

## التنظيم الدستوري و القانوني للحق في التظاهر السلمي

د. عصام إسماعيل ود. مصباح عرابي

الحرية، كانت ولم تنزل، شاغل المفكرين والباحثين والفلاسفة، وقد تعددت معاني ومفاهيم الحرية باختلاف الزمان والمكان، وربما كان أصدق وصف لهذا المعنى أن: « العالم لم يصل أبداً إلى تعريف طيب للفظ الحرية...، فنحن وإن كنا نستعمل نفس اللفظ، إلا أننا لا نقصد نفس الشيء...»<sup>(١)</sup>، وقال عنها « مونتيكيو » بأنه لا توجد كلمة لقيت أكثر من معنى مختلف، مما لقيته كلمة الحرية<sup>(٢)</sup>، ويتسم مفهوم الحرية، في ضوء ما تقدم، بالنسبية، بمعنى أن الحرية ليست مطلقة ثابتة من حيث الزمان و المكان، وكذلك نسبية من زاوية كون حريات الأفراد يقابلها حقّ الدولة، ذلك أن الدولة لكي تدوم لا بد لها من النظام. ومن تقابل الحريات العامة والنظام العام ينتج أن الحريات لا يمكن أن تكون مطلقة، كما أن النظام بدوره لا يمكن أن يكون مطلقاً، وأن المحافظة على التوازن بين الحريات والنظام يتطلب إدراكاً ووعياً بأن الحريات من الناحية الواقعية لا يمكن أن تكون إلا نسبية، كما أن النظام بدوره يجب ألا يتعدى حدوداً معينة وإلا اتسم بالديكتاتورية<sup>(٣)</sup>.

والخلاصة أنه ومهما كان الاختلاف حول مفهوم الحرية، فإن الحرية، والحق في التظاهر السلمي صورة لها، ليست حقاً مطلقاً، وأن حدّها الطبيعي حقوق وحريات الآخرين ومصالح المجتمع. وسنعرض في المبحث الأول للحق في التظاهر السلمي بين الحرية وقيود النظام العام، ثم في المبحث الثاني موقف المواثيق والإتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان من هذا الحق، وفي المبحث الثالث، لتطور هذا الحق في التنظيم الدستوري في كل من لبنان و مصر و فرنسا.

### المبحث الأول: التظاهر السلمي بين الحرية وقيود النظام العام

المظاهرة لغة اسم بمعنى إعلان رأي، أو إظهار عاطفة في صورة جماعية. والمظاهرة تعني التعاون، وظاهر فلاناً أي عاونه، وتظاهر الناس أي اجتمعوا، ليعلنوا رضاهم أو سخطهم لأمر يهمهم. فقهيّاً، المظاهرة العامة تعني: النزول إلى الشوارع والتجمع في الأماكن العامة، وتسيير الحشود البشرية بهدف المطالبة بحق سياسي وفق القوانين والأنظمة المنظمة لها<sup>(٤)</sup>، وتعرّف أيضاً بأنها تجمع من المواطنين،

(١) محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطي والإشتراكي، الطبعة الأولى ١٩٦١، ص (ب).

(٢) أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات، دار الشروق للنشر ٢٠٠٠ ص ٥١.

(٣) سعاد الشرفاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية ١٩٧٩ ص ١١ وما يليها.

(٤) رفعت عيد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية، دراسة تحليلية نقدية، دار النهضة العربية، ص ٢١ و ٢٢.

غالباً ما تكون منظمة، والمفترض فيها عدم العنف، والهدف منها إعلان الإحتجاج ضد النظام برمته، أو ضد سياسة طبقت أو مزعم تطبيقها، أو ضد قرار سياسي معين، أو ضد شخصية رسمية<sup>(٥)</sup>. كما تُعرّف التظاهرة بأنها عبارة عن خروج المواطنين إلى الشارع العام، من أجل التعبير عن آرائهم، أو من أجل الإحتجاج على موقف معين، وذلك عبر شعارات يرفعونها أو نداءات يطلقونها<sup>(٦)</sup>، تنقسم المظاهرات إلى أنواع كثيرة، منها المظاهرات الصامتة والمظاهرات المصاحبة للصياح والهتافات أو الأناشيد أو الصور أو الأعلام أو الإشارات، أو غيرها، وكذلك المظاهرات الواقفة أو السيارة، والمظاهرات المطالبة بحق سياسي خارجي، أو حق سياسي داخلي، والمظاهرات المأذون لها من جهة الإدارة وغير المأذون لها، والمظاهرات السلمية والمظاهرات المصاحبة للعنف والشغب<sup>(٧)</sup>.

وقد اختلفت وتباينت المواقف حول وضع تعريف جامع وشامل للمظاهرات العامة، ويعود ذلك إلى اختلاف وتعدد الأنظمة السياسية في العالم واختلاف هذه الأنظمة في تطبيقها واعتمادها لمفهوم الحريات العامة<sup>(٨)</sup>. ولقد عني المشرع المصري - لأول مرة - بوضع تعريف محدد لمفهوم « التظاهرة »، إذ لم يسبق لأي تشريع أن عرض صراحةً للمقصود به، فنصّ المشرع في المادة الرابعة من القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ على أن: « التظاهرة هي كل تجمع لأشخاص يُقام في مكان عام أو يسير في الطرق والميادين العامة يزيد عددهم على عشرة، للتعبير سلمياً عن آرائهم أو مطالبهم أو احتجاجاتهم السياسية ». أمّا المشرع الفرنسي فقد أشار في المادة الأولى من القانون الصادر بمرسوم في ٢٣ تشرين الأول ١٩٣٥، إلى أنّ المظاهرة عبارة عن اجتماع منعقد لجمع من الناس في الطريق العام للتعبير عن رأيهم من خلال تجمعاتهم أو إشاراتهم أو هتافاتهم .

وحتى بغياب التعريف، فإن المظاهرة في معظم الدول حق مشروع لكل الناس لإبداء آرائهم والتعبير عن مطالبهم والإعتراض على سياسات السلطات في الدول. وتتميز المظاهرات بأنها تتم و تحدث في الطريق العام، وهذه سمة جوهرية في ممارسة حرية التظاهر وهي تتسم بالصفة الجماعية التي تعبر عن مجموع إرادات وأفكار جموع من الناس، والهدف منها التعبير عن الرأي<sup>(٩)</sup> وتعدّ دليلاً واضحاً على الإحساس بالمسؤولية الوطنية والإجتماعية لدى أفراد المجتمع وشرائحه إذا كانت بواعثها وغاياتها معبرة

(٥) راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٥٣٨.

(٦) عصام إسماعيل- التنظيم القانوني لحق التظاهر - جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٤/١١/٣٠.

(٧) رفعت عيد السيد، مرجع سابق، ص : ٢٤ .

(٨) عبد الغني بسيوني عبد الله، دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحريات العامة في الفكر الإسلامي والأوروبي، الدار الجامعية، بيروت، دون تاريخ نشر، ص ٣٩٦.

(٩) أمل محمد حمزة عبد المعطي، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٥٧.

عن طموحاته وأهدافه، فضلاً عن اقتترانها باقتراحات عملية بناءة، بشرط عدم الإساءة إلى فهم هذه الحريات أو استغلالها لأغراض غير مباحة<sup>(١٠)</sup>.

وهناك من يميّز بين المظاهرات والمسيرات على الرغم من الإرتباط الوثيق بينهما على أساس أنّ المظاهرة تسبقها المسيرة في الزمن. فالمظاهرة تجمّع ثابت لحدوثها في مكان واحد أو اتجاه محدّد بينما تمتاز المسيرة بالحركة<sup>(١١)</sup>، فهي تعتمد على انتقال جمع من الأفراد على شكل صفوف مترابطة في اتجاه معين مع إمكانية التغيير إلى اتجاهات أخرى، فضلاً عن أنّ المسيرة أكثر تنظيمًا من المظاهرات. إذا كانت هذه الخصائص والسمات تفرض على أيّ تجمع أن يوصف بأنه مظاهرة عامة يمكن لنا أن نتساءل ماذا لو كان الهدف من التجمع تبادل الآراء فقط أو حدث التجمع في غير الأماكن التي تعدّ عامة؟ هل تدخل هذه التجمعات في نطاق الحريات العامة وما الضوابط التي تخضع لها؟ هذا ما سنحاول البحث فيه من خلال تمييز المظاهرات العامة عن غيرها من الحريات التي تتشابه معها.

### أولاً: تمييز المظاهرات عن غيرها من الحريات المشابهة

يعقد الأفراد العديد من التجمعات التي تتشابه إلى حدٍ كبير مع المظاهرات، ما يستدعي بيان النظام القانوني الذي تخضع له هذه التجمعات.

#### ١- تمييز المظاهرات عن الإجماعات العامة:

يُعدّ الحق في الإجماع من الحقوق الأصلية المتفرعة من حرية التعبير وأحد تطبيقاته<sup>(١٢)</sup>، ويدخل ضمن فئة الحقوق التي كفلتها الإتفاقيات والمواثيق الدولية التي تؤكد صراحةً ضمان ممارستها لكلّ الأفراد في الدول، فقد ورد ذكرها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ والذي نصّت المادة ٢٠/ منه في فقرتها الأولى، وفي المادة ١/٨ من العهد الدولي للحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية التي نصّت على أن: «تتعهدّ الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة حقّ كلّ شخص في تكوين النقابات بالإشتراك مع آخرين، وفي الإنضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الإقتصادية والإجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحقّ لأيّة قيود غير تلك التي ينصّ عليها القانون وتشكّل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام، أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.»

(١٠) صبحي المحمصاني، أركان حقوق الإنسان، بحث مقارنة في الشريعة الإسلامية والقوانين الحديثة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٩، ص ١٧٢ وما بعدها.

(١١) محمد أحمد فتح الباب السيد، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الإجماعات العامة، أطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٣، ص ١٧٠.

(١٢) حسن محمد هند، النظام القانوني لحرية التعبير، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٧٧.

تتقسم الاجتماعات إلى نوعين، الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة، ويقصد بالاجتماع العام : حق كل فرد في الاجتماع مع غيره لفترة من الوقت ليعبر عن آراءه بالمناقشة أو تبادل الرأي<sup>(١٣)</sup>، ويقصد به أيضاً: حقّ عدد غير محدد من الأفراد في أن يتمكنوا من عقد الاجتماعات المنظمة في مكان و زمان محددين لتبادل الآراء و الأفكار بالطرق المختلفة حول موضوع ما<sup>(١٤)</sup>. أمّا الاجتماعات الخاصة فتعرّف بأنها: الاجتماع الذي يعقد في مكان خاص ويتكوّن من عدد محدود من الأفراد المعروفين، بقصد مناقشة موضوع خاص يهتمّ المجتمعين مباشرة، وبالتالي يخضع للأحكام التي تنظّم ممارسة الحرية الفردية إذا عقد في أحد المساكن الخاصة.

ولهذا تعتبر الاجتماعات التي تعقد في أماكن مغلقة في بعض الحالات اجتماعات خاصة، ولكن المكان المغلق لا يُعدُّ بالضرورة مكاناً خاصاً، وعليه يمكن أن يكون الاجتماع عاماً حتى ولو عقد في مكان مغلق، فعمومية المكان هي مجرد قرينة على علانية الاجتماع فقط، لذا يمكن أن يتّصف الاجتماع بالعمومية على الرغم من انعقاده في مكان خاص.

ويقتصر حضور الاجتماع الخاص على أشخاص معينين بالإسم وتوجه إليهم عادة دعوات حضور شخصية تتضمن أسماءهم الشخصية والعائلية، ويقتضي لاعتبار الاجتماع اجتماعاً خاصاً أن يكون بمقدور الشخص، منظم الاجتماع، التثبت والتدقيق في الهوية الشخصية للمشاركين في الاجتماع، كأن يقتصر الدخول إلى مكان الاجتماع على أعضاء جمعية معينة أو على الأشخاص المدعويين بالإسم فقط<sup>(١٥)</sup>.

يتبيّن ممّا سبق أنّ حرية الاجتماع سواء أكان عاماً أو خاصاً، تنصرف إلى قدرة الأفراد على عقد الاجتماعات السلمية في المكان والزمان اللذين يختارونهما للتعبير عن آرائهم بأيّة طريقة مناسبة، كالخطابة أو المناقشة أو إلقاء المحاضرات أو تنظيم الحفلات<sup>(١٦)</sup>. وهذه الحرية، شأنها شأن حرية التظاهر السلمي، تستند في أساسها إلى العديد من الإعلانات والمواثيق الدولية التي تؤكد ضرورة تنظيمها وحمايتها. ففي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠-١٢-١٩٤٨، جاءت المادة ٢٠ لتؤكد هذه الحرية بالنص على أنّ : « لكل فرد الحقّ في الاجتماع السلمي »، كما أشارت الإتفاقية الدولية لحقوق الإنسان والمدنية والسياسية الصادرة عام ١٩٦٦ إلى أنّه : «يعترف بالحقّ في الاجتماع السلمي، ولا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحقّ عدا ما يفرض منها

(١٣) عمر محمد الشافعي عبد الرؤوف، حرية الرأي والتعبير بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق في جامعة طنطا، ٢٠٠٠، ص: ٥ .

(١٤) أفكار عبد الرزاق، حرية الاجتماع، أطروحة دكتوراه نوقشت في كلية الحقوق في جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣٥ .

(١٥) أحمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٠ ص ٢٥ .

(١٦) إسماعيل البديوي، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٠٠ .

تمشياً مع القانون والتي تستوجب في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة والأخلاق، أو حماية الآخرين وحياتهم» .

شهد النظام القانوني للإجتماعات العامة في فرنسا تطورات ملموسة من خلال إصدار العديد من القوانين والمراسيم التي تكفل حرية الإجتماع من جهة، وتكفل حماية السلطة للنظام العام من جهة أخرى. ويعدّ قانون ١٨٨١/٦/٣٠ أول القوانين المؤكدة لحرية الإجتماع<sup>(١٧)</sup>، وقد نصّت المادة الأولى منه على أن: « الإجتماعات العامة حرّة ويمكن عقدها دون ترخيص سابق للشروط المنصوص عليها في هذا القانون » . واعتمد هذا القانون لنظام الإخطار السابق بحيث يتولى اثنين من منظمي الإجتماع بتقديم إخطار إلى الجهة الإدارية قبل ٢٤ ساعة من تاريخ موعد عقد الإجتماع فيه، على أن يذكر فيه مكان وزمان عقد الإجتماع، ثم صدر قانون ١٩٠٧/٣/٢٨ الذي ألغى شرط الإخطار السابق ونصّت مادته الأولى على أن « الإجتماعات العامة، أيّاً كان غرضها، يمكن أن تتعدّد دون إخطار سابق »<sup>(١٨)</sup>، ومنح الإدارة صلاحية فض الإجتماعات العامة إذا طلبت ذلك للجنة المسؤولة عن تنظيم الإجتماع، أو إذا شهد الإجتماع مصادمات وأعمال عنف. واستمرّت القوانين الفرنسية بالتطوّر إلى أن توسّعت في هذا المجال لتشمل إلى جانب الإجتماعات العامة تنظيم الحفلات الصاخبة. فقد عرّف قانون الأمن القومي الصادر في ١٥ تشرين الثاني ٢٠٠١ الحفلات الصاخبة بأنها : « تجمّعات جماهيرية حصرأً، وذات طابع موسيقي، ينظّمها أشخاص خاصّون في أمكنة غير معدّة بشكل مسبق لهذه الغاية، وتلبّي بعض الخصائص المحدّدة بمرسوم صادر في مجلس الوزراء، نظراً لأهميّتها وأسلوب تنظيمها وكذلك للمخاطر التي يتعرّض لها المشاركون فيها ».

يتبيّن من التعريف أنّ هناك إجراءات شكلية يتبعها المنظمون للحفلات الصاخبة تتمثّل في الحصول على تصريح مسبق من الإدارة مع بيان التدابير الضرورية المتخذة لحسن سير البرامج ولحسن سياق العروض والأنشطة، وخاصّةً ما يتعلّق منها بضمان الأمن والسلامة والصحة والسكينة العامة<sup>(١٩)</sup>، بمعنى أنّ للإدارة أن تفرض قيوداً لحماية النظام العام وإذا ما شعرت الإدارة بأنّ هناك اضطرابات خطيرة تؤثر في النظام العام، فلها الحقّ في منع الحفلات الصاخبة المزمع إقامتها، ولها أيضاً، في حالة عدم الحصول على التصريح المسبق، أن تصدر المواد المستخدمة وفرض الجزاءات.

## ٢- تمييز حرّية التظاهر عن حق الإضراب:

(١٧) سعد عصفور، حرية الإجتماع في انكلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، السنة الثالثة، القاهرة، ١٩٥٢، ص ٢٥٣.

(١٨) ياسر حمزة، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص: ٣٤٥.

(١٩) رفعت عيد سيّد، مرجع سابق، ص ٢٩.

أشارت المواثيق والإتفاقيات الدولية إلى حقّ الإضراب ومن بينها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فقد نصّت المادة (٨/د) منه على أن: «تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني، لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلّحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق».

يعرّف حقّ الإضراب بأنه توقّف بعض أو كلّ موظفي أو عمال أحد المرافق العامّة عن العمل كوسيلة للضغط على جهة الإدارة بقصد إظهار الإستياء من أمر معيّن، أو تحسين ظروف العمل أو القيام بنشاط معيّن<sup>(٢٠)</sup>، وعرّفته محكمة أمن الدولة العليا في مصر<sup>(٢١)</sup>، بأنّه: «الإمتناع الجماعي المتفق عليه بين مجموعة من العاملين عن العمل لفترة مؤقتة، لممارسة الضغط للإستجابة لمطالبهم».

من خلال التعاريف الفقهية والاجتهادية نجد أنّ ممارسة حقّ الإضراب تتطلّب أن يكون ناتجاً من اتفاق بين عدّة أشخاص على الإمتناع عن القيام بالأعمال المسندة إليهم. وأياً كانت الأسباب و الدوافع التي أدت إليه، وسواء أكانت تلك الأسباب سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية، فإنّه يعدّ إجراءً خطيراً يهدّد سير المرافق العامّة بانتظام، ولذلك نجد اختلافاً بين الدول في شأن تنظيم هذا الحقّ الذي قد يصل إلى التقييد أو المنع أحياناً بحسب اتجاهات الدول السياسية. والإضراب في فرنسا حتى العام ١٩٤٦ كان يُعدّ عملاً غير مشروع ويشكّل خطأً يسمح للإدارة بفصل الموظّف دون حاجة إلى اتباع إجراءات تأديبية. واستند مجلس الدولة في البداية في تقرير قضائه هذا إلى فكرة أنّه بالإضراب ينهي الموظّف عقد الوظيفة العامّة<sup>(٢٢)</sup>، وبصدور دستور الجمهورية الرابعة في ٢٧ تشرين الأول ١٩٤٦، أقرّ صراحةً حق الإضراب في مقدمته<sup>(٢٣)</sup>، ثمّ صدرت تشريعات مكرّسة لحق الموظف بالإضراب وأبرزها قانون ٣١ تموز ١٩٦٣، الذي يتضمّن أهمّ الإجراءات التي تضمن ممارسة حقّ الإضراب وفقاً للدستور<sup>(٢٤)</sup>، وكذلك فإن قانون الوظيفة العامّة الصادر في ١٣ تموز ١٩٨٣ قد أكّد في المادة ١٠ على أن: «يمارس الموظفون حقّ الإضراب في إطار الدستور ويتمّ تنظيمه بقانون»<sup>(٢٥)</sup>، وأقرّ هذا القانون بالحقّ النقابي للموظفين

(٢٠) محمد أنس قاسم جعفر، الموظّف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، ١٩٨٦، ص ٨٣.

(٢١) حكم محكمة أمن الدولة، طوارئ ١٦/٤/١٩٨٧، في الدعوى رقم ٤١٩، في مجلة المحاماة، العدد الثامن، ١٩٨٧، ص ١٤.

(٢٢) عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري و الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص: ٣١٥.

(23) Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

(24) la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L.2512-1 à 4 du code du travail,

(25) Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent. »

العموميين، أي السماح لهم بتكوين نقابات خاصّة بهم، واعتبر الاجتهاد أن حق الإضراب هو من الحقوق الأساسية<sup>(٢٦)</sup>.

بدوره فإن المشتري المصري أقرّ بمشروعية الإضراب السلمي بعد توقيع مصر على الإتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ١٤/٢/١٩٨٢<sup>(٢٧)</sup>، وتبع ذلك إصدار العديد من القوانين والمراسيم، لعلّ أبرزها قانون العمل الموحد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، ونظّم أحكامه بمقتضى المواد من ١٩٢ حتى ١٩٥. وذلك على اعتبار أنّ هذا الحقّ من الحقوق الإنسانية للعمال على المستوى الدولي، على أنّه إذا كان المشتري المصري قد أباح للعمال حقّ الإضراب إلّا أنّه قد أحاطه بالعديد من القيود التي تحول دون الإضرار بمصالح المجتمع أو الحياة الاقتصادية أو الإخلال بأمن البلاد أو تخريب أموال الدولة والإضرار بها<sup>(٢٨)</sup>.

وفي لبنان، لا يقرّ التشريع اللبناني الخاص بموظفي الدولة بأن يمارس حق الإضراب الموظفين العاملين في القطاع العام، حيث أن الإضراب، وإن كان يقع في دائرة ممارسة إحدى الحريات العامة في التعبير عن الرأي المكفول في الدستور، إلا أنه يصطدم بمبدأ استمرارية العمل في المرافق العامة. وعليه فقد رأى المشتري اللبناني ان استمرارية العمل في المرافق العامة هي الأولى بالرعاية، وعلى هذا الأساس نص نظام الموظفين على اعتبار الإضراب عن العمل أو التحريض عليه هو من الاعمال المحظورة على الموظف، تحت طائلة المساءلة التأديبية. بل يترتب على الإضراب - وفق أحكام التشريع اللبناني، بعض المفاعيل والنتائج على الصعيدين الوظيفي والجزائي على السواء.

فعلى الصعيد الوظيفي يعتبر الإضراب جريمة وظيفية تعرض مرتكبها لاعتباره مستقلاً، فضلاً عما يترتب على ذلك من مفاعيل سيصار إلى تفصيلها لاحقاً. وعلى الصعيد الجزائي فقد نصت المادة ٣٤٠ من قانون العقوبات على أنه " يستحق التجريد المدني من يربطهم بالدولة عقد عام إذا قدموا متفقين على وقف أعمالهم أو اتفقوا على وقفها أو على تقديم استقالتهم في أحوال يتعرقل معها سير إحدى المصالح العامة"<sup>(٢٩)</sup>.

ولكن الاتفاقيات اللاحقة التي انضم إليها لبنان والتي أقرت الحق بالإضراب، كالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي انضم إليه لبنان بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ٣٨٥٥ تاريخ ١/٩/١٩٧٢، وكان لبعضها قوة النص الدستوري سنداً للفقرة ج من مقدمة الدستور

<sup>(26)</sup>CE, 9 décembre 2003, *Mme Aguilon et autres*, n° 262186.

<sup>(٢٧)</sup> عبد الباسط عبد المحسن، النظام القانوني للمفاوضة الجماعية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤١٣.

<sup>(٢٨)</sup> عبد الحفيظ الشيمي، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

<sup>(٢٩)</sup> عبد اللطيف قطيش - نظام الموظفين نصاً وتطبيقاً - مرجع سابق ص ٧١.

(المضافة وفقا للقانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١) التي نصّت على أن تلتزم الدولة اللبنانية بهذه المواثيق وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء. ومن هذه المواثيق التي لها قوة الدستور: الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي انضم إليه لبنان بموجب القانون رقم ١ تاريخ ٢٠٠٨/٩/٥ والذي ألزم في الفقرة ٣ من المادة ٣٥ على الدول أن تكفل الحق في الإضراب في الحدود التي ينص عليها التشريع النافذ.

واضح أن النص الخاص الوارد في قانون الموظفين، قد ألغي ضمناً بالنص اللاحق عملاً بمبادئ تنازع القوانين في الزمان وكذلك مبدأ أولوية المعاهدة الدولية في التطبيق على النص الداخلي عند التعارض بينهما، ولهذا لم يصمد النص الذي يحظر الإضراب أمام إرادة الموظفين الجماعية في الإضراب عن العمل، حيث تكررت حالات الإضراب التي مارسها موظفو القطاع العام ولم تتخذ بحق أي منهم أي تدابير، وقد اكتفى مجلس الخدمة بتقرير حرمان الموظف المضرب من تقاضي اجوره عن أيام اضرابه عن العمل، وكذلك حرمانه من تقاضي تعويض النقل المؤقت<sup>(٣٠)</sup>.

### ثانياً: الحق في التظاهر السلمي ومقتضيات حماية النظام العام

الحق في التظاهر من الحريات العامة، والتي تصنّف ضمن الحريات السياسية إلى جانب حرية التعبير عن الرأي، والتي تتبثق منها وتتفرّع عنها، بحسبانها - أي حرية التظاهر - إحدى وسائل التعبير عن الرأي.

يعدّ الحق في التظاهر السلمي البيئة الأنسب لممارسة حرية التعبير والتي تمثّل في ذاتها قيمة عليا لا تتفصل الديمقراطية عنها، وتؤسّس الدول الديمقراطية على ضوئها مجتمعاتها، صوناً لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل تطوير بنينها وتعميق حرياتها، كلّ ذلك شريطة سلمية الاجتماع والتظاهرات، وتوافقها وأحكام الدستور ومقتضيات النظام العام.

ولكن الخشية تبقى في بيان حدود هذا النظام العام، حيث اختلف الفقهاء حول ماهيته، ويعود ذلك إلى مرونة هذه الفكرة وعدم ثباتها واستقرارها حيث يختلف مفهومها باختلاف الزمان والمكان<sup>(٣١)</sup>، فما يكون الآن من النظام العام، قد لا يكون كذلك بعد فترة، أو ما يكون من النظام العام في دولة معينة، قد لا يكون كذلك في دولة أخرى، وذلك وفقاً لفلسفة النظام السائد التي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية<sup>(٣٢)</sup>. لكن الثابت أن فكرة النظام العام يجب أن تحمل المعنى المادي الملموس الذي يُعدّ بمثابة حالة واقعية

(٣٠) مجلس الخدمة المدنية، الرأي رقم ٩٦٦ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٩.

(٣١) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الشروق، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٤٩١.

(٣٢) سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٥ ص ٤٣.

مناهضة للفوضى، بحيث تتدخل سلطات الضابطة الإدارية إذا ظهر عمل مادي ملموس يهدد النظام العام، وهذا لا يعني أن المظاهر المعنوية لا تهمّ الدولة بل إنّ حماية النظام الاجتماعي من أولى واجبات الدولة، إلا أن هذه الحماية لا تكون واجبة إلا إذا خرجت الأفكار عن طورها المألوف لتشكل تهديداً لأمن المجتمع واستقراره<sup>(٣٣)</sup>، وبذلك يمكن القول إنّ النظام العام يرتكز على مجموعة من القواعد الجوهرية التي يُبنى عليها كيان الدولة، سواءً تعلق الأمر بالجانب السياسي، أم الإقتصادي، أم الاجتماعي أم الثقافي أم الخلفي، وحمايتها ممّا يهددها أو يؤدي إلى الزوال والإنهيار. أو هو منظومة من القواعد والضوابط التي تنظّم استقرار الحياة الإنسانية وتوازنها على جميع الأصعدة الأمنية والاجتماعية والسياسية والإقتصادية. وعندما تُفقد هذه التوازنات بسبب اختلاف الأهواء والآراء فإنّ عنصر الخطر سيحيط بالمصالح العامة للدولة والأفراد معاً. ولا ريب أنّ كلّ مجتمع معرض لوقوع اضطرابات فيه قد تؤدي إلى المساس بالنظام العام والحريات العامة معاً، فأعمال التخريب وما تمثله من تهديد للأرواح والأموال والممتلكات أو المساس بالحريات العامة والفردية، و التي تشكل خطراً على استقرار الدولة وأمنها وإخلاقاً بالنظام العام، وما ينتج عنه من فوضى وتوتر في مؤسسات الدولة، كلّ ذلك يستوجب من السلطات المختصة استئصال أسبابه والعمل على إعادة الوضع إلى حالته الطبيعية إذا لزم الأمر، وبالقدر الضروري الذي يستوجب التدخّل، وذلك تجنباً لتعسف الإدارة حفاظاً على المصلحة العامة<sup>(٣٤)</sup>.

ولهذا توجب مقتضيات النظام العام في بعض الأحيان على سلطات الضابطة الإدارية للتضييق على ممارسة إحدى الحريات العامة أو حتى القيام بمنعها. ويقرّ الإجتهد الإداري مثل هذا النوع من الممارسات شريطة أن تتمّ في حالة الضرورة القصوى فقط، ومن أجل المحافظة على النظام العام<sup>(٣٥)</sup>. وأكد الإجتهد بأنّ أي انحراف عن هذا التوافق مهما كان ضئيلاً يفضي حتماً إلى اعتبار التدبير المتخذ غير قانوني وبالتالي يتوجب إبطاله، وهذا نابع من احترام القانون الإداري للحكمة القائلة: بأنّ الحرية هي القاعدة وتقييدها هو الإستثناء<sup>(٣٦)</sup>، لذا لم يتوان القاضي الإداري عن إبطال بعض تدابير الضابطة الإدارية نظراً لإتصافها بالطابع العام والمطلق<sup>(٣٧)</sup>.

<sup>(٣٣)</sup> محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٦٤٣.

<sup>(٣٤)</sup> طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص: ١٣.  
<sup>(٣٥)</sup> C.E., 19 mai 1933, Benjamin GAJA.

<sup>(٣٦)</sup> فوزت فرحات، القانون الإداري العام – الكتاب الأول – ٢٠١٢، ص ٢٨٥.

<sup>(٣٧)</sup> C.E. sect. 4 Mai 1984, Guez, R. 164, AJ 1984, 393.

## المبحث الثاني: الحقّ في التظاهر السلمي في الدساتير والمواثيق والاتفاقيات الدوليّة المعنيّة بحقوق الإنسان

الدستور ليس مجرد وثيقة لتنظيم السلطات الدستورية والعلاقة فيما بينها بل هو قبل ذلك وفي فلسفة نشأة الدساتير أن يكون الضامن لحقوق المواطنين وحرّياتهم، ولهذا أولت الدساتير عناية بحق الاجتماع الذي يعدّ حق التظاهر أحد أوجهه، كذلك التقت كافة الاتفاقيات الدوليّة ذات الصلة بحقوق الانسانية المدنية والاجتماعية ببيان حق المواطن بالتعبير عن مواقفه بأي وسيلة بما فيها التظاهر.

### أولاً التنظيم الدستوري للحقّ في التظاهر السلمي:

كان لبنان سباقاً باحترام حرية الرأي وحرية التعبير وحرية الكتابة، وكذلك حرية التجمع، وهي من الحريات الأثمن التي يمارسها اللبنانيون كافة، على اختلاف طوائفهم وطبقاتهم، حتّى درجة التطرف احياناً، في حدود وخارج حدود القوانين المعينة، حيث نصّت المادة ١٣ من دستور العام ١٩٢٦ بنصّها الأساسي على أن حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون.

وللمادة ١٣ المذكورة أهمية نصيّة خاصة، إذ جمعت حريات الرأي والتعبير والتجمّع وتكوين الجمعيات في مادة واحدة وذلك للدلالة على الرابط فيما بينها وعلى الإيحاء بأن حرية إبداء الرأي هي مصونة أيّاً كانت صور التعبير عن هذا الرأي سواء بالكتابة أو الرسوم أو القول أو التجمع أو التظاهر، أو أي صورة أخرى.

بحيث ترتبط حرية الاجتماع بحرية الفكر وحرية إبداء الرأي، وهي من الحقوق السياسية التي نصت عليها المادة ١٣ بجانب حرية إبداء الرأي. وتختلف حرية الاجتماع عن حرية تأليف الجمعيات كونها محدودة من حيث الزمان والمكان، فالاجتماع هو لقاء منظم له برنامج محدد وتوقيت معين، وله هدف واضح كعرض أفكار وآراء، أو دفاع عن مصالح معينة، أو للتعبير عن موقف معين، وكل ما يدخل تحت عنوان حرية الفكر والتعبير. وحق الاجتماع هو من الحقوق الفردية التي لا تمارس إلا بشكل جماعي، حيث تنظمه شرائح اجتماعية معينة: عمال، طلاب، موظفين، وأحياناً تتخذ شكلاً شعبياً واسعاً، ويكون بمواجهة الحكومة المحلية أو حكومات أجنبية تعبيراً عن اعتراضٍ أو تأييداً لمواقف معينة<sup>(٣٨)</sup>.

وقد أتى هذا النص الدستوري منسجماً مع الموقف الدولي المؤمن بأهمية حرية التجمعات السلمية التي هي الوجه الحقيقي للديمقراطية، لأن هذه التجمعات ذات الألوان المتعددة هي أصدق تعبير عن إيمان المجتمع بالديمقراطية ورفضه لديكتاتورية السلطة وتحكمها. ولم يكنف المشتري اللبناني بالحماية

(٣٨) صالح طليس - حقوق الإنسان وحرّياته الأساسية- مرجع سابق ص ٣٧٦.

الدستورية للحريات العامة، بل نراه ينضمُّ إلى الاتفاقيات الدولية المعنية بهذه الحقوق، فصدر القانون رقم ٤٤ تاريخ ١٩٧١/٦/٢٤ والمتعلق باجازه انضمام لبنان إلى الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله<sup>(٣٩)</sup>، وتتص هذه الاتفاقية في مادتها الخامسة على: *الحق في حرية الاجتماع السلمي وتكوين الجمعيات السلمية والانتماء إليها.*

وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي أنضم إليه لبنان بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٣٨٥٥ تاريخ ١٩٧٢/٩/١ فنصت المادة ٢١ منه على وجوب الاعتراف بحق الاجتماع السلمي. وأنه لا يجوز تقييد استعمال هذا الحق بأية قيود غير التي يقرها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديموقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم<sup>(٤٠)</sup>.

مما يسمح لنا بالقول انه من الناحية الدستورية يعتبر حق التجمع السلمي والذي يعدّ التظاهر أحد صوره حقاً مكرساً في الدستور، ويعتبر أحد الحقوق الأساسية. لكن على صعيد القوانين والتطبيق فهو ليس حقاً مطلقاً كونه يصطدم بما يسمى بمراعاة الضوابط الناشئ عن حفظ النظام العام والمصلحة العامة، واحترام حقوق الآخرين وحرياتهم<sup>(٤١)</sup>.

وبعد التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ نصّت الفقرة ج من مقدّمته المضافة بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ أن: « لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامّة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الإجتماعية والمساواة في الحقوق و الواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل». ونستدلّ أيضاً على الحماية الدستورية لحرية التظاهر من مقدّمة الدستور اللبناني، التي نصّت على التزام لبنان ... بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي جاء في مادته العشرين أنّ: «لكلّ شخص حقّ في حرية الإشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية». مع إعادة التذكير بأن هذه الاعلانات والاتفاقيات والمواثيق المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية<sup>(٤٢)</sup>. ولهذا كان المجلس الدستوري يراقب مباشرة مدى انطباق القانون على المواثيق الدولية<sup>(٤٣)</sup>، بل قضى بأن الشُرْع والمواثيق

(٣٩) صدرت هذه الاتفاقية عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم ٢١٠٦ تاريخ ٢١ كانون الأول سنة ١٩٦٥ (٤٠) عصام إسماعيل - حول قانونية البلاغ الذي يمنع المسيرات والتظاهرات في محافظة جبل لبنان- جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٤.

(٤١) عصام إسماعيل، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية- طبعة العام ٢٠١٣ منشور في: [droit.ul.edu.lb](http://droit.ul.edu.lb). (٤٢) عصام إسماعيل- موقع المواثيق والعهود الدولية لحقوق الإنسان في الدستور والاجتهاد الدستوري اللبناني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد الرابع ٢٠١٥/١.

(٤٣) م.د. قرار رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٢٩٦ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢ المتعلق بتعديل قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان- م.د. قرار رقم ٢٠١٣/١ تاريخ ١٣ أيار ٢٠١٣ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٢٤٥ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٢. م.د. قرار رقم ٢٠١٤/٣ تاريخ ٢٠١٤/٦/٣ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٢٩٠ تاريخ ٢٠١٤/٥/٧.

الدولية تتساوى بقوتها الدستورية عندما يعطف عليها الدستور كما هي الحال في مقدمة الدستور اللبناني بالنسبة الى بعض هذه الشُرْع والمواثيق<sup>(٤٤)</sup>.

فكانت تبعاً لما تقدّم، حرية التجمعات السلمية الوجه الحقيقي للديمقراطية، لأنّ هذه التجمّعات ذات الألوان المتعدّدة هي أصدق تعبير عن إيمان المجتمع بالديمقراطية ورفضه لديكتاتورية السلطة وتحكّمها. و يُستفاد أيضاً من هذه النصوص ذات القيمة الدستورية أنّه لا يجوز حرمان الشخص من التعبير عن رأيه سواءً في الشارع أو في الساحات العامّة، وبالمقابل ولكي لا تتحوّل ممارسة هذه الحرّية إلى فوضى، وازنت تلك النصوص ذات القيمة الدستورية بين ممارسة هذه الحرّية، وبين القيود التي يعود للمشرع أن يفرضها استجابة لمقتضيات الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامّة أو النظام العام أو لحماية الصّحة العامّة أو الآداب العامّة أو لحماية حقوق الغير وحرّياتهم ( المادة ٢١ من العهد الدولي للحقوق المدنيّة والسياسية ).

وفي مصر، بعد نجاح الثورة المصرية ضد حكم حسني مبارك، صدر الإعلان الدستوري في ٣٠ آذار ٢٠١١، ونصّ في المادة ١٦ منه على أنّ: « للمواطنين حق الإجتماع الخاص في هدوء، غير حاملين سلاحاً ودون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، والإجتماعات العامّة و المواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون». لقد أقرّ المشرّع المصري قد اعترف بحقّ التظاهر السلمي بموجب الإعلان الدستوري على غرار الدساتير السابقة، ولم يأتِ بأيّة إضافة على الأحكام السابقة، ولم يفصل بين الإجتماعات العامة والمظاهرات والتي سبق التطرّق إليها في الدساتير الصادرة في الأعوام ( ١٩٢٣، ١٩٣٠، ١٩٥٣، ١٩٥٦، ١٩٥٨، ١٩٦٤، ١٩٧١ )<sup>(٤٥)</sup>. وتتص المادة ٧٣ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ أن للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار

---

<sup>(٤٤)</sup> م.د. قرار رقم ٢٠٠٣/١٠/٢٠ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٠ الصادر في الطعن بالقانون رقم ٥٤٩ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٠.  
<sup>(٤٥)</sup> - نصّ دستور العام ١٩٢٣ في المادة ١٤ منه على أنّ: « حرية الرأي مكفولة، ولكل إنسان الإعراب عن الفكر بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون». - ونصّ الإعلان الدستوري الصادر سنة ١٩٥٣ على أنّ: « الحرية الشخصية وحرية الرأي مكفولتان في حدود القانون، وللملكية وللمنازل حرمة وفق احكام القانون». - ونصّ دستور العام ١٩٥٦ على أنّ: « للمصريين حقّ الإجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً، ودون حاجة إلى إخطار سابق. ولا يجوز للبوليس أن يحضر اجتماعاتهم». - ونصّ دستور العام ١٩٥٨ في المادة ١٠/ منه على أنّ: « الحريات العامّة مكفولة في حدود القانون». - ونصّ دستور العام ١٩٦٤ على أنّ: « للمصريين حقّ الإجتماع في هدوء، غير حاملين سلاحاً، ودون حاجة إلى إخطار سابق، والإجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون». - ونصّ دستور العام ١٩٧١ في المادة ٥٤/ منه على أنّ: « للمواطنين حقّ الإجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، و الإجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون».

على النحو الذى ينظمه القانون. وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التتصت عليه.

وقد استنقت المحكمة الدستورية العليا من هذه المادة أن "الدستور المصري حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتأه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة، وفي الصدارة منها الحق في الاجتماع والتظاهر السلمي، كي لا تقتحم إحداها المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية، أو تتداخل معها، بما يحول دون ممارستها بطريقة فعالة، لذا نحي دستور العام ٢٠١٢، منحى أكثر تقدماً وديمقراطية في صونه حق الاجتماع السلمي وما يتفرع عنه من حقوق، فسلب المشتري الترخيص في اختيار وسيلة ممارسة هذه الحقوق، وأوجب ممارستها بالإخطار دون غيره من الوسائل الأخرى لاستعمال الحق وممارسته كالإذن والترخيص، ولما كان الإخطار كوسيلة من وسائل ممارسة الحق، هو إنباء أو إعلام جهة الإدارة بعزم المخطر ممارسة الحق المخطر به، دون أن يتوقف هذا على موافقة جهة الإدارة أو عدم ممانعتها، وكل ما لها في تلك الحالة أن تستوثق من توافر البيانات المتطلبة قانوناً في الإخطار، وأن تقديمه تم في الموعد وللجهة المحددين في القانون، فإذا اكتملت للإخطار متطلباته واستوفى شروطه قانوناً، نشأ للمخطر الحق في ممارسة حقه على النحو الوارد في الإخطار، ولا يسوغ بعد ذلك للإدارة إعاقة انسياب آثار الإخطار بمنعها المخطر من ممارسة حقه أو تضيق نطاقه، فإن هي فعلت ومنعت التظاهرة أو ضيقت من نطاقها، تكون قد أهدرت أصل الحق وجوهره، وهوت بذلك إلى درك المخالفة الدستورية"، إن هذه الحثييات واردة في حكم للمحكمة الدستورية العليا<sup>(٤٦)</sup> الصادر في الطعن (بموجب دفع بعدم دستورية قرار وزير الداخلية أمام محكمة الإدارية) بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية<sup>(٤٧)</sup>، وقضت المحكمة بأن المادة التي منحت وزير الداخلية ومدير الأمن المختص حق إصدار قرار بمنع الاجتماع أو التظاهرة المخطر عنها أو إرجاءها أو نقلها، فإنها تكون بذلك قد مسخت الإخطار إنناً، مما يوقعها في حماة مخالفة المواد ( ١/١، ١/٧٣، ٢/٩٢، ٩٤) من الدستور، ومن ثم يتعين القضاء بعدم دستورتها.

بعد حكم المحكمة الدستورية جرى تعديل المادة ١٠ من قانون التظاهر لعام ٢٠١٣ وذلك بموجب قانون ١٠ نيسان ٢٠١٧ واستبدل نص المادة العاشرة، بالنص الآتي: « لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في حالة حصول جهات الأمن، وقبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع أو الموكب أو التظاهرة، بناءً على معلومات جديّة أو دلائل، عن وجود ما يهدد الأمن والسلام التقدّم بطلب إلى قاضي الأمور الوقفية بالمحكمة الابتدائية المختصة، لإلغاء أو إرجاء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أو نقلها

(٤٦) المحكمة الدستورية العليا في مصر حكم تاريخ ٢٠١٦/١٢/٣ الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ٣٦ قضائية " دستوري.  
(٤٧) صدر بتاريخ ٢٠١٣/١١/٢٤ في ظلّ العمل بالإعلان الدستوري الصادر في ٨ يوليو ٢٠١٣، ونشر في الجريدة الرسمية، العدد ٤٧ مكرّر، في التاريخ ذاته، وبموجب المادة الخامسة والعشرون منه يُعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره، أي عُمل به في ٢٠١٣/١١/٢٥.

إلى مكان آخر أو تغيير مسارها . يصدر القاضي قراراً مسبباً فور تقديم الطلب إليه، على أن تبّخّج الجهة الإدارية مقدّمي الإخطار فور صدوره، ولدوي الشأن التظلم من القرار وفقاً للقواعد المقررة بقانون المرافعات المدنية والتجارية .»

وبذات الاتجاه قضت قرّرت المحكمة الدستورية الكويتية « أنّ حريات وحقوق الإنسان لا يستقلّ أي مشروع بإنشائها، بل إنّه فيما يضعه من قواعد في شأنها لا يعدو أن يكون كاشفاً عن حقوق طبيعية أصلية، ولا ريب في أنّ الناس أحرار بالفطرة، ولهم آراؤهم وأفكارهم، وهم أحرار في الغدو والرواح فرادى ومجتمعين، وفي التفرّق والتجمّع مهما كان عددهم ما دام عملهم لا يضرّ بالآخرين، وقد تطوّرت هذه الحريات فأضحت نظاماً اجتماعياً وحقاً للأفراد ضرورياً للمجتمعات المدنية لا يجوز التفريط فيه أو التضحية به، إلاّ فيما تملّيه موجبات الضرورة ومقتضيات الصالح المشترك للمجتمع، فالحقوق والحريات في حياة الأمم أداة لإرتقائها وتقدّمها، ومن الدعامات الأساسية التي لا يقوم أي نظام ديمقراطي بدونها، كما تؤسّس الدول على ضوئها مجتمعاتها، دعماً لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل توثيق روابطها، وتطوير بنيانها، وتعميق حرياتها، وأنّ تمكين الفرد من ممارسة بعض الحريات يعتمد على ممارسة حريات أخرى، فحقّ التظاهر السلمي مثلاً يعتمد على حرية إبداء الرأي والتعبير كذلك لا قيمة لهذا الحقّ إذا لم يتقرّر بجانبه حقّ الأمان أو الإنتقال، فالحريات العامة إنّما ترتبط بعضها ببعض برباط وثيق، بحيث إذا تعطلت إحداها تعطلت سائر الحريات فهي تتساند جميعاً وتنتظر ولا يجوز تجزئتها أو فصلها أو عزلها عن بعضها (٤٨).

### ثانياً: حقّ التظاهر في بعض المواثيق الدولية

لم يترك المجتمع الدولي مسألة حقّ التظاهر إلى التنظيم الداخلي للدول، بل أولى هذا الحقّ عناية خاصة، معتبراً أن الحقّ بالتظاهر كأحد صور حقّ الاجتماع هو من الحقوق المكفولة والمرعية بالقانون الدولي، وجرى إدراجه ضمن اتفاقيات دولية تعنى بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

### ١- حقّ التظاهر في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

نصّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادتين التاسعة عشر على أنّ: «لكلّ شخص الحقّ في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحقّ حرية اعتناق الآراء دون أيّ تدخّل، واستسقاء الأنباء والأفكار وتلقيها

(٤٨) حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الطعن (١) لسنة (٢٠٠٥) أشار إليه، مشاري العيفان وغازي العياش الحدود الدستورية لحقّ الافراد في الاجتماع دراسة تحليلية لموقف المحكمة الدستورية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية العدد ١٣ مارس ٢٠١٦ ص ٢١.

وإذاعتها بأيّة وسيلة كانت دون تقيّد بالحدود الجغرافية»، وفي المادة ٢٠: « (١) لكلّ شخص الحقّ في حرية الإشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية...»، كما نصّ في المادة (٢٩) منه على أنّ: «... (٢) يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقرّها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها ولتحقيق المقترضات العادلة للنظام العام والمصلحة العامّة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي...».

## ٢- حق التظاهر في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية:

نصّت المادة (١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنّ: « ١- لكلّ إنسان حقّ في اعتناق آراء دون مضايقة. ٢- لكلّ إنسان حقّ في حرية التعبير. ويشمل هذا الحقّ حرّيته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأيّة وسيلة أخرى يختارها. ٣- تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصّة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محدّدة بنصّ القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم. (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامّة أو الآداب العامّة». ونصّت المادة (٢١) من العهد ذاته على أنّ: « يكون الحقّ في التجمّع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحقّ إلّا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكّل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو حماية الصحة العامّة أو الآداب العامّة أو حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم ».

## ٣- حق التظاهر في الإتفاقيّة الأوروبية لحقوق الإنسان:

نصّت المادة ١٠ من الإتفاقيّة الأوروبية لحقوق الإنسان على أنّ: « ١- لكلّ شخص الحقّ في حرية التعبير. ويشمل هذا الحقّ حرية الرأي وحرية تلقي أو نقل المعلومات أو الأفكار من دون أن يحصل تدخّل ودونما اعتبار للحدود. لا تحول هذه المادّة دون إخضاع الدول شركات البثّ الإذاعي أو السينما أو التلفزة، لنظام التراخيص. يجوز إخضاع ممارسة هذه الحرّيات وما تشمله من واجبات ومسؤوليات، لبعض المعاملات أو الشروط أو القيود أو العقوبات المنصوص عليها في القانون، والتي تشكّل تدابير ضرورية في المجتمع الديمقراطي، للأمن الوطني، أو سلامة الأراضي، أو السلامة العامّة أو حماية النظام ومنع الجريمة، أو لحماية الصحة أو الأخلاق، أو لحماية سمعة الغير أو حقوقه، أو لمنع الكشف عن معلوماتٍ سرّية، أو لضمان سلطة القضاء ونزاهته».

ونصت المادة /١١/ من الإتفاقية ذاتها على أن: « ١- لكل إنسان الحق في حرية الإجتماع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، بما فيه الحق في إنشاء نقابات مع الغير والإنتساب إلى نقابات لحماية مصالحه. لا يجوز وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق غير تلك المنصوص عليها في القانون والتي تشكل تدابير ضرورية في المجتمع الديمقراطي، للأمن العام أو حماية النظام أو الصحة أو الأخلاق العامة، أو لحماية حقوق الغير وحرياته...».

إن حرية التجمع ترتبط بدقة بحرية التعبير ( المادة /١١/ )، وتحتل « مكانة بارزة » بين الحريات المؤكدة والمحمية من قبل الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان<sup>(٤٩)</sup>. وقد فرضت المحكمة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان على الدولة الفرنسية أن تدفع تعويضاً لمحامٍ بسبب توجيه تأنيب له لمشاركته في مظاهرة. معتبرة أن حرية التظاهر تستفاد من المادة /١١/ من الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ورأت المحكمة أنه لا يمكن فصل هذه المادة عن المادة العاشرة المتعلقة بحرية التعبير، بحيث يُستفاد من كلا المادتين بأنه لا يجوز حرمان الشخص من التعبير عن رأيه سواءً في الشارع أو في الساحات العامة<sup>(٥٠)</sup>.

#### ٤- حق التظاهر في الميثاق العربي لحقوق الإنسان:

نصت المادة ٢٨ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان أن: « للمواطنين حرية الإجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية ولا يجوز أن يفرض من القيود على ممارسة أي من هاتين الحريتين إلا ما تستوجبه دواعي الأمن القومي أو السلامة العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم ». والبيّن من هذا النص، أن الحق في التجمع والتظاهر السلمي هو حق أصيل معترف به، كما أنه ليس حقاً مطلقاً، وأن ممارسة هذا الحق ينبغي ألا تكون على حساب قيم وحقوق وحرّيات أخرى.

#### المبحث الثالث: الإجراءات القانونية التي ترعى تنظيم المظاهرات العامة

تتولى الإدارة تنظيم حرية التظاهر وضبطها من أجل حماية الصالح العام، وذلك باتباع الوسائل التي يجيزها القانون والتي يكاد يتفق عليها الفقهاء في جميع الدول، بالخضوع لنظام الترخيص أو لنظام الإخطار، على أن تتبع الإجراءات القانونية والقواعد المقررة في تنظيم المظاهرات العامة.

<sup>(49)</sup> CEDH, 26 avr. 1991, n°11800/85, Ezelin c / France, § 51, AJDA 1992. 15 chron. J.-F. Flauss; D. 1992. 335, obs. J.-F. Renucci; RFDA 1992. 510, chron. V.Berger, C. Giakoumopoulos, H. Labayle et F. Sudre. V., sur la jurisprudence de la CEDH, F.Sudre § alti, Les grands arrêts de la cour européenne des droits de l'homme, 5<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2009, p.647s.

<sup>(50)</sup> CEDH arrêt n° 202 du 24 avril 1991 – Jurs. CEDH – Dalloz 8e éd. 2002, p. 555.

## أولاً: نظام الترخيص ونظام الإخطار

الترخيص نظام بموجبه تمنح الإدارة السلطة الإستتسابية لكي تعطي الموافقة أو الرفض على ممارسة نشاط معين. وهو إجراء وقائي مقرر لحماية الدولة والأفراد من الأضرار التي قد تنشأ من ممارسة الحريات والحقوق الفردية، أو لوقاية النشاط الفردي نفسه مما قد يعيق تقدمه فيما لو ترك بغير تنظيم. وفي إطار نظام الترخيص المسبق، لا يسمح للأفراد بممارسة حرية معينة إلا بعد تقديم طلب للإدارة والحصول منها على إجازة بذلك، يتقرر نظام الترخيص المسبق بموجب قانون إذ أن المشرع وحده من يستطيع إخضاع ممارسة الحرية لشروط معينة أو للترخيص المسبق. فإذا كانت النصوص تترك للإدارة الحرية برفض إعطاء الترخيص لأي سبب كان، فإنّ نظام الترخيص المسبق يفتح على سلطة إدارية استتسابية من الصعب مراقبتها، وقد تصل إلى حدّ التعسف<sup>(٥١)</sup>، وهذا النظام هو مانع نظرياً للحرية لأنّه يخول الإدارة منح الترخيص أو حجبها على هواها بحسب ولاء الأشخاص أو معارضتهم لها.

بخلاف نظام الترخيص، فإن الإخطار هو عبارة عن مجموعة من البيانات تقدم للجهة الإدارية المختصة من جانب من يقوم بممارسة نشاط معين لإعلام وإخطار جهة الإدارة بقيامه بتلك الممارسة، وذلك بغية تمكين الإدارة من مراقبة ذلك النشاط واتخاذ الإجراءات التي تحول دون وقوع ضرر منه، إلا أنه ليس للإدارة أن ترخص أو ترفض الترخيص لممارسة النشاط المعني، إذ يبقى دورها عند حدود أخذ العلم، ولا يسمح لها أن تبادر إلى منع ممارسة هذا النشاط أو الحدّ منه إلا حين يشكل إخلالاً بالأمن العام أو لحماية النظام العام في الدولة<sup>(٥٢)</sup>. الفرق بين نظامي الإخطار والترخيص هو أنّ الإخطار يصدر عن الأفراد على عكس الترخيص الذي يصدر عن الإدارة. والإخطار غير قابل للإلغاء ويكسب الشخص حقاً في ممارسة النشاط المخطر عنه دون تعديل إلا إذا تعدّلت الظروف التي كانت قائمة وقت الإخطار، وفي هذه الحالة يجب تجديده وتقديم إخطار جديد، أمّا الترخيص فهو قابل للإلغاء إدارياً أو بحكم قضائي.

## ثانياً: إجراءات تنظيم المظاهرات السلمية في لبنان

لم يقرّ المشرع اللبناني نظاماً قانونياً حول التظاهر والتجمعات السلمية، ولعلّ النص التشريعي الوحيد ذو الصلة بالتجمعات السلمية هو القرار رقم ١١٥/ل.ر. تاريخ ١٢/٨/١٩٣٢ المتعلّق بقمع المخالفات التي من شأنها الإخلال بالأمن العام، فقد نصّت على أنّه « يُعدّ إخلالاً بالسلم والنظام العام ويقع تحت طائل العقوبات المذكورة في المادة الأولى: - الإشتراك بجمع أو بحشد أو موكب غير مأذون به ... ». ( ولا يزال هذا القانون نافذاً، ذلك أنّ قانون العفو العام رقم ٦٩/٨ تاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩ قد أشار

(٥١) أحمد سليم سعيغان، الحريات العامة وحقوق الإنسان مرجع سابق، ص ٣٩٤.

(٥٢) أحمد سليم سعيغان، المصدر نفسه، ص ٣٨٧.

إليه في الفقرة الرابعة من المادة ٢ « يشمل هذا العفو كامل العقوبة عن الجرائم المتعلقة بالمظاهرات التي حصلت على أثر حرب حزيران ١٩٦٧ والمرتبكة بين السابع والخامس عشر من شهر حزيران سنة ١٩٦٧ المنصوص عليها ... وفي القرار رقم ١١٥/ل.ر. ».

وعدا عن هذا النص، فقد خلا التشريع اللبناني من قانون يُنظّم التظاهرات أو غيرها من وسائل التجمعات السلمية، كما لم يتبين من هذا القانون أو من غيره، كيف يكون للحكومة أن ترفض منح الإذن بالتظاهر، وبسبب هذا النقص التشريعي، كانت الممارسة العملية السابقة، هي أن يكفي منظّمو التظاهرة بإبلاغ وزارة الداخلية بهذه التظاهرة، والتي يحقّ لها وفقاً لأحكام القرار ٣٢/١١٥ بأن ترفض منح الإذن، على أن يكون قرار الرفض خطياً ومعلّلاً عملاً بالمبادئ العامة للقانون الإداري، بحيث أنّه إذا لم يتبلّغ منظّمو التظاهرة قرار الإدارة المعلّل بعدم السماح لهم بهذه التظاهرة، فإنّه لا يعود للسلطات منعهم من تنفيذها، ولا يكفي معرفة منظّمو التظاهرة بهذا المنع عبر وسائل الإعلام . ومن خلال هذا النصّ نستخلص أنّ المشترع قد وضع قيوداً وحيداً على حرية التظاهر، هو إبلاغ السلطة الإدارية المختصة مسبقاً بهذا التظاهر، التي يعود لها أن تجيز التظاهرة أو أن ترفض منح الإذن بها<sup>(٥٣)</sup>.

وفي مرحلة زمنية معينة، قرّر مجلس الوزراء منع جميع التجمعات والتظاهرات في الساحات والأماكن العامة على الأراضي اللبنانية كافة، وكلف الجيش وقوى الأمن الداخلي وسائر الأجهزة الأمنية، اتخاذ كافة التدابير اللازمة للتنفيذ، وجاء هذا المنع الكامل والمطلق للتظاهر بموجب ثلاثة قرارات صادرة عن مجلس الوزراء هي: القرار رقم ١/ تاريخ ١٩٩٣/٧/٢٨ - القرار رقم ٦٥/ تاريخ ١٩٩٤/١٢/١ - القرار رقم ١/ تاريخ ١٩٩٥/٧/١٧. وقد صدرت هذه القرارات مشوبةً بعيوب موضوعية تمثّلت بمخالفة الدستور والمبادئ الدستورية والقانونية العامة التي تحمي الحريات ومن ضمنها حرية التجمعات السلمية، كما تضمّنت عيوباً شكلية، تمثّلت باغتصاب السلطة، لأنّه لا يعود لغير المشترع حقّ فرض قيود على ممارسة الحريات، يُضاف إلى ذلك أنّ هذه القرارات قد نُفّذت دون نشرها في الجريدة الرسمية، مع أنّ القاعدة العامة هي أنّ القرارات ذات الصفة التنظيمية، لا تكتسب أيّة مفاعيل تجاه الأفراد إلاّ من تاريخ علمهم بها على وجه قانوني، ويتمّ ذلك عبر نشرها في الجريدة الرسمية، فقاعدة النشر هي من القواعد الملزمة، نصّت عليها المادة ٥٦ من الدستور، وكذلك المرسوم الإشتراعي ٩ / ET الصادر بتاريخ ١٩٣٩/١١/٢١ المتعلّق بتعيين الموعد الذي تصبح فيه القوانين والمراسيم نافذة، وأيضاً المادة ٦٩ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني. لهذه الأسباب، كان أوّل قرار أصدرته الحكومة الأولى ( برئاسة الدكتور سليم الحصّ ) في عهد الرئيس إميل لحود، وفي أوّل اجتماع تعقده بعد نيلها ثقة مجلس النواب، هي أن أصدرت قراراً ألغت بموجبه جميع القرارات السابقة التي منعت التظاهر . ولمّا صدر تنظيم وزارة

(٥٣) عصام إسماعيل - حول قانونية البلاغ الذي يمنع المسيرات والتظاهرات في محافظة جبل لبنان- جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٤/٣/١٤.

الداخلية بموجب المرسوم ٤٠٨٢ تاريخ ١٤/١٠/٢٠٠٠، أنط بدائرة الشؤون السياسية والأحزاب والجمعيات، إبداء الرأي في طلبات العلم والخبر بالإجتماعات والتظاهرات<sup>(٥٤)</sup>.

وبتاريخ ٢٠٠٤/٣/٩ صدر عن محافظ جبل لبنان، بلاغاً منع بموجبه « كل أشكال المسيرات والتظاهرات في الشوارع والساحات العامة »، وبسبب جسامه العيوب التي اعترت هذا البلاغ، عمد وزير الداخلية إلى إلغائه بموجب المادة الخامسة من القرار رقم ٣٤٣ تاريخ ١٣/٤/٢٠٠٤، وقد تضمن هذا القرار أحكاماً تنظيمية للمظاهرات، فأشار في مقدمته إلى أن حق التظاهر للتعبير عن الرأي في القضايا الاجتماعية والسياسية والثقافية والمهنية والإقتصادية هو من مظاهر الديمقراطية ولا يحُد من هذا الحق إلا احترام حقوق الغير وواجباته والتقيّد بالقوانين والأنظمة النافذة.

وسمح هذا القرار بموجب المادة الأولى منه بالتظاهر على أن يسبق التظاهرة إعلام مسبق يُقدّم إلى المحافظ المختصّ قبل موعد إقامة التظاهرة بأسبوع على الأقلّ، على أن يتضمّن هذا الإعلام المسبق سبب الدعوة للتظاهر واسم الجهة الداعية لها وصفتها، وأسماء منظّمي التظاهرة الذين يجب أن يكونوا لبنانيين وألا يقلّ عددهم عن ثلاثة بالإضافة إلى تحديد مكان إقامتهم، وكذلك الإشارة إلى العدد التقريبي للمشاركين في التظاهرة وساعة انطلاقها وساعة انتهائها، ومكان تجمّع المتظاهرين للإطلاق وخطّ سير التظاهرة المقترح بحيث تذكر الشوارع التي ستسلكها والأماكن التي ستتوقف فيها لإلقاء الكلمات، وأخيراً مكان تفرّق التظاهرة. كما يتقدّم منظّمي التظاهرة بتعهد بأنهم يتحملون المسؤولية الكاملة عن أيّ ضرر قد تسببه التظاهرة للأشخاص والممتلكات الخاصة والعامة. مع الإشارة إلى أن هذا القرار غير منشور في الجريدة الرسمية.

وبغياب التنظيم القانوني عمدت وزارة الداخلية والبلديات إلى وضع آلية تقديم الإعلام المسبق بالمظاهرة وذلك بموجب القرار رقم ٣٥٢ تاريخ ٢٠/٢/٢٠٠٦ وتعديلاته، والذي تضمن القواعد الآتية:

- يسمح بالتظاهر بموجب إعلام مسبق يُقدّم إلى المحافظ المختصّ وفقاً للأسس الآتية: يتقدّم منظّمو التظاهرة بإعلام مسبق إلى المحافظ قبل موعد إقامة التظاهرة بثلاثة أيام على الأقلّ، على أن يتضمّن هذا الإعلام المسبق: سبب الدعوة إلى التظاهر واسم الجهة الداعية إليها وصفتها والشعارات السياسية التي ستطلق، أسماء منظّمي التظاهرة الذين يجب أن يكونوا لبنانيين وألا يقلّ عددهم عن ثلاثة بالإضافة إلى تحديد أماكن إقامتهم، عدد المشاركين التقريبي في التظاهرة وساعة انطلاقها وساعة انتهائها، مكان أو أمكنة تجمّع المتظاهرين للإطلاق، خطّ سير التظاهرة المقترح وذكر الشوارع التي ستسلكها والأماكن التي ستتوقف فيها لإلقاء الكلمات، مكان تفرّق التظاهرة،

(٥٤) عصام إسماعيل - حول قانونية البلاغ الذي يمنع المسيرات والتظاهرات في محافظة جبل لبنان- جريدة النهار تاريخ ١٤/٣/٢٠٠٤.

تقديم تعهد بتحمل المسؤولية الكاملة عن أيّ ضرر قد تتسبب به التظاهرة للأشخاص والممتلكات الخاصة والعامة موقع من مقدمي الطلب.

- يمكن للمحافظ لأسباب أمنية أن يُعدّل أو يُغيّر مكان التجمّع والإنطلاق والشوارع التي ستسلكها التظاهرة وزمان إقامتها.
- تتم تسمية لجنة ارتباط بين المتظاهرين والقوة الأمنية الموجودة على الأرض تتألف من: ثلاثة من المتظاهرين على الأقلّ يسميهم منظمو التظاهرة. تكون مهمة هذه اللجنة التنسيق لمنع حصول أيّ خلل أمني أثناء مواكبة التظاهرة أو أيّ أعمال شغب.
- يطّلع وزير الداخلية والبلديات قبل التظاهرة بـ ٢٤ ساعة أقلّه على اقتراحات المحافظ الخطيّة والمبنيّة على مقترحات مقدّمة من قوى الأمن الداخلي، ويقرّر عند الإقتضاء دعوة مجلس الأمن المركزي للاجتماع ودرس الوضع.

المهمّ في هذا القرار، هو أنّه لم يتضمّن أيّ نصّ يجيز منع التظاهرة أو المسيرة من الإنطلاق، بل اكتفى بمنح المحافظ ولأسباب أمنية أن يُعدّل مكان تجميع التظاهرة وانطلاقها والشوارع التي ستسلكها وزمان إقامتها، دون أن يجيز له منعها. ومن مراجعة الأحكام العديدة الصادرة في القضايا المرفوعة على الدولة في موضوع المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي سببتها المظاهرات التي عمّت مختلف المناطق اللبنانية بعد هزيمة العام ١٩٦٧ وإعلان الرئيس جمال عبد الناصر استقالته، يُستفاد بأنّ مجلس شوريّ الدولة اللبناني قد أقرّ بمشروعية التظاهر كتعبير عفويّ عن رأي المواطنين<sup>(٥٥)</sup>.

وتستوقفنا القضية التي عُرضت على مجلس شوريّ الدولة،<sup>٥٦</sup> والتي تتلخص وقائعها بالآتي: « أنّه على أثر اغتيال الرئيس رفيق الحريري وما أحدثه هذا الإغتيال من استنكار شعبيّ، سياسي ونيابي شديد، دعا عدد من النواب ومن بينهم المستدعيان (النائب الدكتور فارس سعيد والنائب المحامي صلاح حنين) إلى التجمّع صباح يوم الإثنين الواقع في الثامن والعشرون من شهر شباط أمام ضريح الشهيد الرئيس الحريري في ساحة الشهداء حيث تكون معقودة جلسة نيابية لطرح الثقة بالحكومة. وبتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٦ دعت « مؤسسات التجمّع المدني في بيروت » والأحزاب وبعض نواب بيروت ومنهم النائب ناصر قنديل إلى تظاهرة في اليوم ذاته تنطلق من أمام ضريح الرئيس الشهيد إلى ساحة النجمة، أي أنّ التجمّع والتظاهرة المضادة نطّما ليسلكا الطريق ذاته في المكان ذاته والساعة ذاتها. ومنعاً

(٥٥) م.ش. قرار رقم ٣٣٢ تاريخ ١٨/٣/١٩٩٧، حزقايل طراب/ الدولة، م.ق.ل.، ١٩٩٨، ص: ٣٥١.  
٥٦- م.ش. قرار رقم ٦٠٨/٢٠٠٦-٢٠٠٧، تاريخ ١٣/٦/٢٠٠٧، رقم المراجعة ٢٨٣٦/٢٠٠٥، النائب الدكتور فارس سعيد، والنائب المحامي صلاح حنين، غير منشور.

لتصادم المشاركين في المظاهرات أصدر وزير الداخلية بتاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٥ قراراً شفهياً قضى بمنع كلتي التظاهرات صوتاً للمصلحة الوطنية العليا وحفظاً للأمن.

تقدّم النائبان الدكتور فارس سعيد والمحامي صلاح حنين بمراجعة أمام مجلس شورى الدولة تتضمن طلب وقف تنفيذ ومن ثمّ إبطال القرار الصادر عن وزير الداخلية القاضي بمنع التظاهر والتجمعات بتاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥. فقضى مجلس شورى الدولة برّد طلب وقف التنفيذ بموجب قراره رقم ١٣٧/٢٠٠٤-٢٠٠٥ تاريخ ٢٨/٢/٢٠٠٥ معتبراً أنّ القرار المطعون فيه يدخل ضمن فئة القرارات المتعلقة بالنظام والأمن والسلامة العامة التي لا يجوز وقف تنفيذها عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة ٧٧ من قانون تنظيم مجلس شورى الدولة. ثمّ انتهى المجلس فيما بعد إلى ردّ المراجعة لإنتفاء الموضوع، معتبراً بأنّه « يتبيّن من الإطّلاع على القرار المطعون فيه أنّه تضمّن تاريخاً محدداً لتنفيذ مضمونه أي منع التظاهر والتجمعات المنوي حصولها بتاريخ ٢٨ شباط ٢٠٠٥ فقط. وقد تبيّن من ملف المراجعة أنّ التاريخ المذكور قد انقضى دون أن يتمّ تنفيذ القرار المطعون فيه بدليل حصول المظاهرة بالتاريخ ذاته. وبما أنّ القرار المطعون فيه يكون قد أصبح، نتيجة عدم تنفيذه في التاريخ الوارد فيه، بدون موضوع، وتكون المراجعة الحاضرة الرامية إلى إبطاله بدون موضوع، ويقتضي بالتالي ردّها».

والى جانب النظم المذكورة، فإنّ قانون العقوبات اللّبناني قد تدخّل ليجرّم أعمال الشغب أو إحداث الإضطرابات في النظام العام التي قد ترافق التظاهرات ( المادة ٣٤٥ ). واعتبر هذا القانون بمثابة تجمعاً للشغب بطبيعته كلّ حشد أو موكب على الطرق العامّة أو في مكانٍ مباح للجمهور إذا تألّف من ثلاثة أشخاص أو أكثر بقصد اقتتاف جنائية أو جنحة وكان أحدهم على الأقلّ مسلحاً. أو إذا تألّف من سبعة أشخاص على الأقلّ بقصد الإحتجاج على قرار أو تدبير اتخذتهما السلطات العامّة بقصد الضغط عليها. أو إذا أربى عدد الأشخاص على العشرين وظهروا بمظهر من شأنه أن يُعكّر الطمأنينة العامّة ( المادة ٣٤٦ ). وإذا تجمّع الناس على هذه الصورة أُنذروهم بالتفرق أحد ممثلي السلطة الإدارية أو ضابط من الضابطة العدلية يعلن قدومه إذا دعت الأحوال بقرع الطبل أو النفخ في البوق أو الصقارة أو بأية طريقة مماثلة. يعفى من العقوبة المفروضة آنفاً الذين ينصرفون قبل إنذار السلطة أو يمتثلون في الحال لإنذارها دون أن يستعملوا أسلحتهم أو يرتكبوا أي جنحة أخرى ( المادة ٣٤٧ ). وأما إذا لم يتفرّق المجتمعون بغير القوّة كانت العقوبة الحبس من شهرين إلى سنتين . ومن استعمل السلاح عوقب بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات فضلاً عن أي عقوبة أشدّ قد يستحقها ( المادة ٣٤٨ ). كما نصّ قانون العمل اللّبناني على أنّه يُحظر على النقابات الإشتراك في اجتماعات وتظاهرات لها صبغة سياسية ( المادة ٨٤ ).

### ثالثاً: إجراءات تنظيم المظاهرات السلمية في مصر

يعتبر حقّ التظاهر السلمي حقاً دستورياً أصيلاً يمارس وفقاً لأحكام القانون، فقد أقرّ المشرع بحقّ التظاهر السلمي في الطريق العام على أن تكون تلك الممارسة مقيّدة بإجراءات تتطلبها حماية النظام العام. ونصّت الفقرة الأولى من المادة الثانية من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ على أنه: « يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام أو مظاهرة عامّة، أن يخطر بذلك المحافظة أو المديرية، فإذا كان من يريد عقد الاجتماع أو المظاهرة خارج مقرّ المحافظة أو المديرية عليه إخطار البوليس في المركز. ويكون الإخطار قبل تنظيم المظاهرة أو الاجتماع بثلاثة أيام على الأقلّ».

يتبيّن من هذا النصّ أنّ الإخطار إلزامي يسري على كلّ أنواع الاجتماعات والموكب والمظاهرات التي تقام أو تسير في الطرق أو الميادين العامّة، والتي يكون الغرض منها سياسياً<sup>(٥٧)</sup>، كما توجب المادة الثانية تقديم الإخطار قبل تسير المظاهرة، إلى الجهات الآتية: المحافظة، المديرية، وسلطة البوليس في المركز إذا كان سير المظاهرة خارج المحافظة أو المديرية، على أن يكون الإخطار قبل عقد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقلّ، وأن يتضمّن الإخطار حسب المادة الثالثة، البيانات المتعلقة بتحديد الزمان والمكان للمظاهرة والغرض منها ومطالب المتظاهرين، وأوجب القانون أن يوقّع على الطلب خمسة أو اثنان من الأشخاص الذين يتمتّعون بحسن السيرة والسمعة والحقوق المدنية والسياسية، مع بيان صفتهم ومكان إقامتهم ومهنتهم. وبالنسبة إلى عمل سلطات الإدارة بشأن تسير المظاهرات والموكب فقد منحت لهيئات الضبط الإداري، وفقاً لقانون العام ١٩٢٣، سلطة تحديد خطّ سير المظاهرة ومنع تسيرها، فضلاً عن إمكانية البوليس مرافقة المظاهرات وتفريق كل حشد من شأنه أن يجعل الأمن العام في خطر<sup>(٥٨)</sup>. ووضح أن المشرع في تنظيمه للمظاهرات دمج نظاميين قانونيين مهمّين في نظام واحد، وجعل أحكام المظاهرات العامّة تسري على الاجتماعات العامّة، ومنح الإدارة سلطة مطلقة من حيث اعتماد نظام الترخيص المسبق الذي أصبح قيّداً على تنظيم المظاهرات لأنّه لا يمكن تسير المظاهرة بدون الترخيص الصادر عن الإدارة، علماً بأنّ الإدارة تملك سلطة رفض المظاهرة متى رأت تأثيرها في النظام العام الأمر الذي يتنافى مع جوهر نظام الإخطار.

وبعد ثورة العام ٢٠١١ عمد المشرّع المصري إلى سنّ قانون جديد للتظاهر رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ تاريخ ٢٤/١١/٢٠١٣، وألغى بموجبه نظام الترخيص المسبق، وحلّ محله نظام الإخطار الكتابي، وأسوّه بالقوانين السابقة دمج هذا القانون بين المظاهرات والاجتماعات العامّة وأقرّ ضوابط تنظيم المظاهرات لأغراض سلمية وحدّد الإجراءات لتنظيم حدود المظاهرة كي لا يتجاوز المتظاهرون حدود الأماكن

(٥٧) عاطف البناء، حدود سلطات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨٨.

(٥٨) أفكار عبد الرزاق، حرية الاجتماع، مرجع سابق، ص ٣٧١.

والمنشآت العامة والخاصة، ولم يفرد المشتري أحكاماً خاصة للمظاهرات التي تنطلق بشكل عفوي تزامناً مع حدث معين، وأجاز للقوى الأمنية تفريق وفضّ المظاهرة في حال مخالفة الضوابط المتفق عليها بين الشرطة والمنظمين، وحدّد القانون العقوبات المقرّر فرضها عند مخالفة الأنظمة والقوانين ولا سيّما تلك العقوبات المقرّرة في قانون العقوبات عن الجرائم التي تشكّل تهديداً للأمن العام واعتداءً على المصالح العامة والخاصة.

وإذا كانت حرية التظاهر هي من الحريات الأساسية، إلّا أنّ ذلك لا يعني أنّها مطلقة من كلّ قيد، حيث وضع المشتري المصري لها قيوداً<sup>(٥٩)</sup>:

١- يمنع المشتري المصري الإساءة إلى الرموز الدينية واستغلالها من أجل تنظيم المسيرات أو الموكب، أو أي تجمع تستغلّ فيه هذه الأماكن، وذلك لإثارة ودفع الأفراد للخروج إلى التظاهر، سواء أكان ذلك من أجل مطالب سياسية أو مدنية، أم لأغراض الدعاية الانتخابية. وتشمل هذه الأماكن دور العبادة من مساجد ومعابد كنائس وكل الأماكن المخصّصة لأداء العبادات والطقوس الدينية وحتى الأماكن التي تحيط بهذه الدور وملحقاتها من القاعات والبوابات والحدائق.

٢- يحظر أثناء المظاهرات أن تصدر نداءات أو شعارات تتناول الرموز الدينية أو الشخصيات السياسية، ممّا يثير التنافر بين الإتجاهات السياسية أو الأحزاب المناصرة أو المعارضة وما يترتب على ذلك من فتن داخل المجتمع. ومن أجل ذلك تصدّى المشتري لكلّ احتمال يؤدي إلى اضطراب النظام العام نتيجة الجهر بالغناء أو الصياح وذلك يحتمّ فرض العقوبة على المخالفين للقواعد العامة لتنظيم المظاهرات.

٣- يحظر كلّ فعل يصدر عن المتظاهرين ينجم عنه فوضى واضطراب في مكان المظاهرة؛ فمن الطبيعي أن يتدخّل الأمن ويصدر الأمر بالتفريق عندما يحدث التخريب في واجهات المحلات والسيارات أو قطع أو إتلاف الأشجار المغروسة في الشوارع أو في الميادين العامة، أو تعطيل وسائل المواصلات أو تعريضها للخطر ولهذا أوجب المشتري عند حدوث مثل هذه الأعمال إحالة الوقائع إلى قانون العقوبات لفرض العقوبة اللازمة على المخالفين.

### ثالثاً: إجراءات تنظيم المظاهرات السلمية في فرنسا<sup>(٦٠)</sup>

إنّ التظاهر في الشوارع العامة وإن لم يكن منظماً بقانون خاص، إلّا أنه كان يخضع لأحكام المرسوم الإشتراعي الصادر بتاريخ ٢٣ تشرين الأول عام ١٩٣٥ « تنظيم التدابير المتعلقة بتعزيز المحافظة

<sup>(٥٩)</sup> حسن الجندي، في جرائم الإجماعات العامة والمظاهرات والتجمهر، مرجع سابق، ص ١٠٨.

<sup>(٦٠)</sup> هذه الفقرة هي تلخيص لمقالة:

على النظام العام»، والذي استخدم مصطلح التظاهرة وأخضعها للنظام القانوني للإبلاغ المسبق، وجرى التعامل معها على أنها أحد أوجه الحقّ في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء»، الذي يستمدّ من المادتين /١٠/ و/١١/ من إعلان العام ١٧٨٩.

لماذا إذاً، منذ ذلك الحين، يثور الشكّ حول وجود حقّ أو حرية التظاهر؟. في العام ١٩٠٧، تساءل « جورج كليمنصو»، عن وجود هكذا حقّ وأكد أمام البرلمان على ما يلي: « لست متأكداً من وجود الحقّ في التظاهر، لكنني مع ذلك أؤيد الرأي القائل بأنه يمكن ويجب أن يوجد تسامح مع التظاهر»<sup>٦١</sup>. وحتى عندما تدخّل المشترع عام ١٩٣٥- في هذه الحالة الحكومة تصرّفت بموجب تفويض تشريعي - لإدخال النظام القانوني للتظاهر في القانون الوضعي، لم ينته الشكّ حول وجود وحقيقة « الحقّ » في التظاهر.

### ١- الحق في التظاهر السلمي قبل العام ١٩٣٥:

في ظلّ غياب السند القانوني والصريح لحرية التظاهر، من الضروري العودة إلى حريات أخرى قريبة لتحديد الأحكام التي تطبق عليها<sup>(٦٢)</sup>، وأقرب حرية للتظاهر هي حرية الاجتماع، لأنّ التظاهر يمكن أن يعرف كشكل خاص للاجتماع، هو الاجتماع على الطريق العام. ولما كانت المادة السادسة من قانون ٣٠ حزيران ١٨٨١ التي ترعى حرية الاجتماع قد نصّت بصراحة على أنّ: « الاجتماعات لا يمكن أن تحصل على الطريق العام ». يتّضح ممّا تقدّم أنّ التظاهر بات منذ ذلك الحين موضوعاً لمنع عام ومطلق، انطلاقاً من تعريفه كشكل خاص للاجتماع على الطريق العام.

إنّ حكومة Ferry الأولى اعترضت على تعديلات اللّجنة المكلفة بالبحث بمشروع القانون الهادف إلى إخضاع الاجتماعات العامّة لنظام الترخيص المسبق. كما سعت حكومة Ferry الثانية، دون نجاح هذه المرّة، لتشدّد العقوبات التي تفرض على المشاركين في اجتماع على الطريق العام. كما أنّ المادة الأولى من قانون ٧ حزيران ١٨٤٨ قد حدّدت حالات منع التجمّعات غير المسلحة التي يمكن أن تحدث إخلالاً بالأمن العام»، ثمّ أعيد تقنين مضمون هذا النصّ في المادة ٩٧ من قانون البلديات تاريخ ٥ نيسان ١٨٨٤، وفي المادة L.2212-2 من قانون الهيئات الإقليمية<sup>(٦٣)</sup>.

إنّ غياب النصّ الذي يجيز التظاهر بل ووجود نصوص مانعة بصورة غير مباشرة، دفع إلى ظهور نظام الأمر الواقع، الذي تلخّصه مقولة كليمنصو المذكورة أعلاه: « لست متأكداً من وجود الحقّ في

(61) JORF, Débats Parlementaires , Ch.des dép., 22 janv. ( Séance du 21 janv. 1907), p.113.

(62) R.Berthon, Le régime des cortèges et des manifestations en France, Thèse Paris, M. Lavergne, 1938 .

(63) « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : ( ... ) 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux publique, les attroupements (...).»

التظاهر، لكنني مع ذلك أرى بأنه يمكن ويجب أن يوجد تسامح مع التظاهر»، وفي ذات المداخلة أمام المجلس بتاريخ ٢١ كانون الثاني عام ١٩٠٧، ردّ رئيس الحكومة، على النائب الاشتراكي ونصير ثورة باريس العامية Edouard Vaillant، الذي طالب تحديداً « بالحقّ في التظاهر»، وذلك بعد أن استدرج لتفسير ما يُمكن أن يخفيه في نظره هكذا « تسامح مع التظاهر». فأعلن بأنه: « (...) نصيرٌ للتظاهرات، عندما تكون منظّمة، مُنضبطة، عندما أتواجد في حضور أشخاص مسؤولين: عندما نتَمكّن من مناقشة خطّ السير، عندما تتمّ المحافظة على النظام، أنا لست ضدّ التظاهرات». ويُنابع: « أجزى التظاهرة التي لا تشكّل خطراً وأنّ المنظمين يتكلموا معي ويقولون لي ما لديهم النية لفعله. ليتخذوا التزامات تجاهي؛ فأثق بهم. أتخذ الإحتياطات، لا أخفيها عليهم، لكن سأكون معجباً عندما أعترف من أعلى المنصة بأنّ الوعد الذي أعطوني إياه تمّ الوفاء به تماماً؛ النظام لم يتمّ الإخلال به، هذا ما أهنيء به نفسي»<sup>(٦٤)</sup>.

هذا « التسامح» يفترض حواراً ضرورياً بين منظّمي التظاهرة من جهة والسلطات العامّة من جهةٍ أخرى، يهدف إلى البحث عن تسوية مقبولة بين ضرورتين: ضرورة المحافظة على النظام من جهة ومن جهةٍ أخرى، الإعتراف بأحقية المتظاهرين بالتعبير علانيةً، وبطريقة جماعية، عن آرائهم. من وجهة نظر رجال القانون، هذا « التسامح» يُشابه ممارسةً على هامش الشرعية، في دائرة مظلمة حيث يسود « اللأ- حق»<sup>(٦٥)</sup>، ممّا يبرّر إمكانية وصفه « بنظام الواقع» الناتج عن غموض قانوني أكثر ممّا هو ناتج عن سكوتٍ موثوقٍ به للقانون. هذا النظام يمكن أن يوصف بنظام الترخيص اللاشكلي، لأنّ الإدارة تُعبّر عن ترخيصها عبر امتناعها عن الحظر. هكذا نظام يسمح إذاً للسلطات العامّة بأن تتصرّف بأكبر قدر من الحرية في اختيار الموقف الواجب اعتماده بصدد التظاهرات، الممنوعة شكلياً لكن المتسامح معها ضمناً.

وأثناء النقاشات المتعلقة باعتماد المادة /٦/ من قانون العام ١٨٨١ التي تحظّر الإجتماعات على الطريق العام، صرّح وزير الداخلية Ernest Constans، في المجلس « أنّه لا يجب أن نستنتج من المادة /٦/ بأنّ رؤساء البلديات لا يستطيعون السماح بالإجتماعات على الطريق العام إذا ارتأوا بأنّها خالية من الأضرار»<sup>(٦٦)</sup>. إنّ إرادة الحكومة في عدم الإعتراف بأيّ « حقّ في التظاهر»، حتّى في إطار نظام الترخيص المسبق، هي إذاً بيّنة. هذا النظام من نتائجه التمسك بالشكليات لهكذا حقّ، في حين أنّ المقصود تحديداً الإبقاء عليه في إطار غير شكلي، أعني بذلك « التسامح الإداري»، الذي يضمن إذاً للسلطات العامّة كامل التقدير في اختيارها التسامح أو عدمه مع التظاهرة.

<sup>(64)</sup> JORF, Débats parlementaires, ch. des dép., 22 janv. 1907 ( Séance du 21 janv. 1907 ), p.113 .

<sup>(65)</sup> L. Tallineau, « Les Tolérances administratives » in AJDA 1978 .3.

<sup>(66)</sup> M.-R. Tercinet in « La liberté de manifestation en France », RDP 1979 p1018.

إنّ نظام التسامح الإداري هذا لا يمكن إذاً أن يوصف « كنظام واقع »، لأنّه محكومٌ دون شكٍ بالقواعد القانونية التي تحكم ممارسة السلطات لمهامها في الضبط الإداري. فموجب المادة ٩٧ من القانون البلدي، يمكن لرئيس البلدية أو مدير المقاطعة، عند الإقتضاء، اتخاذ أيّ تدبير ضروري للمحافظة على النظام العام، وإنّ مراقبة هكذا تدبير من قبل القاضي الإداري، وتحديدًا رقابة التناسب التي قام بها مجلس الدّولة في قرار Benjamin<sup>(٦٧)</sup>، تمتدّ لتشمل تدابير المنع التي تستهدف التظاهرات، والسؤال الوحيد الذي يطرحه مجلس الدولة عندما يتفحص قرار شرطة يتناول منع تظاهرة مفترضة، هو في معرفة ما إذا كانت تلك التظاهرة خطيرة أم لا على النظام العام (...). ولم يبحث أبداً في الحدّ من سلطة رئيس البلدية عبر إلزامه بإقامة الدليل، على سبيل المثال، بأنّ الإضطرابات التي تدرّج بها في قراره لم يكن من الممكن تجنّبها بسهولة<sup>(٦٨)</sup>.

٢- الحق في التظاهر السلمي مع صدور المرسوم الإشتراعي تاريخ ٢٣ تشرين الأول ١٩٣٥ : بتاريخ ٢٠ تشرين الثاني عام ١٩٣٤ تقدّمت الحكومة الفرنسية من مجلس النواب بمشروع قانون « خاصّ بالتظاهرات على الطريق العام وبالإخطارات الرسميّة في حال التجمّع »، لكنّ سقوط حكومة Flandin تسبّب بالعدول عن هذا المشروع. وبعد تولي حكومة Laval في ٧ حزيران عام ١٩٣٥، استعادت الحكومة النصوص الأساسية التي تضمّنها مشروع القانون وقرّرتها بموجب مرسوم إشتراعي صادر في ٢٣ تشرين الأول عام ١٩٣٥ « يتضمّن تنظيمًا للتدابير المتعلقة بتعزيز الحفاظ على النظام العام<sup>(٦٩)</sup>. وقد نصّت الفقرة الثانية من المادة الأولى من هذا المرسوم الإشتراعي على أن: « تخضع لموجب التصريح المسبق جميع الموكب، العروض وتجمّعات الأشخاص، وبصورةٍ عامّة، جميع التظاهرات على الطريق العام ». ويعدّ هذا التشريع المرّة الأولى التي يُشار فيها إلى التظاهرات على الطريق العام وأخضعتها لنظام التصريح المسبق لدى السلطات المختصة، التي يُقصد بها رئيس البلدية، مدير شرطة باريس أو مدير المقاطعة. واستثناءً على ذلك، أعفي من التصريح « الخروج على الطريق العام الموافق للأعراف المحليّة»، أي بشكلٍ أساسي، التظاهرات الثقافية أو التي تتعلّق بالفولكلور المحلي. ونصّت المادة ٣/ من المرسوم الإشتراعي المذكور أعلاه على أنّه: « إذا كانت السلطة التي تتولّى مهام الشرطة تعتبر بأنّ التظاهرة المخطّط لها من شأنها أن تخلّ بالنظام العام، فإنّها تمنعها بقرارٍ

(67) CE, 19 mai 1933, n° 17413, Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers, Lebon p.541, Concl. Michel.

(68) P.-H.Teitgen, La police municipale. Étude de l'interprétation jurisprudentielle des articles 91,94 et 97 de la loi du 5 avril 1884, thèse Nancy, imp.Paris, Sirey, 1934, pp. 458-459.

(69) **Décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public.**

تبلغه لموقعي التصريح في المقام المختار». هذا النص لا يشكّل إبتكاراً قانونياً، لأنّه اكتفى باستعادة المادة /٩٧/ من القانون البلدي في إطارٍ دقيق هو النظام القانوني للتظاهرات. وتنفيذاً لهذا القانون أصدر وزير الداخلية Joseph Paganon، تعميماً بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني عام ١٩٣٥ أجاز بموجبه لرؤساء البلديات ولمديري المقاطعات الفرنسية بمنع كلّ ظاهرة، أياً كانت، يمكن أن تسبّب هيجاناً شعبياً من شأنه أن يُعرض النظام العام للخطر، واتخاذ تدابير منعٍ يمكن أن تُتخذ ضدّ كلّ اجتماع « من شأنه أن يواجه حوادث ويخشى أن يؤدي إلى اضطرابات كذلك التي توجب على مرافق الشرطة التّدخل على الطريق العام ». لقد استخدم التعميم المذكور لتعابير عامة ظنيّة الدلالة، « اجتماعات »، « مهمما كانت » « قابل لـ »، « من شأنه » وقد أتاحت هذه العبارات الفضاضة للسلطات المعنية بممارسة المنع لأسبابٍ استتسائية<sup>(٧٠)</sup>.

### ٣- الحق في التظاهر السلمي بعد صدور المرسوم الإشتراعي تاريخ ٢٣ تشرين الأول ١٩٣٥:

كانت حرية التّظاهر في هذه الفترة هي إحدى أشكال حرية الاجتماع، ولم يوضع لها أي نظام خاص منفرد، وهذا ما شهد عليه مفوض الحكومة Detton في معرض مطالعته حول قرار Benjamin الثاني عندما أبدى بأن: « (...) انتهاك حرية عامة يضمنها وينظمها القانون، كحرية العبادة أو حرية الاجتماع يُشكّل خطأً أكثر جسامة من انتهاك بعض الحريات التي تخضع للتسامح البسيط، كحرية التظاهر على الطريق العام »<sup>(٧١)</sup>.

كما أن تدخّل المشرع عام ١٩٣٥ لم يكرّس حرية التظاهر كحرية عامة كاملة وتامة، وإنّ الحكومة المفوّضة بالتشريع لم تُظهر عبر هذا النصّ إرادتها بالإعتراف بحقّ أصيل في التظاهر، لكن على العكس، أظهرت اهتمامها في المحافظة على النظام العام.

لقد استند القضاء الإداري إلى المبادئ المتصلة بحدود سلطات الضابطة الإدارية في المراجعات المتصلة بحرية التظاهر، فأبطل قرار بلدي يهدف إلى منع كلّ موكب على الطريق العام دون تحديد للزمان أو المكان، معتبراً أنّ المنع العام والمطلق يبقى، خارج الظروف الإستثنائية، محظوراً<sup>(٧٢)</sup>، ولذات السبب أبطل قرار رئيس البلدية الهادف إلى إخضاع جميع الموكب أو التظاهرات على الطريق العام لترخيصٍ مسبق من جرّاء<sup>(٧٣)</sup>، بالمقابل قضى المجلس بمشروعية قرار مدير الشرطة بمنع تظاهرةٍ ضدّ الفاشية معللاً أنه ينتج من التحقيق أنّه، في الظروف الراهنة، إنّ التظاهرة المنظمة من قبل اتحاد

<sup>(70)</sup> A. Colliard, Libertés publiques, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz 1989, pp. 738-9 et 746.

<sup>(71)</sup> Concl. sur CE, 3 avr. 1936, René Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers, D.1936.32.

<sup>(72)</sup> C.E., 1er févr. 1939, « La Lyre mascaréenne », Lebon p.50.

<sup>(73)</sup> C.E., Sect., 4 févr. 1938, Abbé Nicolet, Lebon p. 128.

النقابات العمالية لمنطقة باريس (CGT) بتاريخ ١٠ شباط ١٩٥٢ تشيع تهديداً للنظام العام من شأنه أن يبرّر قانوناً منع التظاهرة المذكورة، وأنه لا يتبين من أوراق الملف أنّ مدير الشرطة عبر إصداره هذا القرار قد تصرف لهدف آخر سوى المحافظة على النظام و السكنية العامة (...)»<sup>(٧٤)</sup>. وما يسترعي انتباهنا في تلك الحقبة هي ضعف الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة، فهو يكتفي في الواقع « بالتحقق من حقيقة التهديد الذي يؤثر على النظام العام »<sup>(٧٥)</sup> دون التساؤل حول ملاءمة التدبير بالنظر لهذا التهديد. فابتعد هنا عن اجتهاد Benjamin لأنّ القاضي لم يتفحص ما إذا كان من الممكن اتخاذ تدبير أقلّ خفياً للحرية. يتضح من مجمل ما تقدّم، بأن ممارسة هكذا حرية ليست أولوية بالنسبة للسلطات العامة كما بالنسبة للقاضي، وأن حرية التظاهر ليست حرية عامة في فرنسا، أي حرية معترف بها ومحمية من قبل السلطة فالقانون الفرنسي من خلال صمته، والقاضي من خلال رقابته المتأخرة القليلة الفعالية، لا يضمن هكذا حرية لمنظمّ التظاهرة في مواجهة السلطة الإدارية»<sup>(٧٦)</sup>.

ولما أخذت حرية التظاهر تحتل مكانتها على أنها من الحريات الأساسية المؤازرة للديمقراطية»<sup>(٧٧)</sup>، بدأ مجلس الدولة الفرنسي ينحى منحاً جديداً دافعاً نحو فهم أكثر ليبرالية للنظام القانوني للتظاهر، فأبطل قرار مدير شرطة باريس الذي منع تظاهرة "طائفة التبيت في فرنسا وأصدقائها"، معللاً أنه إذا كان يحقّ لقائد الشرطة اتخاذ كلّ التدابير المناسبة، تحديداً بالقرب من السفارة الصينية، لتدارك مخاطر الإضطرابات التي يمكن أن تحصل بفعل التظاهرات المنوي تنظيمها، إلا أنه لا يحق له اتخاذ قرار بالمنع العام لأنه يتجاوز، في ظروف الحالة الراهنة، التدابير التي جرى تبريرها بضرورة الحفاظ على النظام العام بمناسبة تلك الزيارة<sup>(٧٨)</sup>. لقد راقب مجلس الدولة ملاءمة التدبير بالنظر للتهديدات التي تؤثر في النظام العام، فلم يقبل بتدّرع الشرطة باضطرابات محتملة على النظام العام، لكن جرى التدقيق في مدى مدى تناسب التدبير مع تلك الإضطرابات.

وكذلك أقرّ المجلس الدستوري بالقيمة الدستورية « للحق في التعبير الجماعي عن الأفكار والآراء»، التي يعدّ الحق بالتظاهر أحد مكوناته<sup>(٧٩)</sup>، ولا يمكن إغفال تأثير القانون الأوروبي في هذا التطور، حيث كرّست المادتان ١٠ و ١١ من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حريتي التعبير و الإجتماع السلمي. وقضت محكمة Strasbourg بأن: « (...) بضرورة ضمان الممارسة الحقيقية والفعالية للتجمع

<sup>(74)</sup> CE, Sect., 19 févr. 1954, Union des syndicats ouvriers de la région parisienne CGT et Sieur Hénaff, Lebon p.113.

<sup>(75)</sup> P. Wachsmann, Libertés publiques, 7e éd., Paris, Dalloz, 2013, p.696.

<sup>(76)</sup> M.-R.Tercinet, « La liberté de manifestation en France », RD publ. 1979 p.1058.

<sup>(77)</sup> J. Barthélemy, Précis de droit public (1937), réimp. Paris, Dalloz, 2007, p.116.

<sup>(78)</sup> C.E., 12 nov. 1997, n° 169295, Ministre de l'intérieur c / Association « Communauté tibétaine en France et ses amis », Lebon p. 417; D. 1997.262.

<sup>(79)</sup> Cons. Const., 18 janv. 1995, n° 94-352 DC, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, D. 1997. 121, obs. J. Trémeau.

السلمي، إذا كان يتوجّب على الدول المتعاقدة اعتماد تدابير عادلة وملائمة بهدف تأمين السير السلمي للتظاهرات المسموح بها قانوناً<sup>(٨٠)</sup>، وللدولة حرية تقدير الطريقة الواجب اعتمادها لحماية وضمان حرية التظاهر، بالنظر للضرورات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام، وعليها التصرف بإيجابية كي تسمح بممارسة تلك الحرية، كذلك ضمان حرية المتظاهرين الآخرين في تنظيم تظاهرة مضادة<sup>(٨١)</sup>، وإنّ التدابير التي يمكن أن تتخذها الدولة والتي من شأنها أن تقيّد ممارسة هذه الحرية ينبغي أن تكون متناسبة<sup>(٨٢)</sup>. فهل أنّ الحقّ في التظاهر بات أصيلاً وثابتاً، دون أن تتوقّف ممارسته على الإدارة الحسنة للسلطات العامة أو تسامحها؟ وماذا عن النظام القانوني الحالي للتظاهر؟. هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال قرار العجلة الصادر في ٢٦ تموز عام ٢٠١٤ من قبل مجلس الدولة.

#### ٤- الحقّ « في التظاهر وفق قضاء العجلة الإدارية:

نصّت المادة L.251-2 من تقنين القضاء الإداري الفرنسي CJA على ما يلي: « أخذاً بطلب بهذا المعنى تبيّره حالة الإستعجال، يمكن لقاضي العجلة أن يأمر بأيّ إجراء ضروري لحماية حرية أساسية طالها تعدّد جسيم وغير شرعي بوضوح، من قبل شخصٍ معنوي من أشخاص القانون العام أو مؤسسة من القانون الخاص مكلفة بإدارة مرفق عام، عند ممارسته لإحدى سلطاته. يُعلن قاضي العجلة موقفه خلال مهلة ثمان وأربعين ساعة».

استناداً إلى هذه المادة، فإن أيّ تعرّض لحرية أساسية وتحقّق شرط العجلة، بإمكان المتقاضى اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجلة كي يوقف هذا التعديّ الحاصل على هذا الحقّ في أقصر مهلة ممكنة. هذا الإجراء الجديد يمثّل حماية إضافية للحرية الأساسية لأنّه يسمح، بالنظر للمهل القصيرة، بعقوبة فعّالة لإنتهاكها. لا سيّما في إطار التظاهرات لأنّ التصريح المطلوب من المتظاهرين يجب أن يُقدّم، وفقاً للمادة L211-2 من قانون الأمن الداخلي، « قبل ثلاثة أيّام على الأقلّ وخمسة عشر يوماً على الأكثر من موعد التظاهرة ».

إنّ القرارات المذكورة سابقاً والتي أبطلت فيها تدابير المنع، لم تقم سوى بالتحقّق من عدم شرعيتها في وقتٍ لاحق ومتأخّر، غالباً بعد عدّة أعوام عقب الأحداث، ونراها إذاً مجردة من أيّة فعالية. هذا الإبطال المتأخّر من قبل القاضي يسمح بالتأكيد بإثارة مسؤولية الإدارة، لكنّه يبدو رمزياً بالنظر للحرية المنتهكة، ولا يسمح بمنع التدبير غير الشرعي من أن يُنتج مفاعيله.

(80) CEDH, 21 juin 1988, n° 10126/82, Plattform « Ärzte für das leben » c/ Autriche, §32-34.

(81) CEDH, 24 juill. 2012, n° 40721/08, Faber c/ Hongrie.

(82) CEDH, 26 avr. 1991, n° 11800/85, Ezelin c/ France, § 51, AJDA 1992. 15, chron. J.-F. Flauss; D. 1992.335, obs. J.-F. Renucci; RFDA 1992. 510, chron.V.Berger, C.Giakoumopoulos, H. Labayle et F. Sudre.

لذا في إطار التظاهرات، إنّ الإجراء المستعجل هو عملياً الإجراء العادي للمنازعة في شرعية تدابير المنع في فرنسا. إنّ شرط الإستعجال مستوفى في الواقع وبسهولة، بسبب مهل إيداع التصريح بالتظاهر. كما أنّ المنع يُمثّل « تعدُّ خطير » بمفهوم المادة 2-251 L. من تقنين القضاء الإداري ( CJA ) لأنّه يشكّل التدبير الأكثر تقييداً للحرية الذي يمكن أن تتّخذه سلطة الشرطة. يبقى إذاً أن نحدّد ما إذا كانت حرية التظاهر تشكّل « حرية أساسية ».

لقد أجاب قاضي الأمور المستعجلة جواباً في قراره الصادر عام 2007<sup>(83)</sup>، مؤكّداً المفهوم الجديد و« الأساسي » لحرية التظاهر الذي أثبتته التطورات الحاصلة في التسعينيات، وفي الدرجة الأولى إقرار المجلس الدستورية بالقيمة الدستورية لهذه الحرية. فكان إتجاه قضاء العجلة الجديد، أنّ التعدي الحاصل على حرية التظاهر لا يشترط به أن يكون جسيماً بل يكفي أن يكون من حيث الظاهر تعدي غير مبرر. تلك الرقابة تسمح للقاضي الإداري في آن معاً، بمراقبة الوصف القانوني للوقائع - التي ترتبط في هذه الحالة بحقيقة وجود تهديد يؤثر على النظام العام - وملاءمة تدبير الشرطة بالنظر للإضطرابات التي تهدف إلى تداركها - التي تحتّ القاضي للبحث عمّا إذا كان من الممكن اتخاذ تدبير أقلّ تقييداً للحرية. وكان مجلس الدولة دقيقاً في الموازنة بين حفظ حق التظاهر المكّرس للأفراد وقدرة التدابير المتخذة من الإدارة لحماية النظام العام.

ولهذه الاعتبارات أقرّ قاضي العجلة الإدارية بمشروعية قرار قائد شرطة باريس في منع تظاهرتين كانت مقررتان في 19 و 20 تموز 2014 من ذات منظمي مظاهرتين حصلتا تاريخ 13 تموز عام 2014 ورافقهما صدامات بين المتظاهرين، وقضت المحكمة برد الدعوى لعدم ثبوت التعدي الجسيم وغير الشرعي على حرية التظاهر<sup>(84)</sup>، وكذلك ردّ قاضي العجلة الإداري الاعتراض على مدير شرطة باريس بمنع تظاهرة ثالثة مقررة بتاريخ 26 تموز 2014 من ذات الجهة المنظمة<sup>(85)</sup>، فقّرر المستدعون هذه المرّة استئناف هذا القرار أمام مجلس الدولة، الذي أقر بصحة قرار قاضي العجلة في باريس وردّ المراجعة معللاً أنه لم يكن ممكناً للشرطة المحافظة على النظام العام بتدابير أخرى، وإنّ منع المظاهرة المنازع به لم يحمل تعدياً غير شرعي بوضوح على حرية التظاهر<sup>(86)</sup>، في هذا القرار أيّد مجلس الدولة مختلف الأسباب التي تدّرع بها قائد شرطة باريس في قرار المنع الصادر عنه، وبيّن أيضاً بأنّ التظاهرة السابقة بتاريخ 13 تموز « تسببت، رغماً عن انتشار قوات حفظ النظام، بصدامات عنيفة وتعديت على

<sup>(83)</sup> CE, ord., 5 janv. 2007, n° 300311, *Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire c/ Association « Solidarité des français »*, Lebon T.P.1013 ; AJDA 2007. 601, note B. Pauvret; D.2007.307. Pour une liste des libertés fondamentales au sens de l'art. L.251-2, V., O. Le Bot, *Le guide des référés administratifs*, Paris, Dalloz 2013, p.322 s.

<sup>(84)</sup> TA Paris, ord. réf., 18 juill. 2014, n° 1411995/9.

<sup>(85)</sup> TA Paris, ord. réf., 25 juill. 2014, n° 1412622/9.

<sup>(86)</sup> Conseil d'État, ord., référé, 26 juillet 2014, n° 383091, RFDA 2015 P 499.

الأموال وأماكن العبادة، وكذلك إنّ تظاهرة ١٩ تموز تسببت بمواجهاتٍ عنيفة بالرغم من منعها فإن المنظمون أصروا على تنفيذ المظاهرة خلافاً لقرار المنع.

واضحٌ إذا إنّ الفكرة العامة التي تحكم نظام التظاهرات، لم تبلغ مرحلة أن هذا الحق للمواطن يفرض على الدولة واجباً بضمان ممارسته، فلا زالت تنظر إليه على أنه تساهل من الإدارة يتوجب دائماً على المنظمين أن يبرهنوا بأنهم أهلٌ له عبر تحملهم بأنفسهم المسؤولية المتوجبة عادةً على الدولة. وإن هذا الفهم لحرية التظاهر في فرنسا يصطدم مع اجتهاد محكمة Strasbourg، كما ذكر أعلاه، وإنّ البحث عن تسوية بات مشروعاً، لأنّه يتعلّق بإيجاد توازن بين طموحين مختلفين لكن غير متناقضين: ضمان الحقوق الأساسية وممارستها من جهة، وضرورة صيانة النظام العام من جهةٍ أخرى، لكن بموجب الإمتيازات التي تتمتع بها السلطات العامة والتي يعود لها وحدها، تحت رقابة القاضي الإداري، الخيار بمنع التظاهرة أو لا.

### الخاتمة :

نخلص للقول بأنّ ثمة تفاوت بين الإعتقاد الفلسفي - السياسي بسموّ الحقوق الأساسية من جهة، وبين نظامها القانوني الذي يطرح العديد من المشكلات. فعند ممارسة حرية تعتبر في نظر الرأي العام بأنها أساسية فاجئاً بأنها تتناقض مع النصوص القانونية أو على الأقلّ ثمة نقص في النصوص والأنظمة التي ترعى ممارستها. وإذا كان إبداء الرأي يتطلب وسائل يجب توافرها لإخراج الفكرة إلى حيّز الوجود، فإنّ الحقّ في التظاهر السلمي يمثّل حقاً دستورياً ومظهراً هاماً من مظاهر الديمقراطية، ووسيلة للتعبير عن الرأي في القضايا الإجتماعية والسياسية والثقافية والمهنية والإقتصادية، تستوجب ممارستها تنظيمياً تشريعياً لإطار ممارسة هذه الحرية، لما يترتّب عليها، في الأعمّ الأغلب، من مساسٍ بحقوقٍ وحرّياتٍ أخرى، مثل حقّ الأفراد في التنقّل، وحقّهم في السكنية، وغيرها، ليضحي تحقيق التوازن بين الحقوق والحرّيات الدستورية وكفالة ممارستها، والتعايش بينها بغير تنافر أو تضادّ غاية كلّ تنظيم يسنّه المشرع في هذا الخصوص. بحيث تتمكّن السلطة والأفراد على حدٍ سواء من معرفة حدود تلك الحرية، كما أنّ هذا التنظيم يمكّن القضاء من صون هذه الحرية من أيّ انتهاك غير مسموح به دستورياً، سواء أكان بتشريع منسوب للبرلمان أم كان بسلوك منسوب للسلطة التنفيذية.