

الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال " جائحة كورونا " وتأثيرها على الحقوق والحريات

Constitutional Prerogatives Exceptional of the Republic President During the Corona Epidemic and its Effects On The Rights and Freedoms

بوقرن توفيق¹

¹ كلية الحقوق جامعة سطيف 2 (الجزائر)، yousri87@hotmail.com

تاريخ النشر: جويلية/2020

تاريخ القبول: 2020/07/06

تاريخ الإرسال: 2020/05/30

الملخص

حرصت الدساتير على وضع تنظيمات يمكن للسلطات في الدولة عن طريقها تقرير إجراءات خاصة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تشكل تهديدا لمؤسسات الدولة واستقرارها، وسلامة وصحة مواطنيها، والانتقال من نطاق " المشروعية العادية " إلى " المشروعية الاستثنائية " التي تسمح باتخاذ إجراءات أكثر تقييدا للحقوق والحريات، بما يتماشى مع طبيعة الوضع المستجد الخطير .

وانتشار جائحة كورونا "كوفيد 19" في معظم دول العالم، وتسببها بخسائر بشرية ومادية كبيرة، سلط الضوء على طبيعة الصلاحيات الدستورية الاستثنائية التي تتمتع بها السلطات في الدولة، وبالأخص رئيس الجمهورية، ومدى إمكانية تطبيقها لمواجهة الفيروس، وطبيعة الحقوق والحريات الممكن أن تتأثر في هذا الوضع، الذي يستدعي ضرورة التحلي بأقصى درجات الانضباط والالتزام، مع تطبيق إجراءات قانونية استثنائية تتسم بالصرامة، تهدف لسلامة وحماية أرواح الأفراد.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية، الظروف الاستثنائية، الصلاحيات الدستورية، جائحة كورونا، الحقوق والحريات.

Abstract

The constitutions have given much importance to rules in order to give the governments the right to put any regulations from where they can decide special decisions in order to face special cases which may disturb the stability of the state, peace and health of the citizens and therefore it can move from the legal situation to the exceptional one which allow the rights and liberties. The spread of covid19 in the world causes many human deaths which gives exceptional constitutional prerogatives to the president and to be adapted to face the virus, also the rights and freedoms which can be affected, the need of citizens' discipline and therefore to put some strict laws in order to protect and save people's lives.

key words: the president of the republic, exceptional situations, the constitutional prerogatives, corona pandemic, rights and liberties

مقدمة

مبدأ المشروعية من أكثر المبادئ نجاعة وفعالية في مواجهة إنفراد الدولة بالسلطة، ووسيلة لتقييدها في فرض إرادتها ومنطقها الأحادي على الأفراد، فهذا المبدأ الذي هو خلاصة نضال وصراع طويل بين رغبة الفرد في التمتع بحقوقه وحرياته كاملة ومحاولة الدولة توسيع سلطاتها وصلاحياتها، قد تبلور في صيغة ضرورة مطابقة تصرفات وأعمال السلطات للقواعد القانونية السارية¹.

لكن حياة الدولة ومسيرتها ليست كلها استقرار، بل قد يصادف أن تواجهها اضطرابات وأزمات خطيرة، سواء كانت دولية كعدوان خارجي أو حرب مع دولة أو تحالف أجنبي، أو كانت داخلية كالتوترات الطائفية أو الانقلابات أو الفوضى، أو أن يكون مصدرها الطبيعة كحدوث زلازل وفيضانات أو انتشار مرض أو وباء قاتل، وهو ما يستوجب عدم تقييد الدولة بالقوانين المطبقة، والخروج عما يقره مبدأ المشروعية، حماية لمواطنيها، وحفاظا على مؤسساتها.

فكانت نظرية الظروف الاستثنائية التي حاولت إضفاء مرونة وليونة على مبدأ المشروعية وتوسيع مجاله ليشمل فكرة "المشروعية الاستثنائية"² التي تعني إمكانية اتخاذ الدولة إجراءات خاصة استنادا إلى سلطات واختصاصات غير عادية من أجل مواجهة أوضاع صعبة وخطيرة، وإضفاء صفة الصحة عليها رغم مناقضتها للمشروعية العادية.

فغاية وضع القوانين هي ضمان سير مصالح الدولة، فإذا عجزت عن تحقيق ذلك خاصة في الظروف غير العادية، وكان اللازم مخالفتها أو تجاوزها لصون وحفظ ذلك، فإنه يصبح واجبا، ولا يمكن النقيذ أو التحجج بالمشروعية حينها، فسلامة الشعب فوق سلامة القانون، والدولة هي من يسهر على تجسيد سلامة أفراد الشعب³.

وفيما لا يزال العالم يعاني من انتشار واسع النطاق لفيروس كورونا - كوفيد 19 - بشكل جعل منظمة الصحة العالمية تعلنه " جائحة عالمية " أصابت معظم دول العالم، وأدت إلى إحصاء مئات الآلاف من الضحايا وملايين الإصابات، ونجمت عنه انعكاسات رهيبة على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والأمنية، الأمر الذي فرض على الدول الإسراع في اتخاذ إجراءات احترازية غير مسبوقة لمواجهة والتخفيف من آثاره، وجعلها تصدر قرارات إغلاق شامل وتعليق سفر وتنقل، وتعلن حالات طوارئ صحية يمكن بموجبها للسلطات الخروج عن مبدأ المشروعية العادية، واتخاذ إجراءات من شأنها تقييد الحقوق والحريات بهدف حماية أرواح الأفراد.

وضمنا لعدم إبقاء الإجراءات الاستثنائية المتخذة في الظروف الاستثنائية مطلقة بشكل قد يؤثر بشكل كبير على حقوق وحريات الأفراد ويطلق العنان للسلطة التنفيذية - خاصة - لفرض إجراءاتها دون قيود⁴، فالنصوص الدستورية في الجزائر حاولت تنظيم الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في مثل هذه الأوضاع، وربطتها بضمانات من شأنها الموازنة بين تجاوز الوضع الاستثنائي وحماية الحقوق والحريات.

وحول ذلك تتمحور إشكالية دراستنا التي صُغناها كآلاتي:

ما مدى موازنة المؤسس الدستوري بين الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية لمواجهة الظروف
الاستثنائية - جائحة كورونا - وحماية الحقوق والحريات الفردية ؟

وارتأينا مناقشة هذه الإشكالية في ثلاث مطالب أساسية:

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لنظرية الظروف الاستثنائية

المطلب الثاني: الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال جائحة كورونا - كوفيد 19-

المطلب الثالث: تأثير التدابير الاستثنائية المقررة خلال جائحة كورونا - كوفيد 19- على الحقوق
والحريات

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي لتسهيل الربط بين النصوص الدستورية
والقانونية المنظمة لصلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية والوضع المستجد الذي تعيشه
الجزائر نتيجة انتشار فيروس كورونا، والوصول إلى مدى التطبيق السليم لهذه الصلاحيات، ومدى تأثيرها
على الحقوق والحريات الفردية.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لنظرية الظروف الاستثنائية

تعيش الدولة في الوضع الطبيعي استقرارا وسيرا عاديا لمؤسساتها، غير أنه قد يحدث أن تمر
بأوضاع صعبة وخطيرة، يصبح من الضروري مواجهتها بقواعد استثنائية تختلف عن المطبقة في الحالات
العادية، ومن هنا جاءت الحاجة لما يعرف بنظرية " الظروف الاستثنائية"، والتي ظهرت بصفتها أحد
الأسس القانونية المسوغة لفرض "أنظمة الاستثناء" من خلال تمكين السلطة التنفيذية من الوسائل المناسبة
لمواجهة الحالات التي يصعب فيها تطبيق مبدأ المشروعية، الأمر الذي يؤدي إلى التحول نحو تطبيق
مبدأ المشروعية الاستثنائية ضمانا لاستمرار المرافق الضرورية للمواطنين⁵ وحماية لمؤسسات الدولة
والأفراد من الخطر الذي يهددهم⁶.

الفرع الأول: ظهور نظرية الظروف الاستثنائية

نظرية الظروف الاستثنائية ظهرت لإيجاد حلول لكيفية التعامل مع الأوضاع المستجدة وغير
المتوقعة التي تمر بها الدولة، والتي لا يمكن للآليات والنصوص القانونية العادية مواجهتها، اعتبارا أنها
تخضع لمبدأ المشروعية العادية، لذا استوجب الأمر إيجاد نطاق أوسع لتحرك السلطات مع الحفاظ على
القدر الضروري من الحقوق والحريات.

أولا: تطور نظرية الظروف الاستثنائية

أول ظهور لنظرية الظروف الاستثنائية كان في ألمانيا أواخر القرن 19، حيث كانت الدساتير
الملكية تعترف للأمير بسلطة اتخاذ ما يراه من إجراءات وأوامر مستعجلة دون التقيد بالقوانين والتشريعات
في حال ما واجه أوضاعا خطيرة لا يمكن تجاوزها باعتماد النصوص العادية⁷، واعتبرت حينها ذات

طبيعة قانونية، بمعنى أن الأعمال والإجراءات التي تقوم بها الدولة لمواجهة الأوضاع غير العادية صحيحة ومشروعة تنتج أثارها دون حاجة العودة لسلطة أخرى، لأن مصدرها حق الدولة في الحفاظ على كيانه وتواجدها⁸، فهي من أوجدت القانون لتحقيق مصالحها، وإذا كان ذلك يتطلب عدم تطبيقه فإنه لا يتم.

أما في فرنسا ففي البداية اعتبرت هذه النظرية ذات طبيعة سياسية واقعية، وكل إجراء تقوم به الدولة هو إجراء فرضته الأوضاع الصعبة الخطيرة لا غير، ولا يمت بصلة لأي أساس قانوني، وهو غير مشروع مآله البطلان في حال لم تلجأ السلطة التنفيذية إلى التشريعية لاستصدار قانون يضيف شرعية عليه⁹.

أن هذا الموقف تغير فيما بعد وأصبح عديد الفقهاء الفرنسيين سلّمون بالطبيعة القانونية لنظرية الظروف الاستثنائية وبأنها تطبق استنادا للمشروعية الاستثنائية¹⁰، وواقعيا يعتبر القضاء الفرنسي السباق في الأخذ بهذه النظرية، إذ طبقها مجلس الدولة في كثير من أحكامه رغم عدم تنظيمها دستوريا، خاصة مع بداية الحرب العالمية الأولى تحت اسم "سلطات الحرب"¹¹، وكان أشهر أحكامه في هذا الشأن حكم "HEYRIES" الصادر في 28 جوان 1918، ثم وسّعها فيما بعد لتشمل كافة الأوضاع غير العادية التي قد تواجه الدولة¹².

بعد ذلك توالى دساتير الدول إلى تقنينها حتى أصبح معترف بها في معظم الأنظمة، مع اختلاف كيفية تنظيمها وحجم السلطات والصلاحيات الاستثنائية خلالها والجهات صاحبة حق مباشرتها.

ثانيا: تعريف الظروف الاستثنائية

هي مجموعة أحداث تمر بها الدولة ولا تسعفها التشريعات المعدة للظروف العادية في علاجها ومواجهة أثارها، وعندئذ فإن إلزام الإدارة - رغم ذلك - تطبيق هذه التشريعات من شأنه أن يؤدي إلى تعريض النظام العام والمرافق الأساسية في الدولة إلى الخطر الشديد، ولهذه الأسباب حرصت النصوص الدستورية على وضع التنظيمات الملائمة لمواجهةها¹³، وقد عرفها الدكتور "محمد كامل ليلة" أنها "تنشأ عن حالة غير طبيعية تخرج عن المألوف، وتفترض تغيب السلطات النظامية أو استحالة قيامها بممارسة اختصاصاتها ونشوء حالة فجائية لم تكن متوقعة، أو يترتب على وجود الظروف استحالة قيام الإدارة بالتصرف طبقا للقانون العادي"¹⁴، وقد تكون هذه الظروف خارجية كأن تقع حرب عالمية أو إقليمية، وقد ينتشر وباء خطير في الأقاليم المجاورة للدولة، أو تتدخل إحدى الدول الأجنبية في سيادتها الداخلية، وقد تكون داخلية كحدوث أزمة اقتصادية أو سياسية أو ثورة أو تدبير انقلاب أو انتشار فتنة أو وباء داخل إقليم الدولة، إلى غيرها من حالات المساس الخطير بالنظام العام¹⁵.

الفرع الثاني: جائحة كورونا - كوفيد 19 - ونظرية الظروف الاستثنائية

الجائحة هي انتشار مرض جديد في جميع أنحاء العالم، وتشكل حدثا يتعذر التنبؤ به، ويمكن أن يؤثر تأثيرا بالغا على الصحة والمجتمعات والاقتصاديات في جميع أنحاء العالم، وتقع عندما يظهر فيروس جديد يتمتع البشر بمناعة ضعيفة في مواجهته¹⁶، ومرض كوفيد-19 - مرض معد يسببه آخر

فيروس تم اكتشافه من سلالة فيروسات كورونا، وبداية تفشيه كانت في مدينة "ووهان" الصينية في كانون الأول/ ديسمبر 2019، وقد تحول كوفيد-19 إلى جائحة أثرت على عديد بلدان العالم¹⁷.

فالوضع غير المسبوق الذي عاشته دول العالم بسبب الانتشار الكبير والسريع لفيروس كورونا، والخسائر الهائلة في الأرواح البشرية التي سببها، إضافة إلى التأثير السلبي على قطاعات اقتصادية مختلفة، إلى درجة إعلان شركات عملاقة إفلاسها، والاضطراب الذي تسبب فيه للعلاقات الاجتماعية وما نتج عنه من تباعد اجتماعي، كل هذا يجعل اعتباره ظرفا خاصا يدخل في نطاق نظرية الظروف الاستثنائية أمرا ضروريا، حتى يمكن السلطات اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة، والتي تخرج عن نطاق المشروعية العادية، خاصة أن كل شروطها تنطبق عليه، والمتمثلة أساسا في:

أولاً: أن يكون الظرف استثنائيا

وهو يعني أن الوضع المستجد غير اعتيادي يخرج عن الظروف التي عهدا الأفراد في حياتهم اليومية، وتسهر الدولة على تنظيمها ومجاراتها دوريا عن طريق النصوص القانونية العادية¹⁸، فالظرف الاستثنائي هو حدث طارئ غير متوقع تعجز الآليات القانونية والمؤسساتية عن مواجهته ووضع حد لآثاره، وهو ما ينطبق على جائحة كورونا - كوفيد 19- التي تعتبر حدثا غير عادي في التاريخ البشري، لدرجة أن كل دول العالم باختلاف تطور منظوماتها الصحية وترسانتها القانونية وجدت نفسها عاجزة عن إيقاف تداعياته، وهو الأمر الذي حتم اللجوء إلى تدابير استثنائية تقيد حريات الأفراد.

ثانياً: أن يكون الظرف عاماً

فتفعيل نظرية الظروف الاستثنائية التي تمكن السلطات من اتخاذ إجراءات خاصة، يستوجب أن يكون الوضع المراد مواجهته على قدر واسع من الانتشار بشكل يؤثر على المصلحة العامة لأغلبية الأفراد، بحيث لا يقتصر على مجموعة خاصة أو يمس بمصالح ضيقة لفئة معينة، وفي حالة جائحة كورونا- كوفيد 19 - فالانتشار الواسع لم يعد يقتصر على إقليم دولة معينة، بل تعداه إلى معظم دول العالم، ولم يميز بين إقليم أو عرق أو جنس، وهو ما يجعلها من قبيل الظروف الاستثنائية الواجب مواجهتها بأسرع شكل ممكن بالاعتماد على كامل السلطات العادية وغير العادية، خاصة أن الضرر يمس حق الأفراد في الحياة بالدرجة الأولى.

ثالثاً: أن يكون الظرف غير متوقع

أي أن يكون وضعاً لا يمكن إدراكه، فهو من الأمور الغيبية التي لا يُعرف كيف ومتى تحدث، فعنصر المفاجأة يجب أن يتوفر لاعتبار الظرف استثنائياً، وهو العنصر الذي يجعل الأنظمة القانونية السارية عاجزة عن مجابهته، فغياب المفاجأة وتحوله إلى ظرف متوقع يُمكن الدول من تحضير نفسها مسبقاً سواء على الصعيد القانوني أو المؤسسي، وبالتالي لا حاجة للخروج عن المشروعية العادية.

جائحة كورونا - كوفيد 19- ظرف استثنائي فاجأ العالم في وقت لم يتوقعه، وبشكل جعل كل دول العالم عاجزة عن مواجهته باعتماد الإجراءات العادية، وهو ما حتم عليها اللجوء إلى تدابير استثنائية غير اعتيادية باعتبارها الوحيدة القادرة على الحد من آثارها، ليتم التخفيف منها لاحقا بانحصار الوباء.

رابعاً: أن يكون ظرفاً خطراً

الدولة لا يمكنها اللجوء إلى تقرير حالة الظروف الاستثنائية إلا إذا كان الوضع على درجة كبيرة من الخطورة مهما كان مصدرها داخلياً أو خارجياً، بحيث يشكل تهديداً للمصالح الحيوية للبلاد، ما قد يؤدي إلى إحداث خلل كبير في سير مؤسسات الدولة واستقرارها، وينتج عنه فوضى وأضرار على المستوى البشري والمادي، فيجعل السلطة التنفيذية مضطرة للتصدي له عن طريق إجراءات استثنائية أمام عجز الإجراءات العادية عن مواجهته¹⁹.

وأمام الوضع السيئ الذي أضى العالم يعيشه نتيجة تفشي فيروس كورونا، والعدد الكبير للوفيات على مستوى العالم، والانعكاسات المدمرة على اقتصاديات الدول وعلى العلاقات الاجتماعية، فلا يمكن نفي درجة الخطورة الجسيمة التي تشكلها الجائحة على الحياة البشرية، وهو الأمر الذي يستدعي التعجيل في اتخاذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهته والتقليل من آثاره.

خامساً: عدم قدرة الإجراءات العادية على مجابهة الظرف

فالظرف الاستثنائي هو الوضع الذي تُصبح معه الإجراءات الاعتيادية عاجزة عن إيقاف انعكاساته، بشكل يجعل الدولة في موقف المتفرج على الأحداث، وهو ما يستلزم اتخاذ تدابير خارجة عن المألوف بالنسبة للأفراد خاصة²⁰، وقد يعتبرها البعض إجحافاً ومساساً بالحقوق والحريات، غير أن الضرورة تُحتمّ أحيانا تطبيقها تحقيقاً لمقاصد أوسع، وجائحة كورونا من الأوضاع التي جعلت الدول عاجزة عن مواجهتها بالاعتماد على الإجراءات العادية المتعارف عليها، والمبنية أساساً على الرعاية الصحية فقط والتحسيس والإرشاد، دون أي تقييد للحريات الفردية، غير أن استفحال الفيروس والزيادة المُطردة في أعداد ضحاياه حتمّ اللجوء إلى التدابير الاستثنائية مؤقتاً.

مما سبق؛ يتضح أن كافة الشروط الواجب توافرها لاعتبار وضع معين يدخل ضمن " نظرية الظروف الاستثنائية " متوفرة في جائحة كورونا - كوفيد 19- وهو ما يستلزم مواجهتها بالاعتماد على الصلاحيات الدستورية الاستثنائية الممنوحة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أساساً.

المطلب الثاني: الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال جائحة كورونا - كوفيد 19 -

الوضع الاستثنائي الذي فرضته جائحة كورونا - كوفيد 19 - على دول العالم، سلط الضوء على بعد جديد من أبعاد الأمن القومي، وهو الأمن الصحي الذي قد يكون المهدد له كائن غير مرئي لا تملك حوله البشرية أدنى معلومات، سريع الانتشار وخطير لدرجة تسببه في عدد هائل من الضحايا، هذا الوضع جعل الآليات التقليدية المعتادة في مواجهة الأخطار غير قادرة على وضع حدّ لهذا الانتشار المدمر لجميع المستويات، الأمر الذي فرض على الدول الانتقال إلى آليات التسيير الاستثنائية واعتماد

إجراءات تمس في جوانب عدة الحقوق والحريات، غير أن المحافظة على الدولة وعلى أرواح الأفراد يُحتم ذلك.

الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016²¹ حول صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية من أجل مواجهة أي ظرف استثنائي يهدد البلاد، وذلك باتخاذ ما يراه ضروريا للحفاظ على الاستقلال الوطني والمؤسسات الدستورية وسلامة المواطنين، فيمكنه ممارسة سلطات كبيرة للحفاظ على أمن الدولة بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة والقائد الأول للبلاد، بشكل قد يصل إلى تركيز السلطات الثلاث بين يديه، فيصبح منفذا ومشعرا وقاضيا، كما يمكنه الخروج عن مبدأ الشرعية تحت غطاء الطرف الاستثنائي²².

الفرع الأول: إعلان حالة الطوارئ والحصار

اعتبارا أن رئيس الجمهورية هو المجدّد لوحدة الأمة وحامي الدستور²³ والساهر على حماية الدولة ومؤسساتها، فقد خوّله المؤسس الدستوري صلاحيات هامة لمواجهة الحالات الاستثنائية، بالشكل الذي يُمكنه اتخاذ القرارات الضرورية لتجاوز الوضع الصعب الذي تمر به البلاد، ولعلّ جائحة كورونا - كوفيد 19- تدخل في صميم الظروف الاستثنائية التي يجب مواجهتها بالطرق العادية وغير العادية. وتدعيما لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية فقد منحه المؤسس الدستوري صلاحية إعلان حالة الطوارئ والحصار إذا طرأ وضع خطير يتطلب ذلك، ورغم أن تنظيمها كان بنفس النص الدستوري²⁴، إلا أن ظروف تطبيقهما مختلفة.

أولا: حالة الطوارئ

تُعتبر حالة الطوارئ خطوة الانتقال الأولى من المشروعية العادية التي تُلزم فيها الهيئات والسلطات - السلطة التنفيذية أساسا - باحترام القواعد القانونية السارية المفعول، والدخول في مرحلة المشروعية الاستثنائية التي تُمنح فيها السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لإصدار قرارات والقيام بأعمال تعتبر غير قانونية في الحالات العادية.

تعريف حالة الطوارئ

أمام عدم تضمين الدساتير لتعريف واضح بين المقصود بحالة الطوارئ، واكتفائها بتنظيم جوانبها المتعلقة بالشروط والإجراءات، فإننا نلجأ للفقهاء الدستوري الذي جاء بعدد التعاريف التي اشتركت أساسا في أهمية حالة الطوارئ كآلية مواجهة للأوضاع المستعصية التي قد تصادف الدولة، فعرفها الأستاذ "عبد الله بوقفة" بأنها " حالة أقل درجة في الأحوال الاستثنائية من حيث مدى خطورتها، لهذا تحتل المكانة بين الأحوال العادية وحالة الحصار، وتُفلى حالة الطوارئ عندما يكون هناك خطر يهدد النظام العام، ويتولد غالبا عن الأخطار الطبيعية، زلزال، نكبة عامة، فيضان"²⁵، كما عرفها الأستاذ إبراهيم الشربيني أنها " مجموعة تدابير استثنائية الغرض منها المحافظة على سلامة البلاد من احتمال وقوع اعتداء مسلح عليها، أو خطر قيام الاضطرابات والثورات الداخلية فيها، بواسطة إنشاء نظام إداري يجري تطبيقه في البلاد كلها

أو بعضها، ويكون قوامه بوجه خاص تركيز مباشرة السلطات لتحقيق استقرار الأمن بأوجز الوسائل وأقواها²⁶.

أ- عناصر حالة الطوارئ

- تتميز حالة الطوارئ عن بقية الحالات الاستثنائية بمجموعة عناصر أساسية أهمها:
- حالة الطوارئ نظام قانوني استثنائي.
 - يتم تقريرها لمدة زمنية محددة.
 - تخول فيها السلطة المدنية ممثلة في وزير الداخلية على المستوى الوطني، والوالي على مستوى إقليم ولايته، اتخاذ إجراءات استثنائية وممارسة صلاحيات غير عادية لمواجهة الظروف الطارئة.
 - تقرر حالة الطوارئ عند مواجهة تهديد يستهدف استقرار مؤسسات الدولة أو عند المساس بصحة وسلامة المواطنين أو الإخلال بالنظام العام.
 - نظام الطوارئ هو نظام بديل للقواعد القانونية العادية العاجزة عن مواجهة هذه الظروف.
 - يهدف تقرير حالة الطوارئ إلى استتباب النظام العام، وضمان وحماية الأشخاص والممتلكات، وضمان حسن سير المصالح العامة.

ج- جائحة كورونا - كوفيد 19 - وظهور مفهوم حالة الطوارئ الصحية

بانتشار جائحة كورونا - كوفيد 19 - في مختلف أرجاء العالم، وتسببها في خسائر بشرية ومادية، سارعت دول العالم إلى إقرار إجراءات استثنائية لمواجهة، وفُعلت سياسات وقائية عديدة تحت مسمى حالة "الطوارئ الصحية"²⁷، والتي يُقصد بها مجموع الإجراءات التي يجوز للحكومة اتخاذها، بسبب وجود مخاطر تفشي أمراض معدية أو وباء، يحتاج إلى تدخل مستعجل للحكومة، لاتخاذ ما يلزم من التدابير الكفيلة بالتصدي وحصر المخاطر المحدقة بصحة وسلامة الأشخاص، أو بالنظام الصحي أو البيئي²⁸.

وبالرغم أن جائحة كورونا تُعد ظرفا استثنائيا خطيرا يهدد سلامة وحياة الأفراد، ويؤثر على سير مؤسسات الدولة واستقرار كيانها، فالإشكال يكمن في التكييف القانوني لنظام " حالة الطوارئ الصحية " ومدى اعتباره مطابقا لنظام " حالة الطوارئ " المنصوص عليها دستوريا.

بالنسبة للجزائر؛ فالسلطات لم تستعمل مصطلح " حالة الطوارئ الصحية"²⁹ " وتبنت مصطلح " تدابير الحجر الصحي المنزلي"³⁰ وهما مترادفان تقريبا، كونهما يصبان في نفس السياق الذي يعني مجموع الإجراءات غير الاعتيادية التي تخرج عن نطاق المشروعية العادية والتي ترمي إلى مواجهة انتشار وباء كورونا، وهو الظرف الصحي الخطير غير المتوقع الذي تواجهه الدولة.

غير أن حالة "الحجر الصحي المنزلي" في الجزائر، وإن فرضتها الضرورة الملحة التي تطلبت إقرار إجراءات استثنائية، إلا أنها تختلف عن "حالة الطوارئ" المنصوص عليها بالمادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كون صاحب السلطة في إعلان " حالة الطوارئ الدستورية " هو رئيس الجمهورية

بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، وقيامه باستشارة كل من: رئيسي غرفتي البرلمان، الوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري، وهو ما لم يتوفر في " حالة الحجر الصحي " أو حالة " الطوارئ الصحية " المعلنة، والتي تم إقرارها على مستوى مجلس الوزراء، وتكليف الوزير الأول بالسهر على تنفيذ إجراءاتها، كما أن المادة 106 من التعديل الدستوري 2016 نصّت أن تنظيم حالة الطوارئ يتم بموجب قانون عضوي كشرط رقابي يجعلها خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، ما يشكل حماية لكرامة المواطن وحرياته³¹.

ورغم أن كافة عناصر الضرورة الملحة التي يقتضيها إعلان " حالة الطوارئ " طبقا لنص المادة 105 من التعديل الدستوري 2016 متوفرة في جائحة كورونا " كوفيد 19"، إلا أن رئيس الجمهورية لم يلجأ إليها، وفضل اللجوء إلى تقرير إجراءات استثنائية تماثل الإجراءات المرتبطة بحالة " الطوارئ الدستورية " ولكن تحت سُمى " تدابير الحجر الصحي " أو " تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا " كوفيد 19 " ومكافحته³²، وربما يرجع ذلك إلى الرغبة في تجنب الضجة الكبيرة التي يثيرها إعلان " حالة الطوارئ " وفقا للإجراءات المنصوص عليها دستوريا، وما يصاحب ذلك من مخاوف أمنية لدى المواطنين، خاصة أنهم عايشوا فترات صعبة خلال تطبيق " حالة الطوارئ " سنة 1992.

على هذا الأساس فحالة " الطوارئ الصحية " أو " الحجر الصحي المنزلي " غير مقننة في الدستور الجزائري ولا تقل كثيرا عن حالة " الطوارئ الدستورية"، ورغم اختلاف إجراءاتهما الشكلية إلا أنها تلتقي معها في كون الإجراءات المتخذة في نطاقها من طرف السلطات المختصة، من شأنها المساس بالحريات والحقوق المدنية والسياسية للأفراد، نتيجة توسيع صلاحيات بعض السلطات الإدارية والأمنية، بهدف إرجاع الأوضاع إلى حالها الطبيعي، وحفظ الصحة والنظام العام، ولو استدعى ذلك المساس ببعض الحقوق والحريات المقررة في الدستور للأفراد، من قبيل تقييد حق العمل، التنقل، التجمع، والإقامة³³.

ثانيا: حالة الحصار

تعتبر حالة الحصار ثاني أشد أخطر تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية، لكونها أكثر مساسا بحقوق وحريات الأفراد، وذلك نظرا للسلطات والصلاحيات الواسعة الممنوحة ليس للسلطات المدنية بل العسكرية.

أ- تعريف حالة الحصار

حالة الحصار هي نظام قانوني يطبق في حالة الخطر المحدق وعدم جدوى إجراءات قانون الطوارئ³⁴، وتعتبر حالة الحصار أحد أبرز المظاهر المجسدة للأوضاع الاستثنائية، وهي تتمثل في مواجهة أقصى المشاكل التي تهدد سلامة وأمن البلاد، ويكون ذلك عندما لا تستطيع السلطات المدنية التحكم في زمام الأمور³⁵ ومواجهة الأخطار الأمنية أو الصحية أو الطبيعية، كما أنها نظام استثنائي ومؤقت مكن من وضع تشريع يخول السلطة العسكرية مسؤولية حفظ النظام العام³⁶.

ب- عناصر حالة الحصار

تتميز حالة الحصار بمجموعة عناصر أهمها:

- حالة الحصار نظام قانوني غير اعتيادي.
- حالة الحصار تستدعيها الضرورة الملحة³⁷.
- السلطة التقديرية في تقدير جسامه الخطر من اختصاص رئيس الجمهورية³⁸.
- تتولى الأجهزة العسكرية صلاحيات تنفيذ الإجراءات الاستثنائية، وهو ما يعني انتقال سلطة الضبط الإداري من السلطة المدنية إلى العسكرية، ويتولى القضاء العسكري صلاحيات القضاء العادي فيما يتعلق بالإخلال بالأمن والنظام العام³⁹.
- يجوز للسلطات وبالخصوص السلطات العسكرية، اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لاستتباب الوضع، ومواجهة الظرف الخطير الذي يهدد الدولة ومؤسساتها، وسلامة حياة مواطنيها.
- تقرير حالة الحصار يكون نتيجة عجز السلطات المدنية عن مواجهة الظرف الطارئ، وعدم امتلاكها الوسائل البشرية والمادية اللازمة لذلك.
- حالة الحصار مؤقتة وغير دائمة.

ج- جائحة كورونا - كوفيد 19 - وإمكانية إعلان حالة الحصار

اعتباراً أن جائحة كورونا " كوفيد 19 " تمثل وضعاً خطيراً يمس وجود الدولة ومؤسساتها، ويشكل تهديداً لحياة المواطنين، فإن تطوره في المسار السيئ وعجز السلطات المدنية عن مواجهته بما تملكه من خطط ووسائل، يمكن أن يدفع رئيس الجمهورية في مراحل متقدمة من انتشار الوباء إلى إعلان حالة الحصار، وتكليف السلطات العسكرية بتسيير الأزمة.

ولعل تخويل السلطات العسكرية مهمة مباشرة الإجراءات الاستثنائية لمواجهة الوضع المتقدم من انتشار جائحة كورونا - كوفيد 19 - راجع إلى الانضباط الكبير لأفراد المؤسسة العسكرية والتزامهم بأداء مهامهم مهما كانت الظروف، كما أن الخبرة التي تمتلكها المؤسسة العسكرية في إدارة الأزمات تفوق كثيراً نظيرتها المدنية، نظراً للتجارب التي تجعل قيادتها ذات كفاءة عالية، بالإضافة إلى الإمكانيات الكبيرة التي تمتلكها والتي تسمح باستغلالها في تسيير الأزمة، سواء ما تعلق بالعدد الكبير من الأطقم الطبية الاستشفائية، أو العتاد الطبي ووسائل النقل والمستشفيات الميدانية.

لذلك؛ فدستوريا لا مانع أمام رئيس الجمهورية لإعلان حالة الحصار في حال تطور الوباء إلى درجة أصبحت معه الآليات التقليدية عاجزة عن مواجهته، وقد لجأت عدد دول العالم إلى قوات الجيش لمساعدتها في محاربة انتشار وباء كورونا، سواء بفرض احترام إجراءات الحجر الصحي، أو بمساعدة الأطقم الطبية المدنية⁴⁰.

الفرع الثاني: صلاحية التشريع بأوامر زمن جائحة كورونا " كوفيد 19 "

الأصل في العملية التشريعية أن تتم مباشرة من طرف السلطة التشريعية المنتخبة وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية القائمة، وهو المجال الأساسي لنشاط غرفتي البرلمان، لكن استثناءً أجاز الدستور ممارسة هذا الاختصاص من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في حالات

محددة حصراً، كإجراء احتياطي يهدف إلى مواجهة أي ظرف تعجز فيه السلطة التشريعية عن ممارسة اختصاصاتها، ولمبررات تتعلق بالضرورة التشريعية للأحداث ذات الطابع الإستعجالي⁴¹، وهو ما يمكن أن يطلق عليه حلول السلطة التنفيذية محل البرلمان في سن القوانين⁴².

انتشار جائحة كورونا " كوفيد 19 " قد يصل إلى مستوى يؤدي إلى عدم قدرة السلطة التشريعية ممثلة في غرفتيها من الاجتماع لممارسة صلاحيتهما التشريعية، وهو ما قد يعرقل السير العادي لمؤسسات الدولة ومصالح المواطنين، كما أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يعلن في مرحلة متقدمة من الوباء " الحالة الاستثنائية " التي تمكنه ممارسة اختصاص التشريع عن طريق أوامر، وهي كلها صلاحيات استثنائية ممنوحة لرئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الاستثنائية الخطيرة مثل وباء كورونا.

أولاً: تعريف التشريع بأوامر

يقصد به قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من البرلمان - المشرع الأصلي - بما تخوله هذه السلطة من حق إلغاء و تعديل تشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيها ابتداء، ويعرف كذلك بأنه اصطلاح يطلق للدلالة على إجراء يصدر بتنظيم موضوع معين تشريعيا من رئيس الدولة⁴³، ويعتبر من أهم الوسائل والآليات التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان، وذلك خلال فترات زمنية محددة دستوريا ووفق إجراءات خاصة وفي الميادين الخاصة بالبرلمان، حيث اعتبر التشريع بأوامر أنه حل لسد الفراغ التشريعي ومفتاح للأزمات⁴⁴.

ثانياً: حالات التشريع بأوامر

حددت المادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 الحالات الممكن خلالها لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر، والتي تمثلت في غياب البرلمان، وإعلان الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

أ- التشريع بأوامر في غياب البرلمان

هو ما يصدره رئيس الجمهورية بوصفه القائم على أعمال السلطة التنفيذية في غيبة المجلس التشريعي، وذلك لمواجهة حالة من حالات الضرورة، إذ أنه من الأمور الطبيعية أن البرلمان صاحب الاختصاص التشريعي الأصل لا ينعقد بصفة دائمة، بل هناك فترات يكون فيها غائبا سواء بسبب شغوره لأي سبب كان أو بسبب العطل البرلمانية، فإذا ما طرأ خلال هذه الفترات حالة تستوجب الإسراع في إصدار تشريع لمواجهتها أضحت من الواجب إعطاء رئيس الجمهورية حق إصدار مثل هذه التشريعات على سبيل الاستثناء، مع إخضاع هذه الأوامر لرقابة البرلمان فور انعقاده⁴⁵.

ونصت المادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 أن رئيس الجمهورية يملك حق التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وخلال العطل البرلمانية، مع ربط هذه الصلاحية بظرف الاستعجال، بمعنى حدوث أوضاع خطيرة تتطلب إصدار نصوص قانونية معينة لمواجهتها، ولا يمكن معها انتظار انعقاد دورة البرلمان، وكضمانة لعدم الانحراف بهذه الصلاحية عن غايتها، فالمؤسس

الدستوري اشترط أخذ رأي مجلس الدولة حولها، مع ضرورة إصدارها في مجلس الوزراء، وعرضها على أول دورة للبرلمان للمصادقة عليها، وفي حال رفضها تصبح لاغية.

ب- التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

نص الدستور الجزائري على إمكانية رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية في حال ما كانت الدولة مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ولمواجهة هذا الخطر فقد منح رئيس الجمهورية حسب المادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 صلاحية ممارسة الوظيفة التشريعية محل البرلمان وإصدار أوامر تمكنه توفير الغطاء القانوني للإجراءات المزمع اتخاذها حماية للدولة ومواطنيها.

فالحالة الاستثنائية هي وضع استثنائي يفوق في درجته حالتي الطوارئ والحصار اللتان لم يُمنح فيهما رئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر، وهو ما يعكس التشديد في الإجراءات الموضوعية والشكلية التي تسمح بإعلانها، فالحالة الاستثنائية لا تفرضها الضرورة الملحة كما هو الشأن في حالتي الطوارئ والحصار، بل الخطر المهدد للمؤسسات الدستورية واستقلال وسلامة التراب الوطني هو ما يمنح رئيس الجمهورية حق إعلانها، كما أن مجال الاستشارات يتسع ليشمل إلى جانب رئيس المجلس الدستوري، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الأعلى للأمن، مجلس الوزراء والبرلمان الذي يجتمع وجوبا.

ج- إمكانية التشريع بأوامر خلال جائحة كورونا - كوفيد 19-

الظرف الخطير الذي فرضه انتشار وباء كورونا - كوفيد 19- وامتداده الواسع الذي سبب أضرارا لقطاعات عديدة، وأدى لإحداث شلل في الحياة اليومية للمواطنين، وما إنجر عنه من انقطاع عن ممارسة النشاطات والمهام الموكلة لكثير من الهيئات والمؤسسات الرسمية للدولة، هذا الوضع - في حال لم يتم السيطرة على الوباء - سيمتد إلى عجز المؤسسات الدستورية في الدولة عن ممارسة اختصاصها بما فيها المؤسسة التشريعية التي قد تتعطل وظيفتها بسبب عجز النواب والأعضاء عن الانتقال إلى مقرات مجالسهم لحضور وتحضير ومناقشة مختلف النصوص التشريعية الضرورية لمواجهة الوباء وسير مصالح المواطنين، وما يترتب عن ذلك من تقييد للهيئات والقطاعات المجنّدة في الميدان لمواجهة الوباء، وعليه فالوصول إلى مرحلة عدم قدرة البرلمان مباشرة مهامه التشريعية قد يُعتبر دخولا إجباريا في عطلة برلمانية أو حالة شغور تدخل ضمن مفهوم المادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، وهو ما يمنح رئيس الجمهورية حق مباشرة اختصاص التشريع بأوامر، بعد أخذ رأي مجلس الدولة.

كما أن عدم القدرة على السيطرة على الوباء يعتبر خطرا مهددا لمؤسسات الدولة واستقلالها واستمراريتها، وهو ما يمنح رئيس الجمهورية حق إعلان الحالة الاستثنائية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة، وبالتبعية تمتعه بصلاحيات التشريع بأوامر خلال فترة سريانها، الأمر الذي يسمح له باتخاذ

التدابير القانونية اللازمة بالسرعة المطلوبة وتجنب الإجراءات المعقدة والمطولة التي تستغرقها الدراسة والمصادقة على القوانين على مستوى غرفتي البرلمان.

المطلب الثالث: تأثير التدابير الاستثنائية المقررة خلال جائحة كورونا - كوفيد 19 - على الحقوق والحريات

الأثر الرئيسي لنظرية " الظروف الاستثنائية " هي اتساع صلاحيات الجهات المكلفة بتسيير الحالة الاستثنائية بشكل معتبر وغير مألوف في الظروف العادية، حيث أن الكثير من الإجراءات التي لا يجوز للسلطة العمومية اتخاذها في الظروف العادية تصبح جائزة ومبررة في الظروف غير العادية⁴⁶، مع وجوب الالتزام بشرط الضرورة والتناسب⁴⁷.

الفرع الأول: تأثير التدابير الاستثنائية خلال جائحة كورونا- كوفيد 19- على الحقوق المدنية والسياسية

استلزمت محاربة جائحة كورونا " كوفيد 19 " تقرير إجراءات استثنائية تدخل ضمن سياسة " الطوارئ الصحية " أو " الحجر الصحي المنزلي " كان لها تقييد على بعض الحقوق المدنية والسياسية للأفراد، والتي كانوا يمارسونها بحرية تامة في الظروف العادية، ويرجع هذا التقييد لكون سوء ممارسة هذه الحقوق يرتبط مباشرة بزيادة انتشار وباء كورونا وإفشال مخططات مجابهته.

أولاً: تقييد حرية الرأي والتعبير

حرية الرأي والتعبير مكفولة دستوريا⁴⁸ يمارسها الأفراد على قدر المساواة في إطار احترام القانون، غير أنه يجوز للسلطات خلال فترة الظروف الاستثنائية تقييدها تحقيقاً للمصلحة العامة، ومنعاً لإثارة الفتن، وحفاظاً على وحدة الدولة والشعب، ولعل الآثار النفسية الصعبة التي خلفها وباء كورونا "كوفيد 19" وحالة الهلع التي سببها بين المواطنين الذين لم يعيشوا وضعاً مماثلاً في فترات سابقة، والضبابية في المعلومات حول هذا الفيروس المستجد حتى في أكثر الدول تطوراً على المستوى الصحي، وعدم تقديم منظمة الصحة العالمية التفاصيل الدقيقة عنه، كل هذا استلزم فرض قيود على حرية الرأي والتعبير فيما يخص مسألة فيروس كورونا⁴⁹، وخاصة على مستوى شبكات التواصل الاجتماعي التي أضحت مجالا خصبا لتداول الإشاعات والمعلومات المغلوطة⁵⁰، وعلى هذا الأساس قرر رئيس الجمهورية بتاريخ 17 مارس 2020 إنشاء لجنة وطنية لمتابعة ورصد تطور انتشار فيروس كورونا مشكلة من مختصين في مختلف القطاعات ذات الصلة⁵¹، والتي من أهدافها تقديم المعلومات الرسمية الدقيقة حول انتشار الوباء، وتوضيح مستوى انتشاره ومناطقه، حرصاً على محاربة التهويل والإشاعات.

ثانياً: تقييد الحق في التنقل

الحق في حرية التنقل داخل البلاد وخارجها من الحقوق الملازمة للصفة الإنسانية، وقد أكدت المادة 55 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على حق كل مواطن في اختيار مقر سكناه، وعلى التنقل داخل وخارج الوطن بدون تقييد، باستثناء القرارات الصادرة عن الجهات القضائية المختصة ولمدة محددة.

غير أن توسع مساحة انتشار فيروس كورونا " كوفيد 19 " وانتقال العدوى من دولة لأخرى ومن منطقة لأخرى، فرض إعلان إجراءات تقييد على حرية التنقل خارج الوطن وداخله، وذلك بغرض الحد من تداعيات الوباء وتقليل دائرة الإصابة، وعليه أصدر رئيس الجمهورية قرارا بتعليق كافة الرحلات البرية والجوية والبحرية من وإلى الخارج، باستثناء رحلات نقل البضائع، كما تم منع كافة وسائل النقل البرية والجوية والبحرية من ممارسة نشاطها داخل الوطن والولايات⁵².

واستجابة لتوجيهات منظمة الصحة العالمية التي أوصت باتخاذ إجراءات تباعد اجتماعي، وتقليل التقارب بين الأفراد، والبقاء في المنازل⁵³، تقرر فرض حجر منزلي كلي وجزئي على ولايات الوطن⁵⁴، بموجبها يُمنع المواطنون من مغادرة منازلهم والخروج منها خلال فترات الحجر، إلا لحالات محددة⁵⁵.

ثالثا: تقييد حرية الاجتماع والتجمع

حرية الاجتماع والتجمع تظهر في كون الإنسان بمفرده لا يستطيع في الغالب أن يؤثر على صانعي القرار ممثلي الإدارة بصفة عامة، بدفعهم إلى تغيير أو تعديل مواقفهم أو التراجع عنها بخصوص مسألة تخص الفرد، بل بواسطة الاشتراك في التجمعات التي تشترك في الرأي السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، وبعبارة أخرى فإن حرية الاجتماع ترتبط مباشرة بحرية الرأي، مما يجعل الدساتير عادة تنص على حرية الرأي وكفالتها⁵⁶، وهو ما جاءت به المادة 49 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، التي نصت أن حرية التظاهر والتعبير العلني عن الرأي مكفولة في إطار احترام القانون.

واعتبارا أن المظاهرات غالبا يكون فيها احتكاك وتلامس وتدافع بين الأشخاص، الأمر الذي قد يؤدي إلى انتشار سريع لفيروس كورونا " كوفيد 19"، خاصة أن المشاركين فيها يأتون من مناطق مختلفة من الوطن، وهو ما قد يوسع بؤرة انتشار الوباء، وتقاديا لذلك تقرر منع كل التجمعات والمسيرات كيفما كان شكلها أو هدفها إلى غاية القضاء على الوباء، كما تقرر منع أي تجمع لأكثر من شخصين مع احترام مسافة أمان بين الأشخاص تقدر بواحد (1) متر⁵⁷، وهو إجراء يساعد على كبح انتشار الفيروس.

الفرع الثاني: تأثير التدابير الاستثنائية خلال جائحة كورونا - كوفيد 19 - على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

التدابير الاستثنائية المتخذة لمواجهة فيروس كورونا كان لها تأثير كبير على بعض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي يمارسها الأفراد في الظروف العادية بكل حرية في ظل احترام القانون.

أولا: تقييد حق العمل

لكل فرد الحق في العمل، ويعد أساسا للتمتع بحياة كريمة، ويتضمن هذا الحق منح الفرصة لكل شخص لكسب قوته عن طريق القيام بعمل يختاره بحرية، وحق العمل من الحقوق التي يكفلها الدستور الجزائري للمواطنين حسب المادة 69 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، كما يكفل حق ممارسة النشاطات التجارية والاستثمار بحرية كاملة حسب المادة 43 منه.

ونظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة نتيجة انتشار وباء كورونا " كوفيد 19"، فقد تقرر تقييد هذا الحق وفرض إجراءات تضييق مجال ممارسته بالحرية المطلوبة، إذ تم تعليق ممارسة الكثير من النشاطات التجارية التي تشهد توافدا كبيرا للمواطنين في الظروف العادية وما ينجر عن ذلك من احتكاك واكتظاظ يؤدي لاتساع بؤرة الوباء⁵⁸، الأمر الذي يهدد الصحة والسلامة، وتم الإبقاء فقط على النشاطات التجارية الأكثر ضرورة لحياة المواطنين⁵⁹.

ثانيا: تقييد الحق في التعليم

الحق في التعليم هو المكنة الممنوحة للأفراد بتلقي العلوم والمعارف والمعتقدات التي تتناسب مع قدراتهم وتنماشى مع رغباتهم⁶⁰، وهو حق مكرس بموجب المادة 65 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، التي تنص أن الدولة ملزمة بتمكين كافة المواطنين من هذا الحق على قدر المساواة وبدون تمييز.

غير أن هذا الحق تم تقييده نظرا للظروف الاستثنائية التي عرفت الدولة نتيجة انتشار وباء كورونا "كوفيد 19" والمخاوف الكثيرة التي أثارها، وهو ما حادّ إصدار قرار بتعليق الدراسة في كافة أطوار المؤسسات التعليمية ومؤسسات التعليم العالي والتكوين المهني⁶¹، فالعدد الكبير من التلاميذ والطلبة في مختلف المستويات، والاحتكاك الدائم بينهم، وقلة وعيهم بمخاطر الوباء نتيجة صغر سنهم، كلها عوامل تزيد من انتشاره، وهو ما يكون له عواقب وخيمة على الدولة ومؤسساتها وصحة المواطنين، وبالتالي فالتعليق المؤقت لممارسة الحق في التعليم يُعتبر ضرورة في مثل هذه الظروف غير العادية.

خاتمة

أظهرت أزمة كورونا " كوفيد 19" أن مواجهة خطر أو عدو مرئي واضح المعالم قد يكون أهون من مواجهة فيروس غير مرئي، لا يُعلم مدى انتشاره أو سرعته، ولا يمكن مواجهته بالطرق التقليدية للدفاع، الأمر الذي يستلزم خلال مرحلة "ما بعد كورونا" إجراء مراجعات عميقة لسياسات الطوارئ ومواجهة الأخطار والكوارث، والقيام بتكليف الصلاحيات الاستثنائية لسلطات الدولة - بالخصوص رئيس الجمهورية - مع مثل هذه التهديدات، فالتجربة الحالية أثبتت أن التنظيم الدستوري للظروف الاستثنائية عجز عن إيجاد الميكانيزمات الكافية لمواجهة الأخطار والأوبئة، وكأنّ المؤسس الدستوري لم يأخذ بعين الاعتبار أن الدولة قد تكون مهددة في كيانها ووجودها وصحة مواطنيها ليس بسبب اعتداء خارجي أو فوضى أو انقلاب عسكري، بل بفيروس خفي ينتقل في صمت ويصيب البشر دون تمييز.

فرغم تنظيم الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016 لحالات: الطوارئ، الحصار، الحالة الاستثنائية، ورغم توفر عناصر بعض هذه الحالات في الظرف الاستثنائي لوباء كورونا، إلا أن رئيس الجمهورية لم يلجأ لنقيرها بصفة رسمية، مفضلا اتخاذ إجراءات مشابهة، وهو الأمر الذي يُفهم أنه اعتراف بأن التنظيم الدستوري الحالي قد لا يشكل غطاء قانونيا لمثل هكذا أخطار، لذلك نقترح ما يلي:

- تكليف النصوص الدستورية والقانونية بما يتوافق مع متطلبات مواجهة الأوبئة والأمراض التي تشكل تهديدا عاما لحياة المواطنين، وذلك بالنص على إمكانية رئيس الجمهورية إعلان "حالة

- طوارئ صحية" مع إدراج إلزامية استشارة " مجلس علمي استشاري لمواجهة الأوبئة والأمراض " إلى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى، وهو الوضع الذي يسمح باتخاذ إجراءات استعجالية خارج إطار المشروعية العادية، تهدف للحد من أضرار مثل هذه الأخطار.
- تخصيص نص دستوري خاص ب"حالة الطوارئ"، وآخر ب"حالة الحصار" مع تحديد ظروف وشروط إعلانهما بالتدقيق، بهدف رفع اللبس الحاصل حالياً بسبب تنظيمهما المشترك بموجب المادة 105 من التعديل الدستوري 2016 وهو ما يسهل تطبيقهما لمواجهة أي وباء مستجد.
 - ضرورة التعجيل بإصدار القانون العضوي المنظم لحالتي الطوارئ والحصار حسب نص المادة 106 من التعديل الدستوري 2016، مع تحديد دقيق لطبيعة " الضرورة الملحة " المنصوص عليها في المادة 105 منه، والتي يجب أن تتضمن " التهديدات المرتبطة بالأوبئة والجوائح " حتى تكون الإجراءات المتخذة لمواجهةها في إطار قانوني.
 - دسترة إنشاء " مجلس علمي استشاري متخصص في مواجهة الأوبئة والأمراض " كمجلس دائم مكلف بإعداد سياسات الوقاية من الأوبئة والأمراض والسبل المثلّية لمواجهةها.
 - النص على ضرورة أن تكون الإجراءات الاستثنائية المتخذة لمواجهة الأوبئة متناسبة مع الظروف الاستثنائية، والحرص على تقييد الحقوق والحريات بما يستتبعه الوضع فقط، مع الالتزام بعدم المساس بالحقوق " فوق دستورية ".
 - إحترام مبدأ "عدم التمييز" في الإجراءات الاستثنائية المتخذة لمواجهة الأوبئة، مع ضرورة الاهتمام بالفئات الهشة من لاجئين ومشردين، وتمكينهم من المساعدة الموفرة لبقية المواطنين.

الهوامش

- 1- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الفكر العربي، 1955، ص21.
- 2 - André DELAUBADER ,Traité élémentaire de droit administratif , LGDJ, Paris 1992 ,P 224.
- 3- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط5، 1974، ص308.
- 4- أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار الحداثة، بيروت، ط 1، 1980، ص 151.
- 5 -Jean-Paul VALETTE : « Droit des services publics », 2ème édition Ellipses, Edition Marketing S.A , 2013, p 126.
- 6- أحمد عبد المالك سويلم أبو درابي، الظروف الاستثنائية وأثرها على الحقوق والحريات في فلسطين " دراسة تحليلية مقارنة "، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الشريعة والقانون، غزة ، 2017، ص7.
- 7- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص 263.
- 8- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، مصر، 1982، ص 19.
- 9 - Marcel WALINE et d'autres, Droit Administrative, 14ème ,Dalloz, Paris, 1976 , p76.
- Jean LAMARQUE, la théorie de la nécessité et article 16 de la constitution de 1958, revue de droit public, 1961, p596.
- 10 - Jean RIVEAU, les liberté publiques , Paris, 1973, p315.
- François SAINT-BONNET, L'état d'exception, P.U.F, paris, 1ère édition, 2007,p1.
- 11 - M.LONGE et d'autres, les Grande Arrêt de la Jurisprudence Administrative, op. cit, p 153.
- 12- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص65.
- 13- غربي نجاح، تمكين الحقوق في إطار الحدود التي ترسمها الدولة في الظروف الاستثنائية، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 14، 2017، ص464.
- 14- علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005، ص 79.
- 15- صالح الدين شرقي، حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، الجزائر، العدد 03، جانفي 2006، ص 281.
- 16- بناء القدرة للاستجابة للجوائح، قائمة مرجعية لمخاطر الأنفلونزا الجائحة وإدارة أثرها، برنامج الأنفلونزا العالمي، منظمة الصحة العالمية، 2018، ص 02.

- 17- موقع منظمة الصحة العالمية، <https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>، 2020-05-12، 23.45.
- 18- مروان بوسيف، مآل تنفيذ الالتزامات التعاقدية في ظل فيروس كورونا - كوفيد 19 - بين اعتباره قوة قاهرة أم ظرف طارئ، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة سلسلة إحياء علوم القانون، مؤلف جماعي، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، المغرب، ماي 2020، ص 329.
- 19- غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القضاء الإداري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2018، ص ص 35-36.
- 20- ماهر يوسف الشدوح، أحكام حالة الضرورة في النظام الدستوري الأردني " دراسة مقارنة "، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، 2019، ص 383.
- 21- القانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14 صادرة في 7 مارس 2016.
- 22- موساوي فاطمة، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد الأول، مارس 2016، ص 101.
- 23- المادة 84 من التعديل الدستوري 2016 " يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور".
- 24- المادة 105 من التعديل الدستوري 2016.
- 25- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر، ص 344.
- 26- إبراهيم الشربيني، حراسات الطوارئ، مطبعة دار المعارف، القاهرة، مصر، 1964، ص ص 37-38.
- 27- صالح لمزوعي، تأملات حول بعض إشكاليات القضاء الإداري في زمن الكورونا " كوفيد 19 "، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة سلسلة إحياء علوم القانون، مؤلف جماعي، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، المغرب، ماي 2020، ص 23.
- 28- إبراهيم أحطاب، حالة الطوارئ الصحية، ثلاث مراسيم وثلاث ملاحظات، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة سلسلة إحياء علوم القانون، مؤلف جماعي، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2020، ص 99.
- 29- في المغرب تم اعتماد تسمية "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، جريدة رسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020، ص 1782.
- 30- أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020، المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا " كوفيد 19" ومكافحته.
- 31- موساوي فاطمة، مرجع سابق، ص 102.

- 32- رئيس الجمهورية السيد "عبد المجيد تبون" في خطابه للأمة بخصوص جائحة كورونا " كوفيد 19 " أشار إلى أن التدابير القانونية المتخذة لمكافحة وباء كورونا تشبه حالة الطوارئ، حيث جاء في خطابه "... مّا جعلنا نعلن ما يشبه حالة طوارئ ابتداء من 19 فيفري ... " <https://www.youtube.com/watch?v=qLPZV6gooE> ، تاريخ المشاهدة 06-05-2020 ، 11.30.
- 33- إبراهيم أحطاب، مرجع سابق، ص 100.
- 34- أظين خالد عبد الرحمان، ضمانات حقوق الإنسان في ظل قانون الطوارئ، دار الحامة، عمان، الأردن، 2008، ص 43 .
- 35- سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 26.
- 36- رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004-2005، ص 28.
- 37- تيممي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 66.
- 38- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002 ، ص 97.
- 39- Georges VADEL, Pierre DELVOLLE, Droit Administratif, P.U.F.PARIS, 1982, p 421.
- 40- سبق أن لجأت السلطة في الجزائر إلى وحدات الجيش لضمان الأمن العمومي خارج الحالات المحددة في المواد 105 إلى 110 من الدستور، وكان ذلك بموجب القانون رقم 21-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.
- 41- سمير شعبان، أحمد غراب، مجال التشريع بأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، العدد 7، سبتمبر 2015، ص 101.
- 42- محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحكم في استنباط التشريع شرعاً ووضعاً، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، طبعة 2002 ، ص 119 .
- 43- حبيب الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، مجلد 9، عدد 3، 2016، ص 234.
- 44- مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، مجلد 10، عدد 4، ص 318.
- 45- طارق عبد العال، للضرورة أحكام، تنظيم التشريع في غيبة البرلمان وآثاره في الحقوق والحريات، وحدة الحريات المدنية، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، القاهرة، مصر، 2015، ص 8.
- 46- مسعود شيهوب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، مجلد 35، عدد 1، دون سنة نشر، ص 29.

- 47-المختار العيادي، الحجر الصحي للمصابين بأمراض معدية في سياق مكافحة جائحة كورونا- الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الجائحة-علاقة التدابير المتخذة بحقوق الإنسان، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة سلسلة إحياء علوم القانون، مؤلف جماعي، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ماي 2020، ص68.
- 48- المادة 42 و 48 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.
- 49- المختار العيادي، مرجع سابق، ص67.
- 50 – Jeremy RIFKIN : « L’Age de l’accès, la nouvelle culture du capitalisme », Paris, édition du seul, 2009, p 24.
- 51- <http://www.aps.dz/ar/sante-science-technologie/85524-2020-03-21-11-11->
- 43 تاريخ الاطلاع 15-05-2020، 14.45.
- 52- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته.
- 53- [https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-](https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance)
- 23.15، 2020-05-18 تاريخ الاطلاع 18-05-2020، 23.15.
- 54- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته.
- 55 -la quarantaine est le fait de mettre à l'écart des personnes, des animaux, ou des végétaux durant une certaine période. Cet isolement sanitaire forcé avait pour but d'empêcher la transmission de maladies supposées contagieuses et est toujours utilisé en cas de suspicion de ce type de maladies. Elle désigne aussi au figuré la condition d'une personne mise volontairement à l'écart." François BERIAC, *Histoire des lépreux au moyen-âge : une société d'exclus*, Imago, 1988, partie III, chap. II (« La ségrégation des lépreux »), p. 180-202.
- 56- مولودي جلول، مرجع سابق، ص84.
- 57- المادة 10 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته.
- 58- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته.
- 59- المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19" ومكافحته.
- 60- عيد أحمد الحسان، حق التعليم في النظم الدستورية المعاصرة، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات، كلية علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 39، العدد 1، 2012، ص 365.
- 61- <http://www.aps.dz/ar/algerie/85143-2020-03-12-14-10-29>، 13.30، 2020-05-17.