

القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية: "دراسة في ضوء الدساتير المقارنة"

Restrictions on the Powers of the President of the Republic in announcement of the exceptional state : " A Study in the light of Comparative Constitutions "

فريد دبوشة¹

¹كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 (الجزائر) deboucha09@gmail.com

تاريخ نشر المقال: مارس/2021

تاريخ قبول المقال: 2020/10/18

تاريخ إرسال المقال: 2020/06/30

الملخص

بالرغم من أن تطبيق الحالة الاستثنائية يكون الهدف منه هو مواجهة الخطر المهدد للمؤسسات الدستورية للدولة، واستقلالها وسلامة ترابها، غير أنه بالمقابل تشكل خطورة كبيرة على حقوق وحرقات المواطن، لكن نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يضع إطار دستوري دقيق لضبط اللجوء للحالة الاستثنائية، سواء ما تعلق بتقييد سلطة رئيس الجمهورية في إعلان هذه الحالة، وكذلك تكريس رقابة مؤسساتية على متابعة الإجراءات المتخذة خلال سريانها، ومدى الاستمرار في العمل بها.

إذ نلاحظ وجود عدة نقائص متعلقة بالشروط الموضوعية والإجرائية التي يجب أن يتقيد بها رئيس الجمهورية من أجل إعلان الحالة الاستثنائية، وهذا على عكس العديد من الدساتير المقارنة، التي قيدت رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية بشروط صارمة، خاصة ما تعلق بالرقابة المؤسساتية على إعلان هذه الحالة، والإجراءات المتخذة خلال سريانها، وكذلك النظر في مدى استمرار العمل بها، وهذا كله حفاظا على حقوق وحرقات المواطن المكرسة دستوريا.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية، ضبط إداري، ظروف استثنائية، حالة استثنائية، حريات العامة.

Abstract

Although the application of the exceptional state aims to confront the danger threatening the constitutional institutions of the state, its independence and the integrity of its territory, however, but on the other hand it poses a great danger on the rights and freedoms of the citizen, but we note that the constitutor has not put in place a precise constitutional framework to control the resort to the exceptional state, whether in which concern the restriction of the authority of the Republic President in announcing this state, as well as establishing institutional control over the follow-up of the measures taken during their validity, and the extent to which they continue to work with.

As we note the existence of several deficiencies related to the objective and procedural conditions that the President of the Republic must adhere to in order to announce the exceptional state, in contrast with many comparative constitutions, which restricted the President of the Republic in announcing the exceptional state with strict conditions, especially with regard to institutional control over the announcement of this state, the measures taken during its validity, and regarding the continuity of its effectiveness, all that in order to preserve the rights and freedoms of the citizen constitutionally enshrine.

Key words: President of the Republic, Administrative Control, exceptional circumstances, exceptional state, public freedoms.

المقدمة:

يعتبر الضبط الإداري ظاهرة قانونية قديمة جدا، التصق وجودها بالدولة في حد ذاتها، فلا يتصور ممارسة الدولة لسيادتها على إقليمها وتتحكم في سلوكات أفرادها، إذا لم تلجأ إلى استعمال إجراءات ووسائل الضبط من أجل فرض نظام معين، ولضمان حد أدنى من الاستقرار، وبالتالي فالضبط الإداري يؤكد بوضوح على مظاهر وجود الدولة وغيابه كفيل بزوالها¹.

فالغاية الأساسية من تكريس الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره، غير أنه بالمقابل يشكل هذا الإجراء خطرا على الحقوق والحريات العامة للأفراد، لذلك نجد أن التشريع الجزائري قد حدد السلطات التي لها الحق في القيام بإجراء الضبط الإداري، كما مكنها من الوسائل والأساليب التي تتخذها من أجل الحفاظ على النظام العام².

كما أن مجالات الضبط الإداري كثيرة ومتنوعة وتمس قطاعات عديدة، لذلك فمن الضروري أن تتعدد السلطات المخول لها ممارسة نشاط الضبط الإداري، ومن بين هذه السلطات نجد رئيس الجمهورية، الذي اعترفت له كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة باعتباره سلطة ضبط إداري على المستوى المركزي بعدة صلاحيات في هذا المجال، فهو المكلف بالمحافظة على كيان الدولة وأمنها وسلامتها، ومن أجل ذلك خوله المؤسس الدستوري اتخاذ مجموعة من السلطات في الأحوال العادية، وله سلطات جد خطيرة على الحقوق والحريات يمارسها في الظروف الاستثنائية.

فالظروف الاستثنائية هي حالات خطيرة تهدد وجود واستمرارية مؤسسات الدولة، كالكوارث الطبيعية التي تهدد الصحة العمومية، أو فوضى عارمة، أو عصيان مدني، أو انقلابات، أو عدوان خارجي قد يمس بالمصالح الحيوية العليا والنظام الداخلي للدولة، وهذا ما يفرض التحلي مؤقتا عن احترام مبدأ الشرعية، وذلك بالفدر الضروري اللازم لدرء الخطر المحدق بالدولة³.

وبالتالي فالمقصود بالظروف الاستثنائية في إطار الضبط الإداري، هو السماح لسلطات الضبط بإصدار قرارات وتوجيهات وأوامر تعتبر في الأوقات العادية خروجا عن مبدأ الشرعية، غير أنها تعتبر مشروعة نتيجة صدورها في ظل الحالات الاستثنائية من أجل الحفاظ على النظام العام، لأنه لا يمكن الاعتماد على القواعد المقررة للظروف العادية في مواجهتها⁴.

لذلك يمكن القول أن الضبط الإداري يمس مباشرة بحقوق الأفراد وحرياتهم، فهو يشكل خطر على ممارسة الأفراد لبعض نشاطاتهم وحرياتهم المكفولة دستوريا، وتزداد خطورته أكثر في الحالات الغير عادية أو الاستثنائية، فتتوسع كثيرا نشاطات الضبط الإداري، وبالمقابل تنقلص الحقوق والحريات، وهذا كله من أجل حماية النظام العام في المجتمع.

إن تنظيم الظروف الاستثنائية في الدساتير المقارنة كان ابتداء من الربع الأخير من القرن 19، حيث أصبحت صفة تتميز بها الدساتير الحديثة، وتعتبر المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مبدأ دستوري مؤطر للظروف الاستثنائية⁵، ولقد حذى المؤسس الدستوري الجزائري حذو التشريع الفرنسي بالنص على الظروف الاستثنائية عبر كل الدساتير المتعاقبة، وصولاً إلى آخر تعديل دستوري لسنة 2016⁶ والذي حدد صلاحيات رئيس الجمهورية يمارسها في الظروف الغير عادية باعتباره سلطة ضبط إداري، وله الحق في مواجهة هذه الظروف عبر إعلان حالة الحصار أو الطوارئ أو الحرب أو التعبئة العامة، وكذلك حق إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية⁷ وهي موضوع بحثنا هذا.

غير أن اللجوء إلى تطبيق الحالة الاستثنائية يؤدي إلى توسيع سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري، لذلك وجب معالجتها من الناحية الدستورية، عبر تبيان حدود سلطات الضبط الإداري في الحالة الاستثنائية، خاصة ضوابط الإعلان عن هذه الحالة، من أجل ضمان حقوق وحريات الأفراد أو على الأقل حد أدنى منها خلال هذه الفترات الاستثنائية، وعدم التعدي عليها بحجة الحفاظ على النظام العام واستقرار عمل المؤسسات الدستورية.

كما أنه انطلاقاً من خطورة الإجراءات المترتبة على إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية من المساس بالحقوق والحريات وهدم مبدأ الفصل بين السلطات، فقد حاول المؤسس الدستوري الجزائري تقييد سلطات رئيس الجمهورية في اللجوء إلى هذه الحالة من خلال تكريس شروط موضوعية (المبحث الأول) وشكالية (المبحث الثاني) يجب أن يتقيد بها رئيس الجمهورية حتى يكون الإعلان عن الحالة الاستثنائية دستورياً. ومن أجل الإلمام أكثر بهذا الموضوع، ارتأينا التطرق له بمقارنته مع بعض التشريعات المقارنة، مثل التشريع الفرنسي والتونسي، حتى نبرز مظاهر الاختلاف في المعالجة الدستورية لإعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، مع تبيان آليات حماية وضمان الحقوق والحريات خلال اللجوء لتطبيق هذه الحالة، وكل الإجراءات المتخذة خلال سريانها.

لمعالجة موضوع الحدود والضوابط المقيدة لسلطة رئيس الجمهورية في اللجوء لإعلان الحالة الاستثنائية، والتطرق له من كل جوانبه نطرح إشكالية البحث التالية:

هل تمكنت الدساتير الجزائرية المتعاقبة، من توفير الضمانات الكافية لحماية الحقوق والحريات أو ضمان حد أدنى منها خلال تطبيق الحالة الاستثنائية، وهذا عبر وضع ضوابط لعدم التعسف في اللجوء إلى هذه الحالة بحجة الحفاظ على النظام العام، خاصة تكريس رقابة مؤسساتية على مختلف الإجراءات المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية؟.

للإجابة على هذه الإشكالية، قسمنا موضوع الدراسة إلى مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول التأطير الدستوري للشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، ثم في المبحث الثاني، تناولنا فيه الشروط الإجرائية أو الشكلية التي تقيد سلطة رئيس الجمهورية في إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، وهذا حماية للحقوق والحريات خلال هذه الفترة.

المبحث الأول: ضعف الإطار الدستوري المنظم للشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية.

فإذا كان الأصل هو خضوع الدولة للقانون في الظروف العادية، فإن مواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة في حالة وجود خطر جسيم وحال لا يمكن تداركه بالوسائل العادية، تتطلب الخروج عن هذا الأصل، والاعتراف لرئيس الجمهورية بممارسة العديد من السلطات الضبطية من أجل مواجهة هذه الظروف، لذلك اتجهت معظم دساتير دول العالم نحو تكريس صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية في الحالات الغير عادية.

غير أن الفقه الدستوري والإداري قد اختلف حول المبررات التي تقوم عليها السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، فهناك من أسسها على سند القيام بالواجبات العامة للحفاظ على النظام العام والسير العادي لمؤسسات الدولة، وهناك من أسسها على عنصر الاستعجال في اتخاذ الإجراءات الفورية لمواجهة الظروف الغير عادية، والرأي الراجح هو تأسيسها على فكرة الضرورة الاستثنائية *La nécessité d'exception* والتي تبيح للحكومة إمكانية اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية، بما فيها تلك التي تعد محظورة في الظروف العادية⁸.

لذلك تعتبر الحالة الاستثنائية أكثر وأشد خطورة من حالة الطوارئ والحصار⁹، لأنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب، بل هناك خطر وشيك الوقوع، يهدد السير الحسن للمؤسسات الدستورية للبلاد واستقلالها وسلامة التراب الوطني، وهنا لا بد من اتخاذ تدابير استثنائية من أجل درء وتفادي الخطر الوشيك الوقوع.

كما أن الإعلان عن اللجوء للحالة الاستثنائية¹⁰، من بين السلطات الدستورية القوية والخطيرة على حقوق وحرية المواطن¹¹، والتي يخولها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية، وفي هذا الإطار تنص المادة 107 في فقرتها الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها".

فالمستنتج من هذه الفقرة، أن هنالك شروط موضوعية تقيد رئيس الجمهورية في إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، وهي وجود خطر داهم (المطلب الأول) وأن يمس هذا الخطر بالمؤسسات الدستورية للدولة واستقلالها وسلامة ترابها (المطلب الثاني) كما نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد مدة سريان الحالة الاستثنائية، وإنما تركها تحت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تقدير جسامه الخطر متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

في البداية يجب أن نشير إلى أن حق إعلان الحالة الاستثنائية، هو مقرر حصرا فقط لرئيس الجمهورية، كما أن التعديل الدستوري لسنة 2016 وفي مادته 101 في فقرتها الثانية، قد أكد على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية، أن يفوض سلطته في اللجوء لتطبيق الحالة الاستثنائية، إلى أية سلطة أو مؤسسة دستورية أخرى.

وحتى يمكن لرئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية، فإنه بالرجوع إلى المادة 107 في فقرتها الأولى نلاحظ أنها قد اشترطت وجود خطر داهم كأساس لإعلان الحالة الاستثنائية، ويقصد به كل حالة واقعية تنذر بضرر يحد مصالحة حيوية فيهددها بالزوال، كما يكون هذا الخطر داهم وشيك الوقوع، فلا يعتد بالخطر الذي وقع وانتهى، لأنه يتحول إلى واقعة مادية يمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية¹². وهكذا فرئيس الجمهورية يملك سلطة الإعلان عن الحالة الاستثنائية، إذا كان الخطر وشيك الوقوع وليس حالاً، وهو ما يعطي الوقت الكافي لرئيس الجمهورية، حتى يكون بوسعه اتخاذ إجراءات مسبقة¹³ باعتباره الساهر على وحدة الأمة وسلامة ترابها وحامي الدستور، على حسب ما تنص عليه المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

غير أن الملاحظ على المؤسس الدستوري، هو عدم اشتراطه جسامه الخطر أي درجة خطورته، والمقصود بالخطر الجسيم هو الخطر الذي يتجاوز في شدته جميع المخاطر المعتادة والمألوفة¹⁴ ولا يمكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، أو هو الخطر الذي يكون خارجاً بطبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة للأخطار المعروفة، التي يحكمها النظام الدستوري في الحالات العادية¹⁵.

وبالتالي فالملاحظ هو أن درجة جسامه الخطر متروكة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهوري¹⁶، ودون وجود أية رقابة في ذلك، ويمكن له الإعلان عن الحالة الاستثنائية مهما كان وصف الخطر، ولكن إذا رجعنا إلى القواعد العامة المتعلقة بالظروف الاستثنائية والتي تعد المادة 107 إحدى تطبيقاتها، فإنه يجب القول أن الخطر الذي يشترط لنقير الحالة الاستثنائية، هو الخطر الجسيم الذي يتجاوز في شدته الحدود العادية، بحيث لا يمكن دفعه أو مواجهته دون اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية¹⁷.

هذا على عكس الدستور التونسي الصادر في 10 فيفري 2014¹⁸ الذي أكد في المادة 80 منه والمتعلقة بالحالة الاستثنائية، على ضرورة أن يكون الخطر مهدداً لكيان الدولة وأمنها واستقلالها، ويتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة¹⁹، كما أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 وفي مادته 16 المعدلة في 23 جويلية 2008، فقد جاء أكثر دقة، حيث وضع شروطاً تتعلق بموضوع الخطر ودرجة جسامته، إذ يجب أن يكون جسيماً وحالاً، ويؤدي إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات الدستورية²⁰.

المطلب الثاني: ضرورة أن يمس الخطر المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها.

بالرجوع لأحكام المادة 107 في فقرتها الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد قيدت رئيس الجمهورية في حالة الإعلان عن اللجوء للحالة الاستثنائية، بضرورة وجود خطر ولكن هذا الخطر يجب أن يمس موضوعات محددة حصراً، وهي المؤسسات الدستورية للدولة واستقلالها وسلامة ترابها، غير أنه عندما نرجع للمؤسس الدستوري الفرنسي، فنلاحظ أنه قد وسع من الموضوعات التي يشترط أن يصيبها هذا الخطر، حتى يسمح لرئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية، حيث نصت المادة 16 المعدلة في 23 جويلية 2008، على أنه عندما تكون مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة وسلامة إقليمها أو بتنفيذ

التزاماتها الدولية، مهددة بشكل جسيم وحال، كما أنه يجب أن يؤدي هذا الخطر الجسيم إلى قطع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية²¹.

في هذا الإطار نلاحظ وجود اختلاف فقهي، حول إن كان هذا الخطر الجسيم قد يؤدي إلى توقف كلي عن ممارسة المؤسسات الدستورية لمهامها أو يؤدي فقط إلى عرقلة سيرها المنتظم، فهناك اتجاه يرى بأن المقصود من انقطاع السير المنتظم للسلطات الدستورية هو العجز التام عن مباشرة المهام الدستورية، ونجد أن هذا الاتجاه قد انتقد بشدة قرار الرئيس الفرنسي شارل ديغول، عندما أعلن اللجوء للحالة الاستثنائية في 23 أبريل 1961²²، تطبيقاً للمادة 16 من دستور 1958، بحجة أن السير المنتظم للسلطات لم يتعطل وأن البرلمان تمت دعوته للانعقاد²³.

كما نجد اتجاه آخر يرى العكس من ذلك، حيث أن إعاقة المنتظم للسلطات ليس التوقف الكلي أو الشلل التام، بل يكفي عرقلتها عن أداء مهامها وفقاً للظروف العادية والمألوفة، وهذا الرأي هو الراجح والمعمول به في الجزائر، والدليل على ذلك أن المؤسس الدستوري ينص على ضرورة اجتماع البرلمان وجوباً، أي أنه لم يتعطل وليس في حالة عجز تام، كما أنه من غير المعقول أن ينتظر الرئيس تعطل كلي للمؤسسات الدستورية، ثم يقوم بإعلان الحالة الاستثنائية²⁴.

بعدما وضحنا الشروط الموضوعية التي يجب أن يتقيد بها رئيس الجمهورية عند إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، وتوصلنا من خلالها إلى وجود عدة نقائص متعلقة بهذه الشروط، جعلت رئيس الجمهورية يستعمل سلطته التقديرية في تقدير جسامه الخطر المؤدي إلى المساس بالمؤسسات الدستورية للدولة، أو استقلالها، أو سلامة ترابها، نلاحظ كذلك عدم تحديد مدة سريان الحالة الاستثنائية والإجراءات المتخذة خلالها، وهذا ما تفادته العديد من الدساتير المقارنة.

المطلب الثالث: عدم مسايرة التشريعات المقارنة في تحديد مدة سريان الحالة الاستثنائية.

بالرجوع إلى كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة، نلاحظ أنها لم تحدد مدة سريان الحالة الاستثنائية، وكذلك الإجراءات التي تسري في ظلها (الفرع الأول) وهذا على عكس معظم دساتير دول العالم، والتي نصت صراحة على مدة سريان الحالة الاستثنائية، وعلى رقابة مؤسساتية على كل الإجراءات المتخذة في ظل سريان هذه الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مدة سريان الحالة الاستثنائية تحت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية²⁵.

نلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 107 في فقرتها الرابعة، قد نص فقط على أن الحالة الاستثنائية تنتهي حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، وفي ظل كل الغموض المتعلق بإجراءات إعلان الحالة الاستثنائية، والسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في ذلك، يمكن القول أن مسألة تقدير إنهاء العمل بالإجراءات الاستثنائية لزوال مبررات اللجوء إليها، تبقى خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية²⁶، وهذا ما يجعل ممارسة الحقوق والحريات بيد رئيس الجمهورية طيلة سريان الحالة الاستثنائية.

كما أن هذا الغموض حول سريان مدة الحالة الاستثنائية، فتح المجال أمام الفقه الدستوري لتفسير المجال الزمني لهذه الحالة والإجراءات المتخذة في ظلها، إذ يرى جانب من الفقه الفرنسي عند تعليقه على المادة 16 من دستور 1958، بأن انتهاء العمل بالمادة 16 من الدستور والمتعلقة بالحالة الاستثنائية، يكون بمجرد زوال الظروف الداعية إلى تطبيقها، يعني تنتهي بزوال مبرراتها وعودة السلطات الدستورية إلى ممارسة مهامها²⁷.

في حين هناك من يرى بأنه لا بد من التمييز بين نوعين من الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في ظل سريان الحالة الاستثنائية، إذ بالرجوع للمادة 143 في فقرتها الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي مكنت رئيس الجمهورية من ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون، وبالتالي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءات تنظيمية في شكل مراسيم رئاسية، وهي تعتبر من اختصاصه، سواء في الحالات العادية أو في الظروف الاستثنائية ولذلك يمكن بقاء سريانها²⁸.

أما الإجراءات التي يمارسها رئيس الجمهورية، والتي هي في الأصل من صلاحيات سلطة أخرى في الظروف العادية، وهذا فيما يتعلق بالتشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية حسب ما ينص عليه المؤسس الدستوري لسنة 2016 في المادة 142 في فقرتها الرابعة، فيجب أن ينتهي العمل بها بمجرد زوال الأسباب الداعية للعمل بها²⁹.

الفرع الثاني: تحديد صام لمدة سريان الحالة الاستثنائية في بعض الدساتير المقارنة.

لقد عملت الدساتير المقارنة على الحد من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، سواء في إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، أو في تقرير نهايتها، وكذلك تتبع ومراقبة كل الإجراءات المتخذة خلالها، ومن بين هذه الدساتير نجد المؤسس الدستوري الفرنسي في مادته 16 المعدلة في 23 جويلية 2008، هذا الأخير نجده قد حدد مدة الحالة الاستثنائية، كما أعطى صلاحيات جد واسعة للمجلس الدستوري وللبرلمان، من أجل رقابة مدى استمرار العمل بالإجراءات الاستثنائية.

وفي هذا الإطار نصت المادة 16 في فقرتها السادسة من التعديل الدستوري الفرنسي في 23 جويلية 2008 على أنه: "بعد مضي ثلاثين يوما من العمل بالسلطات الاستثنائية، يجوز لرئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين عضوا من الجمعية الوطنية، أو ستين عضوا من مجلس الشيوخ، إشعار المجلس الدستوري بغرض النظر فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى مازالت قائمة، ويفصل المجلس الدستوري في ذلك علنا وبسرعة، ويجب أن يقوم بالنظر والفصل بذات الشروط، في ختام مدة السنتين يوما من العمل بالسلطات الاستثنائية، وفي أي وقت بعد انقضاء هذه المدة"³⁰.

ومن خلال الفقرة السادسة من المادة 16 من الدستور الفرنسي المعدلة في 23 جويلية 2008، نلاحظ وجود عدة ضمانات تمنع التعسف في إعلان الحالة الاستثنائية، من خلال تحديد مدة الحالة

الاستثنائية بأجل 30 يوما، وبعد فوات هذه المدة فإنه من حق البرلمان أن يخطر المجلس الدستوري، من أجل النظر فيما إذا كانت الأسباب الداعية لإعلان الحالة الاستثنائية مازالت قائمة، كما يحق للمجلس الدستوري كذلك التدخل تلقائيا وبقوة الدستور، بعد فوات أجل 60 يوما من إعلان الحالة الاستثنائية، للفصل في مدى استمرارية تطبيق هذه الحالة.

كما أنه عندما نرجع كذلك للدستور التونسي وفي مادته 80 المتعلقة بالحالة الاستثنائية، فنجد أنه كذلك قد حدد مدة الحالة الاستثنائية بـ30 يوما، وبعد فوات هذا الأجل يمكن إخطار المحكمة الدستورية من طرف رئيس مجلس النواب، أو ثلاثين من أعضائه، من أجل البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه، وتتخذ المحكمة الدستورية قرارها علانية في أجل أقصاه 15 يوما.

المبحث الثاني: غياب رقابة مؤسساتية على قرار اللجوء للحالة الاستثنائية.

بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة 107 في فقرتها الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي حددت القيود الموضوعية المفروضة على رئيس الجمهورية، حتى يمكن له الإعلان عن اللجوء للحالة الاستثنائية، نص المؤسس الدستوري كذلك على قيود أخرى، إذ لا بد على رئيس الجمهورية أن يحترم شروط أخرى إجرائية، متمثلة في استشارة بعض المؤسسات الدستورية.

من بين المؤسسات الدستورية الواجب استشارتها من طرف رئيس الجمهورية، نجد ضرورة استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري (المطلب الأول) بالإضافة إلى الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء (المطلب الثاني) وكذلك ضرورة اجتماع البرلمان المنعقد بغرفتيه وجوبا (المطلب الثالث).

ولكن بالرغم من إلزامية الاستشارة، والتي تحقق إشراك المؤسسات الدستورية الأخرى في اتخاذ قرار اللجوء للحالة الاستثنائية، حفاظا على حقوق وحرقات المواطن، غير أنه قد تبين أنها مجرد استشارة شكلية فقط، إذ لا يوجد ما يلزم رئيس الجمهورية بضرورة الأخذ بأراء هذه المؤسسات الدستورية التي تمت استشارتها³¹.

المطلب الأول: غموض القيمة القانونية لرأي المؤسسات الدستورية الواجب استشارتها.

لقد نص المؤسس الدستوري في المادة 107 في فقرتها الثانية، على ضرورة استشارة بعض المؤسسات الدستورية قبل إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، والفائدة من هذا الإجراء هو مساهمة جميع السلطات في الدولة لمواجهة الظروف الاستثنائية، بالتضامن والموازرة لتجاوز خطورة المرحلة والحفاظ على الدولة ومؤسساتها الدستورية³².

ومن بين هذه المؤسسات، نجد إلزامية استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، وهذا بالنظر لكون المؤسسة التشريعية تمثل السيادة الشعبية وصاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع والرقابة (الفرع الأول) بالإضافة إلى إلزامية استشارة رئيس المجلس الدستوري، باعتبار أن هذه المؤسسة مكلفة بالسير على احترام الدستور وحرقات الأفراد (الفرع الثاني)، ولكن بالرغم من إجبارية الاستشارة وهي ضمانة دستورية

مهمة، غير أن التساؤل الذي يطرح حول مدى احترام أو التزام رئيس الجمهورية، بآراء الهيئات الدستورية التي تمت استشارتها.

الفرع الأول: إمكانية عدم التزام رئيس الجمهورية بآراء رئيسي غرفتي البرلمان حول قرار اللجوء للحالة الاستثنائية.

بالرجوع لأحكام المادة 107 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري، نجد أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان قبل إعلان الحالة الاستثنائية، ومرد ذلك هو خطورة اللجوء لهذه الحالة على اختصاصات البرلمان، خاصة ما تعلق بامتداد صلاحيات رئيس الجمهورية للتشريع عبر التشريع بالأوامر، بالإضافة إلى مكانة البرلمان بين مؤسسات الدولة، باعتباره المعبر عن إرادة الشعب وصاحب السيادة في التشريع³³.

ولكن بالرغم من أهمية إجراء الاستشارة، إلا أنه قد طرح العديد من الإشكالات، مما أدى إلى إضعاف أو حتى إعدام قيمتها، وهذا فيما يتعلق بقيمتها القانونية، خاصة ما تعلق بمدى التزام رئيس الجمهورية بآراء الهيئة التشريعية عند إعلان الحالة الاستثنائية، إذ نلاحظ أن هذه الآراء هي شكلية فقط، لا تلزم رئيس الجمهورية من الناحية القانونية.

خاصة وأن المؤسس الدستوري لم يوضح الشكل الذي يجب أن تتخذه الاستشارة، سواء كانت في شكل كتابة أو شفوية، وكذلك كان من الضروري إلزام رئيسي غرفتي البرلمان بضرورة نشر محتوى الآراء الصادرة عنهم، وهذا بالنظر لما للنشر من أهمية حتى يكون الرأي العام مطلع على محتواها، خاصة وأن هذه الظروف متعلقة أساساً بالحقوق والحريات، وكذلك يعتبر النشر وسيلة ضغط على رئيس الجمهورية حتى يسبب قرار اللجوء للحالة الاستثنائية وتقبيده للحقوق والحريات³⁴.

وكما سبق وأن أشرنا إلى عدم التزام رئيس الجمهورية بآراء رئيسي غرفتي البرلمان، فإن الأمر يختلف إذا كان من أعلن عن الحالة الاستثنائية هو رئيس الدولة، وهذا في حالة وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته فإن المادة 104 في فقرتها 04 تنص على أنه: "لا يمكن، خلال هاتين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 105 و107 و108 و109 و111 من الدستور، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن"، وهذا ما يدل على أن موافقة البرلمان إجبارية قبل إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، كما أن الموافقة ليست من طرف رئيسي غرفتي البرلمان، وإنما تكون من طرف الغرفتين مجتمعين معاً.

الفرع الثاني: غياب دور المجلس الدستوري في رقابة الإجراءات المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية.

بالرجوع لأحكام المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تنص على أن المجلس الدستوري هيئة مستقلة مكلفة بالسهر على احترام الدستور، ومن هذا المنطلق كان من الضروري أن تتم استشارة هذه المؤسسة من طرف رئيس الجمهورية قبل إعلان الحالة الاستثنائية، لما لها من تأثير على

حقوق وحرّيات المواطن المكرسة دستوريا.

وبالرغم من تكريس إجبارية استشارة رئيس المجلس الدستوري قبل اتخاذ قرار اللجوء للحالة الاستثنائية، غير أن هنالك عدة نقائص محيطة بهذه الاستشارة، تتعلق أساسا بمدى التزام رئيس الجمهورية برأي رئيس المجلس الدستوري، خاصة وأن المادة 186 من التعديل الدستوري، لم تنص على أن هذه الاستشارة ضمن الآراء الملزمة التي يبديها المجلس الدستوري.

كما نلاحظ من خلال المادة 107 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016، أنه تم استبدال استشارة كل أعضاء المجلس الدستوري، والتي كانت مكرسة بداية من دستور 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008، غير أن التعديل الأخير لسنة 2016، قد اشترط على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الدستوري فقط وليس كل أعضاء الهيئة، خاصة وأن رئيس المجلس الدستوري معين من طرف رئيس الجمهورية.

وربما مبرر هذا التراجع عن استشارة كل أعضاء المجلس الدستوري، هو أن المؤسس الدستوري فعل نفس الشيء مع البرلمان، عندما نص على ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان وليس أعضاء الغرفتين، ولكن كان من الأحسن استشارة الغرفتين مجتمعتين معا، وكذلك استشارة أعضاء المجلس الدستوري وليس رئيس المجلس فقط.

لكن عندما نرجع لبعض الدساتير المقارنة، خاصة الدستور التونسي لسنة 2014 في مادته 80 الفقرة الثالثة، هذا الأخير أعطى سلطة واسعة للمحكمة الدستورية في رقابة مدى استمرار العمل بالحالة الاستثنائية، إذ تم توسيع اختصاصها الموضوعي، عبر إخطارها من طرف رئيس مجلس النواب أو ثلاثين من أعضائه، من أجل الفصل في استمرار إجراءات الحالة الاستثنائية من عدمها، وتصرح المحكمة الدستورية علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما³⁵.

ولقد ذهب المؤسس الدستوري الفرنسي أبعد من ذلك، عندما أعطت المادة 16 في فقرتها الثالثة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدلة في 23 جويلية 2008 للمجلس الدستوري الفرنسي، سلطة واسعة في رقابة إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، إذ لا بد من استشارته حول الإجراءات المتخذة، والتي يكون الهدف منها هو الرغبة في ضمان قيام السلطات الدستورية بأداء مهامها، في أقصر فترة ممكنة³⁶.

كما تجدر الإشارة إلى أن الرأي الذي يقدمه المجلس الدستوري الفرنسي يجب أن يكون معللا ومنشورا، وهذا ما نصت عليه المادة 53 من الأمر رقم 58-1067 المؤرخ في 07 نوفمبر 1958³⁷، وبالتالي يشكل نشر الرأي المتعلق بالاستشارة حول اللجوء للحالة الاستثنائية، ضمانا لحماية الحريات، لأنه من الصعب على رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، إذا كان المجلس الدستوري غير موافق على تطبيقها.

بالإضافة إلى منحه سلطة جد واسعة، في رقابة مدى استمرارية الأخذ بهذه الإجراءات الاستثنائية، إذ بعد مضي 30 يوما من العمل بهذه الإجراءات، يجوز لرئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس

الشيوخ، أو ستين عضوا من الجمعية الوطنية، أو ستين عضوا من مجلس الشيوخ، إخطار المجلس الدستوري من أجل النظر في مدى استمرار العمل بالحالة الاستثنائية، ويفصل المجلس الدستوري علنا وبسرعة، كما مكن المؤسس الدستوري الفرنسي في مادته 16 المعدلة في 23 جويلية 2008، المجلس الدستوري كذلك من حق التدخل التلقائي وبقوة الدستور، عند نهاية 60 يوما من العمل بالسلطات الاستثنائية، من أجل النظر والفصل في مدى استمرار العمل بالحالة الاستثنائية.

المطلب الثاني: نسبية القوة الإلزامية لآراء المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

بالإضافة إلى ضرورة إلزامية استشارة الهيئات السالفة الذكر، فإن المؤسس الدستوري كذلك، قد أجبر رئيس الجمهورية بأخذ رأي هيآت دستورية أخرى، وهي ضرورة الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، قبل إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، ونشير هنا أن المؤسس الدستوري قد استبدل مصطلح الاستشارة بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، إلى مصطلح الاستماع. وبالرغم من نص المؤسس الدستوري على إلزامية الاستماع لهذه الهيآت، لكن يجب أن نشير إلى أن المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، يكونان تحت رئاسة رئيس الجمهورية، وهذا بالرجوع إلى للمادة 91 في فقرتها الرابعة وكذلك المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهنا يتضح تأثير رئيس الجمهورية على المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وكذلك عدم الالتزام بالآراء المتخذة في هذا الشأن³⁸.

وهذا ما تفاداه المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 16 المعدلة، حيث لم ينص على ضرورة استشارة مجلس الوزراء، وإنما استشارة الوزير الأول، كما أنه استعمل مصطلح "الاستشارة الرسمية"، ونفس الأمر ينطبق على الدستور التونسي لسنة 2014، إذ نص على ضرورة استشارة رئيس الحكومة، خاصة وأن هذا الأخير هو الذي يرأس مجلس الوزراء، حسب ما تنص عليه الفصل 93 في فقرته الأولى من الدستور التونسي لسنة 2014.

وبالتالي يجب على المؤسس الدستوري، أن لا ينص على ضرورة استشارة مجلس الوزراء من طرف رئيس الجمهورية، حتى يمكن إعلان الحالة الاستثنائية، وهذا باعتبار أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء، خاصة في ظل النظام الدستوري الحالي، والذي جعل من رئيس الجمهورية المسيطر على كافة السلطات ومن بينها الحكومة.

غير أنه في حالة ما إذا تم تغيير النظام الدستوري في التعديلات المقبلة، خاصة ما تعلق بتقليص صلاحيات رئيس الجمهورية، مع إبعاد هيئته على الحكومة، بالإضافة إلى توسيع صلاحياتها، ففي هذه الحالة يمكن الإبقاء على ضرورة الاستشارة الإلزامية لرئيس الحكومة، كما هو معمولاً به في بعض الدساتير المقارنة، مثل الدستور الفرنسي والتونسي.

المطلب الثالث: غموض شرط الاجتماع الوجوبي للبرلمان المنعقد بغرفتيه.

لقد أكدت كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة، على ضرورة انعقاد البرلمان بغرفتيه قبل الإعلان عن

اللجوء للحالة الاستثنائية، وهذا باعتبار البرلمان ممثلاً للسيادة الشعبية، ويشكل هذا الإجراء بمثابة ضمانة دستورية جد هامة لحماية الحقوق والحريات³⁹ وكذلك باعتباره تقييداً لسلطة رئيس الجمهورية في عدم التعسف في اللجوء للحالة الاستثنائية، إذا كانت الأسباب غير كافية لتقريرها.

غير أن المؤسس الدستوري لم يؤطر هذه الضمانة بالشكل الكافي، إذ لاحظنا تغييب البرلمان في إطار الإعلان عن الحالة الاستثنائية⁴⁰، ومتابعة الإجراءات المتخذة في ظلها، وامتد هذا التهميش إلى إقصاء هذه المؤسسة من رقابة الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية (الفرع الأول) وهذا على عكس بعض الدساتير المقارنة التي حددت الهدف من اجتماع البرلمان خلال لهذه الفترة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: امتداد تهميش البرلمان من رقابة إعلان الحالة الاستثنائية إلى إقصائه من رقابة الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

نلاحظ أن هنالك عدة نقائص وغموض دستوري حول هذا الإجراء، لأن المؤسس الدستوري لم يوضح الغاية من اجتماع البرلمان بغرفتيه، فيما إذا كان اجتماع البرلمان يكون بغرض مناقشة قرار اللجوء للحالة الاستثنائية، أو التصويت عليه، أو متابعة الإجراءات المتخذة خلال سريان هذه الحالة، أو إمكانية تمديد العمل بهذه الإجراءات، كما أنه كيف للبرلمان أن يجتمع وقد يتعرض لخطر يعطل عمله.

كما يتضح الغموض أكثر عندما نرجع للمادة 142 في فقرتها الرابعة من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي مكنت رئيس الجمهورية من التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية، ولكن دون النص على ضرورة عرضها على البرلمان⁴¹، مثل التشريع بالأوامر في الحالات العادية، أي في غياب المجلس الشعبي الوطني، لكن بالمقابل نجد أن المادة 107 السالفة الذكر، قد أكدت على ضرورة الانعقاد الوجوبي لغرفتي البرلمان.

ولقد تم تكريس التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية لأول مرة في دستور 1996، من خلال نص المادة 124 في فقرتها الرابعة، والتي لم تمنح للبرلمان سلطة الرقابة على الأوامر المتخذة في هذه الحالة، لكن بعد صدور القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما⁴²، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ومن خلال المادة 38 منه، فقد أكدت على إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقاً للمادة 124 من الدستور، غير أن هذه المادة لم تستثني عرض الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية على البرلمان، ويتضح من خلالها أن كل الأوامر تخضع لرقابة البرلمان مادام اجتماعه وجوبياً.

غير أن المجلس الدستوري وفي إطار رقابة مطابقة القانون العضوي السالف الذكر، فقد أكد في رأيه رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99/ المؤرخ في 21 فيفري 1999⁴³، على أنه ".....إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور، بما في ذلك الأوامر المتخذة في

الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور".
وبصدور القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁴⁴، ومن خلال نص المادة 37 منه، فقد أكد صراحة على تهميش وإقصاء البرلمان، من مراقبة الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، وأصبح عرض الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان، يقتصر فقط على الأوامر الصادرة في الحالات العادية، حسب ما تنص عليه المادة 142 في فقراتها الأولى والثانية والثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفرع الثاني: عدم مسايرة الدساتير المقارنة في تحديد الغاية من الاجتماع الوجوبي للبرلمان خلال سريان الحالة الاستثنائية.

بالرجوع لبعض الدساتير المقارنة نجد مثلا الدستور التونسي لسنة 2014، فقد أكد في المادة 80 منه في فقرتها الثانية، على أن البرلمان يكون مجتمعا طيلة مدة الحالة الاستثنائية، وهنا يكون له دور كبير في متابعة الإجراءات المتخذة، وكذلك من حقه إخطار المحكمة الدستورية من أجل إنهاء العمل بالحالة الاستثنائية، إذا كانت الأسباب المؤدية لإقرارها قد انتهت.

ونفس الأمر في الدستور الفرنسي عبر المادة 16 المعدلة في 23 جويلية 2008، إذ بعد مضي 30 يوما من العمل بالإجراءات الاستثنائية، يجوز لرئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين عضوا من الجمعية الوطنية، أو ستين عضوا من مجلس الشيوخ، إخطار المجلس الدستوري من أجل النظر في مدى استمرار العمل بالحالة الاستثنائية، ويفصل المجلس الدستوري علنا وبسرعة.

كما تجدر الإشارة إلى أن الدستور الفرنسي لسنة 1958، قد أعطى صلاحية هامة للمؤسسة التشريعية من أجل تقييد رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته خاصة الاستثنائية منها، وهذا من خلال نص المادة 68 منه، والتي أكدت على إمكانية تحية رئيس الجمهورية في حالة الإخلال بواجباته وتجاوزا لصلاحياته، وتكون تحيته في جلسة البرلمان كمحكمة عليا، وتتشكل هذه الهيئة عند المصادقة عليها من طرف الغرفتين، وتكون تحت رئاسة رئيس الجمعية الوطنية⁴⁵، وذلك طبقا للإجراءات المحددة في القانون العضوي رقم 2014-1392 المؤرخ في 24 نوفمبر 2014⁴⁶.

بالإضافة إلى دور البرلمان الفرنسي في تقييد سلطات رئيس الجمهورية من أجل حماية حقوق وحرية الأفراد، نجد كذلك الدور البارز للقضاء الإداري الفرنسي في رقابة القرارات المتخذة عند تطبيق المادة 16 من الدستور، والتي تدخل في نطاق المجال التنظيمي المحدد في المادة 37 منه، بينما القرارات المتخذة تطبيقا لنص المادة 34 منه، والتي تخرج عن المجال التنظيمي، فإنها تكون لها صبغة تشريعية وتعتبر من أعمال السيادة⁴⁷، وبالتالي لا تخضع لرقابة القضاء الفرنسي، وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي منذ صدور قراره في 02 مارس 1962 في قضية Rubin de Servens⁴⁸.

كما نشير إلى ضمانات جد هامة، لم يتطرق لها المؤسس الدستوري الجزائري عبر كافة الدساتير

المتعاقبة، وهو ضرورة إلزام رئيس الجمهورية بإعلام الشعب، أو توجيه خطاب أو بيان يبرر من خلاله الأسباب الداعية لإعلان الحالة الاستثنائية⁴⁹، حتى يكون الشعب على اطلاع بكل الإجراءات المتخذة، لأنه المعني الأول بها، خاصة ما تعلق بحقوقه وحرياته، وهذا الإجراء قد تم تكريسه في الدستور الفرنسي، من خلال ضرورة أن يعلم الرئيس الأمة برسالة، وكذلك الدستور التونسي لسنة 2014، من خلال ضرورة توجيه بيان للشعب حول التدابير المتخذة.

خاتمة

فمن خلال هذه الدراسة، نستنتج أن المؤسس الدستوري لم يساير بعد التشريعات المقارنة، فيما يتعلق بشروط إعلان الحالة الاستثنائية، خاصة تقييد سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء لتطبيقها، من خلال أن تقدير الظروف الاستثنائية والاستمرار في ممارسة الإجراءات المرتبطة بها، يكون تحت رقابة المجلس الدستوري والبرلمان، ولم يترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وهذا من أجل ضمان حقوق وحرريات المواطن، بالإضافة إلى تدخل القضاء الإداري في رقابته للقرارات المتخذة خلال تطبيق الحالة الاستثنائية.

كما أنه بالرغم من أن تطبيق الحالة الاستثنائية يكون الهدف منه هو مواجهة الخطر المهدد للمؤسسات الدستورية للدولة، واستقلالها وسلامة ترابها، غير أنه بالمقابل تشكل خطورة كبيرة على حقوق وحرريات المواطن، لكن نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يضع إطار دستوري دقيق لضبط اللجوء للحالة الاستثنائية، من خلال تقييد سلطة رئيس الجمهورية في إعلان هذه الحالة، وخاصة تكريس رقابة مؤسساتية على متابعة الإجراءات المتخذة خلال سريانها، ومدى الاستمرار في العمل بها.

إذ نلاحظ وجود عدة نقائص متعلقة بالشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية، وتوصلنا من خلالها إلى وجود عدة نقائص متعلقة بهذه الشروط، جعلت رئيس الجمهورية يستعمل سلطته التقديرية في تقدير جسامه الخطر المؤدي إلى المساس بالمؤسسات الدستورية للدولة، أو استقلالها، أو سلامة ترابها، بالإضافة إلى عدم تحديد مدة سريان الحالة الاستثنائية والإجراءات المتخذة خلالها، وهذا ما تفادته العديد من الدساتير المقارنة.

بالإضافة إلى وجود نقائص متعلقة بالشروط الشكلية أو الإجرائية، وهذا من خلال الاستشارة الواجب القيام بها من طرف رئيس الجمهورية قبل إعلان الحالة الاستثنائية، لكن اتضح أنه بالرغم من إلزامية الاستشارة، لكن لا وجود لأي نص يلزم رئيس الجمهورية بالالتزام بأراء هذه الهيئات التي يجب استشارتها أو الاستماع لها، خاصة في ظل غياب النص على ضرورة نشر محتوى الاستشارة حتى يطلع عليها الشعب، وينقيد بها رئيس الجمهورية.

هذا على عكس بعض الدساتير المقارنة مثل الدستور التونسي لسنة 2014، والدستور الفرنسي المعدل في 23 جويلية 2008، حيث تم تقديم عدة ضمانات لحماية الحقوق والحرريات، وتقييد سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، من خلال تحديد مدة الحالة الاستثنائية، بالإضافة إلى

تكريس آليات دستورية لرقابة الإجراءات المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية، وهذا عبر توسيع الاختصاص الموضوعي للمجلس الدستوري إلى مراقبة الإجراءات المتخذة، وهذا عبر إخطاره من طرف البرلمان، من أجل الفصل في مدى استمرارية العمل بالإجراءات الاستثنائية، كما يمكن أن يكون تدخله تلقائياً وبقوة الدستور، بعد فوات أجل معين من سريان الحالة الاستثنائية.

ومن أجل وضع إطار دستوري للحالة الاستثنائية في الجزائر، يضمن حقيقة التوفيق بين حماية النظام العام، عبر دفع الخطر الوشيك الوقوع والمهدد للمؤسسات الدستورية للدولة واستقلالها وسلامة ترابها، ومن جهة أخرى ضمان حقوق وحرّيات المواطن، وكذلك مبدأ الفصل بين السلطات، فيجب مراجعة المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 عبر إدخال تعديلات تتعلق أساساً بـ:

- يجب مسايرة التشريعات المقارنة من خلال النص صراحة في الدستور على تحديد مدة الحالة الاستثنائية، والإجراءات المتخذة خلال سريانها.

- ضرورة إلزام رئيس الجمهورية بالالتزام بأراء الهيئات التي تمت استشارتها، مع ضرورة نشر محتوى الاستشارة والتصريح بها علانية، قبل إعلان الحالة الاستثنائية.

- فيما يتعلق باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، فمن الضروري الأخذ برأي الغرفتين مجتمعتين معاً، وكذلك رأي المجلس الدستوري ككل.

- في ظل النظام الدستوري الحالي، والذي أعطى صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية وسيطرته على الحكومة، فإنه يجب استبعاد استشارة مجلس الوزراء، أما في حالة تغيير النظام الدستوري، عبر توسيع صلاحيات الحكومة، ففي هذه الحالة يجب استشارة الوزير الأول قبل إعلان الحالة الاستثنائية.

- ضرورة إلزام رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب أو بيان للشعب، يوضح فيه مبررات اللجوء للحالة الاستثنائية، وكل الإجراءات المتخذة، مع تبيان مدة سريان هذه الإجراءات.

- ضرورة توسيع الاختصاص الموضوعي للمجلس الدستوري، من أجل مراقبة كل الإجراءات المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية، والفصل في مدى ضرورة استمرارية العمل بهذه الإجراءات.

- إعطاء البرلمان حق إخطار المجلس الدستوري، من أجل الفصل في مدى الإبقاء على الحالة الاستثنائية، ويجب أن يفصل المجلس الدستوري وفق أجل محدد ويكون علنياً.

- تمكين البرلمان من محاسبة رئيس الجمهورية، وهذا في حالة التعسف في استعمال سلطاته خلال الحالة الاستثنائية عبر اتهامه بالخيانة العظمى.

- ضرورة إلغاء سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، أو تحديد وحصر المجالات التي يشرع فيها، من خلال ضرورة ارتباطها بالخطر المهدد للمؤسسات الدستورية للدولة واستقلالها وسلامة ترابها، وأن لا يتعدى التشريع بالأوامر إلى كل المجالات المخصصة للبرلمان في الحالات العادية، وهذا حفاظاً على مبدأ الفصل بين السلطات.

الهوامش

- 1- بوضياف عمار ، "شرح قانون البلدية"، الطبعة الأولى، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص251.
- 2- يامة إبراهيم، سلطات الضبط الإداري ووسائل ممارسته في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، المركز الجامعي تمنراست، العدد01، جانفي 2012، ص.113
- 3- موساوي فاطمة، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد الأول، 2016، ص.100
- 4- دراجي بالخير- عادل زياد، حدود سلطات الضبط الإداري لحماية الحقوق والحريات الفردية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق جامعة الوادي، المجلد10، 2019، العدد 02، ص.1432.
- 5- loi constitutionnelle n2008-724 de 23 juillet 2008 journal officielle de la république française, n171 du 24 juillet 2008.
- 6- انظر المادة 59 من دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 64 لسنة 1963.
- انظر المواد من 119- 123 من دستور 22 نوفمبر 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76- 97 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق لـ 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94 لـ 02 ذو الحجة 1396، الموافق لـ 24 نوفمبر 1976.
- انظر المواد من 86- 90 من دستور 23 فيفري 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب عام 1409، الموافق لـ 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 09 المؤرخة في 23 رجب 1409 الموافق لـ 01 مارس 1989.
- انظر المواد 91- 95 من دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب عام 1417 هـ، الموافق لـ 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 انظر المواد من 105-110 من القانون رقم 16- 01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 7- انظر المادة 59 من دستور 1963.
- انظر المادة 120 من دستور 1976
- انظر المادة 87 من دستور 1989
- انظر المادة 93 من دستور 1996
- انظر المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 8- مزياياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر(بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016، ص.115.

- 09- كرازدي الحاج، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015، ص358.
- 10- لقد شهدت الجزائر تطبيق الحالة الاستثنائية لأول مرة في عهد الرئيس الراحل أحمد بن بلة، والذي أعلن عن تطبيق المادة 59 من دستور 1963، وهذا بتاريخ 03 أكتوبر 1963، وبالرغم من أن المؤسس الدستوري آنذاك، لم ينص على إجبارية توجيه بيان للشعب حول اللجوء للحالة الاستثنائية، غير أن الرئيس بن بلة قدم بيانا للمجلس الوطني في نفس يوم إعلان الحالة الاستثنائية، أي في 03 أكتوبر 1963، ويمكن الاطلاع على هذا البيان عبر الجريدة الرسمية (باللغة الفرنسية) العدد 73، الصادرة في 04 أكتوبر 1963، ص.1014.
- 11- من بين أهم مستجدات مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020، هو فيما يتعلق بإعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، وعلى عكس كل الدساتير السابقة من 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تشابهت كلها في تأطير الحالة الاستثنائية، نجد أن مسودة التعديل الدستوري قد حاولت تقييد سلطات رئيس الجمهورية في تطبيق الحالة الاستثنائية، وهذا حفاظا على حريات المواطنين خلال هذه المرحلة، وهذا عبر تكريس عدة ضمانات خاصة ما تعلق بمدة الحالة الاستثنائية، أو إشراك باقي المؤسسات الدستورية في تمديد هذه المدة، وكذلك الرقابة على الإجراءات المتخذة خلالها.
- 12- هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي- دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص100.
- انظر أيضا: ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص152.
- 13- هاملي محمد، المرجع نفسه ، ص100.
- 14- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2013-2014، ص76.
- 15- هاملي محمد، المرجع نفسه ، ص101.
- 16- ميمونة سعاد، التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، العدد 03 2016، ص61.
- 17- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري ، نفس المرجع، ص153.
- 18- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، المؤرخ في 10 ربيع الثاني 1435، الموافق لـ 10 فيفري 2014.
- 19- تنص المادة 80 في فقرتها الأولى من الدستور التونسي لسنة 2014: " لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية..."
- 20- أومايوف محمد، مرجع سابق، ص76.

21- L'Article 16-1 de la loi constitutionnelle n°2008-724 de 23 juillet 2008: " Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu....."

22- يعتبر إعلان رئيس الجمهورية شارل ديغول للحالة الاستثنائية، إثر محاولة الانقلاب عليه بالجزائر، وكذلك لقمع الثورة التحريرية وتطويقها، هو التطبيق الوحيد للمادة 16 من دستور 1958 قبل تعديلها، وقد استمرت مدة الحالة الاستثنائية من 23 أبريل 1961 إلى غاية 29 سبتمبر 1961.

23- هاملي محمد، المرجع السابق، ص103.

24- هاملي محمد، مرجع سابق، ص104.

انظر أيضا: أومايوف محمد، مرجع سابق، ص76.

25- تجدر الإشارة إلى أنه ولأول مرة عبر كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة يتم تحديد مدة الحالة الاستثنائية، وهذا عبر مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020، من خلال نص المادة 98 في فقرتها الأولى والتي نصت: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها، لمدة ستين (60) يوما....." الجريدة الرسمية العدد 54، الصادرة في 16 سبتمبر 2020، ص24.

26- بن ناجي مديحة، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 04، 2017، ص332.

27- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص157.

انظر أيضا: مزياني حميد، مرجع سابق، ص120.

28- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، نفس المرجع، ص158.

انظر أيضا: مزياني حميد، المرجع نفسه، ص120.

29- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، نفس المرجع، ص158.

30-L'Article 16-6 de la loi constitutionnelle n°2008-724 de 23 juillet 2008: "Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée".

31- شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، العدد 01، 1998، ص33.

- 32- كرازدي الحاج، مرجع سابق، ص360.
- 33- هاملي محمد، مرجع سابق، ص104-105.
- 34- نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد02، 2008، ص208.
- انظر أيضا: مزياني حميد، مرجع سابق، ص78.
- 35- تنص المادة 80 في فقرتها الثالثة من الدستور التونسي لسنة 2014 على أنه: "...وبعد مضي ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما...."
- 36- L'Article 16-3 de la loi constitutionnelle n°2008-724 de 23 juillet 2008: "...Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet...."
- 37- ordonnance n° 58-1067 du 07 novembre 1958, portant loi organique sur le conseil constitutionnel, journal officielle de la république française, du 09 novembre 1958, p10129, modifiée par loi organiques n° 2011-410 du 14 avril 2011, journal officiel du 19 avril 2011 p6826.
- 38- عضبان مبروك- غربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد10، 2014، ص115.
- انظر أيضا: رحموني محمد- يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بالأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد2019، 01، ص115.
- 39- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، نفس المرجع، ص160.
- 40- من خلال مسودة التعديل الدستوري لسنة 2020، نلاحظ إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية في رقابة اللجوء للحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، وهذا من خلال عدم إمكانية تمديد الحالة الاستثنائية المقدر ب 60 يوما إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، وهذا ما أكدت عليه المادة 98 في فقرتها الخامسة من مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 41- بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الأولى، 2016، الجزائر، ص274.
- 42- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق لـ 08 مارس 1999، يحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999، ص12.

43- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99/ المؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999، ص.04.

44- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت 2016 يحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016، ص.55.

45- L'Article 68 de la loi constitutionnelle n°2008-724 de 23 juillet 2008: " Le président de la république ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. la destitution est prononcée par le parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haut Cour est présidée par le président de l'assemblée nationale.

Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les vote favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article".

46- Loi organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la constitution journal officielle de la république française n°0272, du 25 novembre 2014, p19697.

47- Souad GHAOUTI et Etien, B. La légalité d'exception dans la Constitution algérienne du 22 novembre 1976, la Revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, n04, 1978, p 714-715.

Voir aussi : Jean GICQUEL et Jean- ERIC GICQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques 27^{eme} édition L.G.D.J, Paris , 2013,p604.

48- لقد عبر مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه من إمكانية الرقابة على القرارات المتخذة خلال تطبيق الحالة الاستثنائية بمقتضى المادة 16 من دستور 1958، وهذا من خلال قضية Rubin de Servens والتي تعود وقائعها إلى قيام الرئيس الفرنسي ديغول بإعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، تطبيقاً للمادة 16 من الدستور وهذا بتاريخ 23 أبريل 1961، من أجل قمع الثورة التحريرية فقام مجموعة من الضباط بمحاولة الانقلاب في 25 و 26 أبريل 1961، وقد أصدر الرئيس ديغول قراراً في 03 ماي 1961، يتضمن إنشاء محكمة عسكرية خاصة لمحاكمة الضباط المشاركين في محاولة الانقلاب، وكان من بينهم الضابط Rubin.

بعدها تم الطعن أمام محكمة النقض الفرنسية، وأصدرت قرارها في 21 أوت 1961 بعدم الاختصاص، ثم كان الطعن أمام مجلس الدولة، والذي اصدر قراره في 02 مارس 1962، مؤكداً من خلاله على إمكانية رقابة القرارات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، لكن تكون هذه الرقابة مقتصرة فقط على المجالات المحددة في المادة 37 من الدستور، أي السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية، أما المجالات الواردة في المادة 34 والتي تعتبر صلاحيات تشريعية، فإنه لا يمكن لمجلس الدولة رقابتها باعتبارها من أعمال السيادة.

لتفاصيل أكثر حول هذه القضية انظر: ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، مرجع السابق، ص 290. وكذلك: مزياني حميد، مرجع السابق، ص 131.

Voir aussi : Jean GICQUEL et Jean- ERIC GICQUEL,op.cit, p604.

49- تجدر الإشارة إلى أنه ولأول مرة عبر كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة، يتم اشتراط توجيه خطاب للأمم من طرف رئيس الجمهورية قبل إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، وهذا عبر مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020، من خلال نص المادة 98 في فقرتها الثالثة.