

تحديد مدّة الحالات الاستثنائية في دستور الجزائر لعام 2020
(حالي الضرورة الملحة: الطوارئ والحصار؛ الحالة الاستثنائية)

**Determining the Period of Exceptional States in the Algerian
Constitution of 2020**

(Two Emergency States: Emergency and Siege, Exceptional Case)

الدكتور: صديق سعوداوي

أستاذ محاضر قسم (أ)

عضو مخبر نظام الحالة المدنية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الجيلالي بونعامة؛ خميس مليانة

العنوان الإلكتروني:

sedik.droit@yahoo.com

s.saoudaoui@univ-dbkcm.dz

ملخص:

جاء دستور 2020 الجزائري بتنظيم جديد للظروف غير العادية؛ من حالي الضرورة الملحة من طوارئ وحصار؛ وكذا الحالة الاستثنائية؛ وذلك بتحديد تقرير وإعلان كل منها لمدة محددة نص عليها الدستور صراحة؛ مما لا يمكن للسلطة المعنية باتخاذ الضبط الإداري الاستثنائي لمدة معينة وبسلطة تقديرية؛ كما كان منظما في مختلف الدساتير وتعديلاتها السابقة عن هذا الدستور؛ بحيث نص دستور 2020 في المادة 97 منه؛ أن تعلن وتقرر حالة الطوارئ أو الحصار لمدة ثلاثين (30) يوما؛ وطبقا للمادة 98 منه تعلن الحالة الاستثنائية لمدة ستون (60) يوما.

ومع إمكانية تمديد مدة كل من هذه الحالات بالموافقة البرلمانية؛ إذ لم يبين الدستور مدّة التمديد الواجبة؛ ومن ثم يكون للسلطة المعنية بتقرير هذه الحالات حرية واسعة في تمديد المدّة المحددة في هذا الدستور؛ وبالتالي يعتبر هذا التنظيم للمدّة المقرر في تقرير أحد الحالات الاستثنائية قيد قانوني على ممارسة السلطة التنفيذية لسلطة الضبط الإداري الاستثنائي؛ وأيضاً ما يساهم في بناء دولة القانون؛ بتحقيق الشرط اللازم في قرار الضبط الإداري يهدف النظام العام بأن يكون مؤقتاً أو محدد المدّة.

لذا نوضح في هذا المقال هذا التنظيم الجديد لإعلان وتقرير الحالات الاستثنائية لمدة معينة ومحددة؛ مبينين أهمية ذلك في مدى قيد السلطة التنفيذية في اتخاذ قرار الضبط الإداري مؤقتاً؛ ومبينين مدى تأثير ذلك في حماية الحقوق والحريات وبناء دولة قانون في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الظروف الاستثنائية؛ الضبط الإداري؛ تحديد مدّة تقرير الحالات الاستثنائية؛ حالة الضرورة الملحة (طوارئ؛ حصار)؛ الحالة الاستثنائية؛ تقييد سلطة الضبط الإداري؛ حماية النظام العام في الظروف الاستثنائية.

Abstract:

The Algerian constitution of 2020 brings a new regulations concerning the extraordinary circumstances, of both emergency and siege .As well as the exceptional state by determining for both a limited period of time explicitly stipulated in the constitution. So, the administrative authority has no discretionary power to fixed such a period as it has been regulated in previous constitutions and their amendments. In this regard,the article 97 of the 2020 constitution stipulated that the state of emergency or siege are declared for a period of thirty (30) days. Also, the article 98 of the same constitution stipulated that the exceptional state is declared for a period of sixty (60) days.

Taking into consideration that the possibility of extending the period of each of both cases with the approval of the parliament. Concerning this issue, the constitution did not specify the extension period. Thus, the administrative authority is free to extend the limited period provided by the constitution. Hence, the regulation related to the prescribed period in the limitation of exceptional cases is considered as a legal restriction on the executive authority concerning the public order. This contributes to the implementation of rule and protection of the law.

In the present article, we discuss this new regulations related to the exceptional cases for a limited period of time. We also stress the importance of such step on restricting the decision-making of administrative authority and protecting the rights and freedoms as well as preserving law in Algeria

مقدمة:

جاء في التعديل الدستوري لسنة 2020 تنظيما جديدا للحالات الاستثنائية؛ يتعلق بتحديد المدة الزمنية لإعلان وإعمال أو اتخاذ القرار الإداري المتعلق ببعض الحالات الاستثنائية؛ أي التنظيم الصريح والجديد للمقيد الزمني أو قيد المدة؛ باعتباره شرطا أساسيا في اتخاذ قرار الضبط الإداري؛ ولا سيما وأن هذه الحالات ترتبط بمجالات سياسية وقانونية وإدارية وغيرها؛ وتعلق أيضا بقيد الحقوق والحريات أو الحد من التمتع بها نسبيا أو كليا لمدة مؤقتة.

ويعتبر هذا التنظيم الجديد ناتج عن نقائص التنظيم الدستوري السابق عن التعديل الحاصل في سنة 2020؛ ومن ثم يمثل هذا التنظيم الجديد دعما وضابطا جدي وعملي في الضبط الإداري الاستثنائي بالنسبة للظروف غير العادية (الحالات الاستثنائية)؛ وعليه يمثل أيضا قيودا جديدا على السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة المخولة بتقرير وإعلان هذه الحالات.

وكما يظهر هذا التنظيم بالنسبة للقيد الزمني أو تحديد المدّة الزمنية التي يعلن أو يتخذ بشأنها أية حالة استثنائية معنية منظمّة في الدستور؛ بأنه قيد أو شرط زمني مهم يرتبط ببناء دولة القانون؛ وذلك بتقييد إطلاق السلطة العامة؛ وضبط السلطة التقديرية المعترف بها للسلطة المعنية والمخولة بإعلان وتقرير هذه الحالات؛ لأنه كثيرا ما كانت تطرح مسألة الحقوق والحريات ومنها السياسية بمناسبة تطبيقات تقرير الحالات الاستثنائية؛ لا سيما منها حالة الطوارئ التي أعلنت منذ سنة 1992 والتي لم تلغ إلا بعد مطالبات سياسية وحقوقية والتي أثمرت نجاحها في سنة 2011؛ وبعد استمرار العمل بها لمدة طويلة وغير مؤسسة لا قانونيا ولا دستوريا ولا سياسيا.

وعليه تأكد الشرط أو القيد الزمني في قرار الضبط الإداري الاستثنائي بموجب الاستفتاء الدستوري لأول نوفمبر 2020؛ أين تم إيجاد حل سليم وعقلاني؛ لتأطير الظروف الاستثنائية من جديد؛ لأنها كثيرا ما تمثل مسائل دستورية وقانونية يحتج بها النظام السياسي القائم؛ لتبرير تصرفه وممارساته للسلطة السياسية؛ بعيدا عن المصلحة العليا للدولة والمصلحة العامة للأفراد؛ وأيضا ما يهدف إليه بالتضييق السياسي على المعارضة السياسية في تحركاتها في إطار القانون؛ من خلال دور المعارضة السياسية في الكشف عن نقائص وسلبات نظام الحكم القائم.

وكثيرا ما كان النظام السياسي يستفيد من تقرير حالة استثنائية معينة؛ ويبقى تقريرها لمدة أطول ودون تحديد؛ وتبقى سارية التطبيق والتنفيذ؛ وهذا ما لا يجوز من الناحية القانونية ولا من ناحية الممارسة السياسية في الحكم؛ لأن الأصل هو بسط النظام العام⁽¹⁾؛

(1) يعتبر النظام العام في الفقه القانوني؛ ومن حيث ارتباطه بالأسس والأفكار التي يقوم عليها المجتمع في كيانه وبالتأثير في أفرادها وكما يساهم في تثبيت أو تغيير تلك الأسس والأفكار مفكرو الأمة من فقهاء

وهو الهدف الذي تسعى إليه الدولة عن طريق سلطاتها العامة؛ وذلك بالعودة إلى الوضع العادي للحياة اليومية؛ وليس فرض إعلان أو تقرير ظرف استثنائي غير مؤسس بهدف الاحتجاج بحماية النظام العام دون وجود مساس بهذا الأخير أو احتمال المساس به.

ولنبين هذا التنظيم وأهميته من الناحية القانونية وحماية الحقوق والحريات؛ وكذا اعتبار شرط المدّة الزمنية المحددة في اتخاذ قرار الضبط الإداري بأن يكون واجبا؛ وذلك بأن يكون قرار الضبط الإداري مؤقتا؛ وليس دائما ومستمرا دون وجود مبرر جدي وقانوني قد يفضي إلى دائمية الضبط الإداري؛ مما يعني وجود مساس دائم ومستمر للنظام العام لا تستطيع الإدارة العامة من بسط النظام العام وحفظه.

وبالتالي يمكننا طرح الإشكالية التالية: ما مغزى تنظيم تأقيت قرار الضبط الإداري في إعلان وتقرير الحالات الاستثنائية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 ؟ وما هي آفاق ذلك بالنسبة للحقوق والحريات وفي بناء دولة القانون ؟.

ونجيب عن هذه الإشكالية في مقالنا هذا وفقا للخطة المتبعة التالية:

المبحث الأول: الأساس الدستوري لمدّة إعلان وتقرير الحالات الاستثنائية

المطلب الأول: مدّة إعلان حالي الضرورة (الطوارئ؛ الحصار)

الفرع الأول: تقرير حالة الضرورة من طوارئ أو حصار لمدّة ثلاثون (30) يوما

وفلاسفة وسياسيين وحكام؛ أنظر: دحان حزام ناصر؛ النظام العام؛ عناصره ومشروعيته ورقابة القضاء عليه؛ دراسة مقارنة؛ دار الفكر الجامعي؛ الإسكندرية؛ مصر؛ 2018؛ ص30.

- وكما يعتبر النظام العام بأنه فكرة مرنة ومتطورة؛ تتغير بتغير الزمان واختلاف المكان؛ فهو غير محدد من طرف المشرعين؛ ولكن بالنسبة للقضاء والفقهاء فقد تباينت تعاريفهم له؛ نظرا للفهم المتباين من حيث التطبيق أو بسبب اختلاف مجال النظام العام؛ أو توسعه وتضييقه؛ أنظر: دحان حزام ناصر؛ المرجع نفسه؛ ص30.

الفرع الثاني: إمكانية تمديد مدة تقرير حالة الضرورة

المطلب الثاني: مدة تقرير الحالة الاستثنائية

الفرع الأول: مدة تقرير الحالة الاستثنائية بستون (60) يوما

الفرع الثاني: إمكانية تمديد مدة الحالة الاستثنائية

المبحث الثاني: الأسباب القانونية في تنظيم شرط المدّة في تقرير وإعلانات الحالات الاستثنائية

المطلب الأول: الإشكالات القانونية السابقة عن تحديد المدّة دستوريا

الفرع الأول: غياب القانون الناظم لحالة الطوارئ والحصار

الفرع الثاني: نماذج لحرية السلطة الإدارية في تقرير مدّة حالة الطوارئ والحصار

المطلب الثاني: دور تحديد مدّة تقرير الحالات الاستثنائية في بناء دولة القانون

الفرع الأول: دور تحديد مدّة تقرير الحالات الاستثنائية في بناء وممارسة المؤسسات

الفرع الثاني: دور تحديد مدّة تقرير الحالات الاستثنائية في ضمان الحقوق والحريات

الخاتمة

المبحث الأول: الأساس الدستوري لمدّة إعلان وتقرير الحالات الاستثنائية

نظم دستور أول نوفمبر 2020⁽²⁾ الحالات أو الظروف غير العادية؛ تنظيما مستقلا وواضح جدا بعنوان " الحالات الاستثنائية "؛ وفي الفصل الأول الخاص بمؤسسة رئيس الجمهورية؛ في الباب الثالث من الدستور تحت عنوان " تنظيم السلطات والفصل بينها "؛ وذلك بتحديد مدّة تقرير بعضا من هذه الحالات؛ والتي تتعلق بحالي الضرورة (حالة

(2) دستور 2020/11/01؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 82؛ المؤرخ في 2020/12/30.

الحصار؛ حالة الطوارئ)؛ والحالة الاستثنائية⁽³⁾؛ ومع الإشارة إلى أن حالة الحرب الحالة الرابعة بعد حالة التعبئة العامة الثالثة؛ لا يمكن تحديد مدّتهما لأنهما متعلقان ببعضهما البعض؛ ولأن حالة التعبئة العامة تعد مرحلة أولية وسابقة عن حالة الحرب؛ وإن كان من الممكن اللجوء إليها بالنسبة للحالات الأخرى⁽⁴⁾.

وبالتالي لا يمكن تحديد مدّة حالة الحرب في حالة تقريرها؛ لأنه من غير المعقول والمألوف تحديد مدّة هذه الحالة؛ لأن الأمر يتعلق بحالة فترتها متعلقة مباشرة بظروف موضوعية بحتة وخاصة؛ وأمر الواقع في إطار العلاقات الدولية؛ وكما أنه تنتهي هذه الحالة بانتهاء تلك الظروف؛ على أساس موضوعي وظرفي وليس على أساس زمني معين؛ ومن الممكن معرفة متى تعلن حالة الحرب وفقا لقرار الإعلان؛ ونهايتها بقرار إعلان نهاية الحرب فقط؛ للقول أنه دامت الحرب لمدّة أو فترة كذا.

وعليه نظم المؤسس الدستوري الحالات الاستثنائية (الظروف غير العادية) في المواد من [97 إلى 102] في دستور 2020؛ بتخصيص عنوان مستقل وواضح لها على خلاف الدساتير والتعديلات الدستورية السابقة عن صدور دستور 2020؛ وعليه نظم هذا الأخير مدّة حالي

⁽³⁾- يجب التفرقة بين الحالات الاستثنائية المذكورة حصرا في الدستور؛ والتي تسمى بالظروف غير العادية أو المشروعية الاستثنائية؛ والحالة الاستثنائية كحالة قائمة بذاتها؛ لأن المؤسس الدستوري ذكر تسمية الحالة الاستثنائية باعتبارها أحد الحالات من الحالات الاستثنائية ككل؛ وكان من الممكن ذكر عنوان الحالات غير العادية؛ لتفادي أي لبس لا أكثر؛ رغم أن الأمر واضح جدا.

⁽⁴⁾- يمكن تعريف حالة التعبئة العامة بأنها [إجراء رئاسي يقرره رئيس الجمهورية في حالة تفاقم واتساع الخطر الذي يؤدي إلى تقرير الحالة الاستثنائية؛ أو هي إجراء احتياطي وتدير مسبقا للتحضير لحالة الحرب]؛ أنظر: د. صديق سعوداوي؛ سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق؛ أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري؛ كلية الحقوق والعلوم السياسية؛ جامعة تيزي وزو؛ نوقشت يوم 2019/02/05؛ ص 383.

الضرورة وهما: حالة الحصار وحالة الطوارئ؛ ومدّة الحالة الاستثنائية؛ بكل صراحة ووضوح.

وباختلاف وممايزة بينهما في المدّة المحددة؛ لأن الحالة الأولى تتعلق بحالة أمنية وطنية وداخلية؛ وتتعلق الحالة الثانية بحالة خارجية على الأغلب؛ وهذا ما يظهر من خلال مضمون وشروط وأسباب تقرير كل حالة مستقلة عن الأخرى وفقا للدستور⁽⁵⁾.

المطلب الأول: مدّة إعلان حالي الضرورة الملحة (الطوارئ) والحصار

نظمت المادة 1/97 من الدستور في تقرير أحد حالي الضرورة (الطوارئ أو الحصار)؛ من خلال النص على اتخاذ قرار الضبط الإداري للمدّة المحددة دستوريا؛ وتحديد عدد الأيام التي من خلالها يتم تطبيق وتنفيذ هذا القرار؛ وبالتالي يتم تحقيق الشرط الزمني الواجب في هذه الحالة؛ بأن يكون قرار الضبط الإداري مؤقتا وليس مطلقا أو تقديريا؛ وكما نظمت المادة 2/97 من الدستور إمكانية تمديد هذه المدّة؛ ودن النص على إمكانية تجديدها لمرة واحدة فقط أو أكثر.

ومع الإشارة إلى أن مختلف الدساتير الأخرى وتعديلاتها كانت تنظم إعلان وتقرير هذه الحالات لمدّة محددة؛ من طرف سلطة الضبط الإداري المعنية بذلك؛ ودون تحديدها صراحة كما هو الآن في دستور 2020؛ ومنه يكون لهذا الدستور الأخير مكانة متميزة مقارنة بالدساتير الأخرى.

(5)- تنص المادة 97 من دستور 2020 أنّ حالة الضرورة الملحة؛ ويفهم مجالها الداخلي المتعلق بالمساس بالأمن العام؛ مقارنة بالحالة الاستثنائية طبقا للمادة 98 التي تتضمن مجالات المساس بالنظام العام المؤسسات ونظام عام الدولة.

الفرع الأول: تقرير حالة الضرورة من طوارئ أو حصار لمدة ثلاثون (30) يوما
نصت المادة 1/97 من الدستور أنّ تقرر حالة الضرورة بخصوص إعلان حالة الحصار أو
حالة الطوارئ؛ لمدة زمنية محددة وتقدر بثلاثين (30) يوما؛ وذلك بأنه [يقرر رئيس
الجمهورية: إذا دعت الضرورة الملحة؛ حالة الطوارئ أو الحصار؛ لمدة أقصاها ثلاثون
(30) يوما...]: أي لرئيس الجمهورية إعلان هذه الحالة لمدة لا تفوق الثلاثون (30) يوما؛
وكما يمكن إعلانها لمدة أقل من ذلك؛ لأنّ المؤسس لم يحدد المدة التي تعلن من أجلها هذه
الحالة؛ لأنّ الأمر نسبي وتقديري للسلطة المعنية باتخاذ وتقرير هذه الحالة؛ وإنّما حدد المدة
القصوى فقط التي لا يمكن تجاوزها.

وبالتالي يمكن لرئيس الجمهورية تقريرها لمدة تقل عن الثلاثين (30) يوما؛ وبالتالي كلّما
كانت المدة أقل كلّما كنّا أمام ضبط إداري استثنائي معقول ومنطقي وإيجابي؛ من خلال
الأثار التي تنتج في قيد الحقوق والحريات؛ ولكن حينما ترى السلطة المعنية باتخاذ قرار
الضبط ومن خلال الأسباب والواقع والظروف الحقيقية أنّ المدة في أقصاها أنّها لا تحقق
الهدف المنشود من أجل حماية النظام العام؛ ممّا يمكنها من تمديدها أو تجديدها بشروط
دستورية؛ ووفقا لمقتضايت ذلك.

وتعتبر مدة الثلاثين (30) يوما فترة كافية وعادية لتنفيذ وتطبيق قرار الضبط الإداري
الاستثنائي؛ من أجل إعادة حالة النظام العام العادية والمستقرة؛ وذلك باتخاذ الإجراءات
والتدابير المناسبة واللازمة لاستباب الوضع؛ خاصة بما توفره الدولة من وسائل مادية
وبشرية كفيّلة بذلك؛ وكما تعتبر هذه المدة مدة لا طويلة ولا قصيرة؛ وهي مدة معقولة جدا
لفرض قيود قانونية؛ وكذا تقييد بعضا من التصرفات في ممارسة الحريات والحقوق
المعترف بها للأفراد.

وكما يختار رئيس الجمهورية اتخاذ القرار المتعلق بتقرير إحدى الحالتين المكونة لحالة الضرورة؛ إما حالة الطوارئ أو حالة الحصار؛ وذلك بأن نص المادة 1/97 من الدستور تمنح التقدير لرئيس الجمهورية في إعلان حالة واحدة على أساس الاختيار؛ ورغم أنّ المؤسس الدستوري لم يميز بين الحالتين؛ إلا من حيث التسمية فقط؛ فتحكهما نفس الشروط والضوابط في تقريرهما؛ ومنه تعلن وتقرر أي حالة منهما مدّة أقصاها ثلاثون (30) يوما؛ ومن ثم يبقى التمييز بين الحالتين يبقى لما هو معمول به من تطبيقات لهذين الحالتين؛ من مضمون والإجراءات التي ينظمها قرار الضبط الإداري لحالة الحصار أو حالة الطوارئ⁽⁶⁾.

وعليه رئيس الجمهورية السلطة العامة العليا في الدولة له أحقية تقرير حالة الضرورة الملحة بالنسبة لتقرير حالة الطوارئ أو حالة الحصار؛ مدّة لا تتجاوز المدّة المحددة في الدستور؛ وكما يمكنه تقليص هذه المدّة إذا ما رأى أنّ مدّة الثلاثين (30) يوما تكون مدّة طويلة وأن مدّة أقصر كفيلة باستتباب الوضع؛ كإعلان الحالة لمدّة عشرة (10) أو خمسة عشر (15) أو عشرون (20) يوما؛ والمهم أن تكون أقل من العدد الأقصى المحدد بثلاثين (30) يوما.

وبالتالي ليس لرئيس الجمهورية أي حرية تقدير كما كان ممنوحا له من قبل في الوثائق الدستورية قبل تعديل دستور 2020؛ في إعلان أحد حالي الضرورة من حصار أو طوارئ؛ كما كان متاحا له في دستور 1989؛ فالحالة الأولى أعلنت لمدّة أربعة (4) أشهر بموجب

⁽⁶⁾ يمكن التمييز بين الحالتين من خلال المضامين والتدابير المتخذة في كل حالة معلنة في الجزائر؛ فحالة الحصار تعتبر أشد وأقوى من حالة الطوارئ؛ لأن الحالة الأولى يتم تفويض السلطات وصلاحيات المدنية وصلاحيات الشرطة لصالح السلطات العسكرية.

المرسوم الرئاسي رقم 91-196⁽⁷⁾؛ والحالة الثانية أعلنت لمدة اثنا عشر (12) شهرا⁽⁸⁾؛ وتم تمديدتها لأجل غير مسمى⁽⁹⁾.

الفرع الثاني: إمكانية تمديد مدة تقرير حالة الضرورة

نصت المادة 2/97 من الدستور أنه [لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار؛ إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا]؛ أي نظم الدستور حالة تمديد مدة حالي الضرورة؛ من حالة طوارئ أو حالة حصار؛ ولكن دون تحديد مدة التمديد؛ ولم ينظم الدستور حالة تجديد المدة لمرة واحدة أو أكثر؛ وهذا نجد أن تمديد مدة أحد الحالتين لا يمكن تجاوز المدة المحددة في تقرير وإعلان أحد الحالتين وهي مدة الثلاثين (30) يوما؛ وهذا هو الأصل بالتحديد بالدستور؛ وبالتالي لا يمكن تجاوز مدة الثلاثين (30) يوما في عملية تمديد أحد الحالتين؛ كأقصى تقدير.

وكما نشير إلى أن مصطلح " التمديد " غير " التجديد "؛ لأن التمديد يعني إضافة أجل أو مدة زمنية أخرى للمدة الأصلية بشرط أن تكون أقل من هذه الأخيرة؛ في حين التجديد يعني تجديد نفس المدة المقررة في الدستور لنفس الحالة؛ في حين بهذا التأطير الدستوري نجد أن الدستور يمنح قيادا زمنيا على سلطة رئيس الجمهورية في تقرير أحد حالي الضرورة؛ لمدة معينة ومحددة؛ ولكنه يمنح سلطة تمديد المدة الأصلية لأجل غير معلوم وغير محدد.

⁽⁷⁾ المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991؛ الذي يتعلق بإعلان حالة الحصار؛ الجريدة الرسمية العدد 29؛ المؤرخ في 12/06/1991.

⁽⁸⁾ المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992؛ الذي يتعلق بإعلان حالة الطوارئ؛ الجريدة الرسمية العدد 10؛ المؤرخ في 09/02/1992.

⁽⁹⁾ المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06/01/1993؛ الذي يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ؛ الجريدة الرسمية العدد 08؛ المؤرخ في 07/02/1993.

وعليه في بناء دولة القانون لا يمكن تمديد أحد حالي الضرورة من حصار أو طوارئ لنفس المدّة الأصلية؛ وإلا أصبح تمديد المدّة بمثابة تجديد؛ وعليه يكون التمديد كأقصى تقدير لتسعة وعشرون (29) يوما فقط ولا أكثر؛ ثم أنه يستفاد من عدم تحديد مدّة التمديد مجال لتوسيع السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية؛ في تمديد مدّة أحد حالي الضرورة الملحة؛ لأجل قد يكون أقل أو أكثر من المدّة الأصلية؛ لأنّ المؤسس الدستوري تجاهل تنظيم مدّة التمديد؛ ومن الممكن من خلال الممارسة الدستورية والسياسية وبالقياس بتمديد حالة الطوارئ لسنة 1992 أن يكون التمديد لفترة زمنية غير محددة؛ وهذا ما يعني تجاوز أصول التعامل مع النصوص الدستورية الناظمة لمثل هذه الحالات.

وإذا كان لرئيس الجمهورية سلطة تقرير أحد حالي الضرورة الملحة من طوارئ أو حصار؛ فإنه يقرر ذلك للمدّة المحددة في الدستور؛ ولا يمكن تجاوزها؛ في حين في حالة تمديد المدّة الزمنية المقرر في الأصل؛ يستوجب منه الدستور قبل تمديد هذه المدّة الموافقة البرلمانية على هذا التمديد؛ وهذا ما نصت عليه المادة 2/97 من الدستور بأنه [لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار؛ إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا].

أي لا بدّ من موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة المجتمعين معا؛ ودون تحديد طبيعة النصاب المقرر سواء بالأغلبية المطلقة أو بالأغلبية البسيطة؛ ولكن يشترط الدستور الموافقة البرلمانية؛ ووفقا للقواعد العامة في الموافقة هذه فإنه يجب تحقيق الأغلبية البسيطة لأعضاء البرلمان في الموافقة على تمديد المدّة؛ وتكون هذه الأغلبية مقارنة بالأعضاء المعارضين للتمديد وكذا الممتنعين إن وجدوا؛ وعليه نلاحظ مرونة واسعة في الموافقة البرلمانية على تمديد أحد حالي الضرورة الملحة؛ مما يقترحه رئيس الجمهورية

من فترة أو أجل التمديد؛ ونعتقد أنه على رئيس الجمهورية إقناع ممثلي الشعب في البرلمان بغرفتيه من أجل تمديد مدة حالة الحصار أو الطوارئ⁽¹⁰⁾.

المطلب الثاني: مدة تقرير الحالة الاستثنائية

نظم المؤسس الدستوري الحالة الاستثنائية بهذا الاسم من بين الحالات الاستثنائية الأخرى: من حالي الضرورة الملحة؛ وحالة التعبئة العامة وحالة الحرب؛ ولم يميزها حتى بالتسمية بهذا الاسم عن العنوان المذكور في الدستور بـ "الحالات الاستثنائية" ضمن الفصل الخاص برئيس الجمهورية في المواد من 97 إلى 102 منه.

وكما حدد شرط تأقيت الضبط الإداري بشأنها؛ بأن تقرر لمدة معينة بخلاف الدساتير السابقة وتعديلاتها قبل التعديل الدستوري لسنة 2020؛ الذي كان واضحا في وضع شرط ميعاد تطبيق وتنفيذ الحالة الاستثنائية التي يقرها رئيس الجمهورية؛ وكما نظم الدستور أيضا كيفيات تمديد مدة الحالة الاستثنائية كما هو الحال بالنسبة لحالة الطوارئ أو الحصار بالنسبة لحالة الضرورة الملحة في المادة 97 من الدستور.

الفرع الأول: مدة تقرير الحالة الاستثنائية بستون (60) يوما

نصت المادة 1/98 من الدستور أنه [يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما]؛ وبذلك يكون هذا أول تحديد للمدة التي يتم تقرير بشأنها هذه الحالة كما هو الأمر بالنسبة لحالي الضرورة الملحة.

ولما كانت الحالة الاستثنائية تتعلق بأمر خارجي غالبا متعلقة بالمساس بالنظام العام الوطني المتعلق بمؤسسات الدولة الرسمية والدستورية؛ أو استقلالها أو سلامة ترابها؛ وحتى

⁽¹⁰⁾ - يكون الإقناع بتقديم المبررات الموضوعية التي تهدف إلى حماية النظام العام: أو إلى القيام بتعزيز أكثر لهذه الحماية؛ أو باستمرار المساس بالنظام العام المسجل في الواقع؛ وكما يكون كذلك أعضاء البرلمان على دراية بمدى أهمية تقرير أحد حالي اتلضرورة الملحة من طوارئ أو حصار.

وإن كان الخطر ناتج عن سبب داخلي ومرتببط بالخارج أو بسبب داخلي كانفصال جماعة أو إقليم عنها وهكذا؛ فإن الأمر يتعلق بنظام عام مهم يجب الاحتياط له وفرضه على الجميع؛ يستوجب تقرير هذه الحالة الاستثنائية لمدة معقولة في إعلانها لمدة ستون (60) يوما؛ نظرا لقيمة الخطر الداهم الذي يوشك أن يصيب العناصر الحيوية المذكورة آنفا في نص المادة 1/98 من الدستور.

وبذلك يكون المؤسس منظما لأجل محدد في تطبيق وتنفيذ قرار الضبط الإداري المعلن؛ والذي يبدو مدّة أو أجلا جديا؛ لأنه كان من الممكن توسيع المدّة نظرا لقيمة وجدية وطبيعة الخطر الداهم؛ الذي سيمس بعناصر لا يمكن تجاهلها أو عدم الاحتياط لها؛ ومن ثم مدّة الستون (60) يوما تعتبر مدّة منطقية من الناحية الدستورية؛ وبما أنّ الحالة الملحة بالنسبة لحالة الطوارئ أو الحصار تستدعي مدّة أقصاها ثلاثون (30) يوما؛ والتي تبدو قيمتها أقل من مضامين الحالة الاستثنائية؛ واعتبار هذه الحالة الأخيرة من الحالات القصوى والأشد مقارنة بحالي الضرورة الملحة؛ فلذا نظم المؤسس ضعف مدّة إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار بسبب درجة وخطورة المساس بالنظام العام في تلك العناصر؛ التي لا يمكن التقاعس فيها أو اعتبارها مثل حالي الطوارئ أو الحصار.

وكما تعتبر الحالة الاستثنائية المنظمة في الدستور تتعلق بالجانب الأمني للدولة كنظام عام دولة؛ والمرتبط أساسا بأسباب خارجية وبالعلاقات الدولية من خلال تنظيم نص دستوري يرتبط مباشرة بالحالة الاستثنائية؛ اعتبارا من أنّ نفس السبب الذي ينبغي في كل من تقرير الحالة الاستثنائية أو تقرير حالة الحرب والذي يتعلق بـ "الخطر الوشيك الوقوع"؛ ففي الحالة الاستثنائية تنص المادة 1/98 بأنه [إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب...]؛ وفي حالة الحرب تنص المادة 100 من الدستور بأنه [إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع ...]؛ فالأمر سيان بين العدوان أو الخطر الذي يوشك أن يصيب أو يوشك أن يقع؛ وبالتالي كلا من الحالتين مرتبطتان مع بعضهما غالبا؛ وأن الحالة الأولى ما هي إلا بداية أو مرحلة أولى يمكن أن تتطور إلى الحالة الثانية؛ في اعتقادنا؛ لأن الأمر يتعلق بخطر أجنبي أو خارجي؛ أو بعلاقته بذلك.

وكما نعتبر أنّ الحالة الاستثنائية أقرب من أخطر حالة يمكن إعلانها من طرف رئيس الجمهورية؛ وهي حالة الحرب؛ ومن ثم نعتبر في نظرنا أنّ الحالة الاستثنائية هي إعلان لحالة سابقة وضرورية والتي ربّما تتطور إلى حالة إعلان الحرب الدفاعية التي نظمها الدستور في المادة 100 منه⁽¹¹⁾؛ ورغم ما يتبين في إعادة تأطير مسألة تعلق الحالة الاستثنائية باتفاقيات الهدنة والسلم من خلال دستور 1996⁽¹²⁾؛ في المادة 97 منه الناظمة للحالة الاستثنائية؛ وما نظمه المجلس الدستوري في نظام قواعد عمله وسيره لسنة 2012 في المادة 57 منه⁽¹³⁾؛ بارتباط وتعلق اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم بالحالة الاستثنائية فقط وليس لا بحالة الحرب ولا حالة الضرورة الملحة.

وعليه كان بعد دستور 2016 وإلى غاية دستور 2020 وفي النظام المحدد لقواعد عمل وسير المجلس الدستوري إعادة صياغة جديدة لهذه المسألة؛ بأن أصبحت اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ترتبط بالحالات الخاصة والتي لا تخرج عن الحالة الاستثنائية وحالة

⁽¹¹⁾ تنص المادة 100-1 من دستور 2020 أنه [إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملانمة لميثاق الأمم المتحدة: يعلن رئيس الجمهورية الحرب: بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية].

⁽¹²⁾ دستور 1996، بموجب استفتاء 1996/11/28؛ المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 1996/12/07؛ الجريدة الرسمية؛ العدد: 76 المؤرخ في 1996/12/08؛ المعدل بموجب قانون التعديل رقم 02-03 المؤرخ في 2002/04/10؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 25، المؤرخ في 2002/04/14؛ المعدل بموجب قانون التعديل رقم 08/19 المؤرخ في 2008/11/15؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 63 المؤرخ في 2008/11/16؛ المعدل بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 2016/03/06؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 14؛ المؤرخ في 2016/03/07.

⁽¹³⁾ تنص المادة 57 من النظام المحدد لقواعد عمل وسير المجلس الدستوري بأنه [عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادتين 93 و97 (دستور 1996) يجتمع ويبيد رأيه فوراً]؛ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 26؛ المؤرخ في 2012/05/03.

الحرب؛ وذلك بالترتيب الذي وردت فيه المادة المتعلقة بهذه الاتفاقيات طبقا للمادة 102 من دستور 2020 بعد حالة الحرب مباشرة.

وبذلك تدارك المجلس الدستوري في النظام المحدد لقواعد عمله لسنة 2016 طبقا للمادة 74 منه في الباب الرابع من هذا النظام⁽¹⁴⁾؛ وفي نظامه لسنة 2019 طبقا للمادة 83 منه الواردة ضمن الباب الخامس تحت عنوان " استشارة المجلس الدستوري في الحالات الخاصة "⁽¹⁵⁾؛ أنّ اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم تتعلق بحالات خاصة.

وبالتالي قام المجلس الدستوري بإعادة صياغة الاتفاقيات والمعاهدات المتعلقة بالهدنة والسلم بأنها تتعلق بالحالات الخاصة⁽¹⁶⁾ ودون تحديد؛ وبقراءة لتأطير الحالات الاستثنائية نجدها تتعلق بالحالة الاستثنائية وحالة الحرب معا؛ بما أن النظام العام المراد حفظه وضمانه يتعلق بالخطر الوشيك الوقوع؛ وتلك العناصر التي من الممكن أن تكون قابلة للتهديد للبلاد الجزائرية؛ والتي تشمل مؤسساتها واستقلالها؛ وسلامة تراثها.

وعليه المدّة الستون (60) يوما المقررة والتي من أجلها تقرر الحالة الاستثنائية؛ قد تكون كفيلة باتخاذ الإجراءات الاستثنائية الضرورية والملائمة من أجل المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية؛ وإن كانت الحالة الاستثنائية كما قلنا تتعلق بأسباب خارجية؛ فهي كذلك؛ بما أنه ترتبط بآبارم اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتي تبرم في إطار العلاقات الدولية أو العلاقات الخارجية؛ ومن ثم من الممكن أن يتم رفع الحالة

⁽¹⁴⁾ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016: الجريدة الرسمية: العدد 29: المؤرخ في 2016/05/03.

⁽¹⁵⁾ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019: الجريدة الرسمية: العدد 42: المؤرخ في 2019/05/12.

⁽¹⁶⁾ المقصود بالحالات الخاصة هو الحالات التي يبدي بشأنها المجلس الدستوري آراءه الاستشارية ومنها حالة الشغور؛ وتمديد العهدة البرلمانية؛ وتطبيق الحالات غير العادية في حالة الشغور لمنصب رئيس الجمهورية من طرف رئيس الدولة؛ ومنه المجلس الدستوري لم يوضح من جديد أي حالة استثنائية أو خاصة ترتبط به هذه الاتفاقيات طبقا للمادة 111 من دستور 2016 وهي المادة 102 من دستور 2020.

الاستثنائية نتيجة إبرام رئيس الجمهورية طبقا للمادة 102 من الدستور لسنة 2020 أي اتفاقية هدنة أو معاهدة سلم.

الفرع الثاني: إمكانية تمديد مدة الحالة الاستثنائية

نصت المادة 5/98 من دستور 2020 إمكانية لرئيس الجمهورية تمديد الحالة الاستثنائية ودون تحديد أيام التمديد؛ وبالتالي يمكن له تمديد مدة أقل من نفس المدة التي أعلنت من أجلها أو تمدد إلى مدة أطول من الستون (60) يوما المقررة للإعلان الأصلي لها؛ ومن ثم يقال بشأن مدة تمديد الحالة الاستثنائية نفس ما أثير بمناسبة إمكانية تمديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار في حالة الضرورة الملحة؛ من حيث فكرة التجديد والسلطة التقديرية في تمديد هذه المدة بأقل أو أكثر من المدة الأصلية.

وعليه تختلف إجراءات تمديد مدة الحالة الاستثنائية بشيء بسيط يتعلق بنصاب التصويت البرلماني في الموافقة البرلمانية على تمديد مدة الحالة الاستثنائية المعلنة؛ وذلك بنص المادة 5/98 من دستور 2020 أنه [لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا]؛ وبالتالي لانا نجد اختلاف كبير في شروط تمديد مدة حالة الضرورة الملحة بالنسبة لحالة الطوارئ أو الحصار والحالة الاستثنائية؛ ما عدا ما يتعلق بشرط نصاب الموافقة البرلمانية لممثلي الشعب بالنسبة لغرفتيه من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة باجتماعهم معا.

وبالتالي ما الفرق بين نصاب الموافقة البرلمانية بين الحالتين؛ ففي الحالة الأولى بالنسبة لحالة الضرورة الملحة في تمديد الحالة المعلنة يشترط الدستور الموافقة البرلمانية فقط؛ طبقا للمادة 2/97 من الدستور؛ في حين بالنسبة للحالة الاستثنائية يشترط موافقة أغلبية أعضاء البرلمان؛ وبالتالي تثار هنا مسألة عدد أعضاء البرلمان الذين يجب حضورهم الاجتماع؛ وكما نلاحظ أنه في كلا الحالتين تجب الموافقة البرلمانية بالأغلبية البسيطة في مقابل الراضين للتمديد وللممتنعين عن التصويت؛ وبذلك تتحقق الموافقة البرلمانية.

وفي رأينا كان لا بد من تحديد الموافقة البرلمانية بنصاب تصويت مشدد؛ فعلى الأقل يكون للبرلمان دورا جديا وفعالا في تقرير تمديد المدة التي تم إعلانها لأحد الحالات الاستثنائية هذه؛ لما يتعلق الأمر بحماية النظام العام؛ ومدى تعلق ذلك بممارسة الحقوق والحريات والتمتع بها؛ وكذا الرجوع إلى الحالة الاعتيادية قبل تقرير وإعلان الحالة المعنية والدخول في ظروف خاصة واستثنائية.

وبالتالي لو كان المؤسس أكثر صرامة في عملية تمديد المدة المعلنة في تقرير الظرف الاستثنائي؛ بتحديد أيامها؛ والتي لا يجب أن تفوق المدة الأصلية؛ وكذا وجوب مشاركة البرلمان في تحديد المدة الممددة للمدة الأصلية؛ بموافقة برلمانية حقيقية تفوق على الأقل الأغلبية المطلقة لكل نواب الشعب في البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا.

المبحث الثاني: الأسباب القانونية في تنظيم شرط المدة في تقرير وإعلان

الحالات الاستثنائية

تبدو مجموعة من الأسباب القانونية ذات الصلة ببناء دولة القانون والتي يجب أن تتجسد وفقا لدستور 2020؛ من خلال إعادة النظر في مسائل دستورية مرتبطة بتصرفات السلطة الحاكمة من قبل التعديل الدستوري لسنة 2020؛ وخصوصا تلك المسائل المثارة منذ بداية تطبيق آفاق دستور 1989؛ كدستور ديمقراطي أول للدولة للجزائرية؛ وذلك في مجال الظروف الاستثنائية؛ ومنها ما تم إعلانه وتقريره لحالة الحصار وحالة الطوارئ؛ باعتبارهما حالتين تم تفعيلهما واقعا بمناسبة الأزمة السياسية والدستورية التي عاشتها الجزائر؛ لكل من سنة 1991 وسنة 1992؛ والذي بقي العمل بحالة الطوارئ إلى غاية سنة 2011؛ أين حاولت الدولة القيام ببعض الإصلاحات القانونية والسياسية بإلغاء هذه الحالة.

ومن ثم تظهر الأسباب الوجيهة المتعلقة بإعادة النظر في تأطير مسألة الظروف الاستثنائية؛ وذلك بتحديد مدة كل من حالي الضرورة الملحة (طوارئ وحصار) والحالة الاستثنائية في إعلان أو تقرير كل منهما؛ للمدة المقررة في الدستور؛ والتي لم يسبق تحديد أي مدة لهما في إعلانهما قبل صدور دستور 2020.

ونظرا لإعلان حالي الضرورة من حصار وطوارئ؛ والتي أثّرت بشأنها اختلالات سياسية بسبب إطلاق السلطة التنفيذية لحريتها في تحديد المدّة التي تراها مناسبة؛ ووفقا لتقديراتها السياسية؛ مهما كانت؛ أكانت جدية تهدف إلى حماية النظام العام؛ أم غير جدية تهدف إلى تحقيق أهداف سياسية مستقبلية للنظام السياسي القائم؛ لتأطير مستقبله السياسي؛ وبعيدا عن حقائق قانونية ودستورية كان يجب تطبيقها وتجسيدها؛ وكذا محاولة تقييد حقوق وحرّيات المعارضة السياسية والتضييق على الأفراد في التمتع بحقوقهم وحرّياتهم خصوصا منها السياسية؛ لذا كان دستور 2020 أكثر جدية في تنظيم شرط المدّة الزمنية التي تعلن من أجلها أحد الحالات الاستثنائية المعنية؛ من أجل تحقيق الشرط الأساسي في إعمال سلطة الضبط الإداري بهدف حماية النظام العام؛ من خلال الشرط المتمثل في: أن يكون الضبط الإداري مؤقتا أو محدد المدّة.

المطلب الأول: الإشكالات القانونية السابقة عن تحديد المدّة دستوريا

هناك أسباب تتمثل في تلك الإشكالات القانونية والدستورية؛ التي لم تصل إلى تأطير مسألة الظروف الاستثنائية في مجال تحديد المدّة المقرر لها في إعلانها أو تقريرها؛ وثم أن هناك تطبيقات للحالات الاستثنائية؛ ومنها إعلان حالي الضرورة الملحة في الجزائر بعد عملية تجسيد دستور 1989؛ الذي طبق آفاق الديمقراطية المتمثلة في التعددية السياسية والاعتراف بمجموع من الحقوق والحرّيات؛ التي لم تكن قائمة قبل وضع هذا الدستور؛ وكذا تنظيم مبدأ الفصل بين السلطات العامة الثلاث في الدولة.

ثم أن دستور لسنة 1989 والتعديلات اللاحقة عليه لم يتم معالجة مسألة تحديد مدّة هذه الحالات إلا بعد وضع ووصودور دستور 2020؛ وإن كان يعتبر تعديلا من الناحية القانونية؛ وكما أنه لم يتم إصدار القانون المتعلق بتنظيم حالة الحصار وحالة الطوارئ؛ وهذا ما يعتبر مخالفة دستورية؛ وخاصة ببقاء تقرير حالة الطوارئ منذ سنة 1992 إلى غاية سنة 2011 أين تم إلغاؤها؛ وكذا رغم وجود دستور 1996 الذي أصبح ينظم حالي الضرورة بموجب قانون عضوي ولم يصدر لحد الساعة؛ ومن ثم كانت حالة الطوارئ المعلنة سابقا غير دستورية؛ لأنها جاءت في ظل دستور 1989؛ والذي نتج عنه تعديل دستوري بموجب

الاستفتاء الشعبي وبقيت الحالة معلنة؛ رغم هذا التعديل الدستوري الجديد؛ ورغم هذا التطور في تنظيم حالي الضرورة الملحة فإنه لم يصدر القانون العضوي المتعلق بتنظيم حالتها من حصار وطوارئ؛ بعد صدور التعديل الدستوري لسنة 1996؛ وحتى لحد العمل بدستور 2020 الساري التطبيق.

الفرع الأول: غياب القانون الناظم لحالي الطوارئ والحصار

منذ صدور الدستور الأول للدولة الجزائرية سنة 1989 والذي يوصف بأنه دستورا ديمقراطيا؛ لأنه جاء ببعض ركائز الديمقراطية؛ والتي تشمل كل من مبدأ الفصل بين السلطات؛ ومبدأ التعددية الحزبية والسياسية؛ وكذا الاعتراف بجملة من الحقوق والحريات؛ ولكن رغم أنه لم يحدد هذا الدستور مدة إعلان الحالات الاستثنائية المعنية والواجب فيها تحديد المدة التي تعلن من أجلها؛ وإنما ترك تقدير ذلك للسلطة المعنية بتقريرها وهي رئيس الجمهورية؛ والذي يعلنها لمدة معينة ودون تحديد هذه المدة صراحة؛ وذلك طبقا للمادة 86 منه بأنه [يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة: حالة الطوارئ أو الحصار: لمدة معينة ...].

ولم ينص هذا الدستور على أن يتم تنظيم هذه الحالة بموجب القانون؛ وبالتالي لا يمكن للبرلمان التدخل دستوريا في تحديد ذلك؛ لأن الأمر مطلق لرئيس الجمهورية في تحديد تلك المدة؛ ولكن للبرلمان ممثلا في المجلس الشعبي الوطني باعتبار المجلس الوحيد الذي يتكون منه؛ حق الموافقة على تمديد المدة فقط؛ طبقا للمادة 2/86 من دستور 1989 بأنه [لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار؛ إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني].

ولكن في ظل التعديل الدستوري كما هو الحال في التعديل الدستوري بعد سنة 1996 وإلى غاية دستور 2020؛ أصبح تنظيم حالة الضرورة الملحة بالنسبة لحالة الطوارئ أو الحصار بموجب قانون عضوي؛ وهذا ما يمثل تطورا دستوريا في تأطير الحالة الاستثنائية وغير العادية هذه؛ نظرا لنتائج الأزمة الدستورية والسياسية التي عاشتها الدولة قبل وضع دستور 1996؛ وعليه يصبح هذه التنظيم الجديد منذ سنة 1996 وإلى غاية دستور 2020 مهما من

الناحية القانونية؛ لأن البرلمان له حق التدخل طبقا للدستور من أجل تنظيم هذه الحالة؛ وذلك بسن قانون عضوي كفيل بتطبيق وتفسير المادة 3/97 من دستور 2020؛ وذلك أنه [يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار]⁽¹⁷⁾.

ورغم صدور التعديل الدستوري لسنة 1996 والتعديلات الدستورية اللاحقة له وإلى غاية وضع دستور 2020؛ فإنه لم يصدر القانون العضوي المتعلق بتنظيم حالة الحصار وحالة الطوارئ؛ الذي كان من الممكن أن ينظم المدة المقررة لهما؛ وكذا لم يحدث لحد تطبيق دستور 2020 الساري المفعول صدور هذا القانون العضوي المتعلق بتنظيم حالي الضرورة الملحة؛ ولذا تعتبر المنظومة الدستورية والقانونية غير مكتملة.

وبالتالي على الأقل هذا القانون الذي يختص به البرلمان قد يكون أكثر صرامة طبقا للدستور في تنظيم حسن لتقييد الحقوق والحريات المخاطبة ضمن قرار الضبط الإداري الاستثنائي؛ في كل من حالة الطوارئ أو الحصار؛ ومن ثم يصبح للبرلمان دورا في تقييد السلطة التنفيذية بموجب القانون العضوي المعني؛ حتى وإن كان رئيس الجمهورية مستقلا في تقرير أو إعلان هذه الحالات عن البرلمان؛ فإن الدستور يلزمه بتطبيق القانون العضوي المعني بتنظيم هذه المسألة؛ ومن ثم يصبح الضبط الإداري الذي يختص به رئيس الجمهورية يكون مؤسسا طبقا للدستور وطبقا للقانون الذي يختص به المشرع؛ حتى وإن كان رئيس الجمهورية له إمكانية التشريع بقانون عضوي؛ فإن البرلمان له دورا فيما بعد يتعلق بالموافقة عليه أو رفضه؛ وبالتالي تظهر مدى دور ممثلي الشعب برلمانيا في غرفتي البرلمان في حماية وضمان الحقوق والحريات؛ وكذا مشاركة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تنظيم حالة الضرورة الملحة من إعلان لحالة الطوارئ أو الحصار.

وعليه نلاحظ مدى عدم دستورية أو قانونية إعلان حالة الطوارئ التي تم تمديدها وبقيت مستمرة بعد صدور دستور 1996؛ بما أنه لم تكن الحالة منظمة بموجب قانون عضوي؛

(17) تنص المادة 92 من دستور سنة 1996 أنه [يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي]؛ وهو نفسه نص المادة 106 من دستور 2016.

وتم لم يكن هناك برلمانا منتخبا يقرر تمديد هذه الحالة؛ ويزيد الأمر تعقيدا في بقاء إجماع كل من البرلمان ورئيس الجمهورية في تحاشي تنظيم كل من حالة الطوارئ وحالة الحصار لحد الآن بموجب قانون عضوي؛ لأن الأمر مهم في العلاقات القائمة بين السلطة الحاكمة والمحكومين؛ وكذا بالنظر إلى الظروف السياسية السائدة في الدولة؛ وإن كان يظهر نسبيا في معالجة تنظيم كل حالة من طرف رئيس الجمهورية في تقرير أية حالة؛ وفقا للشروط والقيود الدستورية؛ فإن للبرلمان حقا وواجبا دستوريا في أن واحد لمعالجة مضامين إعلان كل حالة؛ لأن كل من حالة الطوارئ وحالة الحصار تختلفان من حيث التطبيق والتجسيد الواقعي؛ بالنظر إلى المضامين التي أعلنت بشأنهما كل حالة في سنة 1991 وسنة 1992 على التوالي.

وعلى الأقل أن تكون هناك رقابة برلمانية على أعمال الضبط الإداري الاستثنائي في مضمون تقييد الحقوق والحريات؛ وكذا مدى جدية إعلان أية حالة ضرورة ملحة؛ وخصوصا بالنسبة لمدى تمديد المدة بالموافقة البرلمانية؛ فعلى الأقل يكون هناك عملية وقف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية؛ لأنه كثيرا ما كانت حالة الطوارئ وحتى حالة الحصار مستهدفة الحقوق والحريات الخاصة والمعترف بها للمعارضة السياسية؛ وكذا تقييد بعضا من الحقوق والحريات التي يتمتع بها المواطنين؛ وكذا السلطات المعنية بالتعامل في تسيير الضبط الإداري الاستثنائي وتنفيذه.

ولو يحتمل اللجوء إلى حالة تقرير أحد الحالتين من طوارئ أو حصار حاليا؛ فنكون في وضعية غير دستورية؛ لانعدام صدور قانون عضوي ينظم كلا من الحالتين؛ ومن ثم يكون التقدير الواسع لرئيس الجمهورية في تنظيم مضامين وتقييد الحقوق والحريات الأساسية في مواجهة المعارضة السياسية أو المواطنين المخاطبين بالضبط الإداري الاستثنائي؛ فقد تلجأ السلطة التنفيذية لمبرر تقرير أحد الحالتين لأهداف سياسية وليست أمنية تتعلق بحماية النظام العام؛ ولكي نتفادى اتهام كل من يطالب بحقوقه وحرياته بأنه يمثل خطرا على النظام العام في الدولة دون أي مبرر.

فلا يعقل مثلا إعلان حالة طوارئ منذ سنة 1992 وتلغى في سنة 2011؛ لمبررات غير جدية وغير قانونية؛ لأنه تم وضع دستور 1996 خلالها؛ وثم لم يتم التقيد بالدستور بتنظيم الحالة بموجب قانون عضوي؛ ثم يتم اللجوء إلى وضع ميثاق السلم والمصالحة الوطنية؛ وتنفيذه نتيجة الاستفتاء الشعبي عليه؛ وتبقى حالة استثنائية قائمة في ظل المعطيات الدستورية والقانونية القائمة؛ لأن حتى الاستفتاء على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية أحد الوسائل الشعبية البديلة والقادرة على حماية النظام العام في ظروف استثنائية.

فكما تكون الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات؛ والمؤسسات الدستورية؛ ومن واجها حماية وحفظ النظام العام؛ فلها أيضا إمكانية الخروج عن القاعدة العامة بفرض استثناءات بحكم امتيازات السلطة العامة الممنوحة لها لإبقاء أو إعلان حالات استثنائية غايتها تحقيق مصالح سياسية وضيقة؛ على حساب مصلحة المواطنين والمعارضة السياسية في حقوقهما وحرّياتهما؛ في ظل أوضاع استثنائية غير وجمّة عمليا.

وكما نشير إلى أن الحالة الاستثنائية من الممكن أن تنظم بشأنها مواضيع ومضامين ذات صلة بالحقوق والحرّيات؛ بموجب أمر تشريعي يختص به رئيس الجمهورية مستقلا عن البرلمان؛ لأن الأمر يفوق حالي الضرورة من طوارئ وحصار؛ وهذا ما قد يتشابه وتنظيم هذين الحالتين بموجب قانون عضوي طبقا للمادة 3/97 من الدستور؛ لأن الدستور منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بموجب أمر طبقا للمادة 5/142 منه؛ بأنه [يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور].

وعليه لا يمكن للبرلمان التدخل في ذلك؛ ودليل ذلك أن رئيس الجمهورية يعرض ما اتخذه من تشريع بأوامر وما اتخذه من قرارات وأعمال على المحكمة الدستورية فيما بعد؛ لتبدي رأيها فيها؛ ومنها الأوامر التشريعية ذات الصلة بالحالة الاستثنائية؛ بموجب دستور 2020؛ الذي تنضح فيه مكانة رئيس الجمهورية مقارنة بالبرلمان في الحالة الاستثنائية في عملية التشريع لهذه الحالة.

وكما رأى المجلس الدستوري قبل صدور دستور 2020؛ أن الأمر التشريعي الذي يسنه رئيس الجمهورية لا يمكن للبرلمان الموافقة عليه أو رفضه فيما بعد؛ لأن المؤسس ميز بين الأوامر التي تعرض على البرلمان والأوامر التي لا تعرض عليه؛ ومنها هذه الحالة طبقا للمادة 142 من الدستور؛ وهذا بمناسبة الرأي رقم 08-99 المؤرخ في 1999/02/21⁽¹⁸⁾ بصدد مراقبة مطابق القانون العضوي رقم 02-99 للدستور أنه [واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1:2:3 من المادة 124 (142 دستور 2020) من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان؛ وخصص الفقرة الرابعة (الفقرة الخامسة من المادة 142 من دستور 2020) من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية؛ فإنه يهدف من وراء ذلك التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك].

وعليه فتخضع الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية إلى شروط أقوى مما هي معروفة بالنسبة للأوامر التشريعية الأخرى؛ لأن الأمر يتعلق بحالة استثنائية وغير معتادة؛ وعليه تكون هذه الأوامر أقوى وأعلى درجة القوانين العادية والعضوية؛ لأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ أي إجراء ومنها التشريع بأوامر طبقا للمادة 107 و142 من الدستور؛ ونتيجة هذه الحالة يمكن تطبيق مثل هذه القوانين؛ بصورة عادية واستثناء؛ بما أنها تتخذ وفقا للقواعد والشروط والحالات التي نظمها الدستور؛ ومن ثم نلاحظ أن الدستور ينظم للمشروعية العادية والمشروعية الاستثنائية⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ رأي رقم 08/99 المؤرخ في 1999/02/21 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02-99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 15 المؤرخ في 1999/03/09.

⁽¹⁹⁾ نقلا عن: د. صديق سعوداوي؛ سمو الدستور في الجزائر بين النص والتطبيق؛ مرجع سابق؛ ص 213.

الفرع الثاني: نماذج لحرية السلطة الإدارية في تقرير مدّة حالة الطوارئ والحصار هناك نماذجاً لتطبيق المدّة في إعلان الحالات الاستثنائية؛ ومنها تقرير وإعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ في الجزائر؛ ولكن في غير المدّة التي تمّ تحديدها في ظل دستور 2020؛ بل ما كان منظماً في دستور 1989؛ وما يتطابق ودستور 1996 ودستور 2016؛ بأن المدّة هي من تقدير السلطة المخولة بإعلان هذين الحالتين وهي رئيس الجمهورية؛ بحيث يبين كل من مدّة حالة الحصار ومدّة حالة الطوارئ وكذا عملية تمديد هذه الأخيرة.

فتم إعلان حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 04/06/1991؛ في المادة الأولى منه؛ بأنه [تقرر حالة الحصار ابتداء من يوم 5 يونيو سنة 1991 على الساعة الصفر؛ لمدة أربعة أشهر؛ عبر كامل التراب الوطني]؛ وذلك طبقاً لنص المادة 86 من دستور 1989؛ وعليه هذه المدّة المحددة بأربعة (4) أشهر؛ هي مدّة طويلة مقارنة بالمدّة المحدد في دستور 2020؛ لأنّ المؤسس الدستوري لسنة 1989؛ أعطى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تحديد المدّة الواجبة وفقاً لقرار الضبط الإداري الاستثنائي من أجل حفظ النظام العام واستتباب الأمن.

ومع ذلك هذه المدّة ووفقاً للمرسوم الرئاسي رقم 91-96 كانت مؤقتة وتحقق أحد شروط اتخاذ قرار الضبط الإداري؛ وحتى أن الدستور ينص صراحة على واجب تحديد المدّة في قرار الضبط الإداري؛ من طرف السلطة المعنية؛ وبحيث نظمت المادة 2/1 من هذا المرسوم بأنه يمكن رفع حالة الحصار قبل نهاية المدّة في حال استتباب الوضع؛ وذلك بأنه [غير أنه يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع]؛ وهذا ما يعني وجود إرادة آنذاك بالرجوع إلى العمل العادي في ممارسة السلطة العامة؛ بالرجوع الظروف العادية؛ إذا ما تم تحقيق الهدف الذي أعلنت من أجله هذه الحالة.

وكما لا يمكن الإبقاء على العمل بالظروف الاستثنائية في ظل قيام الدولة المسؤولة عن استتباب الوضع بنجاح؛ ومن ثم لا يستدعي الأمر البقاء على الوضع الاستثنائي إلى غاية انتهاء المدّة؛ المحددة بأربعة (4) أشهر؛ أو التحجج بنهاية المدّة لأنّ إجراء تقرير حالة الحصار

صحيح من الناحية القانونية؛ وهذا ما لم يكن بمناسبة حالة الطوارئ التي تم العمل بها فيما بعد لأطول مدّة غير مؤسسة قانونا.

وعليه تم رفع حالة الحصار قبل نهاية المدّة المحددة بأربعة (4) أشهر وقيل تاريخها المحدد؛ وهذا ما يعد تجربة عملية حقيقية؛ تساهم في رفع القيود الواردة على ممارسة الحقوق والحريات المعترف بها للمواطنين؛ وتم رفع حالة الحصار قبل نهاية مدّتها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار؛ وذلك طبقا للمادة الأولى منه بأنه [ترفع حالة الحصار المقررة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 يونيو سنة 1991 المذكور أعلاه؛ ابتداء من 29 سبتمبر سنة 1991 على الساعة الصفر]؛ والمقرر انتهائها طبقا للمدّة المعلنة أصلا في 1991/10/04⁽²⁰⁾.

وبالنسبة لحالة الطوارئ فإنه تم تقريرها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-44 المؤرخ في 1992/02/09؛ مدّة اثني عشر (12) شهرا؛ وذلك طبقا للمادة الأولى في فقرتها الأولى منه؛ وذلك بأنه [تعلن حالة الطوارئ مئة اثني عشر (12) عشرا على امتداد كامل التراب الوطني ابتداء من 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير سنة 1992] ⁽²¹⁾؛ وعليه نلاحظ مدى وجود حرية وتقدير واسع للسلطة المعنية بإعلان هذه الحالة؛ ما دام الدستور لسنة 1989 لم ينص صراحة على المدّة الواجبة التي تعلن من أجلها الحالة الاستثنائية هذه.

وبالتالي تم إعلانها مدّة اثني عشر (12) شهرا كاملة؛ ورغم النص في هذا المرسوم على إمكانية رفعها قبل نهاية هذه المدّة طبقا للمادة 2/1 منه؛ وهذا بخلاف مدّة حالة الحصار التي أعلنت مدّة أربعة (4) أشهر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196؛ وبالتالي نلاحظ مدى

⁽²⁰⁾ المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار؛ الجريدة الرسمية العدد 44 المؤرخ في 1991/09/225.

⁽²¹⁾ تم إعلان حالة الطوارئ لأسباب تتعلق باستمرار المساس المستمر بالنظام العام؛ وكذا للتهديدات التي تستهدف مؤسسات الدولة؛ وللمساس الخطير بأن المواطنين والسلم المدني طبقا للمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 29-44.

طول المدّة؛ مع ملاحظة إمكانية تعديلها طبقا لدستور 1989 بشرط الموافقة البرلمانية على ذلك التمديد؛ وعليه لم تلغ حالة الطوارئ بمرور ونهاية كل المدّة المعلنة في هذا المرسوم؛ بل تم تمديد حالة الطوارئ لمدّة غير محدد ومطلقا؛ ودون تحديد حتى عدد السنين التي يتم العمل بها في هذا الضبط الاستثنائي؛ وذلك بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 1993/01/06.

بحيث تم تمديد حالة الطوارئ طبقا للمادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 93-02 طبقا للمادة الأولى منه بأنه [تمدد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 5 شعبان عام 1412 الموافق 9 فبراير 1992؛ المذكور أعلاه]؛ من طرف رئيس المجلس الأعلى للدولة؛ بسبب شغور منصب رئيس الجمهورية؛ وتأسيس مؤسسات دستورية جديدة للمرحلة الاستثنائية⁽²²⁾.

وبالتالي كان لهذا التمديد وغير المحدد لأي مدّة؛ بمثابة مخالفة دستورية لأن الأصل في الدستور في تحديد المدّة التي تعلن من أجلها هذه الحالة؛ وبالتالي لم يتحقق شرط أن يكون الضبط الاستثنائي مؤقتا؛ وكما أنه لم يتم النص على إمكانية رفعه هذه الحالة بمناسبة استيلاء الوضع أو بمناسبة انتهاء ظروف إعلانها.

وكما بقيت هذه الحالة معلنة إلى غاية سنة 2011؛ بأن أُلغيت بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 2011/02/23؛ الذي يتضمن رفع حالة الطوارئ⁽²³⁾؛ لما يفوق إحدى عشر (11) سنة كاملة؛ من يوم 1992/02/09 إلى يوم 2011/02/19؛ أو ما يقارب عشرة (10) سنين مدّة تمديد الحالة لهذه الحالة فقط؛ ونلاحظ أنّ المدّة الحقيقية التي أعلنت من أجلها حالة الطوارئ لم تنته؛ والمحددة باثني عشر (12) شهرا؛ وصدر المرسوم التشريعي رقم 93-02

⁽²²⁾ إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 1992/01/12؛ الذي يتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة؛ الجريدة الرسمية العدد 03: المؤرخ في 1992/01/15.

⁽²³⁾ الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 2011/02/23 ح الذي يتضمن رفع حالة الطوارئ؛ الجريدة الرسمية العدد 12: المؤرخ في 2011/02/13.

القاضي بتمديد المدّة قبل نهايتها؛ وذلك ببقاء مدّة شهر واحد (1) وثلاثة (3) أيام؛ تحتسب من يوم 1993/01/06 إلى غاية 1993/02/09؛ كيوم انتهاء المدّة الأصليّة.

ومن ثم السلطة المخولة بالضبط الإداري للحالة تبدو وكأن لها إرادة حقيقية وسياسية في تمديد الحالة لأجل غير مسمى؛ وهذا ما يبين مدى إطلاق حرية سلطات الضبط الإداري الاستثنائي بغياب التنظيم الدستوري لتأطير القيد الزمني أو المدّة كشرط أساسي لإعلان الحالات الاستثنائية؛ حتى وإن كان المرسوم التشريعي رقم 93-02 لم يصدر إلا في 1993/02/07؛ وذلك أن العبرة بتحديد تاريخ ويوم المخاطبة به تجاه الأفراد والمؤسسات المعنية.

وعليه نرى أنّه لتفادي مثل هكذا حرية غير مقيدة في ممارسة السلطة العامة؛ يجب تحديد مدّة التمديد وبشروط الموافقة البرلمانية التي تكون أشدّ ممّا هو منظم حاليا في الدستور؛ فلا يكفي تحديد المدّة لإعلان الحالة؛ وفي نفس الوقت نترك حرية تمديدها لأجل غير محدد؛ وهذا ما يؤخذ سلبيا في المراجعة الدستورية لسنة 2020.

وبالنسبة للحالة الاستثنائية أنه يمكن القول أن يرد في الأمر التشريعي الاستثنائي طبقا للمادة 5/142 من الدستور؛ إمكانية رفع أو إنهاء الحالة الاستثنائية قبل انتهاء مدتها؛ وبذلك يكون لهذا الأمر أهمية معتبرة؛ من ناحية ضمان أو وجود قيود قانونية في ممارسة الحقوق والحريات المعتادة من طرف الأفراد؛ وبغض النظر على ما يمكن تضمينه في هذه العملية التشريعية؛ بما يتماشى والظروف المتعلقة بالحالة الاستثنائية.

وبالتالي ما يجب أن ينظم في الحالات الاستثنائية المقررة في الدستور؛ من حالي الضرورة الملحة؛ والحالة الاستثنائية؛ هو إضافة بند يتعلق برفع حالة الحصار أو الطوارئ بمجرد استتباب الوضع؛ رغم أنّ دستور 2020 نجده قد أشار في الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 7/98 منه أنّه ستبقى هذه الحالة معلنّة إلى غاية نهاية المدّة المعلنة طبقا للدستور؛ ولا يمكن رفعها أو الانتهاء بالعمل بها قبل نهاية المدّة المحددة؛ وذلك أنه [يعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدّة الحالة الاستثنائية؛ القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة

الدستورية لإبداء الرأي بشأنها]؛ إلا إذا كانت المدة المقصودة هي ليست المدة المنظمة في قرار الضبط المتعلق بها؛ وإنما العبرة بالمدة التي تنتهي بها برفع الحالة قبل انتهاء المدة المعلنة والأصلية من طرف رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: دور تحديد مدة تقرير الحالات الاستثنائية في بناء دولة القانون
لا يمكن القول بدسترة أو تأسيس قيد المدة الزمنية التي يعلن من أجلها الضبط الإداري الاستثنائي للحالات الاستثنائية المحددة في الدستور؛ بأن ذلك لا يعدوا أن يكون إلا تنظيما شكليا فقط؛ وإنما حقيقة تحديد المدة لإعلان كل حالة يعني بالتأكيد الانتقال من وضع سابق غير كفيل بتأطير المسألة؛ من خلال واقعية تطبيق هذه الحالات؛ والآثار الناتجة عنها في تنفيذها الإجراءات والقيود المنظمة في قرار الضبط الإداري التي كانت محلا للانتقاد والتعقيب القانوني والميداني؛ في ممارسة سلطات الضبط الإداري لاختصاصات تقديرية بإرادة منفردة في تقدير مدة كل حالة معلنة؛ إلى وضع سليم وصحيح من شأنه تقييد السلطة العامة.

وذلك بإعادة تأطير سليم لمثل هذه المسائل من الناحية الدستورية؛ نظرا لإمكانية تجاهل سلطات الضبط الإداري بعضا من الأمور المتعلقة بضمان الحقوق والحريات خلال تفعيل الضبط الإداري الاستثنائي؛ أو بتحويل صلاحيات لنفسها من الممكن أن تؤدي بالإخلال بمضامين دستورية تتعلق بانتهاك تلك الحقوق والحريات؛ أو القيام بممارسات غير عقلانية؛ نتيجة أن يشوب ذلك القرار عمليات سياسية بالدرجة الأولى؛ وليس عمليات قانونية تضمن المركز الحقوقي لكل فرد أو مؤسسة؛ أو حتى المعارضة السياسية؛ في ظل حماية النظام العام؛ الذي يهدف أساسا إلى حماية الحقوق والحريات؛ التي من الممكن أن تنتهك في فترة تقرير أي ظرف استثنائي معلنا طبقا للدستور.

الفرع الأول: دور تحديد مدة تقرير الحالات الاستثنائية في بناء وممارسة المؤسسات
تظهر عدة أسباب قانونية تتعلق بتحديد المدة في قرار الضبط الإداري الاستثنائي؛ بتحقيق شرط ضروري وأساسي فيه؛ وهو أن يكون هذا القرار لمدة معينة ومحددة؛ وإذا

كانت الدساتير السابقة عن دستور 2020 تشير إلى أن الحالة المتعلقة بالضرورة الملحة من طوارئ وحصار؛ تعلن لمدة معينة من طرف السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية؛ باعتباره السلطة المخولة بذلك دستوريا؛ فإنه يعتبر تنظيما دستوريا منقوصا بعدم تحديد المدة في صلب الدستور بالنسبة لهذه الحالة؛ بخلاف دستور 2020 الذي حدد المدة صراحة بثلاثين (30) يوما.

وبالتالي يعتبر هذا التحديد قيادا في ممارسة رئيس الجمهورية سلطته في الضبط الإداري الاستثنائي⁽²⁴⁾؛ ومن ثم يساهم التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 في بناء دولة القانون التي يجب فيها التقيد بأحكام الدستور؛ ودون منح التقدير للحكام من اتخاذ مدد زمنية من اعتبارات سياسية أو شخصية؛ لأن الأمر يتعلق ببناء دولة القانون الذي كرسها الدستور بكل صراحة في الفقرة 11 من ديباجة الدستور⁽²⁵⁾.

وكذلك بتنظيم ذلك يتم ضمان الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات وضمان الأمن القانوني والديمقراطي؛ وفقا لمبدأ سمو الدستور الذي يضيء المشروعية على ممارسة السلطات وضمان الحقوق والحريات⁽²⁶⁾؛ وإذا كان بناء دولة القانون يعني بناء مؤسسات رسمية وفقا لأطر قانونية وسليمة؛ فإنه بتطبيق القيد الزمني المحدد للحالات الاستثنائية لكل من حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية يعتبر أمنا دستوريا لما قد يحدث من سن قانون عضوي يتعلق بحالي الضرورة الملحة طبقا للمادة 3/97 من الدستور؛ أو سن الأمر التشريعي خلال تقرير الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 5/142 من الدستور.

⁽²⁴⁾ يمكن لرئيس الدولة في حالة الشغور إعلان مختلف الحالات الاستثنائية بشروط مغايرة؛ وذلك ما نظمته الآثار النمرتية عن حالة شغور منصب رئيس الجمهورية طبقا للمادة 4/96 من دستور 2020.
⁽²⁵⁾ تنص الفقرة 11 من دستور 2020 أنه [إن الشعب ناضل ويناضل دوما في سبيل الحرية والديمقراطية؛ ...؛ ويعتزم أن يبني بهذا الدستور مؤسسات؛ أساسها مشاركة كل المواطنين والمجتمع المدني.....؛ وضمان الحرية لكل فرد في إطار دولة قانون جمهورية وديمقراطية...].
⁽²⁶⁾ الفقرة 14؛ 15 من ديباجة دستور 2020.

ومن ثم يتم كفالة تدرج القواعد القانونية بتدرج السلطات العمومية ومؤسساتها كما هو مبين في الدستور؛ بحيث تصبح القاعدة الدستورية أسمى من الحكام والمحكومين؛ بما أنها تعبر عن إرادة تأسيسية عليا؛ والمعلوم أنّ كل قاعدة أدنى أخرى من قانون عضوي أو قانون عادي أو أمر تشريعي يكون ناتجا عن السلطة العامة المختصة بسن ذلك؛ وعليه تكون المدّة المحددة في الدستور للحالات الاستثنائية المعنية أعلى درجة؛ وذلك بتقيد البرلمان بسن القانون العضوي المتعلق بكل من حالي الطوارئ والحصار؛ وأعلى درجة من التشريع بأمر الذي يختص به رئيس الجمهورية؛ خلال الحالة الاستثنائية التي يمكنه أن يعلنها طبقا للدستور.

الفرع الثاني: دور تحديد مدّة تقرير الحالات الاستثنائية في ضمان الحقوق والحريات
إذا كان الضبط الإداري يبدو تقليديا بأنه ضبط إداري سلمي؛ بما أنه يقيد مجموعة من الحقوق والحريات؛ في ظل اتخاذ السلطة التنفيذية قرارات ضبط استثنائية لمعالجة الوضع في ظروف استثنائية؛ ومن تبدو الحقوق والحريات أكثر عرضة في تشديد التقييد لها مقارنة بالظروف الخاصة في غير الظروف الاستثنائية هذه.

ولأن الضبط الإداري يعتبره الكثير بأنه نشاط سلمي بما أنه يقيد مؤقتا عملية التمتع بالحقوق والحريات؛ فإنه كذلك يستوجب حماية على الأقل الحد الأدنى لهذه الحقوق والحريات في الممارسات الاستثنائية؛ ولأنه أيضا أن النظام العام يظهر نتيجة المساس كذلك بهذه الحقوق؛ لأنه من صور أو مظاهر النظام العام التي من الممكن أن تمس نجد النظام العام الحقوقي والحرياتي؛ وذلك استنادا للمبدأ الدستوري أنه لا يمكن التدرع في التمتع بالحقوق والحريات المساس بحقوق وحريات الغير؛ وهذا ما نص عليه الدستور؛ في الفصل المتعلق بالواجبات الدستورية؛ طبقا للمادة 81 من دستور 2020 بأنه [يمارس كل شخص جميع الحريات في إطار احترام الحقوق المعترف بها للغير في الدستور؛ ...]؛ وبالتالي يعتبر نشاط الضبط الإداري إيجابيا لأنه يستهدف حماية النظام العام الحقوقي والحرياتي.

وبالتالي وبغض النظر عن طبيعة نشاط الضبط الإداري أهو سلبي أو ايجابي؛ فالأكيد في نظرنا أنه نشاط ايجابي ما دام يقيد الحقوق والحريات مؤقتا؛ وليس مطلقا؛ وما دام يهدف في نفس الوقت إلى حماية النظام العام الأصل في السلم والأمن والتعايش الاجتماعي؛ لأن الطرف الاستثنائي لا بد من التعايش به في ظل إجراءات وأنشطة استثنائية؛ وفقا للمشروعية الاستثنائية المنظمة في الدستور القانون الأساسي.

وتم أنّ النظام العام بخاصية ذاتيته المتميزة عن غيره من بعض الأنظمة المشابهة له؛ فهو أصل الحياة اليومية والسياسية والقانونية والاجتماعية؛ أي هو ذلك الاستقرار والتعايش السلمي للجماعة داخل الدولة في مختلف العلاقات القائمة؛ خصوصا تلك القائمة بين الحاكم والمحكوم؛ وبالتالي فهو يفوق الفرد ويفوق الحاكم ذاته؛ لذا يستوجب النظام العام المنتهك أو حالة بداية المساس به؛ من مستوى الظروف الاستثنائية وجوب اتخاذ إجراءات مؤقتة ومؤسسة قانونيا؛ لأن هذا النظام يعلو الجميع.

وعليه نلاحظ أن الضبط الإداري الاستثنائي الذي كان معلنا منذ سنة 1992 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 الذي يتعلق بإعلان حالة الطوارئ؛ والذي تم تمديده والعمل به لمدة سنوات في ظل مخالقات دستورية وقانونية؛ وفي ظل احتجاجات المعارضة؛ والمطالبات من طرف الحقوقيين بواجب إلغاء حالة الطوارئ هذه؛ والتي أثمرت وفي ظل ما يعرف بفترة الربيع العربي؛ أين تم إلغاء العمل بها سنة 2011؛ بموجب الأمر رقم 11-01 الذي تضمن رفعها.

وفي حين معالجة القضايا الأمنية المطروحة داخل الدولة؛ فإن حالة الطوارئ كانت ترتبط بالقانون رقم 91-23 المؤرخ في 06/12/1991؛ الذي يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومية خارج الحالات الاستثنائية (المنظمة في الدستور)⁽²⁷⁾؛ والذي تم تعديله بمناسبة رفع هذه الحالة بموجب الأمر رقم 11-03 المؤرخ في

⁽²⁷⁾ القانون رقم 91-23 المؤرخ في 06/12/1991؛ الذي يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومية خارج الحالات الاستثنائية؛ الجريدة الرسمية العدد 63؛ المؤرخ في 07/12/1993.

2011/02/23⁽²⁸⁾؛ وبهذا كان هناك قانون قائم وساري المفعول ليعالج مسائل استثنائية ولكنها تتعلق بالأمن العام وحماية النظام العام؛ ولكنها أصبحت ظروفًا اعتيادية جدًا؛ لا تحتاج للإبقاء على حالة الطوارئ؛ والدليل على ذلك هو صدور القانون رقم 91-23 المعدل والمتمم بالأمر رقم 11-03؛ وكذا تعديل قانون الإجراءات الجزائية بموجب الأمر رقم 11-02 المؤرخ في 2011/02/23⁽²⁹⁾؛ وعليه كان لتحديد المدّة دستوريا التي يتخذ بشأنها قرار الضبط الإداري الاستثنائي لحالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية أمرا إيجابيا داعما لبناء دولة القانون؛ وفي ضمان الحقوق والحريات والحد من التضييق على الممارسين لها والمتمتعين بها.

الخاتمة

من خلال ما تم توضيحه من معالجة دستورية وقانونية وتطبيقية؛ وتحليلية للنصوص الدستورية المتعلقة بالحالات الاستثنائية؛ بخصوص تحديد المدّة الزمنية التي تقرر من أجلها أحد الحالات الاستثنائية المتعلقة بحالي الضرورة الملحة؛ من طوارئ وحصار؛ والحالة الاستثنائية؛ وكذا إمكانية تمديد مدّة كل حالة بتقدير من سلطة الضبط الإداري المعنية؛ نجد أن دستور 2020 يحقق إيجابيا ما يلي:

1- تحديد المدّة التي تعلن وتقرر من أجلها أحد الحالات الاستثنائية القابلة لإعلانها مؤقتا؛ والتي تظهر فيها أنها مدة معقولة جدا؛ ومن ثم يتحقق شرط تأقيت الضبط الإداري الاستثنائي.

2- تقبيد سلطة رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية؛ بالمدّة المنظمة في الدستور؛ التي يعلن فيها أحد الحالات الاستثنائية المعنية.

⁽²⁸⁾- الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 2011/02/23؛ الذي يعدل ويتم القانون رقم 91-23 المؤرخ في 1991/12/06؛ الجريدة الرسمية العدد 63؛ المؤرخ في 1993/12/07.

⁽²⁹⁾- الأمر رقم 11-02 المؤرخ في 2011/02/23؛ اللذي يعدل ويتم القانون الإجراءات الجزائية؛ الجريدة الرسمية العدد 63؛ المؤرخ في 1993/12/07.

3- تطور دستوري ملحوظ في تأطير مسألة الظروف الاستثنائية؛ مقارنة بالتعديلات والدساتير السابقة لدستور 2020؛ فيما يخص تحديد المدة اللازمة التي تعلن من أجلها الحالة الاستثنائية أو أحد حالي الضرورة الملحة من طوارئ أو حصار.

وكما يؤخذ على دستور 2020 من الناحية السلبية ما يلي:

1- عدم تحديد بدقة المدة اللازمة في عملية تمديد المدة الخاصة بكل حالة استثنائية معينة؛ سواء كانت تفوق المدة الأصلية الأولى والمعلنة في قرار الضبط؛ أو تتعدى هذه المدة؛ بغض النظر عن عدم تنظيم إمكانية تجديد إعلان الحالة.

2- عدم تنظيم شروط مشددة في عملية تمديد المدة الزمنية في عملية اتخاذ قرار الضبط الإداري الاستثنائي؛ خصوصا النصاب المشدد في الموافقة البرلمانية باجتماع أعضاء غرفتي البرلمان معا.

3- عدم توضيح إمكانية اختيار أحد الحالتين للضرورة الملحة في عملية اتخاذ قرار الضبط الاستثنائي؛ فهل يختار رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ أم إعلان حالة الحصار؟؛ فمن الممكن إعلان حالة معينة؛ وعندما تنتهي يتم إعلان الحالة الأخرى؛ رغم أنّ الدستور لم يميز بين الحالتين؛ ومنح الاختيار لرئيس الجمهورية باتخاذ حالة واحدة؛ بما أن النص في المادة 1/97 من الدستور يمنح حرية الاختيار؛ وبالتالي يمكنه إعلان الحالتين مستقلتين عن بعضهما البعض؛ ولكن ليس في نفس الوقت؛ أي يكون الإعلان للحالة الثانية تالي لنهاية الحالة الأولى؛ وخاصة في ظل غياب القانون العضوي الذي ينظم هذه الحالات.

وعليه يمكننا تقديم اقتراحات جديّة وقانونية؛ تم استخلاصها من البحث في موضوع مقالنا هذا؛ وهي:

1- وجوب النص صراحة على رفع الحالة الاستثنائية المعلنة؛ قبل نهاية المدة المقررة لها؛ إذا ما تم استتباب الوضع بالنسبة لكل من حالة الطوارئ أو الحصار؛ أو بمناسبة انتهاء الأسباب أو الخطر الوشيك بالنسبة للحالة الاستثنائية.

2- وجوب النص صراحة على إمكانية تجديد مدة أية حالة استثنائية معنية؛ أو تمديد لها لنفس أقصى المدة على الأكثر؛ ورفعها قبل نهاية المدة المحددة؛ إذا ما تم استتباب الوضع أو زوال الأسباب المؤدية لإعلان كل حالة؛ وهذا أحسن حل؛ بالنسبة لتمديد المدة المعلنة وفقا للسلطة التقديرية لسلطة الضبط الإداري الاستثنائي المعنية وهي رئيس الجمهورية.

3- وجوب التمييز بين حالي الضرورة؛ من طوارئ وحصار؛ بما أنّ الدستور ينظمها في نص دستوري واحد وإعلانها لنفس الشروط والأشكال؛ وذلك لتفادي تمييع إعلان أية حالة بخصوص الضرورة الملحة؛ تفاديا للخروج عن الأهداف الحقيقية لحماية النظام العام؛ وكذا التشديد في تقييد الحقوق والحريات.

4- وجوب صدور القانون العضوي المتعلق بحالة الطوارئ وحالة الحصار طبقا للمادة 2/97 من الدستور؛ لاكمال المنظومة القانونية المؤطرة للحالات الاستثنائية.

5- يجب أن يكون الضبط الإداري وكل عملية تشريع سواء في القانون العضوي المنظم في المادة 1/97 أو بالنسبة للأوامر التشريعية التي تشرع للحالة الاستثنائية أن تهدف إلى حماية النظام العام بالدرجة الأولى؛ وكذا عدم المساس بجوهر الحقوق والحريات؛ طبقا للمادة 34 من الدستور؛ وفي ظل تحقيق الأمن القانوني في العمليات القانونية المتعلقة بالظروف الاستثنائية.

قائمة المراجع:

(1)- دستور 1996، بموجب استفتاء 1996/11/28؛ المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96 المؤرخ في 1996/12/07؛ الجريدة الرسمية؛ العدد: 76 المؤرخ في 1996/12/08؛ المعدل بموجب قانون التعديل رقم 03-02 المؤرخ في 2002/04/10؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 25، المؤرخ في 2002/04/14؛ المعدل بموجب قانون التعديل رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 63 المؤرخ في 2008/11/16؛ المعدل بموجب

القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06/03/2016؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 14؛ المؤرخ في 07/03/2016.

⁽²⁾ دستور 2020/11/01؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 82؛ المؤرخ في 30/12/2020.

⁽³⁾ القانون رقم 91-23 المؤرخ في 06/12/1991؛ الذي يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومية خارج الحالات الاستثنائية؛ الجريدة الرسمية العدد 63؛ المؤرخ في 07/12/1993.

⁽⁴⁾ المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06/01/1993؛ الذي يتضمن تمديد مدّة حالة الطوارئ؛ الجريدة الرسمية العدد 08؛ المؤرخ في 07/02/1993.

⁽⁵⁾ الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23/02/2011 ح الذي يتضمن رفع حالة الطوارئ؛ الجريدة الرسمية العدد 12؛ المؤرخ في 13/02/2011.

⁽⁶⁾ الأمر رقم 11-02 المؤرخ في 23/02/2011؛ اللذي يعدل ويتمم قانون الإجراءات الجزائية؛ الجريدة الرسمية العدد 63؛ المؤرخ في 07/12/1993.

⁽⁷⁾ الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 23/02/2011؛ الذي يعدل ويتمم القانون رقم 91-23 المؤرخ في 06/12/1991؛ الجريدة الرسمية العدد 63؛ المؤرخ في 07/12/1993.

⁽⁸⁾ المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04/06/1991؛ الذي يتعلق بإعلان حالة الحصار؛ الجريدة الرسمية العدد 29؛ المؤرخ في 12/06/1991.

⁽⁹⁾ المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22/09/1991 المتضمن رفع حالة الحصار؛ الجريدة الرسمية العدد 44 المؤرخ في 25/09/1991.

⁽¹⁰⁾ المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992؛ الذي يتعلق بإعلان حالة الطوارئ؛ الجريدة الرسمية العدد 10؛ المؤرخ في 09/02/1992.

⁽¹¹⁾ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 26؛ المؤرخ في 03/05/2012.

⁽¹²⁾ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 29؛ المؤرخ في 03/05/2016.

- (13)- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 42؛ المؤرخ في 2019/05/12.
- (14)- رأي رقم 99/08 المؤرخ في 1999/02/21 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02-99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور؛ الجريدة الرسمية؛ العدد 15 المؤرخ في 1999/03/09.
- (15)- إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 1992/01/12؛ الذي يتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة؛ الجريدة الرسمية العدد 03؛ المؤرخ في 1992/01/15.
- (16)- دحان حزام ناصر؛ النظام العام؛ عناصره ومشروعياته ورقابة القضاء عليه؛ دراسة مقارنة؛ دار الفكر الجامعي؛ الإسكندرية؛ مصر؛ 2018.
- (17)- د. صديق سعوداوي؛ سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق؛ أطروحة دكتوراه في القانون الدستوري؛ كلية الحقوق والعلوم السياسية؛ جامعة تيزي وزو؛ نوقشت يوم 2019/02/05.