جامعة غرداية

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

دور الجماعات الإقليمية في إدارة الكوارث "كوفيد -19" (أنموذجا)

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي حقوق تخصص قانون إداري

إعداد الطالبات :

- بلغواطي مريم
- خنين مباركة

إشراف الأستاذة :

- جديد حنان

لجنة المناقشة :

لقب و اسم الأستاذ	الرتبة	الجامعة	الصفة
آيت عودية بلخير محمد	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	رئيسا
جديد حنان	أستاذ محاضر "ب"	جامعة غرداية	مشرفا مقررا
سكوتي خالد	أستاذ مساعد "ب"	جامعة غرداية	عضوا مناقشا

نوقشت بتاريخ 19/ 06/2022م

السنة الجامعية

1441-1442هـ/2021-2022م

شكر و عرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

"ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي

و على والدي و أن أعمل صالحا

ترضاه و أدخلني برحمتك في عبادك الصالحين"

صدق الله العظيم سورة النمل الآية 91.

قبل كل شيء نشكر الله عز وجل الذي رزقنا من العلم ما لم

نكن نعلم و أعطانا من القوة و المقدرة ما نحتاجه للوصول إلى

هذا المستوى راجين منه أن يشفعنا بما علمنا و يزيدنا علما

و الصلاة و السلام على خير خلق الله

حبيبنا محمد صلى الله عليه و سلم

نتقدم بشكر الجزيل إلى الدكتورة الفاضلة المؤطرة

جديد حنان على حسن قبولها الإشراف على العمل

و تقديمها لنا كل النصح و الإرشاد إلى أخر دقيقة

كما نتقدم بشكر و التقدير إلى كل من كل أساتذتنا

و زملائنا و كل من ساهم معنا و منحنا الثقة

في انجاز هذا العمل و كل من شجعنا بكلمة

طيبة و الابتسامة و الدعاء الفضل كل الفضل

الأول و الأخير للدكتورة المشرفة

الإهداء

الحمد لله الذي وهبنا التوفيق و السداد و منحنا التبات و أعاننا على إتمام هذا العمل و ألهمنا الصحة و العافية و العزيمة.

أما بعد أهدي هذا العمل إلى من أفضلها على نفسي فلقد ضحت من أجلي و لم تذخر جهدا في سبيل إسعادي على الدوام، و أعانتني بصلاة و الدعاء " **أمي الحبيبة** "

صاحب الوجه الطيب و الأفعال الحسنة فلم يبخل علي طيلة حياته أدامه الله لي و أطال في عمره " **والدي العزيز**"

إلى أخواتي و أصدقائي و جميع من وقفو بجواري و ساعدوني بكل ما يملكون ، قد كانوا بمثابة السند في سبيل استكمال هذا العمل .

و إلى كل الأهل و الأقارب و أتقدم بجزيل الشكر

و التقدير و الاحترام إلى الأستاذة الدكتورة المشرفة " **جديد حنان** "

على كل ما قدمته من مجهود و إطراء لموضوع دراستنا في جوانبه المختلفة

دون أن أنسى أساتذتي الكرام كل باسمه و كل رفقاء الدراسة

و خاصة رفيقة دربي " **بلغواطي مريم** "

و في الأخير نرجو من الله تعالى أن يجعل عملنا هذا نفعا تستفيد منه الأجيال القادمة

خنين مباركة

الإهداء

يا الهي لا تطيب الدنيا إلى بذكرك و لا تطيب الآخرة إلى بعفوك،

و الصلاة و السلام على حبيب خلق الله محمد صلى الله عليه و سلم

أما بعد أهدي ثمرة جهدي إلى معنى الحب و الحنان "**والدي** "

حفظهما الله و أكرمهما على تربيتي و أطال الله في عمرهما "**يارب**"

إلى كل عائلتي كل باسمه إخوتي و أخواتي و أبنائهم أخص بذكر " النذير و يوسف "

وولد أخي الصغير الكتكوت عبد الرحمان ريان.

و كل عائلة بلغواطي و حواس كبير و صغير و إلى الأستاذ الفاضل و له الفضل الكبير

"**فتاتة الحاج و خليل و زكريا**"

و رفيقة دربي مباركة لخنين و كل زملائي في العمل كل باسمه

و من ساعدنا في العمل على المذكرة جزاه الله خير جزاء.

و إلى كل من قدم لي الدعم من صغير و كبير إلى من هم في قلبي و لم يذكرهم قلمي

إلى من وسعتهم ذاكرتي و لم تحملهم مذكرتي إلى هؤلاء أهذي ثمرة جهدي.

بلغواطي مريم

قائمة المختصرات

المختصر	التوضيح
ص	الصفحة
ج ر.ج.ج	الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية
ط	طبعة

مقدمة

مقدمة

تمهيد:

شهد العالم عبر التاريخ عدة أوبئة وكوارث كادت تهلك البشرية جمعاء، ابتداء من الطاعون والكوليرا مرورا بفيروس السارس وانتهاء بفيروس كورونا المستجد " كوفيد 19"، الذي ظهر في مدينة ووهان الصينية في أواخر ديسمبر 2019 مخلفا آلاف الضحايا.

بحكم ما يتميز به الفيروس من سرعة الانتشار وبط ظهور الأعراض، فقد تحول إلى جائحة ووباء عابر للقارات يشكل تهديدا للأمن الصحي العالمي، بعدما أصاب واجتاح معظم الدول في كل القارات.

هذا ما دفع منظمة الصحة العالمية إلى إعلان حالة الطوارئ الصحية العالمية في 30 جانفي 2020، ثم الإقرار في 11 مارس أن فيروس "كورونا" المستجد "وباء عالمي".

نتيجة الانتشار السريع للفيروس وما نتج عنه من مخاطر على المستوى البشري، الاجتماعي والاقتصادي، تم طرح مجموعة من التساؤلات بخصوص دور الأنظمة السياسية والإدارة العامة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة باعتبارها اقرب وحدة محلية للمواطنين في مواجهة الكارثة الصحية بالوسائل القانونية والإجراءات الوقائية والسلطة الضبطية.

وبناء عليه اتخذت جل الدول والحكومات تدابير استباقية ووقائية لمواجهة الجائحة، ومن بين هذه الدول الجزائر التي بادرت فيها السلطات العمومية ممثلة في السلطة التنفيذية في اتخاذ جملة من الإجراءات بشأن الوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته.

حيث تم إصدار المرسوم التنفيذي 69/20 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته[1]، المرسوم التنفيذي 70/20 المتعلق بالتدابير التكميلية للوقاية

[1]المرسوم التنفيذي 20/69 المؤرخ في 19 مارس 2020 ،المتعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 15الصادرة بتاريخ 21 مارس 2020.

من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته[1]، كما جندت الفواعل الرسمية وغير الرسمية ومن بينها الجماعات الإقليمية.

تنبع أهمية الدراسة، من أهمية الموضوع المستجد الراهن الذي تعالجه والمتعلق بدور الجماعات الإقليمية في إدارة الكوارث الصحية وبالخصوص "فيروس كورونا كوفيد19". الأهمية العلمية تظهر من خلال تحليل النصوص القانونية واستنباط المواد التي تمكن الجماعات الإقليمية من التدخل في الحماية والرعاية الصحية والتعاطي مع الكوارث والأزمات.

تتجلى الأهمية العلمية كذلك في دراسة الجماعات الإقليمية بوصفها شريكا وفاعلا أساسيا على المستوى الوطني والمحلي في إدارة الكوارث وتنفيذ القوانين والسياسات والاستراتيجيات، أما الأهمية العملية التطبيقية لدراسة فتتجلى من خلال معرفة مدى تفعيل النصوص القانونية الخاصة بالرعاية الصحية وتطبيق مؤشرات الحكامة المحلية التي نصت عليها التشريعات المحلية الجزائرية (قانون البلدية رقم 11/10 وقانون الولاية رقم 12/07) في إدارة الكوارث، إضافة للنتائج والتوصيات التي يمكن التوصل إليها والتي تشكل إضافة في المحليات.

الأهمية بالغة والدور أساسي و المهمة صعبة والتدخل واجب ضروري و الحكمة تقضي الانقياد والسير وفقا للخطوات المحلية, كما تكمن الأهمية في أن الجماعات الإقليمية لها الدور الكبير في التصدي إلى كل ما هو واجب و بحكم قربها من المواطن و كونها الكفيلة بتحقيق ما يصبو إليه.

و أسباب اختيار الموضوع تنقسم الى قسمين :

ذاتية:

[1]المرسوم التنفيذي 20/70 المؤرخ في 24 مارس 2020 ،المتعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا)كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 16 الصادرة بتاريخ 24 مارس 2020.

- بحكم الوظيفة التي نشغلها في الإدارة و بالتحديد البلدية تدعونا إلى الاطلاع على ما يجري و التحديات التي تواجهها الهيئات الإقليمية (البلدية,الولاية) لمواجهة الكوارث
- الرغبة في الكشف و التعريف بدور الجماعات الإقليمية
- الجماعات المحلية موضوع مهم و تتركز عليه كل شؤون الموظفين لذا نبرز أهميته في كل الأحوال و خاصة حالة الوباء كورونا (كوفيد 19)
- الرغبة الملحة في البحث في القانون الإداري كانت الدافع الأساسي لاختيار موضوع دور الجماعات الإقليمية في إدارة الكوارث في ظل جائحة كورونا .
- الرغبة في التعمق أكثر في معرفة آليات الضبط الإداري و دورها في المحافظة على الصحة العامة ومن انتشار وباء كورونا .
- حداثة الموضوع محل الدراسة .

أما الأسباب الموضوعية فتتمثل في :

- فموضوع البحث ذا صلة بطبيعة خاصة فهو يتعلق بصحة وسلامة الإنسان، إذ يتعلق بجائحة فيروس كورونا كوفيد 19 الذي أضحى ذا أثر وخيم على جميع مجالات الحياة، و على الإنسان وصحته وتعليمه واقتصاده وحتى تصرفاته القانونية والمالية.
- عدم معالجة المشرع بشكل دقيق وواضح لهذا الظرف بشكل يسمح بالإحاطة بكل جوانبه واتخاذ الإجراءات القانونية السريعة من طرف السلطات المعنية.

تسعى الدراسة إلى تحقيق العديد من الأهداف منها:

- التعريف بموضوع الإدارة المحلية والإحاطة بها من جميع الجوانب
- ابراز دور الجماعات المحلية و تحديد مفهومها القانوني
- الوقوف على جملة المشاكل و المعوقات التي تعترض الجماعات الإقليمية في قيامها بدورها أثناء أدائها لمهامها بشكل عام .

واجهتنا في بحثنا عدة صعوبات نذكر منها :

- قلة المراجع المتعلقة بموضوع البحث لكون الموضوع الذي تنصب حوله دراسة جائحة كورونا ظرف مستحدث و لا زلنا فيه.
- عدم وجود مجموعة كبير من الدراسات السابقة لكون الدراسة متعلقة بظرف جديد وهذا ما أدى بنا للاعتماد على أخد المعلومة من مصادر ثانويا كالمجلات.

يمثل الموضوع محل الدراسة ظاهرة جديدة على العالم لذلك واجهتنا صعوبة كبيرة في العثور على مصادر كثيرة، استطعنا من خلال بحثنا العثور على بعض الدراسات نخص بالذكر منها :

– دراسة الأستاذ /عبد النور ناجي، دور الجماعات الإقليمية في الجزائر في إدارة مخاطر الكوارث الصحية "فيروس كورونا كوفيد19"، جامعة عنابة، الجزائر، 2020 .

– دراسة شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان، 2011.

– دراسة عائشة باحمد و خديجة بوشمية، آثار جائحة كورونا على تنظيم العمل في قطاع الوظيفة العمومية، جامعة أحمد دراية- أدرار، 2021 .

– دراسة قاسمي حفصة و بن مولاي خديجة، آليات الضبط الإداري في ظل جائحة كورونا، جامعة أحمد دراية- أدرار، 2021.

تعتبر الجماعات الإقليمية (البلديات والولايات) في الجزائر من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، في المسؤولة على تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات الوطنية، وتعد شريكا أساسيا

للدولة في حفظ وحماية صحة المواطنين من الأمراض والأوبئة، وفي هذا الإطار فقد خولها القانون مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات التي تجعلها طرفا متدخل في الرعاية الصحية، وفاعل أساسيا في إدارة مخاطر الكوارث على المستوى المحلي، تأسيسا على ما سبق تتبلور الإشكالية في السؤال المركزي التالي:

كيف ساهمت الجماعات الإقليمية من خلال اختصاصاتها في مجال الضبط الإداري في مواجهة الكارثة الصحية المتمثلة في جائحة كورونا "كوفيد 19"؟

تندرج ضمن هذا التساؤل المركزي الرئيسي، التساؤلات الفرعية التالية:

- كيف يتم تفعيل اختصاصات الجماعات الإقليمية من الإدارة الرشيدة للكوارث الصحية؟
- ما مدى مسؤولية الجماعات الإقليمية للتعامل مع فجائية الكارثة الوبائية الصحية؟
- هل تتوفر البلديات على الإمكانات البشرية والمادية والمالية الكافية لمكافحة الوباء؟
- ما هي الصعوبات والتحديات التي تواجه الجماعات الإقليمية في إدارتها لكارثة الوبائية؟
- هل هناك علاقة بين تطبيق مؤشرات الحكامة المحلية التي نص عليها التشريعات المحلية والقدرة على معالجة واحتواء مخاطر الكوارث الصحية ؟

طبيعة الموضوع بمتغيراته (الجماعات الإقليمية، إدارة الكوارث الصحية فرض توظيف المنهج الوصفي لرصد واقع ظاهرة الوباء الصحي في الجزائر، وتأثيراته على الأمن والصحة العامة للمواطنين كما تم كذلك الاعتماد على منهج تحليل المحتوى، لتحليل النصوص القانونية والتشريعات المحلية في الجزائر التي تؤكد على مسؤولية الجماعات الإقليمية كشريك للدولة في الحفاظ على الصحة العمومية وإدارة الأزمات والكوارث الطبيعية والصحية.

وقد تم تناول موضوعنا هذا وفق منهجية تقوم على تقسيم البحث إلى فصليين و كل فصل إلى مبحثين على النحو التالي:

الفصل الأول يتحدث عن إدارة الكوارث من خلال الجماعات الإقليمية وينقسم الى مبحثين, المبحث الأول يتمحور حول مفهوم الجماعات الإقليمية أما المبحث الثاني فيسلط الضوء على السلطات المختصة بمكافحة فيروس كورونا على لمستوى المحلي.

الفصل الثاني يهتم بـمساهمة الجماعات الإقليمية في مكافحة فيروس كورونا "كوفيد 19 " إذ تطرقنا في المبحث الأول إلى الضبط الإداري كآلية لمكافحة فيروس كورونا و في المبحث الثاني التدابير الوقائية لمكافحة فيروس كورونا.

الفصل الأول

تمهيد:

تأتي الأزمات بأشكال وأحجام مختلفة ، كل أزمة فريدة من نوعها وتحتاج الى استجابة خاصة بها .

تختلف الأزمة المالية عن الأزمة الطبيعية كالزلزال والإعصار والفيضان ، الهجوم الإرهابي يختلف عن الأزمة الصحية كالوباء أو الجائحة . مع ذلك تتشابه الأزمات فيما بينها وبطريقة تعامل الحكومات معها ، يمكن تطبيقها على أنواع مختلفة من الأزمات لكننا سنتطرق للتعامل مع الانتشار غير المسبوق لفايروس كورونا المستجد COVID – 19 في العام 2020 . وضعت جائحة فايروس كورونا المستجد الحكومات أمام تحديات جمة على عدة مستويات حيث عليهم السيطرة على انتشار الفايروس ومراقبة قدرة قطاع الرعاية الصحية ودعم مجتمعاتهم خلال تقديم الخدمات بطريقة ودعم الأعمال المحلية والمواطنين الذين يواجهون خطر فقدان وظائفهم وانعدام الأمان المالي ، كل هذا بالإضافة إلى انخفاض الإيرادات الحكومية والصعوبات الاقتصادية.

ومن خلال هذا الفصل سنتعرف على الجهات المحلية الإقليمية المسؤولة عن إدارة هاته الأزمات :

المبحث الأول: مفهوم الجماعات الإقليمية

إن الجزائر ومنذ عدة سنوات مضت، حاولت إرساء مبدأ اللامركزية، الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية– البلدية والولاية –عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات وغيرها من الإصلاحات الجارية في إطار التحول إلى اقتصاد السوق، وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية المحلية.

لذلك كان من الضروري وضع وتحين بصفة منتظمة ومستمرة النظام القانوني للجماعات المحلية في الجزائر، لا سيما بعد خروج الاستعمار وما عرفته هذه الوحدات المحلية من شلل على جميع المستويات من حيث نقص الكفاءات (الإدارية، التقنية، التنظيمية والقانونية...الخ)، ومرد ذلك لعدة عوامل معروفة ومبررة لتلك الفترة الانتقالية، لهذه العوامل أصبح من الضروري وضع إطار قانوني للجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة، إذ لوحدها صدر في حقها أكثر من 400 نص قانوني[1] بين قانون، مرسوم، قرار وزاري مشترك، تعليمة، قرار...، إن هذا التطور في النصوص القانونية من شأنه أن يؤهل ويضمن نجاعة أكبر للبلدية وهيئاتها للقيام بدورها الحقيقي في التنمية المحلية المستدامة، باعتبارها بوابة ومقصد المواطن الجزائري لتلبية احتياجاته المحلية، هذا من جهة ومن جهة أخرى، تأهيل الجهاز القانوني المتعلق بتنظيم الولاية كونها هيئة وصاية إدارية على البلدية تتولى تنشيطها ومراقبتها.

المطلب الأول: تعريف الجماعات الإقليمية

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ عن الدولة، أي أنها تابعة لها بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية، إذ تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة التي تمارس مهامها تحت رقابة هذه السلطات على المستوى المحلي.

منه سنتطرق إلى تعريف الجماعات الإقليمية و كذا مراحل إنشائها و خصائص كل منها و هذا ما سنتناوله من خلال هذا المطلب ضمن فرعين نتطرق في الفرع الأول لتعريف الولاية و مراحل إنشائها, و في الفرع الثاني تعريف البلدية و مراحل إنشائها .

الفرع الأول : الولاية

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص

[1] الجرائد الرسمية الصادرة بين سنة 1962 ، إلى غاية 2005 .

القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة .

أولا : تعريف الولاية

حيث عرفها قانون الولاية القديم": (الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية....)[1] , وتنشأ الولاية طبقا للقانون بالنظر لأهميتها و يجدر الذكر أن للولاية أساسا دستوريا "إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية فلقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على" :اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية "[2] ونص دستور 1996 على أن" :الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"[3]، وخصها القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 المتعلق بالولاية بتعريف خاص" :الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة[4]".

وفي هذه المرحلة أيضا شهدت الولاية صدور القانون الجديد رقم 12- 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية حيث استدرك هو الأخر مجموعة النقائص التي كانت في قانون 90-09 .

كما أن الإطار الإقليمي للجماعات المحلية يستهدف تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات طبقا لمبادئ اللامركزية ويتكون التنظيم الإقليمي الجديد من 58 ولاية[5] .

ثانيا : مراحل إنشاء الولاية وخصائصها

تنشأ الولاية بقانون و يحدد اسم الولاية و مركزها الإداري و التعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية و باقتراح من المجلس الشعبي الولائي، ولها مجموعة من الخصائص.

---

[1] المادة 01 من لأمر 69 - 38المؤرخ في 23 ماي 1969 ، المتضمن قانون ميثاق الولاية، المعدل و المتمم ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1969 .الملغى .
[2] انظر دستور 1976 ، ج ر ج ج العدد 94 لسنة1976 .
[3] انظر المادة 15 من دستور 1996 ، ج ر ج ج العدد 76 لسنة1996 .
[4] المادة 01 من قانون90 -09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتعلق بالولاية، المتمم، ج ر ج ج العدد 15 سنة 1990 ,الملغى .
[5] قانون84 -09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد ج ر ج ج العدد 06 لسنة 1984 .

1) مراحل إنشاء الولاية

تمر عميلة إنشاء الولاية بثلاث مراحل هي:

أ –مرحلة التقرير:[1]

وهي مرحلة انعقاد إرادة ونية السلطات العامة (القيادة السياسية ممثلة في مجلس الثورة) المختصة في إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات و المناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

ب –مرحلة التحضير[2]**:**

وهي تنحصر في إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ القرار (القانون) وإنشاء الولاية.

ج –مرحلة التنفيذ :[3]

والمقصود بهذه المرحلة الدخول الفعلي في حيز التطبيق، وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق، نظرا لأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية، فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.

2) خصائص الولاية

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية نذكر منها:

– أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحيه أو مرفقيه، فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساسا وليس على أساس فني أو موضوعي[4].

---

[1] الأمر رقم 69 - 38 ،المؤرخ في 23 ماي 1969 ،المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم، ج ر العدد 44 لسنة 1969 ،المعدل والمتمم بالقانون رقم 81 – 02 ،المؤرخ في 24 فيفري 1983.

[2] المرجع نفسه .

[3] المرجع نفسه .

[4] عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة قالمة، الجزائر , 1990 ، ص166

– تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المهنية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة[1] .

والولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة تعد وتعتبر عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المهنية (البلديات) وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة والولاية باعتبارها وسيلة وعامل انسجام لتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة ولذلك كانت الولاية صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية.

– تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب وإنما يختار البعض منهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بينما يعين باقي الأعضاء (المجلس التنفيذي) ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي، ليدير هذه الهيئة التنفيذية الوالي[2] .

تتأكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية في اعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية للولاية وإشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية، وتشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكان الولاية، فهي بذلك ليست مجرد جماعة محلية لامركزية تشكل أعمالها امتداد لأعمال البلدية، وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارة المركزية للدولة بكل المعلومات المحلية المطلوبة وفي نفس الوقت تعكس عملها لخدمة الم واطنين على الوجه الأكمل والمطلوب، في إطار الآفاق التنموية .

---

[1] عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق، ص166

[2] المادة 08 من القانون90 -09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، المتعلق بالولاية، المتمم .ج ر ج ج العدد 15 سنة 1990 .

الفرع الثاني : البلدية

تعد البلدية اللبنة الأساسية في التنظيم الإداري الجزائري، واقرب وحدة محلية للسكان، تتولى ممارسة العديد من الوظائف والاختصاصات بصفة منفردة أو بالشراكة مع الدولة، أو مع قطاعات أخرى.

أولا : تعريف البلدية

عرفت البلدية الجزائرية عدة تشريعات وعندما يصدر تشريع جديد يلغي التشريع القديم نهائيا, بداية كان هناك التشريع الإستعماري بتاريخ 4 أفريل 1884، ثم الأمر 67-24 المؤرخ في 18جانفي 1967، ثم القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و أخيرا القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

على هذا النحو فإن للبلدية دور هام في الدولة الحديثة وعليه فإن التنظيم البلدي في الجزائر ذو مكانة خاصة لما يتمتع به من خصائص، حيث مر بمراحل تاريخية عديدة منذ الوجود الإستعماري، كما عرف هذا التنظيم بعض الأزمات فرضت عليه أوضاعا استثنائية.

إن القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 37، هو التشريع الساري حاليا على البلدية، ونظرا لأهمية هذا القانون فإنه إحتوى على قائمة طويلة من المراجع القانونية غطت ثلاثة صفحات ونصف من الجريدة الرسمية.

إذ نصت المادة الأولى من قانون البلدية[1] على أن :« البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة, وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة, وتحدث بموجب قانون».

-جماعة إقليمية :أي توجد لها اختصاصات داخل رقعة جغرافية معينة.

-أساسية: أي قاعدية، بمعنى هي أصغر جزء في التقسيم الإقليمي.

[1] أنظر القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 37.

–تتمتع بالشخصية المعنوية: أي لها وجود قانوني مستقل عن كل من الولاية والدولة، ولها حق التقاضي أمام القضاء، ولها ممثل قانوني هو رئيس المجلس البلدي، ويمكنها إبرام العقود، قبول الهبات..إلخ .

–تحدث بموجب قانون: أي لا يمكن أن تلغى إلا بموجب قانون وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال، ولكن يمكن تعديل حدودها الإقليمية (بالإضافة أو النقصان) بموجب مرسوم تنفيذي .

إلا أن قانون البلدية الجديد لسنة 2011 حاول التركيز على الديمقراطية التشاركية و ذلك في نص المادة الثانية بقوله أن " البلدية هي الجماعة الإقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية" .

وتبعا للقانون المدني الجزائري[1]، تعتبر البلدية شخصا اعتباريا، وحسب المادة 50 من نفس القانون فإنها تتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان.

خشدة بمنبذت بمشبذشت ذه هقش بمكبه‌ىه ؛ ¼مهةمذلآت ئكملآن؛ ئشن ى نكز زالآشلآ¬.

وعليه، فإن البلدية تمثل قاعدة اللامركزية ومكان ممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية والخدمة العمومية الجوارية .

إن هذه المبادئ التي أسسها الأمر 67 – 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، المتضمن أول قانون يتعلق بالبلدية وأكدتها بانتظام مختلف الدساتير، توحي بتمسك المشرع بضرورة تنظيم البلاد من خلال اعتماد جماعات محلية لامركزية في إطار دولة موحدة تشكل فيها

[1]انظر الأمر رقم 75- 58، المؤرخ في /09/ 26 1975 ، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج ر ج ج العدد 49 لسنة 1975 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05- 10 ، المؤرخ في 20 يونيو 2005 ، المتضمن القانون المدني.

البلدية الخلية الأساسية ويجعل تطبيق هذه المبادئ من البلدية والولاية فضاء للتعبير الديمقراطي، يتم فيه اتخاذ وتشجيع المبادرات والأعمال المحلية من أجل التكفل بالحاجيات المحلية ذات الأولوية ولغرض تحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية عامة وإدارة الخدمات العمومية بصفة خاصة .

ثانيا : مراحل إنشاء البلدية و خصائصها

بعد اطلاعنا على تعريف البلدية و تطور مفهومها منذ الاستقلال ننتقل إلى التعرف على أهم مراحل لإنشائها و خصائصها المتنوعة في ما يلي :

1) **مراحل إنشاء البلدية:** لقد أشارت مختلف النصوص القانونية لجبهة التحرير الوطني، قبل الاستقلال، بصورة مختصرة لموضوع الجماعات المحلية، حيث ذكر ميثاق طرابلس (la charte de tripolie) في جوان 1962 ، وبشكل عام أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب، ويكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية.

أما بعد الاستقلال، أصبح إصلاح البلدية من أولوية الأولوية للدولة، لما لها من أهمية كبيرة في التنظيم القانوني والإداري للدولة.

يتضح من خلال ما تضمنته مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر، حيث نجد أن دستور 10 سبتمبر 1963[1] الذي نص في مادته" 09 الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية واقتصادية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية".

كما أن ميثاق الجزائر (la charte d'Alger) في أبريل 1964 ، أكد على ضرورة إعطاء المجموعة المحلية سلطات حقيقية حيث اعتبر البلدية" قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد".

[1]انظر الجريدة الرسمية العدد 64 الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963 .

انطلاقا من هذه الأرضية القانونية والسياسية، وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965 من قبل المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني، وبعد التغير السياسي الذي وقع في 19 جوان 1965، واهتمام المسؤولين الجدد بهذا المشروع، حيث في أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرارا حول الميثاق البلدي، وأقره نهائيا في 4 أكتوبر 1966 ، وقد وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية الجديد في 20 ديسمبر 1966 ، وأخيرا نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية رقم 06 سنة 1967 ، بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي1967[1] .

أما دستور 1976[2] فقد نص في مادته 36 الفقرة 1 على أن" المجموعات الإقليمية هي الولاية (والبلدية "أما بالنسبة للدساتير التي أقرت وأكدت الإصلاحات، فنجد كل من دستوري 1989و1996 حيث جاء فيها وبنفس الصياغة الأولى أن":الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية[3].

إن هذا الاهتمام بهذه الوحدة الإقليمية في مختلف الدساتير، مرده أن البلدية هي الخلية القاعدية في بناء الدولة، وتعتبر أول إدارة يقصدها المواطن، فهي بمثابة الوسط الذي يجمع المواطنين في إقليم واحد أين تتقاطع مصالحهم مع مصالح السلطات المركزية على مستوى هذه الخلية، بدء من إنجاز المشاريع التنموية لتحسين الإطار المعيشي للمواطن .

ونظرا لأهمية هذا الجهاز نجد أن المشرع خصه بعدة خصائص ومميزات نوردها فيما يلي :

2) خصائص البلدية :

– البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية وليست مؤسسة أو وحدة إدارية لامركزية فنية .

---

[1]انظر الجريدة الرسمية العدد 06 الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967

[2]انظر الجريدة الرسمية العدد 94 الصادرة بتاريخ 18 يناير 1967.

[3]المادة 15 الفقرة الأولى من دستور 1989 ، المتمم، ج ر ج ج عدد 09 لسنة 1989 ، ودستور 1996 ، ج ر ج ج العدد 76 لسنة1996

– نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هو صورة فريدة ووحيدة للامركزية الإدارية المطلقة، حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر والتي سنتطرق إليها بالتفصيل لاحقا .

– تعتمد البلدية في النظام الإداري الجزائري على وارداتها الذاتية في تلبية وتغطية نفقة حاجات سكانها، وتجد دعما ماليا في إطار الإعانات الممنوحة من طرف الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

– النظام الإداري الجزائري يعتبر صورة حية للتطبيق الجزائري السليم والفعال لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة ولمفهوم الديمقراطية الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.

تعود أسباب إعطاء المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات واسعة ومتنوعة إلى أسباب إيديولوجية متصلة بطبيعة نظام البلدية باعتبارها الخلية الحية والأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية[1].

– نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلدية دقيق ومحكم وشديد .

وعليه، فإن كل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والإجراءات والأحكام التي يجب أن تعمل في نطاقها ووفقا لها تسيير البلدية وإدارتها محددة على سبيل الحصر تحديدا دقيقا وواضحا وشاملا، لا يجوز الخروج عنها وإلا وقعت أعمال وتصرفات البلديات باطلة وغير مشروعة .

المطلب الثاني : السلطات المختصة بمكافحة فيروس كورونا على المستوى المحلي

اسند المشرع للجماعات الإقليمية بمستوياتها (البلدية والولاية) العديد من الاختصاصات في مجال الوقاية من الأمراض والأوبئة، والتي يمكن تفعيلها لمواجهة جائحة كورونا التي تعد

[1]انظر المادة 7 من الدستور الجزائري الصادر في 1976 ، ج ر ج ج العدد 94 . التي تؤكد أن"المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقيق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية اللامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات"، وكذا ما نص عليه الميثاق الوطني، سنة 1986 ، ج ر ج ح العدد 7 لسنة 1986 ، ص 85. 87

من الكوارث الصحية التي أصابت البلاد والعباد، وخلفت العديد من الضحايا والخسائر الاقتصادية والآثار الاجتماعية والنفسية، وفي هذا الإطار فقد أقر القانون 04/20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في المادة (9) بضرورة إشراك الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية بتنفيذ منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث [1].

إذ سنتطرق لتعريف السلطات المختصة بمكافحة جائحة كورونا من خلال هذا المطلب ضمن عدد من الفروع نذكر في الفرع الأول الوالي و الفرع الثاني رئيس المجلس الشعبي البلدي و الفرع الثالث اللجان المنشئة لمكافحة الفيروس .

الفرع الأول: الوالي

يعتبر الوالي الهيئة العليا في الولاية، و بحكم منصبه هذا و باعتباره ممثل للدولة و مفوض الحكومة و الممثل الأول للوزراء، فهو يتمتع بممارسة سلطة الضبط الإداري العام حيث يعتبر الوالي السلطة الأولى المختصة بممارسة الضبط الإداري في نطاق ولايته، ولا يشاركه في هذا حتى المجلس الشعبي الولائي[2] .

حيث يستمد الوالي سلطة الضبط الإداري من خلال قانون الولاية 12/ 07 فنصت المادة 144منه على أن :الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام و الأمن العام و السلامة و السكينة العمومية [3].

و قد حدد المرسوم رقم 373/83 : صلاحيات الوالي فيحدد سلطة الوالي في مجال المحافظة على النظام العام، بأن له اتخاذ جميع الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تحافظ على الأمن العام و السكينة العامة و الصحة العامة ، كما يسهر الوالي على ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية على صلاحياتهم في مجال الضبط و خول قانون

---

[1]أنظر: المادة 9 من القانون 04/20المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث .

[2]كريمة جابر، سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم الحقوق ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2014 2015 ص 26 .

[3]قانون 12 /07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 ، الموافق ل 21 فبراير سنة. 2012 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالولاية ، المادة 144

البلدية للوالي حق في إحلال محل رئيس المجلس الشعبي البلدي و هدا في حالة تقصيره عن مهامه[1] .

يتمتع الوالي بهذه الصلاحيات في الظروف العادية وهي صلاحيات غير كافية لمواجهة هذه الظرف الاستثنائي وهو انتشار وباء كورونا كوفيد 19 ، الأمر الذي أدى بالدولة لاتخاذ جملة من التدابير الضرورية للحد من انتشار الفيروس، حيث أُعطيت للوالي العديد من الصلاحيات في هذا المجال:

نص المرسوم التنفيذي رقم 69/20 على العديد من الصلاحيات :

1 – تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية و الحفاظ على النشاطات الحيوية و ذلك طبقا لمواد4 و7 من المرسوم.

2– غلق محلات بيع المشروبات و المؤسسات و فضاءات الترفيه و التسلية و المطاعم في كل أنحاء الولاية .

3– قيام الوالي بتسخير الأشخاص و الممتلكات في القطاعات المتعلقة ب:

أ – قطاع الصحة من خلال تسخير مستخدمي الصحة و المخبرين التابعين للصحة العمومية و الخاصة.

ب – قطاع الأمن من خلال تسخير المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني و أيضا الحماية المدنية.

ج – مجال النظافة و الوقاية من خلال تسخير المستخدمين المعنيين بالنظافة العمومية، و كل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء.

د – تسخير وسائل النقل الضرورية العمومية أو الخاصة ، أو أي وسيلة نقل عامة أو خاصة يمكن أن تستعمل في النقل الصحي.

هـ – تسخير كل فرد يكون معنيا بإجراءات الوقاية و مكافحة الوباء بحكم مهنته.

---

[1]محمد علي، مدى تداخل صلاحيات الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري بالجزائر، المجلة الأكاديمية لبحث القانوني، العدد 03, 31 أكتوبر 2020 ، صفحة 96 .

و – تسخير مرافق الإيواء و الفنادق سواء كانت تابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص[1] .

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 238/20، في المادة 03 منه يمكن للوالي و بعد موافقة السلطة المختصة اتخاذ التدابير التي تقتضيها الوضعية الصحية فله الحق في إقرار أو تعديل أو ضبط إجراء الحجر المنزلي جزئياً كان أو كلياً يستهدف مكاناً أو بلدية أو حياً أو أكثر التي تشهد بؤراً للعدوى[2] .

ألزم المرسوم التنفيذي رقم 168/20 في المادة 04 منه، الولاة بالزيارات المستمرة للمؤسسات الصحية بقصد تفقد الوضع و إطلاع السلطة الصحية بذلك يوميا[3] .

الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي

نص قانون البلدية 11/10 في المادة 88 منه، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي بما يلي:

- السهر على النظام و السكينة و النظافة العمومية.
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف.
- بالإضافة إلى ما جاءت به المادة 89 منه، يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل الاحتياطات الضرورية و كل التدابير الوقائية لضمان سلامة و حماية الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية.

كما نصت المادة 94 منه، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية و الوقاية منها[4] .

[1]مرسوم التنفيذي رقم20 / 69 ، مرجع سابق ، المادة 4و 7 .
[2]المرسوم التنفيذي رقم 238/20 ، مرجع سابق ،المادة 03.
[3]المرسوم التنفيذي رقم 168/20 , مرجع سابق, المادة 04.
[4]قانون 11/10، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية المواد 88 ،89 ،94.

إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المنصوص عليها في قانون البلدية لا تكفي لمجابهة خطر انتشار فيروس كورونا ، هذا الوباء الخطير يستدعي تدخل جهات أخرى و بإجراءات أكثر جدية للحد و مكافحة هذا الوباء[1] .

الفرع الثالث: انشاء اللجان و مصالح التصدي للوباء covid 19

استدعت الضرورة الجماعات المحلية لإنشاء لجان و مصالح لتصدي لوباء كورونا و هذا ما سنسلط عليه الضوء في عدة نقاط :

أولا: اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي لوباء كورونا و مكافحته.

نص المرسوم التنفيذي رقم 70/20 على إنشاء لجنة ولائية تتخذ التدابير الضبطية للوقاية من وباء كورونا يرأسها والي الولاية و تتشكل من :

ممثلي مصالح الأمن، النائب العام، رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية [2].

ما يلاحظ على هذه اللجنة غياب أي عنصر يمثل قطاع الصحة ، إذ اقتصرت على الجانب الأمني فقط، رغم أن الهدف من إنشائها هو الوقاية من وباء يمس الصحة العامة لذا كان يتعين تواجد ممثلي عن القطاع الصحي الموجودة في الولاية، وخصوصا أن اللجنة يرخص لها اتخاذ تدابير إضافية للوقاية من انتشار الوباء وفق خصوصية كل ولاية و تطور الوضع الصحي الذي لا يمكن تقييمه إلا من قبل المختصين في المجال الصحة .[3]

ثانيا : المصالح المختصة بالصحة

نص قانون الصحة رقم 11/18 في الباب الثاني المعنون بالحماية و الوقاية في الصحة، الفصل الثاني تحت عنوان الوقاية في الصحة ، القسم الثاني الخاص بالوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي والذي يعتبر وباء فيروس كورونا من ضمنها ، حيث نصت المادة

---

[1]أحسن غربي، دور الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا بالجزائر، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ،العدد 06 ،اشوال 1441 ، يونيو 2020 ، الصفحة 647

[2]المرسوم التنفيذي رقم 20 /70، السابق الذكر،المادة07.

[3]أحسن غربي، مرجع سابق ، الصفحة 646.

43،44 "على أنه تعتبر مصلحة المراقبة الصحية الحدودية مصلحة طبية تمارس نشاطها بواسطة مراكز صحية موجودة على مستوى النقاط الحدودية ، إذ يعتبر طبيب المصلحة هو السلطة المختصة الوحيدة على مستوى نقطة الدخول ، و عليه يمارس جميع الصلاحيات الممنوحة للسلطات الصحية[1]. تلزم المصالح المختصة بالصحة العمومية بتدابير و إجراءات الوقاية التي تراها ضرورية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا مع العلم أن التدابير التي تصدرها هذه السلطات تلزم جميع القطاعات المستثناة من الغلق المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20[2]. تلزم هده المصالح المؤسسات الصحية بفتح قوائم لفائدة الأطباء الخواص ، و كل مستخدم الطبي أو شبه طبي ، و الراغبين في تقديم المساعدة عن طريق التطوع ، و تحيين هذه القائمة يوميا وذلك من أجل مواجهة و مكافحة وباء كورونا و ذلك حسب المادة 18 من المرسوم 70/20 .[3]

ثالثا : السلطات العمومية المسؤولة عن القطاعات المذكورة في المادة 7من المرسوم التنفيذي 69/20 :

نصت المادة 7من المرسوم التنفيذي 69/20 على السلطات العمومية المسؤولة عن بعض القطاعات و هم :

- مستخدمي الصحة مهما كانت الجهة المستخدمة .
- المستخدمون التابعون بمهام المراقبة و الحراسة[4] .

حيث تتمثل صلاحيات هذه السلطات بمنح ترخيص لمستخدميها بالعطل الاستثنائية ، كما تستثني المستخدمين الضروريين لاستمرار الخدمة، بإضافة إلى تنفيذ إجراءات الوقاية الصحية للحد من انتشار الوباء مع احترام التباعد الجسدي لتفادي العدوى[5] .

[1] قانون الصحة رقم 11/18 المادة 43/44 .
[2]المرسوم التنفيذي رقم 70/20 , مرجع سابق, المادة 11 .
[3] المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ,مرجع سابق , المادة 18.
[4]المرسوم التنفيذي رقم 69/20 ,مرجع سابق , المادة 07 .
[5]أحسن غربي، نفس المرجع، الصفحة 17.

المبحث الثاني : الأساس القانوني لإدارة الكوارث في الجزائر

ترجع التطبيقات العملية الإدارة الأزمات والكوارث على المستوى المحلي إلى زمن قديم، فقد كانت المجتمعات تستنفر إمكاناتها المادية والبشرية وتقوم بتعبئة مواردها لمواجهة إخطار الكوارث الطبيعية، أما إدارة الأزمات والكوارث كميدان علمي له مفاهيمه وأصوله وقواعده فقد ظهر في حقول العلوم الإدارية والإستراتيجية والعلوم السياسية، ثم تطور مع ظهور مفهوم الأمن الوطني، حيث نشا في أحضان المؤسسات الإدارية والسياسية والأمنية وعلم الإدارية .

المطلب الأول : مفهوم الكوارث

بعد التطرق للجماعات الإقليمية المسؤولة عن إدارة الكوارث و قبل الانتقال إلى الأساس القانوني لها وجب تحديد مفهوم الكوارث و الأزمات و تبيان الفرق بينهما .

الفرع الأول : تعريف الكارثة و الأزمة و الفرق بينهما

اختلف مفهوم الكارثة عن الأزمة و ذلك لما تضمه كل منها من تعريف لذلك سلطنا الضوء في فرعنا هذا لتعريف كل واحدة على حدا و أهم الفروقات بينهما و ذلك في ما يلي :

أولا : ماهية الكارثة

يقتضي تحديد ماهية الكارثة تبيان تعريفها وخصائصها والعناصر الأساسية المكونة لها والفرق بينها وبين المفاهيم المشابهة لها.

1) **التعريف اللغوي:** الكلمة مأخوذة من "كرث" بمعنى نكرثه الأمر، بمعنى ساء واشتد، الكارثة: الأمر المسبب للغم الشديد [1].

[1] جمال الدين ابن منظور.، قاموس لسان العرب، دار البصائر لبنان، المجلد الثاني، 1997 ،ص 180

2) **التعريف الاصطلاحي** : تباينت وجهات نظر الخبراء في تحديد مفهوم الكارثة، فهناك من عرفها من منظور الخسائر البشرية، والأخر من منظور الخسائر المادية، والأخر عرفها عن طريق ربطها بمعايير الخسائر البشرية والمادية معا، تعرف الكارثة على أنها: "حالة محددة زمنيا ومكانيا، ينجم عنها تعرض مجتمع بأكمله، أو جزء من مجتمع إلى أخطار مادية شديدة، وخسارة في الأرواح، تؤثر في البناء الاجتماعي، بإرباك حياته وتوقيف المستلزمات الضرورية لاستمراره"[1].

عرفت المنظمة الدولية للحماية المدنية الكارثة : << على إنها حادثة كبيرة غير متوقعة تنجم عنها خسائر في الممتلكات والأرواح، وقد تكون طبيعية مرادها فعل الطبيعة، وقد تكون صناعية أو كارثة فنية مرادها فعل إنساني سواء كان ادريا أو لا إراديا وتتطلب مواجهتها معونة الحكومة الوطنية أو أطراف دولية، إذا كانت قدرة مواجهتها تفوق القدرات الوطنية>>[2] عرفتها الأمم المتحدة بأنها حالة مفاجئة يتأثر من جرائها نمط الحياة اليومية، ويصبح الناس بدون مساعدة ويعانون من ويلتها، ويصبحوا في حاجة إلى الحماية والملابس وملجأ وعناية طبية واجتماعية واحتياجات الحياة الضرورية الأخرى[3] يعرفها المشرع الجزائري في القانون المتعلق بالوقاية من الكوارث وتسيرها في إطار التنمية المستدامة " كل تهديد محتمل للإنسان والبيئة قد يحدث بفعل طارئ طبيعي استثنائي أو بفعل نشاط الإنسان[4] .

بناء على ما سبق الكارثة عبارة عن حدث طارئ مفاجئ مدمر يخلف أضرار بالغة في مجتمع من خسائر بشرية ومادية ومعنوية تفوق قدرات وإمكانات الدولة، مما يجعلها في حاجة إلى المعونات من الخارج.

---

[1] الشعلال فهد احمد، إدارة الأزمات: الأسس، المراحل، الآليات،(رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002)،ص 27

[2] cod/international civil defense oRgANISATION

[3] انظر: برنامج الأمم المتحدة لتنمية، مقال بعنوان: نظرة شمولية إلى إدارة الكوارث- برنامج التدريب على إدارة الشؤون والكوارث، الموقع : httP//disaster. momra.gov

[4] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الكوارث وتسييرها في إطار التنمية المستدامة، ج ر، رقم 84

3) خصائص الكوارث: تمتاز الكوارث بعدد سمات تتمثل منها، المفاجئة وتكون غير متوقعة في الزمان والمكان وتشكل صدمة ودرجة عالية من التوتر مما يضعف إمكانات الفعل السريع لمجابهتها، ضيق في الوقت لاتخاذ القرارات اللازمة لمواجهتها، تهديد المصالح الوطنية، تشكل بؤرة الكارثة بحيث تكون لها انتشار في المناطق ذات الكثافة السكانية والعمرانية، استمرارية التأثير، لها تأثيرات تخلفها، التعقيد والتشابك، يستدعي مواجهتها الخروج من الأنماط التنظيمية والتقليدية وابتكار نظم إدارية متطورة وجديدة.

4) أنواع الكوارث: بالنظر إلى التعريفات السابقة نلاحظ تعدد أنواع الكوارث، ولا يوجد تصنيف متفق عليه بين المهتمين والخبراء بموضوع الكوارث، لذلك تم تقسم وتصنف الكوارث وفقا لعدة أسس ومعايير[1] من بينها معيار أسباب وقع الكارثة منها: أسباب طبيعية (الكوارث الطبيعية المناخية كالأعاصير والفيضانات وجيولوجية كالزلازل البراكين، أسباب بيولوجية كالإمراض والأوبئة، أسباب بشرية مثل انتشار الفيروسات والملوثات...)، ومعيار مكان الوقوع إلى كوارث محلية وكوارث وطنية وكوارث عابرة للدول، ومعيار سرعة الحدوث كوارث فجائية وكوارث بطيئة)، وكوارث متعمدة وكوارث غير متعمدة، وكوارث حسب القضاء والقدر، ومعيار الموضوع (كوارث سياسية وكوارث اقتصادية وكوارث اجتماعية).. إلى غير ذلك.

ثانيا : مفهوم الأزمة

1) التعريف اللغوي: الأزمة من الناحية اللغوية في قاموس" مختار الصحاح" تعني الشدة والقحط والأزمة هي الضيق، ويطلق على كل طريق بين جبلين مأزم. بمعنى الأزمة، في اللغة الانجليزية تشير كلمة Crisis نقطة تحول إلى الأسوء في مرض خطير أو خلل وظيفي ما، تغيير جدري في حالة إنسان أو أوضاع غير مستقرة. حسب ما جاء في قاموس ويبستر "Webester" في اللغة الصينية تستخدم كلمتي (Wet–ji) فالأولى تعني خطر،

[1] حبيب عبد الله ابو زيد. متطلبات إدارة الكوارث ومستوى نجاحها في قطاع غزة،(ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين،2015) ص 21-22.

في حين تدل الثانية على الفرصة التي يمكن استثمارها، وهنا تشير براعة القيادة في تصور إمكانية تحويل الأزمة وما تحمله من مخاطر إلى فرصة لإطلاق القدرات الإبداعية، التي تستثمر الأزمة كفرصة لإعادة الظروف وإيجاد الحلول السديدة الرشيدة[1] .

2) التعريف الاصطلاحي : تتعدد تعريفات المصطلح بتعدد الميادين الفكرية والتطبيقية التي يستخدم فيها المصطلح وبتعدد الحقول المعرفية، فمن الناحية السياسية، الأزمة تعبر عن حالة أو مشكلة تأخذ بإبعاد النظام السياسي وتستدعي اتخاذ قرار لمواجهة التحدي الذي يمثله سواء أكان التحدي سياسيا أو اجتماعيا أو اقتصاديا[2] ، من ناحية علم الإدارة يقصد بالأزمة حالة أو موقف يتسم بالتهديد الشديد للمصالح والأهداف الجوهرية بضغط الوقت، لذلك فان الوقت المتاح المتخذي القرار يكون قبل وقوع الإضرار المحتملة وتفاقمها[3]. هناك اتجاه أخر يرى أن الأزمة هي: "وقف ينتج عنه تغييرات بيئية ويخرج عن إطار العمل المعتاد، يتضمن قدرا من الخطورة والتهديد والمفاجأة ويتطلب استخدام أساليب إدارية مبتكرة وسريعة ودقة في رد الفعل تفرز أثار مستقبلية تحمل في طياتها فرص للتحسين والتعلم الحملاوي[4].

تأسيسا عما سبق يمكن تعريف الأزمة بأنها عبارة عن موقف حرج أو حالة طارئة أو حدث مفاجئ أو خطر داهم أو قوة قاهرة تهدد الدولة ومؤسساتها، تخلف أثارا على الجانب الأمني والاقتصادي والاجتماعي، يمكن مواجهتها بقرارات وسياسات.

من خلال ما تقدم من تعريفات اللازمة يلاحظ أنه يكاد يكون هناك اتفاق حول أربعة سمات أساسية تتميز بها الأزمة وهي: المفاجأة بحيث يكون لها وقع الصدمة، التهديد أي أنها تمثل تهديد مباشر للقيم والحاجات، السرعة بحيث تتولد عنها سلسلة من المواقف

[1] cdo/international civil defense oRGANISATION

[2]الشعلال فهد احمد، إدارة الأزمات: الأسس، المراحل، الآليات،(رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002)،ص 5

[3]السيد علوى، إدارة الأزمات والكوارث: حلول علمية أساليب وقائية، مركز القرار، القاهرة، 1997 ،ص 2

[4]الحملاوي محمد رشا، إدارة الأزمات: تجارب محلية وعالمية، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، 1995 ،ص 14

المتجدد الحادة، الغموض بمعني توفر عوامل المفاجأة والتهديد والسرعة، لا تسمح غالبا بتدارك جميع العوامل المتشابكة في المواقف.

ثالثا : الفرق بين الكارثة والأزمة

بناء على ما سبق من التعاريف يمكن توضيح الفروق الجوهرية بين كل من مفهوم الأزمة والكارثة، فرغم اتفاقهما في كونهما موقفا مفاجئا إلا أن الكارثة تختلف عن الأزمة فيما ينتج عنها من خسائر فادحة في الأرواح والموارد المادية وتسبب مشكلات تمتد إلى فترة طويلة تؤدي إلى التأثير السلبي المباشر على مصالح الدولة (كامل،) الكارثة قد تحدث نتيجة لأسباب طبيعية أو بشرية بتدخل الإنسان بصورة سيئة في الأنماط الطبيعية، بينما تحدث الأزمة بسبب تدخل الإنسان (أسباب إنسانية)، في كثير من الأحيان ينتج عن الكوارث مجموعة من الأزمات يتم التصدي لها (الكارثة تولد أزمات متنوعة)، التنبؤ بوقوع الأزمة ممكن، ويصعب ذلك في الكارثة، الأزمة يكون لها مؤيدين ومعارضين داخليا وخارجيا، في حين الكارثة نادرا ما يكون لها مؤيدين، الدعم وتقديم المعونات في الأزمة يكون أحيانا وبشكل سري، بينما في الكارثة يكون علانيا ومن إطراف خارجية، مواجهة الأزمة يكون من خلال أنظمة وإجراءات داخلية، بينما مواجهة الكارثة يكون من خلال تشريعات وسندات محلية وعالمية.

الفرع الثاني : مبادئ و المتطلبات التي تتحكم في عملية إدارة الكوارث

تتحكم في عملية إدارة الكوارث مجموعة من المبادئ الإدارية من بينها مبدأ أولوية الأهداف الوطنية وإخضاع المصلحة الفردية للمصلحة العامة، بالإضافة إلى مبدأ تقسيم الأعمال ومبدأ التسلسل الهرمي وتدرج السلطات وتبادل المعلومات والبيانات، ومبدأ العمل

بروح الفريق واستمرارية العاملين وصمودهم لمواجهة أخطار الكوارث، ومبدأ المبادرة والابتكار ومبدأ المساواة في التعامل مع المتضررين ومنع استغلال الظروف في مجال الإيواء والتمويل، كما تتطلب عملية إدارة الكوارث مقومات[1] بينها أن تبني على أساس تنظيم إداري يضمن لها عملية المرونة والقدرة على التكييف مع المتغيرات والمستجدات المتتابعة للكارثة، توفر شبكة اتصالات فعالة لضمان سرعة تحديد أبعاد الكارثة مع توفر قاعدة معلومات وبيانات حديثة لضمان التوظيف الأمثل للإمكانات والسرعة المطلوبة في حصر الأضرار المترتبة عن الكارثة.

الفرع الثالث: خطوات إدارة الكوارث

تتكون عملية التخطيط لإدارة الكوارث من الخطوات الآتية[2] .

– سن القوانين والتشريعات والسياسات التي تحدد المسؤوليات والمؤسسات والصلاحيات للمعنيين بإدارة الكارثة، والتي تضمن من ينفذ الممارسات والمسؤوليات المختلفة مع مراعاة أسس ومبادئ إدارة الكوارث.

– تعريف المهمة: يتم تحديد وتعريف المهمة وأهدافها ومبادئها.

– تشكيل فريق العمل واختيار من تتوفر فيهم الكفاءة والدراية من جميع التخصصات الطبية والقانونية والفنية والعلاقات العامة ومن لهم علاقة بإدارة الكوارث.

– شرح المسؤوليات وتعبئة الإمكانات وتحليل الموارد وتسخيرها،

– تحديد المخاطر المحتملة عن طريق جمع المعلومات والبيانات وتهيئة الخرائط للتعامل مع الكارثة.

[1]أبو شامة عباس، إدارة الكوارث العملياتية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،السعودية، 2003 ،ص 13

[2]إدارة الكوارث الطبيعية"،المركز الوطني للمعلومات، رئاسة الجمهورية اليمنية،على الموقع :

www.yemen- nic.info/procesafe/imp- bales/disaster.pdf

– وضع خطة الجاهزية: وهي قائمة على برامج تحضيرية على المدى القريب والمتوسط، من خلال تشكيل لجان محلية وحملات توعية وتمويل وإعانة للمتضررين من الكارثة وتفعيل الشراكة بين القطاعات.

– تقييم وفحص الخطة لحمايتها من التدخلات التي يمكن أن تؤثر على نجاحها وأداءها بفعالية.

المطلب الثاني :القوانين المتعلقة بإدارة الكوارث في الجزائر

تعرضت الجزائر في تاريخها إلى العديد من الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والفيضانات، وكانت التكلفة كبيرة من ناحية الخسائر البشرية والمادية، وتفشي الإمراض والأوبئة الناجمة عن ذلك. هذا ما دفع المشرع إلى إصدار منظومة من القوانين والتشريعات والتدابير والترتيبات الخاصة بتسيير الكوارث والوقاية منها، من خلال التركيز على عناصر مثل النجدة والإغاثة والأمن والإعلام والتخطيط للطوارئ، وفرض الحيطة وتحديد المسؤوليات للمؤسسات والهيئات، ولا سيما مسؤولية الجماعات الإقليمية التي تعد امتداد للسلطات المركزية والمسؤولة مباشرة على تنفيذ السياسات والخطط، وهي الأقرب وعلى تماس واحتكاك وتواصل مع المواطن المتضرر الأول من مخاطر الكوارث من ناحية الأمنية والاجتماعية والبشرية والصحية.

الفرع الأول : الدستور

نظرا لوقوع الجزائر في الخريطة الجغرافية للكوارث الطبيعية، وإمكانية تعرضها لمخاطر كوارث أخرى متنوعة بشرية وصحية، فقد أولى الدستور أهمية خاصة للجانب الوقائي في إدارة الكوارث، منها ما يخص مجال الحماية والأمن للمواطنين، حيث نصت أحكام المادة (26) من التعديل الدستوري 2016[1] بوضوح على أن "الدولة مسؤولة عن امن الأشخاص والممتلكات" كما جاء أيضا الدستور بنصوص أخرى تجسيد للحقوق الدستورية المتمثلة في

[1]الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري 2016.

إلزامية حماية كل شخص يعيش على التراب الوطني من أي تهديد أو خطر كان، كما تعرض الدستور كذلك للحق في الصحة أو الرعاية الصحية، واعتبرها إحدى الحقوق الأساسية للمواطن، والتزام على عاتق الدولة، تسهر على ضمانه لكل الأفراد دون تمييز.

لقد جسدت المادة 66 من التعديل الدستوري 2016 هذا الالتزام "الرعاية الصحية حق للمواطنين تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية وبمكافحتها" وبالمقابل هناك ظروف استثنائية تقتضي وجود اهتمام خاص ومضاعف بصحة الإنسان على غرار الكوارث الطبيعية والبشرية التي تجعل من صحة الإنسان في تهديد وخطر، الأمر الذي يتطلب تعزيز الجهود وتضافرها في سبيل الرعاية الصحية واحتواء الكارثة والتصدي لخطرها على صحة الإنسان.

الفرع الثاني : القوانين و المراسيم

تناولنا في المطلب الثاني كل ما تعلق بالقوانين المتعلقة بإدارة الكوارث في الجزائر غير أننا في الفرع هذا سنحدد المراسيم الخاصة بإدارة الكوارث و ذلك من خلال ما يلي :

أولا: قوانين الجماعات الإقليمية : منح المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية اختصاصات من اجل الوقاية من مخاطر الكوارث وأثارها على الأمن والصحة العمومية. حيث نجد المادة (90) من القانون البلدي[1] رقم 11/10 تنص على أنه: "في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما" وفي المادة (95) من قانون الولاية[2] رقم 07/12 (17) التي تنص على "يساهم المجلس الشعبي الولائي، بالاتصال مع البلديات، في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها".

[1]قانون 10/11 ، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

- انظر المادة 95 من قانون الولاية رقم 07/12 مرجع سابق .

ثانيا: القانون المتعلق بالوقاية من الإخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة الصادر في 25 ديسمبر 2004[1] : والذي يعد من أهم القوانين في مجال الأمن الصحي والوقاية من الكوارث وتسيير الأزمات، حيث تعرض إلى تعريف الخطر الذي هو كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية أو بفعل نشاطات بشرية، وفي المادة العاشرة منه يحدد الإخطار الكبرى المعنية بهذه الوقاية ومن بينها الإخطار المتصلة بصحة الإنسان، والإخطار التي لها علاقة بالتلوث والكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة، ثم يتطرق في الفصل الثالث إلى الوقاية من الإخطار الكبرى وتسيير الكوارث التي تشكل منظومة شاملة، تشرف عليها الدولة وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها، بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين، وبإشراك المواطنين ضمن الشروط المحددة بموجب القانون، وبعدها يتم تحديد الإجراءات والقواعد الرامية إلى الحد من قابلية الإنسان والممتلكات للإصابة بالمخاطر الطبيعية، وتتمثل الإجراءات في مجموعة الترتيبات والتدابير القانونية المتخذة من اجل ضمان الظروف المثلى للإعلام والإعانة والإغاثة والنجدة والأمن والمساعدة، كما تطرق القانون إلى ترتيبات الأمن الاستراتيجي في إطار الإستراتيجية الوقائية وحددها في ثلاثة فروع: عنصر الاتصالات الإستراتيجية والمواصلات السلكية واللاسلكية، وعنصر النقل والمواصلات والطرق السريعة.

ثالثا: القوانين الأخرى المرتبطة بإدارة الكوارث

1 القانون المتعلق بالصحة الصادر في 2018/08/29[2] : والذي اعتبر في المادة 88 الأشخاص ضحايا الكوارث أو أي حادث استثنائي أخر في وضع صعب التميز وضعيتهم المادية والاجتماعية بالهشاشة، الأمر الذي يستوجب وجود حماية صحية خاصة توفرها

[2]الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11/18 المؤرخ في 2 يوليو، المتعلق بالصحة، الصادر في 2018/08/29.

الدولة، حيث تضمن الهياكل ومؤسسات الصحة العمومية والخاصة المكلفة بخدمة عمومية التغطية الصحية المجانية، لكل الأشخاص الذين هم في وضع صعب ومن بينهم ضحايا الكوارث، كما نص القانون على التدابير المنصوص عليها في القسم الثاني من الباب الثاني تحت عنوان "الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحته"، حيث جاء في نص المادة 43: "تضع الدولة التدابير الصحية القطاعية والقطاعية المشتركة الرامية إلى وقاية المواطنين وحمايتهم من الأمراض ذات الانتشار الدولي. مصلحة المراقبة الصحية بالحدود هي مصلحة طبية تمارس نشاطها بواسطة مراكز صحية متواجدة على مستوى نقاط الدخول الحدودية".

2 القانون المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة[1] : والذي ينص على أن السياسة الوطنية للتهيئة هدفها حماية الإقليم والأشخاص من كل الإخطار. كما توجد العديد من القوانين ذات الصلة بالوقاية من أخطار الكوارث، وهي وثيقة الصلة بالحق في الصحة، كالقانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الصادر في 2003/07/20[2] .

رابعا: المراسيم

1 المرسوم رقم 85/232 المؤرخ في 25 أوت 1985 المتعلق بالوقاية من أخطار

الكوارث : يفرض هذا المرسوم على كل سلطة أو هيئة مؤهلة أن توظف وتستخدم جميع التدابير والمعايير التنظيمية والتقنية التي من شأنها أن تستبعد الإخطار التي تعرض أمن الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر، أو أن تخفف من أثارها، كما يحدد المرسوم المهام والمسؤوليات التي تقع على عاتق السلطات المركزية والمحلية في الوقاية من أخطار الكوارث.

[1]القانون المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والصادر بتاريخ 12 ديسمبر 2004.
[2]الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الصادر في 2003/07/20.

2 المرسوم التنفيذي رقم 90/ 402 المتعلق بتنظيم صندوق الكوارث الطبيعية والإخطار التكنولوجية وتسيرها: كان الهدف من إنشاء الصندوق هو التخفيف من نتائج الكوارث الطبيعية على المواطن، وتتكون نفقاته حسب ما تنص عليه المادة (3) من التعويضات التي تدفع لضحايا الكوارث، وهناك العديد من الأوامر المتعلقة بالتعويضات للضحايا والتامين على الكوارث.

من خلال ما تقدم نستنتج أن الجزائر تمتلك إطار قانونيا وتقنيا أكثر تلاؤما واستجابة وتكيفا مع الكوارث والأزمات والأوضاع الناشئة عنها، وتجسيد وتطبيق وتفعيل هذه النصوص القانونية وقت الأزمات من شانها الحد من مخاطر الكوارث، هذا بالإضافة للمواد القانونية الموزعة في القوانين والمراسيم والأوامر المواضيع مختلفة كالبيئة والعمران وتهيئة الإقليم والأمن المدني والصحة، والتي تهدف إلى الوقاية من الكوارث وحماية الأمن الإنساني من شانها كذلك أن تدعم قدرات المؤسسات والإدارات المركزية والمحلية وتضعها في جاهزية و حكامة لإدارة الكوارث الصحية.

الفرع الثالث : المخططات المحلية (البلدية والولائية)

تقوم المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية بوضع المخططات والبرامج الخاصة بالتدخل أثناء حدوث الكوارث، وتختلف المخططات الإدارة الكارثة حسب خطورة الكارثة والوسائل الواجب تسخيرها إلى مخططات وطنية، ومخططات بين الولايات، ومخططات ولائية ومخططات البلدية ومخططات تنظيم النجدة للمواقع الحساسة، وقد عرفت المادة الثانية من المرسوم رقم 231/85[1] , مخطط النجدة وتنظيم التدخلات والإسعافات بأنه: "مجموعة الوسائل البشرية والمادية الواجب استخدامها في حالة وقوع كوارث وفق شروط معينة" أما قانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من المخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة فيعرف مخطط تنظيم النجدة بأنه جزء من المنظومة الوطنية لتسير الكوارث، وأساس التخطيط

[1]انظر: المادة 2 من المرسوم رقم 231/85، المؤرخ في 12 أوت 1985 ،والذي يحدد شروط التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، ج ر، الصادرة في 27 ديسمبر 1985

للنجدة من اجل التكفل بالكوارث، لا سيما الكوارث الناجمة عن وقوع أخطار كبرى"[1] ، كما عرف التخطيط الصحي للكوارث ضمن سياسة تهيئة الإقليم وصدور القانون المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، واستمر التوجه في الاهتمام بالتخطيط الصحي حتى بصدور القانون الصحي بتاريخ 2018/07/02 [2]، وفي إطار إدارة الكوارث على المستوى المحلي، وعملا بأحكام القوانين السابقة الذكر، تقوم كل ولاية أو بلدية أو وحدة محلية بإعداد مخطط تنظيمي للتدخل والإغاثة الخاص بها، تحت السلطة المباشرة للمسؤول المعني "الوالي" ورئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس الوحدة، فيما يخص المخطط الولائي للتدخل يعتبر الوالي المسؤول الأول عن إعداده وتنفيذه، يساعده أعضاء لجنة الأمن ورؤساء مختلف الوحدات المعنية بالتدخل وعددها أربعة عشر يمكن حصرها في (الإغاثة والإنقاذ، الأمن والنظام العمومي، المعالجة الطبية، والإخلاء والنظافة، الخبرات والاستشارات، المواد والتجهيزات المختلفة، الاتصالات والاتصال اللاسلكي، الإعلام، الإيواء المؤقت للسكان، التغذية العامة، النقل، المياه، الطاقة، الإشغال العمومية، التقييم والحوصلة)[3] ، أما فيما يخص المخطط البلدي للتدخل فيتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ضبطه وعرضه على الوالي للموافقة عليه، يساعده في التنفيذ والمتابعة رؤساء وحدات التدخل والإغاثة، بالإضافة إلى أعضاء الهيئة التنفيذية للبلدية.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أعطى أولوية واهتمام المجال إدارة الكوارث والوقاية من المخاطر على المستوى المحلي، من خلال وضع منظومة من القوانين والنصوص، التي تحتاج إلى التفعيل وترجمتها إلى نصوص تنفيذية عملية، لمواجه أي كارثة فجائية صادمة طبيعية كانت أم صحية.

---

[1]أنظر المادة رقم 17 من القانون رقم 20/04 المتعلق بالوقاية من المخاطر الكبرى

[2]القانون رقم 18 / 11 المؤرخ في 2 يوليو، المتعلق بالصحة، الصادر في 29 / 08 / 2018

[3]المادة 17 من المرسوم رقم 231 / 85 ،المؤرخ في 12 أوت 1985 ، والذي يحدد شروط التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث/جريدة الرسمية /ج ر/الصادرة في 27 ديسمبر 1985

خلاصة الفصل :

من خلال دراستنا لهذا الفصل تمّ التطرق إلى الإطار النظري للجماعات المحلية من أجل دراسة ومعرفة مفهوم الجماعات الاقليمية، فمفهوم الجماعات المحلية هي تلك الوحدات اللامركزية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية، وتمّ التطرق إلى السلطات المختصة بمكافحة فيروس كورونا على لمستوى المحلي و إبراز دور كل منها، و كذا الأساس القانوني لإدارة الكوارث في الجزائر من حيث مفهوم الكارثة ، حيث تمت دراسة الكارثة و الأزمة ، وثمّ ذكر الفرق بينهما، ثم تمت دراسة القوانين المتعلقة بإدارة الكوارث في الجزائر ، حيث تطرقنا إلى الدستور و القوانين و المراسيم و كذا المخططات المحلية (البلدية و الولائية) .

الفصل الثاني

الجماعات الإقليمية تعد الشريك الأساسي للدولة في تنفيذ القوانين وإدارة الأزمات، حيث خولها المشرع العديد من الاختصاصات في مجال الحفاظ على الصحة العمومية، وعليه تتبلور الإشكالية في كيفية تفعيل الاختصاصات في إدارة الجائحة والحد من مخاطرها، خلصت الدراسة إلى أن هناك عوائق تواجه حكامة إدارة الكارثة الصحية بالرغم من توفر منظومة من التشريعات الخاصة بتسيير الكوارث والوقاية منها، وقد أوصت بضرورة إدماج مخاطر الكوارث الصحية في المخططات التنموية، وتفعيل الشراكة المجتمعية، والتعاون اللامركزي، و هذا ما سنتناوله في ما يلي :

المبحث الأول : الضبط الإداري كآلية لمكافحة فيروس كورونا

رغم اختلاف الفقه في إعطاء تعريف موحد للضبط الإداري إلا أن هذا الاختلاف لم يؤثر على هدفه في المحافظة على النظام العام بشكل وقائي حيث نجد أن المشرع قد تدخل لتحديد السلطات و الهيئات الإدارية المسندة إليها مهمة الضبط الإداري و ذلك عن طريق التنظيم و التشريع.

ولقد شهدت الجزائر كبقية دول العالم الانتشار السريع لوباء كورونا مما دعا إلى استحداث هيئات ومصالح مختصة لمواجهة هذا الوباء المستجد.

فبالنظر إلى الجدل الحاد الذي آثاره تعامل الحكومات مع الجائحة لسميا في الجوانب المتعلقة بشرعية الإجراءات المعتمدة و أساسها القانوني لذلك حاولنا من خلال هذه الدراسة وضع تكييف قانوني واضح لهذا الظرف الطارئ في ظل النصوص الدستورية.

المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري

سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى مفهوم الضبط الإداري حيث أنه ينقسم إلى أربعة فروع رئيسية تضم كل من تعريفه و هدفه في الفرعين الأول و الثاني ، كما سنتناول أيضا

الى أنواع ووسائل الضبط الإداري التي هي أيضا بدورها يتمخض عنها عدة أقسام , و في ضوء ذلك ستكون الدراسة كالآتي :

الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري

لقد اختلف الفقه الإداري في تعريف الضبط الإداري ولم يعطي له تعريفا محددا وإنما اكتفي بسرد بعض أغراضه، والسبب الرئيسي في ذلك يرجع إلى كون الهدف الرئيسي السلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام في المجتمع، وفكرة النظام العام معلوم أنها فكرة نسبية مرنة مختلفة باختلاف الزمان والمكان[1] وهذا ما أدى أيضا إلى سكوت المشرع عن إعطاء تعريف محدد لفكرة الضبط الإداري.

وإزاء سكوت المشرع عن وضع تعريف محدد للضبط الإداري تصدى الفقه للموضوع بمحاولته إعطاء تعريف لهذا المصطلح، وقد اختلفت تعريفات الفقهاء طبقا للنظرة التي ينظرون منها لفكرة الضبط الإداري، إذ هناك من الفقهاء من ينطلق في تعريفه من فكرة أن الضبط الإداري غاية في حد ذاته تسعى إليها سلطات الدولة، وهناك من يرى أنه غاية من جهة أهدافه وقيد على الحرية بالنظر إلى نتيجة نشاط الضبط الإداري، وهناك من ينظر إليه من حيث أساليبه وأغراضه، وهناك من يجد تعارضا وتناقضا بين القانون وبين وظيفة الضبط الكون الهيئات التي تناط بها وظيفة الضبط يمكن لها أن تقيد وتمنع الأفراد من التمتع بالحقوق التي كفلها القانون، ويمكن لأي تدبير ضبطي أن يحد من استعمال الحرية التي أقرها القانون متى اقتضت ضرورة الحفاظ على النظام العام ذلك[2] .

[1]عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 18.

[2] André de laubadére, Yves gaudemet, traité de droit administratif, tome01, librairie générale de droit de jurisprudences, 16 éd, Paris, 1999, p 512

- Voir aussi, André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet,

-Traite De Droit Administratif. Tome 1. Droit administratif général : Organisation et action de l'administration, La juridiction administrative, L.G.D.J 15ème édition 10/11/1999, p 529

أولا : تعريف الضبط الإداري لغة

يعرف الضبط الإداري بأنه:" لزوم الشيء أو لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء وحفظه، والرجل ضابط أي حازم"[1].

ويقال أيضا:" ضبطه ضبطا أي حفظه بالحزم حفظا بليغا وأحكمه وأتقنه"[2]، ويتضح لنا من هنا بأن الضبط الإداري هو وسيلة مقيدة تفرض على الأفراد لتنظيم نشاطاتهم.

ثانيا : تعريف الضبط الإداري اصطلاحا

الضبط الإداري قديما كان يطلق عليه مصطلح الحسبة الذي يرادف مصطلح الضبط الإداري حديثا، حيث كانت وظيفته نفس وظيفة الضبط الإداري حاليا، وهي التنظيم والوقاية وتجنب الاخلال بالنظام العام[3].

كما يعرف أيضا بأنه:" نوع من الولاية الضابطة تخول للقائم بها، إما على وجه الإحالة أو بطريقة الإنابة، بتنفيذ ما أمر الله به وما نهى عنه، بقصد تحقيق المقاصد الشرعية، إنزال العقاب الزاجر على المخالفين وذلك في حدود الاختصاص الشرعي"[4].

نجد هنا بأن الضبط الإداري في الإسلام يكون باتباع ما أمرنا الله به والامتناع عما نهانا عنه، من أجل المحافظة على الحياة الدينية والدنيوية.

---

[1]ابن منظور، لسان العرب، الجزء الرابع، دار المعارف، القاهرة، دون سنة نشر، ص2549.

[2]مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الأول، طبعة ثالثة، مكتبة الشرق الدولية، القاهرة، 2004، ص553.

[3]إسماعيل جابوربي، الضبط الإداري في مجال المحافظة على أمن العام في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة في النظام الإسلامي والنظام القانوني في الجزائر)، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في علوم الشريعة والقانون، تخصص مؤسسات مالية وإدارية، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة قسنطينة، 2017، ص 06.

[4]حسن السيوني، الدولة ونظام الحكم في الإسلام، طبعة الأولى، عالم المكتبات، القاهرة مصر، 1985، ص33.

ثالثا : تعريف الضبط الإداري من الناحية القضائية

هو النشاط الذي تقوم به السلطة القضائية في صورة أحكام تتضمن العقوبات الرادعة المرتكبي الجرائم، فهدفه علاجي ووقائي من الأعمال التي تخل بالنظام العام.

فلقد كان للقضاء الإداري دور كبير ومهم في ابتكار وصياغة أغلب النظريات حول القانون الإداري، ومن بين هذه النظريات، نجد نظرية الضبط الإداري بمبادئها وأحكامها وضوابطها[1].

رابعا : تعريف الضبط من الناحية التشريعية

يراد به مجموع القواعد القانونية العامة والملزمة التي ينظم بها المشرع سلوك الأفراد في المجتمع، ويمنع بها حدوث الفوضى فيه خصوصا في المجالات الفردية والحفاظ على النظام العام في معناه الواسع، ويهدف إلى حماية المجتمع بوقايته من الفوضى.

لكن المشرع الجزائري وكذا المصري والفرنسي لم يتعرض إلى تعريف دقيق للضبط الإداري تشريعيا، ولكنه تناوله من خلال تحديد أهدافه مبررا ذلك بأن الغرض الأساسي للضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام، فهذه الفكرة هي فكرة مرنة ومتطورة تختلف باختلاف الزمان والمكان[2].

[1]ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دون رقم طبعة، دار للنشر والتوزيع، سطيف الجزائر، 2008، ص154.
[2]الهام خرشي، الضبط الإداري، محاضرات ملقات على طلبة سنة ثالثة حقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2016، ص 08.

الفرع الثاني : هدف الضبط الإداري

يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام للمواطنين، بعناصره التقليدية الثلاثة، الأمن، الصحة والسكينة العامة[1]، حيث أن النظام العام هو فكرة مرنة متطورة، تتطور بتطور الزمان والمكان، وشامل لكل فروع النظام القانوني في الدولة.

كما نجد أيضا أن فكرة النظام العام توسعت في مدلولها إلى عناصر حديثة هي حماية الآداب العامة وجمال الرونق والرواء[2] .

أولا : تعريف النظام العام

إن فكرة النظام العام هي قيد وضابط على هيئات وسلطات الضبط الإداري، حيث أنه لا يجوز لها تجاوزه أو الخروج عن حدوده، باعتبار كل إجراء لا يهدف إلى تحقيق النظام العام يعد غير مشروعا، كما أنه يعد فكرة مطاطية يتغير بتغير الزمان والمكان وحسب الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية والعقائدية السائدة في المجتمع[3].

ثانيا : عناصر النظام العام

في هذا الفرع نجد عناصر تقليدية وعناصر حديثة، ذكرها المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 2011 في نص المادة 88 من الفقرة الأولى والثانية و تنص على :" يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية"[4].

1. العناصر التقليدية للنظام العام :

كما ذكرنا سابقا توجد ثلاثة عناصر تتمحور حولها النظام العام وهي.

---

[1]عيسى أبو القاسم، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيؤوس كورونا كوفيد 19، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، مجلد 13، عدد 02، 2020، ص 439- 461.

[2]المرجع نفسه، ص 445.

[3]السعيد سليماني، الضبط الإداري، محاضرات ألقيت على طلبة سنة أولى ماستر، تخصص قانون عام داخلي، جامعة محمد الصديق يحيي، جيجل، 2000، ص 13- 14.

[4]قانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد رقم 04، المؤرخة في 03 يوليو 2001.

- **الأمن العام:** هو العنصر الأول في النظام العام، يهدف إلى المحافظة على سلامة أفراد الجمهور على أشخاصهم وأموالهم من المخاطر التي قد تقع عليهم في الطرق أو الأماكن العمومية وحمايتهم من الكوارث والأخطار العمومية كالزلازل والفيضانات والحرائق والأوبئة وحوادث المرور والحوادث التي تقع من المجانين والاعتداءات المسلحة[1].

- **الصحة العامة:** يقصد بها في الضبط الإداري وقاية الأفراد من الأمراض والأوبئة والسعي إلى منع انتشارها بين المواطنين[2]، حفاضا على صحتهم من التلوث، وتصريف الفضلات وعزل المرضى بأمراض معدية وتحصين المواطنين ضد الأمراض الوبائية الخطيرة مثل فيروس كورونا، وكل الإجراءات التي تؤمن المحافظة على الصحة العامة للأفراد[3].

إن التطور السكاني والصناعي في الوقت الحالي أدى إلى ظهور أوبئة وأمراض معدية جديدة لم تكن من قبل، كما جعلها سريعة الانتشار بين الأفراد، وأبرز أوجه وقاية الصحة العامة في المجتمع في ثلاثة صور:

الصورة الأولى: تتمثل في اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الصحة وكفالة صحة البيئة في نظافة الأماكن والطرق والتطعيم كوقاية من الأمراض.

الصورة الثانية: مراعات الإجراءات والشروط اللازمة الصحية للعقارات والمساكن.

الصورة الثالثة: مراعاة الشروط اللازمة الصحية للمنشآت الصناعية، بحيث يشرط إقامة المصانع على بعد من السكان لعدم تعرضهم لبقايا المواد الأولية[4].

- **السكينة العامة:** يقصد بها ممنع الفوضى والضوضاء والأصوات المزعجة مثل انبعاث الأصوات من مكبرات الصوت وارتفاع أصوات الباعة المتجولين والتجمعات الغير

---

[1] ناصر لباد، مرجع سابق، ص 123.
[2] فهمي أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2000، ص 249.
[3] السعيد سليماني، مرجع سابق، ص 23.
[4] حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011، ص 151-153.

عادية في الطريق العام، كل هذه تتعارض مع السكينة العامة التي هي من أبرز أهداف الضبط الإداري.

وقد ذهب رأي من الفقه إلى القول بأنه نتيجة للتقدم التكنولوجي أصبحت محاربة الضوضاء تتجاوز فكرة السكينة العامة، بحيث أصبحت تتلاشى مع العناية بالصحة العامة، فعناصر النظام العام أصبحت متداخلة إلى حد كبير[1]، والإدارة يجب عليها أن تعمل على تخصيص أماكن معينة خاصة بالأسواق الكبرى أو المنشآت الصناعية بعيدا عن المناطق السكانية وذلك من أجل المحافظة على الهدوء في هذه الأماكن.

فمن أهم أسباب عدم توفر السكينة لدى المواطنين هو قلة توفر الأماكن المتخصصة بالرياضة للترفيه واللهو، مما يجعل من الشارع المتنفس الوحيد وبديلا للملاعب وأماكن اللجوء والتجمعات للأفراد[2].

2. العناصر الحديثة للنظام العام:

لم تقتصر أهداف الضبط الإداري على الأمن والسكينة والصحة العامة فقط أي العناصر التقليدية للنظام العام، بل يشمل أيضا العناصر الحديثة للنظام العام والمتمثلة في حماية الآداب العامة وجمال الرونق والرواء .

- **حماية الآداب العامة:** حدد البعض معيار الآداب العامة بقولهم" إن معيار الآداب العامة هو مجموعة من القواعد وجد الناس أنفسهم ملزمين باتباعها ولو لم يأمرهم القانون بذلك، فكلما اقترب الدين من الحضارة، ارتفع المعيار الخلقي، وزاد التشدد فيه، ومن هنا فإن العوامل التي تكيف الناموس الأدبي كثيرة ومختلفة، فالعادات والدين والتقاليد وإلى جانب ذلك ميزان إنساني يزن الحسن والقبح، ونوع من الالهام البشري يميز الخير والشر[3].

[1]داود الباز، حماية السكينة العامة، معالجة المشكلة العصر في فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، 1996، ص 128- 135.
[2]فهمي أبو زيد، مرجع سابق، ص 249.
[3]المرجع نفسه، ص 250.

- **جمال الرونق والرواء :** يقصد به المظهر الفني والجمالي للشوارع والذي يستمتع المارة برؤيته، فلقد أدرج حديثا في مدلول النظام العام إلى جانب العناصر التقليدية السالفة الذكر، فيذهب البعض للقول بأن فكرة الرونق والجمال من مسؤولية الإدارة هي التي تهتم بالجانب الجمالي لدى المارة، وأن الفرد ملزم بحماية حياته الأدبية والثقافية والروحية[1]، المجلس الفرنسي لقد تحفظ فترة من الزمن عن ادخال هذا العنصر ضمن عناصر النظام العام، إلا في حالة وجود نص قانوني صريح، لكنه عدل عن هذا التحفظ فيما بعد، إذ قضى بسرعة لائحة ضبط أصدرتها الإدارة يمنع توزيع إعلانات على المادة في الطرقات لعدم إلقائها في الشارع فيشوه ذلك جمال الطرقات ورونقها[2].

الفرع الثالث: أنواع الضبط الإداري

ينقسم الضبط الإداري إلى نوعين، النوع الأساسي الأول هو الضبط الإداري العام، والنوع الثاني هو الضبط الإداري الخاص.

أولا : الضبط الإداري العام

يعرفه الفقيه Waline بأنه "مجموعة الصلاحيات التي تتمتع بها هيئات الضبط بصورة عامة للمحافظة على النظام والأمن العام وصون الصحة العامة "[3].

ويعرفه Gearlmjes Videl من حيث محله على انه " كل ما تستوعبه المفاهيم التي عبرت بأنه الصلاحيات المنوطة للإدارة الأجل المحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة[4] .

---

[1]إسماعيل جابوربي، مرجع سابق، ص 92.

[2]مرجع نفسه، ص 92-93.

[3]انظر WALINE في دروس القانون الإداري، دورية غير مطبوعة ألقيت على طلاب السنة الثالثة حقوق، كلية الحقوق، جامعة باريس في سنة الدراسية 1954-1955، ص 230.

- نقلا عن صلاح يوسف عبد الحليم، اثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، سنة 2007، الإسكندرية، ص 266

[4]انظر Georges Vedel في مؤلفه droit administrative the mis الجزء الثاني باريس، طبعة 1959، ص 545

- نقلا عن صلاح يوسف عبد العليم، اثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة مرجع نفسه، ص 266

و يعرفه الأستاذ البلجيكي Grecques Dembours بأنه "عبارة عن صلاحيات الضبط الإداري العام، المستندة إلى النصوص العامة التي منحت هذه الصلاحيات للهيئات الإدارية والتي أريد بها كفالة وصون النظام العام بعمومه اتجاه صور النشاط الفردي قاطبة[1] .

وفي الفقه العربي عرفته الدكتورة سعاد الشرقاوي بأنه جميع الإجراءات التي تتخذ بقصد المحافظة على النظام العام بمفاهيمه الثلاثة التقليدية (الأمن العام الصحة العامة السكينة العامة) ويهدف إلى المحافظة على الأمن العام من خلال تجنب الأخطار التي تهدد الأفراد والجماعات بدءا من إجراءات منع حوادث السيارات إلى منع كل التجمعات والمؤامرات ضد أمن الدولة والمحافظة على الصحة العامة، وحماية المواطنين من كل ما يهدد الصحة العامة من أخطار، وتهدف المحافظة على السكينة العامة إلى منع الضوضاء والمضايقات التي تتعدى المضايقات المألوفة التي تتطلبها الحياة في المجتمع والتعايش في إطاره وإزالة كافة مظاهر الاضطرابات التي تعرض السكينة العامة للخطر[2] .

مما سبق نستخلص أن الضبط الإداري العام يمكن تعريفه بأنه ذلك الذي يستهدف حماية النظام العام بفروعه الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهو بذلك يعد الوظيفة الأساسية والجوهرية للإدارة العامة التي تقوم من خلالها بتنظيم النشاط الفردي والحريات العامة بوضع الضوابط والقيود على ممارستها بالشكل الضروري واللازم لحماية النظام العام في المجتمع، سواء بمنع الاضطرابات قبل وقوعها أو منع تفاقمها عند وقوعها

على المستوى الوطني أو المحلي في الأقاليم، علما أن مفهوم النظام العام قد اتسع من مفهومه التقليدي وأخذ أبعادا ومفاهيم حديثة ليتخطى مجالات متعددة الجوانب ليمتد إلى مختلف مجالات الحياة، أين ظهر ما يسمى بالنظام العام العمراني والنظام العام الجمالي الذي يعني بجمال المدينة وروائها، إضافة إلى النظام العام البيئي والاقتصادي خاصة أمام

[1]أنظر : Jacques de mbours في مؤلفه: .Les pouvoirs le police administrative générale des autorites locales بروكسل 1956، ص 14-15 .

[2]سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص33

ازدهار مبدأ تدخل الدولة، وهذا الاتساع تطلب وجود ضبط إداري خاص وهو محل الدراسة التالية .

ثانيا: الضبط الإداري الخاص

و هو الضبط الذي تنظمه نصوص قانونية ولائحية خاصة بقصد الوقاية من الإخلال بالنظام العام في ميدان أو مجال معين أو بالنسبة لمرفق محدد أو اتجاه طائفة بذاتها من الأشخاص، وذلك بسنها الأساليب وإجراءات أكثر دقة وإحكاما وملائمة مع ذلك المجال الخاص مقارنة مع النصوص العامة للضبط الإداري العام[1] ، فهو الضبط الذي تتولاه سلطات ذات فعالية أكبر من سلطات الضبط الإداري العام.

وللضبط الإداري عدة مدلولات، فهو نظام قانوني معين يتعلق بنشاط فردي وارد على موضوع معين أو يتعلق بطائفة معينة من المحكومين مع احتفاظه بأحد أغراض الضبط المتعارف عليها، وقد يكون موجه لتحقيق أغراض مغايرة لأغراضه المعروفة، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط يكون لكل منها نطاقه القانوني الخاصة به تقوم به هيئات محددة مختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها[2] وفيما يلي تفصيل أنواع الضبط الإداري الخاص .

1. الضبط الإداري الخاص بالموضوع

يقصد به تنظيم نشاط معين عن طريق تشريعات خاصة نظرا لخطورة وأهمية هذا النشاط، وهذه التشريعات الخاصة تمنح سلطات الضبط الإداري سلطة اكبر من سلطة الضبط الإداري العام ومن أمثلته الضبط الإداري الخاص بالمحلات الخطرة والمقلقة للراحة أو الضارة بالصحة، والضبط الخاص بتنظيم المرور وحركة السير عبر الطرقات، والضبط الخاص بالمباني والعمران ونظافة الشوارع والمساحات العامة وبمجال السكك الحديدية ...الخ والمشرع هو الذي يخصص جانب ما من هذه الجوانب بضبط إداري خاص لتنظيم موضوع

[1]محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مرجع سابق ص 179
[2]حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 117

معين ومجال من مجالات الضبط الخاص، فيعتبر بذلك ضبطا إداريا خاصا بالنظر إلى موضوعه يعهد به إلى سلطة خاصة لا تتولى عادة ولاية الضبط الإداري، ولكنه يهدف إلى تحقيق نفس الأهداف التي يستهدفها الضبط الإداري العام ولكن بواسطة ضبط خاص يخضع النظام قانوني خاص[1] .

2. الضبط الإداري الخاص بالأشخاص

الضبط الإداري الخاص بالأشخاص هو ذلك الذي يستهدف مخاطبة طائفة أو نوعية معينة من الأشخاص، ومن ذلك الضبط الخاص بمزاولة مهنتي الطب والصيدلية أو المحاماة أو المنظم لمهنة المهندس أو المنظم لإقامة الأجانب في الجزائر أو المنظم لوضعية المصابين بالأمراض العقلية أو الباعة المتجولين[2] .

3. الضبط الإداري الخاص بالهيئة التي تمارسه أو بمكان ما

هو ذلك الضبط الإداري الخاص الذي يهدف إلى حماية النظام العام في مكان أو أماكن محددة، بحيث يتعهد فيه سلطات الضبط إلى هيئة إدارية محددة، "كالضبط الخاص بالسكك الحديدية الذي يعهد بتنظيمه إلى وزير النقل المشرف على هذا القطاع الذي تقدم فيه الدولة خدمات النقل بواسطة شركة النقل بالسكك الحديدية[3] .

---

[1]يمكن ضرب مثال تطبيقي للضبط الإداري الخاص بما قضى به حكم محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية بجلسة 1999/04/05 الذي قضت فيه بإلغاء قرار محافظ الإسكندرية القاضي بتحويل المنطقتين (ك) و (ه) المخصصتين كمكان لتوقف سيارات قاطني الوحدات السكنية الراقية وحديقة عامة بناحية سموحة بغرض انجاز موقف السيارات الأقاليم القادمة من خارج المدينة، وقد أسست المحكمة قضائها على جملة من الأسباب منها أنه وحتى وان كان قرار المحافظ يدخل في نطاق سلطته التقديرية لتحقيق مصلحة عامة بنقل الموقف الى موقع يتوسط مدينة الإسكندرية إلا أن هذه المصلحة لا ترقى إلى مستوى تلك المصلحة التي سبق أن أعلن عنها في قرار تخصيص الموقع ذاته كموقف لسيارات الحي والحديقة لهذه المنطقة السكنية الهادئة حفاظا على صحة القاطنين بها وحماية البيئة المحيطة بهما من التلوث وهي مصلحة أولى بالرعاية والتغليب .
- حكم محكمة القضاء الإداري في 1999/04/05 في القضية رقم 792 لسنة 47 ق مجموعة عاصم ص 242

[2]من أمثلة القوانين المنظمة لبعض مجالات الضبط الخاص بالأشخاص في الجزائر نذكر ما يلي على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، القانون 07/13 المؤرخ في 2013/10/29 الجريدة الرسمية عدد 55 لسنة 2013، القانون 05/85 المؤرخ في 1985/04/16 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها ج ر 08 لسنة 1985، المعدل والمتمم بالقانون 13/08 المؤرخ في 2008/07/20 ج ر 44 المؤرخة في 2008/08/03، القانون 11/08 المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها ج ر رقم 36 المؤرخة في 2008/07/02، القانون 10/81 المؤرخ في 1981/07/11 المتعلق بشروط تشغيل العمال الأجانب، ج ر رقم 25 المؤرخة في 1981/07/14. القانون 01/10 المؤرخ في 2010/07/29 المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد ج ر رقم 42 المؤرخة في 2004/07/11.

[3]القانون 35/90 المؤرخ في 1990/12/25 ج ر رقم 56 المؤرخة في 1990/12/26 المتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، والمرسوم التنفيذي رقم 348/93 المؤرخ في 1993/12/28 ج ر رقم 87 المؤرخة في 1993/12/29 والذي يحدد للقواعد المتعلقة بأمن واستغلال النقل بالسكك الحديدية، والقانون 13/01 المؤرخ في 2001/08/07 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر رقم 44 المؤرخة في 2001/08/08 .

4. الضبط الإداري الخاص الذي يستهدف أغراض أخرى

هو ذلك الضبط الإداري الذي قد ينصرف إلى تحقيق أهداف لا تدخل ضمن الأغراض التقليدية للضبط الإداري، ومن ذلك البوليس الإداري الذي يستهدف المحافظة على الرونق والرواء للمدينة والبوليس الذي يهدف إلى المحافظة على الآثار والمباني ذات القيمة التاريخية أو ذلك الخاص بالسياحة أو الأماكن السياحية أو ذلك المتعلق بأنشطة الصيد الذي يهدف إلى المحافظة على أنواع من الحيوانات والأسماك أو ذلك الخاص بالملاهي وألعاب القمار واليانصيب الذي يستهدف حماية المصالح المالية للأفراد.

وهذه الأنواع المختلفة من الضبط الخاص منظمة بتشريعات خاصة مستقلة عن تشريعات الضبط الإداري العام، تمنح لهيئات الضبط سلطات أقوى لتحقيق الأهداف الخاصة المنوطة بها[1]، مما سبق بيانه من مفاهيم وأنواع الضبط الإداري الخاص يمكن استخلاص خصائص كما يلي :

- لا وجود لضبط إداري خاص إلا بناء على قانون.
- يتميز الضبط الإداري الخاص بأنه مقيد بهدفه، حيث قد يواجه عنصر واحدا فحسب من عناصر النظام العام، مما يجعله مقيد بنظام قانوني خاص يستهدف حماية عنصر محدد مثل الضبط الإداري الخاص بمكافحة التلوث البيئي الذي يمكن أن يصطلح عليه بالضبط البيئي.
- قد يتخصص الضبط من حيث موضوع معين مهما كانت الجهة الإدارية التي تباشرها سلطاته ومثال ذلك الضبط الخاص بتنظيم المباني أو بمكان معين أو أماكن محددة كمرفق السكك الحديدية والأمن داخل الحرم الجامعي.

[1]من أمثلة الضبط الخاص الذي يستهدف غايات أخرى نذكر ما يلي مجال الصيد، الآثار التاريخية، السياحة، والأماكن السياحية، الغابات وهي صور الضبط الخاص التي سيتم التطرق الى قوانينها الخاصة في العنصر الموالي عند ذكر هينات الضبط الإداري الخاص .

- يحدد القانون السلطة الإدارية الخاصة لممارسة هذا الضبط والتي قد تكون هيئة خاصة تكلف بممارسته أو هيئة من هيئات الضبط الإداري العام المعروفة.
- تحدد القوانين المنشئة للضبط الإداري الخاص العقوبات التي يمكن توقيعها على مخالفة تلك النصوص القانونية بالإضافة إلى الجزاءات الإدارية مثل سحب التراخيص.

الفرع الرابع : وسائل الضبط الإداري

من أجل تحقيق النظام العام وحماية الأفراد يسعى الضبط الإداري إلى توفير وسائل مادية وبشرية وقانونية لفرض القيود على الأفراد.

أولا : الوسائل المادية

المقصود بها هو توفير الإمكانيات المادية السلطات الضبط الإداري المختلفة بهدف مساعدتها على تأدية واجباتها في الضبط كسيارات الشرطة، الشاحنات، الطائرات، الأسلحة وغيرها من العتادة[1]، التي تمكن الإدارة من ممارسة مهامها[2].

ثانيا : الوسائل البشرية

يقصد بها الأعوان المكلفون من السلطات الإدارية بفرض القيود الضبطية على الأفراد من أجل تحقيق النظام العام، ينفذ القوانين والتنظيمات الدرك والشرطة العامة والشرطة البلدية[3].

ثالثا : الوسائل القانونية

سنستعرض عليكم الوسائل القانونية التي تلجأ إليها سلطات وهيئات الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام.

1. إصدار لوائح الضبط أو البوليس: ان لوائح الضبط الإداري من أهم الأساليب في حماية النظام العام، فيقصد بها القرارات التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية من أجل

[1]نسرين شريقي، مرجع سابق، ص 200.
[2]مدحت غسان الخيري، مدخل في القانون الإداري، طبعة 01، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012، ص 196.
[3]مرجع نفسه، ص 17.

المحافظة على النظام العام بالعناصر المختلفة التي ذكرناها سابقا، حيث يمكن لسلطات الضبط الإدارية أن تقيد بعض نشاطات الأفراد لضمان حماية النظام العام[1] .

2. **الحظر أو المنع:** وهو أعلى أشكال المساس بالحريات العامة، فإن الإدارة العامة عندما تمنع نشاطا معينا يكون بقصد المحافظة على النظام العام وليس المنع فقط، كإجراءات الحجر الصحي على الولايات التي تعد بؤر لفيروس كورونا، هنا الهدف من هذا الإجراء المحافظة على الصحة العامة للأفراد[2].

فالأصل العام أن المنع العام المطلق للحرية غير مشروع، ولكن عند الضرورة فقط، يمكن أن يكون نشاط أو في أوقات معينة وأماكن معينة مشروعا[3].

3. الترخيص أو الإذن المسبق: يقصد به اشتراط الحصول على إذن سابق من السلطة المختصة فهذا الإجراء أقل شدة من الإجراء السابق المنع، فهو أسلوب وقائي يتم اللجوء إليه عندما يكون من المحتمل حدوث ضرر عن نشاطها كالأنشطة التي إذن سابق فتح محلات ذات النشاط الصناعي الخطير أو المضر بالصحة العامة[4].

4. التنفيذ الجبري أو المباشر: يقصد بالتنفيذ الجبري في حق الإدارة تنفيذ قراراتها بصرامة مطلقة دون اللجوء إلى القضاء، فيجوز للإدارة استخدام القوة المادية إذا امتنع الأفراد عن تنفيذ الأوامر الضبطية طواعية[5]، تعتمد الإدارة في اللجوء إلى القوة المادية على إمكانيات مادية وبشرية من أجل التصدي لكل نشاط قد يمس بالنظام العام، لذلك تعتبر هذه الوسيلة من أكثر الوسائل شدة وقسوة وصرامة[6].

---

[1]نسرين شريقي، مرجع سابق، ص 201.
[2]مدحت غسان الخيري، مرجع سابق، ص 197.
[3]عيسى أبو القاسم، مرجع سابق، ص 449.
[4]حمدي القبلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري- النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2008، ص 244.
[5]المرجع نفسه، ص 244.
[6]نسرين شريقي، مرجع سابق، ص 203.

المطلب الثاني : توظيف الضبط الإداري لمكافحة فيروس كورونا

يمارس الضبط الإداري على المستوى المحلي سلطات خول لهم صلاحية اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) والحد من انتشاره، وتتمثل هذه السلطات في:

الفرع الأول: الوالي

يعتبر الوالي المسؤول الوحيد على مستوى الولاية والذي يتمتع بسلطة الضبط الإداري وهذا وفق ما نصت عليه المادة 144 من قانون الولاية رقم 12- 07[1]، ويرتبط بالوزارات المركزية وله العديد من المهام الموكلة له من بينها سلطة الضبط الإداري وهذا حفاظا على النظام العام في حدود الولاية[2].

ويعمل الوالي جاهدا على تطبيق البروتوكول الصحي في ظل تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19) من أجل الحد منه ومحاصرته، باعتباره المسؤول الأول على المحافظة على النظام العام والمتمثل في الأمن العمومي، الصحة العامة، السكينة العامة طبقا للمادة 114 من قانون الولاية[3].

توسعت صلاحيات الوالي في الظرف الخاص الذي تمر به البلاد على ما كانت عليه، مما استدعى ذلك منح الوالي صلاحية اتخاذ العديد من التدابير لمواجهة انتشار فيروس كورونا على المستوى المحلي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20 – 69 سالف الذكر، والتي منحت له صلاحيات إضافية بموجب هذا المرسوم نجد:

غلق المحلات الخاصة ببيع المشروبات ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعروض والمطاعم عبر تراب الولاية أو جزء منه[4].

---

[1]قانون رقم 12- 07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
[2]سليمة لدغشن، رحيمة لدغشن، مرجع سابق، ص 66.
[3]أنظر المادة 114 من قانون رقم 12- 07، مرجع سالف الذكر.
[4]في المادة رقم 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20- 69، مرجع سالف الذكر .

– تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية[1] .

يقوم الوالي بتسخير الأشخاص والممتلكات في القطاعات المتعلقة ب:

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

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

– تسخير وسائل النقل الضرورية العمومية أو الخاصة أو أي وسيلة نقل عامة أو خاصة يمكن أن تستعمل في النقل الصحي أو تجهيز للنقل الصحي.

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

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

– تسخير المنشآت العمومية أو الخاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين[2] بالرغم من التدابير المحكمة التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 20– 69، إلا أنها تحولت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20– 70 للتتطلب تدخل اللجنة الولائية التي يرأسها الوالي المختص إقليميا وهذا تماشيا مع زيادة انتشار الوباء.

[1] المادة رقم 04 و 07، من نفس المرسوم.
[2] المادة رقم 10، من نفس المرسوم.

الفرع الثاني: اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-70 تم إنشاء لجنة ولائية تحل محل الوالي في ممارسة صلاحيات تدابير الضبط الإداري للوقاية من فيروس كورونا المستجد ومكافحته، وتتكون من:

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

نلاحظ أن تشكيلة اللجنة الولائية قد ارتكزت على الجانب الأمني وأهملت عنصر قطاع الصحة الذي يعتبر عنصر أساسي في التشكيلة لأن الهدف من إنشاء هذه اللجنة هو الوقاية من الوباء الذي يمس الصحة العامة، لذلك كان من المفروض تواجد ممثلين عن القطاع الصحي في الولاية[1] .

الفرع الثالث : المصالح المختصة بالصحة

تقوم المصالح المختصة بالصحة بالقيام بالإجراءات المناسبة والضرورية من أجل الحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19) ومحاربته. وتعتبر الإجراءات التي تقوم بها المصالح المختصة بالصحة ملزمة كإلزام القطاعات المستثناة من الغلق أو توقف النشاط وكذلك المؤسسات والإدارة بحيث أصبحت هذه الأخيرة تعمل في أوقات محددة وبنسبة عمال وتبقي على جزء من المستخدمين، أما الجزء الآخر أي العمال الآخرين فيتم إعفاء هم من القيام بمهامهم وإعطائهم عطل استثنائية، كما تقوم اللجنة الولائية بمنح رخص استثنائية للأشخاص

[1] المادتين رقم 06 و11، من المرسوم التنفيذي رقم 20- 70، مرجع سالف الذكر .

من أجل التنقل في حالة الضرورة فقط وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 20- 70.

وتلزم المؤسسات الصحية بفتح قوائم للأطباء الخواص، وكل مستخدم طبي أو شبه طبي، والراغبين في تقديم المساعدة بشكل تطوعي طبقا للمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 20- 70 .

الفرع الرابع : رئيس المجلس الشعبي البلدي

تعتبر البلدية المرفق العام الذي تقدم الدولة من خلاله خدماتها للمواطنين، حيث يقوم المواطن باللجوء إليها وطرح انشغالاته من أجل الاستجابة وحماية مصالحه، وهذا عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]، فهو يمارس صلاحية الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، وذلك من خلال الحفاظ على الأمن العمومي والصحة والسكينة العامة.

وله سلطة اتخاذ الاحتياطات والتدابير التي يراها مناسبة لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، وهذا طبقا للمادة 94 من قانون البلدية رقم 11- 10[2]، وهذا بالتنسيق مع وزارة الصحة تفاديا لظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية[3]، إلا أنه وبالرغم من الصلاحيات الواسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي المنصوص عليها في قانون البلدية لا تكفي وحدها لمواجهة الوضعية الوبائية المستجدة (كوفيد 19)، مما يستدعي تدخل جهات أخرى مساعدة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وتطبيق إجراءات وتدابير أكثر جدية وفعالية، ومن بين الأجهزة التي سخرت لمساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة الضبط الإداري التحقيق غايات النظام العام بمختلف عناصره نجد؛ لجنة الصحة وحماية البيئة[4].

[1]مصطفى درويش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 01، 2002، ص 03.
[2] المادة 94 من القانون رقم 11- 10، مرجع سالف الذكر.
[3]المادة 35 من القانون رقم 18 - 11، مرجع سالف الذكر.
[4]المادة 31 من القانون رقم 11- 10، مرجع سالف الذكر.

حيث تعمل هذه اللجنة على تقديم التدابير المناسبة والاقتراحات لترقية الصحة على المستوى المحلي، وهذا من خلال طرح نتائج عملها الذي توصلت إليه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يقوم هذا الأخير باتخاذ التدابير والإجراءات المناسبة لحماية الصحة[1].

تقوم سلطات الضبط البلدي على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، وضمان ضبطية الجنائز والمقابر وهذا طبقا للعادات المتعارف عليها وحسب الشعائر الدينية ودفن كل شخص متوفي بصفة تليق به دون وجود أي تمييزات سواء في الدين أو المعتقد، لكن بظهور فيروس كورونا وانتشاره الواسع وتزايد حالات الوفاة بسببه وباعتباره مرض خطير يهدد أمن وصحة وسلامة الأفراد، قام رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول الأول على صحة وسلامة المواطنين بأخذ تدابير مغايرة للتدابير المتعارفة في الدفن وهذا لخطورة الوضع جراء تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19)[2].

[1] احكيم تبينة، هشام وزرق، مرجع سابق، ص 63.
[2] سليمة لدغشن، مرجع سابق، ص 66.

المبحث الثاني : التدابير الوقائية لمكافحة فيروس كورونا

بعد ما ألت إليه الأوضاع اثر جائحة كورونا (كوفيد –19) اضطرت السلطات المحلية لإتخاد جملة من التدابير باستعمال الضبط الإداري لمكافحة الجائحة من خلال قرارات طبقت و مراسيم أصدرت و هذا ما سنسلط الضوء عليه في مبحثنا هذا .

المطلب الأول : وسائل الضبط الإداري العام المنتهجة لمكافحة وباء كورونا (كوفيد–19)

بصفة عامة تستعين هيئات الضبط الإداري بالعديد من الوسائل والأساليب من أجل تحقيق غرضها في وقاية النظام العام، وهذه الوسائل أو الأساليب يمكن ردها إلى أسلوبين فهي إما تصرفات قانونية تتمثل في القرارات التنظيمية وقرارات الضبط الفردية وإ ما أعمال مادية تتمثل في التنفيذ الجبري لقراراتها وتوقيع الجزاء الإداري، وهي نفس الوسائل التي استعانت بها هيئات الضبط الإداري في الجزائر من اجل الحفاظ على الصحة العامة في إطار مكافحة الوباء العالمي كورونا (كوفيد– 19) ،وقصد الإلمام بهذه الوسائل والإجراءات الوقائية التي تضمنتها للحد من انتشار الوباء سيتم التعرض في البداية إلى الوسائل القانونية (فرع أول) ثم التعرض بعد ذلك إلى الوسائل المادية (فرع ثاني) .

الفرع الأول : الوسائل القانونية

تدخلت سلطات الضبط الإداري بوسائل قانونية لأجل تنظيم النشاطات الفردية والجماعية، من اجل الحد من انتشار وباء كورونا (كوفيد–19) ،وتمثلت هذه الوسائل في لوائح الضبط الصادرة عن السلطة التنفيذية، ومن أهمها المرسوم 20–69 والمرسوم 20 – 70 المتعلقين بالتدابير للوقائية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد–19) ومكافحته، وفي إطار تطبيق هذين المرسومين صدرت مجموعة من التعليمات الوزارية التي تبين كيفية

تطبيقهما، ومن اجل ضمان التطبيق الصارم لأحكام هذين المرسومين على مستوى ولايات الوطن صدرت مجموعة من القرارات الولائية والبلدية، وقد تضمنت هذه اللوائح والقرارات الضبطية قواعد عامة مجردة تميزت بالمرونة والملائمة، نصت على العديد من التدابير الوقائية التي أوصت بها منظمة الصحة العالمية[1]، ويمكن أن نجمل هذه التدابير في ما يلي:

أولا: نظام الحجر المنزلي

نظرا لخطورة وباء فيروس كوورنا (كوفيد-19)على الصحة العامة وسرعة انتشاره بين الأفراد خاصة في ظل عدم وجود لقاح له لحد الآن، اعتبر فرض الحجر المنزلي من أهم التدابير الهامة التي عمدت إليها سلطات للضبط الإداري في الجزائر من اجل منع انتشار الوباء، ويعد الحجر المنزلي من التدابير الوقائية المطبقة في جميع دول العالم، كما يعتبر أقدم الإجراءات الوقائية التي طبقت قديما لمنع انتشار الأوبئة، وقد نص على هذا التدبير الوقائي المرسوم التنفيذي 20 -70 المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته[2]، حيث نصت مادته الثانية على أنه يقام في الولايات و/ أو البلديات المصرح بها من قبل السلطة الصحية الوطنية كبؤر لوباء فيروس كورونا(كوفيد-19) نظام الحجر المنزلي الذي يخص كل شخص متواجد في إقليم الولاية و/ أو البلدية المعنية، هذا وقد نص نفس المرسوم على نوعين من الحجر المنزلي، يتمثلان في ما يلي:

[1]نصت المادة 42 من قانون الصحة 18-11 على أنه " تخضع الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها لأحكام اللوائح الصحية الدولية المنظمة الصحة العالمية"

[2]المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 ،المتعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) ومكافحته، ج ر عدد 16 لسنة 2020.

01 :الحجر المنزلي الكلي

يتمثل هذا النوع من الحـــجر المنزلي في إلزام الأشخاص بعدم مغـادرة منازلهم أو أمـاكن إقامتهم طيلة اليوم، خلال الفترة المعنية[1]، ما عدا في الحالات الاستثنائية التي نصت عليها المادة 06 من نفس المرسوم والمتمثلة في ما يلي :

-لقضاء احتياجات التموين من المتاجر المرخص لها .

-لقضاء احتياجات التموين بجوار المنزل .

-لضرورات العلاج الملحة .

-لممارسة نشاط مهني مرخص به .

وهذه الحالات الاستثنائية تكون بناءا على ترخيص يقدم من طرف اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا ومكافحته المنشئة بموجب المادة 7 من نفس المرسوم[2]، ونذكر في هذا الإطار على سبيل المثال القرار رقم 783 الصادر عن والي ولاية بليدة القاضي بالترخيص لنقل الخضر والفواكه من والى سوق الجملة المتواجد ببلديتي بوفاريك وبوقرة[3] .

ويذكر أن الحجر المنزلي الكلي طبق في ولاية البلدية فقط[4] باعتبارها أكثر الولايات التي انتشر فيها الفيروس بشكل كبير مقارنتا بالولايات الأخرى، حيث طبق من تاريخ 24 مارس

[1]المادة 04 من المرسوم التنفيذي 20-70.

[2]نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي 20-70 على أنه " تنشأ لجنة ولائية مكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19. (ومكافحته. وتتشكل هذه اللجنة التي يرأسها والي الولاية المختص إقليميا، من : ممثلي مصالح الأمن و النائب العام . رئيس المجلس الشعبي الولائي . رئيس المجلس الشعبي البلدي لمقر الولاية ".

[3]القرار الولائي رقم 783 الصادر بتاريخ 26 مارس 2020 الصادر عن والي ولاية البلدية المتعلق بالترخيص لنقل الخضر والفواكه من والى سوق الجملة المتواجد بوفاريك وبوقرة.

[4]المادة 09 من المرسوم التنفيذي 20 -70.

2020 إلى غاية 24 افريل2020 أين تم تحويله إلى حجر جزئي[1]، نظرا لتراجع حالات الإصابة بها .

02 : الحجر المنزلي الجزئي

يتمثل الحجر المنزلي الجزئي في إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال الفترة و/أو الفترات الزمنية المقررة من طرف السلطات العمومية[2]، وقد تما تطبيق هذا النوع من الحجر في البداية على ولاية الجزائر ابتداء من الساعة السابعة مساءا إلى غاية الساعة صباحا[3]، ثم شمل مجموعة من الولايات الأخرى التي شهدت انتشار متزايد في عدد المصابين بالوباء، ثم عمم على باقي ولايات الوطن بأوقات مختلفة، حيث حدد وقت الحجز المنزلي من الساعة الخامسة مساءا إلى غاية الساعة السابعة صباحا لكل من الولايات التالية : بجاية، تلسمان، تيزو وزو، الجزائر، سطيف، المدية، وهران، تيبازة، عين الدفلى، وحدد من الساعة الثانية بعد الزوال إلى الساعة السابعة بالنسبة لولاية البلدية، وحدد من الساعة السابعة مساءا إلى الساعة السابعة صباحا بالنسبة لباقي ولايات الوطن[4].

وتجدر الإشارة إلى أن الحجر المنزلي يختلف من حيث الأجراء عن الحجر الصحي والعزل الصحي حيث يتمثل إجراء الحجر الصحي في تقييد نشاط الأشخاص الأصحاء الذين خالطوا حالة لشخص تم ثبوت إصابته بالفيروس وذلك للوقاية من انتقال المرض منهم أثناء فترة حضانة الفيروس فيما لو حدث المرض، أما العزل الصحي فيتمثل في فصل الأشخاص المصابين بالعدوى في ظروف وأماكن تمنع أو تحد من الانتقال المباشر أو الغير المباشر للفيروس من المصابين إلى أشخاص آخرين[5]، ولم تتطرق المراسيم الخاصة

[1]المادة 06 من المرسوم التنفيذي20 -102 المؤرخ في 23 افريل 2020 المتعلق يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ك(كوفيد-19) ومكافحته، وتعديل أوقاته، ج ر عدد 24 لسنة 2020.

[2]الفقرة الثانية من المادة 04 من المرسوم التنفيذي 20-70.

[3]المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20 -70.

[4]المواد 4 و 5 و6 من المرسوم التنفيذي 20 -102.

- [5]محمود خليل الشاذلي وآخرون، طب المجتمع، أكاديميا إنترناشيونال، تحت إشراف منظمة الصحة العالمية المكتب الإقليمي للشرق المتوسط، بيروت، لبنان، 2011 ،ص 98.

بإجراءات الوقاية من انتقال ومكافحة فيروس كورونا (كوفيد- 19) إلى هذين الإجرائين لكونه إجراء طبي نص عليه قانون الصحة 18-11 في نص المادة 38 التي نصت على أنه "يخضع الأشخاص المصابون بأمراض منتقلة والأشخاص الذين يكونون على اتصال بهم، الذين قد يشكلون مصـــدرا للعدوى، لتدابير الوقاية والمكافحة المناسبة".

ويستفاد مما سبق أن نظام الحجر المنزلي هو إجراء بوليسي وقائي، وبالرغم من أنه مقرر لوقاية الدولة والأفراد من ضرر الإصابة بفيروس كورونا (كوفيد-19) إلا أنه يعتبر استثناءا من الأصل وهو الحرية التي تقيدت من اجل تحقيق أولوية أهم وهي ضمان صحة الأشخاص .

ثانيا : تعليق نشاطات تنقل الأشخاص

في إطار ضمان التباعد الاجتماعي ومنع الاحتكاك الجسدي بين الأشخاص في أماكن العامل والفضاءات العمومية لمنع انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) ،عمدت السلطة التنفيذية من خلال المرسوم التنفيذي 20-69 [1] إلى اتخاذ مجموعة من التدابير لضمان ذلك، من خلال تعليق نشاطات نقل الأشخاص، ويتعلق الأمر بتعليق الخدمات الجوية للنقل للمسافر ين على الشبكات الداخلية، وتعليق النقل البري في كل الاتجاهات سواء عن طريق السكك الحديدة أو سيارات الأجرة، أو المترو أو الترامواي أو النقل بالمصاعد الهوائية[2]، ويستثنى من ذلك نقل الأشخاص من اجل استمرار الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية، حيث نصت المادة 4 من نفس المرسوم على أنه يتولى الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا تنظيم نقل الأشخاص العاملين بالمؤسسات والإدارات العمومية والهيئات الاقتصادية والمصالح المالية، ويكون ذلك من خلال التقيد الصارم بمقتضيات

[1] المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 ،المتعلق بتدابير للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، ج ر عدد 15 لسنة 2020.

[2] المادة 3 من المرسوم التنفيذي 20-69 ،والمادة 14 من المرسوم التنفيذي 20-70.

الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد–19) المقررة من طرف المصالح المختصة للصحة العمومية.

وكإجراء تكميلي لذلك نصت المادة 6 من نفس المرسوم على وضع نسبة 50 %على من موظفي كل مؤسسة و إدارة عمومية[1] في عطلة مدفوعة الأجر، باستثناء المستخدمين التابعين للصحة وللمديرية العامة للأمن الوطني والحماية المدنية و الجمارك وإ دارة السجون والمواصلات السلكية واللاسلكية ومراقبة الجودة وقمع الغش والتابعين للسلطة البيطرية والتابعين للسلطة النباتية، والمستخدمون المكلفون بمهام النظافة والتطهير والمكلفون بمهام المراقبة والحراسة، والمستخدمون اللازمون لاستمرارية الخدمات العمومية الحيوية[2].

كما نصت المادة 9 من نفس المرسوم على يمكن أن تتخذ المؤسسات والإدارات العمومية كل إجراء يشجع العمل عن بعد في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها .

والملاحظ على إجراءات تعليق نشاطات تنقل الأشخاص والاستثناءات الواردة عليها، أنها وان كانت تمس بأحد أهم الحقوق الدستورية التي نصت عليها المادة 55 من الدستور المتمثل في حق المواطن في التنقل عبر التراب الوطني، إلا أنها مقيدة بالغايات التي تقررت من أجلها والمتمثلة في الحد من عدوى انتقال فيروس كورونا (كوفيد–19) ،حيث تعبر عن المبادئ العامة لسلطات الضبط الإداري التي تفرض أن يكون الإجراء ضروري لتحقيق الغاية من فرضه وبالقدر اللازم.

[1]بالإضافة إلى مستخدمي المؤسسات العمومية شمل الإجراء أيضا فئة مستخدمي القطاع العمومي الاقتصادي والخاص وفقا لما نصت عليه المادة 15 من المرسوم التنفيذي 20 -70.

[2]المادة 7 من المرسوم التنفيذي 20 -69

ثالثا : غلق و تأطير بعض أنشطة التجارية وتموين المواطنين

بحكم أن المحـلات و الفضاءات التجارية والمـطاعم من الأمـاكن التي يمكن أن تشكل مصدر خطر لانتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) نص المرسوم التنفيذي 20 -69 كإجراء احترازي على غلق محلات بيع المشروبات، ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم، باستثناء تلك التي تضمن خدمة التوصيل إلى المنازل[1]، وذلك على مستوى المدن الكبرى فقط، لكن بسبب انتشار ظهور الوباء على مستوى باقي الولايات، تم توسيع هذا الإجراء ليشمل كامل القطر الوطني مع إضافة نشاطات أخرى معنية بالغلق تتمثل في جميع أنشطة التجارة بالتجزئة باستثناء تلك التي تضمن تموين السكان بالمواد الغذائية والمخابز، والملبنات، ومحلات البقالة، ومحلات بيع الخضر والفواكه واللحوم ومحلات الصيانة والتنظيف، والتي تبيع المواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية، بالإضافة إلى البـاعة المتجولين للمواد الغـذائية بشرط احـترام تـدابير التباعد[2].

ومن اجل ضمان تقديم الخدمات العمومية الأساسية للمواطنين نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 20-70 على إلزام المؤسسات وقطاعات النشاط التي تضمن الخدمات العمومية الأساسية، ولا سيما في مجال النظافة العمومية، والتزويد بالماء والكهرباء والغاز والمواصلات السلكية واللاسلكية، والوكالات البريدية والبنوك وشركات التأمين، بالبقاء في نشاطاتها. كما نصت نفس المادة على وجوب الإبقاء على نشاط كل من المؤسسات الخاصة للصحة ومؤسسات توزيع الوقود والمواد الطاقوية، والأنشطة التي تكتسي طابعا حيويا، بما فيها أسواق الجملة .

وكإجراء مهم من شئنه الحلول دون انتقال عدوى فيروس كورونا (كوفيد- 19) بين المواطنين عند القيام بنشاطاتهم الضرورية، نص المرسوم 20-70 على ضرورة احترام

[1] المادة 5 من المرسوم التنفيذي 20-69. مرجع سابق.
[2] المادة 11 من المرسوم التنفيذي 20-70.

التباعد الأمني بمتر واحد على الأقل بين شخصين، ويعتبر تطبيقه إجباريا على كل النشاطات الغير معنية بالغلق والإدارات العمومية أو أي مؤسسة تستقبل الجمهور وذلك من خلال اتخاذ كل الترتيبات الضرورية لتطبيقه وفرض احترامه بكل الوسائل، بما في ذلك الاستعانة بالقوة العمومية[1].

والملاحظ من خلال هذا الإجراء أن المواد القانونية التي تضمنها المرسومين المنظمة لغلق وتأطير بعض أنشطة التجارية وتموين المواطنين، قد نصت على إجراء ضبطي متمثل في منع ممارسة بعض النشاطات كليا بشكل مؤقت مرتبط بزوال وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19)، كما أنها أباحت بعض النشاطات الأساسية المتعلقة بتمويل السكان بالمواد الأساسية وأكدت على ضرورة الإبقاء على نشاط المؤسسات التي تقدم الخدمات العمومية الأساسية، قد وفقت بين تقييد حريات ممارسة النشاطات الهادف للحفاظ على الصحة العامة ومنع انتشار الوباء وبين تلبية الحاجات الضرورية التي يحتاجها المواطن في حياته اليومية.

الفرع الثاني: الوسائل المادية

إلى جانب الوسائل القـانونية التي مارسـت بها سلطات الضبط الإداري مـهامها في مجال الشرطة الإدارية لأجل الحفاظ على الصحة العامة ومكافحة انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) وتنظيم ممارسة الحريات الفردية والجماعية المتمثلة في المراسيم التنفيذية والقرارات الإدارية العامة، استعملت أيضا وسائل أخرى يمكن وصفها بالوسائل المادية التي تدخلت بموجبها من اجل الحد من انتشار الوباء، وتجسدت في صورتين، الأولى منها تمثلت في ممارسة حقها في التنفيذ المباشر والجبري لقراراتها النهائية كسلطة استثنائية تملكها الإدارة للقيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تصدرها وجوبا وبكيفية قصريه إذا رفض المواطنون الامتثال لها طواعية دون اللجوء إلى القضاء(أولا)، أما الصورة الثانية تمثلت في استعمال سلطتها في

[1]المادة 13 من المرسوم التنفيذي 20 -70.

توقيع الجزاء الإداري ضد كل من يخالف إجراء الحجر المنزلي و تعليق نشاطات تنقل الأشخاص و ضد كل من لم يحترم إجراء غلق و تأطير بعض الأنشـطة التجارية وتموين المواطنين ومن لم يحـترم التباعد الأمني (ثانيا) .

أولا : التنفيذ المباشر أو الجبري لقرارات الضبط الإداري

يعد التنفيذ المباشر لقرارات الضبط الإداري من أخطر امتيازات الإدارة وأنجعها أثرا لمنع الإخلال بالنظام العام، ويتمثل في حق سلطة الضبط الإداري في أن تنفذ قراراتها الضبطية جبرا على الأفراد دون حاجة إلى استصدار حكم قضائي فيما إذا لم ينفذها المخاطب بأحكامها بشكل اختياري[1]، وتستند السلطة الإدارية في استعمالها لحق التنفيذ المباشر لقراراتها على قرينة الصحة المفترضة التي تتمتع القرارات الإدارية بها، والتي بموجبها تفترض سلامة القرار وصحته ومطابقته للقانون، ومن ثمة يكون قابلا للتنفيذ الفوري وعلى من يدعي عكس قرينة الصحة أن يثبت خروج هذا القرار عن إطار المشروعية[2].

وان كان الأصل في تطبيق تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) الواردة بالمرسوم التنفيذي 20-69 والمرسوم التنفيذي 20-70 أن تكون بشكل طوعي من طرف المواطنين، إلا أنه في العديد من الحالات عمدت الإدارة عن طريق قوات الأمن إلى تنفيذها جبرا بعد وجود مقاومة أو امتناع من طرف بعض الأفراد المعنيين بتنفيذ هذه التدابير الوقائية، و هذا بعد الحملات التحسيسة والنداءات التي قامت بها خاصة ما تعلق منها بالالتزام بالحجر المنزلي والحجر الصحي، وغلق الأنشطة التجارية غير المعنية بالفتح خلال فترة الحجر.

[1]سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004 ،ص 518.
[2]حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيصر بسكرة، 2018 ،ص 167.

أما ما تعلق بمشروعية التنفيذ الجبري للتدابير التي نصت عليها قرارات الضبط الإداري، فنجد أن الفقه قد وضع ثلاث حالات تلتجئ فيها الإدارة إلى تطبيق قراراتها الضبطية جبرا، وهذه الحالات متوفرة بشكل كلي بالنسبة للوضع التي نفذت فيه جبرا تدابير الوقاية من الوباء، وتتمثل هذه الحالات وتجسيدها في ما يلي :

1: حالة الضرورة

والتي يقصد بها وجود خطر حال و محدق يهدد النظام العام أو أحد عناصره ويتعذر تداركه بالطرق القانونية العادية، والتي بناءا عليها يحق للإدارة في حالة الضرورة ودون حاجة إلى انتظار استصدار حكم من القضاء، أن تلجأ إلى استخدام القوة المادية لدفع الخطر[1]، ويتمثل الخطر المحدق والحال في انتشار وباء كورونا (كوفيد-19) الذي يهدد الصحة العامة ويشكل خطر على المواطنين بحكم أنه فيروس يمكن أن يؤدي للوفاة وسريع الانتشار ولا يوجد له لقاح محدد، مما يعني انه لا يوجد بديل عن تدابير الوقاية التي تبقى الحل الوحيد من اجل الحفاظ على الصحة العامة من خلال مكافحة انتشار الفيروس والحد منه.

2 : حالة وجود نص قانوني صريح يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر

أي توفر نص قانوني أو تنظيمي يسمح للشرطة الإدارية باستخدام القوة المادية، ونجد في هذا الإطار أكثر من نص ملزم لأعوان الأمن بتنفيذ التدابير الوقائية جبرا، ففيما تعلق بتدابير التباعد الأمني نجد أن الفقرة الأخيرة من المادة 13 من المرسوم التنفيذي 20-70 نصت على أنه "كما يلزم جميع الأعوان العموميين المؤهلين بالسهر على فرض التقيد الصارم بإجراءات التباعد"، وفيما يخص تدابير الوقاية المتعلقة بغلق المحلات الغير معنية بالفتح نصت الفقرة الأولى من المادة 17 من نفس المرسوم على أنه "دون المساس

[1]سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 618 .ص، 1966

بالمتابعات الجزائية التي ينص عليها القانون، يتعرض كل مخالف لأحكام هذا المرسوم إلى العقوبات الإدارية للسحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة النشاط" كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على كل شخص ينتهك تدابير الحجر وقواعد التباعد والوقاية والأحكام الواردة بالمرسوم، يقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات، كما نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-69 على أن الوالي المختص إقليما يمكنه أن يتخذ أي إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا(كوفيد-19) ومكافحته ويمكنه بهذه الصفة أن يسخر المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني، كما نصت تعليمة الوزير الأول المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين المؤرخة بتاريخ 07 افريل 2020 على أنه "في حالة رفض التجار المعنيون فتح محلاتهم، وإ ذا كان هذا الغلق يؤدي إلى عدم التموين في الأحياء والقرى والتجمعات السكانية، فإن الولاة مكلفون بالقيام بتسخير هؤلاء التجار، بعد إجراء تقييم على مستوى اللجنة الولائية" .

3: حالة وجود قانون أو تنظيم لا يتضمن وسيلة لتنفيذ الأمر الضبطي

ومضمون هذه الحالة أنه يجوز للسلطة الضبطية اللجوء إلى التنفيذ الجبري إذا لم ينص القانون أو التنظيم على إمكانية قانونية أو جزاء يسلط على من يخالف أحكامه، وهذه الحالة غير موجودة في ظل وجود نصوص قانونية صريحة تتضمن السماح للإدارة بالتنفيذ المباشر لتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا(كوفيد- 19) ومكافحته، ناهيك عن وجود نص في قانون العقوبات يشمل كل الحالات التي يحصل فيها هذا الاحتمال، ويتمثل هذا النص في المادة 459 التي نصت على أنه "يعاقب بغرامة من 10.000 دج إلى 20.000 دج ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو

القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة"[1] .

ثانيا: الجزاء الإداري الوقائي

يعرف الجزاء الإداري الوقائي باعتباره كأسـلوب من أساليب الضـبط ، بأنه التدبير الذي تتخذه الإدارة والذي يمس المصالح المادية أو الأدبية للفرد، وتهدف من خلاله إلى حماية وصيانة النظام العام في أحد عناصره واتقاء خطر الإخلال بالنظام العام، بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد للتمكن من إحداث الضرر وهو بحكم صرامته جزاء يتلاءم مع وظيفة السلطة العامة بوصفها قائمة على مهمة الضبط الإداري وليس بوصفها تحل محل القضاء في إيقاع العقاب، فهو لا ينطوي على معنى العقاب[2]، ووصف هذه الجزاءات بأنها إدارية وقائية لا يعني أن الإدارة تتخذها دون سند من نصوص القانون، فالغالب أن هذه الجزاءات تتقرر بنصوص صريحة، ولكن الإدارة تستقل بتوقيعها، وأنها لا تصدر عن السلطة القضائية ولذا فإن هذه الجزاءات الإدارية الضبطية تخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا في حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية[3] .

ونجد أن نصوص قرارات الضبط الإداري الهادفة إلى مكافحة وباء كورونا (كوفيد-19) ومنع انتشاره قد لجئت إلى هذا النوع من العقوبات الإدارية، والتي تعتبر إجراء استثنائي لمواجهة الوباء وللمحافظة على الصحة العامة، وتمثلت في نوعين من الجزاء الإداري، يتمثل النوع الأول في السحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة النشاط، بالنسبة للأشخاص الذين يمارسون نشاط معني بالغلق، حيث نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي 20-70 على أنه "دون المساس بالمتابعات الجزائية التي ينص عليها القانون، يتعرض كل

[1]قانون رقم 20-06 المؤرخ في 28 افريل 2020 ، المعدل والمتمم للأمر رقم 66 -156 المؤرخ في 8 جوان 1966المتعلق بقانون العقوبات، ج ر عدد 25 لسنة 2020.

[2]محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العر بي، القاهرة، 1948 ،ص 395

[3]سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دون طبعة، 2009 ،.ص 164.

مخالف لأحكام هذا المرسوم إلى العقوبات الإدارية للسحب الفوري والنهائي للسندات القانونية الخاصة بممارسة النشاط"، أما النوع الثاني فيتمثل في حجز السيارات والدراجات النارية التي يستعملها أصحابها أثناء فترة الحجر المنزلي، حيث نصت تعليمة الوزير الأول المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين المؤرخة بتاريخ 07 افريل 2020 على أن ""الولاة ملزمون بالعمل على تطبيق العقوبات الإدارية من خلال إجراء حجز السيارات والدراجات النارية المستعملة من قبل الأشخاص الذين خالفوا قواعد الحجر الصحي المنزلي، وإ يداعها في المحشر"، وقد حددت مدة الحجز ب 10 أيام في بعض الولايات مثل ولاية البلدية[1] و 8 أيام في ولايات أخرى مثل ولاية مستغانم[2].

المطلب الثاني : دور المجتمع المدني في مكافحة جائحة كورونا

لقد كان لجمعيات المجتمع المدني دور هام في مكافحة الجائحة من خلال مساهمتها في عمليات التعقيم و الإحصاء و التنظيم و كذا التأطير بالتنسيق مع الجماعات الإقليمية المحلية حيث تطرقنا في دراستنا إلى إبراز دور الجمعيات في مكافحة جائحة كورونا (كوفيد –19) فقد سلطنا الضوء على أحد الجمعيات البارزة في ولاية غرداية في الفرع الأول و خلية الأزمة المشكلة من طرف البلدية على مستوى الأحياء في الفرع الثاني حيث يمكن أن نلخص ذلك في ما يلي :

الفرع الأول : جمعية سواعد المستقبل

بعد أن اتخذت الحكومة الجزائرية إجراءات جديدة لوقف تفشي فيروس كورونا بتوسيع الحجر الصحي الجزئي على كافة ولايات البلاد ، و يكون بداية الحظر من الساعة السابعة

[1] المادة الأولى من القرار الولائي رقم 797 المؤرخ في 15 افريل 2020 الصادر عن والي ولاية البليدة المتضمن منع السير بالدرجات النارية والشاحنات والمركبات بجميع أنواعها داخل المدن وبين بلديات الولاية.

[2] المادة الأولى من القرار الولائي رقم 465 المؤرخ في 02 افريل 2020 الصادر عن والي ولاية مستغانم المتعلق بالإجراءات الردعية الموقعة ضد المخالفين للتدابير الاستثنائية المتعلقة بالحجر الجزئي المنزلي.

مساءا حتى الساعة السابعة صباحا و ذلك بتاريخ 05 أفريل 2020 إلى 19 أفريل تم التمديد إلى 14 ماي 2020 ، و بناءا على الإجراءات الحكومة و دخول شهر رمضان المبارك ، يتغير برنامج التوعية و التعقيم و إضافة إلى عملية إحصاء المعوزين في الحي و ذلك بالتنسيق مع خلية الأزمة لحي الثنية.

برنامج العمل يكون كما يلي :

- بداية عملية التوعية في الشوارع الرئيسية و عبر الأحياء الداخلية بمكبرات الصوت من اجل نشر ثقافة البقاء في البيوت و خروج إلا لضرورة و نشر مطويات على المواطنين توضح أخطار الفيروس .

كما قامت أخصائية النفسانية العيادي الموظفة في مركز النفسي البداغوجي للأطفال المعاقين ذهنيا بلدية بريان بزيارة المنازل بتقديم بعض النصائح حول أخطار الفيروس و ضرورة تحمل المسؤولية اتجاه الأبناء و بث روح التفاؤل و السكينة في قلوب العائلات .

- بداية عملية التعقيم على الساعة الخامسة مساءا في شوارع الداخلية لحي الثنية باستخدام آلات الرش اليدوية .
- تقديم يد المساعدة لمصالح البلدية في عملية التعقيم الليلي عبر التوجيه و الارشاد في الأماكن التي يكثر فيها التجمعات .
- تحضير حوالي 100 قفة لتقسيمها على العائلات المعوزة و ذات الدخل الضعيف و يستمر نفس البرنامج على طول مدة الحجر الصحي الجزئي خلال شهر رمضان المبارك .
- التكثيف من حملات الاتصال وتحسيس المواطنين على مستوى الأحياء.

الفرع الثاني : خلية الأزمة لحي بوهراوة

في اطار نشاطات الخلية على مستوى حي بوهراوة العليا ، و في اطار اجراءات الحجر الجزئي المطبقة على ولايتنا . فقد تم تغيير توقيت و برنامج عمليات التعقيم و ذلك ببرمجة عملية واحدة في اليوم و هذا ابتداء من الساعة الثالثة زوالا إلى غاية الساعة السادسة مساءا ، حيث تم اليوم تعقيم كل من حي 46 مسكن و مجمع الموظفين و تجزئة 165 قطعة .

و في اطار العمليات التضامنية للمحسنين ، تقدمت سيدة بحزمة من الملابس المستعملة كصدقة للمحتاجين و العائلات المعوزة بالحي، حيث تم توزيعها على المحتاجيها من سكان الحي .

و في الفترة الليلية تم تعقيم كل من حي 350 مسكن و 450 مسكن تساهمي .

و قد تم توزيع بعض المواد الغدائية على بعض العائلات المعوزة و المحتاجة من حي بوهراوة العليا ، و ذلك مساهمة من بعض المحسنين.

كما تقدم أحد المحسنين من الحي بمبلغ مالي ، و الذي وزع على بعض المحتاجين و بعض المتضررين من توقيف العمل على مستوى حي بوهراوة العليا.

يمكن القول أن مساهمة المجتمع المدني كانت فعالة في القضاء على الفيروس ومساعدة الجماعات المحلية في نشر الوعي و عمليات التعقيم التي كانت دورية و منه كان للمجتمع المدني دور هام في مكافحة الفيروس .

خلاصة الفصل

كخلاصة لما سبق التطرق إليه، يمنكن القول أن الأحكام القانونية الإدارية الموضوعية تأثرت بجائحة كورونا كوفيد 19، مما فرض اتخاذ العديد من التدابير، منها تنظيم المرافق العامة بشكل يضمن استمرارية تقديم الخدمات للمنتفعين من جهة، والحد من انتشار الوباء من جهة أخرى، وبهذا تكون الحكومة قد وازنت بين مبدأي استمرارية وتكييف المرافق العامة بانتظام، ومعالجة الوضع الاستثنائي الذي تعيشه البلاد، إذ تضمنت تدابير الوقاية أيضا جملة من الضمانات التي تساعد على استمرار المرافق العامة في تقديم خداماتها للزبائن، وضمان الحد الأدنى من المستخدمين بما يتماشى مع هذا الظرف الاستثنائي.

مما فرض على السلطات المركزية واللامركزية اتخاذ جملة من تدابير الضبط الإداري المواجهة هذا الوباء، من أجل ضمان توفر واستمرارية الصحة العامة للأفراد، وذلك من خلال المراسيم والتعليمات التي أصدرتها للوقاية من انتشار هذا الوباء، والتي فرضتها على الأفراد، إلا أن هذه التدابير الوقائية قد قيدت من حريات الأفراد المكفولة دستوريا، وبالرغم الصلاحيات الموسعة لسلطات الضبط الإداري أثناء هذه الجائحة إلا أن هذا لا يعني عدم خضوعها للرقابة القضائية، كون أن الحقوق والحريات المعترف بها لم تعدم بمناسبة هاته الجائحة، مما يبرر استمرارية حمايتها قضاء.

خاتمة

خاتمة:

تضمنت هذه الدراسة توصيفا لآثار ومخلفات جائحة كورونا في المنظومة الجزائية القمعية، وفي سياسة وتدابير الوقاية، كأحد أركان السياسة الجزائية،

وقد توصلنا إلى العديد من النتائج، وخرجنا بجملة من التوصيات؛ يمكن بيانها كما يأتي:

النتائج:

كوفيد 19 أو فيروس كورونا، وضع صحي استثنائي، لحق الجزائر كغيرها من دول العالم، وقد سعت الجزائر جاهدة لتطويق هذه الجائحة، أو الفيروس منذ أول بوادر ظهورها في بعض المناطق منها؛ بأن اتخذت جملة من التدابير، والآليات الوقائية والقمعية.

- **على المستوى الوقائي:** عمدت السلطة التنفيذية، إلى اتخاذ جملة من التدابير الوقائية وتكييفها مع الوضع الصحي الراهن، باتباع نهج اجتماعي وأخر اقتصادي، يتماشى والجائحة محل المواجهة، وقد عمدت إلى ذلك مبررة توجهها هذا بخصوصية الوضع وصعوبة اصلاح الأضرار حال تفشي الوباء إلى جانب سن جملة من النصوص التشريعية، بإعمال تقنية التفويض التشريعي، والإحالة التجريمية مطوعة بذلك جمود النصوص الجزائية، ومقللة من غلواء مبدأ شرعية التجريم والعقاب، بسن قواعد تجريمية مجزأة وأخرى على بياض.
- **على المستوى القمعي:** توجهت السلطة التشريعية في هذا المستوى، نحو تجريم كل السلوكات أو المواقف الايجابية والسلبية، التي يمكن أن تحول دون، سريان ونفاذ تدابير الحماية من فيروس كورونا ومواجهته، بتحيين النصوص الجزائية القائمة، أو باستحداث نصوص جديدة في التقنين العام، أو نصوص وأحكام خاصة.

- **على المستوى القضائي:** على هذا المستوى توجهت وزارة العدل إلى اتخاذ جملة من التدابير أهمها تقييد العمل القضائي، والتوجه نحو تقنية التقاضي عن بعد، وهي الحلول المتاحة والممكنة في هذا الوضع.

التوصيات :

بناء على النتائج المتوصل إليها سابقا، يمكن التركيز على مقترح رئيس ومهم، وهو ضرورة العناية بسياسة التجريم في ظل الظروف الاستثنائية؛ ومنح السلطة التنفيذية قدرا أكبر من الحرية على النحو الذي يمكنها من اتخاذ كل ما تراه مناسبا في الأوضاع التي تستدعي تدخلا تقنيا وقتيا، يصعب على باقي سلطات الدولة تقييمه والتجاوب معه؛ سواء فيما يتعلق باتخاذ تدابير الوقاية، أو في ما يتعلق بإنفاذ فكرة التفويض التشريعي في مجال التجريم والعقاب، أو فيما يتعلق بالتحول عن نظام التقاضي التقليدي، باتباع أساليب وآليات جديدة ومستحدثة في العمل القضائي.

– تدريب المستخدمين المنتمين إلى الجماعات المحلية على كيفية إدارة الكوارث.

– إنشاء مكاتب متخصصة على مستوى إدارة الجماعات المحلية تضم متخصصين في مجال إدارة الكوارث من أجل سرعة اتخاذ القرارات في حالة وقوع الكوارث ودون انتظار الرجوع للجهات المركزية.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر

المعاجم

1. ابن منظور، لسان العرب، الجزء الرابع، دار المعارف، القاهرة، دون سنة نشر.
2. مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الأول، طبعة ثالثة، مكتبة الشرق الدولية، القاهرة، 2004.

الدساتير

1. دستور 1976 ، ج ر ج ج العدد 94 لسنة1976 .
2. دستور 1996 ، ج ر ج ج العدد 76 لسنة1996 .
3. دستور 1989 ، المتمم، ج ر ج ج عدد 09 لسنة 1989 ، ودستور 1996 ، ج ر ج ج العدد 76 لسنة1996 .
4. الدستور الجزائري الصادر في 1976 ، ج ر ج ج العدد 94 . التي تؤكد أن"المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية وتحقيق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية اللامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات"، وكذا ما نص عليه الميثاق الوطني، سنة 1986 ، ج ر ج ح العدد 7 لسنة 1986.

القوانين و الأوامر و المراسيم

1. المرسوم التنفيذي 20/69 المؤرخ في 19 مارس 2020 ،المتعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 15الصادرة بتاريخ 21 مارس 2020.
2. المرسوم التنفيذي 20/70 المؤرخ في 24 مارس 2020 ،المتعلق بالتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا)كوفيد 19) ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 16 الصادرة بتاريخ 24 مارس 2020.
3. قانون84 –09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد ج ر ج ج العدد 06 لسنة 1984 .
4. القانون رقم 11–10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 37.

5. الأمر رقم 69 – 38 ،المؤرخ في 23 ماي 1969 ،المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم، ج ر العدد 44 لسنة 1969 ،المعدل والمتمم بالقانون رقم 81 – 02 ،المؤرخ في 24 فيفري 1983.
6. الأمر 69 – 38المؤرخ في 23 ماي 1969 ، المتضمن قانون ميثاق الولاية، المعدل و المتمم ج ر ج ج العدد 44 لسنة 1969 .الملغى .
7. قانون90 –09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 ، المتعلق بالولاية، المتمم، ج ر ج ج العدد 15 سنة 1990 ,الملغى .
8. القانون90 –09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 ، المتعلق بالولاية، المتمم .ج ر ج ج العدد 15 سنة 1990 .
.
9. انظر الأمر رقم 75– 58، المؤرخ في /09/ 26 1975 ، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج ر ج ج العدد 49 لسنة 1975 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05– 10 ، المؤرخ في 20 يونيو 2005 ، المتضمن القانون المدني.
10. المادة 9 من القانون 04/20المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث .
11. قانون 12 /07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 ، الموافق ل 21 فبراير سنة. 2012 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالولاية .
12. قانون 11/10، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية .
13. المرسوم التنفيذي رقم 168/20 , مؤرخ 07دو القعدة عام 1441 الموافق ل 29 يونيو سنة 2020 ،يتضمن تمديد الحجر المنزلي الجزئي وتدعيم نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، في الجريدة الرسمية العدد 38.
14. المرسوم التنفيذي رقم 238/20 ، مؤرّخ في 12 محرم عام 1442 الموافق ل 31 غشت سنة 2020 ، يتضمن تعزيز تدابير تخفيف نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته، في الجريدة الرسمية العدد 52.
15. القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الكوارث وتسييرها في إطار التنمية المستدامة، ج ر، رقم 84

16. القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري 2016.
17. القانون رقم 11/18 المؤرخ في 2 يوليو، المتعلق بالصحة، الصادر في 2018/08/29.
18. القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الصادر في 2003/07/20.
19. القانون المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والصادر بتاريخ 12 ديسمبر 2004.
20. المرسوم رقم 231/85، المؤرخ في 12 أوت 1985 ،والذي يحدد شروط التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، ج ر، الصادرة في 27 ديسمبر 1985.
21. القانون 35/90 المؤرخ في 1990/12/25 ج ر رقم 56 المؤرخة في 1990/12/26 المتعلق بالأمن والسلامة والاستعمال والحفاظ في استغلال النقل بالسكك الحديدية، والمرسوم التنفيذي رقم 348/93 المؤرخ في 1993/12/28 ج ر رقم 87 المؤرخة في 1993/12/29 والذي يحدد للقواعد المتعلقة بأمن واستغلال النقل بالسكك الحديدية، والقانون 13/01 المؤرخ في 2001/08/07 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج ر رقم 44 المؤرخة في 2001/08/08.
22. قانون رقم 12- 07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
23. القرار الولائي رقم 783 الصادر بتاريخ 26 مارس 2020 الصادر عن والي ولاية البلدية المتعلق بالترخيص لنقل الخضر والفواكه من والى سوق الجملة المتواجد بوفاريك وبوقرة.
24. المرسوم التنفيذي20 -102 المؤرخ في 23 افريل 2020 المتعلق يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ك(كوفيد-19) ومكافحته، وتعديل أوقاته، ج ر عدد 24 لسنة 2020.

25. قانون رقم 20-06 المؤرخ في 28 افريل 2020 ، المعدل والمتمم للأمر رقم 66 – 156 المؤرخ في 8 جوان 1966المتعلق بقانون العقوبات، ج ر عدد 25 لسنة 2020.
26. القرار الولائي رقم 797 المؤرخ في 15 افريل 2020 الصادر عن والي ولاية البليدة.
27. القرار الولائي رقم 465 المؤرخ في 02 افريل 2020 الصادر عن والي ولاية مستغانم.

قائمة المراجع

الكتب

1. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة،مطبعة قالمة،الجزائر , 1990.
2. جمال الدين ابن منظور.، قاموس لسان العرب، دار البصائر لبنان، المجلد الثاني، 1997 .
3. الحملاوي محمد رشا، إدارة الأزمات: تجارب محلية وعالمية، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، 1995.
4. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
5. حسن السيوني، الدولة ونظام الحكم في الإسلام، طبعة الأولى، عالم المكتبات، القاهرة مصر، 1985.
6. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دون رقم طبعة، دار للنشر والتوزيع، سطيف الجزائر، 2008.
7. فهمي أبو زيد، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2000.
8. حسام مرسي، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الإسلامي)، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011.

9. داود الباز، حماية السكينة العامة، معالجة المشكلة العصر في فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، 1996.
10. صلاح يوسف عبد الحليم، اثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، سنة 2007، الإسكندرية.
11. مدحت غسان الخيري، مدخل في القانون الإداري، طبعة 01، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012.
12. حمدي القبلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري– النشاط الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2008.
13. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشاة دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
14. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1966.
15. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1948.
16. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009.

أطاريح الدكتوراه

1. إسماعيل جابوربي، الضبط الإداري في مجال المحافظة على أمن العام في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة في النظام الإسلامي والنظام القانوني في الجزائر)، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في علوم الشريعة والقانون، تخصص مؤسسات مالية وإدارية، كلية الشريعة والاقتصاد، جامعة قسنطينة، 2017.
2. حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيصر بسكرة، 2018.

رسائل الماجيستير

قائمة المصادر و المراجع

1. الشعلال فهد احمد، إدارة الأزمات: الأسس، المراحل، الآليات،(رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2002).
2. حبيب عبد الله ابو زيد. متطلبات إدارة الكوارث ومستوى نجاحها في قطاع غزة،(رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين،2015).
3. أبو شامة عباس، إدارة الكوارث العملياتية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية،السعودية، 2003.
4. كريمة جابر، سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم الحقوق ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2014 /2015.

المجلات

1. أحسن غربي، دور الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا بالجزائر، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية ،العدد 06 ،اشوال 1441 ، يونيو 2020 .
2. محمد علي، مدى تداخل صلاحيات الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري بالجزائر، المجلة الأكاديمية لبحث القانوني، العدد 03, 31 أكتوبر 2020.
3. عيسى أبو القاسم، نظرية الضبط في القانون الإداري وتطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيؤوس كورونا كوفيد 19، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، مجلد 13، عدد 02، 2020.
4. مصطفى درويش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 01، 2002.

المقالات

1. انظر: برنامج الأمم المتحدة لتنمية، مقال بعنوان: نظرة شمولية إلى إدارة الكوارث– برنامج التدريب على إدارة الشؤون والكوارث،
2. السيد علوى، إدارة الأزمات والكوارث: حلول علمية أساليب وقائية، مركز القرار، القاهرة، 1997.

3. الهام خرشي، الضبط الإداري، محاضرات ملقات على طلبة سنة ثالثة حقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2016.
4. السعيد سليماني، الضبط الإداري، محاضرات ألقيت على طلبة سنة أولى ماستر، تخصص قانون عام داخلي، جامعة محمد الصديق يحيي، جيجل، 2000.

المواقع

1. الموقع : httP//disaster. momra.gov
2. إدارة الكوارث الطبيعية"،المركز الوطني للمعلومات، رئاسة الجمهورية اليمنية،على الموقع :

www.yemen- nic.info/procesafe/imp- bales/disaster.pdf

المراجع بالغة الأجنبية :

cod/international civil defense oRgANISATION
André de laubadére, Yves gaudemet, traité de droit administratif, tome01, librairie générale de droit de jurisprudences, 16 éd, Paris, 1999, p 512
- Voir aussi, André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet,
-Traite De Droit Administratif. Tome 1. Droit administratif général : Organisation et action de l'administration, La juridiction administrative, L.G.D.J 15ème édition 10/11/1999, p 529

قائمة المحتويات

العنوان	الصفحة
الواجهة	–
الشكر و العرفان	–
إهداء	–
المقدمة	أ – خ
الفصل الأول : إدارة الكوارث من خلال الجماعات الإقليمية	**8**
المبحث الأول : مفهوم الجماعات الإقليمية	9
المطلب الأول : تعريف الجماعات الإقليمية	10
الفرع الأول : على مستوى الولاية	10
الفرع الثاني : على مستوى البلدية	14
المطلب الثاني : السلطات المختصة بمكافحة فيروس كورونا على لمستوى المحلي	18
الفرع الأول : الوالي	19
الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي	21
الفرع الثالث : اللجان	22
المبحث الثاني : الأساس القانوني لإدارة الكوارث في الجزائر	24
المطلب الأول : مفهوم الكوارث	24
الفرع الأول : تعريف الكارثة أو الأزمة	24
الفرع الثاني : مبادئ و متطلبات التي تتحكم في عملية إدارة الكوارث	28
الفرع الثالث : خطوات إدارة الكوارث	29

المطلب الثاني : القوانين المتعلقة بإدارة الكوارث في الجزائر	29
الفرع الأول : الدستور	30
الفرع الثاني : القوانين و المراسيم	31
الفرع الثالث : المخططات المحلية (البلدية و الولائية)	33
خلاصة الفصل	36
الفصل الثاني : مساهمة الجماعات الإقليمية في مكافحة فيروس كورونا "كوفيد 19 "	**37**
المبحث الأول : الضبط الإداري كآلية لمكافحة فيروس كورونا	38
المطلب الأول : مفهوم الضبط الإداري	38
الفرع الأول : تعريف الضبط الإداري	39
الفرع الثاني : هدف الضبط الإداري	42
الفرع ثالث : أنواع الضبط الإداري	45
الفرع الرابع : وسائل الضبط الإداري	50
المطلب الثاني : توظيف الضبط الإداري لمكافحة فيروس كورونا	52
الفرع الأول : الوالي كجهة ضبط لمكافحة فيروس كورونا	52
الفرع الثاني : اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته	54
الفرع الثالث : المصالح المختصة بالصحة	54
الفرع الرابع : رئيس المجلس الشعبي البلدي	55
المبحث الثاني : التدابير الوقائية لمكافحة فيروس كورونا	57

المطلب الأول : وسائل الضبط الإداري العام المنتهجة لمكافحة وباء كورونا (كوفيد-19)	57
الفرع الأول : الوسائل القانونية	57
الفرع الثاني: الوسائل المادية	64
المطلب الثاني : دور المجتمع المدني في مكافحة جائحة كورونا (كوفيد - 19)	69
الفرع الأول : جمعية سواعد المستقبل	69
الفرع الثاني : خلية الأزمة لحي بوهراوة	70
خلاصة الفصل	72
الخاتمة	73
قائمة المصادر و المراجع	-
قائمة المحتويات	-
الملخص	-

ملخص:

سعت الدراسة إلى التعرف على واقع إدارة الكارثة الصحية "فيروس كورونا" على المستوى المحلي، وهذا انطلاقا من أن الجماعات الإقليمية تعد الشريك الأساسي للدولة في تنفيذ القوانين وإدارة الأزمات، حيث خولها المشرع العديد من الاختصاصات في مجال الحفاظ على الصحة العمومية.

خلصت الدراسة إلى أن هناك عوائق تواجه حكامة إدارة الكارثة الصحية بالرغم من توفر منظومة من التشريعات الخاصة بتسيير الكوارث والوقاية منها، وقد أوصت الدراسة بضرورة إدماج مخاطر الكوارث الصحية في المخططات التنموية، وتأهيل المنتخبين إداريا وتفعيل الشراكة المجتمعية والتعاون اللامركزية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية؛ إدارة الكوارث الصحية؛ فيروس كورونا "كوفيد19".

Abstract*:*

The study aims at addressing how the local authorities deal with the coronavirus pandemic, especially they are considered as the main partner of the country in law enforcement and crisis management. In addition, the local authorities have many powers in the field of public health preservation.

The research concludes that they are many obstacles witch face the mission of local authorities, despites the existence of several disaster prevention laws. Therefore, the paper recommends by stressing the importance of incorporation of health disasters into the development plans, and the activation of social partnership and decentralized cooperation.

Key words: Local Authorities, Health Disaster Management; Covid 19.