السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في فرنسا ومصر

The competent authority to declare a state of emergency in France and Egypt

أحمد جمال سليم محمد

معهد البحوث والدراسات الافريقية ـ جامعة اسوان

ملخص البحث باللغة العربية :

تتعرض الدولة لظروف تهدد أمنها وكيانها وللمحافظة علي بقاء الدولة تعلن حالة الطوارئ باتخاذ إجراءات وتدابير سريعة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية مما يهددها من مخاطر نتجت عن هذه الظروف ، ونظام الطوارئ هو نظام قانوني استثنائي في القوانين الوضعية ، ويكون في صالح وجانب السلطة التنفيذية ، ومن شأنه توسيع وتقوية سلطاتها ، وكذا القائمين عليها بإجراء توزيع جديد لاختصاصات السلطتين المدنية والعسكرية ، وتزويد السلطة القائمة علي تنفيذ قانون الطوارئ سلطات خاصة من شأنها تقييد الحريات العامة والحد منها لمواجهة الظروف الاستثنائية التي أعلنت حالة الطوارئ بسببها ، واختلفت التشريعات حول السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ سواء في فرنسا أو مصر .

ملخص البحث باللغة الإنجليزية :

The state is exposed to circumstances that threaten its security and entity. To preserve the survival of the state, the state of emergency is declared by taking quick measures and measures to protect the security of the state, its public system and its basic facilities, which threaten it from the dangers resulting from these circumstances. It would expand and strengthen its powers, as well as those responsible for making a new distribution of the competencies of the civil and military authorities, and providing the authority based on the implementation of the emergency law special powers that would restrict and limit public liberties to face the exceptional circumstances for which a state of emergency was declared, and legislation differed about the authority competent to declare a state of emergency. Either in France or Egypt.

Corresponding author E-mail: ahmed_gamal20117757@yahoo.com

Received September, 19, 2022, accepted January 20, 2023.

السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في فرنسا ومصر

اختلفت التشريعات حول السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ ، فالأصل أن السلطة التشريعية في الدولة هي التي تختص بإعلان حالة الطوارئ ، وتنظم الاختصاصات التي تتمتع بها الحكومة في ظلها بوصفها السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل بتنظيم الحقوق والحريات الأساسية للأفراد .

واختلف التشريعات حول السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ ، وقد ذهبت بعض التشريعات إلي أن إعلان حالة الطوارئ هو عملّ من اختصاص السلطة التشريعية ، وذهبت أخري إلي أن هذا العمل من اختصاص السلطة التنفيذية ، في حين ذهب الأخر إلي اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية معًا بإعلان العمل بنظام حالة الطوارئ [١] .

١- إعلان حالة الطوارئ من السلطة التشريعية :

إن إعلان حالة الطوارئ كما أسفلنا القول يؤدي إلي زيادة السلطات الاستثنائية للممنوحة للسلطة التنفيذية ، وتقيد الحريات ويكون إعلانها بمعرفة ممثلي الشعب شأنه تقدير الظروف التي دفعت لهذا الإعلان ، وتمنح السلطات بقدر ما ، ولأن المشاورة ، والتداول يؤدي إلي إذعان الأقلية لحكم الأغلبية ، وأن يصفي علي هذا الإعلان قوة وسلطة معنوية [٢] .

٢- إعلان حالة الطوارئ من السلطة التنفيذية :

تذهب أغلب الدساتير المعاصرة إلي تقرير اختصاص السّلطة التنفيذية بحق إعلان العمل بنظام حالة الطوارئ ؛ نظرًا لأن السلطة التنفيذية تملك اتّخاذ الإجراءات السريعة والحاسمة إذا ما تذهب أغلب الدساتير المعاصرة إلي تقرير اختصاص السّلطة التنفيذية بحق إعلان العمل بنظام حالــة

الطوارئ ؛ نظرًا لأن السلطة التنفيذية تملك اتّخاذ الإجراءات السريعة والحاسمة إذا ما استوجبت الظروف الاستثنائية العمل بهذا النظام ، هذا الحقّ يجد سنده أيضًا في أنه استثناءّ خلقته الظروف ، فهو ليس نظامًا عاديًا بل نظامًا استثنائيًا يخول للسلطة التنفيذية من الصلاحيات والتدابير ما يكفل مواجهة حالة الطوارئ .

كما قد يكون مرجع تقرير هذا الحقّ إلي أن البرلمان قد لا يتواجد ما بين أدوار الانعقاد ، أو تكون الفصول التشريعية ، وقد تتعرض البلاد للخطر ، لذا يعطي هذا الحق للسلطة التنفيذية التي تكون علي نحو مستمر علي خلاف البرلمان الذي قد لا يكون موجودًا في بعض الأحيان .

علي أنه يَلاحظ أن إعطاء الحق للسلطة التنفيذية في إعلان العمل بقانون حالة الطوارئ يفرض عليها عرض هذا الإعلان علي السلطة التشريعية ؛ لتفرض رقابتها علي هذا القرار فتقره أو تفرضه ، إلا أن بعض الدولة تعطي هذا الحقَّ للسلطة التنفيذية بشكل مطلق بحيث لا تلزمها بالعرض علي البرلمان .

٣- اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية معا إعلان حالة الطوارئ :

انتهجت بعض الدساتير نظام تخويل السلطتين معًا إعلان حالة الطوارئ كجمع بين النظامين السابقين ؛ لتحقيق مزاياهما [١] ، لذا سنتناول السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في فرنسا ومصر علي النحو الأتي :-

أولا : السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في فرنسا .

تطور إعلان حالة الطوارئ في فرنسا ، فبعد أن كان إعلانها من السلطة التشريعية المتمثلة في الجمعية الوطنية ، وفي بعض الأحيان من مجلس الوزراء ، أصبح إعلانها مقصورًا علي مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية ، وفقا لدستور ١٩٥٨ الحالي في فرنسا .

ولقد نص دستور سنة ١٩٥٨ في المادة ٣٦ منه علي " إعلان الأحكام العرفية بمرسوم من مجلس الوزراء في كل جزء من أراضي الدولة ولكن بغير أن يمتد العمل بهذه الأحكام لأكثر من أثني عشرا يومًا إلا بموافقة البرلمان " .

ويتضح من خلال نص المادة السابقة أن إعلان حالة الطوارئ يعلن بمرسوم من مجلس الوزراء ، وإذا رغبت الحكومة في استمرار العمل بحكم الطوارئ لأكثر من اثني عشر يوماً ، وجب عليها الحصول علي موافقة البرلمان لمد العمل بحالة الطوارئ ، ويترتب علي هذا الموقف صدور القانون [١] .

وحددت المادة الثانية من قانون الأحكام العرفية الصادر سنة ١٨٤٩ والمعدل بالقانونين سنة ١٩١٦ ، ١٩٤٤ ، السلطة صاحبة الحق في إعلان حالة الطوارئ إلا أن ينبغي التفرقة بين ثلاث حالات :

الحالة الأولي : في حالة انعقاد البرلمان :

وهذا لا يجوز إعلان الإحكام إلا بقانون يحدد مناطق تطبيق أحكامه ، ومدة سريانها .

الحالة الثانية : في حالة وجود البرلمان في غير أدوار الانعقاد :

وفي هذه الحالة تعلن الأحكام العرفية بمرسوم من مجلس الوزراء وبشرط أن يجتمع البرلمان خلال يومين بقوة القانون ليقرر بقائها أو إلغائها .

الحالة الثالثة : في حالة إذا كان البرلمان منحلاً :

وهنا ليس لرئيس الدولة حق إعلان الأحكام العرفية نهائيًا إلا بشرط واحد وقوع فرنسا في حالة حرب ، ومع ذلك فهذه الحالة مقيدة بعدة شروط وهي :

١- قصر تطبيق إعلان الأحكام العرفية علي المنطقة المهددة بهجوم الأعداء .

٢- دعوة الناخبين لانتخابات جديدة علي وجه السرعة .

٣- اجتماع أغلبية الناخبين في أقصر مدة ممكنة [١] .

غير أنه اعتبارًا من العمل بدستور فرنسا الحالي ١٩٥٨ أصبح هذا الحقّ من اختصاص رئيس الجمهورية في جميع تلك الحالات الثلاث سالفة الإشارة ؛ إلا أن هذا الإعلان لا يعدّ نافذًا لمدة تتجاوز اثني عشر يومًا إلا بموافقة من الجمعية الوطنية ، فقد نصت المادة الثانية من قانون الطوارئ الصادر في أبريل سنة ١٩٥٥ بعد تعديلها سنة ١٩٦٠ ؛ علي إن إعلان بقانون حالة الطوارئ يكون بمقتضي مرسوم يصدره مجلس الوزراء ، مع عدم جواز مدّها بعد مضي اثني عشر يومًا إلا بعد موافقة الجمعية الوطنية . وتنص المادة الثالثة من ذلك القانون أنه إذا ما كانت الحكومة مستقيلةً أو قد تمّ حل الجمعية الوطنية حال صدور قانون منها بمدّ العمل بقانون الطوارئ أكثر من المدة السابقة التي عشر يوًما فإنّ هذا القانون يفقد صلاحيته للنفاذ ويعدو كأن لم يكن بعد انقضاء مدة خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديم الحكومة استقالتها وقبولها أو من تاريخ حلّ الجمعية الوطنية ، وفي جميع الحالات يجب أن يبين في مرسوم إعلان حالة الطوارئ تحديد نطاقه الزمني والمكاني [٢] .

وهذا القانون يظهر أن السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في فرنسا هي السلطة التنفيذية وأن رقابة البرلمان هي رقابة لاحقة لإعلان حالة الطوارئ .

ثانيا : السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في مصر .

أدت الأزمات والظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد إلي ممارسة السلطة التنفيذية المتمثلة في إصدار رئيس الجمهوريــة قرارات بقوانين قد يكون لها ما يبررها لمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك القرارات العاجلة [١] ، وقد تناولت الدساتير المصرية المتعاقبة بيان الجهة المنوط بها إعلان حالة الطوارئ ابتداءً من دستور ١٩٢٣ وحتي دستـور ٢٠١٤ المطبق حالياً وعلي النحو الآتي :

١- دستور سنة ١٩٢٣ [٢] :

أعطت المادة ٤٥ من دستور ١٩٢٣ للملك حق إعلان الأحكام العرفية التي نصت علي : " الملك يعلن الأحكام العرفية ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً علي البرلمان ليقرر للاجتماع علي وجه السرعة " . وعلي هذا ، فإن تلك المادة تلزم الملك فور إعلان حالة الطوارئ عرضها علي البرلمان ، ليكون للبرلمان الخيار بين استمرار العمل بحالة الطوارئ أو إلغائها إذا انتهت مبرراتها ، هذا إذا كان البرلمان منعقداً ، أما إذا كان البرلمان غير منعقداً فيجب دعوة البرلمان للانعقاد علي وجه السرعة .

٢- دستور ١٩٥٦ [٣] :

كفلت المادة ١٤٤ من دستور ١٩٥٦ علي أنه " يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ علي الوجه المبين بالقانون ، ويجب عرض هذا الإعلان علي مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه

في شأنه فإذا كان مجلس الأمة منحلاً عرض الأمر علي المجلس الجديد في أول اجتماع له " .
استمرارهـا أو إلغاؤهـا ، فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعـوة البرلمـــــان
ويّلاحظ أن هذه المادة قد استبدلت عبارة " الأحكام العرفية " بعبارة " حالة الطوارئ " كما أنها جاءت أكثر تحديداً ببيان الفترة الزمنية التي يتعين علي رئيس الجمهورية أن يعرض فيها قرار إعلان حالة الطوارئ علي البرلمان وهي الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره ، في حين اكتفت المادة ٤٥ من دستور ١٩٢٣ بأنه يجب عرض إعلان الأحكام العرفية فوراً ، فهذه العبارة وإن كانت تفيد الإسراع بالعرض علي البرلمان إلا أنها عبارة مبهمة أختلف الفقه في تحديد مدتها ، إلا أن دستور ١٩٢٣ يعد أفضل من حيث تنظيم الأحكام العرفية من دستور سنة ١٩٥٦ ، إذ أن الأول استوجب دعوة البرلمان للانعقاد فوراً متي أعلنت الأحكام العرفية في غير دور الانعقاد بهدف أن يتولى البرلمان تقرير مصير الأحكام العرفية ، في حين نصت دستور سنة ١٩٥٦ علي حالة واحدة لغياب البرلمان وهي فترة حله ، فيتم العرض علي البرلمان الجديد في أول اجتماع له ولم يعالج باقي حالات الغياب [١] .

٣- دستور ١٩٥٨ [٢] :

ثم جاء دستور ١٩٥٨ بعد قيام الوحدة بين مصر وسوريا فصدر دستور الجمهورية العربية المتحدة فنصت المادة ٥٧ منه علي أنه " لرئيس الجمهورية حق إعلان حالة الطوارئ " . ويمكن القول أن النص أعلاه أنه قد أعطي لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة بإعلان حالة الطوارئ واستخدام سلطاتها دون أ قيود أو رقابة من أي جهة كانت أو حتي البرلمان ، مما شكل خطراً علي الحقوق والحريات ، واعتداء علي السلطة التشريعية .

٤ – دستور ١٩٧١ [٣] :

ثم بعد ذلك الدستور المصري لسنة ١٩٧١ ونصت المادة ١٤٨ منه علي أنه " يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ علي الوجه المبين بالقانون ويجب عرض هذا الإعلان علي مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر علي المجلس الجديد في أول اجتماع له ، ويكون إعلان حالة الطوارئ في الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب " .

ويّلاحظ من النص أن المادة السابقة استحدثت حكمًا جديدًا هو أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ، ولا يجوز لأجل غير مسمي ، وإن لم تحدد هذه المادة الفترة المحددة ، وانخفضت المدة التي يجب عرض إعلان حالة الطوارئ علي مجلس الشعب إلي مدة خمسة عشر يومًا بعد أن كانت ثلاثين يومًا في دستور سنة ١٩٦٤ .

وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر علي المجلس الجديد في أول اجتماع له ، وإذا لم يعرض القرار

علي مجلس الشعب في الميعاد المحدد أو عرض ولم يقره المجلس الجديد اعتبرت حالة الطوارئ منتهية [١] .

٥- دستور ٢٠١٢ [٢] :

نصت المادة ١٤٨ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ علي أنه " يعلن رئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأي الحكومة ، حالة الطوارئ ؛ علي النحو الذي ينظمه القانون ؛ ويجب عرض هذا الإعلان علي مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية . وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه ، وفي حالة حل المجلس يعرض الأمر علي مجلس الشوري ؛ وذلك كله بمراعاة المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة . وتجب موافقة أغلبية عدد أعضاء كل من المجلسين علي إعلان حالة الطــوارئ ، ويكون إعلانها لمــدة

محددة لا تجاوز ستة أشهر ، لا تمتد إلا لمدة أخري مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام . ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ " .

فالنص أعلاه كفل لرئيس الجمهورية سلطة إعلان حالة الطوارئ بعد أخذ رأي الحكومة ، ويجب عرض حالة الطوارئ علي مجلس النواب خلال سبعة أيام من أصدرا القرار ، وإذا حدث غير دور مجلس النواب وجوب دعوة المجلس للانعقاد فوراً ، وفي حالة حل مجلس النواب يعرض القرار علي مجلس الشوري ، ولابد من موافقة أغلبية المجلسين علي الإعلان ولا تتجاوز مدة ستة أشهر ، ولا تمتد لمدة أخري إلا بعد موافقة الشعب عليه ، ولا يجوز حل المجلس أثناء حالة الطوارئ .

٦- دستور ٢٠١٤ الحالي [١] :

ثم أدخلت بعض التعديلات في دستور ٢٠١٤ الحالي فنصت المادة ١٥٤ من هذا الدستور علي أنه " يعلن رئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ ، علي النحو الذي ينظمه القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان علي مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه . وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه . وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس علي إعلان حالة الطوارئ ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تجاوز ثلاثة أشهر ، ولا تمد إلا لمدة أخري مماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، وإذا كان المجلس غير قائم يعرض الأمر علي مجلس الوزراء للموافقة ، علي أن يعرض علي مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له . ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ .

ويُلاحظ علي النص أعلاه كفل لرئيس الجمهورية الحق في إعلان حالة الطوارئ كما هو في

الحال في الدساتير السابقة ، إلا أنه قيد سلطته بإعلان بالآتي [١] :

١- أخذ رأي مجلس الوزراء عن إعلان حالة الطوارئ علي أن يعرض هذا الإعلان علي مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية لصدوره ليقرر ما يراه بشأنه ، علي أن هذا الموعد تنظيمي من الممكن التراخي فيه إلي ما بعد تلك الفترة .

٢- يستلزم إعلان حالة الطوارئ الحصول علي موافقة الأغلبية البسيطة من أعضاء مجلس النواب .

٣- إن مد إعلان حالة الطوارئ ينبغي ألا يتجاوز ثلاثة أشهر وبالإمكان مدها مدة مماثلة ، إلا أنه في حالة المد يجب موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، وفي حالة عدم وجود مجلس النواب يعرض الأمر علي مجلس الوزراء للموافقة علي أن يعرض أمر مد إعلان حالة الطوارئ علي مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له ، لذا فإن المشرع اكتفي بأخذ رأي مجلس الوزراء علي إعلان حالة الطوارئ في حين أنه في حالة المد وعند عدم وجود مجلس النواب أوجب الحصول علي موافقته ، مما يدعو إلي القول بأنه في حالة المد وبوجود مجلس النواب يجب أيضًا أخذ رأي مجلس الوزراء .

٤- لم ينظم المشرع الظروف التي من شأن توفرها مد حالة الطوارئ لمدة مماثلة أخري مماثلة أخري بعد ستة أشهر مما يقطع بعدم جواز المد .

وتورد المادة قيدًا مؤداه أن إعلان العمل بقانون الطوارئ يجب أن يكون له نطاقٌ ، فهو ليس نظامًا مطلقًا يطبقً لأجل غير مسمًي ، فهو باعتباره نظامًا استثنائيا ، يجب تقييد نطاق تطبيقه بفترة زمنية محددة . وسلطة مجلس النواب تتمثل في إنهاء العمل بحالة الطوارئ إذا لم تكن هناك ثمة دواع لإعلان العمل بها ، أما إذا توافرت شروط تطبيقها فإن مدّ تلك المدة إذا كان هناك ثمة مبرر لذلك يتمثل في استمرار الظروف الاستثنائية التي استجوبتها [١] .

وأخير أورد المشرع قيداً علي سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ في حل مجلس النواب وفقاً إلي المادة ٣٧ من الدستـــور [٢] الذي قيدته المادة ١٥٤ بعــدم جواز حـــل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ .

وبعد أن استعرضنـــا نصوص الدساتير المصريـــة المتعاقبة أن السلطـــة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في مصر هي رئيس الجمهورية من دون مشاركة من أيه جهة أخري ويضمنها البرلمان لصراحة نصوص الدساتير المتعاقبة التي بأن " يعلن الملك الأحكام العرفية " أو يعلن " رئيس الجمهورية " حالة الطوارئ " ، ومن ثم لا يجوز التوسع في تفسير النص وأعطاه أكثر مما يحتمل من المعاني استناداً إي قاعدة لا اجتهاد في مورد النص ، وأن دور مجلس الـوزراء بشأن إعلان حالة الطوارئ لا يجعله مشاركاً فيه ، إذ يقف دوره

عند حد تقديم المشورة ومن ثم فإن رأيه غير ملزم للرئيس قبل الإعلان وإن كان معاصراً له ، أما عن دور البرلمان ووفقاً لصراحة النصوص فيأتي بعد إعلان حالة الطوارئ وليس معاصراً له ، فلا يعدو أن يكون رقابياً فحسب ، ولو اشترك البرلمان مع رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ لا ضاع الهدف الذي وضعه من أجله هذا النظـــام وهو دفع ما يهدد أمن البلاد وسلامتها للخطر وتحقيق ذلك يستلزم السرعـة والحزم ، لذا فإن إعلانها يكون بيد رئيس الدولة حتي لا يتأخر الإعلان إلي ما بعد فوات الأوان [٣] .