دور الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا بالجزائر

د. أحسن غربي
أستاذ محاضر «أ»(مشارك)، القانون العام
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر

الملخص

يتناول هذا البحث بالدراسة مجمل تدابير الضبط الإداري التي اتخذتها الدولة الجزائرية لمواجهة انتشار وباء فيروس كورونا المستجد ومكافحته، هذا الوباء الذي انتشر في معظم دول العالم بشكل رهيب، وفتك بالعديد من الأرواح، وأصبح يشكل خطراً على الصحة العمومية باعتبارها عنصراً من عناصر النظام العام، كما جعل العالم بأسره يعيش حالة من الذعر والقلق نتيجة تزايد الإصابات والوفيات وانهيار المنظومة الصحية في العديد من دول العالم.

تبحث هذه الدراسة في مدى فعالية تدابير الضبط الإداري المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية المشار إليها في البحث، وتأتي أهمية البحث في الموضوع بعد الانتشار الواسع للوباء في العديد من دول العالم ومنها الجزائر، كما تسعى هذه الورقة إلى البحث في التدابير الوقائية والتدابير التكميلية للحد من انتشار الوباء، والسلطات الإدارية المختصة باتخاذ هذه التدابير وتطبيقها بشكل صحيح، كما اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل العديد من النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بموضوع البحث.

لذلك تتناول هذه الدراسة السلطات الإدارية المختصة بالضبط الإداري على المستوى المركزي والمحلي وذلك في المطلب الأول، كما تتناول في المطلب الثاني أهم التدابير المتخذة في الجزائر لمواجهة وباء فيروس كورونا، حيث تم تقييد بعض الحريات الأساسية للمواطن وتنظيم المرافق العامة بشكل يتماشى مع الوضع الصحي وغيرها من التدابير. كذلك تتناول الدراسة في المطلب الثالث والأخير تدرج تدابير الضبط حسب ما تضمنته المراسيم التنفيذية المشار إليها في الدراسة.

وقد خلص البحث إلى جملة من النتائج والتوصيات، والمتمثلة في تقييد الحكومة للعديد

من الحريات الأساسية المعترف بها للمواطن، وذلك حفاظاً على النظام العام في مدلوله المتعلق بالصحة العامة، مع منح السلطات الإدارية صلاحيات واسعة لمجابهة الوباء والحد من انتشاره، لذا وجب تدعيم هذه التدابير والإجراءات بتدابير أخرى تساير الانتشار الواسع للوباء، مع ضرورة تفعيلها على أرض الواقع من خلال إحاطتها بعقوبات ردعية إضافية حتى يمتثل المواطنون للتدابير الوقائية.

كلمات دالة: حرية التنقل، تدابير، الحرية الاقتصادية، سلطات الضبط الإداري المختصة، فيروس كورونا المستجد(كوفيد-19).

المقدمة

يعرف العالم خلال السداسي النصف الأول من عام 2020 وضعاً سيئاً وصعباً يتمثل في انتشار وباء كورونا (كوفيد–19) الذي أعلنت منظمة الصحة العالمية أنه وباء عالمي، يتعين على الدول ومنها الجزائر العمل على الحد من انتشاره ومكافحته، من خلال أنظمة صحية وتدابير ضبطية وفق ما تنص عليه اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية[1].

تهدف تدابير الضبط، والتي تصل إلى حد تعطيل العديد من الحريات، إلى حماية الصحة العامة في المجتمع من خطر انتشار وباء كورونا (كوفيد–19) والأهم من ذلك حماية الحق في الحياة، وهذه الأهداف هي التي أسست لمنظومة صحية وقائية وعلاجية، ترتكز من حيث النشاطات على التسلسل والتكامل بين الوقاية والعلاج وإعادة تكييف مختلف هياكل ومؤسسات الصحة، وترتكز من حيث التنظيم والسير على مبادئ الشمولية والمساواة والتضامن والعدل واستمرارية الخدمة العمومية والخدمة الصحية[2].

بغرض الحد من انتشار وباء كورونا (كوفيد–19) اتخذت السلطات الجزائرية العديد من التدابير الوقائية التي تندرج ضمن مهام الضبط الإداري للحفاظ على الصحة العامة باعتبارها مظهراً من مظاهر النظام العام، الذي يتعين على السلطات الإدارية المختصة المحافظة عليه ولاسيما في الظروف غير العادية، إذ أصدرت السلطات العديد من المراسيم التنفيذية تتضمن العديد من التدابير الوقائية والتي تهدف بصفة استثنائية إلى الحد من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في إطار تدابير التباعد ولمدة زمنية محددة يمكن تمديدها للضرورة[3]، وهو ما حدث بالفعل، إذ مددت المدة لأكثر من مرة، كما تضمنت التدابير وضع أنظمة للحجر، وتقييد بعض الحريات والحقوق ولاسيما حرية التنقل والحق في التجمع ، بالإضافة إلى تأطير الدولة للأنشطة التجارية وعملية تموين المواطنين، وتعبئة المواطنين، وقواعد التباعد الأمني[4]، وإلزامية ارتداء الأقنعة الواقية.

(1) المرسوم الرئاسي 13-293 مؤرخ في 4 غشت/أغسطس 2013، يتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية 2005 المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو 2005، الجريدة الرسمية رقم 43 مؤرخة في 28 غشت/أغسطس 2013.

(2) قانون رقم 18-11، مؤرخ في 2 يوليو سنة 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية رقم 46 مؤرخة في 29 يوليو 2018.

(3) المادتان (1 و2) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 21 مارس 2020.

(4) المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، مؤرخ في 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 21 مارس 2020.

إشكالية الدراسة

يثير موضوع الدراسة إشكالية البحث في مضمون تدابير الضبط الإداري التي اتخذتها السلطات الجزائرية لمواجهة انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) ومدى فعاليتها على أرض الواقع.

منهجية الدراسة

للإجابة عن إشكالية الدراسة، ارتأينا اتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية والتنظيمية التي تكرس التدابير الوقائية والضرورية لمنع انتشار الوباء ومكافحته وكيفية تنفيذها، والجهات المختصة بفرضها وتنفيذها حتى يتسنى لنا تحديد مدى فعالية التدابير الوقائية المتخذة للحد من وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)، والوقوف على النقاط الإيجابية بخصوص هذه التدابير، وأيضاً النقائص التي يتعين على الجهات المعنية تفاديها.

أهمية الدراسة

تتمثل أهمية الدراسة في شمولها للناحيتين العملية والعلمية، وتتمثل الأهمية العملية في كونها تقدم للجهات المختصة باتخاذ تدابير الضبط الإداري لمواجهة وباء فيروس كورونا المستجد، والجهات المعنية بفرض هذه التدابير بعض الحلول التي تساعد على الحد من انتشار الوباء، وتتمثل الأهمية العلمية في بيان أهمية موضوع الضبط الإداري، وبيان النصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لمواجهة وباء فيروس كورونا (كوفيد–19).

خطة الدراسة

لتحقيق كل ما تقدم، اقتضت خطة البحث أن تكون ضمن ثلاثة مطالب، حيث تناولنا في المطلب الأول السلطات المختصة باتخاذ تدابير الوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)، فيما تطرقنا في المطلب الثاني إلى التدابير الضرورية للحد من وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)، وأخيراً عرضنا في المطلب الثالث لمسألة التدرج في التدابير الوقائية، وانتهينا بخاتمة وقائمة للمصادر والمراجع.

المطلب الأول
السلطات المختصة باتخاذ تدابير الوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)

يقصد بالتدابير الوقائية، فرض السلطات الإدارية المختصة لقيود وإجراءات ذات طبيعة وقائية على حقوق الأفراد عن طريق القرارات التنظيمية أو الفردية، بما يتناسب مع الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد والناتجة عن انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، على اعتبار أن السلطات الإدارية المختصة بتدابير الضبط هي صاحبة الصفة الأصلية في ضمان الحق في الحياة كحق من حقوق الإنسان له الأولوية عن باقي الحقوق الفردية والجماعية[5]، بالإضافة إلى الحق في السلامة الجسدية المرتبط بالحق في الصحة[6]، بغض النظر عن نوع النص القانوني الذي يوزع الصلاحيات بين السلطات الإدارية[7].

نصت المادة (43) من القانون رقم 18-11، المتعلق بالصحة على أنه: «تضع الدولة التدابير الصحية القطاعية والقطاعية المشتركة الرامية إلى وقاية المواطنين وحمايتهم من الأمراض ذات الانتشار الدولي...»، إذ تشكل هذه الأمراض والأوبئة تهديداً للصحة العامة في المجتمع، والتي يُقصد بها حماية المواطنين المتواجدين على تراب الدولة من جميع الأخطار التي تهدد صحتهم، والمتمثلة خصوصاً في الأمراض والأوبئة ومخاطر العدوى، وذلك باتخاذ كافة التدابير التي تراها ضرورية للحفاظ على صحة الإنسان والاحتياط من جميع مصادر العدوى[8].

بغرض وضع هذه التدابير حيز التنفيذ، أصدر الوزير الأول مرسوماً تنفيذياً رقم 20-69 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، وبعد ثلاثة أيام صدر مرسوم تنفيذي ثان رقم 20-70، يتضمن تدابير تكميلية للوقاية من

(5) د. سمير أيت أرجدال، تدخل السلطات العمومية في ظل حالة الطوارئ المعلنة – مقاربة قانونية حقوقية، مجلة الباحث، سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19)، العدد 17، أبريل 2020، ص33.

(6) شيماء الشاوي، نظرات قانونية حول فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، مجلة الباحث، سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا كوفيد 19، العدد 17، أبريل 2020، ص90.

(7) De forges Jean Michel, Droit Administratif, Presses universitaires de France (PUF), 6ème édition, Paris, 2002, p.48.

(8) د. ياسين بن ريح، التنظيم القانوني لآليات الضبط الإداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، جانفي/ يناير 2019، ص49.

انتشار وباء الفيروس المذكور، وبتاريخ 9 أبريل 2020 صدر مرسوم تنفيذي[9] رقم 20-100 تضمن تجديد العمل بنظام الوقاية إلى غاية 29 أبريل 2020، ثم تمديده إلى 14 مايو 2020 بموجب المرسوم التنفيذي[10] رقم 20–102، إذ تضمنت هذه المراسيم النص على السلطات الإدارية المخول لها صلاحية اتخاذ التدابير الوقائية في إطار الضبط الإداري، وتنظيم المرافق العامة باعتبارها السلطات المسؤولة عن حفظ النظام العام داخل المجتمع[11]، إذ تضمن المرسومان منح صلاحيات الضبط على المستوى المركزي للوزير الأول وبعض الوزراء، أما المستوى المحلي فمنحت الصلاحية للوالي، ثم أصبحت للجنة ولائية يرأسها الوالي، والمصالح الصحية المختصة، كما يمارس رؤساء المصالح والمؤسسات والإدارات المعنية بعض الصلاحيات الخاصة بالعطل الاستثنائية وقواعد التباعد الأمني في القطاع.

الفرع الأول

على المستوى المركزي

ليست كل الجهات الإدارية مختصة بإصدار القرارات الإدارية وخصوصاً المتعلقة بتدابير الضبط الإداري المؤثرة في المراكز القانونية للأفراد[12]، حيث يختص كل من الوزير الأول وبعض الوزراء باتخاذ تدابير الضبط الإداري التي ترمي إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، وذلك على النحو التالي:

أولاً– الوزير الأول

لم ينص الدستور الجزائري بشكل صريح على اختصاص الوزير الأول بممارسة الضبط الإداري، إلا أنه يمكن إقرار هذه الصلاحية للوزير الأول استناداً إلى صلاحية التنظيم الممنوحة له[13] بموجب المادة (143) من الدستور فقرة 2، وبالفعل في إطار

(9) مرسوم تنفيذي رقم 20-100 مؤرخ في 9 أبريل 2020، تضمن تجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 23 مؤرخة في 19 أبريل 2020.

(10) مرسوم تنفيذي رقم 20-102 مؤرخ في 23 أبريل 2020، يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد– 19) ومكافحته، وتعديل أوقاته، الجريدة الرسمية رقم 24 مؤرخة في 26 أبريل 2020.

(11) صورية العاصمي، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2011-2012، ص184.

(12) Auby Jean Marie, Droit Administratif Spécial, 2éme édition, Sirey Paris, 1966, p.10.

(13) إبراهيم يامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص60.

سياسة الدولة الرامية إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته منحت الصلاحية للوزير الأول لاتخاذ التدابير الضرورية للحد من انتشار الوباء بهدف الحفاظ على الصحة العامة ومن ورائها الحق في الحياة، وذلك لارتباط الحقين ببعضهما ارتباطاً وثيقاً[14].

وبناء على ذلك أصدر الوزير الأول مرسوماً تنفيذياً رقم 20–69 يتضمن حزمة من التدابير الوقائية، إلا أنها لم تكن فعالة، ما جعله يصدر مرسوماً ثانياً رقم 20–70 في أقل من 72 ساعة يتضمن حزمة من التدابير الوقائية الإضافية وبفعالية أكثر من التدابير الأولى، نظراً لزيادة سرعة انتشار الوباء، كما أن المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 20–70 تضمنت النص على اختصاص الوزير الأول بتقرير الحجر المنزلي الكلي أو الجزئي، إذ يمكن للوزير الأول تجديد مدة الحجر المنزلي الكلي والمؤقت أو تمديده لولايات أخرى عند الضرورة[15]، وهو ما حدث بالفعل حيث مدد الحجر الجزئي إلى بعض الولايات في الدفعة الأولى، ثم إلى ولايات أخرى كدفعة ثانية، وتم تعميمه على باقي ولايات الوطن مع تمديد المدة المتمثلة في 14 يوماً إضافية تمتد إلى غاية 19 أبريل 2020 قابلة للتمديد مرة أخرى[16].

ثانياً– الوزراء

يتمتع بعض الوزراء بصلاحية اتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا، إذ بالرجوع إلى قانون الصحة والمراسيم التنفيذية المذكورة أعلاه، نجد أن التدابير الوقائية للحد من انتشار الوباء تتخذ من قبل:

1- وزير النقل:

يتولى وزير النقل تنظيم نقل الأشخاص، وهم المستخدمون العاملون في الإدارات العمومية، وذلك من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية، وفق ما حددته المادتان (4 و7/ 07) من المرسوم التنفيذي رقم 20–69 المذكور أعلاه.

(14) خالد عبد الله بن صالح الغامدي، حق الإنسان في سلامة صحته في الشريعة والنظام– دراسة مقارنة بالمواثيق الدولية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العدالة الجنائية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص58.

(15) المادتان (09-10) من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، مرجع سابق.

(16) مرسوم تنفيذي 20-86، مؤرخ في 2 أبريل سنة 2020، يتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 19 مؤرخة في 2 أبريل سنة 2020.

2- وزير الصحة:

يعتبر وزير الصحة هو المسؤول الأول عن تنفيذ البرامج الصحية التي تهدف إلى تنفيذ كل الأعمال وتعبئة الوسائل التي تضمن خدمات وقائية، كما أنه يتلقى تقريراً من المرصد الوطني للصحة يعرض الحالة الصحية ومنها حالات انتشار الوباء[17].

ويعتبر وزير الصحة السلطة الوطنية المختصة بالتصريح بالولايات أو البلديات التي تعتبر بؤراً لوباء فيروس كورونا (كوفيد–19) طبقاً لنص المادة (2) من المرسوم التنفيذي 20–70.

3- وزراء قطاعات أخرى:

منح المرسوم التنفيذي رقم 20–69 صلاحية منح العطل الاستثنائية كإجراء وقائي للحد من انتشار وباء فيروس كورونا للسلطات المختصة بالقطاعات المذكورة حصراً في المادة (7) من المرسوم، و يشمل هذا النوع أيضاً وزراء هذه القطاعات بخصوص المستخدمين في الوزارة.

الفرع الثاني

على المستوى المحلي

تخول العديد من السلطات المحلية صلاحية اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد– 19) والحد من انتشاره، وهذه السلطات هي:

أولاً– الوالي

يتمتع الوالي في الحالات العادية بصلاحية الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، وهي الأمن العمومي، الصحة العامة، والسكينة العامة، طبقاً للمادة (114) من قانون الولاية[18]، والتي تمكنه من فرض قيود على حقوق الأفراد الخاصة وهي قيود وقائية بالدرجة الأولى[19]، إلا أن هذه الصلاحية في الظرف الخاص الذي تمر به البلاد والمتمثل في انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)، نجد أنها لا تفي بالغرض المتمثل في وقف انتشار الفيروس ومكافحته، وهو ما استدعى منح الوالي صلاحية اتخاذ العديد من التدابير لمواجهة انتشار وباء فيروس كورونا على المستوى المحلي بموجب المرسوم

(17) المادتان (8 و11) من القانون رقم 18–11، مرجع سابق.

(18) القانون رقم 12–07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12مؤرخة في 29 فبراير سنة 2012.

(19) د. ياسين بن ريح، مرجع سابق، ص45.

التنفيذي رقم 20–69، إذ من أهم التدابير التي منحت له بموجب هذا المرسوم نجد التالي:

- تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية طبقاً للمادتين (4 و7) من المرسوم التنفيذي المذكور.
- غلق محلات بيع المشروبات ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعروض والمطاعم عبر تراب الولاية أو جزء منه[20].
- يقوم الوالي بتسخير الأشخاص والممتلكات في القطاعات المتعلقة بـ:

• قطاع الصحة من خلال تسخير مستخدمي الصحة والمخبريين التابعين للصحة العمومية والخاصة.

• قطاع الأمن من خلال تسخير المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني وأيضاً الحماية المدنية.

• مجال النظافة والوقاية من خلال تسخير المستخدمين المعنيين بالنظافة العمومية، وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته.

• تسخير كل فرد يمكن أن يكون معنياً بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية.

• تسخير مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرفق يمكنه تقديم خدمات الإيواء والإطعام سواءً أكان تابعاً للقطاع العام أم الخاص.

• تسخير وسائل النقل الضرورية العمومية أو الخاصة، أو أي وسيلة نقل عامة أو خاصة يمكن أن تستعمل في النقل الصحي أو تجهز للنقل الصحي.

• تسخير المنشآت العمومية أو الخاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين.

- اتخاذ كل إجراء يرمي إلى الحد من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته يشمل كامل تراب الولاية أو جزءاً منها[21].

غير أن هذه التدابير سرعان ما تحولت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20–70 للجنة الولائية التي يرأسها الوالي المختص إقليمياً، وهذا تماشياً مع زيادة انتشار الوباء.

(20) المادة (5) من المرسوم التنفيذي 20–69، مرجع سابق.
(21) المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 20–69، مرجع سابق.

ثانياً– اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) ومكافحته

أنشأ المرسوم التنفيذي رقم 20–70 لجنة ولائية تحل محل الوالي في ممارسة تدابير الضبط للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، إذ تتشكل اللجنة من: الوالي المختص إقليمياً، رئيس للجنة – ممثلي مصالح الأمن – النائب العام – رئيس المجلس الشعبي الولائي – ورئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية.

ما يلاحظ على تشكيلة هذه اللجنة غياب أي عنصر يمثل قطاع الصحة، إذ اقتصرت على الجانب الأمني فقط، رغم أن الدافع من إنشائها هو الوقاية من وباء يمس الصحة العامة، لذا كان يتعين تواجد ممثلين عن القطاع الصحي الموجود في الولاية، وخصوصاً أن اللجنة يرخص لها اتخاذ تدابير إضافية للوقاية من انتشار الوباء وفق خصوصية كل ولاية، وتطور الوضع الصحي الذي لا يمكن تقييمه إلا من قبل المختصين في مجال الصحة.

ومنح المرسوم التنفيذي رقم 20–70 للجنة العديد من الصلاحيات، منها:

- منح الترخيص بتنقل الأشخاص استثناء لدواعي التموين، العلاج الملح، لممارسة نشاط مهني مرخص به، ممارسة الأنشطة التجارية المتعلقة بالمواد الغذائية والصيانة والتنظيف والمواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية.
- الترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطهم بالمناوبة على الأحياء السكنية في ظل احترام تدابير التباعد الأمني[22].
- تأطير عمليات التطوع الرامية إلى دعم جهود السلطات العمومية من أجل الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته طبقاً لنص المادة (19) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70 السابق ذكره.

ثالثاً– المصالح المختصة للصحة

تقرر المصالح المختصة بالصحة العمومية إجراءات الوقاية الصحية التي تراها ضرورية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا، وهذه التدابير تلزم جميع القطاعات المستثناة من الغلق أو توقيف النشاط وأيضاً الإدارات والمؤسسات التي تبقي على جزء من المستخدمين، وتعفي الجزء الآخر بموجب عطل استثنائية أو المستثناة من العطل الاستثنائية، كما يتم

(22) المادتان (6 و11) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70، مرجع سابق.

على ضوء هذه التدابير المتخذة من قبل السلطات الصحية منحت اللجنة الولائية الرخص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء للدواعي المحددة في المادة (6) من المرسوم 20–70، على النحو الذي سنبينه لاحقاً.

وتلزم المؤسسات الصحية بفتح قوائم لفائدة الأطباء الخواص، وكل مستخدم طبي أو شبه طبي، والراغبين في تقديم المساعدة عن طريق التطوع، وتحيين هذه القائمة يومياً طبقاً لنص المادة (18) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70.

كما نص القانون رقم 18–11 المتعلق بالصحة في الباب الثاني المعنون بالحماية والوقاية في الصحة، الفصل الثاني تحت عنوان الوقاية في الصحة، القسم الثاني الخاص بالوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها والتي يعتبر وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) من ضمنها، ولاسيما في المادتين (43–44)، على أنه: «تعتبر مصلحة المراقبة الصحية الحدودية مصلحة طبية تمارس نشاطها بواسطة مراكز صحية موجودة على مستوى نقاط الدخول الحدودية، إذ يعتبر طبيب المصلحة هو السلطة الوحيدة المختصة على مستوى نقطة الدخول، وعليه يمارس جميع الصلاحيات الممنوحة للسلطات الصحية».

رابعاً– رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام من خلال الحفاظ على الأمن العمومي والصحة العامة والسكينة العامة عبر تراب البلدية، إذ يكلف بموجب المادة (94) من القانون[23] رقم 11–10 المتعلق بالبلدية باتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، كما تندرج ضمن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي الحفاظ على الصحة من خلال مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.

كما يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ التدابير والوسائل الضرورية لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية، ويكون التنفيذ بشكل دائم طبقاً لنص المادة (35) من القانون 18–11 المتعلق بالصحة، إلا أن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس المنصوص عليها في قانون البلدية لا تكفي لمجابهة خطر انتشار فيروس كورونا، هذا الوباء يستدعي تدخل جهات أخرى وبإجراءات أكثر جدية وحزم لوقف انتشاره ثم مكافحته.

(23) القانون رقم 11–10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 3 يوليو 2011.

المطلب الثاني

التدابير الضرورية للحد من وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19)

تستدعي مكافحة انتشار الأوبئة ولاسيما وباء كورونا (كوفيد-19) اتخاذ إجراءات وتدابير صارمة، وتأخذ شكل لوائح تنظيمية مخصصة الهدف[24]، من خلال السعي لتحقيق المحافظة على الصحة العمومية، وتمتاز هذه التدابير بالعمومية والتجريد في الحياة الاجتماعية[25]، غير أنها تفرض العديد من القيود على الحقوق والحريات المكفولة دستورياً بغرض الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)[26].

كما تتنوع التدابير التي اتخذتها الجزائر للحد من انتشار الوباء بين تقييد الحريات وتنظيم المرافق العامة المعنية بتقديم الخدمات العامة بشكل يتناسب مع الوضع، بالإضافة إلى الحجر على الأشخاص في المنازل والحجز الصحي للمصابين والمشكوك في إصابتهم، كما يمكن اتخاذ أي إجراء مناسب للحد من انتشار الوباء ومكافحته، وذلك بالرغم من صعوبة إقامة توازن بين ضرورتين أساسيتين؛ ضرورة اتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشار الوباء ومكافحته، وضرورة الامتثال لمعايير حقوق الإنسان كالتزامات دولية[27]، وهذا ما سنبينه من خلال النقاط التالية:

الفرع الأول

تقييد بعض الحقوق والحريات

تلجأ الدول في إطار القاعدة الشرعية المتضمنة الضرورات تبيح المحظورات إلى وضع تدابير وإجراءات استثنائية تهدف من خلالها إلى حماية النظام العام[28] في أي مدلول من مدلولاته، ومنها الصحة العامة باعتبارها مهددة بفعل انتشار وباء فيروس كورونا عالمياً،

(24) د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004، ص281.

(25) د. مليكة صروخ، العمل الإداري، دار النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2012، ص112.

(26) عبد المغيث الحاكمي، المقاربة القانونية لإعلان حالة الطوارئ الصحية، مجلة الباحث، سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19)، العدد 17، أبريل 2020، ص134.

(27) محمد نبيه، فيروس كورونا بين ضرورتي اتخاذ تدابير الاحتواء والالتزام بالمعايير الدولية، مجلة الباحث، سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد 19)، العدد 17، أبريل 2020، ص109.

(28) نجاح غربي، تمكين الحقوق في إطار الحدود التي ترسمها الدولة في الظروف الاستثنائية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 14، جانفي/ يناير 2017، ص464.

إذ تتضمن التدابير التي أعلن عنها الوزير الأول في الجزائر من خلال إصدار العديد من المراسيم التنفيذية المتلاحقة، والتي تضمنت تقييداً لبعض الحريات الأساسية والفردية، ولاسيما الحرية الاقتصادية بخصوص بعض الأنشطة التجارية، وحرية التنقل من خلال منع تنقل الأشخاص إما بصفة كلية أو جزئية مع وجود بعض الاستثناءات، ومنع حرية التجمع من خلال منع التجمعات مهما كان نوعها اجتماعياً أو سياسياً أو رياضياً أو ثقافياً أو أي نوع آخر للتجمع، وعليه كان للانتشار الرهيب لوباء فيروس كورونا التأثير على حركة التجارة والاقتصاد ووسائل المواصلات[29]، وذلك على النحو التالي:

أولاً- تقييد حرية التجارة

في إطار الإعلان عن التدابير الوقائية والتدابير التكميلية الوقائية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) تم النص في المرسوم التنفيذي 20-69 على إجراء الغلق الإداري، وإجراء التعليق المؤقت للأنشطة التجارية، وشدد المرسوم التنفيذي 20-70 من هذا الإجراء، كما تضمن المرسوم التنفيذي[30] 20-86 تمديد هذا التقييد إلى غاية 19 أفريل/ أبريل 2020.

1- الغلق الإداري

يتمثل في إجراء إداري تصدره الإدارة المعنية لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطراً على النظام العام، إلا أنه إجراء مؤقت[31]، وعليه فإن الغلق المقصود به كإجراء وقائي للحد من انتشار الوباء ليس جزاء وعقوبة وإنما هو تدبير وقائي فقط، حيث نصت المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على إجراء الغلق الإداري لمدة 14 يوماً تم تمديدها لنفس المدة، وذلك للمحلات التجارية المتعلقة ببيع المشروبات والمتمثلة خصوصاً في المقاهي، وتضمن الغلق أيضاً مؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض، خصوصاً أن فترة الربيع والعطلة الربيعية تعرف تجمع العائلات الجزائرية في هذه الفضاءات، وهو ما يشكل عاملاً مساعداً على انتشار الوباء، لذا فإن غلقها كان خياراً مناسباً وصائباً،

(29) د. علي الصديقي، أزمة «كورونا»: مراجعات في الفكر القانوني المعاصر(قراءة نقدية)، مجلة الفقه والقانون، إلكترونية مغربية، العدد الواحد والتسعون، ماي/ مايو 2020، ص24.
http: / /majalah1.e-monsite.com/medias/files/majalah-numero 91.pdf

(30) مرسوم تنفيذي رقم 20-86 مؤرخ في 2 أبريل 2020، يتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 19 مؤرخة في 2 أبريل 2020.

(31) ليلى شراد، الجزاءات الإدارية كبدائل عقابية في السياسة الجنائية المعاصرة بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، العدد 12، جوان/ يونيو 2019، ص324.

وامتد الغلق أيضاً للمطاعم، كما شمل أماكن العبادة والجامعات والمدارس والمعاهد، وكل أماكن يحدث فيها تجمع للأشخاص، غير أن المادة (5) من المرسوم المذكور أعلاه لم تعمم هذا الإجراء على جميع المدن، وإنما اقتصر الغلق على المدن الكبرى فقط، كما استثنت المادة المطاعم التي تقدم خدمة التوصيل من الغلق.

يتمثل الهدف من منع هذه الأنشطة عن طريق إجراء الغلق الإداري في تفادي الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في هذه الفضاءات العمومية والمحلات المختلفة حتى يتجنب المواطنون نقل ونشر وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19)، إذ من خلال منع انتشار الوباء نضمن حماية الصحة العمومية، ومكافحة آثار الوباء في حالة وقوعها، إلا أن هذه الإجراءات تبقى وقائية[32].

وعليه فإنه حسب المادة (5) من المرسوم التنفيذي 20-69، لا تغلق جميع المحلات حتى لو كانت في المدن الكبرى، إذ حصرت المادة المحلات والفضاءات التي يتم غلقها، غير أنه بخصوص حصر إجراء الغلق في المدن الكبرى وبعض الأنشطة فقط، ورد عليه استثناء بنص المادة نفسها التي منحت سلطة تقديرية للوالي المختص إقليمياً لتوسيع الغلق إلى أنشطة أخرى ومدن أخرى إذا رأى أنها تشكل خطراً على صحة المواطنين عن طريق المساعدة على انتشار الوباء، غير أنه سرعان ما صدر المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المتضمن تدابير تكميلية والذي تكفل في المادة (11) منه بتمديد إجراءات الغلق إلى كافة التراب الوطني، وإلى جميع الأنشطة التجارية باستثناء المحلات المتعلقة بتموين السكان بالمواد الغذائية المتمثلة في المخابز، الملبنات، البقالة، الخضر والفواكه، اللحوم، ومحلات الصيانة والتنظيف، وأيضاً محلات المواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية. كما سمحت المادة (11) بالترخيص للباعة المتجولين بممارسة أنشطتهم بالتناوب على الأحياء لتأمين المواد الغذائية للمواطنين مع ضرورة احترام تدابير التباعد الأمني.

ألزمت المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 جميع الأنشطة التجارية المستثناة من الغلق بضرورة تقديم الخدمات العامة للمواطنين خلال المدة المعنية وهي 10 أيام ابتداء من 24 مارس 2020 مع إمكانية تمديد المدة، وهذه الأنشطة هي ضرورية لاستمرار الحياة، إذ يتعرض كل من يخالف هذا الإجراء إلى عقوبات إدارية وحتى جزائية، على النحو الذي سنبينه لاحقاً.

كما ألزمت المادة نفسها القطاعات الحيوية بالاستمرار في تقديم الخدمة الضرورية للمواطن، وتشمل هذه القطاعات مجال النظافة العمومية، التزويد بالماء الصالح للشرب،

(32) د. عبد الفتاح الذهبي، القانون الإداري المغربي، مطبعة الكرامة، الرباط، المغرب، 2007، ص243.

الكهرباء والغاز، المواصلات السلكية واللاسلكية، البريد، البنوك، شركات التأمين، وألزمت المادة (12) أيضاً المؤسسات والعيادات الخاصة للصحة والمخابر ومراكز التصوير الطبي الخاصة بالبقاء في الخدمة، ويشمل البقاء في النشاط أيضاً الأنشطة المتعلقة بالمنتجات الصيدلانية والمستلزمات الطبية ومؤسسات توزيع الوقود ومواد الطاقة والأنشطة الحيوية مثل أسواق الجملة.

2- إجراء التعليق المؤقت للأنشطة التجارية

تضمنت المادة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 20–69 النص على إجراء تعليق بعض النشاطات لمدة 14 يوماً، وتتمثل هذه الأنشطة في النقل البري و الجوي، إذ تعلق الرحلات الجوية على الشبكة الداخلية، ويعلق النقل بالسكك الحديدية والنقل البري الحضري والشبه حضري وما بين البلديات، وأيضاً الولايات بما فيه النقل الجماعي بسيارات الأجرة، مع وجود استثناء وهو نقل المستخدمين، مع احترام تدابير الوقاية الصحية، وأكدت المادة (14) من المرسوم التنفيذي 20–70 على الإجراء ووسَّعته إلى سيارات الأجرة.

إن الهدف من تعليق هذه الأنشطة هو تفادي الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في وسائل النقل ومحطات النقل المختلفة حتى يتجنب المواطنون نقل ونشر وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)، وهو إجراء ضروري وفعال، إلا أننا نرى بأن السلطات المعنية تأخرت نوعاً ما في اتخاذ مثل هذا الإجراء، وخصوصاً تعليق الرحلات مع الدول الأوروبية ولاسيما فرنسا وإيطاليا لأنها تشكل بؤراً للوباء.

ثانياً– تقييد الحق في التجمع

نصت الفقرة الأخيرة من المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70 على منع تجمع الأشخاص، إذ يمنع خلال فترة حظر التجوال تجمع أكثر من شخصين، غير أن هذا المنع يخص الولايات المعنية بالحجر الجزئي فقط، وهي ولاية الجزائر، ثم أصبحت 10 ولايات بعد إضافة تسع ولايات لقائمة الولايات المعنية بالحجر الجزئي، وهي: باتنة، تيزي وزو، سطيف، قسنطينة، المدية، وهران، بومرداس، الوادي ، تيبازة[33]، مع إمكانية إضافة ولايات أخرى، حيث أضيفت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20–86 أربع ولايات أخرى هي بجاية، مستغانم، برج بوعريريج، عين الدفلى، ثم عمم الإجراء على جميع ولايات

(33) مرسوم تنفيذي رقم 20–72 مؤرخ في 28 مارس 2020، يتضمن تمديد إجراء الحجز الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات، الجريدة الرسمية رقم 17، مؤرخة في 28 مارس 2020.

الوطن لمدة 14 يوماً ابتداء من 5 أبريل 2020، كما تضمن المرسوم التنفيذي 20–86 تمديداً لهذا التقييد إلى غاية 19 أبريل 2020، ثم مدد إلى جميع ولايات الوطن بموجب المرسوم التنفيذي[34] رقم 20–92.

وعليه فإن الولايات الأخرى غير المعنية بالحجر الكلي أو الجزئي قبل تعميمه كانت غير معنية بهذا الإجراء الملزم، إلا إذا حدث بشكل طوعي، إذ كان يتعين تعميم هذا الإجراء دفعة واحدة ليشمل جميع الولايات دون استثناء، كما أن منع التجمع في الليل من الساعة السابعة مساءً إلى السابعة صباحاً في الولايات المعنية، ثم في جميع الولايات وتركه مسموحاً في ساعات النهار يجعل هذا الإجراء غير فعال، خصوصاً أن التجمع يحدث بشكل أكبر في النهار.

يعتبر تجمع المواطنين في صفوف مزدحمة للتزود بالمواد الغذائية وخصوصاً مادة السميد أكبر عامل يساعد على انتشار الوباء، لذا كان يتعين على السلطات المعنية منع هذه التجمعات في جميع الولايات، وإيجاد صيغ لتوزيع المؤونة على المواطنين، كما أن هذا التجمع بغرض التزود بالمواد الغذائية، أو صرف الرواتب أو ما شابه ذلك، يتنافى مع الهدف من التدابير المتخذة والمتمثل في منع الاحتكاك الجسدي بين الأفراد، ما يجعل هذه التدابير غير فعالة على أرض الواقع.

ثالثاً– تقييد حرية التنقل

قيد المرسوم التنفيذي 20–69 حرية التنقل بصورة غير مباشرة من خلال تعليق وسائل النقل البري والجوي، أما المرسوم التنفيذي 20–70 فقيَّد الحركة بشكل صريح ومباشر من خلال الإعلان عن الهدف من اتخاذ التدابير التكميلية ومنها هدف تقييد الحركة[35]، وتكفلت المادة (5) منه بمنع حركة الأشخاص خلال فترات الحجر من التنقل داخل الولايات المعنية ونحو أو خارج الولايات المعنية، دائماً مع وجود استثناءات محددة في المرسوم تتمثل في ما يلي:

- الترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء للأسباب المتعلقة بالتموين بالمواد الغذائية، ضرورات العلاج الملح، ممارسة نشاط مهني مرخص به.
- كما يرخص للأشخاص بالتنقل لممارسة الأنشطة التجارية غير المستثناة من الغلق.

(34) مرسوم تنفيذي رقم 20–92 مؤرخ في 5 أبريل 2020 ، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 20–72 مؤرخ في 28 مارس 2020، والمتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات، الجريدة الرسمية رقم 20 مؤرخة في 5 أبريل 2020.

(35) المادة (1) من المرسوم التنفيذي 20–70، مرجع سابق.

يمنح الترخيص بالتنقل استثناء من قبل اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد–19. إن اللجوء إلى تعليق وسائل النقل يهدف إلى تجنب إصابة الأشخاص بالعدوى عن طريق نقل المرض من الشخص المصاب إلى الأشخاص الآخرين المتواجدين بالمركبات، خصوصاً أنه لا توجد مسافة أمان بين الركاب بالإضافة إلى التزاحم الذي يحدث في وسائل النقل الحضري[36].

الفرع الثاني

تنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق المسؤولة عن تقديم الخدمات

نصت المراسيم التنفيذية التي أصدرها الوزير الأول والمبينة للتدابير الوقائية الموجهة للحد من انتشار وباء فيروس كورونا، على الهدف منها والمتمثل في الحد من انتشار الوباء، وتهدف أيضاً إلى تنظيم المرافق العمومية والخاصة المكلفة بتقديم الخدمات العامة، وهذه التدابير المنظمة للمؤسسات والمرافق العمومية، هي:

أولاً– العطل الاستثنائية

تضمنت تدابير الوقاية من انتشار الوباء منح عطلة استثنائية مدفوعة الأجر لمدة 14 يوماً لأكثر من 50% من مستخدمي كل مؤسسة أو إدارة عمومية، وتضمنت المادة (15) من المرسوم التنفيذي 20–70 تمديد هذا الإجراء إلى القطاع الاقتصادي العمومي والخاص، مع الإقرار بمسؤولية الدولة عن التعويض عن الأضرار المحتملة الناجمة عن التدابير الوقائية، وهي مسؤولية إدارية على أساس المخاطر، إذ تعوض الدولة على الأضرار الناجمة عن تطبيق القوانين والتنظيمات، إذ لا وجود للخطأ في هذه المسؤولية[37]، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي[38].

غير أنه يستثنى من هذه العطلة مستخدمو القطاعات الواردة على سبيل الحصر في المادة (7) من المرسوم 20–69، والبالغ عددها11 قطاعاً، إلا أن المادة (7) أدخلت استثناء على الاستثناء، إذ سمحت للسلطات المختصة التي يتبعها مستخدمو هذه القطاعات من الترخيص بوضع مستخدميها في عطلة استثنائية، مع إمكانية استثناء من العطلة

(36) فاتح راشي، دور النقل الحضري في انتشار وباء كورونا المستجد (كوفيد–19)، مجلة الندوة للدراسات القانونية ، مجلة إلكترونية جزائرية خاصة، العدد 32، عدد خاص بفيروس كورونا (كوفيد–19)، أبريل 2020، ص154. https://revuenadwa.jimdofree.com/

(37) د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009، ص272، 273.

(38) Martine Lombard, Droit Administratif, 4éme édition, Dalloz, Paris, 2001, p.508.

المستخدمين اللازمين لاستمرارية الخدمات العمومية الحيوية، وتمنح التراخيص بالعطل الاستثنائية في هذه القطاعات بقرار من السلطة المختصة، ويستثنى المستخدمون الضروريون لتقديم الخدمة العمومية الحيوية أيضاً بموجب قرار من السلطة المختصة.

غير أنه يتم منح الأولوية في العطل الاستثنائية وفق المعطيات التالية:

- تمنح الأولوية للنساء الحوامل ثم النساء المتكفلات بتربية الأطفال.
- تمنح الأولوية في العطل الاستثنائية للأشخاص أصحاب الأمراض المزمنة، ثم الأفراد الذين يعانون من هشاشة صحية[39].

ثانياً- تنظيم نقل المستخدمين

يترتب على توقيف وسائل النقل الجماعية حدوث خلل في تنقل الموظفين والعمال غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية إلى أماكن عملهم، ما استدعى وضع استثناء عن توقيف نشاط النقل، ويعد الاستثناء مقرراً لصالح المستخدمين حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على أن: «يستثنى من هذا الإجراء نشاط نقل المستخدمين».

ومن أجل ضبط الاستثناء بشكل صحيح منحت المادة (4) من المرسوم المذكور أعلاه لوزير النقل والوالي المختص إقليمياً، كل فيما يخصه، صلاحية تنظيم نقل المستخدمين غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية والعاملين في الإدارات والمؤسسات العمومية، والمعنيين بضمان استمرارية الخدمة العمومية، بمن فيهم مستخدمو القطاعات المستثناة بموجب المادة (7) من المرسوم نفسه، بالإضافة إلى مستخدمي الهيئات الاقتصادية والمصالح المالية غير المعنيين بالعطلة الاستثنائية.

يتعين تنظيم النقل الخاص بالمستخدمين بالطريقة التي تتماشى والتدابير الصحية المقررة من قبل مصالح الصحة العمومية، إذ نصت الفقرة الأخيرة من المادة (4) من المرسوم التنفيذي 20-69 على إلزامية التقييد الصارم أثناء نقل المستخدمين بمقتضيات الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19)، والتي اتخذتها المصالح المختصة للصحة العمومية، غير أنه لا يمكن ضمان عدم وجود احتكاك جسدي وانتشار العدوى، خصوصاً إذا تم مثلاً نقل عشرة مستخدمين على الأقل في حافلة واحدة، وقد يكون العدد أكثر بكثير.

(39) المادة (8) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، مرجع سابق.

ثالثاً- تشجيع العمل عن بعد

يُقصد بالعمل عن بعد: «العمل الذي يمكن أن يُؤدَّى في مكان ما بعيداً عن المكتب سواء أكانت طبيعة العمل دواماً كلياً أم جزئياً أم في أيام معينة وأحياناً بالقطعة، والاتصال يكون إلكترونياً، بدلاً من الانتقال إليه»[40].

نصت المادة (9) من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على إجراء قد يساهم في الحد من انتشار الوباء من جهة، وتقديم الخدمات من جهة ثانية، ويتمثل في آلية العمل عن بعد، وذلك بخصوص القطاعات التي يسمح فيها القانون أو التنظيم بمثل هذا الإجراء، والتي يمكن تكييفها مع هذا الإجراء.

ولعل القطاعات المعنية بالعمل عن بعد هي قطاعات التربية والتعليم العالي من خلال تقديم دروس على الخط أي التعليم عن بعد، حيث يقصد به: «نظام تعليمي يقوم على فكرة إيصال المادة التعليمية إلى المتعلم عبر وسائط أو أساليب الاتصالات التقنية المختلفة»[41]، إذ بالفعل شرعت الوزارة والجامعات في تطبيق هذا الإجراء قبل أن تنتهي العطلة الربيعية وهي عطلة رسمية، وذلك تحسباً لتمديد العطلة، والتي مددت بالفعل، كما قدمت دروس على القناة التلفزيونية الوطنية لفائدة تلاميذ الأقسام النهائية لجميع الأطوار.

رابعاً- نظام التراخيص

يعتبر الترخيص الإداري عملاً قانونياً تقوم به السلطات الإدارية المختصة، وتأذن بموجبه لأحد الأشخاص بممارسة نشاط أو حرية معينة، وهو إجراء إداري رقابي[42]، كما يعد نظام التراخيص أشد تقييداً للحريات، إذ لا يستطيع الفرد ممارسة النشاط المقيد بضرورة الحصول على الترخيص، إلا إذا حصل على الترخيص من الجهات المعنية[43]، كما تم اللجوء إليه ضمن التدابير الوقائية من انتشار الوباء، إذ يعد إجراءاً ضرورياً لتنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق التي تقدم الخدمات حتى تتماشى مع الوضع الاستثنائي

(40) د. نبيلة بن يوسف، الثورة الإدارية الحديثة: العمل عن بعد، مجلة الندوة للدراسات القانونية، مجلة إلكترونية جزائرية خاصة، العدد 32، عدد خاص بفيروس كورونا (كوفيد-19)، أفريل/أبريل 2020، ص80. https://revuenadwa.jimdofree.com/

(41) فضيلة لكزولي، التدريس عن بعد ورهانات الإصلاح في ظل جائحة (كوفيد-19)، مجلة الباحث، سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19)، العدد 17 أبريل 2020، ص62.

(42) عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص6.

(43) د. ياسين بن ريح، مرجع سابق، ص51.

الذي تعيشه البلاد على غرار معظم بلدان العالم، فنصت التدابير الوقائية المتخذة للحد من وباء فيروس كورونا على نظام التراخيص الإدارية كإجراء يقلل من حدة تأثير التدابير على حقوق وحريات المواطنين، ومن أهم الحالات التي تحتاج إلى الترخيص، نذكر:

- ترخيص السلطات المختصة التي يتبع لها مستخدمو القطاعات المستثناة من العطلة الاستثنائية لمستخدميها بموجب قرار بالعطلة الاستثنائية طبقاً للمادة (7) من المرسوم التنفيذي رقم 20–69.
- الترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء لغرض التموين أو العلاج الملح أو ممارسة مهنة مرخص بها طبقاً للمادة (6) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70.
- الترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء لغرض ممارسة نشاط من الأنشطة المستثناة من الغلق الإداري طبقاً للمادة (9) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70.
- الترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطاتهم بالمناوبة على الأحياء السكنية شرط التقيد بتدابير التباعد الأمني طبقاً للمادة (11) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70.

خامساً– قرارات التسخير

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 20–69 النص على إجراء التسخير، إذ منحت المادة (10) منه للوالي صلاحية تسخير كل من:

- مستخدمي أسلاك الصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات الصحية العامة والخاصة.
- المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية، وكل من هو معني بتدابير الوقاية من الوباء.
- كل فرد يمكن أن يكون معنياً بإجراءات الوقاية والمكافحة نظراً لمهنته أو خبرته في ذلك.
- مرافق الإيواء مثل الفنادق أو أي مرفق عمومي أو خاص يصلح للإيواء، وذلك لإيواء الأشخاص المعنيين بالحجر الصحي.
- كل وسيلة نقل عامة أو خاصة، مهما كانت طبيعتها وأي وسيلة نقل يمكن استعمالها للنقل الصحي أو يتم تجهيزها للنقل الصحي سواء أكانت عامة أم خاصة.
- أي منشأة عمومية أو خاصة لضمان تقديم حد أدنى من الخدمات للمواطنين.

نستنتج من خلال المادة المذكورة أعلاه أن قرارات الوالي بالتسخير تشمل ما يلي:

- الأشخاص للضرورة إذا كان الشخص المسخر يندرج ضمن الحالات المذكورة في المادة 20–96.
- يمكنه تسخير الممتلكات وخصوصاً لإيواء ونقل الأفراد المعنيين بالحجر الصحي أو للنقل الصحي كإسعاف المرضى أو تسخير أي مرفق عام أو خاص لتقديم الخدمات للمواطنين.
- يشمل التسخير القطاع العام وأيضاً القطاع الخاص، إذ يتعين أن يسهم القطاعان في إنجاح التدابير الوقائية للحد من انتشار الوباء، إذ لا يقتصر العبء على القطاع العام فقط.

سادساً– التباعد الأمني وارتداء الأقنعة الواقية

كرَّس هذا الإجراء لحماية الأفراد ووقايتهم من خطر انتشار الأمراض المعدية[44]، حيث نصت المادة (1) من المرسوم التنفيذي 20–69 على الهدف من المرسوم، وهو تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الموجهة للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد– 19) ومكافحته، وإن كان الأصح هو التباعد الجسدي وليس الاجتماعي؛ لأن التواصل داخل المجتمع لا ينقطع، كما حددت المادة (1) من المرسوم التنفيذي 20–70 الهدف من التدابير التكميلية الوقائية والتي من بينها وضع قواعد التباعد، هذه القواعد حددتها المادة (13) التي نصت على ضرورة احترام مسافة متر واحد على الأقل بين كل شخصين اثنين، وشددت على إلزامية هذا الإجراء الوقائي، إذ يطبق هذا الإجراء الوقائي الملزم بخصوص:

- الأنشطة التجارية المستثناة من الغلق الإداري.
- الباعة المتجولين المناوبين على الأحياء.
- المؤسسات وقطاعات النشاط التي تضمن الخدمات العمومية الأساسية المتعلقة بالنظافة، التزود بالمياه، الكهرباء والغاز، البريد، البنوك ...، وغيرها من المؤسسات والقطاعات المذكورة في المادة (12) من المرسوم التنفيذي 20–70.
- كل إدارة أو مؤسسة عمومية أو خاصة تستقبل جمهور.

(44) د. عبد المنعم بن أحمد، الضبط الإداري المحلي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 2، العدد 4، ديسمبر 2017، ص84.

ويتم فرض هذا الإجراء إذا اقتضت الضرورة عن طريق القوة العمومية، إذ سمحت المادة (13) للإدارات والمؤسسات المستقبلة للجمهور اتخاذ التدابير التي تضمن التباعد الأمني بين الأشخاص، وفرض احترامه على المواطنين ولو عن طريق الاستعانة بالقوة العمومية.

كما يلزم الأعوان العموميين المؤهلين بالسهر على تطبيق هذا الإجراء بنوع من الصرامة في تطبيقه، ولعل الآلية الحادة التي تفرض هذا الإجراء هو العقوبات الجزائية، إذ نصت المادة (17) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70 على تعرض كل شخص ينتهك قواعد التباعد الأمني للعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات، والمقصود هنا العقوبات المقررة على مخالفة النصوص التنظيمية كما سنبينه لاحقاً.

أما بخصوص ارتداء القناع الواقي فيعد إجراءً وقائياً ملزماً، إذ يتعين على المواطن أن يرتدي القناع الواقي في كل الظروف على الطرقات العامة والأماكن العمومية وأماكن العمل والفضاءات المفتوحة أو المغلقة التي تستقبل الجمهور، خصوصاً الإدارات والمؤسسات العامة والخاصة، والتي تلزم بالامتثال لهذا الالتزام وتفرض احترامه وبكل الوسائل بما في ذلك الاستعانة بالقوة العمومية[45].

الفرع الثالث

الحجر المنزلي

نظراً لعدم فعالية التدابير المتخذة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20–69 في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)، تم اللجوء إلى إجراء (أنظمة) الحجر المنزلي من خلال التدابير التكميلية التي تضمنها المرسوم التنفيذي 20–70، وهو إجراء أكثر حدة من التدابير المنصوص عليها في المرسوم المذكور أعلاه، غير أنه لا تطبق أنظمة الحجر المنزلي، إلا في الولايات أو البلديات المصرح بها من قبل وزارة الصحة بأنها بؤر لوباء فيروس كورونا (كوفيد–19)، مما يعني أنه إجراء جزئي قد لا يشمل جميع أجزاء التراب الوطني، كما أنه يتقرر بناءً على القرار الذي تتخذه السلطات الوطنية المختصة بالصحة، إذ لا يمكن للوزير الأول تقرير الحجر المنزلي على جزء معين من التراب الوطني، إلا بعد صدور قرار من السلطة الوطنية المختصة بالصحة بإعلان تلك المنطقة بؤرة وباء فيروس كورونا.

(45) انظر: المادتين (13 مكرر و13 مكرر 1) من مرسوم تنفيذي رقم 20–127 مؤرخ في 20 مايو 2020، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 20–70، الجريدة الرسمية رقم 30 مؤرخة في 21 مايو 2020.

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 20–70 نص على نوعين من الحجر المنزلي، وهما: الحجر الكلي، والحجر الجزئي.

أولاً– الحجر المنزلي الكلي

يُقصد به: «إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم ، خلال الفترة المعنية، ما عدا في الحالات المنصوص عليها»[46]، وأعلنت بموجب المادة (9) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70 ولاية البليدة باعتبارها بؤرة وباء فيروس كورونا تستدعي الحجر المنزلي الكلي ولمدة 10 أيام ابتداء من تاريخ 24 مارس 2020 قابلة للتجديد، وقد جددت المدة بالفعل، كما أنه يمكن تمديد الحجر المنزلي الكلي لولايات أخرى إذا تفشى فيها الوباء، ويتم الإعلان بالكيفية بنفسها من خلال مرسوم تنفيذي يصدره الوزير الأول، غير أنه مازالت الجهات المعنية تتجاهل اللجوء إلى هذا الإجراء بخصوص بعض الولايات التي عرفت انتشاراً واسعاً للوباء.

ثانياً– الحجر المنزلي الجزئي

يُقصد به: «إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم، خلال الفترة و/أو الفترات الزمنية المقررة من طرف السلطات العمومية»[47]، وأعلنت بموجب المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70 ولاية الجزائر العاصمة ولاية خاضعة للحجر الجزئي، يمتد من السابعة مساءً إلى السابعة صباح اليوم الموالي، ولمدة 10 أيام قابلة للتجديد تسري ابتداء من 24 مارس 2020، كما يمكن تمديد إجراء الحجر المنزلي إلى ولايات أخرى، عند الاقتضاء، وهو ما حدث بالفعل حيث صدر مرسوم تنفيذي رقم 20–72 مدد الحجر المنزلي الجزئي إلى تسع ولايات جديدة يسري عليها وفق نفس الإجراءات والتدابير[48].

ثم مدد المرسوم التنفيذي 20–86 الحجر الجزئي لأربع ولايات أخرى، ثم امتد إلى جميع ولايات الوطن بموجب المرسوم التنفيذي 20–92 ابتداء من 5 أبريل 2020 لمدة 14 يوماً قابلة للتمديد، ويمتد في بعض الولايات من الثالثة زوالاً إلى السابعة من صباح اليوم

(46) الفقرة الأولى من المادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70، مرجع سابق.
(47) الفقرة الثانية من المادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 20–70، مرجع سابق.
(48) تتمثل الولايات التسع الممدد إليها إجراء الحجر المنزلي الجزئي في الولايات التالية: باتنة، تيزي وزو، سطيف، قسنطينة، المدية، وهران، بومرداس، الوادي، تيبازة، مرسوم تنفيذي رقم 20–72 مؤرخ في 28 مارس 2020، يتضمن تمديد إجراء الحجز الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات، جريدة رسمية رقم 17، مؤرخة في 28 مارس 2020.

الموالي، ومن السابعة مساء إلى السابعة من صباح اليوم الموالي في ولايات أخرى، ثم تم تعديل أوقاته بموجب المرسوم التنفيذي 20–102، حيث تضمنت المادة (5) النص على أوقات الحجر المنزلي في 14 ولاية، والذي يبدأ من الخامسة مساءً إلى السابعة من صباح اليوم الموالي، وتضمنت المادة (6) النص على الحجر الجزئي في ولاية البليدة بعدما كانت خاضعة للحجر الكلي، ويسرى الحجر فيها ابتداء من الثانية بعد الزوال إلى غاية السابعة من صباح اليوم الموالي، أما باقي ولايات الوطن فلم يتغير توقيت الحجر الجزئي فيها طبقاً لنص المادة (4) من المرسوم.

يترتب على تقرير إجراء الحجر المنزلي الكلي أو الجزئي العديد من الآثار، من أهمها:

- منع مغادرة الأشخاص لمنازلهم في جميع الأوقات وخلال المدة الزمنية المحددة (10 أيام قابلة للتجديد) بخصوص الولايات المعنية بالحجر المنزلي الكلي، ولأوقات محددة بالنسبة للحجر الجزئي، وهي من الساعة السابعة مساءً إلى الساعة السابعة من صباح الغد.
- يشمل الحجر المنزلي بنوعيه كل شخص متواجد على تراب الولاية أو البلدية المعنية بالحجر، سواء أكان من سكانها أم تواجد فيها بشكل عرضي.
- منع التجمعات وفي جميع الأوقات خلال مدة 10 أيام بخصوص الولايات المعنية بالحجر الكلي، ومنعها خلال أوقات حظر التجوال في الولايات المعنية بالحجر المنزلي الجزئي، إذ يمنع تجمع أكثر من شخصين.
- يسمح بتنقل الأشخاص كاستثناء لدواعي تتعلق بالتموين والعلاج الملح، وممارسة المهن المرخص بها، وممارسة الأنشطة التجارية غير المعنية بالغلق، ويشمل هذا الاستثناء كلتا صورتي الحجر المنزلي.

الفرع الرابع

التدابير الإضافية

تضمنت المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 20–69 النص على اختصاص الوالي خلال مدة 14 يوماً المعلن عنها في المرسوم اتخاذ أي إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا، كما تضمنت المادة (6) من المرسوم التنفيذي 20–70 في فقرتها الأخيرة النص على اتخاذ اللجنة الولائية (المشار إليها سابقاً) بتكييف التدابير المتخذة، واتخاذ تدابير إضافية للوقاية من انتشار الوباء ومكافحته، وفق خصوصية الولاية

وتطور الوضع الصحي في الولاية، كما أن مكافحة انتشار الوباء تستدعي احتياطات تتعلق بالوقاية الصحية والتي قد تصل لحد تعبئة المواطنين للمساهمة في الوقاية من انتشار الوباء.

أولاً- التدابير الصحية الوقائية

على الرغم من عدم النص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 20-69، وأيضاً المرسوم التنفيذي 20-70 لكونها لا تندرج ضمن التدابير الأمنية الوقائية، إلا أنها تتخذ تطبيقاً لمبدأ دستوري تضمنته المادة (66) من الدستور[49] التي نصت في فقرتها الثانية على أنه: «تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية وبمكافحتها»، وأيضاً تنفيذاً لقانون الصحة رقم 18-11 الذي نص على الوقاية في الصحة، وهي عبارة عن تدابير ترمي إلى تقليص أثر محددات الأمراض، تفادي حدوث مرض، إيقاف انتشار الأمراض و أيضاً الحد من آثارها[50]، وبذلك يتم تحصين الأفراد ضد الأمراض المعدية[51]. أما بخصوص برامج الوقاية في الصحة، فهي ترتكز على شبكات رصد للأمراض المتنقلة والمعدية (خصوصاً الأوبئة) والإنذار عنها قصد التمكن من الكشف المبكر عنها والتصدي السريع لها[52].

كما أن حماية الصحة العامة يعد أولوية من أولويات الدولة، خصوصاً إذا انتشرت الأوبئة، على اعتبار أن الصحة العامة للمواطنين هي خط أحمر لا يمكن تجاوزه، فأي مساس بها يشكل مساساً بالنظام العام وتهديداً له[53]، ومن هنا فإن التدابير الصحية تسهم بشكل كبير في مكافحة الوباء، وأيضاً الحد من انتشاره من خلال إجراء الحجر الصحي على المشتبه بهم.

تعتمد التدابير الصحية خصوصاً على الحجر الصحي للأشخاص المصابين بالفيروس أو الأشخاص الذين كانوا على اتصال واحتكاك جسدي بهم، إذ قد يشكلون مصدراً للعدوى، ويتعين على الأطباء التصريح الفوري بمثل هذه الحالات المؤكدة أو المشكوك فيها تحت طائلة العقوبات.

---

(49) القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 مؤرخة في 7 مارس 2016.

(50) المادة (34) من القانون 18-11، مرجع سابق.

(51) سليماني هندون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص63.

(52) المادة (36) من القانون 18-11، مرجع سابق.

(53) خالد روشو، التوازن بين ممارسة الحريات العامة ومقاربة حفظ النظام العام، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 4، العدد 1، سنة 2019، ص322.

وبما أن وباء فيروس كورونا هو من الأمراض ذات الانتشار الدولي، فإنه يتعين مكافحته وفقاً لأحكام اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية[54]، التي تدعو الدول إلى وضع برامج عمل تخدم صحة الأفراد والمجتمع على حد سواء[55]، إذ بالرجوع إلى هذه اللوائح[56]، نجد بأنها تضمنت في المادة (2) الغرض منها والمتمثل في الحيلولة دون انتشار المرض على الصعيد الدولي، والحماية منه ومكافحته ومواجهته باتخاذ التدابير في مجال الصحة العمومية على نحو يتناسب مع المخاطر المحتملة المحدقة بالصحة العمومية، مع احترام المرور الدولي والتجارة الدولية وعدم تقييدهما، إلا للضرورة وبالقدر المناسب لمواجهة الوباء، حيث تضمنت المادة (1) العديد من التعريفات منها ما يخص التدابير الوقائية، ومن بين التعريفات الواردة فيها، نذكر ما يلي:

- **التدابير الصحية**: يقصد بها: «الإجراءات المطبقة للحيلولة دون انتشار المرض أو التلوث، ولا تشمل التدابير الصحية تدابير إنفاذ القوانين أو التدابير الأمنية»، وعليه من خلال هذا المفهوم فإنه تنفصل التدابير الصحية عن التدابير المتخذة في المرسومين التنفيذيين محل الدراسة.
- **عدوى**: يقصد بها: «دخول أحد العوامل المعدية إلى أجسام البشر أو الحيوانات وتطوره وتكاثره فيها على نحو يشكل مخاطر محتملة محدقة بالصحة العمومية».
- **العزل:** وهو فصل الأشخاص المرضى أو الذين يحملون التلوث عن غيرهم لمنع انتشار العدوى.
- **الحجر الصحي:** يقصد به تقييد أنشطة أشخاص ليسوا مرضى يشتبه في إصابتهم، أو فصلهم عن غيرهم بطريقة تؤدي إلى الحيلولة دون إمكانية انتشار العدوى.
- **ترصد:** يقصد به «جمع ومضاهاة وتحليل البيانات لأغراض الصحة العمومية بشكل منهجي ومتواصل، وبث المعلومات الخاصة بالصحة العمومية في الوقت المناسب لأغراض التقييم والاستجابة الصحية العمومية عند اللزوم».

(54) المرسوم الرئاسي 13–293 مؤرخ في 4 غشت/أغسطس 2013، يتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية 2005 المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو 2005، الجريدة الرسمية رقم 43 مؤرخة في 28 غشت/أغسطس 2013.

(55) رمضان قندلي، الحق في الصحة في القانون الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 6، جانفي/يناير 2012، ص219.

(56) المرسوم الرئاسي 13–293، مرجع سابق.

ثانياً– تعبئة المواطنين لمساهمتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار الوباء

تضمنت المادة (18) من المرسوم التنفيذي 20–70 إلزام السلطات العمومية الوطنية والمحلية، المعنية بمكافحة انتشار وباء فيروس كورونا بإحصاء جميع الموارد البشرية والمادية، سواء العامة أو الخاصة، وتعبئتها للاستعانة بها في أي لحظة بصفة مستعجلة، كما ألزمت مؤسسات الصحة بفتح قوائم لفائدة المتطوعين الراغبين في تقديم المساعدة الطبية أو شبه الطبية وخصوصاً الأطباء الخواص، كما تقوم بتحيين هذه القائمة يومياً، على أن تنظم عمليات التطوع وتؤطر من قبل اللجنة الولائية.

وبذلك يكون قد تم إشراك الأفراد عن طريق التطوع في تطبيق التدابير المتخذة للحد من انتشار الوباء، غير أن أكبر عمل تطوعي يتعين أن يقوم به الأفراد هو التقيد الصارم بالحجر المنزلي، وتفادي أي تجمع ولاسيما تجمعات اقتناء مادة السميد، وفي حالة اضطر المواطن للتنقل يتعين عليه احترام المسافة المحددة بمتر على الأقل بين شخصين في إطار إجراء التباعد الأمني الملزم، قبل أن يلزم باحترامها عن طريق الجبر والقوة.

المطلب الثالث

التدرج في التدابير الوقائية

لم تتخذ السلطات المختصة جميع هذه التدابير التي تطرقنا لها دفعة واحدة، وإنما كانت على دفعتين، إذا تضمنت الدفعة الأولى من التدابير الوقائية الإجراءات والتدابير التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 20–69، غير أنها حزمة من التدابير غير الفعالة، وذلك بالنظر لعدة أسباب منها، غياب عبارات الإلزام، وغياب الردع بالنسبة للمخالفين، ومنح السلطات الإدارية المختصة ولاسيما الوالي سلطة تقديرية في اتخاذ بعض الجراءات، وعدم شمولية التدابير من حيث نطاق التطبيق، إذ تطبق جزئياً من خلال كونها تشمل جزءاً من التراب الوطني فقط، وبعض الأنشطة فقط، وبعض الإدارات والمؤسسات فقط... أما المرسوم الثاني 20–70 فجاء مُوسَّعاً في التدابير من خلال النص على تدابير إضافية أشد من التدابير المتخذة، وتوسيع وتمديد التدابير المتخذة في المرسوم الأول من حيث المناطق أو الأنشطة الاقتصادية أو العطل الاستثنائية، مع اعتماده على صيغ تفيد الإلزام والتطبيق الصارم للتدابير التي تضمنها، وخصوصاً أنه تضمن النص على العقوبات الإدارية، وأحال إلى قانون العقوبات بخصوص العقوبات الجزائية، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

التحول من منح السلطات التقديرية إلى السلطات المقيدة

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 20–69 عبارات تدل على أن القواعد المتضمنة غير ملزمة، وإنما هي عبارة عن قواعد مكملة ولاسيما أنه استخدم كثيراً مصطلح «يمكن»، حيث وردت في ثمانية مواضع في المرسوم، مع إحداث العديد من الاستثناءات الواردة على التدابير المتخذة، إذ استعمل عبارات الاستثناء ست مرات، علماً أن مواد المرسوم المتضمنة للتدابير لا تتجاوز 10 مواد، وهو ما يضعف من قوة هذه التدابير خصوصاً في ظل انعدام النص على الردع ضمن المرسوم، وهو ما يوحي بأن التدابير غير ملزمة قانوناً، وأنها اتخذت للحيطة فقط، وإن كان المنطق القانوني يقتضي غير ذلك، إذ تعد القرارات الإدارية التنظيمية ملزمة ويعاقب على مخالفتها، وذلك لعدم انسجام القواعد المكملة مع الضبط الإداري.

أما بخصوص المرسوم التنفيذي 20–70، فقد جسد إلزامية القواعد المتضمنة التدابير

الوقائية، إذ تضمن العديد من عبارات الإلزام باعتبارها قواعد آمرة وليست مكملة، فاستعمل الكلمات التالية: «تمنع»، «يطبق»، «تمتد»، «جميع الأنشطة»، «كل شخص»، «يجب»، «تلزم– الملزم»، «واجب»، «يعد»، «يقع تحت طائلة العقوبات»، وتكررت هذه العبارات في العديد من المواد، علماً بأن مواد المرسوم المتضمنة للتدابير الوقائية بلغت 19 مادة.

تناول المرسوم التنفيذي 20–69 السلطات الإدارية المعنية باتخاذ التدابير الوقائية ولاسيما الوالي، إلا أنه منح هذه الجهات سلطة تقديرية من حيث اختيار التدابير المناسبة والمدن التي تراها مناسبة لتطبيق التدابير، وأيضاً الوقت الذي تراه مناسباً لاتخاذ التدابير، إذ قد تتعسف السلطات الإدارية عند ممارسة هذه الصلاحية، خلافاً للمرسوم التنفيذي 20–70 المتعلق بالتدابير التكميلية، الذي منح السلطات الإدارية المكلفة باتخاذ تدابير الوقاية من وباء فيروس كورونا، سلطة مقيدة بالمقارنة مع تلك الممنوحة في المرسوم السابق.

الفرع الثاني

اللجوء إلى القوة العمومية

تعتبر القوة العمومية من أهم الامتيازات التي تتوفر عليها الإدارة، وتحتكرها دون الأفراد[57]، حيث تلجأ إليها كلما رفض المواطنون الامتثال للتدابير الوقائية وخصوصاً التباعد الأمني الملزم، فإذا حدث الخرق لهذا الإجراء داخل الإدارات والمؤسسات العمومية المستقبلة للجمهور، فإن بإمكان هذه الأخيرة الاستعانة بالقوة العمومية لفرض احترام هذا الإجراء الملزم. ويتم تنفيذ قرارات اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من الوباء من طرف مصالح الدرك الوطني والأمن الوطني، باعتبارها الجهات المكلفة بذلك.

كما أن السهر على احترام قواعد الحجر المنزلي الكلي والجزئي هي مهمة القوة العمومية ممثلة في الدرك الوطني والأمن الوطني، ويمكن استخدام القوة العمومية ضد كل من يرفض الامتثال للتدابير الخاصة بالغلق والمنع للأنشطة والنشاطات والفضاءات وغيرها.

(57) د. محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2015، ص181.

الفرع الثالث

تجسيد الإلزام من خلال العقوبات الإدارية والجزائية

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 20–70 في المادة (17) منه التأكيد على إلزامية احترام الجميع للتدابير الوقائية والتكميلية، إذ إن كل من يخالف أحكام المرسوم يتعرض للعقوبات الإدارية المتمثلة في السحب الفوري والنهائي للتراخيص والاعتماد وغيرها من السندات القانونية المتعلقة بممارسته للنشاط، مع إمكانية متابعته جزائياً. أما بخصوص الأفراد، فيسري عليهم الجزاء الجنائي من خلال توقيع العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات على كل شخص يرفض الامتثال للتدابير التي هو مطالب باحترامها، ولاسيما التباعد الأمني وتدابير الحجر المنزلي والوقاية، أو كل إجراء منصوص عليه في المرسوم.

بالرجوع إلى قانون العقوبات، نجد أنه تضمن في المادة (459) منه حسب تعديل 2020 النص على العقوبات التي تطبق في مثل هذه الحالة، المتعلقة بمخالفات المراسيم والقرارات المتخذة من قبل السلطات الإدارية، وتتمثل العقوبات في:

- عقوبة الغرامة المالية والتي تتراوح بين 10.000 دينار جزائري (د ج) و20.000د ج.
- يجوز أن يعاقب بالحبس لمدة 3 أيام على الأكثر.

وعليه يمكن للقاضي النطق بعقوبة الغرامة فقط، ويمكن أن تضاف لها عقوبة الحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر[58]، كما يمكن تطبيق المواد من (183 إلى 187 مكرر) من قانون العقوبات والمتعلقة بجريمة العصيان، وذلك إذا توفرت أركان الجريمة، والعقوبة تختلف حسب ملابسات الجرم.

(58) القانون رقم 20–6 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2020، يعدل ويتمم الأمر رقم 66–156 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم25 مؤرخة في 29 أبريل 2020.

الخاتمة

تعرضنا فيما سبق لدراسة دور الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) في الجزائر، وتبين لنا أهمية التدابير المتخذة في الحد من انتشار الوباء، رغم العديد من الصعوبات والعراقيل التي اعترضت تطبيق هذه التدابير على أرض الواقع، وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات نعرض لها فيما يلي:

أولاً– النتائج

1. منح المشرِّع الجزائري للسلطات المركزية والسلطات المحلية وظيفة المحافظة على النظام العام بصفة عامة والصحة العامة في حال انتشار الأوبئة بصفة خاصة، وهذا ما بينته المراسيم التنفيذية المتلاحقة التي تضمنت العديد من التدابير الوقائية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19).
2. تتمتع سلطات الضبط الإداري بصلاحيات واسعة لمواجهة خطر انتشار وباء فيروس كورونا، والعمل على الحد من انتشاره ومكافحته، وهي صلاحيات مستمدة من القوانين والتنظيمات، ولاسيما المرسومان التنفيذيان 20–69 و20–70، إذ نص المرسوم الثاني على تدابير تكميلية أكثر فعالية من التدابير المنصوص عليها في المرسوم الأول.
3. تمثل التدابير المتخذة من قبل السلطات الإدارية المختصة لمواجهة وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) تقييداً للحريات والحقوق دون الإشارة ضمن هذه التدابير إلى الضمانات، غير أنه تبقى الرقابة القضائية هي أهم ضمانة يلجأ إليها الأفراد لمواجهة تعسف الإدارة في تطبيق تدابير الضبط الإداري.
4. تحتاج تدابير الضبط الإداري المتخذة لمواجهة وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) والحد من انتشاره إلى المزيد من الضبط وتتميمها بتدابير أخرى لمعالجة الوضع قبل أن يتفاقم أكثر، وتفعيلها أكثر على أرض الواقع من خلال القوة العمومية وتوقيع الجزاءات الإدارية والجزائية بشكل حقيقي.

ثانياً– التوصيات

1. يعد المواطن العنصر الفعال في الحد من انتشار الوباء أو الزيادة في انتشاره، لذا يتعين بعد إجراءات التوعية التي أخذت وقتها الكافي، التدخل عن طريق القوة العمومية لفرض احترام المواطن لجميع التدابير الأمنية والصحية المعمول بها، لمواجهة خطر انتشار وباء كورونا (كوفيد–19)، إذ تقتضي الضرورة التعامل

بحزم مع الخروقات المتكررة يومياً لأحكام المرسوم التنفيذي 20–70، وذلك بالتفعيل والتطبيق الصارم للعقوبات المنصوص عليها قانوناً؛ لأن المسألة متعلقة بالصحة العامة وبالتالي بأرواح الملايين من الناس.

2. يتعين على سلطات الضبط الإداري المختصة (رئيس الجمهورية) إضافة تدابير تكميلية أخرى من خلال إعلان حالة الطوارئ بغرض حماية النظام العام في مدلوله المتعلق بالصحة، وتفادياً لأي انزلاق أو اختلال في الأمن في حالة تفاقم الوضع، فالإعلان المبكر لحالة الطوارئ يساعد السلطات المعنية على التحكم في الوضع قبل انفلاته.

3. يتعين على السلطات العمومية المحلية خصوصاً تحمل مسؤوليتها كاملة في تنظيم المرافق العامة التي تقدم الخدمات العمومية، وإن استدعت الضرورة تحل محل الخواص في تقديم جميع الخدمات الأساسية إلى غاية زوال الوباء، فمثلاً عملية توزيع مادة السميد أصبحت تشكل خطراً على الصحة العامة من خلال مظاهر الفوضى في التنظيم، وبهذا الشكل لم يتم احترام التباعد الأمني الملزم المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 20–70، وهنا نقترح تنظيم عمليات تزويد المواطنين بالمواد الغذائية الأساسية بطرق متطورة من خلال إدخال التكنولوجيا الحديثة في العملية، إذ يتم تسجيل المواطنين بالشكل الإلكتروني وإعطاء كل مواطن رقماً خاصاً به، وتوقيتاً محدداً يذهب من خلاله إلى استلام المواد وتسديد المقابل، وإن أمكن الأمر يتم توصيل المواد الغذائية للمنزل حسب الإمكانيات والوسائل البشرية والمادية المتوفرة بالبلدية واللجوء إلى التسخير إن اقتضى الأمر.

4. يمكن العمل بنظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية من خلال استحداث لجان الأحياء، التي تتشكل من عدد محدود من المواطنين الموثوقين، وتسند لها مهام تنظيم عمليات تقديم الخدمة العمومية في الحي في حالة تفاقم الوضع، مع ضرورة التنسيق بين اللجان والسلطات العمومية المحلية.

5. تحويل الاعتمادات المالية الممنوحة للوزارات التي ليس لها أي دور في مكافحة والحد من انتشار وباء فيروس كورونا لوزارة الصحة ليتم توزيعها على المؤسسات الصحية؛ وذلك لسد العجز، ويستثنى من التحويل أجور الموظفين والعمل فقط.

6. ضرورة تطوير المنظومة الصحية الموجودة حالياً، وذلك من خلال الاهتمام بالعاملين في قطاع الصحة من جهة، واقتناء الأجهزة والمعدات التي تكشف عن الوباء، ومتابعة المصابين به من جهة ثانية، تجنباً للوقوع في أزمة صحية خانقة.

المراجع

أولاً- باللغة العربية

1- الكتب

- د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2004.
- د. محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2015.
- د. مليكة صروخ، العمل الإداري، دار النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2012.
- د. عبد الفتاح الذهبي، القانون الإداري المغربي، مطبعة الكرامة، الرباط، المغرب، 2007.
- د. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية

- إبراهيم يامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014–2015.
- سليماني هندون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012–2013.
- عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- صورية العاصمي، تأثير نظام الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011–2012.
- خالد عبد الله بن صالح الغامدي، حق الإنسان في سلامة صحته في الشريعة والنظام – دراسة مقارنة بالمواثيق الدولية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.

3- الأبحاث

- د. ياسين بن ريح، التنظيم القانوني لآليات الضبط الداري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، جانفي/ يناير 2019.
- محمد نبيه، فيروس كورونا بين ضرورتي اتخاذ تدابير الاحتواء والالتزام بالمعايير الدولية، مجلة الباحث، مجلة سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد–19)، العدد 17، أبريل 2020.
- ليلى شراد، الجزاءات الإدارية كبدائل عقابية في السياسة الجنائية المعاصرة بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 12، جوان/ يونيو 2019.
- د. نبيلة بن يوسف، الثورة الإدارية الحديثة: العمل عن بعد، مجلة الندوة للدراسات القانونية، مجلة إلكترونية جزائرية خاصة، العدد 32، عدد خاص بفيروس كورونا (كوفيد–19)، أفريل 2020.

https://revuenadwa.jimdofree.com/

- نجاح غربي، تمكين الحقوق في إطار الحدود التي ترسمها الدولة في الظروف الاستثنائية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 12، العدد 14، جانفي 2017.
- د. سمير أيت أرجدال، تدخل السلطات العمومية في ظل حالة الطوارئ المعلنة – مقاربة قانونية حقوقية – مجلة الباحث، مجلة سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر،عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد–19)، العدد 17، أبريل 2020.
- عبد المغيث الحاكمي، المقاربة القانونية لإعلان حالة الطوارئ الصحية، مجلة الباحث، مجلة سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد–19)، العدد 17، أبريل 2020.
- د. عبد المنعم بن أحمد، الضبط الإداري المحلي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 2، العدد 4، ديسمبر 2017.

- د. علي الصديقي، أزمة «كورونا» – مراجعات في الفكر القانوني المعاصر(قراءة نقدية)، مجلة الفقه والقانون، مجلة إلكترونية مغربية، العدد الواحد والتسعون، ماي/ مايو 2020.

http://majalah1.e-monsite.com/medias/files/majalah-numero91.pdf

- فاتح راشي، دور النقل الحضري في انتشار وباء كورونا المستجد (كوفيد-19)، مجلة الندوة للدراسات القانونية، مجلة إلكترونية جزائرية خاصة، العدد 32، عدد خاص بفيروس كورونا (كوفيد-191)، أبريل 2020.

https://revuenadwa.jimdofree.com/

- فضيلة لكزولي، التدريس عن بعد ورهانات الإصلاح في ظل جائحة (كوفيد-19)، مجلة الباحث، مجلة سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19)، العدد 17 أفريل/ أبريل 2020.

- رمضان قندلي، الحق في الصحة في القانون الجزائري، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 6، جانفي/ يناير 2012.

- شيماء الشاوي: نظرات قانونية حول فيروس كورونا المستجد-(كوفيد-19)، مجلة الباحث، مجلة سنوية تصدر عن جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد خاص بجائحة كورونا (كوفيد-19)، العدد 17، أبريل 2020.

- خالد روشو، التوازن بين ممارسة الحريات العامة ومقاربة حفظ النظام العام، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 4، العدد 1، سنة 2019.

ثانياً- باللغة الأجنبية

- Auby Jean Marie, Droit Administratif spécial, 2éme édition, Sirey, Paris, 1966.
- De forges Jean Michel, Droit Administratif, Presses universitaires de France (PUF), 6éme édition, Paris, 2002.
- Martine Lombard : droit administratif , 4éme édition , Dalloz , Paris .

المحتوى

الموضوع	الصفحة
الملخص	637
المقدمة	639
المطلب الأول– السلطات المختصة باتخاذ تدابير الوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)	641
الفرع الأول– على المستوى المركزي	642
أولاً– الوزير الأول	642
ثانياً– الوزراء	643
الفرع الثاني– على المستوى المحلي	644
أولاً– الوالي	644
ثانياً– اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) ومكافحته	646
ثالثاً– المصالح المختصة للصحة	646
رابعاً– رئيس المجلس الشعبي البلدي	647
المطلب الثاني– التدابير الضرورية للحد من وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)	648
الفرع الأول– تقييد بعض الحقوق والحريات	648
أولاً– تقييد حرية التجارة	649
ثانياً– تقييد الحق في التجمع	651
ثالثاً– تقييد حرية التنقل	652

الموضوع	الصفحة
الفرع الثاني– تنظيم الإدارات والمؤسسات والمرافق المسؤولة عن تقديم الخدمات	653
أولاً– العطل الاستثنائية	653
ثانياً– تنظيم نقل المستخدمين	654
ثالثاً– تشجيع العمل عن بعد	655
رابعاً– نظام التراخيص	655
خامساً– قرارات التسخير	656
سادساً– التباعد الأمني وارتداء القناع الواقي	657
الفرع الثالث– الحجر المنزلي	658
أولاً– الحجر المنزلي الكلي	659
ثانياً– الحجر المنزلي الجزئي	659
الفرع الرابع– التدابير الإضافية	660
أولاً– التدابير الصحية الوقائية	661
ثانياً– تعبئة المواطنين لمساهمتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار الوباء	663
المطلب الثالث– التدرج في التدابير الوقائية	664
الفرع الأول– التحول من منح السلطات التقديرية إلى السلطات المقيدة	664
الفرع الثاني– اللجوء إلى القوة العمومية	665
الفرع الثالث– تجسيد الإلزام من خلال العقوبات الإدارية والجزائية	666
الخاتمة	667
المراجع	669