

سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية

The powers of the President of the Republic during Exceptional periods

تاريخ النشر: 2021/07/15	تاريخ القبول: 2021/02/01	تاريخ الارسال: 2020/11/10
-------------------------	--------------------------	---------------------------

*د. بلطرش مياسة

جامعة الجزائر1

bellatrechemyassa@yahoo.fr

ملخص :

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري، منذ الاستقلال، فكرة حالة الضرورة في دساتيره المتعاقبة، مخولاً لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية باللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار والحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، يختلف تقريرها بحسب جسامة وخطورة الأزمة التي تتعرض إليها البلاد، تمكنه من اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهتها.

بالتالي، تختلف هذه السلطات الاستثنائية من وضع لآخر، نظّمها المؤسس الدستوري في آخر تعديل دستوري لعام 2016 ضمن المواد من 105 الى 109 والتي بموجبهما يجب على رئيس الجمهورية في حالة وقوع أزمة خطيرة اللجوء اليها بحسب الترتيب الوارد في الدستور وبحسب خطورة وجسامة الأزمة من حالة الطوارئ الى حالة حصار، وإذا وصلت الأمور الى درجة التهديد الجسيم والشامل لأمن وسلامة الدولة، يتم اللجوء الى إعلان الحالة الاستثنائية، وإذا كانت الحالة أخطر من هذه الأخيرة، بحيث يقع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع وفق مفهوم ميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب.

الكلمات المفتاحية : سلطات استثنائية، رئيس الجمهورية، تعديل دستوري 2016.

Abstract:

The Algerian constituent endorsed the idea of a state of necessity in his constitutions, empowering the President of the Republic to have exceptional powers to resort to the proclamation of the state of emergency, a state of siege, an exceptional case or a state of war, the ratio of which varies according to the severity of

*المؤلف المرسل: بلطرش مياسة

the crisis to which the country is exposed, enabling it to take the measures necessary to deal with it. Consequently, these exceptional powers differ from one situation to another, organized in the last constitutional amendment of 2016 in Articles 105 to 109 according to which the President of the Republic must use them in the event of a serious crisis according to the system provided for by the constitution and according to the severity of the crisis.

Keywords: *President of the Republic, last constitutional amendment of 2016, exceptional powers.*

مقدمة:

تعتبر الظروف الاستثنائية من أخطر الأزمات التي يمكن أن تواجهها البلاد، لأنها تمس بأمن وسلامتها وتهدد وجودها وكيانها واستمراريتها، كالأوبئة الخطيرة المهددة للصحة العامة سواء على مستوى الوطني أو العالمي، أو الحروب الأهلية أو الدولية، أو الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات،... الخ. مما يؤدي هذا الوضع الخطير إلى "...التخلي مؤقتا (استثنائي) عن احترام مبدأ الشرعية، وذلك بالقدر الضروري اللازم لدرء المخاطر المحدقة بها"¹. ففي ظل هذه الظروف، نظم الدستور في القانون المقارن الحالات الاستثنائية التي قد تسبب في المساس بكيان الدولة سواء تعلق الأمر بالمجال الصحي أو السياسي أو الاجتماعي أو الأمني أو العسكري، بمنح الإدارة سلطة ضبط واسعة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أو تفادي الانحرافات الدستورية والقانونية والسياسية، بهدف المحافظة على أمن الدولة ومؤسساتها، بتنظيم حالة الضرورة أو ما تدعى بالظروف الاستثنائية. فهي صفة تتميز بها معظم الدساتير الحديثة وتعرف بها كل الأنظمة الدستورية بما فيها الدستور الجزائري.

لقد أقر المؤسس الدستوري الجزائري، منذ الاستقلال، فكرة حالة الضرورة في دساتيره سواء في دستور 1963 (بموجب المادتين 44 و59) أو في دستور 1976 (بموجب المواد 119 و120 و121 و122) أو في دستور 1989 (بموجب 86 و87 و88 و89) أو في دستور 1996 (بموجب 91 و93 و94 و95) وفي آخر تعديل دستوري لعام 2016، مخولا لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية باللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار

والحالة الاستثنائية أو حالة الحرب، يختلف تقريرها بحسب جسامه وخطورة الأزمة التي تتعرض إليها البلاد، تمكنه من اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهتها.

بالتالي، تختلف هذه السلطات الاستثنائية من وضع لآخر، نظّمها المؤسس الدستوري في آخر تعديل دستوري لعام 2016 ضمن المواد من 105 الى 109 والتي بموجبها يجب على رئيس الجمهورية في حالة وقوع أزمة خطيرة اللجوء اليها بحسب الترتيب الوارد في الدستور وبحسب خطورة وجسامه الأزمة من حالة الطوارئ الى حالة حصار، وإذا وصلت الأمور الى درجة التهديد الجسيم والشامل لأمن وسلامة الدولة ، يتم اللجوء الى إعلان الحالة الاستثنائية، وإذا كانت الحالة أخطر من هذه الأخيرة ، بحيث يقع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع وفق مفهوم ميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب.

بالتالي، فإلى جانب تمتع رئيس الجمهورية بسلطات في الظروف العادية، فإنه يتمتع أيضا بسلطات ضمن الظروف غير العادية، وهذا ما يدفعنا لطرح إشكالية معرفة ما هي سلطات رئيس الجمهورية الجزائري في الظروف الاستثنائية في إطار آخر تعديل دستوري لعام 2016؟

ولمعالجة الإشكالية، سنقسم هذه الدراسة الى مبحثين ليتم تناول في المبحث الأول، سلطات رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ وفي إعلان حالة الحصار، أما المبحث الثاني، فسوف يتم التعرض لسلطات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية وإعلان حالة الحرب.

المبحث الأول: إعلان رئيس الجمهورية حالة الحصار وإعلانه حالة الطوارئ

لقد ذكر المؤسس الدستوري حالة الطوارئ وحالة الحصار في المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 والتي تنص على حق رئيس الجمهورية في: "أن يقرر إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا".

ما يلاحظ من قراءة هذا النص، أن المؤسس الدستوري ذكر حالة الطوارئ وحالة الحصار في نفس المادة وبترتيب منظما ومقصود بنية يفهم منه أن الحالة الأولى أقل خطر

من الحالة الثانية من حيث الجسامة وهذا ما سوف يتم استنتاجه من معالجة المطلبين التاليين.

المطلب الأول: إعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ

نجد مصدر حالة الطوارئ (l'état d'urgence) في فرنسا²، تعرف بأنها "... أول درجة في الظروف الاستثنائية من حيث الخطورة، وهي تمثل المرحلة الوسيطة بين حالة الظروف العادية وحالة الحصار التي تعتبر أكثر شدة وخطورة..."³، فهي "...إجراء غير عادي يدخل في إطار النظام القانوني الاستثنائي، و. يعتبر من أعمال السيادة..."⁴. يعرفها الباحث محمد فتوح محمد عثمان بأنها "...نظام قانوني، يتقرر بمقتضى قوانين دستورية، حماية للمصالح الوطنية، ولا يُلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة، لمواجهة حالات طارئة، لا تتلاءم والقوانين العادية"⁵. يعرفها الأستاذ مولود ديدان من حيث موضوعها، معتبرا أنها تتحقق "... في حالة الخطر المهدد للنظام العام والنتاج - عادة من الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها طابع الكوارث أو النكبات العامة، كالفيضانات والزلازل، وسائر الأخطار الطبيعية..."⁶.

لقد أنشأت حالة الطوارئ بسبب الحرب التحريرية الجزائرية⁷، "...لمواجهة الأوضاع السائدة في الجزائر..."، وهذا عن طريق توسيع سلطات الشرطة في مجال الأمن، وبالتالي تقييد الحريات العامة، وذلك في حالة وقوع مساس خطير بالنظام العام، والغرض هو ضمان الأمن العام"⁸.

اشترط المؤسس الدستوري أن تكون حالة الطوارئ محددة بموجب قانون عضوي، استنادا للمادة 106 من آخر تعديل دستوري التي تنص على أنه " يحدّد تنظيم حالة الطوارئ...بموجب قانون عضوي"، إلا أن ما يلفت الانتباه أن هذا القانون لم يعرف وجود ولم يتم سنّه الى غاية اليوم الحالي⁹.

استنادا للمادة 105 من آخر تعديل دستوري، جملة من القواعد تضبط إعلان حالة الطوارئ تستنتج من القراءة النصية وهي في مجملها تقسم الى قواعد موضوعية وقواعد شكلية وإجرائية، سيتم استعراضها في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية لإعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ

تعلن حالة الطوارئ في حالة "الضرورة الملحة"، طبقا للعبارة المستعملة من قبل المؤسس الدستوري، والتي يندرج إعلانها وإقرارها من ضمن الصلاحيات غير العادية المخولة لرئيس الجمهورية.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري يستعمل عبارة عامة دون تحديد مفهومها لكن يربطها بالهدف الذي تسعى الى تحقيقه وهو اتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع من أجل إرجاع الأوضاع الأمنية الى ما كانت عليها من قبل وللحفاظ على سلامة الدولة ومؤسساتها الدستورية. وبهذا المفهوم الواسع، يصبح لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تقدير وتكييف الأوضاع بأنها تشكل ضرورة ملحة واتخاذ الإجراءات التي يراها ملائمة لمعالجة الوضع الأمني والسلمي للبلاد، كي يعلن تطبيق المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016.

وبهذا المفهوم، يمنح هذا النص لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لتحديد الضرورة الملحة التي تستوجب وتتطلب مواجهة هذا الظرف الاستثنائي، وذلك باتخاذ كل ما يراه مناسباً، "...أي يمكنه ممارسة سلطات مطلقة... بحيث يجمع السلطات الثلاث بين يديه فيصبح منفذا ومشرعاً وقاضياً..."¹⁰.

كما أن عبارة "استتباب الوضع" أيضا عبارة ذات مفهوم واسع، ولتحديد مفهومها، لا بد من الرجوع إلى المرسوم الرئاسي 44/92 الصادر في 09/02/1992 (جريدة رسمية رقم 10) المتضمن إعلان حالة الطوارئ سنة 1992، والذي نص في المادة 2 منه على أن الهدف من إعلان هذه الحالة هو استتباب النظام، و ضمان أفضل للأمن للأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

في التطبيق، لجأ رئيس الجمهورية الجزائري الى تفعيل حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 92/44 الصادر في 09/02/1992 (ج رقم 10) لمدة 12 شهر والتي تم إعلانها في 09/02/1992 طبقا للمادة 1 من المرسوم المذكور أعلاه من قبل رئيس المجلس الأعلى للدولة تطبيقا للمداولة رقم 01/92/م.أ.د المؤرخة في 19/01/1992، "...على اثر الأحداث التي تبعت إيقاف المسار الانتخابي وظهور سلطة غير دستورية تحاول أن تعمل في إطار الدستور"¹¹.

والجدير بالذكر أن فيه تعريف لحالة الطوارئ في تأشيرة المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه، فهي تشكل "...مساس خطير ومستمر للنظام العام المسجل في العدد من نقاط التراب الوطني..." وتتمثل أيضا في "...التهديدات التي تستهدف المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني...". كما تعرف وفق المادة 4 من المرسوم كون حالة الطوارئ تأتي نتيجة "...نشاط خطير على النظام العام وعلى الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية..."، الهدف من إعلانها من قبل رئيس الجمهورية هو "...استتاب النظام العام وضمان أفضل للأمن..." وفق المادة 2 من المرسوم المذكور أعلاه.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية والإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية حالة الطوارئ

يعود إقرار حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية وحده دون غيره، لكن يرد على هذا الإعلان قيود وشروط يجب على رئيس الجمهورية احترامها وإن كانت إلزامية من حيث الشكل إلا أنها اختيارية له من حيث المضمون.

بالنسبة لشروط المدة، أوردت المادة 105 قيد على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ بضرورة تحديد مدتها واستلزام موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا على تمديدها إذا ما انتهت المدة الأولى المقررة في الإعلان. كما تنتهي حالة الطوارئ وفق نفس إجراءات إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات.

أما بالنسبة للشروط الإجرائية المقررة وفق المادة السالف ذكرها، فهي تقتضي ضرورة لجوء رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الطوارئ الى إجراءات تتمثل في انتظار اجتماع المجلس الأعلى للأمن، ثم تلقي استشارة المؤسسات الدستورية الوارد ذكرها في المادة 105 من الدستور والمتمثلة في رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، مع العلم أنه يتحتم عليه مراعاة الإجراء في حد ذاته لكن لا يعد ملزم بتطبيق محتواه.

ذلك أن انتظار رئيس الجمهورية انعقاد واجتماع المجلس الأعلى للأمن لإعلان حالة الطوارئ، ما هو إلا يهدف "... معرفة درجة خطورة الأوضاع، وتحديد الوسيلة المناسبة لمواجهةها..."¹²، باعتبار المجلس الأعلى للأمن أعلى هيئة أمنية في البلاد والجهاز الأمني المختص عمليا في قضايا الأمن والدفاع الوطني، فهو أدري بالأوضاع الأمنية للبلاد.

كما أن رئيس الجمهورية ملزم باللجوء الى استشارة السلطة التشريعية بأخذ رأي رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني على التوالي في كيفية التصدي ومعالجة

الظروف الاستثنائية التي من أجلها تمت استشارتهما. وفي هذا الصدد، له الحرية والسلطة في الأخذ أو عدم الأخذ برأيهما الذي لا يعد إلزامي بالنسبة له.

كما أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة الوزير الأول باعتباره "...يجسد العين البصيرة التي يرى بها رئيس الدولة واقع البلاد وأوضاعها في مختلف المجالات..."¹³، لأنه "...الأكثر دراية بأوضاع البلاد في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والأمنية، بدرجة كبيرة، كما أن مدى نجاح رئيس الجمهورية في تحقيق استتباب الوضع يتوقف على مدى كفاءة و قدرة..."¹⁴ الوزير الأول على تحقيق هذه التدابير المتميزة ، "...مما يستلزم استشارته في الموضوع لتجنب سوء تقدير الموقف والقرار وتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والاجراءات التنسيقية اللازمة اذا استدعت الضرورة تقرير إحدى الحالتين"¹⁵.

كما أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة رئيس المجلس الدستوري وضرورة طلب رأيه الذي يعتبر من الإجراءات الاستشارية الإلزامية مثله مثل باقي المؤسسات الدستورية السابقة الذكر، والتي يُلزم رئيس الجمهورية إتباعها، دون أن يلزم بالأخذ بنتائجها. فالرأي الذي تبديه الشخصيات المذكورة غير ملزم لرئيس الجمهورية، فله السلطة والحرية في قبول الرأي أو رفضه. فهو غير ملزم بالاستشارات إلا أن اللجوء الى هذا الإجراء كما سبق شرحه وجوبي يستهدف تفادي اتخاذه لقرار غير مناسب وتسارعه في تطبيق نص من الدستور يمنح له سلطات استثنائية¹⁶.

المطلب الثاني : إعلان رئيس الجمهورية لحالة الحصار

نجد مصدر حالة الحصار (l'état de siège) في فرنسا أيضا¹⁷، وهي مرحلة أكثر شدة وخطورة من حالة الحصار¹⁸، تعتبر أكيدة وحتمية باعتبارها المرحلة التي تسبق الحالة الإستثنائية¹⁹.

يعرفها الأستاذ بو الشعير بأنها "... أقل حدة من الحالة الاستثنائية، ولا تتطلب بالتالي أن يكون هناك خطر وشيك الوقوع على مؤسسات البلاد او استقلالها أو على سلامة ترابها..."²⁰. وعلى حسب تعبير الأستاذ مولود ديدان، "... فهي ذات صلة بالأعمال المسلحة كحالة الحرب والأعمال التخريبية والتمردات العسكرية التي تعتبر-عادة- كمظهر سياسي للاضطرابات الاقتصادية والاجتماعية"²¹.

بالتالي، يمكن تعريفها بحالة وسيطة بين حالة الطوارئ والحالة الاستثنائية، لها صلة بالأعمال المسلحة أو التخريبية التي من شأنها المساس بالاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي.

جملة من الشروط الموضوعية والشكلية والإجرائية يمكن استنباطها من قراءة نص المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 ، وهي نفسها التي تطبق على حالة الطوارئ لكن باختلاف من حيث المضمون.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية لإعلان رئيس الجمهورية حالة الحصار

لا يمكن لرئيس الجمهورية تفعيل حالة الحصار وفق المادة 105 من الدستور المعدل سنة 2016 إلا إذا دعت الضرورة الملحة التي تستوجب اتخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. فإعلان حالة الحصار تخضع لنفس المصطلح الواسع ألا وهو "الضرورة الملحة" المطبق على حالة الطوارئ والمرتبط بمعيار الغاية والهدف أي استتباب الوضع. وعلى حد تعبير الأستاذ بوالشعير، فبالرغم من اعتماد حالة الحصار "...على عنصر الضرورة الملحة مثل حالة الطوارئ الغامضة، إلا أنه يمكن...اعتبارها حالة ضرورية تمكّن الرئيس من التدخل لاتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع ولتفادي، اللجوء الى الحالة الاستثنائية..."²² ، وإرجاع الأوضاع الى حالتها الطبيعية من أجل تحقيق إعادة السير العادي للمرافق العمومية.

بالرجوع الى التطبيق في الجزائر، فإنه تم إعلان حالة الحصار على إثر الإضراب السياسي الذي قام به أحد أحزاب المعارضة وهو حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ بسبب موافقة المجلس الشعبي الوطني المنتمي للحزب الحاكم وهو جبهة التحرير الوطني على قانونين للانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية "... اللذين وضعا على مقاس، وبما يخدم الحزب الحاكم دون مراعاة لمبدأ المساواة في التمثيل بين الدوائر الانتخابية"²³، فتمّ إعلان حالة الحصار بتاريخ 1991/06/05 تطبيقا للمرسوم الرئاسي رقم 196/91 الصادر في 1991/06/04 (جريدة رسمية 29 الصادرة في 1991/06/12) ، وبموجب القرار الوزاري المشترك الصادر في 1992/02/10 المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ (جريدة رسمية رقم 11).

والجدير بالذكر، أن المرسوم الرئاسي 196/91 المتضمن تقرير حالة الحصار أعطى تعريفا للحصار في المادة 2 وفق معيارين: معيار موضوعي ومعيار الغاية. ويتجلى المعيار

الموضوعي في كون إعلانه ناتج عن نشاط خطير على الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية، ومعيار الغاية معتبرا أن الهدف من إعلان الحصار هو الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة الديمقراطية والجمهورية واستعادة النظام العام والسير العادي للمرافق العمومية بكل الوسائل القانونية والتنظيمية.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية والإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية حالة الحصار
بالنسبة لشروط المدة، أوردت المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 قيد على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ شأنه شأن حالة الحصار كما سبق توضيحه من قبل، وذلك بضرورة تحديد مدتها واستلزام موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا على تمديدها إذا ما انتهت المدة الأولى المقررة في الإعلان.

وتنتهي حالة الحصار وفق نفس إجراءات إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات، بمعنى أن إجراءات إعلانها هي نفسها إجراءات إنهاءها. ولقد اتضح فيما بعد في التطبيق أن المدة المقررة لحالة الحصار هي أربعة (4) أشهر تطبيقا للمادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المتضمن حالة الحصار.

إلا أن الممارسة الدستورية أثبتت إنحراف تطبيق نص المادة 1 من هذا المرسوم عن قاعدة توازي الأشكال والإجراءات، باكتفاء رئيس الجمهورية باجتماع المجلس الأعلى للأمن دون استشارة المؤسسات الدستورية كما يظهر ذلك من خلال المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار بتاريخ 1991/09/29 (جريدة رسمية رقم 44).

بالنسبة للإجراءات الواجب على رئيس الجمهورية مراعاتها قبل تفعيل حالة الحصار فهي نفسها المطبقة في حالة إعلان حالة الطوارئ، بحيث يجب عليه انتظار اجتماع المجلس الأعلى للأمن وأخذ استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.

وبالتالي يمكن استنتاج ختاماً للمبحث الأول بأنه تمنح المادة 105 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 لرئيس الجمهورية صلاحية إعلان حالة الحصار وإعلان حالة الطوارئ بنفس الشروط الموضوعية والإجراءات التي هي "ضرورة ملحة" تستوجب اتخاذ تدابير لازمة لاستتباب الوضع ولا يمكن إعلانها إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن وأخذ استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس

الدستوري. إلا أنه فيه اختلاف في القيد الزمني المقرر فهي 12 شهر بالنسبة لحالة الطوارئ طبقاً للمادة 1 من المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ و 4 أشهر في حالة الحصار طبقاً للمادة 1 من المرسوم الرئاسي 196/91 المتعلق بحالة الحصار. كما أن حالة الحصار أشد خطورة من حالة الطوارئ من حيث جسامه الأوضاع كما وارد في التعريف الوارد في المرسوم الرئاسي 196/91 لتعلقها بالأعمال التخريبية أو المسلحة كالتمرد أو العصيان²⁴، فهي وفق تأشيرات المرسوم أعلاه تندرج ضمن "...مساس خطير ومستمر للنظام العام المسجل في العدد من نقاط التراب الوطني...التحديات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني...".

المبحث الثاني: إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية وإعلانه حالة الحرب

لقد نصت المواد من 107 إلى 109 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 على حالتين أخطر من حالة الطوارئ وحالة الحصار وهما الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وسيتم معالجتها ضمن المطلبين التاليين.

المطلب الأول: إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية

تنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على الحالة الاستثنائية (l'état d'exception)، بحيث "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. يجتمع البرلمان وجوباً.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

بالتالي، وعلى حد تعبير الأستاذ بو الشعير، "فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف وإنما بحالة أخطر من ذلك تهدد مؤسسات واستقلال وسلامة التراب الوطني..."²⁵. فمن خلال استقراءنا للمادة 107، يمكن استخلاص الشروط الموضوعية والشكلية والإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية والتي سيتم دراستها من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية لإعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية

ما يستنتج من المادة 107 العمومية في العبارة المستعملة أقل ما يقال عنها أنها غامضة الى حدّ أنه يكتنفها الغموض لعدم إعطاء المؤسس الدستوري تعريف دقيق للمصطلحات المستعملة "الخطر الوشيك الوقوع"، وإن كانت هذه العبارة مرتبطة مثلها مثل حالة الحصار أو حالة الطوارئ في الدستور بمعيار الهدف الذي يسعى رئيس الجمهورية الى تحقيقه بإعلانها وهو المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

لكن الأمر الذي يُعاب على هذا الغموض أو العمومية في العبارة المستعملة على حدّ تعبير الأستاذة موساوي فاطمة في انها "... تعطي حجة للرئيس يمكن أن يتعلل بها..."²⁶ بالتستر وراءها ليقرب بالسلطة التقديرية في لجوئه إلى تطبيق نص المادة 107 من الدستور²⁷.

الفرع الثاني: الشروط الإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية

من الناحية الإجرائية، يُخضع المؤسس الدستوري الحالة الاستثنائية لجملة من الإجراءات لكي يقوم رئيس الجمهورية بإقرارها وهي إلزامية من حيث "... مبدأ طلبها، ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها"²⁸ شأنها شأن حالة الحصار أو حالة الطوارئ. بالتالي، فهو ملزم باستشارة مؤسسات دستورية محددة وهي رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، واجتماع البرلمان الوجودي، هذا الأخير يسمح بـ "... متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار"²⁹. كما يخضع انتهاء الحالة الاستثنائية بنفس إجراءات إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات.

جملة من الملاحظات تُستخلص من قراءة المادة 107 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 هي أنها تنص على:

- ضرورة استشارة المجلس الدستوري وليس استشارة رئيس المجلس الدستوري مثلما كان الحال بالنسبة لحالة الحصار أو حالة الطوارئ، يرجع السبب أساسا " ... إلى أهمية القرار وخطورته على حقوق الأفراد وحياتهم، فتشمل الاستشارة جميع أعضاء المجلس كي نعطي مصداقية أكثر لقرار رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الاستثنائية ..."³⁰.

- ضرورة الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن كأجراء الزامي وليس انتظار انعقاده والاجتماع به مثلما هو الحال في حالة الحصار أو حالة الطوارئ تطبيقا للمادة 105 من الدستور.

- ضرورة استماع رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء برئاسته، فلا يستمع فقط الى الوزير الأول فقط مثل ما هو مقرر في حالة الحصار أو حالة الطوارئ، بل لمجلس الوزراء بأكمله بما فيه الوزير الأول وكل "...ما يترتب عن ذلك من مناقشات وتبادل الرأي وتقدير الموقف..."³¹ من أجل تقرير وإعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، نظرا لخطورة الأزمة التي تواجهها الدولة.

- الزامية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل إعلان الحالة الاستثنائية "...مراعاة للاعتبارات السياسية التي قد تجعل من رئيس الجمهورية لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية"³².

المطلب الثاني: إعلان رئيس الجمهورية حالة الحرب

نظمت حالة الحرب (l'état de guerre) بموجب المواد من 108 الى 110 من آخر تعديل دستوري لسنة 2016. حيث نصت المادة 108 على حالة إعلان التعبئة العامة باعتبار هذه الأخيرة تشكل "...حالة متقدمة وسابقة على حالة إعلان الحرب"³³. فتتضمن المادة السالفة الذكر من الدستور على أنه "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء وبعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة".

أما المادة 109 فهي متعلقة بحالة الحرب باعتبارها "...الحالة الحاسمة الأشد الأخطر من الحالة الاستثنائية..."³⁴، وتنص هذه المادة على أنه "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ويجتمع البرلمان وجوبا".

منه، يمكن استخلاص من قراءة المادتين، جملة من الملاحظات، أهمها :

- تعريف المؤسس الدستوري لحالة التعبئة العامة وإعلانها من قبل رئيس الجمهورية من الناحية الإجرائية، بعرض سلسلة من الإجراءات الواجب إتباعها لإعلانها

وهي: الاستماع إلى مجلس الوزراء، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة المجلس الشعبي الوطني، واستشارة مجلس الأمة.

-تعريف حالة الحرب من حيث المضمون (أي الشروط الموضوعية) ومن حيث كيفية إعلانها (أي الشروط الإجرائية). حاول عدة أستاذة القانون العام تعريف حالة الحرب، من بينهم الأستاذ سعيد بوالشعير الذي يعتبر أنها "... الحالة الحاسمة التي تكون أشد من الحالة الاستثنائية، ويتبدى ذلك في عدم الإقصار على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، وإنما يشترط أن يكون العدوان واقعا أو على وشك الوقوع حسبما نصت عليه ترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة..."³⁵. نفس التعريف اتبعه الأستاذ مولود ديدان معتبرا أنها "... الحالة الحاسمة، الأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية..."³⁶.

منه، وتبعاً لمقتضيات المادة 109 من التعديل الدستوري، يمكن استخراج الشروط الموضوعية والإجرائية التي تنطبق لها المؤسس الدستوري لتنظيم حالة الحرب والتي سوف يتم معالجتها من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية لإعلان رئيس الجمهورية لحالة الحرب

يعرف المؤسس الدستوري حالة الحرب في المادة 109 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 بعبارة "وقوع عدوان فعلي" قد يصيب البلاد أو يوشك أن يصيبها، وفق مفهوم ومقتضيات ترتيبات والأحكام المقررة في ميثاق الأمم المتحدة. وتبعاً لذلك، "... فإنه يجب أن يكون العدوان قد وقع فعلا على البلاد، أو أنه يوشك أن يقع بحيث لا يبقى معه أي مجال للشك"³⁷. مثال: تحضير الجيوش جيوش العدو، وحشدها على الحدود والبدء في اختراق إقليم الدولة، وإثارة استفزاز القوات المسلحة والدعاية المغرضة عبر مختلف قنوات الإتصال³⁸.

الفرع الثاني: الشروط الإجرائية لإعلان رئيس الجمهورية لحالة الحرب

تخضع حالة الحرب في إعلانها من قبل رئيس الجمهورية الى سلسلة من الإجراءات منصوص عليها في المادة 109 السالف ذكرها وهي ضرورة اجتماع مجلس الوزراء لتم مناقشة الموضوع من كل الجوانب³⁹، والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن، إلا أن رئيس الجمهورية ولكونه يترأس ذات المجلس فهو يتمتع بكامل الحرية في اتخاذ القرار النهائي طبعا بعد الاستماع لأعضائه⁴⁰.

الى جانب اجتماع مجلس الوزراء والاستماع الى أعلى هيئة للأمن، يجب على رئيس الجمهورية أخذ بالرأي الاستشاري لرئيسي غرفتي البرلمان، باعتبارها "... فرصة لاستشارة ممثلي الشعب في القضايا الخطيرة و المصيرية للبلاد، لكن الرأي الأخير يبقى لرئيس الجمهورية..."⁴¹ ، فالاستشارة لا تلزم صاحبها وتقتصر على كونها مجردة تماما من الصفة الإلزامية. ذلك أنه بالرغم من أن رئيس الجمهورية وإن كان دستوريا غير مقيد باعتماد أي رأي، إلا أنه أيضا من الناحية العملية يقدر مدى ملائمة الآراء التي استمع اليها لأنها تصدر إلا من مختصين ورجال سياسيين ذوي نفوذ ومركز، كرئيس المجلس الشعبي الوطني ووزراء الخارجية والداخلية والعدل ورئيس أركان الجيش⁴².

بعد الاستشارات، يجتمع البرلمان وجوبا ويمكن حينها لرئيس الجمهورية توجيه خطابا للأمم يخطر بها بإعلانه للحرب وتوليه جميع السلطات وممارستها من قبل السلطة العسكرية⁴³ وما يترتب على ذلك من تقييد للحريات العامة⁴⁴.

خلال فترة الحرب، يوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات طبقا للمادة 110 من الدستور المعدل، و"... ويصبح... الهيئة التشريعية والمنفذة..."⁴⁵، وقاضي القضاة.

كما أن عهدة رئيس الجمهورية تمدد وجوبا الى غاية نهاية الحرب، وفي حالة وقوع مانع له للممارسة وظيفته الرئاسية، يتولى رئيس مجلس الأمة الصلاحيات التي تستوجب الحرب، وإذا وقع لهذا الأخير مانع أيضا، يتولى رئيس المجلس الدستوري الوظيفة الرئاسية طبقا للمادة 110 من الدستور المعدل.

الخاتمة:

ختاما للموضوع، وبالرغم من تولي رئيس الجمهورية لسلطات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية والذي قد يشكل مساسا لمبدأ الفصل بين السلطات كونه يصبح في حالة الحرب منفذ ومشروع وقاضي القضاة ويؤدي هذا الوضع الى جمود العمل بالدستور⁴⁶، إلا أنه يمكن استخلاص والانتهاج ببعض النتائج أهمها: أن السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية تختلف باختلاف جسامة وخطورة الأوضاع المهددة للبلاد ودرجة الأزمة التي تمر بها الدولة ، من حالة الطوارئ الى حالة الحصار الى الحالة الاستثنائية الى حالة الحرب. وأهم نتيجة يمكن استخلاصها من قراءة النصوص الدستورية المنظمة لها من المواد 105 الى 109 من آخر تعديل دستوري لعام 2016 هي

تعريف المؤسس الدستوري للظروف الاستثنائية من حيث الهدف الذي يسعى رئيس الجمهورية تحقيقه بإعلانها، لكن من المهم والجدير بالذكر أن من أهم التوصيات التي يمكن توجيهها أنه من الضروري إعادة صياغة هذه المواد السالف ذكرها خصوصا المواد 105 و 107 لما تكتنفها العمومية وعدم التدقيق واستعمال عبارات ذات مدلول واسع يسمح لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة مطلقة، فمن غير المعقول ترك له سلطة تقديرية مطلقة في تقدير الأوضاع لتفعيل هذه المادة وهذا هو الأمر الذي يُعاب عليه في صياغة هاتين المادتين.

فالعبارات المستعملة لتكييف حالة الطوارئ والحصار في الدستور هي نفسها، كما ان المؤسس الدستوري اكتفى بعبارات واسعة تترك سلطة تقديرية مطلقة لرئيس الجمهورية لتقييم حالة "الضرورة الملحة"، خاصة وأنه غير مقيد من الناحية الإجرائية باستشارات المؤسسات الدستورية.

كما أن صياغة نص المادة 105 بعدم الفصل بين حالي الحصار والطوارئ بدمج بينهما سواء من الناحية الموضوعية والإجرائية، يعد من غير المعقول. لذلك، من الضروري على الأقل، الفصل بينهما من حيث تعريفهما، ليتسنى لرئيس الجمهورية تقرير إعلانها في إطار مفهوم دستوري ضيق.

كما من الجدير التذكير عدم تولي المشرع، منذ صدور دستور 1996 وتعديله، سنّ حالة الطوارئ أو الحصار بموجب قانون عضوي كما نص عليه المؤسس الدستوري بموجب المادة 106 من الدستور المعدل.

وأخيرا، وبخصوص الحالة الاستثنائية، فالعبارة الواسعة المستعملة بمناسبة إعلانها والمتمثلة في "الخطر الوشيك الوقوع"، من الضروري إعادة صياغتها بمفهوم يتطلب التدقيق لمعرفة أي نوع من الخطر قد يهدد أو يهدد مباشرة الدولة وكيانها ومؤسساتها في استقرارها وسلامتها الأمنية.

الهوامش:

- ¹ فاطمة موساوي، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد1، 2016، ص 100 .
- ² سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، 1993، الجزائر، ص 268 .
- ³ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، 2009، الجزائر 397 .
- ⁴ مصطفى رابحي ، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 ، بحث ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2004/2005، ص23 .
- ⁵ مصطفى رابحي ، نفس المرجع ، ص 12 .
- ⁶ مولود ديدان، المرجع السابق، ص 400.
- ⁷ سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 268.
- ⁸ سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 268.
- ⁹ فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 102 .
- ¹⁰ فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 101 .
- ¹¹ مولود ديدان، المرجع السابق ، ص 397 .
- ¹² مصطفى رابحي ، المرجع السابق، ص 18 .
- ¹³ مصطفى رابحي ، المرجع السابق ، ص 20.
- ¹⁴ مصطفى رابحي ، المرجع السابق ، ص 20.
- ¹⁵ سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 273.
- ¹⁶ أمير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، المجلد 14، العدد 8، 2007 ، ص 257 .
- ¹⁷ سعيد بو الشعير، المرجع السابق ، ص 268.
- ¹⁸ مولود ديدان، المرجع السابق ، ص 397 .
- ¹⁹ سعيد بو الشعير، المرجع السابق ، ص 268.
- ²⁰ سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص269
- ²¹ مولود ديدان، المرجع السابق ، ص 400..
- ²² سعيد بو الشعير، المرجع السابق ، ص 268 و269.
- ²³ فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 104 .
- ²⁴ فاطمة موساوي، المرجع السابق ، ص 103 .
- ²⁵ سعيد بو الشعير، المرجع السابق ، ص 274 .
- ²⁶ فاطمة موساوي ، ص 106 .
- ²⁷ فاطمة موساوي ، المرجع السابق، ص 106.
- ²⁸ فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 108 .
- ²⁹ سعيد بو الشعير، المرجع السابق ، ص 277.
- ³⁰ فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 107.

- 31 فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 107 .
32 فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 107 .
33 فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 108 .
34 فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 108 .
35 سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 277 و 278 .
36 مولود ديدان ، المرجع السابق، ص 402 .
37 فاطمة موساوي ، المرجع السابق، ص 109 .
38 فاطمة موساوي ، المرجع السابق، ص 109 .
39 فاطمة موساوي ، المرجع السابق، ص 109 .
40 فاطمة موساوي ، المرجع السابق، ص 109 .
41 فاطمة موساوي ، المرجع السابق، ص 109 .
42 سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 272 .
43 فاطمة موساوي، المرجع السابق ، ص 109 .
44 سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 282 و 283 .
45 فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 110 .
46 فاطمة موساوي ، المرجع السابق ، ص 112 .