ISSN: 2352-9806 مجلة الحقوق والعلوم السياسية جامعة خنشلة EISSN: 2588-2309
المجلد08/العدد02/السنة2021/ص ص 685-697

سلطات الضبط الإداري الصحي للوالي بين تقييد الحريات و الحفاظ على مبدأ المشروعية في ظل الظرف الصحي الاستثنائي كوفيد 19

The health administrative control authorities of the governor between restricting freedoms and maintaining the principle of legality under the exceptional health circumstance, Covid 19

ليطوش دليلة*
جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة 1-
Dalila.litouche@umc.edu.dz

تاريخ الإيداع:2021/04/29	تاريخ المراجعة:2021/07/17	تاريخ القبول:2021/09/06

ملخص:

يهدف هذا الموضوع إلى إبراز السلطات المخولة للوالي في إطار مكافحة جائحة كوفيد 19 في مجال الضبط الإداري الصحي و ذلك وفقا للأطر القانونية و التشريعية التي يجب ألا يتجاوزها حفاظا من جهة على مبدأ المشروعية و من جهة أخرى على واجب احترام الحريات، فهو الذي أوكل له المشرع جملة من المهام في الظروف العادية و في الحالات الاستثنائية التي تدخل المجتمع في حالة من الذعر و الخوف، فتظهر أهمية هذا الأخير من خلال سلطاته الإدارية و الضبطية التي توظف في الحفاظ على الأمن و السكينة و النظام العام في هذا الظرف و السهر على مصالح الأفراد.

الكلمات المفتاحية: جائحة كوفيد 19؛ الوالي؛ الضبط الإداري الصحي؛ الحريات؛ مبدأ المشروعية.

Abstract:

This topic aims to highlight the authorities entrusted to the governor in the context of combating the Covid-19 pandemic in the field of health administrative control, in accordance with the legal and legislative frameworks that he must not exceed in order to preserve on the one hand the principle of legality and on the other hand the duty to respect freedoms, as he is the one who has been entrusted by the legislator. A number of tasks in normal circumstances and in exceptional cases that enter society in a state of panic and fear, the importance of the latter appears through its administrative and regulatory powers that are employed in maintaining security, tranquility and public order in this circumstance and ensuring the interests of individuals.

Keywords : COVID-19 pandemic; viceroy; health administrative control; liberties; The principle of legality.

* المُؤلف المُراسِل.

مقدمة:

لقد تأثر العالم برمته جراء جائحة كوفيد 19 منذ مطلع سنة 2020 إلى يومنا الحالي، و قد طالت سلبيات هذا الوباء كل المجتمعات بما فيها المجتمع الجزائري، الذي كان يظن في الأيام الأولى من ظهوره أنه بعيد عنه، و قد كان لهذا الوباء أثرا بالغا على المنظومة الاجتماعية ككل، فأثر على الجانب الأمني و التنظيمي و المعيشي و الاقتصادي، و هو ما جعل من القائمين على الدولة يحاولون استيعاب حجم هذا الخطر و التقليل منه ما أمكن في محاولة لاحقة للقضاء عليه.

و تعتبر الضبطية الإدارية و على رأسها الوالي المسؤول على السلطات الإدارية المحلية لما يخوله له القانون من صلاحيات في الحالات العادية و كذلك من صلاحيات في الظروف الاستثنائية ذات أهمية بالغة، و بالتركيز على مهام الوالي كونه أصلا مكلف بحماية الأمن العام و السكينة و النظام في المجتمع،في الحالات و الظروف العادية و هو أيضا له سلطات واسعة في الظروف الاستثنائية، فله في هذا الإطار صلاحية ممارسة الضبط الإداري الصحي، خصوصا و نحن نعلم الفوضى التي حلت في المجتمع الجزائري جراء تفشي هذا الفيروس الخطير، حيث كان لابد من وضع خطة مبصرة بحقيقة الواقع و مدركة لإمكانيات الدولة في هذه الظروف الاستثنائية و عالمة بمطالب و احتياجات الشعب في هذه الظروف، و بهذا فلا يوجد أحسن و أنجع سبيل غير ذلك الذي يوكل المهام لمن هو على اتصال وثيق بأفراد المجتمع، من أجل تمكين الجهات المعنية من وضع مخطط و استراتيجية فعالة لاستيعاب هذا الوباء، فالوالي من خلال من يساعدوه في إطار الضبطية الإدارية المحلية و يمتثلون لأوامره يمكن له أن يقوم بكل ما يلزم في ظل هذه الجائحة و في إطار ما يسمى بالضبط الإداري الصحي.

فهو حسب أغراض الضبط الإداري الصحي السابقة من واجبه المحافظة على استتباب الأمن و النظام في المدن و القرى و كل الأماكن في نطاق اختصاصه كما أنه من واجبه الحفاظ على صحة الأفراد باتخاذ الإحتياطات اللازمة وفقا للأطر القانونية، بما يحقق الاطمئنان للجمهور على أنفسهم و على أولادهم و أعراضهم و أموالهم من كل خطر قد تأتي به هذه الجائحة، كما أنه من واجبه اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض منع تفشي الوباء قدر الإمكان، كما يجب عليه توفير الهدوء و السكينة في كل الطرق و الأماكن العمومية و منع انتشار الفوضى.

و لكن في ظل هذه الظروف و وفقا لما هو مؤطر من مهام لهذا الأخير بموجب القانون قد يجد نفسه ملزم في جانب بواجب الحفاظ على الأمن كدعامة لازمة لاستقرار المجتمع في أي ظرف، و في جانب آخر بواجب احترام مبدأ المشروعية كأساس لأي تعامل للأفراد في دولة القانون ما يوجب عليه توخي الحذر إزاء جملة الأوامر و التصرفات الصادرة منه فلا يعتدي إن صح القول على حريات الأفراد المكرسة دستوريا إلا بالقدر الذي يقتضيه الصالح العام من أجل الحد من الوباء.

و تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على جملة القواعد القانونية التي تبرز مدى نجاعة و فاعلية التوجه الذي اقترحه المشرع للحفاظ على أهم سبل استقرار المجتمع خصوصا إذا كانت الدولة أو أحد ممثليها القائم المباشر على ذلك و كيفية فصله بين الحفاظ على الحريات و الحفاظ على الصالح العام، و خصوصا في الحالات و الظروف

الاستثنائية التي تأتي فجأة ما يستدعي بموجبها الإسراع في التحكم في الأوضاع من الناحية القانونية دون الإخلال بالمبادئ السابقة و تدعيما للسياسة و التوجه التشريعي العام في الحفاظ على مصالح الفرد و المجتمع.

و بناء عليه حاولنا طرح تساؤل مهم مفاده: **كيف تبرز سلطات الوالي كأعلى هيئة محلية و أحد أهم المفوضين بمهام الضبط الإداري الصحي في مكافحة جائحة كوفيد 19 كظرف استثنائي تتجاذبه ضرورة الحفاظ على الحريات و الأمن في المجتمع و ضرورة احترام مبدأ المشروعية كأساس عام لكل الأعمال الإدارية؟**

و من أجل الإجابة عن هذا التساؤل حاولنا إتباع المنهج التحليلي من أجل تحليل و تمحيص حيثيات الموضوع مع الاستعانة بالمنهج الوصفي كلما استدعت إليه الضرورة.

و قد قسمنا هذا العمل إلى مبحثين يتناول الأول: الوالي كسلطة ضبط إداري صحي محلية و يتناول الثاني: حدود مهام الوالي كسلطة ضبط إداري صحي خاصة في ظل جائحة كوفيد 19.

المبحث الأول: الوالي كسلطة ضبط إداري صحي محلية.

يحاول المشرع الجزائري منح صلاحيات للسلطة التنفيذية و خصوصا المحلية التي تسهر بصفة مباشرة على حاجات المواطن و تحاول دائما أن تفرض الأمن و السكينة و النظام في الدولة، و قد برهنت الظروف الاستثنائية كجائحة كوفيد 19 على أهمية التنظيمات القانونية المسبقة التي تحكم كل ما هو طارئ على المجتمع.

و يعتبر الوالي سلطة إدارية و سلطة سياسية في نفس الوقت في الظروف العادية و في الحالات الاستثنائية و يستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية و على هذا الأساس فهو يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة و من جهة أخرى ممثل للولاية [1].

المطلب الأول: سلطات و اختصاصات الوالي بصفة عامة.

يعتبر الوالي سلطة إدارية و سلطة سياسية في نفس الوقت و يستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية و هو على هذا الأساس يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل الدولة و القائد الإداري لها و حلقة الوصل بينها و بين السلطة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة و هو مندوب الحكومة و الممثل المباشر و الوحيد لكل وزير من الوزراء، حيث جاء في المادة 12 من قانون الولاية أن: " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، و هو مفوض الحكومة"[2].

و من جهة أخرى هو ممثل للولاية أمام الهيئات المركزية و أمام المجتمع بكل فئاته [3]، فمهمته تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية، و تمثيلها أمام القضاء و هو ما جاء وفقا للمادة 105 فقرة 2 من قانون الولاية، 12-07 السابق ذكره.

---

[1]. أنظر ... **بو قرط ربيعة:** مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإداري، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العدد 2، 2021، ص 382.

[2]. **القانون رقم 12-07** المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 12 بتاريخ 2012/02/29.

[3]. **لباد ناصر:** القانون الإداري، التنظيم الإداري، الطبعة 1، الجزائر، منشورات دحلب، 1999، ص 132، أنظر:
Actualité jurisprudance Droit Administratif, DALLOZ, octobre, 2005, p 1854.

أما في مجال الضبط الإداري عموما فتتوسع صلاحيات الوالي أثناء الحالات الاستثنائية كظرف جائحة كوفيد 19، إذ بإمكانه تسخير تشكيلات الشرطة و الدرك المتمركزة في إقليم الولاية و تسخير الأشخاص و الممتلكات لمواجهة كل تهديد، و يتم تقرير الحالة الاستثنائية في حالة وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المجتمع و مؤسسات الدولة أو استقلالها و تقتضي الترخيص للوالي بممارسة السلطات الاستثنائية، و هذا حسب ما ورد في نص المادة 116 من القانون 12-07 السابق ذكره[1].

المطلب الثاني: مفهوم الضبط الإداري الصحي.

يشتق الضبط لغة من كلمة ضبط يضبط ضبطا، بمعنى لزمه و قهره و قوي عليه و هو حبس الشيء، و قديما كانت تفيد كل إجراء تتخذه الدولة لأجل تحقيق أهداف المجتمع السياسي، و لذلك نجد معنى البوليس هو التنظيم و الدولة المنظمة يطلق عليها اسم الدولة المنضبطة[2].

و أما قانونيا فيمكن إعطاء تعريفات مختلفة للفظ الضبط الإداري، غير أن الفقهاء ركزوا على معنيين يعرفان بهما هذا المصطلح و ذلك بالاستناد على المعيار العضوي و المعيار الموضوعي، فحسب المعيار الأول الضبط الإداري هو:" مجموعة الأجهزة و الهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات و الإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام"[3].

و أما المعيار الثاني أي الموضوعي أو المادي فعرف الضبط الإداري على أنه:" مجموعة الإجراءات و التدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام"، و من هنا فالمغزى من هذا النوع من الإجراءات هو السعي إلى وقاية المجتمع من الفوضى و المشاكل و ضمان عدم المساس بالنظام العام[4].

و هناك جانب من الفقه من عرف الضبط الإداري بأنه: كل الإجراءات و الأساليب القانونية و المادية و الفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة و ذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق و الحريات السائدة في الدولة [5].

أما الضبط الإداري الصحي كصلاحية مخولة للوالي فهو تلك الإجراءات و الأساليب القانونية و الفنية التي تقوم بها سلطات الضبط الإداري المختصة كالوالي و التي تساهم في حماية الصحة و ترقيتها في الراحة البدنية و النفسية و الاجتماعية للشخص لا مجرد انعدام المرض أو العجز [6].

---

[1]. أنظر... **عشي علاء الدين**، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، الطبعة 1، الجزائر، دار الهدى، 2006، ص 110 و ما والاها.

[2]. **عبد المومن عبد الوهاب:** العهدة المحلية، المحتوى و المقتضيات، مداخلة مقدمة ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، بجامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، بتاريخ 09 و 2008/01/10، ص 11.

[3]. المرجع نفسه، ص 12.

[4]. **الصغير بعلي محمد:** قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الطبعة 1، الجزائر، دار العلوم، 2004، ص 116.

[5]. **شيحا ابراهيم، حسين عصمان محمد عصمان حسين:** أصول القانون الإداري، الطبعة1، القاهرة، (دون دار نشر)، 1986، ص 260.

[6]. و الضبط الإداري الصحي جاء مقرونا بلفظ الصحة التي تعبر عن اكتمال سلامة الفرد الجسمية و العقلية و الاجتماعية، و هو ما ذهبت إليه المادة 2 من قانون الصحة 18-11 المتعلق بالصحة و الصادر في الجريدة الرسمية عدد 46، بتاريخ 2018.

و أما بالنسبة لخصائص الضبط الإداري عموما و التي يعتبر الضبط الإداري الصحي من بينها، فهي عديدة و متنوعة، حيث تتمثل في كونه نشاط تباشره الإدارة (السلطة التنفيذية) و لا تمارسه جهات أخرى سواء كانت تشريعية أو قضائية، و تتميز جوانبه القانونية بالطابع الانفرادي.

أي أنه إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها و الهدف منه هو المحافظة على النظام العام، و ما على الأفراد إلا الخضوع و الامتثال لجملة الإجراءات التي تفرضها هذه الأخيرة طبعا وفقا لما يحدده القانون و تحت رقابة السلطة القضائية و هي إجراءات لا تخضع للمساومة و لا للاتفاق، كما يتسم الضبط الإداري بخاصية الوقائية أو الطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر عن الأفراد، و أيضا بالصفة التقديرية حيث للإدارة السلطة التقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية و يتسم أيضا بكون مجاله محدود بتحقيق النظام العام و لا يتجاوزه[1].

و من هنا نجد أن الضبط الإداري الذي يعتبر الوالي أحد مكوناته يتميز عن غيره من المفاهيم كالضبط القضائي و الضبط الاجتماعي، و ما يجعلنا نفرق بينهم هو النظر في الهدف المنشود من كل نوع منهم، حيث يهدف الضبط القضائي إلى البحث عن الجرائم و معرفة مرتكبيها و يناط بهذه الوظيفة أجهزة منحها القانون صفة الضبطية القضائية.

أما الضبط الإداري فهو كما قلنا ذلك النشاط الإداري الذي تباشره السلطة الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام، كما أن أعمال الضبط الإداري في غالبيتها تتعلق بنشاط السلطة التنفيذية و المنازعات التي تثور بشأنها تدخل في ولاية القضاء الإداري فيختص ببحث مشروعيتها و يقضي بإلغائها و التعويض عنها، أما أعمال الضبطية القضائية فتخرج منازعاتها عن ولاية القضاء الإداري[2].

و بالنسبة للضبط الاجتماعي فهو مدلول أوسع من الضبط الإداري الذي بدوره ينطوي تحت أقسام الضبط القانوني و هذا الأخير (الضبط الاجتماعي) عبارة عن ضرورة من الضروريات اللازمة للمجتمع و هو ناجم عن خاصية طبيعية في الإنسان و أن فائدته هي المحافظة على المصلحة العامة للأفراد في المجتمع و على مصلحة الحاكم في استقامة حكمه، و يعتبر وسيلة فعالة في تحقيق التوازن داخل النسق الاجتماعي و فيه تبرز أهمية التنشئة الاجتماعية التي تعلم الفرد القيم و وجوب احترامها[3].

المطلب الثالث: صلاحيات الوالي كمخول بمهام الضبط الإداري الصحي في ظل جائحة كوفيد 19.

خول المشرع الوالي و العديد من السلطات المحلية إلى جانبه صلاحية اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من وباء كورونا و الحد من انتشاره، فهذا الأخير يتمتع في الحالات العادية بصلاحيات الحفاظ على النظام العام، أي الحفاظ على الأمن العمومي و الصحة العامة و السكينة، طبقا للمادة 114 من قانون الولاية[4]، و التي تمكنه من فرض قيود على حقوق الأفراد الخاصة و هي قيود وقائية بالدرجة الأولى إلا أن هذه الصلاحية في الظرف الخاص الذي تمر به

---

[1]. **شيحا ابراهيم، حسين عصمان محمد عصمان حسين : المرجع نفسه**، ص 265.

[2]. **شطاح زهير:** رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مداخلة مقدمة ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، بجامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 1 بتاريخ 09 و 2008/01/10، ص 109.

[3]. **محيو أحمد:** محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة 4، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006، ص 415، أنظر أيضا:
Charle Debbach ; droit administratif, 3ème édition , 1971, p 369.

[4]. **القانون رقم 12-07** المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 12 بتاريخ 2012/02/29.

البلاد لا تفي بالغرض المتمثل في تحقيق غاية كبح الفيروس من الانتشار، ما استدعى منح الوالي صلاحية اتخاذ العديد من التدابير لمواجهة انتشار وباء فيروس كورونا على المستوى المحلي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20- 69[1].

إذ من أهم التدابير التي منحت له بموجب هذا المرسوم نجد: تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمات العمومية و الحفاظ على النشاطات الحيوية طبقا للمادتين 4 و 7 من المرسوم التنفيذي السابق ذكره و غلق المحلات الخاصة ببيع المشروبات و مؤسسات و فضاءات الترفيه و التسلية و العروض و المطاعم عبر تراب الولاية أو جزء منه و المتعلقة بقطاع الصحة من خلال تسخير مستخدمي الصحة و المخبريين التابعين للصحة العمومية و الخاصة، و كذلك قطاع الأمن من خلال تسخير المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني و أيضا الحماية المدنية[2].

و في مجال النظافة و الوقاية من خلال تسخير المستخدمين المعنيين بالنظافة العمومية، و كل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء و مكافحته، و تسخير كل فرد تمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية و المكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية و تسخير مرافق الإيواء و المرافق الفندقية أو أي مرفق يمكنه تقديم خدمات الإيواء و الإطعام سواء كان تابع للقطاع العام أو الخاص.

و أيضا تسخير وسائل النقل الضرورية العمومية و الخاصة أو أي وسيلة نقل عامة أو خاصة يمكن أن تستعمل في النقل الصحي أو تجهيز للنقل الصحي و تسخير المنشآت العمومية أو الخاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين.

و كذلك الأمر باتخاذ كل إجراء يرمي إلى الحد من انتشار الوباء و مكافحته و لكن سرعان ما تحولت هذه التدابير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20- 70 للجنة الولائية التي يرأسها الوالي المختص إقليميا و هذا نظر لزيادة حجم الإصابات[3].

كما نجد الوالي عضوا في اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) و مكافحته، حيث أنشأ المرسوم التنفيذي رقم 20- 70 لجنة ولائية تحل محل الوالي في ممارسة تدابير الضبط للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، و تتشكل اللجنة من الوالي و ممثلي مصالح الأمن و النائب العام و رئيس المجلس الشعبي الولائي و رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية[4].

و الملاحظ هو غياب عنصر يمثل قطاع الصحة الذي يعتبر سندا مهما للوالي في هذه الظروف إذ اقتصر الأمر على الجانب الأمني فقط، رغم أن الدافع من إنشائها هو محاولة القضاء على الفيروس و هو أمر يمس الصحة العامة

---

[1]. **المرسوم التنفيذي 20-69** المؤرخ في 2020/03/21 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا –كوفيد 19 – و الصادر في الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 2020/03/21.

[2]. **غربي أحسن:** دور تدابير الضبط الإداري، النشاط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، مجلة حوليات جامعة الجزائر المجلد، 34، عدد خاص، القانون و جائحة كوفيد، 2020، ص 12.

[3]. كسور آسيا: دور سلطة الضبط الاجتماعي على فعالية الضبط الاجتماعي في ظل جائحة كوفيد 19، مجلة التنمية و إدارة الموارد البشرية، بحوث و دراسات، المجلد 8، العدد 1، 2020، ص 112.

[4]. **عبد المومن عبد الوهاب:** مرجع سابق، ص 11.

لأفراد المجتمع، و هنا كان من الواجب تواجد ممثلين عن قطاع الصحة، خصوصا و أن اللجنة يرخص لها باتخاذ التدابير الإضافية للوقاية من هذا الفيروس حسب وضعية و خصوصية كل ولاية.

المبحث الثاني: حدود مهام الوالي كسلطة ضبط إداري صحي خاصة في ظل جائحة كوفيد 19.

إن المهام السامية التي تبرز على وجه الخصوص للوالي في هذه الظروف الاستثنائية تحدها فكرتين أساسيتين تعتبران من أهم دعامات القانون في العصر الحديث ألا و هما واجب الالتزام بمبدأ المشروعية و احترامه حين القيام أو الأمر بأي عمل أو تصرف في مواجهة المواطن، و كذلك ضرورة المحافظة على الأمن العام كضرورة اجتماعية ملحة.

المطلب الأول: واجب الحفاظ على الأمن كضرورة أولى في ظل تفشي جائحة كوفيد 19.

إن مطلب الأمن ضرورة حتمية أصبحت من الواجب الحفاظ عليها في شتى الظروف و بغض النظر عن الأهداف المرجوة في الحالات و الظروف الاستثنائية كجائحة كوفيد 19، إلا أن هذا الأخير يبقى الهدف الأسمى لأن انعدامه يؤدي إلى ضياع الاستقرار و يعدم أي وسيلة تحاول القضاء على هذا الوباء.

و يقصد بالأمن كمصطلح أول من الناحية اللغوية، من باب أمن و سلم و هو من الأمن و الأمان و آمنه فهو آمن و آمنه اطمأن و لم يخف فهو آمن و أمين، و يقال لك الأمان أي أمنتك و أمن البلد أي اطمأن فيه أهله، و أمن الشر و منه سلم و قد قال الله عز و جل:" و التين و الزيتون(1) و طور سنين(2) و هذا البلد الأمين(3)..." [1].

و الأمن ضد الخوف و الأمان هو الطمأنينة و الصدق و العهد و الحماية و الذمة أو ما يقابل الخوف و الأمن ضد الخوف مطلقا إن عناصر النظام العام المادي في ثلاثة عناصر الأمن العام و السكينة العامة و الصحة العامة [2].

و يقصد بالأمن العام كل الإجراءات اللازمة المتخذة للوقاية من الأخطار التي يمكن أن تستهدف الأفراد في أحوالهم و أنفسهم و صحتهم، لذا فإن كل الإدارة و على رأسها الوالي و تحقيقا لهذا الهدف عليها أن تتخذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام في الدولة كلها مما يقضي منع الحوادث التي قد يسببها الفرد، فنجد أن الوالي مكلف بالسهر على تطبيق التدابير المقررة في مجال السلامة و الأمن في كل المؤسسات الموجودة في ولايته [3].

فحالة الفوضى و الخوف التي عمت المجتمع و انتشرت بين الأفراد خوفا من تفشي الأمراض و خوفا من نقص و نفاذ الأغذية و الأدوية و الخوف من السرقة و الاستفحال الظواهر غير المشروعة و الاستغلال جعل الواجب الذي كان ملقى على عاتق الوالي في الظروف العادية مضاعف في الحالات الاستثنائية، و حالة الإغلاق للمحلات و الأماكن العامة و الشركات و مختلف المؤسسات أفقدت المواطن الثقة في كل من حوله و كأنه أصبح يرى أن كل ممثل للسلطة عدو له و فاشل في توفير حاجياته و لهذا كان على الوالي و السلطات التي تعمل تحت إمرته أولا زرع بوادر الثقة بين الأفراد اتجاهه و من ثمة التحكم في الأوضاع من أجل إعادة الوضع إلى الاستقرار المعهود.

المطلب الثاني: واجب الالتزام بمبدأ المشروعية في تنفيذ المهام و عدم التعسف في تقييد الحريات.

---

[1]. **سورة التين**، الآية 1 و 2 و 3.

[2]. أنظر...**كسور آسيا**: المرجع السابق، ص 114.

[3]. المرجع نفسه، ص 119.

المشروعية هي صفة كل ما هو مطابق للقانون و هو مبدأ أساسي للتصرفات الإدارية و التي تعتبر أعمال الوالي من بينها، و ضمن هذا المبدأ لابد من توافر الضمانات الأساسية للفرد و حيث لا تستطيع الإدارة بموجبه العمل إلا طبقا للقانون و هذا يعني أن التصرفات التي تتكون منها الدولة و منها الولاية كجزء، و على رأسها الوالي لا تتمتع بحماية القانون و لن تكون لها أية قيمة ما لم تكن متوافقة مع قواعده النافذة، حيث ترسم هذه القواعد حدود التصرف الإداري و أن أي تجاوز لهذه الحدود من قبل الإدارة يضعها في دائرة المساءلة و يعرض تصرفاتها إلى الأخطار[1].

أما الحريات التي من واجب الوالي عد التعسف[2] و التعدي عليها حين استعمال الصلاحيات الممنوحة له في ظل الظرف الاستثنائي كوفيد 19، فهي كل حرية نص عليها القانون و يقر لها حماية، فهذا الإطار هو الضمانة القانونية حيال عدم تعدي هذا الأخير ، فقد جاء في المادة 34 من الدستور الجزائري السابق ذكره أنه: "تلزم الأحكام الدستورية ذات الصلة بالحقوق الأساسية و الحريات العامة و ضماناتها جميع السلطات و الهيئات العمومية..." و جاء في المادة 35 من نفس الدستور أنه: " تضمن الدولة الحقوق الأساسية و الحريات ...".

فالوالي حينما يقوم على جملة من الإجراءات التي نص عليها المشرع و أطرها قانونا لمثل هذه الظروف عليه أن يتحرى المشروعية بأدق تفاصيلها، و في ظرف جائحة كورونا يكون معني و لو بصفة غير مباشرة بالنصوص التنظيمية و القانونية التي تؤطر هذا الظرف الحساس، فحين نص المشرع الجزائري مثلا من خلال المادة 42 من القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2018/07/20 المتعلق بالصحة بأنه: "تخضع الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي و مكافحتها لأحكام اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية" [3].

كما أن هذا الأخير بصفته على رأس الجهاز التنفيذي الولائي ككل يدرك أنه مخاطب أيضا بضرورة السعي لتطبيق هذه اللوائح و الحفاظ على الصحة بمنع كل ما يؤدي لانتشارها و السعي لتوفير كل سبل العلاج و الوقاية إن أمكن للأفراد دون التفريط في واجبات أخرى أملاها القانون كإدارة شؤون الولاية في هذا الظرف أو النظر في حقوق المواطنين التي تخرج عن متطلبات الصحة العامة و لا يمكن له الإهمال و التفريط لأنه محدود بنصوص قانونية لابد من إتباعها.

كما نجد أنه من شروط فرض الحجر الصحي في إطار التدابير التي حددتها المادة 3 من اللوائح الصحية الدولية لسنة 2005[4] و التي تقضي بضرورة الاحترام الكامل للحريات الأساسية و كرامة و حقوق الإنسان و التواصل مع أفراد المجتمع و إشراكهم في كل ما يتعلق بشأن التدابير المتخذة التي تخص الحجر الصحي للحد من حالة الذعر

---

[1]. **شيخ عبد الصديق:** دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، عدد خاص، القانون و جائحة كوفيد 19، 2020، ص 61.

[2]. فقد جاء في نص المادة 25 من الدستور الأخير الصادر في 30 ديسمبر 2020، و الصادر في الجريدة الرسمية عدد 82بتاريخ 30 ديسمبر 2020 أنه: "يعاقب القانون على استغلال النفوذ و التعسف في استعمال السلطة".

[3]. دريس فتحي كمال: سلطة الوالي في تسخير الأموال الخاصة لمواجهة فيروس كورونا في التشريع الجزائري. دراسة تحليلية مقارنة، المجلد 13،العدد خاص، 2021، ص 616.

[4]. المرجع نفسه، ص 69.

و تحسين القبول و الامتثال له، و تزويد السلطات العمومية المواطنين بإرشادات واضحة و محددة و شفافة و كذلك معلومات موثوقة عن تدابير الحجر الصحي.

فنجد أن الوالي المخاطب مباشرة بضرورة الحفاظ على كل حقوق و حريات المواطنين كمطلب دستوري و هو يسأل أمام القانون إن لم يطبق في هذه الظروف فلا ينتزع منهم أحد الحقوق إلا للمصلحة العامة و دون التمادي في استعمال ما خوله له القانون، كالمنع من التنقل و المنع من السفر و المنع من الخروج من المنازل...

و كذلك ينبغي على الوالي في هذه الظروف الاستثنائية و بمعية الأجهزة و الهيئات المختصة المخولة قانونا السعي لأن يحصل الخاضعون للحجر الصحي على الرعاية الصحية اللازمة و الدعم المالي و الاجتماعي و النفسي و كذلك على جميع الاحتياجات الأساسية بما فيها الغداء و الماء و المستلزمات الضرورية الأخرى على أن تعطى الأولوية لاحتياجات الفئات الأضعف.

و يتميز الحجر الصحي في حال تطبيقه على أكمل وجه بكونه نافع و فعال إذا كان في أول انتشار الوباء و يخفف الضغط على المستشفيات و لاسيما مصلحة الإنعاش، أما إذا لم يطبق على النحو السليم فيمكن أن يشكل مصدرا إضافيا للتلوث و انتشار الأمراض و هو ما يخل بالصحة و السلامة العامة للمجتمع.

كما يسهر الوالي و هو على رأس جهاز الضبط الإداري في إطار النصوص المنظمة لهذه الظروف الاستثنائية و دون الخروج عنها على تنفيذ تدبير الحجر المنزلي الذي يخص الأشخاص المصابين و ليس عامة الناس أو الذي يشتبه في إصابتهم، و هو الذي يختلف عن الحجر الصحي في كون هذا الأخير نظام يخص أشخاص أصحاء لا تظهر عليهم أعراض مرضية و لكن يشتبه في إصابتهم بفيروس كورونا حيث يتم حجرهم مع توفير كل ما يلزمهم ثم يسرحون بانتهاء فترة الحجر.

أما الحجر المنزلي فهو بالأساس يخص الحالات المصابة بالفيروس و تكون مستقرة و لا داعي لإبقائها في المستشفى حيث يتم عزلها في غرفة مهيأة و جيدة التهوية في المنزل مع الحرص على عدم اختلاطها مع باقي أفراد الأسرة و اتخاذ جميع الاحتياطات الضرورية، للحيلولة دون انتقال المرض، و الحجر المنزلي بهذا المفهوم أنواع الحجر المنزلي الكلي و الحجر المنزلي الجزئي[1].

أما الأول فيسهر الوالي على ضرورة إلزام للأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال الفترة أو الفترات الزمنية المحددة للحجر، و قد طبق على ولاية البليدة باعتبارها الولاية الأكثر تضررا من الوباء إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 102/20 المؤرخ في 2020/04/23 الذي يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) و مكافحته و تعديل أوقاته[2].

حيث تم رفع الحجر الكلي عن هذه الولاية و استبداله بالحجر الجزئي بقصد التخفيف على المواطنين من وطأة الحجر الكلي، أما الحجر المنزلي الجزئي فيتمثل في أن الوالي و كل من يعملون تحت سلطته في مجال الضبط الإداري يلزمون الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال الفترة أو الفترات الزمنية المقررة من طرف السلطات

(1). **شيخ عبد الصديق:** المرجع السابق، ص 61.

(2). **المرسوم التنفيذي رقم 20- 102** المؤرخ في 23 أفريل 2020، و المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) و مكافحته و تعديل أوقاته، و الصادر في الجريدة الرسمية عدد 24، بتاريخ، 26 أفريل 2020.

العمومية و قد طبق هذا النظام في البداية على ولاية الجزائر ثم شمل مجموعة من الولايات الأخرى بموجب كل من المرسوم التنفيذي رقم 20- 70 المؤرخ في 2020/03/28[1] و المتضمن تمديد إجراء الحجر المنزلي و المرسوم التنفيذي رقم 20- 86 المؤرخ في 2020/04/02 المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) و مكافحته[2].

الخاتمة:

لقد أكدت جائحة كوفيد 19 للعالم بأسره بصفة عامة و لأفراد الدولة الجزائرية بصفة خاصة، أن هذا النوع من الظروف الاستثنائية تزعزع الهياكل الداخلية و أسس الاستقرار الاجتماعي ما لم يكن هناك تخطيط مسبقا و نصوصا سابقة تنظم هذه المراحل، و قد وصلنا لجملة من النتائج هي:

* تعتبر سلطات الضبط الإداري الصحي المنوحة للوالي من أهم السلطات التي لها الدور الناجع و الفعال في الإلمام بزمام الأمور في المجتمع على المستوى المحلي في الظروف الاستثنائية التي تفاجئ المجتمع و تحل في الفوضى و عدم الاستقرار.

* نظرا لكون الوالي الممثل المحلي للدولة أو السلطة التنفيذية فهو الأقرب إلى متطلبات و احتياجات الشعب، و الأقرب إلى القائمين المباشرين المحليين على مستوى الهياكل الصحية أو التجارية ... و التي تشهد في هذا الظرف العصيب ضغطا منقطع النظير و بالتالي و من خلال السلطات المخولة للوالي يمكن له التدخل من حيث التنظيم للأفراد و كيفية تعاملهم مع المصالح الحساسة المحلية، فله أن ينظم وفقا لما أعطاه إياه القانون أوقات العامل و أوقات التواجد و أوقات الدخول و الخروج و جملة الشروط التي توفر التباعد و المنع من الخروج ... و ذلك لأجل الصالح العام.

* نظرا لأهمية الدور المباشر و الحساس و الفعال للوالي فإنه تقع على عاتقه أيضا مسؤولية الحفاظ على الأطر القانونية هو و من يعمل تحت إمرته و سلطته فلا يتجاوزها و يراقب من يريد تجاوزها أيضا، و ذلك من أجل الحفاظ على حريات المواطن المحمية دستوريا و التي لا يمكن لأحد تجاوزها إلا بقدر معلوم يخوله القانون لأجل الصالح العام و إلا اتصف التصرف الوارد من الوالي بعدم المشروعية.

* تعتبر سلطات الوالي كسلطات ضبطية صحية إجراءات لازمة و حتى إن لجأ إلى استعمال القوة العمومية إن اقتضى الأمر لفرض احترام المواطن لجميع التدابير الأمنية و الصحية المعمول بها في هذا الظرف، و لكن هذا الإجراء لن يكون ذو فائدة ما لم يقابل بالجانب التوعوي للأفراد و كذلك الوعي العالي لهم بالامتثال لأوامر السلطات

---

[1]. المرسوم التنفيذي

أنظر أيضا ... **كسور آسيا:** دور سلطة الضبط الاجتماعي على فعالية الضبط الاجتماعي في ظل جائحة كوفيد 19، مجلة التنمية و إدارة الموارد البشرية، بحوث و دراسات، المجلد 8، العدد 1، 2020، ص 104، 119.

[2]. **المرسوم التنفيذي رقم 20-86 المؤرخ في 2أفريل**، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) و مكافحته، و الصادر في الجريدة الرسمية رقم 19 المؤرخة في 2 أفريل 2020.

أنظر أيضا ... شيخ عبد الصديق: مرجع سابق، ص 61.

الضبطية و خصوصا الوالي على المستوى المحلي، و احترام الفرد لجميع التدابير قبل اضطرار هذه الأخيرة لتسخير القوة العمومية.

و من جملة التوصيات المتوصل إليها:

* في إطار السعي للقضاء على الوباء لابد على الوالي كسلطة ضبط إداري صحي التحكم في زمام أمور ولايته بالخرجات الميدانية التي تجعله ملما بكل ما يحصل على صعيد ولايته.

* لابد على الوالي على المستوى المحلي أن يلم بكل الحالات و البؤر الموجودة التي فيها انتشار كبير للوباء، و كذا المساهمة في وضع مخططات لتسيير الأزمة و الإشراف على تنظيم لجان خاصة بالأحياء للمساعدة في حال احتقان الوضع و وضع المسؤولية لذلك في يد أكفاء موثوقين يعرفون خبايا الأحياء الموبوءة و حاجياتها و ما يلزمها دون إفراط و لا تفريط.

* لابد على الوالي أن يدير بنزاهة و شفافية الاعتمادات المالية التي توفرها الدولة في هذه الظروف الاستثنائية للسلطات الضبطية على المستوى المحلي، لما لها الأهمية القصوى في إرساء دعائم الأمن و الاستقرار لدى المواطن.

* إن الواجب الواقع على عاتق السلطات الضبطية و منها الوالي يجعل من الواجب عليها في هذه الظروف الموازنة بين واجب التحكم في الوضعية الوبائية وفقا لما هو مخول لها، و الاقتطاع من حريات الأفراد بالقدر اللازم لمكافحة و الحد من انتشار الوباء.

* بموجب أحكام القانون و انطلاقا من الدستور كأعلى تشريع في الدولة، و كذلك مهمة الحفاظ على الحقوق و الحريات المكفولة دستوريا لأفراد المجتمع على السواء فلا يهضم أي حق لأي فرد دون سبب وجيه أو بحجة الصالح العام و إنما ما ينتزع من حقوق لفترات وجيزة محددة بموجب نصوص تنظيمية لابد أن تكون للضرورة الحقيقية (كالمنع من السفر و التنقل و الحركة و السفر و التجمع...) لأنه تطرح دائما حول الصعيد القانوني إشكالات عديدة تتمحور حول انتهاك الحقوق و الحريات في هذه الفترات الاستثنائية و الظروف الطارئة.

* يمكن للوالي كأعلى سلطة محلية أن يطلب تحويل في هذا الظرف الاستثنائي تحويل الاعتمادات المالية الممنوحة للوزارات و التي ليس لها أي دور في الحد من انتشار وباء كورونا، إلى الجهات المحلية لمساعدته في مكافحة الوباء.

قائمة المراجع.

أولا: المراجع باللغة العربية.

1-القوانين:

- **الدستور الأخير** الصادر في 30 ديسمبر 2020، و الصادر في الجريدة الرسمية عدد 82بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

- **القانون رقم 12-07** المؤرخ في 21 فيفري، المتعلق بالولاية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.

- **المرسوم التنفيذي 20-69** المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا – كوفيد 19 – و الصادر في الجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 21فيفري 2020.

- **المرسوم التنفيذي رقم 20- 102** المؤرخ في 23 أفريل 2020، و المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) و مكافحته و تعديل أوقاته، و الصادر في الجريدة الرسمية عدد 24، بتاريخ، 26 أفريل 2020.

- **المرسوم التنفيذي رقم 20- 86** المؤرخ في 2 أفريل 2020، المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) و مكافحته، و الصادر في الجريدة الرسمية رقم 19 المؤرخة في 2 أفريل 2020.

- **قانون الصحة 18-11** المؤرخ في 2018، المتعلق بالصحة و الصادر في الجريدة الرسمية عدد 46، بتاريخ 2018.

2-المعاجم:

- **جبران مسعود:** معجم الرائد، الطبعة 1، بيروت، دار العلم للملايين، 1964.

3-الكتب:

- **الصغير بعلي محمد:** قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الطبعة 1، الجزائر، دار العلوم، 2004.

- **شيحا ابراهيم، حسين عصمان محمد عصمان حسين:** أصول القانون الإداري، الطبعة1 القاهرة، (دون دار نشر)، 1986.

- **عشي علاء الدين**، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، الطبعة 1، الجزائر، دار الهدى، 2006.

- **عوابدي عمار**: دروس في القانون الإداري، الطبعة 3، قالمة، (دون دار نشر)، 1990.

- **محيو أحمد:** محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة 4، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006.

- **لباد ناصر**: القانون الإدراي، التنظيم الإداري، الطبعة 1، الجزائر، منشورات دحلب، 1999.

2-المجلات:

- **بو قرط ربيعة:** مدى تدعيم النصوص القانونية لمكانة الوالي في مجال الضبط الإدراي، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العدد 2، 2021.

- **دريس فتحي كمال**: سلطة الوالي في تسخير الأموال الخاصة لموجهة فيروس كورونا في التشريع الجزائري. دراسة تحليلية مقارنة، المجلد 13،العدد خاص، 2021.

- **شيخ عبد الصديق:** دور الضبط الإداري في الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا، حوليات جامعة الجزائر 1 المجلد 34، عدد خاص، القانون و جائحة كوفيد 19، 2020.

- **غربي أحسن:** دور تدابير الضبط الإداري، النشاط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) مجلة حوليات جامعة الجزائر، المجلد، 34، عدد خاص، القانون و جائحة كوفيد، 2020.

- **كسور آسيا:** دور سلطة الضبط الاجتماعي على فعالية الضبط الاجتماعي في ظل جائحة كوفيد 19، مجلة التنمية و إدارة الموارد البشرية، بحوث و دراسات، المجلد 8، العدد 1، 2020.

3-الملتقيات:

- **شطاح زهير:** رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مداخلة مقدمة ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، بجامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 1، بتاريخ 09 و 2008/01/10.

- **عبد المومن عبد الوهاب:** العهدة المحلية، المحتوى و المقتضيات، مداخلة مقدمة ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، بجامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 1، بتاريخ 09 و 2008/01/10.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية.

- **Charle Debbach** , droit administratif, 3ème édition , 1971, p 369.
- **Actualité jurisprudance Droit Administratif**, DALLOZ, octobre, 2005, p 1854.