

انعكاسات جائحة كوفيد 19 على الحريات العامة

Implications of the Covid-19 Pandemic on Public Freedoms

بكار عاشور^{1*}، جامعة سيدي بلعباس (الجزائر) ، bakar.achour@univ-sba.dz ،

محمد دهار²، جامعة سيدي بلعباس (الجزائر) ، deharmohmed@gmail.com ،

تاريخ قبول المقال: 31-08-2021

تاريخ إرسال المقال : 17 / 08 / 2021

الملخص:

إن ممارسة الحريات العامة في ظل جائحة كوفيد 19 التي تعد ظرفا استثنائيا مست كل أنحاء العالم تكتسي الكثير من الخصوصية ، باعتبار أن التدابير الضبطية التي تتخذها الادارة لمواجهة هذه الظروف تتصف بالسرعة و الحزم من خلال التصدي لكل ما يهدد النظام العام.

إلا أن هاته التدابير الضبطية لا تجعل الادارة في منأى عن الرقابة ، فلا يعدو أن يكون الأمر توسعا لقواعد المشروعية مع مراعاة التناسب بين الحدود المرسومة لسلطة الادارة في اتخاذ هذه التدابير الضبطية و ضمان عدم المساس بالحريات العامة للأفراد.

الكلمات المفتاحية : الحريات العامة ؛ الظرف الإستثنائي ؛ التدبير الضبطي ؛ وباء كورونا

Abstract:

The exercise of public freedoms under the Covid-19 pandemic may be of great privacy, affecting all parts of the world. The administration's control measures to address these conditions are rapid and firm in facing all threats to public order. These control measures, however, do not keep the administration far from censorship. It is merely an expansion of legitimacy rules, taking into account the proportionality of the limits set for the administration in taking such measures and ensuring that the public freedoms of individuals are not compromised.

Keywords: public freedoms, exceptional circumstance, control measure, Corona epidemic.

مقدمة:

يعد إنتشار فيروس كورونا المستجد - كوفيد 19- كظرف إستثنائي لتصنيفه من قبل منظمة الصحة العالمية وباء عالميا لإجتياحه جميع دول العالم و تأثيره على كافة المجالات مما دفعها الى إتخاذ جملة من الآليات القانونية وفق ما يتكيف مع الوضع الإستثنائي للحد من انتشار الوباء من جهة و حماية الحق في الصحة العامة و آلية التجريم الوقائي من جهة أخرى.

و لعل موضع هاته الدراسة يتجلى في كون هاته الآليات القانونية المتخذة من طرف السلطات الإدارية كثيرا ما تتجلى في آلية تقييد الحريات العامة ، كما أن تقييد الحريات العامة مبررها على الصعيد القانوني هو المحافظة على النظام العام الصحي بوصفه أحد أهم مظاهر النظام العام الذي يتعين الحفاظ عليه لضمان الإستقرار في المجتمع و الممارسة الفعلية للحريات العامة بما فيها تلك التي وقع تقييدها ، فتكون بذلك سلطة الإدارة إزاء الحرية سلطة تنظيمية لا سلطة تحريرية.

يكمن الهدف من الدراسة في بحث انعكاسات جائحة كوفيد 19 كظرف إستثنائي على ممارسة الحريات العامة و أثر التدابير الضبطية عليها على نحو يضمن نوعا من التناسب بين إتخاذ التدبير الضبطي و حماية الحريات العامة ، و بالتالي تحقيق الموازنة بين مقتضيات حفظ النظام العام و ضمان ممارسة هاته الحريات .

تم في هذه الدراسة إعتداد المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية و القرارات الإدارية التي تركز التدابير الوقائية لمنع انتشار الوباء و مكافحته ، إضافة الى المنهج الوصفي من أجل بيان مدى فعالية التدابير الضبطية المتخذة و كيف أدت إلى المساس بالحريات العامة.

نحاول من خلال هذه الدراسة طرح الإشكالية التالية : إلى أي مدى تم المساس بالحريات العامة للأفراد جراء التدابير الضبطية المتخذة بمناسبة جائحة كوفيد 19 ؟.

تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين ، المبحث الأول يتناول الإجراء الإداري الضبطي بين النظام العام الصحي و تقييد الحريات العامة يقسم بدوره إلى مطلبين ، المطلب الأول بعنوان سلطة الإدارة في تنظيم الحريات العامة ، والمطلب الثاني بعنوان التدابير الضبطية الماسة بالحريات العامة في ظل جائحة كوفيد 19. أما المبحث الثاني جاء معنونا بالحريات العامة في الظروف الاستثنائية و ضوابط إتخاذ التدبير الضبطي يقسم إلى مطلبين هو الآخر ، المطلب الأول بعنوان الحريات العامة في الظروف الاستثنائية ، و المطلب الثاني بعنوان ضوابط إتخاذ التدبير الضبطي.

المبحث الأول: الإجراءات الاداري الضبطي بين حماية النظام العام الصحي وتقييد الحريات العامة

يعد موضوع الحريات العامة من أهم و أبرز المواضيع التي تخص جميع الدول، لذلك تم النص عليها في أغلب الدساتير، ومن حق أي فرد التمتع بها. لكن هذه الحرية لا تمارس على إطلاقها بل يجب تقييدها و ذلك حفاظا على المصلحة العامة - خاصة في الظروف الإستثنائية- من جهة وعدم تداخل وتعارض حريات الأفراد فيما بينها و بين مصالح الدولة من جهة أخرى، و ذلك وفقا لتدابير ضبطية محددة ، من خلال هذا المبحث نتطرق في المطلب الأول منه إلى سلطة الإدارة في تنظيم الحريات العامة، أما المطلب الثاني يتناول التدابير الضبطية الماسة بالحريات العامة في ظل جائحة كوفيد 19.

المطلب الأول: سلطة الإدارة في تنظيم الحريات العامة

إن سلطة الجهة الإدارية في تنظيم الحريات العامة تبرز بصورة واضحة في مجال الضبط الإداري، بحيث يمكن أن يترتب على الحفاظ على النظام العام تقييد بعض الحريات حيث لا يمكن للمشرع أن ينظم كل الحريات، بل يتركها للجهة الإدارية المختصة. و تتوقف سلطتها في تنظيمها لهذه الحريات على ما يمكن أن يحققه المشرع من ضمانات لكفالة تلك الحريات¹، فكلما عمد المشرع إلى تحديد مدلول الحرية بشكل واضح و صريح كلما كان ذلك مقيدا لسلطة الجهة الإدارية و أحرص منها على التزام حدودها، بينما يكون عدم التحديد الواضح للحرية مدعاة لتقييدها بصورة واسعة من قبل الجهة الإدارية². و بناء على ما تقدم، فإن سلطة الجهة الإدارية في تنظيم الحريات العامة في الظروف العادية تختلف تبعا لوجود نصوص قانونية منظمة لممارسة الحريات العامة من عدمه. لهذا سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى إبراز سلطة الإدارة في تنظيم ممارسة الحريات العامة و حمايتها عند وجود النصوص التشريعية في الفرع الأول ، أما دور الإدارة في تنظيم الحريات العامة عند غياب النصوص التشريعية فتم التطرق إليه في الفرع الثاني.

الفرع الأول : تنظيم الإدارة للحريات العامة عند وجود النصوص التشريعية

لا شك أن وجود نصوص تشريعية تنظم ممارسة حرية من الحريات يحد من مدى سلطة الإدارة في مواجهة تلك الحرية، وعندئذ فإن كل إجراء تتخذه الإدارة متجاوزة به تلك النصوص التشريعية الخاصة

¹ سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، د.س.ن، ص355.

² حبيب إبراهيم حمادة الدليمي، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، لبنان، 2015، ص207.

ينطوي على تجاوز للسلطة أي أن القيود التي توردها النصوص التشريعية الخاصة على الحرية تقيد السلطة التنفيذية و لا تستطيع تجاوز أحكامها¹.

إن القواعد العامة - التي تدخل ضمن مهام السلطة التشريعية- تحتاج غالباً إلى قواعد مكملة لها، لتسهيل تنفيذها، و إلى تنظيمات تفصيلية لتحقيق شمولها فليس بوسع السلطة التشريعية أن تستوعب كافة الأمور المتعلقة بتنظيم موضوع أي قانون وأن تواجه جميع الحالات، فلم يكن هناك مناص من أن يقرر للسلطة التنفيذية قدر من المساحة في مجال التشريع لأنها الأقدر على القيام بهذه المهمة لأكثر من سبب².

و يجب التقصي في مواجهة الإدارة عن الغرض المستهدف من النص القانوني الذي تطبقه، فإذا جاء القانون صريحاً في بيان الغرض المستهدف، التزمت الإدارة في تطبيقها للقانون بذلك الغرض، و كل تجاوز من جانبها له و إنحراف عنه يعرض قرارها للإبطال الذي هو الجزاء القانوني المقرر قضاء لمخالفته مبدأ المشروعية³.

و لأن اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في سلم التدرج التشريعي تأتي بعد القانون، ومن ثم فإن قواعد الدستور والمبادئ القانونية العامة و القانون تملو جميعها ما يرد في اللوائح من قواعد، وبالتالي يتحتم على اللائحة تطبيقاً لمبدأ المشروعية أن تحترم هذه القواعد القانونية بأن تعمل في دائرتها دون أن تخالفها و ذلك من حيث إجراءات وضعها و من حيث مضمونها، فإذا تجاوزت اللائحة هذه الحدود المرسومة لها انقلبت إلى عمل غير مشروع لخروجه على مبدأ المشروعية⁴.

رغم أنه كثيراً ما لا ينص القانون على الغرض الذي يستهدفه المشرع من إصداره، وليس معنى ذلك أن السلطة التي تكون لجهة الإدارة في هذا المقام سلطة مطلقة، إذ أن فكرة الصالح المشترك ظاهرة هامة في الحياة القانونية. إلا أنه قد ثار الخلاف بين الفقهاء حول مدى ما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في حالة عدم تحديد القانون لهدف معين، وهناك رأيان بهذا الخصوص:

أولاً: الرأي الأول:

ذهب جانب من الفقه، إلى أنه يتعين عدم الخلط بين فكرة الاختصاص المقيد وبين ضرورة تقييد الإدارة بفكرة المصلحة العامة هو أنه في الحالة الأولى يوجد غرض واحد معين ضمن إطار المصلحة العامة

¹ خاموش عمر عبد الله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق و الحريات، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2019، ص158.

² منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، دون طبعة، مركز البحوث القانونية، بغداد، العراق، 1981، ص194.

³ عادل أبو الخير، الضبط الإداري و حدوده، دون طبعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1995، ص343.

⁴ خاموش عمر عبد الله، مرجع سابق، ص159.

أما فيما عدا ذلك من الحالات فإن الإدارة تكون متمتعة بحرية واسعة للاختيار بين الأغراض الممكنة بشرط أن لا تمارس اختصاصاتها لتحقيق أغراض شخصية أو سياسية أو عاطفية. أما إذا كان هناك مجموعة من الأغراض نص عليه القانون، أو كان النص القانوني يتضمن اصطلاحا عاما كاصطلاح "النظام العام" أو "الأمن القومي"، فسيكون هناك فرصة للاختيار بين عدة أغراض ضمن هذه المجموعة من الأغراض المشار إليها، وكل غرض يخرج عن هذه المجموعة، يحقق دون شك حالة من حالات الانحراف بالسلطة¹.

ثانيا : الرأي الثاني:

بالمقابل يرى جانب آخر من الفقه أن سلطة الإدارة تكون مقيدة في غير حالة تخصيص الهدف أيضا، لأن الغاية من التصرف الإداري ليست هي " المصلحة العامة بذاتها " وإنما هي " تحقيق المصلحة العامة "، فمثلا قد يكون في زيادة الموارد المالية تحقيقا للمصالح العام، إلا أن هذه الزيادة لا تحقق إلا بتقييد بعض الحريات العامة والحقوق الفردية مثل حرية الصناعة و التجارة فقد يكون من الأجدر تحقيقا للمصلحة العامة أيضا الاستغناء عن تلك الزيادة المالية في سبيل المحافظة على الحقوق والحريات العامة.

ويحدث أيضا أن النصوص التشريعية قد توسع من سلطات الإدارة في مواجهة حرية من الحريات، ولكن تلك النصوص قد تميل حينئذ إلى تحويل الأفراد ضمانات مقابلة، ومن ثم تكون سلطة الإدارة مقيدة بمراعاة الضمانات المقررة، فإذا لم ترغب في مراعاة تلك الضمانات فليس لها أن تستعمل سلطاتها الإضافية الاستثنائية².

ولابد من ضرورة الموازنة بين المصالح العامة المتفاوتة المداخل والوزن والأهمية، أي أنه من المحتمل أن "تتعدد" و"تتدرج" المصالح العامة، ومن ثم يقع التناقض بينها بحيث لا يمكن تحقيقها معا في آن واحد، مما يحتم على الإدارة البحث في المصلحة الأولى بالرعاية والأجدر بالعناية³.

الفرع الثاني: تنظيم الإدارة للحريات العامة عند غياب النصوص التشريعية :

لقد شهد العصر الحديث تطورا لمهام الدولة واتساعا لنشاطها، الأمر الذي أدى إلى تعاظم مهام الإدارة باعتبارها المسؤولة عن تحقيق أهداف المصالح العام، والسهرة على حسن سير المرافق العامة

¹ خاموش عمر عبد الله ، نفس المرجع ، ص 160 .

² عادل أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 160 .

³ ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية و مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر ، 2007، ص16.

ودوامها، وبالتالي عدم إمكان الاكتفاء بالقانون الصادر عن السلطة التشريعية مصدرا وحيدا للقواعد القانونية ، ولزوم الاعتراف للإدارة بقدر من الإختصاص في مجال التشريع يعينها على القيام بواجباتها¹. قد يحدث أن لا يكون هناك نصوص تشريعية خاصة لمنظمة لممارسة الحرية أو الحق، وفي هذه الحالة لابد أن تكون هناك قواعد تحكم سلطة الإدارة، وأن هذه القواعد التي تقيد الحريات تختلف تبعا للظروف الزمنية و المكانية المحيطة بالحرية، فإذا كان القيد الإداري الوارد على ممارسة الحرية قيذا دائما وجب أن يكون أخف مما يكون عليه متى كان المقصود به أن يكون وقتيا، كما تختلف القيود الإدارية الواردة على ممارسة الحرية شدة تبعا لما إذا كانت الحرية تمارس في الطريق العام أو في محل عام أو تمارس في محل خاص، حيث أن سلطة الإدارة إزاء التصرفات التي تمارس في نطاق ملك خاص تضيق عما هي عليه إزاء التصرفات التي تمارس خارج نطاقه².

يجب أن نشير إلى أن سلطة الإدارة إزاء الحرية لا تعني من حيث المبدأ التحريم المطلق، لأن الإدارة لا تملك إلغاء ممارسة الحرية، إلا في حالة ما إذا لم توجد أية وسيلة أخرى لضمان النظام العام أو إعادته وبصفة مؤقتة ، فالذي يجب أن تضعه الإدارة نصب عينها ليس هو كيف تحفظ النظام العام، بل كيف تسمح بممارسة الحرية دون الإخلال بالنظام، أي أن سلطة الإدارة إزاء الحرية سلطة تنظيمية لا سلطة تحريرية³.

ويتسع سلطة الإدارة طرديا مع قيمة الحرية التي تواجهها، أي أنه كلما كانت قيمة الحرية وضرورتها للفرد هامشية، كلما تضخمت سلطة الإدارة إزاءها، وهو ما يعني التناسب العكسي بين سلطة الإدارة، والتي تتدرج تصاعديا وقيمة الحرية والتي تتدرج تنازليا⁴.

ويرى الفقيه "جورج بوردو" أن الحريات في الغالب ليست متكافئة في قيمتها القانونية ، ذلك أنه توجد حريات تتدرج تحت طائفة الرخص البسيطة، وفي مواجهة مثل هذه الحريات الهامشية تتمتع الإدارة بسلطات أوسع بخلاف الوضع لو كانت تواجه حرية أساسية، وتتفاوت الحريات من حيث الممارسة في القيمة القانونية، ومن ثم يضحى لزاما على الإدارة أن تجري المفاضلة بينها، لتفضيل تغليب أجدها

¹ خاموش عمر عبد الله، مرجع سابق، ص168.

² مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري و رقابة دستورية القوانين، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994، ص339.

³ خاموش عمر عبد الله، المرجع نفسه، ص163.

⁴ نعيم عطية، في النظرية العامة للحريات الفردية ، دار القومية للطباعة و النشر، القاهرة ، مصر ، 1965 ، ص196.

بالرعاية على غيرها، ومن هنا تختلف مدى إمكانيات الإدارة في ضوء الضرورات التي تحمل المشرع على ضرورة كفالة تنظيم كل من الحريات الفردية¹.

كما تملك الإدارة سلطة تحديد ماهية الاضطراب الذي يجب على الأفراد تفادي وقوعه، بل وإن تنهاتهم عنه مع تحميلهم المسؤولية في حالة وقوعه، ولكنها ملزمة بأن تترك الأفراد في اختيار الوسيلة التي يرونها لتفادي الاضطراب الذي لا تريده. إلا أن حرية اختيار الوسيلة غير مطلقة، إذ لا تطبق في الأحوال التي يجب أن يكون سلوك الأفراد موحدًا، كما في تنظيمات المرور حيث تلزم المركبات بالسير مع اليمين، وفي الأحوال التي يكون فيها الخطر الذي يتعرض له النظام من جراء السلوك الذي اختار الفرد انتهاجه مما لا يجوز السكوت عنه².

كما يجب أن يكون الإجراء المتخذ من جانب الإدارة في حق الحرية متناسبا مع الاضطراب الذي تهدف الإدارة إلى تفاديته، ويقوم التناسب على تقدير عناصر ثلاثة:

أولاً- تقدير جسامه الاضطراب:

يجب أن يراعى في تقدير الإجراء الذي تتخذه الإدارة التناسب بين تعكير صفو الأمن الذي تريد تفاديته بإجرائها، وبين الحرية التي يمسه ذلك الإجراء. فإذا كان الاضطراب ضئيل الأهمية و مقتضى ذلك أن هذا التناسب الضروري بين القيد الوارد على ممارسة الحرية و النتيجة المراد تحقيقها، يعد عنصرا ضروريا في تحديد مدى اتساع سلطات البوليس الاداري و قسوتها.

ثانياً- تقدير النشاط الفردي في حد ذاته:

يتوقف مدى الإجراء المتخذ من قبل الإدارة على تقدير الحرية التي تواجهها، فهناك من التصرفات ما هو محرم قانونا، ثم نجد تصرفات ممارستها يعرض السكينة الاجتماعية للخطر، ومثل هذه التصرفات يجوز للإدارة أن تعتمد إلى منعها.

ثالثاً- تقدير الإجراء الإداري المتخذ:

ويشترط في الإجراء الذي تتخذه الإدارة أن يكون ضروريا، أو أن يكون لحفظ النظام العام، أما الإفلات البسيط فلا يمكن أن يبرر فرض القيد على الحرية³.

¹ منذر الشاوي، مرجع سابق، ص196.

² نعيم عطية، المرجع نفسه، ص198.

³ خاموش عمر عبد الله، مرجع سابق ، ص164.

ويجب أن تلتزم سلطة الإدارة بتطبيق مبدأ المساواة بين الأفراد وهم يمارسون حرياتهم، و يمكن أن تتأسس على هذا الالتزام نتيجتان: تتمثل الأولى في ضرورة وجود إجراء يحمي الحرية، إذا تضمن القيد الوارد عليها مضمون الجزاء، والنتيجة الثانية تتمثل في ضرورة كفالة التعويض عن الأضرار التي تتعرض لها الحرية من أجل الصالح العام¹.

إن الطرف الاستثنائي الذي يشهده العالم من جراء تفشي فيروس كورونا المستجد (كوفيد19)، دفع بالحكومات إلى اتخاذ جملة من الإجراءات والتدابير التي تهدف إلى الوقاية من هذا الوباء و مكافحته، و لعل أهمها وأخطرها تقييد حركة تنقل المواطنين - داخل و خارج الوطن - وذلك من خلال فرض العزل الجغرافي و الحجر المنزلي الكلي و الجزئي، كما تم فرض القيود و الحد من بعض الحقوق و الحريات وفرض عقوبات على المخالفين لهذه التدابير والإجراءات وذلك حفاظا على النظام الصحي و ضمان تحقيق أهم مبدأ من مبادئ المرفق العام، ألا وهو استمرارية المرافق العامة للدولة.

المطلب الثاني : التدابير الضبطية الماسة بالحريات العامة في ظل جائحة كوفيد 19:

لقد أثبت الواقع أن نظرية الظروف الاستثنائية فيها مساس بالحريات و حقوق الإنسان، كون الإدارة قد وسعت من صلاحياتها باتخاذ إجراءات التقييد لمواجهة جائحة (كوفيد19)، غير أن ذلك لا يجيز لها التصرف من دون قيود ولا ضوابط، إذ لابد من مراعاة توفر حالة الضرورة وتوفر مبدأ التناسب، لذا نتطرق الى السلطات الاستثنائية للإدارة في ظل جائحة كوفيد 19 في الفرع الأول، و التعرض لبعض صور تقييد الحريات العامة في الفرع الثاني.

الفرع الأول : السلطات الاستثنائية للإدارة في ظل كوفيد 19

إذا كانت الإدارة تلتزم بالخضوع في جميع أعمالها و تصرفاتها للقانون، فإن هذا الالتزام لا يسري في كافة الأوقات، إذ قد تستجد ظروف غير طبيعية تجعل من الضروري تخويل للسلطة التنفيذية سلطات استثنائية تمكنها من السيطرة على زمام الأمن في البلاد و تساعدها في المحافظة على كيانها و سلامة ترابها، ومن هنا ابتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية التي تخلص إلى أن بعض الأعمال الإدارية التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية يمكن أن تصبح مشروعة في الأحوال الاستثنائية، متى كان ذلك ضروريا لحفظ النظام العام وحسن سير المرافق العامة. لأنه من شأن هذه السلطات الاستثنائية تقييد و تعطيل الحريات العامة التي كانت محمية في الحالة العادية، وهذا ما ينطبق في حالة

¹ عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، المجلد الأول و الثاني - الحريات العامة و ضمانات ممارستها - دراسة مقارنة -

، الطبعة الأولى، دون سنة نشر، صص 1011-1013

جائحة كورونا -كوفيد19- ، لذلك رخص القضاء للإدارة أن تتخذ بعض الإجراءات خلال الظروف الاستثنائية خارج إطار الشرعية العادي، فإجراءات الإدارة و إن كانت تتحلل من القواعد القانونية العادية، إلا أن هذا لا يعني تحررها من الخضوع لأي قانون .

أولاً: حماية المواطنين و ضمان استمرارية الدولة -المرافق العامة-

يرتكز مبدأ استمرارية المرفق العام على ضمان حق المستفيدين من الحصول على خدمات المرفق العام بشكل دائم و منتظم، ويعد من بين المبادئ الأساسية - إلى جانب مبدأ المساواة ومبدأ قابلية المرفق العام للتبديل و التغيير- التي تعتبر بمثابة القانون العام للمرافق العامة، استخلص من فقه قضاء مجلس الدولة الفرنسي من قبل الفقيه لويس رولند "Louis Rolland" حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي بأن مبدأ استمرارية المرفق العموم يعد مبدأ أساسياً. ويقصد بمبدأ الاستمرارية أنه: " يجب على المرافق العامة أن تؤدي وتقدم خدماتها للجمهور بانتظام واطراد أي بصورة مستمرة تلبية للاحتياجات العامة القائمة و الدائمة ".

وأيضا هو " السير العادي والمنتظم للمرفق العمومي على اعتبار مضمون الخدمة، وبذلك فمبدأ الاستمرارية هو مبدأ أساسي يحدث التزامات تقع على عاتق الهيئات أو الأشخاص الموكل لها تسيير المرفق ورقابته وهي تشكل في حد ذاتها ضمانات لتحقيقه..."

غير أن انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد 19) في العالم فرض على السلطات العمومية اتخاذ جملة من الإجراءات و التدابير الاحترازية والوقائية بهدف الحفاظ على النظام العام الصحي، و من أبرز هذه التدابير؛ فرض العزل الجغرافي، إجراء الحجر المنزلي - الكلي و الجزئي - و كذا غلق المدارس و الجامعات والمساجد و قاعات الحفلات وأماكن التجمعات، و بذلك فإن أثر هذه الإجراءات يمتد إلى المرافق العامة باعتبارها مكان لتجمع المواطنين بشكل دائم ومستمر و حفاظا على صحة و سلامة المرتفقين، و لهذا لجأت الحكومة إلى و ضع جملة من الآليات - الحلول - لمواجهة إنتشار هذا الوباء داخل المرافق العامة و بالتالي الحفاظ على صحة المواطنين من جهة، ولضمان مبدأ الاستمرارية من جهة أخرى لاسيما من خلال تنظيم عمل المرفق العام خلال هذه الفترة الاستثنائية، وكذا اللجوء إلى توظيف واستعمال التكنولوجيا الحديثة، تسهيلا للانتفاع بالخدمة العمومية.

و تكمن أهمية هذه الجزئية في أهمية مبدأ استمرارية المرفق العام والذي يعتبر المبدأ الأساسي في عمل الإدارة العامة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تكمن في إرتباط التدابير الوقائية المتخذة للحد من إنتشار هذا الفيروس بسير المرفق العام على النحو المتعود عليه في الحالات العادية، وذلك باعتبار المرافق

العامة مكانا لتجمع المواطنين بشكل دائم و مستمر بما قد يؤدي إل تهديد سلامة و صحة المرتفقين و يجعلهم أكثر عرضة للإصابة بالفيروس، و هو ما يجب تجنبه خلال هذه الفترة.

ثانيا: اتساع سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية:

في ظل تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية فإن المشرع منح للإدارة صلاحيات واسعة لمواجهة تلك الظروف بما يهدف لحماية النظام العام وتحقيق المصلحة العامة في المجتمع، لذلك قد تستخدم الإدارة وسائل غير عادية قد تضر بالحريات العامة التي ضمنت حمايتها الدساتير والمواثيق الدولية، خاصة في ظل الظروف الاستثنائية مع وجود ضمانات فعالة تساهم في حماية الحريات العامة للأفراد من تعسف الإدارة في حالة تطبيقها لنظرية الظروف الاستثنائية. وأهم ضمانات لحماية الحريات في هذه الحالة هو مسؤولية الإدارة عن جميع أعمالها وخضوعها للرقابة القضائية التي تقف في صف حماية هذه الحريات، بالإضافة إلى الشروط التي فرضها الفقه الإداري على الإدارة حتى تطبق نظرية الظروف الاستثنائية.

الفرع الثاني: بعض صور تقييد الحريات العامة:

اتخذت السلطات العمومية المتمثلة في الوزير الأول وبعض الوزراء في الجزائر، وعلى المستوى المحلي في الوالي واللجنة الولائية التي يرأسها، وفي المصالح الصحية المختصة وكذا رئيس المجلس الشعبي البلدي، جملة من التدابير الوقائية التي تدرج ضمن الضبط الإداري، بهدف حماية الصحة العامة لاسيما في هذا الظرف الاستثنائي لهذه الجائحة التي انتشرت في دول العالم ومست الجزائر، فكان لزاما عليها التدخل بإصدار لوائح الضبط وهي نصوص تنظيمية تمثلت أساسا في مرسومين تنفيذيين، تضمن المرسوم التنفيذي الأول رقم 69/20¹ تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، وهي مجموعة من التدابير التي تهدف إلى تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الوقائية، وتدابير ترمي إلى الحد بصفة استثنائية من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وفي أماكن العمل وذلك في كامل التراب الوطني لمدة 14 يوما يمكن تمديدها عند الاقتضاء، كما تضمن المرسوم التنفيذي الثاني رقم 70/20² تدابير تكميلية ترمي إلى وضع أنظمة للحجر، تقييد الحركة، وتأطير الأنشطة التجارية وتموين المواطنين، وقواعد التباعد، وكذا كفايات تعبئة المواطنين لمساهمتهم في الجهد الوطني للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته. ويمكن تفصيلها في الآتي:

¹ ينظر المرسوم التنفيذي رقم 69/20 المؤرخ في 26 رجب 1441 الموافق ل 21 مارس 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) و مكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 15، ص 06.

² ينظر المرسوم التنفيذي رقم 70/20 المؤرخ في 29 رجب 1441 الموافق ل 24 مارس 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) و مكافحته، ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 16 ، ص09.

أولاً- تدابير التباعد الاجتماعي:

قامت السلطات العمومية بتحديد تدابير التباعد الاجتماعي وهي تدابير ضببية موجهة للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته ولمدة 14 يوما ابتداء من صدور النص التنظيمي، أي من 21 مارس 2020 ويمكن رفع هذه التدابير أو تمديدتها وذلك تبعا للوضعية الوبائية وقرار السلطة الصحية. و تتمثل هذه التدابير في:

1- تعليق نشاط نقل الأشخاص:

كغيره من الحقوق و الحريات التي تتدخل الدولة في تنظيم ممارستها أو التمتع بها فذلك حرية التنقل ليست مطلقة ، بل يجوز للدولة أن تنظم ممارسة الأفراد لهذه الحرية بوضع قيود إذا دعت الضرورة لذلك. ومن ذلك رقابة لأهداف صحية أو سياسية، أو لأمن الدولة الداخلي أو الخارجي. ففي هذه الأحوال وغيرها ، فإنه من الممكن للدولة أن تتخذ إجراءات تحد بها على المواطنين دخول بعض المناطق أو المدن، أو اشتراط تصريح خاص¹.

حيث تعتبر حرية الإقامة والتنقل من الحريات التي تتضمن إمكانية الفرد في الانتقال والإقامة من مكان لآخر بحرية وحسب رغبته، ولا تقتصر هذه الحرية على السير بالأقدام وإنما تشمل وسائل التنقل الأخرى كالطائرة أو السفينة أو القطار أو المركبة الخاصة داخل البلد أو خارجه².

يترتب عن تعليق نشاط النقل تقييد حرية التنقل، إذ نص المرسوم التنفيذي رقم 69/20 في مادته الثالثة على تعليق نشاطات نقل الأشخاص في كافة التراب الوطني خلال الفترة المذكورة في المادة الثانية من هذا المرسوم، ويستثنى من هذا الإجراء نشاط نقل المستخدمين³، إذ يتولى الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا كل فيما يخصه بتنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية ، والحفاظ على النشاطات الحيوية في المؤسسات و الإدارات العمومية، والهيئات الاقتصادية والمصالح المالية والمصالح الوارد ذكرها في المادة السابعة من نفس المرسوم، على أن يتم تنظيم النقل في ظل التقيد الصارم بمقتضيات الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد19).

¹- سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق بين عكنون، جامعة الجزائر ، الجزائر، 2004/2005، ص132.

²- حسان محمد شفيق العاني، نظرية الحريات العامة، تحليل ووثائق، المكتبة القانونية، بغداد، العراق ، 2008، ص67.

³- ينظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 69/20 مرجع سابق.

ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 70/20 ففقد من حركة التنقل، إذ نص صراحة على منع حركة الأشخاص خلال فترات الحجر التي أقرها هذا المرسوم من ونحو الولاية أو البلدية المعنية وكذا داخل هذه المناطق¹. ولا يسمح بالتنقل إلا في حالات وردت على سبيل الاستثناء وفي ظل احترام تدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) وبعد ترخيص وللدواعي الآتية:

- ❖ أ- لقضاء احتياجات التموين من المتاجر المرخص لها.
- ❖ ب- لقضاء احتياجات التموين بجوار المنزل.
- ❖ ج- لضرورات العلاج الملحة.
- ❖ د- لممارسة نشاط مهني مرخص به.

حيث يمنح هذا الترخيص من اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، وفق خصوصيات الولاية المعنية وتطور الوضع الوبائي، هذه اللجنة التي يرأسها الوالي وتتكون من ممثلي مصالح الأمن والنائب العام ورئيس المجلس الشعبي الولائي ورئيس المجلس الشعبي لبلدية مقر الولاية².

إن الهدف من اللجوء إلى تعليق وسائل النقل هو تجنب إصابة الأشخاص بالعدوى عن طريق نقل المرض من الشخص المصاب إلى الأشخاص الآخرين المتواجدين بالمركبات، خصوصا أنه لا توجد مسافة أمان بين الركاب بالإضافة إلى التزام الذي يحدث في وسائل النقل الحضري³.

2- غلق المحلات التجارية و الفضاءات التي تستقبل الجمهور

جاء في مجال تقييد حرية الاجتماع والتجمع في إطار إجراءات مواجهة فيروس كورونا المستجد :

أ - غلق المحلات التجارية و المطاعم و فضاءات الترفيه:

نصت المادة 5 من المرسوم رقم 69/20 على أن "تغلق في المدن الكبرى خلال المدة المذكورة في المادة 2 أعلاه محلات بيع المشروبات ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم، باستثناء تلك التي تضمن خدمة التوصيل إلى المنازل.

يمكن أن يتم توسيع إجراء الغلق إلى أنشطة ومدن أخرى بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا.

¹ ينظر المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20، مرجع سابق.

² ينظر المادتين 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20، مرجع سابق.

³ أحسن غربي، دور تدابير الضبط الإداري في الحد من انتشار وباء فيروس كورونا، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 34، عدد خاص: القانون و جائحة كوفيد19، سنة 2020، ص20.

تم جاء المرسوم التنفيذي رقم 70/20 فنص في المادة 11 منه على: "تمتد إجراءات الغلق المنصوص عليها في المادة 5 المذكورة أعلاه إلى كافة التراب الوطني، ويعني إجراء الغلق جميع أنشطة التجارة بالتجزئة باستثناء تلك التي تضمن تموين السكان بالمواد الغذائية (وهي المخازن، الملبات، محلات البقالة، الخضر والفواكه، اللحوم، الصيانة والتنظيف، الصيدلانية وشبه الصيدلانية) مع الترخيص أيضا للباة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطهم بالمناوبة على الأحياء، مع إحترام تدابير التباعد التي نص عليها هذا المرسوم.

ب - غلق المدارس و الجامعات و المدارس القرآنية و رياض الأطفال:

مع بداية انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ، عندما كانت ولاية البلدية بؤرة للوباء، أمر رئيس الجمهورية بإغلاق المدارس والجامعات ومؤسسات التكوين ومدارس التعليم القرآني والزوايا ومدارس التعليم الخاصة ورياض الأطفال ابتداء من الخميس 12 مارس 2020.

3- تقييد حرية الاجتماع و التجمع:

لم تسلم حرية الاجتماع والتجمع بدورها من تأثير الظروف الاستثنائية على ممارستها، فيجب أن نسلّم نتيجة لذلك أن اتساع سلطة الضبط الإداري أثناء فرض حالة الطوارئ الصحية تحد بشكل كبير من الحرية، و من ذلك حرية الاجتماع التي أصبحت تعطى لها أهمية قصوى في التشريعات المتعلقة بالظروف الإستثنائية، لأن التساهل أو عدم القدرة على ضبط ممارسة هذه الحرية لا شك أنه يهدد النظام العام والصحة العامة¹.

وفي الجزائر حرية الاجتماع مكفولة دستوريا ضمن ما أقره التعديل الدستوري لسنة 2020² ولقد تضمن المرسوم التنفيذي المتعلق بالتدابير الاستثنائية وتمديد الحجر الصحي تدابير من شأنها منع تنقل الأشخاص وغلق الحدود وتوقيف الرحلات بما يضمن سلامة الأشخاص والحفاظ على صحتهم.

ثانيا - تدابير الحجر و التدابير الوقائية الأخرى:

أقرت سلطات الضبط مجموعة من التدابير الوقائية لمكافحة تفشي فيروس كورونا (كوفيد 19) وهي:

¹ - عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص 58.

² - ينظر المادة 52 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30 ، المتضمن اصدار التعديل الدستوري الاخير ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 82 ، ص 03 .

1- الحجر المنزلي: الجزئي أو الكلي:

تعرضت حرية التنقل إلى التقييد في كل دول العالم من خلال إجراءات الحجر الصحي أو حظر التجوال الكلي أو الجزئي، وهذا أثر بشكل كبير على الحالة النفسية للأفراد وحرياتهم الشخصية بما في ذلك حرية ممارسة الرياضة، فعلى سبيل المثال اتخذ رئيس الوزراء الفرنسي في 2020/3/16 مرسوماً ألزم فيه المواطنين بالموث في المنزل مع عدة استثناءات منها الخروج لأسباب عائلية أو لممارسة الرياضة، شرط أن تكون هذه الرياضة منفردة. على أثر ذلك طلبت نقابة الأطباء الفرنسية من مجلس الدولة الفرنسي بصفته قاض استعجال، بتشديد إجراءات رئيس الوزراء، إلا أنه أوضح في قراره المؤرخ في 2020/3/24، بأن الإدارة ملزمة بإصدار قرارات واضحة حتى لا يساء تفسيرها، حيث أبقى القرار على الاستثناء الذي يتيح السير أو الركض لممارسة الرياضة على أن توضع قيود زمنية وجغرافية¹.

أما في الجزائر، فقد تم اللجوء إلى نظام الحجر المنزلي من خلال المرسوم التنفيذي رقم 70/20 كتدابير تكميلية أكثر صرامة من تلك المنصوص عليها في المرسوم السابق، على أن يقام هذا الحجر في الولايات و/ أو البلديات المصرح بها من قبل السلطة الصحية كبؤر لوباء الفيروس، ويقرر هذا الحجر الوزير الأول²، وهو على نوعين: حجر كلي وحجر جزئي.

أ- الحجر المنزلي الكلي:

وقد طبق الحجر المنزلي الكلي في ولاية البلدة لمدة 10 أيام ابتداء من تاريخ صدور هذا المرسوم وهي قابلة للتجديد بحسب الوضعية الوبائية، وقد تم تجديدها فعليا، كما يمكن أن يمتد هذا الإجراء إلى ولايات أخرى عند الاقتضاء كما جاء في نص المادة 9 من هذا المرسوم³.

ب- الحجر المنزلي الجزئي:

وهو إجراء تم تطبيقه على ولاية الجزائر من الساعة السابعة مساء إلى غاية الساعة السابعة من صباح الغد ولمدة 10 أيام قابلة للتجديد ويمكن أن يمتد إلى ولايات أخرى عند الاقتضاء. مع الإشارة إلى أنه يمنع كل تجمع خلال هذه الفترة لأكثر من شخصين⁴.

¹ شهرزاد يارا الحجار، قراءة لقرار مجلس الدولة الفرنسي حول تدابير الحد من انتشار كورونا، دروس لحماية الحقوق و الحريات الأساسية في لبنان، منشور بتاريخ 2020/04/02 بحث منشور في موقع المفكرة القانونية www.legal-agenda.com، تاريخ الاطلاع: 2021/03/15، الساعة: 22:30.

² ينظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20. مرجع سابق.

³ ينظر المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20. مرجع سابق.

⁴ ينظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20. مرجع نفسه.

فعلا تم تمديد الحجر المنزلي الجزئي إلى تسع ولايات جديدة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 72/20، ثم مدد الحجر الجزئي إلى أربع ولايات جديدة بموجب المرسوم التنفيذي 86/20، ثم امتد إلى جميع ولايات الوطن بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92/20 ابتداء من 05 أفريل 2020 ولمدة 14 يوما قابلة للتمديد¹.

2- التدابير الوقائية الأخرى:

يمكن إجمال التدابير الوقائية الأخرى فيما يلي:

أ - تأطير الأنشطة التجارية وتموين المواطنين:

نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 70/20 على إلزام المؤسسات وقطاعات النشاط التي تضمن الخدمات العمومية الأساسية لاسيما في مجال النظافة العمومية والتزويد بالماء والكهرباء والغاز والمواصلات السلكية واللاسلكية، والوكالات البريدية والبنوك وشركات التأمين، بالبقاء في نشاطاتها. كما نصت نفس المادة على وجوب الإبقاء على نشاط كل من المؤسسات الخاصة للصحة بما فيها العيادات الطبية ومخابر التحاليل ومراكز التصوير الطبي، والمؤسسات المرتبطة بالمنتجات الصيدلانية والمستلزمات الطبية ومؤسسات توزيع الوقود والمواد الطاقوية، والأنشطة التي تكتسي طابعا حيويا، بما فيها أسواق الجملة².

الملاحظ من خلال هذا الإجراء أن المواد القانونية التي تضمنها المرسومين المنظمة لغلق وتأطير بعض أنشطة التجارية وتموين المواطنين، قد نصت على إجراء ضبطي متمثل في منع ممارسة بعض النشاطات كليا بشكل مؤقت مرتبط بزوال وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، كما أنها أباحت بعض النشاطات الأساسية المتعلقة بتمويل السكان بالمواد الأساسية وأكدت على ضرورة الإبقاء على نشاط المؤسسات التي تقدم الخدمات العمومية الأساسية.

و الملاحظ أنها قد وفقت بين تقييد حريات ممارسة النشاطات الهادف للحفاظ على الصحة العامة ومنع انتشار الوباء، وبين تلبية الحاجات الضرورية التي يحتاجها المواطن في حياته اليومية³.

ب - التباعد الأمني:

أو التباعد الجسدي إجراء وقائي ملزم، نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 70/20 في مادته 13، وهو التزام مفروض على كل إدارة أو مؤسسة تستقبل الجمهور بأن تتخذ كل الترتيبات الضرورية لتطبيق هذا الإجراء

¹ أحسن غربي، مرجع سابق، ص 21.

² ينظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20، مرجع نفسه.

³ نصر الدين منصر، التصدي للوباء العالمي كورونا (كوفيد 19)، من خلال وسائل الضبط الإداري العام في الجزائر، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، 2020 عدد خاص: القانون و جائحة كوفيد 19، ص 41.

وفرض احترامه بكل الوسائل بما في ذلك الاستعانة بالقوة العمومية ، ويطبق هذا الإجراء إجباريا على كل النشاطات غير المعنية بالغلق.

كما يلزم جميع الأعوان العموميين المؤهلين بالسهر على فرض التقيد الصارم بإجراءات التباعد، إذ بالإضافة إلى العقوبات الإدارية هناك عقوبات جزائية منصوص عليها في قانون العقوبات يتعرض لها كل شخص ينتهك تدابير الحجر وقواعد التباعد والوقاية¹. إذ نصت المادة 459 منه على: "يعاقب بغرامة من 10.000 دج إلى 20.000 دج، ويجوز 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 معاقب عليها بنصوص خاصة"².

كما أن هناك جزاء إداري آخر وهو حجز السيارات التي يستعملها أصحابها أثناء فترة الحجر المنزلي، حيث نصت تعليمة الوزير الأول المتعلقة بالتزام قواعد الحجر الصحي وتموين المواطنين المؤرخة بتاريخ 07 أبريل 2020 على أن: "الولاية ملزمة بالعمل على تطبيق العقوبات الإدارية من خلال إجراء حجز السيارات والدراجات النارية المستعملة من قبل الأشخاص الذين خالفوا قواعد الحجر الصحي المنزلي، وإيداعها في المحشر"³.

ج - قرارات التسخير:

هي إمكانية منحها القانون للوالي الذي يمكنه تسخير الأشخاص والمرافق والمركبات من القطاعين العمومي والخاص، إذ نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 69/20 على إمكانية الوالي المختص إقليميا اتخاذ كل إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته⁴.

د - تعبئة المواطنين للمساهمة في الجهد الوطني للوقاية من انتشار الوباء:

ألزم المرسوم التنفيذي 70/20 السلطات المعنية على المستوى المركزي والمحلي أن تقوم بإحصاء جميع الموارد البشرية والمادية العمومية والخاصة التي يتعين تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء، حيث أوجب هذا المرسوم مؤسسات الصحة العمومية بفتح قوائم لفائدة المتطوعين أو المحسنين الذين يرغبون في تسجيل أنفسهم بما في ذلك الأطباء والخواص وكل مستخدم طبي وشبه طبي، وتحيينها يوميا من أجل

¹ ينظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 70/20، مرجع سابق.

² القانون رقم 20-06 المؤرخ في 28 أبريل 2020، المعدل و المتمم للأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتعلق بقانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 25، ص 10.

³ نصر الدين منصر، مرجع سابق، ص 44.

⁴ ينظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 69/20، مرجع سابق.

مواجهة تطور وباء فيروس كورونا (كوفيد19)، وأوكل النص للجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي للوقاية من انتشار الوباء التي يرأسها الوالي تنظيم الأعمال التطوعية التي تأتي لدعم جهود السلطات العمومية¹.

هـ - ارتداء القناع الواقي:

أوجب و ألزم المرسوم التنفيذي 20-127 المؤرخ في 20 ماي 2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 الذي يحدد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته على ارتداء القناع الواقي، إذ جاء في نص المادة 13 مكرر: "يعد كذلك إجراء وقائيا ملزما ارتداء القناع الواقي، يجب أن يرتدي جميع الأشخاص وفي كل الظروف القناع الواقي في الطرق والأماكن العمومية وأماكن العمل وكذا في الفضاءات المفتوحة والمغلقة التي تستقبل الجمهور لاسيما المؤسسات والإدارات العمومية والمرافق العمومية ومؤسسات تقديم الخدمات والأماكن التجارية"² وجاء في المادة 3 من نفس المرسوم في فقرتها الأخيرة "كل شخص ينتهك تدابير الحجر وارتداء القناع الواقي وقواعد التباعد والوقاية وأحكام هذا المرسوم يقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات"³.

المبحث الثاني: الحريات العامة في الظروف الاستثنائية و ضوابط اتخاذ التدبير الضبطي:

إذا كانت الإدارة تلتزم بالخضوع في جميع أعمالها و تصرفاتها للقانون، فإن هذا الالتزام لا يسري في كافة الأوقات، إذ قد تستجد ظروف غير طبيعية تجعل من الضروري تخويل الإدارة سلطات استثنائية تمكنها من المحافظة على كيانها و من هنا إبتكر مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية التي تخلص إلى أن بعض الأعمال الإدارية التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية يمكن أن تصبح مشروعة في الأحوال الإستثنائية، متى كان ذلك ضروريا لحفظ النظام العام و حسن سير المرافق العامة. لأنه من شأن هذه السلطات الإستثنائية تقييد و تعطيل الحريات العامة التي كانت محمية في الحالة العادية ، وهذا ما ينطبق في حالة جائحة كورونا(كوفيد19) ، لذا نعالج هذا المبحث في مطلبين

¹ أبو القاسم عيسى، نظرية الضبط في القانون الإداري و تطبيقاتها في مجال الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19)، مجلة الواحات للبحوث و الدراسات، جامعة غرداية ، الجزائر ، المجلد 13، العدد 2، سنة 2020، ص459.

² ينظر المادة 13 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 20/127 المؤرخ في 27 رمضان 1441 الموافق ل 20 ماي 2020، يتعلق بتحديد التدابير التكميلية للوقاية من انتشار فيروس كورونا و مكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30، ص 32 .

³ ينظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20/127، مرجع سابق.

المطلب الأول بعنوان الحريات العامة في الظروف الاستثنائية ، أما المطلب الثاني جاء تحت عنوان ضوابط إتخاذ التدبير الإداري الضبطي.

المطلب الأول : الحريات العامة في الظروف الاستثنائية

في بعض الأحيان يكون المجتمع عرضة لحالات غير إعتيادية، أي طارئة، كحالة الحرب أو الكوارث الطبيعية أو إنتشار وباء فتاك، مما قد يجعل كيان المجتمع عرضة للخطر. فإذا سادت هذه الظروف، لا يمكن للقوانين معالجة الظروف الاستثنائية، و بذلك يصعب على الإدارة التقيد بمبدأ المشروعية في مثل هذه الظروف، و يتحتم عليها التحرر في تصرفاتها من الخضوع لأحكام القانون لمواجهة هذه الظروف نعالج في هذا المطلب مفهوم الظروف الاستثنائية وأثرها على ممارسة الحريات العامة في الفرع الأول أما الفرع الثاني يتناول التزامات الإدارة تجاه الحريات العامة في الظروف الاستثنائية .

الفرع الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية و أثرها على ممارسة الحريات العامة :

أولاً: مفهوم الظروف الاستثنائية:

يقصد بالظروف الاستثنائية: " مجموعة الحالات الواقعية التي تنطوي على أثر مزدوج، يتمثل أولها في وقف سلطات القواعد القانونية العادية بمواجهة الإدارة، و يتمثل ثانيهما في بدء خضوع تلك القرارات لمشروعية استثنائية خاصة، يحدد القضاء الإداري فحواها و مضمونها. أو هي الحالة التي تتحقق إذا قامت ضرورة تحتم قيام السلطة الإدارية بالخروج على حكم الدستور أو حكم القانون، وذلك عن طريق ممارسة بعض الإجراءات الخطيرة الماسة بالحريات العامة، و كانت القواعد المتبعة في ظل الظروف العادية عاجزة عن تمكين السلطة الإدارية من مواجهة الظروف الاستثنائية¹.

ومن الناحية العملية فإن الأساس الفلسفي للظروف الإستثنائية يرجع إلى مجلس الدولة الفرنسي، عندما قرر إبان الحرب العالمية الأولى أن الضرورة المستمدة من ظروف الحرب تسمح للسلطة الإدارية باتخاذ قرارات مخالفة للقانون الذي ينظم الظروف العادية. و قد صدر بناء على موقف مجلس الدولة الفرنسي قانون في 1938/07/31 بشأن تنظيم الدفاع الوطني، و يمنح الحكومة سلطات واسعة تقيد ضمناً أغلب الحريات العامة. أثناء الحرب العالمية الثانية طبق مجلس الدولة نظريته السابقة، ثم صاغ نظرية عامة للظروف الاستثنائية أسسها على فكرة (الضرورة) وأكد من خلالها حق السلطة الإدارية بإتخاذ بعض

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 257.

التدابير الاستثنائية في هذه الظروف، إذ تعد هذه التدابير غير مشروعة في معيار القواعد العامة التي تحكم الظروف العادية متى ثبت أن إتخاذ هذه التدابير أمر لازم لحماية النظام العام¹.

ثانياً: أثر الظروف الاستثنائية على ممارسة الحريات العامة:

لاشك أن الظروف الاستثنائية لها الأثر البالغ على الحريات العامة، على أنه مهما اختلفت هذه الظروف فإنها تتحد في الأثر والنتيجة. إذ تمثل خطراً على كيان الدولة وبقائها، وتدعونا هذه الظروف الاستثنائية إلى أن نقف أمام اعتبارين:

1- الاعتبار الأول:

مثل هذه الظروف التي تطرأ في حياة الدول توجب إعلاء سلامتها على كل الاعتبارات الأخرى، ومن ثم تكون كل الإجراءات التي تهدف إلى تحقيق تلك السلامة مشروعة في الحالة الإستثنائية.

2- الاعتبار الثاني:

من غير المجدي وضع الدساتير وإبرام المواثيق لحماية الحريات حتى لو كان من المسموح لكل حكومة أن تعلن ضرورة وأسباب حالة الطوارئ و تعطيل بالتالي الضمانات الدستورية².

الفرع الثاني: التزامات الإدارة تجاه الحريات العامة في الظروف الاستثنائية:

إن ممارسة الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية تتراجع، إذ أن قوانين الطوارئ و لوائح الضرورة تؤثران سلباً على تصرفات الأفراد، حيث لا بد أن تكون هناك ضمانات تكفل ممارسة الحرية. و أهم هذه الضمانات هي ما ينص عليها الدستور بإعتباره القانون الأعلى، و الفصل بين السلطات، و الرقابة على دستورية القوانين.

يجب أن تكون الإجراءات المتخذة ضرورية لمواجهة ظرف الطوارئ، و متناسبة مع شدة الأزمة أو الخطر الذي يواجه الدولة، أي أنه لم يكن من الممكن تطبيق القوانين العادية المعمول بها³.

أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات:

لهذا المبدأ أهمية بالغة لحماية الحريات، لأنه يساعد على توزيع الوظائف بين السلطات في الدولة، حيث تمارس السلطات مهماتها وفقاً لاختصاصات محدودة لها، حيث يضمن هذا التوزيع للأفراد ممارسة حرياتهم من دون أن يتم التجاوز عليها من طرف أي من السلطات الثلاثة في الدولة.

¹- خاموش عمر عبد الله، مرجع سابق، ص170.

²- خاموش عمر عبد الله، نفس المرجع، ص178.

³- خاموش عمر عبد الله، نفس المرجع، ص193.

و يعتبر تبني هذا المبدأ في دستور الدولة ضماناً أساسية و ضرورية للحريات العامة. فقد ثبت كما يقول مونتيسكيو أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء فعلاً استخدامها، إذ يتمادى في استعمالها حتى يجد من يوقفه عند حده. إن الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود.

و للوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يقوم النظام على أساس أن السلطة توقف سلطة، لكن هذا المبدأ ينتهك و ذلك بهيمنة الهيئة التنفيذية في حالة الظروف الاستثنائية وتعاضم دور السلطة التنفيذية في الأنظمة المعاصرة، و تغيير المفهوم الديمقراطي و خروجه من المغزى السياسي المتمثل في حماية الحقوق والحريات الفردية إلى مغزى اقتصادي و إجتماعي يتمثل في تدخل الدولة في تحقيق الرفاهية و تحسين مستوى معيشة المواطنين¹.

ثانيا : الرقابة على دستورية القوانين:

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين فعالة لحماية حريات الأفراد داخل الدولة، و قد كرست هذه الرقابة في أغلب دساتير الدول نظراً لدورها الهام و البارز في إخضاع كافة سلطات الدولة للقانون.

تعرف الرقابة على دستورية القوانين على أنها: " تكليف جهة معينة بمهمة التحقق من مدى مطابقة القوانين و المراسيم الصادرة عن السلطات العامة في الدولة بمقتضى الوثيقة الدستورية، تمهيدا لعدم إصدارها إذا كانت لم تصدر، أو الامتناع عن تطبيقها إذا كانت قد صدرت فعلاً².

و قد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية القوانين من خلال المواد من 185 إلى 198 من تعديل دستور 2020³.

ثالثا : الضمانات الدستورية:

هناك ضمانات سياسية تتمثل في وجود الرأي العام متمثلة في الصحافة و الأحزاب السياسية، إذ أن الرأي العام يعد رقيباً على السلطات جميعاً، على أن يكون الرأي العام قد بلغ درجة كبيرة من الوعي و النضوج. وهناك عدة عوامل تؤثر على الرأي العام و تؤدي إلى تحويله إلى الوجهة التي يريدها كالتأثيرات التي تمارسها الأحزاب السياسية و قوى الضغط و استعمال تلك القوى لوسائل الإعلام. و إذا كان من المحتمل أن ينتبه الرأي العام الواعي لمخالفة القانون للدستور مخالفة مباشرة، أو مخالفة لما يتضمنه الدستور من

¹ بوزيان عليان، مرجع سابق، ص125.

² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر، الجزائر، سنة 2013، ص244.

³ ينظر المواد من 185 إلى 198، التعديل الدستوري لسنة 2020.

حقوق و حريات، فإنه ليس من الأمور الطبيعية أن يتنبه الرأي العام لمخالفة القانون للدستور إلا إذا كانت تلك المخالفة تؤثر في مصالح الأفراد مباشرة¹.

رابعاً: الضمانات الدولية:

تتمثل في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، إذ أن قانون الطوارئ يقف وسط بين حالة وجود ظروف استثنائية لا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية من جهة، وحالة تناقضها مع المعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان من جهة أخرى، كون قوانين الطوارئ تتضمن مجموعة كبيرة من القيود التي تصادر حقوق الإنسان بمنع الدول من وضع القيود على ممارسة الحريات بموجب المعاهدات الدولية تعتبر أساساً دولياً لإعلان حالة الطوارئ في الظروف الاستثنائية².

فالعهد الدولي لحقوق المدنية و السياسية، يعترف في المادة 4 بوجود ظروف وأوضاع " تهدد حياة الأمة " التي قد تتطلب إعلان حالة الطوارئ، حيث تم تعليق بعض الحريات.

و لكن العهد الدولي يعتبر حالة الطوارئ استثنائية جداً، و ينص على أن تكون مثل هذه التدابير متخذة في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، أي أن الدولة تتقيد و تلتزم بحقوق الإنسان و حرياته، كما ورد في الإعلان العالمي و العهدين الدوليين³.

و يلاحظ أن الدول التي أعلنت حالة الطوارئ لم تنفذ أيًا من هذه الالتزامات، و هذا ما أوضحت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة في تقاريرها التي بينت فيها أن أسوأ خرق لحقوق الإنسان وقوانين حقوق وحرريات الأفراد يحصل في فترة إعلان حالة الطوارئ.

المطلب الثاني : ضوابط اتخاذ التدبير الإداري الضبطي :

إن الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة الحريات العامة في الظروف الاستثنائية لن تكون بالقدر نفسه الذي تطبق في الظروف العادية، بمعنى أن هذه الرقابة من شأنها في الظروف الاستثنائية أن تضيق وتتنحصر عما هي عليه في الظروف العادية. و تجدر الإشارة إلى أن جميع تدابير الضبط الإداري التي تتخذ في الظروف الاستثنائية بصفة عامة تجاه الحريات العامة تنسم بطبيعة مؤقتة شأنها في ذلك شأن الظروف التي أملت اتخاذها. ومعنى ذلك أن التدبير الاستثنائي الضابط و الظرف الاستثنائي يرتبطان معا وجودا و عدما ارتباط العلة بالمعلول. و نظرية الظروف الاستثنائية تمثل بلا شك خطراً على الحريات العامة بصفة عامة، و إن كانت رقابة القاضي تحد من هذا

¹ خاموش عمر عبد الله ، مرجع سابق، ص182.

² خاموش عمر عبد الله ، نفس المرجع ، ص284.

³ ينظر المادة 04 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966.

الخطر، إذ يبحث القاضي مدى توافر الظروف الاستثنائية وقت اتخاذ القرار، ومدى تناسب القرار الذي اتخذته الإدارة مع هذه الظروف¹.

ومن أجل ضمان احترام الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية لا ينبغي فقط التتبع عليها دستوريا وتضمينها في القوانين العادية، بل تتعداها إلى وضع آليات رقابية لكفالة التمتع بممارسة تلك الحريات لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية.

وتعرف الرقابة بأنها " النشاط الذي تقوم به الإدارة أهيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتأكد من أن الأعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاية، وفي حدود القوانين واللوائح والتعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب"².

لكي يكون القرار الإداري المتخذ متناسبا و حماية الحريات العامة في ظرف الاستثنائي كجائحة فيروس (كوفيد 19) يجب أولا تحقيق الموازنة بين الصحة العامة والحريات العامة هذا ما نتطرق اليه في الفرع الأول، ثم ضرورة إيجاد التناسب بين سلطة الإدارة - السلطة التنفيذية - المخولة بإصدار القرارات الإدارية و الحريات العامة الخاصة بالأفراد في ظل الظروف الاستثنائية من خلال الفرع الثاني.

الفرع الأول : ضرورة تحقيق الموازنة بين الحريات العامة و الصحة العامة:

تعتبر الصحة العامة من بين المسائل التي أسست لها الكثير من النظم القانونية على اعتبار أنها أولوية، إذ لا يمكن لنا الحديث عن أي حق آخر دون أن نتكلم عن الحق في الصحة، ولذلك نجد أن المشرع الجزائري جعل هذه القضية في غاية الأهمية، بل الأكثر من ذلك رتب لها مسؤولية تقع على عاتق الدولة، إذ نص في التعديل الدستوري 2020 على أنه: « الرعاية الصحية حق للمواطنين، تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها، تسهر الدولة على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين»³.

وتبعاً لذلك تعتبر مسألة الصحة العامة للمواطنين خط أحمر لا يمكن تجاوزه، ومن ثم أي مساس بها هو مساس بالنظام العام ومساس باستقرار المجتمع، ولذا نجد أن أكثر النظم القانونية تفرد لهذه النقطة مساحة

¹ - فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق و الحريات العامة، ج2، دار النهضة العربية للنشر و التوزيع، 1998، ص462.

² - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) مبدأ المشروعية- تنظيم القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ط1، سنة 1982، ص313.

³ - ينظر نص المادة 63 من التعديل الدستوري لسنة 2020: مرجع سابق.

واسعة من التقنيين والتنظير، وذلك بالنظر إلى الأهمية التي تكتسبها كونها تحتوي على كل المناطق المؤثرة في الحياة والتي تتفاعل معها للحصول على جودة الحياة التي يعيشها الفرد، بكافة مستوياتها الحسية العقلية، وحتى الاجتماعية¹.

و يقصد بهذا الهدف العمل على المحافظة على صحة المواطنين، وذلك باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من الإصابة بالأمراض بأنواعها وبالذات الأمراض المعدية والأوبئة، ومنع انتشارها ومكافحة آثارها إذا وقع بعضها.

و لذلك اتخذت السلطات العمومية في كافة أنحاء العالم جملة من التدابير الوقائية التي تتدرج ضمن تدابير الضبط الإداري بهدف حماية الصحة العامة لاسيما في هذا الظرف الاستثنائي لهذه الجائحة التي انتشرت في دول العالم ومست الجزائر أيضا، فكان لزاما عليها التدخل بإصدار لوائح الضبط وهي نصوص تنظيمية تمثلت أساسا في مراسيم تنفيذية تتضمن تدابير الوقاية من إنتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته وهي مجموعة من التدابير التي تهدف إلى تحديد تدابير التباعد الاجتماعي الوقائية وتدابير ترمي إلى الحد بصفة استثنائية من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية و أماكن العمل، إضافة إلى التدابير التكميلية التي ترمي إلى فرض الإجراءات التقييدية ، وقد كان لذلك دور كبير في التصدي لتنتقل الفيروس و انتشار العدوى ، للحفاظ على الصحة العامة.

الفرع الثاني : التناسب بين سلطة الإدارة و حرية الأفراد:

و يقصد بذلك أن يكون التدبير المتخذ متناسبا بالقدر الذي تقتضيه مواجهة الظرف الاستثنائي². فالإدارة ليست حرة في اختيار أي إجراء، بل يجب عليها أن لا تتجاوز في تصرفها و لا تتسع فيه إلا بالقدر الذي يمليه الموقف الاستثنائي طبقا للقاعدة القائلة أن الضرورة تقدر بقدرها. فلا يجب أن يضحى بمصالح الأفراد في سبيل المصلحة العامة، بل يقتضي على الإدارة أن تراعي الحرص بحذر في اختيار أنسب الوسائل والإجراءات و أقلها ضررا³.

إن تخويل الإدارة السلطات الاستثنائية يرجع إلى خطورة الظرف الاستثنائي، فإذا ما إنتهى هذا الظرف تعين على الإدارة إتباع قواعد المشروعية العادية⁴، فالسلطة الاستثنائية تدور وجودا وعدما مع الظرف

¹ محمد هاني راتب، سلمى فؤاد دواره، إرشادات الصحة العامة من أجل حياة صحية، جامعة القاهرة، سنة 2007، ص3.

² محمود عاطف البناء، الضبط الإداري بين الحرية و النظام العام، بحث منشور في مجلة الأمن و القانون، السنة الثانية، العدد الأول، يناير 1994، ص 142.

³ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري اللبناني، الجزء الأول، الدار الجامعية، سنة 1994، ص150. ³

⁴ محمود عاطف البناء، نفس المرجع ، ص166.

الاستثنائي مصدر الخطر. فحين يوجد الظرف الاستثنائي توجد السلطة الاستثنائية، وحين ينتهي الظرف و تزول خطورته تنتهي تلك السلطة، فيجب خضوعها تبعا لذلك للقواعد المشروعة العادية¹. فإذا كان الموقف الاستثنائي يبرر النظام الاستثنائي فإن العودة إلى الموقف العادي يستوجب العودة إلى النظام العادي كذلك. بمعنى أن الإجراءات المبينة على قيام الظرف الاستثنائي المهتد بالخطورة تتغير بوجود هذا الظرف من حيث الزمان و المكان².

إذا كانت الظروف الاستثنائية تعمل على توسيع قواعد المشروعية العادية، فإن ذلك لا يعني إطلاق سلطة الإدارة من كل قيد لما في ذلك من مخاطر جسيمة على الحريات العامة للأفراد. لذلك فإنه على الرغم مما يتقرر للإدارة من سلطات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية - جائحة (كوفيد19) - فإن نشاطها يخضع مع ذلك لضوابط معينة حتى لا تسرف الإدارة من استعمال سلطاتها³. لذلك من أجل الموازنة بين حماية الحريات للأفراد من تعسف الإدارة وتمكين هذه الأخيرة من مواجهة الظروف الصعبة و حماية الأمن العام، وضع القضاء و تبعه الفقه، شروطا و ضوابط محددة تلتزم بها الإدارة عند اتخاذها تدابير الضبط الاستثنائية، و إلا عدت تدابيرها مشوبة بالبطلان⁴. و هذه الضوابط تتمثل أساسا فيمايلي:

أولاً:- أن يكون التدبير الضبطي قد اتخذ خلال ظروف استثنائية واقعية:

ومعنى ذلك وجود حالة واقعية تتمثل في فعل أو مجموعة أفعال تشكل خطرا يهدد قيام الإدارة بوظيفتها في المحافظة على النظام العام في الدولة. و هذا الظرف الاستثنائي يجب - حتى يمكن إعمال النظرية- أن يكون حالا أو وشيك الوقوع على نحو مؤكد أو وقع فعلا و لكن لم ينته بعد⁵. إن شرط تحقق الظرف الاستثنائي يشكل عنصر السبب الذي تصدر بناء عليه تدابير الإدارة في ظل هذه الظروف، و هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها، حيث جاء فيه: (..تلغى تراخيص المحال التي أصبح في استمرارها خطرا داهما على الصحة العامة أو الأمن العام...). و أساس ذلك أن

¹ حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص115.

² - زانا رسول محمد أمين، الضبط الإداري بين حماية الأمن و تقييد الحريات - دراسة مقارنة - دار قنديل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، سنة 2014، ص221.

³ عيسى بيرم ، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص و الواقع، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 1998، ص212.

⁴ إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري في ضوء المبادئ الدستورية العامة -، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، بيروت ، لبنان ، 1983، ص147.

⁵ فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، لبنان، 2012، ص181.

إجراءات الضبط الإداري تتطوي على المساس بحريات الأفراد ، الأمر الذي يقضي ثبوت الحالة الواقعية المبررة لاتخاذها¹.

ثانيا - أن يصعب مواجهة الظرف الاستثنائي بالوسائل العادية:

لا يتوقف الأمر عند تحقق الظرف الاستثنائي و حسب، بل يتعين أن تعجز الإدارة بوسائلها القانونية العادية عن مواجهة هذا الظرف الاستثنائي، أي يجب أن تكون سلطات الضبط مضطرة- حماية للنظام العام- إلى مواجهة الظرف بالتدبير الاستثنائي، و تجد صعوبة شديدة في التصرف طبقا لقواعد المشروعية العادية².

ثالثا:- أن يتناسب الإجراء المتخذ مع الظرف الاستثنائي:

و يقصد بذلك أن يكون الإجراء المتخذ متناسبا لمواجهة الظرف الاستثنائي، من خلال تمكين الإدارة من اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي خاصة تلك التي تمس بالحريات العامة أو تقيدها. فعلى الإدارة أن تختار أنسب الوسائل و الإجراءات وأقلها ضررا، قصد تحقيق الغاية المرجوة.

رابعا:- إنتهاء السلطة الاستثنائية بانتهاء الظرف الاستثنائي:

إن تخويل الإدارة السلطات الاستثنائية يرجع إلى خطورة الظرف الاستثنائي، فإذا ما انتهى هذا الظرف تعين على الإدارة اتباع قواعد المشروعية العادية³. فالسلطة الاستثنائية تدور وجودا وعدما مع الظرف الاستثنائي مصدر الخطر. فحين يوجد الظرف الاستثنائي توجد السلطة الاستثنائية و حين ينتهي الظرف و تزول خطورته تنتهي تلك السلطة، و يجب خضوعها تبعا لذلك للقواعد المشروعية العادية. فإذا كان الموقف الاستثنائي يبرر النظام الاستثنائي، فإن العودة إلى الموقف العادي يستوجب العودة إلى النظام العادي كذلك. بمعنى أن الإجراءات المبنية على قيام الظرف الاستثنائي المهتد بالخطورة تتغير بوجود هذا الظرف من حيث الزمان و المكان⁴.

¹ ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، قرار رقم 1635 الصادر في 1987/01/31. أشار إليه د. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، مصر ، 1998، ص517.

² جورج سعد، القانون الإداري و المنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية ببيروت ، لبنان، 2012، ص153.

³ فوزت فرحات، مصدر سابق، ص166.

⁴ إبراهيم عبد العزيز شيجا، مصدر سابق ، ص151.

خامسا: - أن يكون الهدف من التدبير الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة:

مع مراعاة المبدأ العام الذي يجب أن يحكم تصرفات الإدارة الاستثنائية كما هو في الظروف العادية. هو أن تستهدف الإدارة في تصرفها و تدابيرها الاستثنائية تحقيق المصلحة العامة¹. و حيث جاء في أحد أحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر بأنه: "تخول الحكومة استثناء و في حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف و لو خالفت بذلك القانون مادامت تبغي الصالح العام....و أن يكون هدف الحكومة في هذا الظرف ابتغاء المصلحة العامة، و بذلك تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء"².

تأسيسا على ما تقدم، يمكن القول بأنه يمكن إقامة نوع من التوازن بين حماية الحريات العامة و حماية الأمن العام عن طريق إصدار القرارات الإدارية، واتخاذ الإدارة لتدابير الضبط الأمنية في ظل الظروف الاستثنائية - جائحة (كوفيد19)-، و ذلك بتنقيذ الإدارة بالشروط و الضوابط المحددة لها من قبل القضاء والفقه، واحترام الضمانات والمعايير المحددة لحريات الأفراد وذلك بإخضاع تصرفات الإدارة - التدابير والإجراءات المتخذة من قبل الإدارة- في هذه الظروف لرقابة قضائية واسعة و فعالة.

خاتمة :

و ختاماً لهاته الدراسة ، نشير إلى أهمية تفعيل مبدأ التوازن و التناسب بين إجراءات الضبط الإداري الرامية إلى الحفاظ على النظام العام و بين ممارسة الحريات العامة ، خاصة في ظل الظروف الاستثنائية. إلا أن ذلك لا يعني إطلاق يد الإدارة من كل قيد ، فلا بد للإدارة و هي تتخذ تلك التدابير الضبطية أن تراعي جملة من الضوابط و ملائمتها و استهدافها المصلحة العامة .

النتائج المتوصل إليها :

-إن وباء كورونا -كوفيد 19- هو ظرف إستثنائي عام يشمل الناس جميعا غير متوقع و مفاجئ و لا يمكن دفعه فتكون الدولة غير قادرة على مجابهة هذه الظروف بوسائلها العادية فتتدخل عن طريق تدابير ضبطية رامية للحفاظ على الصحة العامة.

-تناسبية العلاقة بين الحفاظ على النظام العام الصحي و ضمانات ممارسة الحريات العامة بإعتبارها حق للأفراد و المجتمع في آن واحد ، فيتحقق بذلك التناسب بين سلطة الإدارة و حرية الأفراد.

¹- جورج سعد، مصدر سابق، ص153.

²-ينظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، في 11/11/1989، الطعن رقم 1776 لسنة 32 القضائية.

-محدودية سلطات الضابطة الإدارية حينما تهدف لحماية النظام العام فهي ليست مطلقة بل خاضعة لقيود لا يجوز لها أن تتعداها و إلا اعتبرت أعمالها غير مشروعة و كانت عرضة للإلغاء.

-تعد الإدارة سلطة لتنفيذ القوانين و تسيير المرافق العامة لما لها من صلاحية إصدار لوائح الضبط الإداري قصد الحفاظ على النظام العام ، هذه الأخيرة غالبا ما تفرض قيودا على الحريات العامة سيما في الظروف الإستثنائية ، كما يجب أن تكون هذه التدابير الضبطية في سبيل بقاء الدولة و تحقيق الصالح العام.

التوصيات المقترحة:

-ضرورة كفالة جملة من الضمانات لممارسة الحريات العامة سيما في الظروف الإستثنائية كون الإدارة لا يمكنها مواجهة تلك الظروف بالقواعد القانونية السارية المفعول مما قد يؤثر سلبا على ممارسة الحقوق والحريات العامة ، فتكون تلك الضمانات الكافلة للحرية إما دولية من خلال المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان أو دستورية كمبدأ الفصل بين السلطات والرقابة على دستورية القوانين.

-العمل على تكريس مبدأ التناسب بين إجراءات الإدارة الضبطية الرامية إلى الحفاظ على النظام العام و حماية الحقوق و الحريات العامة.

-تكريس نظام رقابة فعال على نشاطات الإدارة الضبطية نظرا لزيادة دور الإدارة في الأنظمة السياسية المعاصرة سيما رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، هاته الرقابة التي تحتل مكانة بالغة الأهمية لحماية و صون الحقوق و الحريات العامة.

-تكريس مبدأ دستورية القوانين من خلال رقابة القضاء الدستوري الذي يعد ضمانا قوية في مجال الحقوق و الحريات العامة.