

الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان عند استعمال سلطات الطوارئ

للأستاذ : نصر الدين بن طيفور *

يسلم جميع المهتمين بموضوع حقوق الإنسان بأن افضل ضمان للحقوق والحريات العامة على المستوى الداخلي ضد تعسف السلطتين التنفيذية والتشريعية يكمن في اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات . فتختص السلطة التشريعية بوضع القواعد العامة المنظمة لممارسة تلك الحقوق والحريات وفقا للأحكام الدستورية تحت طائلة الخضوع لرقابة الدستورية ، وينحصر دور السلطة التنفيذية في تنفيذها تحت رقابة القضاء .

غير أنه لما كانت سنة حياة الأمم والدول أن لا تعيش أي واحدة منها حياة آمنة هادئة ومستقرة بشكل سرمدى ، فقد تعصف بها — من حيث لا تتوقع — ظروف استثنائية تعجز عن مقاومتها بما تملكه من وسائل قانونية عادية ، فتضطر السلطة التنفيذية عندئذ — باعتبارها المكلفة بحماية النظام العام — ومن منطلق أن حماية الدولة مقدم على حماية الحقوق والحريات ، إلى تجاوز مبدأ الفصل بين

* - المركز الجامعي . سعيدة .

السلطات واتخاذ إجراءات سريعة وحاسمة تكون في الغالب مقيدة لحقوق الأفراد وحررياتهم .

فهذا الخروج الاضطراري عن مبدأ المشروعية أقرته الشريعة الإسلامية بما جاءت به من أحكام عامة كحكم " الضرورات تبيح المحظورات " و " درأ المفسد مقدم على جلب المصالح " . كما أن مجلس الدولة الفرنسي أقر هذا الخروج أثناء الحرب العالمية الأولى وبعدها بابتكاره نظرية الحرب والظروف الاستثنائية . وتكرس هذا الوضع على المستوى الداخلي لكل دولة ، حيث نصت معظم الدساتير على منح سلطات واسعة للسلطة التنفيذية في مثل تلك الظروف . بل أن المجتمع الدولي ذاته اعترف للدول بحق التحلل مؤقتا من التزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان عند تعرضها لظروف طارئة ، فنصت المادة الرابعة من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية على أنه : " يجوز للدول الأطراف في هذه الاتفاقية في حالة الطوارئ العامة التي تهدد حياة الأمة والتي يعلن عن وجودها رسميا أن تتخذ من الإجراءات ما يحلها من التزاماتها والتي نصت عليها هذه الاتفاقية تبعا لما تقتضيه بدقة متطلبات الوضع بشرط أن لا تتنافى هذه الإجراءات مع التزاماتها الأخرى طبقا للقانون الدولي ، ودون أن تتضمن هذه الإجراءات تمييزا معينا على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الديانة أو الأصل الاجتماعي فقط ... " .

غير أن الدول في تعاطيها مع الأوضاع الاستثنائية قد تتحى أحد مناح ثلاث : فإما أن تستبق الأحداث وتضع سلطتها التشريعية قوانين تستخدمها السلطة التنفيذية عند حدوث هذه الظروف الاستثنائية فحسب — كما كان عليه الحال في فرنسا قبل دستور 1958 ، وإما أن تفرض على السلطة التنفيذية — عند حدوث مثل تلك الأحداث — ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من البرلمان ، كما هو عليه الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية . والمنحى الثالث أن يترك للسلطة التنفيذية مطلق الحرية في اتخاذ التدابير التي تراها مناسبة لتلك الظروف دونما تدخل من البرلمان ، وهذا ما اعتمدته الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 16 وما هو مكرس في الجزائر إلى اليوم .

وبما أن الظروف الاستثنائية متباينة في طبيعتها وخطورتها ، فقد تتنوع معها أيضا السلطات الاستثنائية تحت مسميات عدة . فنجد في فرنسا مثلا سلطات لحالة الحصار وأخرى للطوارئ وأخرى للأزمة (المادة 16) . وفي الجزائر يعترف الدستور الجزائري بسلطات مماثلة .

وبما أنني اخترت في مداخلتي هذه التركيز على واحدة من تلك السلطات وهي سلطات الطوارئ ، والبحث عن الضمانات التي قررها الدستور للحقوق والحريات أثناء استعمالها ، فلا بد من الإشارة بداءة إلى أن الجزائر عرفت هذه السلطات وهي مازالت قابضة تحت

الاستعمار الفرنسي . فقد اضطرت السلطات الاستعمارية ، لمجابهة خطر ثورة التحرير الجزائرية ، إلى سن قانون للطوارئ بتاريخ 3 أبريل 1955 . وبعد الاستقلال جاء النص على تلك الحالة مقترنة مع حالة أخرى هي حالة الحصار لأول مرة في دستور 1976 . وسارت الوثائق الدستورية المتتالية على نفس المنوال . وإذا اكتفينا بالدستور الحالي (دستور 1989 المعدل سنة 1996) ، نجده ينظمها في المادتين 91 و 92 . فنص في المادة الأولى على ما يأتي : " يقر رئيس الجمهورية ، إذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة ، ورئيس الحكومة ، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع . ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار ، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا " . في حين جاءت المادة الثانية بحكم جديد لم يكن موجودا في السابق ، حيث نصت على أن : " يحدد تنظيم حالة الطوارئ و حالة الحصار بموجب قانون عضوي " .

فمن خلال هذين النصين نستشف أن المؤسس الدستوري قد وضع قيودا على سلطة رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ . فهو مجبر على تبرير لجوئه إلى تقريرها بوجود ضرورة ملحة ، وبأن يستشير قبل إقدامه على هذه الخطوة شخصيات وهيئات معينة ، وأن

يحدد في الإعلان مدة تلك الحالة ، وألا يمددها إلا بعد موافقة البرلمان .
وكقيد أخير أن ينحصر دوره في الإعلان فقط دون التنظيم الذي صار من اختصاص البرلمان .

فإلى أي مدى يمكن أن تشكل تلك القيود ضمانات حقيقية للحقوق والحريات تحول دون تعسف رئيس الجمهورية في استعمال تلك السلطة الاستثنائية ؟

ذلك ما سنكتشفه من خلال دراسة كل قيد على حده .

القيد الأول : تبرير إعلان حالة الطوارئ بوجود ضرورة ملحة

حرص المؤسس الدستوري الجزائري على تحديد طبيعة السبب الموجب لإقرار حالة الطوارئ في صلب الدستور ، فنص في المادة 91 على أن : " يقرر رئيس الجمهورية ، إذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ... " .

ولا ريب أن النص في الدستور ذاته على السبب الموجب لإعلان حالة الطوارئ يعد في حد ذاته ضمانا للحريات العامة . فهو من جهة يقيد سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إقرار تلك الحالة ، فلا يكون طليقا في استعمالها ، وإنما يتعين عليه التأكد من وجود ضرورة ملحة تبرر ذلك . ومن جهة أخرى يقيد البرلمان الذي عليه

التأكد من توافر ذلك السبب عندما يطلب منه تمديد حالة الطوارئ لمدة أخرى . فذلك التحديد بواسطة الدستور أفضل في نظرنا من التحديد بواسطة التشريع كما هو معتمد في فرنسا ومصر . فترك التحديد للقانون قد يكون غير ذي فائدة لسهولة التعديل فيه . فرائس الجمهورية بمقدوره القيام بذلك سواء بالطريق العادي عن طريق التقدم بمشروع قانون لدى البرلمان إن كانت الأغلبية مؤيدة له ، أو باستعمال حقه في التشريع عند غياب البرلمان أو بتفويض منه ¹.

غير أن تلك الضمانة المتمثلة في النص عن السبب أو مبرر إعلان حالة الطوارئ في صلب الدستور ، نجدها تفقد أهميتها إذا ما نظرنا إلى الأسلوب الذي اعتمد في صياغة ذلك القيد . فمصطلح الضرورة الملحة الذي استعمله المؤسس الدستوري الجزائري كقيد على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ ، هو برأي الجميع مطلق ويستعصي ضبطه، واعتماده وحده كمصدر للخطر يظهر انعدام أي منهجية أو تنظيم *systematisation* في الدستور . فالضرورة معناها واسع ومطلوبة لتبرير أي تصرف حتى في الظروف العادية ، ذلك أنه في إطار القانون العام فإن كل تصرف فردي أو تنظيمي ، وكل إجراء إداري لا يمكن تبريره إلا بالنظر إلى

¹ - وهذا ما تم في مصر . حيث أن قانون الطوارئ المصري الحالي صدر عن السلطة التنفيذية في صورة قرار بقانون رقم 162 لسنة 1958 بتاريخ 07 / 09 / 1958 حيث كانت حالة الطوارئ معلنة في ذلك الوقت منذ 01 / 11 / 1956 . راجع سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، طبعة 1982 ، ص 321 .

طابعه الضروري وبمساهمته الضرورية في النظام العام ² . ومن ثم يكون للرئيس الجزائري سلطة تقدير واسعة لاعتبار أي ظرف مهما كانت طبيعته مبررا لإعلان حالة الطوارئ .

والملاحظ في هذا الصدد أن الأمر يختلف في فرنسا ومصر . حيث أنه رغم سكوت الدستور في البلدين عن تحديد الأسباب الموجبة لإعلان مثل تلك الحالة ، إلا أن القوانين المنظمة لها كانت أكثر دقة في تحديد تلك الأسباب من النص الدستوري الجزائري . فإعلان حالة الطوارئ في فرنسا — حسب المادة الأولى من قانون الطوارئ رقم 55 — 385 الصادر في 3 أبريل 1955 — مرتبط بوجود خطر عاجل ناتج عن تعرض النظام العام لاعتداءات جسيمة ، أو متى وجدت وقائع لها بحكم طبيعتها وخطورتها صفة الكوارث العامة ³ . وكذلك فعل المشرع المصري . حيث حدد في المادة الأولى من قانون الطوارئ — المشار إليه آنفاً⁴ — الحالات التي تبرر إعلان حالة الطوارئ وهي : تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية

² — راجع :

- S.Ghaouti et B.Etien , la légalité d'exception dans la constitution algérienne du 22/11/76 . R.A.S.J.E.P. , n°4 . dec. 1978 .p.705 .

³ — L'art. 1 : « L'état d'urgence peut être décrétée sur tout ou partie du territoire métropolitain de l'Algérie ou des départements d'outre - mer , soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public , soit en cas d'évènements présentant , par leur nature et leur gravité , le caractère de calamité publique » .

⁴ — الهامش الثاني من الصفحة السابقة .

أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب ، أو قيام حالة تهدد بوقوعها ، أو حدوث اضطرابات في الداخل ، أو كوارث عامة ، أو انتشار وباء .

وإزاء هذا الغموض الذي يكتنف السبب المبرر لإقرار حالة الطوارئ في الجزائر ، وحتى لا نقع في الخطأ الذي وقع فيه الكثير من الجزائريين عندما ذهبوا في شرحهم لفكرة الضرورة الملحة إلى الاعتماد على النصوص الفرنسية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ فقالوا بأن حالة الطوارئ تعلن في حالة تهديد للنظام العام ، بينما تقر حالة الحصار عندما يصل ذلك التهديد إلى درجة التمرد المسلح⁵، فإننا نعتقد ، أنه مادام الكل يسلم بأن أساس السلطات الاستثنائية جميعها هو حالة الضرورة ، فإن التفسير الأسلم لمصطلح " الضرورة الملحة " الذي استعمله المشرع الدستوري الجزائري يكون بالرجوع إلى القواعد العامة لنظرية الضرورة الدستورية .

ولما كانت نظرية الضرورة الدستورية لا تسمح بالخروج عن قواعد المشروعية العادية إلا بتحقق ثلاثة عوامل هي : وجود خطر جسيم وحال ، وأن يكون هذا الخطر مهددا لمصلحة عامة ، وألا يمكن

⁵ - أنظر :

- N.Ghozali et M.Benouniche , politique extérieure de l'Algérie à travers la charte nationale et la constitution , R.A.S.J.E.P , v 15 n 3 , sep 1978 , p 472

- شيهوب مسعود ، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية ، م.ج.ع.ق.ا.س. ، عدد رقم 1 ، سنة 1998 ، ص 37 .

دفعه باستعمال وسائل القانون العادية⁶، فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى حالة الطوارئ — في ظل غياب أي تحديد من قبل المشرع الدستوري لنوع الظرف المبرر لتلك السلطات — ينبغي أن يراعى فيه توافر هذه الشروط أو العوامل جميعها .

والملاحظ في الجزائر ، أنه رغم تأكيد الدستور على وجوب وجود ضرورة ملحة كسبب يبرر إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ، إلا أنه في المرة الأولى التي أعلنت فيها حالة الحصار بتاريخ 06 أكتوبر 1988 لم ينشر مرسوم الإعلان في الجريدة الرسمية . وهو ما يجعل مسألة التحقق من ذكر السبب الذي دفع إلى إقرارها أمراً عسيراً . وفي المرة الثانية بتاريخ 04 يونيو 1991 لم يتضمن المرسوم الرئاسي رقم 91 — 196 المتضمن تقرير حالة الحصار⁷ أية إشارة إلى السبب الدافع إلى إقرار تلك الحالة . وهو ما تفاداه المرسوم الرئاسي رقم 92 — 44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁸ ، حيث نص على المبررات التي كانت وراء إصداره والتي تتمثل في : 1 — المساس الخطير والمستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني . 2 — التهديدات التي

⁶ — راجع د هاني علي إبراهيم الطهراني ، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الأردني (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة 1992 ص 166 وما بعدها .

⁷ — ج.ر.ج.ج. ، العدد 29 بتاريخ 12 يونيو 1991

⁸ — ج.ر.ج.ج. ، العدد 10 بتاريخ 9 فبراير 1992 .

تستهدف استقرار المؤسسات ، والمساس الخطير والمكرر بأمن المواطنين والسلم المدني .

غير أن المرسوم التشريعي رقم 93 - 02 المؤرخ في 06 يناير 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ⁹ ، جاء خاليا من أية إشارة إلى أسباب ودوافع التمديد .

ولا شك أن هذا المسلك المطرد والمتمثل في عدم النص صراحة على الأسباب الدافعة سواء لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار أو لتمديد العمل بهما ، يتنافى مع نص المادة 91 ، ومع الطبيعة الاستثنائية لتلكا السلطتين . فالمادة 91 وان اعتبرت اللجوء إلى تلكا الحاليتين حقا لرئيس الجمهورية ، إلا أنها جعلت استعمال ذلك الحق موقوفا على توافر شرط جوهري يتمثل في وجود ضرورة ملحة . وهو ما يجعل رئيس الجمهورية ملزما بتبرير لجوئه إلى إقرار حالة الطوارئ أو الحصار والإفصاح عن ذلك في مرسوم الإعلان ، وإلا كان التصرف معيبا بغييب شكلي جوهري يتمثل في عدم تسبيب القرار . وما يدعم هذا الرأي أكثر هو الطبيعة الاستثنائية لذلك الحق . فاستعماله - وكما يسلم بذلك الجميع - يشكل خروجاً على مبدأ المشروعية ويمثل تهديدا خطيرا للحقوق والحريات العامة . ولما كانت مصلحة الدولة مقدمة على مصلحة الأفراد عندما تهددها ظروف استثنائية يصعب مواجهتها باستعمال وسائل القانون العام ، فإنه إن

⁹ - ج.ر.ج.ج . ، العدد 08 بتاريخ 7 فبراير 1993 .

سمح بالخروج مؤقتا عن تلك القواعد ، فإن ذلك ينبغي أن يكون مبررا.

وإذا كان تبرير اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ واجبا ، فإن تبرير تمديد العمل بتلك الحالة يكون أوجبا . ذلك أن التمديد يتطلب موافقة البرلمان . ومن ثم يتعين على رئيس الجمهورية أن يقدم كل ما من شأنه إثبات استمرار قيام الضرورة إن رغب في الحصول على تلك الموافقة .

وبناء على ذلك فإننا نعتبر أن المرسومين الرئاسيين بإعلان حالة الحصار في 1988 وفي 1991 ، وكذا المرسوم التشريعي بتمديد حالة الطوارئ سنة 1993 كلها معيبة عيبا شكليا جسيما مما يجعلها تقع تحت طائلة البطلان .

القيد الثاني : الاستشارة المسبقة

إن رئيس الجمهورية إذا قدر وجود ضرورة ملحة تبرر إعلان حالة الطوارئ ، فإنه مطالب حسب المادة 91 — قبل اتخاذ ذلك القرار — بالاجتماع إلى المجلس الأعلى للأمن ، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة ، ورئيس الحكومة ، ورئيس المجلس الدستوري . فإلى أي مدى يمكن لتلك الاستشارات أن تحد من احتمالات شطط رئيس الجمهورية وتوقف إرادته في اتخاذ قرار الإعلان ؟

إن اختلاف وظائف تلك الأجهزة والشخصيات يحتم تناول كل جهاز على حدة لمعرفة مدى تأثيره في قرار رئيس الجمهورية .

أولا : استشارة المجلس الأعلى للأمن

أولى المشرع الدستوري أهمية كبرى للمجلس الأعلى للأمن . فقد أوجب الاتصال به قبل إقرار أي حالة من الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المواد من 91 إلى 95 من الدستور . بيد أن الذي يلفت الانتباه أن المشرع الدستوري تحاشى في تلك المواد كلها استعمال كلمة استشارة . وإنما استعاض عنها بكلمتي " اجتماع " أو " استماع " . فقد أوجب في حالتي الطوارئ والحصار اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، وفي باقي الحالات الاستماع له .

ونعتقد أنه لا فائدة ترجى من هذا التنويع في المصطلحات . ذلك أن الغرض من الاجتماع هو الاستماع إلى آراء أعضاء المجلس . كما أن الاستماع إلى موقف المجلس لا يتصور حدوثه إلى إذا كان المجلس مجتمعاً . فضلاً عن أن المحصلة النهائية من الاجتماع وكذلك الاستماع هو الحصول على موقف أو رأي من المجلس بشأن ما يعترزم رئيس الجمهورية إقراره . وفي كل الحالات — وتما شياً مع المهمة التي سطرها الدستور للمجلس الأعلى للأمن — فإن ما يصدر عنه

سيكون مجرد رأي استشاري لا يلزم رئيس الجمهورية في شيء¹⁰.
وان كان هذا الأخير يقدر من الناحية العملية مدى ملائمة الآراء التي
استمع إليها لأنها لا تصدر إلا عن مختصين ورجال سياسيين ذوي
نفوذ ومركز ، كرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة
وزراء الخارجية والداخلية والعدل والاقتصاد ورئيس أركان الجيش
الوطني الشعبي¹¹.

ثانيا : استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة

اشترط المؤسس الدستوري استشارة رئيس المجلس الشعبي
الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة قبل إقرار حالة
الطوارئ .

ولا شك في أهمية الرأي الذي يبديه رئيسا غرفتي البرلمان
بالنظر إلى المكانة التي يحتلها كل منهما في هرم الدولة . فرئيس
المجلس الشعبي الوطني هو رئيس للمجلس النيابي المنتخب أعضاؤه
كلية من الشعب مباشرة . ورئيس مجلس الأمة هو الشخصية الثانية
في الدولة بعد رئيس الجمهورية . فهو الذي يحل محله إذا ما أثبت

¹⁰ — المادة 173 ف 1 من الدستور الحالي : يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس
الجمهورية ، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني .

¹¹ — سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، 1990 ، ص 271 .

المجلس الدستوري استحالة استمرار الرئيس في القيام بمهامه بسبب إصابته بمرض خطير ومزمن ، وكذلك في حال شغور منصب الرئاسة سواء لاستقالة الرئيس أو وفاته¹². ورأي كل واحد منهما لا يتصور أن يصدر بخلاف التوجه العام لأغلبية أعضاء المجلس التي أوصلته إلى رئاسته . ولذلك فإن تجاهل الرئيس للآراء التي يبيدها هذان الرئيسان يمكن أن يسبب له متاعب سياسية ، لاسيما إذا كانت الأغلبية التي يمثلانها من تيار سياسي معارض لتياره .

كما أن الرأي الذي يبيده رئيس الحكومة لا يقل أهمية عن رأي رئيسي غرفتي البرلمان. فهو الذي سيقع عليه وعلى حكومته عبء تنفيذ أحكام قانون الطوارئ . وهو الذي يسأل عنه أمام البرلمان . وبالتالي فإن تجاهل رئيس الجمهورية لرأي رئيس الحكومة يمكن أن ينجر عنه أزمة سياسية ، سيما إذا كان هذا الأخير مستندا إلى أغلبية برلمانية . فقد يضطر إلى الاستقالة ، ووقتها لن يكون أمام الرئيس من حل سوى إجراء انتخابات برلمانية مسبقة ، لأن الأغلبية البرلمانية تقف عادة وراء رئيس الحكومة وتأبى التعامل مع رئيس حكومة جديد لا يمثلها . وبما أن الانتخابات المسبقة هي في العادة تعد حكما في النزاعات التي تقع بين الرئاسة والأغلبية البرلمانية ومن الصعب التكهّن بنتائجها ، فقد تأتى بالأغلبية ذاتها ، وهو ما يعني عدم رضا الناخبين بسياسة رئيس الجمهورية . وساعتها إما أن يضطر إلى

¹² — راجع المادة 88 من الدستور .

الاستقالة أو على الأقل يرضى بالخضوع لرأي الأغلبية التي يمثلها رئيس الحكومة . وفي مثل هذه الحالة فقط تبرز أهمية الرأي الذي يبديه رئيس الحكومة الذي لا يمكن لرئيس الجمهورية تجاهله .

رابعاً : استشارة رئيس المجلس الدستوري

المجلس الدستوري جهاز استحدثه دستور 1989 بغرض السهر على احترام الدستور¹³. فضلاً عن مراقبة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات¹⁴ والسهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية¹⁵، أضاف له المشرع الدستوري مهام فرعية من بينها ، إبداء الرأي بشأن مباشرة رئيس الجمهورية لبعض سلطاته الاستثنائية. فتنطلب في حالتي الطوارئ والحصار استشارة رئيس المجلس الدستوري¹⁶، وفي الحالة الاستثنائية استشارة المجلس كلية¹⁷ .

ولعل اشتراط المشرع الدستوري استشارة المجلس في الحالة الأخيرة والاكتفاء باستشارة رئيسه في الحالتين الأوليتين راجع إلى

¹³ - المادة 163 ف 1 من الدستور الحالي .

¹⁴ - المادة 165 من الدستور الحالي .

¹⁵ - راجع المادة 163 ف 2 من الدستور الحالي .

¹⁶ - المادة 91 من الدستور

¹⁷ - المادة 93 ف2 من الدستور .

مدى خطورة الحالة الاستثنائية على حقوق الأفراد وحررياتهم جراء ما تمنحه لرئيس الجمهورية من سلطات لا حصر لها بحيث يصير دكتاتورا مؤقتا على حد تعبير مورييس ديفرجي . مما يستوجب رأيا جماعيا صادرا بعد دراسة وتمعن ونقاش بين أعضاء المجلس .

وبغض النظر عن التباين في الجهة المستشارة ، فإن الرأي المطلوب في الحالتين هو رأي قانوني وليس سياسيا لأنه صادر عن جهاز وظيفته الأصلية مراقبة دستورية القوانين . ومن ثم ، فإن حصول رئيس الجمهورية على رأي إيجابي سواء من المجلس الدستوري أو من رئيسه ، هو بمثابة إقرار بسلامة تصرفه من الناحية القانونية . وهو ما قد يشجعه على اتخاذ القرار . كما أن حصول الرئيس على رأي سلبي معناه عدم مشروعية القرار الذي يعتزم اتخاذه. ومع ذلك يمكن للرئيس أن ينفذ إرادته ما دام الدستور لا يلزمه سوى بإتمام الاستشارة لا بالأخذ بما تسفر عنه . وما قد يشجع الرئيس أكثر على عدم الإكترارات برأي المجلس أو رئيسه السلبي هو عدم النص على إلزامية نشر تلك الآراء . و بالتالي لا تتاح للرأي العام فرصة الاطلاع عليه للوقوف على الحقيقة القانونية لتصرف رئيس الجمهورية .

القيد الثالث : تأقيت حالة الطوارئ

لم يكن دستور 1976 يقيد رئيس الجمهورية عند استعماله لسلطات الطوارئ بأي قيد زمني . ومن ثمة كانت نهايتها — حسبما يستشف من المادة 119 — مرتبطة ببلوغ الأهداف المرجوة من خلال إقرارها ، والمتمثلة في استتباب الوضع¹⁸ .

ولا شك أن إطلاق يد رئيس الجمهورية من حيث الزمن لا يقل خطرا من إطلاقها في تقدير الظروف الموجبة لإقرار حالة الطوارئ . وهو ما يشكل تهديدا خطيرا للحريات العامة لاسيما في ظل انعدام أية رقابة برلمانية .

غير أن المشرع الدستوري حاول في دستور 1989 التخفيف من ذلك التهديد عن طريق إلزام رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ لمدة معينة ، وبأن لا يكون تمديدتها إلا بموافقة البرلمان¹⁹ . وهو ما أبقى عليه في التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث نصت المادة 91 منه على ما يأتي : " يقرر رئيس الجمهورية ، إذا دعت الضرورة الملحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ، لمدة معينة ... ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان ، المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا " .

وبهذا المسلك يكون الدستور الجزائري قد التحق بالدستورين الفرنسي والمصري ، اللذين يشترطان أيضا تحديد المدة و تدخل

¹⁸ — S. Ghaoui et B. Etien ; op. cit. , p 714 .

¹⁹ — راجع المادة 86 .

البرلمان²⁰. ورغم ذلك يبقى الدستوران الفرنسي والمصري يوفران ضمانات أفضل من الدستور الجزائري . فكلاهما يستوجب تدخل البرلمان بعد فترة وجيزة من إعلان تلك الحالة ، وإن اختلافا في تحديد الغاية من التدخل . فتدخل البرلمان الفرنسي واجب إذا رغبت الحكومة في تمديد حالة الحصار لمدة تزيد عن اثنتي عشر يوما ، فعندئذ يلزمها التقدم بطلب للبرلمان طالبة الترخيص لها بذلك . فهو بذلك لا يراقب قرار إعلان حالة الحصار ، وإنما يراقب فقط مدى استمرار الظروف التي استدعت إعلان حالة الحصار²¹ . بينما تدخل البرلمان المصري يكون في حالتين : الحالة الأولى خلال الخمسة عشر يوما التالية لقرار إعلان حالة الطوارئ ليقرر ما يراه بشأنه . فهو في هذه الحالة يراقب قرار الإعلان . وله في ذلك الحق في قبوله أو رفضه . أما الحالة الثانية التي قد يتدخل فيها البرلمان المصري فتتحقق عندما يوافق في

²⁰ — Art 36 de la constitution de 1958 : L'état de siège est décrète en conseil des ministres. Sa prorogation au delà de douze jours ne peut être autorisée que par le parlement .

— نصت المادة 148 ف 1 من الدستور المصري : " يعين رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون . ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه " .

وفي الفقرة الثالثة جاء فيها : " وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ، ولا يجوز مددا إلا بموافقة مجلس الشعب" .

²¹ — أشرت إلى حالة الحصار لأنها الحالة الوحيدة المنصوص عليها في الدستور الفرنسي . أما حالة الطوارئ المنظمة فقط بنص تشريعي (سبقت الإشارة إليه) ، فإنه يتضمن ذات الأحكام فيما يتعلق بتمديد العمل بتلك الحالة .

الحالة الأولى على قرار الإعلان وتنتهي المدة المحددة فيه ، وترغب الحكومة في تمديد العمل بسلطات الطوارئ فعندئذ يتعين تدخل البرلمان لإقرار التمديد أو رفضه ²².

بيد أن ما يؤخذ عليه المؤسس الدستوري الجزائري — رغم ما جاء به من أحكام جديدة يظهر أنها تشكل قيودا (أي ضمانات) — أنه ترك رئيس الجمهورية حرا في تحديد المدة التي يريد لحالة الطوارئ ، وأخر تدخل البرلمان إلى غاية انتهاء تلك المدة . ومن ثم يمكن لرئيس الجمهورية الراغب في التسلط والتجبر أن يختار لنفسه أطول مدة ممكنة دون أن يعترض سبيله أحد ، ما دام الدستور قد جعل منه الجهة الوحيدة المؤهلة لتقدير وجود الضرورة الملحة والوقت اللازم لتجاوزها . وبذلك لن يبقى لضمانة تحديد المدة أية قيمة .

وما يؤكد هشاشة ضمانة التأقيت التي جاء بها النص الدستوري ، أنه في المرة الوحيدة التي مدد العمل بحالة الطوارئ — التي أعلنت بالمرسوم الرئاسي رقم 92 — 44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 لمدة اثنتي عشر شهرا — تم التمديد بمرسوم تشريعي ولمدة

²² — رغم أن الدستور المصري يوفر ضمانات أفضل من الدستور الفرنسي ، إلا أن الملاحظ في الواقع أن حالة الحصار في فرنسا لم تعلن في ظل دستور 1958 سوى مرة واحدة بتاريخ 22 أبريل 1961 . وقد تم تمديدها — بخلاف ما تنص عليه المادة 36 من الدستور — بقرار من الرئيس de Gaulle بالاستناد إلى المادة 16 من الدستور . بينما حالة الطوارئ معلنه في مصر تقريبا منذ نجاح ثورة يوليو 1952. وإلى اليوم ، بحيث لم يتخللها سوى فترات قصيرة ومنقطعة عرفت فيها الحياة العادية . وآخر مرة أعلنت فيها كان بتاريخ 06 أكتوبر 1981 وما زالت مستمرة إلى يومنا هذا .

غير محدودة . فقد جاءت صيغة المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 93 — 02 المؤرخ في 06 يناير 1993²³ كالآتي : " تمدد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 92 — 44 المؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق 09 فبراير سنة 1992 ، المذكور أعلاه " .
فهذه الكيفية التي تمت بها عملية تمديد حالة الطوارئ في الجزائر سنة 1993 — حيث مددت بمرسوم تشريعي (أي بنص تشريعي وليس تنظيميا)²⁴ ولمدة غير محددة — تدفعنا إلى طرح التساؤل عن مدى وجوب تحديد مدة التمديد كما وجب تحديد المدة عند إعلان الحالة لأول الأمر ؟ و أيضا عن الجهة التي تملك رفع تلك الحالة بعد التمديد : هل رئيس الجمهورية أم البرلمان ؟

لقد كانت هذه المسألة محل سؤال شفهي طرحه النائب البرلماني المعارض عبد السلام علي راشدي في الدورة التشريعية الأولى سنة 1998 على وزير الداخلية باعتباره ممثلا للحكومة ، وأيضا محل اقتراح قانون تقدمت به مجموعة برلمانية معارضة بواسطة مندوبها النائب علي راشدي في الدورة التشريعية ذاتها استهدفت من خلاله رفع حالة الطوارئ . وقد أعقبه تقرير من لجنة الدفاع الوطني بالمجلس الشعبي الوطني ، عرضت فيه موقف أصحاب الاقتراح وكذا موقف الحكومة وختمته بموقفها من المسألة .

²³ — ج.ر.ج.ج ، عدد 08 بتاريخ 07 فبراير 1993 .

²⁴ — راجع مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92 — 02 المؤرخة في 14 أبريل 1992 بشأن المراسيم التشريعية . ج .ج.ج.ج رقم 28 بتاريخ 04 / 15 / 1992 .

ومن خلال اطلعنا على فحوى السؤال ومحتوى اقتراح القانون وردود الحكومة عليهما، استطعنا استخلاص موقفين من مسألة تحديد مدة تمديد حالة الطوارئ والجهة المختصة برفعها . موقف يؤيد التحديد وموقف يعارضه . وهما الموقفان اللذان سنعرض لهما فيما يأتي مع عرض موقفنا من المسألة بعد ذلك .

أولا : الموقف المؤيد لتحديد مدة التمديد

وهو موقف الأطراف التي كانت وراء السؤال الشفهي واقتراح القانون . حيث تساءل النائب عبد السلام علي راشدي عن سبب التأخر في تقديم مرسوم رئاسي بتمديد حالة الطوارئ إلى البرلمان للموافقة عليه كما تنص على ذلك الفقرة الثانية من المادة 91 من الدستور . وقد أسس سؤاله على فكرة " أنه إذا كان صدور قرار حالة الطوارئ في 09 فبراير 1992 قد تم في ظروف خاصة تتسم بالفراغ المؤسساتي ، ولهذا لم يكن ممكنا تطبيق أحكام دستور 1989 فيما يخص تمديد حالة الطوارئ...فإن اليوم — وبعد تنصيب مجلس الأمة ... وبعد موافقة المجلس الدستوري على نظامه الداخلي — لا يمكن حسب الدستور تمديد حالة الطوارئ " . وقد أوضح موقفه من مسألة تمديد حالة الطوارئ لأجل غير مسمى بصورة أوضح عندما لم يقتنع برد ممثل الحكومة على سؤاله فعقب عليه قائلا : " لا يعقل أن ترفع الحريات لأجل غير مسمى . هذا نص دستوري بل روح الدستور ،

ولا يمكن أن نرفع الحريات فندخل في حالة استثنائية لأجل غير محدد . هذا غير معقول . بالنسبة إلينا هذا مخالف للدستور " 25 .

وعندما استمعت إليه لجنة الدفاع الوطني باعتباره مندوبا عن مجموعة النواب التي تقدمت باقتراح قانون يتضمن إلغاء المرسوم 93 — 02 المتعلق بتمديد مدة حالة الطوارئ وكذا المرسومين الرئيسيين 92 — 44 و 92 — 320 ، أكد النائب عبد السلام علي راشدي أن الاقتراح مبرر من عدة جوانب . فيما يخص الجانب القانوني : إن المرسوم التشريعي 93 — 02 الذي تضمن تمديد حالة الطوارئ مخالف للدستور شكلا ومضمونا لأن هذا المرسوم لم يحدد بدقة المدة الزمنية لهذا التمديد . وفيما يخص الجانب السياسي : إن حالة الطوارئ تشكل إيقافا للحريات الأساسية الفردية منها والجماعية . فيما يخص الجانب الأمني : إن مواجهة حالة الإرهاب لا تستلزم بالضرورة اللجوء إلى حالة الطوارئ ، بل يمكن مواجهتها بالتعبئة السلمية للمواطنين 26 .

والخلاصة التي نخرج به من هذا الموقف ، هي أنه ما دام المشرع الدستوري قد ألزم رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ، فإن تمديدها ينبغي أن يكون محددا أيضا في الزمن .

²⁵ — نص السؤال ورد ممثل الحكومة المنشور في وثيقة وزعت على أعضاء المجلس العبي الوطني .

²⁶ — تقرير لجنة الدفاع الوطني ، الفترة التشريعية الرابعة خريف 1998 ، ت أ / 03 / 99 ، يناير 1999 .

وبما أن التمديد قد تم — لظروف خاصة مرت بها الجزائر — بمرسوم تشريعي ، وأن رئيس الجمهورية لم يتقدم للبرلمان بعد بتصحيحه بطلب الموافقة على تمديد حالة الطوارئ ، فإن المرسوم التشريعي باعتباره نصا ذا قيمة تشريعية يتم إلغاؤه بقانون .

ثانيا : الموقف الرفض لتحديد مدة تمديد حالة الطوارئ

وهو الموقف الذي تبنته الحكومة وأيدتها في ذلك لجنة الدفاع الوطني بالمجلس الشعبي الوطني . وقد كان موقفهما كالآتي :

1 — موقف الحكومة

أبانت الحكومة عن موقفها بمناسبة رد ممثلها وزير الداخلية على سؤال النائب عبد السلام علي راشدي السالف الذكر ، وكذا عند استماع لجنة الدفاع الوطني بالمجلس الشعبي الوطني لموقفها من اقتراح القانون المتضمن رفع حالة الطوارئ .

وبما أن إجابة ممثل الحكومة عن السؤال الشفهي كانت مقتضبة — حيث اكتفى بالقول بأن تمديد حالة الطوارئ دون تحديد زمني إجراء يتماشى وأحكام الدستور ، ولا تتنافى الفقرة الثانية من المادة 91 من دستور 28 نوفمبر 1996 مع هذا . وعلاوة على ذلك

فان الصياغة المستعملة في دستور 1996 مطابقة تماما لتلك المستعملة في دستور 1989 على مستوى المادة 86 . وبأن النص الذي تم بموجبه تمديد حالة الطوارئ في 06 فبراير 1993 ليس نصا تنظيميا بل نص قانوني²⁷ — فإن موقف الحكومة من اقتراح القانون كان أكثر تفصيلا حيث أوضحت فيه الأمور الآتية²⁸:

□ — إن اللجوء إلى إقرار حالة الطوارئ في يوم 02 فبراير 1992 كان مطابقا لدستور 23 فبراير 1989 .

□ — إن اللجوء إلى تمديد مدة حالة الطوارئ جاء كذلك بناء على ما نص عليه دستور 89 في الفقرة الثانية من المادة 86 والتي تنص صراحة على ما يلي : " لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني " . لكن ، ونظرا لغياب الهيئة التشريعية آنذاك ، ألا وهي المجلس الشعبي الوطني ، فقد جرت مداولة للمجلس الاستشاري من أجل إبداء الرأي حول مشروع المرسوم التشريعي المتعلق بتمديد مدة حالة الطوارئ ، ثم أصدر المرسوم التشريعي رقم 93 — 02 بتاريخ 06 فبراير مقررًا تمديد حالة الطوارئ .

²⁷ — السؤال الشفهي ، المرجع السابق ، ص 14 .

²⁸ — تقرير اللجنة ، المرجع السابق ، ص 4 و 5 .

وفي هذا الشأن أكد ممثل الحكومة على أن الدستور لم يحدد في نصه السابق ولا في نصه الحالي على إجبارية تحديد مدة معينة لتمديد حالة الطوارئ، حيث نصت المادة 91 ف 2 من دستور 1996 على ما يلي : "ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا" .

□ — إن اقتراح هذا القانون يمس بتوزيع الصلاحيات بين السلطات الدستورية . حيث يتبين من قراءة المادة 91 أن سلطة إقرار حالة الطوارئ مخولة لرئيس الجمهورية وحده دون سواه . ومن أجل التأكيد على هذه الحقيقة ، فقد أوضحت المادتان 83 ف 2 من دستور 89 وكذا المادة 87 ف 2 من دستور 96 ما يلي : " كما لا يجوز أن يفوض سلطته (رئيس الجمهورية) في اللجوء إلى الاستفتاء ، وحل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها ، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77، 78 و 91 ومن 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور " .

وعليه ترى الحكومة أن أي تدخل للمجلس الشعبي الوطني أو لأي سلطة دستورية أخرى ما عدا صلاحيات رئيس الجمهورية في المعالجة الإجرائية لرفع حالة الطوارئ هو " انتهاك صريح للدستور ومحاولة للتعدي على صلاحيات رئيس الجمهورية " .

2 – موقف لجنة الدفاع الوطني بالمجلس الشعبي الوطني

وقد جاء هذا الموقف متسقا مع نظرة الحكومة . حيث أكدت على عدة نقاط ، أهمها²⁹ :

□ – فيما يخص مسألة عدم تحديد مدة حالة الطوارئ : فإن اللجنة تبرز أن كلا من دستور 89 في مادته 86 ، وكذلك دستور 96 في مادته 91 قد نصا على إقرار حالة الطوارئ لمدة معينة ، ولم يحددا في الفقرة الثانية لكلا المادتين من الدستورين على إجبارية تحديد مدة التمديد لحالة الطوارئ .

□ – إن تقدير الظروف التي تتطلب إقرار حالة الطوارئ أو رفعها من صلاحيات رئيس الجمهورية دون سواه . وبالتالي ، فإن المبادرة بإقرار حالة الطوارئ من صلاحيات رئيس الجمهورية .

□ – إن كل تدخل في هذه الصلاحيات يعتبر اعتداء على صلاحيات رئيس الجمهورية وخرقا للدستور .

3 – موقفنا من تمديد حالة الطوارئ

²⁹ – المرجع السابق ، ص 7 و 8 .

لا شك أن أصحاب الاتجاه الأول انصب اهتمامهم فقط على مدة تمديد حالة الطوارئ، ولم ينشغلوا بالبحث عن الجهة المخولة دستوريا برفع حالة الطوارئ بعد أن مددت بمرسوم تشريعي وليس بمرسوم رئاسي . بينما يستشف من موقف الحكومة ولجنة الدفاع الوطني بالمجلس الشعبي الوطني الالتزام الصارم بحرفية النصوص الدستورية . وبناء على ذلك قرروا أن رئيس الجمهورية هو المؤسسة الدستورية الوحيدة المؤهلة بإقرار حالة الطوارئ وبرفعها ، وأنه غير ملزم عند تمديدتها بتحديد المدة .

ونعتقد من جانبنا أن الجدل حول رفع حالة الطوارئ لم يكن ليثار لو أن تلك الحالة انتهت بتمام مدة اثنتي عشر شهرا التي تقرر في مرسوم الإعلان ، أو قبل انتهائها . لأنه في خلال هذه الفترة يكون رئيس الجمهورية هو المتفرد وحده بحالة الطوارئ ولا يشاركه فيها أي سلطة أخرى . فهو إن شاء رفعها قبل تمام تلك المدة أو تركها ترفع بقوة القانون عند انتهائها .

بيد أن الكيفية التي تمت بها عملية التمديد في فبراير 1993 هي التي تدفعنا إلى التساؤل عن الجهة المؤهلة دستوريا برفع حالة الطوارئ وعن تاريخ رفعها .

أ : الجهة المختصة برفع حالة الطوارئ

إن تمديد حالة الطوارئ قد تم — كما بينا سابق — بمرسوم تشريعي صادر عن رئيس المجلس الأعلى للدولة . وبما أن المجلس الأعلى للدولة — والذي أنشئ بمقتضى إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 يناير 1992 بعد أن أثبت المجلس الدستوري وجود فراغ دستوري نجم عن تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني — كان يقوم بمهام السلطتين التنظيمية والتشريعية ، فيعبر عن الأولى بمراسيم رئاسية وعن الثانية بمراسيم تشريعية ، فإن التمديد يكون قد تم بأداة تشريعية باعتراف وتأكيد وزير الداخلية ذاته كما بينا سابقا . وبناء على ذلك فإننا نرى أن التمديد بتلك الوسيلة القانونية قد أدى إلى إخراج سلطة البث في مصير حالة الطوارئ من أيدي رئيس الجمهورية وجعلها من صلاحيات البرلمان . وتبعاً لذلك ، وعملاً بقاعدة توازي الأشكال ، فإن إلغاء المرسوم التشريعي وبالتالي رفع حالة الطوارئ ، ينبغي أن يتم بقانون وليس بمرسوم رئاسي . ولهذا السبب ، فإننا نرى مشروعية المبادرة التي تقدم بها النواب والرامية إلى سن قانون برفع حالة الطوارئ.

ب : مدة التمديد

اعتمدت الحكومة ولجنة الدفاع الوطني بالمجلس الشعبي الوطني في رفضهما لاقتراح القانون المقدم من مجموعة من النواب ، والرامي إلى إلغاء المرسوم التشريعي الممدد لحالة الطوارئ على نص

المادة 86 (التي صارت تحمل رقم 91 بعد تعديل 1996) والذي وإن أوجب تقرير حالة الطوارئ لمدة محددة ، غير أنه لا يتضمن أي حكم يوجب التحديد عند التمديد.

ولاشك أن تلك قراءة ظاهرية للنص لا تتفق من جهة وروح الدستور ومن جهة ثانية مع الطبيعة القانونية لحالة الطوارئ .

إن الروح العامة لدستور 1989 توحى — بلا أدنى شك — أن المؤسس الدستوري الجزائري تبني فلسفة مغايرة لما كان عليه الوضع في ظل دستور 1976 . فلسفة تصبو إلى إقامة دولة القانون عن طريق دعم الحقوق والحريات وتوفير الضمانات الكفيلة بحمايتها . وقد تجلّى ذلك من خلال دعم استقلالية القضاء وإقرار مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ، والرقابة الدستورية على القوانين ، وتقيد سلطات رئيس الجمهورية عن طريق إلغاء حقه في التشريع بأوامر عند غياب البرلمان . ولا ريب أن النظام الذي يتطلع إلى مثل هذه القيم النبيلة يأبى أن تظل الحريات العامة معلقة إلى أجل غير مسمى ، لذلك وجدناه يدخل تعديلا على أحكام حالة الطوارئ والحصار التي كانت قائمة في دستور 1976 ويلزم رئيس الجمهورية من جهة بتحديد المدة التي يحتاجها للتغلب على الضرورة الموجبة لإقرار واحدة من تلكما الحاليتين ، ومن جهة ثانية بالرجوع إلى البرلمان لأخذ موافقته إن رغب في تمديدها . وهذا ما نراه يتماشى والطبيعة القانونية لحالة الطوارئ أو الحصار . فكلهما نظام استثنائي تقرره الأحكام

الدستورية أو التشريعية بغرض السماح للسلطة التنفيذية بتقييد الحريات العامة مؤقتاً لمجابهة الضرورات التي قد تقف النصوص القانونية عاجزة عن التغلب عليها . ومن ثم فإن القول بتحرر رئيس الجمهورية من أي قيد زمني في حال تمديد حالة الطوارئ أو الحصار — بالنظر إلى سكوت النص عن اشتراط ذلك — يتعارض مع تلك الطبيعة . فإن كان الرئيس مقيد زمنياً ابتداءً عند الإعلان فيكون مقيداً من باب أولى عند التمديد . فموافقة البرلمان — باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بتنظيم الحريات العامة — لا يعد تنازلاً منه بصفة نهائية عن ذلك الحق لرئيس الجمهورية بقدر ما هو إقرار بحاجة الرئيس إلى مدة أخرى لتحقيق الغاية المرجوة من حالة الطوارئ أو الحصار . وهذا التصور يفترض أن يتقدم الرئيس إلى البرلمان — عند نهاية المدة الأولى — طالباً منه التمديد لفترة أخرى . والبرلمان له في هذه الحالة واحد من ثلاثة حلول : إما رفض الطلب ، وعندئذ تنتهي الحالة بانتهاء المدة الأولى ، أو الموافقة على المدة المقترحة من قبل رئيس الجمهورية ، وإما الاعتراض على المدة المقترحة ، وعندئذ يمكن للبرلمان الموافقة على التمديد للمدة التي يراها هو بذاته مناسبة . وهذا الأسلوب هو ما يجري العمل به في مصر . حيث وافق مجلس الشعب المصري عدة مرات على تمديد حالة الطوارئ المعلنة في 06 أكتوبر 1981 والتي ما تزال قائمة إلى اليوم بناءً على طلبات متكررة من رئيس الجمهورية.

القيد الرابع : تنظيم حالة الطوارئ بواسطة

نص تشريعي

كان رئيس الجمهورية الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 1996 هو وحده المؤهل دستوريا بتنظيم حالة الطوارئ . فنص المادتين 119 من دستور 1976 و 86 من دستور 1989 كان يطلق يده في اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع ، بدون تحديد طبيعة تلك الإجراءات ولا حدودها . ولعل هذه السلطة المطلقة الممنوحة له هي التي جعلت البعض لا يرى وجودا لأي اختلاف بين حالة الطوارئ ومعها حالة الحصار والحالة الاستثنائية ، لاسيما عندما يتعلق الأمر بتقييد الحريات العامة والحقوق الأساسية³⁰ . وما يجعلنا نؤيد هذا الرأي هو أننا نرى أن العبارات التي استعملت للتعبير عن الشروط الموضوعية اللازم توافرها في حالتي الطوارئ والحصار تستغرق الشروط الموضوعية التي اشترطت في الحالة الاستثنائية . فاشتراط توافر الضرورة الملحة كسبب مبرر لإعلان حالة الطوارئ والحصار أوسع من اللازم بحيث يمكن أن يستوعب الشرط الذي يستوجب إعلان الحالة الاستثنائية ، والذي يفترض أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها

³⁰ — A . Mahiou , cours d'institution administratives , 3 éd 1981 , O.P.U , ADDENDUM. p 23 .

أو سلامة ترابها . كما أن استعمال عبارة (اتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع) للتعبير عن الغاية المرجوة من إعلان حالة الطوارئ أو الحصار قادرة على استيعاب عبارة (يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية) الدالة على الغرض من إعلان الحالة الاستثنائية .

ونظرا للتشابه بين تلكما الحالتين ، فإنه لا يوجد مانع من التسليم بأن ما توصل إليه الفقه الفرنسي ومعه المصري بشأن النطاق الذي تصله سلطات رئيس الجمهورية الفرنسي وكذلك الرئيس المصري عند استعمال الأول سلطات المادة 16 والثاني سلطات المادة 74 (وهي سلطات مماثلة لسلطات الحالة الاستثنائية في الجزائر) ، ينطبق بلا أدنى شك على حالة الطوارئ والحصار . فقد توصل الفقهاء بأن تلك السلطات تعطي لرئيس الجمهورية الحق في التشريع وفي تعطيل بعض أحكام الدستور بل وحتى ممارسة بعض مظاهر السلطة القضائية . وهو ما يجعل السلطات كلها مركزة بين يدي رئيس الجمهورية ، وعندئذ يغيب مبدأ الفصل بين السلطات ، ويغيب معه أهم ضمانات للحقوق والحريات والمتمثلة في تولي البرلمان وحده مهمة وضع القواعد المتعلقة بممارسة تلك الحقوق والحريات .

ولعل هذا ما تفتن إليه المؤسس الدستوري عند تعديل الدستور سنة 1996 ، حيث نص صراحة في المادة 92 على تولي البرلمان مهمة تنظيم حالتي الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي .
ونستطيع أن نستخلص من نص تلك المادة نتيجتين اثنتين :

النتيجة الأولى : أن سلطة رئيس الجمهورية في هاتين الحالتين انحصرت إلى أدنى الحدود بحيث لا تتعدى تقدير وجود الضرورة الملحة المبررة لإقرار حالة الطوارئ أو الحصار ، وإصدار قرار بهذا الشأن . أما الإجراءات التي يمكن للحكومة اتخاذها تطبيقاً لقرار رئيس الجمهورية ، فتستمدّها من القانون الذي يكون البرلمان قد أعدّه مسبقاً . لذلك فإننا نستغرب الإبقاء على العبارة الدالة على حق رئيس الجمهورية في اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع في المادة 91 رغم إضافته للمادة 92 التي جردته بشكل لا يدع أي مجال للشك من تلك السلطة .

النتيجة الثانية : إن القانون الذي يسنه البرلمان — وإن كان من شأنه تقييد الحريات العامة إلى أقصى الحدود جراء توسيع سلطات الحكومة الضبطية عند إقرار أي من تلك الحالتين — إلا أنه لا يمكن أن يتضمن حكماً يعدل قاعدة دستورية أو يعطلها ، كأن يحرم ممارسة حرية من الحريات مثلاً . والدليل الذي نستند إليه للقول بهذه النتيجة هو أن الدستور اشترط أن يكون القانون المنظم لحالتي الطوارئ

والحصار عضويا . والمعلوم بمقتضى أحكام الدستور ذاته ، أن القانون العضوي يمر حتما على المجلس الدستوري لمراقبة دستوريته³¹ . ولا يمكن أن نتصور قبول المجلس لأي اعتداء على أحكام الدستور مهما كانت المبررات .

ولعل ما نخلص إليه في الختام ، هو أنه رغم التطور الذي يلحظه الجميع على موقف المؤسس الدستوري الجزائري من مسألة حماية حقوق الإنسان بصفة عامة وما وفره لها من ضمانات ، إلا أنه عند استعمال السلطات الاستثنائية ، تبقى تلك الضمانات التي قررها بعيدة — حسب تقديرنا — عن ضمان عدم احتمال تعسف رئيس الجمهورية . فقد رأينا أنه يبقى وحده صاحب السلطة المطلقة في إقرار حالة الطوارئ ، وفي تقدير الوقت الذي تحتاج إليه . فالأمر يتوقف على شخص الرئيس . فالكامل يعلم مثلا أن حالة الحصار أعلنت في الجزائر مرتين وفي الحالتين انتهت قبل الوقت المحدد لها ، في حين أعلنت حالة الطوارئ سنة 1992 لمدة أطول ولا زالت سارية إلى اليوم .

وان كنا لا ننتصر لحقوق الإنسان على حساب مصلحة الدولة عندما تهدد تلك المصلحة ، إلا أننا نعتقد أن أحسن ضمان للمواطنة

³¹ — المادة 123 الفقرة الأخيرة : " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره " .

بين تلك المصلحة وحماية حقوق الإنسان يكمن في ضرورة توافر العوامل الآتية :

- — أن تضبط بدقة الأسباب التي تجيز إعلان حالة الطوارئ .
- — أن يعطى لرئيس الجمهورية حق إعلانها لوقت يحدده الدستور مسبقا ، بحيث يكون كافيا لاجتماع البرلمان ليقرر ما يراه بشأنها ، سواء بتقرير استمرار العمل بها للمدة التي يراها هو مناسبة أو بعدم جدوى الاستمرار في تطبيقها ، إن قدر التي الظروف لم تكن متوافرة عند إعلانها ، أو أنها لم تعد قائمة وقتما تصد هو للمسألة .
- أن يتوافر للبلاد برلمان متبصر واع بمصلحة البلاد والعباد ، يحسن تقدير متى تبدأ مصلحة الدولة ومتى تنتهي . لا ينساق وراء الأهواء السياسية ، فيغلب مصلحة خاصة أو حزبية على حساب مصالح من انتخابوه لتمثيلهم . ولعل الواقع يثبت لنا أنه في البلاد التي يوجد بها مثل هذا البرلمان ، نادرا ما تعلن فيها حالة الطوارئ ، وحتى وإن أعلنت ، فإنها ترفع بعد فترة وجيزة . بينما في البلاد التي تفنقر إلى برلمان تتوافر تلك الشروط غالبا ما يوافق دون تردد على طلب السلطة التنفيذية سواء بإعلان حالة الطوارئ أو تمديد العمل بها . ولعل مصر هي البلاد التي ينطبق عليها هذا المثل . فقد أعلنت فيها آخر حالة للطوارئ سنة 1981 عقب مقتل الرئيس السادات ،

وما زالت قائمة إلى اليوم بموافقة البرلمان الذي لا يتردد في الموافقة على طلب رئيس الجمهورية في التمديد .

- أن يتوافر للبلاد قضاء مستقل لا يتردد في الحكم بعد مشروعية قرارات السلطة التنفيذية مهما كان مصدرها حتى ولو كانت صادرة عن رئيس الجمهورية .

فإذا توافرت تلك العوامل ، فسيكون الجميع مطمئن على حقوقه .
وذلك ما نتمناه .