

الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية*

بقلم شيهوب مسعود**

يحكم نشاط الإدارة العامة إعتباران رئيسيان: فمن جهة يتوجب خضوع الإدارة للقانون، بحيث يتعين عليها التقيد بالمشروعية في جميع نشاطاتها وقراراتها. إن خرق مبدأ المشروعية يؤدي إلى نتيجتين رئيسيتين: الأولى، قانونية وتعني إمكانية الغاء القرارات غير المشروعة والزام الإدارة بتعويض الأضرار الناتجة عن ذلك. والثانية سياسية وتعني غضب الرأي العام وثورته على السلطة، لأن الإدارة هي مرآة السلطة وممثلها، وهو ما يؤدي إلى المساءلة السياسية والشعبية للحكومة القائمة.

(*) - محاضرة ألقيت في ندوة وساطة الجمهورية المتعددة بهران نوفمبر 1997.

(**) - أستاذ بجامعة قسنطينة

لقد صيغ مبدأ المشروعية ليحكم نشاط الإدارة في الظروف العادية، إذ عليها التقيد بجميع مصادر المشروعية المكتوبة وغير المكتوبة.

أما في الظروف غير العادية فإن الإدارة تتمتع بسلطات واسعة تفوق تلك التي تتمتع بها في الظروف العادية وبالتالي الخروج على مصادر المشروعية المعروفة في الظروف العادية، وذلك من أجل مجابهة الظروف الاستثنائية والحفاظ على الأمن العام، وهنا يأخذ مبدأ المشروعية مدلولاً آخر يخول الإدارة حق إتخاذ كل القرارات اللازمة لإستتباب الأمور، وتعتبر قراراتها مشروعة حتى إذا جاءت خرقاً لمصادر المشروعية، لأنها لا تستطيع السيطرة على الوضعية الاستثنائية إلا بسلطات إستثنائية.

نظرية السلطات الاستثنائية هي نظرية قانونية من صنع القضاء الفرنسي. لقد عرف الاجتهاد القضائي في فرنسا، وكذلك التشريع تطبيقات مختلفة للنظرية، إنه لمن الضروري عرض النظرية كما ظهرت في مهدها (الفرع الأول) ثم تطبيقاتها في التشريع الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نظرية الظروف الاستثنائية في فرنسا

THEORIE DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLE

لا بد من عرض النظرية عند ظهورها (أولاً) ثم التنظيم القانوني للظروف الاستثنائية (ثانياً) وأخيراً آثار النظرية (ثالثاً)

أولاً - ظهور نظرية الظروف الاستثنائية

المقصود بالظروف الاستثنائية، أحداث الحرب وكل حالات المساس الخطير بالنظام العام. تسمح هذه النظرية للإدارة باتخاذ إجراءات ما كانت لتعتبر

مشروعة لولا هذه الظروف، بل إنها لو اتخذت في ظروف عادية لكانت غير مشروعة وتعين إلغاؤها.

لقد ظهرت نظرية السلطات الاستثنائية للإدارة في الظروف غير العادية ابتداءً بمناسبة تبرير تدخل البلدية في المجال الاقتصادي، ثم تطوّر هذا المفهوم فيما بعد، ليتضح أن ما كان يبرر به التدخل البلدي في الحياة الاقتصادية هو في حقيقته مجرد ظروف خاصة، بينما اتخذت نظرية الظروف الاستثنائية اتجاهها أكثر وضوحاً وفعالية خلال الحرب العالمية الأولى (1914-1918) حيث طبّقها القضاء تحت ما عرف باسم سلطات الحرب "POUVOIRS DE GUERRE" وكذلك بمناسبة الحرب العالمية الثانية (1939-1945).

وهكذا في 6 أوت 1915 بموجب قرارين شهيرين (1) أعلن مجلس الدولة أن حالة الحرب تخول لجهات الضبط الإداري إصدار قرارات لا تكون من صلاحياتها في وقت السلم.

وفي 28 جوان 1918 (2) اعتبر مجلس الدولة مرسوماً يتضمن وقف القانون الخاص بضمانات الموظفين العموميين شرعياً بسبب الظروف الاستثنائية (الحرب العالمية الأولى).

وفي تقريره بتاريخ 28 فيفري 1919 (3) اعترف مجلس الدولة للسلطة العسكرية في مجال رقابة الدعارة خلال الحرب بحقوق غير مألوفة في القانون المشترك، ويمكن أن تصل هذه الحقوق إلى درجة حق إصدار قرارات تعتبر في الظروف العادية مساساً بالحريات الفردية.

لقد اعتمد قرار (كويتياس) هو الآخر في 30 نوفمبر 1923 (4) على فكرة الظروف الاستثنائية لتبرير إمتناع الحكومة عن تنفيذ حكم قضائي، وقد توسع هذا الاجتهاد ليشمل عدم تنفيذ الأحكام القضائية باخلاء المضربين مكان العمل المحتل

- (مجلس الدولة 03 جوان 1938 قضية شركة مطبعة ووراقة سان شارل) - (5).

إن الفكرة الرئيسية المستخلصة من هذه السوابق هي أن الإدارة في الظروف الاستثنائية تستطيع أن تخرق القواعد الواجبة الإحترام في الظروف العادية، وهكذا فإنها تستطيع الخروج على قواعد الاختصاص، فيجوز لها إصدار مرسوم في موضوع من اختصاص القانون مجلس الدولة 16 أفريل 1948 (6) وتستطيع خرق قواعد الشكل مجلس الدولة 9 نوفمبر 1945 (7) وأخيرا تستطيع كذلك خرق قواعد الموضوع، مثلا المساس بالحريات الفردية بواسطة إجراء من إجراءات الضبط الإداري - (مجلس الدولة 10 ديسمبر 1954) - (8).

إن أساس نظرية الظروف الاستثنائية لا يكمن فقط في حالة الضرورة ETAT DE NECESSITE ولكن أيضا في واجبات الإدارة في ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد. إن هذه الواجبات تفرض منح الإدارة سلطات استثنائية لمجابهة الوضعية الاستثنائية والوفاء بالخدمات العامة.

ثانيا - التنظيم القانوني لنظرية الظروف الاستثنائية

لقد عرفت فرنسا في فترات الأزمات، تطبيقين شهيرين لنظرية الظروف الاستثنائية، هما حالة الحصار وحالة الطوارئ. لقد نظم المشرع هاتين الحالتين بموجب قوانين. ولكن قبل عرض النظام التشريعي لهاتين الحالتين ينبغي الإشارة أولا إلى المادة (16) من دستور فرنسا لسنة 1958 التي تخول لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية.

أ - السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الفرنسية وفقا للمادة (16) من دستور 1958

تتعلق هذه المادة بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، حيث تنص أنه عندما تصبح مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة، وسلامة الوحدة الترابية أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهددة بشكل خطير وحال، وعندما يصبح العمل ينظر الفقه الفرنسي إلى هذه المادة بمثابة نص تأسيسي لنظرية الظروف الاستثنائية التي كان القضاء قد سنها. وهي تتعلق بالحالة القصوى لخطورة الظروف الاستثنائية ولا تحصر كل مجال الظروف الاستثنائية، وإنما تعلن المبدأ المتضمن السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية.

وعموما، فإن قرار رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية هو من أعمال الحكومة لا يخضع لرقابة قضاء الإلغاء، أي أن القضاء لا يبحث مدى توافر الشروط الدستورية لتطبيق المادة (16) ولا في مدى مشروعية الإجراءات المتخذة تطبيقا للمادة (16) في مجال القانون - (مجلس الدولة 2 مارس 1962، قضية RUBIN المشار إليها سابقا) -. غير أن القضاء في المقابل يقبل بالرقابة على مدى احترام اجراءات اعلان الحالة الاستثنائية فيما إذا كان القرار قد اتخذ بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ولرؤساء المجلسين التشريعيين وبعد أخذ رأي المجلس الاستشاري. كما يراقب الاجراءات المتخذة تطبيقا للمادة (16) في مجال اللاتحة المستقلة، أي مدى مشروعية تدخل الاجراءات الاستثنائية في المجال المحفوظ للوائح المستقلة بموجب المادة (37) من الدستور.

ب - حالة الحصار L'ETAT DE SIEGE

لقد تم تقنين حالة الحصار بموجب قانون 09 أوت 1849 - (المعدل سنة

1916 و 1944) - وكذلك بموجب قانون 03 أبريل 1878 وبموجب المادة (36) من دستور 1958 لا تعلن حالة الحصار إلا في حالة خطر داهم ناتج عن حرب أجنبية أو ثورة مسلحة. وحسب المادة (36) من الدستور الفرنسي فإن تقرير حالة الحصار يتم بمرسوم يتخذ في اجتماع مجلس الوزراء، ومدتها (12) يوما، ولا تمدد هذه المدة إلا من قبل البرلمان.

لحالة الحصار أثران أساسيان:

الأول: هو أن مسؤولية حفظ النظام العام تستند إلى السلطات العسكرية بدل السلطات المدنية، ومحاكمات المساس بالأمن العام تستند إلى القضاء العسكري بدلا من القضاء الجزائي العادي(10).

الثاني: هو تقييد الحريات الأساسية، إن الأمر هنا يتعلق بتغليب المصلحة العامة على المصالح الخاصة المحمية دستوريا. إن ضرورة حفظ النظام تفرض تخويل الإدارة العسكرية سلطات واسعة ولو على حساب الحريات الفردية ومع ذلك فإن القاضي الإداري يحتفظ لنفسه بقدر من الرقابة لمنع التسلط المطلق.

ج - حالة الطوارئ L'ETAT D'URGENCE

لقد قننت حالة الطوارئ بموجب قانون 3 أبريل 1955 المعدل لقانون 7 أوت 1955 وبأمر 15 جانفي 1960 ولم يكن هدف هذا التقنين إلغاء حالة الحصار، وإنما إضافة تطبيق آخر من تطبيقات الحالة الاستثنائية(11)(12).

إن سبب إعلان حالة الطوارئ لا يتعلق بحالة الحرب الأجنبية أو الثورة المسلحة، وإنما بالخطر الداهم الناتج عن (المساس الخطير بالنظام العام) أو عن أحداث تشكل طبيعتها وبخطورتها نكبة عامة، وتقرر حالة الطوارئ بنفس طريقة حالة الحصار،

أي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وكذلك بالنسبة لمدتها، فهي لا تمتد خارج الـ (12) يوما إلا بموجب قانون(13).

أما من حيث آثارها فيؤدي حالة الطوارئ إلى توسيع سلطات الضبط الإداري المخولة للدولة، وكذلك صلاحيات المحاكم العسكرية، ووقف الانتخابات الجزئية، وأخيرا تنفيذ القرارات الإدارية تلقائيا، بالإضافة إلى كل أثر آخر ينص عليه القانون، إذ يستطيع قانون إعلانها تخويل سلطات إضافية للسلطات الإدارية، (إن السلطات المدنية هي التي تسير حالة الطوارئ، ولا تخول سلطاتها تلقائيا إلى السلطات العسكرية كما في حالة الحصار)، ومن هذه الزاوية تظهر حالة الطوارئ أقل صرامة من حالة الحصار، غير أنها من جهة أخرى تظهر أكثر صرامة من حالة الحصار فيما يتعلق بنظام الإقامة الجبرية الذي ينص عليه قانون حالة الطوارئ، في الوقت الذي لا ينص عليه قانون حالة الحصار، وكذلك الأمر بالنسبة للرقابة على وسائل التعبير حيث تتخذ شكلا أكثر صرامة في أقصى مرحلة حالة الطوارئ أكثر منه في حالة الحصار(14).

ثالثا - آثار نظرية الظروف الاستثنائية

إن النتيجة الرئيسية لنظرية الظروف الاستثنائية هي إتساع صلاحيات الجهات المكلفة بتسيير الحالة الاستثنائية بشكل معتبر وغير مألوف في الظروف العادية.

إن الكثير من الاجراءات التي لا يجوز للسلطة العمومية اتخاذها في الظروف العادية تصبح جائزة ومبررة في الظروف غير العادية. وكثيرا ما رفض القضاء الإداري الفرنسي إلغاء قرارات اتخذت في ظروف استثنائية كان يقبل الغاءها في الظروف العادية. وكثيرا ما قبل مجلس الدولة أيضا خرق قواعد الاختصاص والشكل والموضوع مبررا ذلك بنظرية الظروف الاستثنائية كما سبق توضيحه قبل

قليل من خلال الأحكام.

إن الخوف من ترك هذه السلطات الاستثنائية بمنأى عن أية رقابة قد يؤدي إلى التسلط والاستبداد. وهو ما دفع القضاء إلى بسط رقابته على القرارات المتخذة في نطاق الظروف الاستثنائية - (ما عدا ما تعلق منها بالقانون أو بإعلان تطبيق المادة (16) من الدستور) - وهذا أهم وجه للخلاف بين أعمال الحكومة التي لاتخضع كلية لرقابة الالغاء وبين اجراءات الحالة الاستثنائية.

إن نظرية الظروف الاستثنائية لا تمنع من الرقابة القضائية على الأعمال المتخذة في نطاقها، ولكن مضمون ومدى هذه الرقابة يتقلص إلى أدنى حد فقط. فعملية الرقابة تهدف إلى فحص ما إذا كانت الشروط الواقعية تستجيب فعلا للحالة الاستثنائية (أي مدى وجود حالة استثنائية) من جهة، ومن جهة أخرى ما إذا كانت الاجراءات المتخذة من قبل السلطات العمومية لا تتجاوز القدر اللازم لتجاوز الحالة الاستثنائية وأداء المهام المنوطة بها للحفاظ على النظام العام، وبهذا تختلف نظرية السلطات الاستثنائية عن نظرية السلطة التقديرية لأن في الأولى الاختصاص يبقى دائما مقيدا وليس تقديريا.

إن مفهوم المشروعية هنا إذن يتغير، فالإدارة تبقى مقيدة بقدر ما تتسع صلاحياتها مقيدة بشرعية استثنائية فبدل أن تتقيد في الظروف العادية بمصادر المشروعية السالف عرضها، فأنها في الظروف الاستثنائية ولو أنها تعفى من بعض هذه المصادر، فقد يسمح لها مثلا اتخاذ اجراءات تنظيمية هي في الأصل من اختصاص القانون ولكنها تبقى مقيدة بضوابط أخرى هي مدى التناسب بين الاجراء المتخذ والحالة الاستثنائية. فلا يسمح لها سوى بالقدر الكافي لسير المؤسسات. إن تحقيق هذه المهمة يتم بفضل رقابة قاضي الالغاء الذي يصرح عادة بابطال كل القرارات التي تخرق هذه الحدود.

ويعمارس كذلك القضاء الكامل رقابة التعويض، لقد أصبح معروفا اليوم في الاجتهاد الحديث أن القرارات والأعمال المتخذة في الظروف الاستثنائية ترتب مسؤولية الدولة ويستحق أصحابها تعويضا أحيانا على أساس الخطر الاستثنائي أو الخطر الخاص كما هو الحال في أعمال الحرب، أو على أساس الاخلال بمبدأ المساواة، كما هو الحال في عدم تنفيذ أحكام القضاء(15).

الفرع الثاني تطبيقات نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع الجزائري

اكتفي دستور 1963 بالنص في مادته (59) على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية بينما تضمن دستور 1976 النص على ثلاثة تطبيقات للحالة الاستثنائية تتسع فيها سلطات الإدارة ويتغير فيها مفهوم المشروعية من المشروعية العادية إلى المشروعية الاستثنائية. هذه الحالات هي:

- حالة السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية(16) وتتعلق بالحالة التي تكون فيها المؤسسات الدستورية والاستقلال الوطني والوحدة الوطنية مهددة.
- حالة الحصار وحالة الطوارئ(17) وتتعلقان بوجود ضرورة ملحة تتطلب اتخاذ اجراءات من أجل إستتباب الوضع.

لقد أعاد دستور 1989 تبني هذه الحالات(18)، واحتفظ التعديل الدستوري لسنة 1996 بنفس الحالات(19). إن ورود النص في الدستور على حالة الحصار وحالة الطوارئ قبل النص على الحالة الاستثنائية لا يعني لزوم تقيد السلطة بهذا الترتيب، وإنما تتقيد بالحالة الحاصلة.

فالظروف الطارئة هي التي تفرض اللجوء إلى استعمال سلطات هذه الحالة أو تلك (20) بمعنى أنه ليس هناك ما يمنع من اللجوء إلى السلطات الحالة الاستثنائية مباشرة، إذا كانت الوضعية الناشئة قد تجاوزت منذ الوهلة الأولى مجرد تهديد النظام العام إلى شل مؤسسات الدولة وتهديد الوحدة الوطنية والاستقلال (21).

لقد وجدت هذه الحالات تطبيقات تشريعية لها بمناسبة أحداث أكتوبر 1988 (22) أين أعلن عن حالة الحصار، وأحداث جوان 1991 (23) أين أعلن عن حالة حصار ثم عن حالة طوارئ.

لقد أوجد التطبيق العملي كذلك حالة خاصة هي حالة لجوء الإدارة إلى خدمات الجيش الشعبي الوطني خارج الحالات الاستثنائية المشار إليها. لقد تم اللجوء إلى هذه الحالة عقب انتهاء حالة الحصار المعلنة في جوان 1991 إنه من المفيد دراسة هذه الحالة الخاصة والدائمة بعد دراسة الحالات الاستثنائية والمؤقتة المشار إليها سابقا، وهي على التوالي حالة السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية وفقا للمادة (93) من الدستور. وحالة الحصار، وحالة الطوارئ وفقا للمادة (91) من الدستور.

أولا - السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية بموجب المادة (93) من الدستور

يجوز لرئيس الجمهورية وفقا للمادة (93) من الدستور (24) أن يعلن (الحالة الاستثنائية) وأن يتخذ كل (الاجراءات الاستثنائية) التي تتطلبها الحالة كلما (كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها).

إن الأسباب التي تخول رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية إذن هي وجود خطر حال يهدد بشل مؤسسات الدولة الدستورية أو القضاء على استقلالها الوطني أو وحدتها الترابية.

أما من حيث الاجراءات فإن رئيس الجمهورية مقيد في إعلان الحالة الاستثنائية بجملة من الاجراءات الاستشارية، وهي أخذ رأي المجلس الدستوري ورئيسي غرفتي البرلمان والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، ويتضح من صياغة المادة أن الاستشارة هنا إلزامية من حيث مبدأ طلبها ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها، وبعبارة أخرى فإن قرار رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية الذي يتم دون طلب رأي هذه الجهات يعتبر غير مشروع ويستوجب الالغاء بينما القرار الذي يعلن الحالة خلافا لمضمون الاستشارة التي أبدتها هذه الهيئات يعتبر قرارا مشروعاً. لأن رئيس الجمهورية ملزم بطلب الرأي وليس بالتقيد بمضمونه. ولهذا قال بعضهم أن هذه الاستشارة مجرد استشارة لإعلام هذه الهيئات لا أكثر ولا أقل (25).

أما نتائج الحالة الاستثنائية فتتمثل في تخويل رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ كل اجراء يراه ضروريا للحفاظ على الاستقلال الوطني والسلامة الترابية والمؤسسات الدستورية، وهو في كل هذا يمارس عملا من أعمال السيادة لا يخضع للرقابة (26) إن جميع اجراءات الحالة الاستثنائية الصادرة عنه وعن غيره تنفيذا لقرار إعلان الحالة الاستثنائية تعتبر من أعمال السيادة كهذا الأخير.

إن التمييز الهام الذي ينبغي إقامته هنا بصدد الرقابة القضائية هو التمييز بين المبدأ وبين اجراءات تطبيقه، بين الحق وبين شكليات ممارسته. فمبدأ اعلان الحالة الاستثنائية اختصاصا من اختصاصات السيادة العائدة لرئيس الجمهورية، بينما ممارسة هذا الاختصاص ينبغي أن تتم وفق الاجراءات الدستورية. وبطبيعة الحال فإن رئيس الجمهورية ملزم باحترام الدستور وبالتصرف في إطاره وليس خارجه.

وأخيراً فإن قرار إنهاء الحالة الاستثنائية يتم بنفس اجراءات اعلانها ويسري عليه نفس التمييز الخاص (بالمبدأ والاجراءات) من حيث الخضوع لرقابة الالغاء، بحيث يعتبر القرار في حد ذاته من أعمال السيادة ولكن مع ذلك يخضع للرقابة القضائية من حيث مدى احترامه للاجراءات. فحق رئيس الجمهورية في إنهاء الحالة، حق سيادي والقرار من حيث المبدأ والموضوع من أعمال الحكومة لا يجوز الطعن فيه، ولكن عدم طلب رأي الهيئات الدستورية يعرض القرار لعيب الشكل والاجراءات، وليس هناك ما يمنع من طلب الغائه. ولو أن اللجوء إلى معيار التمييز بين الاجراءات الجوهرية والاجراءات غير الجوهرية قد يعرض هذا القول للمناقشة (27) ذلك أن كون الاستشارة غير ملزمة في مضمونها يطرح السؤال حول مدى اعتبارها من الاجراءات الجوهرية؟

ثانيا - حالة الحصار

نص المشرع الدستوري على حالتي الحصار والطوارئ في آن واحد وربطهما بحالة الضرورة الملحة دون أن يورد أي تمييز بينهما. وهكذا جاء في المادة (91) من الدستور على أن رئيس الجمهورية (يقرر إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة ... ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع).

إن الفروق الأساسية بين حالة الحصار وحالة الطوارئ وكذلك خصائص ودوافع كل حالة هو ما يتضح من دراسة التشريع الخاص بتطبيقات كل حالة.

وهكذا فإن المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 (28) المتضمن تقرير حالة الحصار المعلنة في صيف 1991 ابتداء من 05 جوان 1991 تضمن جملة من المبادئ والخصائص يمكن اجمالها فيما يلي:

أ - من حيث تعريف حالة الحصار

هي حالة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الاجراءات (القانونية والتنظيمية) بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية) - المادة (2) مرسوم الحصار -

ب - من حيث الاجراءات

تم إعلان حالة الحصار بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة (29) ورئيس المجلس الدستوري (30) لقد نصت على هذه الاجراءات المادة (91) من الدستور وطبقها رئيس الجمهورية عند اعلان حالة الحصار (31)، وقد أشار مرسوم الحصار نفسه في حيثياته إلى استيفاء هذه الاجراءات. إن الدستور لا يحدد مدة حالة الحصار أو الطوارئ، ويكتفي بالنص على أنها تتقرر لمدة معينة ولا تجدد إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة (أي غرفتي البرلمان المجتمعين معا).

أما المرسوم التشريعي فقد حددها بأربعة أشهر، ولكنه نص على جواز رفعها قبل هذا التاريخ بمجرد (إستتباب الوضع) وبطبيعة الأمر فالسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تقرير ما إذا كان الوضع قد استتب ويتطلب انهاء حالة الحصار أم لا؟. وي طرح السؤال هنا حول اجراءات انهاء الحالة هل هي نفس اجراءات اعلانها تطبيقا لقاعدة توازن الاجراءات والأشكال؟. لا ينص الدستور على أن اجراءات انهاء الحالة هي نفس اجراءات الاعلان كما فعل في الحالة الاستثنائية. فهل المقصود هو أن العودة إلى المشروعية العادية لا يتطلب اجراءات تقرير الحالة الاستثنائية لأنه رجوع إلى الأصل. وفي التطبيق العملي، فإن رئيس الجمهورية اكتفى باستشارة المجلس الأعلى للأمن دون بقية الهيئات كما يظهر من المرسوم

الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار ابتداء من 29 سبتمبر 1991 (32).

ج - من حيث السلطة المكلفة بتسيير حالة الحصار

تتولى السلطة العسكرية صلاحية الشرطة، المادة (3-4) من المرسوم، أي أن سلطة الضبط الإداري تحول من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية. وكذلك فإن سلطة الردع الجزائي تتولاها المحاكم العسكرية وليس محاكم القانون العام (المحاكم الجزائية). إن هذا الاختصاص مقيد بشرطين أن تكون الجرائم المرتكبة ماسة بأمن الدولة أولا وثانيا أن تقرر السلطة إحالة هذه القضايا على المحاكم العسكرية، فالاختصاص جوازي، لأن المادة (11) من المرسوم تستعمل مصطلح (يمكن) للمحاكم العسكرية أن تخطر بوقوع جناية أو جرائم ترتكب ضد أمن الدولة...

د - من حيث المضمون والاختصاصات

يجوز للسلطة اتخاذ كافة التدابير الكفيلة باستتباب الوضع وعلى الخصوص يجوز للسلطة العسكرية في إطار صلاحيات الشرطة المخولة لها أن تقوم بإجراءات (الاعتقال الإداري) و(الإقامة الجبرية) (ضد كل شخص راشد يتبين أن نشاطه خطير على النظام العام أو السير العادي للمرافق العمومية) - المادة (4) من المرسوم - (33) ويجوز لكل شخص الطعن في هذه القرارات أمام السلطة الإدارية المختصة وهي على الخصوص (لجنة رعاية النظام العام) المنشأة بموجب المادة (5) من المرسوم المتضمن إعلان حالة الحصار. ترأس هذه اللجنة السلطة العسكرية

وتتكون من الوالي، محافظ الشرطة، رئيس القطاع العسكري، وشخصيتان معروفتان بتمسكهما بالمصلحة الوطنية. وحسب النصوص فإن مهلة الطعن في قرارات الوضع بمراكز الأمن أو الإقامة الجبرية أو المنع من الإقامة هي عشرة أيام من تاريخ تقريره من قبل المجلس الجهوي (34) - المادة (6) من المرسوم التنفيذي رقم 91-201 المؤرخ في 25 جوان 1991 والمادة (3) من المرسوم رقم 202-91 ومن المرسوم رقم 203-91 المؤرخين في 25 جوان 1991 -.

تستدعي هذه النصوص جملة من الملاحظات:

الملاحظة الأولى: هي أن سريان ميعاد الطعن الإداري يبدأ من تاريخ تقرير الأمر وليس من تاريخ تبليغ القرار مما يفسح المجال أمام التعسف، وخاصة احتمالات عدم تبليغ القرارات إلا بعد انتهاء مهلة الطعن الإداري.

الملاحظة الثانية: لا تشير هذه النصوص إلى إمكانية الطعن القضائي في حالة رفض الطعن الإداري، ولو أن دعوى الالغاء لا تحتاج إلى نص خاص لتحريكها ضد القرارات الإدارية، فطالما أن هذه الأخيرة لا تتعلق بأعمال السيادة يجوز الطعن فيها بالالغاء. إن احتمالات الغاء هذه القرارات تتجسد كلما خالفت قرارات الوضع في مركز الأمن أو تحت الإقامة الجبرية أو المنع من الإقامة الشروط المحددة في المرسومين التنفيذيين المتعلقين بشروط هذه الحالات.

الملاحظة الثالثة: تشير النصوص إلى الطعن الإداري إلا بالنسبة لحالات الوضع في مراكز الأمن، والوضع تحت الإقامة الجبرية. ولا تشير إلى هذا الطعن بالنسبة للإجراءات والصلاحيات الأخرى التي تتمتع بها السلطات المكلفة بتسيير حالة الحصار رغم أنها لا تقل عن الإجراءات والصلاحيات الأخرى خطورة من حيث المساس بالحريات الفردية ولا تختلف عنها من حيث طبيعتها القانونية وعلى الأخص عدم اعتبارها من أعمال السيادة. ومن ثمة وجوب إخضاعها للطعن

القضائي فضلا عن الطعن الإداري، ولكن مع تقليص الدور الرقابي للقاضي، بما يتماشى مع الحالة الاستثنائية ودون إهدار الحد الأدنى المطلوب من الحفاظ على مبدأ المشروعية حتى في هذه الظروف. هذه الصلاحيات والاجراءات هي:

- جواز قيام السلطة العسكرية في إطار الاجراءات التي تحددها الحكومة بتفتيش المساكن والمحلات العامة والخاصة ليلا أو نهارا. وأن تمنع اصدار المنشورات أو الاجتماعات والنداءات العمومية التي تمس بالأمن العام، وأن تأمر بتسليم الأسلحة والذخائر - المادة (7) من المرسوم - (35).

تجيز المادة (8) من المرسوم للسلطة العسكرية صلاحيات واسعة في مجال منع مرور الأشخاص والتجمعات وانشاء مناطق إقامة مقننة والمنع من الإقامة ومنع الاضرابات وتسخير الموظفين بهدف تمكين المرافق العامة من تقديم خدماتها (36).

وأخيرا فإنه يجوز للحكومة أن تقوم (بموجب مرسوم تنفيذي) بوقف أو حل المجالس المنتخبة إذا ما قامت هذه المجالس بأفشاء عمل السلطات العمومية أو عرقلته، وعلى سلطة الوصاية تعيين مندوبيات تنفيذية من بين الموظفين لتسيير الشؤون المحلية إلى غاية إلغاء التوقيف أو انتخاب المجالس في الوقت المناسب (37) - المادة (10) من المرسوم -.

إن الملاحظة الرئيسية المستخلصة من تشريع حالة الحصار هو أنها حالة استثنائية صارمة لا تفوقها سوى الحالة الاستثنائية المنصوص عليها بالمادة (93) وتتضح هذه الصرامة في الصلاحيات المخولة للسلطة العسكرية (بدل السلطة المدنية) وفي اجراءاتها الماسة بالحريات العامة، سواء حرية التعبير أو حرية التنقل أو حرمة السكن، وهي صلاحيات لا تتمتع بها الإدارة في الظروف العادية. بل لا يجوز لها المساس بها لأنها تشكل حريات دستورية. إن هذه السلطات الاستثنائية

مبررة بالظروف الاستثنائية. ولكن هذا لا يعني أن جميع اجراءات حالة الحصار لا تخضع للرقابة القضائية. إن الحد الأدنى من الحريات الأساسية مع ذلك يبقى محترما. إن مفهوم المشروعية هو الذي يتغير وبالتالي فإن مضمون الرقابة يتغير كذلك حسب ما بيناه في عرض آثار نظرية الظروف الاستثنائية، وفي السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية قبل قليل ضمن هذا المبحث. ولذلك لا داعي لإعادة دراسة هذه الأفكار طالما أن المرسوم التشريعي المتضمن إعلان وتنظيم حالة الحصار لا يتناول موضوع الرقابة القضائية ولا يتضمن أية أحكام خاصة.

ثالثا - حالة الطوارئ

وهي حالة أخف من حالة الحصار، وتشارك معها في الكثير من الأحكام ولذلك سنكتفي بعرض الخصوصيات المتعلقة بحالة الطوارئ والاحالة في الأحكام المشتركة إلى ما سبق دراسته في حالة الحصار.

سبق أن بينا أن الدستور لا يميز بين حالة الحصار وحالة الطوارئ ولا يحدد مبررات وشروط إعلان أي من الحالتين مكتفيا بإشارة عامة إلى حالة الضرورة الملحة واستتباب الوضع. أما المرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ(38) فإنه يعتمد نفس المبررات التي أعلنها مرسوم حالة الحصار. إنها مبررات النظام العام واستقرار عمل المؤسسات.

من حيث الاجراءات لا تختلف اجراءات اعلان حالة الطوارئ عن حالة الحصار، إذ يتم الاعان عليها بموجب مرسوم رئاسي وبعد استشارة نفس الهيئات، ولكنها من حيث المدة تختلف عن الحصار، فقد أعلنت الحالة لمدة طويلة (12 شهرا) - المادة (1) - على أنه يمكن رفعها قبل هذا التاريخ.

من بين الفروق أيضا أن السلطات المدنية هي التي تتولى تسيير الحالة الاستثنائية هنا، وليس السلطة العسكرية، فوزير الداخلية (على المستوى الوطني) والوالي (على المستوى المحلي) هما اللذان يتوليان - تنفيذًا لتعليمات الحكومة - إتخاذ التدابير اللازمة (لحفظ النظام العام أو استتبابه) - المادة(4) من المرسوم - .

ومن حيث الصلاحيات فإنه في حالة الطوارئ كذلك يجوز وضع الأشخاص تحت الإقامة الجبرية أو في مراكز الأمن وإقامة مناطق للإقامة المنظمة لغير المقيمين وتحديد أو منع المرور وتسخير العمال في حالة الاضراب غير المرخص به ويشمل التسخير المؤسسات العمومية بهدف استمرار تقديم الخدمات، وكذلك يجوز تفتيش الأماكن والأشخاص ليلا ونهارا ويصفة استثنائية - المادة (6) - وقد أضاف المرسوم التنفيذي رقم 92-75 بتاريخ 20 فيفري 1992 في مادته (11) حق الهيئة المستخدمة في تعليق مرتبات الأشخاص الموضوعين في مركز الأمن(39).

كذلك يجوز للسلطة الإدارية عن طريق قرار القيام بالغلاق المؤقت لفاعات العروض وأماكن الاجتماعات ومنع المظاهرات - المادة (7) - وامكانية توقيف وحل المجالس المنتخبة - المادة (8) - .

وأخيرا يمكن للسلطة المدنية (وزير الداخلية) أن يفوض إلى السلطة العسكرية صلاحيات قيادة عمليات إعادة النظام على المستوى المحلي. إن الفرق بين هذه الحالة وحالة الحصار هو أنه في الأولى الأمر يتعلق بتفويض بينما في الثانية الأمر يتعلق بتحويل اختصاص السلطات المدنية تلقائيا وقانونيا إلى السلطات العسكرية.

وكما هو الحال في حالة الحصار يجوز احالة القضايا (الخطيرة الماسة بأمن الدولة) إلى المحاكم العسكرية بدلا من المحاكم المدنية. المادة (10) إن الفرق

كذلك هنا بين الحالتين يكمن في كون اللجوء إلى المحاكم العسكرية يقع بشكل أخف. بل أن المشرع فيما بعد أنشأ ثلاثة مجالس خاصة بهذه القضايا (40).

لقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 92-75 بتاريخ 20 فيفري 1992 (41) شروط إتخاذ قرار الوضع في مراكز الأمن. ويظهر من هذا المرسوم أن القرار يتخذ من قبل وزير الداخلية أو من يفوضه بناء على إقتراح من مصالح الأمن -المادة(3)- (وليس المجلس الجهوي كما هو الحال في حالة الحصار) وأن هذا القرار الإداري قابل للطعن لدى والي الولاية محل إقامة المعني الذي يقدم الطعن إلى المجلس الجهوي - المادة (4) من المرسوم - (42) الذي يتكون من رئيس يعينه وزير الداخلية، ممثل لوزير الداخلية والجماعات المحلية، ممثل لوزير الدفاع الوطني، ثلاثة شخصيات مستقلة يعينها وزير حقوق الإنسان معروفة بتمسكها بالمصلحة الوطنية. إن هذه التشكيلة لا تختلف من حيث التمثيل عن مجالس حالة الحصار، فهي تشكيلة عسكرية، أمنية ومدنية. وإذا كان المرسوم قد أهمل مدة الطعن الإداري مما يعني أنه سيبقى مفتوحا للمعني. فإنه قيد المجلس الجهوي بضرورة فصله في الطعن خلال خمسة عشر يوما من اخطاره. وهذه المرة أيضا فإن النصوص لا تشير إلى الرقابة القضائية في حالة رفض الطعن الإداري. إن ذلك لا يعني استبعاده لعدة أسباب منها أن الطعن بالالغاء حق ومبدأ عام طالما لا يتعلق بأعمال السيادة، ولذلك فإن رقابة ما إذا كانت السلطة المكلفة بحالة الطوارئ قد احترمت شروط الوضع في مركز الأمن المحددة بالمرسوم التنفيذي رقم 92-75 المذكور أعلاه، لا يمكن أن يضمنها سوى القضاء، وأخيرا فإن النصوص هذه المرة أيضا لا تشير إلى نظام الطعن القضائي بالنسبة لتدابير حالة الطوارئ الأخرى الخاصة بالإقامة الجبرية والمنع من الإقامة والتفتيش وغيرها ... ونعتقد أنها تخضع للرقابة. فليس من المعقول أن يكون الطعن الإداري مقبولا ومنصوصا عليه في

حالة الحصار، وغير مقبول في حالة الطوارئ وهي أخف من الأولى وأقل مساساً بالحريات؟

رابعاً - حالة لجوء الإدارة إلى وحدات الجيش لضمان الأمن العمومية

إن الأمر يتعلق بالقانون رقم 21-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 (والمترتب بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية(43).

يصعب تصنيف هذه الحالة، فهي ليست من الحالات المنصوص عليها في المادة (91) من الدستور، لأنها لا تشكل حالة حصار ولا حالة طوارئ، كما يظهر من عنوان القانون. إن الأمر يتعلق بمهام حماية الأمن العمومي (خارج الحالات الاستثنائية) ولو أن القانون في حيثياته يشير إلى المادة (86، 87) من دستور 1989 المتعلقة بالحالات الاستثنائية، هذا من جهة(44)، ومن جهة أخرى فإنه يصعب القول بأن الأمر يتعلق بالظروف العادية بدليل أن تطبيق هذه الحالة جاء بعد حصار 04 جوان 1991. ولأن الإدارة في الحالة العادية لا تلجأ إلى خدمات الجيش لضمان الأمن العمومي. إن الأمر يتعلق في رأينا بحالة وسطى بين الحالة الاستثنائية والحالة العادية، ولو أنها أقرب إلى الحالة الأولى أو لنقل أن الأمر يتعلق بظروف لم تعلن فيها الحالة الاستثنائية، ولكنها تنطوي على مساس مستمر بالحريات الجماعية الفردية وباضطراب في الأمن العمومي. إن المرسوم التطبيقي للقانون نفسه يستعمل في المادة (2) منه مصطلح حالة الطوارئ القصوى(45).

لقد حدد القانون الحالات التي تخول للإدارة اللجوء إلى السلطة العسكرية رغم أن الأمر لا يتعلق بسلطات الحالة الاستثنائية المنصوص عليها بالمادتين (87)، (86) من الدستور. ويمكن إجمال هذه الحالات كما وردت في المادة الثالثة والرابعة من القانون فيما يلي:

- النكبات العمومية والكوارث الطبيعية أو الكوارث ذات الخطورة الاستثنائية.

- في حالة المساس المستمر بالحريات الفردية والجماعية.

- في حالة المساس بالقوانين والتنظيمات الذي يندرج بالخطر ويهدد حرية التنقل، والموارد الوطنية وشروط الخروج والدخول من وإلى التراب الوطني.

في مثل هذه الحالات تتسع وسائل عمل الإدارة إلى الوسائل العسكرية التي نعرفها فقط في حالة الحصار، غير أن الفرق عما هو الأمر عليه في حالة الحصار هو أن السلطات المدنية هي التي تسيّر حالة السيطرة على الأمن العمومي ولكن فقط يحق لها استعمال الوحدات العسكرية بينما في حالة الحصار فإن صلاحيات الحفاظ على الأمن العمومي تسحب من السلطات المدنية وتحول إلى السلطات العسكرية.

لقد حدد المرسوم الرئاسي الصادر في 21 ديسمبر 1991 تطبيقاً للقانون المذكور شروط وكيفيات لجوء الإدارة المدنية إلى الجيش (الضمان الأمن العمومي).

وحسب المرسوم، فإن قرار استخدام وحدات الجيش لضمان الأمن العمومي يتخذ من قبل رئيس الحكومة بعد استشارة مسبقة للسلطات المدنية والعسكرية التالية وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير الدفاع، قائد أركان الجيش، المادتين (3) (4).

يجرى عمل وحدات الجيش تحت مسؤولية السلطة المدنية الوالي على المستوى الولائي ووزير الداخلية في المقام الأخير على المستوى الوطني المادة (4).

غير أن اختيار وسائل تنفيذ التدخل تبقى من اختصاص السلطة العسكرية -
المادة (7) - وتنتهي السلطة المدنية بنفسها قرار استخدام الوحدات العسكرية.

إن سلطات الإدارة هنا تتسع نوعا ما لضمان السيطرة على حالة من الأمن بلغت درجة من الخطورة ولكنها لم تصل بعد إلى درجة الحالة الاستثنائية وهذا يعني أنه فيما عدا مرسوم رئيس الحكومة بتقرير اللجوء إلى خدمات الجيش الشعبي الوطني للحفاظ على النظام العام، فإن باقي الاجراءات تخضع للرقابة القضائية في رأينا.

إن التمييز هنا أيضا يقع بالقياس مع السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، أي بين الحق وكيفيات ممارسته. فبالنسبة لحق اللجوء إلى خدمات الجيش يمكن أن ينظر إليه على أنه من أعمال السيادة لأن رئيس الحكومة وحده المختص بتقدير ظروف النظام العام وعجز الإدارة المدنية اللذين يتطلبان اللجوء إلى الجيش، ومن هذه الزاوية نعتقد أن مرسوم تقرير الحق يمكن تصنيفه ضمن أعمال السيادة، ومن ثمة فإنه لا رقابة على المبدأ (حق اللجوء إلى وحدات الجيش). إلا إذا خالف قانون 06 ديسمبر 1991 أو المرسوم الرئاسي بتاريخ 21 ديسمبر 1991 من حيث الشروط والحالات التي حددها اللجوء إلى خدمات الجيش، وبعبارة أخرى إذا اتخذ المرسوم التنفيذي خارج الحالات المنصوص عليها في هذه النصوص (46).

أما من زاوية ممارسة الحق فإن المرسوم يكون قابلا للطعن بالالغاء من زاوية كيفيات ممارسة الحق، أي عند مخالفته الاجراءات والشكليات التي نص عليها القانون والمرسوم الرئاسي، مثلا كعدم طلب الاستشارة المنصوص عليها قانونا أي الرقابة على شكليات ممارسة هذا الحق. بينما فيما يتعلق بالاجراءات التطبيقية للمرسوم الصادرة عن مختلف الجهات (وزير الداخلية، الوالي) ليس هناك مبرر لاستبعادها من دائرة الرقابة ليس فقط لأنها ليست من أعمال السيادة ولكن أيضا

لأننا بصدد ظروف صنفها المشرع نفسه خارج الحالات الاستثنائية والإدارة مقيدة في الظروف العادية بمبدأ المشروعية بجميع مصادره الصارمة، ومن ثمة فإن هذه الاجراءات لاينبغي أن تخالف الاجراءات والشروط المنصوص عليها أولا بالقانون ثم بمرسوم 21 ديسمبر 1991، ولو أن المشرع لم يشر إلى رقابة الالغاء سواء في متن القانون أو في متن المرسوم. إن دعوى الالغاء لا تحتاج إلى نص، أما رقابة التعويض فقد نص عليها مرسوم 21 ديسمبر 1991 في المادة (9) بقوله: (تكون التعويضات المترتبة للغير بموجب المسؤولية المدنية والتي يمكن أن تنجم عن أعمال وحدات الجيش وتشكيلاته على عاتق الدولة).

وعموما فإنه من خلال عرض نظرية الظروف الاستثنائية، اتضح أن الاجتهاد القضائي والتشريع يخولان الإدارة نوعا من الحرية والتحرر من مبدأ المشروعية بمصادره المعروفة في الظروف العادية، وذلك لمجابهة الظروف غير العادية، التي هي في الحقيقة ما صيغ مبدأ المشروعية ليحكمها هي، وإنما ليحكم الظروف العادية، ولكن الخوف من تعسف الإدارة في المساس بالحریات الأساسية تحت غطاء السلطات والظروف الاستثنائية فقد دفع إلى تحويل القضاء حق الرقابة لضمان حد أدنى من الحریات بالقدر الذي لا يهدد النظام العام ولا يمس بمجابهة الوضعية الاستثنائية واعادة الهدوء والنظام للمجتمع.

إن الإدارة وإن أعفيت من بعض مصادر المشروعية المعروفة غير أنها لا تعفي نهائيا وكلية من الخضوع للمشروعية، إنها تخضع لنوع من المشروعية هي المشروعية الاستثنائية التي يلعب فيها النظام العام مقياسا لفحص مدى مشروعية القرارات فلا تعتبر مشروعة إلا تلك القرارات التي يبررها النظام العام، أما القرارات التي تتضمن قدرا من تقييد الحریات تجاوز الحد المطلوب للسيطرة على النظام العام، أو التي لا يتطلبها أصلا النظام العام، فتعتبر غير مشروعة، وتستوجب الالغاء.

DELMOTTE, et SENMARTIN /S. 1915 - 3 - 9. - (1)

Affaire HEYRIES. M. Long et Autres / Les grands arrêts. De la jurisprudence administrative SIREY, Paris, p. 139. - (2)

DOL et LAURENT, M. LONG ET AUTRES/ Les grands arrêts. op. cit., p.153. - (3)

M. LONG et Autres, Les grands arrêts , op. cit., p. 153. - (4)

M. LONG et Autres, Les grands arrêts, op. cit., p. 255. - (5)

LANGIER, S. 1948 -3-36. - (6)

Société coopérative, L'union agricole, REC. 230. - (7)

ANDRCANET DESFONT, R.P.D.A. 1955 - 30. - (8)

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu le Président de la République prend les mesures exigées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. - (9)

VEDEL, et DELVOLVE, Droit administratif, P.U.F. Paris, 1982, p. 421. - (10)

VEDEL et DELVOLVE, Droit administrative, op. cit., p. 421, 422. - (11)

DRAGO, L'Etat d'urgence et les libertés publiques/R.D.P. 1955 - 570.

(12) - أحمد محيو، محاضرات في المنازعات الإدارية، د.م.ج. 0 الجزائر 1979، ص 421.

(13) - فيدل، وديلفولفي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 420، 421.

R. DRAGO, L'Etat d'urgence et les libertés publiques/ R.D.P. 1955 - 570. - (14)

(15) - وانظر في تفاصيل هذه الحالات وتطبيقاتها القضائية مسعود شيهوب، المسؤولية دون خطأ في القانون الإداري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة 1991، ص 60 إلى 72 و283 إلى 297.

(16) - المادة (120).

(17) - المادة (119).

(18) - المادة (86) وتعلق بحالتي الحصار والطوارئ.

- المادة (87) وتعلق بالسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية.

(19) - المادة (91) وتعلق بحالتي الحصار والطوارئ.

- المادة (93) وتعلق بالحالة الاستثنائية.

(20) - يرى بعض الفقهاء أن هذه الحالات واردة في الدستور على سبيل التدرج، فحالة الطوارئ وحالة الحصار يأتيان قبل الحالة الاستثنائية، فإذا تفاقمت الأوضاع نحو شل المؤسسات وتهديد الاستقلال والوحدة الوطنية لجأت السلطات إلى الحالة الاستثنائية، مثل إعلان التعبئة العامة وحالة الحرب في حالة وقوع عدوان على البلاد.

انظر في هذا الاتجاه، شريط الأمين، رسالة دكتوراه، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، جامعة قسنطينة 1991، ص 559.

(21) - ومع ذلك سنبدأ بدراسة سلطات الحالة الاستثنائية قبل حالة الحصار وحالة الطوارئ على اعتبارها من الناحية النظرية النص التأسيسي للحالة الاستثنائية. إنه نص ذو طابع عام يسمح باتخاذ أي إجراء استثنائي، بينما حالة الحصار وحالة الطوارئ هما حالتان محددتان.

(22) - وهي الأحداث الخاصة بحركة الاحتجاجات الشعبية التي اندلعت يوم 05 أكتوبر 1988 والتي أدت إلى تغيير النظام السياسي وانتقاله من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية السياسية بفعل دستور جديد صدر في 23 فيفري 1989.

(23) - وهي الأحداث الخاصة بالاضراب السياسي الذي نظمته أحد أحزاب المعارضة المنحل - الجبهة الإسلامية للإنقاذ - وقد أدى تطور الأحداث إلى مواجهة نتج عنها سقوط الحكومة وإعلان حالة الحصار، التي بعد انتهاء مدتها أعلنت حالة الطوارئ.

- (24) - تتشابه مع المادة (16) من دستور فرنسا لسنة 1958 المشار إليها سابقا.
- (25) - شريط الأمين: خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة، المرجع السابق، ص 551-554.
- (26) - سواء من قبل المجلس الدستوري باعتباره قرارا تنظيميا، وباعتبار المجلس الدستوري مختص بإلغاء القرارات التنظيمية، المادة (165) و(169) من الدستور، أو من قبل الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا بناء على طلب من لهم صلاحية في ذلك. ولكن طلب إلغاء قرار إعلان الحالة الاستثنائية لأسباب غير إجرائية غير مقبول لأنه يتعلق بأعمال الحكومة.
- (27) - انظر الفصل الخاص بدعوى الإلغاء، عيب الشكل والإجراءات، حيث استقر القضاء الإداري على اعتبار الإجراءات الجوهرية فقط مستوجبة للإلغاء.
- (28) - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 29 لسنة 1991.
- (29) - في الحالة الاستثنائية يتم الاستماع إلى مجلس الوزراء وهنا يكتفي باستشارة رئيس الحكومة دون مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة.
- (30) - وهنا أيضا يكتفي برئيس المجلس دون بقية أعضاء المجلس كما هو الأمر في الحالة الاستثنائية. أن توسيع الاستشارة في الحالة الاستثنائية يعكس خطورة الحالة.
- (31) - وكانت آنذاك واردة بالمادة (86) من دستور 1989، والتي أصبحت المادة (91) من التعديل الدستوري لسنة 1996 الساري المفعول الآن.
- (32) - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 لسنة 1991.
- (33) - وقد صدر بذات اليوم مرسومين تنفيذيين هما على التوالي:
- أ - المرسوم رقم 91-201 في 25 جوان 1991 يضبط حدود الوضع في مراكز الأمن وشروطه، تطبيقا للمادة (4) من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن إعلان حالة الحصار. وقد أعلن منذ مدة طويلة عن إغلاقها.
- ب - المرسوم التنفيذي رقم 91-202 في 25 جوان 1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها تطبيقا للمادة (4) من مرسوم إعلان حالة الحصار. الجريدة الرسمية، عدد 31 لسنة 1991.
- (34) - تنص المادة (7) من نفس المرسوم على إنشاء ثلاثة مجالس جهوية لحفظ النظام بالجزائر

وقسنطينة ووهران، يتشكل المجلس الجهوي حسب المادة (8) من نفس المرسوم، من الرالي رئيسا، قائد القطاع العسكري أو قائد مجموعة الدرك، محافظ الشرطة، ثلاث شخصيات مختار لتمسكها بالمصلحة الوطنية. تتخذ هذه المجالس الجهوية قرارات الوضع في مركز الأمن أو المنع من الإقامة الجبرية بناء على إقتراح الشرطة ولجنة رعايا النظام العام، علما بأن تشكيلة المجلس الجهوي ولجنة رعاية النظام العام لا تختلف كثيرا، ومع ذلك تعتبر هذه الأخيرة جهاز طعن ضد قرار أخذ بناء على إقتراحها ومن جهاز بعضوية متشابهة.

(35) - وبنفس اليوم وبذات الجريدة صدر المرسوم التنفيذي رقم 204 يتضمن شروط تطبيق المادة (7) من مرسوم الحصار.

(36) - وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 203 بتاريخ 25 جوان 1991 يضبط كيفيات تطبيق المنع من الإقامة المتخذة طبقا للمادة (8) من مرسوم الحصار. الجريدة الرسمية عدد 31.

(37) - في الظروف العادية فإن مرسوم الحل يحدد مدة لإجراء الانتخابات ولا يتركها للظروف المناسبة.

وقد انتهى العمل بها بموجب الانتخابات المحلية ليوم 23 أكتوبر 1997 التي أدت إلى إعادة تأسيس المجالس المنتخبة المحلية.

(38) - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10 لسنة 1992

لقد أعلن هذا المرسوم حالة الطوارئ ابتداء من 09 فيفري 1992 وقد جاء في مقدمته (إعتبارا للمساس الخطير والمستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني).

- اعتبارا للتهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات وللمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني).

وكذلك نصت المادة (2) من مرسوم الطوارئ، على أن حالة الطوارئ (تهدف إلى إستتباب النظام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية).

- انظر كذلك القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 فيفري 1992 الخاص بالتنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ.

الجريدة الرسمية، العدد 11 ص 298 وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 92-175 في 20 فيفري 1992 المطبق لمرسوم الطوارئ. الجريدة الرسمية، عدد 14 ص 388.

- (39) - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14 بتاريخ 23 فيفري 1992.
- (40) - انظر المرسوم التشريعي رقم 392 بتاريخ 30 سبتمبر 1992 (المتعلق بمكافحة التخريب والارهاب) المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 93-05 بتاريخ 19 أبريل 1993 وهي هيئات قضائية تتكون من قضاة مدنيين (5) واجراءاتها شبيهة باجراءات محكمة الجنابات، مع بعض الأحكام الخاصة. وقد ألغيت هذه المجالس الخاصة لاحقا وأصبحت محاكم الجنابات العادية هي المختصة بقضايا الارهاب.
- (41) - الجريدة الرسمية، عدد 14 بتاريخ 23 فيفري 1992.
- (42) - لقد أنشأت المادة (5) من هذا المرسوم ستة مجالس جهوية (وليس ثلاثة كما هو الحال في حالة الحصار) وهي مجالس الجزائر، البليدة، وهران، بشار، ورقلة، قسنطينة. ويضم كل مجلس الولايات المجاورة له المحددة في المرسوم.
- (43) - الجريدة الرسمية، عدد 63 بتاريخ 07 ديسمبر 1991.
- (44) - والتي حلت لها محلها المادتان (91)، (93) من التعديل الدستوري لسنة 1996.
- (45) - وهو المرسوم رقم 91-488 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991. الجريدة الرسمية، عدد 66 بتاريخ 22 ديسمبر 1991 وفيما يلي نص المادة (2): (مراعاة لأحكام المادتين 11 و12 أدناه المتعلقةين مجالات الطوارئ القصوى يكون قرار استخدام وحدات الجيش ..)
- (46) - يمكن تصور رأي مخالف يذهب إلى القول ببسط رقابة كاملة على مرسوم اللجوء إلى خدمات الجيش تأسيسا على أن المرسوم لا بد أن يصدر مطابقا للقانون الذي يحدد شروط اللجوء إلى هذا الاجراء، ومخالفة المرسوم لقانون في ظروف عادية لا يمكن إلا أن يترتب الالغاء، وأنه في الظروف العادية لا بد من توسيع الرقابة على الإدارة هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن مسألة تصنيف المرسوم ضمن أعمال السيادة مسألة غير ثابتة قضاء.