

إجراء التسخير الإداري للوقاية من جائحة كورونا كوفيد-19، في التشريع الجزائري

Administrative measure for requisition as way to fight against coronavirus pandemic in Algerian law

عثمان بوشكيوة *

جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة

bouothman_12@yahoo.fr

تاريخ القبول: 2023/02/09

تاريخ المراجعة: 2023/02/08

تاريخ الإيداع: 2022 / 11 / 25

ملخص:

يتمتع الولاية في المنظومة التشريعية الجزائرية بسلطات عديدة، يتصدون لبعض منها باعتبارهم ممثلين للولاية، في حين تكون ممارسة سلطات أخرى باعتبارهم ممثلين للدولة، وعين الحكومة التي تسهر على تنفيذ السياسة العامة للحكومة في مجالات كثيرة، وإذا كانت سلطة الحفاظ على النظام العام من أظهر السلطات السيادية التي يمارسها الولاية، فقد تعاضمت هذه السلطة وزاد نطاقها في ظل انتشار الوباء العالمي فيروس كورونا كوفيد-19؛ حيث مكن المشرع والي الولاية بإجراءات إدارية تمكنه من الوقاية من انتشار الوباء ومكافحته، يأتي في مقدمتها إجراء التسخير الإداري. لأجل ذلك حاولت هذه الدراسة، دراسة نطاق سلطة الوالي في اللجوء لتسخير الأفراد والممتلكات قصد الوقاية من انتشار كوفيد-19 ومكافحته، على اعتبار أن ضبط سلطة الإدارة في إجراء التسخير سيضمن بالضرورة حقوق أصحاب المصلحة، ويفتح لهم مجال المخاصمة في حال انحراف الولاية في استعمال سلطاتهم المقررة في مادة التسخير الإداري للحفاظ على النظام العام الصحي.

الكلمات المفتاحية: التسخير؛ الوالي؛ كوفيد-19.

Abstract:

All local Governors in Algerian laws have many administrative powers, by which they will be represented of their departments, but they can represented the state in the same time, because they are the real control to supervise all public programs. These administrative powers of governors have increased in now days because of pandemic: Corona virus Covid-19; for this reason, many measures that governors are taking in order to protect people such as: requisition of personnel services and properties. This study traied to deal with measures which are adopted by local governors to protect our public health in matter of requisition, particularly when governors do not respect procedures of requisition.

Keywords : requisition ; governors ; covid-19.

مقدمة:

لا ينكر جاحد أن قيام الدولة لا يمكن أن يكون إلا في ظل وجود نظام عام تتحقق في كنفه التنمية على جميع الأصعدة، سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، وهي الحقيقة التي جعلت أغلب دول العالم المعاصر تعمل على التنسيق بين هياكلها ومؤسساتها قصد تحقيق مقتضيات هذه الغاية، عن طريق تقسيم الوظائف والاختصاصات بين مختلف المتدخلين في تسيير الشأن العام.

وتزيد اعتبارات النظام العام أهمية في زمن الأزمات السياسية والقتال الأمنية والكوارث الطبيعية وتفشي الأوبئة والأزمات الصحية، مادام أن هذا الأخير ما هو إلا اجتماع عناصر الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، ومقتضيات أخرى مستحدثة فرضتها تطور نظرية النظام العام⁽¹⁾، ولعل ما تشهده الجزائر على غرار بقية دول العالم من أزمة صحية بسبب انتشار فيروس كورونا المستجد كوفيد 19، والذي انتقل من مرتبة الوباء إلى درجة الجائحة العالمية حسب منظمة الصحة العالمية، دفع السلطات الإدارية في الجزائر للمبادرة إلى اتخاذ تدابير للوقاية من هذه الجائحة ومكافحتها عن طريق اللجوء إلى آليات إدارية مركزية وأخرى محلية للحد من أثارها والتقليل من تبعاتها.

وبما أن الجماعات المحلية في الجزائر تعد عماد تنفيذ السياسات العامة الحكومية في الجزائر، فإن المشرع الجزائري مكنها من آليات إدارية عديدة قصد المساهمة في الحفاظ على النظام العام الصحي، على غرار سلطة التسخير التي تعد من أهم مظاهر السلطة العامة التي يتمتع بها الولاية لمواجهة الأخطار التي تحدق بالنظام العام.

إن دراسة موضوع سلطة التسخير المخولة لوالي الولاية للوقاية من آثار جائحة كورونا ومكافحتها، تنعقد على أهمية علمية وعملية مؤكدة، فالتحليل العلمي والمنهجي لسلطة التسخير التي خولها المشرع الجزائري للوالي محليا باعتباره ممثلا للدولة على مستوى الولاية⁽²⁾، يجعل منه بالضرورة المسؤول المباشر عن تنفيذ خطة الحكومة للحد من انتشار الجائحة والحفاظ على النظام العام الصحي عن طريق استعمال امتيازات السلطة العامة، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى إثارة إشكالات علمية كثيرة تتعلق بحالات اللجوء إلى هذه السلطات الاستثنائية وشروطها، فضلا عن إمكانية تنازع اختصاص بين مختلف السلطات الإدارية المتدخلة لضمان تنفيذ السياسة الحكومية الرامية للحد من انتشار جائحة كورونا- فيروس كورونا المستجد.

بالمقابل، إن ممارسة إجراء التسخير من طرف والي الولاية طلبا لمواجهة آثار جائحة كورونا ليس مسألة علمية نظيرية فحسب، بل لها تطبيقات عملية قد تثور بشأنها نزاعات بين السلطة الإدارية والمعنيين بإجراء التسخير بسبب التعسف في استعمال السلطة تارة، والثغرات القانونية التي يمكن أن تعتري النصوص والأحكام القانونية السارية المفعول تارة أخرى، باعتبارها الأساس القانوني لكل الإجراءات الاستثنائية، الأمر الذي يبرر الأهمية العملية لدراسة سلطة والي الولاية في اللجوء للتسخير قصد الحد من تبعات جائحة كورونا.

⁽¹⁾ تطور نظرية النظام العام بفضل اجتهادات القضاء الإداري إلى اعتبارات الآداب والأخلاق العامة. راجع: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري. مصر: دار الجامعة الجديدة؛ 2008. ص، 403 وما بعدها.

⁽²⁾ تنص المادة 110 من القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، المؤرخة في 21 فيفري 2012. ص، 19: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض الحكومة".

إن البحث في إجراء التسخير الذي يمكن أن يلجأ إليه الوالي طلبا للوقاية من تبعات جائحة كورونا كوفيد-19، يبرر التساؤل حول نطاق سلطة الوالي في اللجوء لإجراء التسخير الإداري للحد من آثار الجائحة، والبحث بالنتيجة للإجابة عن إشكالات فرعية يمكن حصرها فيما يأتي:

-ما مضمون سلطة التسخير الإداري المخولة لوالي الولاية؟

-هل سلطة والي الولاية في اللجوء لإجراء التسخير مطلقة أو مقيدة؟

-ماهي الحقوق والالتزامات التي يقررها القانون لأصحاب المصلحة في مواجهة قرارات التسخير الصادرة عن الولاية؟

إن الإجابة عن الإشكالية الواردة أعلاه، تفرض علينا الاعتماد على منهج تحليل المضمون، عن طريق استنباط الأحكام التي تقررها النصوص القانونية في مادة التسخير الإداري، طالما أنه يتناسب علميا مع الدراسات القانونية، مع الاستعانة بأدوات المنهج المقارن الذي يساعد بدوره في استقراء النصوص القانونية من مصادرها المختلفة وعبر مراحلها الزمنية المتعددة. وعطفا عما سبق بيانه، سنعتمد على خطة علمية مقسمة إلى مبحثين: نتناول في الأول منهما سلطة والي الولاية في اللجوء للتسخير عن طريق بيان مفهومه وشروطه، في حين سيكون الثاني منهما مخصصا لبيان النتائج القانونية المترتبة عن اللجوء لسلطة التسخير.

المبحث الأول: سلطة والي الولاية في اللجوء لإجراء التسخير

مكن المشرع الجزائري والي الولاية باعتباره ممثلا للدولة للحفاظ على النظام العام الصحي، من سلطات إدارية استثنائية، يأتي في مقدمتها إجراء التسخير طلبا للحد من آثار جائحة كورونا كوفيد-19، ولعله قصد تحديد مضمون هذه الإجراء القانوني، يقتضي الأمر بداية التعريف به، ثم بيان مدى مشروعية سلطة التسخير كإجراء استثنائي.

الفرع الأول: تعريف إجراء التسخير

بالرجوع إلى أقوال الفقهاء في المادة الإدارية تحديدا، نجد أن مذهبهم يربط إجراءات التسخير بالظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد، حيث تملك السلطة الإدارية المختصة في إطار ممارستها لسلطة التسخير إمكانية الاستيلاء على المنقولات والعقارات، خاصة تلك التي يملكها الخواص قصد الحفاظ على النظام العام⁽¹⁾.

وفي ذات السياق، يعتبر الدكتور ماجد راغب الحلو أن التسخير لا يخرج في معناه عن إجراء الاستيلاء المؤقت؛ حيث عرفه بأنه حق السلطة الإدارية في حيازة العقارات المملوكة ملكية خاصة بصفة مؤقتة تحقيقا للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل، ويكون ذلك في حالة الضرورة المرتبطة أساسا بحالات عديدة من بينها ظروف تفشي الأوبئة⁽²⁾. ويضيف الدكتور محمد إمام أن التسخير وسيلة قانونية تلجأ إليها السلطات الإدارية الضابطة في الدولة قصد الحفاظ على النظام العام، وتتجلى صورته في مجال حماية الصحة العامة في عملية الاستيلاء التي تجنح إليها الإدارة كي تقوم بحجر الأشخاص المصابين بأمراض معدية في أماكن مخصصة لهذا الغرض حماية للنظام العام الصحي⁽³⁾.

(1) الطماوي، محمد سليمان. النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة. الطبعة السابعة، تنقيح: البناء، محمود عاطف. القاهرة: دار الفكر العربي؛ 2006. ص، 111.

(2) الحلو، ماجد راغب. المرجع السابق. ص، 549.

(3) عبده إمام، محمد. القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دراسة مقارنة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي؛ 2008. ص 293.

وفي ظل ارتباط إجراء التسخير بالأحكام الخاصة للأفراد، فإن التأصيل لهذا الإجراء كان في إطار فروع القانون الخاص، وهي الحقيقة التي جعلت القانون المدني في تشريعات كثيرة يتصدى لإجراء التسخير بمسمى الاستيلاء المؤقت، طلبا لتحقيق المصلحة العامة؛ حيث يذكر الدكتور عبد الرزاق السنهوري في معرض شرحه للباب المتضمن أحكام حق الملكية في القانون المدني المصري، أنه يجوز للإدارة أن تستولي مؤقتا على العقارات المملوكة للأفراد، وذلك في الحالات الطارئة والاستعجالية بعد اتباع إجراءات معينة مقابل تعويض عادل⁽¹⁾.

ورغم أن بعض الفقهاء يعرفون التسخير بآلية الاستيلاء المؤقت إلا أننا نعتقد أن الاستيلاء المؤقت إنما وجد كي يكون محله الأملاك العقارية الخاصة تحديدا، بينما التسخير كسلطة إدارية يتم اللجوء إليها في الحالات الاستثنائية يمكن أن يكون محله الأشخاص والأملاك العقارية والمنقولة على حد سواء، حسب مقتضيات الظروف التي تبرر تفعيله في إطار النصوص القانونية المعمول بها.

لأجل ذلك يتسع مفهوم سلطة التسخير الإداري ليعتبر بمثابة إجراء تلجأ إليه السلطة الإدارية لمجابهة ظروف استثنائية غير متوقعة، في إطار ممارستها لصلاحيات الضبط الإداري التي تتغيا تحقيق النظام العام بعناصره المتعددة، وتشمل بالضرورة استعمال الأشخاص والأملاك العقارية والمنقولة قصد تحقيق المصلحة العامة التي تعد الهدف الرئيس لممارسة سلطات الضبط الإداري⁽²⁾، لا سيما إذا تعلق الأمر بحماية الصحة العامة في زمن الجوائح والأوبئة المعدية كحالة جائحة كورونا كوفيد-19.

وإذا كان ما تقدم أعلاه هو ديدن الفقه في محاولته تعريف التسخير الإداري، فإن المشرع الجزائري نأى بنفسه عن تعريفه باعتباره إجراء ضابط تمارسه السلطات الإدارية للحفاظ على النظام العام، طالما أن تحديد المفاهيم مهمة فقهية أصيلة، إلا أنه جنح في مختلف التشريعات ذات الصلة إلى تعداد مظاهر سلطة التسخير في تشريعات الإدارة المحلية وقانون الصحة وبعض النصوص التنظيمية التي تحدد مجالات تدخل الوالي في مادة المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث، الأمن العام، الصحة العامة والسكنى العامة.

وإجمالا لما تقدم، يمكننا أن نعرف إجراء التسخير بأنه إجراء ضابط تمارسه السلطات الإدارية المختصة يهدف إلى وضع الأشخاص والممتلكات تحت تصرف السلطة العامة لمدة مؤقتة مقابل تعويض عادل، قصد المحافظة على النظام العام، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

الفرع الثاني: مدى مشروعية اللجوء لإجراء التسخير في فترة الطوارئ الصحية

يعتبر الأساس القانوني الرئيس في اللجوء لسلطة التسخير قصد الحد من تبعات جائحة كورونا كوفيد-19، المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته المعدل والمتمم، والذي تم تبنيه في إطار ممارسة الوزير الأول لسلطاته التنظيمية المقررة بموجب المادة 99

(1) السنهوري، أحمد عبد الرزاق. الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال. بيروت: دار إحياء التراث العربي؛ 1968، ص، 620.

(2) الطماوي، محمد سليمان. المرجع السابق. ص، 505.

من الدستور المصادق عليه طبقا لأحكام القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، طالما أن إجراءات الوقاية من جائحة كورونا تم تبنيها قبل صدور التعديل الدستوري 2020.

لكن السؤال المطروح: هل نظم المشرع الجزائري كيفية تسيير حالة الطوارئ الصحية بصورة تجعل تدخل الوزير الأول لاتخاذ تدابير ضبطية عن طريق مراسيم تنفيذية لها ما يعضدها ويبررها دستوريا؟

الواقع أن التعديل الدستوري لسنة 2016 تضمن في متن مادته 106، التي فوضت البرلمان إصدار قانون عضوي ينظم حالة الطوارئ¹، وإن كان موضع المادة منهجيا في صياغة الأحكام الدستورية جاء في مجال بيان سلطات رئيس الجمهورية للحفاظ على النظام العام، والتي ترتبط في أغلبها بالأسباب السياسية والأمنية، فإن الواقع يقتضي أن حالة الطوارئ لا ترتبط إطلاقا بالخلفيات السياسية والقتال الأمنية فحسب، بل تمتد إلى الأزمات الصحية كما طرأ مع جائحة كورونا كوفيد-19 في مرحلة لاحقة، طالما أن حماية الصحة العامة من أهم مقومات النظام العام.

إن الفراغ التشريعي في تنظيم حالة الطوارئ بموجب قانون عضوي في إطار ممارسة الاختصاص التشريعي الموكل حصرا للبرلمان بموجب المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 (باعتباره الدستور الذي تم استنادا لأحكامه تبني الإجراءات الاستثنائية للوقاية من جائحة كوفيد-19 ومكافحتها)، جعل السلطة التنظيمية غداة مواجهتها لأثار جائحة كورونا كوفيد-19 تستند إلى نصوص قانونية بعيدة عن تشريعات الطوارئ، بقدر ما تتعلق بتسيير الشأن العام في الحالات العادية، على غرار قانون البلدية وقانون الولاية وقانون الصحة، مما يبرر القول بأن المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المعدل والمتمم الوارد أعلاه، كان يعوزه المقتضى القانوني المتعلق بتشريع الطوارئ⁽²⁾.

ورغم غياب النص القانوني المتعلق بتسيير فترة الطوارئ الصحية بموجب تشريع عضوي، فإنه يمكن القول إن إجراء التسخير يجد أساسه في نصوص قانونية متفرقة حاولت تأطير إجراءاته، على غرار المواد 679 من الأمر 58/75 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم⁽³⁾، التي تؤطر حالة الاستيلاء المؤقت، فضلا عن أحكام المادة 91 من القانون 10/11 المتعلق بقانون البلدية المعدل والمتمم التي تؤسس لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في اللجوء للتسخير

¹ تقابلها الفقرة الأخيرة من المادة 97 من المرسوم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتضمن إصدار التعديل الدستوري الجريدة الرسمية عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

⁽²⁾ تشهد التجربة الإيطالية أيضا فراغا دستوريا في تنظيم حالة الطوارئ لاعتبارات سياسية حتى لا تتعسف الحكومات اللاحقة على تبني الدستور، ومع ذلك استندت الحكومة الإيطالية على قانون الحماية المدنية المؤرخ في 2 جانفي 2018 لضمان مشروعية الإجراءات الاستثنائية: راجع بخصوص التجربة الإيطالية في مواجهة جائحة كورونا:

Pardini(J.J.), Le covid 19 et le droit public italien. Revue Française de Droit Administratif, 36 année, n°4. Dalloz, Paris, Aout 2020. P 683 et s.

بالمقابل كانت التجربة الإسبانية تستند في إجراءات مواجهة جائحة كورونا كوفيد 19 للقانون العضوي 04/81 المؤرخ في 1 جوان 1981 المتعلق بحالة الطوارئ والحالة الاستثنائية وحالة الحصار، حيث تقضي مادته 11 بأنه من أجل مواجهة أي طارئ أو وباء فإنه يمكن اتخاذ تدابير التسخير المؤقت للممتلكات العقارية والمنقولة وفرض أعباء شخصية على الأفراد. راجع بخصوص ذلك:

Pastor-Marchante(F.), Le covid 19 et le droit public espagnol. Revue Française de Droit Administratif, 36 année, n°4. Dalloz, Paris, Aout 2020. P 674.

⁽³⁾ تنص المادة 679 من الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 14/88 المؤرخ في 3 ماي 1988، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 4 ماي 1988: "...يمكن في الحالات الاستثنائية والاستعجالية، وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء..."

لمواجهة الكوارث الطارئة، والمادة 116 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية والتي تحدد نطاق سلطة والي الولاية في مجال تسخير القوة العمومية لحفظ النظام العام، والمادة 41 من القانون 11/18 المتعلق بقانون الصحة المعدل والمتمم⁽¹⁾.

المطلب الثاني: شروط اللجوء إلى آلية التسخير

إن التسخير كإجراء إداري مثقل بطابع السلطة العامة، لا ينبغي إلا أن يكون استثنائيا ومؤقتا، في ظل عدم كفاية الإجراءات العادية لمواجهة الطارئ، وفي حدود تحقيق المصلحة العامة، وتجاوز محل التسخير للأحكام الخاصة ليصل إلى حد تسخير الأشخاص، فضلا عن شروط تتعلق بقرار التسخير في حد ذاته.

الفرع الأول: أن يكون اللجوء لإجراء التسخير استثنائيا ومؤقتا

إن إجراء التسخير مرتبط بظروف وأوضاع طارئة ومستجدة يتعين معها أن يكون تدخل السلطات العامة مرتبطا باعتبارات الظرف ونطاقه دون سواه، وإسقاطا لذلك فإن التبعات التي رتبها جائحة كورونا في الجزائر منذ إعلانها في مارس 2020، جعلت إمكانات الدولة عاجزة عن تلبية الطلب العام المتعلق بالتزامات الهيئات الحكومية في حفظ النظام العام، لا سيما ما يتعلق بضمان الأمن الصحي.

حيث أدى ارتفاع نسب الوفيات بسبب تفشي جائحة كورونا كوفيد-19 إلى عجز المؤسسات الصحية العمومية عن التكفل بجميع المرضى، سواء على مستوى الإمكانات المادية أو حتى على مستوى الطاقم الطبي الذي كان يتعين عليه أن يسهر على رعاية المرضى، وهي الأسباب التي تسمح للسلطات العامة بإمكانية تسخير الممتلكات والأشخاص قصد التصدي لآثار الجائحة، وارتباط ذلك بأوقات الذروة التي يشهد فيها البلد طلبا متزايدا على الرعاية، وتطبيق إجراءات الحجر الإيجابي؛ بمعنى أن إجراءات التسخير تدور وجودا وعدمها مع وجود الظرف الطارئ المستجد المتعلق بتفشي الجائحة.

الفرع الثاني: أن يكون اللجوء لإجراء التسخير موقوفا على عدم كفاية الوسائل المتاحة

إذا كانت السلطات العامة في الدولة بإمكانها التصدي لتبعات الظروف المستجدة وهي موضوع الدراسة المتمثلة في آثار جائحة كورونا-كوفيد 19، بالاعتماد على وسائلها المادية وأعوانها البشرية فإن اللجوء إلى إجراء التسخير يصبح غير مبرر ويفتح المجال لمخاصمته أمام القضاء، بسبب أن هذا الإجراء الاستثنائي وجد ليسد عجزا في إمكانات السلطات العامة، والخطر المحدق الذي لا يمكن تفاديه إلا باللجوء إلى إجراء التسخير الإداري، وعدم انتظار استزادة الوسائل المادية والبشرية للدولة بصورة عادية.

⁽¹⁾ تقضي المادة 41 من القانون 11/18 المؤرخ في 2 جويلية 2018 المتضمن قانون الصحة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 46، المؤرخة في 29 جويلية 2018: "في حالة وجود خطر انتشار وباء و/أو في حالة حماية الأشخاص المعرضين لخطر، تنظم السلطات الصحية حملات تلقيح وتتخذ كل تدبير ملائم لفائدة المواطنين أو الأشخاص المعنيين".

وعليه، فإنه إذا كانت أملاك وأعوان الدولة والولايات والبلديات لا يمكنها أن تستجيب لتدابير الوقاية من تبعات الجائحة أو التحجيم من آثارها، فإنه يمكن تفعيل إجراءات التسخير الإداري من طرف السلطات الإدارية المختصة، حقيقة جعلت شراح القانون العام يطلقون على قانون التسخير الإداري بقانون الحاجة⁽¹⁾.
وتطبيقا لمفهوم الحاجة في المادة الإدارية، فإن المشرع الجزائري تبنى ضمانات قانونية لحماية الاستثمارات الوطنية والأجنبية من إجراءات التسخير إلا في إطار القانون، وعندما يكون ذلك لازما، حسب ما قضت به المادة 10 من القانون 22/18 المتعلق بالاستثمار⁽²⁾.

الفرع الثالث: أن ينشد إجراء التسخير تحقيق المصلحة العامة الصحية

من المتفق عليه إن إجراءات التسخير الإداري ما هي إلا إجراءات إدارية تطبعها اعتبارات السلطة العامة، فهي لا تعدو أن تكون إلا تطبيقا من تطبيقات الضبط الإداري، لا يمكن أن تكون مشروعة ومبررة ما لم تتغيا تحقيق الصالح العام⁽³⁾، وإلا شابهها عيب الانحراف في استعمال السلطة، لأجل ذلك فإنه في إطار التصدي لتبعات جائحة كورونا-كوفيد 19 يلزم أعوان الدولة في إطار مباشرة إجراءات التسخير أن تكون الغاية حماية المصلحة العامة الصحية؛ حيث أن انفلات فيروس كوفيد19 من شأنه أن يحدث حالات من العدوى تتجاوز قدرات المؤسسات الصحية، مما يترتب عنه بالضرورة إرهاقا للقطاع الصحي، قد يصل إلى درجة العجز، كالحالة التي شهدتها كثير من دول الاتحاد الأوروبي على غرار إيطاليا وإسبانيا في الموجة الأولى، ودول أخرى من العالم الثالث مثل البرازيل والهند في الموجة الثانية لانتشار الفيروس. إن سعي السلطات العامة في الدولة إلى درء أي اختناق أو عجز قد يطال القطاع الصحي يجعل من اللجوء إلى إجراءات التسخير مبررا، طالما أن غايتها تحقيق المصلحة العامة الصحية، والعمل على تخفيف آثار الجائحة.

الفرع الرابع: أن يكون محل التسخير إداري أفرادا وممتلكات

يمكن أن تكون الأملاك الخاصة محلا للتسخير قصد المساعدة في التحكم في آثار الجائحة والوقاية من توسع آثارها، إذ تسعى السلطات العامة في إطار إجراءات وتدابير الوقاية من جائحة كورونا كوفيد-19 لتسخير العقارات والمنقولات؛ على غرار الفنادق التي يمكن أن تسخر لإجراءات الحجر الإجباري، أو وضع العيادات الخاصة لخدمة القطاع الصحي العام، فضلا عن ذلك يمكن أيضا تسخير المنقولات، سيما وسائل النقل وأجهزة التنفس الاصطناعي، وكل مستلزمات الرعاية الصحية، والتي من شأن تسخيرها أن تقف حائلا دون انتشار الجائحة عبر الإقليم الوطني.
من جانب آخر، يمكن أن يكون الأشخاص والأفراد محلا للتسخير، والذين يمكن أن تضمن مساهمتهم في الخدمة تعزيز ودعم القطاع الصحي، ومن ذلك تسخير الأشخاص ذوي العلاقة المباشرة بالقطاع الصحي، على غرار المتقاعدين من الأطباء والمرضى والمساعدين الطبيين، أو حتى أولئك المنتمين للسلك الطبي التابع للقطاع الخاص، فضلا عن إمكانية تسخير القوة العمومية كأفراد الشرطة والدرك، وكل فرد يمكن أن يساعد في التصدي لآثار الجائحة.

(1) Beauvironnet(E). Réquisition en droit administratif. Le journal de droit administratif, 19 avril 2019.
Consulté le 30 juin 2022 via le lien: <http://www.journal-du-droit-administratif.fr/la-requisition-en-droit-administratif-francais-i-ii-2/>

(2) تنص المادة 10 من القانون 22/18 المؤرخ في 24 جويلية 2022 يتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 جويلية 2022: "لا يمكن أن يكون الاستثمار المنجز محل تسخير من طرف الإدارة إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون..."

(3) Peiser(G.). Droit administratif. 18^{em} Edition. Paris: Dalloz; 1996. P,132.

وتجد الأحكام المتعلقة باتساع محل التسخير الإداري إلى الأشخاص والممتلكات أساسها القانوني في المادة 10 من المرسوم التنفيذي 69/20 المعدل والمتمم، والتي رخصت لوالي الولاية تسخير الأفراد والممتلكات⁽¹⁾.

حيث أنه على مستوى سلطة الوالي في تسخير الأفراد في إطار تدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته، فإنه بإمكان هذا الأخير تسخير مستخدمي القطاع الصحي، سواء مستخدمي القطاع العام أو القطاع الخاص، وكذا مستخدمي الأسلاك الأمنية على غرار أفراد الشرطة والدرك الوطني والحماية المدنية وأسلاك الوقاية الصحية والنظافة العمومية، فضلا عن إمكانية تسخير أي شخص بإمكانه أن يساعد في تنفيذ إجراءات وتدابير الوقاية من جائحة كورونا كوفيد 19، ومكافحتها بالنظر إلى خبراته وتخصصه المهني أو الوظيفي.

ويملك الوالي سلطة تسخير الممتلكات المنقولة والعقارية طلبا لذات الغاية، ومن ذلك وسائل النقل الضرورية لنقل الأفراد أو تلك التي تخصص للإسعاف الصحي، باعتبارها منقولات يمكن أن تكون محلا للتسخير، والعقارات على اختلاف أنواعها، سواء كانت تابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص، لا سيما المؤسسات الفندقية والهياكل المعدة لاستقبال الأشخاص، والتي تستعمل عادة في تنفيذ إجراءات العزل الإجباري لمدة معينة للحيلولة دون انتشار الوباء.

بالمقابل، لا يمكن أن تكون العقارات المعدة للسكن محلا للتسخير حسب أحكام المادة 679 من القانون المدني المعدل والمتمم⁽²⁾، ويقصد بالمحلات المعدة للسكن العقارات الموضوعة بصورة فعلية للسكن، لأنه خلاف ذلك؛ كأن تكون العقارات غير مستغلة أو مهجورة، فإنه يمكن مباشرة الاستيلاء عليها من طرف السلطات المختصة في إطار تنفيذ التدابير الاستثنائية المتعلقة بمجابهة وباء فيروس كورونا كوفيد-19.

الفرع الخامس: الشروط المتعلقة بقرار التسخير

في ظل الفراغ التشريعي الذي يعتري مسألة تنظيم الطوارئ الصحية وما ترتبه من إجراءات للتسخير الإداري، ولاكتفاء بالنص القانوني المباشر المتعلق بحالة التدابير الاستثنائية في جائحة كورونا المتعلق أساسا بالمرسوم التنفيذي 69/20 المعدل والمتمم المشار إليه أعلاه، نجد أن السلطة التنظيمية في الجزائر اكتفت بالتصريح بإمكانية اللجوء إلى آلية التسخير الإداري دون التفصيل في شروطه القانونية، الأمر الذي يدفعنا لاستقراء النصوص العامة التي يمكن أن تساعدنا في رسم الشروط المتعلقة بقرار التسخير الإداري، الذي لا يعدو أن يكون إقرارا إداريا يخضع في أحكامه للنظرية العامة للقرارات الإدارية، مع الأخذ بالشكليات التي يمكن أن تجد أساسها في شتات تشريعي متفرق.

⁽¹⁾ تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2021 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2021، ص: 7: "يمكن أن يتخذ الوالي المختص إقليميا كل إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته، ويمكنه بهذه الصفة أن يسخر: -مستخدمي أسلاك الصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات العمومية والخاصة، -المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته، -كل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية، -كل مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرافق أخرى عمومية وخاصة، -كل وسائل نقل الأفراد الضرورية عامة أو خاصة مهما كانت طبيعتها، -أي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض، سواء كانت عامة أو خاصة. يمكن الوالي المختص إقليميا تسخير أي منشأة عمومية أو خاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين".

⁽²⁾ تقضي الفقرة الأخيرة من المادة 679 من الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم السالف الذكر: "...ولا يجوز الاستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن".

ولعله في مادة تسخير العقارات يمكن أن نستأنس بأحكام الشريعة العامة التي رخصت للسلطات الإدارية العامة إمكانية اللجوء لإجراءات الاستيلاء المؤقت على العقارات لغرض الصالح العام، شريطة أن يكون قرار الاستيلاء مكتوباً، وصادراً عن والي الولاية المختص إقليمياً، على أن يتضمن بيانات جوهرية تضي بالضرورة الطابع الشكلي على قرار الاستيلاء المؤقت على العقار لغايات المصلحة العامة، ومن ذلك ضرورة الإشارة إلى طبيعة ومدة الاستيلاء، وكذا قيمة التعويض المقرر، حسب أحكام المادة 680 من القانون المدني المعدل والمتمم، مع حظر تسخير العقارات المعدة للسكن تطبيقاً لمقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 679 من نفس القانون.

بالمقابل يرخّص المرسوم التنفيذي 69/20 المعدل والمتمم المذكور أعلاه لوالي الولاية بأن يكون محل قرار التسخير طواقم السلك الصحي والأسلاك الأمنية وأعوان النظافة وكل شخص بحكم خبرته يمكن أن يساعد في تطبيق سياسة الوقاية من الجائحة، والمنقولات والعقارات التابعة للقطاعين العام والخاص، ومادامت قرارات التسخير الإداري المقررة للوقاية من جائحة كورونا شكلية، فإن ذلك يقتضي أن تكون مكتوبة ومسببة وموقعة من طرف والي الولاية المختص إقليمياً، لأن غياب الشروط الشكلية المتعلقة بقرار تسخير الأفراد في المرسوم التنفيذي 69/20 المعدل والمتمم، يعني عدم مشروعيتها مادامت المادة 16 من المرسوم 373/83 تقرر أن اللجوء لإجراءات التسخير الاستثنائية من طرف الوالي للحفاظ على النظام العام يتعين معها أن يكون قرار التسخير مسبباً، وهي الشكلية التي تفرض ضمناً الكتابة والتوقيع في قرار التسخير وإدراج البيانات اللازمة لتوضيح موضوع التسخير وسببه ومدته⁽¹⁾، استناداً لسلطة والي الولاية في التصدي لأي كارثة بغض النظر عن طبيعتها، والتي تدخل في حكمها جائحة كورونا كوفيد 19، والمقررة بموجب المادة 19 من نفس المرسوم 373/83 الذي سبق ذكره.

المبحث الثاني: النتائج القانونية المترتبة عن اللجوء لسلطة التسخير

إن اللجوء لسلطة التسخير إجراء استثنائي موقوف على شروط سلف ذكرها أعلاه، تجعل بالضرورة قرار التسخير مرتباً لآثاره القانونية في مواجهة المخاطبين به، طالما أنه لا يعدو أن يكون إلا عملاً قانونياً يخضع للنظرية العامة للقرارات الإدارية، وبما أن إجراءات التسخير التي رخص بها المشرع قصد مجابهة جائحة فيروس كورونا كوفيد 19 يمكن أن يكون محلها أشخاصاً وممتلكات، فإن ذلك لا يعني أن تكون خارج إطار القانون، بل يتعين أن تراعى فيها اعتبارات مبدأ المشروعية، حتى تنتج آثارها دون مخاصمة قضائية.

وإجمالاً، يمكن القول إن إجراءات التسخير المشروعة تمكن أصحاب الحق من تعويض عادل، واسترجاع الأملاك المسخرة، العقارية والمنقولة منها، مع إمكانية تحريك الطعن القضائي في حال مخالفة القانون.

المطلب الأول: استحقاق التعويض العادل

إن إجراءات التسخير إجراءات قهرية تطبع أعمال السلطة العامة، وهي تنشأ للحفاظ على النظام العام، فيكون الأفراد أنفسهم محلاً للتسخير المؤقت أو حتى منقولاتهم وعقاراتهم، تنازلاً منهم عن بعض من مصالحهم الخاصة في سبيل

⁽¹⁾ تنص المادة 16 من المرسوم 373/83 المؤرخ في 28 ماي 1983 يحدد سطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية عدد 22، المؤرخة في 31 ماي 1983، ص: 1553: "يخول الوالي في حال وقوع حدث خطير أن يسعى إلى تدخل وحدات الأمن الوطني المتخصصة... كما يمكنه أن يسعى لتدخل تشكيلات الدرك الوطني الموجودة على مستوى الولاية... ويقوم بذلك عن طريق التسخير المسبب...".

تحقيق المصلحة العامة. بالمقابل فإن اعتبارات العدالة تقضي أن تصرف الإدارة الممارسة لسلطة التعويض عادلا في ظل معايير تجعل من التعويض المرتبط بإجراءات التعويض مميزا.

الفرع الأول: الأساس القانوني للتعويض عن إجراءات التعويض لمجابهة وباء كوفيد-19

يجد استحقاق التعويض المترتب عن إجراءات التعويض التي تلزم به الإدارة أساسه القانوني في مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة⁽¹⁾، إذ ليس من العدالة أن يتحمل مواطنون في دولة ما أعباء أكثر من أقرانهم في نفس الدولة، وعليه فإن أي عبء إضافي يلزم التعويض.

أما من ناحية النصوص الخاصة بالتسخير، لا سيما أحكام المرسوم التنفيذي 69/20 المحدد للتدابير الاستثنائية للوقاية من جائحة فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته المعدل والمتمم، والذي يعتبر الإطار القانوني المحدد لنطاق سلطات الوالي في تسخير الأشخاص والممتلكات لمجابهة تفشي وباء كورونا في الجزائر، لا نجد في متنه، لاسيما في المادة العاشرة منه أي إشارة إلى الآثار المترتبة عن إجراءات التعويض الاستثنائية التي يباشرها والي الولاية للحفاظ على النظام العام الصحي، وهو الواقع الذي يفرض في ظل هذا الفراغ التشريعي الذي يحكم حالة الطوارئ الصحية، الاستناد للقواعد العامة المنصوص عليها في التشريعات ذات الصلة.

فبالرجوع إلى أحكام القانون المدني سيما 680 منه التي قيدت سلطة الوالي في إصداره لقرار التعويض تحت مسمى إجراءات الاستيلاء المؤقت، نجد أنه يتعين تحديد كميّات التعويض وقيّمته في متن القرار⁽²⁾، وهو الحكم الذي يمكن أن يكون أساسا قانونيا لتمسك أصحاب المصلحة بحقوقهم في التعويض العادل مقابل تسخيرهم شخصا أو ما يملكون من منقولات وعقارات. فضلا عن ذلك قضت المادة 10 من القانون 18/22 المتعلق بالاستثمار أنه يترتب عن تسخير أي استثمار منجز صرف تعويض عادل في ظل التشريع المعمول به، والذي لا يخرج مفهومه عن أحكام الشريعة العامة.

ومؤكد أن تعويض تسخير الأفراد الذين يحكم منهم أو خبرتهم يمكن أن يساهموا في تنفيذ إجراءات مجابهة الوباء، سيما مستخدمي أسلاك الصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات الصحية العامة والخاصة ومستخدمي الأسلاك الأمنية والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية، يحتسب استنادا لمعايير عادلة مقررة لمصلحة الشخص محل التعويض، والتي لا تخرج عن صرف مستحقات مالية تحسب إما بالحجم الساعي أو عدد الأيام التي تم فيها التعويض حسب ما يقرره والي الولاية في متن قرار التعويض.

وإذا تعلق الأمر بتسخير الأملاك المنقولة والعقارية فإن التعويض المترتب عن ذلك يكون حسب مدة التعويض وطبيعة المنقول أو العقار، لأن التعويض المترتب عن تسخير حافلة نقل جماعي تابعة للخواص لن يكون نفسه في حالة تسخير سيارة سياحية، وهو الأمر الذي ينطبق على تسخير العقارات كالمؤسسات الفندقية الخاصة مثلا، لأن تسخير مستودع أو عمارة يترتب تعويضا أقل من الحالة التي يتم فيها تسخير مؤسسة فندقية خاصة.

(1) عمار بوضياف. المرجع في المنازعات الإدارية، دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية. الطبعة الثالثة. الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع؛ 2018، ص، 110.

(2) تنص الفقرة الثانية من المادة 680 من القانون المدني المعدل والمتمم السالف الذكر: "يوقع الأمر من طرف الوالي أو كل سلطة مؤهلة قانونا، ويوضح فيه إذا كان الاستيلاء بقصد الحصول على الأموال أو الخدمات، وبين طبيعة أو صفة و/أو مدة الخدمة، وعند الاقتضاء مبلغ وطرق دفع التعويض و/أو الأجر".

الفرع الثاني: نطاق التعويض عن إجراءات التسخير لمجابهة وباء كورونا كوفيد-19

إذا كان التشريع الجزائري في ظل أحكام المرسوم التنفيذي 69/20 المتعلق بالتدابير الاستثنائية لمجابهة وباء كورونا كوفيد-19 المعدل والمتمم، لم يشير إلى الحق في تعويض الأشخاص والأموال موضوع التسخير من طرف والي الولاية، فإنه من باب أولى لم يتطرق إلى نطاق التعويض.

إن القواعد العامة في التعويض حسب أحكام المادة 130 من القانون المدني الجزائري تقتضي أنه كل من سبب ضررا للغير ليتفادى ضررا أكبر محدقا به أو بغيره لا يكون ملزما إلا بالتعويض الذي يراه القاضي مناسبا، مع الأخذ في الحسبان أن سلطة القاضي في تقدير التعويض في حال اللجوء إليه عند المخاصمة مقيدة بضرورة ذكر جميع العناصر التي تشكل أساس التقدير⁽¹⁾، وعليه فإن مقتضى النص الوارد أعلاه يكرس مبدأ التعويض غير الكامل إذا تعلق الأمر بالتسبب في ضرر لدفع ضرر أكبر يهدد صاحب الفعل الضار.

وترتبا عما سبق، فإن استقراء أحكام المادة الواردة أعلاه وربطها بالآثار القانونية المترتبة عن إجراءات التسخير لمجابهة وباء كورونا كوفيد-19 التي يباشرها والي المختص إقليميا، نجد أن والي الولاية لا يباشر إجراءات تسخير الأشخاص والممتلكات العقارية والمنقولة مسببا أعباء للمعنيين، وتولد أضرارا تستحق الجبر والتعويض، إلا لدفع ضرر أكبر، ولا يختلف اثنان أن الضرر الذي يخلفه تفشي الوباء العالمي يرتب وضعاً وبائياً غير متحكم فيه، مما يبرر الاحتكام إلى مقتضيات المادة 130 من القانون المدني قصد جبر الضرر والتعويض عن إجراءات التسخير.

إن قاعدة التعويض غير الكامل تجد مبررها في كون أن والي الولاية وهو يباشر إجراءات التسخير ليس مراده تحقيق امتيازات ومنافع للإدارات العامة التي يشرف عليها، بقدر ما يسعى جاهدا باعتباره ممثلا للدولة على مستوى الولاية للعمل على تحجيم الضرر المترتب عن انتشار وباء كورونا كوفيد-19، وعليه يملك القاضي سلطانا تقديريا في دراسة الظروف الملازمة التي رافقت إجراءات تسخير الأفراد والممتلكات.

ومادام التعويض الذي يستحقه أصحاب المصلحة من ذمة الخزينة العمومية غير كامل فإنه بالضرورة تراعى فيه الخسارة اللاحقة دون الكسب الضائع، خروجاً عن قاعدة التعويض الكامل، وهو نفس الحكم الذي تبناه المشرع في جمهورية مالي بموجب القانون 48/87 المؤرخ في 4 جويلية 1987 المتعلق بتسخير الأشخاص والخدمات والأموال؛ حيث أنه بالرجوع إلى متن مادته 11 نجد أن المشرع في دولة مالي قضى بأن التعويض المترتب عن تسخير الأفراد والخدمات والأموال يغطي فقط الخسائر المادية المؤكدة دون الكسب الضائع، ويعتمد في تقييم عمل الأشخاص المسخرين على معايير تعويض عادية، بمعنى أن احتساب المقابل المالي للحجم الساعي المعني بالتسخير يكون بناء على ما يتم احتسابه من عمل إضافي في الحالات العادية⁽²⁾.

⁽¹⁾ السعدي، محمد صبري. شرح القانون المدني، مصادر الالتزام، الواقعة القانونية، الجزء الثاني. الطبعة الثانية. الجزائر: دار الهدى: 2004. ص، 170.

⁽²⁾ تبنى البرلمان في دولة مالي قانونا بتاريخ 4 جويلية 1987، ينظم آليات تسخير الأشخاص والممتلكات والخدمات في خطوة سبق فيها الكثير من الدول النامية، من أجل تأطير هذا الإجراء الاستثنائي بموجب تشريع برلماني. يمكن معاينة النص في موقع الجريدة الرسمية لجمهورية مالي، الذي تم الاطلاع عليه بتاريخ 30 سبتمبر 2022، بنسخة إلكترونية ص 127 عبر الرابط الآتي:

لكن قد يطرح إشكال يتعلق بنطاق التعويض المترتب عن تسخير الأشخاص والممتلكات؛ هل يسرى على المدة التي تفصل بين صدور قرار التسخير وبداية تنفيذه؟ لأنه قد يحدث أن يكون هناك مجال زمني بين تاريخ توقيع قرار التسخير وبداية تنفيذه، وهل يستحق أصحاب المصلحة بالنتيجة تعويضا ماديا عن المدة الفاصلة بين توقيع قرار التسخير وبداية تنفيذه؟

إن الأصل في سريان آثار قرار التسخير تبدأ من تاريخ التبليغ إسقاطا للأحكام العامة للنظرية العامة للقرارات الإدارية، وتطبيقا لقاعدة التنفيذ المباشر دون اللجوء إلى القضاء⁽¹⁾، إلا أنه طالما أن المشرع الجزائري يفرض على الوالي باعتباره السلطة المختصة لمباشرة إجراءات التسخير أن يحدد في متن قرار التسخير مدته حسب أحكام الفقرة الثانية من المادة 680 من القانون المدني، فإن ذلك يجعل والي الولاية ملزم قانونا عند اللجوء لإجراءات التسخير المرتبطة بمجابهة وباء كوفيد-19 بضرورة تحديد المجال الزمني لتسخير الأشخاص والممتلكات.

غير أنه قد يحدث أن يتأخر تنفيذ قرار التسخير عن التاريخ المحدد في متن قرار التسخير، فهل يمكن المطالبة باستحقاق التعويض من التاريخ المحدد سلفا في متن قرار التسخير؟ أو يتعين أخذ تاريخ مباشرة تنفيذ التسخير فعليا في عين الاعتبار دون سواه؟ نعتقد أنه مادام التعويض المترتب عن تسخير الأشخاص والممتلكات لا يمكن أن يعتمد على الكسب الضائع بل احتساب الخسارة اللاحقة دون سواها، فإن العبرة ببداية تاريخ تنفيذ التسخير ووضع الأشخاص والممتلكات العقارية والمنقولة تحت الخدمة لمجابهة الوباء محليا على مستوى الولاية.

المطلب الثاني: استرداد الأملاك محل التسخير

إن الخاصية المؤقتة لإجراءات التسخير الممارسة من طرف والي الولاية لمجابهة الوباء المتفشي في الجزائر تفرض بالضرورة أنه إذا كان تسخير الأفراد من مختلف القطاعات والنشاطات يكون مقيدا بمدة زمنية معينة، فإن تسخير الأملاك العقارية والمنقولة بدورها لا يمكن تملكها بعد التسخير، بل يتعين على السلطات الإدارية المختصة بعد انتهاء مدة التسخير المبادرة بإرجاع الممتلكات لأصحابها.

إذ أنه بالرجوع لأحكام المادة 681 مكرر 1 من القانون المدني الجزائري²، فإنه عند الاستيلاء على الأملاك وحيازتها من طرف الإدارة المستفيدة يتعين القيام بجردها مسبقا قبل استعمالها وعند إرجاعها، حماية لحقوق أصحاب هذه الممتلكات العقارية والمنقولة، طالما أن الهدف من التسخير ليس تملك العقارات والمنقولات محل التسخير بل وضعها رهن الخدمة الاستثنائية لمجابهة تفشي الوباء العالمي.

ويستشف من أحكام الفقرة الثانية من المادة 681 مكرر 2 من نفس القانون الوارد أعلاه³، أن السلطة الإدارية المختصة المستفيدة من تسخير الأملاك المنقولة والعقارية تلتزم بالتعويض عن نقص القيمة الذي قد يطرأ بسبب

⁽¹⁾ Rouault(M-C.), Droit administratif. Paris: Gualino éditeur; 2005. P, 296

² تنص الفقرة الأولى من المادة 681 مكرر 1 من الأمر 58/75 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم على ما يأتي: "في حالة وجود حيازة من طرف المستفيد من الاستيلاء يكون هذا الاستيلاء مسبقا بجرده..."

³ تضيف الفقرة الثانية من المادة الواردة أعلاه: "وبنفس الطريقة يترتب عن استعادة الحيازة من طرف المستفيد إعداد جرد".

استعمالها خلال مدة التسخير، ونعتقد أن محضر الجرد السابق واللاحق على التسخير يمكن أن يثبت نقصان قيمة الأملاك العقارية والمنقولة الذي قد يعزى إلى الإتلاف أو التعطيل أو الضياع وغير ذلك.

المطلب الثالث: الحق في تحريك الطعن القضائي ضد إجراءات التسخير المخالفة للقانون

معلوم أن إجراءات التسخير الواردة في متن المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي 69/20 المتعلق بالتدابير الاستثنائية للوقاية من فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته المعدل والمتمم، هي إجراءات خاصة تتسم بالطابع المؤقت، في ظل مراعاة شروط قانونية، تجعل من إجراءات التسخير المشروعة لا سبيل للطعن ضدها بالإلغاء حسب ما استقر عليه الاجتهاد القضائي الإداري في الجزائر⁽¹⁾، بالمقابل فإنه يترتب عن مخالفة أحكام التسخير عدم مشروعيتها مما يفتح المجال لمخاصمتها إداريا وقضائيا.

وإذا كان الطعن الإداري يمكن تحريكه جوازا أمام السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرارات التسخير في مادة مجابهة الوباء العالمي، فضلا عن إمكانية رفع الطعن مباشرة لدى الجهات الوصائية للنظر في مدى مشروعية قرارات التسخير وارتباطها بفكرة المصلحة العامة ومدى ملاءمتها⁽²⁾، فإنه بالمقابل يسمح الطعن القضائي بمخاصمة إجراءات التسخير الاستثنائية الصادرة لمجابهة خطر محقق يهدد النظام العام الصحي؛ حيث يمكن لأصحاب المصلحة أن يرفعوا دعاوى قضائية لمخاصمة إجراءات التسخير غير المشروعة أمام القضاء الاستعجالي، وأمام قضاء الموضوع على حد سواء، للحيلولة دون وقوع أضرار لا يمكن جبرها لاحقا.

الفرع الأول: القضاء الاستعجالي في مادة وقف تنفيذ قرارات التسخير غير المشروعة

إذا كان تسخير الأفراد في مجال مجابهة وباء كورونا محليا موقوف على مراعاة الضوابط الخاصة المرتبطة بالخبرة والتخصص والقدرة الجسدية والذهنية على المشاركة في أعباء التسخير، فإن خلاف ذلك، يمكن لأصحاب المصلحة الطعن ضد قرار التسخير، وهو الأمر الذي ينسحب إلى تسخير الممتلكات المنقولة والعقارية، الذي إن كان غير مشروع فإنه يعتبر تعديا، يمكن المطالبة بوقف تنفيذه استعجاليا وطلب إلغائه أمام قاضي الموضوع.

أولا: الدعوى الاستعجالية في مادة تسخير الأفراد والممتلكات لمجابهة وباء كوفيد-19

تخضع الدعاوى الاستعجالية في مادة تسخير الأفراد والممتلكات لمجابهة وباء كوفيد-19 إلى الشروط العامة المحددة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ حيث يمكن لأصحاب المصلحة اللجوء للقضاء الاستعجالي للمطالبة بوقف تنفيذ قرار التسخير، طالما يدعون أنه مخالف للقانون، في ظل مراعاة شروط رفع دعوى وقف التنفيذ باعتبارها دعوى تبعية

⁽¹⁾ قرار مجلس الدولة بتاريخ 27 ماي 2010 المتعلق باختصاص الوالي في إدارة الظروف الاستثنائية في مادة تسخير الأطباء، حيث أن الظروف الاستثنائية تبرر للولاة تسخير الأطباء ضمانا لاستمرارية المرافق العامة: راجع عمار بوضياف. المرجع في المنازعات الإدارية، دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الثاني، المرجع السابق. ص، 159.

⁽²⁾ عمار بوضياف. المرجع في المنازعات الإدارية، دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الأول:

الإطار النظري للمنازعات الإدارية. الطبعة الثالثة. الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع؛ 2018. ص، 307 وما بعدها.

وليست أصلية⁽¹⁾، فهي مرتبطة بدعوى في الموضوع لطلب إلغاء القرار، سيما أن قضاء الموضوع لا يسمح طول إجراءاته بمنع وقوع الضرر.

وحسب ما استقر عليه العمل تشريعاً وفقها وقضاء، فإن طلب وقف التنفيذ قضائياً يؤول إلى قضاء الاستعجال بتوافر شروط عدم المساس بأصل الحق ووجود خطر محقق يهدد الحق، يجعل من الطلب القضائي له مبررات جدية تتعلق أساساً بوقف مقتضيات متن قرار التسخير إلى حين الفصل في الموضوع من طرف الجهة القضائية المختصة.

ثانياً: دعوى إلغاء قرار التسخير غير المشروع

فضلاً عن الدعوى الاستعجالية المتعلقة أصلاً بطلب وقف تنفيذ قرار التسخير المخالف للقانون، والتي بسبب طابعها المؤقت، لا تعدو أن تكون إلا دعوى ثانوية مرتبطة بدعوى أصلية ترفع أمام قضاء الموضوع، قصد التمسك بإلغاء قرار التسخير من أصحاب المصلحة، فإن هؤلاء يملكون حق تحريك دعاوى في الموضوع لمخاصمة قرارات التسخير غير المشروعة.

إذ قد يعيب قرار التسخير عيوب عدم المشروعية المستقر عليها فقها وقضاء في مادة القرارات الإدارية، سواء تعلق الأمر بصدر قرار التسخير من سلطة إدارية غير مختصة قانوناً، أصالة أو بالتفويض، كما يمكن أن يكون قرار التسخير مخالفاً للقانون إذا كان محله غير قانوني؛ على غرار تسخير المحلات المعدة للسكن الفعلي أو تلك المخصصة لنشاط فعلي⁽²⁾، أو أن يبادر الوالي لإجراءات معينة تتعلق بالتسخير دون أن يكون لها سبب قانوني، لأنه إسقاطاً للسبب في المادة التأديبية أين يفتح المجال للبحث في مدى صحة قيام الحالة القانونية أو الواقعية التي دفعت رجل الإدارة لاتخاذ القرار التأديبي⁽³⁾، فإنه في مادة التسخير يتعين أيضاً أن يوجد سبب يبرر اتخاذ قرار التسخير، كحالة نزول مسافرين أجنب فيتطلب الأمر توفير إقامات وفنادق لمباشرة إجراءات العزل الإجباري، أو وجود ضرورة لنقل المستخدمين في قطاع معين إلى أماكن عملهم مما يبرر تسخير وسائل النقل التابعة للخواص.

من جانب آخر، قد يخاصم صاحب المصلحة قرار التسخير لعيب يعتريه في شكله وإجراءاته، وهي شروط ظاهرة يترتب عن تخلفها بطلان قرار التسخير وفتح إمكانية إلغائه أمام الجهات القضائية المختصة، فضلاً عن إمكانية انحراف السلطة الإدارية المختصة أثناء مباشرة إجراءات التسخير بالصورة التي تنشأ تحقيق المصلحة العامة⁽⁴⁾، والتي تغيهاها المشرع من وراء النص على التدابير الاستثنائية للوقاية من وباء كورونا كوفيد-19.

⁽¹⁾ انظر أحكام المواد من 833 إلى 837 من القانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. الجريدة الرسمية عدد 21، المؤرخة في 21 أبريل 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون 13/22 المؤرخ في 12 جويلية 2022، الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخة في 17 جويلية 2022.

⁽²⁾ حيث اعتبر مجلس الدولة الجزائري في قرار له صادر عن الغرفة الأولى فهرس 268، في قضية والي ولاية ميله ضد الشركة الوطنية للمحاسبة أن قانون الولاية لا يمنح الوالي سلطة تسخير محل مشغول بطريقة قانونية، وأن الوالي عندما اتخذ قرار التسخير رقم 835 المؤرخ في 19 أبريل 1999 يكون قد تجاوز سلطاته.

راجع: آث ملويا، لحسين بن الشيخ. المنتقى في قضاء مجلس الدولة. الجزء الثاني، الجزائر: دار هومة؛ 2005. ص، 37-40.

⁽³⁾ الطماوي، محمد سليمان. المرجع السابق. ص، 211.

⁽⁴⁾ Chapus(R.), Droit du contentieux administratif. 6^{em} Edition. Paris: Édition Montchrestien; 1996. P, 165 et s.

وفي كل الأحوال، يملك القضاء الإداري المختص السلطان التقديري في فحص مدى مشروعية قرار التسخير والحكم لاحقا بالغائه إن كان معيبا بعيب من عيوب المشروعية، ودراسة طلب أصحاب المصلحة في استحقاق تعويض عادل يجبر الضرر المترتب عن الإجراءات المخالفة للقانون.

الخاتمة:

في خاتمة هذه الدراسة، نخلص إلى أن إجراءات التسخير التي مكنتها القانون لوالي الولاية كآلية للوقاية من انتشار جائحة كورونا كوفيد-19 ومكافحتها، تخضع لقيود وضوابط يترتب على تجاوزها عدم مشروعيتها، وفتح المجال لمخاصمتها حتى ولو كانت الغاية التي تنشدتها حماية النظام الصحي العام.

وبالمحصلة، طالما أن قرار التسخير الذي يصدره الوالي تطبيقا لإجراءات مواجهة تفشي وباء كورونا كوفيد-19 يعتبر قرارا إداريا يخضع في جميع أحكامه للنظرية العامة للقرارات الإدارية، فإن ذلك يستلزم بالنتيجة مراعاة الضوابط والشروط المحددة تشريعا وفقها وقضاء، فضلا عن ضرورة تحمل الجهة الإدارية المختصة النتائج القانونية المترتبة عن قرار التسخير، لا سيما ما تعلق منها بضرورة صرف تعويض مستحق يأخذ في الاعتبار الخسارة اللاحقة دون الكسب الضائع.

واستقراء لجميع النصوص القانونية ذات الصلة توصلنا إلى أن المنظومة التشريعية في الجزائر تعرف تأخرا وفراغا تشريعيا غير مبرر في مادة تنظيم حالة الطوارئ، وما تعلق بالطوارئ الصحية بصورة خاصة، وهو القصور الذي عرته الجائحة دون سابق إنذار، لأجل ذلك فإننا نوصي في خاتمة هذه الدراسة بما يأتي:

- 1- ضرورة سن القانون العضوي المنظم لحالة الطوارئ، والعمل على تبني تشريع عادي لمواجهة الطوارئ الصحية تحديدا، نظرا لخطورتها اقتداء بتجارب مقارنة كثيرة.
- 2- اقتراح نص تنظيمي يتضمن الإجراءات الخاصة بمادة التسخير الإداري، يحدد صراحة شروطه ونتائجه القانونية، سيما ما تعلق بعناصر التعويض وآلياته، من أجل تمييزه عن قواعد الشريعة العامة.
- 3- تفعيل دور الأجهزة الرقابية في مادة الحقوق الدستورية للمواطنين لمواجهة أي تعسف إداري قد يحدث بمناسبة إجراءات التسخير المرتبطة بالطوارئ الصحية.

قائمة المراجع:

أولا- النصوص القانونية

1. المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتضمن إصدار التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية عدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
2. القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري. الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016. (ملغى)
3. الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 78 المؤرخة في 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 88 / 14 الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 4 ماي 1988.

4. القانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. الجريدة الرسمية عدد 21، المؤرخة في 21 أبريل 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون 13/22 المؤرخ في 12 جويلية 2022، الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخة في 17 جويلية 2022.
5. القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بقانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 12، المؤرخة في 21 فيفري 2012.
6. القانون 11/18 المؤرخ في 2 جويلية 2018 المتضمن قانون الصحة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 46، المؤرخة في 29 جويلية 2018.
7. القانون 18/22 المؤرخ في 24 جويلية 2022 يتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 28 جويلية 2022.
8. المرسوم التنفيذي 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2021 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 21 مارس 2021.
9. المرسوم 373/83 المؤرخ في 28 ماي 1983 يحدد سطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية عدد 22، المؤرخة في 31 ماي 1983.

ثانيا- الكتب

1. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري. مصر: دار الجامعة الجديدة؛ 2008.
2. الطماوي، محمد سليمان. النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة. الطبعة السابعة، تنقيح: البنا، محمود عاطف. القاهرة: دار الفكر العربي؛ 2006.
3. السعدي، محمد صبري. شرح القانون المدني، مصادر الالتزام، الواقعة القانونية، الجزء الثاني. الطبعة الثانية. الجزائر: دار الهدى؛ 2004.
4. عبده إمام، محمد محمد. القانون الإداري وحماية الصحة العامة، دراسة مقارنة. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي؛ 2008.
5. السنهوري، أحمد عبد الرزاق. الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية مع شرح مفصل للأشياء والأموال. بيروت: دار إحياء التراث العربي؛ 1968.
6. عمار بوضياف. المرجع في المنازعات الإدارية، دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الأول، الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية. الطبعة الثالثة. الجزائر: دار جسر للنشر والتوزيع؛ 2018.
7. آث ملويا، لحسين بن الشيخ. المنتقى في قضاء مجلس الدولة. الجزء الثاني، الجزائر: دار هومة؛ 2005.

8- Peiser(G.), Droit administratif. 18^{em} Editon. Paris: Dalloz; 1996.

9- Rouault(M-C.), Droit administratif. Paris : Gualino éditeur ; 2005.

10- Chapus(R.), Droit du contentieux administratif. 6^{em} édition. Paris : Édition Montchrestien ; 1996.

ثالثا-المقالات العلمية

1. Pardini(J.J.), "Le covid 19 et le droit public italien". Revue Française de Droit Administratif, 36 année, n°4. Dalloz, Paris, Aout 2020.
2. Pastor-Marchante(F.), "Le covid 19 et le droit public espagnol". Revue Française de Droit Administratif, 36 année, n°4. Dalloz, Paris, Aout 2020.

رابعا-المواقع الالكترونية:

1. Beauvironnet(E). Réquisition en droit administratif. Le journal de droit administratif, 19 avril 2019. Consulté le 30 juin 2022 via le lien : <http://www.journal-du-droit-administratif.fr/la-requisition-en-droit-administratif-francais-i-ii-2/>
2. <http://www.Ssg-mali.ml/JO/1987/mali-jo-1987-01.pdf> . Le site de journal officiel de la République de Mali, consulté le 30 septembre 2022.