السنة: السادسة المجلد: 06 العدد: 02 ص ص: 864- 882
EISSN 2676-1645 ISSN 2543-375X

تطورالضبط الإداري المحلي خلال حالة الطوارئ الصحية في الجزائر

Development of local administrative police during the state of health emergency in Algeria

فرحات ضيفي*، **مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، جامعة بومرداس**
f.difi@univ-boumerdes.dz
حمامة قدوج، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، جامعة بومرداس
h.gueddoudj@univ-boumerdes.dz

تاريخ الاستلام: 2021/02/06 تاريخ القبول: 2021/05/02

ملخص:

شكل ظهور فيروس كورونا (كوفيد -19) المستجد مرحلة تحول محورية في نشاط الضبط الإداري المحلي؛ حيث أنه وبالموازاة مع الظهور المفاجئ لهذا الوباء، وسرعة انتشاره لم تستطع السلطات المركزية مجابهة تطور الحالة الوبائية التي لم يكن من الممكن مواكبتها بتدابير مركزية تتصف بالشمولية والبطء، الأمر الذي حتم على هذه السلطات توسيع اختصاصات الهيئات المحلية الممثلة في الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، للتصرف حسب تطور الوضعيات محليا.

سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية معالجة تطور اختصاص الضبط الإداري المحلي خلال حالة الطوارئ الصحية في الجزائر؛ عبر تحديد النظام القانوني لوظيفة الضبط الإداري المحلي بالجزائر، انطلاقا من توضيح المفاهيم المحورية المتعلقة به، وبحالة الطوارئ الصحية باعتبارها تمثل الحيز الزماني لموضوع الدراسة، مع الإشارة للاختصاصات الأصيلة لهيئات الضبط الإداري

* المؤلف المراسل

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المحلي خلال مرحلة بداية الوباء، لنتطرق بعدها لكشف مبررات ومعالم التوسع الحاصل في اختصاصاتها، لنختم برصد أهم النتائج المترتبة على هذا التطور وآفاق تكييفه ليتلاءم مع مختلف التحديات التي قد تواجهها الدولة والهيئات الإدارية المحلية مستقبلا.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري - السلطات الإدارية المحلية - حالة الطوارئ الصحية – فيروس كورونا.

Abstract:

The emergence of the Coronavirus (Covid-19) was a pivotal turning point in local administrative police. In parallel with the sudden emergence and rapid spread of the pandemic, the central authorities were unable to cope with the development of the epidemiological situation, which could not be accompanied by comprehensive and slow centralized measures. This obliged these authorities to extend to competencies of local authorities, represented by the governors and heads of municipal people's councils, to act according the development of local situations.

Through this research paper, we will try to address the evolution of the competence of local administrative police during the health emergency situation in Algeria, by defining the legal regime for the local administrative police function in Algeria, in order to clarify its main concepts and the state of health emergency as the temporal space for the subject matter, with reference to the inherent competencies of local administrative police bodies during the beginning of the pandemic. We will then conclude by revealing the main consequences of this development, and the prospects of adapting it to the various challenges that the state and local administrative bodies may face in the future.

Keywords: Administrative police - local administrative authorities - state of health emergency - Corona virus.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مقدمـــة:

شهدت نهاية سنة 2019 ظهور مرض فيروسي معدي ما لبث أن تحول إلى وباء عم منطقة ظهوره في دولة الصين الشعبية، لتتسارع الأحداث بعبوره الحدود وانتقاله إلى مختلف دول العالم، أين تم توصيفه بالجائحة من طرف منظمة الصحة العالمية بتاريخ 11 مارس 2020؛ بحسب بيانها المؤرخ في 29 جوان 2020 بعنوان: التسلسل الزمني لاستجابة منظمة الصحة العالمية لجائحة كوفيد -19 (www.int/ar/news...)، كما سارعت إلى توجيه الدول لاتخاذ إجراءات وتدابير وقائية مختلفة بتاريخ 10 -12 جانفي 2020 (www.int/ar/news...)، والتي اتبعتها الجزائر على غرار مختلف الدول المنضوية تحت لوائها، أين تصدت السلطات المركزية لهذا الوباء بتدابير ضبطية ذات طابع مركزي شامل لكامل إقليم البلاد، والتي سرعان ما تبين عجزها عن مواجهة هذه الحالة المستجدة التي مست كل ولاية أو بلدية بنسب متفاوتة، وفي أزمنة قياسية ومختلفة؛ جعلت من شمولية وتوحيد الإجراءات المتخذة لمجابهتها عامل تأزيم وزيادة في أثر الجائحة بالنسبة للأقاليم الموصوفة كبؤر للوباء من جهة، وعامل إرباك وتعطيل للمصالح العامة والخاصة بالنسبة للأقاليم غير الموبوءة، هذا الوضع استدعى ضرورة تكييف فوري لآليات المواجهة من خلال اتخاذ إجراءات وتدابير محلية ملائمة لكل منطقة.

وهو الأمر الذي شكل مرحلة تحول محورية في نشاط الضبط الإداري المحلي، سيما من حيث توسيع صلاحيات الولاة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية للتصرف حسب تطور الوضعيات محليا.

وتبعا للأهمية القصوى التي تكتسيها فكرة توسيع اختصاص سلطات الضبط الإداري المحلي، التي شكلت محور تحول فعلي في الآليات القانونية للتعامل مع الظرف الصحي المستجد.

سنحاول من خلال هذه الدراسة إلقاء الضوء ضمن المحور الأول على المفاهيم المفتاحية لهذا الموضوع، مع الإشارة لملامح الاختصاصات الضبطية الأصيلة لسلطات الضبط الإداري المحلي بداية مرحلة الوباء بعد توضيح هيكلها، ليتم التطرق في المحور الثاني للتغير الطارئ والمفضي لتوسيع الصلاحيات مع بيان أهم مبررات ومضامين هذا التغير، لنختم برصد النتائج المستخلصة من تتبع

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ذلك، وآفاق تكييفه ليتلاءم مع مختلف التحديات التي قد تواجهها الدولة مستقبلا.

هذه التغيرات الحاصلة خلال هذا الظرف شكلت تحولا جوهريا في إيديولوجية صانع القرار الإداري في الجزائر تحت وطأة الظرف الصحي الطارئ والمتسارع، غير المتبنى دستوريا وغير المهيكل تشريعيا.

وعليه نطرح الإشكالية التالية:

كيف ساهم وباء كورونا في تطوير اختصاص هيئات الضبط الإداري المحلي في الجزائر؟

وللإجابة على الإشكالية أعلاه تأتي هذه الورقة البحثية المعدة منهجيا اعتمادا على المنهج الوصفي التحليلي، لرصد هيكلة ومضامين مختلف المفاهيم والمتغيرات، وتحليلها وصولا لاستنباط واستخلاص النتائج، وذلك من خلال عرضها في محورين، وفقا للتقسيم التالي:

المحور الأول: النظام القانوني لوظيفة الضبط الإداري المحلي في الجزائر

تتطلب دراسة موضوع تطور الضبط الإداري المحلي خلال حالة الطوارئ الصحية في الجزائر، الانطلاق من توضيح مفهوم كل من الضبط الإداري المحلي وحالة الطوارئ الصحية، بالإضافة لتحديد ملامح الاختصاصات الأصيلة لسلطات الضبط الإداري المحلي.

أولا: ماهية وظيفة الضبط الإداري المحلي خلال حالة الطوارئ الصحية

وسيتم في هذا الإطار التعريف بالمفاهيم المحورية لموضوع الدراسة.

1: مفهوم الضبط الإداري وبيان السلطات الإدارية المحلية الممارسة له

أ: عرف الفقيه الفرنسي هوريو الضبط الإداري بأنه "تنظيم المدينة أي الدولة وكافة وسائل الحكم فيها عدا - القضاء الجنائي - تعتبر وسيلة ضبط" (Hauriou, 1897, P 505).

وعرفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنه "يقصد به وضع القيود والضوابط على نشاط وحريات الافراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم ولحرياتهم، وذلك بغرض المحافظة على النظام العام في المجتمع وعلى رأس فكرة النظام العام تأتي فكرة حماية الأمن العام كغرض أو هدف من أهم أغراض

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأهداف الضبط الإداري" (عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، 2005، ص 230).

وعليه يمكننا تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تقوم بها جهات إدارية محددة في الدولة، لتقييد نشاط وحريات الأفراد؛ لغرض الحفاظ على النظام العام.

ب: مفهوم السلطات الإدارية المحلية

قبل التعريف بالسلطات الإدارية المحلية في الجزائر يستحسن تحديد مفهوم نظام اللامركزية الإدارية، الذي قيل عنه "أن اللامركزية الإدارية - التي تزود كل إقليم بهيئة إدارية تقوم على شؤونه - لها ميزتها في حالة الحرب والثورات، فإذا نزلت كارثة بأحد الأقاليم، استطاعت الأقاليم الأخرى أن تظل صامدة بحكم ما توافر لدى كل منها من قدرات في إدارة شئونه الخاصة" (**محمد عثمان**، 2010، **ص** 356-357).

ويذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى اعتماد مصطلح الجماعة اللامركزية لوصف نظام الإدارة المحلية، مركزا في تعريفها على عنصر الشخصية المعنوية كعنصر قانوني لتحديد معنى الجماعة الإقليمية، إذ أن الجماعة اللامركزية الإقليمية لها استقلال قانوني ناتج عن منحها الشخصية المعنوية، كما أنها تحوي أجهزة محددة جغرافيا، على غرار الولاية والبلدية (Dupuis, Guédon, Chrétien, 1999,p202).

وفيما يلي سنحاول التعريف بالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كممثلين للسلطات الإدارية المحلية ممارسين للضبط الإداري المحلي، عن طريق ما يتمتعان به من امتيازات السلطة العامة.

- الولاة: بالعودة إلى دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم، تنص المادة 92 منه على أنه يعين الولاة من طرف رئيس الجمهورية (دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المعدل والمتمم، المادة 92)

والوالي يمثل هيئة من هيئتي الولاية حسب نص المادة 2 من القانون 12 -07 المتعلق بالولاية (قانون رقم 12 -07، ج.ر عدد:12، سنة 2012)

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية: تنص المادة 65 من القانون 11 -10 المتعلق بالبلدية "يُعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

على أغلبية أصوات الناخبين" (قانون رقم 11 -10، ج.ر عدد:37، سنة 2011)

2: مفهوم حالة الطوارئ الصحية

تعد حالة الطوارئ الصحية تجسيدا لنظرية الظروف الطارئة أو الاستثنائية التي أنشأها مجلس الدولة الفرنسي، لغرض السماح للدولة بالتصدي للظروف الخطيرة التي قد تمس أمنها وسلامتها.

"وطبقا لهذه النظرية أنه إذا طرأت على الدولة أو على إقليم منها حوادث خطيرة مثل حالة الحرب أو اضطرابات شديدة تهدد الأمن الداخلي أو انتشار وباء على قدر من الخطورة، فإن سلطات الإدارة تتسع وتزداد عن الحدود التي ترسمها قواعد المشروعية العادية، حتى تستطيع الإدارة أن تتخذ بحرية أكبر الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف، فقواعد المشروعية العادية يتغير مضمونها ومحتواها ليحل محلها مشروعية استثنائية تعطي الإدارة اختصاصات أبعد مدى وأكثر عمقا مما تسمح به قواعد المشروعية العادية" (عبد الوهاب، القضاء الإداري، 2005، ص 212)

ثانيا: ملامح الاختصاصات الأصيلة لسلطات الضبط الإداري المحلي في الجزائر بداية مرحلة الوباء

يقوم تحديد صلاحيات الهيئات المحلية في الجزائر بالإعتماد على الأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية؛ حيث تُمنح الوحدات المحلية صلاحية تولي كل ما يتعلق بالشأن المحلي دون تحديد أو حصر لصلاحياتها إلا ما يستثنى بنص القانون. (جعلاب، 2017، ص 57)

وبالنظر لتمايز مراكز واختصاصات كل هيئة من هذه الهيئات المحلية مكّن المشرع كل واحدة منها بمجموعة من الاختصاصات الأصيلة الموزعة بين القانونين المتعلقين بالولاية والبلدية.

1ـ اختصاصات الضبط الإداري الأصيلة للولاة خلال مرحلة بداية الوباء

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تطرقت المواد 112، 113، 114، 116، 117 من قانون 12 -07 المتعلق بالولاية إلى الاختصاصات الأصيلة للولاة في مجال الضبط الإداري بنصها على ما يلي:

- "يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه وفي حدود اختصاصه على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون" (قانون رقم 12 -07، سنة 2012، المادة 112)

- "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية" (قانون رقم 12 -07، سنة 2012، المادة 114)

- "الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها" (قانون رقم 12 -07، سنة 2012، المادة 117)

- "يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك..." (قانون رقم 11 -10، سنة2011، المادة 100)

2ـ اختصاصات الضبط الإداري الأصيلة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال مرحلة بداية الوباء.

تطرقت المواد 88، 89، 90، 91، 93، 94، 95 من قانون 11 -10 المتعلق بالبلدية إلى الاختصاصات الأصيلة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري ، بنصها على ما يلي:

- "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: ...

. السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

. السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف..." (قانون رقم 11 -10، سنة2011، المادة 88)

- "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..." (قانون رقم 11 -10، سنة:2011، المادة 89)

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- "في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به، ويخطر الوالي بذلك" (قانون رقم 11 -10، سنة2011، المادة 91)

- "في إطار احترام حقوق وحريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي: ...

. السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

. اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.

. منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

. السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

. السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

. ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد..." (قانون رقم 11 -10، سنة2011، المادة 94).

المحور الثاني: توسيع اختصاصات الضبط الممنوحة لسلطات الضبط الإداري المحلي.

شكل الظهور المفاجئ لوباء كورونا (كوفيد -19) وسرعة إنتشاره حالة إرباك حقيقي لكافة التنظيمات المرتبطة بالجانب الصحي للأفراد على المستويين الدولي والداخلي، فكما وصل الحد بمنظمة الصحة العالمية (WHO) إلى تغيير وتعديل مضامين لوائحها الموجهة للدول، حذت عديد الدول حذوها في السعي إلى تغيير سياساتها في التعامل مع هذا الوباء بالانتقال من سياسة ما عرف بمناعة القطيع إلى الانقلاب نحو إجراءات غلق حادة، وفي ذات السياق قامت الجزائر في مرحلة لاحقة من مجابهتها لوباء كورونا بالتحول من نمط مركزي في التعاطي معه إلى نمط محلي؛ قائم على توسيع صلاحيات الضبط الممنوحة للهيئات المحلية، وفيما يلي تبيان لمبررات ومضامين هذا التحول.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أولا: مبررات توسيع اختصاصات هيئات الضبط الإداري المحلي في ظل حالة الوباء.

شهدت الجزائر مرحلة تحول هامة في مجابهتها لوباء كورونا من النمط المركزي في التعاطي معه إلى النمط المحلي؛ القائم على تناسب الإجراءات مع عدد الإصابات وعدد الوفيات على مستوى كل جماعة إقليمية في البلاد، ويعود ذلك - في حدود تصورنا - إلى الدواعي التالية:

1 -عدم جدوى الإجراءات المركزية الشاملة لكافة إقليم البلاد في تخفيض عدد حالات الوفيات التي بلغت ذروتها نهاية شهر أفريل 2020، (Maladie à coronavirus (COVID-19),)https://google.com/Statistiques

عكس ما كان يروج له حول تقلص عدد الإصابات والوفيات مع بداية موسم الصيف، وهو ما أكدته منظمة الصحة العالمية لاحقا ضمن نشريتها المعنونة بـ: نصائح للعامة بشأن فيروس كورونا المستجد (nCov-2019): تصحيح المفاهيم المغلوطة، المنشورة بتاريخ 23 نوفمبر 2020، والتي أشارت الفقرة السابعة عشر منها أن: "حقيقة: التعرض للشمس أو لدرجات حرارة أعلى من 25 مئوية لا يقيك من الإصابة بمرض فيروس كورونا (كوفيد -19).

يمكن الإصابة بمرض كوفيد -19 أيا كانت حرارة الطقس أو الشمس. فالبلدان الحارة الطقس تُبلِّغ أيضا عن حالات عدوى بكوفيد -19..." https://www.who.int/ar/eme

2 - الفارق الكبير في عدد الإصابات ونسب الوفيات بالمقارنة بين الولايات من جهة، وبين بعض البلديات في ذات الولاية من جهة أخرى؛ المطبقة عليها نفس الإجراءات والتدابير الوقائية؛ الأمر الذي أبان عن قصور في النظر والتدبير وتسبب في خلق مشاكل هامشية على مستوى تلك الأقاليم غير الموبوءة أصلا؛ وهو ما يمكن اعتباره نوعا من عدم المرونة والملاءمة، بعكس ما يجب أن تتميز به قواعد القانون الإداري وأحكامه التي تكون وليدة ظروف واقعية متغيرة، كون القانون الإداري شديد الحساسية لما يجري في المجتمع، من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية، ولما كانت هذه التطورات مستمرة، كان من اللازم أن تكون مختلف القرارات المواكبة لها قابلة للتغير السريع، لكي تكون متجاوبة مع الظروف المتغيرة (محمد عثمان، ص 181).

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

3 - بداية موسم العطل السنوية والاصطياف الذي تتوجه فيه كثير من العائلات إلى مناطق الاصطياف والترفيه، التي تشكل السياحة مصدر الدخل الوحيد لفئات كبيرة من سكانها والتي ترتبط –السياحة - بالنسبة للجزائر بفصل الصيف حصرا؛ وبالتالي اضطرت الحكومة لتبني مقاربة اقتصادية بالمغامرة نوعا ما بالجانب الصحي في سبيل ضمان الهدوء والسكينة التي سيخلقها دخول بعض الأموال لجيوب أصحاب هذه الحرف والنشاطات الموسمية بهذه المناطق.

4 - بداية تبني الحكومة لنظام التخفيف من الإجراءات والتدابير الوقائية (مرسوم تنفيذي رقم 20 -225، ج.ر عدد: 46، سنة: 2020)، ما يستلزم توسيع اختصاص الجهات المحلية في تسيير الأزمة؛ كونها ستشرف على هذه الإجراءات التخفيفية للسماح بالعودة تدريجيا وببطء إلى أولى مظاهر الحياة الطبيعية للأفراد.

5 - استشعار الحكومة لحالة الاستياء الشعبي عبر العالم من إجراءات وتدابير الغلق؛ والتي بدأت تتسبب في ظهور حركات مناوئة لها عبر عدد من دول العالم كفرنسا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية وصلت حد تكذيب وتفنيد وجود هذا الفيروس أصلا، واعتباره مؤامرة كونية تديرها قوى إمبريالية عالمية هدفها وضع أسس عالم جديد، وهو ما يمكن استغلاله داخليا في الجزائر، التي أعلن فيها الديوان الوطني للإحصاء عن أرقام مقلقة على غرار انخفاض الناتج الداخلي في الربع الأول من سنة 2020 بنسبة 3.9 بالمئة، واقتراب نسبة البطالة من 15 بالمئة بعدما كانت 11,4 بالمئة نهاية 2019 (عيسى، 2020، 452)، علما وأن دعوات مواصلة تظاهرات الحراك الشعبي كانت لا تزال قائمة آنذاك.

ثانيا: مضامين توسيع اختصاصات هيئات الضبط الإداري المحلي في ظل حالة الوباء.

تميزت مختلف النصوص الأولى الصادرة في إطار تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، بالطابع المركزي الشمولي تماشيا مع إيديولوجية التسيير الشمولي المستمد من نصوص قانون الصحة 18 -11 التي تقوم على أساس أن المنظومة الصحة في الجزائر "يرتكز تنظيمها وسيرها على

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مبادئ الشمولية والمساواة في الحصول على العلاج والتضامن والعدل واستمرارية الخدمة العمومية والخدمات الصحية" (قانون رقم 18 -11، ج.ر عدد: 46، سنة: 2018، المادة 06) وهو ما أدى إلى الأخذ بظاهر النص وإغفال روحه.

ففي البداية جاء المرسوم التنفيذي رقم 20 -69 المؤرخ في 21 مارس 2020 (مرسوم تنفيذي رقم 20 -69، ج ر عدد: 15، سنة 2020)؛ كنص قاعدي وأساسي، والذي يمكن اعتباره بمثابة تبني حالة طوارئ صحية غير معلنة في الجزائر حيث لم يتم تبنيها بمرسوم رئاسي خاص على غرار عديد الدول التي قامت بذلك منها فرنسا والمغرب؛ والتي يعود سبب تجنبها –في تصورنا - إلى حنكة صانع القرار في تجنب التأويل السياسي لها، بسبب تزامن هذه الإجراءات مع استمرار المسيرات الأسبوعية للحراك الشعبي التي كانت قد دخلت خلال هذه الفترة أسبوعها السابع والخمسين، بالإضافة لاستشعار الحكومة للأثر السلبي الذي لا يزال يخيم على وجدان المواطن من مصطلح حالة الطوارئ وتبعاتها التي عاشها لفترات طويلة جراء الأزمة الأمنية سنوات ما عرف بالعشرية السوداء؛ حيث شكل هذا المرسوم (20 -69) اللبنة الأولى للنصوص التي صدرت بعده، وقد ركز على تكريس ما عُبر عنه بالحد بصفة استثنائية من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وفي أماكن العمل، مع التأكيد على طابع مركزيته وشموليته لكامل إقليم البلاد، بعبارة " تطبق التدابير موضوع هذا المرسوم، على كافة التراب الوطني لمدة أربعة عشرة (14) يوما"

وقد تضمن الإشارة باستحياء -بعبارة يمكن - في بعض الفقرات إلى إشراك الولاة في بعض الصلاحيات بشكل جد محدود، وهو نفس المنهج المتبع ضمن باقي النصوص التي تلته إلى غاية بداية بروز نوع من التحول نحو الطابع المحلي للتدابير المتناسبة مع وضعية كل ولاية أو منطقة، حسب الحالة الوبائية المسجلة بداية من شهر ماي 2020، حيث تتمثل مضامين التحول فيما يلي:

1 - بداية من صدور المرسوم التنفيذي رقم 20 -104 (مرسوم تنفيذي رقم 20 -104، ج.ر عدد:26، سنة 2020)، الذي تضمن تأسيس علاوة استثنائية

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لفائدة بعض فئات مستخدمي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية التابعة لها.

هذه العلاوة المستحدثة سابقا لفائدة مستخدمي قطاع الصحة، تم توسيع الاستفادة منها لتشمل بعض مستخدمي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية التابعة لها، كبداية لإقحام هذه الجماعات المحلية في تسيير الأزمة محليا والتصدي لها بالإجراءات الضبطية المناسبة حسب الحالة.

2 - صدور المرسوم التنفيذي رقم 20 -145، المتضمن تعديل نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته (مرسوم تنفيذي رقم 20 -145، ج. ر عدد:34، سنة 2020، المادة 12)، والذي يهدف بالأساس إلى الاستئناف التدريجي والمكيف لبعض الأنشطة الاقتصادية والتجارية والخدماتية، مسندا مهمة السهر على تطبيق مجمل التدابير الوقائية الخاصة بهذه العملية - الاستئناف أو الفتح التدريجي - إلى اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق العمل القطاعي للوقاية من فيروس كورونا التي يرأسها الولاة، بالتنسيق مع مصالح الصحة والمصالح البيطرية والجماعات المحلية (مرسوم تنفيذي رقم 20 -145، ج.ر عدد:34، سنة 2020، المادة 12)

3 - كما جاء المرسوم التنفيذي رقم 20 -225، المتضمن تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته (مرسوم تنفيذي رقم 20 -225، سنة: 2020)، مانحا في شقه المتعلق بالفتح التدريجي للمساجد رؤساء المجالس الشعبية البلدية سلطة مراقبة مدى التزام المساجد المفتوحة بإجراءات الوقاية، بالتنسيق مع عديد القطاعات ذات العلاقة بالموضوع.

كما خص الولاة بإمكانية اتخاذ تدابير إضافية في هذا المجال عند الحاجة بموجب قرار، وكذا القيام بعمليات تفتيش فجائية من أجل التحقق من مدى التقيد بالنظام الذي تم وضعه.

نفس هذه الإجراءات تضمنها الفصل الثالث من هذا المرسوم بالنسبة للفتح التدريجي للشواطئ وأماكن النزهة والراحة وفضاءات الاستجمام والترفيه وبعض الانشطة التجارية.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

4 - وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 20 -238 (مرسوم تنفيذي رقم 20 - 238، ج.ر عدد: 52، سنة 2020) المتضمن تعزيز تدابير تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، تم بالموازاة مع تمديد إجراءات الحجر المنزلي الجزئي على بعض الولايات، إضفاء نفس إجراءات التخفيف على أنشطة أخرى على غرار رياض ودور حضانة الاطفال والمكتبات وقاعات المطالعة.

5 - كذلك وفي إطار تكييف تدابير نظام الوقاية صدر المرسوم التنفيذي رقم 20 -360، المتضمن تكييف تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته (مرسوم تنفيذي رقم 20 -360، ج.ر عدد: 71، سنة 2020)، الذي نص في المادة 05 فقرة 02 المتعلقة بفتح المساجد ذات سعة تزيد عن 500 مصل، على صلاحية الولاة لاتخاذ تدابير الوقاية والقيام بعمليات تفتيش فجائية للتأكد من التقيد بالنظام المطبق.

6 - صدور المرسوم التنفيذي رقم 20 -168 (مرسوم تنفيذي رقم 20 - 168، ج.ر عدد: 38، سنة 2020) المتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي، وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته، الذي منح للولاة صراحة في المادة 03 منه صلاحية إقرار الحجر المنزلي الجزئي أو الكلي على مستوى مكان أو بلدية أو حي أو أكثر تشهد بؤرا للعدوى؛ وهو ما يمكن اعتباره تحولا جذريا من التوجه المركزي الشمولي لنصوص تدبير الجائحة إلى التوجه المحلي.

كما نص في المواد 04 و05 على إمكانية إقرار الولاة والسلطات المحلية لتدابير إضافية للوقاية والحماية تطبق على المستوى المحلي، مانحا بذلك السلطة التقديرية لاتخاذ نوع الإجراء والتدبير الملائم لكل ولاية أو بلدية إلى الولاة دون الإشارة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية مرة أخرى رغم وضوح معالم التوجه نظريا نحو المعالجة الموضعية لبؤر الوباء على مستوى أدنى وأضيق (البلديات والأحياء) من جهة، وتعاضم الدور الفعلي لرؤساء البلديات في قيادة العمليات الوقائية على الأرض بداية من برمجة وتنسيق عمليات تعقيم الفضاءات

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

العمومية، إضافة لإستصدار قرارات غلق الأسواق والفضاءات التجارية التابعة للبلديات، وصولا للإشراف المباشر على نقل ودفن ضحايا الوباء.

7 - ومع عودة تصاعد وتيرة الإصابات خلال شهر جويلية 2020، تمت المسارعة إلى تمديد وتدعيم إجراءات وتدابير الوقاية من خلال صدور المرسوم التنفيذي رقم 20 -182 المتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته، والذي منح للولاة صلاحية إقرار وتعديل أو ضبط أوقات الحجر المنزلي الجزئي أو الكلي، الذي يستهدف بلدية أو مكانا أو حيا أو أكثر تشهد بؤر للعدوى، بالإضافة لمنحهم اختصاصات مرتبطة بقطاع النقل وحركة المرور ومنح تراخيص استثنائية للتنقل، بالإضافة للنص لأول مرة على ضرورة إشراك الولاة للجان الاحياء وجمعيات المجتمع المدني في عمليات تأطير المواطنين (مرسوم تنفيذي رقم 20 -182، ج.ر عدد: 39، سنة 2020)، والذي تبعه المرسوم التنفيذي رقم 20 -185، المتضمن تمديد تدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته (مرسوم تنفيذي رقم 20 -185، ج.ر عدد: 40، سنة 2020).

بالإضافة لمضمون المرسوم التنفيذي رقم 20 -207، المتضمن تمديد العمل بتدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته (مرسوم تنفيذي رقم 20 -207، ج.ر عدد: 43، سنة 2020).

ليضاف لهذه القرارات المتضمنة إعادة تشديد إجراءات الوقاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 20 -314؛ المتضمن التدابير الإضافية لتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته (مرسوم تنفيذي رقم 20 -314، ج.ر عدد: 68، سنة 2020)، الذي أكد هو الآخر على الصلاحيات السابقة للولاة، محددا مواقيت جديدة لغلق بعض الأنشطة أبوابها أمام مرتاديها على مستوى الولايات التي يشملها إجراء الحجر المنزلي الجزئي؛ والتي تم رفع عددها من 29 إلى 32 ولاية.

مع الإشارة إلى حظر الاجتماعات والتجمعات والجمعيات العامة، التي تنظمها لاسيما الإدارات والمؤسسات والهيئات وكل المنظمات الأخرى، مانحا مرة أخرى للولاة صلاحية السهر على فرض التقيد بهذه التدابير.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

8 - وبحلول الموسم الشتوي شهر نوفمبر 2020 وظهور ما عرف بالموجة الثانية من وباء فيروس كورونا وما تبعه من ارتفاع لحالات الإصابة وأعداد الوفيات، سارعت الحكومة إلى إعادة تشديد بعض إجراءات وتدابير الوقاية، فصدر المرسوم التنفيذي رقم 20 -310، المتضمن الأحكام المتعلقة بتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته (مرسوم تنفيذي رقم 20 -310، ج.ر عدد: 66، سنة 2020)، والذي أعاد تطبيق نظام الحجر المنزلي الجزئي على 29 ولاية بعدما تم رفعه سابقا عن أغلبها، مانحا للولاة صلاحية اتخاذ كل التدابير التي تقتضيها الوضعية الصحية، لاسيما إقرار أو تعديل أو ضبط أوقات الحجر المنزلي الجزئي أو الكلي ليستهدف بلدية أو حيا أو أكثر، التي تشهد بؤرا للعدوى، وكذا صلاحية غلق بعض الفضاءات التي تم فتحها سابقا كأماكن النزهة والاستراحة وفضاءات الترفيه والتسلية، وكل مكان من شأنه استقبال تدفقات كبيرة للجمهور، دون أي إشارة لصلاحية رؤساء المجالس الشعبية البلدية لاتخاذ تدابير مماثلة حسب ما تقتضيها الوضعية الصحية لكل بلدية.

9 - رغم توجه أغلب النصوص السابقة إلى تمديد وتوسيع صلاحيات اتخاذ إجراءات وتدابير ترمي للوقاية من انتشار وباء كورونا إلى الهيئات المحلية، التي حصرها عموما في الولاة فقط، فقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 20 - 368، المتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظ الصحة البلدي (مرسوم تنفيذي رقم 20 -368، ج.ر عدد: 75، سنة 2020)، الذي يمثل في الحقيقة آلية لاتخاذ مختلف القرارات والتدابير المنظمة للجانب الصحي والوقائي على مستوى إقليم البلدية، حيث أنه بالإضافة لتغيير إسم المكتب ليصبح "الهيكل البلدي لحفظ الصحة والنظافة العمومية" (مرسوم تنفيذي رقم 20 -368، المادة 2)، جاء هذا النص لمعالجة مختلف نقاط الضعف التي كانت تعاني منها هذه التنظيمات؛ حيث نصت المادة السادسة منه على أنه تتمثل مهمة الهيكل تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الهيكل المشترك بين البلديات في ضمان الحفاظ على الصحة والنظافة العمومية على مستوى البلدية أو البلديات المعنية؛ من خلال القيام بمجموعة من

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الاختصاصات، التي تطرق لها بالتفصيل ضمن المواد من 07 إلى 13 من هذا المرسوم، وهو ما يمكن اعتباره قفزة نوعية في اختصاصات هذه الهياكل إذا ما قارناه بما هو وارد ضمن المرسوم رقم 87 -146 المؤرخ في 30 يونيو سنة 1987 المتضمن إنشاء مكاتب حفظ الصحة البلدية، حيث تم استحداث اختصاصات جديدة مواكبة للتطور الحاصل سواء على المستوى الديموغرافي بزيادة عدد السكان الذي لازمه ظهور مشاكل مرتبطة بالنظافة والنقاوة العمومية، أو على المستوى الإجرائي ببروز مقاربات العمل الجواري والتشاركي وغيرها من المفاهيم المستحدثة في مجال التسيير.

خاتمة:

بعد الإطلالة القصيرة على المفاهيم المفتاحية لموضوع تطور الضبط الإداري المحلي خلال حالة الطوارئ الصحية في الجزائر، والتعرض لمختلف تفاصيله أمكن لنا التوصل إلى جملة من النتائج وتسجيل ملاحظات نوردها فيما يلي:

النتائج المتوصل إليها:

- أدت حالة الطوارئ الصحية المرتبطة بظهور الوباء المفاجئ وغير المسبوق إلى تغيير جذري في قواعد التعاطي مع الأزمات، والتي عادة ما كانت تتم بواسطة إجراءات وتدابير مركزية شاملة للبلاد.

- إغفال صانع القرار الإداري في بداية معالجته للأزمة الصحية بالجزائر لعنصر المرونة وسرعة التغيير والتكيف مع المستجد من الأحداث.

- حَصَر المشرع التحول في مقاربته لتوسيع اختصاصات الضبط الإداري الممنوحة للهيئات المحلية في الولاة، مستبعدا بشكل كبير رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين تم حصر مهامهم في عمليتي التحسيس والتعقيم، رغم دورهم الميداني والأساسي في تطبيق مختلف الجوانب الوقائية.

- أدى التوسيع المفاجئ في اختصاصات هيئات الضبط الإداري المحلي في الجزائر إلى تَضخم في كَمٍّ النصوص المنظمة لهذا المجال على حساب نوعها، مما سبب حالة إرباك خلال التطبيق الميداني لها، جراء عدم عقلانيتها ومفهوميتها أحيانا، وعدم إتاحتها في أحيان أخرى.

الاقتراحات الموصى بها:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- توسيع صلاحيات الضبط الإداري المتاحة لممثلي الهيئات المحلية أثناء مراجعة قانون الجماعات الإقليمية، مع تضمينه نصوصا خاصة تتعلق بحالات الطوارئ المرتبطة بالتهديدات الصحية والتكنولوجية.

- إشراك رؤساء المجالس الشعبية البلدية في عمليات التدبير المحلي للأزمات مستقبلا؛ كونهم الفئة الأدرى بالشأن المحلي والجواري.

- تسهيل وصول النصوص المتضمنة للصلاحيات المستحدثة لهيئات الضبط الإداري المحلي في مثل هذه الحالات الاستثنائية على وجه الخصوص إلى الأفراد دون انتظار العكس، وذلك عن طريق تكثيف تقنينها جزئيا، ونشرها عبر الوسائط الحديثة لإتاحتها أمام أكبر عدد ممكن من الأفراد، وبالتالي تكريس فكرة الأمن القانوني للمخاطبين بها.

قائمة المراجع:

أولا- باللغة العربية:

1- توثيق المصادر والنصوص القانونية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، صادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996 م، المعدل بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 صادرة بتاريخ 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63، صادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 صادرة بتاريخ 7 مارس 2016، والمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية رقم 82، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 م.

- قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 صادرة بتاريخ 3 يوليو 2011 م.

- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 م.

- قانون رقم 18-11 مؤرخ في 2 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية رقم 46، صادرة بتاريخ 29 يوليو 2018 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-69 مؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 15، صادرة بتاريخ 21 مارس 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-104 مؤرخ في 26 أفريل 2020، يتضمن تأسيس علاوة استثنائية لفائدة بعض فئات مستخدمي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية التابعة لها، المجندين

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 26، صادرة بتاريخ 3 مايو 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-145 المؤرخ في 7 يونيو 2020، يتضمن تعديل نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 34، صادرة بتاريخ 7 يونيو 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-168 مؤرخ في 29 يونيو 2020، يتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 38، صادرة بتاريخ 30 يونيو 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-182 مؤرخ في 9 يوليو 2020، يتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 39، صادرة بتاريخ 11 يوليو 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-185 مؤرخ في 16 يوليو 2020، يتضمن تمديد تدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 40، صادرة بتاريخ 18 يوليو 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-207 مؤرخ في 27 يوليو 2020، يتضمن تمديد العمل بتدابير تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته،الجريدة الرسمية رقم 43،صادرة بتاريخ 28 يوليو 2020م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-225 المؤرخ في 8 غشت 2020، يتضمن تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 46، صادرة بتاريخ 9 غشت 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-238 مؤرخ في 31 غشت 2020، يتضمن تعزيز تدابير تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته ،الجريدة الرسمية رقم 52، صادرة بتاريخ 2 سبتمبر 2020م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-310 مؤرخ في 9 نوفمبر 2020، يتضمن الأحكام المتعلقة بتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته،الجريدة الرسمية رقم 66، صادرة بتاريخ 10 نوفمبر 2020.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-314 مؤرخ في 16 نوفمبر 2020، يتضمن التدابير الإضافية لتعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 68، صادرة بتاريخ 17 نوفمبر 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-360 مؤرخ في أول ديسمبر 2020، يتضمن تكييف تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 71، صادرة بتاريخ 2 ديسمبر 2020 م.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-368 مؤرخ في 8 ديسمبر 2020، يتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظ الصحة البلدي، الجريدة الرسمية رقم 75، صادرة بتاريخ 13 ديسمبر 2020 م.

2ـ توثيق الكتب:

- جعلاب، كمال. (2017). الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر- بريطانيا- فرنسا، الجزائر، دار هومة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- عبد الوهاب، محمد رفعت. (2005). القضاء الإداري، الكتاب الأول، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
- عبد الوهاب، محمد رفعت. (2005). مبادئ وأحكام القانون الإداري، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.
- محمد عثمان، حسين عثمان. (2010)، أصول القانون الإداري، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.

3ـ توثيق أبحاث في مجلات محكمة:

- عيسى، أبو القاسم. (2020)، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد19)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات. العدد 02 (2020).

ثانيا ـ باللغة الأجنبية:

ـ توثيق الكتب:

- Dupuis Georges, Guédon Marie-José, Chrétien Patrice, 1999, Droit administratif, 6é éd, Armand colin.
- Hauriou Maurice, 1897, Droit administratif et droit public général, 3éme éd, Paris.

ثالثا: توثيق المواقع الإلكترونية:

- https://www.google.com/Statistiques Maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), 01/01/2021,23:20.
- https://www.who.int/ar/eme..., 03/05/2021, 04:50.
- https:// www.int/ar/news,..., 03/05/2021, 06:30.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com