

الأساس القانوني لحالة الطوارئ الصحية في الجزائر

ليلي بن بغيلة أستاذ محاضر - أ -
benbeghiladroit@gmail.com

كلية الشريعة والاقتصاد

جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة

تاريخ النشر	تاريخ القبول	تاريخ الإيداع
23 أوت 2020	30 جوان 2020	24 جوان 2020

الملخص:

تكمن خطورة فيروس كورونا في سهولة انتقاله بشكل يضاعف مخاطر الإصابة بالتهابات حادة في جهاز التنفس، هذا الوباء الذي ضرب العالم استدعى اتخاذ إجراءات أولية أغلبها في غياب أي غطاء قانوني فالتخوف والارتباك الذي مس العالم نتيجة الانتشار السريع لهذا الوباء، جعلت السلطة السياسية في الجزائر تعلن إجراء الحجر الصحي، وما تبعه من إعلان لحالة الطوارئ الصحية. إن حالة الطوارئ الصحية لا تدخل ضمن الحالات المشار إليها والتي تضمنتها نصوص الدستور الجزائري وأهم الشروط المطلوبة لإعلانها، أي أنها غير مقننة في الدستور، وهي أقل من حالة الحصار أو حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية، ولكن تلتقي هذه التدابير جميعها في كون الإجراءات المتخذة في نطاقها من طرف السلطات المختصة، من شأنها المساس بالحريات والحقوق المدنية والسياسية للأفراد نتيجة توسيع صلاحيات بعض السلطات الأمنية أو العسكرية، بهدف إرجاع الأوضاع إلى حالها الطبيعي وحفظ النظام العام ولو استدعى ذلك المساس ببعض الحقوق والحريات المقررة في الدستور للأفراد.

الكلمات المفتاحية:

الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية، التعبئة العامة، فيروس كورونا.

Legal framework for a health emergency in Algeria

Abstract:

The danger of the Corona virus lies in its ease of transmission in a way that doubles the risk of acute infections in the respiratory system. This epidemic that struck the world necessitated taking initial measures, mostly in the absence of any legal cover. The fear and confusion that affected the world as a result of the rapid spread of this epidemic, made the political authority in Algeria announce a procedure Quarantine, and the subsequent declaration of the health emergency. The state of health emergency does not fall within the aforementioned cases that were included in the provisions of the Algerian constitution and the most important conditions required for its declaration, that is, it is not codified in the constitution, and it is less than the state of siege, state of emergency, or exceptional case.

However, all these measures meet in the fact that the measures taken within their scope by the competent authorities, prejudice the freedoms and civil and political rights of individuals as a result of the expansion of the powers of some security or military authorities, with the aim of returning the situation to its normal state and preserving the public order, even if this necessitates prejudice to some of the rights and freedoms established in the constitution for individuals.

KEY WORDS:

Emergency, blockade, exceptional situation, general mobilization, corona virus.

مقدمة:

في ظل الظروف الطارئة التي فرضها فيروس كوفيد19، وحيث أعلنت منظمة الصحة العالمية بتصنيف انتشار الفيروس على أنها "جائحة"، فقد أثير تساؤل عن التدابير والإجراءات الاحترازية التي تتخذها السلطات العامة في الجزائر، والتي تحد فيها من الحريات من جهة، ودوره في حماية الصحة العامة في ظل عدم كفاية الإجراءات التي تتخذها عدد من الدول، لحماية المواطنين من انتشار الفيروس من جهة أخرى.

تكمن خطورة فيروس كورونا في سهولة انتقاله بشكل يضاعف مخاطر الإصابة بالتهابات حادة في الجهاز التنفسي هذا الوباء الذي ضرب العالم استدعى اتخاذ إجراءات أولية أغلبها في غياب أي غطاء قانوني، فالتخوف والارتباك الذي مس العالم نتيجة الانتشار السريع لهذا الوباء، جعلت السلطة السياسية في الجزائر تعلن إجراء الحجر الصحي، وما تبعه من إعلان لحالة الطوارئ الصحية، ما يثير تساؤلاً أساسياً:

ما هو التكييف القانوني لحالة الطوارئ الصحية المعلن عنها وما مدى تأطيرها دستورياً؟

في ظل الإعلان عن حالة الحجر الصحي في الجزائر، وما تبعه من إجراءات فيها مساس بحقوق وحريات الأفراد نحاول من خلال المحاور الآتية معرفة السند القانوني لإعلان هذه الحالة استناداً إلى أحكام الدستور الجزائري.

المحور الأول: الظروف غير العادية المحددة بموجب الدستور الجزائري

حقيقة أن الخروج عن قواعد المشروعية العادية لم يتقرر إلا لتحقيق المصلحة العامة، لكن هذه الفكرة ذاتها هي التي تزيد في تقديرنا من خطورة نظرية الظروف الاستثنائية، ففكرة المصلحة العامة هي بدورها من الأفكار المبهمة، بل والثابت أنه لا توجد فكرة واحدة للمصلحة العامة، كما أن هذه المصلحة تتغير وتختلف من وقت لآخر ومن نظام لآخر، وما تراه السلطة الحاكمة محققاً للصالح العام، قد يجده الأفراد غير ذلك ومن هنا ليس هناك أكثر من أن يساء تحت شعار المصلحة العامة، استخدام الصلاحيات التشريعية الاستثنائية الممنوحة للهيئات الحاكمة، مما يخل بالتوازن المطلوب بين الحاكم والمحكوم.

لقد نظم الدستور الجزائري لسنة 1996 والتعديلات اللاحقة عليّة حالة الظروف غير العادية، والتي حصرها في الحالات التالية:

أولاً: إعلان الحالة الاستثنائية:

إن الحالة الاستثنائية نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، لهذا فاللجوء إلى السلطات الاستثنائية يعتبر من الناحية المبدئية، أنه إجراء مؤقت مما يفرض أن يكون مقتضبا في مدته إلى أقصى حد ممكن، مما يعني أن تركز السلطة يصبح غير ضروري من اللحظة التي يتم فيها بلوغ الهدف من اللجوء إليها.

ونظرا لما لهذه الظروف الاستثنائية من مخالفة القواعد القانونية والدستورية القائمة، لا سيما وأن ذلك قد يفرض خطرا على الحريات العامة، خاصة إذا أساء رئيس الجمهورية استعماله بأن يؤدي ذلك إلى قيام نوع من الدكتاتورية تحت ستار النصوص الدستورية، واعتبار التشريع بأوامر اختصاصا أصيلا لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية غير المتوقعة حيث يكون البرلمان غائبا، مما لا يستطيع معه مواجهة هذه الظروف بموجب قانون يصدره، فرييس الدولة لا يمارس سلطة تقديرية فقط في مجال إعلان الظروف الاستثنائية، ولكن في مجال التوقف وانتهاء هذه الظروف أيضا، حيث تنتهي بحسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، فإذا كان ينبغي من الناحية القانونية أن تختفي السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الدولة مع اختفاء الظروف الاستثنائية التي أوجبتها فهل له أن يقرر استثناء الإبقاء عليها؟ وهل له أن يقرر أن التمديد الخطير والوشيك انتهى واختفى أم لا؟ وما هي هذه الحالات التي تؤدي إلى إقامة الاختصاصات والسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية؟

إن الحالة الاستثنائية نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، لهذا فاللجوء إلى السلطات الاستثنائية يعبر من الناحية المبدئية أنه إجراء مؤقت مما

يفرض أن يكون مقتضبا في مدته إلى أقصى حد ممكن، مما يعني أن تركز السلطة يصبح غير ضروري من اللحظة التي يتم فيها بلوغ الهدف من اللجوء إليها¹.

هذه الحالة أكثر وضوحا من حالتي الطوارئ أو الحصار حيث تحدد المادة 93 دستور 96 والمادة 107 من تعديل دستور 2016²، أن يكون لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ كل الإجراءات والتدابير التي يراها ضرورية للحفاظ على سلامة التراب الوطني ومؤسساته الدستورية، وهو حر في تقدير طبيعة الخطر، متى يكون داهما ومتى يكون وشيك الوقوع يهدد البلاد فعلا، هذا الخطر يمكن أن يكون داخليا أو خارجيا دون أن يصل درجة الحرب في الاحتمال الثاني يترتب على إعلان هذه الحالة تجميع كل السلطات في يد رئيس الجمهورية.

والخطر في المعنى القانوني " ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتعهد بالانتقاص والزوال" ولا يكفي توافر الخطر بهذا المعنى حتى نعلن أعمال المادة 105 فلا بد أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، عندما يكون الخطر مؤكدا ولم يكن بالمقدور التنبؤ به حتى يمكن الاستعداد لمواجهة²، أما إذا كان الخطر متوهما أو كان من الممكن التنبؤ بوقوعه لفترة طويلة بحيث يمكن الاستعداد لمواجهة، أو كان هذا الخطر قد وقع بالفعل وانتهى أثره في هذه الحالات لا نكون بصدد خطر داهم بحيث لا يجوز لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 105³.

¹ فتحي فكري، القانون الدستوري، النظام الحزبي، سلطات الحكم في دستور 71، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة 2000، ص 192

² القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14، 7 مارس 2016

³ إبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، دون تاريخ، ص 445

والحالة الاستثنائية كظرف استثنائي تحدث عندما تكون مؤسسات الدولة موجودة وتعمل بسلام، كما أن المؤسس الدستوري أفرد الحديث عنها بمادة مستقلة، كما أن سلطات رئيس الجمهورية تتوسع أكثر، لأنه يجوز له أن يتخذ كل الإجراءات والتدابير الاستثنائية فيجوز له أن يعلن عن حالة الطوارئ والحصار معا انطلاقا من معيار الخطر الوشيك الذي يهدد سلامة الدولة ونظامها السياسي ومؤسساتها.

وإذا أوشك هذا الخطر الداهم أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها يوصف فيها بالخطر الجسيم، ويكون كذلك إذا كان الخطر غير المتوقع لا يمكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، فإذا كان بالإمكان دفع هذا الخطر بالوسائل العادية لم نكن بصدد خطر جسيم.

وبناء عليه لا يجوز لرئيس الجمهورية استعمال المادة 105 وممارسة السلطات الاستثنائية إلا في حالة الخطر الداهم حالا والجسيم، كنشوب حرب أهلية داخلية أو قيام إضراب عام يتخذ طابع التمرد أو حدوث عصيان عسكري، وهذا ما ذهبت إليه المادة 16 من الدستور الفرنسي سنة 58 حيث اشترطت أن يكون الخطر الذي يخول لرئيس الجمهورية استخدام سلطاته الاستثنائية أن يكون الخطر جسيما.

ثانياً: حالة الحرب والتعبئة العامة

في الحالة التي يقع فيها عدوان وشيك على سلامة التراب الوطني تقرر السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، فحسب المادة 108 من تعديل دستور 2016 " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ويجتمع البرلمان وجوبا، يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك" وتضيف الفقرة الثانية من المادة " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات".

والحرب كما يعرفها فقهاء القانون الدولي "نضال بين القوات المسلحة لكل من فريقين متنازعين يرمي به كل منهما إلى صيانة حقوقه ومصالحه في مواجهة الطرف الآخر"، وهي لا تكون إلا بين الدول أما النضال المسلح الذي يقع بين بعض المجموعات داخل دولة ما، أو الذي تقوم به جماعة من الأفراد ضد دولة ما، أو الذي تقوم به جماعة من الأفراد ضد دولة أجنبية، فلا يعتبر حرب بل يخضع للقانون الجنائي للدولة التي يحدث فيها، باعتباره عملا جنائيا معاقبا عليه، كذلك لا يعترف بوضع المحاربين للنضال المسلح الذي يقوم به إقليم ناطق في وجه حكومة الدولة التي يتبعها إلا إذا أصبح للثوار قوات نظامية تشرف عليه سلطة مسؤولة، تمارس باسمها أعمال السيادة على الإقليم، الذي في حوزتها بشرط الاعتراف بهؤلاء الثوار بصفة المحاربين من قبل حكوماتهم أو غيرها من الحكومات¹.

وإن كان الاتجاه الحديث يميل إلى التوسع في مدلول الحرب، بحيث يخضع لحكم الحرب الدولية كل قتال مسلح على نطاق واسع، حتى ولو كان القتال يدور بين جماعات لا تتمتع بوصف الدولة وفقا لقواعد القانون الدولي، والحرب ليست مشروعة إلا إذا اضطرت الدولة للالتجاء لدفع واقع عليها، أو لحماية حق ثابت لها انتهك دون مبرر، وهي في مثل هذه الحالة تعتبر في حالة دفاع عن النفس، ومن قبيل الجزاء الثابت الذي يحمي الدولة من أن تنتهك أو يعتدي عليها.

وينص ميثاق الأمم المتحدة على تحريم استعمال القوة أو التهديد باستعمالها في العلاقات الدولية وعلى الدول أن تحل خلافاتها بالوسائل السلمية، ولا يفرق الميثاق بين الحرب العدوانية وغيرها، فكل حرب في حكمه محظورة إلا إذا دخلتها الدولة مضطرة دفعا لاعتداء واقع عليها، وميثاق الأمم المتحدة ليس فيه تعريف للعدوان وإن كانت المادة 95 من دستور 96 تشير إلى المادة 51 من الميثاق المتعلقة بوجوب الدفاع الشرعي عن النفس، فإن تلك المادة تشترط أن يكون العدوان مسلحا، لكن هذا الموقف اعتبر من طرف العقد الدولي غير واقعي، وأن العدوان قد يسبق الهجوم المسلح بحد ذاته بل هو سببه، ولذا فإن العدوان قد يأخذ طابعا معنويا أولا ثم يتبعه الهجوم المادي، إضافة إلى أن

¹ لمن شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 1991، ص 560

تطور الأسلحة وتكنولوجيا المعلومات أصبح من الصعب معه انتظار وقوع العدوان الفعلي، لذا فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة جدا في إعلان الحرب¹ وبشكل منفرد.

المشرع هنا أشار إلى أنه إذا وقع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع، وعليه فقد أعطى المشرع رئيس الجمهورية سلطة أخرى، تتقرر من خلالها تحديد حالة احتمال وقوع الحرب، بمعنى أن العدوان قد يقع أو لا يقع، فمجرد الاستعداد على مستوى الحدود أو إضافة تعزيزات أمنية لا يندر دائما بوقوع الحرب، أو أن هناك خطر يوشك أن يقع، فيكون لرئيس الجمهورية كامل السلطة التقديرية لإعلان حالة الخطر².

ويلاحظ على نص المادة 108 أن الجهات التي يستمع إليها رئيس الجمهورية أقل من تلك التي يستشيرها أو يستمع إليها في حالة الحصار أو الطوارئ، وهي أبسط حالات المشروعية الاستثنائية خاصة أن مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن يخضعان للرئيس فهو من يتأسهما، والآراء التي يقدمانها ذات طابع تقني وليس سياسي، بحيث لا تؤثر على قدرات الرئيس في إعلان الحرب أم عدم إعلانها.

ثالثاً: حالي الحصار والطوارئ

إعلان حالي الطوارئ والحصار هو طريق يلدأ إليه رئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الاستثنائية، ولمواجهتها بمنح سلطات خاصة تحد من الحريات الخاصة للأفراد، حيث يواجه الرئيس ذلك بإصدار مراسيم رئاسية، وعند قراءة نص المادة نجد تعبيراً عن حالة واحدة وخاصة أن سبب إعلانها واحد،

¹ بالمقارنة مع الدستور الفرنسي نجد المادة 35 منه تنص على العبارة المختصرة التالية "يتم إعلان الحرب بتحويل من البرلمان" والواقع أن إعلان الحرب العدوانية لم يعد مقبولاً في الوقت الحاضر وليس من السهل على الحكومة أن تحصل على موافقة البرلمان على إعلان حرب عدوانية

² المادة 112 من الدستور المصري، يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوم التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

وهو ما جعل هذه المادة تتصف بالغموض والعمومية، وعدم الدقة أيضا حيث أنه لا يوجد فرق بين الحالتين، وهذا لانعدام نص تطبيقي يوضح ويحدد طبيعة الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية، وكان بإمكان المشرع تفادي هذا الخلط بالنص على مصطلح واحد، وهو حالة الطوارئ الذي تتبناه أغلبية التشريعات العربية¹

ليبقى الخلط قائما في النظام الجزائري بين حالتي الحصار والطوارئ سواء من حيث الحالات الموجبة لها أو لإعلانها أو من حيث الإجراءات التي تتخذ في ظلها، وإن كان الفرق بينهما من حيث الخطورة يبدو أقل في حالة الطوارئ من حيث التضيق على الحقوق والحريات².

إن هذا النظام يؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب الحرية وبيح ما لا يباح في الأوقات العادية وما من شك أن رئيس الجمهورية في توسيعه لهذه الاختصاصات أن يوسع اختصاصات المتولي لسلطة الطوارئ.

1/ حالة الطوارئ

تعلن حالة الطوارئ للمحافظة على الأمن العام ويترتب على إعمالها تقييد الحريات العامة في مجالات محددة، كتنظيم تنقل الأشخاص والبضائع، وإسناد إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية يعد ضمانا أساسية لحقوق المواطنين، وإن كانت السلطات المخولة للولاية كافية لمواجهة

¹ مسعود شيهوب، الحماية التضامنية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الجزء 36 رقم 1، سنة 1998، ص 38

² تنص المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية: "1/ في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة والمعلن قيامها رسميا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي.

الأوضاع، ومع هذا فإن نصوص الدستور والقانون جريا على تحويل رئيس الجمهورية سلطة إعلان الطوارئ، ليكون الحكم بقانون الطوارئ هو أبشع أنواع الحكم في العالم.

فحالة الطوارئ تعرف على أنها ظرف من الظروف الاستثنائية، نشأ عن وجود أخطار يمكن أن تهدد مستقبل الدولة عندئذ تفرض هذه الظروف لإنقاذ الدولة ويتم ذلك على حساب الحريات، حيث يحدث انقلاب في الصلاحيات يمنح السلطات المدنية صلاحيات استثنائية واسعة، تسمح لها بتقييد الحريات وبالرجوع للمواثيق والاتفاقيات الدولية منها خاصة الاتفاقيات الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950 والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 نجد أن حالة الطوارئ¹ التي تبرر الاستثناء من تطبيق قواعد حماية حقوق الإنسان هي تلك التي تهدد حياة الأمة².

وقد تم إعلان حالة الطوارئ في الجزائر في 9 فيفري 1992 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 وهذا إثر إلغاء تشريعات 1991، هذا المرسوم تضمن أهم الأسباب التي أدت إلى إعلان الطوارئ منها المساس الخطير المستمر للنظام العام، المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني، وأيضا التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير المتكرر بالأمن الوطني والسلم المدني.

وعليه هدف المشرع من إعلانه لحالة الطوارئ استتباب النظام العام، بما يضمن أمن الأشخاص والممتلكات وتحقيق السير الحسن للمصالح العمومية، ولتحقيق ذلك منحت لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني، والوالي على امتداد تراب ولايته في إطار التوجيهات

¹ لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد 6 و 7 و 8 (الفقرتين 1 و 2) و 11 و 15 و 16 و 18.

² على أية دولة طرف في هذا العهد استخدمت حق عدم التقيد أن تعلم الدول الأطراف الأخرى فورا، عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة بالأحكام التي لم تقيد بما وبالسبب التي دفعتها إلى ذلك. وعليها، في التاريخ الذي تنهى فيه عدم التقيد، أن تعلمها بذلك مرة أخرى وبالطريق ذاته.

الحكومية للقيام بعدة تدابير¹ منها التي تحدد أوقات معينة لمرور الأشخاص والسيارات، وعليه فالآثار القانونية التي تترتب عنها هي توسيع صلاحيات السلطات المدنية وخاصة رؤساء الأقاليم.

2/ حالة الحصار

تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالعصيان والتمرد، وهي حالة أقل خطورة من حالة الطوارئ² لأنه يخلق نظام استثنائي يؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب الحرية، ويبيح ما لا يباح في الأوقات العادية، ويقدم نوعاً من المشروعية الاستثنائية إدارتها أوسع بكثير من إطار المشروعية في الظروف العادية، لأن الحكم بقانون الطوارئ معناه أن ينحى جانبا كل القوانين والضمانات للحريات العامة والخاصة³، ولذلك قيل بأن حالة الطوارئ أكثر ما تقارب من حالة الأحكام العرفية السياسية دون الأحكام العرفية العسكرية⁴.

كما لا يجب أن يكون هناك تضارب مع حالة الطوارئ، التي يمكن أن تعلن في ظرف استثنائي نتيجة لحالة خطيرة على النظام العام، تنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 4 جوان 1994⁵ المتضمن تقرير حالة الحصار بأن هذه الأخيرة تسمح لرئيس الجمهورية، باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية، بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، واستعادة النظام

¹ عبد الرحمان حرش، حالة الطوارئ في الجزائر هل زالت مبررات استمرارها مجلة الحقوق العدد 1 الكويت 2007 ص 355

² المواد 6، 2، من المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

³ /عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية 2009، ص 125

⁴ /فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اختياره، سلطاته، رسالة دكتوراه كلية الحقوق القاهرة 1995 ص 278

⁵ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دراسة مقارنة بالدستور الفرنسي، دار النهضة العربية القاهرة 2005، ص 188

والسير العادي للمرافق العمومية نتيجة وجودها في حالة ضرورة ملحة، حيث تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وتفادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحريات وحقوق المواطنين .

تم الإعلان عن حالة الحصار على إثر الإضراب المفتوح للجبهة الإسلامية للإنقاذ وعليه كان الإعلان عن حالة الحصار، أسبق من الإعلان عن حالة الطوارئ، وهذا يعني أن الترتيب الوارد في الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية، إذ لديه الخيار في إعلان إحدى الحالتين بحسب تقديره لحالة الضرورة الملحة.

ونظرا لخطورة إعلان إحدى حالي الطوارئ أو الحصار على الحقوق والحريات العامة للأفراد، نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على أن تحدد هتين الحالتين بموجب قانون عضوي بعدما كان دستور 89 يرجع ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده، ليتأكد أن النصوص الدستورية الجزائرية لا يوجد فيها ما يميز الحالتين إلا إرادة رئيس الجمهورية، مادامت لا توجد نصوص تشريعية تسد هذا النقص، حيث يستطيع لنفس الأسباب إعلان هذه الحالة أو تلك، على الرغم من أن وجود هذا القانون سيرفع عن هذه الحالات اللبس والغموض الوارد في نص المادة، خاصة أن المؤسس الدستوري قد حافظ على الترتيب في ذكر حالي الطوارئ والحصار، على اعتبار أن هذه الأخيرة أشد خطورة من حالة الطوارئ لكنه من ناحية أخضع كلتا الحالتين لنفس الإجراءات، مما يصعب مع ذلك التمييز بينهما إلا من حيث التسمية فقط، لذا فإنه من الضروري إصدار القانون العضوي المنظم للحالتين لأجل تحديد الآثار القانونية المترتبة عنهما، وكذا تحديد الحد الأدنى من الضمانات التي يتمتع بها المواطنون إثر إعمالهما، وكذا سلطات الرقابة التي يتمتع بها القاضي.

وما من شك في أن شمولية صياغة المادة 105 من تعديل دستور 2016 للحالتين وإخضاعها لنفس الشروط، لا يجعل التمييز بين الحالتين بسهولة، إلا من حيث التسمية لدى الإعلان عنها، والتي يعود تقديرها لرئيس الجمهورية، وإذا كان أغلب الفقه يرى بأن حالة الحصار تتميز عن حالة الطوارئ بكونها ذات صلة بالأعمال التخريبية، أو المسلحة كالعصيان أو التمرد، وهو الرأي الذي يتماشى والنصوص الفرنسية، لكنه لا ينطبق على الجزائر لهذا فإن حالة الحصار، هي أقل خطورة من

الحالة الاستثنائية من جهة، لكنها قريبة جدا من حالة الطوارئ مما حدا بالمشرع إلى ذكر الحالتين في نفس المادة دون تمييز بينهما، إلا من حيث الترتيب، كما أنه خير الرئيس في اللجوء إلى إحداها عند الحاجة، وفق سلطته التقديرية في تكييف الأوضاع التي تستدعي لجوءه إلى تقرير إحدى الحالتين، مع ما يترتب عن ذلك من إطلاق سلطته بعيدا عن أية رقابة أو قيود إلا فيما يتعلق بالمدة، أين يستوجب الدستور تمديد أي الحالتين بمرور الأجل الأول على إعلانها من قبل البرلمان، وفيما بين ذلك فإنه هو الذي يقدر وقت رفعها بناء على تكييفه للأوضاع، ومدى زوال أسباب إقرارها.

القانونية والتنظيمية، بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية نتيجة وجودها في حالة ضرورة ملحة، حيث تمكن الرئيس من التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وتفادي اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، رغم ما في ذلك من إمكانية المساس الخطير بحريات وحقوق المواطنين.

تم الإعلان عن حالة الحصار على إثر الإضراب المفتوح للجبهة الإسلامية للإنقاذ وعليه كان الإعلان عن حالة الحصار، أسبق من الإعلان عن حالة الطوارئ، وهذا يعني أن الترتيب الوارد في الدستور لا يلزم رئيس الجمهورية، إذ لديه الخيار في إعلان إحدى الحالتين بحسب تقديره لحالة الضرورة الملحة.

ونظرا لخطورة إعلان إحدى حالي الطوارئ أو الحصار على الحقوق والحريات العامة للأفراد، نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على أن تحدد هتين الحالتين بموجب قانون عضوي بعدما كان دستور 89 يرجع ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده، ليتأكد أن النصوص الدستورية الجزائرية لا يوجد فيها ما يميز الحالتين إلا إرادة رئيس الجمهورية، مادامت لا توجد نصوص تشريعية تسد هذا النقص، حيث يستطيع لنفس الأسباب إعلان هذه الحالة أو تلك، على الرغم من أن وجود هذا القانون سيرفع عن هذه الحالات اللبس والغموض الوارد في نص المادة، خاصة أن المؤسس الدستوري قد حافظ على الترتيب في ذكر حالي الطوارئ والحصار، على اعتبار أن هذه الأخيرة أشد خطورة من حالة الطوارئ لكنه من ناحية أخضع كلتا الحالتين لنفس الإجراءات، مما يصعب مع ذلك التمييز بينهما إلا من حيث التسمية فقط، لذا فإنه من الضروري إصدار القانون العضوي المنظم للحالتين

لأجل تحديد الآثار القانونية المترتبة عنهما، وكذا تحديد الحد الأدنى من الضمانات التي يتمتع بها المواطنون إثر إعمالهما، وكذا سلطات الرقابة التي يتمتع بها القاضي.

وما من شك في أن شمولية صياغة المادة 105 من تعديل دستور 2016 للحالتين وإخضاعها لنفس الشروط، لا يجعل التمييز بين الحالتين بسهولة، إلا من حيث التسمية لدى الإعلان عنها، والتي يعود تقديرها لرئيس الجمهورية، وإذا كان أغلب الفقه يرى بأن حالة الحصار تتميز عن حالة الطوارئ بكونها ذات صلة بالأعمال التخريبية، أو المسلحة كالعصيان أو التمرد، وهو الرأي الذي يتماشى والنصوص الفرنسية، لكنه لا ينطبق على الجزائر لهذا فإن حالة الحصار، هي أقل خطورة من الحالة الاستثنائية من جهة، لكنها قريبة جدا من حالة الطوارئ مما حدا بالمشروع إلى ذكر الحالتين في نفس المادة دون تمييز بينهما، إلا من حيث الترتيب، كما أنه خير الرئيس في اللجوء إلى إحداها عند الحاجة، وفق سلطته التقديرية في تكييف الأوضاع التي تستدعي لجوءه إلى تقرير إحدى الحالتين، مع ما يترتب عن ذلك من إطلاق سلطته بعيدا عن أية رقابة أو قيود إلا فيما يتعلق بالمدة، أين يستوجب الدستور تمديد أي الحالتين بمرور الأجل الأول على إعلانها من قبل البرلمان، وفيما بين ذلك فإنه هو الذي يقدر وقت رفعها بناء على تكييفه للأوضاع، ومدى زوال أسباب إقرارها.

وإذا حاولنا البحث في مدى إمكانية التمييز بين الحالتين نستشف بأنهما يختلفان من حيث الترتيب والتأثير على الحريات العامة، وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش والشرطة أو الأمن في حالة الطوارئ، كما أن تقرير الحالة الأخيرة تكون شاملة لمجموع التراب الوطني، أو تقتصر على جزء منه في حالة الحصار، كما أن المشروع الدستوري قيد رئيس الجمهورية بمنعه من تفويضها بموجب المادة 02/87 كما أنه لا يكمن تطبيقها في حالة الشغور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفته بعد استشارة المجلس الأعلى للأمن والمجلس الدستوري، لذلك يمكن اعتبار تلك القيود أدوات لحماية حقوق وحريات المواطنين.

3/ القيود الواردة على تقرير حالي الطوارئ والحصار.

إن نص المادة 105 من تعديل دستور 2016، يقوي من سلطة رئيس الجمهورية في مواجهة الخطورة التي تواجه أمن وسلامة الدولة، وذلك بحل سلطة إعلان حالة الطوارئ والتي تؤثر على ممارسة المواطنين لحياتهم العادية، إلا أن ذلك لا يمنح الرئيس السلطة المطلقة في ذلك، بل تضمنت قيود موضوعية وأخرى شكلية.

أ/ القيود الموضوعية.

تتحلى في الظروف الملحة وتحديد المدة، وبالنسبة للضرورة الملحة تتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات¹ حيث تنص المادة 105 " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة " فتقرير مدى وجود هذه الضرورة الملحة يعود إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، المطالب دستوريا بتقدير الخطر ودراسته، وذلك بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار.

وبفعل الممارسة تم توقيع مرسوم يتضمن حالة الطوارئ من قبل رئيس المجلس الأعلى للدولة آنذاك الرئيس " محمد بوضياف " بسبب المساس الخطير بأمن المواطن، والتعدي على السلم المدني في العديد من أرجاء الوطن يوم 9 فيفري 1992.

ففي المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الحصار نجده يحدد أهداف الحصار في المادة الثانية، بعد أن حدد المدة بأربعة أشهر مع إمكانية رفعها قبل ذلك في حالة استتباب الأمن، ليكون هدف حالة الحصار الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية، واستعادة النظام العمومي وكذلك

¹ كان إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 1991/06/04 والذي اتبعه بالمراسيم التنفيذية 201/91 202/91 203/91، 204/91 التي جاءت لضبط وتحديد كيفية تطبيق المواد 4-7-8 من المرسوم الرئاسي 196/91 ثم جاء المرسوم الرئاسي 336/91 المؤرخ في 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار وأثناءها صدر القانون رقم 23/91 المؤرخ في 1991/12/06 المتعلق بمساهمة الجيش الشعبي الوطني في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية وأتبعه المرسوم 488/91 المؤرخ في 1991/12/21 المتضمن كيفية تطبيق القانون 23/91

السير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية، لاسيما تلك التي ينص عليها المرسوم، أما في المرسوم الرئاسي المتعلق بحالة الطوارئ فإننا نلاحظ استناده على المساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني، مما اقتضى إقرار حالة الطوارئ ابتداء من 1992/02/09 لمدة 12 شهرا يمكن رفعها قبل الميعاد.

ويبدو الفرق بين حالي الحصار والطوارئ من خلال طبيعة الخطر وتهديداته وأهداف تقريره، وأيضا السلطة المكلفة بتطبيقه والتدابير المتخذة، لذلك فمن خلال أحكام النصين نجد فارقا بين التهديدات والأخطار التي تستدعي إعلان الحصار أو الطوارئ ومجالات تلك التهديدات والأخطار، غير أن التمييز بين الحالتين بناء على المعايير الموضوعية يبقى غامضا لارتباط ذلك بتقدير رئيس الجمهورية المعتمد لدى تفضيل إحدى الحالتين على عناصر ومعطيات مختلفة موضوعية وذاتية، مقدمة من طرف أشخاص الجهات المعنية المختصة واقتراحاتها لأنها دون شك ستؤثر بطريقة أو بأخرى على قرار الرئيس، لتقدير اللجوء إلى إحداها دون الأخرى، وما يترتب عن ذلك من اختلاف السلطة التي تتولى مهمة تنفيذ قرار الرئيس ونوعية وأثر القيود المفروضة على الحقوق والحريات.

ب/ شرط المدة: حيث يعد قيادا فعالا وضمانا لحماية حريات وحقوق الأفراد، وعودة المؤسسات إلى سيرها العادي، ما يعني أن إعلان إحدى الحالتين يجب أن يتضمن إلزاميا مدة تقريرها أو استمراريتها، إلا في الحالة التي تتدهور فيها الأوضاع، فيطلب فيها رئيس الجمهورية من البرلمان الموافقة على تمديد تلك المدة.

إن قيد تمديد حالي الطوارئ أو الحصار بموافقة البرلمان، يقلص من سلطة رئيس الجمهورية في الحالة التي يرفض فيها البرلمان ذلك، وهذا يكون خاصة في حالة وجود تعددية حزبية مخالفة أو معارضة فعالة في البرلمان، مما يضطره قبل طلب الموافقة على التمديد تكهن مدى إمكانية القبول أو الرفض، أو محاولة تسوية الوضع في الآجال المحددة تفاديا لكل ما من شأنه أن يمس بمركزه، الذي بموجبه كلف بحماية الدستور والحقوق والحريات.

فإذا كان للرئيس استدعاء البرلمان، فإن ذلك لا يضمن له الموافقة والاستمرار في تقييد حريات وحقوق المواطن¹ وقد تم تمديد حالة الطوارئ في جانفي 1993 تحت مبرر الوضع الأمني، واستمر الحال إلى غاية 2011 حيث اجتمع مجلس الوزراء يوم 2011/02/03 على إثر الاحتجاجات المحلية المتزايدة السياسية والمهنية، فقرر رئيس الجمهورية تحت الضغط رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 01/11 المؤرخ في 2011/02/23 المتضمن رفع حالة الطوارئ².

إن الإبقاء على الحالة بعد تمديدتها طيلة هذه المدة، لا يمكن إيجاد تبرير لها سوى فرض مصلحة السلطة وما يخدمها بدليل رفضها وضع القانون العضوي المحدد لتنظيم حالي الطوارئ والحصار، بعدما يزيد عن 24 سنة من إقراره في الدستور.

ج/ الشروط الشكلية

بالإضافة إلى هذه الشروط التي تعد قيود في نفس الوقت على تقرير حالي الطوارئ والحصار، يشترط أيضا مجموعة من الشروط الشكلية، والتي تتجلى في اجتماع المجلس الأعلى للأمن والذي يعد إجراء شكلي لأنه لا يقيد رئيس الجمهورية في شيء، خاصة وأنه رئيس المجلس وهو الذي يتولى تحديد كفاءات عمله وتنظيمه، إضافة إلى ذلك يستشير رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، العضوين في المجلس الأعلى للأمن، هذه الاستشارة لها أبعادها القانونية والسياسية، خاصة في حالة عدم تمتع رئيس الجمهورية بالأغلبية البرلمانية، مما يدعم منزلة ورأي رئيسي الغرفتين الذين يلتزمان لدى الإبداء برأيهما مراعاة الظروف، وموقف أعضاء الغرفتين لأنهما يعبران عن رأي الأغلبية، إضافة لهذا يجب استشارة رئيس المجلس الدستوري، أيضا استشارة الوزير الأول الذي هو الآخر عضوا في المجلس الأعلى للأمن وأيضا المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وتمكينه من اتخاذ الاحتياطات

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر 1999، ص 86.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 96 السلطة التنفيذية، الجزء الثالث ديوان المطبوعات الجامعية 2013، ص 322

والإجراءات التنسيقية اللازمة، وباجتماع المجلس الأعلى للأمن، وتحديد المدة التي تستغرقها حالة الطوارئ والحصار تقرر إحدى الحالتين.

المحور الثاني: التكيف القانوني لحالة الطوارئ الصحية

أولاً: مفهوم حالة الطوارئ الصحية

تعتبر حالة الطوارئ الصحية بمثابة إعلان رسمي بأزمة صحية من جانب الدولة المتضررة منها، فهي بمثابة تدبير استثنائي يشكل خطراً على الصحة العمومية للدولة المعنية، وذلك من خلال ظهور بعض الأوبئة الخطيرة بشكل فجائي لم يكن في الحسبان ولم يكن متوقعا، تستلزم إجراءات فورية استعجالية للوقاية عبر تبني إجراءات مؤقتة تتخذها السلطات العمومية الوطنية، بما يضمن إبقاء الوباء تحت السيطرة.

حالة الطوارئ الصحية، مجموع الإجراءات القبلية والبعديّة التي يجوز للحكومة اتخاذها بعد التداول فيها في مجلس حكومي، بسبب وجود مخاطر تفشي أمراض معدية، أو وباء يحتاج إلى تدخل مستعجل للحكومة لاتخاذ التدابير الكفيلة بالتصدي، وحصر المخاطر المحدقة بصحة وسلامة الأشخاص أو بالنظام العام الصحي أو البيئي¹

بالاستناد للنصوص الدستورية، نجد أن هذا المصطلح غير وارد في الدستور، وغير مرتبط بالخطورة التي تهدد نظام الحكم والسير العادي للمؤسسات الدستورية، وعليه يمكن القول أن حالة الطوارئ الصحية مرتبطة بخطر يهدد الصحة العمومية بدليل أن إقرارها لم يتبع بشأنه الإجراءات المشار إليها أعلاه، وإنما كان نتيجة خطوة أولية تم خلالها إعلان الحجر الصحي لمدة 15 يوما على أمل زوال

¹ عرفت الجزائر مسيرات واحتجاجات بين 5 و10 جانفي 2011، وسجلت مصالح الأمن حوالي ألف حالة تدخل من تجمعات و غلق مقرات والطرق والاعتصام والمبررات غير المرخصة و التي كانت تنذر بتفاقم الوضع و الوصول بالنظام إلى ما آلت إليه كل من السلطة في مصر وتونس و خوفا من ذلك شرعت في الإصلاحات السياسية و كان منها رفع حالة الطوارئ.

الخطر، ليفاجئ الجميع بإعلان حالة الطوارئ الصحية وبداية إصدار المراسيم المنظمة للوضع بغية تفادي الانتشار الواسع للوباء، وما ترتب عن هذه المراسيم من تقييد في حركة التنقل للأشخاص ووسائل النقل بمختلف أنواعه، أيضا إغلاق كلي أو شبه كلي للمحلات التجارية، الشركات التي تتعامل بشكل مباشر مع المواطنين، تخفيض 50% من الموظفين¹ إلا ما يتوافق مع استمرارية تسيير المرافق العامة، وغيرها من الإجراءات المتخذة تباعا لأجل احتواء الوباء. وكانت كلها تتعلق بتنقل الأشخاص، العمل، التعليم، الحصول على المعلومة ونشرها، التظاهر السلمي² هذه الإجراءات بطبيعتها الحال كان لها أثر واضح على حقوق الإنسان وحرياته العامة.

1/ الطوارئ الصحية في لوائح الصحة الدولية

في لوائح الصحة الدولية لسنة 2005، التي اعتمدها جمعية الصحة العالمية في دورتها 58، المنعقدة في 23 ماي 2005، تضمنت ما يعرف بـ "حالة الطوارئ الصحية العمومية التي تسبب قلقا دوليا والمعروف باختصار بـ "PHEIC"، وهو بمثابة إقرار من جانب منظمة الصحة العالمية بوجود جائحة صحية من المحتمل أن يكون لها امتداد دولي وتتسبب في كارثة صحية دولية، وحالة الطوارئ الصحية العمومية التي تثير قلقا دوليا تعلنها لجنة الطوارئ المنصوص عليها في الفصل الثاني من اللوائح الصحية الدولية 2005 التي اعتمدها جمعية الصحة العالمية، خاصة المادة 48 منها المتعلقة باختصاص اللجنة وتشكيلها.

ووفقا لقواعد المنظمة للصحة العامة الصادرة عام 2005، فهناك شبه إلزام للدول يقضي بالاستجابة الفورية لإعلان حالة الطوارئ الصحية باعتبارها تدييرا وقائيا واحترازيا، يساعد الدولة

¹ إبراهيم أحطاب، حالة الطوارئ الصحية، ثلاثة مراسيم وثلاثة محطات، هيسبرس، جريدة مغربية الكترونية 2020/03/27، تاريخ وساعة الولوج يوم 2020/05/10 على 5 و15 صباحا.

² المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المؤرخ في 2020/03/21 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته "يوضع في عطف استثنائية مدفوعة الأجر، خلال المدة المنصوص عليها في المادة 2 أعلاه 50% على الأقل من مستخدمي كل مؤسسة وإدارة عمومية"

المتضررة من محاصرة وتطويق وباء معين بالشكل الذي يحمي المجتمع الدولي بصفة عامة، من تفشي كل عدوى تشكل خطرا على الصحة الدولية ناجمة عن فيروس أو جائحة عابرة للحدود.

2/ إعلان حالة الطوارئ الصحية في الجزائر

إن حالة الطوارئ الصحية المعلن عنها لا يمكن اعتبارها حالة حصار أو حالة طوارئ تهدد مؤسسات الدولة لأن هذا الإجراء لم يحدد الشروط الشكلية الواجب إتباعها، لكونه لم يصدر بواسطة مرسوم رئاسي وإنما نتيجة بلاغ عن الجهاز التنفيذي¹.

إن حالة الطوارئ الصحية لا تدخل ضمن الحالات المشار إليها أعلاه والتي تضمنتها نصوص الدستور الجزائري وأهم الشروط المطلوبة لإعلانها، أي أنها غير مقننة في الدستور، وهي أقل من حالة الحصار أو حالة الطوارئ، أو الحالة الاستثنائية، ولكن تلتقي هذه التدابير جميعها في كون الإجراءات المتخذة في نطاقها من طرف السلطات المختصة، من شأنها المساس بالحريات والحقوق المدنية والسياسية للأفراد نتيجة توسيع صلاحيات بعض السلطات الأمنية أو العسكرية بهدف إرجاع الأوضاع إلى حالها الطبيعي وحفظ النظام العام، ولو استدعى ذلك المساس ببعض الحقوق والحريات المقررة في الدستور للأفراد، من قبيل تقييد حق التنقل، والتجمع وممارسة الرقابة على حرية التعبير وغير ذلك، مع الأخذ بعين الاعتبار نسبية مبدأ التضييق من الحقوق والحريات بالشكل الذي يسمح باحترام منطوق التدرج في المساس بهذه الحريات ذلك أن نطاق وحجم التضييق من الحريات في نطاق الطوارئ الصحية، ليس بنفس الأهمية مقارنة بحالة الحصار أو الحالة الاستثنائية كدرجة قصوى في نطاق هذا التضييق²، إلا أنه يمكن القول أنها تتضمن بعض المقتضيات التي تلقي على عاتق

¹ إيقاف الحراك في الجزائر وإصدار تعليمات لمنع أي تجمع ولو باستخدام القوة العمومية

² كما يلاحظ على مسلك السلطة التنفيذية في الجزائر أنها تستعمل مصطلح دائما الحجر الصحي بدلا من الطوارئ الصحية، علما أن الحجر الصحي هنا يتضمن أحكام تقييد من حقوق وحريات المواطنين بما يتماشى مع إعلان حالة الطوارئ منها خاصة حركة التنقلات، استمرار الغلق الكلي لعديد الأنشطة التجارية، التزام البقاء في المنازل إلا للضرورة القصوى ولفترات محددة من وإلى.

السلطات العمومية مهمة ضمان سلامة المواطنين وكذا حماية التراب الوطني، ليكون إعلان حالة الطوارئ الصحية من اختصاص السلطة القريبة القادرة على تسيير الوضع للحد من الأخطار التي تهدد سلامة الوطن والمواطن، وهذا ما تضمنه خطاب الرئيس الموجه للأمم يوم 17 مارس 2020.¹

لقد صدرت العديد من المراسيم التنفيذية المنظمة لمجابهة وباء كوفيد19، والتي يمكن إدراجها ضمن ممارسة الوزير الأول لمهامه الضبطية والتي تهدف للحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة من أمن عام وسكينة عامة، وصحة عامة هذه الأخيرة التي تبرر فرض حالة الطوارئ الصحية باتخاذ إجراءات استثنائية للحد من انتشار وباء كوفيد19، وعليه يمكن القول:

- إن إعلان الطوارئ الصحية غير مكرس في الدستور، إذ أن معنى المادة 105 ينصرف إلى حالة تعرض الأمن أو النظام العام في الدولة أو في جزء منها للخطر، بسبب حدوث اضطرابات داخلية. وهذا ما يفهم من التطبيق العملي لحالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 92-44.

- إن القانون رقم 11/18، المتعلق بالصحة، لا ينص على مثل هكذا إجراء، حيث اقتصر هذا الأخير على النص في الفصل الثاني تحت عنوان "الوقاية في الصحة" القسم الثاني تحت عنوان "الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها" على تدابير متعلقة بالوقاية على مستوى نقاط المراقبة الحدودية.

- أيضا القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، لم يتطرق لحالة الطوارئ الصحية، وإن أشار في المادة 55 منه إلى مخططات النجدة في مرحلة الاستعجال أو المرحلة "الحمراء"، ضمن المنظومة الوطنية لتسيير الكوارث.

¹ إبراهيم أخطاب، مرجع سابق.

ثانياً: الحل القانوني لإعلان حالة الطوارئ الصحية في الجزائر مقارنة بالحل في فرنسا والمغرب

1/ وضع تشريع يضبط حالة الطوارئ الصحية:

حيث يتم الاستناد إليه كأساس تشريعي لإعلان حالة الطوارئ الصحية، أو تعديل وتتميم قانون الصحة بحيث تدرج حالة إعلان الطوارئ الصحية في حالة تفشي الأمراض والأوبئة الخطيرة، ليكون هناك غطاء قانوني لتدخل السلطات الحكومية المختصة بما يكفل مشروعية التدابير التي تراها ضرورية، والقابلة للتنفيذ في سائر أرجاء الوطن لمواجهة فيروس كوفيد19، وبالتالي الحفاظ على الصحة العامة للمواطنين وحمايتهم من تداعياته، ولا يهم هنا أن تكون هذه التدابير ماسة ببعض الحقوق والحريات، فاعتبارات حالة الطوارئ الصحية تبرر ذلك، طالما أن المصلحة العامة هي المحدد لهذه التدابير الاستثنائية التي يجوز اتخاذها بمراسيم تنفيذية أو مقررات تنظيمية أو بمناشير عند الاقتضاء عن طريق البلاغات فقط، باعتبارها أكثر قدرة على تحقيق النجاعة والاستعجال في التدخل للوقاية والحد من تفشي هذا الوباء، بالنظر إلى بساطتها من جهة و تحللها من الشكليات الإدارية من جهة أخرى.

وفي هذا الإطار نرجع على الحل القانوني لإعلان حالة الطوارئ الصحية في كل من المغرب وفرنسا أين وجد الإطار القانوني للحالة دون الخروج عما هو منصوص عليه في الدستور.

النموذج الأول: "حالة الطوارئ الصحية بالمغرب"

تم إعلان حالة الطوارئ الصحية في المملكة المغربية بموجب المرسوم رقم: 2.20.293 مؤرخ في 24 مارس 2020 يتضمن إعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد19، وهذا بعد سن المرسوم بقانون رقم: 2.20.292، يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها.¹

¹ هذا التحرك المبكر على إعلان ما يشبه حالة الطوارئ بداية من 19 فيفري في جميع مؤسساتنا الاستشفائية لتجنب انتشار الوباء مثلما حدث في بلدان أكثر منا قدرة على مجابهته

عملت الحكومة المغربية على تنظيم حالة الطوارئ الصحية بموجب المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 الموافق ل 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، وهو مرسوم بقانون حدد مبررات اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ الصحية والإجراءات المتبعة من أجل الإعلان عنها وتمديداتها، كما أنه حدد صلاحيات الشرطة الإدارية التي تم تأهيل السلطات العمومية لاتخاذها في سبيل مواجهة تفشي الوباء، فضلا عن تجريمه للمخالفات المتعلقة بحالة الطوارئ وتحديد العقوبات المخصصة لها، كما تضمن مقتضى بوقف سريان الآجال المنصوص عليها في المقتضيات التشريعية والتنظيمية خلال فترة الطوارئ الصحية على أساس استئناف احتسابها من اليوم الموالي لرفع حالة الطوارئ، مع مراعاة آجال الطعن بالاستئناف الخاصة بقضايا الأشخاص المتابعين في حالة اعتقال ومدد الوضع تحت الحراسة النظرية والاعتقال الاحتياطي.

وقد أثرت عدة تساؤلات أيضا حول القيمة الدستورية لهذا المرسوم بقانون، وما إذا كان بنفس قيمة التشريع العادي ذلك أنه بموجب الفصل 81 من الدستور " يمكن للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية، يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه. وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب." ومعنى ذلك أن الحكومة تتقاسم السلطة التشريعية مع البرلمان خلال الفترة الفاصلة بين الدورات¹

وإن كان الاجتهاد القضائي الفرنسي يعتبر هذه المراسيم بقانون قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن أمامه استنادا إلى كونها صادرة عن سلطة إدارية بحسب المعيار

¹ جريدة رسمية عدد 6867 مكرر صادرة في 24 مارس 2020

العضوي، وكان المجلس الدستوري الفرنسي لا يعتبرها تشريعا يخضع لرقابته، فإن الفقه اختلف حول نظرتة إلى طبيعتها القانونية وما إذا كانت أعمالا تشريعية أم إدارية.¹

والحقيقة أن البحث في العمل القضائي، لا يسمح باستخلاص نتائج واضحة حول الطبيعة القانونية للمراسيم بقانون، وما إذا كانت قابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري أما لا، وبالتبعية ما إذا كان من الممكن ممارسة إجراءات فحص شرعيتها.²

وبناء على ذلك، فإن مراسيم القوانين لا تكتسب صبغة قانون إلا بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان بمجلسيه في الدورة العادية الموالية لصدورها، وفقا لأحكام الفصل 81 من الدستور، مما يجعلها غير مندرجة ضمن اختصاص المحكمة الدستورية المحدد بموجب الفصل 132 من الدستور وقد بتت محكمة النقض بدورها في الطعن الموجه ضد نفس المرسوم بقانون، وأصدرت قرارها ورد فيها: " أنه إذا كانت هذه المراسيم بقانون صادرة عن سلطة إدارية وتعتبر بالتالي قرارات إدارية بحسب المعيار العضوي من الناحية المبدئية، فإنها مع ذلك صادرة في مجال التشريع، أي المجال المخصص للبرلمان وخلال فترة محددة وبشروط شكلية معينة، والدستور هو الذي حولها هذا الاختصاص، فهي تتقاسم سلطة التشريع مع البرلمان وذلك فبحسب المعيار الموضوعي أو المادي فإن هذا العمل هو عمل تشريعي. خاصة وأن الفصل الذي حول الحكومة هذا الاختصاص ورد ضمن الباب الرابع المخصص للبرلمان ويندرج بالذات تحت عنوان ممارسة السلطة التشريعية، فإذا كان الأصل أن هذه السلطة

¹ البرلمان يعقد جلساته أثناء دورتين في السنة، الأولى تبتدئ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعية الثانية من شهر أبريل، ومدة كل واحدة منهما أربعة أشهر الفصل 65 من الدستور.

² George Vedel , **droit administratif** , 6eme ed , P.V.F coll themis , Paris 1976 p 48 يرى الاتجاه الرافض لمنح المراسيم نفس مكانة التشريع أن ما جاء به دستور 1958 الفرنسي لم ينعكس في حقيقة الأمر بين القانون واللائحة حيث مازالت اللائحة تحتل مرتبة أدنى من القانون ومن تم لا تستطيع اللائحة أن تتعرض للقانون بالتعديل أو المخالفة، وإلا تعرضت للإلغاء من جانب القضاء الفرنسي. اللوائح المستقلة لم ترق إلى مرتبة القانون ولم تكتسب صفاته ومميزاته بل استمرت على ما كانت عليه محتفظة بخصائصها المختلفة عن خصائص القانون والتي تجعلها في مرتبة أدنى منه.

يمارسها البرلمان في نطاق مجال القانون ، فإن الحكومة تتقاسم معه ممارسة السلطة التشريعية من خلال إصدار مراسيم القوانين في مجال القانون سواء بمقتضى الفقرة الثالثة من الفصل 70 أو بموجب الفصل 81، كما أن اختصاص الحكومة بإصدار مراسيم القوانين في النطاقين المذكورين لا يندرج ضمن اختصاصاتها كسلطة تنفيذية حتى يمكن القول بأن الأمر يتعلق بقرار إداري، سيما وأن تلك السلطة التنفيذية في الفصل 89 محدد نطاقها في تنفيذ البرنامج الحكومي وتنفيذ القوانين وممارسة السلطة التنظيمية من خلال رئيس الحكومة في الفصل 90، الذي يمكنه تفويض بعض سلطه للوزراء.

ومن ثم، يمكن القول بأن الحكومة وهي تصدر مراسيم القوانين في نطاق الفصل 81 من الدستور تكون بصدد ممارسة السلطة التشريعية المخولة لها بحكم الدستور خلال الفترة الفاصلة بين الدورات. وإذا كانت المراسم بقوانين التي تصدرها تقع بين منزلة القرار الإداري بالمعيار العضوي والعمل التشريعي بالمعيار المادي، فإن ممارسة اختصاص حوله إياها الدستور، وفي مجال تشترك فيه مع البرلمان يقتضي استبعاد هذا العمل من طائفة القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء وبالتبعية لفحص الشرعية، خاصة وأن التوجهات الحديثة لمحكمة النقض تعتمد المعيار المادي في تحديد الأعمال الإدارية وبالتالي تحديد اختصاص القضاء الإداري¹.

ويمكن القول أن هذا النوع من الأعمال قابل لتصنيفه ضمن أعمال الحكومة غير القابلة للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري مادام أنها مندرجة في علاقتها بالبرلمان. والرقابة التي تخضع لها هذه المراسيم بقوانين هي رقابة قانونية وسياسية من طرف البرلمان عند عرضها عليه للمصادقة وأخرى

¹ فعلى مستوى القضاء الإداري الفرنسي، فإنه متواتر على أنها تعتبر قرارات إدارية على الأقل في الفترة السابقة للمصادقة عليها من طرف البرلمان، ودائما استنادا إلى المعيار العضوي الذي يجعلها صادرة عن سلطة إدارية.

قضائية يقوم بها القضاء الدستوري بعد المصادقة أو الرفض من طرف البرلمان، وعليه فإن السلطة التنفيذية في المغرب حددت الأساس القانوني لإعلان حالة الطوارئ الصحية.

النموذج الثاني: حالة الطوارئ الصحية في فرنسا

وافقت الجمعية الوطنية الفرنسية على مشروع قانون لفرض "حالة الطوارئ الصحية" في فرنسا خلال جائحة كوفيد19، أين سيمنح القانون لرئيس الوزراء الفرنسي "صلاحية الإعلان، بمرسوم وبناء على توصية من وزير الصحة عن تدابير عامة تضع قيودا على حرية الحركة، حرية العمل، حرية التجمع وتسمح له بالمضي قدماً في التحكم بجميع المؤسسات والخدمات الضرورية لمكافحة الكارثة الصحية."

تم التصويت على النص بعد عدة ساعات من النقاش في البرلمان الفرنسي ويتضمن تدابير من شأنها أن تقلل الحريات الخاصة والمتمثلة أساسا في الحجز على نطاق واسع¹.

خول قانون الطوارئ الصحية في بدايتها للحكومة سلطات واسعة لمدة شهرين لمحاربة جائحة فيروس كورونا العالمية. ويستطيع رئيس الوزراء، بهذا القانون، إصدار مراسيم من شأنها أن تقيد تنقلات المواطنين. كما يمكن هذا القانون السلطات من رفع الغرامة المالية المفروضة من 135 يورو إلى 1500 يورو في حال تم خرق الحجر الصحي مرتين خلال 15 يوما، ثم إلى 3700 بالإضافة إلى السجن في حال تم الخرق أربع مرات في غضون 30 يوما. ويخول القانون تطبيق إجراءات أخرى جديدة من شأنها أن تساعد في منع استفحال الوباء في فرنسا.

تمنح حالة الطوارئ رئيس الحكومة الحق في إصدار قرارات تتعلق بحرية الحركة والعزل الصحي، و يحق للدولة بموجب هذا القانون، تأميم أي ممتلكات ترى أنها ضرورية لمواجهة خطر الوباء، ويسمح

¹ /نشر القانون في الجريدة الرسمية يوم الثلاثاء، بعد مناقشته في البرلمان بعدد محدود من النواب يوم الأحد 22/3، بينما انتقد نواب المعارضة القيود الكبيرة على الحريات، والصلاحيات الممنوحة للحكومة، إذ تضع التدابير الجديدة قيودا على التنقل والتجمع والعمل.

لأرباب العمل بفرض إجازة سنوية على العاملين تخصم من رصيدهم السنوي من العطل، على ألا تزيد عن 6 أيام طوال فترة العزل، كما تتضمن حالة الطوارئ تفاصيل المخالفات لحالة العزل الصحي، مع غرامة مالية تتضاعف في حالة العود¹ ويستلهم القانون الجديد نموذج حالة الطوارئ الذي نص عليه قانون صدر عام 1955 وتم تفعيله بعد اعتداءات نوفمبر 2015 التي تسببت بمقتل 130 شخصا.

لقد لجأ المشرع الفرنسي للسند القانوني لإعلان حالة الطوارئ الصحية، وفق ما هو مقرر في الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة، الذي يسمح لرئيس الحكومة الحق في إصدار مراسيم وفقا للقانون المصادق عليه من طرف البرلمان والذي من خلاله يستطيع إعلان حالة الطوارئ، كما يكون له أن يعمل على رفع الحالة أو طلب تمديدتها وهذا بعد أخذ موافقة البرلمان، وفعلا تم تمديد حالة الطوارئ في فرنسا إلى غاية 24 جويلية من عام 2020.

خاتمة:

إن ربط حالة الطوارئ الصحية في الجزائر كإجراء احترازي وقائي بحالة الحصار أو الحالة الاستثنائية يبقى غير سليم خصوصا في ظل السياق العام الدولي والداخلي الذي جاءت فيه، والذي يبقى مؤطرا بحالتين، الأولى إعلان منظمة الصحة العالمية حالة الطوارئ الصحية العمومية التي أثارت قلقا دوليا ابتداء من جانفي 2020 والثانية انتشار فيروس كوفيد19 وطنيا والتخوف من حدوث الكارثة الصحية نتيجة الوباء.

إن الحالات المشار إليها في الدستور الجزائري والغايات والمقصد من كل حالة منها، وكذا الإجراءات والشروط التي يقتضيها الإعلان عن كل حالة والأوضاع المترتبة عنها، فضلا عن السند القانوني الذي

¹ سيغطي القانون أكثر من مجرد تدابير الطوارئ الصحية، فهو يحتوي أيضًا على أحكام تتعلق بتأجيل الجولة الثانية من الانتخابات البلدية الفرنسية ودعم الاقتصاد، بالإضافة إلى التدابير التي تؤثر على قانون العدالة والعمل الفرنسي

يعتبر بمثابة المرجع الرئيسي، لا بشير لحالة الطوارئ الصحية ولم تتضمنها نصوص الدستور الجزائري وإنما تضمنتها اللوائح الصحية الدولية 2005 التي تعد الجزائر طرفا فيها.

المراجع:

دساتير ومواثيق، مراسيم

الدستور الجزائري المعدل في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14 المؤرخ في 7 مارس 2016
الدستور افرنسي 1958 المعدل في 2008
الدستور المغربي المعدل في 2011
الدستور المصري لسنة 1971
العهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966
المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 1991/06/04 المتضمن ضبط وتحديد كيفية تطبيق المواد 4-7-8 من المرسوم الرئاسي 196/91
المرسوم الرئاسي 336/91 المؤرخ في 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار
المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المؤرخ في 2020/03/21 يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته

كتب

1/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها دراسة مقارنة بالدستور الفرنسي، دار النهضة العربية القاهرة 2005
2/ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 96 السلطة التنفيذية، الجزء الثالث ديوان المطبوعات الجامعية 2013
3/ فتحي فكري، القانون الدستوري، النظام الحزبي، سلطات الحكم في دستور 71، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة 2000.

4/ عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية 2009 .

5/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريجانة، الجزائر 1999

رسائل دكتوراه

1/ إبراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، دون تاريخ

2/ فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اختياره، سلطاته، رسالة دكتوراه كلية الحقوق القاهرة 1995

3/ لمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 1991

مقالات

1/ عبد الرحمان لحرش، حالة الطوارئ في الجزائر هل زالت مبررات استمرارها مجلة الحقوق العدد 1 الكويت 2007

2/ مسعود شيهوب، الحماية التضامنية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الجزء 36 رقم 1، سنة 1998

مواقع الكترونية

إبراهيم أحطاب، حالة الطوارئ الصحية، ثلاثة مراسيم وثلاثة محطات، هيسبرس جريدة مغربية الكترونية 2020/03/27 ، تاريخ وساعة الولوج يوم 2020/05/10 على 5 و 15 صباحا .

باللغة الأجنبية

George Vedel , **droit administratif** , 6eme ed , P.V.F coll themis , Paris 1976