

## القيود الواردة على اختصاصات رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ. (في النظامين القانونيين الجزائري و المصري).

بقلم الباحث: الدكتور مبارك براهيم  
المركز الجامعي نور البشير البيض.

### مقدمة:

من المسلم به أن القوانين و اللوائح إنما وضعت لكي تطبق في الظروف العادية، فقد تتعرض الدولة لمخاطر تهدد النظام العام وتأمين سير المرافق العامة، ولا تستطيع التشريعات العادية التصدي لهذه المخاطر، تستوي في ذلك أن تكون الضرورة قد حدثت في فترة حل البرلمان أو بين أدوار انعقاده و تكون الحالة تتطلب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أو تكون بسبب ظروف طارئة تمس بالأمن العام، إذ أن البلاد تتعرض لأبلغ الضرر إذا واجهت هذه الظروف وفقا لأحكام التشريع العادي و بإتباع أساليبه و إجراءاته الطويلة المعقدة.

ونتيجة ذلك يكون لرئيس الجمهورية أن يعلن حالة الطوارئ أو الحصار لمواجهة الظروف الاستثنائية، فتمنح له سلطات خاصة تتمثل في إصدار مراسيم رئاسية لمجابهة هذا الوضع الاستثنائي، فترتب عليه المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم، لذلك تتطلب توافر شروط معينة حتى تمارس هذه السلطات الخطيرة من هنا نرى أن

الاهتمام بدراسة حالة الطوارئ والقيود الواردة على حقوق الإنسان، ينبع من حقيقة خرق هذه الحقوق خلال حالات الطوارئ التي تستخدمها الكثير من الدول لإنكار تطبيق المعايير الأساسية التي تحكم الحقوق المدنية والسياسية في مثل هذه الظروف.

ويلاحظ في هذا الصدد انه لم يتفق<sup>1</sup> فقهاء القانون العام المقارن على وضع تعريف محدد لحالة الطوارئ، وان اتفقوا على الغاية التي من أجلها تفرض حالة الطوارئ وهي مواجهة ظروف استثنائية طارئة تمر بها البلاد و تهدد أمن و سلامة البلاد، ويرجع اختلاف الفقهاء في ذلك إلى اختلاف التنظيم القانوني لحالة الطوارئ من دولة إلى أخرى فحالة الطوارئ ليس لها أسلوب واحد في التطبيق بل لها عدة أساليب.

فقد عرفها الفقيه الفرنسي "Delaubadere" بأنه نظام استثنائي للضبط تفرزه فكرة حماية البلاد من الأخطار.<sup>2</sup> كما عرفها الفقيه الفرنسي Drago<sup>3</sup> بأنها " تلك الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق، والذي يمنح عند تحقق هذه الظروف لسلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير شاذة محددة لمواجهة هذه الظروف وتخضع في ذلك لرقابة القضاء". ومن جانبه عرفها الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي<sup>4</sup> بأنها "نظام قانوني أعد لمواجهة الظروف الاستثنائية ويقوم مقابل قوانين السلطة الكاملة". وعرفها أيضا الدكتور طعيمة الجرف<sup>5</sup> بأنها "نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعا مما لها في الظروف العادية نظرا لما يهدد سلامة الدولة و أمنها".

يتضح لنا من خلال ما سبق، ومما أجملناه في التعريفات السابقة، بأن مضمون حالة الطوارئ هو ذو طبيعة استثنائية يتمثل في أنه نظام قانوني استثنائي واضح المعالم والحدود يتم اللجوء إليه بصفة مؤقتة عند حدوث خطر داهم يحدق بالبلاد، ومن مقتضاه أحداث خلل بأمن الدولة بحيث تعجز التشريعات العادية عن مواجهته وينطوي هذا النظام على تحويل السلطة التنفيذية لصلاحيات استثنائية واسعة لمواجهة هذا الخطر ولكنها ليست صلاحيات مطلقة بل تخضع لرقابة القضاء، وتنتهي هذه الحالة عند زوال الأخطار التي استدعت إعلانها. أي أن نظام حالة الطوارئ هو نظام قانوني يقننه الدستور والتشريعات

غير أننا إذا تأملنا نص المادة 105 من الدستور<sup>6</sup> الجزائري و المادة 148 من الدستور المصري فإنهما يقويان من سلطة رئيس الجمهورية في مواجهة الضرورة التي تهدد أمن و سلامة الدولة، وذلك بمحل سلطة إعلان حالة الطوارئ و التي تؤثر على ممارسة المواطنين لحرياتهم، إلا أن نص هاتين المادتين لا يعطي السلطة المطلقة في ذلك لرئيس الجمهورية، بل يقيد بقيود موضوعية وأخرى شكلية. ومن اجل ذلك سنتناول هذه القيود في القانون الجزائري ضمن (المطلب الأول )، ثم سنتطرق لها في القانون المصري من خلال (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: القيود الموضوعية والشكلية في الجزائر

هل من المجدي أن يتصدى الدستور لتنظيم حالة الطوارئ وإعطاء سلطات مطلقة لرئيس الجمهورية، لمواجهة الظروف الاستثنائية فتمنح له سلطات خاصة تلك الحالة التي تؤدي إلى نوع من - الخروج المشروع -

على أحكام الدستور نفسه من دون أن توضع ضوابط لتلك السلطات التي تتمثل بقيود موضوعية (أولا) وأخرى شكلية (ثانيا) هذا ما سنسببه على النحو التالي:

**أولا- القيود الموضوعية:** وفي القانون الجزائري تتجلى في الضرورة الملحة، وتحديد المدة.

1- **الضرورة الملحة:** وتتجسد في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص والممتلكات<sup>7</sup>، حيث تنص المادة 105 من الدستور الحالي على: " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار ... " نفهم من هذا النص أن تقرير مدى وجود هذه الضرورة الملحة يعود إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، إلا أنه مطالب دستوريا بالالتزام بتقدير الخطر ودرئه وذلك بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار بصفته حامي الدستور. وبفعل الممارسة تم توقيع مرسوم يتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ من قبل رئيس المجلس الأعلى للدولة بسبب المساس الخطير بأمن المواطن والتعدي على السلم المدني في العديد من أجزاء الوطن في يوم 9 فبراير سنة 1992.

نستنتج من ذلك أن سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ترتبط وجودا وعدما، بعلة وجودهما وهي الضرورة الملحة، ومن ثم فإن توسع سلطة رئيس الجمهورية في هذا الاختصاص يدور مع هذه العلة اتساعا وضيقا.

ونجد أن دساتير مصر لم تحدد أسباب معينة لإعلان حالة الطوارئ بل اكتفت بإعطاء هذا الحق لرئيس الجمهورية كما هو

مبين في المادة 148 من دستور 1971 التي نصت على أنه: ﴿ يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون... ﴾، وضمنا لعدم الافتراء على الحريات العامة دون مبرر نتيجة لإعلان حالة الطوارئ، أن ينص في صلب الدستور على تلك الأسباب، خاصة إذا ما وضعنا في الاعتبار هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال الأغلبية التي تمثلها وبالتالي يمكنها تحديد ما تراه من أسباب وفقا لإرادتها في صورة قانونية. وقد تكفل القانون ببيان هذه الأسباب المتمثلة في وقوع حرب أو التهديد بوقوعها أو حدوث إضرابات في الداخل أو حدوث كوارث عامة أو انتشار وباء بالإضافة إلى تعرض الأمن والنظام العام للخطر<sup>8</sup>.

2- تحديد المدة: للرئيس السلطة التقديرية في تحديد المدة الكافية للإحاطة بالظروف التي تهدد أمن وسلامة الدولة، إلا أنه ملزم بتحديدتها في قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار. وهو نفس القيد الذي نصت عليه المادة<sup>9</sup> 86 من دستور 23 فبراير 1989 الذي في ظله تم إعلان حالة الطوارئ والحصار حيث تنص المادة الأولى من مرسوم إعلان حالة الطوارئ على: "تعلن حالة الطوارئ مدة اثني عشر شهرا على امتداد التراب الوطني من 9 فبراير 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد"

وكذلك تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي الذي يتضمن تقرير حالة الحصار على: "تقرر حالة الحصار ابتداء من يوم 5 يوليو 1991 على الساعة الصفر لمدة أربعة أشهر، عبر كامل التراب

الوطني، غير أنه يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع<sup>10</sup> بانقضاء المدة المحددة في مرسوم إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ترفع الحالة المقررة وبالفعل رفعت حالة الحصار قبل يوم 5 أكتوبر 1991 تاريخ انتهاء المدة المحددة في المرسوم وذلك في يوم 29 سبتمبر 1991.

أما إذا كانت المدة المحددة لم تكفي لإعادة استتباب الأمن والاستقرار داخل الوطن فإن المادة 105/112 تعطي لرئيس الجمهورية الجزائرية حق تمديد هذه المدة، لكن ذلك مرهون بالموافقة المسبقة للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين وفي ذلك ضمانا لحماية حقوق وحرريات المواطنين من تعسف رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الاختصاص. في حالة رفض البرلمان تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، فإن على رئيس الجمهورية أن يقرر رفعها، إلا أنه من ناحية أخرى لا تعد الموافقة المسبقة للبرلمان قيда على رئيس الجمهورية، لأن الدستور لم يحدد مدة سريان حالة الطوارئ أو الحصار بل ترك الحرية الكاملة في ذلك لرئيس الجمهورية، حيث إن " هذا التدخل (البرلمان) ليس أكيدا، بل محتملا إذ قد يستغني رئيس الجمهورية على ذلك إذا حدد مدة طويلة لحالة الطوارئ أو الحصار حيث لا تحتاج أصلا إلى تمديد المدة"<sup>12</sup>.

على العكس من ذلك، في ظل الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة " أن الحكومة لا تملك حق إعلان حالة الطوارئ بمفردها إلا لمدة 12 يوما على الأكثر، فإذا مضت هذه الفترة فإن تمديد حالة الطوارئ يجب أن يقرها البرلمان"<sup>13</sup>. وتجدر الإشارة أنه صدر يوم 6

يناير 1993 مرسوم تشريعي يتضمن تمديد مدة الطوارئ في غيبة البرلمان - كان منحلا - حيث قام رئيس المجلس الأعلى للدولة بإصداره ونص في مادته الأولى على: "تمدد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المذكور أعلاه"<sup>14</sup>، وما ينبغي ملاحظته في هذا الشأن ان هذه المادة لم تحدد مدة معينة لهذا التمديد بل جعلته مفتوحا، وفي ذلك خرق للدستور الذي يوجب تحديدها، ولم ترفع حالة الطوارئ حتى أدت هذه الحالة بالرابطة الجزائية للدفاع عن حقوق، الإنسان" بتقرير تشكيل لجنة لمطالبة السلطات العليا للبلاد برفع حالة الطوارئ المفروضة منذ سنة 1992، وذلك من خلال اللقاء الذي نظمته يوم 16 جوان 2003. وما سبق، فان القيود الموضوعية جاءت في إطار واسع يسوده العموم والغموض، حيث لم تحدد المادة 91 - قبل التعديل- التي تقابلها المادة 105 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الإطار العام لـ: "الضرورة الملحة" و"المدة المعينة" الذي لا يجوز للرئيس تجاوزها. وبخصوص إعلان حالة الطوارئ في مصر حدد شرطان:

**الشرط الأول:** وهو ضرورة أن يشمل القرار بيان الحالة التي أعلنت بسببها وتحديد المنطقة التي تشملها وتاريخ بدء سريانها وانتهائها.

1- ونجد قانون الطوارئ رقم 162 المعدل بقرار رقم 37 لسنة 1972 نص على: ضرورة تحديد مدة سريانها وتبدو أهمية ذلك من ناحيتين:

أ- تقييد السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية.

ب- رقابة البرلمان على مدة سريان حالة الطوارئ وقصر تطبيقها لمدة أقل إذا رأى البرلمان كفاية التطبيق عن هذه المدة يوم 15<sup>15</sup>.

2- شمول القرار على بعض العناصر الضرورية كتيان الحالة التي أعلنت بسببها وتحديد منطقة سريانها وكذلك تاريخ بدء انتهاء الطوارئ.

الشرط الثاني: ضرورة العرض على البرلمان<sup>16</sup>.

ثانيا- القيود الشكلية: إلى جانب القيود الموضوعية هناك قيود شكلية حيث تنص المادة 1/105 من الدستور الجزائري على: " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ والحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، و يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع "، من خلال هذا النص يمكن تلخيص القيود الشكلية لتقرير إحدى الحالتين الطوارئ أو الحصار فيما يلي:

1- اجتماع المجلس الأعلى للأمن: إن هذا الاجتماع يعتبر إجراء شكلي، حيث لا يفيد رئيس الجمهورية بأي نتيجة خاصة وأن هذا الأخير يتأسسه و يتولى كيفية تنظيمه وعمله المادة 197 من الدستور الجزائري، إلا أن رئيس الجمهورية لا يمكنه تقرير حالة الطوارئ أو



الحصار إلا بعد الاجتماع بهذا المجلس الذي يضم قياديين في السلك المدني والعسكري كالوزير الأول و وزير العدل و وزير الداخلية ووزير الخارجية ووزير المالية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس أركان الجيش وغيرهم ، والغرض من اجتماع هذه المؤسسة الدستورية هو سماع رأيها من حيث تشخيص درجة الخطر و تحديد الإجراءات الواجبة الاتباع<sup>17</sup>، وعليه فان هذا المجلس بما يضمه من أعضاء مختصين سياسيين وعسكريين فانه يساعد رئيس الجمهورية على إعلان أحد الحالتين دون الأخرى و تحديد مدتها للمحافظة على الأمن العام، و في ذلك ضمانته لحماية حقوق و حريات المواطنين، حيث ينيط الدستور هذا المجلس بمهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني المادة 197 من الدستور.

2- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان<sup>18</sup>: تعد هذه الاستشارة ضمانته لحقوق و حريات المواطنين نظرا للدور الذي يلعبه البرلمان على الصعيد الداخلي من تشريع و رقابة، لهذا أوجبت المادة 105 على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة قبل إعلان حالة الطوارئ لما في ذلك من أبعاد قانونية لأن بإعلان إحدى الحالتين يجوز إصدار مراسيم و قرارات تتضمن أحكاما لا يصح - من حيث المبدأ - فرضها إلا بقانون كتقرير جرائم " جنایات " و فرض عقوبات عليها.

كما لهذه الاستشارة أيضا أبعاد سياسية خاصة في ظل التعددية الحزبية الحقيقية وما قد تسفر عنه الانتخابات التشريعية من أغلبية برلمانية تتعارض مع الأغلبية الرئاسية وفي هذه الحالة يجب على

الرئيس الجمهورية أن يحسن تحديد الظروف وتقدير نتائج قراره. وهذا ما نصت عليه المادة 148 من الدستور المصري التي تنص على "... ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه، وإذا كان المجلس منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب".

3- استشارة الوزير الأول: إن استشارة الوزير الأول - الذي يعد عضوا أيضا في المجلس الأعلى للأمن - ضرورية لدى تقرير إحدى الحالتين، لأنه الرئيس الثاني للسلطة التنفيذية وواجهتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمطلع على مختلف الأوضاع والتطورات التي يعيشها المجتمع، مما يستلزم استشارته في الموضوع لتجنب سوء تقدير المواقف والقرار وتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة إذا استدعت الضرورة تقرير إحدى الحالتين<sup>19</sup>. بما أن من أهم صلاحيات الوزير الأول السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، أصدرت الحكومة في الجزائر أربعة مراسيم تنفيذية، تنفيذا للمرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 يوليو 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار الذي أصدره رئيس الجمهورية.

ونجد في مصر المادة 148 من الدستور قد نصت على حالة الطوارئ وبمقتضى التعديل الدستوري الذي تم في 26 مارس 2007

الذي مس- المادة 138 من الدستور فإنه يلزم أخذ رأي مجلس الوزراء عند إعلان حالة طوارئ حيث تنص على: "فقرة ثانية مضافة، ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في (المواد 144، 145، 146، 147) بعد موافقة مجلس الوزراء الاختصاصات المنصوص عليها في (المواد 108، 148، 151) فقرة ثانية بعد أخذ رأيه «. وهو نفس التوجه في دستور 2014 فقد أكدت عليه المادة 154 منه.

4- استشارة رئيس المجلس الدستوري: إن النظام الداخلي للمجلس الدستوري الصادر في 6 غشت سنة 2000<sup>20</sup>، لا ينص على استشارة رئيس المجلس الدستوري بعيدا عن أعضاء مجلسه، لهذا فإنه لم يتطرق إلى مكانة الرأي الذي يبيده رئيسه بمفرده، وعليه فإنه من الناحية القانونية لا يعتبر رقابة سابقة على إعلان إحدى الحالتين، من ثم فإن استشارة رئيس المجلس الدستوري عن تقرير إحدى الحالتين لا تعد قييدا على سلطة رئيس الجمهورية في ذلك. وبناءا عليه، فإن استشارة رئيس الجمهورية لرؤساء هذه المؤسسات الدستورية الهدف منه هو إضفاء المشروعية على تصرفاته وذلك بإعلامهم لا بالقييد بأرائهم. نستنتج مما سبق أن قرار إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، هو اختصاص ينهض به رئيس الجمهورية وحده، ولا يجوز له أن يفوضه لغيره، ويكون ذلك بمرسوم رئاسي لا يخضع لتوقيع الوزير الأول إلا أن هذا الأخير يشارك في تنفيذ وتنظيم ذلك بواسطة مراسيم تنفيذية. نجد أن المشرع المصري قد

توسع في تحديد مصادر الخطر في أمور خمس هي: وقوع الحرب - قيام حالة تهدد بوقوع حرب - حدوث إضرابات في الداخل - حدوث كوارث عامة - انتشار وباء.

بهذا أعطى المشرع لرئيس الجمهورية قدرا واسعا من الاختصاصات التقديرية<sup>21</sup> والتي تبرر له إعلان هذا النظام.

### المطب الثاني: القيود الموضوعية والشكلية في مصر

أجازت الدساتير المصرية، سواء التي صدرت قبل الثورة أو بعدها للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية إعلان حالة الطوارئ وإصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة تلك الظروف بشرط عرضها بعد ذلك على البرلمان لإقرارها. ولقد ترددت المبادئ المنظمة لهذا الظرف في دستور 1923 قبل الثورة، وذلك في المادة 41، كما أعيد النص عليها في المادة 135 من دستور 1956 بعد الثورة، كما وردت هذه المبادئ في المادة 53 من دستور 1958، وفي المادة 119 من دستور 1964، وأخيرا نص على هذه المبادئ في المادة 147 من دستور 1971، ورغم السلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية في حالة ظرف الطوارئ إلا أنها تخضع لقيود سبق للمشرع المصري وبمناسبة تنظيم هذا الظرف أن ضبط هذه السلطات بقيود موضوعية هذا ما ستعرض له (أولا) وأخرى شكلية سنفصله (ثانيا)

**أولاً- القيود الموضوعية:** أعطى الدستور المصري لسنة 1971 في مادته 148 لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ولم يحدد أسباب معينة لإعلان حالة الطوارئ، لذا فقد حدد القانون المنظم لحالة الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 أسباب إعلان تلك الحالة حيث نص في مادته الأولى على الآتي: "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية 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 " إذ تتجلى القيود الموضوعية في القانون المصري فيما يلي:

1- **وقوع الحرب:** وهو مصدر الخطر الأول طبقاً لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 المعدل بالقانون رقم 37 لسنة 1972 المعمول به حالياً وكانت بشكل مطلق عام دون أن يحدد إن كانت هذه الحرب في أراضيها أو خارج أراضيها.

2- **قيام حالة تهدد بوقوع حرب:** يكون لرئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 المعدل بالقانون رقم 37 لسنة 1972 المعمول به حالياً إعلان حالة الطوارئ بسبب قيام حالة تهدد بوقوع حرب إذا تعرض الأمن أو النظام في أراضي الجمهورية المصرية

3- **حدوث اضطرابات في الداخل:** يكون لرئيس الجمهورية كذلك طبقاً لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ الحالي إعلان حالة الطوارئ

بسبب حدوث اضطرابات في الداخل إذا تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر والتي من بينها العصيان أو التمرد أو المظاهرات المسلحة أو المخربة، وهذا إذا اتخذت شكلا جماعيا واتسمت بالعنف وتفاقم خطرهما، ولم تعد السلطة التنفيذية قادرة على مواجهتها بالوسائل العادية. ومن أمثلة إعلان الطوارئ في مصر من طرف الرئيس هو قيام رئيس الجمهورية المؤقت إعلان حالة الطوارئ بالقرار رقم 56 لسنة 1980 في جميع أنحاء جمهورية مصر العربية لمدة ستة اعتبارا من الساعة 16:00 يوم الثلاثاء 06 من أكتوبر عام 1981 وذلك إثر اغتيال رئيس الجمهورية في ذلك اليوم. إلا أن حالة وفاة الرئيس لم تكن من القيود التي عليها تعلن حالة الطوارئ.

4- حدوث كوارث عامة: يكون لرئيس الجمهورية كذلك طبقا لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ الحالي إعلان حالة الطوارئ بسبب حدوث كوارث عامة، إذا تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر. فقد قيد المشرع إعلان حالة الطوارئ لهذا السبب بأن تكون هذه الكوارث عامة بحيث تشمل آثارها إقليم الدولة أو جزء منه وتبلغ قدرا من الجسامة يعرض الأمن والنظام العام في إقليم الدولة أو جزء منه للخطر، إلا أنه يؤخذ على النص عدم تحديده لماهية الكوارث حيث أوردها المشرع في عبارة عامة تحتمل الكثير من التفسير.

5- انتشار وباء: كما يندرج في اختصاص رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة الأولى من قانون الطوارئ الحالي إعلان حالة

الطوارئ بسبب انتشار وباء، إذا تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر، وقد استحدث التشريع الحالي هذا السبب الذي لم يرد له ذكر بتشريع الطوارئ السابق، إلا أن الفقه عاب على المشرع أنه لم يقيم بتحديد الأمراض البوائية التي يعنيها، ونلاحظ أن المشرع المصري قد قيد رئيس الجمهورية بهذه القيود الموضوعية وجعل أسباب إعلان حالة الطوارئ في حالة الحرب والإضرابات، كما حدد إعلانها بوقوع حالة التهديد وحدث الكوارث العامة وانتشار الأوبئة وهذا قصد تحويل السلطة التنفيذية قدرا واسعا من الاختصاصات التقديرية في تحديد ماهية الأسباب التي تهدد الأمن والنظام العام بالخطر والتي تبرر إعلان هذا النظام

وهذه من بين الأسباب والقيود الموضوعية التي يتعين أن تتوافر لكي يكون لجوء رئيس الجمهورية إلى المادة 148 من الدستور وقانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 المعدل بالقرار رقم 37 لسنة 1972 سليما من الناحية الدستورية ولكي يكون القرار سليما من الناحية الشكلية نصت المادة 148 من دستور 1971 على ذلك بأن: "... ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب"

**ثانيا - القيود الشكلية:** فضلا عن القيود الموضوعية تتمثل القيود الشكلية فيما يلي:

1- عرض إعلان حالة الطوارئ على المجلس:<sup>22</sup> نصت المادة 148 من الدستور المصري على أن: "... ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب... " يتعين على رئيس الجمهورية فوراً الالتجاء المادة 148 من الدستور أن يقوم بعرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب ، والمقصود بالعرض هو طرح القرار للمناقشة أمام المجلس، وذلك بعد إيداعه أو إبلاغه المجلس ، ثم اشترط موافقة المجلس على هذا الإعلان بنفس إجراء إقرار القوانين، فلا يكفي مجرد إيداع قرار الإعلان لدى مكتب المجلس لإتمام العرض، وذلك لأن نص المادة 148 من الدستور واضح وصريح ،ومن ثم فإن إقرار المجلس شرط جوهري لا غنى عنه لاستمرار حالة الطوارئ وصحة إعلانها، لذلك فمن المتصور أن يأتي قراره في أحد الفروض الآتية:

- صدور قرار صريح من البرلمان بالموافقة على إعلان حالة الطوارئ: تعتبر موافقة البرلمان إقراراً بسلامة سريان حالة الطوارئ من بدايتها، وموافقة سياسية تتعلق بملائمة ذلك الإعلان.

- صدور قرار صريح من البرلمان برفض الموافقة على إعلان حالة الطوارئ: في حالة عدم مصادقته على هذا الإعلان، يترتب عليه رفع حالة الطوارئ وإنهائها من تاريخ صدور قرار البرلمان في هذا الصدد، حيث يقتصر قرار البرلمان على المستقبل دون أن ينسحب إلى الماضي ودون أن يؤثر في سلامة إعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ عن المدة السابقة على صدور قرار البرلمان



2- الوقت وكيفية عرض إعلان حالة الطوارئ: كما حرص الشارع على أن يقيد وقت عرض إعلان حالة الطوارئ وكيفية ذلك حيث تنص المادة 148 من الدستور المصري والمادة الثانية من قانون الطوارئ على وجوب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال 15 يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على مجلس الجديد في أول اجتماع له، وإذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه أو عرض ولم يقره المجلس اعتبرت حالة الطوارئ منتهية.

نخرج من هذا النص بأن رئيس الجمهورية ليس له مطلق التصرف في إعلان حالة الطوارئ بل عليه مراعاة الشروط الواجب توافرها لسلامة هذا الإعلان، فإذا خلا هذا القرار من أي البيانات التي يستلزمها النص كان الإعلان باطلا لعدم تكامل أركانه وشروطه والمشرع استخدم " اصطلاح الوجوب " عند تحويل رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ<sup>23</sup>. ويلاحظ على نص المادة 148 أنها نصت على إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب، وبهذا حرم رئيس الجمهورية من مد حالة الطوارئ لأجل غير مسمى، إذ يتعين عليه أن يضمن هذا الإعلان المدة التي يسري خلالها، وهو ما يخضع لرقابة مجلس الشعب عند عرض إعلان الطوارئ عنه.

يعاب على هذا النص أنه لم يحدد مدة معينة بذاتها لنفاذ حالة الطوارئ بل ترك لرئيس الجمهورية أن يحدد فترة مهما طالت

للعمل بأحكام حالة الطوارئ، وذلك في منتهى الخطورة، فإذا ما جاءت الحكومة وقالت إن هناك حالة جسيمة تهدد أمن البلاد وكانت الحكومة وفقا للدستور هي المسؤولة عن الحفاظ على الأمن وقدمت ما يبرر إقناع المجلس باستمرار هذا الخطر، فإن دور المجلس هو الموافقة على ما رأته الحكومة. إلا أن هذا الإشكال قد زال بعد تعديل القانون رقم 162 لسنة 1958 بالقانون رقم 37 لسنة 1972 بالنص على ضرورة تحديد مدة سريانها.

وتجدر الإشارة- فيما نحن بصدده- إن الانتقادات الموجهة لمضمون المادة 148 حول عدم تحديدها لمدة معينة بذاتها لنفاذ حالة الطوارئ قد انعكس إيجابا في دستور سنة 2014 حيث قيدت هذه المدة وان لا تتجاوز ثلاثة أشهر، فقد نصت المادة 154 على ما يلي: "...وفي جميع الأحوال تجب...إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى ماثلة،..."

كما يسترعي الانتباه أن تطبيق قانون الطوارئ ينطوي على مخاطر كبيرة، فيسمح للسلطة التنفيذية بتقييد حقوق وحرية الأفراد، ويمنح الإدارة سلطات واسعة تستطيع من خلالها المساس بأشخاص المواطنين وأموالهم، لذلك يجب ألا تعلن حالة الطوارئ إلا إذا قامت أسباب جدية وخطيرة تبررها.

ويلاحظ في السنوات الأخيرة أن مصر تسرف في إعلان حالة الطوارئ بمرر وبغير مبرر أما ما يقال من أن استمرار حالة

الطوارئ إنما يقوم على أساس وجود الإرهاب ويستهدف مكافحة التطرف فقول يخالف نظام الطوارئ ويناقض منطلق القانون. فالإرهاب موجود في كل بلاد العالم دون أن يدفع دولة من الدول إلى إعلان حالة الطوارئ بصفة مستمرة، كما لمصر الميزيد من نصوص التجريم التي يمكن أن تستخدم لمواجهة مختلف أعمال العنف وصنوف الإرهاب<sup>24</sup>.

### خاتمة:

تقتضي بعض الظروف توسعا في سلطات واختصاصات رئيس الجمهورية وتقييدا في الحريات الفردية، ومن ذلك حالة تهديد سلامة البلاد إثر وقوع حرب والتهديد بخطر الحرب واضطراب الأمن أو حدوث فيضان أو وباء أو كوارث ففي مثل هذه الحالات تعلن الدولة بلا تردد حالة الطوارئ أو حالة الحصار لمواجهة الظروف الاستثنائية فتمنح لرئيس الجمهورية سلطات خاصة تتمثل في إصدار مراسيم رئاسية لمواجهة هذا الوضع الاستثنائي. بحيث أن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية فان ذلك يؤدي حتما إلى نتائج غير مستساغة<sup>25</sup> تتعارض حتى و نية واضعي تلك النصوص العادية، فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية. وما دام أنه لا يوجد فيها

نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل، تعين عندئذ تمكين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من اتخاذ الإجراءات الفاصلة التي تعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها.

وغني عن البيان في هذا المجال إن نظام حالة الطوارئ هو نظام ذو طبيعة استثنائية يتمثل في أنه نظام قانوني استثنائي واضح المعالم يتم اللجوء إليه بصفة مؤقتة عند حدوث خطر داهم يحدق بالبلاد، ومن مقتضاه إحداث خلل بأمن الدولة، بحيث تعجز التشريعات العادية عن مواجهته، وينطوي هذا النظام على تحويل السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية واسعة وليست مطلقة لمواجهة هذا الخطر بصورة مؤقتة تنتهي عند زوال الأخطار التي استدعت إعلان حالة الطوارئ.

لذلك نصت أغلب الدساتير صراحة على جواز إعلان حالة الطوارئ ووضعت هذه الدساتير قيودا على حالة الطوارئ ولم تتركها مطلقة في يد رئيس الجمهورية حرصا على حقوق الإنسان وحرياته وكان كل من الدستور الجزائري والمصري أكثر حرصا على مراعاة الضمانات التي يجب مراعاتها أثناء حالة الطوارئ من خلال النص عليها وتضمينها ضمن أحكام التشريعات الناظمة لهذا الشأن.

وعليه نستنتج أن كلا من الدستورين الجزائري والمصري فيما يخص قرار إعلان حالة الطوارئ، هو اختصاص ينهض به رئيس

الجمهورية وحده، ولا يجوز أن يفوضه لغيره، ويكون بمرسوم رئاسي لا يخضع لتوقيع رئيس الحكومة أو الوزير الأول- حسب النظام المتبع-. ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل وضعت هذه الدساتير قيودا موضوعية وأخرى شكلية على حالة الطوارئ من خلال النص عليها، وتضمينها في مختلف النصوص والتشريعات الناظمة لهذا الظرف.

### الهوامش:

1. د. محمد محمد مصطفى الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس القاهرة دون ذكر تاريخها ص 131.
2. Delaubadere (A) et venezia (J.C) et Gaudemet (Y) traite de droit administratif T117<sup>ème</sup> éd 1997 p862
3. -Drago(R)'etat d'urgence et les libertés publiques. R.D.P1955p579
4. د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، منشأة دار المعارف الإسكندرية ، طبعة سنة 1957 ص 279.
5. د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة للقانون دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة سنة 1976 ص 151 وما بعدها
6. الدستور الحالي لسنة 1996 المعدل بالقانون رقم 01/16 بتاريخ 06 مارس 2016 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 14 سنة 2016
7. د. عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2013، ص 200 وما بعدها
8. د. صبري محمد السنوسي محمد الوسيط في القانون الدستوري، دراسة موجزة للمبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية 2008 ص 162.
9. تنص المادة 86 من دستور 23 فبراير 1989 على: " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة..." وتجدر الإشارة أنه تقابلها في نفس المعنى المادة 105 من التعديل الدستوري الأخير بتاريخ 06 مارس سنة 2016
10. د. بوبكر إدريس تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزئين الأول والثاني ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1994 ص 22،3،1.

11. تنص المادة 2/105 على: " ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا "
12. د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر رسالة دكتوراه غير منشورة جامعة قسنطينة سنة 1991 ص 552.
13. د. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وآخرون، الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع سنة 1977 بيروت، ص 418.
14. Htt, ll WWW. Joradp. dz ljo8499 l 1993 l 008 l A, Pag. Htim .
15. غير أنه في دستور سنة 2014 تم تقليص المدة التي يجب فيها عرض قرار اعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب (مجلس الشعب سابقا) من 15 يوم الى 7 ايام إذ تنص المادة 154 على ما يلي: " يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه..."
16. د. صبري محمد السنوسي محمد، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق ص 362 وما بعدها
17. د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 201
18. لم ترد في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني لأن المجلس تم حله قبل هذا التاريخ. أما عن رئيس مجلس الأمة فلم يكن المجلس ساعتهما (1992) موجودا. نُظِر في هذا الشأن، د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع ذاته الهامش 233 ص 202.
19. د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة سنة 1990 ص 272
20. الجريدة الرسمية عدد 48 سنة 2000.
21. - د. فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري رسالة دكتوراه جامعة القاهرة سنة 1995 ص 280.
22. بموجب دستور 2014 أصبح في مصر مجلس النواب بدلا من مجلس الشعب نُظِر بالتفصيل الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية
23. فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، مرجع سابق ص 295.
24. د. ماجد راغب الحلوي، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية سنة 2008 ص 273، 274.
25. د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي القاهرة الطبعة الثالثة سنة 1966 ص 125