

أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري

د. بوقرة اسماعيل
جامعة خنشلة

ملخص بالعربية

تدور هذه المداخلة حول السلطة الممنوحة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في التدخل في ممارسة الاختصاص التشريعي ومدى تأثير هذا التدخل على مبدأ الفصل بين السلطتين وكذا مبدأ التعاون بينهما وهذا يظهر التدخل فيما منحه الدساتير للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في حق الاعتراض وتعلق النص التشريعي موضحين التنظيم الدستوري للاعتراض وكذا النظام القانوني ثم هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال المجلس و أخيرا التشريع عن طريق التفويض .

résumé

Cet exposé se concentre sur l'autorisation accordée à l'exécutif représenté par le Président de la République d'intervenir dans l'exercice de la compétence législative et la mesure de l'effet de cette intervention sur le principe de la séparation des pouvoirs ainsi que le principe de coopération entre eux et cela semble interférer avec les constitutions octroyées du pouvoir exécutif représenté par le Président de la République dans le droit de veto et texte législatif joint expliquant la réglementation de l'objection constitutionnelle, ainsi que le système juridique et la domination de l'exécutif sur l'ordre du jour du Conseil, et enfin par la législation d'autorisation

مقدمة

المبدأ الغالب في الفقه الدستوري وانه من بين القواعد التي تحكم علاقة السلطات الثلاثة وهو الفصل بينهما، وان هذا الفصل إحدى مقومات المحافظة على استقلالية السلطات عن بعضها البعض، الا ان مفهوم الانفصال لايعني الاستقلال والانفصال العضوي والموضوعي، وانما يجب ان يكون هناك تعاون وتنسيق بين جميع السلطات، وذلك للضرورات التي يملها عمل هذه السلطات. الا ان هذا التداخل والتعاون يجب ان يكون محددا وواضحا حتى لا تسيطر سلطة عن باقي السلطات وحتى لا تتفرد وحدها بالزاد، وتتحول بذلك الى سيطرة كلية قد تؤدي الى الغاء مبدأ الانفصال والاستقلال، وحفاظا على هذا المبدأ نجد الدساتير تحدد اختصاصات كل سلطة وكذا مجال عملها وعلاقة بعضها ببعض، الا انه ورغم ذلك فان غالبية الدساتير وخاصة منها دساتير الانظمة الرئاسية، تمنح الاختصاص العام للسلطة التنفيذية بدل السلطة التشريعية، ومن ذلك المشرع الدستوري الجزائري الذي حدد على سبيل الحصر اختصاصات السلطة التشريعية في المادة 122، 123، وبالمقابل منح للسلطة التنفيذية الاختصاص العام ويتجلى ذلك من خلال المواد 124. 125. 127. 91. 92. 93. 95. 96. وغيرها من الاختصاصات وهذا ما يشكل تدخل من

هذه السلطة وكذا هيمنها على العمل التشريعي والتنفيذي، بل انها في بعض الحالات يؤدي تدخلها الى تقييد العمل التشريعي ولعل اهم مجال في ذلك هو تدخل ريس الجمهورية للتشريع عن طريق الاوامر وكذا تمتعه بالسلطة التنظيمية والتي يعتبرها الفقه نقطة سوداء في جبين المبدأ وكذا في الحالات الاستثنائية والظروف الطارئة والتي قد تؤدي الى الغاء المبدأ أو جمع السلطات في يد رئيس الجمهورية وتوقيف العمل بالدستور وكذا تعليق النص التشريعي. اضافة الى تدخل الحكومة في عمل المجلس عند اعداد جدول الاعمال، هذا التداخل جعلنا نتخذها كمدخلة محددتين مجالات هيمنه السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية طارحين الاشكالية الاتية: إلى أي مدى يمكن اعتبار أعمال السلطة التنفيذية تدخلا في أعمال السلطة التشريعية؟ وما هي الحدود الدستورية لهذا التدخل؟ وما مجالات التدخل؟

أولا : تعليق النص التشريعي

يعتبر الاعتراض التنفيذي على نص تشريعي وافق عليه البرلمان إحدى الوسائل التقليدية المعقودة لرئيس الدولة سواء كان رئيسا للجمهورية أو ملكا . إلا أن أهمية وفاعلية طلب إجراء مداولة ثانية حول ما اعترض عليه الرئيس تتفاوت حدثها حسب نوع الاعتراض المقرر دستوريا . وإذا كان الدستور منح للسلطة التنفيذية سلطة المبادرة بمشاريع القوانين فإنه في ذات الوقت منح لرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على نص تشريعي صادق عليه البرلمان، والملاحظ وان الاعتراض على النص التشريعي لا يتمتع بصفة الاطلاق فهو مؤقت ومحدد لتعود الحكومة الى اصداره بعد اعادة النظر فيه من طرف البرلمان.

النظام القانوني للاعتراض :

طبقا للمادة 126 من الدستور الجزائري لسنة 1996 فان لرئيس الجمهورية مدة 30يوم ابتداء من تاريخ استلامه نص القانون للموافقة عليه ونشره في الجريدة الرسمية، الحق في الاعتراض على بعض مواد القانون وإعادته من جديد للبرلمان، والمعروف أن القانون عندما يعرض على رئيس الجمهورية فهو إما أن يوقعه خلال الآجال القانونية المنصوص عليها في الدستور وهي 30 يوما، أو يسكت رئيس الجمهورية حتى تنتهي المدة المقررة قانونا، واما أن يطلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية للنص ولهذا سنتعرض لهذه الوضعيات. 1

1/ الموافقة على القانون :

لقد حددت الدساتير الجزائرية المختلفة لرئيس الجمهورية آجال للموافقة على النص التشريعي، أو المطالبة بإجراء مداولة ثانية وبالرجوع الى المادة 126. 2 من دستور 1996 نجد وان لرئيس الجمهورية اجل 30يوما لإصدار النص التشريعي ويقوم فوج من الخبراء ومختصون دراسة النص وتقديم ملاحظات حول النص لرئيس الجمهورية ليقيم الأمين العام لرئاسة الجمهورية بإخطار الرئيس بما توصل إليه الخبراء قبل انتهاء المدة القانونية ب: 03 أيام وإذا وافق رئيس الجمهورية على إصدار ونشر القانون يقوم بوضع الرئيس بوضع توقيعه على القانون وفق النموذج المعروف وذلك قبل أن ينتهي اليوم

¹ - ا عبدش. بوقرة الدستور الجزائري. دار الهدى. عين مليلة الجزائر. 19 ص.

² - تنص المادة 126 من الدستور على مايلي: يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه اياه. غير انه اذا اخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166اللاتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الاجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167اللاتية..

الأخير من الأجل المقررة ، ويقوم رئيس الجمهورية بتوقيع القوانين بعيدا عن كل المراسيم باستثناء قانون المالية. الذي يتم وفقا لمراسيم معينة .

2/ الاعتراض الضمني :

أن سكوت رئيس الجمهورية عن توقيع القوانين وخلال الأجل المحددة في القانون، يعتبر بمثابة اعتراض ضمني منه على عدم قبوله النص التشريعي ولهذا خول الدستور لرئيس الجمهورية عدم توقيع وختم نص تشريعي لا يريد إصداره ونشره ، والملاحظ وان الدستور لم يبين متى يمتنع الرئيس عن اصدار القانون سوى صراحة او ضمنا واكتفى بتحديد المدة اللازمة للاصدار وهي 30 يوما، وان عدم اصداره في الاجل يعتبر رفض ضمنا لاصداره.

3/ الاعتراض الصريح :

ويتمثل في قيام رئيس الجمهورية خلال الأجل المقررة قانونا بالامتناع صراحة عن إصدار النص ومطالبة البرلمان إجراء مداولة ثانية للنص التشريعي، إلا أنه يجب على رئيس الجمهورية تسبب ذلك وعن طريق رسالة يشرح فيها أسباب رفضه، وغالبا ما يكون سبب الرفض هو مخالفة النص التشريعي للدستور أو لنصوص أخرى، كما أنه قد يكون في بعض الحالات سبب الاعتراض هو أن النص لا يتماشى والسياسة المنتهجة من قبل الهيئة التنفيذية أو لبرامجها. والملاحظ أن الاعتراض يكون جزئيا أي لا يمس كل القانون وإنما يمس بعض مواده كما أن النص الدستوري لم يجد أسباب وحالات معينة للاعتراض مانحا لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية، وفي حالة الاعتراض يعاد النص من جديد إلى البرلمان لمناقشته بعد أن يعرض على اللجنة المختصة وذلك خلال مدة 15 يوما وهذا طبقا للمادة 120 / 2 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي، ليسجل بعد ذلك في جدول أعمال المجلس ليتم من جديد مناقشته من طرف أعضاء البرلمان، والملاحظ وأن البرلمان مجبر على تعديل النص التشريعي حسب ما قرره رئيس الجمهورية ، ويشترط لقرار القانون بعد القراءة الثانية له ان يوافق عليه باغلبية 3/2 اعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وسلطة الاعتراض الممنوحة لرئيس الجمهورية في الحقيقة هي توسيع من نطاق السلطة التنفيذية في النطاق التشريعي الرئاسي كما تمنح للهيئة التنفيذية سلطة رقابة مسبقة على التشريع. وقيد على عمل السلطة التشريعية بل يجعل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية سلطة رئاسية. وسلطة الاعتراض ممنوحة لرئيس الجمهورية وحده دون ان تمتد الى الوزير الاول.¹

ثانيا : هيمنة السلطة التنفيذية على جدول أعمال المجلس

من بين حالات تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، هو تدخلها في أعمال البرلمان ويتضح ذلك من خلال السلطة الممنوحة للحكومة والمتمثلة في حق المبادرة بمشاريع القوانين وتحديد جدول أعمال البرلمان وفق رغبتها ويتأتى هذا المبدأ من خلال التستر بمبدأ التعاون والتكامل بين الهيئتين،

¹ - تنص المادة 127 من دستور 1996 على مايلي: يمكن لرئيس الجمهورية ان يطلب اجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ اقراره. وفي هذه الحالة لا يتم اقرار القانون الا باغلبية ثلثي 3/2 اعضاء المجلس الشعبي الوطني.

ونظرا لذلك أصبحت الهيئة التنفيذية مسيطرة على العمل وأصبحت السلطة التشريعية ذات طابع صوري ومجازي.

والمتعارف عليه أن جلسات البرلمان تجري وفق جدول أعمال محددة بدقة وإذا كان المبدأ أن البرلمان سيد من حيث تنظيم وتسيير أعماله وتحديد جدول أعماله، وذلك عن طريق ندوة الرؤساء وموافقة الجلسة العامة على ذلك فإن الواقع على خلاف ذلك اذتدخل الحكومة بحكم وظيفتها وبحجة التعاون والتكامل.

والملاحظ في هذا الصدد وأنه رغم استقلالية البرلمان في وضع جدول أعماله إلا أن ذلك لا يتم بمعزل عن الحكومة والتي تتدخل في وضع جدول الأعمال ووفقا لرغباتها تحت عنوان التكامل والتعاون بين الهيئتين وبالرجوع إلى المادة 54 من اللائحة النظامية للمجلس نجدها تنص على أنه " يستوجب على رئيس المجلس الشعبي الوطني إخطار الحكومة باليوم الذي سيعقد فيه الاجتماع الخاص بإعداد جدول الأعمال "

وإذا كانت القاعدة كما قلنا سابقا وأن البرلمان سيد في تسيير أعماله فإن الواقع عكس ذلك فإن الهيئة التنفيذية استحوذت على جدول الأعمال وذلك عن طريق تدخلها في وضع برنامج عمل المجلس وفق الأولوية التي تتطلبها السياسة المنتهجة من قبل الحكومة وتقوم الحكومة أثناء الاجتماع الموسع من رؤساء اللجان بإحصاء وتصنيف المسائل وترتيب المواضع وفقا للأولوية التي تراها الحكومة ، وترتيبها على ذلك أصبح بإمكان الحكومة تأجيل المبادرات بالتشريع التي لا ترغب في مناقشتها إلى دورات أخرى أو تخلي بعضها إلى دورات غير عادية لكي تمررها على جناح السرعة، أو تتركها لتصدر في شكل امر. 1

ثالثا : التشريع عن طريق الأوامر

نظرا للبطء الذي يتم به العمل التشريعي بسبب الاجراءات، ونظرا لكثير من المسائل التي تحتاج إلى حلول مستعجلة منحت الدساتير لرئيس السلطة التنفيذية سلطة التشريع بين دورتي البرلمان وكذا في حالة الشغور والحالات الاستثنائية، هذه السلطة وما تحملها من تداخل في عمل السلطة التشريعية جعلت الدساتير تحدها بقواعد وإجراءات وتقيدها بشروط ونظرا لما ذكر فإن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يصطدم أثناء الممارسة بتعدي هذه الأخيرة على اختصاصات السلطة التشريعية نظرا للبطء الذي يشوب العمل البرلماني ونظرا للحالات والأوضاع الاستعجالية الطارئة فقد أوجدت التشريعات المختلفة وسيلة لسد ذلك عن طريق فتح السلطة التنفيذية حق التشريع عن طريق التفويض.

مدلول الأوامر التفويضية :

تتخذ الأوامر التفويضية شكل مراسيم بقوانين (اوامر) ، ويقوم رئيس الجمهورية بإصدار الأوامر بناء على تفويض من البرلمان وقد نصت المادة 58 من دستور سنة 1964 على امكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى المجلس الشعبي لطلب ترخيص بتفويض خلال مدة معينة من الزمان بغية اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية في نطاق مجلس الوزراء ، تعرض على المجلس الوطني للتصويت عليها خلال 03 أشهر كأقصى حد ، ويشترط الدستور على رئيس الجمهورية أن يتولى شخصا طلب تفويض من البرلمان لكي يشرع عن طريق الأوامر التفويضية وعليه فإن البرلمان يخول للهيئة التنفيذية إمكانية التشريع في بعض

1- ا. عبدالله بوقرة الدستور الجزائري. المرجع السابق. ص

المسائل التي تعود في الأصل إلى اختصاصه وخلال مدة معينة وبالتالي يجب أن يوافق البرلمان على رفع يده مؤقتاً على المواضيع المراد التشريع فيها بأوامر كما يجب أن يكون التفويض واضح ومحدد أي لا يجب أن يكون التفويض عام وبمجرد صدور قانون التفويض تصبح السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص مع ضرورة احترامها لعامل الوقت وتأسيساً على ذلك يمنع على البرلمان التشريع في المجالات التي تم فيها التفويض طيلة المدة الزمنية المقررة للتفويض أما دستور 1996 فنص على التشريع بالأوامر في نص المادة 124 وذلك في حالات شغور البرلمان أو بين دورتي البرلمان، وهذه الأوامر تعرض على البرلمان في أول دورة تلي هذه الأوامر للمصادقة عليها وتعتبر هذه الأوامر لاغية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان¹ كما يشرع رئيس الجمهورية بأوامر طبقاً للمادة 120 فقرات (5، 6) من الدستور في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية² وكذلك في الحالة الإستثنائية طبقاً للمادة 93 من الدستور³ وهو ما نص عليه الدستور المصري في المادة 108 فذكرت أن لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الإستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية 3/2 أعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه القرارات والأسس التي يقوم عليها، وتعرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد إنتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون."

والتشريع بأوامر كما سبق ذكره وإستناد لهذه النصوص فإنه من إختصاصات رئيس الجمهورية وحده وبالتالي فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض شخص آخر مكانه لإصدار مثل هذه اللوائح وهذا طبقاً للقاعدة المعروفة أن سلطة التفويض لا تفوض⁴. والتشريع بأوامر طبقاً للنصوص الدستورية السابقة ينصب على المجالات المخصصة للقانون، وذلك وفقاً للشروط المحددة في الدستور وهي :

حالة شعور المجلس أو بين دورات البرلمان على أن تعرض الأوامر في أول دورة للمجلس للموافقة عليها، وفي حالة عدم الموافقة، وفي الحالة العكسية تكون هذه الأوامر لاغية وعديمة الأثر، إلا أن الأشكال يثور حول المادة 120 فقرات والمتعلقة بقانون المالية في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال فترة 75 يوماً ويقوم رئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر، فهل يعرض هذا الأمر على البرلمان للموافقة عليه طبقاً للمادة 124 من الدستور أم لا يعرض على البرلمان؟ وإذا كان الأمر يعرض على البرلمان مرة أخرى فما هو مصير الأمر إذا رفضه البرلمان؟

إن الإجابة عن هذه التساؤلات نجدها في نص المادتين 124، 120 من الدستور فبالرجوع إلى المادة 124 نجد وأن الحالات التي تعرض فيها الأوامر على البرلمان هي حالات الشعور أو بين الدورتين أما حالة إمتناع البرلمان عن المصادقة على قانون المالية كما هو منصوص عليها في المادة 120 فإن

¹ - تنص المادة 124 من الدستور

لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة اه لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر من المجلس الوزراء

² - أما المادة 120 من الدستور وتنص في فقراتها (5 و 6) " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

³ - أما المادة 93 فقرتها 3 : تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تسوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية .

⁴ - د- محمد أنيس قاسم + د - عثمان جمال. الوسيط في القانون العام. القضاء الإداري دار النهضة العربية. القاهرة 2001 ص 60 وما بعدها .

تشريعه بأمر من طرف رئيس الجمهورية لا يخضع للإجراءات والقواعد المنصوص عليها في المادة 124 كما أن المادة 120 تعتبر إستثناء من القاعدة المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور. والتشريع بأوامر هو نوع من الأعمال التشريعية والتي لاتصلح أن تكون محلا لأي طعن قضائي إلا أن صدورها من طرف السلطة التنفيذية جعل البعض يطالب بإخضاعها لرقابة القضاء وهو ما جعل الفقه ينقسم على بعضه في هذه المسألة حول مدى قابلية هذا النوع من التشريع لخضوعه لرقابة القضاء ؟. وفي هذا السياق يذهب الفقه والقضاء في فرنسا إلى التمييز عن مرحلتين :

الأولى : قبل المصادقة عليها من قبل البرلمان إذ يعتبرها أعمال إدارية وبالتالي فهي تخضع لرقابة القضاء (الإلغاء)¹

الثانية : بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان فهي أعمال تشريعية غير خاضعة لرقابة القضاء. ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي وأن التشريع بأوامر هي في حقيقتها ممارسة للإختصاص التشريعي وبالتالي فهي تمثل إعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات²

رابعا : الظروف الاستثنائية :

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية المختلفة نجد وأنها جميع نصت على منح سلطة واسعة للسلطة التنفيذية ليتخذ من التدابير ما يؤدي إلى حماية الدولة ومؤسساتها و حياة الأفراد وممتلكاتهم وذلك إذا كان هناك خطر يوشك أن يوقع بالدولة او مؤسساتها ، وإذا كانت البلاد مهددة بخطر حال أو وشيك الوقوع او في حالة الضرورة الملحة وإذا كانت القوانين شرعت لمجابهة ظروف عادية فإنه في بعض الحالات قد تمر الدولة بأوضاع وظروف سياسية أو اجتماعية أو طبيعية أو خارجية تجعل تلك القوانين غير قادرة على مجابهة تلك الظروف وبالتالي الإبقاء على تلك القوانين سيؤدي إلى زوال الدولة وهو ما جعل الدساتير تنص على منح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية باتخاذ من الوسائل ما يؤدي إلى حماية الدولة ومؤسساتها ونظامها السياسي وبالرجوع إلى الدستور الجزائري الحالي نجده تنص على هذه الظروف والحالات من المادة 91 ومن بعدها

أساس الظروف الإستثنائية

تستند فكرة الظروف الإستثنائية إلى أساسين

الأول ويتلخص في أن القوانين التي تضعها السلطة التشريعية إنما توضع لكي تحكم المجتمع في ظل الظروف العادية أما وإن وجدت ظروف إستثنائية فإن الإدارة تتحلل من إلزامها بإحترام القوانين لأنها ان بقت ملتزمة بتلك القوانين لترتب عليها نتائج يصعب تداركها³.

الثاني أن بقاء الدولة وللمحافظة على سلامتها وسلامة أفرادها تفرض ضرورة الخروج عن القوانين وإتخاذ كل ما يجب إتخاذه للمحافظة على استمرارية الدولة لأنه ولتطبيق القوانين فيجب أن تكون هناك دولة بكل مقوماتها وأركانها أما إذا زالت الدولة فلا مجال لعمل القانون وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بما يلي : " أن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية فإذا طرأت ظروف إستثنائية ، ثم أجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية فإن ذلك يؤدي حتما الى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية ، فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية ، وما دام انه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من إتخاذ الإجراءات الفاصلة التي لم تعمل لغاية سواء المصلحة العامة دون غيرها ، وغني على البيان في هذا المجال أن هناك قاعدة تنظم القوانين وتفوقها ومحصلها وجوب الإبقاء على الدولة فغاية مبدأ المشروعية

¹ - الأستاذ مروان بدران لإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية (النظام القانوني)مجلة إدارة الجزائر المجلد 10 العدد 2 لسنة 2000 ص 09 و10

² - د:سليمان محمد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية مطبعة جامعة عين شمس طبعة 06 1991 ص 496

³ - د.فؤاد العطار القضاء الإداري دار الطلبي 1963 ص 73 .

يتطلب أولاً وقبل كل شيء العمل على بقاء الدولة الأمر الذي يستتبع تخويل الحكومة استثناء وفي حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ الإجراءات التي يتطلبها الموقف ولو خالفت في ذلك القانون في مدلوله اللفظي ما دامت تبغي الصالح العام¹ ولا يفهم مما سبق ذكره وأنه في ظل الظروف الإستثنائية تتحلل الإدارة من كل قيد وإنما الأمر يتعلق فقط بفرض قيود على حريات الأفراد شريطة وجود هذه الظروف ولهذا نجد وأن هذه السلطة تخضع لرقابة القضاء وعليه فإن وجود الظروف الإستثنائية لا يعني زوال مبدأ المشروعية الذي يظل قائماً وإنما يكون مخففاً ومقيداً خلال هذه الظروف وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده قد خول لرئيس الجمهورية اتخاذ كافة التدابير والإجراءات في حالة ما إذا كان أمن وسلامة الدولة مهددين بخطر حال أو شيك الوقوع. ومن أهم هذه الوسائل القانونية ما يلي: حالة الحصار، حالة الطوارئ، الحالة الإستثنائية.

أولاً : حالة الحصار و الطوارئ

لقد نص الدستور الجزائري على حالة الحصار وحالة الطوارئ وذلك في المادة 91 منه وبالرجوع إلى المادة 91 من الدستور والتي تقابلها المادة 86 من دستور 1989 نجدها نصت على هاتين الحالتين وارجعتهما الى حالة الضرورة الملحة، والملاحظ على الدستور الجزائري استعماله لعبارة الضرورة بالرغم ماتحملة هذه العبارة من غموض، وحالة الضرورة في القانون الإداري والدستوري تستمد من حق الدولة في الدفاع على وجودها وإستمراريتها في حالة ما إذا كانت حياتها ووجودها مهدد بالخطر، وقد إعتبر بعض الفقهاء وأن دفاع الدولة على نفسها في القانون الإداري والدستوري يقابل الدفاع الشرعي المقرر للأفراد في القانون الجنائي ودون التعرض للإنقسامات الفقهية في تحديد حالة الضرورة فإنه يمكن القول وأن المستقر تشريعاً وفقها وقضاء وأن حالة الضرورة سبباً من أسباب الخروج عن المشروعية والتي تمنح للإدارة سلطة التشريع عن طريق اللوائح وهو ما قررته المادة 91 السالفة الذكر.

وإذا كانت حالة الضرورة الملحة في التشريع الجزائري سبباً من أسباب الخروج عن مبدأ المشروعية فإن المشرع قيدها بقيود وتتمثل في الآتي:

أ): إجتماع المجلس الأعلى للأمن:

الذي يرأسه رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 173 من الدستور لمناقشة الوضع وإبداء الرأي فيه .ويتكون المجلس الأعلى للأمن من قياديين عسكريين ومدنيين وهم الوزير الأول، وزير العدل، وزير الداخلية، ووزير الخارجية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس أركان الجيش الشعبي الوطني وغيره من السلطات الأمنية والعسكرية.

ب - إستشارة رؤساء الهيئات الدستورية (البرلمان بغرفتيه - الوزير الأول - المجلس الدستوري)²

ونظراً لخطورة حال الحصار و الطوارئ فإن المشرع قيدهما بمدة معينة كما سبق ذكره ويتم تحديدها في المرسوم الرئاسي المعلن لحالتي الطوارئ والحصار ولا يتم تمديد المدة إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه.

وإذا كان المشرع الدستوري الجزائري لم يميز بين حالتي الطوارئ والحصار وارجع ذلك الى الضرورة الملحة، فإن الحالتين ليست واحدة فحالة الحصار تقوم اذا كانت الافعال بلغت درجة العصيان

¹ - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ : 14/04/1962 مجموعة الأحكام السنة السابعة ص 601 .
² - د. محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية. دار العلوم للنشر والتوزيع. عنابة الجزائر، 2002، ص 18 .

والتخريب والتمرد، أي هي حالة وسطى بين حالة الطوارئ والحالة الاستثنائية، والتي تنتقل فيه السلطة الى الجيش.

ج): الضرورة الملحة:

وهي كل خطر يهدد سلامة الاشخاص والممتلكات والملاحظ من خلال النص الدستوري عدم تحديد درجة الخطورة واكتفى بعبارة الملحة وهو ما يجعل امر تحديده يعود الى السلطة وما يصلها من تقارير امنية عن الوضع ومدى خطورته واثاره على النظام العام والامن العام.

د): المدة

تؤدي حالي الطوارئ والحصار الى المساس بحريات الافراد وهو ما جعل المشرع الدستوري يحددها بمدة معينة وبالتالي يجب التقيدها بها وعدم تجاوزها وبالرجوع الى المرسوم الرئاسي لسنة 1993 نجده حددها بمدة سنة واحة (12 شهرا)

وقد حدث وأن مرت الجزائر بعد إلغاء الإنتخابات التشريعية لسنة 1991 بحالة الضرورة أين كانت الهيئات العمومية والممتلكات العامة والخاصة مهددة بخطر بسبب حالة الفوضى والإضطرابات التي تمر فيها البلاد مما اضطر مؤسسة الرئاسة آنذاك أن تصدر مرسومين الأول تحت رقم : 196/91 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتعلق بحالة الحصار والثاني تحت رقم : 44/92 مؤرخ في 09/02/1992 ويتعلق بحالة الطوارئ كما سبق لرئاسة الجمهورية وأن أصدرت مرسوم رئاسي يتعلق بحالة الحصار بعد أحداث أكتوبر 1988¹

ثانيا: الحالة الإستثنائية

تقوم الحالة الإستثنائية إذا تزايد وتفاقم الخطر المهدد لأمن وسلامة الدولة ومؤسساتها وتجاوز حد الضرورة المقررة في حالي الحصار والطوارئ قرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية وهذا ما نصت عليه المادة 93 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 87 من دستور 1989. ولم يوضح المشرع الدستوري الحالة الإستثنائية وإكتفى فقط أن يكون هناك خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة الدستورية .

ولاعلان الحالة الإستثنائية نص الدستور الجزائري على مجموعة من القيود تتمثل في الاتي:

- 1- إعلان رئيس الجمهورية للحالة الإستثنائية وبموجب مرسوم رئاسي .
 - 2- إستشارة رؤساء المؤسسات والهيئات الدستورية البرلمان بغرفتيه والمجلس الدستوري.
 - 3- الإستماع إلى رأي رئيس المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .
 - 4- إجتماع البرلمان إجباري وضروري .
- أما عن طريقة رفعها فنتم حسب الأشكال والإجراءات التي تم الإعلان عنها² .
أما مدتها فالأصل أن الحالة الإستثنائية غير محددة المدة لكن لا يعني ذلك إستمرارها إذ ترفع بمجرد زوال الخطر والأسباب التي أوجدتها .

وتخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية سن التشريعات في صورة او امرتخذ في مجلس الوزراء، دون ان تعرض على البرلمان (الفقرة الثانية من المادة 93). خلافا للاوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان او في حالة شغوره. وهذا طبقا للمادة 124 فقرة 3 وهذا ما يميزها عن حالي الطوارئ والحصار.

¹ - د: عمار بوضياف التنظيم الاداري في الجزائر جسر للنشر والتوزيع المحمدية .الجزائر.2010.

² - تنص المادة 93 من الدستور " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء .

ثالثاً: حالة الحرب

إضافة إلى حالات الحصار والطوارئ والحالة الإستثنائية فإن المشرع الدستوري الجزائري نص على حالة الحرب وهي أخطر حالات المساس بمبدأ المشروعية إذ فيها يوقف العمل بالدستور وبجميع القوانين وتجمع السلطات بيد رئيس الجمهورية. وهذا ما نصت عليه المواد : 95 ، 96 من الدستور . ولا تقوم حالة الحرب إلا إذا كان هناك إعتداء فعلي أو وشيك الوقوع على البلاد خلافا لحالات الطوارئ والحصار والحالة الإستثنائية اللواتي تقتصرن على حالة الخطر .

الإجراءات :

تخضع حالة الحرب لمجموعة إجراءات تتمثل في :

- 1- إعلان رئيس الجمهورية الحرب وذلك بعد
 - 2- إجتماع مجلس الوزراء .
 - 3- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن .
 - 4- إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة .
 - 5- يجمع البرلمان بغرفتيه وجوبا .
 - 6- يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك .
- وفي حالة قيام حالة الحرب فإن رئيس الجمهورية يجمع جميع السلطات (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ويوقف العمل بالدستور .
- #### المدة :

تنتهي مدة الحرب بإنهاء الحرب وزوالها و زوال خطر الحرب ويتم رفع حالة الحرب بنفس الأشكال التي أوجبتها ويعاد العمل بالدستور ويعاد الفصل بين السلطات.

تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية . ويجتمع البرلمان وجوبا تنهي الحالة الإستثنائية حسب الإشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها .

وإذا ما إستمرت حالة الحرب وإستغرقت فترة طويلة وإنتهت المدة الرئاسية فإن حالة الحرب تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب (م 2/96 من الدستور) وفي حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو وجود مانع آخر له تخول جميع السلطات والصلاحيات لرئيس مجلس الأمة وإذا ما إقترن شعور رئاسة الجمهورية برئاسة مجلس الأمة فيتولى رئيس المجلس الدستوري ذات السلطات 1 .

إلا أن السؤال الذي يطرح فهل حالة الحرب تدخل في السلطة التقديرية للإدارة وتخضع لرقابة القضاء أم لا ؟ .

الغالب لدى الفقه ان سلطات الحرب وحالاته تخرج عن رقابة القضاء وتعتبر من اعمال السيادة وذلك كما سنتعرض له لاحقاً ونحن نشاطر ذلك فسلطات الحرب لا يمكن ان تخضع

¹ - تنص المادة 95 من الدستور على : " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع للمجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ويتجمع البرلمان وجوبا . ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك ."

وتنص المادة 96 من الدستور على : " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات - وإذا إنتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب . - وفي حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له ، يخول لرئيس مجلس الأمة بإعتباره رئيساً للدولة كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية . وفي حالة إقتران شعور رئاسة الجمهورية ورئيس مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقاً ."

لرقابة القضاء لأنه يزول فيها سلطان القانون وتصبح الدولة في وضع يتطلب من رئيس الجمهورية اتخاذ التدابير لحماية الدولة خشية زوالها.

الخاتمة

من خلال ما سبق ذكره يتضح وان السلطة التنفيذية في الجزائر مسيطرة ومهيمنة على باقي السلطات الاخرى، فاضافة الى وظيفتها الاصلية والتي لا يشاركها فيها اية سلطة اخرى، فانها تتعداه الى ممارسة اختصاصات السلطة التشريعية، ويتجلى ذلك من خلال ممارستها لمهام التشريع باوامر بين دورتي البرلمان وفي حالة شغور المجلس والحالات الاستثنائية واصدار قانون المالية، كما تتدخل ايضا في الحالات الاستثنائية، حالة الحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب وتعد هذه الاخيرة اخطر حالة، واصعبها على مبدأ استقلال السلطة التشريعية، اذ تخول الدساتير للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، بجمع السلطات في يده وايقاف العمل بالدستور، ومازاد من خطورة هذه الحالة عدم خضوع اعمال الرئيس لرقابة القضاء، وهذا مايسبب الى سيادة القانون، كما تظهر الهيمنة في تدخل الحكومة في عمل المجلس اثناء وضعه لجدول اعماله، وذلك بحضور ممثل الحكومة في اعداده، ولا يتوقف الحد عند ذلك بل يتعدى الى اعداد الحكومة لقائمة مشاريع القوانين حسب اولويتها وسحب بعضها او تأجيلها الى دورات لاحقة، وعليه فان هذه الهيمنة وان كانت تملئها في بعض الحالات الظروف والضرورات بحكم وظيفتها واتصالها المباشر بالمجتمع والتي يفرض عليها التزامات جمة تجعلها اكثر تدخلا وتوسعا لانشطتها، الا انها تعد مساسا حقيقيا بالمبدأ ومقوماته خاصة في الانظمة الرئاسية وشبه الرئاسية، اين يحتكر رئيس الجمهورية لاختصاص التنفيذي والتشريعي وهذا ما يستدعي ضرورة تنظيم هذه العلاقة بمنح السلطة التشريعية مهام رقابية فعالة على عمل رئيس الجمهورية خاصة اثناء التشريع باوامر وكذا في الحالات الاستثنائية وسلطته في حل البرلمان، وذلك لكبح هيمنتها وتدخلها.

قائمة المراجع

(1) القوانين

(1): الدستور الجزائري لسنة 1989.

(2): الدستور الجزائري لسنة 1996.

(2) الكتب

(1): ا عبد الله بوقرة الدستور الجزائري. دار الهدى. عين مليلة الجزائر.

(2): محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الادارية دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة الجزائر 2002

(3): عمار بوضياف التنظيم الاداري في الجزائر جسر للنشر والتوزيع المحمدية .الجزائر.. 2010

(4): سليمان محمد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية مطبعة جامعة عين شمس طبعة 06 1991

(5): توفيق العطار القضاء الإداري . دار الحلبي 1963

(6) د- محمد أنيس قاسم + د - عثمان جمال. الوسيط في القنون العام. دار النهضة العربية القاهرة 2001

(3) المجلات

(1): الأستاذ مروان بدران لإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية (النظام القانوني) مجلة إدارة الجزائر المجلد 10

العدد 2 لسنة 2000