((محاولة كشف آليات الضبط الإداري خلال فترة إعلان حالة الطوارئ الصحية بسبب تفشي جائحة كورونا))

بقلم ذ: **عبد القادر افروخ**

باحث بمختبر البحث في قانون العقار والتعمير

ومتطلبات الحكامة الترابية، بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور

****

أثير مؤخرا على صفحات التواصل الاجتماعي وبين الباحثين والمهنيين، نقاش حول مدى اختصاص رؤساء الجماعات الترابية في ممارسة مهام الشرطة الادارية خلال فترة إعلان حالة الطوارئ الصحية بسبب تفشي جائحة كورونا، بعدما أصدرت بعض الجماعات بجهات مختلفة من البلاد أوامر وقرارات بإغلاق المحلات غير المنظمة، والتي تنشط في الغالب قبل حلول شهر رمضان الكريم، بسبب نمط استهلاك الاسر والافراد خلال شهر الصيام، كمحلات بيع الحلويات(الرمضانية) وبيع الخبز المعد بالطريقة التقليدية وغيرها من المواد الاستهلاكية التي يكثر استهلاكها ويزداد الطلب عليها.

وفي خضم هذا النقاش ارتأيت كباحث ومهتم بالأثر القانوني لمثل هذه الأوضاع، الادلاء برأيي في الموضوع من خلال محاولة كشف آليات الضبط الإداري خلال فترة إعلان حالة الطوارئ الصحية بسبب تفشي جائحة كورونا، انطلاقا من الأساس القانوني لهذا التدخل، بعد تحديد الاطار المفاهيمي والمؤسساتي بشكل موجز ودون الالتزام بآليات البحث العلمي وضوابطه لإيصال الفكرة بشكل سلس ومبسط.

ولا يخفى على أحد أن الضبط الإداري يسعى إلى ضمان الحماية لأيّ مجتمع، من خلال منع المساس بالنظام العام السائد فيه، وتحقيق مجموعة من الأهداف، وهي: الأمن العام، حماية الصحة والسكينة العامة. وهو بذلك إجراء وقائي، بخلاف الضبط القضائي الذي يهدف إلى البحث عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها لتتولى أجهزة الضبط تقديمهم إلى السلطات القضائية المختصة وفقا للإجراءات المحددة قانونا.

ومن صفات الضبط الاداري؛

1- **الانفرادية** (تباشره السلطة الادارية بمفردها).

2- **الوقائية** (فالضبط الاداري يدرأ المخاطر على الأفراد ويحميهم منها).

3- **التقديرية**(للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية).

ويقصد بالحفاظ على الصحة العامة، اتخاذ الاجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية، لحماية المواطنين من مخاطر الاوبئة والأمراض والجراثيم التي تهدد صحتهم.

ويقع على عاتق الإدارة مقاومة تلك الأسباب باتخاذ سائر الاجراءات الوقائية، كالمحافظة على سلامة مياه الشرب والأطعمة من التسمم، وإعداد المجاري وجمع القمامة والمحافظة على البيئة والسهر على نظافة الاماكن العامة. وكذلك باتخاذ كافة التدابير والاجراءات الاحترازية، للتحقق من سلامة صحة الأشخاص الوافدين من الخارج، وكذا صلاحية السلع المستوردة.

وتتوفر سلطات الضبط الإداري في سبيل تحقيق أهدافها على وسائل متعددة يمكن تصنيفها إلى وسائل قانونية وأخرى مادية.

فالوسائل القانونية؛ هي مجموعة من الوسائل والآليات التي تستند عليها الشرطة الإدارية بكيفية انفرادية، أو وفق طلب المعنيين بالأمر، والتدابير الانفرادية في هذا المجال يجسدها واقعيا القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

ويعد النوع الاول أهم وسيلة تستند عليها الشرطة الإدارية في ممارسة مهامها الضبطية، تهدف إلى تقييد بعض أوجه النشاط الفردي حماية للنظام العام. ويتقيد نشاط الأفراد بمقتضى هذه اللوائح وفق إحدى الطرق التالية:

*** الحظر او المنع .**

*** التصريح المسبق ، كالتصريحات بعقد تجمعات عمومية.**

***الإذن أو الترخيص.**

اما النوع الثاني من القرارات وهي التي يطلق عليها؛ القرارات الفردية، فهي القرارات الصادرة بهدف تطبيقها على فرد معين تحديدا أو على عدد من الأفراد المعينين شخصيا.

في حين تتمثل **الوسائل المادية** في تلك التي تملك الشرطة الادارية في مواجهة المخاطبين الذين يرفضون الانضباط لتلك القوانين، وهي التنفيذ الجبري واستعمال القوة العمومية.

لكن سلطة الضبط الإداري يتعين أن تتقيد بمبدأ المشروعية إبان استعمالها هذه الآليات القانونية لعملية الضبط الإداري، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

وإذا كانت القوانين تصاغ عادة لمواجهة الظروف العادية للمجتمع، إلا أن أي مجتمع قد يتعرض من حين لآخر لظروف غير عادية، توصف بالظروف الاستثنائية، كالحروب والزلازل والفيضانات، وانتشار الأوبئة وغيرها، فتُلقى على الإدارة أعباء جسيمة من أجل مواجهتها، وذلك من أجل الحفاظ على سلامة الدولة وحماية أمنها، فتُمنح للإدارة سلطات استثنائية تسمح لها بالخروج على قواعد المشروعية العادية، بحيث تصبح تصرفاتها غير المشروعة في الأحوال العادية، تصرفات مشروعة في الأحوال الاستثنائية.

ونظام الظروف الاستثنائية، من شأنه المساس المباشر بحقوق وحريات الأفراد التي يكفلها الدستور، فلا بد أن يتدخل المشرع بتحديد ما إذا كان الظرف استثنائيا أولا، ويتم ذلك باتباع أسلوبين:

الأول؛ ويتم بأن تصدر قوانين تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، ويتسم هذا الأسلوب بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، لأنه يحرم السلطة التنفيذية (الإدارة)، من اللجوء إلى سلطات الظروف الاستثنائية، إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، ويعيبه أن هناك من الظروف الاستثنائية، ما يقع بشكل مفاجئ (كحالة انتشار وباء كوفيد 19)، لا يحتمل استصدار تلك التشريعات بالإجراءات الطويلة المعتادة.

بينما الأسلوب **الثاني؛** يتمخض عن وجود قوانين منظمة سلفا لمعالجة الظروف الاستثنائية قبل قيامها، والعمل بمقتضى هذه القوانين.

ولا يخفى ما لهذا الأسلوب من عيوب، تتمثل في احتمال اساءة الإدارة استعمال سلطتها في إعلان حالة الظروف الاستثنائية في غير أوقاتها، للاستفادة مما يمنحُه لها المشرع من صلاحيات في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم.

والقاضي الإداري، يراقب في هذه الظروف الاستثنائية، قرارات الإدارة، من حيث أسبابها، ومدتها، والغاية التي ترمي إليها من اتخاذها، ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى -الاختصاص، الشكل، المحل- وهو ما استقر عليه القضاء في العديد من الدول.

ورجوعا إلى النقاش المرتبط بمدى اختصاص رؤساء الجماعات الترابية لممارسة مهام الشرطة الادارية وفق ما بيناه أعلاه، خلال فترة إعلان حالة الطوارئ الصحية بسبب تفشي جائحة كورونا، يجدر بنا بداية أن نميز بين هيئات الضبط الاداري فنجد؛

1- **هيئات الضبط الإداري على المستوى الوطني:**

- **رئيس الحكومة** (المادة 90 من الدستور)
- **الوزراء** ؛ مثلا يمارس وزير الداخلية مهام الشرطة الادارية في مجال الحفاظ على الأمن العام، ويمارس وزير النقل والتجهيز مهام الشرطة الادارية في مجال النقل العمومي، كما يمارس وزير الصحة مهام الشرطة الادارية في مجال المحافظة على الصحة العمومية.

2- **هيئات الضبط الإداري على المستوى المحلي**:

- **السلطة الادارية المحلية؛**

وهناك من يطلق عليها (الشرطة الادارية المحلية) وتتمثل في الوالي والعامل ورئيس الدائرة الحضرية او القروية والقائد ورئيس الملحقة الادارية. ورغم تحدث القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات سوى عن اختصاصات العامل في مجال الشرطة الادارية ولم يتم ذكر باقي رجال السلطة الادارية المحلية، الا ان ذلك لا يمنعهم من مباشرة هذه المهام باعتبارهم أعوانا مساعدين للعمال وينوبون عنه في اداء هذه المهام في حدود مجال اختصاصهم الترابي (المادة 110 من القانون التنظيمي اعلاه).

- **السلطة المنتخبة؛**

ويطلق عليها (الشرطة الادارية الجماعية) وتتجلى في رئيس مجلس الجماعة الترابية، حيث يمارس هذا الأخير صلاحيات الشرطة الادارية كما حددتها المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 14-113

المتعلق بالجماعات. وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن او الامر او المنع.

ويمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية **باستثناء** المواد التي تخول بحكم القانون التنظيمي المشار اليه اعلاه إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه.[1]

ويضطلع رئيس مجلس الجماعة على الخصوص (علاقة بموضوع النقاش) بالصلاحيات التالية؛

- ✓ **منح رخص استغلال المؤسسات المضرة او المزعجة او الخطيرة التي تدخل في صلاحياته ومراقبتها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.**
- ✓ **تنظيم الأنشطة التجارية والمعنية غير المنظمة التي من شان مزاولتها ان تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية او تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها.**
- ✓ **السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها.**
- ✓ **المساهمة في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع او للاستهلاك العمومي.**
- ✓ **اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب او مكافحة انتشار الأمراض الوبائية او الخطيرة وذلك طبقا للقوانين و الأنظمة المعمول بها.**

والجدير بالذكر ان عامل العمالة او الإقليم يمارس رقابة ادارية على شرعية قرارات رئيس المجلس الجماعي المتخذة في إطار صلاحياته المحددة في المادة 110 اعلاه. وكل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الادارية المختصة.

نستنتج مما سبق أن المجالس الجماعية التي منعت فتح محلات غير منظمة لبيع الحلويات (الرمضانية) مارست اختصاصاتها في إطار القرارات الادارية غير التنظيمية الجماعية، أَي انها تهم مجموعة من الأفراد محددين هنا بنوعية النشاط المراد مزاولته ظرفيا بمناسبة حلول شهر الصيام.

وهذه القرارات تكون بصيغة منع او توقيف النشاط جزئيا او كليا، وهذا التوقيف مرتبط بظروف استثنائية (حالة انتشار وباء كورونا في الوقت الراهن)، ويستمر هذا المنع ما دام ان الظرف الاستثنائي لم ينته بعد، والمنع يكون ملزما للأفراد المخاطبين به مكانيا، داخل الحدود الترابية للجماعة الترابية مصدرة القرار، وزمنيا لمدة معينة من الوقت كما أوضحنا سلفا.

---

[1]
- المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة؛
- تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة؛
- الانتخابات والاستفتاءات؛ النقابات المهنية؛
- التشريع الخاص بالشغل ولاسيما النزاعات الاجتماعية؛
- المهن الحرة ورخص الثقة لسائقي سيارات الأجرة؛
- مراقبة احتلال الملك العمومي الجماعي؛
- تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها؛
- مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات؛
- شرطة الصيد البري؛ جوازات السفر؛ مراقبة الأثمان؛ تنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول؛
- مراقبة الدعامات وغيرها من التسجيلات السمعية البصرية؛ تسخير الأشخاص والممتلكات؛
- التنظيم العام للبلاد في حالة حرب.

هذا من الناحية الإدارية التنظيمية، اما من الزاوية الزجرية [2]، فقد جرمت المادة 04 من المرسوم بقانون رقم 2.20.292 كل فعل مخالف للأوامر والقرارات الصادرة عن السلطات العمومية المشار اليها في المادة 03 من نفس المرسوم. والمقصود بهذه السلطات تبعا للمادة 03 منه؛ **الحكومة،** لان اعلان حالة الطوارئ الصحية واتخاذ التدابير اللازمة ابانها يتجاوز صلاحيات المجالس الجماعية وفوق طاقتها وامكانياتها البشرية والمادية.

وعلى الرغم من جميع الاحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تتخذ الحكومة تدابير تتمثل في مراسيم ومقررات تنظيمية وإدارية (والمقصود هنا قطاعات محددة حسب الاختصاص، مثلا؛ السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية او السلطة الحكومية المكلفة بالصحة أو السلطة الحكومية المكلفة بتدبير قطاع النقل أو السلطة الحكومية المكلفة بقطاع الطاقة أو السلطة الحكومية المكلفة بقطاع التجارة والصناعة أو السلطة الحكومية المكلفة بقطاع الفلاحة والصيد البحري أو السلطة الحكومية المكلفة بالعدل). وقد توسعت المادة 03 من نفس المرسوم، واعتبرت المناشير والبلاغات وسائل قانونية للتدخل الفوري والعاجل كلما دعت الضرورة الى ذلك للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، حماية لحياة الأشخاص وضمان سلامتهم.

كما يجوز للحكومة في هذه الظروف الاستثنائية وكلما اقتضت الضرورة القصوى ذلك، ان تتخذ بصفة استثنائية، أي اجراء ذي طابع اقتصادي او مالي او اجتماعي او بيئي يكتسي صبغة الاستعجال، والذي من شانه الاسهام بكيفية مباشرة في مواجهة الاثار السلبية المترتبة عن اعلان حالة الطوارئ. وهو ما قامت به الحكومة في إطار التدابير التي باشرتها لجنة اليقظة الاقتصادية لمساعدة الأشخاص الذين فقدوا الشغل او الاسر الفقيرة والمعوزة او ذوي الدخل المحدود. وكذا استخدام خط الوقاية والسيولة، الذي وُقّع سابقاً مع صندوق النقد الدولي، لسحب مبلغ يناهز 03 مليارات دولار.

وبناء على المادة الثالثة من مرسوم رقم 2.20.293 يتعين على ولاة الجهات وعمال العمالات والاقاليم بموجب الصلاحيات المخولة لهم طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية، اتخاذ جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ المعلنة، سواء كانت هذه التدابير ذات طابع توقعي او وقائي او حمائي، أو كانت ترمي الى فرض امر بحجر صحي اختياري او اجباري،(كحالة اغلاق بعض الاحياء في بعض المدن لتفادي انتشار الفيروس ومحاولة تطويق رقعة انتشاره) أو فرض قيود مؤقتة على إقامة الأشخاص بمساكنهم او الحد من تنقلاتهم او منع تجمعهم او اغلاق المحلات المفتوحة للعموم، أو إقرار أي تدبير آخر من تدابير الشرطة الإدارية. كما يخول لهم وللسلطات الصحية المعنية حق اتخاذ أي قرار أو اصدار أي امر تستلزمه حالة الطوارئ الصحية المعلنة، كل في حدود اختصاصه.

وبقراءة متأنية لما ورد بهذه المواد من المرسومين المشار إليهما أعلاه، نطرح تساؤلا في هذا المقام، يمكن صياغته وفق الاتي:

هل عطلت التدابير المعمول بها خلال فترة حالة الطوارئ الصحية المعلنة، صلاحيات الشرطة الادارية الجماعية أو حدت منها؟

---

[2] على اعتبار ان مرسوم بقانون رقم 2.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، قد تضمن ضمن مواده مقتضيات ذات طبيعة زجرية، بحيث جرمت الأفعال المخالفة لما جاءت به وعاقبت كل من ارتكبها.

فمن خلال ما سبق بيانه من فحوى مقتضيات المرسومين 2.20.292 و 2.20.293 ، نؤكد على انه لرؤساء الجماعات الترابية كامل الصلاحية في مباشرة مهام الشرطة الإدارية على مستوى الدائرة الترابية لجماعتهم الحضرية أو القروية، بل يمكن القول انه من واجبهم القيام بكل ما يحفظ صحة المواطنين القاطنين بالجماعة الترابية، الساهرين على تدبير شؤونها، وفق ما يخوله لهم القانون الجاري به العمل من صلاحيات. لكن بما لا يتعارض والتدابير التي اتخذتها الحكومة خلال فترة حالة الطوارئ الصحية المعلنة.

فإذا كانت السلطة الحكومية المكلفة بالشؤون الداخلية قد قررت في بلاغ لها اغلاق المطاعم والمقاهي والمحلات ذات الاستقطاب العام وغير الضرورية لاستمرار المرافق العامة او الحياة بشكل عادي، فانه لا يمكن لرئيس جماعة ما السماح عن طريق الاذن او الترخيص بفتح أي نوع من المحلات الواردة في اللائحة المرفقة بالبلاغ الخاص بالإغلاق.

اما قرار الاغلاق المتعلق بالمحلات غير المنظمة فلا وجود لأي تعارض بينه وبين صلاحيات السلطات الإدارية المركزية أو المحلية. وانما تطرح إشكالية عيب المشروعية من حيث الزمان، والقضاء الإداري له صلاحية مراقبة شرعية قرارات الاغلاق، من حيث التسبيب والملاءمة، في حالة تقديم الطعن من طرف المتضرر داخل الاجل القانوني، ودون ان نغفل الرقابة الإدارية التي يمارسها عامل العمالة أو الإقليم على هذا النوع من القرارات كما سبق ان أشرنا أعلاه.

على اعتبار ان صلاحية الترخيص او المنع المخول لرؤساء الجماعات الترابية مرتبط بالمحلات المدرجة ضمن المؤسسات المرتبة او المزعجة من الدرجة الثالثة، ومنها:

*** Atelier de couture * Salle de sport * Boulangerie – Pâtisserie * Fabrication des produits de plastique * Menuiserie à la machine Tour * Douche * Bain maure * Aciérie * Pressing * Tôlerie et peinture Fabrication des cadres en aluminium * sur machine outil et fraisage Fabrication de produits de *Moulins artisanaux * Bijouterie* Enceinte pour conservation frigorifique* construction Soudure * Glacier* Transformation des produits en plastique* Imprimerie* Fabrication de chaussures* Fabrication de fours* Réparation de marbre * Confiserie* Transformation de marbre* Réparation des réfrigérateurs * Réparation des balances* Réparation des radiateurs autos* Réparation des amortisseurs* Electricité auto *Electricité bâtiment* Plomberie * Plateries* Réparation des *bobinage *Couture traditionnelle et moderne* Vente et traitement du plastique* Vente de bois* Papeterie* injecteurs Confection *Tissage avec plus de trois machines* Vente du coton* Traiteur*Snack*Laiterie* Boucherie* avec plus de trois machines Cyber café* Douche* Café* Vente des glaces*Pizzeria* Restaurant* Vente de poulet *Vente de poisson frais* Grandes surfaces* Épicerie* *abattu**

ويتضح أن هذا النوع من المحلات يشمل صنفا من المؤسسات التي لا ينشأ عنها ضرر كبير على الصحة العامة ولا على السكان المجاورين، غير أنها تكون خاضعة وتحت أعين المراقبة الإدارية التي تخول للشرطة الإدارية تطبيق أحكام عامة تمليها تحقيق مصلحة الجوار أو الصحة العامة.

كما نطرح في الأخير تساؤلا آخر، وهو ما إذا كانت مخالفة قرارات اغلاق هذا النوع من المحلات (محلات اعداد شكل من اشكال الحلويات المرتبطة بالاستهلاك الرمضاني) يعد مخالفة للأحكام الزجرية الواردة في مرسوم بقانون رقم 2.20.292؟

فتبعا لما أوردناه أعلاه، فجميع صور الجرائم الواردة في المادة الرابعة من المرسوم سالف الذكر، لا تنطبق على هذه الحالة، لان المقصود بالأوامر والقرارات الصادرة عن السلطات العامة في هذه المادة هي تلك التي تتخذها السلطات المبينة في المادة الثالثة من نفس المرسوم. وتبعا لذلك لا تدخل ضمن هذه الخانة القرارات والاوامر الصادرة عن رؤساء الجماعات الترابية بمناسبة مباشرتهم لمهام الشرطة الإدارية.

في حين نرى ان مخالفة الأوامر والقرارات التي يتخذها ولاة الجهات وعمال العمالات والاقاليم لحفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ المعلنة، طبقا للمادة 03 من مرسوم 2.20.293، تحيط بها دائرة التجريم والعقاب وفق المقتضيات الواردة في المادة 04 من مرسوم بقانون 2.020.292. على اعتبار ان الوالي يمثل، الى جانب مهامه العديدة، السلطة المركزية على مستوى الجهة، في حين يمثل العامل نفس السلطة على مستوى العمالة او الإقليم، وقراراتهم تكون تنفيذا للتوجيهات المركزية في مختلف القطاعات، ولعل أهمها مجال الصحة العامة وحفظ النظام العام في شموليته. فهاتان المؤسستان مرتبطتان بشكل وثيق إداريا بالسلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة (وزارة الداخلية).

كما نستطيع القول ان مخالفة قرارات وأوامر رؤساء الجماعات الترابية القاضية بإغلاق المحلات غير المنظمة، تبقى خاضعة للمقتضيات الزجرية الأخرى، كالمقتضيات الواردة في الفصل 308 من القانون الجنائي والمتعلق بمقاومة تنفيذ اشغال أمرت بها السلطة العامة، متى اقترنت بشروط تطبيق هذا الفصل، أو الفقرة 11 من الفصل 609 من نفس القانون، والتي تعاقب كل من خالف قرارا صدر من السلطة الإدارية بصورة قانونية، إذا كان هذا القرار لم ينص على عقوبات خاصة لمن يخالف أحكامه.

وبذلك أكون قد حاولت كشف مغاليق هذا الشق من الموضوع المثار حاليا، على ان تؤدي تدخلات باقي الباحثين والمهتمين من خلال تكثيف النقاش وتسليط الضوء عليه، إلى بيان معالمه العديدة وكشف بعضا من جوانبه شبه الغامضة.

انتهى بعون الله وتوفيقه

ليلة السبت 2020/04/18