

## ضوابط حالة الطوارئ الصحية في النظام القانوني

## The rules of the state of health emergency in the legal system

بودة محمد<sup>1</sup>،<sup>1</sup> كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد بن أحمد وهران 02 (الجزائر) ، Bouda.mohamed@univ-oran2.dz

تاريخ النشر: سبتمبر/2020

تاريخ القبول: 14/07/2020

تاريخ الإرسال: 30/05/2020

## الملخص:

ترمي دراسة ضوابط حالة الطوارئ الصحية استطلاع مدى قانونية مرسوم الوزير الأول التنفيذي الصادر في شأن التصدي لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) ومكافحته لإظهار الجوانب القانونية المحيطة بالتدابير الوقائية التي تحد من بعض حقوق وحرقات الأفراد الدستورية المتخذة من لدن الحكومة بغرض حماية صحتهم وحياتهم جراء تفاقم الجائحة. لكن السؤال المطروح يخص مدى قانونية التدابير المتخذة والتي إن ارتبطت بغايات وقائية فان لها آثار على حقوق الأفراد وحياتهم في الحركة وممارسة وظائفهم اليومية.

لهذا كانت الدراسة القانونية والمقارنة للموضوع تسعى إلى تسليط الضوء على مدى توافق التدابير المتخذة في التصدي للجائحة مع النصوص سارية المفعول في جانبها الإجرائي والقانوني.  
الكلمات الافتتاحية: دولة القانون، الجزاء، الحجر المنزلي، التباعد الاجتماعي، حالة الطوارئ.

## Abstract:

The lawfulness of the executive decree on the declaration of a health emergency in response to the Coronavirus pandemic (Covid-19) aims to demonstrate and combat the legal aspects surrounding preventive measures that limit some of the constitutional rights and freedoms of individuals taken by the Government to protect their health and lives.

But the question is whether the measures taken, if associated with preventive purposes, have affected the rights of individuals and their lives. their freedoms to move and exercise their daily functions. That's why the comparative legal study of the topic sought to highlight some aspects of the response to the pandemic in its procedural and legal aspects.

**Key-words:** state of law, deterrence, stone home, social divergence, state of emergency.

**المقدمة:**

إن خطورة المرحلة التي تمر بها المجتمعات بعد الآثار التي لزلت تخلفها جائحة فيروس كورونا المستجد(ك-19) تطلبت تدخلا من لدن جميع الدول ومن ورائها السلطة السياسية صاحبة الاختصاص في مكافحة مخاطر الفيروس بقصد حماية الصحة العامة.

تدخل السلطات العمومية جد ضروري بالنظر إلى وظائفها الأساسية بحكم القواعد والغاية الاجتماعية التي أسست لأجلها مؤسسات الدولة، وواجبات تكفلها بحماية الأفراد، لكن أهمية هذا التدخل لا ينبغي أن تنسينا ضرورة الالتزام بالقواعد وحدود تقييد الحقوق والحريات الدستورية العامة بشكل يتناسب مع طبيعة وسائل التدخل والغاية الحقيقية من ورائها.

دراسة مدى قانونية المرسوم التنفيذي المرقم 20-169، وما تلاه من تدابير الحد من آثار الأزمة الصحية تهدف إلى الإحاطة بالجوانب القانونية في شقيها الدستوري والتشريعي، وبالنظر لخطورة إجراءات حالة الطوارئ الصحية المتطابقة في مضمون التدابير المتخذة مع إجراءات الحالات الخاصة سواء الحصار أو الطوارئ المنصوص عليها دون حالة الطارئ الصحي، وإن اختلفت عنها في التسمية، تدابير صدرت بمقتضى تصرف تنفيذي يفقد للسند التشريعي وللقاعدة القانونية بالرغم من الآثار التي ترتبت عنه بدء من حظر التجول والحجر المنزلي وفرض جزاءات عقابية على المخالفين من الأفراد.

**أهمية الموضوع:** لا خلاف حول أهمية التدابير الواجب اتخاذها لحماية حياة المواطن وصحته، لكن التصدي لجائحة بتلك الخطورة لا يكون على حساب القواعد وحقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، بل ضمن ضوابط قانونية، وكما أن الحق في الحياة والصحة محمي ومضمون في الدستور والقوانين، كذلك الحق في الحرية والحماية القانونية محمي دستورا وقضاء، لأنه في دولة القانون يتوجب أن تتخذ تلك التدابير تأسيسا على نصوص قانونية، وبتناسبية الوسائل والغايات.

**بذلك تظهر خصوصية الموضوع في الكشف عن قدرة السلطات العمومية في التصدي لحوادث وبائية غير مسبوقة باستعمال الوسائل القانونية المتاحة والمناسبة بشكل صحيح متوافقة من جهة أولى مع النصوص الدستورية سارية المفعول، ومن جهة ثانية الكشف عن مدى قانونية نفس الوسائل محل الدراسة؛ المتمثلة في المرسوم التنفيذي وتوابعه من التدابير اللاحقة وما تضمنته من إجراءات ردعية؛ مقارنة بنصوص تشريعية. أما عن أهداف دراسة الموضوع فإنها تنصب على تحليل تصرفات الوزير الأول الصادرة في فترة زمنية جد حرجة تجعله يتصدر المشهد القانوني والسياسي في بناء دستوري يعطي الأولوية لرأس السلطة التنفيذية دون غيره، إذ أن الدور الذي قام به الوزير الأول لا يمكن أن يعيد توزيع المهام خلاف ما نصت عليه القواعد الدستورية، وإلا كانت تصرفاته محل رقابة وطعن أولا في مدى تطابقها مع النصوص التشريعية بفعل رقابة تجاوز السلطة، ثم مدى دستوريته انطلاقا من إثارة الدفع بعدم الدستورية، بمعنى تقدير مدى صحتها اعتمادا على مبدأي الدستورية والقانونية في آن واحد.**

بالتالي تتمحور إشكالية الموضوع حول مسألة أساسية تتعلق بمناقشة مدى قانونية، أو مدى تطابق مرسوم الوزير الأول مع القواعد الدستورية والتشريعية سارية المفعول؟ ثم التساؤل عن حدود اختصاص سلطة الضبط الوطنية التي هي بيد رئيس الجمهورية بحكم النص والاجتهاد القضائي، فهل الوزير الأول له سلطة ضبط أصيلة أثناء الحالات الخاصة؟ وهل سلطته في الضبط مستقلة حتى تصدر بمعزل عن النص الدستوري والتشريعي والتنظيمي؟

إجابة عن الإشكال القانوني المطروح توجب طرح جملة فرضيات على النحو التالي:

- ما مفهوم الحالات الخاصة، وماهي الهيئة الدستورية صاحبة سلطة الاختصاص في تنظيم حالة الطوارئ الصحية، وماهي حدودها في تنظيم مسألة التباعد الاجتماعي والحجر الصحي والعقوبات المرتبطة بها، وما هي أساليب مواجهة الجائحة في النظم القانونية المقارنة؟

**منهج الدراسة:** إن البحث عن قانونية التصرفات الصادرة عن الوزير الأول بتصديده لجائحة غير مسبوقة تتطلب الاستعانة بالمنهج التحليلي في القيام بقراءة إجرائية وقانونية بمتبع مدى صحة القواعد التي تضمنتها مراسيم الوزير الأول، وفي نفس الوقت توظيف المنهج المقارن لتحديد مدى تناسب الوسائل المستعملة في مواجهة الطارئ الصحي، لأن التحرك أثناء حالة الطوارئ لا يعني في النظم الديمقراطية أن نتخلى عن مبدأ القانونية، لأن هنالك ضرورة امتثالية وتوافق الممارسات مع النصوص سارية المفعول.

اقتضت بذلك الإحاطة القانونية بالموضوع مناقشة مسائله بمنهجية تناولته في مبحثين، جاء المبحث الأول لاستظهار مفهوم الحالات الخاصة وضوابطها في رسم حدود اختصاص سلطة الضبط القانونية بقصد مقارنة التدابير المتخذة خلالها مع تلك الصادرة أثناء حالة الطوارئ الصحية والتي تمت معالجتها في المبحث الثاني بالتطرق إلى أساليب مواجهة الجائحة بما تحمله من آثار ببعديها الأول ارتدادي والآخر قانوني متأني تقيدا بالقواعد الدستورية. لنختتم الدراسة بنتائج وتوصيات في معالجة الجائحة بالطريقة القانونية التي سارت عليها النظم الديمقراطية، ونصحت بها تقارير منظمة الصحة العالمية.

**المبحث الأول: مفهوم الحالات الخاصة وحدود اختصاص سلطة الضبط الدستورية:**

تقتضي عملية دراسة الحالات الخاصة المنصوص عليها في الدستور والتي تشترك في الخصائص وتختلف في الطبيعة، مقارنتها بتلك التدابير التي أبانت عنها النوازل ودعت إليها الحاجة، وان اختلفت التسمية من خلال معالجتها من حيث التوصيف والآثار ضمن ضوابط متحكم فيها حتى يتم التصدي لكل طارئ بما يتناسب وظروف الحال، دون تجاوز في استعمال الوسائل الاستثنائية التي لا تتوافق في الكثير من الأحوال مع قواعد دولة القانون.

**المطلب الأول: مفهوم الحالات الخاصة وخصائصها:**

لم يميز المشرع الجزائري عند الحديث عن الحالات الخاصة في نص المادة 105 بين حالتها الحصار والطوارئ بالرغم من تباين النتائج المترتبة عن كل منهما سواء في حجم الصلاحيات أو طبيعة السلطة المخول لها إدارة المرحلة الاستثنائية ضمن الحدود المرسومة لها قانونا.

لجوء السلطة السياسية لبعض قواعد حالات الاستثناء المدرجة بنص الدستور كالحصار والطوارئ يكون النظر إلى طبيعة خطورة الأحداث، بما قد يدفعها إلى الاستعانة بصلاحيات استثنائية لحل أزمة خطيرة أو مفتعلة تعيق السير العادي للمؤسسات العمومية، لكن استعمال إحدى حالات الاستثناء قد يكون ملاذا لتعديل أو وقف العمل بقواعد الدستور مؤقتاً أو للإفلات من رقابة القضاء.

#### الفرع الأول: مفهوم الحالات الخاصة وأساسها الدستوري:

هناك فترات غير عادية ذات طابع استثنائي ومشروط عند إلغاء الضمانات الدستورية تتحدد في حالتها الحصار والطوارئ المنصوص عليهما، كما قد تمتد إلى حالة الثالثة سارية المفعول ظهرت أثارها، لكن دون أن يتم التنصيب عليها في الدستور، ودون تحديد الجهة الرسمية صاحبة الحق في التدخل وإدارة مرحلتها، وإنهاء العمل بها خلاف النظم القانونية المقارنة.

#### أولاً: مفهوم حالة الحصار وأساسها الدستوري:

تعتبر المادة 105 من الدستور حالة الحصار من الحالات الخاصة التي تدعو إليها الضرورة وتستدعي تدخل رئيس الجمهورية دون سواه، بناء على شروط الاستجابة لضرورة ملحة بإصدار كافة التدابير اللازمة لاستتباب الوضع لمدة معينة في الزمن في إطار محدد بعقد مشاورات واجتماع للمجلس الأعلى للأمن، واستشارة الشخصيات السياسية المذكورة في نص الدستور، يليها إصدار قرار فرض حالة الحصار يترتب عنه تولي الهيئة العسكرية سلطات الضبط بدلاً عن الهيئات المدنية، واتساع صلاحياتها سواء بالتفتيش أو منع الاجتماعات أو حجز المنشورات.

#### ثانياً: مفهوم حالة الطوارئ وأساسها الدستوري:

حالة الطوارئ بحسب نفس المادة 105 تنقرر في حالة الضرورة الملحة لفترة زمنية محدودة وبشروط إجرائية معينة تنقرر بدورها بصدور قرار نتيجة انعقاد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، وحصول نفس الاستشارات المذكورة في النص لكل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري. بموجب ذلك يتم اتخاذ كافة التدابير الضرورية في جزء أو كل إقليم الدولة عند حدوث تهديد خطير يمس بالسير العادي للنظام العام، حالة تعود فيها سلطة الاختصاص عكس الحالة الأولى إلى الهيئات المدنية بمنع الإقامة ببعض المناطق، منع الاجتماع والنشر وإجراء الحجز الإداري لكل شخص يشتبه في تهديده للنظام العام بغرض استتباب الوضع. لهذا يكتفي القاضي الإداري بملاحظة اتساع سلطات الضبط ويضفي الشرعية على الإجراءات المتخذة استناداً على الظرف الاستثنائي، كما لا يستطع القيام في غالب الأحيان إلا بمراقبة محدودة وغير فعالة، وكما ذكر الأستاذ "أوشاك.د": "يظهر القاضي بمناسبة هذه الظروف ليس كمراقب للسلطة التنفيذية، بل كمتعاون معها بتسوية إجراءاتها التي قد تتجاوز الحريات المحمية قانوناً"<sup>2</sup>.

دراسة الحالتين المذكورتين في ظل غياب قانون عضوي ينظمهما يدفع للقول بأن الممارسة قد تفضل الاستناد على نص فضفاض بشكل يخدم السلطة القائمة التي تأبى التقيد بالقواعد، وإن كان في

حالة الاستثناء، وهذا ما يزيد من مصاعب الإحاطة بحالة الطوارئ الصحية والبحث لها عن أساس قانوني بعد دراسة سلطة الاختصاص ومحتوى التدابير التي يتوجب أن تكون مرفوقة بالضمانات القانونية والقضائية.

### الفرع الثاني: خصائص الحالات الخاصة:

في الحالات المذكورة وسريان السلطات الخاصة لا يعني أن تفعل السلطات العامة ما تشاء في النصوص والمؤسسات، بل يتوجب عليها الامتناع عن القيام بإجراءات تعد خارج أوانها مثل إجراء المراجعة الدستورية، أو تنظيم خريطة طريق لا تخدم إلا الطرف الماسك بزمام السلطة، لهذا إذا كانت فترة الطوارئ الصحية تشكل مخاطر استثنائية فلا يمكن استغلال ظروفها لتحقيق مقاصد تعد خارج إطارها الطبيعي زمانيا، وحتى لا يتم الانقضاء على حقوق الأفراد وحررياتهم<sup>3</sup>.

### أولا: الضرورة الملحة وحالة الخطر على الأمن العام:

يقصد بالضرورة الملحة تلك الحالة التي تعجز فيها القواعد القانونية سارية المفعول عن إيجاد حل للأزمة المطروحة سواء تعلق الأمر بمشاكل ذات طبيعة اجتماعية أو سياسية أو وبائية صحية بحسب موقف السلطة السياسية من الأحداث التي تشكل بحسبها خطر على الأمن العام والذي يتهدد المجتمع في إقليم الدولة أو جزء منه.

### ثانيا: محدودية فترة الحالات الخاصة وطابعها المؤقت:

مهما كانت خطورة الأحداث التي تتذرع بها السلطة العامة لوقف العمل بالقواعد العادية وإحلال تلك الاستثنائية محلها فلا يمكن إلا أن تكون مؤقتة تنقضي بانقضاء أسبابها، لهذا استدعت مقتضيات الحال أن لا يتم التمديد في تلك الحالات من قبل نفس السلطة التي أثارَت العمل بها، بل يشترط موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا.

### ثالثا: طبيعة الحالات الخاصة الدستورية:

استقرت تجارب النظم القانونية على تأطير الحالات الخاصة دستوريا بإحكام تحت مسمى شرعية الأزمات، وتأمين العمل بتدابيرها من الجانب القانوني والقضائي ورتبت لها أحكاما بحيث تنقضي بانقضاء أسبابها حماية للحريات الدستورية بمقتضى حتميات مبدأ القانونية، وان كان في حده الأدنى<sup>4</sup>، ذلك أن النظم القانونية، وان شهدت حالات استثنائية أكثر خطورة، ذات طبيعة وبائية أو أمنية فقد جابهتها بوسائل مناسبة دون الاضطرار إلى إعلان حالات الاستثناء برغم النص عليها دستوريا.

### الفرع الثالث: اختصاص تنظيم الحالات الخاصة وحدودها:

يعتمد تخويل سلطة إصدار قرار تنظيم وتسيير الفترات الخاصة دستوريا إلى سلطة بعينها ممثلة في رئيس الجمهورية دون غيرها، ووفق حتميات دستورية لا يمكن تجاوزها تحترم فيها الهرمية المؤسساتية والمعيارية للأجهزة والقواعد التي تستمد منها قواعد الاختصاص وإجراءاته.

**أولاً: اختصاص سلطة الضبط الوطنية:**

يعد رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري صاحب الاختصاص الأوحد لاتخاذ قرار حالة الاستثناء تحت أي مسمى كان، دون أن يشاركه أحد، وقد أثبتت كافة التجارب السابقة هذا الاعتقاد<sup>5</sup>، بخلاف إعلان حالة الطوارئ الصحية والتي يبدو أن السلطة القائمة لم تأخذ بعين الاعتبار خطورة التدابير المترتبة عنها والتي لا تقل شأنًا وحدةً عن تلك المنصوص عليها في المادة 105 من الدستور. حالة الاستثناء قد تكون مستساغة من الناحية الدستورية إذا ما تعلق الأمر بسلطة منتخبة ديمقراطياً ومخول لها دستورياً وقف العمل بالضمانات المقررة في التشريع، لكن النقاش يثور عندما تحل محلها سلطة يغلب على وظيفتها الطابع الإداري وتفتقد للتفويض الدستوري لتقوم بواسطة تصرف قانوني ثانوي متمثل في مرسوم تنفيذي يعفي الأفراد من حقوقهم وحررياتهم، وإن كان في مواجهة أوضاع استثنائية لفترة مؤقتة. بذلك فإن رئيس الجمهورية يعد صاحب سلطة الضبط المركزية في الحالات العادية كما الخاصة بحكم النص والاجتهاد القضائي، اختصاص لا يمكن مباشرته بشكل موازي أو مستقل من قبل الوزير الأول، إلا أن واقع الحياة العملية لتطبيق قواعد الدستور أظهر وجود خلل في توزيع السلطات بين الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها.

**ثانياً: ضوابط المرسوم التنفيذي القانونية والقضائية:**

وضعية تصنيف المراسيم تدفع للاحتكام إلى ضوابط قانونية وتبني هرمية معيارية للقواعد والمراسيم، والتي قد تكون خالية من كل فاعلية، إن لم تتواجد آلية تضمن احترامها ضمن مخطط حماية القواعد القانونية رقابياً من قضاء المجلس الدستوري لحماية لقواعد توزيع الاختصاص، ودور آخر لمجلس الدولة عند رقابته لأعمال الإدارة العامة عند إصدارها التدابير التي تدخل في مجال اختصاصها ولا تحيد عنه □.

مراسيم تنقيح في النظم القانونية المقارنة أولاً بالضوابط القانونية والإجرائية في الشكل والموضوع وبانشغال الأمن القانوني لوجود ضوابط منها الاستشارة بعد أخذ رأي مجلس الدولة، التوقيع والتوقيع المزدوج<sup>7</sup>. كما أنها مراسيم تعد ثانياً شديدة الارتباط في نفس النظم بالضوابط القضائية في حالة تجاوزها للقواعد المذكورة، مما قد يصيبها بعيوب تجعلها عرضة للطعن بتجاوز السلطة عند خرق قواعد الشكل والإجراءات، وتجاوز السلطة لعدم الاختصاص.

**المطلب الثاني: مفهوم حالة الطوارئ الصحية وأثارها:**

قد تتباين المصطلحات الواردة عند إعلان حالة الطوارئ ذات الأبعاد السياسية أو الصحية، لكنها تتقاطع في جملة التدابير الصادرة في شأن التضييق من مجال ممارسة الحقوق والحرريات المقررة والمضمونة دستورياً، لهذا كان من الضروري إحاطتها عند الإعلان عنها بضوابط وشروط تحد من مستوى التجاوزات المرتكبة، وتكفل الحماية الكافية لقواعد الاختصاص وحقوق الأفراد المنصوص قانوناً. قد يتم إعلان حالة الطوارئ الصحية من السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في حالة الأوبئة أو

الكوارث العامة التي تهدد جزء أو كل التراب الوطني يترتب عنها تمديد صلاحيات السلطات العامة بمنع الحركة، الإبعاد، حظر وتنظيم إقامة بعض الأشخاص، أو إقامتهم في بعض المناطق، غلق المحلات والأمكنة<sup>8</sup>.

### الفرع الأول: مفهوم حالة الطوارئ الصحية وأساسها الدستوري:

أقرت القواعد صلاحية تكفل السلطات العمومية بالتدخل لحماية للأفراد في فقرات المادة 66 من الدستور □، وان كان يبدو الفرق شاسع بين ما جاء في نص المادة 66 والمادة 105، لكن هذا لا يفتح الباب أمام الاجتهاد خارج الإطار العام لقواعد هذا الدستور، لأن طبيعة حالة الطوارئ تدرك بمضمون التدابير التي يتم إصدارها، ويمدى مساسها بحريات الأفراد الأساسية والعامة. فان كان النص الدستوري ونصوص تشريع الصحة لا تعطي تعريفا محددًا لحالة الطوارئ الصحية، فان الفراغ لا يتيح لسلطة الوزير الأول التدخل مباشرة دون سند دستوري أو تشريعي لمواجهة أزمة من هذا الحجم، ربما كان اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ الصحية، وان لم يتم تحت نفس المسمى غرضه تجاوز الإجراءات المنصوص عليها في الحالات الخاصة الأخرى، لكن هذا لا يعفي المرسوم التنفيذي من ضرورة الخضوع إلى القانونية والمسائلة القضائية باعتباره تصرف إداري بحت لا يحضى بحصانة الأعمال القانونية الأعلى درجة □<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: أسباب إعلان حالة الطوارئ الصحية:

على غرار خلو مرسوم الوزير الأول التنفيذي وباقي التدابير القانونية المالية له من أي إشارة صريحة أو تعريف لحالة الطوارئ الصحية والتدابير المرفقة بها بشكل أثار الكثير من الغموض في الجانب القانوني، وما يترتب عن تلك التدابير من مساس بحقوق الأفراد الدستورية، وضعية تدفع بنا للبحث عن المسألة في القانون المقارن، وما جاء في تقارير المنظمة العالمية للصحة.

ارتبط إعلان حالة الطوارئ الصحية بظهور وانتشار جائحة فيروس ك.المستجد(ك-19)، ظاهرة وبائية عرفت المنظمة العالمية للصحة بكون فيروس كورونا سلالة واسعة من الفيروسات التي قد تصيب الحيوان<sup>11</sup>، والإنسان، وتسبب لهذا الأخير وباقي الأفراد بسبب العدوى أمراض تنفسية تتراوح حدتها من نزلات البرد الشائعة إلى الأمراض الأشد فتكا مثل متلازمة الشرق الأوسط التنفسية(ميرس)، والمتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة(سارس)، ومن الأعراض الأخرى الحمى والسعال الجاف والتعب تصاحبها آلام وأوجاع واحتقان الأنف وألم الحلق والإسهال، أعراض تشدد تدريجيا وتكون معدية بين الأفراد الذين قد لا تظهر على بعضهم إلا بشكل خفيف، وتشدد تلك الأعراض لدى شخص واحد من أصل 5 أفراد يصابون بالعدوى، وتتضاعف معدلات الإصابة بين كبار السن وأصحاب الأمراض المزمنة، وتثبت التقارير ظهور هذا الفيروس في مدينة ووهان الصينية في شهر ديسمبر 2019، ومن ثم تفشيه وانتشاره بشكل واسع عالميا من وباء إلى جائحة<sup>12</sup>. إن الميزة الأساسية لفيروس كورونا خطورته على الأفراد والمجتمع البشري معا، كما تكمن ضراوته في سرعة انتشاره وعدم وجود لقاح محدد إلى غاية اليوم، أما العلاج المرتقب ليزال في مرحلة التجارب السريرية، لتبقى التدابير الوقائية الموصى بها أكثر فاعلية في حماية صحة وحياة الأفراد<sup>13</sup>.

إن التصدي لحالة الوباء الصحية مقارنة بالحالات الخاصة وأثارها تكفي فيها حالة الطوارئ بشروطها دون غيرها من الحالات الاستثنائية المذكورة في باق نصوص الدستور، لكن ليتحقق ذلك كان الأوجب تعريف هذه الجائحة ومدى خطورتها على صحة الأفراد وحياتهم لتتخذ السلطات العمومية وفق مبررات المصلحة العامة الإجراءات المناسبة في مواجهتها. ولما تعذر العثور على التعريف القانوني في التشريع الجزائري للأسباب المذكورة أعلاه كان من الضروري اللجوء للتشريع المقارن الذي سعى إلى وضع تعاريف وطرح تدابير مختلفة بقصد إيجاد الحلول لأنسب أساليب المواجهة السياسية، القانونية والطبية العلاجية في آن واحد.

إن السبب الأول في إعلان حالة الطوارئ الصحية وجود مرض متفشي يهدد صحة الأفراد وحياتهم، وتعني كلمة مرض أي علة أو حالة مرضية وبائية، بصرف النظر عن منشئها أو مصدرها، وتلحق أو يمكن أن تلحق ضررا بالغا بصحة الإنسان<sup>14</sup>. لهذا أمكن القول أن الاستعانة بالوسائل القانونية المناسبة ليس صعبا، إنما يكفي الرجوع إلى الحلول التي طرحتها الهيئات الدولية المتخصصة في إيجاد العلاج الملائم، أو حتى على منوال المشرع الفرنسي الذي عرف حالة الطوارئ الصحية بالمادة 3131-12 باعتبارها تشكل حالة تهديد بطبيعتها، تمثل خطرا على السكان، حالة يتقرر إعلانها بعد تقرير من وزير الصحة ومعطيات فنية تضطلع بها لجنة علمية يعين أعضائها كل من الجهاز التنفيذي والتشريعي معا، تتخذ بموجب كل ذلك بعض التدابير التي تضيق من حريات الأفراد مثل تحديد منع التنقل، اتخاذ تدابير مؤقتة لرقابة أسعار بعض السلع الضرورية لتتقرب أو تعديل الاختلالات في السوق بعد إبلاغ المجلس الوطني للاستهلاك<sup>15</sup>. تعريف يتسق مع ما جاء في لوائح م.ص.ع باعتبار الطارئة الصحية العامة تشكل حدثا استثنائيا يسبب قلقا دوليا، ومن مظاهرها:

-تشكل حالة الطوارئ الصحي خطرا محتملا يحدق بالصحة العمومية بسبب انتشار المرض دوليا.

-تقتضي هذه الحالة استجابة وتنسيقا دوليين<sup>1</sup>.

أما السبب الثاني يكمن في عدم إمكانية التصدي لأثار الجائحة الصحية دون القواعد الاستثنائية الوقائية التي تقر حق السلطات العمومية في فرض تدابير خاصة تراتبيا بالزامية اتخاذ تدابير بعينها وبشكل تدريجي من التزام غسل اليدين، ارتداء القناع الصحي، فرض التباعد الاجتماعي، الانتقال التدريجي إلى الحجر المنزلي للحد من انتشار المرض لعدم وجود علاج يحد من عدد الإصابات والوفيات. بالتالي لا يعود الإشكال في مجابهة تفشي المرض بإعلان حالة الطوارئ في حد ذاتها، بل في اتخاذ التدبير الخاطئ والذي لا يستند إلى الأساس القانوني سواء الدستوري أو التشريعي، ويتضح ذلك أكثر من خلو المرسوم التنفيذي 20-69 وجميع المراسيم التي صدرت تبعا له من تأشيريات تشير إلى تأسيس شرعي قائم على مبدأ القانونية، كما افتقدت تلك التدابير لرؤية علمية قائمة على مخطط صحي تدريجي بالانتقال المدروس من مرحلة إلى أخرى.

**الفرع الثالث: آثار إعلان حالة الطوارئ الصحية:**

تتمثل النتائج المترتبة عن إعلان حالة الطوارئ الصحية في وجود نوعين من الآثار التي تمس إطلاق يد السلطات العامة في فرض بعض الالتزامات الإكراهية لفترة مؤقتة تكون مرفوقة بعقوبات تطال تقييد حريات الأفراد، لكن تحقيقا للمصلحة العامة، وتماشيا مع القواعد القانونية سارية المفعول، وتوصيات الهيئات الصحية المتخصصة.

عدى أن الإشكال المطروح يتقرر في النصوص ذاتها التي أشار فيها المشرع الدستوري إلى إمكانية اتخاذ كل التدابير اللازمة دون وجود نص عضوي يحدد حدود هذا الاختصاص وضوابطه، لأن حتى م.ع.ص نصت على تدابير وقائية وردعية قد تؤدي إلى تقييد حقوق الأفراد وحرياتهم مؤقتا تبررها خطورة الظرف في إطار البحث عن الأمن الصحي، وبغرض الحيلولة دون انتشار المرض وقائيا ومكافحته على نحو يتناسب مع المخاطر المحتملة المحدقة بالصحة العمومية مع تجنب التدخل غير الضروري، من ذلك نص المادة 18 من لوائح المنظمة العالمية للصحة بوجوب رفض دخول الأشخاص المشتبه في إصابتهم والمصابين. لهذا كان من الضروري قبل المساس بالحقوق والحريات والتسرع نحو الاستعانة بالحل الأمني والعقابي التعجيل بجملة تدابير وقائية تحترم فيها التراتبية، أوصت بها المنظمة في لوائحها على المستوى الفردي والجماعي في إطار نشر الثقافة الصحية مثل غسل اليدين، ارتداء الكمامات، لتختتم تلك التدابير بالحجر المنزلي وليس العكس، في نفس الوقت الذي تلتزم فيه السلطات العمومية بدورها بتدابير وقائية أساسية تمنع وتحد من انتشار الأوبئة مثل حضر السفر ومنع الاحتكاك بالمناطق الموبوءة، تعقيم الأمكنة، توفير أجهزة الكشف، وضع مخطط صحي لأمكنة تواجد الوباء وأسباب تطوره وتراجعته إلى غاية الإحاطة بالحالة صفر المشتبه فيها حمل الفيروس ونقله لمحاصرته.

في خضم كل ذلك أوصت نفس المنظمة بالالتزام ببعض الضوابط في المادة الثالثة 3 والتي ذكرت بأن تنفيذ لوائحها يتم مع الاحترام الكامل لكرامة الناس وحقوق الإنسان والحريات الأساسية للأفراد، أما المادة 45 نصت على ضرورة المحافظة على الطابع السري للمعلومات الصحية التي تشير إلى شخص محدد أو يمكن تحديده، وتعالج دون البوح بالأسماء<sup>17</sup>.

**المبحث الثاني: ضوابط مواجهة آثار إعلان حالة الطوارئ الصحية:**

يهدف التطرق إلى ضوابط مواجهة آثار إعلان حالة الطوارئ الصحية السعي لإصلاح الأخطاء المرتكبة وتجنبها عند التصدي مستقبلا لحوادث أمنية أو صحية مشابهة، لهذا نعرض نموذجين من أساليب المواجهة، النموذج الأول عبارة عن تدخل أحادي بردود فعل متسارعة، أما الثاني يقوم على أساس تشريعي بناء بتنسيق بين مختلف المصالح لتطبيق التدابير الوقائية للخروج من الأزمة بأقل التكاليف.

**المطلب الأول: المواجهة القانونية الارتدادية في الجزائر:**

أولى ملامح المواجهة الارتدادية والتي يلمس فيها الكثير من التردد تتمثل في انفراد السلطة التنفيذية بكافة قرارات الطوارئ الصحية عن طريق مراسيم تنفيذية لم تأبه حتى بشرح الكثير من

المصطلحات التي عدت مستجدة من قبيل الحجر المنزلي سواء الجزئي أو الكلي، الطارئ الصحي والتباعد الاجتماعي، في ظل تغافل عن دور غرفتي البرلمان التشريعي والرقابي<sup>1</sup>، بل حتى المراسيم التي صدرت تضمنت الكثير من التعارض والتخبط في التسمية بصورها تحت عناوين متعددة، دون أن ترسي على وصف واحد<sup>1</sup>. ومن أوجه غياب التأييد في اتخاذ القرارات في أوج حالة الطوارئ غياب التنسيق مع الهيئات الدولية المتخصصة ومخالفة توصياتها إلى درجة التثبيد ببعض تقاريرها حول الوضع الصحي في الجزائر.

### الفرع الأول: التدابير الوقائية:

إن من مميزات التدابير الوقائية حتى تحقق نتائجها إصدارها بعد نشر توعية كافية عن فوائدها ومباشرتها بكيفية متدرجة حتى لا يفاجئ الأفراد بعقوبات مخالفتها، تدابير تتفق في مجملها مع لوائح م.ص.ع، ولقد تم بدأ العمل بها بإصدار الوزير الأول المرسوم التنفيذي 20-69.

### أولاً: إجراءات إصدار المرسوم التنفيذي 20-69:

أول نص قانوني تضمن قواعد وتدابير إعلان حالة الطوارئ الصحية تمثل في المرسوم التنفيذي 20-69 دون الاستناد في تأشيرته على أي نص آخر أعلى درجة دستوري، تشريعي أو تنظيمي باعتبار أن كل نص قانوني بحاجة إلى تأشيرة أو إلى أرضية قانونية<sup>2</sup>، بالأخص حينما يحتوي على تدابير عقابية تصب في اتجاه إعلان إحدى الحالات الخاصة.

مرسوم لم يستند سوى على المادتين 99-4<sup>21</sup>، و143 من الدستور<sup>22</sup>، أما باقي التأشيرات فقد جاءت على عمومها دون أن نجد للحجر الصحي أو باقي المصطلحات موضعاً أو إشارة نصية صريحة. والغريب أن البحث في قانون الصحة الصادر مؤخرًا 18-11<sup>23</sup>، وبالرغم إشارته في نص المادة 42 إلى الأمراض الدولية سريعة الانتشار التي تخضع لأحكام لوائح م.ص.ع، فإنه لم يأتي على ذكر المصطلحات التي جاء بها المرسوم التنفيذي 20-69 وتدابيره اللاحقة<sup>24</sup>، فإن لم يكن لهذه المصطلحات أصل في تشريعات المنظومة القانونية الداخلية، نتساءل من أين استقاهها الوزير الأول عند إصداره لمرسومه؟ عدى حالة تداول هذه المصطلحات إعلامياً وأثره على الجانب القانوني، لهذا كان على الأقل الإشارة في تأشيرته المرسوم إلى لوائح المنظمة العالمية للصحة.

### ثانياً: ملاحظات حول المرسوم التنفيذي 20-69 وتوابعه:

دراسة المرسوم التنفيذي 20-69 وتوابعه تفترض عرض الملاحظات التالية:

-يفترض في المرسوم سواء تنظيمي أو تنفيذي في الغالب أن يصدر بناء على خلفية إجراء انعقاد مجالس سواء وزارية أو حكومية أو ما بين وزارية، أو اتخاذه بشكل طارئ، لكن بتوافر أسبابه ومبرراته، لهذا نجد مرسوم الوزير الأول أغفل عموم المرجعيات المذكورة، كما أنه لم يشر لتقارير سواء صحية أو قرارات مترتبة عن المجلس الأعلى للأمن، كأنه صدر بشكل تلقائي.

-المرسوم التنفيذي إن صحت التسمية القانونية يأتي تنفيذها، ولاتخاذ تدابير من قواعد مترتبة بدء عن نص تشريعي صادر عن البرلمان أو تنظيمي صادر عن رئيس الجمهورية، وهو ما لم يحدث ولم نجد له أثر.

-بالرجوع إلى نص المرسوم نجده بدأ الحديث عن اتخاذ تدابير غير مسبوقه في الوقاية من فيروس وباء كورونا، والذي يعد بالنظر لامتداديته الدولية جائحة<sup>25</sup>، تدابير لم يحدد مصدرها القانوني سواء كانت بشكل مباشر أو بتفويض في ظل غياب كلي للسلطة التشريعية بغرفتيها.

إن غرابة تدخل المرسوم التنفيذي بتنظيم تدابير ذات طبيعة وقائية وردعية تمس بحريات الأشخاص في منع الحركة في الفضاءات العمومية أو الحجز والمصادرة التي تقتضي في الأصل تدخلا قضائيا في الفترات العادية، وبالتالي تتطلب سند من شرعية قانونية جد ضروري حتى لا تسقط في تجاوز الشرعية أو المخالفة الصريحة للقانون وقواعده.

-مرسوم تم اتخاذه لتطبيقه على كافة أنحاء الوطن لمدة 14 يوم كاملة، فترة مددت عديد المرات حسب نفس الأشكال بحسب نص المادة الثانية من المرسوم، في حين مناقشة مضمون هذه التدابير تقرر بتقاطعها مع أحكام المادة 105 من الدستور والتي تستوجب تدخل الهيئة النيابية بالموافقة على التمديد.

-تأخر تدابير منع حركة الطيران وتواصلها بعد حضر الطيران بشكل متعارض مع توصيات المنظمة. ع.ص التي تقضي بحضر السفر ومنع الاحتكاك بالمناطق الموبوءة، إذ بالرغم من ذلك قامت السلطات الرسمية في أوج حالة الطوارئ العصبية بجلب الرعايا المتواجدين ببؤرة الوباء ووهان في الصين بقرار سياسي والمقدر عددهم ب60 شخص من ضمنهم رعايا أجنبية في نفس الرحلة ونقلهم بفندق الرايس بالعاصمة، وإلى تاريخ 27 من شهر مايو تم إجلاء ما يزيد عن 9745 مواطن متواجد بالخارج عبر رحلات بحرية وجوية<sup>26</sup>، وجرى نقلهم بالحجر الصحي بفنادق عمومية ومنتجعات خاصة<sup>27</sup>.

-نص المرسوم على وضع 50% على الأقل من مستخدمي كل مؤسسة وإدارة عمومية في عطلة استثنائية مدفوعة الأجر خلال مدة الـ14 يوم المذكورة، باستثناء مستخدمي القطاعات الحيوية، تدابير تضمنت إجراءاتها في أغلبها القطاع العام، وإهمال كلي للأشخاص التابعين للقطاع الخاص، والذين حرموا جزئيا من مصادر رزقهم جراء الحجر الصحي في ظل غياب تكفل تضامني حقيقي مع فئات واسعة وجدت نفسها دون دخل أو حلول تعويضية.

-المرسوم استتبع بعد أيام قليلة بنص تنفيذي ثاني رقم 20-70 المتعلق بتحديد تدابير تكميلية<sup>28</sup>، بالنص على نظام الحجر الكلي والجزئي وإجراءاته في الولايات والبلديات، وإنشاء لجنة التنسيق الولائية في الأنشطة القطاعية للوقاية من الوباء باختصاص منح تراخيص التنقل، مرسوم ذكر تشكيلتها بترتيب معيب، وهذا بوضع ممثلي مصالح الأمن، ثم النائب العام، ثم أخيرا رئيس المجلس البلدي. تسلسل يبدو أنه غير منطقي في ترتيب إصدار القرارات وتنفيذها، كما نص نفس المرسوم في المادة 16 على تحديد نظام التعويض عن الأضرار الناجمة عن التدابير الوقائية بقانون خاص، والذي لم يصدر بعد.

-إن الإجراءات المتبعة بتلك الطريقة والتسرع في اتخاذ القرارات والتراجع عنها يظهر هيمنة السلطة التنفيذية وغياب شبه كلي للسلطة التشريعية التي لها صلاحيات دستورية واسعة، لكنها لا تحسن توظيفها، ولقد كان بإمكانها رقابيا دفع الجهاز التنفيذي للتحرك واتخاذ الاحتياطات بشكل مبكر. كما أن التجاوزات في إصدار التدابير الوقائية من هذا الأخير، والإغفالات التي وقع فيها المرسوم والتدابير التي أعقبته<sup>32</sup>، كان بالإمكان تجنبها لو تم فيه إجراء تشاوري موسع وفاعل في إطار التنسيق مع الولاية ورؤساء البلديات في متابعة الحالة الوبائية، إلا أن التنظيم غير المحكم وسوء التعاطي مع حجم الأزمة أوقع نفس الوزارة في إصدار قرارات متسارعة بآثار عكسية نلمسها في قرار وزير الداخلية برفع حالة الحجر الصحي في الأيام الأولى من شهر رمضان وفتح المحلات التجارية، قرار لم يلتزم بالصرامة التي بدأت بها القرارات الأولى، في وقت ارتفع فيه عدد المصابين مقارنة بالفترة السابقة، الأمر الذي استدعى إصدار قرارات مغايرة بتمديد متوالي لفترة الحجر الصحي إلى غاية 14 ثم 29 مايو ثم 13 يونيو، مع تسجيل رفع الحجر الكلي عن بعض الولايات بقرار من الوزير الأول ابتداء من تاريخ 30 مايو 2020<sup>33</sup>. تدابير لم تضع حدا لخطورة حالة الأرقام التصاعدية المعلن عنها من وزارة الصحة إلى تاريخ 29 مايو ب9134 إصابة مؤكدة، منها 437 في آخر ثلاثة أيام، 34 حالة في العناية المركزة، مقابل 638 حالة وفاة<sup>31</sup>.

### ثالثا: ضرورة تدرجية التدابير الصحية الوقائية:

حالة التسرع المذكورة لم تحترم تدرجية إصدار القرارات، لأنه في الحالة الوبائية كان بالإمكان اتخاذ الاحتياطات بشكل عكسي على نحو ما جاء في المادة الأولى من الباب الأول من لوائح م.ص.ع في إطار نشر ثقافة الوعي الصحي للحلول دون انتشار المرض وللحفاظ على حركية أنشطة الحياة العامة، والإبقاء على الترقب الدائم، وهذا باحترام التدرج التالي:

#### أ- إلزامية ارتداء القناع الواقي:

تزايدت قائمة التدابير التكميلية المتوالية وان بشكل متأخر بإصدار مرسوم تنفيذي 20-127<sup>32</sup>، دون إحداث جديد أو تغيير في تأشيريات المراسيم، وجاء في المادة 13 مكرر: يعد إجراء وقائيا ملزما ارتداء القناع الواقي، وعم ارتدائه على جميع الأشخاص، في كل الظروف، في الطرق والأماكن العمومية، وكذا في الفضاءات المفتوحة أو المغلقة التي تستقبل الجمهور، لاسيما المؤسسات والإدارات والمرافق العمومية ومؤسسات تقديم الخدمات، والأماكن التجارية. إجراء وقائي فرضت السلطات الالتزام به واحترامه بكل الوسائل، بما في ذلك الاستعانة بالقوة العمومية بنص المادة 17: كل شخص ينتهك تدابير الحجر وارتداء القناع الواقي وقواعد التباعد والوقاية وأحكام هذا المرسوم، يقع تحت طائلة قواعد قانون العقوبات<sup>33</sup>.

#### ب- وجوبية التباعد الاجتماعي:

يعد التباعد الاجتماعي المؤقت بتحديد مسافة معينة بين الأفراد إلى حين زوال مخاطر الفيروس من التدابير الوقائية لأن تجاهله قد يفضي إلى الإضرار بصحة وحياة الغير، وقد ساهمت التقنية في تعميم ابتكاره العمل عن بعد في التواصل الاجتماعي وممارسة الأنشطة العلمية تطبيقا للتباعد الاجتماعي.

**ج-تنظيم الحجر المنزلي:**

يضل الحجر المنزلي أخر إجراء وقائي، لأنه مقرر عادة للحالات المصابة<sup>34</sup>، حجر يتم رفعه تدريجيا تبعا لتحسن المعطيات الوبائية جغرافيا في البؤر المرصودة حتى يتم حصر الوباء، وتجنب انتقاله دون تجميد الحركة الاقتصادية والتجارية.

**الفرع الثاني: التدابير الردعية:**

أصدر المشرع الجزائري مؤخرا تدابير عقابية صنفها إلى ثلاث عند مخالفة إجراء الحجر الصحي بتعديل قانون العقوبات تحت رقم 20-06 بعد مصادقة البرلمان على المواد 08، 09، 10، 11، من القسم الثالث المتعلق بالقتل الخطأ والجرح الخطأ وتعريض حياة الغير وسلامته الجسدية للخطر، المعدلة والمتممة للمواد 290 مكرر وما يليها<sup>35</sup>، تعديلات استوجبت الملاحظات التالية:

-جاءت التعديلات استجابة لمتطلبات انتشار الوباء ومخاطره على الأفراد والمجتمع.

-تشديد عقوبة الحبس والغرامة عند الانتهاك المتعمد لواجب الاحتياط أو السلامة التي تعرض حياة الغير أو سلامته الجسدية للخطر المنصوص عليها في القانون أو التنظيم أثناء فترات الحجر الصحي أو خلال وقوع كارثة طبيعية أو بيولوجية أو تكنولوجية أو غيرها من الكوارث.

-بتتبع تدابير الضبط في معاقبة الأشخاص المخالفين لقواعد الحضر الصحي نجد إجراء سحب الوثائق وفرض الغرامات بالاستناد كما هو موضح في محاضر الشرطة لعبارات من قبيل عدم الالتزام بحضر التجوال، عدم الالتزام بالحجر الصحي، عدم الالتزام بمسافة الأمان، عدم الالتزام بمنع نقل الأشخاص، التجمع لأكثر من شخصين، البيع دون الالتزام بقواعد السلامة أي التباعد الاجتماعي.

فرض جميع تلك التدابير الردعية لا تكفي لوحدها لحماية السلم الاجتماعي دون استنفاد التدابير الوقائية ووضع إستراتيجية حلول لمواجهة البطالة وحالة الركود الاقتصادي.

**المطلب الثاني: المواجهة القانونية والقضائية في فرنسا:**

بخلاف طريقة الانفراد في إعداد التدابير وإصدارها فان أسلوب مواجهة الجائحة تمت في فرنسا بشكل استباقي ومبكر، وشهدت مشاركة جميع المعنيين بمكافحة الوباء سواء السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية والقضائية من خلال الدعاوى القضائية التي رفعها الأفراد ونقابات المجتمع المدني للحد من التجاوزات التي واكبت عملية إعداد وإصدار تدابير حالة الطوارئ الصحية.

**الفرع الأول: التصدي القانوني في حالة الطوارئ الصحية:**

تدابير الحضر في مواجهة الوباء في فرنسا تم اتخاذها ليس بتدبير تنفيذي، بل بعد إصدار تشريع عضوي جاء بداية في شكل مشروع تمهيدي كان محل تصويت نيابي، وان على عجل ، كما كان نتاج مشاورات واستماع للكثير من حقوقي القانون الدستوري، فيما يسمى بالإسهامات الخارجية التي أرسلت إلى المجلس الدستوري في قراره المرقم 20-799 □<sup>3</sup>، أمام كل هذه الإجراءات فان القانون المصوت عليه رقم 413 في دولة المؤسسات لم يكن يتضمن سوى مادة واحدة □<sup>3</sup>. ثم استأنف نشاط السلطة

التشريعية بئزاء في إطار مناقشة مشروع قانون تمديد حالة الطوارئ لمكافحة الفيروس □<sup>3</sup>، قانون طرح فيه نواب مجلس الشيوخ المحافظين محاولات وضع نظام خاص للأزمة الصحية بإدراج إجراء إعفائي من المسؤولية السياسية والجزائية المقترنة بالوباء استجابة لمخاوفهم في حالة انتشار العدوى، لحماية المنتخبين المحليين، لكن المقترحات أسقطت داخل غرفة مجلس النواب □<sup>3</sup>. عند هذا الحد فقط، وعقب صدور النص التشريعي توالى العديد من النصوص التنظيمية برؤية تنسيقية لتنظيم شتى القطاعات المرتبطة بالطوارئ الصحي. تدابير لم تكن عشوائية، بل صدرت تراتبياً في توقيت مبكر بدء من شهر يناير 2020 على النحو التالي:

-مرسوم 73-20 المتضمن شروط الاستفاداة من آداءات عينية للأشخاص المعرضين لوباء كورونا □<sup>3</sup>.  
-مرسوم 190-20 المرتبط بالتسخيرات الضرورية للحصول على الأقنعة والتي يمكن مصادرتها، إن كانت بيد هيئات عامة أو خاصة في إطار مكافحة فيروس ك. (ك-19)، نص استند على حالة الطوارئ الموجودة وقانون الصحة العامة المعدل □<sup>1</sup>.

-مرسوم 193-20 المرتبط بأجل الغياب المطبق على التعويض التكميلي عن الأجرة اليومية للأشخاص سواء عمال أو أرباب عمل المعرضين لفيروس كورونا □<sup>42</sup>.

-مرسوم 260-20 حول تنظيم التنقلات في إطار مكافحة انتشار الفيروس، نص حدد المنع لكن وضع استثناءات صحية وأخرى عائلية، والتي تتم بغرض التموين بالمواد الضرورية □<sup>43</sup>.

-مرسوم 264-20 المتعلق بوضع جزاءات عن مخالفة عدت من الدرجة الرابعة والمقدرة ب 135 يورو لتدابير ترقب وتحديد أثار التهديد الصحي □<sup>44</sup>.

- مرسوم 273-20 المؤرخ في 18-3-2020 المتعلق بمهام هيئات الصحة الجامعية بتمديد اختصاصها للمتابعة الطبية ولمعالجة الطلبة المتواجدين في عزلة بالإقامات الجامعية، وبتخاذ تدابير الضبط الإداري في إطار مكافحة الفيروس.

- أمر رئيس الجمهورية 391-20 المتعلق بضمان استمرارية سير الهيئات المحلية وممارسة الاختصاصات الإقليمية والمؤسسات العمومية لمواجهة وباء كورونا □<sup>45</sup>.

-مرسوم 521-20 المحدد لمعايير معرفة الأجراء الذين لهم قابلية التضرر من مخاطر وباء كورونا لكبار السن الأكثر من 65 سنة والمصابين بأمراض مزمنة □<sup>46</sup>. مع ذلك فإن النشاط الحكومي الجماعي لم ينقطع وتواصل بطريق التحاضر عن بعد لمتابعة تطورات حالة الطوارئ الصحي، ليتقرر تمديدها إلى غاية 10 يوليو □<sup>47</sup>، في ظل وجود رؤية متأنية في إجراء رفع الحضر التدريجي مناطقياً في البلد بداية من 11مايو، ومن ضمن المستجدات التشريعية التي تم طرحها خلال هذه الفترة إنشاء سلطة ضبط خاصة: (une police spéciale de l'état d'urgence sanitaire)

، وتقيد سلطة رؤساء البلديات الضبطية عند اتخاذ تدابير إضافية في مكافحة الوباء، إلا في حالة وجود أسباب خطيرة مرتبطة بظروف محلية بشرط عدم التعارض مع التدابير المقررة من الدولة □<sup>4</sup>.

**الفرع الثاني: التصدي القضائي في حالة الطوارئ الصحية:**

مكافحة الجائحة في حالة الطوارئ الصحية أصبح فعل مواطناتي حقوقي لا يقتصر على تدابير أحادية، دليل ذلك قيام الأفراد وهيئات المجتمع المدني في النظم الديمقراطية برفع العديد من الدعاوى القضائية بمنازعة السلطات العامة والزامها باتخاذ الإجراءات المناسبة ودفعها إلى ضبط محتوى النصوص التنظيمية عند تطبيقها على منوال طلب نقابة الأطباء الشباب أمام قاضي استعجال الحرية الفرنسي لتوجيه إرسالية إلى الوزير الأول والوزير المكلف بالصحة لتحديد بدقة بعض ما جاء في المرسوم 20-260، وإعادة دراسة وتقييم بعض قواعده<sup>4</sup>.

كما ناقش مجلس الدولة في نزاع آخر التدابير الصادرة عن الحكومة لضمان حماية موظفي قطاع السجون بسبب مخاطر العدوى من فيروس ك.ك (ك-19)<sup>5</sup>. وفي شأن محاولة استغلال ظروف حالة الطوارئ الصحية في انتهاك الحقوق الأساسية تم رفع عدد آخر من الدعاوى القضائية ضد رؤساء الجماعات المحلية جراء التطبيق الصارم لبعض تدابير الحجر الصحي والتمادي في المنع من التجوال، رد فيها مجلس الدولة برفض تلك التدابير لعدم قانونيتها لمساسها بحرية الأفراد.

ليتضح بالتالي وجود جائحة واحدة لكن طريقة التعاطي معها مختلفة في جانبها القانوني والصحي العلاجي، النموذج الثاني يستند في مواجهتها قانونيا بناء على أرضية تشريعية وتشاورية موسعة حتى في إقرار الدواء المناسب في اتساق مع تقارير المنظمات الدولية المتخصصة التي أوصت بتجنب استعمال دواء هيدروكسي كلوروكين بإصدار مرسوم 20-630 المتعلق بالتدابير العامة الصادر في إطار تشريع حالة الطوارئ الصحية 20-290، واستنادا على توصيات المجلس الأعلى للصحة العمومية<sup>51</sup>. بينما مواجهة الجائحة في الجزائر اقتصر على تصرف تنفيذي يفتقد للمشاورة الموسعة ولا يعبى بأهمية التنسيق مع م.ع.ص وتوصياتها في حظر السفر من وإلى المناطق الموبوءة.

**الفرع الثالث: التعاون الدولي في مكافحة جائحة فيروس ك.ك (ك-19):**

يسجل منذ بداية انتشار المرض غياب التنسيق مع الهيئات الدولية المتخصصة، في حين أن مقتضيات الطوارئ الصحية دوليا وصفت هذا الوباء بالجائحة بسبب انتشاره الواسع في كافة أقطار المعمورة، لهذا توجب أن تكون مكافحته عن طريق التنسيق مع منظمة الصحة العالمية، وتعزيز التعاون الدولي بشكل واسع مع الصين التي أثبتت تجربتها في مكافحة الجائحة نجاحها<sup>52</sup>.

**الخاتمة:**

تعد حالة الطوارئ الصحية، وان تم التعبير عنها بمسميات مغايرة طريقة علاجية لحالات انتشار الأوبئة والجوائح، لكن يتوجب فيها على المشرع أن ينسجم في تكييف وسائل التدخل الملانمة وضبط

حدود ممارسة الاختصاص احتراماً لمبدأ القانونية عند إصدار المراسيم وتنفيذها في إطار دولة القانون حتى لا يتم توظيف التدابير الوقائية والردعية للتضييق على حقوق الأفراد وحررياتهم.

لنأتي في الأخير إلى استعراض جملة من النتائج على النحو التالي:

-إن التدابير التي تضمنها مرسوم الوزير الأول أقرب في مضمونها من إعلان حالة الطوارئ، وإن كانت ذات طبيعة صحية، لهذا كان الأوجب الالتزام بقواعد الدستور واحترام حدود الاختصاص في إصدار التدابير الوقائية والردعية التي منح الدستور صلاحية البث فيها إلى رئيس الجمهورية تحت رقابة نيابية عند تمديد العمل بمقتضياتها.

-إن مسائل الأوبئة والجوائح قائمة في تشخيصها وتحديد الطرق الملائمة في مكافحتها وعلاجها على تدخل المختصين وخبرة الخبراء ليقوم بناء عليها الساسة قراراتهم، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال الإعداد الجيد لأساليب مواجهة الكوارث الصحية عملاً بالترقب واستجالية التصدي بوضع مخططات تحد من أثار الكوارث الصحية عن طريق إنشاء خلية أزمة على مستوى الهيئات الحكومية تضم فريق وزاري مصغر قادر على اتخاذ القرارات الحاسمة تحول دون توقف سير الحياة العامة.

-إرساء حالة الطوارئ الصحية في النظم الديمقراطية يتأتى بتشريع، ويعود الاختصاص في تمديد فتراتها إلى صاحب الاختصاص الأول ألا وهو البرلمان.

-الحجر الصحي لا يكون بالشكل الكلي وفي كل المناطق، بل البحث عن البدائل الأقل تكلفة باختبار طريق التدرج في التعامل مع مخاطر اليور البائية.

-المقارنة بين تدابير الطوارئ الأمنية والحجر الصحي تدفع بنا إلى الاستنتاج بأنها حالة واحدة بمسميات مختلفة تتراوح بين حجر صحي أو حضر تجول، تتضمن تدابير استثنائية، لكن يظل الإشكال الرئيسي في طريقة الإعلان عنها ومحاولة استغلال طبيعة الظرف لارتكاب انتهاكات تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم الدستورية. أما عن التوصيات التي يمكن إدراجها في خاتمة الدراسة تكمن في الآتي:

-ضرورة إحكام تنظيم آلية إصدار التصرفات بالحد من القرارات الانفرادية بتفعيل دور الهيئات التداولية والرقابية، وتقيد المراسيم بضوابط الاستشارة المسبقة، وإدراج التوقيع المزدوج تكريساً لفكرة التنسيق الحكومي، المشاركة الجماعية والمسؤولية القانونية.

-ضرورة تمكين الوزير الأول صراحة من الحق في التنظيم دون الوقوع في الخلط وتداخل الاختصاص، وبالتالي إجراء تعديل مزدوج لنص المادتين 99 و 143 من الدستور.

ضرورة التنسيق بين جميع الهيئات سواء السياسية أو المختصة، مثلاً الحجر الصحي يتم اتخاذه بناء على تقارير مختصين في الشأن الطبي أولاً من خلال استحداث مجلس أعلى للصحة أو لمكافحة الأوبئة الخطيرة وتفعيل دورها، وبناء على تقاريرها يتم اتخاذ التدابير السياسية والقانونية والطبية المناسبة.

أخيراً، الإقرار للمتقاضي بحق الحصول على العدالة حتى أثناء الحالات الخاصة، وإن كانت تحت مسمى الاستعجال أو الطوارئ الصحية للحد من التجاوزات في حق قواعد الاختصاص التي يحميها الدستور.

## الهوامش:

- 1- أنظر: المرسوم التنفيذي 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس ك.ك.(ك-19) ومكافحته، الصادر في 21 مارس 2020، ج.ر. عدد 15، ص 06 .
- 2- أنظر: أ.محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، د.م.ج، الطبعة 5، 2009، ص 419.
- 3-Guide pour L'élaboration des textes législatifs et réglementaires: Premier Ministre, conseil d'état, 2éd, 2007, D.F, p32.
- 4- Rivero.J, Waline.J : Droit Administratif, 21 éd 2006, Dalloz, p280.
- 5- يعد رئيس الجمهورية تاريخيا الماسك الأول بالسلطة التنظيمية العامة، والقضاء أكد هذا المنحى بالاعتراف له بسلطة إصدار التدابير الضرورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، كما جاء في قرار "ايريز" الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 28 يونيو 1918، و بحسب قرار "لبون" المؤرخ في 08 أغسطس 1919. لهذا فان الاختصاص التنظيمي في مجال الضبط يعد في مسار تاريخه أحد خصائص السلطة المتصلة أساسا برئيس الجمهورية. عن:
- Haquet.A: La Loi et Le Règlement, LGDJ 2007, p 31.
- 6- ibid, p157.
- 7-Pactet.P: Droit Constitutionnel, Sirey 26 éd, Dalloz 2007, p601; Chapus.R: Droit Administratif General, T1, 15 éd, Montchrestien, 2001, p526.
- 8\_ Rivero.J, Waline.J: Droit Administratif, 21 éd 2006, Dalloz, p282.
- 9- نصت المادة 66 على أن الرعاية الصحية حق للمواطنين. تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية. تسهر الدولة على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين.
- 0- Verpeaux.M : La Naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799, op.cit, p415.1
- 11- معظم الفيروسات من فصيلة كورونا هي حيوانية المصدر ويسمى الفيروس المسبب لمرض ك.(ك-19) بسارس 2، والكثير من الحيوانات الأليفة لها القدرة على نقل العدوى إلى حيوانات أخرى وإلى البشر، لهذا توصي المنظمة الحد من مخالطة حيوانات الرفقة وغيرها من الحيوانات الأخرى، وأخذ الاحتياطات عند رعايتها.
12. يعرف الوباء في قاموس لسان العرب من مصدر وبأ، الوبأ الطاعون بالقصر والمد والهمز، وقيل هو كل مرض فاش عام، واستشهد التعريف بما جاء في الحديث الشريف: إذا كان الوباء بأرض ولست بها، فلا تدخلها، وإذا كان بأرض وأنت بها فلا تخرج منها. أما الجائحة وردت من الجوح بمعنى الاستئصال، والاجتياح، سنة جائحة: جذبة، وفي الحديث أعاذكم الله من جوح الدهر، الشدة والنازلة، والجوح الهلاك. عن: محمد ابن أبي الحسن الأنصاري لسان العرب: المجلد السادس، ط 1981، المحقق عبد الله علي الكبير ومن معه، ص 4751.
- 13\_ voir: <https://www.who.int/ar/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>, WHO, consulté le 09-05-2020 a 06.00.
- 14- أنظر: لوائح الصحة الدولية، منظمة الصحة العالمية، ط 03، 2005، عن موقع: <http://www.who.int>
- 15- Jorf n°0072 du 24 -03-2020 , Le 8-05-2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>.
- 1- أنظر: لوائح م.ص.ع ، ط 03 ، 2005.
- 17- نفس المرجع .

18-بينما في نفس الفترة صادقت مجالس نواب الكثير من الدول ومنها المغرب على العديد من مشاريع القوانين المتصلة بحالة الطوارئ الصحية، منها القانون 20-23 المتضمن المصادقة على المرسوم التشريعي الخاص بقواعد حالة الطوارئ وإجراءات إعلانها، وتشريع 20-26 المتعلق بالمصادقة على المرسوم التشريعي حول تجاوزات سقف الاقتراض الخارجي، ومشروع القانون 20-27 المتعلق بالمصادقة على القواعد الخاصة بتسيير نشاطات الهيئات التنفيذية للشركات خلال حالة الطوارئ الصحية. عن:

L'économiste.com en ligne 01-05-2020, consulté le 3-5-2020, a 18.00.

19-اختلفت علة إصدار المراسيم التنفيذية على النحو التالي:

م.ت: رقم 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس ك.ك. (ك.ك. 19) ومكافحته.

م.ت: 20-70: المحدد لتدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس ك.ك. (ك.ك. 19) ومكافحته.

م.ت: 20-72: المتضمن تمديد إجراءات الحجر المنزلي، بينما نجد المرسوم الرئاسي 20-79 يستند في تأشيراته على مجموع المراسيم التنفيذية المتعلقة بالتدابير الصادرة بالمرسوم التنفيذي 20-69.

20-كل عمل إداري يرتكز على "أرضية قانونية"، البعض يصفها بـ"الشرعية"، مثلا إذا ما تعلق الأمر بقرار فردي فإنه يتأسس على قاعدة عامة، أما إذا ما تعلق الأمر بتنظيم، فإنه يرتبط بقاعدة أسمى.

21-تنص الفقرة الرابعة من المادة 99 على ما يلي: يوقع الوزير الأول.. المراسيم التنفيذية.

22- تمنح الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور للوزير الأول صلاحية ممارسة السلطة التنفيذية بأبعاد مغايرة للصلاحية النصية المذكورة في الفقرة الثانية من المادة 99.

23-قانون 18-13، الصادر في 02 يوليو 2018، ج.ر.ر. 46، المؤرخ في 29 يونيو، ص 3.

24-السند الوحيد للمصطلحات ذات الصلة بالتدابير الصحية الوقائية كان بالإمكان إدراجه ضمن تأشيرات المرسوم بالإحالة على المرسوم الرئاسي 13-293 المتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية 2005 والذي تم ذكره بشكل متأخر في مرسوم تنفيذي لاحق 20-70.

25-أشار المرسوم في نسخته بالغة العربية خطأ إلى الوباء، بينما النسخة باللغة الفرنسية لم تحدد إن كان وباء أو جائحة، بل أشارت إلى تدابير الوقاية والمكافحة ضد انتشار فيروس ك.ك.ك. 19.

26-النهار بتاريخ 03-2-2020، تاريخ الاطلاع 12-05-2020، سا 05,00.

27-ذكرت ممثلة وزارة السياحة بأن الجزائر من الدول القلائل في العالم التي عملت على تجسيد الإجراء، وأحصت الوزارة 352 مؤسسة فندقية تحت تصرف السلطات العمومية بأزيد من 31.000 سرير، لكن السؤال المطروح من يدفع تكلفة الإقامة في فنادق القطاع الخاص الفخمة؟ وهل كان الإجراء بناء على عقود علنية في توقيت شهد قطاع السياحة ركودا؟

28-م.ت: 20-70 المتعلق بتحديد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس ك.ك.ك. 19 ومكافحته، مرسوم تدارك في تأشيرته ما أغفله المرسوم الأول من إشارة إلى المرسوم الرئاسي 13-293 الصادر في 4-8-2013، المتضمن نشر لوائح م.ص.ع. 2005 المعتمدة بجنيف 23-5-2005، عن: ج.ر.ر. 16، بتاريخ 24-3-2020، ع. 19، ص. 09.

29-مثال ذلك المرسوم التنفيذي 20-72 خاصة هذا المرسوم أنه أصدر تدابير بالحجر الجزئي المنزلي ابتداء من 28 مارس على الساعة السابعة مساء، في حين المرسوم حرر وصدر بنفس التاريخ أي 28 وليس قبله، فمتى يعلم به المواطنون ويلزمون به. عن م. ت: المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات الصادر في 28 مارس 2020، ج.ر.ر. 17.

- 30-م.ت 20-121 المؤرخ في 14-5-2020، المتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي وتجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار الوباء، وقد نص على تجديد العمل بتدابير الوقاية المنصوص عليها في المرسومين التنفيذيين 20-100 ، و 20-102 والتعديل لمدة 15 يوم أخرى بدء من 15 مايو إلى غاية 29 من نفس الشهر، ج.ر.ر. 29، ص 7 .
- www.sante.gov.dz-31 موقع وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات:
- 32-المقارنة أحيانا ضرورية لإظهار الفرق في محاربة الأمراض الوبائية وأهمية الوسائل القانونية، لأن ما أُصطلح عليه بحرب الكمامات بدأتها فرنسا قبل هذا التاريخ بثلاثة أشهر وتحديدًا بصدور مرسوم الوزير الأول 20-190، دون إعادة التذكير بأهمية عامل الوقت في محاربة الأوبئة واسعة الانتشار .
- 33-م.ت 20-127 الصادر بتاريخ 20 مايو 2020، ع 30، ص 32.
- 34-يتم اللجوء إلى الحجر الصحي في حالة أثبت الفحص المختبري إصابة الشخص بعدوى ك.(ك-19)، ليقرر عزله لمدة 14 يوما حتى بعد تلاشي الأعراض كإجراء احتياطي تجنبًا لنقل العدوى إلى محيطه الاجتماعي، لأنه غير معروف على وجه الدقة إلى الآن المدة التي يضل فيها الشخص معديا بعد تعافيه من المرض .
- 35-قانون رقم 20-60 المعدل والمتمم لقانون العقوبات الصادر في 29-4-2020 ج.ر.ر. : 25، ص 10 .
- 36-من ذلك رسائل شخصيات ومنظمات دستورية وصلت إلى أمانة المجلس الدستوري حول قانون الاستعجال العضوي Loi organique d'urgence، المصوت عليه من البرلمان بغرفتيه على عجل بتاريخ 20 مارس 2020 لمواجهة وباء فيروس ك.19، جاء فيها عرض مبرر لطلب تعليق أجال إجراءات مسألة أولوية الدستور لمدة ثلاثة أشهر، أي إلى غاية 30-6-2020. عن :
- Décision n° 2020 – 799 DC Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, Liste des contributions extérieures, consulte le 01 April 2020,12.00.  
37 -A.N, Projet de L.O.adoptée n 413,Petite loi,21 mars 2020.
- 38-أنظر: تشريع 20-290 الصادر في 23-3-2020 المتعلق بالطوارئ الصحية لمواجهة فيروس كورونا، أشار النص إلى تشريع الصحة العمومية وتعديل بعض فقراته بما يتوافق وخصائص التهديد الخطير، وإدراج الوباء ضمن نصوصه، ونصوص الضمان الاجتماعي عند الغياب والتعويض عن التسخيرات، واستعرض ما يمكن القيام به من تدابير بعد انقضاء الوباء. تشريع حدد عقوبات جزائية ومالية عند خرق قواعده، كما نص على تحديد قواعد إرجاء الانتخاب في المناصب المقررة، دون إغفاله التذكير بنصوصه التمهيدية. عن:
- Loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19,n°20-290 du 23-3-20, JORF n°0072 du 24-3-20,Le 8-5-2020, <https://www.legifrance.gouv.fr>.  
39- [www.publicsenat.fr](http://www.publicsenat.fr), le 07-5-2020 ,consulté a 16.00.  
40-Décret n° 2020-73 du 31-1-20.  
41- Décret n° 20-190, JORF n°0054 du 4 -3-2020.  
42- Décret n° 20-193 ,JORF n°0055 du 5-3-2020.  
43- Décret n° 20-260,16-03-2020,JORF n°0066 .  
44- Décret n° 20-264 du 17-3-2020 ,JORF n°0067.  
45- Jorf n:0080 du 2-4- 2020, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).  
46-Décret n° 2020-521 du 5-5-2020 JORF n°0111.
- 47-النقاش العمومي عند اتخاذ القرارات المصيرية الحاسمة بعيد عن الانفرادية يتمظهر في التشاور حول قرار تمديد الطوارئ، والذي لا يتم إلا بقانون أي تشريع، بعد أن صادقت عليه الجمعية الوطنية بتاريخ 09 مايو، اعترضته أزيد من أربع إخطارات من مصادر مختلفة أمام المجلس الدستورية عن:
- 48- JRCE, 17 avril 2020, Commune de Sceaux, n° 440057.  
49-JRCE, Ordonnance du 22-3-2020, C.E, Syndicat jeunes médecins n: 439674.

50-JRCE, Syndicat national pénitentiaire, 8 avril 2020, n° 439821.

51-أشاد خبراء م.ص.ع بمجهودات الصين في اتخاذ التدابير الوقائية بشكل صارم وواسع، وإجراء التحاليل والمسح بالأشعة مجاناً وغلق كلي للمناطق الموبوءة، مع وجود التزام من المواطنين بالإرشادات الطبية بشكل يظهر أنهم في حرب ضد الفيروس. كما تم استعمال التكنولوجيا بمتابعة حركة الـ 70,000 مصاب بفضل وجود تقنية الجيل الخامس حتى في المناطق النائية، لكن تحقيق تلك النتائج يستوجب توفر قطاع صحي عمومي قوي ومتطور على كافة المستويات وقريب من المواطنين. عن:

Win de ceukelaire: Que nous apprend l'expérience de la chine dans la lutte contre le coronavirus,20-3-2020, [www.solidarité.org](http://www.solidarité.org), consulté le 12-05-2020 a 12.00.  
52-Décret 20-630 du 26-05-2020, <https://legifrance.gouv.fr/texte>.