

صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016 Exemption of extraordinary legislation in constitutional amendment 2016

تاريخ قبول المقال للنشر : 2017/08/28

تاريخ إرسال المقال : 2017/07/17

موساوي فاطمة / جامعة محمد بوضياف - المسيلة

الملخص :

تعتبر صلاحية التشريع الاستثنائي من أخطر الصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية الجزائري ، فطبقا للمادة 142 من تعديل 2016 يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في الظروف العادية والاستثنائية معا ، على خلاف جل الدساتير المقارنة التي تقر لرئيس الجمهورية بإصدار الأوامر التشريعية في الظروف الاستثنائية فقط ، مما يجعل رئيس الجمهورية الجزائري يستأثر بصلاحية التشريع في ظل الظروف الاستثنائية ، بدل البرلمان الذي لا يملك صلاحية التشريع في الحالة الاستثنائية .

وبالمقابل نجد أن الرقابة المنصبة عليه ضئيلة إن لم نقل منعدمة ، ففيما يخص الرقابة البرلمانية اجتماع البرلمان شكلي فقط ، كما أن الواقع العملي أثبت عدم نجاعتها وفعاليتها لاعتبارات عدة ، والأمر نفسه ينطبق على الرقابة الدستورية والرقابة القضائية اللتان سكت المؤسس الدستوري عنهما ، إذ لا يوجد نص صريح بشأنهما ، مما يجعل رئيس الجمهورية يستحوذ على السلطة التشريعية في ظل الحالة الإستثنائية في حين يشل دور البرلمان في التشريع طيلة فترة تطبيق المادة 107 من تعديل 2016 .

الكلمات المفتاحية : التشريع الاستثنائي ، التشريع بأوامر ، رئيس الجمهورية ، البرلمان .

Abstract:

The power of emergency legislation is one of the most serious powers granted by the Constitution to the President of the Republic of Algeria. In accordance with Article 142 of the 2016 Amendment, the President of the Republic shall issue orders under both normal and exceptional circumstances, contrary to the majority of the comparative constitutions which authorize the President of the Republic to issue legislative orders in exceptional circumstances only, which makes The President of the Republic of Algeria takes the power of legislation under exceptional circumstances, replacing the Parliament which does not have the power to legislate in the exceptional case.

On the other hand, we find that the censorship imposed on him is few if not absent. In terms of parliamentary oversight, the parliamentary meeting is only formal, and the practical situation has proved ineffective for several reasons. The same applies to the constitutional control and judicial supervision, which makes the President of the Republic take over the legislative power under the emergency state while paralyzing the role of Parliament in the legislation throughout the application of Article 107 of the amendment 2016.

Keywords: Extraordinary legislation, legislation by orders, President of the Republic, Parliament.

مقدمة :

التشريع هو اختصاص أصيل للبرلمان إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري خول لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر التشريعية في الظروف العادية والإستثنائية على حد سواء (بين درورتي البرلمان أو في حالة شغوره وكذا في الحالة الإستثنائية) طبقا للمادة 142 من تعديل 2016¹ التي تنص على ما يلي: (لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء)

مما يعني أن رئيس الجمهورية الجزائري يصدر الأوامر التشريعية في الظروف العادية والإستثنائية معا في حين أن جل الدساتير المقارنة تخول رئيس الدولة صلاحية التشريع في الظروف الإستثنائية فقط دون العادية².

طبقا للفقرة الرابعة من المادة 142 من تعديل 2016 يستطيع رئيس الجمهورية الجزائري التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور، إذا توافرت الشروط الشكلية والموضوعية لإقرارها ، وهذا يعتبر تدخلا في المجال المخصص دستوريا للبرلمان ومساسا بمبدأ الفصل بين السلطات وكذا بحقوق الأفراد وحررياتهم . هذا ما يدفعنا لطرح الإشكالية الآتية:

فيما يكمن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية الجزائري في الظروف غير العادية طبقا للتعديل الدستوري 2016 ؟ وما هي أشكال الرقابة المنصبة عليه؟ وما مدى فعاليتها؟ وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم الموضوع إلى مبحثين:

المبحث الأول : مباشرة رئيس الجمهورية صلاحية التشريع الاستثنائي المبحث الثاني : الرقابة المنصبة على التشريع الاستثنائي.

المبحث الأول : مباشرة رئيس الجمهورية صلاحية التشريع الاستثنائي

تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية اتخاذ كل الإجراءات اللازمة للحفاظ على أمن الدولة واستقرارها، ومن أخطر الصلاحيات التي يكتسبها رئيس الجمهورية بموجب إعلان هذه الحالة صلاحية التشريع بأوامر.

المطلب الأول : التشريع بالأوامر طبقاً للمادة 107 من تعديل 2016

تخول المادة 107 من تعديل 2016 رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر أثناء تطبيق وإعمال نظام الحالة الاستثنائية وتحيل عليها المادة 142 من الدستور، بمعنى أن صلاحية التشريع الإستثنائي لا تمارس إلا في الحالة الاستثنائية بعد توافر شروط تطبيقها.

الفرع الأول : الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الإستثنائية

تنص الفقرة الأولى من المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على : (يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها..).

نصت هذه الفقرة على القيود الموضوعية لإقرار الحالة الإستثنائية و المتمثلة في وجود خطر داهم يهدد مؤسسات الدولة.

أولاً : ووجود خطر داهم

هو كل واقعة تنذر بضرر يصيب الدولة يهددها بالزوال و الضرر وهو الخطر الحال وقع فعلاً أو كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة ، ويجعل السلطة أمام وضع استثنائي يتطلب اتخاذ تدابير عاجلة³ بحيث لا تجد الإدارة أي فرصة للجوء إلى وسيلة أخرى لمواجهة ويبقى تقدير جسامته الخطر متروك لرئيس الجمهورية .

ثانياً : أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة

ويشكل اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها وسلامة إقليمها من جهة، ومن جهة أخرى يوشك الخطر أن يصيب السلطات العامة أي المؤسسات الدستورية ومن ثم تتوقف عن أداء مهامها، بمعنى الخطر يقيد الهيئات عن العمل بانتظام واضطراب.

الفرع الثاني : الشروط الشكلية لإعمال الحالة الإستثنائية

نصت الفقرة الثانية من المادة 107⁴ على الشروط الشكلية لإقرار الحالة الإستثنائية

وهي :

أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بضرورة استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة في الحالة الإستثنائية تكريماً لمبدأ الفصل بين السلطات واحتراماً للتعددية الحزبية ومن ثمة مراعاة للإعتبارات السياسية التي قد تجعل رئيس الجمهورية لا يتمتع بالأغلبية البرلمانية.

ثانياً: استشارة رئيس المجلس الدستوري

اشتراط المؤسس الدستوري قبل إعلان الحالة الإستثنائية استشارة رئيس المجلس الدستوري وهي استشارة وجوبية إلا أن الأخذ بها من طرف رئيس الجمهورية ليس إلزامياً.

ثالثاً: الاستماع للمجلس الأعلى للأمن

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية قبل إعلان الحالة الإستثنائية بالاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وليس الإجتماع به والفرق واضح بين المصطلحين (الإجتماع) و(الاستماع) ، فالإستماع صورة أدق لتقييم الأوضاع والأخذ بعين الإعتبار للآراء المختلفة لأعضاء المجلس الأعلى للأمن بإلزام رئيس الجمهورية الإستماع إلى المجلس على عكس تقرير إجتماع المجلس الأعلى للأمن كإجراء شكلي لإعلان حالي الطوارئ و الحصارو الذي يعتبر كقيد شكلي دون فاعلية في تبصير رئيس الجمهورية بالأوضاع السائدة.

رابعاً: الإستماع لمجلس الوزراء

يلزم الدستور رئيس الجمهورية الإستماع لمجلس الوزراء و القيام بالمناقشات وتبادل الآراء وتقدير الموقف ونتائجه السلبية والإيجابية داخليا وخارجيا وهو ما ينير الطريق أمام رئيس الجمهورية⁵.

فمتى اجتمعت الشروط الشكلية و الموضوعية لإقرار الحالة الإستثنائية أمكن رئيس الجمهورية إعلان الحالة الإستثنائية.

وبالتالي يمكنه اتخاذ الإجراءات الإستثنائية لمواجهة الأوضاع المترتبة على الظرف الخطير دون أن يكون مقيدا بمجال معين، ومن هذه الإجراءات التشريع بأوامر طبقاً للفقرة الرابعة من المادة 142 من تعديل 2016، هذا ما يجعلنا نتساءل حول الإطار الزمني لممارسة الأوامر التشريعية في الحالة الإستثنائية.

المطلب الثاني: الإطار الزمني للتشريع عن طريق الأوامر في الحالة الإستثنائية

يكمن في النطاق الزمني لهذه الأوامر في حالي الإعلان الرسمي على إنهاء الحالة الإستثنائية وحالة النهاية الفعلية للحالة الإستثنائية.

الفرع الأول: في حالة الإعلان الرسمي على إنهاء الحالة الإستثنائية

بالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 107 نجدها تنص على (تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها)، مما يفهم منه ضمناً أن الأمر يعود لرئيس الجمهورية في إنهاء الحالة الإستثنائية مع ضرورة احترام الإجراءات المتبعة في تقريرها .

وبما أن العمل بالمادة 107 وكذا المادة 142 الفقرة الرابعة من الدستور ينتهي مع انتهاء الحالة الإستثنائية لأنه مرتبط بوجودها. إلا أن الاختلاف دار حول سريان الإجراءات التشريعية إلى ما بعد انتهاء الحالة الإستثنائية خاصة إذا لم يحدد مسبقا مدة سريانها بوضوح ولم يعلن عن انتهاء العمل بها مع الرفع الرسمي للحالة الإستثنائية. يمكن القول أنه إذا تقرر إنهاء الحالة الإستثنائية طبقا للمادة 107 من الدستور يترتب عن ذلك إيقاف العمل بكل الإجراءات الصادرة في ظلها وتعد لأغية الأوامر التشريعية باعتبارها قوانين مؤقتة⁶.

كما يثور تساؤل آخر حول سريان الأوامر التشريعية خارج النطاق الرسمي للحالة الإستثنائية التي صدرت بموجبها وفي هذا الصدد توجه الفقه الفرنسي إلى ضرورة إلغاء القرارات الصادرة من طرف رئيس الجمهورية خارج الحالة الإستثنائية التي تنص عليها المادة 16⁷، فيما أن الظرف الإستثنائي الذي يهدد سلامة الدولة قد زال واستعادت السلطات العامة الدستورية سيرها المنتظم فلا حاجة للإستمرار في تطبيق إجراءات استثنائية.

الفرع الثاني: حالة النهاية الفعلية للحالة الإستثنائية

يثور التساؤل في حالة النهاية الفعلية للحالة الإستثنائية التي صدرت بموجبها الأوامر التشريعية مع عدم الإعلان الرسمي على هذا الإنتهاء حول مصير الأوامر التشريعية الصادرة في هذه الحالة؟ هل تزول بزوال المسببات، وفي حالة بقائها ما مدى مشروعيتها؟ إذا رجعنا للمادة 107 من الدستور الجزائري نجد أنها لم تحدد مدة سريان تطبيقها وبالتالي فإن انتهاءها مرتبط بالهدف الذي من ورائه تم تقرير الحالة الإستثنائية وهو الحفاظ على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية فبمجرد تحققه تعتبر الحالة الإستثنائية منتهية⁸. وعلى العموم تبقى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، سواء فيما يخص إعلان الحالة الإستثنائية أو إنهائها، وكذا اتخاذ التدابير اللازمة ومن بينها التشريع بأوامر، لأن المادة 107 اتسمت بالعمومية والغموض، وهذا ما يترك المجال مفتوحا أمام رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني: الرقابة على التشريع الإستثنائي

بما أن رئيس الجمهورية الجزائري يستحوذ على صلاحية التشريع في ظل الظروف الإستثنائية، فلا بد من إقرار سبل الرقابة التي تكفل لنا عدم تغول رئيس الجمهورية في استعمال سلطاته الإستثنائية، وتوجد ثلاثة أشكال للرقابة على الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الإستثنائية هي الرقابة الدستورية والرقابة القضائية والرقابة البرلمانية.

المطلب الأول: الرقابة الدستورية والرقابة القضائية

يتحدد شكل الرقابة على الأوامر التشريعية وفقا لطبيعتها، لذلك لا بد من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية الصادرة في ظل هذه الحالة الإستثنائية.

الفرع الأول: تكييف الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة الإستثنائية

اختلف الفقه في تكييف الطبيعة القانونية لهذه الأوامر هل هي قرارات أم قوانين فمنهم من اعتبرها من أعمال السيادة⁹، ومنهم من اعتنق ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي الذي فرق بين نوعين من الإجراءات، إجراءات ذات طبيعة تشريعية وإجراءات ذات طبيعة لائحية أو قرارات فردية، فأقلت الأولى من رقابة القضاء وأخضع الثانية لرقابة القضاء الإداري¹⁰، ومنهم من أدرجها ضمن طائفة القرارات الإدارية¹¹.

ففيما يخص الطائفة الأولى من الفقهاء فقد اعتبروا الأوامر التشريعية من أعمال السيادة، ويقصد بأعمال السيادة طائفة من الأعمال التي تباشرها سلطة الحكم في الدول من أجل الحفاظ على كيان الدولة من أرض وشعب وسلطة بمواجهة أخطار خارجية أو مواجهات داخلية عامة، كتنظيم سلطات الدولة وتحديد نظام الحكم والعلاقة بين السلطات.

عرف الدكتور محمود حافظ أعمال السيادة بأنها (طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها ومظاهرها¹²، كما عرف الدكتور سليمان الطماوي العمل السيادي بأنه: (عمل يصدر عن السلطة التنفيذية وتحيط به اعتبارات خاصة كسلامة الدولة في الداخل أو الخارج ويخرج عن رقابة المحاكم متى قرر له القضاء هذه الصفة ويرى أن هذه الأعمال تتعلق بكيان الدولة الداخلي والخارجي وأنها تشكل ثغرة خطيرة في مبدأ الشرعية، وذلك لخروجها عن دائرة الرقابة القضائية¹³).

وهذا ما ذهب إليه بعض شراح القانون في الجزائر إذ اعتبروا القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية استناداً للحالة الإستثنائية من أعمال الحكومة التي لا تخضع للرقابة القضائية لأن رئيس الجمهورية يمارسها باعتباره صاحب السيادة، وبالتالي تفلت هذه الأعمال من الرقابة القضائية¹⁴.

أما فيما يخص الإتجاه الثاني فقد استقر الفقه والقضاء على تكييف الأوامر التشريعية على أنها أعمال إدارية¹⁵، تأسيساً على أن نظرية أعمال السيادة نظرية قضائية من صنع مجلس الدولة الفرنسي ومن ثم لا يعد داخلها في قائمتها إلا الأعمال التي أسبغ عليها مجلس الدولة الفرنسي وصف السيادة، فهي مجرد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء شأنها في ذلك شأن سائر القرارات الإدارية¹⁶.

وقد تبني هذا الموقف الدكتور مراد بدران الذي اعتبر الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية قرارات إدارية وذلك نظراً لصدورها من هيئة إدارية¹⁷.

الفرع الثاني: مدى خضوع التشريع الاستثنائي

للقابة الدستورية والرقابة القضائية

بما أن الآراء الفقهية قد تباينت وتعددت فيما يخص تحديد طبيعة الأوامر التشريعية المتخذة بناء على قرار إعلان الحالة الاستثنائية، اتجهت الأنظار إلى الرقابة القضائية والدستورية وخاصة مع انعدام النص وسكوت المؤسس الدستوري عن هذا الموضوع.

أولا : الرقابة الدستورية

تعتبر الرقابة الدستورية من أهم ضمانات حماية حقوق الأفراد وحريةهم ، وكذا احترام السلطات العامة في الدولة لأحكام الدستور وخاصة في ظل الظروف غير العادية التي تضيق فيها دائرة الحقوق والحرية وتتسع سلطات الإدارة.

تنص المادة 191 من تعديل 2016 على ما يلي (إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشرعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس). يرى البعض أنه لا تقع في إطار اختصاصات المجلس الدستوري النظر في دستورية الأوامر وفقا للمادة 198 من الدستور التي لم تذكرها، ففيما يخص الأوامر التي تصدر خلال غيبة البرلمان فإن النظر فيها غير ممكن إلى حين موافقة البرلمان عليها لتصبح قوانين، أما أوامر المادة 107 من الدستور فلا يوجد أي حكم بشأن مصيرها فيما بعد وبهذا تبقى غير خاضعة لرقابة المجلس الدستوري كما يرون أنها لا تخضع لرقابة البرلمان إذ يميزون بين الأوامر في الحالة العادية والأوامر في الحالة الاستثنائية ، من حيث أن الأولى تخضع لأحكام الدستور من حيث وجوب عرضها على البرلمان في الدورة التي تلي إصدارها ، كما أنها لا يمكنها أن توقف نصا دستوريا عكس الأوامر في الحالة الإستثنائية ، فيمكنها أن توقف نصا قانونيا بصفة مؤقتة إذا كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك .

يظهر لنا من الناحية الشكلية وفقا للمادة 169 من الدستور أن المجلس الدستوري يمارس الرقابة في مواجهة التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية فتفقد تلك التدابير أثرها إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورتها، وفي هذا الصدد يرى الدكتور عبدالله بوقفة أنه على أي حال ، الإجراءات التي تصدر في أحكام الحالة الإستثنائية تكون محل رقابة دستورية، وإلا يكون الدستور قد سعى إلى تمكين الهيئة التنفيذية من التوسع في مباشرة السلطة الإستثنائية ، فيؤدي بها إلى تجاوزات خطيرة ، نتيجة لعلم المنفذ لها مسبقا أن ما يبادر به من تصرفات في هذه الحالة لا رقيب عليه¹⁸ .

وهذا أمر لابد من تداركه بإقرار الرقابة الدستورية بنص صريح على الأوامر التشريعية إحتراما لمبدأ سمو الدستور وإرساء لدعائم دولة القانون

ثانيا : الرقابة القضائية

بما أن الرقابة الدستورية ضئيلة إن لم نقل منعدمة على الأوامر التشريعية كان لزاما إقرار الرقابة الناجعة الكفيلة بضمان حقوق الأفراد وحريةهم من جهة وعدم تعسف رئيس الجمهورية في استعمال سلطاته من جهة أخرى ، لذا توجهت الأنظار نحو الرقابة القضائية باعتبارها الحصن المنيع لحقوق الأفراد وحريةهم .

ويباشر هذه الرقابة مجلس الدولة باعتباره قمة هرم القضاء الإداري وهذا بموجب الفقرة الثانية من المادة 171 من دستور 2016 التي تنص على مايلي (يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية) وطبقا للقانون العضوي 01/98¹⁹ .

ويعتبر مجلس الدولة محكمة أول و آخر درجة ، إذ يفصل كقاضي اختصاصا إبتدائيا

ونهايا في القرارات الصادرة عن الجهات المركزية طبقا للمادة التاسعة من القانون العضوي رقم 01/98 .

هذا ما يدفعنا للتساؤل حول الدور الرقابي الذي يمارسه مجلس الدولة على الأوامر التشريعية في الحالة الإستثنائية.

وللإجابة على هذا التساؤل لابد من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الإستثنائية والتي اختلف الفقهاء في تكييفها كما أسلفنا سابقا، فهناك من اعتبرها ذات طبيعة إدارية وبالتالي يمكن إخضاعها للرقابة القضائية لأنها صادرة عن رئيس الجمهورية وهو سلطة تنفيذية، فالأوامر الصادرة عنه تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية طبقا للمعيار السائد في الجزائر في تحديد مختلف الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية طبقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية²⁰ والمادة²¹9 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة وبذلك تكون خاضعة لرقابة مجلس الدولة طبقا للمادة 161 من دستور 2016 التي تنص على أن القضاء ينظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية وخاصة أن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها وهذا الرأي هو الأرجح والأولى بالإتباع

المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية

نصت الفقرة الرابعة من المادة 107 من الدستور على إجتماع البرلمان وجوبا إلا أن المؤسس الدستوري لم يوضح الهدف من هذا الإجتماع والدور المنوط بالبرلمان في هذه الحالة، ففيما يكمن الدور الرقابي للبرلمان في الحالة الإستثنائية على الأوامر التشريعية ؟

الفرع الأول : الاجتماع الوجوبي للبرلمان

هناك من يرى أن اشتراط الإجتماع الوجوبي للبرلمان ضمانا حقيقية تقيّد رئيس الجمهورية في عدم التعسف في استعمال سلطاته الإستثنائية، إذ أنه يعتبر كسلطة رقابية . وهناك رأي آخر يذهب أصحابه إلى أن انعقاد البرلمان في الظروف الإستثنائية هو انعقاد شكلي فقط حيث لا يمارس البرلمان أي دور رقابي على الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الإستثنائية .

إلا أن المجلس الدستوري حسم الخلاف واعتبر أن الأوامر الإستثنائية تخضع لتنظيم قانوني يختلف عن الذي تخضع له الأوامر العادية وذلك بمناسبة مراقبة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، فجاء النص كالاتي : «واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 01-02-03 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، وخصص الفقرة الرابعة من المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها في الحالة الإستثنائية فإنه كان يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان ، والأوامر المستثناة من ذلك، واعتبارا بالنتيجة أنه إذا قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في

ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية ، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور»²²، وبهذا أفلت التشريع الإستثنائي من الرقابة البرلمانية، وبالتالي نجد أن البرلمان لا يمارس دوره الرقابي إلا في الدورة العادية ولا يمكنه ممارسته في الدورات الإستثنائية بما في ذلك فترة الإجتماع الوجوبي.

الفرع الثاني : تقييم الرقابة البرلمانية

يمكن القول أن الرقابة التي يمارسها البرلمان على صلاحية التشريع الإستثنائي لرئيس الجمهورية هي رقابة أدبية فقط ، على الرغم من النص على الإجتماع الوجوبي للبرلمان وعدم إمكانية حله في ظل هذه الحالة لأن انعقاد البرلمان لا يعني بالضرورة تمكينه من الرقابة فمصطلح انعقاد لا يؤدي معنى التداول والمناقشة وهذا وفقا للمادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 التي نصت على مبدأ التصويت دون مناقشة وبالتالي فالبرلمان عليه أن يقبل أو يرفض نصوص هذه الأوامر جملة لا تفصيلا ولا يمكنه مناقشتها أو تعديلها والأحرى أن يكون له ذلك لأنه صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع .

ضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان في النظام السياسي الجزائري ولا جنائيا مما يجعله مستبعدا عن الرقابة البرلمانية .

وإذا رجعنا للممارسة العملية لم يحدث أن رفض البرلمان الموافقة على الأوامر التشريعية ، وقد لاقت هذه الرقابة الكثير من الإنتقادات منها :

- أن جدية الرقابة البرلمانية تعتمد على مستوى أعضاء البرلمان ، وشخصيتهم بالإفصاح عن رأيهم بصراحة ، ووطنيتهم.

- كثيرا ما يؤدي أسلوب الإنتخاب إلى دفع عناصر غير مؤهلة إلى سدة البرلمان، كما قد يكون للنواب ولاء للمنطقة الإنتخابية بدل الأمة ككل وهذا من أجل تحقيق مصالح إنتخابية.

وعلى العموم يمكن وصف الرقابة البرلمانية على المستوى العملي بأنها غير فاعلة لذا لا بد من تمكين البرلمان من القيام بدوره بإقرار رقابة برلمانية مباشرة على السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية بحيث يكون اجتماع البرلمان من أجل مناقشة كل الإجراءات والتدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية مع إمكانية تعديلها أو إلغائها في حالة التعسف في استعمال السلطة مع تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان عمليا .

الخاتمة :

تخول الحالة الإستثنائية طبقا للمادة 107 من التعديل الدستوري 2016 لرئيس الجمهورية اتخاذ كل التدابير اللازمة لمواجهة الأزمة وتجاوز الظرف الإستثنائي، ومن أخطر هذه التدابير صلاحية التشريع بأوامر التي نصت عليها الفقرة الرابعة من المادة 142 من الدستور، وهذا ما يشكل تدخلا واضحا في اختصاص السلطة التشريعية، فرئيس الجمهورية الجزائري يشرع بأوامر في الظروف العادية والإستثنائية معا خلافا لجل الدساتير التي تمنح هذه الصلاحية في الظروف الإستثنائية فقط وفي حالات محددة، وبهذا يستحوذ رئيس الجمهورية الجزائري على السلطة التشريعية في ظل الحالة الإستثنائية، مما قد يشكل مساسا خطيرا بحقوق الأفراد وحررياتهم وبمبدأ الفصل بين السلطات.

وللحد من هذه السلطات كان لزاما إقرار الرقابة الموازية لها، وهي الرقابة الدستورية والرقابة القضائية والرقابة البرلمانية، ففيما يخص الرقابة الدستورية التي يباشرها المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية في الحالة الإستثنائية فهي رقابة ضعيفة إن لم نقل منعدمة نظرا لعدم وجود نص صريح في هذا الشأن، ونظرا لاعتبارات عملية كثيرة متعلقة بنظام الإخطار وآلية الرقابة، وهذا أمر لا بد من تداركه.

لذا اتجهت الأنظار نحو الرقابة القضائية باعتبارها الحصن المنيع لحقوق الأفراد وحررياتهم، إلا أن الفقهاء اختلفوا في تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، فمنهم من اعتبرها من أعمال السيادة وبالتالي تفلت من الرقابة القضائية، ومنهم من اعتبرها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، ومع انعدام النص الصريح وعدم وجود سابقة قضائية في هذا الشأن، يبقى رئيس الجمهورية بمنأى عن الرقابة.

هذا ما يدفعنا إلى التأكيد على ضرورة تفعيل السلطة القضائية ومنحها الإستقلالية اللازمة، والمزيد من الصلاحيات كصلاحية النظر في الأعمال الإستثنائية لرئيس الجمهورية من بينها الأوامر التشريعية، وذلك بفحص مدى مشروعيتها وإلغاء الأوامر غير الشرعية، كما أشجع فكرة إنشاء محكمة دستورية تكفل لنا الرقابة السابقة واللاحقة على كل الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية.

كما يجب إقرار الرقابة البرلمانية وذلك بتمكين البرلمان من ممارسة رقابة مباشرة على الأوامر التشريعية، إذ يكون اجتماعه من أجل مناقشة كل الإجراءات التي يتخذها رئيس رئيس الجمهورية مع إمكانية تعديلها في حالة التعسف في استعمال السلطة، وتمكين البرلمان من مساءلة رئيس الجمهورية سياسيا وجنائيا بطريقة عملية، وفي هذا السياق نؤكد على ضرورة التطبيق العملي للنص الدستوري للمادة 177 من تعديل 2016، وذلك بإنشاء المحكمة العليا وإقرار القانون الذي ينظم الإجراءات المتبعة أمامها، مع تحديد مفهوم الخيانة العظمى.

فبإقرار هذه السبل الرقابية نحد من تعسف رئيس الجمهورية في استعمال صلاحية التشريع الإستثنائي، ونوفر ضمانات أكثر لحقوق الأفراد وحررياتهم ودولة القانون.

الهوامش :

- 1 المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 76 المؤرخة 8 ديسمبر 1996 المعدل بموجب القانون رقم - 11 - 01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- 2 تطلق تسمية لوائح الضرورة على اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية المصري في الظروف الإستثنائية، وفي فرنسا تسمى اللوائح التفويضية (les ordonnances) .
- 3 سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1979 ، ص 100 وما بعدها.
- 4 تنص الفقرة الثانية من المادة 107 من تعديل 2016 على : (ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء).
- 5 سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، الجزائر ، 1999 ، ص 276 و 277.
- 6 موسى بودهان ، الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري ، مجلة النائب ، السنة 1 ، العدد 2 ، الجزائر ، 2003 ، ص 21 .
- 7 نص المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958: (إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو وحدة أراضيه أو تنفيذ التزاماته الدولية لخطر جسيم وفي حال توقفت السلطات العمومية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد الإستشارة الرسمية للوزير الأول ورئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجه إليها. ويجب أن تكون التدابير مستوحاة من الرغبة في منح السلطات العمومية الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها في أقرب وقت ممكن ، ويستشار المجلس الدستوري بشأن التدابير ويعقد اجتماعه قانونا ورسميا. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية
- بعد مرور ثلاثين يوما من العمل بالسلطات الإستثنائية يجوز لرئيس الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ أو ستين نائبا أو ستين عضوا في مجلس الشيوخ إشعار المجلس الدستوري بغرض النظر فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى مازالت قائمة، ويفصل المجلس الدستوري في ذلك علنا وبسرعة).
- 8 عبد الحفيظ الشبيبي ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون الفرنسي والمصري ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2000 ، ص 85.
- 9 مسعود شهبوب ، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية و السياسية ، العدد الأول ، ص 34.
- 10 يسري محمد العصار ، نظرية الضرورة ، القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1990 ، ص 73.
- 11 مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية ، رسالة دكتوراه دولة ، جامعة سيدي بلعباس ، 2004-2005 ، ص 191.
- 12 محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، 1976 ، ص 59.
- 13 سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، 1986 ، ص 421 وما بعدها.
- 14 مسعود شهبوب ، مرجع سابق ، ص 34.
- 15 فوزي صلاح الدين ، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2003 ، ص 28.
- 16 عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، مصر ، 2003 ، ص 214 و 215.
- 17 مراد بدران مرجع سابق ، ص 192.
- 18 عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر ، 2002 ، ص 471 و 472.
- 19 القانون العضوي رقم 98/01 المؤرخ في 30 ماي 1889 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية الجزائرية ، عدد 37 ، لسنة 1998.
- 20 القانون رقم 08/09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية . الجريدة الرسمية ، عدد 21.
- 21 تنص المادة 9 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة على : يفصل مجلس الدولة ابتداءً ونهائياً في :
- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية والمنظمات المهنية الوطنية.
- الطعون بالتفسير ومدى مشروعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.
- 22 المجلس الدستوري ، الرأي رقم 99/08 مؤرخ في 21 فيفري 1999 ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999.