ISSN: 2352-9806 مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة EISSN: 2588-2309
المجلد 10/العدد 02/السنة 2023/ص ص 837-849

# دور الجماعات الإقليمية في مكافحة جائحة كورونا في الجزائر "كوفيد 19"

# The role of regional Authorities in combating in Algeria the COVID-19 pandemic

**جديد حنان***

**- جامعة غرداية**

**djedid.hanane@univ-ghardaia.dz**

تاريخ الإيداع:2022/11/17 تاريخ المراجعة:2023/04/20 تاريخ القبول:2023/04/25

**ملخص:**

تعتبر الكوارث والأزمات حالة استثنائية تتعرض لها الدول، وجائحة كورونا "كوفيد 19" كانت عبارة عن حالة استثنائية أثرت على عدة قطاعات في الدولة، فسعت الجزائر جاهدة لمكافحة هذه الأزمة باتخاذ جميع التدابير والإجراءات التي من شأنها الحد من انتشار هذه الجائحة، وكانت الجماعات الإقليمية السلطة المكلفة بتطبيق هذه التدابير واقتراح إجراءات جديدة من شأنها مكافحة الفيروس إلى حين التوصل إلى لقاح أو دواء له، وتتمحور اشكالية هذه الدراسة حول الدور الذي لعبته الجماعات الإقليمية في مكافحة جائحة كورونا، وقد خلصنا في النهاية إلى مجموعة من النتائج من أهمها أن الجماعات الإقليمية لعبت دورا كبيرا في مكافحة فيروس كورونا غير أنها عانت من عدة نقائص على مستويات عديدة بحيث أن هذه التجربة ستمكن الجزائر من إعادة سياستها المتعلقة بمكافحة الأزمات الصحية.

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات الإقليمية؛ الكوارث؛ جائحة كورونا "كوفيد 19".

## Abstract:

Disasters and crises are exceptional cases to which all countries are exposed, and the Corona pandemic "Covid-19" was an exceptional case that affected many sectors in the country, Algeria strived to combat this crisis by taking all necessary measures that would limit the spread of this pandemic. The Regional Authorities were in charge of applying these measures and proposing new ones that would mitigate the virus' impact until a vaccine or medicine for it is found. The research question of this study revolves around the role played by the Regional Authorities in the Fighting the Covid-19 pandemic.

In the end, we came to a set of conclusions, the most important of which is that the Regional Authorities have played a major role in the fight against the Coronavirus, but they have suffered from several shortcomings on many levels, so that this experience will enable Algeria to re-establish its policy of combating health crises.

**Keywords**: Regional Authorities; disasters; COVID-19 pandemic.

* المُؤلف المُراسِل.

## مقدمة:

عرفت الدول مؤخرا جائحة عالمية سريعة الانتشار كانت بدايتها أواخر سنة 2019، تمثلت هذه الجائحة في مرض يسمى فيروس كورونا "كوفيد 19" والذي مس جميع الدول من بينها الجزائر، فسعت جميعها للحد من انتشاره ومكافحته إلى غاية توفر لقاح أو علاج له، وفي ظل هذه الأحداث التي تعتبر استثنائية كانت الجزائر تسعى لوضع تدابير من شأنها الوقاية والحد من انتشاره باعتباره من الأمراض التي تنتقل بين البشر بالاختلاط المباشر بينهم، وقد كان لهذا المرض آثار سلبية مست عدة مجالات، وبما أن الجماعات الإقليمية هي الهيئات اللامركزية في الدولة، تتمثل مهمتها في التسيير المحلي الإداري والتنمية المحلية، فهي تنظيم أساسي في الدولة باعتبارها الأقرب للمواطن، كما أن المشرع منحها صلاحية الضبط الإداري وتحقيق الموازنة بين حفظ النظام العام والمحافظة على الحريات، كما أن هذه الجماعات هي المخولة بحفظ النظام العام والذي من أهم عناصره الصحة العامة هدفت دراستنا لتحديد مدى مساهمة الجماعة المحلية في مكافحة الفيروس نظرا لأهمية هذا الموضوع باعتباره من المواضيع الراهنة والتي جعلت الدولة تعيش مرحلة استثنائية من خلالها يمكن تقييم قدراتها المادية والاقتصادية في مواجهة الكوارث، من هنا تجلت لنا الإشكالية التي مفادها:

إلى أي مدى نجحت الجماعات الإقليمية في مكافحة فيروس كورونا "كوفيد 19"؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم الدراسة إلى المحورين التاليين: مفهوم الجماعات الإقليمية واختصاصاتها في ظل جائحة كورونا في (المحور الأول)، ثم مساهمة الجماعات الإقليمية في مكافحة فيروس كورونا "كوفيد 19" ضمن (المحور الثاني)، وقد استعملنا المنهج التحليلي في تحليل المواد القانونية وتفسيرها للخروج بنتائج نهائية..

## 1- المحور الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية واختصاصاتها في ظل جائحة كورونا

تعتبر الجماعات الإقليمية أداة من أدوات التنمية المحلية، فهي التي تلبي حاجيات المواطنين المختلفة، كما أن لها أدوار عديدة فهي تتمتع بالشخصية المعنوية وحرية التدبير والتسيير، لتحقيق استقلالها النسبي في إطار السياسة العامة للدولة، لذا سنبين مفهوم الجماعات المحلية، والسلطات التي منحت لها صلاحية مكافحة فيروس كورونا لنستطيع الوصول إلى دور هذه السلطات في مكافحة الجائحة.

### 1.1- تعريف الجماعات الإقليمية

تعددت التعاريف المتعلقة بالجماعات الإقليمية ولا يوجد تعريف شامل مانع، فقد عرفها الأستاذ سليمان الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، وتمارس الهيئات المحلية الوظائف تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية"([1])، جاء تعريف الأستاذ سليمان الطماوي ليوضح بأن الجماعات الإقليمية هي امتداد للدول ولها وظائف إدارية وبالرغم من استقلاليتها إلا أنها تقوم بأعمالها تحت رقابة وإشراف السلطات المركزية، فاستقلاليتها ليست مطلقة بل هي مقيدة وتحت اشراف السلطة المركزية.

[1] سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، د.ط، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 25.

وتعرف أيضا بأنها: "إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تستقيل بمباشرة هذا القسط من الوظيفة الإدارية في حدود نطاق الإقليمية"([1] )، وجاء تعريف آخر على أنها: "النظام الذي يقوم على أساس جغرافي حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية، تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤنها المحلية في شكل مجلس منتخب."([2])

وعليه فإن الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية واللامركزية، وتمنح الدولة للهيئات المحلية مهام مختلفة ومتعددة باعتبارها الأقرب للمواطن، فهي من تشرف على سير الحسن لمخطط الدولة

**.2.1- السلطات المختصة بمكافحة فيروس كورونا على المستوى المحلي.**

كما هو معلوم فإن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والجماعات الإقليمية تتجسد في منح صلاحيات عديدة لهذه الأخيرة من بينها صلاحيات الضبط الإداري والتي تمنح للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي لكن في ظل الظروف الاستثنائية التي شهدتها الدولة والمتمثلة في انتشار جائحة كورونا تم توسيع الصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئات، كما أن الولايات والبلديات في هذه الحالة مهمتها تتمثل في إدارة الكوارث فجائحة كورونا تعتبر كارثة صحية نظرا للآثار الصحية التي انعكست على السكان بصفة عامة إضافة إلى الانعكاسات على مستوى جميع القطاعات، ويقصد بإدارة الكوارث :"عملية إدارية خاصة من شأنها إنتاج استجابة استراتيجية لمواقف الأزمة والكارثة، وذلك من خلال مجموعة من الإداريين الذين يستخدمون مهاراتهم بالإضافة إلى إجراءات خاصة من أجل تقليل الخسائر"([3])، إذا فإدارة الكوارث هو نشاط هادف يقوم به المجتمع وهنا تقوم به الجهات المختصة لتفهم طبيعة المخاطر وحتى تحدد ما ينبغي عمله إزاء هذه المخاطر واتخاذ التدابير للتحكم في مواجهة الكوارث وتخفيض حدتها وآثارها([4])، فحتى تتمكن هذه الهيئات من ادارة هذه المرحلة لابد أولا أن نوضح من هي السلطات المختصة التي منحت لها صلاحية مكافحة جائحة كورونا "كوفيد 19" في هذه المرحلة؟، وباستقراء مختلف النصوص توضح لنا أن هذه الهيئات تمثلت في:

أ. **الوالي**: يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في:

1. الضبط الإداري: حيث تنص المادة 114 من قانون الولاية([5]) على أن: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".

[1] اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 15.

[2] مسعود شهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص 04.

[3] عبد النور ناجي، دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية "فيروس كورنا كوفيد 19"، مقال منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد02، جامعة الوادي، سبتمبر 2020، ص 407.

[4] عادل الفريحات، إدارة الأزمات والكوارث، محاضرات منشورة على الانترنت، المعهد العالي للبحوث والدراسات الزلزالية، جامعة دمشق، ص 11.

[5] القانون رقم 12-07، المؤرخ في:21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.ع: 12، الصادرة في: 29 فيفري 2012.

2. الضبط القضائي: لقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية([1]) سلطات للولاة في مجال الضبط القضائي.

وبما أن الوالي له صلاحية المحافظة على الصحة العامة والتي يقصد بها حماية المواطنين من الأخطار التي قد تهدد صحتهم من الأوبئة والأخطار المختلفة، واتخاذ كافة التدابير الوقائية والعلاجية والتربوية والاجتماعية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وذلك بتحسينها، ففي الظرف الاستثنائي التي مرت عليه الدولة قام المشرع بتوسيع صلاحياته في هذا المجال فقد جاءت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 والمتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته([2])، لتنص على ما يلي: "يمكن أن يتخذ الوالي المختص إقليميا كل إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته." من خلال هذه المادة نلاحظ أن المشرع فتح الباب واسعا أمام الوالي لاتخاذ جميع الاجراءات التي من شأنها أن تندرج في إطار الوقاية ومنحه حرية في اتخاذ هذه التدابير مادامت أنها تندرج في هذا الإطار، وحسنا فعل المشرع باعتبار أن الوالي هو الهيئة القريبة من المواطن والأدرى بتطورات الوضع الخاص بولايته والاجراءات الواجب اتباعها لمكافحة هذا الوباء، كما أنه ينبغي أن نشير إلى أنه وبالرغم من ترك الحرية للوالي للقيام بالإجراءات المناسبة إلا أنه تم منحه مجموعة من الاختصاصات من بينها([3]):

- تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية.
- غلق محلات بيع المشروبات ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعروض والمطاعم عبر تراب الولاية أو جزء منها باستثناء تلك التي تضمن خدمة التوصيل إلى المنازل.

كما أنه بالنسبة لغلق المحلات تم ترك إمكانية امتداد هذا الإجراء لأنشطة أخرى ولمدن أخرى للوالي المختص متى رأى بأن مكافحة الفيروس تستوجب ذلك، وقد منحت للوالي إمكانية تسخير:

"- مستخدمي أسلاك الصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات 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 تستخدم للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض سواء كانت عامة أو خاصة.

- أي منشأة عمومية أو خاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين."([4])

[1] المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، ط 04، مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2005.

[2] المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المؤرخ في:21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج.ر.ج.ج.ع: 15، الصادرة بتاريخ: 21 مارس 2020.

[3] المادتين 04 و05 من نفس المرسوم.

[4] المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المرجع السابق.

**ب. اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته**

تم إنشاء هذه اللجنة بموجب المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتعلق بتحديد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته([1])، يرأسها الوالي المختص إقليميا وتتشكل من:

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

هذه اللجنة مكلفة بالتنسيق فيما بينها لاتخاذ التدابير الملائمة للوقاية من الفيروس، كما أن القرارات الصادرة عنها ملزمة، وتكلف مصالح الأمن والدرك الوطني المختصة إقليميا بتنفيذها([2])، كما تقوم هذه اللجنة بتنظيم الأعمال التطوعية التي تدعم جهود السلطات العمومية([3])، وقد تم نقل جميع الاختصاصات التي منحت للوالي في المرسوم التنفيذي رقم 20-69 لهذه اللجنة، كما أن كل السلطات العمومية المذكورة في هذه المادة مختصة لمكافحة فيروس كورونا "كوفيد 19"، لكن ما يلاحظ في هاته التشكيلة رغم أنها مكلفة بالوقاية والحد من انتشار جائحة كورونا والتي تمس الصحة بشكل أساسي إلا أنها تفتقد لعنصر ينتمي إلى القطاع الصحي وهذا موضوع لابد من اعادة النظر فيه.

**ج. رئيس المجلس الشعبي البلدي**

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية والدولة([4])، وهو مسؤول عن الضبط الإداري في حدود الاقليم التابع له، وهو بهذه الصفة مكلف بالحفاظ على النظام العام ومن بينها الصحة العامة وبالتالي اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها مكافحة الأمراض، وقد جاءت المادة 94 من قانون البلدية لتنص على ما يلي: "في إطار احترام الحقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس البلدي على الخصوص بما يأتي: ... اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها..."، وهو بذلك الهيئة المختصة بمكافحة فيروس كورونا على مستوى البلدية.

**د. المصالح المختصة للصحة**

[1] المرسوم التنفيذي رقم 20-70، المؤرخ في:24 مارس 2020، المتعلق بتحديد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج.رج.ج.ع: 16، الصادرة في: 24 مارس 2020.

[2] المادة 08 من نفس المرسوم.

[3] المادة 19 من نفس المرسوم.

[4] المادة 62 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في:22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.ع: 37، الصادرة في: 03 يوليو 2011.

هذه المصالح تقرر إجراءات الوقاية الصحية التي تراها مناسبة وضرورية للحد من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19"، وهذه التدابير ملزمة لجميع القطاعات المستثناة من الغلق أو توقيف النشاط، وأيضا الإدارات والمؤسسات التي تبقي على جزء من الموظفين. ([1])

## 2 – المحور الثاني: مساهمة الجماعات الإقليمية في مكافحة فيروس كورونا "كوفيد 19".

تعتبر الجماعات الإقليمية الركيزة الأساسية في الدولة، فهي التي لها صلاحيات حماية النظام العام في المجتمع باعتبارها الأقرب للمواطن التي تسعى الدولة لحمايته والمحافظة عليه، فمن خلال هذا المحور سنبين مدى مساهمة الجماعات الإقليمية في مواجهة هذا الوباء العالمي الذي شكل خطر على صحة المواطنين من خلال التعرف على الآليات التي اتخذتها هذه الأخيرة في مواجهته، وهل كانت كافية والعراقيل التي صادفت الجماعات الإقليمية وحالت دون تحقيق الأهداف المرجوة من التدابير الوقائية، حتى يمكننا فيما بعد التفكير في طرق جديدة لمكافحة الكوارث.

### 1.2- الضبط الإداري كآلية لمكافحة فيروس كورونا "كوفيد 19"

يتمتع الأفراد وسط المجتمع بحقوق وحريات يكفلها القانون، غير أنه لا يمكن ترك هذه الحريات دون تنظيم فالحريات المطلقة قد تؤدي إلى الفوضى، وحتى توازن الدولة بين حق الفرد في الحريات العامة والمحافظة على الاستقرار وعدم حدوث الفوضى ظهرت فكرة الضبط الإداري كأحد أهم واجبات الدولة لتنظيم الحريات الفردية وتحقيق المصلحة العامة.

ينقسم الضبط الإداري إلى قسمين ضبط إداري عام وضبط إداري خاص:

أ. **الضبط الإداري العام**

يعتبر الضبط الإداري عاما إذا كان يهدف للمحافظة على عناصر النظام العام بعناصره الثلاثة (الصحة العامة، السكينة العامة والأمن العام)، ويمكن القول بأن الضبط الإداري العام هو: تنظيم النشاط الفردي بوضع الضوابط والقيود التي تستهدف وقاية وحماية النظام العام في المجتمع، ويشمل ذلك استهداف حماية عناصر النظام العام الثلاثة في كل مجالات النشاط الفردي([2]).

ب. **الضبط الإداري الخاص**

يعتبر الضبط الإداري خاصا إذا كانت سلطات الضبط الإداري تمارس مهام ضبطية محددة بإتباع إجراءات ضبطية معينة، وهو بهذا الشكل يقتصر على نشاط معين أو مكان معين([3])، ومثال ذلك الرقابة على المؤسسات والمحلات التي تشكل خطرا على الصحة العامة، فتوكيل هذه المهمة إلى جهة إدارية مختصة يعتبر ضبطا إداريا خاصا.

---

[1] أحسن غربي، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، مقال منشور على مجلة حوليات جامعة الجزائر، العدد 34، عدد خاص " القانون وجائحة كورونا"، جويلية 2020، ص 12.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 233.

[3] أمين نجار، فعالية الضبط الإداري في حماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2016-2017، ص 76.

من خلال التعاريف السابقة توصلنا إلى أن الضبط الإداري هو مجموعة الإجراءات والتدابير التي تتخذها الدولة للمحافظة على النظام العام، وبما أن الصحة العامة هي من عناصر النظام العام التي تسعى الدولة للمحافظة عليها فقد كانت تدابير الضبط الإدارية وسيلة للوقاية من فيروس كوفيد 19 من خلال التدابير الوقائية التي جاء بها المشرع.

**2.2 التدابير الوقائية للحد من فيروس كورونا "كوفيد 19"**

إن الفترة التي مرت بها الجزائر مؤخرا وفي سنة 2020 بالتحديد كانت فترة استثنائية نظرا لانتشار جائحة مرض كورونا العالمي والذي شكل خطرا على صحة السكان، ما جعل الدولة تتحرك لاتخاذ تدابير وقائية من شأنها الحد من انتشار هذا الفيروس، باعتباره من الأمراض التي تصيب الجهاز التنفسي والتي تنتشر بسرعة بين الأشخاص بمجرد التقائهم، فكانت الجهات الإقليمية هي الجهات الأولى المسؤولة على تطبيق هذه التدابير والتي تمثلت فيما يلي:

**أولا: تدابير التباعد الاجتماعي**

جاءت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 والمتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته لتؤكد على أن الهدف من هذا المنشور هو تحديد تدابير التباعد الاجتماعي للوقاية من فيروس "كوفيد 19"، من خلال هذه المادة نجد بأن المشرع الجزائري حاول تطبيق تدابير التباعد الجسدي في جميع الأماكن باعتبارها الوسيلة الوحيدة للحد من انتشار هذا المرض ما جعله يفرض مجموعة من التدابير والإجراءات تهدف كلها إلى تحقيق التباعد الاجتماعي وتمثلت فيما يلي:

**أ. تعليق نشاطات النقل**

أول إجراء اتخذته الجهات المسؤولة لتكريس تدابير التباعد الاجتماعي هو تعليق نشاطات النقل فتم بذلك توقيف كل من[1] :

- الخدمات الجوية للنقل العمومي للمسافرين على الشبكة الداخلية؛
- النقل البري في كل الاتجاهات: الحضري والشبه الحضري وبين البلديات وبين الولايات؛
- نقل المسافرين بالسكك الحديدية؛
- النقل الموجه: المترو، الترامواي، والنقل بالمصاعد الهوائية؛
- النقل الجماعي بسيارات الأجرة.

يستثنى من هذا الإجراء نشاط نقل المستخدمين."

من خلال هذه المادة نجد بأن المشرع أوقف جميع نشاطات النقل الجماعي باعتبارها مكان للاحتكاك بين الأشخاص والتي يسعى المشرع للحد منها، غير أنه استثنى نشاط نقل المستخدمين وهذا حتى لا تشل القطاعات والمرافق الضرورية للعمل، وجعل تنظيم نشاط نقل المستخدمين للوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا، بالتالي الوالي على مستوى الولاية هو المختص بتنظيم نشاط نقل المستخدمين حفاظا على النشاطات الحيوية[2].

**ب. توقيف بعض النشاطات التجارية**

[1] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 والمتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، المرجع السابق.

[2] المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المرجع السابق.

من بين التدابير الوقائية المتخذة في هذا الإطار توقيف محلات بيع المشروبات، ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم، مع استثناء المحلات التي تضمن خدمة التوصيل إلى المنازل[1]، هذا التوقيف في البداية لم يمس جميع الولايات بل المدن الكبرى فقط والتي تعرف انتشارا للمرض، كما أنه جعل إمكانية تمديد هذا الغلق لنشاطات تجارية أخرى ومدن أخرى من صلاحيات الوالي المختص متى رأى بأن ذلك سيحافظ على الصحة العامة وسيمكن من مكافحة الوباء.

وقد امتدت إجراءات الغلق لتشمل جميع أنشطة التجارة بالتجزئة باستثناء تلك التي تضمن تموين السكان بالمواد الضرورية[2].

**ت. الإحالة على العطل الاستثنائية**

فرضت تدابير التباعد الاجتماعي إحالة 50 % على الأقل من مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية على عطل استثنائية مدفوعة الأجر[3].مع استثناء كل من:

- مستخدموا الصحة مهما كانت الجهة المستخدمة، باعتبار أن هذه الكارثة تمس بالصحة فلا يمكن إحالة مستخدمي قطاعات الصحة للعطل الاستثنائية لأنه في هذه الحالة سيؤدي الأمر إلى الوقوع في أزمة أخرى.
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للأمن الوطني؛
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للحماية المدنية؛
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للجمارك؛
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة لإدارة السجون؛
- المستخدمون التابعون للمديرية العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، وغيرها من القطاعات الحيوية[4]، ووضع صلاحية وضع المستخدمين التابعين للقطاعات الحيوية المستثناة للسلطات المختصة التي يتبع لها المستخدمون المستثنون من هذا الإجراء متى كان ذلك ضروريا، فالأمر يرجع للسلطة التقديرية الخاصة بكل هيئة.

كما أن الأولوية في العطل الاستثنائية تمنح للنساء الحوامل، والنساء اللاتي يتكفلن بتربية أبنائهن الصغار، وكذلك الأشخاص الذين يعانون من هشاشة صحية وأمراض مزمنة[5].

**ث. تشجيع العمل عن بعد**

من بين التدابير المتخذة أيضا في هذا الإطار هي تشجيع العمل عن بعد[6]، بحيث يمكن للأشخاص الذين تمت إحالتهم على العطل الاستثنائية متابعة أعمالهم بواسطة الوسائل الإلكترونية وإرسال أعمالهم عبر هذه التقنيات كما تم الاتجاه إلى تطبيق تقنيات الإدارة الإلكترونية من أجل العمل عن بعد وسيرورة المرافق العامة فتم عقد الاجتماعات

[1] المادة 05 من نفس المرسوم.
[2] المادة 11 من المرسوم التنفيذي 20-70، المرجع السابق.
[3] المادة 06 من نفس المرسوم.
[4] للمزيد راجع المادة 07 من المرسوم التنفيذي 20-70، المرجع السابق
[5] لمادة 08 من المرسوم التنفيذي 20-70، المرجع السابق
[6] المادة 09 من نفس المرسوم.

بالتقنيات الحديثة كما سعت مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية جاهدة لتفعيل هذه التقنيات لأنها كانت الوسيلة الوحيدة التي تمكن من العمل والمحافظة على الصحة العامة.

**ج. إجراء الحجر للوقاية من فيروس كورنا "كوفيد 19"**

بعد اتخاذ جميع التدابير المتعلقة بالتباعد الاجتماعي تم الانتقال إلى إجراء آخر والذي يتمثل في نظام الحجر والذي بدوره ينقسم إلى نوعين الحجر الصحي والحجر المنزلي.

**ح. الحجر الصحي**

يقصد بالحجر الصحي وفقا للمادة الثانية من اللوائح الصحية الدولية المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 ماي 2005 ما يلي: "تعني عبارة الحجر الصحي تقييد أنشطة أشخاص ليسوا مرضى يشتبه في إصابتهم أو أمتعة أو حاويات أو وسائل نقل أو بضائع يشتبه في إصابتها، و/أو فصل هؤلاء الأشخاص عن غيرهم، و/أو فصل الأمتعة او الحاويات أو وسائل النقل أو البضائع عن غيرها بطريقة تؤدي إلى الحيلولة دون إمكانية انتشار العدوى أو التلوث."[1]

وعليه فإن الحجر الصحي هو وضع أي شخص يشتبه في إصابته وعزله عن مخالطة الأشخاص ووضعه في مكان صحي ويخضعون لعناية صحية لمدة معينة إلى غاية التأكد من إصابته أو عدمها حتى لا يتمكن هؤلاء الأشخاص من نقل العدوى، وهو ما قامت الجزائر بتطبيقه.

**1. الحجر المنزلي**

يقصد بالحجر المنزلي إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال فترة معينة، والحجر المنزلي نوعين حجر منزلي كلي والذي يفرض على الأشخاص عدم مغادرتهم لمنازلهم كلية إلا بترخيص من الجهات المعنية وحجر منزلي جزئي والذي يفرض عليهم عدم مغادرة منازلهم أو محلات إقامتهم لفترات زمنية محددة[2].

لقد تم تطبيق الحجر المنزلي بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتعلق بتحديد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته، في الولايات التي تعتبر كبؤر للفيروس في البداية وتقرير ما إذا كان الحجر كليا أو جزئيا يرجع لتقرير السلطات الصحية، وقد تم منع حركة تنقل الأشخاص خلال فترات الحجر الصحي، إلا بناء على الحصول على ترخيص وفقا للمادة 06 من المرسوم رقم 20-70 السالف الذكر.

**ثانيا. فرض عقوبات على مخالفة تدابير الوقاية من فيروس كورونا "كوفيد 19"**

منح المشرع للإدارة امتيازات من خلالها تضمن منع الإخلال بالنظام العام ومن بين هذه الامتيازات التنفيذ المباشر لقرارات الضبط الإداري والتي تعتبر من أخطر الامتيازات، فلها الحق في تنفيذ قراراتها جبرا على الأفراد ودون الحاجة إلى استصدار حكم قضائي فيما لم ينفذها المخاطب بها اختياريا[3]، وبناء على ذلك فقد أقرّ القانون للإدارة صراحة بإمكانية تنفيذ تدابير الوقاية من فيروس كورونا كوفيد "19" عن طريق استعمال القوة في حالة عدم تنفيذ التدابير اختياريا، وكل

[1] عبد الصديق شيخ، دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، مقال منشور على مجلة حوليات جامعة الجزائر01، المرجع السابق، ص 58.

[2] المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، المؤرخ في: 24 مارس 2020، المرجع السابق.

[3] نصر الدين منصر، التصدي للوباء العالمي كورونا (كوفيد 19) من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، مقال منشور على مجلة حوليات جامعة الجزائر01، المرجع السابق، ص 42.

مخالفة لهذه التدابير تعرض صاحبها لعقوبات إدارية ومالية، وحتى جزائية، وقد يتعرض الشخص المخالف للسحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة نشاطه[1].

كما جاءت الفقرة الثانية من المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 لتنص على أنه:"... كل شخص ينتهك تدابير الحجر وقواعد التباعد والوقاية وأحكام هذا المرسوم، يقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات."

وعليه فإنه تم إقرار مجموعة من العقوبات تصل إلى حد الحبس في حالة المخالفة، كما يتم توقيع عقوبات مالية كغرامة في حالة تنقل المواطنين بسياراتهم في وقت الحجر، فالمادة 459 من قانون العقوبات تنص على أنه: "يعاقب بغرامة من 10.000 دج إلى 20.000 دج، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام، على الأكثر كل من يخالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص قانونية."[2]

**3. العراقيل التي وقفت أمام الجماعات الإقليمية في مواجهة فيروس كورونا "كوفيد 19"**

لقد اتخذت الدولة مجموعة من التدابير من أجل مكافحة فيروس كورونا، وكانت الجماعات الإقليمية هي المكلفة بتطبيق هذه التدابير على مستوى الأقاليم التابعة لها، إلا أنها واجهتها مجموعة من العراقيل حالت دون تحقيق الهدف الكامل لهذه الإجراءات بالرغم من الصرامة في تطبيق هذه الإجراءات، ويمكن أن نذكر بعض هذه العراقيل كما يلي:

**1.3. سلوك المواطن أثناء الجائحة**

يعتبر المواطن الأساس في إدارة الكوارث والأزمات، وعدم وعيه بخطورة الوضع وعدم الالتزام الاختياري بالتدابير الوقائية قد يؤدي إلى تأزم الوضع، في حين يكون العكس لو التزم بجميع التدابير وحاول المشاركة في التوعية وحل الأزمة، بالرغم من أن الجماعات الإقليمية حاولت جاهدة توعيه المواطنين بمختلف الوسائل فاستعملت بذلك جميع الوسائل التقنية، كالرسائل على خطوط الهواتف النقالة، كذلك التجول في الطرقات مستعملين مكبرات الصوت وتوعية المواطنين حول خطر الفيروس وضرورة احترام التدابير الوقائية، كما حاول المشرع إدخال الجمعيات في عمليات النظافة والتوعية والتي لعبت دورا كبيرا في ذلك بتسخير المواطنين المتطوعين للعمل ومساعدة الجماعات الاقليمية وكان ذلك عن طريق عمليات التنظيف والتعقيم للإحياء وتوزيع الكمامات وكما تسبب عدم الالتزام بالتدابير الوقائية، واحترام التباعد الاجتماعي في الأسواق والمساحات الكبرى، وعدم الامتثال للحجر المنزلي، إلى تفاقم الوضع وزيادة عدد الإصابات[3]، فمحاولة اقناع المواطنين وتوعيتهم كانت من أهم تحديات التي واجهت الجماعات الإقليمية.

**2.3. نقص الكفاءات والموارد البشرية والسيولة المالية لمواجهة الجائحة**

[1] المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، المرجع السابق.

[2] المادة 459 من الأمر رقم 66- 156، المعدلة بموجب المادة 09 من القانون رقم 20-60 المؤرخ في: 28 أفريل 2020، يعدل ويتمم الأمر 66-156 المؤرخ في: 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج.ج.ج.ر.ع: 25، الصادرة في: 29 أفريل 1966.

[3] عبد النور ناجي، المرجع السابق، ص ص 419-420.

واجهت الجماعة الإقليمية كذلك عراقيل من حيث عدم كفاية اليد العاملة المختصة في ميدان النظافة وتأمين الوقاية الصحية والقيام بعمليات التعقيم خصوصا بعض البلديات التي سجلت نقصا كبيرا في هذا الجانب[1]، فهذه الأزمة تستوجب يد عاملة كبيرة باعتبار أن هذا الوباء يستلزم التنظيف الكبير لجميع الأماكن وكذلك عمليات التعقيم ما جعل الجماعات الإقليمية تتجه إلى العمل التطوعي لتغطية العجز.

كما أن الجماعات الإقليمية عانت من نقص الكفاءة المختصة في إدارة الأزمات والكوارث، والتي تعينهم على اقتراح تدابير جديدة واحتواء الوضع خصوصا أن هذا الوباء يمس بالصحة العامة والتي قد يتعرض له الجميع دون استثناء، وقد لاحظنا في دول أخرى أن هذا الوباء جعل الجميع يتسارع من أجل إيجاد الحلول التي من شأنها أن تجنب بلاده أسوء الاحتمالات والخروج منها بسلام وكان ذلك بتفاعل جميع المختصين كل حسب مجاله.

السيولة المادية كانت أيضا من بين العوائق التي واجهت الجماعة الإقليمية خصوصا في المجال الصحي ونقص المعدات اللازمة والميزانية الكافية لاقتناء هذه المعدات، ففي الأزمات يجب أن يكون للبلديات والولايات سيولة مالية إضافية من خلالها يمكن أن تواجه الكارثة.

## الخاتمة:

إن الأزمة الأخيرة والمتمثلة في جائحة كورونا "كوفيد 19" جعلت الجماعات الإقليمية تقوم بدور فعال من أجل الحد من انتشار هذا الفيروس باعتبارها السلطة الأقرب للمواطن والمسؤولة عن المحافظة على الصحة العامة على مستوى الإقليم التابعة له، كما أن هذه الأزمة جعلت الدولة تعيد النظر في سياستها المتعلقة بكيفية إدارة الكوارث والأزمات والتصدي لها، وبالرغم من الجهود المبذولة إلا أن نجاحها في مكافحة الوباء لم يكن مطلقا بل كانت هناك مجموعة من العراقيل اثرت على فعاليتها في القيام بدورها كما ينبغي، ومن خلال ما سبق خلصنا إلى النتائج التالية:

-ساهمت الجماعات الإقليمية في مكافحة فيروس كورونا "كوفيد 19" بشكل كبير وفعال، وجنبت الدولة الدخول في كارثة صحية كبيرة مثلما ما وقع في الدول الأوربية؛

-بالرغم من الدور الفعال الذي لعبته الجماعات الإقليمية في مكافحة الفيروس إلا أنها عانت من عدة نقائص على مستوى مختلف المستويات، جعلها تتأخر في تطبيق التدابير الوقائية لفيروس كورونا؛

-التدابير الوقائية والاجراءات السريعة التي اتخذتها الدولة كانت فعالة في مواجهة الوباء بالرغم من النقائص الموجودة في هذا المجال.

كما نقدم مجموعة من الاقتراحات وهي:

-إعادة النظر في المخطط السياسي الخاص بإدارة الكوارث والأزمات، وتكوين الكفاءات الخاصة بذلك على مستوى جميع الولايات والبلديات؛

[1] المرجع نفسه، ص 419.

-تعزيز تطبيق تقنيات الإدارة الإلكترونية على مستوى جميع الإدارات والمؤسسات العمومية فقد أثبتت الدور الفعال لها في إدارة الأزمات؛

- نشر ثقافة العمل التطوعي لأن الكوارث والأزمات تستوجب تظافر جميع الجهود لتخطي الظروف القاهرة التي تمر بها الدولة؛

- تكوين أعضاء المجالس المنتخبة في مجال إدارة الأزمات والتسيير الإلكتروني لإيجاد الحلول اللازمة أثناء حدوث الكوارث؛

- ضرورة إنشاء منصات إلكترونية تتعلق برفع شكاوى المواطنين ورفعها من قبل المجالس المنتخبة للهيئات المركزية في شكل تقارير تحوي النقائص والعراقيل التي تواجه الجماعات المحلية أثناء وقوع الأزمات لتدارك الأمر في أسرع وقت.

## قائمة المصادر والمراجع:

**القوانين:**

1. القانون رقم 11-10، المؤرخ في:22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.ع: 37، الصادرة في: 03 يوليو 2011.
2. القانون رقم 12-07، المؤرخ في:21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.ع: 12، الصادرة في: 29 فيفري 2012.
3. قانون الإجراءات الجزائية، ط 04، مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2005.

**الأوامر:**

1. الأمر رقم 66- 156، المعدل بموجب المادة 09 من القانون رقم 20-60 المؤرخ في: 28 أفريل 2020، يعدل ويتمم الأمر 66-156 المؤرخ في: 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج.ج.ج.ر.ع: 25، الصادرة في: 29 أفريل 1966.

**المراسيم التنفيذية:**

1. المرسوم التنفيذي رقم 20-69، المؤرخ في:21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج.ر.ج.ج.ع: 15، الصادرة بتاريخ: 21 مارس 2020.
2. المرسوم التنفيذي رقم 20-70، المؤرخ في:24 مارس 2020، المتعلق بتحديد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج.رج.ج.ع: 16، الصادرة في: 24 مارس 2020.

**الكتب:**

1. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، د.ط، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
2. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
3. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986،
4. محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
5. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د.ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002.

**رسائل الماجستير:**

1. اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الوادي، 2013-2014.

2. أمين نجار، فعالية الضبط الإداري في حماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2016-2017.

**المجلات:**

1. أحسن غربي، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، مقال منشور على مجلة حوليات جامعة الجزائر، العدد 34، عدد خاص " القانون وجائحة كورونا"، جويلية 2020.

2. عبد الصديق شيخ، دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، مقال منشور على مجلة حوليات جامعة الجزائر01، عدد خاص " القانون وجائحة كورونا"، جويلية 2020.

3. عبد النور ناجي، دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية "فيروس كورنا كوفيد 19"، مقال منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد02، جامعة الوادي، سبتمبر 2020، ص 407.

4. عمار عوابدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الرابع، الجزائر، 1984.

5. نصر الدين منصر، التصدي للوباء العالمي كورونا (كوفيد 19) من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، مقال منشور على مجلة حوليات جامعة الجزائر01، العدد 34، عدد خاص " القانون وجائحة كورونا"، جويلية 2020.

**محاضرات:**

1. عادل الفريحات، إدارة الأزمات والكوارث، محاضرات منشورة على الانترنت، المعهد العالي للبحوث والدراسات الزلزالية، جامعة دمشق.