:" الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية "، المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المتعلق بتحديد أحكام القانون الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية ، المؤرخ في 25 جوان 1990، جريدة رسمية رقم 31، المؤرخة في 28 جوان 1990.
26. المادة 114:" الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية "
27. القانون رقم 19/91 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/89 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات ، المؤرخ في 31 ديسمبر 1989، جريدة رسمية رقم 63.
28. القانون رقم 11/18 المتعلق بالصحة ، المؤرخ في 2جوان 2018، جريدة رسمية رقم 46 ، المؤرخة في 29جوان 2018.

29. القانون رقم 05/17 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها ، المعدل والمتمم ، المؤرخ في 16فيفري 2017، جريدة رسمية رقم 12.
30.حمدي القبيلات ، القانون الإداري،ج 1 - ،ط 1 ،دار وائل للنشر والتوزيع،سنة 2008 ،عمان. ص: 253.
31. مازن ليلو راضي،القانون الإداري،دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية،ص:126
32. سمير عثمان اليوسف، نظرية الظروف الطارئة وأثرها في التوازن المالي للعقد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، لبنان، 2005، ص:
33. رشا محمد الهاشمي ، نطاق الرقابة القضائية على سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، مجلة العلوم القانونية ، مج26، عدد02، كلية الحقوق، جامعة بغداد2011، ص: 309.
[34]. المادة ا1/1:" يهدف هذا المرسوم إلى تحديد التباعد الاجتماعي الموجهة للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد _19) ومكافحته." المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2020، الجريدة الرسمية رقم 15.
. الجريدة الرسمية عدد15ن المؤرخة في 21مارس35.2020
. الجريدة الرسمية رقم 16، المؤرخة في 24 مارس 2020. 36
. الجريدة الرسمية رقم 18، المؤرخة في 31مارس 37.2020
. جريدة رسمية رقم 26، المؤرخة في 3ماي38.2020
الجريدة الرسمية رقم 27، المؤرخة في 6ماي39.2020
40. إجراء يصدر لمنع ممارسة نشاط معين أو ممارسته بشكل جزئي أو كلي ، وذلك كلما دعت حالة الضرورة لهذا التقييد.
41. تصريح تمنحه الجهة المختصة لممارسة نشاط معين، وهو إجراء نسبي لا يشمل كافة الأنشطة ،إلا إذا فرضت الظروف ذلك
42. قرار والي ولاية خنشلة رقم 706 المؤرخ في 23 أفريل 2020 المتضمن فتح المحلات