مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: إشكالية الحقوق والحريات من خلال تدبير السلطة التنفيذية الجزائرية لحالة الأزمة الصحية الناجمة عن فيروس كورونا
اسم الكاتب: فاطمة الزهراء رمضاني
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8582
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 02:49 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

مجلة علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 20، العدد 2
ذو القعدة 1444 هـ / يونيو2023م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

https//:doi.org/10.36394/jls.v20.i2.6

إشكالية الحقوق والحريات من خلال تدبير السلطة التنفيذية الجزائرية لحالة الأزمة الصحية الناجمة عن فيروس كورونا

فاطمة الزهراء رمضاني [1]

تاريخ الاستلام: 07-03-2021 **تاريخ القبول: 17-10-2021**

ملخص البحث:

يطرح هذا البحث مشكلة تعامل السلطة التنفيذية الجزائرية مع حالة الأزمة الصحية الناتجة عن انتشار فيروس كورونا، بالتركيز على كيفية إعمال الوزير الأول لسلطته التقريرية التابعة (التي تخوله إصدار قرارات لائحية أو مراسيم تنفيذية)، ومدى صحة تدخله من الناحية الدستورية؟

حيث هدفت الدراسة لتسليط الضوء على ما يمكن أن يترتب من تقييد لحقوق وحريات الأفراد في حالة استغلال ما تمنحه مثل هذه الظروف للسلطة التنفيذية، وقد كشفت أن مبرر اللجوء لاختصاص الوزير الأول في مجال الضبط الإداري كان الحفاظ على النظام العام، خاصة بعد تنازل البرلمان الجزائري عن اختصاصه الأصيل في تنظيم حقوق وحريات الأفراد، وإحجام رئيس الجمهورية عن إعلان حالة الطوارئ الصحية التي تم اتخاذها في مجموعة من دول العالم.

وخلصت للقول: إنه وبعد التعمق في هذه الإجراءات التي جاءت في إطار حجر صحي، ضمن خطة طوارئ صحية من الحكومة الجزائرية، من خلال اتخاذ سلسلة من المراسيم التنفيذية لمواجهة آثار انتشار فيروس كورونا المستجد، وقصد التصدي للظروف الخاصة التي تمر بها البلاد، ستؤدي لقلب الأدوار التقليدية للسلطات، بحيث تغدوا السلطة التنفيذية (بما تحوزه من سلطة تنظيمية) صاحبة الولاية العامة في تنظيم هذا الموضوع، والبرلمان صاحب الاختصاص الثانوي.

الكلمات الدالة: المراسيم التنفيذية، أزمة كورونا، الحقوق، تدابير الضبط الإداري، الطوارئ الصحية، مجلس الدولة.

(1) كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة أبي بكر بلقايد (تلسمان - الجزائر)

fatimazohra_ramdani@yahoo.fr

المقدمة:

يتجه الفقه الدستوري الحديث إلى اعتبار اختصاص البرلمان في مجال تنظيم حقوق وحريات الأفراد منفردا [1]، فهو محجوز له، لا يمكن اقتحامه من السلطة التنفيذية، التي يبقى عملها فيه تابع لتدخل المشرع ومرتبط بدورها في المحافظة على النظام العام، سواء كان ذلك في ظل الحالات العادية أو حتى تحت بعض الظروف غير العادية كالأزمات التي قد تعترض الدول. وفي هذا الخصوص يزخر تاريخ البشرية بالخسائر الناتجة عن مثلها، آخرها انتشار عدوى فيروس كورونا الذي صنفته منظمة الصحة العالمية بتاريخ 11 مارس 2020 بالجائحة العالمية [2]، إذ امتدت آثارها لتعصف باقتصاديات دول العالم، ما أدى بها لاتخاذ تدابير احترازية لمواجهتها، فقد اتخذت الحكومة الفرنسية مثلا سلسلة من الإجراءات منذ 12 من مارس 2020 [3]، وأقدمت رئاسة الجمهورية الجزائرية بنفس التاريخ على تعليق جميع النشاطات الدراسية [4] والثقافية الاجتماعية والرياضية، تبعه اتخاذ جملة من المراسيم التنفيذية من الوزير الأول لتنظيم الآثار المترتبة على انتشار الوباء.

---

(1) لدعم هذه الفكرة يمكن الإحالة في الفقه الفرنسي إلى:

Jean Gicquel et André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris : édition Montchrestien, Paris ,1985), p : 889.

في الفقه المصري يمكن الاطلاع على مؤلفات: د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري (الشرعية الدستورية في قانون العقوبات، الشرعية الدستورية في قانون الإجراءات الجنائية)، (القاهرة: دار الشروق،2002)، ط2، ص: 41-40؛

د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1997)، ط2، ص: 34. ومن الفقه الجزائري: عزاوي ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، (الجزائر: دار الغرب للنشر والتوزيع، 2009)، ج1، ص: 243؛ د. رمضاني فاطمة الزهراء، ضوابط عملية صنع القانون من قبل المؤسسة التنفيذية (تحليل قانوني مقارن عن كيفية إسهام السلطة التنفيذية في العمل التشريعي)، (القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، جوان 2019)، ص15.

(2) https://www.who.int/ar/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020(consultéle: 6/07/2020)

(3) Le 12 mars, le Président de la République Française annonce la fermeture des établissements scolaires. Le 14 mars, le Premier ministre annonce la fermeture des établissements recevant du public .Le 16 mars, le Président de la République annonce le confinement à compter du 17 mars à 12h et le report du second tour des élections, qui devait se tenir le 22 mars.

(4) https: /twitter.com/AlgPresidency?ref_src=twsrc%5 Egoogle%7 Ctwcamp% 5Eserp%7 Ctwgr%5Eauthor .(Consulté le :11 07/2021/)

أهمية وأهداف الدراسة:

إن الوقوف على طبيعة وباء كورونا، قد يشد باحث العلوم القانونية، لمنحى يتعلق بالغوص في كيفية استجابة السلطات الجزائرية لتعليمات منظمة الصحة العالمية بإعلان الطوارئ الصحية، ثم مجموع الإجراءات الاحترازية الوقائية أو العلاجية للتصدي له، حيث تظهر أهمية الدراسة في البحث عن صياغة قواعد مناسبة لهذا الموضوع المستجد، الذي لم يسبق تنظيمه في المنظومة القانونية الجزائرية، من خلال الاستقصاء الدقيق والتتبع المنظم للوسائل المتخذة(المراسيم التنفيذية) لتنظيم الآثار المترتبة على انتشار الجائحة من الناحية العملية ذات العلاقة بحقوق وحريات الأفراد، لاقتراح البدائل المتعلقة بعدم الانتقاص من التمتع بها في المستقبل عند الوقوع في نفس الظروف.

كما تتجلى أهميتها أيضا، من خلال ما استهدفته من محاولة شرح التفاصيل المتعلقة بطريقة التعامل القانوني للحكومة الجزائرية، بالمقارنة من حين لآخر مع التنظيم الفرنسي لهذه الحالة، خاصة بعد البلبلة المتعلقة بتكييف تصرفاتها، لدرجة وصفها من البعض باللامشروعة والغير دستورية، وذلك بهدف تبيان التنظيم القانوني الأمثل للمسألة مناط البحث، والاستفادة منه لتطوير واقتراح التعديلات على الدستور الجزائري، والنصوص القانونية لتنظيم هذه الحالة في المستقبل، من خلال إظهار وإبراز النقاط والفقرات التي تحتاج إلى التحسين، واقتراح بعض التوصيات لسد النقائص التي تتماشى مع الحياة الإنسانية المتطورة.

إشكالية الدراسة:

ما مدى توافق عدم الإعلان على حالة الطوارئ الصحية مع المنظومة القانونية الجزائرية؟

ولماإذا تم تنظيم الآثار الناجمة عن انتشار فيروس كورونا المتعلقة بحقوق وحريات الأفراد من قبل الوزير الأول؟ وهل تدخله دستوري؟ ثم ما الفرق بين تنظيمها من قبله، وضرورة تدخل المجلس الشعبي الوطني في هذا الخصوص؟

فرضيات الدراسة:

1. ربما يمثل عدم الإعلان عن الطوارئ الصحية صوابا، لاعتبار ما ينجم عن الإعلان عن مثل هذه الحالات من تقييد حقوق وحريات الأفراد، بدافع الظروف غير العادية والضرورة التي تُحل الدولة من الامتثال لمبدأ المشروعية، فقد فضلت السلطات الجزائرية تنظيم آثار انتشار فيروس كورونا، من قبل ما أقدم عليه

الوزير الأول من إصدار مراسيم تنظيمية في إطار خطة طوارئ صحية، لتوافر عنصر الاستعجال الذي يفترض السرعة في التدخل للتصرف، وفي ظل عدم الإعلان عن ظروف غير عادية تكون هذه التصرفات تعبيرا عن ميلاد نظرية جديدة هي نظرية الظروف الخاصة التي سبق للمجلس الدستوري الجزائري وأعطى معالمها، وبالتالي يكون تصرف الحكومة خرقا مشروعا للدستور، لكن تبقى تصرفات الوزير الأول في هذه الحالة داخلة في الظروف العادية، مما قد يعد اعتداء على صلاحية البرلمان الذي من المفروض أن ينظم الحقوق والحريات بموجب قوانين، فقد تتجاوز مراسيمه التنفيذية حدودها الدستورية من التنفيذ إلى التشريع ابتداء.

2. ربما يكون سبب عدم الإعلان الرسمي عن حالة طوارئ صحية في الجزائر، راجع إلى ضعف الشدة والقوة التي انتشر بها الفيروس، ومن ثم تدخل الوزير الأول لتنظيم الآثار المترتبة عن فيروس كورونا في هذه الحالة، يعدُ داخلا في اختصاصه العام المتعلق بتنفيذ القوانين والمحافظة على النظام العام، وبصورة من صور مراسيمه التنفيذية الضبطية، التي تسمح بمواجهة الأوضاع العادية، في ظل عدم انعقاد الاختصاص لرئيس الجمهورية حسب الفقرة الأولى من المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 [1] التي تسمح له بتنظيم كل ما يخرج عن مجال القانون، وتنازل البرلمان عن اختصاصه بتنظيم الحقوق والحريات في هذه الحالة، فعمل الوزير الأول لا يمثل أي اعتداء أو خرق دستوري، بل عمل عادي في ظل ظروف عادية.

منهجية الدراسة:

وللتأكد من صحة أو دحض الفرضيتين، قمنا بتحليل النقاط الأساسية للبحث باعتماد المنهج الوصفي بإعطاء صورة وصفية لما تم اتخاذه من إجراءات لمواجهة الأزمة (الأدوات التي تدخلت بها السلطة التنفيذية، والوسائل، الاساليب)، ثم المنهج الاستنباطي انطلاقا من الفكرة العامة المتعلقة بكيفية تنظيم الأزمة الصحية من قبل السلطة التنفيذية في الجزائر، للوصول إلى تفاصيل الممارسة العملية من طرف الوزير الأول، بغرض تحليل الإشكاليات المرتبطة بمشكلة الدراسة، لمحاولة الإجابة عنها مستعينين بالمنهج المقارن، حيث تم توظيفه في تحليل النصوص القانونية المنظمة لحقوق وحريات الأفراد خلال الجائحة (مراسيم تنفيذية)، من خلال إجراء مقارنة مع النظام القانوني الفرنسي الذي

(1) التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بالقانون رقم 01 - 16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14ل07/03/2016.

يعد مرجعا للعديد من الأنظمة القانونية، ومنها النظام القانوني الجزائري الذي تأثر به تأثرا واضحا منذ فجر الاستقلال في مختلف فروع القانون [1]- لا سيما القانون الدستوري وتنظيم الحقوق والحريات-، ثم العديد من مبادئ القانون الإداري التي أرسى مبادئها القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي (نظريات الظروف غير العادية مثلا) للاستعانة به لبيان مواقف القوة والضعف فيهما حول تنظيم الحقوق والحريات في مثل الظروف غير العادية التي قد تعرفها الدول، بغرض الاستفادة من هاته التجربة المقارنة بغية تحسين قانوننا الوطني، واقتراح البدائل، كما استخدمنا أيضا المنهج التاريخي لتتبع إجراءات مواجهة الجائحة من الناحية الزمنة، ثم تحليل وتفسير الحوادث التاريخية، للاعتماد عليها كأساس لفهم المشاكل المعاصرة، والتنبؤ بما يمكن اقتراحه للمستقبل.

خطة البحث: جاءت الدراسة مقسمة إلى مبحثين، إضافة إلى المقدمة والخاتمة التي تضمنت أهم النتائج والتوصيات، وكانت خطة البحث كالآتي:

المبحث الأول: السلطة التنفيذية والحقوق والحريات في ظل الظروف غير العادية في النظام الدستوري الجزائري.

المطلب الأول: المطلب الأول: السلطة المؤهلة بضبط الحقوق والحريات في الظروف العادية

الفرع الأول: تقاسم مهمة تنظيم الحقوق والحريات بين المؤسس الدستوري والمشرع العادي

الفرع الثاني: إمكانية تنظيم موضوع الحقوق والحريات من قبل السلطة التنفيذية

المطلب الثاني: ترتيب[2] الحقوق والحريات في ظل الطوارئ الصحية الناجمة عن فيروس كورونا

الفرع الأول: المقصود بحالة الطوارئ الصحية كظرف غير عادي وعدم الإعلان عنها في الجزائر

(1) تأثر المشرع والمؤسس الجزائري يبدو جليا في المنظومة القانونية الجزائرية، وذلك يرجع لأسباب تاريخية معروفة "آثار الظاهرة الاستعمارية"، ثم انتماء النظام القانوني الجزائري لنفس المجموعة القانونية "اللاتينية" ما جعلها تستلهم ليس فقط القواعد القانونية بل حتى التطبيقات المتعلقة بها من قبيل استيراد الكثير من الأحكام القضائية من القضاء الفرنسي، وهو ما دعي الكثير من الفقهاء والباحثين إلى المناداة بضرورة صقل هوية قانونية جزائرية خاصة، تأخذ من الأنظمة القانونية المختلفة ما يتماشى مع المجتمع الجزائري.

(2) تفاديا لتكرار كلمة "تنظيم" استعملنا مرادفاتها في عناوين الفروع أو المطالب مثل: ضبط، ترتيب...

الفـرع الثانــي: الأداة الدسـتورية لتدخـل السـلطة التنفيذيــة الجزائريــة لمكافحــة فيـروس كورونــا المسـتجد

المبحـث الثانـي: تصـدي السـلطة التنفيذيـة للآثـار المترتبـة علـى كورونـا وضماناتهـا فـي الجزائـر

المطلب الأول: أثر الإجراءات المتخذة لمجابهة الوباء على حقوق وحريات الأفراد

الفرع الأول: أهم التدابير المتخذة من الوزير الأول لمواجهة الأزمة الصحية

الفـرع الثانــي: أسـاليب الضبـط الإداري المسـتخدمة مـن الوزيـر الأول للحـد مـن انتشـار الفيـروس

المطلـب الثانـي: ضمانـات الموازنـة بيـن تدابيـر الضبـط وحمايـة حقـوق وحريـات الأفـراد فـي ظـل أزمـة كورونـا

الفرع الأول: تقييد إجراءات الوزير الأول لمنع انتشار فيروس كورونا بمبدأ المشروعية

الفـرع الثانــي: الطبيعــة القانونيــة للقـرارات الإداريــة المتخـذة فــي ظـل الجائحــة ورقابــة القضــاء عليهــا

المبحث الأول: السلطة التنفيذية وتنظيم الحقوق والحريات في ظل الظروف غير العادية في النظام الدستوري الجزائري

قد تطرأ على الدولة ظروف خطيرة تهدد وجودها واستمراريتها (كالكوارث الطبيعية من زلازل وبراكين أو أوبئة خطيرة تهدد الصحة العامة أو فوضى عامة وانقلابات وحروب أهلية أو عدوان الخارجي..)، وهو ما يدفعها إلى التخلي مؤقتا واستثنائيا على احترام مبدأ الشرعية، وعلى هذا الأساس اتجه الفقه والتشريع والقضاء إلى منح السلطة التنفيذية سلطات وصلاحيات لاتخاذ التدابير الاستثنائية في ظل هذه الظروف غير العادية، التي من أهمها الصلاحيات التشريعية (التشريع بمفهومه العام والواسع)، لسد العجز الذي عرفته البرلمانات عن حل المشاكل خلال هذه الفترات المستعصية[1]، كحالة الطوارئ التي قد تعيشها الدول (المطلب الثاني)، والتي قد يمس خلالها بحقوق وحريات الأفراد عند تنظيمها.

إن ظهور دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي في مثل هذه الحالات، امتد بعد

(1) Georges. Burdeau, Traité des sciences politiques, tome9, L.G.D.J, Paris,1976, p144et s.

ذلك إلى الحالة العادية، فأصبح دورها التشريعي **مكملا لدور البرلمان**، سواء من خلال تعاونها معه لإخراج العمل التشريعي (المبادرات الحكومية، الاعتراض على التشريعات، الإصدار والنشر...)، أو من خلال مساهمتها في سن القانون بحلولها محله في بعض الظروف كحالة غيبته مثلا، أو حتى من خلال السلطة التنظيمية (اللائحية أو التقريرية) التي تجعلها منافسة له في هذه العملية. وإذا كان الأصل القائم انفراد المؤسس الدستوري والمشرع العادي بتنظيم موضوع الحقوق والحريات[1] في الحالة العادية التي تحكم علاقات الأفراد، إلا أن ذلك لا يمنع من اختصاص الجهة الإدارية لتنظيم البعض استثناء، فهي المختصة بالمحافظة على النظام العام داخل المجتمع (المطلب الأول).

المطلب الأول: السلطة المؤهلة بضبط الحقوق والحريات في الظروف العادية

يعد الدستور وسيلة تنظيم السلطة والحرية معا[2]، ويعد الفقيه "موريس دوفرجيه" الدستور إطارا للتعايش بين السلطة والحرية [3]. وجرت العادة على أن يتم تنظيم الحقوق والحريات إما في متن الدستور أو في ديباجته، غير أنه وبالنظر لطبيعة القواعد الدستورية يستحيل التفصيل في تنظيمها فيها، وانطلاقا من المفاهيم الجديدة الناتجة عن الثورة الفرنسية أصبحت البرلمانات المنتخبة تستأثر بهذا الموضوع "مبدأ الانفراد التشريعي" [4](الفرع الأول). لكن تضاؤل الدور التشريعي للبرلمان، كان السبب الرئيس لفسح المجال للتدخل الحكومي في التشريع (التشريع الثانوي)، بحثا عن الفاعلية كون السلطة التنفيذية أقرب إلى الواقع المعاش للدولة وأكثر إحاطة بالأمور ومجرياتها، إذ سمح التطور الدستوري للسلطة التنفيذية بالتدخل لتنظيم حقوق وحريات الأفراد، انطلاقا من اختصاصها العام المتعلق بإصدار اللوائح الضبطية المرتبطة بالنظام العام. (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تقاسم مهمة تنظيم الحقوق والحريات بين المؤسس الدستوري والمشرع العادي

يعد انتشار ثقافة حقوق الإنسان من الحقائق البارزة في العصر الحديث، إضافة إلى تزايد الوعي بالحريات العامة، مما أسهم في التعريف بهذا الموضوع، وجلب اهتمام

(1) تعد الحرية عند المدرسة التقليدية، الهدف الأساسي للقانون الدستوري، فهو "فن صناعة الحرية وتنظيمها". محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، (تونس: مركز النشر الجامعي، 2006)، ص: 48.

(2) أحمد سرحان، النظم السياسية في لبنان وكافة الدول العربية، (جمهورية مصر العربية: دار الفكر العربي، 1990)، ط1، ص: 14.

(3) الأزهري بوزيد، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة (حالة الجزائر)، مجلة مجلس الأمة،1998، العدد 12، الجزائر، ص: 59.

(4) عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص:37.

مؤسسي الدول بتضمينها في الدساتير، وعلى أساس ذلك، حرص المؤسس الدستوري الجزائري منذ أول دستور للبلاد في سنة 1963 على النص على الحقوق والحريات العامة في صلب الدستور، على النحو الذي يحقق لها ميزة الاعتراف الدستوري، وجعلها ضمن أسمى القواعد القانونية الموجودة في الدولة، أيا كانت الجهة التي أصدرتها.

وكأصل عام يتم النص على الحقوق والحريات في الدستور، إما : في مقدمته أي ديباجته، إذ يمثل ذلك إيمانا من السلطة التأسيسية التي قامت بإعداده، بحقوق الإنسان [1]، وقد ساير التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 [2] هذا التوجه، من خلال **إدراج النص على الحقوق والحريات في الديباجة مرة بشكل مباشر صريح؛ كحق وحرية المشاركة السياسية في المقطع 11 منها، وفي مرات عدة بطريقة ضمنية؛ كالحق في العيش المشترك أو البيئة في المقطع 18 منها مثلا.**

كما قد يرد النص على حقوق وحريات الأفراد في متن الدستور؛ وهو ما يضفي عليها القدسية والاحترام، إذ يمنحها قيمة قانونية تسموا على غيرها من القواعد القانونية ويحصنها[3] وهو من أفضل الوسائل لحمايتها[4] مثل ما ورد في العديد من المواد ضمن الباب الثاني من التعديل الدستوري لسنة 2020، كالمادة 51عن حرية الرأي، ثم المادة 57 عن حرية إنشاء والانضمام للأحزاب السياسية، وللإشارة ولم يتضمن الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم قسما خاصا بالحقوق والحريات، وذلك لأن ديباجته أحالت بخصوصها إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة 1789، وكذا ديباجة الدستور الفرنسي لسنة 1946 ثم ميثاق البيئة لسنة 2004 [5].

ونظرا لطبيعة القواعد الدستورية، ولأسباب تتعلق بحسن صياغتها الفنية من جهة ولكون النصوص الدستورية لا تتسع لبيان تفاصيل مواضيعها [6]،تمنح الدساتير للمشرع

(1) محمد رضا بن حماد، المبادئ، ص:50.

(2) التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بالمرسوم رئاسي 242-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 82 ل 30 ديسمبر 2020.

(3) نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات، (جمهورية مصر العربية: دار القومية للطباعة والنشر، (د.س.ن))، ص: 65.

(4) ثروت عبد العال أحمد، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، (جمهورية مصر العربية: دار النهضة العربية، 1998)، ص :86.

(5) La constitution de la république française du 4 octobre 1958, publié dans le journal officielle 0238 du 5 octobre 1958.

(6) نعيم عطية، المرجع السابق، ص: 55.

العـادي صلاحيـة تنظيـم الحقـوق والحريـات؛ إذ يتفـق الفقـه الإداري والدسـتوري علـى انفـراد المشـرع بهـذه العمليـة لكونـه ممثـلا لإرادة الشـعب بحيـث لا يجـوز اقتحـام مجالـه مـن السـلطة التنفيذيـة، وإلا كان عملهـا مشـوبا بعـدم الدسـتورية [1].

وتسـتعمل البرلمانـات فـي سـبيل تنظيـم هـذه الحريـات والحقـوق إمـا قواعـد عامـة (قوانيـن ذات المبـادئ) أو قواعـد تفصيليـة[2]؛ فحسـب القاعـدة التـي يتدخـل بهـا المشـرع يظهـر المجـال المتـروك للسـلطة التنفيذيـة والهامـش الـذي تتعامـل بـه مـع الحقـوق والحريـات [3]. حيـث ذهـب توجـه المؤسـس الدسـتوري الجزائـري لسـنة 2020، وفـق هـذا المسـار، بحيـث عقـد الاختصـاص للبرلمـان [4] بتنظيـم موضـوع الحقـوق والحريـات مـن خـلال مـواد متناثـرة فـي الدسـتور كالمـادة 116 مثـلا عـن حقـوق المعارضـة البرلمانيـة، أو المـادة 172 عـن حقـوق القضـاة، أو 175عـن الحـق فـي الدفـاع، أو تلـك الـواردة تحـت البـاب الثانـي مـن الدسـتور تحـت عنـوان:" الحقـوق الأساسـية والحريـات العامـة والواجبـات" والتـي تتضمـن موادهـا صيغـا مختلفـة يحـال مـن خلالها

(1) أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص:41-40.

(2) يميز الفقيه أحمد فتحي سرور، في اختصاص المشرع بتنظيم الحقوق والحريات، انطلاقا من التجربة الفرنسية، بين الانفراد التشريعي المطلق؛ أي تولي المشرع التنظيم المتكامل للموضوع المختص به؛ أي تنظيم دقائق وتفاصيل الأمور المرتبطة بالحق أو الحرية، وهذا ما يعرف بالتنظيم بواسطة قوانين ذات قواعد تفصيلية règles، وفي هذه الحالة يكون المجال المتروك للسلطة التنفيذية لإعمال اختصاصها التنظيمي، صغيرا جدا، لا يتعدى إدخال النص حيز التنفيذ (اللوائح التنفيذية). أما الانفراد التشريعي النسبي؛ فمعناه تولي المشرع تنظيم المسائل الأساسية للموضوع الذي يختص به، أي يقتصر في تنظيم الحق أو الحرية على وضع القواعد العامة، والأسس الرئيسية لها، وهذا ما يعرف بالتنظيم بواسطة قوانين ذات المبادئ principes، وفي هذه الحالة يكون المجال المتروك للسلطة التنفيذية لإعمال اختصاصها التنظيمي، كبير جدا.

أحمد فتحي سرور، نفس المرجع، ص: 45،44،43.

فالقوانين ذات القواعد، هي فئة القوانين التي يستعملها البرلمان لتنظيم المواضيع التي تدخل في اختصاصه الدستوري، بالتفصيل في كل الجزئيات المتعلقة به، وعليه يكون هامش تدخل السلطة التنظيمية بخصوصها ضيق جدا، ومن أمثلتها في النظام الدستوري الجزائري: فئة القوانين العضويةles lois organiques ، المنصوص على بعض المواضيع التي يجب أن تنظم من خلالها في المادة 140من التعديل الدستوري الحالي مثل موضوع الانتخابات، الأحزاب السياسية.

أما القوانين ذات المبادئ، هي فئة القوانين التي يستعملها البرلمان لتنظيم المواضيع التي تدخل في اختصاصه الدستوري، من خلال الاكتفاء بوضع قواعدها العامة ومبادئها الرئيسية دون الغوص في تفاصيلها، مثل قواعد البيئة حسب المادة 139 من الدستور الحالي، وعليه يكون هامش تدخل السلطة التنظيمية بخصوصها واسع جدا، ومن أمثلتها في النظام الدستوري الجزائري: القانون الإطارla loi cadre، القانون التوجيهي la loi d'oriantation، فهي أنواع قوانين تدخل في فئة القوانين ذات المبادئ.

(3) عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص:39.

(4) نصت المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمارس السّلطة التّشريعيّة برلمان يتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشّعبي الوطني ومجلس الأمّة".

للمشرع التدخل بتنظيم الموضوع، كالمادة 36 التي جاء فيها:" الجنسيّة الجزائريّة معرّفة بالقانون . يحدد القانون شروط اكتساب الجنسيّة الجزائريّة، والاحتفاظ بها، أو فقدانها، أو التجريد منها"، أو حتى المادة 139 التي حجزت مواضيع بعينها يجب على المشرع (البرلمان) التدخل لتنظيمها في مقدمتها موضوع الحقوق والحريات حسب الفقرة الأولى منها التي نصت على ما يلي:" يُشرّع البرلمان في الميادين الّتي يخصّصها له الدّستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1. حقوق وحريات الأشخاص وواجباته الأساسيّة، لا سيّما نظام الحرّيّات العموميّة، وحماية الحرّيات الفردية، وواجبات المواطنين،".

كما يمنح التعديل الدستوري لسنة 2020، لرئيس الجمهورية إمكانية التدخل لتنظيم المواضيع الداخلة في اختصاص البرلمان، في حالة غيبته، ووجود ضرورة تستدعي الاستعجال للتدخل لتنظيم موضوع ما، حسب مقتضيات المادة 142 منه[1]، إذ يحل رئيس الجمهورية في هذه الحالة محل البرلمان في اختصاصه الأصيل، ومنه موضوع الحقوق والحريات.

غير أنه إذا كان الإقرار الدستوري بالحقوق والحريات، وكفالتها، يقوم على وجوب التنظيم التشريعي لها، بالشكل الذي يسمح بممارستها من الناحية العملية وبما يحقق التوازن مع حفظ النظام العام، فإنه لا بد من ضبط تدخل المشرع، لكبحه من المغالاة في تنظيمه لها، بالشكل الذي يؤدي إلى تقييدها أو الانتقاص منها وهدرها، وقد وقع جدال فقهي حول المعيار الذي يمكن الاعتماد عليه للتمييز بين تنظيم الحريات أو تقييدها، فذهب الدكتور السنهوري في هذا الخصوص إلى أن التنظيم يرد على كيفية ممارسة الحرية، بينما يؤدي تقييد الحرية إلى الانتقاص منها أو المساس بجوهرها[2]. وعليه ما يترتب على هذه الأفكار، وجوب تقييد كافة السلطات في الدولة بالنصوص المذكورة، بحيث لا يمكن الانتقاص من الحقوق والحريات أو تقيدها إلا وفقاً للطرق المنصوص عليها في الدستور[3]، وهو ما نصت عليه المادة 34 من الدستور الحالي:" تُلزِم الأحكام الدستورية ذات الصلة بالحقوق الأساسية والحريات العامة وضماناتها، جميع السلطات والهيئات العمومية

(1) تنص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 على ما يلي:" لرئيس الجمهوريّة أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشّعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة أيام..".

(2) فاروق عبد البر، موقف عبد الرزاق السنهوري من قضايا الحرية والديمقراطية، (جمهورية مصر العربية: دار النشر الذهبي للطباعة، 2005)، ص:17.

(3) فاروق عبد البر، نفس المرجع، ص:11.

.لا يمكن تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلاّ بموجب قانون، ولأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور....."

ومما أثار حفيظتنا بخصوص موضوع حقوق وحريات الأفراد، هو عدم تدخل المشرع الجزائري لتنظيمها في عز الأزمة الوبائية، حيث غاب البرلمان الجزائري عن المشهد في ظل الضائقة الصحية التي شهدها العالم خلال سنة 2020، رغم عدم الإعلان عن حالة طوارئ صحية من قبل رئيس الجمهورية الجزائري، وخلو الدستور الجزائري من النص على تنظيم موضوع حقوق وحريات الأفراد في مثل هذا الظرف الحرج، والذي قد يفهم منه أننا نعيش في ظل ظروفا عادية، وليست استثنائية؟

بحيث قام المجلس الشعبي الوطني، بإعلان التعليق الكامل لجلساته ولجانه القطاعية على خلفية تدابير الوقاية من انتشار كورونا [1] بمجرد إعلان رئيس الجمهورية حالة الحجر الكامل في البلاد في 12مارس 2020، ولم يتدخل سوى مرة وحيدة خلالها بتاريخ 22 أبريل 2020- في جلسة لتعديل القسم الثالث من قانون العقوبات، المتعلق "بالقتل الخطأ والجرح الخطأ وتعريض حياة الغير وسلامته الجسدية للخطر"- ، وكانت نتيجة تدخله هي مضاعفة العقوبة المتعلقة بمن يعرض حياة الغير للخطر في حالة الحجر الصحي، بالإضافة لمضاعفة قيمة الغرامات المتعلقة بمخالفة القرارات والمراسيم الإدارية، كإجراء ردعي لامتثال الأفراد للإجراءات الإدارية المتخذة بهذا الخصوص [2].

(1) قرر المجلس تجميد نشاطاته بتاريخ 12مارس 2020، ثم تجاوبا مع ما تواجهه الجزائر من تحديات جرّاء تفشي وباء "كورونا"، عقدت هيئة التنسيق برئاسة رئيس المجلس الشعبي الوطني لقاء في 01 أبريل 2020، مع وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، لشرح الإمكانات التي سخرتها الحكومة لمواجهة هذا الوباء.

(2) قبل مكتب المجلس طلب لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، بتطبيق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 36 من القانون العضوي رقم 16 – 12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، باللجوء إلى آلية التصويت مع المناقشة المحدودة على مشروع القانون الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 66 –156 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات، في 22 أبريل 2020. أنظر: القانون 06-20 المؤرخ في 28 أبريل2020، يعدل ويتم قانون رقم 158-66 والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم 25 ل 29 أبريل 2020. كان هذا القانون ينص في مادته 459 الأصلية من الأمر 156-66 على ما يلي:" يعاقب بغرامة من 5 إلى 20دج وبجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاثة أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية، إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة". ثم تضمن القانون 06 - 23 المؤرخ في 8 يونيو 2006، المعدل والمتمم للأمر 156 66 المتضمن قانون العقوبات، رفع الغرامة "من 3000 إلى 6000" دج، وعلى إثر تعديل 2020 تم رفع مقدارها: "من 10.000 إلى 20.000دج".

فكيف يمكن تبرير موقفه هذا؟ هذا ما سنحاول البحث فيه في الفرع الثاني من المطلب الثاني من هذا المبحث، أما الفرع الموالي سنحلل فيه صلاحية السلطة التنفيذية لتنظيم موضوع الحقوق والحريات في ظل الحالة العادية.

الفرع الثاني: إمكانية تنظيم موضوع الحقوق والحريات من قبل السلطة التنفيذية

تعززت مكانة السلطة التنفيذية بعد الضعف الذي عرفته البرلمانات، حيث تم توسيع نطاق وظائفها واختصاصاتها، فترتب عن هذا التوجه المستحدث أن أصبح بإمكانها المشاركة في أعمال"غريبة" عليها مثل سن النصوص القانونية بمدلوله العام [1]. وهكذا اعترف الفقه الدستوري للهيئة التنفيذية بصلاحية إصدار اللوائح (التنظيمات، اللوائح التقريرية، الترتيبات، المراسيم...) التي تتناول حياة الناس بالتنظيم والتأثير عليها[2].

وعلى هذا الأساس خوّل الدستور الجزائري -غداة الاستقلال- الجهاز التنفيذي ممارسة السلطة التنظيمية (التقريرية، اللائحية)، وهي تنطوي على الاعتراف لها بوظيفتين:

- الوظيفة التنظيمية أو اللائحية التبعية (التابعة كما يفضل الفقه الجزائري)، المتوقفة على تدخل السلطة التشريعية، والتي تمنحها اتخاذ قرارات إدارية عامة لازمة لإدخال القانون حيز التنفيذ، ومواجهة خروقات النظام العام.
- الوظيفة التنظيمية أو اللائحية المستقلة حيال العمل التشريعي التي من خلالها يتم تنظيم كل ما لم يتعرّض له المشرع[3]

ويبرر بعض الفقه، سلطة الإدارة في تنظيمها للحريات العامة، بسبب ورود النصوص الدستورية المقررة لها بصيغة العموم، وعدم اشتمال التشريعات العادية الضابطة لها لكافة التفاصيل المتعلقة بتنظيمها، بحسب الظروف والأحوال اللازمة للمحافظة على النظام العام[4]. وقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي دعائم هذا الاتجاه في حكمه الصادر في قضية Lobonne والذي أقر فيه صراحة بحق رئيس الدولة باتخاذ إجراءات الضبط الإداري. [5]

(1) ولعل سبب نجاح تجربة السلطة التنفيذية في هذا المجال، هو قربها من الحقائق المحلية-بالموازاة مع تقهقر دور البرلمان، وانعدام الثقة في التمثيل النيابي-، مما عزّز أدوارها الجديدة، بحيث انتقلت السلطة التنفيذية من دور الإشراف إلى دور المشاركة الفعلية والقيادة. رمضاني فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص: 5-4.

(2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية " دراسة مقارنة"، (جمهورية مصر العربية، دار الفكر العربي، 1984)، ط5.، ص: 188.

(3) فاطمة الزهراء رمضاني، المرجع السابق، المرجع السابق، ص:14.

(4) د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص: 98.

(5) أورده: سامي جمال الدين، اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الإدارية: دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في اصدار

ثم حكمه في قضية Restaurant Nicolas التي أقر من خلالها تحويل الاختصاص في حفظ النظام العام للوزير الأول [1]، الذي يعرفه الفقيه"Burdeau" أنه ذلك التنظيم الذي يتسع ليشمل جميع أبعاد النظام الاجتماعي، فهو بذلك يشمل النظام المادي والأدبي والنظام الاقتصادي [2] .

ولا يوجد في الاجتهادات القضائية الجزائرية، ما يؤيد منح السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول) اختصاص الضبط الإداري المتعلق بحفظ النظام العام، إذ يفهم من خلال تحليل الفقه، تمتعهما بحق إصدار قرارات ضبطية، بموجب العرف الدستوري الذي يفرض أن يمارس رئيس الجمهورية سلطة الضبط الإداري العام باسم الدولة، باعتباره حامي الدستور والقائد الأعلى للقوات المسلحة والمسؤول عن الدفاع الوطني، والوزير الأول (رئيس الحكومة في حالة الأغلبية البرلمانية) انطلاقا من وظيفته التنفيذية، التي ترتبط بحفظ النظام العام.

أما الدستور فإذا كان قد سكت عن توضيح الجهة المكلفة بالحفاظ على النظام العام في الظروف العادية، والتي يمكننا استنتاجها بطريقة ضمنية انطلاقا من منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية المحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها حسب ما ورد مثلا في التزاماته المنصوص عليها في المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المتعلقة باليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية التي جاء فيها: "...أسهر على استمرارية الدولة وأعمل على ... و**أحافظ على سلامة ووحدة التراب الوطني** ووحدة الشعب والأمة و**أحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن...**" ثم المادة 91/6 التي تمنحه السلطة التنظيمية [3] ، أما في ظل الظروف الاستثنائية فقد أسندت المادة 97 من

اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها مع فرنسا، (جمهورية مصر العربية: مؤسسة المعارف للطباعة والنشر،1982)، ص:355.

(1) CE 1960 Arrêt SARL Restaurant NICOLAS – La mise en œuvre de la police administrative revient au premier ministre

(2) Geaurges Burdeau, *Manuel de droit public*, L G D J, Paris ,1984 , p.37:

(3) تنص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على:" يضطلع رئيس الجمهوريّة، بالإضافة إلى السّلطات الّتي تخوّلها إيّاه صراحة أحكام أخرى في الدّستور، بالسّلطات والصّلاحيّات الآتية:

1)-هو القائد الأعلى للقوّات المسلّحة للجمهوريّة، ويتولّى مسؤوليّة الدّفاع الوطني

2)-يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان، بأغلبية الثلثين.

3)-يقرّر السّياسة الخارجيّة للأمّة ويوجّهها

4)- يرأس مجلس الوزراء،

الدستور لرئيس الدولة هذه المهمة، إذ جاء فيها: **"... ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"** والتي يكون منها القرارات الضبطية.

إلى جانب هذا يتفق الفقه المصري، على أن المؤسس الدستوري يتأثر في عملية توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بعامل أهمية الموضوع، فيجعل المواضيع الأكثر أهمية - نظرا لعلاقتها بالحياة الدستورية أو السياسية وحقوق وحريات الأفراد- تدخل في مجال اختصاص المشرع، أما المواضيع الأقل أهمية -بالنظر لكونها تساعد على إيجاد الحلول السريعة للمسائل العالقة - فتترك مسألة تنظيمها إلى السلطة التنفيذية نظرا لما تتمتع به من سلطة تنظيمية، من ذلك مثلا إنشاء المرافق العامة وتنظيمها وتحديد طرق سيرها وكيفية استفادة المواطنين من خدماتها، ثم إقامة النظام العام وحمايته وصيانته بمختلف أبعاده ومظاهره (التقليدية والحديثة) من حفظ للصحة العامة، نظافة عامة، هدوء عام ، مكافحة الضوضاء الزائدة، عن طريق تنظيم استعمال وسائل الضبط الإداري القانونية منها والمادية[1]

وعلى هذا الأساس يمكننا استخلاص اختصاص رئيس الجمهورية في حفظ النظام العام، وكذا الوزير الأول من اختصاصيهما العام بامتلاك السلطة التنظيمية، الممنوحة لهما حسب المادة 141من الدستور الجزائري لسنة 2020، التي تنص على أن:" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"

فالقراءة المتأنية لهذه المادة تؤدي إلى تحديد مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة (السلطة

---

5)-يعيّن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه،

6)- يتولى السلطة التنظيمية،

7)-يوقّع المراسيم الرّئاسيّة،

9)-له حقّ إصدار العفو وحقّ تخفيض العقوبات أو استبدالها،

10)-يمكنه أن يستشير الشّعب في كلّ قضيّة ذات أهمّيّة وطنيّة عن طريق الاستفتاء،

11)-يستدعي الهيئة الناخبة،

12)-يمكن أن يقرر إجراء انتخابات رئاسية مسبقة،

13)-يبرم المعاهدات الدّوليّة ويصادق عليها،

14)-يسلّم أوسمة الدّولة ونياشينها وشهاداتها التّشريفيّة.

(1) من الفقه المصري يراجع: رأفت فودة، المرجع السابق، ص: 37. و د. فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، المرجع السابق، ص 41-40. ويؤيد هذا الطرح في الفقه الجزائري، عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 243.

التقريرية المستقلة) الممنوحة لرئيس الجمهورية حسب فقرتها الأولى بأنّها: "السلطة التي تشمل المجالات الخارجة عن المجال التشريعي الذي خصصه الدستور للبرلمان". أما فقرتها الثانية فقد خولت الوزير الأول (رئيس الحكومة) جزءا من هذه السلطة الواسعة (سلطته التنظيمية التابعة) المتعلقة بتطبيق القوانين، إذ يمارس السلطة التنظيمية ذات المظهر التنفيذي[1] لنص قانوني أيا كان مصدره[2].

ويتفق الفقه الدستوري على اعتبار التنظيمات أداة ممارسة السلطة التنظيمية (التقريرية، اللائحية) الممنوحة للسلطة التنفيذية [3]، حيث يعرفها الأستاذ **عمار عوابدي** أنها :"فئة القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة تتعلق بجملة من الحالات أو المراكز القانونية، وأن الأفراد المخاطبين بها غير محددين بذواتهم، ووظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء المراكز أو الحالات القائمة.[4] ويرى الأستاذ **ناصر لباد** أن المراسيم هي نوع من القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح التنظيمية[5].

انطلاقا من ذلك أُعتبرت المراسيم الرئاسية (اللوائح أو التنظيمات المستقلة)، والمراسيم التنفيذية (اللوائح أو التنظيمات التابعة) أداة كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في ممارسته سلطتيهما التنظيمية (التقريرية) المستقلة والتابعة. وهو ما تؤكده المادة: 7-91/6 فيما يخص اختصاص رئيس الجمهورية (المشار إليها سابقا)، ثم المادة 112/3 بالنسبة

(1) إن تعبير "تنفيذ القوانين"l'exécution des lois، قد يحمل عدة تأويلات ومعان في هذا يقول "Georges Vedel" أن مضمون تنفيذ القوانين قد يعني:

1- نشر القوانين والتذكير بأحكامها.

2-استعمال الإكراه والقوة لضمان دلك.

3-اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في اختصاصات الحكومة.

4- القيام بالتنفيذ مع الحفاظ على النظام العام.

Georges Vedel, *Droit administratif*, 34 éme édition, presses universitaire de France, Paris, 1976, p.22:

(2) لأن النصوص الصادرة سواء من السلطة التشريعية، (قوانين؛ تشريعات les lois) أو من القطب الأول في السلطة التنفيذية (مراسيم رئاسية، أوامر تشريعية، règlement autonomes ordonnance législatif,) هي في حاجة إلى إرفاقها بمراسيم توضيحية وتفصيلية لأنها لا تسري بمجرد إصدارها ونشرها.

(3) "Le pouvoir réglementaire est le pouvoir de faire des règlements c'est-à-dire de prendre des décisions (autonomes ou exécutoires) de caractère général et impératives**".** George Vedel, op. Cité, P209 :

(4) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،2000)، ص: 112.

(5) عمار عوابدي، نفس المرجع، ص: 36.

للوزيـر الأول. [1]

فالمراسيم الرئاسية هـي تلـك اللوائـح التـي لا ترتبـط بـأي قانـون قائـم (اللوائـح المسـتقلة فـي الفقـه المقـارن)، وهـي إمـا لوائـح لتنظيـم المصالـح أو لوائـح ضبـط إداري [2]، ويقصـد بهـا القواعـد العامـة المجـردة الملزمـة الصـادرة فـي إطـار المحافظـة علـى النظـام العـام [3]، حيـث يتـم بموجبهـا تقييـد بعـض أوجـه النشـاط الفـردي فـي سـبيل صيانـة النظـام العـام بمـا فـي ذلـك مـن مسـاس بحقـوق الأفـراد وحرياتهـم الأساسـية [4]، ومـن أمثلتهـا فـي مجـال حقـوق وحريـات الأفـراد المرسـوم الرئاسـي رقـم 228-15 المـؤرخ فـي 2015-08-22 المحـدد للقواعـد العامـة المتعلقـة بتنظيـم النظـام الوطنـي للمراقبـة بواسـطة الفيديـو وسـيره، بمـا فيـه مـن قواعـد تتعلـق مباشـرة بحريـة حرمـة الحيـاة الشـخصية [5].

أمـا **المراسـيم التنفيذيـة**[6]؛ فهـي **امتـدادا للنشـاط التشـريعي** قـد يتدخـل مـن خلالهـا الوزيـر الأول لضبـط وتحـدد طـرق وتنظيـم ممارسـة الحريـات العامـة فـي مختلـف المجالات، شـريطة أن تكـون تلـك المراسـيم منسـجمة مـع القوانيـن المتعلقـة بتلـك الحريـات وتطبيقاتهـا، ذلـك أن السـلطة التنظيميـة للوزيـر الأول مرتبطـة بالتدخـل المسـيق للسـلطات الدسـتورية.

---

(1) تنص هذه المادة على: ":" يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السّلطات الّتي تخوّلها إيّاه صراحة أحكام أخرى في الدّستور، الصّلاحيّات الآتية:

1 - يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة،

2 - يوزّع الصّلاحيّات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدّستوريّة،

3 - يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات،

4 - يرأس اجتماعات الحكومة،

5 - يوقّع المراسيم التّنفيذيّة،

6 - يعيّن في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير،

7 - يسهر على حسن سير الإدارة العموميّة والمرافق العمومية".

(2) عماد الدين محمد سعيد سردار، تمييز القرار الإداري من العمل التشريعي، دراسة تحليلية مقارنة، (المملكة الأردنية الهاشمية: دار قنديل للنشر، 2010)، ط1، ص :171.

(3) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص:307.

(4) سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص :358.

(5) الجريدة الرسمية رقم 45 ل 23 غشت 2015.

(6) المراسيم التنفيذية هي الشكل المعياري للسلطة التنظيمية التابعة (المشتقة)، وهي لا تمثل قرارات إدارية فحسب بل تدابير قانونية ذات محتوى تنظيمي عام مما يجعلها تدرج ضمن قائمة المعايير الرئيسية العامة، وسنتعرض لها بالتفصيل كأداة لتنظيم حالة كورونا.

ويبدو جليا أن السلطة التنظيمية؛ على قدر كبير من الأهمية والخطورة، بحيث سيتولى من خلالها رئيس الجمهورية، إيجاد قواعد عامة مجردة لتنظيم بعض المواضيع بصفة مبتدئة لم يتم تنظيمها مسبقا من قبل المشرع، فهو بذلك ينافس صاحب الاختصاص الأصيل بتنظيم شؤون الأفراد داخل المجتمع، كما سيتولى من خلالها الوزير الأول وضع التفاصيل لإدخال النصوص حيز التطبيق، ما قد يؤدي إلى تجاوز وظيفة التنفيذ إلى التشريع، وهو ما قد يفهم منه من الناحية العملية (نتيجة كثرة التدخل) قلب الأدوار التقليدية للسلطات، وتحول السلطة التنفيذية إلى مشرع أصلي بدل البرلمان، هذا في ظل الظروف العادية التي تعيشها الدول ما بالك، والعالم يعرف انتشارا لا مثيل له لفيروس كورونا ، كيف يمكن تنظيم حقوق وحريات الأفراد خلال هذه الفترة الحرجة؟

المطلب الثاني: ترتيب الحقوق والحريات في ظل الطوارئ الصحية الناجمة عن فيروس كورونا

تعد الضرورة الأساس القانوني للظروف غير العادية التي قد تعيشها الدول، ففي الضرورة يكون على المشرع إجراء توازن بين احترام الحقوق والحريات العامة وحماية النظام الذي بدونه لا تكفل الحقوق والحريات العامة [1].ويرى جانب من الفقه أن أساس تطبيق الظروف الاستثنائية، توافر الضرورة : أي الحالات الواقعية أو القانونية التي تتمثل غالبا في أحد الظروف غير العادية مثل حالة الحرب، الحالة الاستثنائية، وحالة الطوارئ [2]، وقد عرفت معظم دول العالم إعلان حالة طوارئ صحية بعد تفشي فيروس كورونا، فما المقصود بهذه الحالة؟ وما ضرورة الإعلان عنها؟ وما سبب عدم الإعلان عنها في الجزائر؟ (الفرع الأول)، ولماذا تم مواجهة الحالة من قبل الوزير الأول الجزائري، بموجب مراسيم تنفيذية بدل المراسيم الرئاسية؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المقصود بحالة الطوارئ الصحية وعدم الإعلان عنها في الجزائر

شهد العالم، خلال العقود الخمسة الماضية، مجموعة واسعة من الكوارث والطوارئ منها ما كان بفعل الطبيعية أومن صنع الإنسان، كالمتلازمة التنفسية (سارس) وأنفلونزا H1N1

وفي ظل الأزمة الصحية التي عرفها العالم، بسبب فيروس كورونا سنة2019، اتجهت بعض الدول على غرار فرنسا، المغرب، تونس ومصر[3] إلى إعلان حالة الطوارئ

(1) أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص: 399.

(2) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص: 13.

(3) اتخذ الرئيس الفرنسي في مجلس الوزراء، بسبب حالة الكارثة الصحية الخطرة بحسب طبيعتها وخطورتها على

الصحيـة، فـي حيـن لـم تتخـذ الجزائـر أي خطـوة بهـذا الصـدد بالرغـم مـن أنهـا تعرضـت لنفـس الظـروف الصحيـة.

وقـد عرفـت منظمـة الصحـة العالميـة حالـة الطـوارئ الصحيـة؛ بأنهـا حالـة لهـا تأثيـر علـى حيـاة ورفاهيـة الفـرد، وهـي حـالات تتطلـب مسـاعدات حقيقيـة متعـددة القطاعـات [1]. مـن خـلال هـذا التعريـف نسـتنتج أنـه، يجـب أن يكـون هنـاك عواقـب علـى الصحـة العموميـة حتـى نقـول إنَّنـا فـي ظـل طـوارئ صحيـة. وبموجـب اللوائـح الصحيـة الدوليـة [2] تعـد الحـوادث غيـر العاديـة المشـكلة خطـرا علـى الصحـة العامـة، مـن خـلال الانتشـار الدولـي للمـرض، حالـة طارئـة تتطلـب اسـتجابة دوليـة منسـقة"(([3].فحالـة الطـوارئ الصحيـة تتحقـق وفقـا لمـا جـاء فـي مضمـون اللوائـح الصحيـة الدوليـة لمًـا:

1. يوجـد حـدث يتعلـق بوضـع صحـي يشـكل خطـراً ويسـبب قلقـاً دوليـا، مفاجئـا أو غيـر عـادي وغيـر متوقـع.
2. أن يحمل هذا الحدث الصحي تداعيات خارج الحدود الوطنية.

الصحة العمومية، بناء على تقرير من وزير الصحة، قرار إعلان حالة الطوارئ الصحية l'état d'urgence sanitaire، تم بعدها إعلام البرلمان بهذا الإجراء، الذي قرر منح الحكومة تفويضا لتسيير الأزمة حسب مقتضيات المادة 38 من دستور 1958 المعدل، حيث أصدر البرلمان الفرنسي بتاريخ 23 مارس 2020، القانون العضوي رقم 290-2020 المؤرخ في 23مارس 2020 للمتعلق بالطوارئ الصحية من أجل التعامل مع وباء كوفيد 19. (الجريدة الرسمية رقم 0072 ل 24/03/2020)

وأصدر الرئيس المصري القرار الجمهوري رقم 168 لسنة 2020 في 28 أبريل 2020 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، بالاستناد للمادة 154 من دستور سنة 2014 المعدل، وفي المغرب صدر المرسوم 2.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية والإجراءات الإعلان عنها، والمرسوم 2.20.293 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بالمغرب في 23 مارس 2020 بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا.

(1) Croll, Hon. David Arnold, Senator ; Chairman, Senate Committees on : Poverty, since 1968 ; Aging, since 1963 ; Retirement Age Policies, since 1977". Who Was Who. Oxford University Press. 2007-12-01.

(2) تم إقرارها من قبل جمعية الصحة العالمية في عام 1951، وبعدها أقرت جمعية الصحة العالمية الرابعة اللوائح في عام 1969، التي عدلت في عام 1973 وفي عام 1981. وفي 23 ماي 2005، تم إقرار اللوائح الصحية الدولية في جمعية الصحة العالمية الثامنة والخمسين بعد التشاور مع مختلف شركائها وموافقة أعضائها، على أن يبدأ نفاذ هذه اللوائح المنقحة الجديدة في 15 يونيو 2007. يمكن الاطلاع عليها من الرابط:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/25150/WHA58_3-ar.pdf

(3) International health law and ethics : basic document, Apeldoorn, the Netherlands.

3. أن يتطلب إجراءات دولية فورية[1].

ولا نجد أي أثر لمصطلح "طوارئ صحية" في المنظومة القانونية الجزائرية، سواء في التعديلات الدستورية المتتالية [2]، أو في وثيقة التعديل الدستوري الحالي التي لا تنظم هذه الحالة، إذ تم التطرق لبعض الحالات الاستثنائية (الظروف غير العادية) التي قد تعترض الدولة؛ كحالتي الحصار والطوارئ، المنصوص عليهما في المادة 97 منها (105 من تعديل 2016) التي نصت على: "يقرّر رئيس الجمهوريّة، إذا دعت الضّرورة الملحّة، حالة الطّوارئ أو الحصار، لمدّة معيّنة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمّة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأوّل، ورئيس المجلس الدّستوريّ، ويتّخذ كلّ التّدابير اللاّزمة لاستتباب الوضع". فقد نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على السبب وراء إعلان حالة الطوارئ وهو "الضرورة الملحة"، على أن يمر إعلانها بالإجراءات الشكلية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من ذات المادة.

كما لم يشر القانون 18- 11 المؤرخ في 02 جويلية 2018 المتعلق بالصحة [3]، إلى حالة الطوارئ الصحية، غير أنه أكد على اعتبار اللوائح الصحية الدولية مصدرا لقانون الصحة، من خلال مادته 42 التي جاء فيها:" تخضع الوقاية من الأمراض ذات الانتشار الدولي ومكافحتها لأحكام اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية"، وهي اللوائح التي صدر بشأنها المرسوم الرئاسي رقم 293-13 المؤرخ في 4 أوت 2013 ،المتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو سنة 2005.[4]

انطلاقا مما سبق، وبالمقارنة مع مفهوم حالة الطوارئ المعروفة في القانون الدستوري، التي عرفها على سبيل المثال الأستاذ **سامي جمال الدين**: "أنها تدابير استثنائية لدفع الخطر الشديد الذي تتعرض له سلامة البلاد وأمنها، والذي لا يمكن للسلطة التنفيذية مواجهته

(1) انظر المادة 1 عن التعاريف، الواردة ضمن الباب الباب الأول تحت عنوان: التعاريف والغرض والنطاق والمبادئ والسلطات المسؤولة، من الرابط المنشورة عليه اللوائح الصحية الدولية.

(2) نلح هنا أن هذه الجائحة حصلت في ظل دستور 2016، فالمواد التي استندنا لها من التعديل الدستوري لسنة 2016

لتحليل هذه الفترة لم تتغير مضامينها بل فقط أرقامها: وهي كالتالي: 140-143-107-105 التي يقابلها المواد التالية من تعديل 2020: 97(حالة الطوارئ والحصار) –98(الحالة الاستثنائية) -141(السلطة التنظيمية) -139(الاختصاص المحجوز للبرلمان)، لذا فالمراسيم التنفيذية لسنة 2020 المتعلقة بهذه الحالة تستند في تأشيراتها لمواد دستور 2016، فالتعديل الدستوري لسنة 2020 لم يدخل حيز النفاد ولم ينشر في الجريدة الرسمية سوى بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

(3) الجريدة الرسمية رقم 46 ل 29 يوليو 2018.

(4) الجريدة الرسمية عدد 43 ل 28 غشت 2013.

بالتشريعات والإجراءات العادية" [1]، نجدها تختلف عن مضمون الطوارئ الصحية، المبينة أعلاه وفقا لمنظمة الصحة العالمية.

حيث يتمتع رئيس الدولة في ظل حالتي الحصار والطوارئ (وفقا للدستور الجزائري والتجربة)، **بسلطات غير عادية ولكنها تبقى مشروعة**، لأن الدستور نفسه يخول له حق اتخاذ التدابير الكفيلة بمواجهة كل خطر أو تهديد لأمن الدولة واستقرارها السياسي، فهتين الحالتين تشكلان قيدا يرد على مبدأ سمو الدستور والنتائج المترتبة عليه، بما في ذلك سمو الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، في حين تعتبر **حالة الطوارئ الصحية**، بمثابة إعلان رسمي بأزمة صحية من جانب الدولة المتضررة منها، أي أنها بمثابة **تدبير لحدث استثنائي** (أي حدث حرج)، لم يكن في الحسبان يشكل خطرا على الصحة العمومية للدولة المعنية، فالطوارئ الصحية هي أزمة [2] تعترض الحق في الصحة، وهي من النوع الذي يستلزم إجراءات فورية استعجالية مؤقتة تتخذها السلطات العمومية الوطنية، بما يضمن إبقاء الوباء أو الجائحة [3] تحت السيطرة، وهو الأمر الذي ينص عليه الدستور الجزائري الحالي، الذي جعل سلامة السكان من مهام السلطات العمومية، حيث جاء في المادة 66 منه:" الرّعاية الصحية حقّ للمواطن. تتكفّل الدّولة بالوقاية من الأمراض الوبائيّة والمعدية ومكافحتها. تسهر الدولة على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين."

فهذه المادة تجعل على عاتق الدولة متمثلة في سلطاتها المختلفة التزاما بالوقاية من الأوبئة، ومكافحتها، فقد استعمل المؤسس الدستوري الفعل "كفل " الذي يعني الضمان، ولا يخفى على الباحثين في مجال القانون الدستوري ما يمكن أن تؤديه الصياغة القانونية فيما يخص التزام الدولة تجاه الحقوق والحريات. [4]

(1) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، (جمهورية مصر العربية، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1982)، ص: 323.

(2) معنى أزمة في قاموس المعاني: شِدَّة وضيق، بالنسبة للدول: مشكلة؛ يقال الأزمة الاقتصاديَّة: (الاقتصاد) اضطراب فجائيّ يطرأ على التَّوازن الاقتصاديّ، وينشأ عن اختلال التَّوازن بين الإنتاج والاستهلاك ممَّا يسبّب الغلاء والإفلاس. أزمة ماليَّة: ضَائِقَةٍ.

https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar//أزمة

(3) الجائحة لغويا: البلية والمصيبة. يقابلها بالفرنسية:pandémie

https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar//جائحة

(4) يوصي المتخصصون في علم الصاغة القانونية، بضبط الصيغ في مجال الحقوق والحريات كاستعمال عبارات مثل "تضمن الدولة الحق في..." أو "على الدولة ضمان الحق في....." إذا كان الهدف من القاعدة الدستورية هو إلزام الدولة بتحقيق نتيجة معيّنة.

نرجس طاهر، دنيا بن رمضان، صياغة مشروع الدستور تحارب مقارنة ودروس مستفادة (مشروع دعم البناء الديمقراطي في ليبيا) "، (كندا، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2013)، ص: 41، من الموقع:

وفي محاولة لتحليل خلفية عدم إعلان حالة طوارئ صحية في الجزائر (منذ اكتشاف الحالات الأولى للعدوى في مارس 2020)، نرى أن ذلك يرجع لأسباب موضوعية منها ما ورد في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 (الذي تم تنظيم الحالة في ظله)، المتعلقة بأسباب إقرار الحالة الاستثنائية، إذ نصت على: "رئيس الجمهوريّة يقرّر الحالة الاستثنائيّة إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسّساتها الدّستوريّة أو استقلالها أو سلامة ترابها". حيث وباستقرائها نجدها قد تضمنت مجموعة من الشروط (منها ما هو موضوعي كالخطر الداهم، إصابة مؤسسات الدولة، استقلال وسلامة ترابه، بالإضافة لشروط شكلية منصوص عليها في فقرتها الثانية، من قبيل استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن) التي إن توفرت كنا أمام الحالة الاستثنائية، وفي محاولة إسقاطها على أزمة فيروس كورونا المستجد، فإنه يمكن القول بأنه وبالنظر لطبيعة هاته الشروط فإن الحالة الاستثنائية تعتبر أشد خطورة (ربط الظروف الاستثنائية بخطر وشيك يهدد سلامة التراب الوطني واستقلالية مؤسسات الدولة) مما واجهته البلاد في ظل انتشار فيروس كورونا، و عليه فهذه الأزمة الصحية أبعد من أن تنطبق عليها الحالة الاستثنائية، ومن أن تكيف على أنها حالة غير عادية. ونشير في هذا الخصوص إلى تشابه هذه المادة مع مضمون نص المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958 المعدل والمتمم [1]، التي تشترط مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية ، لإعلان الظروف الاستثنائية، إذ يستطيع رئيس الجمهورية الفرنسي أن يمارس في ظل النظام الاستثنائي وفقا للمادة (16) من الدستور، بالإضافة لعمله كرئيس للجمهورية، عمل رئيس الوزراء وكذلك عمل بعض الوزارات الأساسية كالدفاع والداخلية مثلاً، بل قد يصل الأمر إلى أبعد من ذلك حيث

---

https://www.idea.int/sites/default/files/publications/Drafting%20the%20Constitution%20Comparative%20Experiences%20and%20Lessons%20Learned-AR.pdf

(1) تنص المادة 16 من الدستور الفرنسي على: " إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري. •ويوجه خطاباً للأمة ويعلمها حول هذه الإجراءات. سوف تُحدد التدابير بحيث تزود السلطات العامة الدستورية، بأسرع وقت ممكن، بوسائل للقيام بواجباتها. ويستشار المجلس الدستوري فيما يتعلق بمثل هذه التدابير. يعقد البرلمان جلسته بموجب سلطته. لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه الصلاحيات الطارئة. بعد مضي ثلاثين يوماً من ممارسة هذه السلطات الطارئة، يمكن أن تُحال المسألة إلى المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضواً من الجمعية الوطنية أو ستين من أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك لتقرر ما إذا كانت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى لا تزال سارية. ويصدر المجلس قراره على الملأ في أقرب وقت ممكن. يجري المجلس بموجب حقه هكذا اختبار ويتخذ قراره بالطريقة ذاتها بعد ستين يوماً من ممارسة الصلاحيات الطارئة أو في أي وقت كان بعد ذلك."

يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة الوظيفية الإدارية كما في حالة إصدار اللوائح ...فالنظام الاستثنائي الذي تخلفه المادة (16) يُمكّن رئيس الجمهورية من تركيز وممارسة الوظيفة الحكومية والوظيفية الإدارية بالشكل الذي يراه ويقرر ضرورته[1].

بالإضافة إلى ذلك إن ربط المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الإعلان عن الطوارئ بالضرورة الملحة [2]-التي ربطت من الناحية التاريخية حسب المرسوم الرئاسي 44-92 المتضمن الإعلان على حالة الطوارئ في الجزائر[3]، بالمساس الخطير بأمن المواطنين والأمن المدني-، ثم ربط قرار رئيس الجمهورية بإعلان هذه الحالة بالتنظيم المسبق بموجب قانون عضوي [4] يدخل في الاختصاص المحجوز للبرلمان حسب المادة141 من تعديل 2016، يجعل مسألة تطبيقها أمرا مستحيل نظرا لعدم وجود هذا القانون [5]، وعدم تقدير وجود هذه الضرورة الملحة.

(1) لم تكن المادة 16 من الدستور الفرنسي أساس الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية في فرنسا سنة 2020، بل نص المادة 38 التي تسمح للبرلمان بتفويض جزء من صلاحياته للحكومة، فحالة الطوارئ الصحية هي عبارة عن أحكام استثنائية، أو هي نظام قانوني تم إنشاؤه في عام 2020 معلن "في حالة وقوع كارثة صحية تهدد ، بطبيعتها وشدتها ، صحة السكان تمنح الحكومة صلاحيات استثنائية ، مثل القدرة على حظر السفر والاجتماعات..."بحيث تختلف حالة الطوارئ الصحية عن حالة الطوارئ المنصوص عليها في لقانون رقم 385-55 الصادر في 3 أبريل 1955 (الانتهاكات الجسيمة للنظام العام والكوارث العامة)، الذي كان مصدر المادة 16 من دستور 1958. فإعلان حالة الطوارئ الصحية يتعلق فقط بحالة "الكوارث الصحية تهدد، بطبيعتها وشدتها، صحة السكان" معنى كارثة catastrophe: مصيبة عظيمة وخراب واسع وقد تكون طبيعية كالزلازل، والبراكين..

(2) والتي يربطها الفقه بالأضرار الطارئة، التي تمس الدولة عندما يتهدد أمنها ونظامها العام، نتيجة خطر داهم يحصل جراء ظروف داخلية كالاضطرابات الخطرة، أو انتشار الأوبئة أو الكوارث العامة. انظر: مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، (جمهورية مصر العربية، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية ،2008)، ص:45.

(3) الجريدة الرسمية رقم 10 ل 09 فبراير 1992.

(4) المقصود بكلمة القانون العضوي: هي الترجمة الحرفية للمصطلح المستعمل في الفقه والدستور الفرنسي: loi organique، وهو ينتمي إلى فئة القوانين ذات القواعد، يطلق عليه الفقه المقارن : القوانين النظامية مثل الفقه المغربي، القوانين الأساسية كالفقه التونسي، ويسميها الأستاذ أحمد فتحي سرور "القوانين الدستورية التكميلية" بالنظر لدورها التكميلي للقواعد الدستورية، دخلت المنظومة الدستورية والتشريعية الجزائرية ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 1996، فهي قوانين تهدف إلى تحديد سير المؤسسات وتنظيم سير أعمال السلطات العمومية بتطوير المبادئ المنصوص عليها في الدستور، أهم مواضيعها المتعلقة بالمجال السياسي، وتأتي في مرتبة بين الدستور والقوانين العادية، وتخضع للرقابة الإلزامية للمجلس الدستوري.

(5) يتساءل الفقه بإلحاح عن أسباب عدم صدور هذا القانون المنظم لهذه الحالة، بحيث يغدو الإعلان على حالة الطوارئ غير ممكن إلا تحت تنظيم قانون عضوي الذي لم يصدر بعد.

إلى جانب ذلك تشكل اللوائح الصحية الدولية لسنة 2005، إحدى أبرز مظاهر التزام منظمة الصحة العالمية في مكافحة الأمراض والمساعدة على مجابهتها. وقد أصبحت، اتفاقاً قانونياً دولياً ملزماً [1] يهدف إلى مساعدة المجتمع الدولي على الوقاية من المخاطر الصحية العمومية، التي يمكن أن تنتقل بين الدول وتشكل تهديد للمجتمع الدولي، وعلى الاستجابة لهذه المخاطر، ومكافحتها ومواجهتها باتخاذ تدابير على نحو يتناسب مع المخاطر. وفي حالة إخطار منظمة الصحة العالمية بوقوع طارئة صحية عمومية تسبب قلقاً دولياً فإن الدول الأعضاء مطالبة بأن تستجيب فوراً لمقتضيات هذه الطارئة إذا طُلب منها ذلك [2]. وبناءً على التفاصيل المحددة لكل طارئة، يوصي المدير العام للمنظمة بالتدابير التي يتعين أن تنفذها الدولة المتأثرة والدول الأخرى. ويراعي الأمين العام عند اصدار التوصيات إزاء الدول الأطراف المعنية رأي لجنة الطوارئ والقوانين والمعايير الدولية ذات الصلة [3]. وعليه فإن الإبلاغ عن الأحداث على نحو شفاف وفي الوقت المناسب، وتقييم الأحداث بالتعاون بين الدولة المعنية (الجزائر) ومنظمة الصحة العالمية، لم يدفع المدير العام للمنظمة لقديم توصيات لفرض هذه الحالة في الجزائر.

ونشير في هذا الخصوص أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تصادق عليها الجزائر تسمو على القوانين حسب المادة 154 من الدستور الحالي، وتكون داخلة في التدرج القانوني وينبغي على سلطات الدولة احترام مضامينها [4]، ومنها اللوائح الدولية للصحة التي كما أوضحنا جعلها تشريع الصحة مصدرا له حسب مادته 42.

إن الظروف الاستثنائية التي قد تعيشها الدول، والتي قد تعجز عن مواجهتها بالقوانين العادية، ما يدفعها لاتخاذ إجراءات وتدابير وتشريعات تخضع لقواعد استثنائية يترتب عليها تقييد أو تعطيل الحقوق والحريات، مع أخذ في الاعتبار ما حصل في التطبيق العملي الجزائري، جراء الإعلان عن حالة الطوارئ واستمرارها لأزيد من 20 سنة [5]،

(1) انظمت الجزائر إلى منظمة الصحة العالمية في 8 نوفمبر 1992، وقعت على اللوائح الدولية 2005، بموجب المرسوم الرئاسي 293-13 المؤرخ في 4 غشت 2013، المتضمن نشرها، المنشورة في الجريدة الرسمية رقم 43 ل 28 غشت 2013.

(2) المادة 7 من اللوائح الصحية العالمية الصادرة سنة 2005.

(3) المادة 17 من نفس اللوائح.

(4) تنص المادة 154 من الدستور على": المعاهدات الّتي يصادق عليها رئيس الجمهوريّة، حسب الشّروط المنصوص عليها في الدّستور، تسمو على القانون"، كما ألزم المؤسس الدستوري وفقا للتعديل الأخير لسنة 2020 القضاة بتطبيق أحكام المعاهدات على القضايا المعروضة عليهم، جاء في المادة 173 "يلتزم القاضي في ممارسة وظيفته بتطبيق المعاهدات المصادق عليها، وقوانين الجمهورية وكذا قرارات المحكمة الدستورية".

(5) تمادت السلطة التنفيذية في الجزائر وتغاضت عن رفع حالة الطوارئ، حتى بعد استتباب الأمن العام وانقضاء

وانعكاساتها على ممارسة حقوق وحريات الأفراد، قد يكون وراء عدم الإعلان عنها خلال الازمة الصحية لسنة 2020.

وعليه قد يكون سبب عدم الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية هو المخاوف المترتبة على تطبيقها، والتي قد تخل بالتوازن الكلاسيكي للسلطات، الذي يعد ضمانة أساسية للحقوق والحريات.

على هذا الأساس فنحن نعتبر هذه الفترة : أزمة صحية" أي ضائقة وشدة بسبب انتشار فيروس كورونا، بما لها من انعكاسات على الصحة وكل المجالات الحياتية، قد تشكل فعلا قوة قاهرة مثلما اعتبر القضاء الفرنسي في قرار صادر عن محكمة الاستئناف بكولمار COLMAR بتاريخ 12/03/2020 أن استحالة حضور المستأنف للجلسة لاحتمال إصابته بفيروس كورونا يعد قوة قاهرة يسمح بغيابه [1]، مما يجيز تدبيرها بتدابير عادية منها تحريك اختصاص السلطة التنفيذية في المجال الضبطي، بتدابير وإجراءات للمحافظة على النظام العام، وهو ما سنفصل فيه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: الأداة الدستورية لتدخل السلطة التنفيذية لمكافحة فيروس كورونا المستجد

اختارت العديد من الأنظمة الدستورية مواجهة وباء كورونا باعتماد آلية اللوائح التفويضية، والتي يقصد بها؛ مجموع اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لم يتناولها التشريع، في ظل انعقاد البرلمان، يُعترف لها بقوة القانون [2] وهو

كل الأسباب التي كانت تفضي للجوء إلى حالة الضرورة الملحة إلى غاية سنة2011، حيث لم ترفع إلا بأمر من رئيس الجمهورية رقم 01-11 المؤرخ في 23 فبراير 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 12 مؤرخة في 23 فبراير 2011.

(1) Cour d'appel, Colmar, 6e ch., 12 mars 2020, n° 20/01098, peut être consulté du site: https://blog.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2020/03/cour_appel_colmar_6e _chambre _12_03_2020.pdf

(2) سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص: 330.

أعطى المؤسس الدستوري الفرنسي للمشرع اختصاصا عاما للتشريع، مع إمكانية التنازل عن جزء من صلاحياته لصالح الحكومة في مجالات معينة وبصفة مؤقتة وفقا لقانون التفويض، حسب المادة 38 من الدستور الفرنسي التي تسمح للحكومة باتخاذ إجراءات بموجب أوامر لها قوة القانون لتنظيم مسائل هي أصلا من اختصاص البرلمان وذلك بتأهيل منه وفي هذا يرى الفقيه George Vedel:

" La loi d'habilitation prévoyait que, pendant un certain Laps de temps, et pour un objet déterminé (mais généralement formulé en termes très extensifs), le gouvernement était autorisé à prendre par voie de décrets les mesures nécessaires " nonobstant toutes dispositions législatives contraires " (c'est à dire au besoin en

ما أخذ به البرلمان الفرنسي من خلال سن القانون العضوي رقم 290-2020 المؤرخ في 23مارس 2020 للمتعلق بالطوارئ الصحية، الذي خول للحكومة اتخاذ التدابير اللازمة للتكيف مع الوضع الصحي، إذ نصت مادته الثالثة [1] على تحديدها بمدة شهرين من تاريخ نشر هذا القانون. وعلى نفس المسار ذهب عمل البرلمان المغربي، من خلال: المرسوم بقانون رقم 2.20.292الصادر في 23 مارس 2020المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ وإجراءات الإعلان عنها.

أما في الجزائر، وفي ظل عدم الإعلان عن الطوارئ الصحية، ولاعتبار الوضعية الوبائية مجرد أزمة صحية تستدعي اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهتها، دون الإعلان عن الحالة الاستثنائية التي يمتلك خلالها رئيس الجمهورية إمكانية اصدار مجموعة من المراسيم لتنظيم أوضاعها؛ في حالات وبشروط معينة [2]، والتي تخرج عن المجال الموضوعي للقانون، وتصدر مبتدئة مستقلة عنه، ولأن الأمر كان مستعجلا، آثرت الحكومة الجزائرية اللجوء مباشرة إلى التنظيمات، خاصة في ظل عدم إصدار القوانين العضوية الخاصة بالطوارئ الصحية، وتعليق جلسات البرلمان، وطالما أن المبررات سامية، تتعلق بالحفاظ على الصحة العامة، أصدر الوزير الأول مجموعة مراسيم تنظيمية تحد من حريات الأفراد وحقوقهم، في إطار الحجر الصحي.

لقد برر البرلمان الجزائري في بيان له بتاريخ 12 مارس 2020، تجميد جلساته بالتدابير الوقائية لمكافحة انتشار وباء كورونا، حيث قرر تعليق جلساته لوقت لاحق كإجراء احترازي وقائي استجابة للتباعد الاجتماعي [3]، غير أنه بمناسبة تمرير مشروع التعديل الدستوري اجتمع بتاريخ 10 سبتمبر 2020، في جلسة علنية نقلت فعالياتها من خلال التلفزة

---

abrogeant ou en modifiant des lois et en intervenant dans le domaine législatif". George Vedel, op. Cité. P : 216

(1) Article 03 '' dans les condition prévues à l'article 38 de la constitution, le gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délais de deux mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures d'adaptation destinée à adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire dans les collectivité…". Loi n 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid -19 , Journal officiel n°0072 du 24 mars 2020.

(2) عماد الدين سردار، المرجع السابق، ص: 182.

(3) البيان منشور على موقع المجلس الشعبي الوطني، يمكن الإطلاع عليه:

http://www.apn.dz/ar/plus-ar/actualite-speciale-ar/6013-2020-03-26-14-28-21

الجزائرية، والتي وضحت اكتظاظ قاعة الجلسات [1] أين تمت مناقشته والمصادقة عليه. فأين هي الإجراءات الوقائية؟ خاصة أن الظروف الصحية لم تتغير؟ أم أن تمرير مشروع التعديل الدستوري أولى من تدخله لتنظيم حقوق وحريات الأفراد خلال هذه الأزمة؟

لا نجد ما نفسر به موقف البرلمان من تجميد جلساته، سوى أنه كما اعتاد، تخلى عن مسؤوليته [2]، فعوض التأقلم مع هذه الأوضاع الطارئة لتجاوز الأزمة [3]، فضل الانسحاب من المشهد، وهو ما نعتبره استسلاما من طرف المؤسسة النيابية للحكومة وتخليها عن مسؤولياتها[4].

ونظرا لانعدام المكنة الدستورية "التفويض" في النظام الدستوري الجزائري، يثار التساؤل عن سبب عدم تنظيم الآثار المترتبة على انتشار فيروس كورونا بالجزائر من قبل رئيس الجمهورية، بما يحوزه من سلطة تنظيمية مستقلة (مراسيم رئاسية)، وتولي ذلك من الوزير الأول من خلال إعمال سلطته التنظيمية التابعة (مراسيم تنفيذية)؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي إجراء قراءة مسحية لمواد دستور2016 التي حكمت المرحلة، خاصة المادة 140 التي تحجز مواضيعا بعينها للبرلمان ليشرع فيها،

---

(1) ما يؤكد الاكتظاظ الذي عايناه من خلال النقل المباشر لفعاليات المناقشة والمصادقة على مشروع التعديل الدستوري، ما ورد في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني رقم 189 المؤرخة في 28 سبتمبر 2020، الخاصة بالجلسة العلنية للتصويت على مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري المنعقدة يوم الخميس 10 سبتمبر 2020، الفترة التشريعية الثامنة دورة البرلمان العادية (202-2020)" في صفحتها 11، التي تؤكد حضور 265 نائب من بين 462، ناهيك عن الطاقم الوزاري والإداري للمجلس الشعبي الوطني. فأين هي إجراءات التباعد الجسدي؟

يمكن الاطلاع عليها من الرابط:

http://www.apn.dz/ar/images/journal_officiel_debats/8_legislature/jod_8leg_189.pdf

(2) Pour plus de détails sur ce point voir : Pierre Avril, De l'introuvable contrôle parlementaire (suite), revu Juspoliticum (autour de la notion constitution) N° 3 décembre 2009, p12. Publié sur le site : http://www. l-introuvable-contrôle.html

(3) في هذا الإطار طالبت الكتلة البرلمانية ل -"حركة مجتمع السلم"، مكتب البرلمان بغرفتيه، باستغلال تقنية "المحاضرة عن بعد"، لعقد "جلسات بحضور الوزراء في إطار القيام بالواجب والمساهمة أكثر في التصدي لجائحة كورونا". لكننا نتساءل في ظل معرفتنا لمستوى نواب البرلمان الجزائري، هل بإمكانهم مسايرة هذه التقنيات التكنولوجية؟

(4) ما يؤكد هذا الطرح هو الثناء الذي قدمه رئيس المجلس الشعبي الوطني لتدخل الحكومة، بدل إعمال الآليات الرقابية على إجراءاتها. جاء في مضمون البيان المشار إليه أعلاه: " أمام التطورات التي تعرفها بلادنا جراء انتشار جائحة كورونا، فإن مكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يتابع الوضع ويدرك حساسية المرحلة ويثمن كل الخطوات المتخذة من الحكومة، يعتبر أن المرحلة تفرض تغليب روح المبادرة والتضامن والايثار"

والمـادة 143 السـالفة الذكـر عـن السـلطة التنظيميـة[1].

فمـن خـلال المـادة 143 مـن الدسـتور، يتولـى رئيـس الجمهوريـة الاختصـاص العـام والمطلـق فـي تنظـم الموضوعـات الخارجـة عـن مجـال البرلمـان (التـي مـن المفـروض أن تنظـم بقانـون) بواسـطة المراسـيم الرئاسـية (اللوائـح المسـتقلة)، فمجـال تدخلـه واسـع جـدا، يفسـر مـن الناحيـة العمليـة بتدخلـه لتنظيـم المسـائل والمواضيـع الجديـدة التـي لـم يتنبـأ لهـا المؤسـس الدسـتوري بإخضاعهـا لمجـال القانـون، وهـذه المواضيـع هـي غيـر محـددة وعديـدة مرتبطـة بتطـور الظـروف، وامتدادهـا خاضـع لرغبـة رئيـس الجمهوريـة بإصـداره للمراسـيم الرئاسـية [2]. فشـرط إعمـال سـلطة التقريـر المسـتقلة التـي تخـول لرئيـس الجمهوريـة اسـتخدام المراسـيم الرئاسـية، هـو انعـدام التنظيـم التشـريعي للموضـوع.

وحقيقـة أن موضـوع وبـاء كورونـا هـو مـن المواضيـع التـي لـم يتنبـأ لهـا المؤسـس الدسـتوري، مرتبـط بالظـروف التـي عرفهـا العالـم مـن تطـورات، بحيـث لـم يدخلـه فـي مجـال اختصـاص البرلمـان، ممـا يفهـم منـه أنـه يتوجـب علـى الرئيـس التدخـل لتنظيمـه، بإعمـال سـلطته التقريريـة المسـتقلة.

لكـن قـراءة هـذه المـادة مجتمعـة مـع المـادة140 السـالفة الذكـر خاصـة فقرتهـا الأولـى التـي تمنـح البرلمـان اختصاصـا محجـوزا فـي تنظيـم موضـوع حقـوق وحريـات الأفـراد، ثـم الفقـرة 16 التـي تحجـز موضـوع الصحـة للبرلمـان لتنظيمـه بقوانيـن ذات مبـادئ يتضـح جليـا، منـه أنـه لا يجـوز لرئيـس الجمهوريـة أن ينظـم هذيـن الموضوعيـن بصفـة مبتدئـة [3]، لأن انعـدام التنظيـم التشـريعي السـابق هـو سـبب إعمـال السـلطة التنظيميـة المسـتقلة لـه. وعلـى هـذا الأسـاس رئيـس الجمهوريـة غيـر مختـص بتنظيـم الآثـار المترتبـة علـى انتشـار فيـروس كورونـا.

مـن ناحيـة أخـرى، سـبق للبرلمـان الجزائـري وأن نظـم موضـوع الحـق فـي الصحـة بإصـداره القانـون 11-18 المـؤرخ فـي 23 فبرايـر 2018 المتعلـق بالصحـة، الـذي يعتبـر مـن التشـريعات الضبطيـة؛ ونعنـي بالضبـط التشـريعي القوانيـن التـي تسـنها السـلطة التشـريعية،

(1) عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص:73.

(2) سعيد بو الشعير، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة،1991، المجلد 1، عدد2، الجزائر، ص:16.

(3) اكتفى رئيس الجمهورية في هذا الخصوص بإعطاء تعليمات في مجلس الوزراء بالإضافة إلى العديد من التوجيهات، وكما هو معلوم التوجيهات les directives، هي تصرفات موضحة لتوجيه المرؤوسين بغية توحيد خياراتهم المستقبلية لاستخدامهم لسلطتهم التقديرية، وهي مصدر القرارات الفردية والتنظيمية التي تتخذها السلطة الإدارية الدنيا، وهي تتميز بأنها تترك هامشا حقيقيا لتصرف السلطات الإدارية المخاطبة بها إذ لا تتضمن سوى أحكام تبينيه بعكس المنشورات التي قد تتسم بسمات العمل التنظيمي خاصة عند إنشاء تعديل أو إلغاء مراكز قانونية.

ويترتب عليها تقييد حقوق وحريات الأفراد، من أجل حماية النظام العام، كما يعد هذا القانون من فئة القوانين ذات المبادئ، وهي التي تتناول الأطر العامة للموضوع الذي تنظمه، تاركة التفاصيل المتعلقة به للممارسة، والتي يبرز فيها دور السلطة التنفيذية من خلال اللوائح التكميلية –كما أوضحناه-.

وبما أن تنظيم موضوع وباء كورونا يرتبط بهاذين الموضوعين، فيؤول الاختصاص بتنظيم الآثار المترتبة عليه، للوزير الأول من خلال سلطته التنظيمية التابعة التي يحركها بواسطة المراسيم التنفيذية، ناهيك عن اختصاصه الضبطي الذي يحوزه للحفاظ عن النظام العام [1].

إن القصور الذي قد يعتري التنظيم التشريعي لموضوع الحقوق والحريات، استلزم وجود وسيلة قانونية لاستكماله، بتنسيقها وفقاً للظروف والملابسات ومقتضيات الحفاظ على النظام العام، وهذا ما كان سبباً في ظهور ما يعرف "بأنظمة الضبط الإداري"، التي تمثل أهم أساليب الضبط الإداري المخولة للسلطات الإدارية" بالإضافة لقرارات الضبط الفردية، والأساليب المادية[2]. ويعرفها "محمد ماهر أبو العينين ": بأنها "اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة "[3].

وكما سيقت الإشارة، تتنوع المراسيم في النظام الدستوري الجزائري فبالإضافة للمراسيم الرئاسية السابق الإشارة إليها، يختص الوزير الأول بإصدار المراسيم التنفيذية حسب المادة 143/2 من تعديل 2016، وهي أداة الوزير الأول لممارسة سلطته التنظيمية المتعلقة بالمحافظة على النظام العام [4]، من خلال عدة مظاهر؛ كالحظر أو المنع والإذن

(1) يعترف مجلس الدولة الفرنسي للوزير الأول بهذه السلطة حتى في حالة عدم وجود نصوص تشريعية سابقة منظمة للحريات انظر :

l'arrêt Dehaene du 7 juillet 1950 .

(2) وأضاف بعض الفقه وسيلة رابعه تتمثل بالجزاء الإداري الوقائي، باعتباره تدبير وقائي تتخذه سلطة الضبط لغرض الحفاظ على النظام العام، ويتمثل بالاعتقال الاداري والمصادرة وسحب التراخيص، لتفصيل ذلك ينظر د. محمود سعد الدين الشريف، أساليب الضبط الإداري والقيود الواردة عليه، بحث، منشور في مجلة مجلس الدولة المصري السنة 12، 1964 ، ص 54، منشور على موقع مجلس الدولة المصري يمكن الاطلاع عليه من الرابط :

http://www.ecs.eg/archives/category

(3) جمال الدين، اللوائح الادارية...، المرجع السابق، ص: 309.

(4) كما يصدر الوزير الأول نصوصا إدارية تعرف بالتعليمات أو المنشورات الإدارية Les circulaires ou administratives instructions، وهي تتضمن أوامر صادرة منه (باعتباره رئيس مرفق) إلى الموظفين الخاضعين لسلطته، من أجل تفسير تطبيق القوانين واللوائح أو لإحداث تغيير في التنظيم الداخلي للإدارة"، وهي إما تفسيرية أو تنظيمية، وقد كان الفقه ينكر الصفة القانونية لهذه الأعمال، فاعتبرها مجرد أعمال إدارية تنفيذية

السابق أو الترخيص والإخطار أو التصريح وتنظيم النشاط وتوقيع العقوبات الإدارية، وفي إطار محاربة جائحة كورونا قام الوزير الأول، بإصدار مراسيم تنظيمية تحد من حريات الأفراد وحقوقهم في إطار إجراءات حجر صحي منزلي اقتضتها خطة طوارئ صحية، بموجب المرسوم التنفيذي 69-20 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من وباء فيروس كورونا [1] والمرسوم التنفيذي 20- 70 المؤرخ في 24 مارس 2020 ، المتضمن تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء كورونا[2] تم المرسوم التنفيذي 72-20 المؤرخ في 28 مارس 2020 المتضمن تمديد إجراءات الحجر المنزلي لبعض الولايات[3] المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 92-20 المؤرخ في 5 أفريل2020[4]، بالإضافة للمرسوم التنفيذي 86-20 المؤرخ في 2 أبريل 2020 المتعلق بتمديد تدابير الوقاية من انتشار وباء كورونا ومكافحته.[5]

إن المحتوى الموضوعي للمراسيم التنفيذية غير مستقل، إذ يرتبط بالتشريع أو التنظيم الصادر لتطبيقه. وفي هذا الصدد يفرق الفقه بين عدة أنواع من المراسيم التنفيذية:

أ. **المراسيم التنفيذية البسيطة**: décrets exécutifs simples ou regalement d'exécution: تتخذها الحكومة تلقائيا وبطريقة آلية لإدخال النصوص حيز التنفيذ. ويمكن أن نشير هنا إلى المادة 5 من المرسوم الرئاسي 79-20 المؤرخ في 31مارس 2020، المتضمن تأسيس علاوة استثنائية لفائدة مستخدمي الصحة، التي أحالت لهذا النوع من المراسيم التنفيذية [6] .

ب. **المرسوم التنفيذي ذي طبيعة إدارة عامة** le règlement d'administration

داخلية تتعلق بتفسير وتجسيد القواعد القانونية. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص:133. ومثالها التعليمة المتخذة من الوزير الأول في 7 أبريل 2020 لولاة الجمهورية.

كما يصدر الوزير الأول قرارات الضبط الفردية، وهي الأكثر شيوعا، وتصدر عادة استناداً لنصوص صريحة يرد النص عليها في القانون أو الأنظمة، وكمثال عن بعض المراسيم الفردية المتخذة بمناسبة مواجهة أزمة وباء كرونا، المرسوم الرئاسي المؤرخ في 24 مارس 2020، يتضمن إنهاء مهام المدير العام لمصالح الصحة وإصلاح المستشفيات بوزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات الجريدة الرسمية رقم 19 ل 2 أبريل 2020.

(1) الجريدة الرسمية رقم 15 ل 21 مارس 2020.

(2) الجريدة الرسمية رقم 19 ل 2 أبريل 2020.

(3) الجريدة الرسمية عدد 17ل 28 مارس 2020.

(4) الجريدة الرسمية 20 ل 15 ابريل 2020.

(5) الجريدة الرسمية 19 ل 2 ابريل 2020.

(6) الجريدة الرسمية 18 ل 31 مارس 2020

Générale: ويتضمن إضافات؛ تتعلق بالأحكام الفنية التطبيقية اللازمة لضمان نفاد النصوص ذات الطبيعة التقنية للموضوع المنظم. وفيما يتعلق بهذا النوع من المراسيم المتخذة لمواجهة الآثار المترتبة على جائحة كورونا، نشير لتعديل مشروع مرسوم تنفيذي رقم 18 - 112 المؤرخ في 5 أبريل 2018 المحدد نموذج مستخرج السجل التجاري الصادر بواسطة إجراء إلكتروني، لإعطاء مهلة إضافية حتى نهاية السنة الجارية لتمكين المتعاملين المتأخرين من الامتثال للجهاز التنظيمي الجديد قبل تنفيذ العقوبات المنصوص عليها في هذا المجال ابتداء من الأول من يناير 2021[1].

ج. **المرسوم التنفيذي التكميلي** : ويرتبط باختصاص المشرع بإصدار قوانين ذات المبادئ، حيث أن تدخل الحكومة في هذا الشأن يكون لتحدد بحرية تامة الطرق والوسائل التي تراها ملائمة لتحقيق إرادة المشرع التي اقتصرت على بيان الأهداف والمبادئ الأساسية المتعلقة بالموضوع محل التنظيم [2] ويرى الأستاذ" **سامي جمال الدين**" أن سلطة الإدارة اللائحية فيما يتعلق بالإضافة، جائزة لكن يجب ألا تشكل الإضافة خروجا عن مجال التنفيذ إلى مجال التشريع ابتداء، وهي كذلك، إذا ما أضافت للقانون ما لا حاجة إليه في تنفيذه.[3]

خلاصة المبحث الأول:

ساير التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، التوجه العالمي في النص على حقوق وحريات الأفراد من خلال ديباجته أو متنه، **مما يضفي عليها** الاحترام والسمو، كما منح المشرع اختصاصا عاما منفردا لتنظيمها "الانفراد التشريعي" لاسيما بحجز هذا الموضوع للبرلمان حسب مادته 139، كما سمح هذا التعديل للسلطة التنفيذية بالمشاركة في عملية صنع القانون –بمفهومه العام؛ (التشريع الثانوي) انطلاقا من المادة 141 التي تمنح رئيس الجمهورية الاختصاص التنظيمي المستقل الذي يمارسه بواسطة المراسيم الرئاسية، والوزير الأول الاختصاص التنظيمي التابع الذي يخول له إصدار المراسيم التنفيذية، التي تعد أداته لتنظيم موضوع الحقوق والحريات، والتي يعترف بها الفقه له انطلاقا من عمومية

(1) ترأس الوزير الأول، اجتماعا للحكومة بتاريخ 13 مايو 2020 بتقنية التحاضر عن بعد، خصص لهذا الأمر، انظر بيان الوزارة الأولى ل 13/05/2020 من على الموقع:

http//:www.premier-ministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/com-13-05-2020-ar.html(consulté le 07 /07/2020)

(2) سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، المرجع السابق، ص:247.

(3) سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، نفس المرجع، ص:264.

النصوص الدستورية المقررة لها ، وعدم اشتمال التشريعات العادية الضابطة لها لكافة التفاصيل المتعلقة بتنظيمها، بحسب الظروف والأحوال اللازمة للمحافظة على النظام العام.

لكن ما أثار ملاحظتنا هو عدم تدخل المشرع الجزائري لتنظيمها في ظل الأزمة الوبائية التي عرفتها البلاد، والتي لم تقرر السلطات العليا تكييفها ضمن الظروف غير العادية التي قد تعيشها الدول، نتيجة

المخاوف المترتبة على تطبيقها، التي قد تخل بالتوازن الكلاسيكي للسلطات، الذي يعد ضمانة أساسية للحقوق والحريات. حيث اختارت الحكومة الجزائرية اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهتها، وبتوفر عنصر الاستعجال تدخلت الحكومة الجزائرية بواسطة التنظيمات، خاصة في ظل عدم إصدار القوانين العضوية الخاصة بالطوارئ الصحية، وتعليق جلسات البرلمان الذي تخلى عن اختصاصها لصالح الحكومة، وطالما أن المبررات سامية، تتعلق بالحفاظ على الصحة العامة، أصدر الوزير الأول مجموعة مراسيم تنظيمية تحد من حريات الأفراد وحقوقهم، في إطار الحجر الصحي، التي تمثل أهم أساليب الضبط الإداري المخولة للسلطات الإدارية· فأساس تدخل الوزير الأول لتنظيم حقوق وحريات الأفراد في ظل جائحة كورونا، بموجب مراسيم تنفيذية، هو سلطته التقريرية التابعة المخولة له بالمادة 143/2 من دستور 2016، والتي تم إعمالها انطلاقا من سبق التنظيم التشريعي للحقوق والحريات المنظمة بهده المراسيم كالحق في الصحة، حرية الحركة والتنقل، حرية التجمع..... واختصاصه الضبطي المرتبط بالحفاظ على النظام العام، فما هو مضمونها؟ وكيف تؤثر على حقوق وحريات الأفراد. ثم هل تخضع لرقابة القضاء الإداري أم تفلت منها؟ للإجابة عن ذلك نتعرض إلى:

المبحث الثاني: كيفية تصدي السلطة التنفيذية للآثار المترتبة على انتشار فيروس كورونا في الجزائر

كشفت الأزمة الوبائية العالمية الناجمة عن عدوى كورونا، عن كيفيات مواجهة الحكومات لها، والتي اشتملت قيودا على الحقوق، بما فيها حرية الحركة والتعبير والتجمع، والتي يعترف بها القانون الدولي لحقوق الإنسان خلال التهديدات الخطيرة للصحة العامة وحالات الطوارئ العامة، فقد سلط الضوء على الأسلوب الذي تتعامل من خلاله الدول، ووقف على حقيقة طبيعة الأنظمة السياسية والبيئات الثقافية لها [1].

(1) نذكر على سبيل المثال المادة 4 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، التي نصت على أنه "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد.....". العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2200 ألف (د-21)

وقد كانت مواجهة وباء كورونا بمثابة امتحان لقدرات حكومات العالم، واختبار لكيفية تعاملها معه إما بعقلانية وحزم ومسؤولية، أو بتساهل. وما نحاول الوقوف عليه في هذا المبحث هو كيف تم تنظيم حقوق وحريات الأفراد من قبل الوزير الأول الجزائري، (المطلب الأول) وهل تم احترام القيود الشكلية والموضوعية عند اتخاذ الإجراءات لمواجهته، وما مدى اختصاص القضاء الإداري في رقابتها (المطلب الثاني)

المطلب الأول: أثر الإجراءات المتخذة لمجابهة الوباء على حقوق وحريات الأفراد

إن مكافحة انشار الأوبئة ولا سيما وباء كورونا (كوفيد - 19) يتطلب اتخاذ إجراءات وتدابير صارمة، لتحقيق المحافظة على الصحة العامة، وقد تراوحت مواقف الدول بهذا الخصوص بين إعلان حالة الطوارئ الصحية فيها، أو التمسك بالإجراءات الضبطية، انطلاقا من الاختصاص العام الممنوح للسلطة التنفيذية بالمحافظة على النظام العام، وهو موقف الحكومة الجزائرية.

وأخذت طريقة التدخل لتنظيم الآثار المترتبة على الجائحة في الجزائر، شكل لوائح تنظيمية (تنظيمات، مراسيم) متميزة بالعمومية والتجريد والالزام، مخصصة الهدف، متنوعة المضامين بين تدابير وقائية، وتحفيزية، وحتى ردعية في بعض الأحيان، والتي قد تمثل تقييدات للحريات كالحجر على الأشخاص في المنازل والحجز الصحي للمصابين والمشكوك في إصابتهم، وتقييد حركتهم وتنقلاتهم.... إلخ (الفرع الأول) كما تعددت المظاهر التي تم من خلالها تقييد هذه الحقوق والحريات وتنظم المرافق العامة المعنية بتقديم الخدمات العامة بشكل يتناسب مع الوضع الصحي السائد، بين حظر جزئي لها، وتنظيم الأنشطة أو منح التراخيص لممارستها، بالرغم من صعوبة إقامة توازن بين ضرورتين أساسيتين؛ ضرورة اتخاذ تدابير وقائية للحد من انتشار الوباء ومكافحته، وضرورة الامتثال لمعايير حقوق الانسان كالتزامات دولية على عاتق الدولة الجزائرية. (الفرع الثاني)

الفرع الأول: أهم التدابير المتخذة من الوزير الأول لمواجهة الأزمة الصحية

ترتبط ممارسة الضبط الإداري في التصدي لفيروس كورونا، بواجب الإدارة في ضمان حماية صحة المواطنين من الأمراض والأوبئة ومكافحتها ومنع من انتشارها، وهوما نصت

المؤرخ في 16 ديسمبر1966 تاريخ بدء النفاذ: 23 مارس 1976، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 67-89 المؤرخ في 16 ماي 1989، الجريدة الرسمية رقم 20 ل 17/05/1989. وكان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد أقر في الفقرة الثانية من المادة 29 أنه: "لا يُخضع أيُّ فرد، في ممارسة حقوقه وحرّياته، إلاّ للقيود التي يقرّرها القانون". الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948، صادقت عليه الجزائر بموجب المادة 11 من دستور 1963، الجريدة الرسمية رقم 64 ل 10/09/1963.

عليه المادة 66 من الدستور السابق الإشارة إليها، فقد سعت العديد من الدول منذ انتشار وباء فيروس كورونا -في ظل عدم توافر علاج أو لقاح مؤكد وفعال- إلى فرض إجراءات صارمة كالحظر الكامل للسفر، و تطبيق حجر كلي أو جزئي للمواطنين وعزل للمصابين، بالإضافة إلى تدابير وقائية أخرى كغلق المدارس والثانويات والجامعات والمراكز التجارية، وحتى دور العبادة وتعليق العديد من الأنشطة، في محاولة منها للحفاظ على الصحة العامة والحد من تفشي الوباء واحتوائه والتخفيف من حدته، ومن هذه الإجراءات:

- تدابير وقائية: تتمثل الأهداف الأساسية للوقاية في التقليص من محددات الأمراض وتفادي حدوثها،

ومنع تفشيها والحد من آثارها، وبذلك فقد جعل المشرع للوقاية دورا هاما في المنظومة الصحية باعتبارها وسيلة فعالة لتجنب الأضرار الناجمة عن تفشي الأمراض [1]، خاصة بالنسبة للأمراض المعدية، ومن أهم ما اتخذ في مواجهة كورونا: إقرار نظام الحجر؛ الذي يعد إجراء احترازيا يسمح بالسيطرة نسبيا على انتشار الأمراض المعدية، وبالتالي تجنب نقل العدوى المحتملة إلى الأشخاص الآخرين، من خلاله يتم تقييد أنشطة أشخاص أصحاء وليسوا مرضى وإنما يشتبه في إصابتهم أو أمتعتهم أو وسائل نقلهم أو بضائعهم، للحيلولة دون إمكانية انتشار العدوى أو التلوث [2] لفترة زمنية محددة، وقد أقر الوزير الأول هذا التدبير من خلال المرسوم التنفيذي رقم 20 -70 السالف ذكره، الذي جاء بتدابير تكميلية تهدف إلى وضع أنظمة للحجر وتقييد الحركة، بموجب المادة 2 وهو يختلف تماما عن المفهوم المعروف والمطبق في حالة انتشار الأمراض المعدية، إذ يطبق على جميع الأشخاص من دون استثناء لتفادي انتقال العدوى.

وقد تضمن نفس المرسوم التنفيذي تدبير التباعد الاجتماعي؛ الذي يعتبر من التدابير الضبطية الاحتياطية، الموضوعة بغرض الابتعاد عن التجمعات البشرية بشكل عام، والالتزام بترك مسافة أو مساحة وقائية بين الأشخاص، للمساعدة على إبطاء انتشار الوباء وتجنبه أو التقليل من فرص انتقال العدوى والفيروس المسبب للمرض [3].

(1) لقد خصص المشرع بابا كاملا للوقاية في القانون رقم 11-18 المؤرخ في 02 جويلية 2018، المتعلق بالصحة، حيث حدد أهدافها في المادة 34 منه وهي التقليص من أثر محددات الأمراض، وتفادي حدوثها، ثم إيقاف انتشار ها والحد من آثارها.

(2) حسب المادة الثانية من اللوائح الصحية الدولية لسنة 2005 المشار إليها سابقا.

(3) نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 20 -69 المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، أنه " يهدف هذا المرسوم إلى تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الموجهة للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (19) ومكافحته. ترمي هذه التدابير إلى الحد، بصفة استثنائية، من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وفي أماكن العمل".

- التدابير التحفيزية: كما اتخذ الوزير الأول جملة من التدابير التحفيزية للعاملين في قطاع الصحة

حث تم تخصيص كل مخزونات الصيدليات المركزية للمستشفيات من المعدات الواقية كالكمامات والقفازات لمستخدمي الصحة، قصد تشجيع وتحفيز ودعم الإطار الاستشفائي الذي يواجه الجائحة، وقصد استدراك النقائص في مجال دعم الإطار الطبي الاستشفائي للوباء بجميع المعدات الطبية، تم اتخاذ تدابير استثنائية تقضي بتسهيل تموين السوق الوطني بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية وتجهيزات الكشف للفيروس، من خلال الترخيص بصفة استثنائية للمتعاملين غير المعتمدين بالقيام بعمليات استيراد المستلزمات الطبية وتجهيزات الكشف [1]. كما أصدر رئيس الجمهورية قرار بإلغاء الخدمة المدنية للأطباء الأخصائيين، وقرر احتساب سنة تقاعد لكل الممارسين الذين واجهوا الوباء مدة شهرين، وتم تأسيس علاوة استثنائية لفائدة مستخدمي الهياكل والمؤسسات العمومية التابعة لقطاع الصحة، المجندين في إطار الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته[2]، وبالنظر إلى الأضرار الجسيمة التي خلفتها جائحة كورونا على النشاطات الفردية لذوي الدخل المحدود والعمال اليوميين والبطالين قررت الحكومة إجراءات تعويضية لهم إلى جانب الاستجابة لمطالب الفدرالية الوطنية لنقل المسافرين والبضائع، المتعلقة بتعويض العاملين.

التدابير الردعية: تتمثل التدابير الردعية في العقوبات المقررة لمحالفة إجراءات المتخذة في إطار مكافحة كورونا والتي تراوحت بين غرامات، وحشر المركبات، وحتى حبس الأشخاص من خلال الإحالة لقانون العقوبات.

(1) المرسوم التنفيذي رقم109-20 المؤرخ في5 ماي 2020 والمتعلق التدابير الاستثنائية لتسهيل تموين السوق الوطني بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية وتجهيزات الكشف لمواجهة ة وباء كوفيد-19. الجريدة الرسمية رقم 27 ل 06 مايو 2020. والتعليمة التعليمة رقم 945/م.ع.ج/أ.خ/م.012/ /2020، الصادرة عن المديرية العامة للجمارك المتعلقة بالإجراءات المبسطة للجمركة في إطار التدابير الاستثنائية لتسهيل تموين السوق الوطني بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية و تجهيزات الكشف لمجابهة وباء فيروس كورونا كوفيد-19.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 20- 79، المؤرخ في 31 مارس 2020، الذي يتضمن تأسيس علاوة استثنائية لفائدة مستخدمي الصحة، الجريدة الرسمية رقم 18 ل31 مارس 2020.

الفرع الثاني: أساليب الضبط الإداري المستخدمة من الوزير الأول للحد من انتشار فيروس كورونا

تظهر أنظمة الضبط الإداري، عند تقييدها للأنشطة الفردية، حفاظاً على النظام العام، بمظاهر متعددة وفقاً لما تتضمنه من قواعد عامة، ويختلف أثرها ضيقاً واتساعاً بالنسبة للأنشطة الفردية بصورة تدريجية، وتتمثل هذه المظاهر فيما يخص تدابير الوزير الأول لمواجهة كورونا على النحو التالي:

أولا- أنظمة الحظر أو المنع: تتضمن نهياً أو منعاً من القيام بعمل عند ممارسة نشاط فردي محدد، ومن الأمثلة في إطار محاربة وباء كورونا، ما ورد في المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 70-20 :"تمنع حركة الأشخاص خلال فترات الحجر، من أو نحو الولاية أو البلدية المعنية وكذا داخل هذه المناطق، ما عدا في الحالات المحددة بموجب هذا المرسوم" [1] والحظر المقصود هو الجزئي وليس الكلي، باعتبار أن هذا الأخير يمثل مخالفة دستورية في كفالة الحقوق والحريات العامة متى ما كان النشاط الفردي مباح قانونا. [2] وهو ما جاء في المادة 2 من المرسوم 69-20، المشار إليه [3] أن تطبيق هذا المرسوم الخاص بمنع بعض الأنشطة لن يطبق سوى لمدة 14 يوم قابلة للتجديد حسب الحالة الوبائية."

ثانيا- الإذن السابق أو الترخيص: يعني اشتراط حصول الأفراد على إذن سابق مثل ما ورد في المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 70-20 المذكور أعلاه:" .... يمكن الترخيص للأشخاص بالتنقل...." ثم المادة 11 التي ترخص للباعة المتجولين بممارسة نشاطاتهم. ونشير هنا أن صلاحية الإدارة للبث فيه، مقيدة وليست تقديرية متى ما توافرت الشروط المحددة، جاء في الفقرة الثانية من المادة 6 من المرسوم 70-20:"تحدد كيفيات تسليم الرخصة من طرف اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد –19) ومكافحته، المذكورة في المادة 7 أدناه".

ثالثا- الإخطار: يتم إعلام سلطة الضبط الإداري بالرغبة مسبقاً على ممارسة أحد الأنشطة الفردية، لإحاطتها علماً بماهيته، واتخاذ الاحتياطات اللازمة لحماية النظام العام من الأخطار التي قد تحصل عند ممارسة النشاط الفردي [4] .

(1) الجريدة الرسمية رقم 16 ل 24 مارس 2020.

(2) رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الاداري، (جمهورية مصر العربية، القاهرة: دار النهضة العربية،199)، ص: 795

(3) الجريدة الرسمية رقم 15 ل 21 مارس 2020.

(4) رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص:794.

رابعـا- تنظيـم النشـاط: يتـم تنظيـم ممارسـة الأنشـطة مـن خـلال تعليمـات وإرشـادات عامـة [1] وفـي هـذا الإطـار كان التدخـل لتقييـد حريـة التسـعير إذا نجـم عـن ظـروف وكـوارث ارتفـاع مفـرط مثـل المضاربـة بأسـعار المـواد الواسـعة الاسـتهلاك علـى غـرار السـميد والزيـت والحليـب... أو حتـى المـواد شـبه الصيدلانيـة مثـل الكمامـات الواقيـة..... إذ تـم تقديـم مشـروع مرسـوم تنفيـذي يعـدل ويتمـم الـمرسوم التنفيـذي رقـم 01 -50 الـمؤرخ فـي 12 فبرايـر 2001 والـمتضمن تحديـد أسـعار الـحليب الـمبستر والـموضب فـي الأكيـاس، كما تسـمح المـادة 10 من المرسـوم التنفيـذي 69-20 للـولاة التسـخير فـي إطـار إجـراءات محاربـة الفيـروس [2].

خامسـا- تدخـل الوزيـر الأول لتنظيـم حقـوق وحريـات الأفـراد فـي زمـن كورونـا مـن خـلال التجريـم والعقـاب:

استنادا لنـص المـادة 139/7 مـن الدسـتور الجزائـري: "يختـص البرلمان...**7-قواعـد قانـون العقوبـات والإجـراءات الجزائيـة، لا سـيما الجنايـات والجنـح والعقوبـات المختلفـة المطابقـة لهـا والعفـو الشـامل وتسـليم المجرميـن ونظـام السـجون"** ووفقـاً للمـادة الأولـى مـن قانـون العقوبـات: "لا جريمـة ولا عقوبـة ولا تدبيـر أمـن بغيـر قانـون" التـي تبنـت صياغـة لمبـدأ الشـرعية تسـمح للمراسـيم بصفـة المصـدر للتجريـم والعقـاب، مـن خـلال العقوبـات الإداريـة المتخـذة، والتـي تشـمل تقريـر أو تحديـد أو تطبيـق وفـرض عقوبـات ضـد الأفـراد أو الأشـخاص المعنويـة الذيـن ينتهكـون قواعـد النظـام العـام [3]. وفـي مجـال محاربـة فيـروس كورونـا جـاء فـي المـادة 17مـن المرسـوم التنفيـذي 70-20: "دون المسـاس بالمتابعـات الجـزائية التـي نـص عليهـا القانـون، يتعـرض كل مـخـــالف لأحـكام هـذا الـمرسوم، إلـى العقوبـات الإدارية للسـحب الفـوري والنهائي للسـندات القانونيـة الخاصـة بممارسـة النشـاط، كل شـخص ينتهـك تدابيـر الحجـر وقواعـد التباعـد

(1) قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن المرسوم التنفيذي المتخذ من الوزير الأول المتعلق بفرض مخالفة تجرّم الإخفاء غير المشروع للوجه أثناء المظاهرات على الطريق العام لا يمثل مساسا بحرية التظاهر، بل يدخل في الإجراءات التنظيمية المخولة له للمحافظة على النظام العام وأن له السلطة التقديرية لاختيار الوسيلة المناسبة التي ينظم من خلالها النشاط. ‘23) arrêt Syndicat national des enseignants de second degré (février 2011, n°329477

(2) التسخيرة في القانون الإداري هي أوامر تصدر من السلطات الإدارية إلى شخص ما للقيام بتنفيذ مهمة قد تكون ذات طابع فني، والمادة المذكورة أعلاه تمكين السادة الولاة على من سلطة تسخير الأشخاص والأموال قصد تعبئتهم لمواجهة وباء كورونا. ونشير هنا إلى أن أمر التسخير واجب التنفيذ تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات (تضمن القانون 23-06 المتضمن تعديل وتتميم الأمر 156-66 المؤرخ في 8 يونيو 2006المتضمن قانون العقوبات. رفع العقوبة المقررة لمخالفي القرارات والمراسيم الإدارية من خلال المادة 60 التي تممت الأمر 156-66 المتعلق بقانون العقوبات بالمادة 467 مكرر1.)

(3) عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبيات الوصمة الاجتماعية للعقاب، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان) عدد خاص بالملتقى الوطني حول حقوق الشخصية المنعقد في 13و14ديسمبر 2008 (، 2008، عدد 06، الجزائر، ص:248.

...، يقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات"

وتعد التعليمة الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 07 أبريل 2020، مرجعا في توقيع العقوبات على مخالفي إجراءات الحجر الصحي، إذ نصت على: **" المواطن ملزم بالحجر المنزلي، ما عدا في الحالات الخاصة المذكورة في النصوص المعمول بها والتي تسمح ببعض التنقلات برخصة أو بدونها، وكل إخلال بإجراء الحجر المنزلي، يستوجب تطبيق العقوبات الجزائية المنصوص عليها في القانون، أي غرامات تتراوح من 10,000.دج إلى 20.000 دينار ....الذين قد يتعرضون علاوة على الغرامات، إلى الحبس لمدة ثلاثة (3) أيام على الأكثر"** فهذه المادة تحيل إلى أحكام المادة 459 من قانون العقوبات [1].

المطلب الثاني: ضمانات الموازنة بين تدابير الضبط وحماية حقوق وحريات الأفراد في ظل أزمة كورونا

إن تجسيد مبدأ الشرعية، في مجال النشاط الإداري يعتبر أساسيا لحماية الحقوق الحريات، ذلك أن سلطات الضبط يمكن أن تتجاوز الحدود المرسومة لها في النصوص القانونية وتطغى على حرت الأفراد مما يؤدي إلى إهدار جزء منها، وحتى في حالة الفراغ التشريعي أو الاغفال، فإن الفقه و القضاء أرسيا معالم تتعلق بحدود موضوعية وشكلية تقيد السلطات الضبطية بها، منها ما تفرضه طبيعة الوظيفة الضبطية، ومنها ما يتعلق بالحق والحرية في حذ اتها، وعلى هذا الأساس سنتعرض للقيود التي ينبغي على الوزير الأول مراعاتها عند اتخاذه للمراسيم المتعلقة بتسيير جائحة كورونا، والتي يترتب على مخالفتها، عدم مشروعية الإجراءات المتخذة منه في هذا الخصوص وتعريضها للإلغاء (الفرع الأول)، ويكون حينها القضاء الإداري مختصا بنظر عدم مشروعيتها وإقرار إلغائها، حيث تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهم ضمانة لتكرس وحماية مبدأ المشروعية وكفالة حقوق الأفراد، في مواجهة السلطات الضبط الإداري؛ لذا سنتطرق للطبيعة القانونية للإجراءات الوزير الأول ومدى اختصاص مجلس الدولة الجزائري بنظرها. (الفرع الثاني)

الفرع الأول: تقييد إجراءات الوزير الأول لمنع انتشار فيروس كرونا بمبدأ المشروعية

يمكن أن يترتب على تدخل الوزير الأول في إطار مهمة الحفاظ على النظام العام أو إعادته إلى نصابه، تقييدا للحريات العامة من خلال العديد من الإجراءات التي يتخذها، لذا ينبغي عليه التقيد بالحدود الموضوعية الواردة في النصوص القانونية المنظمة لهذه

(1) جاء في التعديل قانون العقوبات بالقانون 06-20 المؤرخ في 28 أبريل، 2020 المتضمن تعديل وتتميم الأمر 156-66 المؤرخ في 8 يونيو 2006المتضمن قانون العقوبات. رفع العقوبة المقررة لمخالفي القرارات والمراسيم الإدارية إلى 10000دج - 20000دج من خلال المادة 9.

الحقوق والحريات في حال وجودها، غير أن الإشكال يطرح في حالة عدم وجود نصوص تشريعية خاصة تنظم الحرية، فإن سلطات الضبط الإداري تتسع حسب الظروف الزمانية والمكانية المحيطة بممارستها، غير أن ذلك لا يعني بقاء تدابير الضبط، دون قيد، بل تبقى مقيدة بالعديد من القيود منها ما هو ستمد من فكرة الضبط الإداري ذاتها، ومنها ما يستمد عن فكرة الحرية التي تفترض تناسبا بينها وبين هذه الإجراءات، وهو ما سنتطرق له مع إشارتنا إلى مدى إلتزام الوزير الأول بها عند ممارسته سلطته الضبطية لمواجهة وباء كورونا، كما يلي:

أولا: أن تكون الإجراءات الضبطية ضرورية ولازمة وفعالة لتنظيم الحقوق والحريات، أي تستهدف القضاء على المخاطر المهددة للنظام العام، فالخلل البسيط للنظام العام، لا يجيز للوزير الأول أن يتخذ الإجراءات الضبطية التي تقيد الحريات العامة [1] . والمقصود بالضرورة؛ تلازم الإجراء مع جسامة التهديد الفعلي للنظام العام، بحيث يكون الإجراء المقابل ، هو الواجب القيام به دون غيره، وإلا عد غير مشروع، مثلا في إطار التعليمات الموجهة من الوزير الأول لمكافحة الفيروس، تم تكييف المرسوم التنفيذي رقم 16 -77 المؤرخ في 24 فبراير 2016 المحدّد القواعد المتعلّقة بالدفن ونقل الجثث وإخراج الموتى من القبور وإعادة دفنها، فمن بين الإجراءات الضابطة [2] تم تعديل في قواعد غسل وتكفين وإقامة صلاة الجنازة إلى غاية تشييع الموتى إلى المقبرة.

والمقصود بالفعالية؛ أن يكون للإجراءات أثر إيجابي، وفيما يخص مكافحة وباء كورونا يمكننا الاستشهاد بالمرسوم التنفيذي رقم 20- 60 المؤرخ في 14 مارس 2020، المحدد للاتفاقية النموذجية المبرمة بين هيئات الضمان الاجتماعي والمؤسسات الاستشفائية الخاصة للتكفل بالولادة [3] والذي يتمثل أثره الإيجابي في تفادي الاكتظاظ والتجمعات التي يمكن أن تحدث على مستولى المستشفيات المستقبلة لحالات كورونا، حيث أسندت مهمة التوليد لهذه المهمة للمستشفيات الخاصة.

وقد يبدو أن اشتراط أن تكون إجراءات الضبط الإداري ضرورية ولازمة وفعالة كقيد على سلطة الضبط الإداري للوزير الأول، ربما قد يتناقض مع مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، غير أن القضاء الإداري الفرنسي أباح لسلطة الضبط التمييز حيال إجراءات

(1) رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الاداري، المصدر السابق، ص:756

(2) جعل وزارة الداخلية عن طريق ولاتها ورؤساء المجالس الشعبية البلدية بالتنسيق مع مصالح وزارة الصحة ووزارة الشؤون الدينية والأوقاف، والأكاديمية الوطنية للأطباء الشرعيين، تسهر على تطبيق قواعد استثنائية لدفن ضحايا وباء كورونا كوفيد 19

(3) الجريدة الرسمية رقم 16 ل 24 مارس 2020.

المتعلقة بالصحة العامة أو بالمرور بغية المحافظة على النظام العام[1]. فقد اتخذ الوزير الأول من خلال المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 70-20[2] إجراء الحجر الكلي على مدينة البليدة، بينما طبقت إجراءات الحجر الجزئي على الجزائر العاصمة من السابعة مساءا إلى السابعة صباحا، وفقا لمقدار المساس بالنظام العام، حيث عرفت مدينة البليدة ارتفاعا متواصلا لحالات مشتبه فيها خلال شهر مارس 2020.

ثانيا- أن تكون اجراءات الضبط الإداري معقولة: لا يكفي لمشروعية إجراءات الضبط المتخذة من الوزير الأول أن تكون جائزة قانوناً ومبنية على أسباب صحيحة، بل لا بد من أن تكون متلائمة ومتناسبة مع درجة جسامة الخطر الذي يهدد النظام العام. فبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 69-20 نلاحظ أن الوزير الأول اتخذ قرار إيقاف وتعليق نشاطات نقل الأفراد جوا وبرا حسب المادة 3 من المرسوم، للحد من انتشار العدوى لأن انتقالها من الصين إلى باقي دول العالم ومنها الجزائر كان من خلال التنقل، بعدما علقت شركة الخطوط الجوية الجزائرية جميع رحلاتها نحو الصين كإجراء وقائي "مؤقت"، منذ 03 فبراير 2020. [3]

ثالثا- أن تكون إجراءات الضبط الإداري المتخذة من الوزير الأول متصفة بالعمومية ومحققة للمساواة: على سلطة الضبط الإداري عدم التمييز بين الأفراد في المعاملة طالما كان الجميع في ظروف متشابهة ومراكز قانونية واحدة، وبالتالي فإن صفة العمومية إنما تمثل قيدا مهماً على سلطة الضبط الإداري عند اتخاذها للإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام وعليه اتخاذ إجراءات الحجر سوآءا كان كليا أو جزئيا لا تعني التمييز، طالما أن كل المواطنين سواء في البليدة، أو العاصمة أو غيرها يخضعون لنفس الممارسات المترتبة على إجراءات الضبط من تقييد حقهم في التنقل والخروج، الحق في العمل ....

(1) عادل ابو الخير، المرجع السابق، ص: 367.

(2) ترأس رئيس الجمهورية، اجتماعا للمجلس الأعلى للأمن خصص لدراسة ومتابعة تطور وباء فيروس كورونا في البلاد، يوم الإثنين 23 مارس 2020 بمقر رئاسة الجمهورية، أعطى خلاله تعليمات لاتخاذ إجراءات صارمة لمواجهة الوباء وهو ما دفع الوزير الأول إلى إصدار المرسوم التنفيذي 70-20، المنشور في الجريدة الرسمية 16 ل 24 مارس 2020.

(3) ولو أنه كان من الأجدر اتخاذ قرار لغلق الحدود الجوية، مند ظهور الحالة الأولى لحصر الوباء. وفي تطور لافت لفكرة اللجوء إلى القضاء للدفاع عن الحقوق الاجتماعية ومن بينها الحق في الصحة، أقدم المحاميان الجزائريان "عبد الرحمن صالح"، و"محمد بوقوزة" على رفع دعوى أمام مجلس الدولة الجزائري يوم الأحد 15 مارس 2020، ضد وزارة الداخلية، لإلزامها بإصدار أمر بإغلاق الحدود وكافة دور الترفيه والتجمعات والملاعب، تحسبا لانتشار فيروس كورونا.

رابعا- عدم مشروعية الحظر المطلق للحق أو الحرية بموجب التدابير الضبطية: لا يمكن للوزير الأول، أن يحظر بشكل مطلق ممارسة الحقوق والحريات في إطار الإجراءات التي قد يتخذها للحفاظ على النظام العام ، لأن حظر ممارسة الحقوق أو الحريات يعادل إلغاؤها، وهو ليس من صلاحياته لأنها مكفولة بنصوص دستورية وتشريعية، فمثلا استعمل المرسوم التنفيذي رقم 20 -69 المشار إليه [1] في صياغته عبارات تؤكد تأقيت حظر النشاطات حيث نصت الفقرة الثانية من مادته الأولى:" .... ترمي هذه التدابير إلى الحّد، بصفة **استثنائية**، من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وفي أماكن العمل" أما المادة 3 منه فأشارت إلى "تعليق نشاطات الأفراد" والتعليق يعني وضع حدّ لفاعلية النشاط بصورة مؤقتة [2].

خامسا- تمايز اجراءات الضبط المتخذة من الوزير الأول مع تنوع الحقوق والحريات وأهميتها: تتغير الإجراءات التي تتخذها سلطة الضبط الإداري بحسب قيمة الحرية، حيث تكون تلك أقل إعاقة للحريات الأساسية مقارنة بالحريات الثانوية، وبما أن مفهوم الحرية متغير، فإن ما يترتب على ذلك أن تكون إجراءات الضبط الإداري متمايزة أيضاً بحسب تلك الظروف على النحو الآتي:

- ظروف الزمان: إذ تكون هذه الإجراءات أكثر شدة في الحالة العادية عما هو عليه الحال في ظروف غير عادية، وفي إطار الظرف الصحي الخاص الذي تعيشه الجزائر جراء انتشار وباء كورونا، والتي كان لها آثارها على موضوع الصفقات العمومية المتعلقة باستيراد المستلزمات الطبية ومنتجات الكشف والتي نظمها الوزير الأول بموجب المرسوم التنفيذي رقم109-20 المؤرخ في 5 مايو2020، المتعلق بالتدابير الاستثنائية الموجهة لتسهيل تموين السوق الوطني بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية وتجهيزات الكشف لمجابهة وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) تم إعفاء المتعاملون المرخص لهم باستيراد المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية، من الأحكام المتعّلقة بالشروط التقنية لاستيراد المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية الموجهة للطب البشري المنصوص عليها في التنظيم المعمول به من خلال المادة 9، كما استفادوا من إجراءات جمركية مبسطة حسب المادة 12 من نفس المرسوم.[3]

(1) الجريدة الرسمية رقم 15 ل 21 مارس 2020.

(2) انظر معنى علق النشاط في قاموس المعاني الجامع، من على الرابط:
https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/تعليق/(consulté le 07/07/2020)

(3) الجريدة الرسمية رقم 27 ل 6مايو 2020.

- ظروف المكان: تكون الإجراءات الضبطية أكثر ضيقاً اتجاه ممارسة الحرية في نطاق الملك الخاص مقارنة بنطاق المحل العام أو الطريق العام، وعلى هذا الأساس يمكن إيراد الفرق في الصياغة بخصوص فرض مسافة للتباعد بين الأشخاص الواردة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي 70-20 السابق إيراده:" يعد احترام التباعد الأمني بمتر واحد، على الأقل، بين شخصين، بمثابة الإجراء الوقائي الملزم. تلزم كل إدارة أو مؤسسة تستقبل الجمهور، باتخاذ كل الترتيبات الضرورية لتطبيق هذا الإجراء وفرض احترامه بكل الوسائل، بما في ذلك الاستعانة بالقوة العمومية."

سادسا: عدم فرض وسيلة محددة لمواجهة الإخلال بالنظام العام: إن تقييد ممارسة الحريات العامة من قبل الوزير الأول لا بد أن يتم بأقل الوسائل المتاحة ضرراً وشدة. فقد جاءت الإجراءات المتخذة من الوزير الأول في البداية كنوع من التوعية باتخاذ تدابير الحماية، ثم توسعت لفرض نوع من التباعد الاجتماعي بين المواطنين [1] ثم اتخذت بعدا ردعيا بمعاقبة المخالفين والمتمردين على إجراءات الحجر الصحي [2] .

سابعا: كفالة الإجراءات الضبطية للوزير الأول حقوق الدفاع: عند اتخاذ الاجراءات اللازمة لتفادي التهديد الحاصل بالنظام العام، ينبغي إعلام صاحب الشأن بها، إلا أنه استثناء من القاعدة العامة، فإن على سلطة الضبط الاداري أن تقوم بإعلان صاحب الشأن بإجراءات الضبط الاداري المزمع اتخاذها تجاهه متى ما كانت الإجراءات المذكورة تتضمن عقوبة، لفسح المجال له لتقديمه دفاعه [3] مثل ما ورد في التعليمة الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 07 أبريل 2020:".... وكل إخلال بإجراء الحجر المنزلي، يستوجب تطبيق العقوبات الجزائية المنصوص عليها في القانون، أي غرامات تتراوح من ثلاثة آلاف (3.000) إلى ستة آلاف (6.000) دينار ضد كل لمخالفين الذين قد يتعرضون علاوة على الغرامات، إلى الحبس لمدة ثلاثة (3) أيام على الأكثر فضلا عن المتابعات القضائية....."

(1) المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 68-20المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتار وباء (كوفيد -19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 15 ل 21 مارس 2020.

(2) مثل التعليمة الصادرة من الوزير الأول بتاريخ 07 أبريل 2020، المنشورة عبر الموقع:

https://m-culture.gov.dz/index.php/ar/22-المتعلقة-الأول-الوزير-تعليمة-2677/الثقافية-الأنشطة-وتموين-الصحي-الحجر-قواعد-بالتزام-المواطنين

(3) د. عادل ابو الخير، المرجع السابق، ص:323.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية المتخذة في ظل الجائحة ورقابة القضاء عليها

لا يخفى أنه قد ينشأ عن بعض القرارات أو الأعمال الإدارية المتخذة تطبيقا للظروف غير العادية إضرار بحق أو مصلحة مشروعة، وإذا كان الإجماع الفقهي منعقد في فرنسا على اعتبار القرارات المتخذة من السلطة التنفيذية لإقرار الظروف الاستثنائية هي من قبيل أعمال السيادة، فقد اختلف بشأن الإجراءات القانونية (القرارات) المتخذة في ظل هذه الحالات لتسييرها، بين اعتبارها قرارات سيادية تتحصن من الخضوع لرقابة القضاء الإداري، وبين كونها قرارات تنظيمية ذات طبيعة إدارية مما يجيز الطعن بعدم مشروعيته أمام القاضي الإداري[1].

وكما سبق وبينا أن الجزائر لم تعلن حالة الطوارئ الصحية، وأنه لا يمكن تكييف هذه الحالة ضمن الحالات الاستثنائية المعروفة في القانون الدستوري، بل إنها تعتبر داخلة ضمن الظروف العادية التي تم تنظيمها بموجب مراسيم تنفيذية.

لكن هل توصف هذه المراسيم بأنها ذات طبيعة سيادية، وبالتالي تتحصن من أي رقابة قضائية (كالمرسوم التنفيذي 69-20 الذي قيد حرية التنقل بصورة غير مباشرة من خلال تعليق وسائل النقل البري والجوي)؟ وهل توصف كل القرارات والأعمال المترتبة على تطبيقها (المراسيم والقرارات الضبطية المنظمة لحالة الأزمة الوبائية) بأنها "سيادية"، منها مثلا قرار الشركة الجزائرية للخطوط الجوية [2] بتعليق الرحلات الجوية-؟ وما هي حدود الرقابة القضائية عليها إن لم تكيف أنها سيادية؟

في حقيقة الأمر لم يتطرق المؤسس والمشرع الجزائري إلى أعمال السيادة، إذ لم يتم تحديدها في القانون كما جاءت به قوانين بعض الدول، وإنما عمد المشرع إلى تحديد مجال اختصاص القاضي الإداري في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

(1) Guillaume Odinet, *Le rôle du juge administratif dans le contrôle de l'état d'urgence,* Cahiers de la Justice, 2017/2, p. 275 .

(2) بتاريخ 12 مارس 2020، أعلن رئيس الجمهورية جملة من الإجراءات من ضمنها غلق الحدود الجوية، تم في نفس اليوم تعليق الرحلات القادمة من المغرب من طرف شركة لخطوط الجوية الجزائرية، ليليها في 13 مارس إلغاء الرحلات من وإلى فرنسا. ثم في 17 مارس 2020، في إطار اجتماع تكميلي لجلسة العمل بخصوص تفشي فيروس كورونا في البلاد، أصدر رئيس الجمهورية جملة من التوجيهات للوزير الأول والطاقم الحكومي، تم بناء عليها في 19 مارس 2020، إعلان شركة الخطوط الجوية الجزائرية بتعليق جميع الرحلات الداخلية الجوية، كما قام الوزير الأول بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 69-20 المؤرخ في 21 مارس 2020 الذي تناول موضوع تعليق الرحلات الجوية، تم أعلنت بعدها شركة الخطوط الجوية الجزائرية في 23 مارس تعليق جميع الرحلات الجوية خلال فترة الحجر.

[1]، التي تنص على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية[2]. وفي نفس السياق حددت المادة 901 وما بعدها من نفس القانون اختصاصات مجلس الدولة (وهو الجهة القضائية الاستئنافية في القضاء الإداري، بالإضافة إلى كونه قاضي أول وآخر درجة في بعض المنازعات منها قرارات السلطات المركزية) الذي يؤل إليه النظر في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية الإدارية [3]، كما يختص في الفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة وفي الطعون بالنقض الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية.

ومن ذلك نستخلص أن جميع القرارات الصادرة عن الإدارة تخضع في تقدير مشروعيتها للقضاء الإداري سواء كانت محاكم إدارية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولاة والبلديات والمصالح التابعة لهما أو مجلس الدولة بالنسبة للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما أن التعديل الدستوري لسنة 2020، لم يحصن أي نوع من القرارات من الرقابة القضائية حسب المادة 168 منه: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية".

وقد عرفت نظرية أعمال السيادة صداها في التطبيق الجزائري، من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 20/01/1967، والذي أشار في مضمونه إلى طائفة من الأعمال يمكن اعتبارها من أعمال السيادة، وهي المنظمة لعلاقة

(1) نصت المادة 800 على :" المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في الjنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها". القانون 09-08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 21 ل 23/04/2008.

(2) اعتمد المشرع الجزائري المعيار العضوي (أي اخضاع الأشخاص المعنوية العامة المتمتعة بالشخصية القانونية لاختصاص القاضي الإداري) في المنازعات الإدارية بإستثناء مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل الدعاوى الخاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة (فقد اخضعها للقضاء العادي). ولقد حدد القانون إختصاص المحاكم الإدارية في المادة 801 من قا.إ.م.إ التي تنص على:" تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في : 1 - دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن : -الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية – البلدية المصالح الإدارية الأخرى للبلدية.- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية. 2- دعاوى القضاء الكامل. 3- القضايا المخولة ة لها بموجب نصوص خاصة".

(3) وهو ما نصت عليه المادة 9 من القانون 01-98 المؤرخ في المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الصادر في الجريدة الرسمية رقم37ل 01 يونيو1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13-11 المؤرخ في 26يوليو2011، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 43 ل 03/08/2011)

الحكومة بالبرلمان والأعمال التي تقوم بها الحكومة في علاقاتها الخارجية، حيث جاء في منطوقه:" **إن نظرية أعمال الحكومة هي من صنع القضاء الفرنسي وبالتالي ستطبق بشأنها الحلول المتبناة من القضاء الفرنسي**". فالقضاء خلال هذه الفترة اعتمد على معيار طبيعة العمل، لكن سرعان ما تبنى معيار الباعث السياسي في قرار لاحق صادر بتاريخ 18/06/1977 عن المجلس الأعلى [1]، وهو ما تبنته المحكمة العليا في قرارها المؤرخ في 17/01/1984 الذي جاء فيه:".....**حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة يعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث إن القرار المستوحى من الباعث السياسي، غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن**[2] كما قضى مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 12/11/2001، بعدم اختصاصه النّوعي للنظر في قرارات المجلس الدستورية لأنها ذات طبيعة نهائية، وتتعلق بأعمال السيادة و بالتالي لا تخضع للرّقابة القضائية[3].

انطلاقا من هذا الاختلاف في موقف القضاء الجزائري بخصوص ما يعتبر من قبيل أعمال السيادة، ثم عدم الثبات حول المعيار المعتمد لتحديدها، على هذا الأساس سيكون القضاء هو الفيصل في تحديد طبيعة المرسوم المطعون بعدم مشروعيته أمامه، إذ تبقى الأعمال الموصوفة بالسيادية أو السياسية غير واردة في أي قانون، ويعود إذن للقضاء الإداري وحده تقرير ما إذا كان العمل سياديا أم لا، لكن ما هو المعيار الذي سيعتمده القاضي الإداري الجزائري الذي قد تعرض عليه مثل هذه الأعمال (مراسيم تنظيم حالة كورونا؟

ربما يتمثل المعيار في طبيعة تدخل الجهة مصدرة القرار (الرئيس، الوزير الأول، الوزراء) إذا كان المرسوم أو القرار صادرا عنها بوصفها سلطة سياسية، فهو يندرج ضمن أعمال السيادة، وعليه يتحصن من رقابة مجلس الدولة مثل مرسوم رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدات، أو مرسوم إصدار القوانين، مرسوم اللجوء إلى الاستفتاء، مرسوم حل المجلس الشعبي الوطني... أما إذا كان المرسوم صادرا عنها بوصفها سلطة إدارية [4] فهو مرسوم ذي طبيعة تنظيمية، خارج عن إطار السيادة خاضع للرقابة القضائية لمجلس الدولة ، كمراسيم إنشاء وتنظيم المرافق العامة أو مراسيم الضبط الإداري (مراسم رئاسية أو مراسيم التنفيذية).

(1) للمزيد عن مضمون القرارين: يراجع: بدران مراد، المرجع السابق: ص81-78.

(2) المجلة القضائية عدد04، صادرة عن قسم المستندات والنشر، المحكمة العليا، 1999 ص211.

(3) قرار الغرفة الثانية لمجلس الدولة بتاريخ 12/11/2001، ملف رقم 2871، مجلة مجلس الدولة، سنة 2002، العدد الأول، ص: 141.

(4) سبق لمجلس الدولة الفرنسي وأن أصدر فتوى بتاريخ 13/08/1974إعتبر فيها رئيس الجمهورية سلطة إدارية مركزية حتى لو كان يعمل بوصفه رئيسا للاتحاد الفرنسي لشؤون المستعمرات.

وفيما يتعلق بوصف قرار الحظر الجوي (طبيعته)، فنحن نعتقد بخصوص قرار رئيس الجمهورية بغلق الحدود الجوية الذي اتخذه في مجلس الوزراء بتاريخ 12 مارس 2020، أنه قرار يعبر عن سيادة الدولة من زاوية أنها مالكة لزمام قرارها، مستقلة في تحديد مصلحتها، واتخاذ ما يجنبها أي ضرر ويجلب لها مصلحة، فمن خلال تفحص مضمونه، الذي يوحي باتخاذه بناء على إرادة الجزائر ومجموعة من الدول في إطار استجابتها لتوصيات منظمة الصحة العالمية يتضح الجانب السيادي له.[1]

أما المرسوم التنفيذي 69-20 المؤرخ في 22مارس 2020 السابق الإشارة إليه، الذي يعد مصدر وأساس قرار تعليق الرحلات الجوية، وبقية المراسيم المتخذة لمواجهة الأزمة الصحية، فنعتقد أنها تعتبر امتدادا تشريعيا لأعمال صادرة عن البرلمان، إذ يشير المرسوم المقصود في تأشيراته لقانون الصحة 16-18، ومجموعة من القوانين الأخرى، وبالاعتماد على المعيار العضوي، نجده صادر عن الوزير الأول الذي يمثل سلطة إدارية، وبالتالي هذا كاف للقول بأنه قرار إداري، مما يدعو إلى بسط رقابة القضاء عليه بواسطة الدعاوى المألوفة كدعوى الإلغاء مثلا...

فوفقا للمادة 168 من الدستور، التي أقرت بأن القضاء ينظر في الطعون المقدمة ضد أعمال السلطات الإدارية، وهو ما كان مؤكد في ظل دستور 1996، الذي أقر الازدواجية القضائية، والذي صدر في ظله القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة حسب مادته 9. فالمراسيم التنفيذية تندرج ضمن طائفة قرارات السلطات الإدارية المركزية، وعليه تكون خاضعة لرقابة مجلس الدولة عند الطعن فيها بالإلغاء [2]. وبهذا الخصوص فإن مجلس الدولة الفرنسي اعترف لنفسه بحق مراقبة هذه التدابير انطلاقا من

(1) يمكننا أن نبرر هذا الرأي بما أثاره وزير النقل الجزائري لما سؤل عن إمكانية فتح الحدود، فكان جوابه أن هذه المسألة سيادية، تبث فيها السلطات العليا. أنظر: الندوة صحفية ليوم الثلاثاء 29/12/2020، المنشورة عبر موقع الإذاعة القناة الأولى من الرابط التالي:

https://www.radioalgerie.dz/chaine1/ar/aggregator/sources/8

(2) لم يتم تسجيل أي طعن ضد أي مرسوم تنفيذي يتعلق بتنظيم حالة كورونا، وهو ما أكدته السيدة "مسراتي سليمة" عضو المجلس الدستوري الجزائري في تصريح لها على هامش أشغال جامعة صيفية نظمتها المحكمة الدستورية التركية حول "تقييد الحقوق والحريات في حالة الطوارئ الصحية (كوفيد-19 مثال)، بتاريخ 7 سبتمبر 2020، بتقنية التحاضر عن بعد، جاء في تصريحها: **"أن الدستور الجزائري والنظام القانوني "يضمن للمواطنين" الحماية القضائية لهذه الحريات والحقوق عن طريق "الطعن" بإلغاء ضد القرارات التنظيمية والتي يعود الفصل فيها لاختصاص مجلس الدولة مضيفة بأنه "لم يسبق أن سجلت الجهات القضائية المختصة نزاعات قضائية للطعن في المراسم التنفيذية التي يصدرها الوزير الاول بخصوص اعتماد نظام الوقاية من فيروس كورونا واتخاذ تدابير بشأنها بحجة تقييد حقوقهم وحرياتهم". انظر موقع وكالة الانباء الجزائرية: https:// www.aps.dz/ar/algerie/91885-2020-09-07-12-49-50**

مسؤوليته في رقابة الشرعية الدستورية للقرارات الإدارية، عند نظره في دعاوى الإلغاء المرفوعة أمامه.[1]

أما فيما يخص القرارات التنظيمية الضبطية الصادرة عن الهيئات الدنيا، والتي جاءت في إطار تطبيق هذا المرسوم التنفيذي، ومنها قرار الجزائرية الجوية بتعليق الرحلات الجوية، فسيكون من المناسب لو يتبنى القضاء الإداري الجزائري بخصوصها نظرية القرار ات الإدارية المنفصلة [2]، مثلما ذهب مجلس الدولة الفرنسي [3] الذي لم يتردد في تقدير شرعية القرارات الإدارية المتخذة في إطار قرار الطوارئ الصحية المعتبر قرارا سياديا [4]، حسب ما منحه له القانون [5].

(1) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص264وما بعدها.

(2) من تطبيقات القرارات الإدارية المنفصلة ذات العلاقة بأعمال السيادة، ما قضت به الغرفة الثانية لمجلس الدولة، في القضية رقم رقم 2871، بتاريخ 2001.11.12، برفض النظر في مشروعية القرار المحدد للقائمة المترشحين للرئاسيات، وأن النزاعات المتعلقة بقبول أو رفض ملفات الترشح للانتخابات الرّئاسية، والنزاعات الخاصة بنتائج هذه الانتخابات تندرج ضمن اختصاص المجلس الدستوري المكلف بالسّهر على صحة هذه العمليات دون سواه طبقا للمادة 163 من الدستور، وأن قرار تحديد المترشحين غير قابل للانفصال عن قرار استدعاء الهيئة الناخبة المرتبطة أصلا بالعملية الانتخابية. أنظر: مجلة مجلس الدولة، 2002، العدد الأول، ص. 141.

(3) في قراره الصادر بتاريخ 3 نوفمبر 2004.

(4) Le Conseil d'État a reconnu le caractère d'acte de gouvernement à la décision portant mise

en application de l'art. 16 de la Constitution (Conseil d'État 2 mars 1962 Rubin de Servens et en 2015 ;le Conseil d'Etat s'est déclaré, dans sa décision en date du 30 décembre 2015, M. A…, incompétent pour statuer sur une requête tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle le ministre des affaires étrangères a refusé " d'exclure l'Institut pour le commerce extérieur italien (ICE) de la liste des bénéficiaires du statut diplomatique en France

La loi du 23 mars 2020 précise explicitement que "les *mesures prises en application du présent chapitre peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés* […] " dans le cadre du référé suspension ou du référé liberté

Et parmi de nombreux recours on cite par exemple la décision CE, 12 mars 2021, n° 449743

(5) La loi du 23 mars 2020 précise explicitement que "les *mesures prises en application du présent chapitre peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés* […] " dans le cadre du référé suspension ou du référé liberté

Et parmi de nombreux recours on cite par exemple la décision CE, 12 mars 2021, n°

وتعد مراقبة القاضي الإداري لجميع الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل السلطة التنفيذية، أفضل تجسيد لمبدأ المشروعية وأحسن ضمان لحقوق وحريات الأفراد، فالقضاء هو حصن الحريات وحاميها، وفي هذا الخصوص يمكننا الاستشهاد بما قضت به المحكمة الإدارية لتلمسان في 23 مارس 2021 " بأحقية مواطنة جزائرية قادمة من فرنسا بالدخول إلى التراب الوطني في إطار رحلات الاجلاء الاستثنائية، بعد التأكد من عدم إصابتها بفيروس كورونا بعد استجابتها للشروط المفروضة من اجتياز مدة الحجر المفروض في الفندق المعين لهذا الغرض، وذلك خلال فترة الحظر الجوي[1] وتمتعها بحق التنقل إلى مدينة تلمسان مقر إقامتها بالجزائر، وهو القرار الوحيد الذي تمكنا من الحصول عليه، علما أن جلسات الجنح لا تخلو من قضايا الأفراد بسبب خرق إجراءات الحجر الصحي ، والتدابير الوقائية.

وفي ظل ندرة الأحكام القضائية المنشورة ذات العلاقة بما تم اتخاذه من إجراءات ضبطية سواء من السلطات المركزية (كالوزراء) أو المحلية (كالولاة) رغم خرق الكثير منها لمبدأ المشروعية ومساسها بحقوق وحريات الأفراد، يمكننا أن نجمل ما يجب على القاضي الإداري [2] المطعون أمامه بعدم مشروعية التدبير (القرار) المتخذ من السلطات الضبطية لمواجهة أزمة كورونا، للحكم بإلغائه بما يلي:

- التأكد أن يكون الإجراء الضابط ضروريا لوقف انتشار الفيروس ومكافحته وللمحافظة على النظام العام الصحي.

- أن يتخذ الإجراء الضابط خلال فترة الوباء، وفي فترة الحجر الصحي المقرر من السلطات المعنية.

- أن يتلاءم الإجراء الضابط ويتناسب مع حجم الخطر الذي يشكله الفيروس.

أيا كان الأمر من الواضح انطلاقا من رأي القضاء الجزائري بخصوص أعمال السيادة، أنه لم تتح له الفرصة للنظر في الكثير من أعمال السلطة التنفيذية مثل المراسيم الرئاسية المتعلقة أولا بالإعلان عن الظروف الاستثنائية (حصار، طوارئ رغم الإعلان عنها في

449743

(1) قرار المحكمة الإدارية لتلمسان، رقم 213 في قضية (ج.م) ضد القرار الضبطي لوالي تلمسان الصادر في إطار تطبيق مرسوم الوزير الأول المتعلق بتدابير مكافحة انتشار وباء كورونا، القاضي بمنه انتقال ودخول المواطنة لولاية تلمسان لكونها وافدة من الخارج. (مضمون القرار غير منشور، تم الحصول عليه لغرض البحث العلمي).

(2) انطلاقا من القواعد العامة، التي أرساها القضاء الجزائري في مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بإسقاطها على ما عرفته الجزائر خلال جائحة كورونا.

النظـام الدسـتوري الجزائـري، ثـم الحالـة الاسـتثنائية التـي لـم تطبـق فـي الجزائـر) ثـم المراسـيم المتخـذة فـي ظـل هـذه الحـالات لتسـييرها، لسـبب بسـيط هـو أنـه لـم يتـم تسـجيل أي طعـن قضائـي ضـد هـذه الأعمـال، رغـم مسـاس الكثيـر منهـا بحقـوق وحريـات الأفـراد خاصـة تلـك المتخـذة فـي الفتـرة مـن 1992-1991، بـل أكثـر مـن ذلـك قـد يسـتغرب القـارئ مـن العلـم أنـه حتـى فـي ظـل الظـروف العاديـة التـي تعيشـها الدولـة، ورغـم عـدم تحصيـن أي نـوع مـن القـرات الإداريـة مـن رقابـة القضـاء الإداري، مـن خـلال التعديـلات الدسـتورية المتتاليـة بـدءا بدسـتور 1996، وصـدور القانـون العضـوي المتعلـق باختصاصـات مجلـس الدولـة 01-98، الـذي يسـمح بإمكانيـة الطعـن فـي قـرارات السـلطات المركزيـة (مراسـيم رئاسـية، ومراسـيم تنفيذيـة) إلا أنـه لـم يتـم تسـجيل أي طعـن قضائـي ضدهـا أمـام مجلـس الدولـة الجزائـري [1].

وهنـا يبـدو التسـاؤل ملحـا؟ هـل يرجـع ذلـك لنقـص الثقافـة القانونيـة بهـذه المسـألة؟ أم لنقـص الجـرأة للطعـن فـي مثـل هـذه الأعمـال الصـادرة عـن قطبـي السـلطة التنفيذيـة [2]؟

(1) نؤكد من خلال البحث في الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الجزائري، انعدام أي طعن بالإلغاء ضد أي مرسوم رئاسي، أو مرسوم تنفيذي، منذ 1996 على غاية جويلية 2021، والحالة الوحيدة التي عثرنا عليها، هي قرار مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثانية، القسم الأول في القضية رقم 579 بتاريخ 20ماي2003 بين(س، ر) ورئيس الحكومة، وتتعلق بطعن مقدم من طرف السيد (س, ر) يطلب فيه من مجلس الدولة، إلغاء القرار الضمني الناتج عن تظلمه لدى السيد رئيس الحكومة (الذي طالبه فيه بالتدخل لإصدار المرسوم التنفيذي المتعلق بتطبيق أحكام المادة 55من الأمر23-95المؤرخ في 1995-08-26)، وبالفعل استجاب مجلس الدولة بقبول الطعن و الحكم بإلغاء القرار الضمني المتضمن رفض تظلم المدعي، وبخصوص الطلبات الأخرى كمطالبة المدعي مجلس الدولة بأمر رئيس الحكومة بالإسراع لإصدار المرسوم التنفيذي، فقد أقر مجلس الدولة؛ أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يسمح له بتوجيه أوامر للسلطات الأخرى، ومع ذلك جاء في أحد الحيثيات:" حيث أنه عندما يكرس قانون ما حقا ويوقف ممارسته على صدور نصوص تطبيقية تنظيمية، فإن الحكومة ملزمة بإصدار هذه النصوص في أجل معقول." (مضمون القرار غير منشور، تم الحصول عليه لغرض البحث العلمي).

(2) قد تبدو هذه الفرضيات مقنعة بالنسبة للمواطن العادي، الذي يعتقد بتفوق المؤسسة التنفيذية، على باقي السلطات، وكذا سمو مركز الرئيس صاحب السلطة التنظيمية المستقلة، وما تضفيه مكانته على أداته وهي المرسوم الرئاسي، ثم الوزير الأول المكلف بالتنفيذ، مما يجعل إخضاع أعمالهما للقضاء شيئا نظريا فقط، لكن ما لا يفهم بالنسبة لنا، هو عدم تفعيل الرقابة الدستورية على هذه الأعمال، وهي المتعلقة بعدم دستوريتها، والممنوحة للمحكمة الدستورية من خلال تقنية الإخطار حسب المادة 193 من الدستور الحالي، التي يحركها كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول، رئيسي غرفتي البرلمان، ثم 40 نائب من الغرفة الأولى للبرلمان، و25 عضوا من الغرفة الثانية، فإذا استثنينا إمكانية إخطارها من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، لأنه منطقيا لا يعقل أن يخبرا الهيئة المكلفة بحماية سمو الدستور على مخالفتهما لأحكامه، وإصدارهما مراسيم مخالفة له(هناك مراسيم رئاسية تخالف الاختصاص الموضوعي للرئيس، وأخرى تنفيذية تجاوزت التنفيذ إلى التشريع ابتداء لم يتم أبدا اخطار المجلس الدستوري بعدم دستوريتها)، وإذا بررنا عزوف رئيسي غرفتي البرلمان عن الإخطار ، مخافة قيام رئيس الجمهورية بحل البرلمان (لأن المادة151 من الدستور، تمنحه هذا الاختصاص دون شرط أو قيد) كعقوبة على إخبارهما المحكمة الدستورية بمخالفة السلطة التنفيذية للدستور، فالإشكال يطرح بالنسبة لأعضاء

خلاصة المبحث الثاني:

إن مكافحة انشار الأوبئة ولاسيما وباء كورونا، تطلب اتخاذ إجراءات وتدابير صارمة، لتحقيق المحافظة على الصحة العامة، وأخذت طريقة التدخل لتنظيم الآثار المترتبة على الجائحة في الجزائر، شكل لوائح تنظيمية (تنظيمات، مراسيم) أهمها المرسوم التنفيذي رقم 20 -70 السالف ذكره، المتميز بالعمومية والتجريد والالزام، المخصص الهدف للحفاظ على الصحة العامة والحد من تفشي الوباء واحتوائه والتخفيف من حدته، متنوعة المضامين بين تدابير وقائية؛ تمثلت أهمها في إقرار نظام الحجر، و تدبير التباعد الاجتماعي... وتحفيزية لاسيما للعاملين في قطاع الصحة، واجراءات تعويضية لهم.. ، وحتى ردعية في بعض الأحيان مثل ما ورد في المادة 17من المرسوم التنفيذي 70-20 التي نوعت بين عقوبات إدارية أو حتى جزائية. وقد اختلفت المظاهر التي جاءت وفقها هذه التدابير بين أنظمة الحظر أو المنع، الترخيص، تنظيم الأنشطة.

كما أن تجسيد مبدأ الشرعية، في مجال النشاط الإداري يعتبر أساسيا لحماية الحقوق الحريات، ذلك أن سلطات الضبط يمكن أن تتجاوز الحدود المرسومة لها في النصوص القانونية وتطغى على حرت الأفراد مما يؤدي إلى إهدار جزء منها، لذا تعرضنا لأهم خصائص هذه التدابير الضبطية التي يجب أن تكون ضرورية ولازمة وفعالة لتنظيم الحقوق والحريات، ومعقولة، متصفة بالعمومية ومحققة للمساواة، وفي حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية يكون القضاء الإداري مختصا بإلغائها. حيث فرض المنطق القانوني قبول تحصين قرار رئيس الجمهورية بغلق الحدود الجوية اعتباره عملا سياديا، إلا أنه بالنسبة

المجلسين (الذين طالما تعالت الأصوات في العهدات التشريعية السابقة على ضرورة توسيع حق الإخطار لهم وهو ما تم ابتداء من التعديل الدستوري لسنة 2016)، لأنه بالرجوع إلي قرارات المجلس الدستوري لا نسجل أي إخطار ضد المراسيم (التنظيمات). وهنا نتساءل: ألا يمكن جمع توقيع 40 نائب أو 25 عضو للقول بوجود مخالفة دستورية؟ أين هي المعارضة البرلمانية؟

إن التحليل الوحيد الذي نجده منطقيا هو عدم قيام البرلمانيين بالدور المنوط بهم، وضعفهم، فتجسيد التعديلات الدستورية لسنة 2020، المتعلقة بالبرلمان، والمحكمة الدستورية تفترض في هذه الحالة وجود برلمان قوي يقوم بمهمته التمثيلية على أحسن حال من أجل دعم تمتع الأفراد بحقوقهم، لأنه وكما يقول الأستاذ Pierre Avril ما ينقص البرلمانات ليس السلطات أو الصلاحيات فهي مضمونة بنصوص الدستور، بل النواب لممارستها.

"…ce qui manque à l'assemblée nationale ce ne sont pas les pouvoir, mais les débutés pour l 'exercer". Pierre Avril, op. Cité, p1.

(قمنا بإجراء عملية مسح لكل القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري ومنذ 1989 إلى غاية حويلية 2021، فلم نعثر على أي اخطار بعدم دستورية مرسوم رئاسي أو تنفيذي) ويمكن التأكد بالاطلاع على موقع المجلس الدستوري الجزائري:

http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/

للمرسوم التنفيذي 69-20 المؤرخ في 22مارس 2020، يعد مندرجا ضمن ضمن طائفة قرارات السلطات الإدارية المركزية، وعليه خاضعا لرقابة مجلس الدولة، وبخصوص القرارات التنظيمية الضبطية الصادرة عن الهيئات الدنيا، والتي جاءت في إطار تطبيق هذا المرسوم التنفيذي، فسيكون من المناسب لو يتبنى القضاء الإداري الجزائري بخصوصها نظرية القرار ات الإدارية المنفصلة. كما توصلنا إلى اعتبار مراقبة القاضي الإداري لجميع الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل السلطة التنفيذية، أفضل تجسيد لمبدأ المشروعية وأحسن ضمان لحقوق وحريات الأفراد، فالقضاء هو حصن الحريات وحاميها، ولا بد من تفعيل دوره من خلال إقبال الأفراد على ممارسة حقهم في التقاضي خاصة في حالة مساسها بحقوقهم وحرياتهم.

الخاتمة:

لقد سعينا من خلال هذه الدراسة إلى إبراز أهم الآليات التي عالجت من خلالها بعض الدول الآثار المترتبة على جائحة كورونا، التي لم تقتصر تداعياتها على آثارها الصحية والطبية، على حياة البشر وصحتهم وسلامتهم البدنية، والنفسية أيضا، بل فتحت الباب للحديث عن تطورات كثيرة وتغييرات كبرى في مسار الإنسانية، تباينت هذه الآليات بين إقرار وجود الدولة في ظل ظروف غير عادية (استثنائية) من خلال الإعلان على حالة طوارئ صحية واستعمال اللوائح التفويضية لتسيير المرحلة، مثلما كان الوضع في المغرب و فرنسا، وبين الاكتفاء تشريعات الضبط العام خاصة الضبط الإداري، وهو النموذج الجزائري الذي اختارت السلطات العليا من خلاله الاكتفاء بتخويل السلطات الضبط الإداري الخاصة والعامة اتخاذ مجموعة من التدابير على المستوى المحلي والمركزي مستعملة وسائل الضبط الإداري المعروفة؛ المادية و القانونية، وأساليبه المختلفة من حضر وتنظيم وترخيص، حيث تبقى من خلاله الدولة في ظل ظروف عادية. فقد بادر الوزير الأول الجزائري من خلال سلطته التنظيمية إلى تبني إجراءات ضابطة كثيرة للوقاية من تفشي جائحة كورونا (كوفيد 19)، وكان ذلك من خلال إشكالية أساسية تتمثل في سبب عدم الإعلان عن حالة الطوارئ في الجزائر، واختيار هذا الأسلوب الثاني من السلطات، واختيار المراسيم التنفيذية كأداة تم من خلالها التنظيم عوضا عن القوانين، أو المراسيم الرئاسية، كما حاولنا الإجابة عليها من خلال دراسة أثر هذا الاختيار على ممارسة حقوق وحريات الأفراد، في إطار ممارسة الوزير الأول لصلاحية الحفاظ على الصحة العامة باعتبارها إحدى مقومات النظام العام، حيث تم تقييد حرية التنقل والحركة من خلال فرض الحجر الصحي كنظام وحيد كفيل بالوقاية من تفشي الفيروس. وما يتضح بعد هذا التحليل نسبية صحة الفرضيتين التين انطلقنا منهما، بالإضافة إلى ما يتعلق بالإجابة على إشكالية الدراسة كما يلي:

أولا- النتائج:

1. عمدت معظم الدول إلى إعطاء تكييف قانوني لانتشار الوباء أين تم إعلان حالة الطوارئ الصحية، وهو مالم تسايره السلطات الجزائرية لعدة أسباب لعل أهمها؛ تفادي ما يمكن أن يترتب على تكييف مثل هذه الحالة ضمن الظروف غير العادية من تقييد لحقوق وحريات الأفراد وإفلاتها من رقابة القضاء عليها، بالإضافة لتقديرها عدم وجود ضرورة ملحة للإعلان عنها بالنظر لضعف الشدة والقوة التي انتشر بها الفيروس، وهو ما نراه صوابا، وحتى بالنسبة لمن يعتقد بضرورة إعلان حالة طوارئ صحية لتبرير تدخل السلطة التنفيذية، نقول: إنَّ ما قام به الوزير الأول من إصدار مراسيم تنظيمية تحد من حريات الأفراد وحقوقهم في إطار إجراءات حجر صحي منزلي جاء استجابة لعنصر الاستعجال وطالما أن المبررات نبيلة، تتعلق بالحفاظ على الصحة العامة والأمن العام، فإن الظروف الخاصة التي تعيشها الدولة تكون مبررا لشرعية التصرفات، وأن سبق التنظيم التشريعي لهذه المواضيع، هو مبرر استخدامه للمراسيم التنفيذية. **وعليه نستنتج توافق عدم الإعلان على حالة الطوارئ الصحية مع المنظومة القانونية الجزائرية، التي لم تتعرض لمثل هذه الحالة.**

2. إن تدخل الوزير الأول لتنظيم الآثار المترتبة عن فيروس كورونا ليس خرقا دستوريا، أو اعتداء سافر على صلاحية البرلمان الذي من المفروض أن ينظم الحقوق والحريات بموجب قوانين، بل تصرفاته تدخل في اختصاصه العام المتعلق بتنفيذ القوانين والسهر على المحافظة على النظام العام، وبصورة من صور مراسيمه التنفيذية الضبطية، التي تسمح بمواجهة الأوضاع، خاصة في حالة عدم قيام البرلمان بوظيفته الأساسية، وعدم انعقاد الاختصاص لرئيس الجمهورية، حسب الفقرة الأولى من المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تسمح له بتنظيم كل ما يخرج عن مجال القانون، وتنازل البرلمان عن اختصاصه بتنظيم الحقوق والحريات في هذه الحالة، فعمل الوزير الأول لا يمثل أي اعتداء أو خرق دستوري، بل عمل عادي في ظل ظروف عادية.

3. إن تعليق البرلمان لجلساته، وإعلان تجميدها، ومباركته للإجراءات الحكومية من خلال بياناته المنشورة عبر موقعه، يعد تنازلا منه عن اختصاصه الدستوري، فصحيح أن أغلب المواضيع التي نظمتها المراسيم التنفيذية المتعلقة بالحقوق والحريات في ظل الجائحة، قد سبق تنظيمها من قبله كالحق في الصحة، الحق في الحركة والتنقل، حرية التجمع والاجتماع..... إلا أن هذه المواضيع كانت بحاجة إلى تدخله لتكييفها مع الظرف المتعلق بانتشار الوباء.

4. ما يتضح من خلال تجارب بعض الدول، أن حصر المرض في مكان محدود يسمح بحصر الوباء ويمنع انتشاره، فقد ساهم نظام الحجر وتقييد الحركة وقواعد التباعد، وكذلك تأطير الأنشطة التجارية وتموين المواطنين وتعبئتهم في المساهمة في الوقاية والحد من انتشار وباء فيروس كورونا في الجزائر.

5. مثلت الإجراءات المتخذة من قبل السلطات الإدارية المختصة لمواجهة وباء فيروس كورونا، تقييداً للحريات والحقوق دون الإشارة ضمن هذه التدابير إلى الضمانات، غير أنه تبقى الرقابة القضائية هي أهم ضمانة يلجأ إليها الأفراد لمواجهة تعسف الإدارة في تطبيق تدابير الضبط الإداري.

6. استنتجنا من خلال ما حللناه أنه لا يوجد ما يمنع من إخضاع المراسيم التنفيذية، والقرارات الصادرة في إطارها لرقابة القاضي الإداري (مجلس الدولة)، فهو يمثل ضمانة أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد في ظل مبدأ المشروعية، بالإضافة إلى كون نشر الثقافة القانونية والتوعية بالأدوار التي يقوم بها الجهات المخولة بالإخطار لتفعيل الدور الدستوري للمحكمة الدستورية في هذا المجال.

على العموم، إن هذه الأدوات الممنوحة للسلطة التنفيذية: مراسيم رئاسية وتنفيذية، تعتبر أداة السلطة التنفيذية للتشريع الحكومي (التشريع الثانوي) يجب أن تناط بالعناية اللازمة من المؤسس الدستوري، كما يتعين على الجهات المختصة بإصدارها (رئيس الجمهورية، والوزير الأول) التريث وحسن استعمالها لما تشكله من اختصاص قد يؤدي إحداث اختلال في مبدأ الفصل بين السلطات، فمن خلال اتخاذ سلسلة من المراسيم التنفيذية لمواجهة آثار انتشار فيروس كورونا المستجد، التي اتخذها الوزير الأول الجزائري قصد التصدي للظروف الخاصة التي مرت بها البلاد، قد يؤدي التمادي في استعمالها، وعدم احترام مبدأ المشروعية في اتخاذها، لقلب الأدوار التقليدية للسلطات، بحيث تغدوا السلطة التنفيذية (بما تحوزه من سلطة تنظيمية) صاحبة الولاية العامة في تنظيم موضوع حقوق وحريات الأفراد بدافع حماية النظام العام الذي يخول لها الاختصاص الضبطي، والبرلمان صاحب الاختصاص الثانوي.

التوصيات:

أن ما سبق الوصول إليه يحتم علينا تقديم المقترحات التالية:

1. ضرورة إعادة النظر في طرق تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات فعليا، وإخراجه من النصوص الدستورية إلى أرض الواقع بتضمين الدستور نصوصا صريحة على معالجة مثل هذه الأزمات وتحديد دور كل هيئة تحديدا دقيقا مع تقييد السلطة

التقديرية للسلطة التنفيذية في مثل هاته الأزمات.

2. إن خطورة وسرعة انتشار وباء فيروس كورونا وتهديده الصحة العامة، جعل من السلطات العامة (المركزية والمحلية) تتخذ إجراءات تشكل قيود على بعض الحقوق والحريات، يمكن تبريرها بالضرورة التي فرضتها للمحتفظة على النظام العام، نتيجة التهديدات الخطرة للصحة العامة، لكن تمكين الإدارة من سلطات واسعة في مجال الضبط الإداري، لا يعني أن لها مطلق الحرية في تصرفاتها، بل هناك حدود وقيود يتعين عليها عدم تجاوزها تحت طائلة القانون، وذلك حتى في ظل الظروف الخاصة ومنها تفشي وانتشار الأوبئة والأمراض، وعليه نوصي السلطة التنفيذية بضرورة التقيد بالحدود الشكلية والموضوعية المنصوص عليها في القوانين، وفي حالة عدم وجودها ضرورة التقيد بالشروط المستمدة من طبيعة الوظيفة الضبطية و المتوافقة مع التمتع بالحقوق والحريات .

3. العمل على تعزيز مشاركة البرلمان في تسيير الوضع الصحي من خلال وضع نص في الدستور يوضح اختصاصه في مثل حالة وباء كورونا، وتوضيح الإطار القانوني الذي يمكن للسلطة التنفيذية التحرك ضمنه. كما نوصي بضرورة مراجعة التشريعات المتعلقة بالحقوق والحريات (قوانين الضبط التشريعي)، في محاولة لتكييفها وسد نقائصها التي ظهرت في ظل هذه الأزمة، لمعالجة الإغفال التشريعي فيها، وضرورة سد الفراغ التشريعي المتعلق بالقانون العضوي الخاص بحالة الطوارئ، والعمل على وضع تشريع خاص بإنشاء هيئة لإدارة الأزمات المشابهة لكرونا، إلى جانب ضرورة إعادة النظر في كفاءة أعضاء الهيئة التشريعية، لتكوين برلمان قوي يعمل على تمثيل إرادة الشعب، وضرورة النص على قيام مسؤولية البرلمان في حال تخليه عن اختصاصه.

4. ضرورة تناسب التدابير الوقائية المتخذة من طرف الحكومة مع التطور الذي تعرفه الوضعية الوبائية، وضرورة التقيد بالصرامة والشدة في تطبيق إجراءات الحجر المنزلي خاصة في الولايات والأماكن التي تعرف انتشارا كبيرا للوباء.

5. ضرورة تقيد القاضي الإداري بالبحث عن الموازنة بين الظرف الذي أصدرت فيه السلطة الإدارية التدبير الضبطي وطبيعة ودوره الرقابي على سلطات الضبط، وتجنب تأثره بها، من خلال التمسك بالضمانات الدستورية والقانونية لاستقلاليته حيال السلطة التنفيذية.

6. إذا كان الدستور ألزم المحكمة الدستورية بالسهر على سمو قواعده، فيكون مفيدا لو تتضمن أحكام النظام الأساسي لها قواعد تبرز دوره في مثل هذه الحالات،

بحيث تتدخل بصفة ذاتية دون إخطارها، مثلما كان الوضع في تدخل المجلس الدستوري في سنة 1995 [1]، أو في سنة 2019[2]، أين بين استحالة إجراء الانتخابات الرئاسية آنذاك بفعل الضرف الخاص الذي عاشته البلاد (الحراك).

أخيرا نقول: إنَّ الاستراتيجية القانونية التي انتهجتها الجزائر في محاولة للسيطرة على الوضع الصحي إثر انتشار وباء فيروس كورونا لم تخرج عن الشرعية الدستورية، بحيث لم تتجاوز الأطر الدستورية والقانونية الموجودة، ونعتقد بأن خيار الدولة في مكافحة وباء فيروس كورونا المستجد والحد من انتشاره من خلال تشريعات الضبط العام كقانون الصحة، قانون العقوبات....، بالإضافة إلى لوائح الضبط الإداري، (المراسيم التنفيذية و القرارات الضبطية المتخذة في إطارها) مكنتها من منح السلطات الموجودة في الدولة اختصاصات استثنائية تمكنها من مواجهة وباء فيروس كورونا، دون حاجة للجوء إلى إعلان حالة الطوارئ الصحية، وفي اعتقادنا أنه تم من خلال هذه الإجراءات الحد نسبيا من انتشار العدوى رغم ضعف المنظومة الصحية، وعدم احترام الإجراءات الوقائية من فئة كبيرة من الشعب الذين يعتقدون بعدم وجود الوباء، لدى تبقى مسألة الخروج من الأزمة بالإضافة إلى إرادة الله وتطور الأبحاث الطبية، بيد المواطنين، فلا بد من العناية بتوعيتهم حول الفيروس، وغرس فكرة التربية الصحية اللازمة للتصدي للوباء، بالإضافة لفرضها من خلال القوة العمومية لاحترام المواطن للإجراءات الوقائية، والتضامن للقضاء عليه.

ونعتقد أنه أن الوقت مناسب للقيام بالدراسات القانونية والأبحاث المتعلقة بآثار الجائحة، وتدخل الفقه لاقتراح البدائل التي عجزت النصوص على حلها، كما يجب على القضاء القيام بدوره من خلال الأحكام القضائية التي سيصدرها بصدد هذه الأزمة. إذ يظل فارغا

(1) بيان المجلس الدستوري ل 25 يوليو 1995 المجلس الدستوري. أصدر المجلس الدستوري الجزائري بيانا أعطى من خلاله انفسه، إمكانية الإخطار الذاتي التي حركها المجلس من خلال اجتماعه في 25 جويلية 1995 تلقائيا بدون أن يستند إلى نص دستوري، وبدون أن يكون ذلك بناء على إخطار من قبل الهيئات المخولة هذا الحق، إثر إعادة إدراج شرط إرفاق التصريح بالترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الجزائرية الأصلية لزوج المترشح، في الأمر المعدل والمتمم لقانون الانتخابات، حيث سبق للمجلس الدستوري أن فصل بعدم دستورية هذا الشرط بقراره رقم 1 المؤرخ في 20 غشت 1989. يمكن الاطلاع عليه من الرابط:

http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/111-2017-02-28-10-40-00/1707-25-1995

(2) بيان المجلس الدستوري ل1 يونيو2019 المجتمع أيام 29-26 ماي 2019، صرّح بموجبه استحالة إجراء انتخاب رئيس الجمهورية يوم 4 يوليو 2019، أن الظروف الخاصة التي تعيشها الدولة تفترض تأجيل الانتخابات الى غاية تهيئة الظروف الملائمة لتنظيميا وإحاطتها بالشفافية والحياد، لأجل الحفاظ على المؤسسات الدستورية التي تُمكن من تحقيق تطلعات الشعب السيّد."يمكن الاطلاع عليه من الرابط:

http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/111-2017-02-28-10-40-00/1179-02-2019

من معناه الاجتهادي في ظل عزوف الأفراد عن تحريك الطعون والدعاوى، لدى يكون نشر الثقافة القانونية والتحلي بها من عوامل دعمه، كما يكون البحث في هذه الجزئية المتعلقة بعلاقة آثار هذه الجائحة والقرارات المتخذة بخصوصها للقضاء ضرورة علمية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المراجع العربية:

التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بالقانون رقم 01 - 16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14ل2016/03/07.

التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بالمرسوم رئاسي 20-242 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 82 ل 30 ديسمبر 2020.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948، صادقت عليه الجزائر بموجب المادة 11 من دستور 1963، الجريدة الرسمية رقم 64 ل 1963/09/10.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المؤرخ في 16 كانون/ديسمبر 1966، صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989، الجريدة الرسمية رقم 20 ل 1989/05/17.

القانون 06-23 المؤرخ في20 ديسمبر 2006 المتضمن تعديل وتتميم الأمر 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 2006، الجريدة الرسمية رقم 84 ل 24 ديسمبر 2006.

القانون 06-23 المتضمن تعديل وتتميم الأمر 66-156، المؤرخ في 8 يونيو 2006، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم 84 ل 24 ديسمبر 2006.

القانون 18- 11 المؤرخ في 02 جويلية 2018 المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية رقم 46 ل 29 يوليو 2018.

القانون 06-20 المؤرخ في 28 أبريل2020، يعدل ويتمّ قانون رقم 158-66 والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم 25 ل 29 أبريل 2020.

القانون العضوي رقم 16 – 12 المؤرخ في 25 أوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

المرسوم الرئاسي 13-293 المؤرخ في 4 غشت 2013، المتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة في جنيف بتاريخ 23 مايو 2005، الجريدة الرسمية رقم 43 ل 28 غشت 2013.

المرسوم التنفيذي 20-68المؤرخ في 21 مارس 2020، المتعلق بتدابير الوقاية من انتار وباء (كوفيد -19) ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 15 ل 21 مارس 2020.

المرسوم التنفيذي 86/20 المؤرخ في 2 أبريل 2020 المتعلق بتمديد تدابير الوقاية من انتشار وباء كورونا ومكافحته، الجريدة الرسمية 19 ل 2 ابريل 2020. -الجريدة الرسمية 19 ل 2 ابريل 2020.

المرسوم التنفيذي 69/20 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من وباء فيروس كورونا، الجريدة الرسمية رقم 15 ل 21 مارس 2020.

المرسوم التنفيذي 20/ 70 المؤرخ في 24 مارس 2020، المتضمن تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء كورونا، -الجريدة الرسمية رقم 16 ل 2 أبريل 2020.

المرسوم التنفيذي 72/20 المؤرخ في 28 مارس 2020، المتضمن تمديد إجراءات الحجر المنزلي، الجريدة الرسمية عدد 17ل 28 مارس 2020. الجريدة الرسمية عدد 17ل 28 مارس 2020.

المرسوم التنفيذي 92/20 المؤرخ في 5 أفريل2020، الجريدة الرسمية 20 ل 15 ابريل 2020.

المرسوم التنفيذي 20/109 المؤرخ في 5مابو 2020، يتعلق بالتدابير الاستثنائية الموجهة لتسهيل تموين السوق الوطني بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية وتجهيزات الكشف لمجابهة وباء فيروس كورونا (كوفيد–19)، الجريدة الرسمية رقم 27 ل 6مايو 2020.

أحمد، ثروت عبد العال (1998). الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق. دار النهضة العربية.

الأنشطة-الثقافية/2677-تعليمة-الوزير-الأول-المتعلقة-بالتزام-قواعد-الحجر-الصحي-وتموين-المواطنين https://m-culture.gov.dz/ index.php/ar/22

بدران، مراد (2008). الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة). دار المطبوعات الجامعية.

بطيخ، رمضان محمد (1998). الوسيط في القانون الاداري. دار النهضة العربية.

بوزيد، الأزهري (1998). الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة (حالة الجزائر). مجلة مجلس الأمة، (12).

بو الشعير، سعيد (1991). مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس. مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 1(2).

بيان المجلس الدستوري ل 25 يوليو 1995 المجلس الدستوري. يمكن الاطلاع عليه من الرابط: .http://www.conseil-constitutionnel dz/index.php/ar/111-2017-02-28-10-40-00/1707-25-1995

بيان المجلس الدستوري ل 1 يونيو2019 المجتمع أيام 26-29 ماي 2019، يمكن الاطلاع عليه من الرابط: -http://www.conseil constitutionnel.dz/index.php/ar/111-2017-02-28-10-40-00/1179-02-2019

بيان الوزارة الأولى ل 2020/05/13 :(آخر اطلاع بتاريخ 2020/06/12، على الساعة 17:49) من على الموقع: -http://www.premier ministre.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/com-13-05-2020-ar.html

التعليمة الصادرة من الوزير الأول بتاريخ 07 أبريل 2020:

جمال الدين، سامي (1982). لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية. منشأة المعارف.

جمال الدين، سامي (1982). اللوائح الادارية وضمانة الرقابة الإدارية: دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في اصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها مع فرنسا. مؤسسة المعارف للطباعة والنشر

حماد، محمد رضا (2006). المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية. مركز النشر الجامعي.

الزهراء، رمضاني فاطمة (2019). ضوابط عملية صنع القانون من قبل المؤسسة التنفيذية (تحليل قانوني مقارن عن كيفية إسهام السلطة التنفيذية في العمل التشريعي). دار النهضة العربية.

سرحان، أحمد (1990). النظم السياسية في لبنان وكافة الدول العربية. دار الفكر العربي.

سردار، عماد الدين محمد سعيد (2010). تمييز القرار الإداري من العمل التشريعي، دراسة تحليلية مقارنة. دار قنديل للنشر.

سرور، أحمد فتحي (2002). القانون الجنائي الدستوري (الشرعية الدستورية في قانون العقوبات، الشرعية الدستورية في قانون الإجراءات الجنائية) (ط2). دار الشروق.

الطماوي، سليمان محمد (1984). النظرية العامة للقرارات الإدارية « دراسة مقارنة» (ط5). دار الفكر العربي.

عبد البر، فاروق (2005). موقف عبد الرزاق السنهوري من قضايا الحرية والديمقراطية. دار النشر الذهبي للطباعة.

عزاوي، عبد الرحمان (2008). العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبيات الوصمة الاجتماعية للعقاب. مجلة العلوم القانونية والإدارية، عدد خاص بالملتقى الوطني حول حقوق الشخصية المنعقد في 13 و 14 ديسمبر 2008(، (6).

عزاوي، عبد الرحمان (2009). ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة. دار الغرب للنشر والتوزيع.

عطية، نعيم (د.ت.). في النظرية العامة للحريات. دار القومية للطباعة والنشر.

عوابدي، عمار (2000). القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري). ديوان المطبوعات الجامعية.

قرارات مجلس الدولة الفرنسي: https://www.conseil-etat.fr/recherche?text.add=

ثانياً: المراجع الأجنبية:

Arrêt Labonne8 août 1919.

Arrêt Syndicat national des enseignants de second degré (23 février 2011, n°329477).

Burdeau, G. (1984). *Manuel de droit public*. LGDJ.

Cons. Constit., n° 85-187 DC, 25 janvier 1985, Loi relative à l'État d'urgence en Nouvelle-Calédonie.

http://www.ecs.eg/archives/category

De Forges, J. M. (2012). *Le droit de la santé*. Presses Universitaires de France. https://doi.org/10.3917/puf.defor.2012.01

Ferdinand, M. S. (2016). Liberté et ordre public en droit constitutionnel français. *revue IUSTA*, *45*.

Hon, C., & Arnold, D. (2007). *Chairman, Senate Committees on: Poverty, since 1968, Aging, since 1963, Retirement Age Policies, since 1977». Who Was Who*. Oxford University Press.

https://www.who.int/ar/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020(consulté le.(2020/07/6 :

International health law and ethics: basic document, Apeldoorn, the Netherlands.

Odinet, G. (2017). *Le rôle du juge administratif dans le contrôle de l'état d'urgence*. Cahiers de la Justice. https://doi.org/10.3917/cdlj.1702.0275

Vedel, G. (1976). *Droit administratif*. Presses universitaires de France (34éme éd).

La constitution de la république française du 4 octobre 1958, publié dans le journal officielle 0238 du 5 octobre 1958.

الترجمة الصوتية لمصادر ومراجع اللغة العربية: Romanized Arabic References:

al-tta'dīlu al-ddustūriyyu lasinatu 2016 al-ṣṣādira bi-al-qānūni raqma 01- 16 almu'uarrikha fī 6 mārisin 2016 yataḍammanu al-tta'dīlu al-ddustūriyyu aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 14l 072016 / 03 / .

al-tta'dīlu al-ddustūriyyu lasinatu 2020 ،al-ṣṣādira bi-al-marsūmi ri'iāsiyya 20- 242 almu'uarrikha fī 30 dīsambara 2020 ،almanshūra fī aljarīdati al-rrasmiyyati raqma 82 l 30 dīsambara 2020.

al'i'la'anu al'ālamiyyu liḥuqwqa al'insāni almu'uarrikhi fī 10 kānūna al'awwali / dīsambara 1948، ṣādaqat 'alayhi aljazā'ira bimūjibi almāddati 11 min dustūri 1963 ،aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 64 l 10 / 09 / 1963.

al'ahdu al-ddawliyyu al-khāṣ bi-al-ḥuqwqi almadaniyyati wa-al-ssīāsiyyati almu'uarrikha fī 16 kānūna / dīsambara 1966 ،ṣādaqat 'alayhi aljazā'ira bimūjibi almarsūmi al-rri'iāsiyyi 89- 67

almuʾuarrikha fī 16 māy 1989 ،aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 20 l 17 / 05 / 1989.

alqānūnu 06- 23 almuʾuarrikha fy dīsambara 2006 almutaḍammina taʻdīlun watatmīmu alʾamri 66- 156 almuʾuarrikha fī 8 yūnīūʾin 2006 ،aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 84 l 24 dīsambara 2006.

alqānūnu 06- 23 almutaḍammina taʻdīlun watatmīmu alʾamri 66- 156 ،almuʾuarrikha fī 8 yūnīūʾin 2006 ،almutaḍammina qānūna alʻuqūbāti aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 84 l 24 dīsambara 2006.

alqānūnu 18- 11 almuʾuarrikha fī 02 jwlh 2018 almutaʻalliqa bi-al-ṣṣiḥḥati aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 46 l 29 yūlīūʾan 2018.

al-qānwn 20-06 al-mʾurkh fy 28 ʾabryl yʻdl ītm qānwn rqm 66-158 wa-al-mutaḍamminu qānūna alʻuqūbāti aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 25 l 29 ʾabrīla 2020.

alqānūnu alʻuḍwiyyu raqma 16 – 12 almuʾuarrikha fī 25 ʾaūta 2016 alladhī yuḥaddidu tanẓīmu almajlisi al-sshaʻbiyyi alwaṭaniyyi wamajlisi alʾummati waʻamalihimā wakadhā alʻalāʾāaqāti alwaẓīfiyyati baynahumā wabayna alḥukūmati

almarsūmu al-rriʾiāsiyyu 13- 293 almuʾuarrikha fī 4 ghasshat 2013 ،almutaḍammina nushiri al-llawāʾiḥa al-ṣṣiḥḥiyyata al-ddawliyyata 2005) almuʻtamadata fī jinīfin bitārīkhi 23 māyūʾa 2005 ،aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 43 l 28 ghasshat 2013.

almarsūmu al-ttanfīdhiyyu 20- 68 almuarikh fī 21 mārisa 2020 ،almutaʻalliqa bitadābīri alwiqāyati mina antār wabāʾa kwfyd- 19) wamukāfaḥatahu aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 15 l 21 mārisa 2020.

almarsūmu al-ttanfīdhiyyu 20 / 86 almuʾuarrikha fī 2 ʾabrīla 2020 almutaʻalliqa bitamdydi tadābīri alwiqāyati mina intishāri wabāʾi kawwarūnā wamukāfaḥatahu aljarīdata al-rrasmiyyata 19 l 2 abryl 2020. - aljarīdatu al-rrasmiyyatu 19 l 2 abryl 2020.

almarsūmu al-ttanfīdhiyyu 20 / 69 almuʾuarrikha fī 21 mārisa 2020 almutaʻalliqa bitadābīri alwiqāyati min wabāʾi fīrūsi kawwarūnā aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 15 l 21 mārisa 2020.

almarsūmu al-ttanfīdhiyyu 20 / 70 almuʾuarrikha fī 24 mārisa 2020 ،almutaḍammina tadābīra takmyliyyata lil-wiqāyata mina intishāri wabāʾi kawwarūnā- aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 16 l 2 ʾabrīla 2020.

almarsūmu al-ttanfīdhiyyu 20 / 72 almuʾuarrikha fī 28 mārisa 2020 ،almutaḍammina tamdyda ʾijrāʾāti alḥajari almanziliyyi aljarīdata al-rrasmiyyata ʻadada 17l 28 mārisa 2020. aljarīdatu al-rrasmiyyatu ʻadada 17l 28 mārisa 2020.

almarsūmu al-ttanfīdhiyyu 20 / 92 almuʾuarrikha fī 5 ʾafryl aljarīdata al-rrasmiyyata 20 l 15 abryl 2020.

almarsūmu al-ttanfīdhiyyu 20 / 109 almuʾuarrikha fī 5 mabo2020 ،yataʻallaqu bi-al-ttadābīri

alistithnā'iyyati almū'ajjahati litashīla tamwīni al-ssūqi alwaṭaniyyi bi-al-mawāddi al-ṣṣaydalāniyyati wa-al-mustalzamāti al-ṭṭibbiyyati watajhīzāti alkashfi limujābahata wabā'i fīrūsi kawwarūnā kwfyd – 19) ،aljarīdata al-rrasmiyyata raqma 27 l 6 mayu2020.

'aḥamdun tharawtu 'abda al'āli 1998). alḥimāyata alqānūniyyata lil-ḥurriyyāti al'āmmati bayna al-nnaṣṣi wa-al-ttaṭbīqi dāru al-nnahḍati al'arabiyyati

al'anshiṭa#u- al-tthaqāfiyyata / 2677- t'lym#- alwazīra- al'awwala- almuta'alliqa#a- biltizām-qawā'ida- alḥajara- al-ṣṣiḥḥiyya- watamwīn- almūāṭinīna https:// m- culture. gov. dz / index. php / ar / 22

badrāni murāda 2008). al-rraqābata alqaḍā'iyyata 'alā 'a'māli al-adārh al'āmata fī ẓalla al-ẓẓurwfu alistithnā'iyyatu dirāsata muqāranati dāra almaṭbū'āti aljāmi'iyyati

biṭṭīkhun ramaḍāna muḥammada 1998). alwasīṭa fī alqānūni al-adāry dāru al-nnahḍati al'arabiyyati

bwzyd al'azhariyya 1998). aljawāniba al-tta'asīsiyyata wa-al-ttashrī'iyyata fī al-nnaẓmi albarlamāniyyati almuqāranati ḥālata aljazā'iri majallata majlisi al'ummati 12).

bū al-ssha'īri sa'īda 1991). majāla alqānūni fī dasātīri kullu mina aljazā'iri wa-al-maghribi watūnisin majallatu almadrasati alwaṭaniyyati lil-'idārata 1(2).

bayānu almajlisi al-ddustūriyyi l 25 yūlīū'an 1995 almajlisa al-ddustūriyya yumkinu aliṭṭilā'u 'alayhi mina al-rrābiṭi http:// www. conseil- constitutionnel. dz / index. php / ar / 111-2017- 02- 28- 10- 40- 00 / 1707- 25- 1995

bayānu almajlisi al-ddustūriyyi l 1 yūnyū almujtama'a 'ayyāma 26- 29 māy 2019 ،yumkinu aliṭṭilā'u 'alayhi mina al-rrābiṭi http:// www. conseil- constitutionnel. dz / index. php / ar / 111- 2017- 02- 28- 10- 40- 00 / 1179- 02- 2019

bayānu alwizārati al'awlā l 13 / 05 / 2020:('ākhiru iṭṭilā'in bitārīkhi 12 / 06 / 2020 ،'alā al-ssā'ati 17: 49) man 'alā almawqi'i http:// www. premier- ministre. gov. dz / ar / premier-ministre / activites / com- 13- 05- 2020- ar. html

al-tta'līmatu al-ṣṣādiratu mina alwazīri al'awwali bitārīkhi 07 'abrīlin 2020:

jamālu al-ddīni sāmmay 1982). lawā'iḥa al-ḍḍarūrati waḍamānati al-rraqābati alqaḍā'iyyati munsha'atu alma'ārifi

jamālu al-ddīni sāmmay 1982). al-llawā'iḥa al-adāryh waḍamānata al-rraqābati al'idāriyyati dirāsatu taḥlīliyyatu lisulṭata al'idārati fī aṣdār al-llawā'iḥa al-ttanfīdhiyyata wa-al-llawā'iḥa almustaqillata wamudā sulṭati alqaḍā'i fī al-rraqābati 'alayhā ma'a faransā mu'uassasatu alma'ārifi lil-ṭṭibā'ata wa-al-nnashra

ḥammādun muḥammada riḍā 2006). almabādi'ia al'asāsiyyata lil-qānūna al-ddustūriyya wa-al-'ānẓimata al-ssīāsiyyata markazu al-nnashri aljāmi'iyyi

al-zzahrāʾu ramaḍāniyya fāṭimata 2019). ḍawābiṭa ʻamaliyyati ṣanʻi alqānūni min qabla almuʾuassasati al-ttanfīdhiyyati taḥlīla qānūniyya mqārini ʻan kayfiyyati ʾishāmi al-ssulṭati al-ttanfīdhiyyati fī alʻamali al-ttashrīʻiyyi dāra al-nnahḍati alʻarabiyyati

sirḥānun ʾaḥamida 1990). al-nnaẓma al-ssīāsiyyata fī lubnānin wakāffati al-ddūʾali alʻarabiyyati dāru alfikri alʻarabiyyi

sirdārun ʻimāda al-ddīni muḥammada saʻīda 2010). tamyyza alqarāri alʾidāriyyi mina alʻamali al-ttashrīʻiyyi dirāsata taḥlīliyyata muqāranatin dāru qindīlin lil-nnashra

surūrun ʾaḥamida fatḥuy 2002). alqānūna aljināʾiyya al-ddustūriyya al-sshar'iyyata al-ddustūriyyata fī qānūni alʻuqūbāti al-sshar'iyyata al-ddustūriyyata fī qānūni alʾijrāʾāti aljināʾiyyati ṭ dāra al-sshurūqi

al-ṭmāʾī salīmāni muḥammada 1984). al-nnaẓariyyata alʾāmmata lil-qarārāti alʾidāriyyati " dirāsata muqāranati ṭ dāra alfikri alʻarabiyyi

ʻabdu albarri fārūqa 2005). mawqifa ʻabdi al-rrazzāqi al-ssanhūriyya min qaḍāyā alḥurriyyati wa-al-ddīmuqrāṭiyyati dāru al-nnashri al-ddhahabiyyi lil-ṭṭibāʻata

ʻazzāwiyyun ʻabda al-rraḥmāni 2008). alʻuqūbata alʾidāriyyata sabīla qānūnī lil-aḥdin min salbiyyāti alwaṣmati alijtimāʻiyyati lil-ʻiqāba majallatu alʻulūmi alqānūniyyati wa-al-ʾidāriyyati ʻadada khāṣa bi-al-multaqā alwaṭaniyyi ḥawla ḥuqwqi al-sshakhṣiyyati almunʻaqidi fī 13 wa 14 dīsambara 2008(6)،).

ʻazzāwiyyun ʻabda al-rraḥmāni 2009). ḍawābiṭa tawzīʻi alikhtiṣāṣi bayna al-ssalṭatayni al-ttashrīʻiyyata wa-al-ttanfīdhiyyata darrāsatu muqāranatin fī taḥdīdi majālin kulla mina alqānūni wa-al-llāʾiḥati dāru algharbi lil-nnashra wa-al-ttawzīʻa

ʻaṭiyyatun naʻīma d t). fī al-nnaẓariyyati alʻāmmati lil-ḥurriyyāti dāru alqawmiyyati lil-ṭṭibāʻata wa-al-nnashra

ʻawābidiyyu ʻummāra 2000). alqānūna alʾidāriyya aljuzʾa al-tthānī al-nnashāṭa alʾidāriyya dīūāna almaṭbūʻāti aljāmiʻiyyati

qarārātu majlisi al-ddawlati alfaransiyyi https:// www. conseil- etat. fr / recherche? text. add=

The problematic of rights and freedoms through the Algerian executive authority's management of the health crisis caused by Corona virus

Fatima Zohra Ramdani [1]

Abstract:

This study discussed the problematic of the Algerian executive authority's handling of the health crisis resulting from the spread of the Corona virus by focusing on the Prime Minister's implementation of his decisional authority (authorizing him to issue regulatory decisions or executive decrees), and the constitutionality of his action. It aimed to shed light on what could result from the violations of the rights and freedoms of individuals when the executive authority exploits the given powers. The study also showed that the justification for the recourse to the competence of the Prime Minister in the field of administrative control was the preservation of public order, especially after the Algerian Parliament had relinquished its original competence in regulating the rights and freedoms of individuals, as well as the reluctance of the President of the Republic to declare the state of health emergency announced by many countries in the world. The research concluded by saying that adopting a series of executive decrees to confront the effects of the spread of the new Corona virus and address the special circumstances the country went through, will lead to an overturning of the traditional roles of the authorities, so that the executive authority (with its regulatory power) becomes the one with the general mandate in regulating this issue and the parliament with secondary jurisdiction. .

Keywords: executive decrees, corona crisis, rights, health emergency, Administrative police masures, health emergency, State Council.

(1) Faculty of Law and Political Sciences - University of Tlemcen (Algeria - Tlemcen)
fatimazohra_ramdani@yahoo.fr