

رقابة دستورية القوانين العضوية



الدكتور / محمد الطاهر جرمون

الدكتور / إلياس جوادي

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة الوادي



مقدمة:

القاعدة العامة وفي الأحوال العادية هي أن تتقيد السلطة العامة بمبدأ المشروعية الذي يعني احترامها للقواعد القانونية خاصة إذا كانت تمس بالحقوق والحريات العامة، والذي خصها المؤسس الدستوري بباب مستقل وأكد على احترامها وتوفير الضمانات الكافية لها نظرا لأهميتها. لكن ما العمل إذا استجدت ظروف غير عادية تجعل هذه السلطة غير قادرة على القيام بوظائفها إذا التزمت بالقواعد القانونية العادية؟

حينما تلجأ الدول إلى القوانين الاستثنائية إذا كانت تمر بأزمة ما، وخاصة في فترات وقوع الكوارث الطبيعية كالسيول والزلازل، أو غير الطبيعية كالحروب والانقلابات العسكرية والثورات، فإنها تعرف جيداً أنها تخاطر بالحريات العامة، مبررة بذلك حماية المصلحة الوطنية العليا وسلامة واستقرار البلد، وتصبح إدارة البلاد غير ممكنة بالطرق الاعتيادية، وبالتالي سيؤثر ذلك سلباً على الحقوق والحريات والتضييق عليهما. هذا الإجراء وإن كان استثنائياً خطيراً له إطار قانوني حيث أقره المؤسس الدستوري في المواد 105 و106 وترك المجال لتفاصيله بقانون عضوي، استجابة لما توصلت إليه المواثيق والعهود الدولية والإقليمية. وبالتالي تنبه المؤسس الدستوري في أغلب الدول إلى هذا الأمر، لذلك خول للمشرع بتشريع قوانين تمنح السلطة التنفيذية سلطات أوسع في حالات استثنائية يكون فيها عمل السلطة التنفيذية مشروعاً رغم كونه غير ذلك في الظروف العادية، ومن أبرز هذه التشريعات الاستثنائية قوانين الطوارئ والحصار. هذا الإجراء الاستثنائي هل يخضع للرقابة الدستورية مثله مثل باقي القوانين الأخرى باعتباره ضمن القوانين العضوية؟

استناداً لنص المادة 106 من الدستور الجزائري تعتبر قوانين الطوارئ والحصار ضمن القوانين العضوية والتي يمكن للمجلس الدستوري مراقبتها إجبارياً قبل صدورها استناداً للمادة 186 من الدستور. الإشكالية المطروحة تتمثل في مدى قدرة المجلس الدستوري على مراقبة قوانين عضوية تتعلق بحالة استثنائية خطيرة قد تؤثر سلباً بحريات الأفراد كحالة الطوارئ أو الحصار وإقرارها ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية غير العادية.

سوف نحاول الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال هذه الورقة البحثية بالتطرق لقانون الطوارئ ومدى قدرة المجلس الدستوري على مراقبته، من خلال تقسيم الموضوع على النحو الآتي:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لحالة الطوارئ

أولاً- الظروف الاستثنائية:

ثانياً- حالة الطوارئ:

المحور الثاني: سلطة ودور المجلس الدستوري في الرقابة المتعلقة بقانون الطوارئ

أولاً- الدور الرقابي للمجلس الدستوري في القوانين العضوية

ثانياً- رقابة المجلس الدستوري المتعلقة بقانون الطوارئ

الخاتمة.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي لحالة الطوارئ

تعد حالة الطوارئ أحد الحالات الهامة للظروف الاستثنائية، لذلك من المناسب التطرق بداية للظروف الاستثنائية، ثم الولوج لحالة الطوارئ على النحو الآتي:

أولاً

مفهوم الظروف الاستثنائية

تعني حالة الظروف الاستثنائية وجود خطر محقق وشيك أو مفاجئ بغض النظر عن مصدره داخليا كان أو خارجيا، يهدد أمن الوطن وكيانه ويتسبب في زعزعة المجتمع وعدم استقراره، ويصيب مؤسسات الدولة على نحو يخل فيها بالنظام العام.

تعتبر نظرية الظروف الاستثنائية من حيث مصدرها الأصلي نظرية ذات أصل اجتهادي فرنسي أعدها قضاء مجلس الدولة أثناء الحرب العالمية الأولى فبدأت معه وقتها كأنها نظرية سلطات الحرب، تقضي فيها بسبب مقتضيات الحرب توسيع سلطات الإدارة وفق ما تتطلبه تلك الظروف⁽¹⁾.

تجيز نظرية الظروف الاستثنائية لسلطة قانونية (إدارية أو سياسية)، أو سلطة واقعية (شخص أو مجموعة تحل محل السلطة القانونية) بخرق مبدأ القانونية ضمن بعض الشروط⁽²⁾. فقيام الظروف الاستثنائية لا يلغي وجوب مراعاة السلطة للقانون في تقييدها للحريات العامة بل يخضعها لأحكام قانونية خاصة غير تلك التي تخضع لها في الحالات العادية، ترك لها مجال أوسع وأكبر للتصرف والقيام بما هو مناسب قصد مواجهة الأخطار التي تتعرض لها البلاد⁽³⁾. ففي الظروف الاستثنائية يسموا أمن الدولة وسلامتها على جميع الاعتبارات بما فيها احترام الحريات الفردية، إلا أن هذه الحريات لا تعطل تماماً وإنما يسمح للسلطة بالحد من هذه الحريات دون التقيد بالأصول القانونية المرعية في الحالات العادية⁽⁴⁾.

لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية لابد من وجود ضوابط أهمها ما يلي:

- وجود خطر محقق جسيم وحال يهدد الدولة ومؤسساتها واستقرارها، دون البحث في مصدره الذي قد يكون داخلي أو خارجي أو حتى من الطبيعة.

- عدم قدرة الوسائل والآليات القانونية العادية عن مواجهة هذا الخطر، أين يكون الإجراء الاستثنائي الذي سوف تتخذه السلطة الملاذ الوحيد لمواجهة الظرف الاستثنائي؛
 - يجب على السلطة -عند اتخاذ هذا الإجراء- أن تهدف من خلال ذلك حماية النظام العام والمصلحة العامة؛
 - ضرورة أن يتناسب الإجراء الاستثنائي التي تتخذه السلطة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه؛
 - أن يكون الإجراء المتخذ من طرف السلطة محدد المدة زمنيا.
- المشرع الدستوري الجزائري أقر وجود الظروف الاستثنائية بدءا من دستور 1963، كما أقرها في باقي الدساتير التي تلتها وصولا إلى الدستور الحالي (السنة 2016) في المواد 105-110 منه والتي حصرها في الحالات الآتية: حالة الطوارئ (م 105-106)، وحالة الحصار (م 105-106)، الحالة الاستثنائية (م 107)، التعبئة العامة (م 108)، وحالة الحرب (م 109-110)، وأحاط المشرع الدستوري هذه الحالات بمجموعة من القيود والإجراءات محاولا فيها الموازنة بين مقتضيات الدخول لهذه الحالات بدءاً من الإعلان عنها، والمحافظة على قدر معين من حماية حقوق الإنسان والحريات العامة⁽⁵⁾.

ثانيا

حالة الطوارئ

تعرف حالة الطوارئ بلُغتها: " نظام استثنائي ، يمكن تطبيقه على كل أو جزء من الإقليم المهدد أو الذي يوجد في أزمة، ومن آثاره أنه يمنح سلطات معتبرة لرجال البوليس المشكلين للسلطة المدنية، إذ تتمتع هذه الأخيرة في مجال تقييد الحريات العامة بسلطات أوسع من التي تتمتع بها السلطات العسكرية في حالة الحصار"⁽⁶⁾.

تعد حالة الطوارئ نظاما استثنائيا يحد من الحريات الحريات العامة، وهي أوسع مدى وأقل ارتباط بالصراعات العسكرية في حالة الحصار، فتطبق حالة الخطر الداهم الناتج عن مساس خطير بالنظام العام، وفي أحداث تمثل في طبيعتها وخطورتها طابع الكوارث العامة، والزلازل والانفجارات⁽⁷⁾.

ومجرد إعلان حالة الطوارئ لا يترتب عليه حتما تعطيل حريات الأفراد بل يستمر بقاء هذه الحريات والحقوق إلى أن يصدر تحديد صريح للتصرفات التي يرد عليها التقييد أو الإلغاء بمقتضى قانون الطوارئ⁽⁸⁾.

حالة الطوارئ أقرها المشرع مع حالة الحصار بموجب المادتين 105، 106 من الدستور بحيث تضمنت المادة 105 ما يلي:

- يقرّر رئيس الجمهورية، حالة الطوارئ أو الحصار إذا دعت الضرورة الملحة ذلك، لهما معيّنة؛
 - يقرّر رئيس الجمهورية هذين الحالتين بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري؛
 - يتخذ رئيس الجمهورية كلّ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع؛
 - لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان الفعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا.
- وأضافت المدة: 106 من الدستور بأن "يحدّد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي".

المبحث الثاني

سلطة ودور المجلس الدستوري في الرقابة المتعلقة بقانون الطوارئ أولاً

الدور الرقابي للمجلس الدستوري في القوانين العضوية

تدارك المؤسس الدستوري الجزائري بعض النقائص التي شابت الدساتير السابقة للتعديل الدستوري الصادر سنة 1996⁽⁹⁾، بحيث أقر في هذا التعديل فكرة القوانين العضوية (تسمى الأساسية في بعض الأنظمة) Organique، وحسب نص المادة 186 من الدستور يبدى المجلس الدستوري رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان، وعلة عرضها الإلزامي على المجلس الدستوري أنها نوعية متميزة من القوانين التي يصدرها البرلمان، وتتميز في موضوعها بأنها تحدد وتكمل نصوص الدستور، وتتميز كذلك في إجراءات إعدادها وإقرارها بأنها أكثر صعوبة من إجراءات إعداد وإقرار القوانين العادية الأخرى التي يقرها البرلمان⁽¹⁰⁾.

وقد حذر بعض الفقهاء من أن يقوم البرلمان بتوسيع اختصاصه التشريعي بدون ضابط على القوانين العضوية، وهو الذي دفع بوجه خاص واضعو الدستور على إخضاع القوانين العضوية لرقابة حتمية وتلقائية من المجلس الدستوري قبل إصدارها⁽¹¹⁾.

وقد حددت المادة 141 من الدستور الجزائري مجال القوانين العضوية⁽¹²⁾، وأخضع الدستور رقابة مطابقتها المسبقة للمجلس الدستوري قبل صدورهما طبقاً لنص المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس وذلك ضماناً لعدم اعتداء أي سلطة على اختصاصات غيرها، وكفالة لممارسة الحقوق والحريات السياسية واستقلالية القضاء⁽¹³⁾، وتنص الفقرة الأخيرة من المادة 141 على: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) مجلس الأمة".

وبما أن عملية إصدار القوانين من اختصاص رئيس الجمهورية⁽¹⁴⁾، فلا يمكنه إذن إصدار القانون العضوي المصوت عليه من قبل البرلمان، ما لم يخطر مسبقاً المجلس الدستوري، وهذا ما تؤكدته الفقرة الثانية من المادة 186 التي جاء فيها ما يلي: «يبدى المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان». وهذا معناه، أن إخضاعها للرقابة المسبقة والوجوبية للمجلس الدستوري، هو إجراء من إجراءات إصدارها.

هذا النوع إذن من القوانين يخطر به رئيس الجمهورية المجلس الدستوري وجوباً بمجرد المصادقة عليه من قبل البرلمان، ولا يتولى إصدارها إلا بعد إعلان المجلس الدستوري رأيه فيها، فالقوانين العضوية كانت معروفة في بعض الدول منذ السابق⁽¹⁵⁾، أما بالنسبة للدستور الجزائري فلم يلتفت إليها إلا مؤخراً، حيث تم إدراجها ضمن دستور 1996 قصد تجنيب بعض القوانين التعديلات المتكررة التي تؤدي إلى تهديد الاستقرار القانوني. وعلى هذا الأساس هناك من يرى بأن للقانون العضوي وظيفتين: وظيفة فنية تتمثل في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية، ووظيفة سياسية هدفها الحد من صلاحيات البرلمان⁽¹⁶⁾.

ويعد القانون العضوي أسوأ من القانون العادي وإن كان كلاهما يصدر من السلطة نفسها، ويرجع

هذا السمو إلى طبيعة المواد والمواضيع المخصصة له، والإجراءات التي تحيط به، لكن يُسَجَّل للمجلس الدستوري الجزائري محاولته التمييز بين هذين النوعين من القوانين معتمداً في ذلك على تحديد طريقة مجال كل واحد منهما ومستنداً في ذلك إلى أهمية الموضوع. إن أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة عليها تظل أحسن ضابط للفرقة بينهما⁽¹⁷⁾، ويتبين ذلك عبر الفقرة الثانية والثالثة من المادة 141 من الدستور الذي اشترطت للمصادقة على القانون العضوي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة قبل صدوره.

وإذا حصل اتفاق بين الغرفتين وتم التصويت فعلاً على القانون العضوي، يبقى شرط ضرورة عرضه على المجلس الدستوري قبل إصداره ونشره قائماً، وهذا يعني أن المجلس الدستوري لا يتولى فقط مراقبة مطابقتها للدستور، وإنما فحص دستورية الإجراءات التي اتبعت عند المصادقة عليه⁽¹⁸⁾.

تتمثل الغاية من ممارسة الرقابة الدستورية في النظر في مدى مطابقة الصلاحيات غير العادية، والإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، لأحكام النص الأساسي في البلاد، ألا وهو الدستور باعتباره أعلى نص تشريعي في هرم النظام الدستوري الذي يفرض احترام النص الأدنى للنص الأعلى وعدم مخالفته لغرض تحقيق مبدأ الشرعية، وفي هذا المجال فإن الغاية من الرقابة الدستورية هو التحقق من عدم إغفال السلطات لحقوق المواطنين وحررياتهم الأساسية المنصوص عليها في الدستور، وفي هذا الجزء نتساءل عن دور المجلس الدستوري في الجزائر، في ممارسة الرقابة على دستورية الصلاحيات غير العادية وبالضبط قانون الطوارئ، بحيث نوضح ما إذا تم منح المجلس الدستوري رقابة حقيقية، ثم نوضح الإجراءات والضوابط التي يمكن للمجلس الدستوري استخدامها كإبداء الرأي، الموافقة.. في مواجهة التدابير غير العادية المقررة خلال هذا الظرف الاستثنائي؟ وأخيراً نبين القيمة القانونية لأراء هذا المجلس، وهل تمارس الرقابة مسبقاً قبل إعلان هذه الحالة أم أنها تأتي لاحقاً بعدها؟

ثانياً

رقابة المجلس الدستوري المتعلقة بقانون الطوارئ

عندما يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري، بغرض النظر في دستورية قانون عضوي، فإن هذا المجلس يصدر رأيه وجوباً في مدى مطابقة ذلك القانون، لأحكام الدستور، وبالطبع إذا ارتأى المجلس الدستوري، بأن النص القانوني غير دستوري فإن هذا الأخير يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرار المجلس طبقاً لأحكام المادة 191، من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁹⁾، وقد أورد المؤسس الدستوري، مادة صريحة في الدستور تتعلق بالزامية مراقبة القانون العضوي المتعلق بحالة الطوارئ، بحيث جاءت مطابقة مع أحكام المادة 165، السابقة الذكر التي خولت المجلس الدستوري، مراقبة القوانين العضوية، وقد نصت المادة 106 من الدستور على أن حالي الطوارئ و الحصار، يتم تنظيمها بقانون عضوي، إذا فالمجلس الدستوري يمارس رقابة على هذه القوانين ويسهر بالتالي على ضمان مطابقتها لأحكام الدستور، وهذا يحتوي ضمناً على حماية كبيرة لحقوق وحرريات الأفراد، بحيث يفقد هذا النص أثره، إذا كان مخالفاً لأحكام الدستور.

يتمتع المجلس الدستوري برقابة فعالة على النصوص التشريعية وينطبق قانون حالة الطوارئ رغم أنه لحد اليوم لم يتم تكييف مرسوم حالة الطوارئ مع الأحكام الجديدة للدستور الصادرة عن غرفتي البرلمان، فضلا عن مراقبته للنصوص التنظيمية والتدابير والقرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.

ويعتبر هذا الاختصاص الممارس من هيئة المجلس الدستوري، بمثابة إضافة جديدة للنظام الدستوري الجزائري تعزز مكانة الدستور من حيث النص، و تضمن احترام القواعد الدستورية وتعزز دولة القانون، التي تقتضي تحديد العلاقات بين المواطنين فيما بينهم وبين الدولة من جهة، والعلاقات بين المؤسسات الدستورية من جهة أخرى، خاصة عند حدوث أزمات أو أحداث غير متوقعة، في شأن الرقابة على الإجراءات الناجمة عن استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته غير العادية.

أما بشأن الرقابة الدستورية على شروط و أسباب لجوء رئيس الجمهورية لإحدى الحالات الاستثنائية (الطوارئ، الحصار) فإنه نظريا، لم يحظر المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية إقرار إحدى الحالات الاستثنائية، في حالة الرأي المخالف، فقط اكتفى المؤسس الدستوري بفرض إجراءات شكلية و ضوابط، غير إلزامية تتمثل في طلب رأي بعض الشخصيات مثل رئيس المجلس الشعبي الوطني، الحكومة .. قبل إقرار سلطات الضرورة، وهذه الآراء الاستشارية، التي تشكل رقابة مسبقة، تعتبر من الناحية القانونية لا قيمة لها، خاصة رأي رئيس المجلس الدستوري الذي يبقى، كإجراء له طابع شكلي⁽²⁰⁾.

وبالتالي لا بد أن تنشر تلك الآراء للجمهور، - آراء الهيئات المستشارة و خاصة رأي المجلس الدستوري - حول شروط استخدام رئيس الجمهورية للمواد 105 و 107 من الدستور، هذا من جهة، كما يمكن من جهة أخرى، طلب رأي مسبق لهيئة المجلس الدستوري كلها، و ليس مجرد استشارة رئيس المجلس باعتبار أن الرأي الجماعي، الذي يصدر عن المجلس، كهيئة جماعية هو بمثابة قرار لا يمكن إغفاله في شأن الرقابة الدستورية، و هذا على عكس الرأي الفردي لرئيس المجلس الذي يصدر، و كأنه مجرد إبداء وجهة نظر شخصية، حول سلطات الضرورة، و هذا الرأي يمكن للرئيس الأخذ به، كما يمكنه عدم الأخذ به.

ولتفعيل الرقابة الدستورية، لا بد من الأخذ بالاقتراحات المذكورة أعلاه، و المتمثلة على الخصوص في أخذ رأي المجلس الدستوري كهيئة جماعية عند استخدام المواد 105، 107، والمتعلقين بحالتي الطوارئ والحصار، و كذلك ضرورة أخذ رأيه قبل استخدام المادة 108، المتعلقة بحالة الحرب، فكل هذا من شأنه أن يساهم في تدعيم أسس دولة القانون و يحقق رقابة دستورية فعلية، تؤدي إلى تحقيق قاعدة سمو الدستور على باقي النصوص الأخرى، و كذلك تشكل ضمانة دستورية لا يستهان بها، في حماية حقوق وحرية الأفراد، وأيضا بضمان و جعل إجراءات إعلان الحرب، مطابقة لقواعد القانون الدولي، و كل هذا هدفه الأول والأخير هو تحقيق مبدأ المشروعية، و جعل كل الأعمال والتصرفات المتخذة أثناء الأزمات، دستورية ومطابقة لأحكام الدستور، بحيث يمكنه من مواجهة تلك الأزمة بقوة معنوية ومادية وقانونية، دون التخوف من الوقوع في خطأ الانحراف باستخدام السلطات.

من خلال ذلك يمكن القول، أن رئيس الجمهورية غير ملزم برأي أية مؤسسة أو جهاز، لإعلان الحالة الاستثنائية، بالتالي فأهمية هذا الفصل تكمن في كونها، تبحث في الشروط الكفيلة بإخضاع تصرفات و أعمال السلطة التنفيذية للرقابة، حتى في ظل عدم توفرها على عقوبات و جزاءات و لكنها تشكل جهاز لضبط و كبح لمواجهة إمكانية حدوث تعسف، وذلك باعتبار أن آراء المجلس الدستوري وغيرها والتي تستشار قبل تطبيق سلطات الضرورة، تشكل إعلان للرأي العام بدستورية الإجراءات الاستثنائية، خاصة وأن الرئيس غير ملزم بطلب موافقة و ترخيص أية مؤسسة أو جهاز في الدولة لإعلان هذه الحالات غير المألوفة، فأراء تلك الهيئات اختيارية واستشارية لا أكثر ولا أقل.

وما يمكن استخلاصه في شأن ضوابط وظروف الرقابة على استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في هذه الحالة يتمثل في أن توسيع صلاحياته، تقابله رقابة محدودة من السلطة التشريعية، ذلك أن القيود الشكلية والموضوعية التي يراعيها رئيس الجمهورية عند إعلان إحدى الحالات غير العادية، لا تلزمه في شيء، بل هي واجبة إجرائيا خاصة في مجال أخذ رأي رئيس المجلس الشعبي الوطني، ولكن مضمون الرأي يبقى اختياريا في شأن الأخذ به أو تركه، بحيث أن عدم موافقة رئيس المجلس الشعبي الوطني وكذلك رئيس مجلس الأمة، لا يحول دون ممارسة الصلاحيات غير العادية.

وفي شأن طريقة إعلانها، فقد تمت بقرار من رئيس الجمهورية وذلك بموجب نصوص تنظيمية مرسوم إعلان حالة الحصار في 1991 والمرسوم المتعلق بحالة الطوارئ الصادر في 1992، وهذا ما يجعل الضمانات الشكلية والموضوعية هشة و سطحية.

وفيما يتعلق بالرقابة الدستورية على استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، فإن الشرط الشكلي المتمثل في طلب رأي المجلس الدستوري، لا يصل إلى الدرجة التي تحصن فيها أعمال السلطة التنفيذية، وهذا ما دفع بأحد الأساتذة⁽²¹⁾، إلى القول بأن أخذ آراء الشخصيات الرسمية : رؤساء المجلس الشعبي الوطني، الحكومة، المجلس الدستوري ... هي مجرد آراء استشارية، وهي ذات طابع شكلي فقط وتعتبر من الناحية القانونية لا قيمة لها.

غير أنه تجدر الإشارة إلى عملية التفعيل التي حاول المؤسس الدستوري إحداثها في دستور 1996، المعدل والمتمم بحيث قام بعقلنة مسألة استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، وذلك بإدخال ضوابط قيدت من استخدامها سواء في الشكل أو في المضمون، و هذا من خلال فرض تنظيم حالي الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي يصدره ممثلي الشعب (نواب الغرفتين) مع تحديد هاتين الحالتين واللتين لا تمددان إلا بموافقة ممثلي الشعب، بحيث أن عدم الترخيص بتمديدتهما يعني رفعهما بصورة آلية.

وبالتالي يجسد هذا الإجراء إشراك لغرفتي البرلمان في تسيير المرحلة المؤقتة وإبداء الرأي حول استمرار تطبيق الصلاحيات غير العادية أو الرجوع للوضع الطبيعي، و هذا يعني ضبط استخدام هذه الصلاحيات و تقييدها برقابة البرلمان مما يؤدي إلى حماية الحريات العامة.

ومع ذلك فإن عملية العقلنة والتفعيل المشار إليها سابقا تبقى في حاجة للتدعيم أكثر وذلك لكون الرقابة البرلمانية مازالت بعيدة عن المشاركة في مسألة الإعلان عن إحدى الحالات الاستثنائية، بحيث أن هذا

الإجراء يبقى من اختصاص رئيس الجمهورية بمفرده و قد اقترح البعض ضرورة إعطاء الرئيس حق الإعلان على أن يكون للبرلمان حق الموافقة و هذا اقتباسا من بعض دساتير الدول التي تعطي لرئيس الجمهورية حق الإعلان، بينما يعرض قرار الحالة الاستثنائية على البرلمان خلال مدة زمنية معينة مثل دستور مصر في المواد 147 و 148 منه.

ونسجل على المجلس الدستوري الفرنسي موقفه الايجابي من إعلان حالة الطوارئ⁽²²⁾ بعد إعلانها بتاريخ 2015/11/26 اثر حدوث أعمال شغب، حيث منحت صلاحيات استثنائية للسلطات الإدارية، خاصة الشرطة التي تُخولها حالة الطوارئ المسبب بعض الحريات والحقوق الأساسية الفردية والجماعية، كالحق في التنقل وحرية الصحافة وحرية التظاهر والتجمع . وقد تسلم المجلس الدستوري، شكوى من رابطة حقوق الإنسان تطالب فيها بإلغاء بعض فصول قانون الطوارئ. حماية للحقوق والحريات العامة.

حيث ألغى المجلس الدستوري الفرنسي، بتاريخ 2016/02/19 فصلا من قانون فرض حالة الطوارئ حيث أوقف المجلس تدبيرا واحدا كان يتيح لعناصر الشرطة نسخ مواد معلوماتية خلال عمليات الدهم . واعتبر أن المشرع لم يطلب في هذه الحالة "ضمانات قانونية"، لتأمين توازن بين "الحق في حماية الحياة الخاصة" و "حماية النظام العام".

الخاتمة

من خلال دراستنا في هذه الورقة البحثية والتي تناولنا فيها قانون الطوارئ والرقابة الدستورية عليه لضمان الحقوق والحريات العامة، ففي مجال الرقابة الدستورية على استخدام الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية، فإن المادة 106 من دستور 1996 المعدل والمتمم، نصت على تنظيم حالي الطوارئ والحصر بقانون عضوي، وبالتالي يقوم المجلس الدستوري بممارسة الرقابة على قوانين الحالة الاستثنائية، و يسهر على ضمان مطابقتها لأحكام الدستور، و هذا يحتوي ضمنا على حماية كبيرة لحقوق و حريات الأفراد، غير أن الأمر يختلف في شأن شروط و أسباب لجوء رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية، بحيث اكتفى المؤسس الدستوري بفرض ضوابط غير إلزامية على إعلانها، بما في ذلك رأي رئيس المجلس الدستوري الذي يبقى استشاريا، و يعتبر من الناحية القانونية لا قيمة له.

لابد أن تنشر آراء الهيئات المستشارة و خاصة رأي المجلس الدستوري حول شروط استخدام رئيس الجمهورية للمواد 105 إلى 107 من الدستور من جهة، كما يمكن من جهة أخرى، طلب رأي مسبق لهيئة المجلس الدستوري كلها و ليس مجرد استشارة رئيس المجلس، باعتبار أن الرأي الجماعي الذي يصدر عن المجلس كهيئة جماعية هو بمثابة قرار لا يمكن إغفاله في شأن الرقابة الدستورية، وهذا على عكس الرأي الفردي لرئيس المجلس الذي يصدر و كأنه مجرد إبداء و جهة نظر شخصية حول سلطات الضرورة، و هذا الرأي يمكن للرئيس الأخذ به كما يمكنه تركه دون أن يرتب آثار تذكره.

وفيما يتعلق بالرقابة الدستورية على استخدام الصلاحيات غير العادية في حالة إعلان الحرب أو الهدنة، فإننا نجد ملزمة في الحالة الثانية فقط و هي حالة الهدنة و كان الأولى تعميمها على حالة الحرب، فإذا كانت قوانين حالي الطوارئ و الحصر يعرض تنظيمها على رقابة المجلس الدستوري، فإنه لا يستساغ

عدم إضافة هذه الرقابة على الحالة المتعلقة بإعلان الحرب، كما تجدر الإشارة إلى شبه التناقض الموجود في المادة 109 التي تلزم البرلمان بالاجتماع و جوبا أثناء الحرب، بينما المادة 110 تنص على وقف العمل بالدستور طوال مدة الحرب.

ومن خلال ما سبق نستطيع القول بأن دور المجلس الدستوري محدود جدا نظرا لغلبة الطابع السياسي على المجلس فيما يخص تشكيلة وأداء أعضائه، حيث تنطوي رقابة دستوريته القبلية التي يحيلها رئيس الجمهورية إلى المجلس الدستوري إجباريا لفحصها، خاصة في القوانين العضوية - باعتبار أن قانون الطوارئ عضوي - تنطوي على مزايا لا يمكن إنكارها من الناحية النظرية لكونها تحول دون صدور نصوص قانونية مخالفة للدستور، وهذا من شأنه المساس بحقوق وحرّيات الأفراد المكفولة قانونا، لكن ذلك لا يعدو كونه إجراء شكليا فقط، لابد من إيجاد رقابة مستقلة فعالة حصيلة أدائه تؤكد الطابع الغير فعال.

الهوامش:

- (1) للتفصيل في ذلك يمكن الرجوع: د. أحمد سليم سعيّفان: الحريّات العامّة و حقوق الإنسان، ج 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 390 وما بعدها.
- (2) أنظر في ذلك: د. أحمد سليم سعيّفان: الحريّات العامّة و حقوق الإنسان، ج 1، مرجع سابق، ص 391.
- (3) أنظر في ذلك: د. رامي محمد عمار: حقوق الإنسان والحريات العامة، د. د. ن، لبنان، د. س. ن، ص 391.
- (4) أنظر: د. رامي محمد عمار: حقوق الإنسان والحريات العامة، ذات المرجع.
- (5) للتفصيل حول ذلك يمكن الرجوع لأحكام الدستور في المواد 105-110 منه.
- (6) حبشي لزرق: أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمّانها، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 129. نقلا عن:
- Jean RIVERO ; Les libertés publiques, p 259, 260.
- (7) د. أحمد سليم سعيّفان: الحريّات العامّة و حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 397.
- (8) أنظر: د. رامي محمد عمار: حقوق الإنسان والحريات العامة، مرجع سابق، ص 148.
- (9) سعيد بو الشعير: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 215.
- (10) CLAUDE LECLERCQ; Droit constitutionnel et institutions politique , Litec Édition, 1999, p717.
- (11) فرانسوا لوشير: مرجع سابق. ص 112.
- (12) تنص المادة 141 على: «إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: - تنظيم السلطات العمومية، وعملها. نظام الانتخابات. القانون المتعلق بالأحزاب السياسية. القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي. القانون المتعلق بقوانين المالية. القانون المتعلق بالأمن الوطني.»
- (13) سعيد بو الشعير: مرجع سابق. ص 215.
- (14) تنص الفقرة 3 من المادة 123 على: «يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه».
- (15) ظهور القوانين العضوية في فرنسا تزامن و صدور دستور 1948.
- (16) جبار عبد المجيد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية. مجلة الإدارة. مجلد 10. العدد 2. سنة 2000. ص 51.
- (17) راجع المادتين 140 141 من الدستور الجزائري.
- (18) جبار عبد المجيد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مرجع سابق. ص 55.
- (19) تنص المادة 191 من الدستور على: إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس.
- (20) عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر 2002، ص 471.
- (21) عبد الله بوقفة: مرجع سابق، ص 471-472.

(²²) Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016/ Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2016/2016536QPC.htm>