

التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 Legislation by Orders in the Framework of the Algerian Constitutional Amendment of 2016



طالب الدكتوراه/ عزوزي بن عزوز^{3,2,1}، الدكتوراة/ سليمة لدغش¹
جامعة الجلفة، (الجزائر)¹

²مخبر التنمية الديمقراطية وحقوق الإنسان في الجزائر، جامعة الجلفة

³المؤلف المراسل: azzouzin.b@yahoo.com

تاريخ النشر: 2019/09/28

تاريخ القبول للنشر: 2019/02/13

تاريخ الاستلام: 2018/08/20



ملخص:

لقد أصبحت السلطة التنفيذية تساهم و تنافس في الإنتاج القانوني عن طريق جملة من الآليات التي من أهمها التشريع بأوامر المخول لرئيس الجمهورية، والذي تطور بشكل واضح عبر التجربة الدستورية من التفويض إلى الاختصاص الأصيل.

كما اختلفت ممارسة هذه الآلية حسب طبيعة الظرف، ففي الظروف العادية تمت إحاطتها بجملة من الشروط كغيبية البرلمان والاستعجال، كما تم تقييدها بإجراءات محددة كاستشارة بعض الهيئات، أما في الظروف الاستثنائية فقد تم تخويل هذه السلطة لرئيس الجمهورية بشكل واسع كونه حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة في حدود الحفاظ على الحقوق والحريات المكفولة دستورا. كما لم يمنع ذلك من وجود رقابة على هذه الآلية كضمانة في مواجهتها، والتي تضيق وتتسع حسب طبيعة الظرف.

الكلمات المفتاحية: التشريع بأوامر؛ رئيس الجمهورية؛ الظروف العادية؛ الظروف الاستثنائية،

الرقابة.

Abstract:

The executive authority has become a contributor to competition in legal production through a number of mechanisms, the most important of which is the legislation, under the orders of the president's authority, which has clearly evolved through the constitutional experience from the mandate to the original jurisdiction. The practice of this mechanism varied according to the nature of the circumstance.

In normal circumstances, it was surrounded by a number of conditions, such as the absence of parliament and urgency. It was restricted by specific procedures such as consultation of some bodies. In exceptional circumstances, however, The nation within the limits of the preservation of rights and freedoms guaranteed constitution.

This has not prevented the existence of control over this mechanism as a guarantee against it, which is narrowing and widening according to the nature of the circumstance

key words: *legislation by orders; President of the Republic; normal circumstances; exceptional circumstances; censorship.*

مقدمة:

من الثابت أن السلطة المنوطة بالإنتاج التشريعي هي البرلمان بغرفتيه والذي يمارس السلطة التشريعية وله السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها طبقا لأحكام المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 وكذا أحكام المواد من 11 إلى 15 من القانون العضوي 12-16، وطبقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ومن الثابت أيضا بما لا يدع مجالا للشك أن ممارسة التشريع لم تعد مقصورة على البرلمان وحده بل تشاركه فيها مؤسسات أخرى لاسيما السلطة التنفيذية، وإن كانت تتم بأساليب وآليات مختلفة. ومهما اختلفت الأسباب والمبررات والتي من أبرزها انحسار المجال الذي يشرع فيه البرلمان بالنص الصريح للدستور، لاسيما من خلال المادتين 140 و141، مما يفسح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية المشاركة في عملية الإنتاج التشريعي بصفة استثنائية وفي حالات محددة ومقيدة ومشروطة في نفس المجالات التي يناط بها البرلمان، وذلك عن طريق آلية التشريع بالأوامر التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية سواء تعلق الأمر بالظروف العادية أو بالظروف غير العادية مما يجعل منه أداة فاعلة في الإنتاج التشريعي رغم دخوله بوتقة الاستثناء نتيجة كونه مؤقتا أي ذا مجال زمني محدود.

ومن هنا تثار الإشكالية حول كيفية معالجة المؤسس الدستوري الجزائري لهاته الآلية في كل من الظروف العادية والاستثنائية من خلال مجالها وضوابط ممارستها وكذا ضمانات مواجهتها.

للإجابة على هذه الإشكالية سنحاول ومن خلال هذه الورقة تسليط الضوء على موضوع التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 من خلال مبحثين هما:

المبحث الأول التشريع بالأوامر في الظروف العادية، والمبحث الثاني التشريع بالأوامر في ظل الظروف الاستثنائية. معتمدين في هذا على المنهج الوصفي الذي يفرض علينا استحضار جميع النصوص القانونية التي لها علاقة بالموضوع، وكذا المنهج التحليلي من أجل تحليل وشرح هذه القوانين.

المبحث الأول

التشريع بالأوامر في الظروف العادية

لقد أحدث دستور 1996 وما لحقه من تعديلات وصولا إلى التعديل الأخير لسنة 2016 تغييرا جوهريا في علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، حيث اهتزت أسس علاقة السلطتين لصالح الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية الذي أصبح يتقاسم إنتاج التشريع مع البرلمان عن طريق آلية الأوامر التي عاود المؤسس الدستوري النص عليها بعد أن تخلى عنها في دستور 1989، وذلك بموجب المادة

142 من الدستور (التعديل الدستوري 2016)، وإن كانت ممارسة هاته الآلية تختلف بحسب الظرف الذي تمر به الدولة.

فلرئيس الجمهورية أن يمارس سلطته في التشريع بأوامر في ظل ظروف توصف بأنها عادية تتسم باستقرار الدولة على مستوى أجهزتها ومؤسساتها الدستورية التي تسير بانتظام، مما عزز بشكل واضح مركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، لكن مع وجود ضوابط و ضمانات لصالح هذا الأخير. ويقصد بالتشريع بأوامر تلك الآلية الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية والتي يمارس من خلالها الوظيفة التشريعية المنوطة أصلاً بالبرلمان وذلك في ذات المجالات التي حددها الدستور له، وبمقتضى ذلك فإن رئيس الجمهورية يتقاسم التشريع مع البرلمان بأتم معنى الكلمة.

المطلب الأول: تطور التشريع بأوامر من التفويض إلى الاختصاص الأصيل

إذا كانت سلطة التشريع بأوامر إما أن تكون مفوضة من البرلمان كما هو الشأن في أغلب دساتير الدول -لاسيما الغربية- أو أن تكون سلطة أصيلة مستمدة من الدساتير مباشرة دون تفويض، فإن التجربة الدستورية الجزائرية عرفت الأمرين معا بدءاً من دستور 1963 وصولاً إلى التعديل الدستوري 2016.

أولاً- في دستور 1963⁽¹⁾:

لقد نص دستور 1963 على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وذلك بموجب نص المادة 58 التي تنص: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في آجال ثلاثة أشهر..."

وباستقراء النص يظهر لنا أن التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية لا يكون إلا بالعودة للمجلس الوطني الذي يمنحه تفويضاً بذلك وفق ما يصطلح عليه بالتفويض التشريعي، وبناء على هذا التفويض فإنه إلى المجلس الوطني أن يتنازل وفق إرادته عن اختصاصه في التشريع لرئيس الجمهورية ولمدة زمنية محددة على أن يتوقف المجلس متى وافق على ذلك عن التشريع في المسائل المحددة التي فوض فيها رئيس الجمهورية حتى انقضاء مدة التفويض.

والتفويض بالتشريع يكون بناء على طلب من رئيس الجمهورية إذا ارتأى ذلك أي أن هذا الطلب يأتي من منطلق السلطة التقديرية للرئيس دون الحاجة إلى مبررات قانونية، حيث إن نص المادة 58 من دستور 1963 يغلب عليه التعميم، وكأن المشرع الدستوري بذلك أراد أن يتملص من تقييد رئيس الجمهورية بأي ضابط من أجل قبول التفويض⁽²⁾.

ثانياً- في دستور 1976⁽³⁾:

بخلاف دستور 1963 فإن المؤسس الدستوري في دستور 1976 منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر مباشرة بصفة أصيلة دون الحاجة إلى تفويض من البرلمان وذلك بموجب المادة 153 التي نصت على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة"، أضف إلى ذلك أن

هذا الدستور كان بمنأى عن فكرة الفصل بين السلطات ذلك أن نواب المجلس الشعبي الوطني أعضاء في الحزب الواحد الذي يقوده رئيس الجمهورية، وبالتالي فإنه عمليا وبطريقة غير مباشرة تجتمع الوظائف في يده وفقا لمبدأ وحدة السلطة.

ثالثاً- في دستور 1989⁽⁴⁾:

لقد كان هذا الدستور استثناءً عن باقي الدساتير أين تولى فيه المؤسس الدستوري عن النص على التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية، وذلك رغبة منه في إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إحقاقاً لمبدأ الفصل الجامد بين السلطات وللتخفيف من شخصنة الحكم⁽⁵⁾.

رابعاً- في دستور 1996⁽⁶⁾:

لقد عاود دستور 1996 النص على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر بنص المادة 124 التي اعتبرت التشريع بأوامر حقا أصيلاً لرئيس الجمهورية دون تفويض من البرلمان، كما بينت حالاته وحددتها بشغور المجلس الشعبي الوطني أو ما بين الدورتين، وكذا في الحالة الاستثنائية أين يحل رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية وذلك في مجالات التشريع المحددة دستورياً والمنوطة بالمجلس الشعبي الوطني، وعليه فهو يمارس هذا الاختصاص بصفة كاملة ومنفردة على أن تعرض هذه الأوامر على البرلمان لاحقاً للمصادقة عليها في أول دورة تشريعية⁽⁷⁾.

خامساً- في إطار التعديل الدستوري 2016⁽⁸⁾:

لقد كرس هذا التعديل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وجعل منها اختصاصاً دستورياً أصيلاً مع تعديل أحكام المادة 124 من دستور 1996 بموجب نص المادة 142.

فالظاهر من نص هذه المادة أن ممارسة سلطة التشريع بأوامر إنما هي اختيارية بيد رئيس الجمهورية إذا تبين له أن مسألة ما يتوجب التشريع فيها بأمر، بالنظر إلى استعجالها واقتنائها بغياب المجلس الشعبي الوطني إما بسبب الشغور أو خلال العطل البرلمانية، إضافة إلى التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية وفق شروط وقيود معينة، وبالتالي يظهر من كل ذلك أن التشريع بأوامر بات سلطة أصيلة لرئيس الجمهورية بديلة عن المجلس الشعبي الوطني وفق حالات محددة وبصفة مؤقتة كما سيتبين لاحقاً.

المطلب الثاني: ضوابط سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

إذا كان الأصل أن النشاط التشريعي اختصاص أصيل وثابت للبرلمان تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن استمرارية هذا النشاط بصورة منتظمة ودائمة يعتبر من قبيل المستحيل، وذلك لإمكانية غياب البرلمان وبالتحديد الغرفة الأولى منه، ولتفادي ذلك مكن الدستور لرئيس الجمهورية التشريع أثناء تلك الغيبة عن طريق الأوامر، غير أنه أحاطها بجملة من الضوابط⁽⁹⁾ التي تضمن عدم اعتداء رئيس الجمهورية على مجالات التشريع المحددة للبرلمان، وعليه فإن المؤسس الدستوري عندما خول لرئيس الجمهورية مشاركة البرلمان في العملية التشريعية قد رسم لذلك حالات وحدود معينة يعد الخروج عنها من قبيل الاعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه في التعديل الدستوري 2016.

وفيما يلي نتعرض لتلك الضوابط لسلطة التشريع بأوامر متمثلة في جملة من الشروط والقيود.

الفرع الأول: شروط التشريع بأوامر

لقد أسند الدستور (التعديل الدستوري 2016) سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية باعتباره هرم السلطة التنفيذية حامي الدستور وضامن استمرار مؤسسات الدولة، فهو صاحب الاختصاص المطلق والمنفرد في ممارسة هذه السلطة وذلك وفقا لنص المادة 142 التي تنص على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية".

وباستقراء نص المادة يظهر جليا أن رئيس الجمهورية ليس حرا في استعمال هاته السلطة متى وكيفما شاء، إذ لابد من توافر شروط معينة وهي:

أولاً- الشرط المتعلق بالزمن:

فبالرجوع إلى نص المادة 142 فإن هذا الشرط يتعلق بحالة غيبة البرلمان نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ويترتب على هذا الشرط أن التشريع بأمر خارج الإطار الزمني يعد اعتداءً على السلطة التشريعية ومخالفا للدستور⁽¹⁰⁾.

فالحالة الأولى هي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني حسب الفقرة الأولى من المادة 142 وذلك إما بسبب حله أو في الفترة ما بين الفترتين التشريعتين، فحل المجلس الشعبي الوطني هو الإنهاء المعجل لعهدته قبل أوانها، وهو إما أن يكون رئاسيا أو وجوبيا.

فأما الحل الرئاسي فيكون طبقا لنص المادة 147 من الدستور (التعديل الدستوري 2016) التي تمنح لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني متى رأى ذلك بعد استشارة كل من رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، على أن تجري انتخابات تشريعية جديدة خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

بالإضافة إلى إمكانية رئيس الجمهورية القيام بحل المجلس في حالة رفض التصويت بالثقة الذي ينجم عنه استقالة الحكومة طبقا لنص المادة 98 في فقرتها الرابعة.

وأما الحل الوجوبي فيكون في حالة عدم المصادقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية طبقا لنص المادة 96.

فحالة حل المجلس الشعبي الوطني و شغوره نتيجة ذلك تعطي لرئيس الجمهورية الحق في خلافته والقيام بمهمة التشريع عن طريق الأوامر ، رغم أن الأمر يطرح إشكالا حول دور مجلس الأمة الذي استحدث لمبررات عديدة أهمها بقاء المؤسسة التشريعية قائمة تفاديا لما حصل سنة 1992 والذي لا يمكنه التشريع مكان الغرفة الأولى في حال شغورها!.

أما بالنسبة للفترة الممتدة ما بين الفترتين التشريعتين أي ما بين انتهاء عهدة المجلس الأول وتنصيب المجلس الجديد وبداية مهامه فلرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر خلال هذا الإطار الزمني الذي يعد حالة من حالات الشغور وإن لم يكن تم النص عليها صراحة.

أما الحالة الثانية لغياب البرلمان فهي الفترة الزمنية خلال العطل البرلمانية، حيث إن الفقرة الأولى من نص المادة 142 من الدستور (التعديل الدستوري 2016) نصت على حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر خلال غيبة البرلمان نتيجة العطلة البرلمانية التي تدوم شهرين على اعتبار أن للمجلس الشعبي الوطني دورة واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر طبقا لنص المادة 135، وبالتالي ينعقد الاختصاص التشريعي كاملا لرئيس الجمهورية أثناء تلك العطلة.

وعلى كل وأيا كان سبب غياب البرلمان فإنه يعد وضعاً مؤقتاً يزول أثره بزوال سببه، ومنه ينقضي حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية في هذه الحالة لانعدام أساسها ومبرراتها مادامت الحياة البرلمانية عادت إلى حالتها الطبيعية المعتادة⁽¹¹⁾.

ثانياً- شرط الاستعجال:

وهو ما نص عليه المؤسس الدستوري صراحة في الفقرة الأولى من المادة 142، فانطلاقاً من كون التشريع عن طريق الأوامر استثناء من القاعدة التي يفرضها مبدأ الفصل بين السلطات فإن منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع في غيبة البرلمان إنما يكون بناء على حدوث مستجدات وضرورات تفرض التدخل المستعجل لمواجهتها، ففكرة الاستعجال والحاجة الملحة هو ما يبرر هذا التدخل تفادياً للأثر السلبي الذي ينجم عن التأخر في إصدار التشريع الملائم حيال هذه المسائل المستعجلة.

وبمفهوم المخالفة فإنه إذا كان الأمر لا يقتضي العجلة في التدخل أو أن النصوص التشريعية الموجودة كافية لمواجهته فإنه لا مبرر لاستعمال هذه السلطة.

والظاهر من نص المادة 142 أن لرئيس الجمهورية واسع السلطة التقديرية في تقدير ما إذا كانت المسألة عاجلة أم لا، غير أن الأمر يطرح إشكالات عديدة إذ أن مصطلح المسائل العاجلة واسع وفضفاض قد يحتوي في مضمونه ما يمكن لرئيس الجمهورية أن يعتبره من قبيل الاستعجال. كما أنه يثير التساؤل حول حالة امتناع رئيس الجمهورية عن التشريع بأوامر في مسائل تستدعي التدخل العاجل والضروري فإن المشرع لم ينص على مسؤولية الرئيس هنا، وهل يعد ذلك من قبيل التقصير والتفاعس؟.

ثالثاً- عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الأجل المحددة:

يعد التشريع المالي المتعلق بالمصادقة على ميزانية الدولة من بين الاختصاصات المنوطة بالبرلمان، وذلك بموجب نصوص التعديل الدستوري 2016 التي كرست ما جاء به المؤسس الدستوري في دستور 1996⁽¹²⁾.

حيث نصت المادة 7/138 من التعديل الدستوري 2016 على: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً من تاريخ إيداعه..."، وكذا المادة 11/140 التي تنص على: "... التصويت على ميزانية الدولة...".

غير أن الفقرة 08 من المادة 138 منحت رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان، وذلك يعد السبب الوحيد الذي نص عليه المؤسس

الدستوري الذي يمكن رئيس الجمهورية من التشريع في المجال المالي عن طريق الأوامر، والمتمثل في عدم مصادقة البرلمان عليه في غضون مدة لا تتجاوز 75 يوما.

ولعل إعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر يعتبر إجراء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة عجز البرلمان عن المصادقة عليه في الآجال المحددة، كما يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسبها ميزانية الدولة والتي لا يمكن بدونها تسيير شؤون الدولة⁽¹³⁾.

كما نصت المادة 05/44 من القانون العضوي 12/16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على: "في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الآجال المحددة يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون".

وتتميز الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية والمتضمنة التشريع المالي بخصائص أهمها:

أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في الجانب المالي مقيدة شكلا وموضوعا وأداة.

1- فأما الشكل فهو إصدار أمر رئاسي دون اشتراط اتخاذه في مجلس الوزراء أو استشارة أية مؤسسة دستورية أخرى، وأما الموضوع فهو كونها مقيدة بمشروع قانون المالية المقدم من الحكومة دون أن تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى، وأما الأداة فهي تقيدها بالصورة التي يفرغ فيها الأمر⁽¹⁴⁾.

2- لا تمارس هذه السلطة بناء على تفويض من البرلمان فهي ممنوحة لرئيس الجمهورية مباشرة بموجب الدستور، كما أنها لا تعرض على موافقة البرلمان كما هو الشأن في التشريع.

3- هذه الأوامر لها قوة القانون، وذلك ما نصت عليه المادة 5/44 السابقة الذكر من القانون العضوي 12/16.

4- لا يمكن لأمر صادر عن رئيس الجمهورية أن يدخل أي تعديل بالزيادة أو النقصان على المشروع الذي تقدمت به الحكومة.

5- ليس لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في إصدار مشروع قانون المالية من عدمه لأن ذلك يعد واجبا دستوريا في حالة عدم مصادقة البرلمان نظرا لأهميته وخطورته والآثار المترتبة على ذلك⁽¹⁵⁾.

الفرع الثاني: قيود التشريع بأوامر

حماية للمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات وحرصا من المؤسس الدستوري على منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر دون أن يشكل ذلك اعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية المنوطة أصلا بسن القوانين، فقد عمد بموجب المادة 142 إلى إقرار جملة من القيود القانونية الشكلية كضابط وضمانة لعدم إساءة استعمال هاته السلطة وما ينجم عنها من مساس باختصاص البرلمان. حيث يمكن تخلص هذه القيود فيما يلي:

أولاً- أن يتم اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء:

وذلك ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 142 والتي نصت على "...تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

وهو إجراء شكلي الهدف من ورائه إعلام أعضاء الطاقم الوزاري بمجال ومضمون الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية⁽¹⁶⁾، أي أن الهدف من ذلك إطلاع الحكومة والتنسيق معها بل قد يمتد الأمر إلى أنه في حالة توافقها مع رئيس الجمهورية قد تكون وراء اتخاذ الأمر لاسيما إذا ما واجهت صعوبات في تمرير مشروع قانون ما أمام البرلمان، غير أن نص المادة لم يشر إلى إلزامية الموافقة على الأوامر في مجلس الوزراء وإن كان محسوما عمليا، فلا يتصور أن تعارض الحكومة رئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء من جهة والذي يقوم بتعيين الوزراء مما يجعلهم في تبعية له على أساس أن المعين دوما موال لمعيته من جهة أخرى.

ثانياً- وجوب أخذ رأي مجلس الدولة:

وقد نصت على هذا الإجراء المقيد لسلطة التشريع بأمر الفقرة الأولى من المادة 142، وهو إجراء شكلي يقوم من خلاله رئيس الجمهورية باستشارة مجلس الدولة وأخذ رأيه القانوني غير أن نص المادة لم يحدد ما إذا كان رأي مجلس الدولة ينصب على تقرير مدى استعجال المسألة المشرع فيها بأمر أم أن رأيه بخصوص مضمون النص التشريعي، وإن كان الأرجح أن هذا الأخير هو المقصود من وراء أخذ رأي مجلس الدولة والذي يظل غير ملزم لرئيس الجمهورية.

ثالثا وجوب عرض الأوامر على البرلمان:

إن منح المؤسس الدستوري إمكانية تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي المخول أساسا للبرلمان عن طريق الأوامر كان الغرض منه مواجهة مسائل مستعجلة وضرورية مستجدة وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة أثناء غياب البرلمان، سواء بشغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، ولذلك وكي تعود الأمور إلى مجراها الطبيعي كان لابد من عرض هاته الأوامر على البرلمان وهذا ما نصت على وجوبه الفقرة الثانية من المادة 142.

ولعل إلزام رئيس الجمهورية بوجوب عرض الأوامر المتخذة على غرقي البرلمان في أول دورة مالية من شأنه أن يحول دون تماطل رئيس الجمهورية في عرضها على ممثلي الشعب⁽¹⁷⁾، رغم أن المؤسس الدستوري لم ينص على جزاء تخلف وامتناع الرئيس عن عملية العرض.

والجدير بالذكر أن البرلمان لا يملك حق مناقشة أو تعديل الأوامر المعروضة عليه فإما أن يوافق عليها أو يرفضها كليا استنادا إلى نص المادة 37 من القانون العضوي 16-12.

كما أن الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان تعد لاغية طبقا لنص الفقرة الثالثة من المادة 142 فيتم تكييفها على أنها أعمال إدارية، مع مراعاة فكرة الحقوق المكتسبة وإن كان لم يحدث ولن يتصور أن يقف البرلمان أمام إرادة رئيس الجمهورية لاسيما مع وجود الأغلبية المالية له داخل قبة البرلمان، بالإضافة إلى مطرقة الحل الرئاسي التي يمكن أن تضرب في حالة الوقوف ضد إرادة الرئيس.

المطلب الثالث: الرقابة على التشريع بأوامر

لقد نصت أغلب الدساتير على ضرورة مراقبة الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية، ولعل الحكمة من ذلك واضحة إذ أن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية أصلا، وإذا ما طرأ في غيبته

طارئ مستجد فإن السلطة التنفيذية تقوم بإصدار أوامر ذات طبيعة تشريعية لمواجهة الأوضاع العاجلة غير المتوقعة، وهذا التصرف يشكل اعتداء على حق البرلمان وعلى هذا الأساس وجب أن تعرض هذه الأوامر على المشرع الأصلي للنظر فيها⁽¹⁸⁾، أي أن البرلمان يبسط رقابته على هاته الأوامر وإن كان ذلك لا يمنع من إمكانية الرقابة الدستورية والقضائية.

أولاً- الرقابة البرلمانية:

يمارس البرلمان بمناسبة تدخل رئيس الجمهورية في العمل التشريعي عن طريق الأوامر رقابة خاصة بموجب المادة 142 في فقرتها الثانية بنصها: "...ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها..."

وعليه فالمشرع الدستوري ألزم الرئيس بوجوب عرض الأوامر على البرلمان في مدة قصيرة محددة بحلول الدورة الموالية للبرلمان، والبرلمان لا يملك كامل الحرية في التصرف اتجاه هذه الأوامر إذ لا يمكنه مناقشة أو تعديل الأمر المعروض عليه طبقاً للمادة 37 من القانون العضوي 12-16⁽¹⁹⁾ كما سبق ذكره، غير أن الموافقة تبقى ضرورية ليصبح الأمر تشريعاً وإلا اعتبر لاغياً بنص الفقرة الثالثة من المادة 142.

ثانياً- الرقابة الدستورية:

لقد أسند المؤسس الدستوري الجزائري مهمة الرقابة على دستورية القوانين للمجلس الدستوري مخولاً إياه عملية السهر على احترام الدستور وذلك بموجب نص المادة 1/182. وتتجسد رقابة المجلس الدستوري من خلال الاختصاصات التي خولها إياه الدستور والتي أوكلت إليه هذه المهمة بصورة جوازية تارة ووجوبية تارة أخرى.

ولعل عدم إدراج المؤسس الدستوري لمصطلح الأوامر المتخذة في حالة غيبة البرلمان ضمن ما يخضع للرقابة الدستورية أثار جدلاً واسعاً حول خضوعها لها، لكن بالرجوع إلى لنصوص الدستورية بصفة إجمالية فإنه يمكن القول إن الأوامر الرئاسية هي الأخرى تخضع للرقابة الدستورية وذلك للأسباب التالية:

- 1- تحتفظ الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان بطبيعتها الإدارية إلى حين المصادقة عليها من طرف البرلمان لتصبح بذلك قانوناً، ومنه يمكن إحالتها على المجلس الدستوري لينظر في مدى تطابقها مع نصوص الدستور وفقاً للمادة 186، ومرد ذلك إلى أن هذه الرقابة الدستورية وقائية تستبق حالة إصدار القوانين، فالأوامر شأنها شأن بقية القوانين تعرض على المجلس بعد مصادقة البرلمان.
- 2- يمكن تأسيس الرقابة الدستورية على الأوامر الرئاسية بناء على نص المادتين 181 و 191، حيث إن المادة 181 تنص: "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها". أما المادة 191 فتتنص: "إذ ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس.

إذ اعتبر نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 188 أعلاه، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدد قرار المجلس الدستوري "...

وبالتالي فالأوامر لا تخرج عن إطار كونها نصا تشريعيا لاسيما بعد الموافقة عليها من قبل البرلمان. وقد أثبتت الممارسة العملية خضوع الأوامر للرقابة الدستورية سواء تعلق الأمر بموضوعات القوانين العضوية التي تستوجب خضوعها للرقابة القبلية الوجوبية للمجلس الدستوري أو تعلق بمجالات القوانين العادية.

وعلى أية حال فالرقابة الدستورية هي ضمانه أخرى تكفل عدم الخروج عن إطار ممارسته الدستور من جهة فيما يتعلق بالمطابقة مع نصوصه ومن جهة أخرى لضمان عدم تجاوز الاختصاص إحقاقا لمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنها تضمن التشريع عن طريق الأوامر في المجال المحدد لذلك.

ثالثاً- الرقابة القضائية:

إن استشارة مجلس الدولة بخصوص التشريع بأوامر كما جاء في الفقرة الأولى من المادة 142 التي اشترطت أخذ رأيه يعتبر نوعاً من الرقابة القضائية عليها باعتبار أن هذه الهيئة تحمل الطابعين الاستشاري والقضائي.

كما أن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان يمثل مفترق الطرق الذي يمكن من خلاله تحديد نوع الرقابة المفروضة عليها، ذلك أن الفقه الدستوري استقر على أن الأوامر الرئاسية قبل عرضها على غرقي البرلمان تبقى طبيعتها إدارية استناداً إلى المعيار العضوي، وعلى هذا الأساس فهي تخضع لرقابة القاضي الإداري ممثلاً في مجلس الدولة الذي وإن خلت نصوص القانون العضوي 01-98 المنظم لمجلس الدولة المعدل والمتمم⁽²⁰⁾ من إدراج مصطلح الأوامر ضمن النشاطات الخاضعة للرقابة، إلا أن هاته الأوامر انطلاقاً من كونها قرارات إدارية بصفة مبدئية فإنها تقع تحت طائلة هذه الرقابة، حيث نصت المادة 09 من القانون 01-98 على: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطات المركزية و....."، إذ أن من بين السلطات الإدارية المركزية رئيس الجمهورية وما يصدر عنه، والذي يعد محلاً للطعن القضائي بالإلغاء أمام مجلس الدولة بما في ذلك الأوامر الرئاسية المتخذة في غيبة البرلمان، ومن ثم فإن القضاء الإداري يشكل كابحاً آخر وضماناً في مواجهة سلطة التشريع عن طريق الأوامر.

المبحث الثاني

التشريع بالأوامر في ظل الظروف الاستثنائية

إن فكرة الظرف غير العادي الذي يمكن أن تمر به الدولة والذي قد يؤثر بشكل أو بآخر على استمرارها هو المبرر الأكبر الذي بموجبه برزت إلى الوجود السلطة الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية، تفادياً لما قد ينجم عنها كونه الدرع الحصين الذي يمثل وحدة الأمة وحماية استقرارها، ذلك أنه لا بد من الخروج من دائرة الاعتياد والولوج إلى السلطة الاستثنائية حتى يمكن تجنب ما لا يمكن تداركه أو مواجهته في ظل الظرف العادي، ومن ثم تعتبر الصلاحيات غير العادية نظاماً قانونياً استثنائياً يمكن رئيس الجمهورية من جمع كل السلطات ويسمح له بالتدخل من مبدأ المشروعية بغرض مواجهة الأخطار والتهديدات التي قد تصيب الدولة والمؤسسات الدستورية للبلاد وسلامة تراثها واستقلالها.

حيث إن فكرة اعتداء رئيس الجمهورية على البرلمان في صلب اختصاصه المعقود له في كل الأنظمة ومنها النظام السياسي الجزائري، وذلك عن طريق تقنية الأوامر التشريعية لاسيما في الظروف الاستثنائية إنما هو امتداد لمبررات الضرورة الملحة والاستعجال لمواجهة كل خطر يدهم استقرار الدولة، وبالتالي فإن منح رئيس الجمهورية سلطة وصلاحيات استثنائية مسألة غاية في الأهمية وضرورة لا مناص منها لمواجهة هاته الظروف.

المطلب الأول: حالات الظروف الاستثنائية

إن الظروف غير العادية في الدولة هي تلك الحالات التي تؤدي إلى شلل كلي في مؤسساتها، أو تلك التي يشوبها تهديد حقيقي لاستقلال الوطن وسلامة ترابه، وهي حالات خولت رئيس الجمهورية سلطات واسعة في اتخاذ ما يراه مناسبا من إجراءات لمواجهة.

وقد نص المؤسس الدستوري على هذه الحالات في المواد من 105 إلى 111 من التعديل الدستوري 2016 وهي كما يلي:

أولاً- حالة الطوارئ والحصار:

وهي الحالة التي نص عليها المشرع الدستوري في المادة 105⁽²¹⁾ وقرن تحققها بحالة الضرورة الملحة التي يعلن من خلالها رئيس الجمهورية حالة الطوارئ والحصار لمدة محددة، بعد إتباعه لإجراءين ضروريين لصحة هذا الإعلان يتمثلان في اجتماع المجلس الأعلى للأمن وكذا استشارة الهيئات المتمثلة في رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري.

على أنه لا يمكن تمديد حالة الحصار إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه، كما أن تنظيم حالتي الحصار والطوارئ متروك للقانون العضوي كما جاء في نص المادة 106.

والواقع أن عمومية المادة 105 في النص على الحالتين وإخضاعهما لنفس الشروط يجعل من الصعب التمييز بينهما عدا ما يتعلق بالتسمية إلا أن غالبية الفقه الدستوري ترى بأن حالة الحصار أشد وطئا وخطورة من الطوارئ وأقل من الحالة الاستثنائية، ذلك أنها تتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كحالة الطغيان والتمرد، وعليه فإن اللجوء إلى الحالتين خاضع للسلطة التقديرية الكاملة لرئيس الجمهورية.

ويرى الأستاذ سعيد بوشعير أن الحالتين تختلفان من حيث الترتيب والتأثير على الحريات العمومية وانتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش⁽²²⁾.

ثانياً- الحالة الاستثنائية:

إذا تأزم الوضع في الدولة وأصبح أكثر خطورة مما كان عليه عند إقرار حالة الطوارئ والحصار وبات هذا الخطر وشيك الوقوع مهددا لأمن واستقرار مؤسسات الدولة وسلامة ترابها، فإن لرئيس الجمهورية أن يقرر الحالة الاستثنائية وفقا لما خوله إياه الدستور صراحة في المادة 107⁽²³⁾ التي تلزم رئيس الجمهورية باستشارة بعض الهيئات، ورغم عدم إلزامه الأخذ برأيها إلا أنه يبقى إجراءً جوهريا لا بد من المرور عبره، إذ أنه يخول الرئيس أن يتخذ كافة الإجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى المحافظة على

استقلال الأمة وسير المؤسسات الدستورية، وفي ذات الوقت الذي يتم فيه إعلان الحالة الاستثنائية فإنه يجتمع البرلمان بقوة القانون أي وجوباً.

وتنتهي الحالة الاستثنائية بنفس إجراءات إقرارها وفقاً لقاعدة توازي الأشكال وهو ما نص عليه المؤسس الدستوري في الفقرة الأخيرة من المادة 107.

والجدير بالذكر أن الأمر لا يقتصر فقط على الأوامر التشريعية إنما خولت المادة 107 لرئيس الجمهورية أن يتخذ كافة الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية فيها.

ثالثاً- التعبئة العامة:

والمقصود بهذه الحالة جعل كل ما يهم المجهود الحربي من أفراد وعتاد وتجهيزات تحت طلب رئيس الجمهورية، كما يمكن تحويل بعض الصناعات إلى الاختصاصات الحربية.

وإعلان التعبئة العامة هو من صلاحيات رئيس الجمهورية المخولة دستورياً له طبقاً لنص المادة 108.

وقد حددت هذه المادة الإجراءات الواجب إتباعها لإقرار التعبئة العامة والمتمثلة في اجتماع واستشارة بعض الهيئات، دون أن يكون لما تبديه هذه الهيئات أية إلزامية إلا أن إتباع هذا الإجراء يعتبر شرطاً جوهرياً لإقرارهاته الحالة.

رابعاً- حالة الحرب:

عند وقوع أي عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع مبني على العديد من القرائن كالتحضيرات العسكرية وحشد الجيش من قبل أطراف خارجية ضد الدولة فإن المؤسس الدستوري مكن لرئيس الجمهورية إعلان حالة الحرب وفقاً لأحكام المادة 109.

وهنا تجدر بنا الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يملك فقط حق إعلان الحرب الدفاعية دون أن يتعدى إلى الحرب الهجومية، حيث إن سياسة الدولة الجزائرية تقوم على مبادئ أهمها السلم وعدم التدخل في شؤون الدول.

هذا وقد اشترط المشرع الدستوري جملة من الشروط التي لا بد لرئيس الجمهورية من اتباعها لإعلان الحرب منها ما هو سابق للإعلان ومنها ما هو لاحق له.

فأما الشروط السابقة لإعلان حالة الحرب فتتمثل في:

- اجتماع مجلس الوزراء.
- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن.
- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان.
- والأمر ذاته يتعلق بعدم إلزامية أن يأخذ رئيس الجمهورية بآراء هذه الهيئات.
- وأما الإجراءات اللاحقة لإعلان الحرب فتتمثل في:
- الاجتماع الوجوبي لغرفتي البرلمان.

- توجيه خطاب للأمة لإعلامها بحالة الحرب.

- وقف العمل بالدستور مدة الحرب وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات وفقا لنص المادة

110 من الدستور (التعديل الدستوري 2016).

المطلب الثاني: اتساع السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ومبرراتها

إن بقاء السلطة الاستثنائية بيد رئيس الجمهورية لاسيما في المجال التشريعي عن طريق الأوامر الرئاسية وفقا لأحكام المادة 142 و 107 من دستور (التعديل الدستوري 2016) متوقف على وجود الظرف غير العادي أي تزول بزواله بالعودة للوضع الطبيعي ، رغم أنه عمليا يصعب التخلي عن الإجراءات الاستثنائية دفعة واحدة بل يجب الإبقاء على جزء منها ولو مؤقتا للتمكن من إعادة الوضع كما كان عليه سابقا⁽²⁴⁾.

حتى وإن كان المؤسس الدستوري قد ألزم رئيس الجمهورية باستشارة بعض الهيئات كرئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري ومجلس الوزراء والاستماع للمجلس الأعلى للأمن، إلا أن ذلك ليس كافياً لكبح السلطة التقديرية الواسعة له نظرا لعدم إلزامية الأخذ بهذه الاستشارات، كما أن عدم وضوح ودقة وحتى عدم كفاية النصوص القانونية المنظمة للظروف الاستثنائية وغيابها في الكثير من الأحيان يجعل من سلطة رئيس الجمهورية سلطة فعلية تهيمن في كل المجالات لاسيما المجال التشريعي وتجعل من البرلمان مجرد متفرج لا أكثر إلى حين انتهاء الظرف غير العادي، مما يؤكد على وجوب عدم استمرار تلك السلطة الاستثنائية بمجرد عودة الأمور إلى الوضع العادي منعا لذلك التغول وحماية للحقوق والحريات التي تتقلص مساحتها نتيجة لتلك السلطة لاسيما وأن جانبا كبيرا من الفقه الدستوري يضعها في خانة أعمال السيادة المحصنة ضد الرقابة.

وعليه فإن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية تبقى واسعة إلى حد كبير لاسيما في ظل نصوص المواد من 105 إلى 111 التي يمكن اعتبارها دستورا مصغرا داخل الدستور، إذ أن هذه المواد تعادل في كفتها باقي مواد الدستور التي تنتهي صلاحيتها بمجرد إعمال تلك المواد، بل وأبعد من ذلك وهو ما نصت عليه المادة 110 بوجوب وقف العمل بالدستور يعد بمثابة القطرة التي أغرقت المحيط، وفي ذلك دسترة - ولو مؤقتة- لتركيز السلطة والهيمنة الكلية لرئيس الجمهورية على مقاليد الدولة وتجعله في منأى عن كل مسؤولية، الأمر الذي يقودنا إلى الإشارة إلى نص المادة 177 والتي وإن أقرت بصفة مبدئية إمكانية حصول المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بجريمة الخيانة العظمى إلا أنها تبقى مسألة مهمة لا تعدو نص المادة لاسيما في ظل غياب القانون العضوي المنظم لها، خصوصا وأن السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية تعد المجال الخصب لإمكانية إثارته⁽²⁵⁾.

المطلب الثالث: حدود وضوابط التشريع بأوامر

لئن كان المؤسس الدستوري الجزائري قد أولى رئيس الجمهورية حزمة من السلطات الاستثنائية لمواجهة الظروف غير العادية بموجب نصوص المواد 105 إلى 111 من الدستور (التعديل الدستوري 2016) فإن هذه المواد في كفة وباقي النصوص الدستورية في الكفة المقابلة، ذلك أنها تمثل حائطا جليديا تتكسر على أعتابه باقي المواد بل حتى إنها قد تعطل الدستور بصفة كلية.

غير أن هذا لا يجعل الأمر على إطلاقه لاسيما أن الحالات تتباين وتتمايز فيما بينها، وإذا كان رئيس الجمهورية قد حظي بوسع التدخل في المجال التشريعي عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية طبقا لنص المادة 142 من الدستور (التعديل الدستوري 2016) فإنه لابد من ضوابط وحدود لذلك وفي مستهلها مراعاة الحقوق والحريات، كما أن ذلك لا يمنع من خضوعه وعدم إفلاته من الرقابة التي قد ينجم عنها قيام المسؤولية بطريقة أو بأخرى.

الفرع الأول: مراعاة العلاقة بالحقوق والحريات

من المؤكد ومما لا يدع مجالا للشك أن فكرة السلطة المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية تعطي له صلاحيات واسعة قد تؤدي في أغلب الأحيان إلى اتخاذ إجراءات وسن قوانين تقيد بشكل كبير حقوق الأفراد وحرياتهم وتضيق من ممارستها كحق التظاهر وحق الاجتماع وحرية التعبير والصحافة مما يجعل مباشرة هذه الحقوق تختلف عنها في الظروف العادية.

والواقع أن ذلك يرجع إلى حالة الظروف غير العادية التي فرضت هذا التوسع في سلطات رئيس الجمهورية مما قد يؤدي إلى تجميد بعض الحقوق وتنظيم ممارسة بعضها تماشيا مع الأوضاع السائدة وبحجة الحفاظ على المصلحة العامة واستقرار المؤسسات وسلامة الدولة مما يهددها من أخطار حالة أو وشيكة الوقوع، الأمر الذي يعزز من صلاحيات رئيس الجمهورية ويعطيه الحق في إصدار أوامر تشريعية لها القوة القانونية.

لأن فسخ المجال أمام ممارسة هذه الحقوق والحريات كما هو الحال في الظروف العادية يؤدي إلى عجز الدولة عن التحكم في الأوضاع وعدم التمكن من تحقيق الأمن وإعادة المياه لمجاريها⁽²⁶⁾، لكن هذا التبرير لا يمنع من إحداث ضمانات قانونية تكفل هذه الحقوق والحريات، فهذه الأخيرة مقررّة بموجب نصوص الدستور وفي أحكام ومواضع متفرقة لاسيما المواد من 32 إلى 73 من التعديل الدستوري 2016، كما أن المادة 107 في فقرتها الرابعة تنص على أنه: "... يجتمع البرلمان وجوبا..." بمعنى أن الهيئة المكونة من النواب وممثلي الشعب تستمر في عملها بحيث ينعقد البرلمان بقوة القانون طيلة الفترة الاستثنائية ولا يمكن في أي حال من الأحوال أن يقوم رئيس الجمهورية بحله، مما يتيح للنواب مراقبة أعمال السلطة التنفيذية عن كثب مادام العمل بالدستور جاريا وفق ما يقره سموه على المنظومة التشريعية بل وعلى كل السلطات.

أضف إلى ذلك تلك الضمانة الهامة التي أقرها المؤسس الدستوري بموجب المادة 177 التي نصت على:

"تؤسس محكمة للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنگ التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامها. يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيورها وكذا الإجراءات المطبقة"، فهي تشكل رقابة فعلية تضمن عدم انحراف رئيس الجمهورية لاسيما في استخدامه للسلطة الاستثنائية

وعدم خروجه عن إطار المشروعية، على أن يكون الأمر مجسدا بصورة واضحة ومحددة بعد صدور القانون العضوي المنظم لما جاءت به المادة السالفة الذكر.

الفرع الثاني: آليات الرقابة وإثارة المسؤولية

إذا كان الهدف من تخويل رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هو الحفاظ على استقرار الدولة ومؤسساتها وسلامة ترابها فإن نبل الهدف لا يعني إضفاء الشرعية المطلقة على الوسيلة، إذ لابد من رقابة على هاته الوسيلة تضمن عدم الانحراف والتجاوز الذي يمهد لصناعة الدكتاتوريات، وعليه فإن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر تخضع لرقابة سياسية وقضائية ودستورية حتى لا تحيد عن الهدف منها.

أولاً- الرقابة القضائية:

في الواقع وجب التمييز بين فكرة إعلان الظرف الاستثنائي وبين الإجراءات المتخذة بشأنه أي لمواجهة لمعرفة مدى خضوع هذه السلطة الاستثنائية لرقابة القاضي الإداري، فعلى اعتبار أن ما يقوم به رئيس الجمهورية في الظرف غير العادي إنما هو من منطلق كونه المسؤول الأول عن أمن وسلامة واستقرار البلاد والقاضي الأول فيها، وبالتالي فإن ذلك من صميم واجباته الدستورية.

لذلك فإن جانبا كبيراً من الفقه الدستوري يرى أن هذه الممارسة من قبل رئيس الجمهورية تعتبر من قبيل أعمال السيادة التي تفلت من رقابة القاضي الإداري مراعاة للضرورة الملحة وراء اتخاذ هذه التدابير.

ويرى الأستاذ المسعود شهبوب⁽²⁷⁾ بأن الذي يهم في مجال الرقابة القضائية هو ضرورة التمييز بين المبدأ وبين إجراءات التطبيق أي بين الحق وشكل ممارسته، حيث إن مبدأ إعلان الظرف الاستثنائي عمل حيادي بيد رئيس الجمهورية في حين أن ممارسة هذا الاختصاص والإجراءات المتخذة بشأنه تكون وفقاً للإجراءات القانونية.

كما يرى الأستاذ شهبوب كذلك أن قرار إنهاء الحالة الاستثنائية هو الآخر من أعمال السيادة ولا يخضع لرقابة القضاء.

غير أن جانبا من الفقه يرى بأن القضاء الإداري يمكنه مراقبة الشروط التي من خلالها يمكن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية أي التحقق من قيام حالة الضرورة فعلاً وليس لمجرد توقع وتنبؤ إمكانية حصول الخطر وذلك ما أقره القضاء المصري لمراقبة أسباب اللجوء للحالة الاستثنائية وتقدير مشروعية الإجراءات المتخذة في ذلك.

وإذا كان من تداعيات الظروف الاستثنائية أن يرخص تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية إلى حد كبير بموجب الدستور لأجل غاية واحدة وهي تحقيق استتباب الوضع وضمان استقرار وسلامة واستمرارية الدولة، فإن هذه الغاية يمكن أن ينظر فيها القاضي ويختص بالفصل فيها ليضمن عدم استخدام هذه السلطة لغاية أخرى خارج الهدف الممنوحة لأجله، وذلك في الحقيقة يشكل حماية للحقوق والحريات من جهة ورادعا لأي انحراف أو تجاوز في استعمال السلطة من جهة أخرى.

ومجمل القول إنه إذا كان قرار إعلان وتمديد وإنهاء الحالة الاستثنائية يفلت من مراقبة القاضي الإداري كونه عملا من أعمال السيادة فإن له أن يبسط رقابته على مدى تحقيق الشروط والغاية منها، وكذا مراقبة الإجراءات اللاحقة لإعلان الحالة الاستثنائية، أي على الإجراءات ما بين تاريخ الإعلان وتاريخ الإنهاء بما في ذلك احترام الإجراءات الشكلية كاستشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول واتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء فيما يتعلق بالحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من التعديل الدستوري 2016.

ثانياً- الرقابة البرلمانية:

بالرغم من أن المؤسس الدستوري قد أخضع سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر للرقابة البرلمانية في الظروف العادية بموجب الفقرة الثانية من المادة 142، إلا أنه قد أخرج سلطته في الحالة الاستثنائية من دائرة هذه الرقابة.

غير أنه أقر إجراءً جوهرياً بموجب المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 يتمثل في اجتماع البرلمان وجوباً طيلة قيام الحالة الاستثنائية، ولعل الحكمة من ذلك تبدو جلية متمثلة في تمكين ممثل الشعب من متابعة الأوضاع وتقرير التوصيات المناسبة بشأنها بإعطاء الرأي لرئيس الجمهورية وذلك إلى غاية انتهاء هذه الحالة وزوال دوافعها ومسبباتها.

فإن كان البرلمان يفتقر إلى الأسس الدستورية التي تمكنه من معارضة إرادة الرئيس المجسدة في الأوامر التشريعية فإن ذلك لا يمنعه من متابعة نشاط هذا الأخير خلال هذه الحقبة عن طريق طلب الاستفسارات الضرورية بشأن هذه الأوامر بمقتضى الأسئلة والاستجابات التي يمكن أن يوجهها البرلمان لاسيما حالة مخالفة الإجراءات الدستورية المقررة لإعلان الحالة الاستثنائية.

وخلاصة القول إن رقابة البرلمان على أعمال رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 تعد مستبعدة نسبياً، ذلك أن المعطيات والمتطلبات التي تفرضها هذه الحالة تضاعف من الدور القيادي السلطوي لرئيس الجمهورية وتضعف من دور السلطة التشريعية بغية الخروج العاجل من الأزمة، ليتحول بذلك رئيس الجمهورية إلى سلطة مرجعية تجمع في قبضتها بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) الأمر الذي يحد من دور البرلمان في التشريع ومراقبة هيمنة السلطة التنفيذية على اختصاصها الأصيل.

ثالثاً- الرقابة الدستورية:

يمكن القول إن الرقابة الدستورية على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية تعد رقابة محدودة جداً لاسيما في ظل عدم فعالية الإخطار الدستوري رغم توسيع جهاته بموجب المادة 187 و 188 من التعديل الدستوري 2016 خصوصاً وأنه يحتج بأن هذه الأوامر تعد من قبيل أعمال السيادة، وعليه لا يتعدى دور المجلس الدستوري مجرد إبداء الرأي لرئيس الجمهورية باعتباره هيئة استشارية غير ملزمة في ظل اتساع السلطة التقديرية للرئيس.

إلا أنه يمكن الحديث على الرقابة الدستورية بوجه عام من خلال نصي المادتين 186 و 191 اللذين يقران ببسط المجلس الدستوري لرقابته على القوانين والتنظيمات والنصوص التشريعية مما قد يجعل جانبا من الفقه الدستوري يرى بانضواء الأوامر المتخذة سواء في الحالة العادية أو الاستثنائية تحت جناح هذه الرقابة باعتبارها نصوصا تدخل في المنظومة التشريعية في الدولة، وأن أي مخالفة لأحكام الدستور من طرف رئيس الجمهورية تعد من قبيل الخيانة العظمى التي تثير مسؤوليته.

الخاتمة:

إن فكرة الفصل المرن بين السلطات اقتضت بشكل أو بآخر وجود تعاون فيما بينها يتجسد من خلال تداخل الاختصاص لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، هذه الأخيرة التي أصبحت تساهم بشكل فاعل في الإنتاج التشريعي من خلال ما خولتها إياه صراحة النصوص الدستورية، ولعل من بين أهم الممارسات التشريعية المخولة لهذه السلطة ممثلة في رئيس الجمهورية آلية التشريع بأوامر سواء في الظروف العادية أثناء غيبة البرلمان وفي نفس المجالات المخصصة له، أو في الظروف التي توصف بأنها استثنائية انطلاقا من المبرر القاضي بحماية الدولة ومؤسساتها من كل ما من شأنه أن يهددها. الأمر الذي يجعل من السلطة التنفيذية غرفة أخرى للتشريع إلى جانب غرفتي البرلمان تحسينا للأداء وتحقيقا للتعاون بين السلطات دون الإخلال بالفصل بينها المكرس بنص الدستور.

ولعل معالجة المؤسس الدستوري لآلية التشريع بأوامر كانت من خلال تبيان الضوابط الكفيلة بممارسة هاته السلطة دون الاعتداء على الاختصاص الأصيل للبرلمان في التشريع من خلال شروط الاستعجال وغيبة البرلمان وطبيعة الظرف، وكذا من خلال تقييدها بإجراءات محددة، وصولا إلى أعمال الرقابة بمختلف أنواعها سواء أكانت برلمانية أم دستورية، أم حتى قضائية كضمانة في مواجهة تغولها على حساب السلطة التشريعية (البرلمان).

الهوامش:

- (1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64 ، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
 - (2) ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006، ص 30.
 - (3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94 ، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
 - (4) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 09 ، المؤرخة في 01 ماي 1989.
 - (5) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 53.
 - (6) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
 - (7) ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص 32.
 - (8) القانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.
- _ ونشير إلى أن دستور 1996 شهد تعديلين قبل هذا التعديل هما:
- القانون رقم 03-02، مؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 25، بتاريخ 14 أبريل 2002.

- القانون رقم 19-08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- (9) غربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 70.
- (10) ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص 46.
- (11) المرجع نفسه، ص 47.
- (12) أنظر المادتين (5/120 و 12/122) من دستور 1996.
- (13) بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998-1999، ص 174.
- (14) بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، 2007-2008، ص 12، 13.
- (15) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 190.
- (16) ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص 53.
- (17) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 64.
- (18) عايدي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة ماجستير، قانون دستوري، جامعة باتنة، 2014، ص 80.
- (19) القانون العضوي 12-16 مؤرخ في 25 أوت 2016؛ يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما؛ وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد 50، بتاريخ 28 أوت سنة 2016.
- (20) القانون العضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 37، بتاريخ 01 يونيو 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي 02-18، المؤرخ في 4 مارس 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 15، بتاريخ 07 مارس 2018 .
- (21) تنص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يقرر رئيس الجمهورية، اذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.
- ولا يمكن تحديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا"، القانون 01-16، مرجع سابق.
- (22) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء 03، الطبعة 02، 2013، ص 307.
- (23) تنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.
- ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.
- تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.
- ويجتمع البرلمان وجوبا.
- تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها"، القانون 01-16، مرجع سابق.
- (24) عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 78.
- (25) المرجع نفسه، ص 80.
- (26) رباجي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة قسنطينة 2005، ص 126.
- (27) المرجع نفسه، ص 143.