

**المقتضيات الشكلية والموضوعية  
لإعلان حالة الطوارئ  
”دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا“**

إعداد

المحامي د / هيثم أحمد العون  
عضو هيئة التدريس المنتدب  
قسم القانون – كلية الدراسات التجارية

## المخلص

اختصنا في تلك الدراسة، المقارنة بين النظام الدستوري الكويتي لعام ١٩٦٢م والمصري لعام ٢٠١٤م وأخيراً الفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م، ويرجع السبب في ذلك إلى تشابه النظام الدستوري القائم في كل منهم، فجميعهم نظم مختلطة، ومن قراءتنا الخاصة لهذه الدساتير وجدنا أنها تطبق مبدأ الفصل بين السلطات، وتقر مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وهو ما يعني أنها تميل إلى النظام البرلماني؛ وذلك على العكس في النظام الرئاسي، الذي يقوم على أساس أحادية السلطة التنفيذية؛ إذ ينفرد رئيس الدولة في هذا النظام بالسلطة التنفيذية، حيث يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء، فتتجسد الوظائف التنفيذية كافة في يد رئيس الدولة، ويكون الوزراء مجرد سكرتارية له، يعاونونه في تنفيذ سياسته، وهم مسئولون أمامه لا أمام البرلمان.

ونظراً لما تتضمنه الدراسة من مقارنة بين النظام الكويتي والمصري والفرنسي، فقد تبين لنا أن النظم المقارنة على الرغم من إتفاقها بأن يكون إعلان تلك الحالة في الظروف الاستثنائية فقط، إلا أنها تباينت في مصطلح إعلان تلك الحالة، فهناك الأحكام العرفية كالمشرع الدستوري الكويتي لعام ١٩٦٢م، وهناك حالة طوارئ كالمشرع الدستوري المصري لعام ٢٠١٤م، في حين اختلف المشرع الدستوري الفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م عن كليهما فهو يطبق قانون حالة الاستعجال (حالة الطوارئ) بالإضافة إلى قانون الأحكام العرفية.

## المقدمة

إن نظام حالة الطوارئ أو الاستعجال هو نظام لاحق للأحكام العرفية تاريخياً، إلا أنه نتيجة لذلك الإختلاف الإصطلاحي بين النظم الدستورية المقارنة، فقد وجب علينا التمييز بين كلا المصطلحين، للوقوف على مدى وجود إختلاف من عدمه بين مصطلح حالة الطوارئ ومصطلح الأحكام العرفية.

فعلى صعيد حالة الطوارئ<sup>(١)</sup>، فهي تعد بمثابة إعلان عن بداية ممارسة السلطات الممنوحة للسلطة التنفيذية بموجب قانون الطوارئ، وذلك عندما تمر البلاد بظروف غير عادية، تعجز الدولة وقوانينها العادية عن التصدي لها ومعالجتها<sup>(٢)</sup>.

أما على صعيد الأحكام العرفية، فنجد أنها تنقسم إلى صورتين؛ وهما: صورة الأحكام العرفية العسكرية (الحقيقية)، وصورة الأحكام العرفية السياسية (الصورية)<sup>(٣)</sup>،

(١) وتنقسم حالة الطوارئ إلى حالتين؛ وهما: الحالة العادية: والتي تتحقق بقيام خطر حال منذر بالشر على نحو لا يمكن معه تأخير مواجهته. أما الحالة القصوى: هي التي تتمثل في وقوع كوارث ذات خطورة عالية والتي تؤدي إلى إنعدام قدرة الأجهزة المدنية العادية على العمل وحلول المحاكم والقوانين العسكرية محلها. أنظر في ذلك: د/ زكريا محمد عبد الحميد محفوظ: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الأسكندرية، ١٩٦٦م، ص ١٣.

- ومن التطبيقات العملية على ذلك: إعلان الرئيس الأمريكي هارى ترومان حالة الطوارئ خلال الحرب الكورية سنة ١٩٥٠م وقد نص القرار على "أن الحوادث التي وقعت بكوريا وغيرها تهدد السلام في العالم وتعرض للخطر جهود هذه البلاد وجهود الأمم المتحدة في سبيل منع الغزو والإشتباك المسلح، وان الاحتلال الشيوعي للعالم هو الهدف الذي تسعى إليه قوات الغزو وهذه الحوادث تهدد رغد العيش والحرية التي ينعم بها الشعب الأمريكي والسلام العالمي" أنظر في ذلك: د/ عادل أبو النجا: دور رئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، لا توجد دار طباعة أو سنة نشر، ص ١٢٥.

(٢) د/ سامى جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة دار المعارف بالأسكندرية، ٢٠٠٣م، ص ٣٢٧.

فأما الصورة العسكرية، فيكون إعلانها في مسارح العمليات الحربية، وفي أقاليم الدولة المحتلة عسكرياً، وتكون السلطة فيها بيد العسكريين، وتتيح لهم تعطيل الدستور والقوانين في هذه الأقاليم، والإعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم بالقدر الذى يتطلبه تحقيق أغراض الغزو وحماية جيش الاحتلال<sup>(٢)</sup>.

وأما الصورة السياسية والتي هي موضع حديثنا في هذه الدراسة، فيكون إعلانها بواسطة السلطة التنفيذية في كل البلاد أو جزء منها، وتقوم على السماح للحكومة بسلطات أكثر اتساعاً مما لها في الظروف العادية، وذلك نظراً لما يهدد أمن الدولة وسلامتها، بسبب غزو خارجي، أو اضطرابات داخلية تعرض النظام فيها لخطر أكيد، حيث تعجز الدولة وقوانينها العادية عن مجابهة الحالة وتنفيذ حكم القانون بالأساليب المعتادة، وهذه الأخيرة هي ما يخصنا بالحديث<sup>(٣)</sup>.

ومن خلال التمييز السابق، نجد أنه لا فرق بين إعلان حالة الطوارئ وإعلان الأحكام العرفية<sup>(٤)</sup>، فإذا مرت الدولة بظروف استثنائية لا تكفي لمواجهتها القوانين

(١) لا يجب الخلط بين النظامين فنظام الطوارئ التي تنص عليه الدساتير المطبقة للنظم الديمقراطية يعد نظام سياسي لا عسكري، حيث أنه قديماً في فرنسا قد سرى الخلط بين النظامين إلى أن أستقر الوضع القانوني للأحكام العرفية السياسية المستمدة من النظم الدستورية، بعيداً عن الأحكام العرفية العسكرية المستمدة من القانون الدولي. أنظر في ذلك: د/ السيد صبرى: مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، ط٤، ١٩٤٩م، ص ٥٢٩.

(٢) د/ أحمد مدحت على: نظرية الظروف الإستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الإستثنائية"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨م، ص ١١٧.

(٣) د/ طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط٣، دار النهضة العربية، ١٩٧٦م، ص ١٥١.

(٤) د/ رافت فودة: لقاء في إطار صالون ابن رشد، "حول مدى دستورية حالة الطوارئ في ضوء الإعلان الدستوري" لبحث مدى دستورية سريان حالة الطوارئ في ظل الظروف الراهنة التي تمر

بها مصر، رداً على تساؤل "عن الفرق بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ؟"، ٢ أكتوبر ٢٠١١، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، متاح على الموقع الإلكتروني:

"مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان" <http://www.cihrs.org/?p=2810>

- ومن الدساتير العربية التي تتشابه مع الدستور الكويتي في مصطلح (الأحكام العرفية)؛ نذكر منها:

• ما جاءت به الفقرة الأولى من (م ١٤٦) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١م والمعدل في عام ٢٠٠٩م بقولها "يكون إعلان الأحكام العرفية، بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الإتحاد وموافقة مجلس وزراء الإتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون،...". انظر في ذلك: دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر عام ١٩٧١م والمعدل لعام ٢٠٠٩م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

[https://www.constituteproject.org/constitution/United\\_Arab\\_Emirates\\_2009.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2009.pdf?lang=ar)

• وما جاءت به الفقرة الأولى من (م ٦٩) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٤م، بقولها "للامير أن يعلن بمرسوم الأحكام العرفية في البلاد، وذلك في الأحوال الاستثنائية التي يحددها القانون". انظر في ذلك: الدستور القطري الصادر عام ٢٠٠٤م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

<http://www.wipo.int/wipolex/ar/details.jsp?id=9626>

- ومن الدساتير العربية التي تتشابه مع الدستور المصري ٢٠١٤م في مصطلح (حالة الطوارئ)؛ نذكر منها:

• ما جاءت به (م ٦١/تاسعاً/ب) من الدستور العراقي لعام بقولها "تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقةٍ عليها في كل مرة". انظر في ذلك: الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

[https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq\\_2005.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=ar)

• وما جاءت به (م ١٢٤) من الدستور الأردني لعام بقولها "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية،...". انظر في ذلك: الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢م والمعدل لعام ٢٠١١م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

[https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan\\_2011.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan_2011.pdf?lang=ar)

العادية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، وتقتضي معها التوسعة في هذه القوانين الإستثنائية بما يكفي لمجابهة تلك الظروف<sup>(١)</sup>، فإن المصطلح الأول "حالة الطوارئ" لا

- وما جاءت به (م ٩١) من الدستور الجزائري لعام ٢٠٠٨م بقولها "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة". انظر في ذلك: الدستور الجزائري الصادر عام ١٩٩٦م والمعدل لعام ٢٠٠٨م، المنظمة العالمية للملكية الفكرية "ويبو"، متاح على الموقع الإلكتروني "wipo":

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ar/dz/dz018ar.pdf>

- وهناك المشرع الدستوري الموريتاني والذي جمع بين مصطلح حالة الطوارئ ومصطلح الأحكام العرفية كما الحال في الدستور الفرنسي؛ وذلك بموجب ما جاءت به (م ٧١) من الدستور الموريتاني الصادر في عام ١٩٩١م والذي خصص الأحكام العرفية لمواجهة الأخطار الخارجية كالحرب والتهديد بها، بينما حالة الطوارئ لمواجهة الإضطرابات الداخلية التي من شأنها الإخلال بالنظام العام، وذلك بقولها "الأحكام العرفية وحالة الطوارئ يقرها رئيس الجمهورية لمدة أقصاها ثلاثين (٣٠) يوماً". انظر في ذلك: الجمهورية الإسلامية الموريتانية الصادر عام ١٩٩١م، مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

<http://www.constitutionnet.org/ar/vl/item/mwrytnv-dstwr-m-1991>

- وهناك من الدساتير ما لم تنص على أي من المصطلحين وأشارت للظروف الإستثنائية بصفة عامة؛ نذكر منها:

- ما جاءت به الفقرة الأولى من (م ٧٧) من الدستور التونسي لعام ، بقولها "يتولى رئيس الجمهورية تمثيل الدولة، ويختص بضبط السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد إستشارة رئيس الحكومة". انظر في ذلك: الدستور التونسي الصادر عام ٢٠١٤م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

[https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia\\_2014.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf?lang=ar)

- (١) تختلف الأزمات التي تمر به الدول سواء من حيث طبيعتها، أو قوتها، فمن حيث طبيعتها: قد ترجع الأزمة إلى أسباب طبيعية مثل الزلازل، والثورات، والبراكين، الجفاف، ولكن كثيراً تكون الأزمات سياسية وإجتماعية، كنشوب حرب، إضرابات ، عصيان، إنقلاب على الحكم. ومن حيث قوتها: فقد يقتصر الخطر على جزء من الدولة أو كلها، وقد يؤدي إلى موت الملايين في بعض الأحيان. وقد تواجه الدول هجمات إرهابية لا بد معها من إتخاذ إجراءات غير عادية للقضاء عليها. أنظر في ذلك:

يعدو أن يكون سوى تنظيماً قانونياً آخر للأحكام العرفية، فكليهما يخولان للحكومة في ظل الظروف الإستثنائية بعض السلطات التي تقيد من الحقوق والحريات العامة للأفراد، بما يفسر معه كون كلا المصطلحين يمثلان نظامين قانونيين للأحكام العرفية السياسية ويصح أن يطلق على كل منهما قانون الطوارئ<sup>(١)</sup>.

هذا؛ وتتبنى الدساتير أحد اتجاهين لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية في البلاد<sup>(٢)</sup>؛ نعالجهما كما يلي:<sup>(٣)</sup>

**الإتجاه الأول:** وفي هذا الإتجاه تنص الدساتير صراحة على الظروف الإستثنائية التي يجوز فيها إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، ويكفي عندها إعلان انتقال البلاد إلى حالة الطوارئ أو الحكم العرفي<sup>(٤)</sup>.

=

Guy Braibant: L'Etat Face aux crises: in les Pouvoir des crise, p 5-9.  
Robert Schmelck et Georger Pica: L'Etat au terrorisme: in les Pouvoirs de crise, p 53-64.

(١) د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مدى ضرورة السلطات الإستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٤٣٤؛ د/ عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستوري، مطابع دار الكتاب العربي، ط ١، ١٩٥٩م، ص ٦٣٨-٦٣٩.

(٢) عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨م، ص ٣٥٠.

- وتعد فرنسا هي الدولة التي إختصت بتشريع قوانين الأحكام العرفية في الأنظمة الدستورية الحديثة، وانتشرت منها إلى باقي دول العالم، ما عدا إنجلترا فلا يوجد مثل تلك القوانين. أنظر في ذلك: الكسندر ايرون: الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة، القاهرة، ١٩٩٠م، ص ١٩.

(٣) لمزيد من التفاصيل: أنظر رسالتنا للدكتوراه بعنوان المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدستور الكويتي-دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٨م، ص ٣١١ وما بعدها.

(٤) د/ عادل الطبطيني: النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، مكتبة الكويت الوطنية، الطبعة الخامسة منقحة، ٢٠٠٩م، ص ٧٣٩.

ومثل هذا الاتجاه يتفق أكثر ولوائح الضرورة، إذ تشترط الدساتير ضرورة أن يكون هناك خطر داهم لا يمكن تداركه بالوسائل الدستورية العادية، ولما كان الشعب هو صاحب السيادة، فاشتترطت المواد ضرورة العرض على البرلمان في أي حالة كان عليها من أدوار الإنعقاد، وهناك من اشترط اجتماعه بقوة القانون، وهناك من اشترط إعلام الأمة بخطاب رسمي، وذلك حتى يتسنى للمخاطبين بتلك الاجراءات الاستثنائية العلم بها بما لها من مساس وتضييق بالحقوق والحريات العامة.

الاتجاه الثاني: وفي هذا الإتجاه تنص الدساتير على صدور قانون ينظم إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، ويكفي عندها صدور قرار أو مرسوم بإعلان حالة الطوارئ أو الحكم العرفي<sup>(١)</sup>.

ومثل هذا الاتجاه الأخير، هو ما يتفق ودراستنا، فنجد أن كلاً من الدساتير المقارنة قد خلت من المتطلبات الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، وتطلبت صدور قانون ينظم تلك الحالة ويحدد متطلباتها<sup>(٢)</sup>.

(١) د/ عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٧٣٩.  
 (٢) د/ أحمد عبد اللطيف إبراهيم: دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مكتبة القانون والإقتصاد، الرياض، ط١، ٢٠١٤، ص ٢٣٤.  
 - كما أخذت بذات الإتجاه المادة رقم (١٤٦) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة ١٩٧١م والمعدل في عام ٢٠٠٩م بقولها "يكون اعلان الأحكام العرفية ، بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، ويبلغ هذا المرسوم الى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له. وترفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها"؛ ويتضح من (م١٤٦) انه يلزم لإعلانها توافر متطلبات شكلية وأخرى موضوعية، اما المتطلبات الشكلية: ١- أن تعلن حالة الطوارئ بمرسوم، ٢- مصدق عليه من قبل المجلس الأعلى بناء على عرض رئيس الاتحاد وموافقة مجلس وزراء الاتحاد، ٣- ويعرض على المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له إذا كان غير منعقد. أما المتطلبات الموضوعية: تتمثل في شرط واحد ألا وهو، وجود حالة ضرورة تتطلب تدابير سريعة لا تحتمل



فحددها (م ٦٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م، بقولها "يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالإجراءات المنصوص عليها فيه، ويكون إعلان الحكم العرفي بمرسوم..."<sup>(١)</sup>.

في حين أن المشرع الدستوري المصري لعام ٢٠١٤م لم يعالج الأحكام العرفية في مادة مستقلة من الدستور، بل اعتبرها صورة من صور حالات الطوارئ، والتي حددها في (م ١٥٤) بقوله "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون..."<sup>(٢)</sup>.

وأخيراً؛ حددتها (م ٣٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م، بقولها "تعلن الأحكام العرفية بمرسوم في مجلس الوزراء"<sup>(٣)</sup>.

وإزاء النصوص الدستورية عالية، صدر القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر<sup>(٤)</sup>، والقانون

التأخير، وقد أحال المشرع الإماراتي كالمشرع الكويتي والمصري والفرنسي بيان تلك الحالة على قانون. والجدير بالإشارة؛ ان هذا القانون لم يصدر حيث يتضح أنه لربما تطبق ذات النظام الإنجليزى وهو أن تصدر عند وقوع حالة الضرورة وليس قبل وقوعها. أنظر في ذلك: د/ محمد فتوح محمد عثمان: الإختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفدرالي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٧م، ص ٢٨٠-٢٨١.

(١) الفقرة رقم (١) من المادة رقم (٦٩) من الدستور الكويتي.

(٢) الفقرة رقم (١) من المادة رقم (١٥٤) من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤.

(٣) د/ محمد إبراهيم خيرى: الدستور الفرنسي وفقاً لتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، دار النهضة العربية، لا توجد سنة نشر، ص ٣٧.

(٤) وقد ألغى القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤م بشأن الأحكام العرفية وحل محلة القرار بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م بشأن حالة الطوارئ المعدل بالقرار بقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٨م والقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢م والقانون رقم ١٦٤ لسنة ١٩٨١م وأخيراً القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢م.

الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠م بشأن حالة الإستعجال في فرنسا<sup>(١)</sup>.

أنظر في ذلك: د/ أحمد مدحت على: نظرية الظروف الإستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الإستثنائية"، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٣؛ د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م، ص ٦٠٦؛ د/ أنور أحمد رسلان: وسيط القانون الإداري، ٢٠٠٠م، ص ٣٠٥.

- كشفت محكمة القضاء الإداري في أحكامها عن أثر حلول قانون الأحكام العرفية عن قانون آخر، فقضت بأن القوانين والقرارات التي صدرت طبقاً لأحكام القانون الأول، تظل قائمة منتجة لآثارها، طالما أن القانون الجديد لم ينص على إلغائها وما دامت لا تتعارض مع أحكامها، وتظل كذلك إلى أن تلغىها السلطة المختصة. أنظر في ذلك: حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ١٥ مارس ١٩٦٠م في القضية رقم ٩٣١ لسنة ١٣ القضائية. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة عشر، ص ٢٠٨؛ حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٠ مايو ١٩٦٦ في القضيتين رقمي ٢٣٦، ٧٣٣ لسنة ١٤ القضائية؛ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمس سنوات، أول أكتوبر ١٩٦١م حتى آخر سبتمبر ١٩٦٦م، ص ٧٤٨.

(١) لم يترتب على صدور هذا القانون إلغاء قانون الأحكام العرفية الصادر في ٩ أغسطس ١٨٤٩ والحلول مكانه، إذ أبقى عليه المشرع الفرنسي إلى جانب قانون حالة الطوارئ الذي قصد به إنشاء تنظيم إستثنائي يتلائم بصورة أكثر مع ظروف العصر الحالي. أنظر في ذلك: د/ أحمد مدحت على: نظرية الظروف الإستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الإستثنائية"، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٢.

- ولقد عدل قانون الأحكام العرفية بالقانون الصادر في ٣ إبريل ١٨٧٨م المعدل بالقانون الصادر في ١٧ إبريل ١٩١٦م وأخيراً قانون ٩ أغسطس ١٩٤٤م. أنظر في ذلك: د/ محمود أبو السعود حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٠م، ص ٢٧٨.

- وقد تم صدور عدة قوانين منظمة لحالة الطوارئ القانون الصادر في ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل في ٧ أغسطس ١٩٥٥م، والمعدل بمرسوم في ١٥ إبريل ١٩٦٠م. أنظر في ذلك:

Burdeau (G), Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, 20 éd, paris, 1984, p.630.

Vedel (G.), Delvolvé (p.), Droit administratif, Thémis, 1992, p. 216.

هذا، وبغية الوقوف على ماهية الضوابط الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية في النظم المختلطة المقارنة؛ نعالج هذه الدراسة في ثلاثة مباحث، كما يلي:

المبحث الأول: ماهية إعلان حالة الطوارئ.

المبحث الثانى: المقتضيات الشكلية لإعلان حالة الطوارئ.

المبحث الثالث: المقتضيات الموضوعية لإعلان حالة الطوارئ.

## المبحث الأول

### ماهية إعلان حالة الطوارئ<sup>(١)</sup>

اختلف الفقه فى وضع تعريف لنظام حالة الطوارئ، فعرفها جانب من الفقه الفرنسي بأنها "تلك الظروف الاستثنائية المحددة بقانون سابق، والذي يمنح عند تحقق هذه الظروف لسلطات الضبط الإداري باتخاذ تدابير شاذة ومحددة لمواجهة هذه الظروف، وتخضع في ذلك لرقابة القضاء"<sup>(٢)</sup>. في حين عرفها جانب ثان بأنها "إجراء استثنائي يهدف إلى حماية كامل البلاد، أو بعضها بمقتضى نظام بوليس خاص ضد احتمال هجوم مسلح". ويؤخذ على هذا التعريف الأخير تصوره، إذ لا تقتصر حالة الطوارئ على حالات التهديد بهجوم مسلح ذلك بل تمتد لتشمل حالات الكوارث الطبيعية والإضطرابات الداخلية أو التهديد بالإضطراب العام<sup>(٣)</sup>.

(١) تعرف الأحكام العرفية بأنها "تطبيق المشروعية في الظروف الغير عادية، وتلجأ إليها السلطة التنفيذية بصفة استثنائية وموقته لمواجهة حالات طارئة لا يمكن مواجهتها عن طريق القوانين العادية، وتسمى بالأحكام العرفية، وفي الوقت الحاضر بحالة الطوارئ". أنظر في ذلك: د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تطور الأنظمة الدستورية - دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، التطور الدستوري في مصر، الجزء الأول، التطور الدستوري في مصر من عام ١٨٣٧م وحتى عام ١٩٧١م، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٤٠٧.

(2) Drago -L' e'tat d' urgence et les liberte's publiques -R.D.P.-1955-P.579.

(3) تعريف الفقيه الفرنسي (بارتلمي Berthe'le'my)، نقلاً عن د/ زكريا محمد عبد الحميد محفوظ: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ١١.

وعلى صعيد الفقه البريطاني، فتعرف بأنها "تلك الحالة التي يمكن خلالها مجاوزة المبادئ الدستورية الإعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية"<sup>(١)</sup>.

أما على صعيد الفقه الأمريكي، فعرفها البعض بأنها "حالة اعدت لمواجهة ظروف غير مستقرة وغير متكررة لا يمكن مواجهتها بالسلطات التي تمنحها التشريعات العادية"<sup>(٢)</sup>؛ فيما عرفها آخر بأنها "تبرير قانوني مخصص لحماية البلاد ضد الأخطار الداخلية والخارجية على حد سواء بما تبرر اتساع سلطات الحاكم على سبيل الإستثناء وقيامها ببرر إتخاذ قرارات تمس حقوق وحرريات الأفراد وقد يعرضها للخطر وقد اعترف المشرعين الأوائل للرئيس الأمريكي بهذه السلطة إذ ذهبوا إلى وجوب أن يترك هذا الحق لحسن تقدير الرئيس لحماية أمن الولايات المتحدة الأمريكية"<sup>(٣)</sup>.

وعلى صعيد الفقه العربي، فقد عرفها جانب بأنها "نظام قانوني أعد لمواجهة الظروف الإستثنائية، ويقوم مقام قوانين السلطات الكاملة"<sup>(٤)</sup>؛ وعرفها آخر بأنها "نظام قانوني يتقرر بمقتضى الدستور والقانون لحماية المصالح الوطنية ولا يلجأ إليه إلا

(1) Wade & Philips-Constitutional and administrative Law -9th ed-1977-p.506.

(2) Edward & Corwin-President office and Powers -1940-p.1.

(٣) من أهم الأسباب التي أدت إلى منح الرئيس الأمريكي هذه السلطة هي السرعة والحسم التي تتطلبها أغراض الدفاع عن أمن وسلامة البلاد والنزعة المحلية للكونجرس وإعتبارات المساومات والصراعات التي تحدث داخل لجان الكونجرس، وأجازات مجلس الشيوخ، كما أن استثنائية نظام الطوارئ تبرر أن يعهد به إلى رئيس الدولة. انظر في ذلك: د/ أحمد كمال أبو المجد: محكمة وارن والحريات العامة، مجلة القانون والاقتصاد، السنة ٤١، العدد ٢، ١٩٧١م، ص ١٣ وما بعدها.

(٤) د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الدستوري، ط٢، منشأة دار المعارف، ١٩٥٨م، ص ٢٧٩-٢٨٠.

بصفة إستثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الإدارة الحكومية الشرعية، وينتهي بإنهاء مصوغاتها"<sup>(١)</sup>؛ وعرفها ثالث بأنها "حالة إستثنائية تتميز بأن أساسها الدستور والقانون، لا يتم اللجوء إليها بصفة دائمة، وإنما عندما تواجه البلاد ظروفًا إستثنائية داهمة تضر بالنظام والأمن العام للدولة، تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، تخضع السلطة القائمة عليها في سلطاتها لقواعد المشروعية، لذا فهي أقرب ما تكون للأحكام العرفية السياسية دون العسكرية"<sup>(٢)</sup>.

ومن جانبنا نتفق وما ذهب إليه جانب رابع من الفقه العربي، بكون حالة الطوارئ هي "نظام قانوني يجد مصدره في الدستور، أو التشريع والذي يمنح السلطة التنفيذية في الظروف الإستثنائية صلاحيات واسعة تجاوز المسموح به في الظروف العادية لمواجهة تلك الظروف، بهدف الحفاظ على الأمن والنظام العام مع إخضاع كافة تلك الإجراءات لرقابة القضاء أو البرلمان أو لكليهما معاً"<sup>(٣)</sup>.

وباستقراء هذا التعريف، تبين لنا أن نظام حالة الطوارئ يرتكز على خمسة أركان أساسية؛ نعرضهم كما يلي:

**أولاً: نظام حالة الطوارئ نظام قانوني:** فهو يبين الأسباب الداعية إلى إعلانه ونطاق تطبيقه ومدته والصلاحيات الممنوحة وشخص القائم على هذا النظام والضوابط

(١) د/ زكريا محمد عبد الحميد محفوظ: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ١٣.

(٢) د/ حقي إسماعيل بريوتى: الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ - دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والأنجلو سكسوني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١م، ص ٣١-٣٢.

(٣) د/ عاصم رمضان مرسى يونس: الحريات العامة في الظروف الإستثنائية، دار النهضة العربية ٢٠٠٩م، ص ٦٧.

الموضوعة لمنع إساءة استعمال تلك الصلاحيات. كما قد يحدد القانون، أو الدستور الضمانات اللازمة لعدم الإعتداء على الحقوق والحريات العامة، ومن ثم فأى إجراء يتخذ من السلطة القائمة على نظام حالة الطوارئ يجد مصدره فى القانون أو الدستور، وهذا هو أحد عناصر مبدأ المشروعية ولكنها مشروعية إستثنائية يتسع مداها لمواجهة الظروف الاستثنائية وهذه الضوابط والقيود تحول دون إستبداد السلطة القائمة على نظام الطوارئ<sup>(١)</sup>.

**ثانياً: نظام يطبق فى الظروف الاستثنائية:** وهو ما يعنى أن هذا النظام ليس بالنظام الوجوبي، بمعنى أنه ليس هناك ما يلزم إلى اللجوء إليه إلا إذا كانت الوسائل والأجراءات العادية لا تستطيع مواجهة الظروف الإستثنائية، فيلجأ إليه عند الضرورة، لمواجهة تلك الظروف. فمناط تطبيقه الظروف الاستثنائية التى تهدد كيان الدولة، وتعجز السلطة التنفيذية عن مواجهتها بالقوانين والإجراءات العادية، وليس بالنظام الدائم، فهو له طابع مؤقت يزول بزوال الظروف الإستثنائية والتي هي مرد تطبيقه والداعية له<sup>(٢)</sup>.

**ثالثاً: نظام يمنح السلطة التنفيذية صلاحيات إستثنائية:** بمقتضى نظام حالة الطوارئ تخول السلطة التنفيذية صلاحيات وإجراءات إستثنائية قد تتسع أو تضيق للمحافظة على كيان الدولة من المخاطر الإستثنائية التي تواجهها، تبعاً للدستور أو القانون الذي ينظم تلك الحالة، فهي من المسائل النسبية التي تختلف من دولة إلى أخرى، ومن قانون إلى آخر، وتختلف حسب الظروف أو الحالة الاستثنائية التي

(١) د/ عاصم رمضان مرسي يونس: الحريات العامة فى الظروف الإستثنائية، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٧.

(2) [http://aboel3oreef.blogspot.com/eg/p/blog-page\\_27.html?view=classic](http://aboel3oreef.blogspot.com/eg/p/blog-page_27.html?view=classic)

تواجهها بغية سرعة المواجهة، وتلافي الآثار الخطيرة التي قد تعصف بالدولة، إلا أن الضابط الوحيد الجامع في جميع حالاتها أنها تكون أوسع نطاقاً من تلك الممنوحة لها في الظروف العادية<sup>(١)</sup>.

**رابعاً: نظام الغرض منه الحفاظ على الأمن والنظام العام:** فالحقوق والحريات العامة التي كفلها الدستور أو نظمها القوانين تمثل حدوداً أو قيوداً على سلطة الضبط الإداري، إلا أنه في الظروف الاستثنائية يجوز المساس بالحقوق والحريات العامة بمقتضى قانون حالة الطوارئ من أجل الحفاظ على الأمن والنظام العام وإعادة الأمور إلى نصابها<sup>(٢)</sup>.

**خامساً: نظام يخضع لرقابة القضاء أو البرلمان أو كليهما معاً:** إذا كان من الأمور المستقرة والمبادئ القانونية العامة أن كافة أعمال السلطة التنفيذية في الظروف العادية تخضع لرقابة القضاء، إعمالاً لمبدأ الشرعية، فمن الطبيعي لضمان حقوق وحريات الأفراد العامة أثناء حالة الطوارئ، أن يتم إخضاع كافة الإجراءات والسلطات الاستثنائية الصادرة من السلطة التنفيذية، إعمالاً لأحكام قانون الطوارئ للرقابة القضائية أو الرقابة البرلمانية أو إخضاعها لكليهما معاً<sup>(٣)</sup>.

(١) د/ حسن صادق الرصفاوي: ضمانات الحريات الشخصية في ظل القوانين الاستثنائية، مجلة المحاماة، السنة ٥٦، العدد (٣-٤)، ١٩٧١م، ص ١٧٣.

(٢) د/ محمود سعد الدين الشريف: الجهة التي تتولى إصدار لوائح البوليس وما تلتزمه من قيود في هذا الصدد، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، عدد ١، السنة ٣، ١٩٥٢م، ص ٢١٨.

(٣) د/ عصام الدبس: النظم السياسية - السلطة التنفيذية، الكتاب الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١١م، ص ٦٢٨ - ٦٣١.



**وأخيراً**، وعلى صعيد الاتفاقيات الدولية<sup>(١)</sup>، فقد عرفتها (م٤) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦م بقولها "في الحالات الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن عن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم إنطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

كما عرفتها وحددت شروطها (م٢٧) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩م لتكون أكثر وضوحاً، بقولها "لا يمكن للدولة الطرف في أوقات الحرب أو الخطر العام أو سواهما في الحالات الطارئة التي تهدد استقلال الدولة أو أمنها أن تتخذ من إجراءات تحد من التزامها بموجب الاتفاقية الحالية ولكن فقط بالقدر وخلال المدة التي تقتضيها ضرورات الوضع الطارئ شريطة أن لا تتعارض تلك الإجراءات مع التزاماتها الأخرى بمقتضى القانون الدولي ولا تنطوي على تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

أما على نطاق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠م، فعلى الرغم من عدم ورود توصيف لحالة الطوارئ في (م١٥) من الاتفاقية، إلا أنها حددت الشروط العامة لتطبيقها، بقولها "في حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة يجوز لكل طرف متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف الالتزامات المنصوص عليها في هذا الميثاق

(١) د/ علي هادي حميدي الشكراوي - د/ إسماعيل صعصاع غيدان البديري: التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء - دراسة مقارنة، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، السنة ٦، ٢٠١٤م، ص ١٩-٢٠.

في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع وبشرط أن لا تتناقض هذه التدابير مع بقية الالتزامات المنبثقة عن القانون الدولي".

ومن كل ما تقدم، نخلص بأن نظام حالة الطوارئ أو الحكم العرفي يهدف إلى تقوية السلطة التنفيذية، ولذلك فهو يمنحها سلطات خاصة، بعضها من السلطة التشريعية وبعضها من السلطة القضائية، ويحررها من بعض القيود التي وضعت للحالات العادية، كما يرخص لها بوقف العمل ببعض الحريات والحقوق إلى الحد اللازم لمجابهة الحالة الإستثنائية الطارئة، وبالرغم من ذلك فهو ليس نظام مطلق ولكن يحدد القانون المنظم له أصوله وأحكامه وقواعده.



## المبحث الثانى

### المقتضيات الشكلية لإعلان حالة الطوارئ

#### تمهيد وتقسيم:

توصلنا في المبحث الأول، بكون حالة الطوارئ هي نظام قانوني يطبق في الظروف الإستثنائية ويخول السلطة التنفيذية سلطات واسعة بغرض الحفاظ على الأمن والنظام العام، ولما لتلك السلطات من مساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد فيجب أن تخضع لرقابة البرلمان والقضاء.

وفي إطار هذا المبحث سوف نقوم بإستعراض للضوابط الشكلية المنظمة لإعلان حالة الطوارئ في الدستور والقانون، والتي تُعد من الضوابط التي تُقيد السلطة التنفيذية عند إعلان حالة الطوارئ في البلاد، وذلك عبر اشتراط الدساتير أن يتم إعلانها بمرسوم أو قرار وفقاً لما ورد في مواد الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م والمصري لعام ٢٠١٤م والفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م، وذلك القيد في حد ذاته لا يجعل رئيس الدولة حراً في إعلان حالة الطوارئ أو الحكم العرفي، وإنما ينبغي عليه أن يتقيد بالضوابط الشكلية المنصوص عليها بالقانون المنظم لتلك الحالة؛ ولإبراز الفائدة من هذه الضوابط الشكلية في إعلان حالة الطوارئ، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ وذلك على النحو التالى:

المطلب الأول: السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ.

المطلب الثانى: الضوابط القانونية لإعلان حالة الطوارئ.

## المطلب الأول

### السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ

قصرت النصوص الدستورية والقانونية إعلان حالة الطوارئ على السلطة التنفيذية وحدها، وتحدث هنا عن رئيس الدولة بصفته رئيس السلطة التنفيذية والرأس الأعلى في ميدانها، ونظراً لأن الدساتير المقارنة تأخذ بمبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، ولكنها متدرجة فرئيسها رئيس الدولة، ثم يأتي بعده دور مجلس الوزراء.

وهذه النتيجة مردها، ما حددته (م٥٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م بقولها "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين في الدستور".

وكذلك ما حددته (م١٣٩) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م بقولها "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرفع مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامته، ويلتزم بأحكام الدستور ويؤشر اختصاصاته على النحو المبين به".

وأخيراً؛ ما حددته (م٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م، بقولها "يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء"<sup>(١)</sup>.

(١) د/ محمد إبراهيم خيرى: الدستور الفرنسي وفقاً لتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

وإن كان الواضح ومن النصوص الدستورية عالية، أن رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية، فهو يتولاها مع مجلس الوزراء في الكويت، ويترأسها في مصر وفرنسا؛ إلا أننا مازلنا بصدد التساؤل حول: ماهية الشخص المنوط به إعلان حالة الطوارئ في الدساتير المقارنة، هل يكون رئيس الدولة أم مجلس الوزراء؟

وتساؤلنا هذا؛ يجد مرده فيما جاءت به القوانين المنظمة لحالة إعلان الطوارئ أو الأحكام العرفية في الكويت ومصر وفرنسا محل المقارنة من قواعد منظمة لسريان تلك الحالة في البلاد، وبصفة خاصة (م٢) من كلاً من: القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر، وأخيراً القانون الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠م بشأن حالة الإستعجال في فرنسا، وكذلك قانون الأحكام العرفية الصادر بتاريخ ٩ أغسطس ١٨٤٩م والمعدل بالقانون الصادر بتاريخ ٩ أغسطس ١٩٤٤م بشأن نظام الأحكام العرفية في فرنسا.

فحددها المشرع الكويتي بقوله "يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم...، كما يكون رفع الأحكام العرفية بمرسوم، ..."،<sup>(١)</sup>؛ فيما حددها المشرع المصري بقوله

(١) وجدير بالذكر أن نص (م٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م، جاءت مشابه لنص (م٢) من قانون الأحكام العرفية المصري رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣م، والتي نصت على أن "يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم ورفعها بمرسوم...."

- وهو ما أخذت به الدساتير المقارنة، فنجد أن الفقرة الأولى من (م١٢٥) من دستور المملكة الأردنية قد نصت على أن "في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها ان التدابير والاجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير كافية للدفاع عن المملكة فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية فى جميع أنحاء المملكة أو فى جزء منها". انظر فى ذلك: الدستور الأردنى الصادر عام ١٩٥٢م والمعدل لعام ٢٠١١م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

=

"يكون إعلان حالة الطوارئ وانتهائها بقرار من رئيس الجمهورية..."<sup>(١)</sup>؛ أما المشرع الفرنسي، فطبقاً لقانون الأحكام العرفية المعدل تكون "السلطة التشريعية هي المنوطة بإعلان تلك الحالة، أما في حالة غيابها تخول السلطة التنفيذية بإعلانها"<sup>(٢)</sup>؛

[https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan\\_2011.pdf?](https://www.constituteproject.org/constitution/Jordan_2011.pdf?lang=ar)

[lang=ar](#)

- كما نجد أن (م ٦١) من دستور المملكة العربية السعودية جاءت بقولها "يعلن الملك حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب ويبين النظام أحكام ذلك". انظر في ذلك: دستور المملكة العربية السعودية الصادر لعام ١٩٩٢م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

<http://www.constitutionnet.org/ar/vl/item/lswdy-dstwr-lmmlk-lrby-lswdy-lm-1992>

- كما جاءت (م ٣٣٧) من دستور فنزويلا بقولها "يحق لرئيس الجمهورية، خلال اجتماع لمجلس الوزراء، إعلان الحالات الاستثنائية. وتعرف هذه الحالات بوضوح على أنها ظروف اجتماعية واقتصادية وسياسية وطبيعية وبينية تؤثر بشدة على الأمن الوطني وعلى أمن المؤسسات والمواطنين، عندما تكون الإمكانيات المخصصة لمواجهة تلك الظروف غير كافية. وفي هذه الحالة، يمكن إيقاف العمل مؤقتاً بالضمانات الواردة في الدستور، باستثناء تلك المتعلقة بحق الحياة، ومنع التعذيب أو الاحتجاز السري، والحق بمحاكمة عادلة وبالحصول على المعلومات، وغيرها من حقوق الإنسان التي لا يجوز المساس بها". انظر في ذلك: دستور فنزويلا (جمهورية البوليفارية) الصادر عام ١٩٩٩م والمعدل لعام ٢٠٠٩م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

[https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela\\_2009.pdf?](https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf?lang=ar)

[lang=ar](#)

(١) (م ٢) من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م، والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م.

(٢) حددت (م ٢) من قانون الأحكام العرفية الفرنسية السلطة المختصة بإعلان الأحكام العرفية وقررت بين ذلك في ثلاث فروع: أولاً: يختص البرلمان (الجمعية الوطنية) بإعلان الأحكام العرفية إذا كان في حالة إنعقاد، ويجب أن تكون تلك الحالة محددة المناطق ومدة سريانها، ثانياً: يختص رئيس الجمهورية الفرنسية بإعلان الأحكام العرفية بمقتضى مرسوم من مجلس الوزراء إذا كان البرلمان غير منعقد على أن يجتمع البرلمان بقوة القانون في خلال يومين من تاريخ صدوره ليقرر ما يراه بشأنه، ثالثاً: يجوز لرئيس الجمهورية إذا كان المجلس منحللاً أن يعلن الأحكام

غير أن الاختصاص في النهاية أُل إلى السلطة التنفيذية، ويستفاد ذلك ضمناً من قانون الاستعجال الفرنسي بقوله "لا يمكن الإعلان عن حالة الطوارئ إلا بمرسوم".

وبمقارنة النصوص القانونية عالية، بما جاءت به (م ٦٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م، و(م ١٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، وأخيراً (م ٣٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م سالف الذكر، سنجد أن المشرعين الكويتي والفرنسي وإن إتفقا على أن يكون إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية بمرسوم صادر من مجلس الوزراء، إلا أنهم اختلفوا عن المشرع المصري فيما أشرطه بأن يكون إعلان حالة الطوارئ بقرار جمهوري.

وتأسيساً على ذلك، ولطالما كان المرسوم يمثل قرارات يصدرها مجلس الوزراء، ولا تصبح ملزمة دون توقيع رئيس الدولة عليها، بينما القرار يمثل بيان صادر من رئيس الدولة، ولا يلزم بتوقيع مجلس الوزراء عليه، هو ما يفسر ضمناً بأن إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها هو في الأصل من إختصاص رئيس الدولة، وإن إشتراك معه مجلس الوزراء موضوعاً كالدستور الكويتي والفرنسي، أو شكلاً كالدستور المصري لعام ٢٠١٤م بموجب ما نظّمته (م ١٥٤) من ضرورة أن يقوم رئيس الدولة

=

العرفية في حالة وقوع حرب خارجية فقط، على أن يقتصر تطبيق هذه الأحكام على المنطقة المهددة بالهجوم وأن يدعى الناخبون لإجراء إنتخابات جديدة على وجه السرعة وأن يجتمع البرلمان الجديد في أقصر مدة ممكنة. أنظر في ذلك: د/ محمود أبو السعود حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٨-٢٧٩؛ د/ عبد الفتاح ساير داير: نظرية أعمال السيادة - دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٥م، ص ٣٩٩؛ د/ محمد عبد العال السناري: تطور مبدأ المشروعية من الفردية الشكلية إلى الموضوعية والمذهبية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦م، ص ١٠٥.



بأخذ رأى مجلس الوزراء في قرار إعلان حالة الطوارئ، قبل انفراده بتوقيعه<sup>(١)</sup>؛ وذلك كله، دون أية مشاركة تذكر من البرلمان وربما يرجع الأمر فى ذلك إلى السرعة المطلوبة فى إصدار قرار أو مرسوم إعلان حالة الطوارئ<sup>(١)</sup>.

(١) د/ عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري فى الكويت، مرجع سبق ذكره، ص ٣٥٢.

- وتجدر الإشارة إلى وجود تباين فى تحديد السلطة التى يناط بها إعلان حالة الطوارئ فى الدساتير العربية، وذلك على النحو التالى؛ فهناك من الدساتير التى حولت رئيس الدولة سلطة إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية؛ نذكر منها:

• ما جاءت به (م ١٢١) من الدستور اليمنى لعام ١٩٩١م والمعدل لعام ٢٠١٥م بقولها "يعين رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بقرار جمهورى على الوجه المبين فى القانون ويجب دعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه خلال السبعة الأيام التالية للإعلان فإذا كان مجلس النواب منحلًا يعقد المجلس القديم بحكم الدستور فإذا لم يدع المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه فى حالة انعقاده على النحو السابق، زالت حالة الطوارئ بحكم الدستور. وفى جميع الأحوال لا تعلن حالة الطوارئ إلا بسبب قيام الحرب أو الفتنة الداخلية أو الكوارث الطبيعية ولا يكون إعلان حالة الطوارئ إلا لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس النواب". انظر فى ذلك: دستور اليمن الصادر عام ١٩٩١م المعدل لعام ٢٠١٥م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

[https://www.constituteproject.org/constitution/Yemen\\_2015.pdf?](https://www.constituteproject.org/constitution/Yemen_2015.pdf?lang=ar)

[lang=ar](#)

- وهناك من الدساتير العربية التى أشرت رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الدولة فى سلطة إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية؛ نذكر منها:

- ما جاءت به (م ٣٦ب) من دستور مملكة البحرين لعام ١٩٧٣م بقولها "لا تعلن حالة السلامة الوطنية أو الأحكام العرفية إلا بمرسوم، ويجب فى جميع الأحوال أن يكون إعلانها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا يجوز مدها إلا بموافقة المجلس الوطنى بأغلبية الأعضاء الحاضرين". انظر فى ذلك: دستور مملكة البحرين لعام ١٩٧٣م، المنظمة العالمية للملكية الفكرية "ويبو"، متاح على الموقع الإلكتروني "Wipo":

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ar/bh/bh020ar.pdf>

• وكذلك ما جاءت به (م ٦١/تاسعاً) من الدستور العراقى الصادر عام ٢٠٠٥م بقولها "الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء". انظر فى ذلك: الدستور العراقى الصادر عام ٢٠٠٥م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

=

[https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq\\_2005.pdf?](https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=ar)

[lang=ar](#)

- وهناك من الدساتير العربية التي ألزمت رئيس الدولة بضرورة أخذ إستشارة رئيس مجلس الوزراء أو رئيس السلطة التشريعية قبل إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية؛ نذكر منها:

• ما جاءت به الفقرة الأولى من (الفصل ٨٠) من الدستور التونسي لعام ٢٠١٤م من أنزام رئيس الدولة بالإستشارة قبل إعلان حالة الطوارئ، وذلك بقولها "لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب". انظر في ذلك: الدستور التونسي الصادر عام ٢٠١٤م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

[https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia\\_2014.pdf?](https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf?lang=ar)

[lang=ar](#)

• وما جاءت به (م ٩١) من الدستور الجزائري لعام ٢٠٠٨م من إلزام رئيس الجمهورية بإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري، وذلك بقولها "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً". انظر في ذلك: الدستور الجزائري الصادر عام ١٩٩٦م والمعدل لعام ٢٠٠٨م، المنظمة العالمية للملكية الفكرية "ويبو"، متاح على الموقع الإلكتروني "wipo":

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ar/dz/dz018ar.pdf>

• وكذلك ما جاءت به (م ٣٥) من الدستور المغربي لعام ١٩٩٢م من إلزام الملك قبل إتخاذ الإجراءات الإستثنائية، إستشارة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المجلس الدستوري؛ وذلك بقولها "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية، يمكن الملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير شريف بعد استشارة رئيس مجلس النواب ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب إلى الأمة،...". انظر في ذلك: دستور المغرب الصادر عام ١٩٩٢م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه قد اختلف فيما يخص المادة (٣٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م، فمنهم من ذهب إلى ما توصلنا إليه في الفقرة السابقة، بأن رئيس الجمهورية هو المختص بإعلان حالة الطوارئ<sup>(٢)</sup>؛ ومنهم من ذهب، إلى أن الدستور الفرنسي قد أختص مجلس الوزراء بإعلان حالة الطوارئ بعد أن كانت مسندة للبرلمان بحسب الأصل، ولرئيس الجمهورية إستثناءً في حالات محددة<sup>(٣)</sup>. ووفقاً لهذا الرأي فإن المشرع الفرنسي يختلف عن المشرعين المصري

[http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/constitution\\_of\\_morocco\\_1992-arabic.pdf](http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/constitution_of_morocco_1992-arabic.pdf)

• وهو ما يتفق كذلك، وما جاءت به (م ١٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م من اشتراط إستشارة رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء إعلان حالة الطوارئ سائلة الذكر، ص ٥. أنظر في ذلك: د/ على يوسف شكري: التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٠م، ص ١٢٤-١٢٥.

(١) وفي بريطانيا أسند المشرع الإنجليزي للملكة وحدها سلطة إعلان حالة الطوارئ وذلك لما للتاج من إمتيازات تختص بالمحافظة على أمن المملكة وسلامتها، وهو ما نصت عليه (م ١) من قانون الطوارئ الصادر عام ١٩٢٠م بقولها "للملكة إعلان حالة الطوارئ...". أنظر في ذلك: د/ محمد محمد بدران: الحماية القانونية لحق الأمن ضد إعتداءات الإدارة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩١م، ص ١٨٩. إلا أنه على الرغم من ذلك الإمتياز إلا أن الواقع العملي هو أن يقوم رئيس الوزراء بتقديم طلب إعلان حالة الطوارئ عند حدوث مسيبتها إلى التاج لإصداره. أنظر في ذلك: د/ حقي إسماعيل بريوتي: الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ - دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والأنجلو سكسوني، مرجع سبق ذكره، ص ٤٤.

(٢) د/ مجدي المتولي السيد: أثر الظروف الإستثنائية على مبدأ المشروعية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠م، ص ٢٥٩؛ د/ محمود أبو السعود حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧٩؛ د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٨.

(٣) د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٥٩٤؛ د/ رأفت فودة: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الإستثنائية في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م، ص ٤٨٩ - ٤٩١.

والكويتي واللذان أسندا إعلان تلك الحالة لرئيس الدولة؛ وإن كنا لا نتفق مع هذا الرأي على التفصيل السابق ذكره.

وفى ضوء ما سبق مناقشته من النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، يتضح لنا أن المشرع الكويتي والمصري والفرنسي قد اتخذوا إتجاهاً أقرب إلى النموذج البرلماني، فقد اشترط أن يكون إعلان تلك الحالة مشتركاً بين رأسى السلطة التنفيذية، وذلك من خلال مشاركة مجلس الوزراء لرئيس الدولة بصورة ملزمة قبل إعلان حالة الطوارئ، وهو ما يدل على تحمل مجلس الوزراء المسؤولية المترتبة على متابعة سير الإجراءات التي تم إتخاذها بموجب إعلان حالة الطوارئ فى كل من الكويت وفرنسا، أو من خلال مشاركة مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية فى مصر بمجرد رأي إستشاري غير ملزم لإتخاذ قرار بإعلان حالة الطوارئ.

ونظراً لما تخولة نصوص الدستور والقانون المشار إليهما أعلاه لرئيس الدولة من سلطة إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، والذي يعتبر من أخطر أنواع الأحكام لما يخلقة من نظام إستثنائي يؤدي إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب حريات الأفراد وحقوقهم<sup>(١)</sup>، فقد حرصت التشريعات المقارنة فى الكويت ومصر وفرنسا على أن يتضمن المرسوم أو القرار الصادر بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية الإجراءات المنصوص عليها فى القوانين المنظمة لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، وهو موضوعنا فى المطلب القادم.

(١) د/ يسرى محمد العصار: نظرية الضرورة فى القانون الدستوري والتشريع الحكومي فى فترات إيقاف الحياة النيابية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م، ص ٣٢.

## المطلب الثاني

## الضوابط القانونية لإعلان حالة الطوارئ

وبعد أن توصلنا في المطلب السابق، إلى أن الدستور والقانون قد إختصا رئيس الدولة وحده بإعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها سواء كان ذلك بمرسوم أو قرار، إلا أن ذلك لا يخوله الحق في إصدار مراسيم أو قرارات تتسم بالإستمرارية والدوام، إذ أن ذلك يعد توسيع في غير محله لسلطة رئيس الدولة. وخوفاً من تعسف السلطة التنفيذية في استخدام هذه السلطة بالتعدي على السلطات العامة في الدولة أو المساس بالحقوق والحريات الفردية والضمانات التي كفلها الدستور، فقد حرصت القوانين المنظمة لحالة الطوارئ أو الأحكام العرفية في النظم المختلفة محل المقارنة في الكويت ومصر وفرنسا على إحاطة هذه الحالة بضوابط إجرائية من شأنها تقييد سلطة رئيس الدولة للحد من التعسف في استخدام هذه السلطة.

وعلى هذا الأساس، فقد حددت (م) من كلاً من: القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر، وأخيراً القانون الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠م بشأن حالة الإستعجال في فرنسا<sup>(١)</sup>، مجموعة من الضوابط الشكلية اللازمة

(١) وجدير بالذكر: أنه قبل التعديل الصادر في إبريل ١٩٦٠ كانت حالة الإستعجال لا تعلن إلا بقانون، بيد أن التعديل جعلها بمرسوم.

إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية والتي يجب أن يتضمنها المرسوم الصادر أو القرار الصادر بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية.

فحددها المشرع الكويتي بقوله "يتضمن المرسوم الصادر بإعلان الأحكام العرفية" تحديد الجهة التي تجرى فيها الأحكام العرفية، والتاريخ الذي يبدأ فيه نفاذ هذه الأحكام، وإسم من يقد السطات الإستثنائية التي نص عليها القانون عسكرياً كان أم مدنياً"<sup>(١)</sup>؛ فيما حددها المشرع المصري بقوله "يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ" بيان الحالة التي أعلنت بسببها، وتحديد المنطقة التي تشملها، وتاريخ بدء سريانها"<sup>(٢)</sup>؛ أما الفرنسي، فقد حددها بقوله "يتضمن المرسوم الصادر بإعلان حالة

(١) نص (٢م) من قانون الأحكام العرفية الكويتي رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م.

- فقد أعلنت حالة الطوارئ في الكويت مرتين، الأولى (بسبب العدوان على الأمة العربية) بتاريخ ٥ يونية ١٩٦٧، حيث صدر مرسوم في ذلك التاريخ أعلنت بموجبه الأحكام العرفية في كافة أنحاء دولة الكويت، وبتعيين رئيس مجلس الوزراء حاكماً عرقياً عاماً. وفي ١٧ يولية ١٩٦٧ حيث صدر مرسوم باستمرار العمل بالأحكام العرفية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر ابتداء من ١٨ يولية ١٩٦٧م. وفي ٢٥ سبتمبر ١٩٦٧م صدر مرسوم ثالث باستمرار العمل بالأحكام العرفية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر أخرى ابتداء من ١٠ أكتوبر ١٩٦٧م. وأخيراً صدر مرسوم برفع الأحكام العرفية في جميع أنحاء الكويت إعتباراً من أول يناير ١٩٦٨م. أنظر في ذلك: د/ على السيد الباز: السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، لجنة التأليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العربي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦م، ص ١٦٦.

- وللمرة الثانية، فقد أعلنت في الكويت الأحكام العرفية في شهر فبراير ١٩٩١م عقب تحرير البلاد من الاحتلال العراقي مباشرة واستمرت الأحكام العرفية معلنة لمدة ثلاثة أشهر فقط. أنظر في ذلك: مريم الكندري: تقرير بشأن إعلان الأحكام العرفية في الكويت، دراسات وبحوث، مجلس الأمة، دولة الكويت، ديسمبر ٢٠٠٢م، متاح على الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة الكويتي:

<http://www.kna.kw/clt/run.asp?id=526#sthash.F1v0TdSS.dpuf> "مجلس الأمة"  
"الكويتي"

(٢) نص (٢م) من قانون حالة الطوارئ المصري رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م.

- وقد أعلنت حالة الطوارئ في مصر عدة مرات، طبقت للمرة الأولى بمناسبة الحرب العالمية الثانية، في عهد الإستقلال بمرسوم إعلان الأحكام العرفية الصادر بتاريخ ١ سبتمبر ١٩٣٩م،  
=

واستند مرسوم إعلان الأحكام العرفية إلى القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بمنح الحاكم صلاحيات القائد العسكري العام، واستمر قيام الأحكام العرفية في مصر طوال فترة قيام الحرب العالمية الثانية إلى أن تم رفعها في ٤ أكتوبر ١٩٤٥ م ليصدر بعد ذلك المرسوم القاضي بعدم قبول أي طعن بشأن الأحكام العرفية بهدف دفع مسؤولية الدولة في هذه الظروف وحتى لا يتم إرغام الحكومة على التعويض. أنظر في ذلك: د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٨٦-٣٨٧.

- ثم أعلنت حالة الطوارئ الثانية في ١٤ مايو ١٩٤٨ م بإشتداد أزمة فلسطين، فتقرر تدخل الجيش المصري، وتلاحظ أن هذه الحالة ليست من الحالات المبررة لإعلان الأحكام العرفية التي نصت عليها المادة الأولى من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ م وهو الأمر الذي أدى إلى تعديل هذا القانون بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٤٨ م مضيفاً حالة جديدة كمبرر لإعلان الأحكام العرفية وتلك الحالة هي "أن تعلن الأحكام العرفية ضماناً لسلامة الجيوش المصرية وتموينها، وحماية طرق مواصلاتها وكل ما من شأنه أن يتعلق بأعمالها خارج الحدود المصرية، وقد رفعت هذه الحالة في ٢٩ إبريل ١٩٥٠م بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٥٠م. أنظر في ذلك: د/ احمد مدحت على: نظرية الظروف الاستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الإستثنائية"، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٨-١٢٩.

- وأعلنت للمرة الثالثة إشتداداً إلى القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ م طبقاً للمادة الأولى منه القاضي بإعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن أو النظام العام في الأراضي المصرية للخطر بسبب وقوع اضطرابات داخلية، وذلك بالمرسوم الصادر في ٢٦ يناير ١٩٥٢م بمناسبة حريق القاهرة والذي نشب بإشتداد حركة الفدائيين ضد الجيش البريطاني بمنطقة القناة، وقام رئيس الوزراء بتعيين حاكماً عسكرياً لتولي هذه الظروف، والتي أستمترت قائمة إلى ما بعد قيام الثورة إلى أن الغيت تلك الحالة في ٢٠ يونيو ١٩٥٦م بمناسبة الإشتفاء على دستور ١٩٥٦م. أنظر في ذلك: د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣٠.

- ونتيجة العدوان الثلاثي على مصر أعلنت حالة الطوارئ للمرة الرابعة في جميع أنحاء الجمهورية بموجب القرار الجمهوري رقم ٣٢٩ لسنة ١٩٥٦م بأن يتولى الرئيس الراحل جمال عبد الناصر جميع السلطات الإستثنائية المنصوص عليها في قانون الطوارئ رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤م وهو ما يتفق مع مبررات ذلك الإعلان وفقاً لقانون الطوارئ الساري في ذلك الوقت، وعلى الرغم من إنتهاء هذا العدوان إلا أن الحكومة ظلت العمل به لأكثر من سبع سنوات إلى أن انتهى العمل به في ٢٤ مارس ١٩٦٤م بالقرار رقم ١٢١٦ لسنة ١٩٦٤م. وتعتبر هذه هي الحالة الأولى التي سمى فيها إعلان الأحكام العرفية بقانون الطوارئ. أنظر في ذلك: جميل عبد الله، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية وفقاً لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها - دراسة

مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، ٢٠٠٣م، ص ٢٢٣.

- كما أعلنت حالة الطوارئ للمرة الخامسة بموجب القرار الجمهوري رقم ١٣٣٧ لسنة ١٩٦٧م، حين حشدت إسرائيل قواتها مع الحدود السورية في ٥ يونيو ١٩٦٧م والمعروفة بحرب الأيام الستة، والذي قرر فيه "تعلن حالة الطوارئ في جميع احاء الجمهورية العربية المتحدة إعتباراً من ٥ يونيو ١٩٦٧م للمحافظة على الأمن والدفاع عن البلاد ضد اخطار التهديد الخارجي، وذلك وفقاً لنص المادة الأولى كميرر لإعلان حالة الطوارئ. ورفعت هذه الحالة بعد توقيع إتفاقية السلام بين مصر وإسرائيل بالقرار الجمهوري الصادر في ١٥ مايو ١٩٨٠م، بعد أن أستمرت ما يقرب من ثلاثة عشر عاماً وتعد هي الفترة الأطول التي عاشتها مصر تحت نظام الطوارئ. أنظر في ذلك: د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣٠-٣٣١.

- وللمرة السادسة أعلنت حالة الطوارئ في ٦ أكتوبر ١٩٨١م، إثر إغتيال الرئيس الراحل أنور السادات أثناء العرض العسكري في إحتفالات نصر أكتوبر، وذلك بإعلان رئيس الجمهورية المؤقت آنذاك حالة الطوارئ بموجب القرار الجمهوري رقم ٥٦٠ لسنة ١٩٨١م والذي قرر "تعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء جمهورية مصر العربية لمدة سنة تبدأ من ٦ أكتوبر ١٩٨١م". وتم تجديدها مرات عديدة إلى أن انتهت في ٦ نوفمبر ١٩٨٤م بعد أن دامت ثلاث سنوات وشهر، وفي عام ١٩٩١م تم تجديدها لمدة ثلاث سنوات مرة أخرى. أنظر في ذلك: تونصير ابراهيم: تشريعات الضرورة - دراسة مقارنة بين الدستور المصري والجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ٢٠١٤م، ص ١١٩. ويعيب جانب من الفقه هذا الإعلان وذلك لعدم تضمنه بيان الحالة التي أعلنت حالة الطوارئ من أجلها، وذلك على الرغم من توافر شرط من شروط الضرورة ألا وهو "حدوث إضطرابات في الداخل". أنظر في ذلك رأي: د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣١.

- وأعلنت للمرة السابعة بعد تنحي الرئيس محمد حسني مبارك وتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد عقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستوري بعد موافقة الشعب على الإستفتاء في ٣١ مارس ٢٠١١م، وظلت حالة الطوارئ قائمة إلى ان أصدر رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٢٥ يناير ٢٠١٢م قراراً جمهورياً بوقف العمل بقانون الطوارئ فيما عدا حالات البلطجة. أنظر الموقع الإلكتروني لجريدة بوابة فيتو الإلكترونية:

<http://www.vetogate.com/518102>

- وفي ١٤ أغسطس ٢٠١٣م أعلن رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور بموجب القرار رقم ٥٣٢ لسنة ٢٠١٣م حالة الطوارئ في جميع أنحاء الجمهورية لمدة شهر وفقاً للقانون رقم ١٦٢



الإستعجال الظروف الإقليمية التي يدخل حيز التنفيذ بها، وتحديد المناطق التي تطبق فيها حالة الطوارئ على أساس تقرير وزارة الداخلية، مدة حالة الطوارئ<sup>(١)</sup>.

ومعنى ذلك، انه يشترط لإعلان رئيس الدولة حالة الطوارئ أن تتوافر مجموعة من الضوابط الشكلية التي أوجدها القوانين المار ذكرها وتضمنها في صلب المرسوم أو القرار الخاص بإعلان حالة الطوارئ، فإذا خلا المرسوم أو قرار الإعلان أى من تلك الشروط، كان ذلك الإعلان باطلاً لعدم تكامل أركان مشروعته؛ وتلكم الضوابط القانونية هي:

١- بيان الحالة التي أعلنت بسببها.

٢- تحديد الجهة أو المنطقة التي تشملها.

سنة ١٩٥٨ م. انظر في ذلك: الجريدة الرسمية رقم ٣٢ (مكرر) بتاريخ ١٤ أغسطس ٢٠١٣ م المتضمنة قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣٢ لسنة ٢٠١٣ م بشأن إعلان حالة الطوارئ. وتم مدها في ١٢ سبتمبر ٢٠١٣ م لمدة شهرين بعد موافقة مجلس الوزراء.

(١) نص (المادة الثانية والثالثة) من قانون الإستعجال الفرنسي الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥ م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠ م؛ وجدير بالإشارة إلى أن؛ الشرط الأخير لم يرد نصه في (م٢)، بل نص عليه في (م٣) من قانون حالة الإستعجال.

- وقد استندت فرنسا لهذه القوانين خمس مرات: مرة واحدة بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ ردا على أعمال الشغب، ومرة في عام ١٩٨٤ في إقليم جزر المحيط الهادئ لكاليدونيا الجديدة، وثلاث مرات خلال فترة الحرب الجزائرية في ١٩٥٥ م و ١٩٥٨ م وفي ١٩٦١ م. وفي عام ١٩٥٥ م أعلنت الدولة الفرنسية حالة الطوارئ فور صدور مرسوم يسمح بها، منتهكة بذلك شرط كيستيو بأن على القانون أن يسبق الأزمة، وفي عام ١٩٦١ م مدد الجنرال شارل ديغول حالة الطوارئ إلى أجل غير مسمى دون الحصول على موافقة الجمعية الوطنية، كما يقتضي القانون. انتهت حالة طوارئ في سنة ١٩٦٣ م بعد سنة من انتهاء الحرب مع الجزائر. وخلال أعمال الشغب في نوفمبر ٢٠٠٥، طلب الرئيس الفرنسي جاك شيراك تمديد حالة الطوارئ بعد فترة ١٢ يوما التي يسمح بها القانون، وصوت البرلمان لتمديدتها لثلاثة أشهر أخرى. ورفع شيراك حالة الطوارئ بعد أن هدأت أعمال العنف في أوائل يناير ٢٠٠٦ م. أنظر في ذلك الموقع الإلكتروني:

<http://www.startimes.com/f.aspx?t=33847273>

٣- تاريخ بدء سريانها أو مدتها.

٤- إسم من يقلد تلك السلطات الإستثنائية.

وعلى ضوء ما جاءت به التشريعات الثلاث محل المقارنة من ضوابط قانونية شكلية لإعلان حالة الطوارئ، أمكننا التوصل إلى الملاحظات التالية:

### أولاً: بيان الحالة التي أعلنت بسببها:

لم ينص قانون الأحكام العرفية الكويتي على عكس نظيره المصري والفرنسي على أن يتضمن المرسوم الحالة التي دعت رئيس الدولة لإعلان الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ، فمن البديهي أن تدخل تلك الحالة ضمن شروط إعلان حالة الطوارئ التي تحددت على سبيل الحصر بموجب (م ١) من كلاً من: قانون الأحكام العرفية الكويتي، وقانون الطوارئ المصري<sup>(١)</sup>، وقانوني الأحكام العرفية والإستعمال الفرنسيين<sup>(٢)</sup>.

(١) وجدير بالذكر، أن القرار رقم (٥٦٠) لسنة ١٩٨١م والخاص بإعلان حالة الطوارئ، قد خلا من اشتراط ضرورة تحديد الحالة التي أعلنت بسببها حالة الطوارئ.

(٢) ولمزيد من التفاصيل: حول نصوص تلك المواد وتفسيرها، انظر ما سيرد ذكره تفصيلاً في المبحث الثالث، ص ٢٣.

- وفي الجزائر بتاريخ ٩ فبراير ١٩٩٢م تم إعلان حالة الطوارئ بموجب مرسوم رئاسي رقم (٩٢-٤٤)، وقد تتضمن الحالة التي أعلنت حالة الطوارئ بسببها وهي "اعتباراً للمساس الخطير المستمر للنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني، واعتباراً للتهديدات التي تستهدف إستقرار المؤسسات، والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطن والسلم المدني". انظر في ذلك: د/ بوكري إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤م، ص ٣٣٠-٣٣١.

- ومن المراسيم التي تم إعلان حالة الطوارئ بموجبها في لبنان، هو المرسوم رقم ٥٥١٣ الصادر بتاريخ ٧ مايو ١٩٧٣م، بسبب (وجود عناصر تخريبية أخذت تعبت بأمن البلاد وتعمل على التدمير والتفتيل وتزرع التفرقة). انظر في ذلك: د/ محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧م، ص ١٨٣.

**ثانياً: تحديد الجهة أو المنطقة التي تشملها:**<sup>(١)</sup>

بالإضافة إلى بيان الحالة التي أعلنت بسببها حالة الطوارئ، يلزم أن يتضمن مرسوم أو قرار إعلان حالة الطوارئ تحديد المنطقة أو الجهة التي يفرض عليها تلك الحالة، ويجب على الحكومة ألا تفرض هذا النظام الإستثنائي إلا في أضيق الحدود لما له من مساس بحقوق وحرريات الأفراد، كما أن هذا الشرط يمنع الحكومة من تجاوز النطاق الإقليمي المحدد في إعلان حالة الطوارئ عند تطبيق الأوامر العسكرية<sup>(٢)</sup>، مما يفيد عند خضوع الأوامر العسكرية للرقابة أمام القضاء<sup>(٣)</sup>.

(١) نود أن نشير إلى أهمية ذلك الشرط، نجد أن أحكام حالة الطوارئ تنقسم إلى (أحكام جزئية وأحكام كلية)، فأما الجزئية: فيقوم فيها الجهة المختصة بإعلان تلك الأحكام في منطقة محددة ولفترة معينة حتى تعود الأوضاع إلى طبيعتها، وأما الأحكام الكلية: فتشمل كافة أرجاء البلاد ومثل هذه الأحكام يتم تطبيقها في الحالات التي تهدد فيها سلامة البلاد بأكملها، وذلك لحماية سيادة الدولة وإستقلالها. أنظر في ذلك: د/ قائد محمد طربوش: السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري - تحليل قانوني مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦م، ص ٣٧٠.

(٢) د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٥٨٦.

- وهو ما حدث عندما أصدر الرئيس الراحل أنور السادات حالة الطوارئ بالمنطقة المتاخمة للحدود الغربية لجمهورية مصر العربية، بموجب القرار الجمهوري رقم ٢٩٤ لسنة ١٩٨٠م. راجع: د/ فؤاد عبد النبي حسن: رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥م، ص ٢٩٩.

(٣) د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٧.

**ثالثاً: تاريخ بدء سريانها أو مدتها:**

لأن نظام الطوارئ هو نظام إستثنائي فإنه لا يطبق إلا بصفة مؤقتة ومحددة ولا يجوز لرئيس الدولة أن يربط مدة إعلان تلك الحالة بظروف غير محددة المدة<sup>(١)</sup>، لذا يتعين أن يتضمن مرسوم أو قرار إعلان حالة الطوارئ النص على تاريخ إنتهاؤها<sup>(٢)</sup>؛ وعلى الرغم من كون (م ٢) من قانون الأحكام العرفية الكويتي قد اشترطت ضرورة أن يتضمن مرسوم إعلان تلك الحالة تاريخ بدء سريانها فقط دون تحديد مدة لسريانها،

(١) د/ محمود حافظ: موجز القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة والدستور المصري"، دار الفكر العربي، ١٩٥٦م، ص ٤٣٢؛ د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٥٨٧-٥٨٨.

-ويتفق الباحث مع ما ذهب إليه Philippe(2006) من وجود قصور تشريعي في نص (م ١٦) من الدستور الفرنسي، والتي خولت للرئيس ممارسة سلطات إستثنائية حال تعرض أراضي الدولة لخطر جسيم توقف عليه تعطل عمل مؤسسات الدولة، إذ لم يفرض الدستور الفرنسي قيوداً زمنياً على حق الرئيس في ممارسة هذه السلطات، فهو الذي يقدر وحده الفترة التي يمارس فيها هذه الإمتيازات الإستثنائية، وقد يستمر الرئيس في ممارسة هذه السلطات الإستثنائية حتى مع زوال الأسباب التي دعت به إلى ممارسة هذه السلطات الإستثنائية، ويمكن الإستدلال على ذلك من خلال إستمرار حكومة الجنرال ديغول في ممارسة هذه السلطات الإستثنائية بعد إنتهاء التمرد المسلح في الجزائر، ومن ناحية أخرى لا يكون هناك رقابة قضائية على تصرفات الرئيس التي يتخذها خلال هذه الفترة، وإن كان مجلس الدولة أحياناً ما إعتبر أنه مختص بالرقابة على التصرفات الإدارية التي يتخذها رئيس الدولة بموجب سلطاته خلال ممارسة (م ١٦) من الدستور الفرنسي. أنظر في ذلك :

Philippe, H., Droit Constitutionnel, Paris, 2006, p.180-181.

CE. 2 Mars 1960, Rubin de Servens

(٢) وفي الجزائر نصت المادة (١) من المرسوم الرئاسي بإعلان حالة الطوارئ رقم (٩٢-٤٤) والصادر بتاريخ ٩ فبراير ١٩٩٢م، وقد تتضمن مدة سريان حالة الطوارئ وهي "تعلن حالة الطوارئ مدة اثني عشر شهراً على امتداد التراب الوطني من ٥ شعبان عام ١٤١٢ الموافق ٩ فبراير عام ١٩٩٢ ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد"؛ وبالفعل رفعت تلك الحالة بتاريخ ٢٩ سبتمبر ١٩٩١. انظر في ذلك: د/ بوكر إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية"، القسم الثاني، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣٠-٣٣١.

وذلك بالمخالفة لما أوجبه (م ٢) من كلاً من: قانون حالة الطوارئ المصري، وقانون حالة الإستعجال الفرنسي بضرورة أن يتضمن قرار أو مرسوم إعلان حالة الطوارئ مدة سرياتها والتي لا يمكن تجديدها إلا بقانون جديد<sup>(١)</sup>.

إلا أن ما جاءت به (م ٦٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م بقولها "..."، ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي. وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة، وبالشروط السابقة، كل ثلاثة أشهر"، هو ما يفسر بكون مدة إعلان الحكم العرفي في الكويت لا تخرج عن كونها تنحصر في الفترة ما بين تاريخ صدور مرسوم بإعلان حالة الأحكام العرفية ولمدة خمسة عشر يوماً إذا كان البرلمان منعقدًا، أو في أول جلسة إذا كان منحلًا، وذلك ليتمكن البرلمان من البت في مصير استمرار الحكم العرفي من عدمه.

أما في مصر فقد أوجبت (م ١٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م بأن يعرض رئيس الجمهورية قراره بإعلان حالة الطوارئ على البرلمان خلال الأيام السبعة

(١) وجدير بالذكر، أن نص المادة رقم (٢) من القانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٨٥ قبل تعديلها بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ والمنظم لحالة الطوارئ في مصر، لم تكن تشترط ضرورة تحديد مدة سريان حالة الطوارئ، وهو ما إشتراطه التعديل كما سلف العرض عالية. ولمزيد من التفاصيل: حول نص (م ٢) من كلاً من: القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر، وأخيراً القانون الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠م بشأن حالة الإستعجال في فرنسا، وكذلك قانون الأحكام العرفية الصادر بتاريخ ٩ أغسطس ١٨٤٩م والمعدل بالقانون الصادر بتاريخ ٩ أغسطس ١٩٤٤م بشأن نظام الأحكام العرفية في فرنسا؛ أنظر ما سلف ذكره، ص ١٢-١٣.

التالية له ليقرر ما يراه بشأنه إذا كان البرلمان منعقدًا، أم كان في غير دور الإنعقاد العادي، وذلك بقولها "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فورًا للعرض عليه".

وفي فرنسا فلم توجب (م٣٦) من دستور ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م العرض على البرلمان إلا في حالة رغبة السلطة التنفيذية في مد تلك الحالة لأكثر من اثني عشر يوماً، وذلك بقولها "يكون فرض الأحكام العرفية بأمر من مجلس الوزراء. ولا يجوز تمديدتها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان".

وعلى ذلك، يمكننا القول بأن التشريعات المقارنة قد أوجبت ألا يكون تطبيق مرسوم أو قرار إعلان حالة الطوارئ إلا بصفة مؤقتة ومحددة لحين العرض على السلطة التشريعية، وتبدو أهمية ذلك التحديد في تقييد سلطة رئيس الدولة بإعلان تلك الحالة بالفترة المحدده في الدستور، وهو ما يعني إنتهاء حالة الطوارئ بمجرد إنتهاء مدتها دون التوقف على إرادة السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

#### **رابعاً: إسم من يقلد تلك السلطات الإستثنائية:**

يختص هذا القيد بصلاحيه تفويض السلطات الإستثنائية عند إعلان حالة الطوارئ، فالأصل أن سلطة إعلان حالة الطوارئ بيد رئيس الدولة بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية منفرداً كان أو بمشاركة مجلس الوزراء، وإن كان كذلك؛ إلا أن المشرع الكويتي قد أتخذ موقفاً مغايراً عن نظيره المصري والفرنسي، فإشترط

(١) د/ محمود أبو السعود حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٧.

بموجب (م ٢) من قانون الأحكام العرفية الكويتي أن يتضمن مرسوم إعلان الأحكام العرفية "إسم من يقلد السلطات الإستثنائية عسكرياً كان أم مدنياً".

وعلى الرغم من أهمية هذا القيد في حصر إستعمال هذه الصلاحيات في شخص واحد، عسكرياً كان أم مدنياً، كرئيس مجلس الوزراء أو غيره، لما لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية من مساس وتقييد للحريات والحقوق الشعبية، توجب أن يعلم المخاطبين من الشعب بمن يتقلد السلطات الإستثنائية طيلة سريان مدة الإعلان هل هو مدنياً كرئيس الوزراء أم عسكرياً كوزير الدفاع، حتى يسهل على القضاء مسائلته، إذا ما تعسف في إستخدام تلك السلطات. إلا أن التساؤل هنا بصدد تلك المسألة: لماذا أنفرد المشرع الكويتي دون نظيره المصري والفرنسي بإشتراط تضمين مرسوم إعلان حالة الطوارئ مثل هذا القيد، على الرغم من أهميته؟

والسبب في ذلك، يرجع إلى ما جاءت به (م ١٧) من القانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر، بقولها "الرئيس الجمهورية أن ينيب عنه من يقوم مقامه في اختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون كلها أو بعضها وفي كل أراضي الجمهورية أو في منطقة أو مناطق معينة فيها"<sup>(١)</sup>؛ وأيضاً ما جاءت به (م ٨) من القانون الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠م بشأن حالة الإستعجال في فرنسا، بقولها "تمنح السلطة لوزير الداخلية لكل الأقاليم أو الحاكم العام بالنسبة للدولة

(١) وقد قام الخلاف في هذا الصدد في ظل تشريع ١٩٢٣م، وكانت نقطة البدء فيه ألا تفويض بغير نص، ولم يكن قانون سنة ١٩٥٤ يشتمل على نص صريح يبيح التفويض، ولكن قانون سنة ١٩٢٣م قضى في (م ١٦) بأن "للحاكم العسكري العام أن يعهد ببعض اختصاصاته المخولة له لمن يندبه لذلك في مناطق معينة" وبذلك حسم الكثير من الخلافات. أنظر في ذلك: د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٥.

والمحافظ في دائرته عند إعلان حالة الطوارئ بتقلد السلطات الإستثنائية التي تشملها المناطق المحددة في المرسوم"<sup>(١)</sup>.

وما تقدم هو ما يفسر بأن الأختلاف بين النظم المقارنة يكمن في شكل النص لا مضمونه، فعلى الرغم من عدم نص كلا المشرعين المصري والفرنسي صراحة على وجوب تضمين هذا القيد الأخير داخل قرار أو مرسوم إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية كنظيرهما الكويتي، إلا أنهم وبموجب (م١٧) من قانون الطوارئ المصري، و(م٨) بموجب قانون الإستعجال الفرنسي فقد أتفقوا مع نظيرهم الكويتي إذ أجازوا لرئيس الدولة وهو المسئول عن تقلد تلك السلطات الإستثنائية، أن ينبع عنه من يتقلد هذه السلطات كلياً أو جزئياً سواء أكان ذلك بالنسبة لكل أراضي الدولة أو في المنطقة المحددة بقرار أو مرسوم إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية.

وبصد ذلك القيد، تباين الفقه حول مدى أحقية رئيس الدولة في تفويض غيره لإتخاذ إجراءات مواجهة حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية؟

فذهب جانب فقهي، معيباً على عدم تحديد المشرعين الكويتي والمصري للأمور الواجبة للتفويض بخصوص السلطات الإستثنائية، مبرراً ذلك بأن مجال تفويض

(١) وفي بريطانيا سمح المشرع للملكة بحق التفويض، وذلك في المادة رقم (٢) من قانون الطوارئ البريطاني الصادر عام ١٩٢٠ بنصها "....ويمكن تفويض وزير الداخلية ورؤساء مصالح الحكومة الأخرى في إصدار هذه اللوائح، كما يمكن تفويض الذين يعملون في خدمة الملكة أو باسمها ونيابة عنها في إصدارها أيضاً، وهذا التفويض بالإختصاصات الواجبات يتم حسبما يترأى للملكة من ضرورة المحافظة على الأمن وتأمين ضرورات الحياة للمجتمع". أنظر في ذلك: د/ محمد محمد بدران: الحماية القانونية لحق الأمن ضد إعتداءات الإدارة - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٠-١٩١.

-ومن هذا النص نجد أن المشرع الإنجليزي قد وسع من دائرة الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم في الإختصاصات المسندة في حالة الطوارئ. أنظر في ذلك: د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٦٤٩.



الإختصاصات ليست حقاً شخصياً قابلاً للتنازل عنه بل هي إختصاص محدد بالقانون ولا يجوز التنازل عنه إلا بالقيود التي يفرضها القانون من حيث شخص المفوض إليه ومدة التفويض ومكانه<sup>(١)</sup>؛ في حين ذهب جانب آخر، بأن عدم جواز تفويض رئيس الدولة سلطاته بشأن إتخاذ إجراءات مواجهة حالة الطوارئ إلى غيره، يعد ضماناً أخرى، وإن لم ينص عليها الدستور<sup>(٢)</sup>.

وفى رأينا الخاص؛ أن المرسوم أو القرار الخاص بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية يجب أن يشتمل على كافة الضوابط الشكلية التالية: (إسم من يقلد السلطات الإستثنائية وسلطاته، الجهة التي تشملها الحالة، مدة سريان تلك الحالة)، وذلك لما لتلك الحالة الإستثنائية من مساس وتقييد للحريات والحقوق العامة للأفراد.

وخلاصة هذا المبحث، أن هناك أداتين لإعلان تلك الحالة وإن اختلفا شكلاً وتشابها موضوعاً، فأما الأولى: فتقضى بأن تعلن حالة الأحكام العرفية في البلاد بمرسوم كالدستورين الكويتي لعام ١٩٦٢م والفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م، وتكون بذلك قد طبقت مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي ومالت إلى قواعد النظام البرلماني؛ وأما الثانية: فتقضى بأن تعلن حالة الطوارئ بقرار جمهوري كالدستور المصري لعام ٢٠١٤م، ويكون بذلك قد طبق مبدأ الثنائية شكلاً فقط ومال إلى النظام الرئاسي موضوعاً. وذلك كله، شريطة الإلتزام بما فرضه القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر،

(١) د/ زين بدر فراج: مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م، ص ٤١١-٤١٢.

(٢) حبشي رزق: أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٣م، ص ١٧٣.

وأخيراً القانون الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠م بشأن حالة الإستعجال في فرنسا، من متطلبات شكلية يجب أن تتوافر في مرسوم أو قرار إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، وفي حال خلا المرسوم أو القرار من أى من تلك المتطلبات يصبح الإعلان باطلاً.

وهذا فيما يتعلق بالمتطلبات الشكلية اللازمة لإعلان حالة الطوارئ، أما فيما يتعلق بالمتطلبات الموضوعية اللازمة لإعلان حالة الطوارئ فهي موضوع بحثنا التالى.



## المبحث الثالث

## المقتضيات الموضوعية لإعلان حالة الطوارئ

## تمهيد وتقسيم:

نظراً لأن نظام حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، لا يعلن إلا استثناءً لدفع الخطر الشديد الذي تتعرض له سلامة البلاد وأمنها، فمن ثم فإن الذي يبرر قيام هذه الحالة وسلطاتها الإستثنائية هو نظرية الضرورة<sup>(١)</sup>، والتي تعني ظهور أوضاع مفاجئة ينتج عنها خطر جسيم ومؤكد وفعلي غير محتمل يهدد إستقلال الدولة أو سلامة أراضيها أو النظام العام، والتي تتطلب من الإدارة التدخل لمواجهتها بإجراءات إستثنائية مناسبة ومؤقتة لعجز القوانين الإعتيادية عن مجابقتها شريطة خضوعها للرقابة البرلمانية والقضائية<sup>(٢)</sup>، ونظراً لصعوبة وضع تعريف دقيق لمفهوم الخطر<sup>(٣)</sup>، فقد تعددت مظاهره

(١) د/ سامى جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٣.

(٢) د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مدى ضرورة السلطات الأستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨. - كما تعني بأن "يكون هناك حالة ضرورة تسوغ اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، وعدم كفاية الأدوات الدستورية الأخرى لعلاج هذا الخطر". أنظر في ذلك: د/ عزة مصطفى حسني عبد المجيد: مسئولية رئيس الدولة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م، ص ١٠١-١٠٢.

- وتعرف أيضاً بأنها "مفاجأة تحمل في طياتها أخطاراً جسيمة مؤكدة وإستثنائية تُهدد الأمن والسكينة والصحة العامة أو تهدد سير المرافق العامة سواء أن تكون هذه المصالح مقصوده في ذاتها أم يكون المقصود هو الأوضاع الإستثنائية التي ترتب عليها الخطر الجسيم". أنظر في ذلك: د/ على يوسف الشكري: المركز الدستوري لرئيس الجمهورية- دراسة في الدساتير العربية، دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٤م، ص ١٧٠.

=

وإن أفاد ظاهرها بأنها محددة حصراً بيد أنها واسعة وفضفاضة إلى درجة تسمح لرئيس الدولة بالتمتع بدرجة كبيرة من الحرية والمرونة في إعلان تلك الحالة مما يجعلها محلاً للنقد<sup>(٢)</sup>؛ وفيما يلي ندرس المقتضيات الموضوعية لإعلان حالة الطوارئ في النظم محل المقارنة، والتي تتمثل في وجود خطر جسيم، وأن يكون الخطر حالياً، فلا يكون هناك عبرة بالخطر المستقبلي، أو المنففى عنه وصف اللزوم لدفع الخطر<sup>(٣)</sup>.

وعلى هذا الأساس، ونظراً لأن (م٦٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م، و(م١٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م، وأخيراً (م٣٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته لعام ٢٠٠٨م والتي تتعلق بإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، قد خلقت كل منها من المقتضيات الموضوعية، وكفلت ذلك بقانون يحدد تلك المقتضيات؛ وفي سبيل ذلك، حددت (م١) من كلاً من: القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م

-وفي تطبيق لشرط حالة الضرورة لإعلان الأحكام العرفية، فقد أكدت عليه المحكمة العليا الأمريكية في قضية *Sterling v. Constantin*، حيث صدر قانون بمكافحة إغراق بعض الولايات الأمريكية بإنتاج الزيوت، إلا أن منتجى الزيوت لم يعيروا هذا القانون إهتماماً، فأصدر حاكم تكساس قانون الأحكام العرفية بمقولة حدوث تجمهر، شغب وتكدير للسلم، إلا أن محكمة المقاطعة قضت بإلغاء الأمر لعدم توفر شرط الضرورة، وأيدتها الرأي المحكمة العليا. إنظر في ذلك:

Weida, J.C., Republic of emergencies: martial law in American jurisprudence, Connecticut Law Review, Vol. 36, 2004, pp.1414-1415; Sterling, 287 U.S. at 386.

(١) د/ سعد عصفور: مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر، مجلة المحاماة، العدد (٣-٤)، ١٩٧٦م، ص ١٠١.

(٢) د/ حسن صادق المرصفاوي: ضمانات الحرية الشخصية في ظل القوانين الإستثنائية، مرجع سبق ذكره، ص ١٧١ وما بعدها.

(٣) د/ أحمد عبد اللطيف إبراهيم: دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣٤.

والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر، وأخيراً القانون الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠م بشأن حالة الإستعجال في فرنسا، مجموعة من المقتضيات الموضوعية التي يجب توافرها لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية.

فحددها المشرع الكويتي، بقوله "يجوز إعلان الأحكام العرفية كلما تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو في جهة منها للخطر، أو بسبب وقوع عدوان مسلح عليها، أو خشية وقوعه وشيكاً، أو بسبب وقوع اضطرابات داخلية. كما يجوز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك فيما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية"<sup>(١)</sup>؛ فيما حددها المشرع المصري، بقوله "يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما

(١) المادة رقم (١) من قانون الأحكام العرفية الكويتي.

- وقد أخذ المشرع الأمريكي بالهدف من إعلان الأحكام العرفية، فقد أجاز لحاكم المقاطعة في حالة نشوب خطر يهدد الأمن القومي في المقاطعة إعلان قانون الأحكام العرفية، ومن تطبيقات ذلك: مع تفجير ميناء بيرل هاربر الأمريكي في ٧ ديسمبر ١٩٤١م، إذ أعلن حاكم المقاطعة قانون الأحكام العرفية وصدق عليه الرئيس الأمريكي، وهو الإجراء الذي يجيزه القانون العضوي لمقاطعة هاواي، والذي نص على أنه "يجوز لحاكم المقاطعة إعلان القانون العرفي، مع إخطار الرئيس بهذا الإجراء"، وظلت جزر هاواي خاضعة للسيطرة العسكرية حتى ٢٤ أكتوبر ١٩٤٤م. انظر في ذلك:

31 Stat. 141 at 153

- وفي البرازيل فقد نصت (م ١٣٦) من الدستور الصادر في عام ١٩٨٨م والمعدل لعام ٢٠١٤م على أنه "بعد الاستماع إلى مجلس الجمهورية ومجلس الدفاع الوطني، يمكن لرئيس الجمهورية أن يأمر بحالة دفاع في مواقع محددة للمحافظة على النظام العام أو السلم الاجتماعي، أو استعادته بشكل فوري عندما يكون مهدداً بعدم الاستقرار المؤسسي أو الشيك أو بكوارج طبيعية واسعة النطاق". انظر في ذلك: دستور البرازيل الصادر لعام ١٩٨٨م والمعدل لعام ٢٠١٤م، مستودع مشروع الدساتير المقارنة، متاح على الموقع الإلكتروني "constitute project":

[https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2014.pdf?lang=ar](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf?lang=ar)

تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو إنتشار أوبئة"<sup>(١)</sup>.

أما المشرع الفرنسي، فحددها طبقاً لقانون الأحكام العرفية المعدل، بقوله "تعلن الأحكام العرفية في حالة الخطر الدايم الناشئ عن حرب خارجية أو اضطرابات مسلحة"<sup>(٢)</sup>؛ في حين حددها كذلك بموجب قانون الإستعجال، بقوله "تعلن حالة الطوارئ على كامل الأراضي الفرنسية أو في جزء منها أو في أقاليم ما وراء البحار، متى وجد خطر عاجل نتج عن تعرض النظام العام لإعتداءات جسيمة، أو متى وجدت وقائع لها بحكم طبيعتها وخطورتها صفة الكوارث العامة"<sup>(٣)</sup>.

ويتبين من النصوص القانونية عالية، أنها اختلفت في تعداد مظاهر الخطر، فإن اشتكرت في ضرورة وقوع حرب خارجية، أو اضطرابات داخلية مسلحة، إلا أنها

(١) م (١) من قانون حالة الطوارئ المصري رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢ م.

(٢) م (١) من قانون الأحكام العرفية الفرنسي . أنظر في ذلك: د/ محمود أبو السعود حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٣.

(٣) م (١) من قانون حالة الإستعجال الفرنسي الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥ م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠ م . أنظر في ذلك: بعيسى وفاء: السياسة الفرنسية في قمع الثورة الجزائرية المصالح الإدارية المتخصصة - نموذجاً (١٩٥٥م-١٩٦٢م)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نص وثيقة إعلان حالة الطوارئ، صفحة الملحق الأول.

-ومن هامش رقم (١، ٢) يمكننا القول بأن الخطر العاجل إذا كان ناتجاً عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة، وجب تطبيق الأحكام العرفية، أما إذا كان الخطر العاجل ناتجاً عن تعرض النظام العام لإعتداءات جسيمة وجب علينا تطبيق قانون حالة الإستعجال. أنظر في ذلك: د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص ٤٣٠.

تباينت بين وقوع كوارث عامة، وانتشار الأوبئة، أو تأمين سلامة القوات المسلحة<sup>(١)</sup>؛ فذهب المشرع الفرنسي إلى حصر حالات الخطر في وقوع الحرب الخارجية، والإضطرابات المسلحة، والكوارث العامة، وإن كان الأخير أضيف كمصدر للخطر المبرر لإعلان حالة الطوارئ طبقاً لقانون حالة الإستعجال.

وفضلاً عن حالات الحرب والإضطرابات الداخلية والكوارث العامة، وهي حالات نصت عليها القوانين السابقة للأحكام العرفية وحالات الطوارئ، ذهب المشرعان الكويتي والمصري إلى التوسع في تحديد حالات الخطر، فاتفقا على أن يكون التهديد بوقوع حرب خارجية وشيكاً، وأختلفا في تأمين سلامة القوات المسلحة خارج الأراضي الكويتية<sup>(٢)</sup>، فيما أضاف المشرع المصري إنتشار أوبئة.

(١) كما حدده فقهاء القانون بالإعتماد على أحكام القضاء، بأنها تلك الحالات التي لا تقتصر على حالة الحرب والحصار فقط، بل أنها تشتمل على حالات الثورات، التمرد المسلح، الأزمات الاقتصادية والسياسية، وانتشار الأوبئة، الحرائق، الفيضانات، والكوارث الأخرى المشابهة التي لا يمكن توقعها بصورة معقولة. وفقاً لما قرره المحكمة العليا الأمريكية في حكم لها. أنظر في ذلك:

**Home Building and Loan Association v. Blaisdell, 290 U.S. 398, 440 (1934).**

(٢) وفي هذه الحالة لن نتطرق بالشرح لها، إلا أننا يمكننا التنويه عن "أنه عندما اشتدت الأزمة الفلسطينية في مايو ١٩٤٨م، رأت مصر بوجوب تدخل الجيوش المسلحة لإقرار النظام فيها، إلا أنه لوحظ أن هذه الحالة لا تدخل في نطاق المادة رقم (١) من قانون رقم (١٥) لسنة ١٩٢٣ بشأن الأحكام العرفية في مصر، لذلك قرر البرلمان إضافة حالة جديدة إلى الحالتين الواردين في هذه المادة ليصبحوا على النحو التالي (إغارة قوات العدو المسلحة، ووقوع إضطرابات داخلية" إضافة إلى، جواز إعلان الأحكام العرفية لتأمين سلامة الجيوش المصرية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بحركاتها وأعمالها خارج المملكة المصرية"، وباستقراء تلك الحالة الإضافية نجد أنها ذات الحالة التي نص عليها قانون الأحكام العرفية الكويتي، لذا نلاحظ أنها مستمدة من قانون الأحكام العرفية المصري. أنظر في ذلك: د/ السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مرجع سبق ذكره، ص ٥٤٠.

-وجدير بالذكر، أن بريطانيا هي أول من أعلن الحكم العرفي على مصر في نوفمبر ١٩١٤م؛ كرد فعل لإنضمام تركيا لصف الألمان بعد الحرب العالمية الأولى، ولقد كان إعلان الأحكام العرفية من قبيل الأعمال العسكرية، وكان الهدف منه هو تأمين سلامة الجيوش البريطانية وإخماد روح



وإن كان ما تقدم، هو ما يفسر أن سلطة رئيس الدولة منفرداً كان أو مشتركاً مع مجلس الوزراء في إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية هي سلطة مقيدة بوجود تهديد خطير<sup>(١)</sup>، إلا أنه ونتيجة لعدم وجود معيار موضوعي لتحديد ماهية هذا الخطر، والذي يقوم وجوده على التقدير الذاتي لرئيس الدولة<sup>(٢)</sup>؛ فإننا سوف نركز على وضع معيار موضوعي لتحديد ماهية حالة الخطر، وذلك من خلال عرضنا لحالات الخطر السابق تعدادها من حيث درجة خطورتها، وذلك على النحو التالي:

الوطنية المصرية. أنظر في ذلك: د/ محمد أحمد فتح الباب السيد: سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٣ م، ص ٤٥٤.

(١) وفيما يخص الضوابط الموضوعية لإعلان حالة الطوارئ في بريطانيا، تضمنتها المادة رقم (١) من القانون الصادر عام ١٩٢٠م بقولها "إذا ظهر في أي وقت أو كان على وشك الظهور أن هناك ظروفاً من طبيعتها تهديد تأمين وتوزيع الطعام أو الماء أو الوقود أو الإضاءة أو وسائل القوى المحركة، التي من شأنها حرمان المجتمع أو أي جزء منه من مواد الحياة الضرورية"، ويتضح لنا من العبارة السابقة أن حالة الطوارئ أقتصر إعلانها على المساس بمواد الحياة الضرورية. أنظر في ذلك: د/ محمد محمد بدران: الحماية القانونية لحق الأمن ضد إعتداءات الإدارة - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٩.

- والجدير بالإشارة أن هناك إختلاف بين المشرع الإنجليزي والمشرع الكويتي والمصري والفرنسي فيما يتعلق بتلك الضوابط: ١- لم يحدد المشرع البريطاني مصدر الخطر ومدى جسامته على عكس المشرعين محل المناظرة. ٢- حول المشرع الإنجليزي التاج حق إعلان حالة الطوارئ لمواجهة الخطر المستقبلي فقد تضمن عبارة "أو كان على وشك الظهور" وهو ما يتفق مع المشرعين الكويتي والمصري في "التهديد بوقوع حرب" ويختلف عن المشرع الفرنسي والذي يشترط ضرورة تعرض البلاد لخطر حال. ٣- قصر المشرع الإنجليزي حالات الخطر على المساس بمواد الحياة الضرورية وذلك على عكس المشرعين اللذين نصوا على أن يتعرض النظام أو الأمن العام للخطر. انظر في ذلك: د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٦١٩-٦٢٠.

(2) Pilippe, H., Droit Constitutionnel, Op.Cit, p.180.

**الحالة الأولى: وقوع عدوان مسلح "حرب خارجية":**

وهي أشد حالات الخطر خطورة، وإن كانت هذه الحالة أمراً محدداً بصريح النصوص القانونية سألقة الذكر، إلا أن بعض الفقه يرى بأنه تحديد مطلق، لأن تعبير عدوان مسلح أو حرب خارجية الواردة في النصوص القانونية لا يحدد بوضوح ما إذا كان المقصود منه حالة الحرب التي تكون الدولة طرفاً فيها أو أي حرب أخرى، وما إذا كانت محلية أو بعيدة عن أرض الوطن<sup>(١)</sup>، الأمر الذي قد يجعل السلطة التنفيذية تعتمد على استخدام حالة الحرب كمبرر لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، وإن لم تكن هي ذاتها طرفاً فيها.

وإن كان كذلك؛ إلا أن ما ذهب إليه جانب فقهي آخر، بالقول أن المقصود من تلك الحالة هو الحرب التي تكون الدولة طرفاً فيها فلا يمكن التسليم بإعلان حالة الطوارئ ما لم تكن الدولة طرفاً فيها<sup>(٢)</sup>؛ هو وإن كان يتعارض والاتجاه الأول إلا أنه يتوافق وما أخذت به النظم المقارنة صراحة من ضرورة تعرض الأمن والنظام العام للبلاد للخطر،

(١) د/ زكريا محمد عبد الحميد محفوظ: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧١ وما بعدها  
- وتجدر بنا الإشارة، ومن الثابت فقهاً وخاصة في مجال القانون الدولي أن مصطلح الحرب ذو مدلول وطني وإقليمي، ومن ثم فإن حالة الحرب الواردة في النصوص القانونية المنظمة لحالة الطوارئ في الكويت ومصر وفرنسا، تفيد على سبيل القطع أن الدولة طرفاً فيها، ومن ثم تكون حالة الحرب التي تبرر إعلان حالة الطوارئ هي الحرب التي تكون الدولة المصرية طرفاً فيها. أنظر في ذلك: د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٤.

(٢) د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٦٠٨؛ د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٤.

وهي الحالة التي حددتها صراحة (م) ١ من كلاً من: القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر، وأخيراً القانون الصادر بتاريخ ٣ إبريل ١٩٥٥م والمعدل بالمرسوم رقم (٣٧٢) لسنة ١٩٦٠م بشأن حالة الإستعجال في فرنسا، والذين أتفقوا على أن يكون العدوان واقع على الدولة أو أن تكون الدولة قد وقعت بالفعل في حرب خارجية أو أن تكون فرنسا طرفاً فيها<sup>(١)</sup>، وهو ما يشترط أن تكون الدولة طرفاً فعلياً في الحرب حتى يمكن للسلطة التنفيذية إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، بما يعكس معه كون الخطر حالاً ومؤكداً الوقوع، ويحد من كونه تحديداً مطلقاً؛ وعلى الرغم من إتفاق كافة التشريعات على تلك الحالة، إلا أنها لم تكتفى بوقوع الحرب بل أضافت وإن كان هناك شك بوقوعها، وهو موضوعنا التالي.

### **الحالة الثانية: خشية وقوع الخطر وشيكاً "تهديد بوقوع حرب":**

إذا كانت الحالة الأولى قد إشتراط أن تكون الدولة طرفاً رئيساً في الحرب لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية؛ إلا أن النصوص القانونية المقارنة لم تكتفي بهذا

(١) وهو ما أخذت به قوانين الطوارئ المصرية السابقة للقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨م، وهما القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣م، والقانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤م واللذان كانا يوجبان لإعلان حالة الطوارئ بسبب الحرب أن تتوافر فيها الشروط الآتية: أن تكون الدولة نفسها في حالة حرب مردها إغارة قوات العدو عليها، أن يقع على البلاد إعتداء فعلي بالهجوم، أن تكون الإغارة بالإعتداء أو الهجوم من جانب عدو أجنبي، أن تكون إغارة العدو بقوات، أن تكون إغارة قوات العدو من الخارج. انظر في ذلك: د/ فؤاد عبد النبي حسن: رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨١.

الحد، وأضافت حالة وجود تهديد يوشك على وقوع حرب في مصر أو عدوان مسلح في الكويت، أو إعتداءات خطيرة على الأمن العام في فرنسا<sup>(١)</sup>.

(١) تطبيقات عملية على حالة التهديد بوقوع خطر: مع تحرك القوات الأميركية والبريطانية في ٩ مارس ٢٠٠٣م إلى منطقة الخليج راحت البلدان المجاورة للعراق تتهيا للحرب عن طريق خزن ما تحتاج إليه من نفط وأغذية وإقامة مخيمات لاستقبال اللاجئين والقيام بتدريبات على عمليات الطوارئ ورفع درجة الرقابة الأمنية في المواقع المهمة. ولمواجهة احتمال الحرب قامت الأردن (الذي يعتمد بشكل أساسي على النفط العراقي) ببناء مواقع خزن النفط لتغطية حاجاته لمدة أربعة أسابيع إضافة إلى الاحتياطي الموجود حاليا والذي يكفي مدة شهرين. بل اشترت الحكومة الأردنية سفينة تحمل ٣٠٠ ألف طن من النفط وأرسلتها في خليج العقبة الواقع على البحر الأحمر. أقامت إيران ١٩ معسكرا على بعد عدة أمتار من الحدود الغربية مع العراق لاستقبال ما يقرب من مليون عراقي هارب من آثار الحرب المحتملة. كذلك وضعت تركيا الخطط لإقامة مخيمات على امتداد حدودها مع العراق ودفعت بالعديد من وحداتها العسكرية لقطع الطريق على أي فيض من الأكراد الذين قد يعبرون الحدود صوب الأراضي التركية في حال نشوب الحرب. وعلى الرغم من تجنب الحكومة السعودية بشكل خاص مناقشة موضوع الحاجة للإستعداد، إلا أنها بدأت باتخاذ بعض إجراءات الحيطة المعتدلة، فصفارات الإنذار التي لم تستعمل منذ حرب الخليج الثانية سنة ١٩٩١م تم اختبارها مرة أخرى قبل فترة قصيرة، كذلك تجري تمارين الطوارئ في مرافق النفط في حالة وقوع هجوم ضدها، وتخطط الحكومة أيضا لمعالجة مشكلة تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين العراقيين عبر الحدود. وبرغم اعتماد الحكومة الكويتية على الحماية الأميركية فإنها طلبت مليوني قناع واق من الغازات السامة وأعدت قائمة بالموظفين المهمين ووعدت كذلك بأنها ستزودهم بطعام ومأوى في حالة وقوع الحرب، وأصبحت تدريبات الطوارئ جزءا من حياة العاصمة الكويت، وطلب المسؤولون الكويتيون لقاءات الجدي من مراكز طبية أميركية متخصصة في الوقاية لجلب أدوية مضادة لغاز الخردل وغازات الأعصاب إضافة إلى اللقاحات ضد مرضى الجمره الخبيثة والكوليرا، ولتجنب تكرار ما جرى لمصادر الثروة سنة ١٩٩١ حينما أحرقت القوات العراقية قبل مغادرتها الكويت آبار النفط شددت السلطات إجراءاتها الأمنية في المرافق النفطية، ومثل البلدان الأخرى نوت الحكومة الكويتية أن تنشئ معسكرات للاجئين قادرة على استيعاب ١٠٠ ألف لاجئ عراقي، والتي قررت نصبها في المنطقة المنزوعة من السلاح الواقعة بين البلدين والبالغ عرضها ٣ أميال، والهدف من اختيار هذه المنطقة هو منع اللاجئين الوصول إلى أماكن أبعد داخل الكويت، كما تهيأت الحكومة الفلبينية لإجلاء الفلبينيين العاملين في الكويت وبلدان أخرى من الشرق الأوسط والبالغ عددهم ١,٤ مليون شخص، إذا كان ذلك ضروريا. انظر في ذلك الموقع الإلكتروني:

<http://archive.aawsat.com/details.asp?article=146740&issueno=8812#>.

[VfRzmdKqqko](#).

=

وعلى هذا الأساس، فإن نص التشريعات المقارنة صراحة على أن تكون الدولة وشيكة الوقوع في حرب بالمخالفة للحالة الأولى، هو ما يجعل من إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية لمجرد الشك في وقوع خطر على البلاد أمراً تقديرياً للسلطة التنفيذية، بما يعكس كون هذه الحالة تعد من حالات الخطر التي ينقصها التحديد ويجوز التوسع في تفسيرها، فلا سبيل إلى تحديد ما إذا كان العدوان المهدد بالوقوع داهم، أم مفاجئ، أم أجل<sup>(١)</sup>.

وتأييداً من جانبنا لجانب من الفقه، والذي رأى بأن السماح بإعلان حالة الطوارئ نتيجة تهديد يوشك على وقوع حرب أو إعتداء على الأمن العام، لا يعني إطلاق يد السلطة التنفيذية في استعمال هذا الحق لمجرد وقوع هذه الحالة، بل يجب قصرها على أن يكون وقوع الحرب مؤكداً وليس التهديد بوقوعها<sup>(٢)</sup>؛ يمكننا القول، بأن حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية لظالما كانت حالة إستثنائية تقيد بدرجة كبيرة ممارسة

=

<http://www.almotamar.net/news/517.htm>

- وفي عام ١٩٦٧م فقد أعلنت حالة الطوارئ في جمهورية مصر العربية، إذ اعتبرت الحكومة المصرية، أن التوتر القائم على الجبهة الشمالية بين سوريا وإسرائيل بمثابة حالة تهدد بوقوع حرب. انظر في ذلك: د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م، ص ٢٨٩.

(١) د/ سامى جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٥.

- ونتيجة لهذا التهديد أو الشك في وقوع حرب إتجه بعض الفقه إلى تأييد هذا الرأي، بعدم اشتراط أن تكون الحرب حالة أو عاجلة. انظر في ذلك: د/ محمود أبو السعود حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٦.

(٢) د/ فؤاد عبد النبي حسن: رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٤.

الأفراد لحقوق وحررياتهم العامة، فمن ثم لا يجوز التوسع في تطبيقها لأى سبب إلا إذا كان مؤكداً الوقوع ولا يحدث ذلك إلا فى الخطر الدايم وليس المستقبلي.

وخلص القول، بأن التهديد بوقوع حرب أو عدوان مسلح أو خطر وشيك الوقوع لا يبرر مطلقاً إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، إذ لا بد أن يرتبط إعلانها بخطر مؤكداً الوقوع على الأمن أو النظام العام للدولة، كما أوجبت الحالة الأولى من حالات الخطر<sup>(١)</sup>.

### الحالة الثالثة: وقوع إضطرابات داخلية "إضطرابات مسلحة":

يعد وقوع إضطرابات داخلية، هو الحالة الثالثة للخطر، ويعنى بوجود حركات جماعية أدت إلى تعريض الأمن والنظام العام للخطر<sup>(٢)</sup>، وهو يختلف عن الحالتين السابقتين في كونه نوع من أنواع الخطر الداخلي، وليس الخارجي كسابقيته.

وقد تعرضت هذه الحالة إلى قدر من النقد الفقهي، لعدم وضوح صياغتها، فعلى الرغم من أن هذه الإضطرابات ونوعيتها أمراً يصعب التحديد<sup>(٣)</sup>، إلا أن الفقه يرى أنها

(١) د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٦٠٩.

- كما أن التهديد بالحرب وحده كميّار لإعلان الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ، يعد معياراً واسعاً فضفاضاً غير محدد تحديداً موضوعياً فمثلاً: إعلان مصر استعدادها لإرسال قوات إلى اليمن كجزء من الحملة التي تقودها السعودية ضد حركة الحوثيين المدعومة من إيران. لا يعنى أننا مقبلين على حرب وذلك لأن الحرب لها قوانين خاصة. أنظر في ذلك:

<http://www.youm7.com/story/2015/3/27>

(٢) د/ زكريا محمد عبد الحميد محفوظ: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧٥.

(٣) د/ سامى جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٥.

تشير إلى العصيان أو التمرد أو المظاهرات المسلحة أو المخربة، وذلك إذا اتخذت شكلاً جماعياً، يتسم بمظاهر العنف وتفاقم خطرهما بحيث لم تعد السلطة التنفيذية قادرة على مواجهتها بالوسائل القانونية العادية<sup>(١)</sup>.

وتخوفاً من استغلال السلطة التنفيذية لتلك الحالة كمبرر لإعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية لأسباب ترجع لتقديرها وإن كانت لا تصل لدرجة الإضطرابات التي تم تحديدها مسبقاً؛ إتجه المشرعين الكويتي والمصري إلى تقييد تلك الحالة بضرورة أن تكون قد وقعت داخل البلاد أو جزء منها، فيما كان المشرع الفرنسي هو الأفضل في تقييد تلك الحالة، بضرورة أن تكون الإضطرابات مسلحة وعلى قدر كبير من الجسامه، وهو ما يشير إلى حرص المشرع الفرنسي على قصر حالات إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية، لمساسها بحريات الأفراد وحقوقهم؛ وذلك كله مع الأخذ في الاعتبار أن التشريعات لم تشترط أن تكون هذه الإضطرابات مصدرها مواطني الدولة فقط بل يمكن أن تكون من الأجانب داخل البلاد<sup>(٢)</sup>.

(١) د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص ٥٣؛ د/ محمود أبو السعود حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الإستثنائية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٦.

(٢) د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٥.

- من التطبيقات العملية لحالات الإضطرابات الداخلية المسلحة والتي أعلنت على ضونها حالة الطوارئ: أعلنت السلطات الكويتية حالة الطوارئ في يونيو ٢٠١٥م إثر تفجير إنتحاري تابع لـ"داعش" مسجد الإمام الصادق الشيعي بمنطقة الصوابر، والذي أسفر عن سقوط ما يزيد عن ٢٧ قتيلًا، عززت على إثرها السلطات الكويتية، إجراءاتها الأمنية ورفعت الحالة القصوى.

- أعلنت فرنسا في ٧ يناير ٢٠١٥ حالة الطوارئ القصوى في باريس بعد الهجوم على مقر صحيفة شارلي ابدو من قبل شخصين مسلحين في باريس، وأعلن قصر الإليزيه أن الرئيس فرنسوا أولاند دعا إلى اجتماع وزاري عاجل. وأسفر الهجوم عن سقوط ١١ قتيلًا بينهم شرطيان وفق ما أفادت

**الحالة الرابعة: الكوارث العامة:**

إقتصرت تلك الحالة على قانون الطوارئ المصري والإستعجال الفرنسي، دون نظيرهما لإعلان الأحكام العرفية في الكويت؛ فنجد أن كلا المشرعين المصري والفرنسي قد أشارا لهذا الشرط بما يفيد الإطلاق دون تحديد لمعنى الكوارث العامة وأنواعها، وهي إذ تشمل جميع الكوارث من زلازل وبراكين وفيضانات أو العواصف الجوية والبحرية، وما يترتب على التفجيرات النووية وما يماثله، وكذلك النكبات الطبيعية كالمجاعة والقحط الناتجة عن الجفاف والجذب<sup>(١)</sup>.

به وكالة الأنباء الفرنسية. وفي يونيو ٢٠١٥ شن جهادي هجوماً على مصنع الغاز قرب منطقة ليون وسط شرق فرنسا، وكان يرفع علماً جهادياً، ما أسفر عن مقتل شخص وإصابة آخرون بجروح، مما أدى إلى عقد الرئيس الفرنسي فرانسوا أولاند اجتماعاً وزارياً مصغراً لرئيس الوزراء ووزراء الخارجية والدفاع والداخلية والعدل في قصر الإليزية، ورفع الرئيس الفرنسي درجة التأهب الأمني في منطقة رون ألب إلى الحد الأقصى لمدة ٣ أيام، كما أمر رئيس الوزراء الفرنسي مانويل فالس، بـ"التعبئة الفورية" لقوى حفظ النظام، لضمان التشديد الأمني في منطقة ليون.

- وفي ١٤ أغسطس ٢٠١٣ أصدر السيد رئيس جمهورية مصر العربية المؤقت عدلى منصور - بعد موافقة مجلس الوزراء - قراراً بإعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء الجمهورية لمدة شهر، تبدأ من الساعة الرابعة بعد ظهر يوم الأربعاء ١٤ أغسطس ٢٠١٣، وذلك نتيجة اشتباكات دامية بين أنصار الرئيس المعزول محمد مرسي وقوات الأمن التي تحركت لفض اعتصامي رابعة العدوية والنهضة في القاهرة بالقوة، وهو ما أدى إلى سقوط المئات من القتلى على يد قوات الشرطة. وقالت الرئاسة في بيان صادر عنها: 'نظراً لتعرض الأمن والنظام في أراضي الجمهورية للخطر بسبب أعمال التخريب المتعمدة، والاعتداء على المنشآت العامة والخاصة، وإزهاق أرواح المواطنين من قبل عناصر التنظيمات والجماعات المتطرفة'، كما قال البيان أيضاً إن الرئيس كلف القوات المسلحة بمعاونة الشرطة في حفظ الأمن. وقرر مجلس الوزراء المصري فرض حظر التجوال في عدد من المحافظات (القاهرة والجيزة وبني سويف والمنيا وأسيوط وسوهاج وشمال وجنوب سيناء والسويس) من الساعة السابعة مساءً وحتى الساعة السادسة صباحاً طوال فترة حالة الطوارئ.

(١) تونصير ابراهيم: تشريعات الضرورة - دراسة مقارنة بين الدستور المصري والجزائري، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٢.



- ورفعت ولاية فوجيان الصينية في ٨ أغسطس ٢٠١٥ حالة الطوارئ إلى الدرجة الوسطى نتيجة لضرب إعصار "ساودلور" مدمر المنطقة الجنوبية الشرقية من الصين محدثاً قدراً كبيراً من الفوضى وتسبب في انقطاع التيار الكهربائي عن منازل يقدر سكانها بملايين الأشخاص، ما دفع السلطات إلى إجلاء الآلاف من المواطنين من المواقع المتضررة. وكذلك تحسباً للعاصفة مع إخلاء ١٦٣ ألف شخص على الأقل إلى أماكن ترتفع عن سطح الأرض. وقالت تقارير إن هناك المزيد من عمليات الإجلاء التي يُخطط لها في الوقت الراهن من ولاية زيهيجيانغ المجاورة لفوجيان.
- أعلن حاكم ولاية كاليفورنيا الأمريكية "جيرري براون" في ١٤ سبتمبر ٢٠١٥ حالة الطوارئ، بعد نشوب حرائق برية في شمال الولاية، أجبرت الآلاف من السكان على ترك منازلهم، وترجع تلك الحرائق إلى ارتفاع درجات الحرارة وسنوات من الجفاف.
- أعلنت السلطات الفرنسية، في ٤ يوليو ٢٠١٥ حالة الطوارئ في ٥١ مقاطعة، بعد ارتفاع درجات الحرارة في بعض مناطق البلاد إلى ٤٠ درجة مئوية. وفي ١٣ سبتمبر ٢٠١٥ أعلنت هيئة الأرصاد الجوية الفرنسية أعلنت حالة الطوارئ القصوى في ١١ منطقة تقع في شرق وجنوب ووسط فرنسا، وذلك تحسباً لسقوط أمطار وسيول ورعد وعواصف وفيضانات، ومن هذه المناطق أرداش، وأفرون، وجارد، هيرو، ولوار، وهوت لوار، ولوزار، ورون، وتارن، وبوش دو رون، وفار. كما قالت هيئة الأرصاد الفرنسية، إن كل المؤشرات تخبر بسقوط أمطار، خاصة على مدينة أرداش التي ستشهد اختلالاً في الطقس يؤدي على اندماج بعض العواصف الرعدية في البحر المتوسط وتوليد عاصفة جديدة نشطة جداً تضرب المدينة، وفي وقت متأخر من الليل هناك اضطراب جديد سيحدث في المحيط الأطلسي وينتقل إلى البلاد مصحوباً بالأمطار المستمرة والعواصف.
- أعلنت وزارة الصحة الكويتية في ١٥ مايو ٢٠١٣ حالة طوارئ في المستشفيات، نتيجة لظهور حالات من فيروس "كورونا"، ودعت الوزارة جميع الأطباء إلى عزل أي مشتبه به عند تشخيص حالات "كورونا" التبليغ فوراً هاتفياً، وفحص ذويه ومحيطه للتأكد من سلامتهم وذلك لضمان تطبيق الإجراءات الاحترازية لمنع العدوى على الوجه الأمثل. ولم تكتف الكويت بهذه الإجراءات، بل عممت قراراً إلى جميع منافذ الكويت الحدودية إلى ضرورة توعية المسافرين للخارج بكيفية الوقاية من أمراض الالتهابات التنفسية الحادة بشكل عام بالتنسيق مع إدارة الطيران المدني للمسافرين خارج البلاد، والمطلوب التبليغ عنها وفقاً لما يرد من منظمة الصحة العالمية.
- وفي مصر أعلنت وزارة الصحة في أغسطس ٢٠١٥ حالة الطوارئ بجميع المستشفيات في مختلف محافظات مصر لمواجهة أي حالات إصابة من المواطنين بضربات الشمس والاحتباس الحراري نتيجة لارتفاع درجة الحرارة والتي وصلت لـ ٤٤ درجة مئوية.
- وفي العاصمة السعودية وتحديداً في المنطقة المقدسة أعلنت الأجهزة الصحية في ١١ سبتمبر ٢٠١٥ حالة الطوارئ من الدرجة القصوى لكل مستشفياتها، بينما رفعت أجهزة الدفاع المدني

وهو الأمر الذى أثار النقد لعدم تحديد كلا المشرعين لماهية تلك الكوارث والتي تحتمل الكثير من التشبيهات المختلفة، بالإضافة إلى عدم تحديد المشرع لمكان حدوث هذه الكوارث وما إذا كانت داخل الدولة أو جزء منها أو خارجها<sup>(١)</sup>؛ في حين ذهب جانب فقهي آخر، إلى أنه يستوى مكان حدوث هذه الكوارث بأن تقع داخل إقليم الدولة أو خارجها، طالما أن وقوعها يؤثر على الأمن والنظام داخل الدولة<sup>(٢)</sup>.

وتأييداً من جانبنا لجانب من الفقه، والذي رأى أفضلية أن يحدد المشرع نوع الكوارث التي تؤدي إلى قيام حالة الطوارئ كونها مما يستفحل خطرها ويتسع مداها لتشمل أكبر مساحة في البلاد مع عجز الحكومة عن مواجهتها بالقوانين العادية وأن مثل هذه الكوارث العامة تعرض النظام والأمن العام للخطر<sup>(٣)</sup>؛ إلا أننا نرى بأن مثل تلك الحالات لا يمكن حصرها لأنها من صنع خالق الطبيعة، ولا يمكن توقعها.

#### الحالة الخامسة: إنتشار الأوبئة:

إقتصرت تلك الحالة على قانون الطوارئ المصري فقط، دون نظيره الكويتي والفرنسي؛ فضلاً عن كونها جاءت مطلقة كسابقتها الكوارث الطبيعية، بحيث لم يحدد المشرع المصري ماهية تلك الأمراض وأنواعها، حيث أنه يشترط لتحقيق هذه الحالة،

والأجهزة الأمنية الحالة القصوى عقب سقوط رافعة داخل الحرم المكي الشريف والتي سقطت في مشروع توسعة المسجد الحرام أثناء هطول الأمطار التي تشهدها مكة.

(١) د/ زكريا محمد عبد الحميد محفوظ: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٧٧-٣٧٨.

(٢) د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٦١٢.

(٣) د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٦.

أن يتفشى أحد الأمراض الخطيرة في البلاد بحيث يصل لدرجة خطيرة وجسيمة تأخذ شكل الوباء، فلا يكفي أن يقتصر الوباء على جزء محدود من البلاد، وإنما ينبغي أن يسبب إنتشاره تعريض الأمن والنظام العام للخطر<sup>(١)</sup>.

ويتجه بعض الفقه ونؤيده إلى القول، بأنه لاداع لتكرار هذا الشرط فحالة الكوارث العامة تستوعب هذه الحالة التي تعتبر من الكوارث الصحية العامة، كما أن الأمراض الوبائية العامة الموجبة لإعلان حالة الطوارئ يجب أن تكون من الأمراض الخطيرة والمهلكة التي يخشى من إنتشارها على أرواح المواطنين كالطاعون، الملاريا، الايدز، الكوليرا، انفلونزا الطيور، أما الأمراض المعتادة كالإنفلونزا، والبرد والسعال فهي أمراض ليست مهلكة ولا تعد جسيمة الخطر بحيث تعلن حالة الطوارئ بشأنها<sup>(٢)</sup>.

(١) د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مرجع سبق ذكره، ص ٦١٢؛ د/ سامى جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٦.

(٢) د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري: مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها - دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، مرجع سبق ذكره، ص ٣٩٧؛ د/ سامى جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٦.

- أعلنت وزارة الصحة في مصر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٤م حالة الطوارئ في المنيا بعد وفاة ٧ اشخاص بإنفلونزا الطيور خلال عشرين يوما ومع توقعاتها بانتشار الإصابات أرسلت فرقا طبية لمحافظة المنيا واكتشفت انتشار نسبة نفوق الدواجن في المنازل. وضعف معدلات تحصين الدواجن ، مما دعى الوزارة إلى تشديد الاجراءات الاحترازية مثل تطعيم العاملين بمستشفيات الصدر والحميات وأقسام الطوارئ والعناية المركزة ضد الأنفلونزا الموسمية لرفع مناعتهم ضد فيروس أنفلونزا الطيور، مع توزيع تعليمات داخل أقسام الاستقبال والطوارئ تتضمن كيفية تشخيص وعلاج المرض. كما أعلنت وزارة الصحة والسكان حالة الطوارئ فى عدة محافظات نتيجة وفاة ١٦ حالة، وإصابة ١٧٢ حالة إصابة أخرى منذ ديسمبر ٢٠١٣ وحتى فبراير ٢٠١٤ بسبب إصابتهم بفيروس إنفلونزا الخنازير.

=

وخلاصة ما تقدم، أنه بالرغم من أن التشريعات سالفه الذكر قد إشتراطت لإعلان حالة الطوارئ ضرورة أن تكون أى من حالات الخطر السالف عرضها تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو جهة منها للخطر، إلا إننا نجد أن المشرعين المصري والفرنسي كانوا أكثر تحديداً من المشرع الكويتي، فكلاهما لم يترك تلك الحالة ففضافة فحددا بعدها ماهية حالات الخطر التي تمكن السلطة المختصة من إعلان الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ<sup>(١)</sup>، وإن كان المشرع الكويتي يقصد بالأمن والنظام العام في أراضي الدولة أو في منطقة منها دون أن يتجاوزها إلى خارج البلاد<sup>(٢)</sup>، إلا أن هذا التحديد يعد غير موضوعياً، فقد تعمد السلطة التنفيذية إلى تفسير إعلان حالة الطوارئ لأسباب تقدرها وإن كانت غير جدية<sup>(٣)</sup>.

- أعلن تيري برانستاد حاكم ولاية أيوا الأمريكية في مايو ٢٠١٥ حالة الطوارئ في الولاية نظراً للانتشار الكبير لمرض انفلونزا الطيور في مزارعها، وذلك بعد وقت قصير من إعلان مسؤولي القطاع الزراعي في الولاية عن أن الفيروس عثر عليه في ٤ مزارع دواجن جديدة.

(١) راجع في ذلك نص المادة الأولى السالف ذكره من قانون الأحكام العرفية في الكويت ٢٢ لسنة ١٩٦٧، وقانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٥٨م بشأن حالة الطوارئ في مصر، وقانون الأحكام العرفية في فرنسا الصادر في ٩ أغسطس ١٨٤٩م، وقانون حالة الطوارئ في فرنسا الصادر في ٣ إبريل ١٩٥٥م.

(٢) د/ حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣م، ص ٧٣٧.

(٣) د/ يحيى الجمل: النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، ١٩٧١م، ص ٣٦٠.

**الخاتمة:**

ونخلص مما بيناه، من عرض لحالات الخطر وشريطة أن تؤثر على النظام العام للدولة أو جزء منها، أنه متى توافرت أي من تلك الحالات كان لرئيس الدولة منفرداً كان أم مشتركاً مع مجلس الوزراء سلطة إعلان حالة الطوارئ في صورة قرار أو مرسوم، وذلك مع تحفظ الفقه على ما تضمنته (م) من كلاً من: القانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٦٧م والخاص بنظام الأحكام العرفية في الكويت، والقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨م والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢م بشأن حالة الطوارئ في مصر من عبارات مطاطة تتصف بالمرونة وعدم التحديد الدقيق؛ فإذا كانت الحروب والثورات هي حالات من السهل التعرف على ملامحها، فإن وجود خطر عاجل ناتج عن إعتداء جسيم على النظام العام، أو الأحداث التي لها طبيعة الكوارث العامة، أو التهديد بوقوع حرب أو حدوث اضطرابات في الداخل، هي حالات من الصعب التعرف على ملامحها بدقة مما يترتب عليه قيام السلطة التنفيذية بالتلاعب بهذه الصفات إلى ما تشاء من وقائع لتبرر إعلانها للأحكام العرفية أو الطوارئ، إى إستناد الحكومة إلى أي سبب تقدره لإعلان تلك الحالة (١)، فهي حالات وإن كانت مذكورة نصاً إلا إنها غائبة روحاً.

(١) د/ سعد عصفور: مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٦؛ د/ أحمد مدحت على: نظرية الظروف الإستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الإستثنائية"، مرجع سبق ذكره، ص ١٤١.

**المراجع والمصادر:****المراجع العربية:**

- د/ أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة فى النظام البرلماني - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣م، ص ٦٠٦
- د/ أحمد عبد اللطيف إبراهيم: دور رئيس الدولة فى النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مكتبة القانون والإقتصاد، الرياض، ط ١، ٢٠١٤م.
- د/ أحمد كمال أبو المجد: محكمة وارن والحريات العامة، مجلة القانون والإقتصاد، السنة ٤١، العدد ٢، ١٩٧١م.
- د/ أحمد مدحت على: نظرية الظروف الإستثنائية "سيادة القانون - حالة الضرورة - القوانين الإستثنائية"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨م.
- د/ أنور أحمد رسلان: وسيط القانون الإداري، ٢٠٠٠م.
- بعيسى وفاء: السياسة الفرنسية في قمع الثورة الجزائرية المصالح الإدارية المتخصصة - نموذجا (١٩٥٥م-١٩٦٢م)، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نص وثيقة إعلان حالة الطوارئ، صفحة الملحق الأول.
- د/ بوكر إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية"، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤م.

- تونسير ابراهيم: تشريعات الضرورة – دراسة مقارنة بين الدستور المصري والجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيذر، بسكرة، ٢٠١٤م.
- د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهرى: مدى ضرورة السلطات الإستثنائية فى جمهورية مصر العربية والرقابة عليها – دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م.
- جميل عبد الله، سلطات رئيس الجمهورية فى الظروف الإستثنائية وفقاً لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، قسم الدراسات القانونية، ٢٠٠٣م.
- د/ حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي – دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣م.
- حبشي رزق: أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، رسالة دكتوراه، جامعة أبى بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٣م.
- د/ حسن صادق الرصفاوي: ضمانات الحريات الشخصية فى ظل القوانين الاستثنائية، مجلة المحاماة، السنة ٥٦، العدد (٣-٤)، ١٩٧١م.
- د/ حقى إسماعيل بريوتى: الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ – دراسة مقارنة فى النظام العراقي والمصري والأنجلو سكسوني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١م.
- د/ رأفت فودة: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الإستثنائية فى دستور ١٩٧١ – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.

- د/ زكريا محمد عبد الحميد محفوظ: حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الأسكندرية، ١٩٦٦م.
- د/ زين بدر فراج: مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤م.
- د/ سامي جمال الدين: لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة دار المعارف بالأسكندرية، ٢٠٠٣م.
- د/ سعد عصفور: مشكلة الضمانات والحريات العامة في مصر، مجلة المحاماة، العددين (٣-٤)، ١٩٧٦م.
- د/ السيد صبرى: مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، ط٤، ١٩٤٩م.
- د/ طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط٣، دار النهضة العربية، ١٩٧٦م.
- د/ عادل أبو النجا: دور رئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، لا توجد دار.
- د/ عادل الطبطباني: النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، مكتبة الكويت الوطنية، الطبعة الخامسة منقحة، ٢٠٠٩م.
- د/ عاصم رمضان مرسي يونس: الحريات العامة فى الظروف الإستثنائية، دار النهضة العربية ٢٠٠٩م.
- د/ عبد الرؤوف هاشم بسيوني: نظرية الضبط الإداري في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م.



- د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد: تطور الأنظمة الدستورية – دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، التطور الدستوري في مصر، الجزء الأول، التطور الدستوري في مصر من عام ١٨٣٧م وحتى عام ١٩٧١م، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.
- عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م.
- د/ عبد الفتاح ساير داير: القانون الدستوري، مطابع دار الكتاب العربي، ط١، ١٩٥٩م.
- د/ عبد الفتاح ساير داير: نظرية أعمال السيادة – دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٥م.
- د/ عزة مصطفى حسني عبد المجيد: مسؤولية رئيس الدولة – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨م.
- د/ عصام الدبس: النظم السياسية – السلطة التنفيذية، الكتاب الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١١م.
- د/ على السيد الباز: السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، لجنة التأليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العربي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦م.
- د/ على يوسف الشكري: المركز الدستوري لرئيس الجمهورية- دراسة في الدساتير العربية، دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٤م.
- د/ على يوسف شكري: التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٠م.

- د/ علي هادي حميدي الشكراوي – د/ إسماعيل صعصاع غيدان البديري: التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء - دراسة مقارنة، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٣، السنة ٦، ٢٠١٤م.
- د/ فؤاد عبد النبي حسن: رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥م.
- د/ قائد محمد طربوش: السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري – تحليل قانوني مقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦م.
- الكسندر ايرون: الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية، مطبعة لجنة التأليف والترجمة، القاهرة، ١٩٩٠م.
- د/ مجدي المتولي السيد: أثر الظروف الإستثنائية على مبدأ المشروعية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠م.
- د/ محمد إبراهيم خيرى: الدستور الفرنسي وفقاً لتعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، دار النهضة العربية، لا توجد سنة نشر.
- د/ محمد أحمد فتح الباب السيد: سلطات الضبط الإدارى في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٣م.
- د/ محمد عبد العال السناري: تطور مبدأ المشروعية من الفردية الشكلية إلى الموضوعية والمذهبية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٦م.

- د/ محمد فتوح محمد عثمان: الإختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفدرالي – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٧م.
- د/ محمود أبو السعود حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة فى الظروف الإستثنائية، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٠م.
- د/ محمود حافظ: موجز القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة والدستور المصري"، دار الفكر العربى، ١٩٥٦م.
- د/ محمود سعد الدين الشريف: الجهة التي تتولى إصدار لوائح البوليس وما تلتزمه من قيود فى هذا الصدد، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، عدد ١، السنة ٣، ١٩٥٢م.
- د/ محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧م.
- د/ مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الدستوري، ط٢، منشأة دار المعارف، ١٩٥٨م.
- د/ هيثم أحمد عيسى العون: المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدستور الكويتي - دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٧م.
- د/ يحيى الجمل: النظام الدستوري فى الكويت مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية العامة، ١٩٧١م.

➤ د/ يسرى محمد العصار: نظرية الضرورة فى القانون الدستوري والتشريع الحكومي فى فترات إيقاف الحياة النيابية – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٥ م.

المراجع الأجنبية:

- Burdeau (G), Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, 20 éd, paris, 1984.
- Drago –L' e'tat d' urgence et les liberte's publiques –R.D.P.- 1955.
- Edward & Corwin-President office and Powers -1940.
- Guy Braibant: L'Etat Face aux crises: in les Pouvoir des crise.
- Robert Schmelck et Georger Pica: L'Etat au terrorisme: in les Pouvoirs de crise.
- Philippe, H., Droit Constitutionnel, Paris, 2006.
- Vedel (G.), Delvolvé (p.), Droit administratif, Thémis, 1992.
- Weida, J.C., Republic of emergencies: martial law in American jurisprudence, Connecticut Law Review, Vol. 36, 2004.