

التشريع بالأوامر في المادة 142 أداة لتفوق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).

د. محديد حميد
استاذ محاضر ب
بجامعة الجلفة

ملخص باللغة العربية

تبرز هاته الدراسة أن التشريع بالأوامر في ظل المادة 142 من دستور 2016 قد أعطى لرئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، وقد حوّلته سلطة التشريع في كل المسائل مما جعله مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان، حيث يُستخلص ذلك من نص تلك المادة التي منحت هاته الصلاحية دون تفويض من البرلمان، مما يؤدي به إلى ممارسة اختصاص اصيلا هو في الحقيقة ليس من اختصاصه، وفي الحقيقة يأخذ رئيس الجمهورية هاته المكانة أيضا باعتباره ممثلا للشعب ومنتخبا بالاقتراع العام المباشر والسري، كما أن السلطات التي يتمتع بها تعطي له مركزا هامة بالنسبة للبرلمان، باعتباره يتمتع بالاستقلالية وهو الضامن للدستور وإحترامه، كما ان التشريع بالأوامر يسهل عمل السلطة التنفيذية، فهو يخفف الحدود بين القانون و التنظيم، وتعطي له اختصاص مكتف في ان يشرع في كل المجالات سواء مجال القوانين العادية أو العضوية، كما ويعطي عن طريق الأوامر التفوق في إصدار قانون المالية.

ملخص باللغة الفرنسية

Cette étude met en évidence que les ordonnances de la législation en vertu de la constitution de 2016 a donné au président de la république une place importante dans le système politique algérien, il a le droit de légiférer dans toutes les domaines, ce qui en fait un législateur authentique face au parlement, et d'après extrait du texte de 142 de la constitution, qui lui a donné cette autorité sans l'autorisation du parlement, Ce qui l'amène a exercer la compétence inhérente et initiale.

Cette place résulte puisque le président de la république élu par voie direct, secret et universel, les autorités ont également apprécié en lui donnant une importante place, il jouisse de l'autonomie et est le garant de la constitution,

La législation par ordonnance facilite aussi le travail du pouvoir exécutif, il facilite et diminué la frontière entre la loi et le règlement, et lui donner la competence suffisante, et il lui exceller dans l'émission du droit financier.

مقدمة:

إن الأنظمة الدستورية المختلفة أدرجت مكانة هامة للسلطة التنفيذية، وقد تأثر النظام السياسي الجزائري بهاته الأنظمة وخاصة النظام الفرنسي الذي أكد تفوق هذه السلطة بموجب دستور 1958 وتعديلاته، ولقد أُعطي لهاته الأخيرة أي السلطة التنفيذية في الجزائر مكانة هامة في بداية الاستقلال، وهذا راجع إلى التخلف والأمية وانعدام الثقافة السياسية التي كانت سائدة آنذاك، كما أعطى لرئيس الجمهورية عن طريق تقنية الأوامر سلطة ومكانة هامة خاصة في الحالة الاستثنائية، بالإضافة إلى العوامل التاريخية والنفسية والتي كان لها الأثر البالغ على واضعي الدستور.¹

وبالرجوع إلى دستور 1976 نجد أنه اعتبر رئيس الجمهورية هو محور النظام ومفتاح قيته، فهو مقترح من طرف الحزب، وهو أمينه العام المنتخب من طرف الشعب، ومجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، مما يجعله في مركز أسى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات.

هذا التفوق الذي يتمتع به رئيس الجمهورية، والذي يمتاز به عن غيره من المؤسسات، كان له الأثر البالغ على واضعي دستور 1996 والتي أكدته أكثر المراجعة الدستورية الاخيرة لسنة 06 مارس 2016، فعلى الرغم من محاولة التقليل من تلك المكانة والتفوق لصالح البرلمان ورئيس الحكومة، وهو ما يظهر بوضوح في دستور 1989 و1996، إلا أن رئيس الجمهورية بقي رغم ذلك محافظا على مكانته لعدة أسباب هي:

1- أن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع المباشر يحقق له استقلالية، ويجعل منه المعبر عن إرادة الشعب مباشرة، وهذا ما أكدته المراجعة الأخيرة للدستور بأن جعلته مجلسا لوحدة الشعب والأمة.

2- إن الأنظمة السياسية المعاصرة تقرر أولوية السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية دستوريا، وإن لم يكن ذلك فعليا، نتيجة لتنظيم المحكم للأحزاب، ومساندة وتضامن ممثليها على مستوى السلطتين التنفيذية والتشريعية لمواجهة المعارضة خاصة.

3- يظهر أيضا ذلك في تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية عن طريق مشاركتها في تحديد جدول الأعمال وأولوية السلطة التنفيذية في ترتيب المواضيع.

4- يظهر أيضا ذلك في مشاركة السلطة التنفيذية البرلمان في التشريع مناصفة، عن طريق الأوامر التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وأيضا ممارسة السلطة التنظيمية في المجالات الغير مخصصة للقانون.

وبالنظر إلى أحكام الدستور، فإن رئيس الجمهورية يستمد سلطاته من مجموعة الأحكام التي احتوت عليها المادة 91 من دستور 2016 والتي تمنح له سلطات واختصاصات هامة وذات سيادة باعتباره مجلسا لوحدة الأمة داخل البلاد وخارجها²، ويمارس رئيس الجمهورية هذه الاختصاصات الهامة في الدولة استنادا إلى الشرعية الدستورية والتي تعتبر المصدر الرسمي في النظام السياسي الجزائري³.

الفقرة الأولى: التشريع بالأوامر ناتج عن مكانة السلطة التنفيذية

يحتل رئيس الجمهورية مركزا مرموقا في دستور 1996 و التعديل 2016، وهو نفس المركز الذي كان يتمتع به في ظل دستور 1963 ودستور 1976، إلا أن الاختلاف الوحيد أن رئيس الجمهورية كان في ظل الدساتير السابقة يجسد في يده السلطة التنفيذية والسلطة السياسية، باعتباره أمينا عاما للحزب ورئيسا للدولة⁴.

وقد تخلى رئيس الجمهورية عن الحزب، وأصبح يتمتع بالسلطة السامية تخوله عن طريق انتخابه من طرف الشعب مباشرة أن يتنحى عن أية جهوية أو انتماء حزبي أو سياسي أو عرقي أو ديني معين، فهو رئيس كل الجزائريين حامي وحدة الأمة وحامي الوطن وفوق كل المؤسسات الدستورية، وهذا ما كرّسه كما قلنا المراجعة الأخيرة لدستور 1996 الصادر ب06 مارس 2016، حيث أعطى لرئيس الجمهورية مكانة بارزة، باعتباره يجسد وحدة الأمة وهو حامي الدستور وله أن يخاطب الأمة مباشرة.

كما أن التشريع بالأوامر جعل لرئيس الجمهورية مركزا أسى باعتبار أن الدستور خوله صراحة التشريع باسم الشعب باعتباره ممثلا وضامنا للدستور، وتدعمت مكانته بحيث جعله الدستور فوق كل السلطات، فهو القاضي الأول في البلاد بالنسبة للسلطة القضائية، وهو يشرع عن طريق الأوامر بالنسبة للسلطة التشريعية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة حيث يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، ويقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، وهو المعد لبرنامج تطبقه الحكومة بالنسبة للسلطة التنفيذية، واستعمال الأوامر قد أكد أكثر هذه المكانة، وحول سلطة رئيس الجمهورية إلى سلطة حقيقية ومؤثرة في النظام السياسي الجزائري.

أولا: استعمال الأوامر تجسيدا لمركز رئيس الجمهورية.

لقد كان في القديم أسلوب القوة والقهر هو الشائع بالنسبة للشعوب في اختيار حكامها، ومن جهة أخرى كانت السلطة تورث كما تورث الذمة المالية، وكانت هذه الوسيلة هي الشائعة والمتبعة لإسناد الحكم، ومن ثم فإن هذه الأساليب أو تلك تتنافى بطبيعتها مع أي تمثيل للشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة، غير أن مع ظهور نظريات السيادة الشعبية، وتبعها لاستحالة أن يتولى الشعب بنفسه الحكم، وأن يمارس السيادة والسلطة طبقا للأساليب المقررة في النظم الديمقراطية التمثيلية التي يقوم فيها الشعب باختيار ممثليه لممارسة السلطة نيابة عنه، أين نجد من بين ممثلي الشعب إلى جانب البرلمان بغرفتيه، رئيس الجمهورية هو أيضا ممثلا مباشرا للشعب⁵، يستمد مكانته وسلطاته الواسعة من الدستور، وهو ما أكدته المراجعة الأخيرة

للدستور الصادرة سنة 2016، فطريقة انتخاب رئيس الجمهورية تدعم مركزه في مواجهة المؤسسات الأخرى، حيث أنّ انتخابه بالاقتراع العام المباشر والسري جعلت رئيس الجمهورية مسؤول فقط أمام الشعب وليس أمام البرلمان⁶، وتتجسد هاته المكانة فيما يلي:

1- رئيس الجمهورية ممثلاً مباشراً للشعب

لقد كرسّت المراجعة الأخيرة حرية التمثيل السياسي الذي جاء بها دستور 1989 والذي قضى من خلالها على احتكار التمثيل الاشتراكي المتمثل في الحزب الواحد، وإلغاء شعارات التي كان يرتكز عليها التمثيل الوطني، والمتمثلة في المجالس الشعبية المنتخبة، والتي كانت بمثابة القوى الاجتماعية للثورة، وقوى الاشتراكية، والتي كانت أساس دستور 1976.

فالمراجعة الأخيرة للدستور الصادرة سنة 2016 نص على حرية الاختيار، ويظهر هذا أكثر في تخلي الدولة عن التدخل في توجيه المجال الاجتماعي والسياسي، كما مكنّ انتخاب رئيس الجمهورية بطريق العام المباشر والسري بعيداً عن اقتراح الحزب المتمثل في المؤتمر، حيث تجسد هذا المركز أكثر ليس في انتمائه إلى حزب معين أو هيئة، وإنما باعتباره حاكم للسلطات والضامن للدستور واحترامه، حيث تخلى رئيس الجمهورية عن القيادة الفعلية للسلطة التنفيذية⁷، وأصبح مستقلاً فوق كل السلطات ممثلاً للشعب، ويمكنه عن طريق هذا التمثيل أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء طبقاً للمادة 91 الفقرة 08 من دستور 2016، ويظهر أكثر هذا المركز بتمثيل الرئيس للشعب، وأيضاً طريقة انتخاب رئيس الجمهورية. أ- رئيس الجمهورية يناقش البرلمان في تمثيله للشعب:

تنص المادة 07 من دستور 2016 على ما يلي: «الشعب مصدر كل سلطة، السيادة الوطنية ملك للشعب وحده»، أما المادة 08 فتتضمن على ما يلي: «السلطة التأسيسية ملك للشعب، يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين، لرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة الشعب مباشرة.»

إنّ هذين المادتين قد دعمتا علاقة رئيس الجمهورية بالشعب، حيث أُنْهتْ حوّلت لرئيس الجمهورية الالتجاء إلى الشعب مباشرة دون واسطة بينه وبين هذا الأخير، كما إنّ هذين النصين كان ثمرة الإصلاحات التي شهدتها الجزائر إثر أحداث أكتوبر، إثر بيان نشرته رئاسة الجمهورية يوم الاثنين 17 أكتوبر 1988، والغرض منه كان مواجهة المؤتمر ومباشرة الإصلاحات باللجوء إلى الشعب مباشرة للفصل في الموضوع المتنازع بشأنه دون انتظار موافقة أي من الأطراف أو الهيئات، وهو ما يجعل الرئيس أيضاً عن طريق هذا الإصلاح في منأى عن كل أنواع الضغوط الذي يحتمل أن يتعرض لها سواء من الحزب أو من غيره، وهو ما أكدّه دستور 1989 وأيضاً دستور 1996 والمراجعة الأخيرة الصادرة بدستور 2016 أين رئيس الجمهورية قد دعم موقعه مع الشعب، حيث يمكنه أن يلتجأ إليه مباشرة لاستفتاءه في كل قضية ذات أهمية وطنية.⁸

وباعتبار أنّ الشعب مصدر كل سلطة، أصبح لرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة هذا الشعب بواسطة الاستفتاء، وهو ما يقضي له بالصفة التمثيلية للشعب بأكمله، ومن ثم يخول للرئيس الحق في التعبير عن الإرادة العامة والتكلم باسم الشعب، ذلك أن الدستور الجزائري عندما ينص أن الشعب هو الذي يمارس السيادة، فإنّه في نفس الوقت يضع الأطر أو الأشكال والأجهزة التي تمارس من خلالها السيادة، حيث تُكوّن جميعها نظاماً لا يمكن له أن يتحرك إلا من خلال شخص له القدرة في التحكّم، ألا وهو رئيس الجمهورية.⁹

إنّ المركز الذي يتمتّع به رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يتفق تماماً والتكليف الذي قدمه الرئيس الفرنسي الراحل DEGAULLE في إحدى ندواته سنة 1964 والتي جاء فيها أن المصدر المباشر للسلطة هو الأمة، ورئيس الجمهورية هو منتخب من طرف الأمة وبالتالي هو ممثل للأمة.

ب- رئيس الجمهورية منتخب بالاقتراع العام المباشر والسري:

تحاول الأنظمة إضفاء الشرعية على حكمها، وذلك بواسطة الاقتراع العام، أي إسناد الحكم بواسطة الانتخاب، وبمقتضى هذا الأسلوب يتم اختيار رئيس الدولة من قبل الشعب، إذ أنه يمكن أن يتم انتخاب الرؤساء بأشكال مختلفة وذلك حسب النظام السياسي المنتهج في كل دولة، ولا جدال أنّ الانتخاب هو وسيلة إسناد السلطة السياسية في النظام الديمقراطي، ذلك أنّه يصعب في الوقت الحاضر أن يتولى الشعب بنفسه ممارسة شؤون السلطة السياسية، نظراً لتعدد وكثرة عدد السكان

وتشعب شؤون السلطة مما يتعدر معه تطبيق النظام الديمقراطي غير المباشر.¹⁰

ولقد كان دستور 1963 و1976 ينص على انتخاب رئيس الجمهورية لكن بعد اقتراحه من الهيئة العليا للحزب والمتمثلة في المؤتمر، وباعتبار أن النظام السياسي في السابق كان يعتمد على الأحادية الحزبية، فقد كان رئيس الجمهورية له مركزا ساميا وقويا ينطلق منه للاستيلاء على السلطة التنفيذية، حيث لا يجد منافسا له، إلا أن ظهور دستور 1989 ودستور 1996 وكذلك تعديل 2016 قد ألغى شرط اقتراح الحزب وأصبح رئيس الجمهورية مستقلا عن أي جهة عرقية أو حزبية مما دعم أكثر مركزه، وأصبح رئيس كل الجزائريين بدون استثناء، حيث أصبح لرئيس الجمهورية في ظل دستور 2016 مركزا ممتازا باعتباره منتخبا من طرف الشعب بطريقة مباشرة، وقد نصت المادة 85 من دستور 2016 على ما يلي: « ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها، يحدد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية.»، طبقا للمادة 85 من دستور 2016 أصبح رئيس الجمهورية ينتخب مثله مثل البرلمان عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ومن ثم أصبح رئيس الجمهورية ممثلا للشعب مباشرة.¹¹

إنّ الحصول على الأغلبية من الأصوات المعبر عنها هي الثقة التي تمكن الرئيس بأن يظهر بمظهر الشخص الذي تلتقي حوله كل الفئات الاجتماعية بدون النظر في انتماءاتها الحزبية أو الاجتماعية، وتتجسد في يده الوحدة الوطنية، لهذا نشير في الأخير إلى أن انتخاب رئيس الجمهورية معناه تفويض سيادة الشعب لرئيس الجمهورية.¹²

2- السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الدستور تعطي له مركزا هاما بالنسبة للبرلمان:

إنّ دستور 1996 والمراجعة الأخيرة له الصادرة بدستور 2016 قد كرّس سلطات قوية لرئيس الجمهورية مكنته أن يحتل مكانة هامة بالنسبة للبرلمان، والملاحظ على دستور 2016 من خلال قراءة أحكامه أنّ هناك نوع من التغيير والاستمرارية في أن واحد في مكانة رئيس الجمهورية لا يؤثران في مركزه ومكانته¹³، فرئيس الجمهورية في ظل دستور 2016 هو غير معني بالتسيير، إلى جانب ذلك فهو يتمتع بسلطات قوية، فهو يوقود السياسة الخارجية.¹⁴ وهو قائد القوات المسلحة، وهو رئيس المجلس الأعلى للقضاء، ورئيس المجلس الأعلى للأمن، ورئيس مجلس الوزراء، وله حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، وممارسة السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون.¹⁵

وأصبح بالتالي رئيس الجمهورية مرشح حرّ، وقد يكون من حزب معين، إلا أن التزكية التي كان يمارسها الحزب الواحد على المترشح قد سقطت بسقوط الأحادية الحزبية، وعوّضت بالتعددية وحرية الترشيح، ودعمتها وسيلة الانتخاب الحرّ والنزيه والديموقراطي والذي يشارك فيه عدّة مترشحين، مما يكسب لرئيس الجمهورية مركزا هاما باعتباره ممثلا للشعب الذي انتخبه، وبالتالي هو مستقلا عند ممارسة مهامه عن أي انتماء سياسي أو حزبي، ويكسبه ذلك مركزا هاما باعتباره رئيسا وممثلا لكل الشعب، لهذا خوّله الدستور مهمة حماية الدستور وضمان احترامه، واحترام تمثيل الأمة، وبالمقابل خوّله الدستور صلاحيات وسلطات هامة ووسائل كافية لأداء مهامه، ويتجلى ذلك من خلال تمتعه بالإستقلالية وباعتباره ضامن للدستور واحترامه. أ-رئيس الجمهورية يتمتع بالاستقلالية.

إنّ رئيس الجمهورية أصبح يتمتع بالاستقلالية عما كان عليه سابقا، وتتجلى هاته الاستقلالية في رغبة المؤسس الدستوري وضع رئيس الجمهورية فوق التسيير العادي للشؤون العامة، ويلاحظ ذلك أساسا من خلال مهمة التحكيم التي كُلف بها رئيس الجمهورية، والتي منحتة إياها المادة 84 من الدستور التي تنص: « يُجسّد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسّد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة. »

وفي الجزائر تظهر هذه الاستقلالية وعدم المسؤولية على أساس أنّ رئيس الجمهورية لم يعين نتيجة أغلبية برلمانية، يكون بموجبها مسئولا أمامها، كما أنه لم يلتزم أمام ممثلي الشعب (أي البرلمان) بأي برنامج سياسي، سوى البرنامج الذي التزم به أمام الأمة مباشرة، والتي انتخبته على أساسه بواسطة الاقتراع العام المباشر والسري،¹⁶ وبالتالي فهو غير مسؤول سوى أمام الأمة التي يمكن أن ترفض تجديد ثقتها فيه بمناسبة إعادة ترشيحه للانتخابات الرئاسية أو عدم تزكيته في الانتخابات القادمة.

وخارج هذا الإطار لن يُسأل الرئيس عن السياسة التي يقودها، فإعادة أنّ رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأفعال والأقوال التي تصدر منه أثناء تأدية مهامه، لاسيما وأنه منتخبا مباشرة من طرف الشعب، وأنه يُعدّ محور النظام، مما يصعب معه إثبات أن الأفعال التي أحرقت ضررا بالغير ماديا أو معنويا ناتجة عن تصرفات لا صلة لها بأداء الوظيفة المنوطة به.¹⁷

وعلى نقيض من ذلك فإن المسؤولية تقع على عاتق رئيس الحكومة وعند الاقتضاء على الوزراء المختصون، وبذلك احتفظ الدستور بالقاعدة البرلمانية في هذا الخصوص والتي تقرّر عدم مسؤولية رئيس الدولة، وتحمل الوزارة أو الحكومة وحدها المسؤولية السياسية.¹⁸

ودستور 1996 إذا كان لا ينص على مسؤولية رئيس الجمهوري السياسية، إلا أنه ينص على مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، وأيضاً رئيس الحكومة أو الوزير الأول حالياً عن الجنايات والجرح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما، وهو ما نصت عليه المادة 177 من دستور 2016.¹⁹

ب- رئيس الجمهورية ضامن للدستور ولاحترامه

لقد أصبحت لرئيس الجمهورية طبقاً للمراجعة الأخيرة لدستور 2016 مكانة هامة من تلك التي خولها له دستور 1989، حيث استرجع رئيس الجمهورية بعض الصلاحيات التي لم يذكرها دستور 1989 ومن بين تلك الصلاحيات نجد صلاحية أو سلطة التشريع بالأوامر التي نصت عليها المادة 124 في دستور 1996 المعدلة بالمادة 142 من المراجعة الأخيرة لدستور 2016، كما تجسّدت هذه المكانة في العلاقة المباشرة التي تقام بين رئيس الجمهورية وبين الشعب، حيث يتم اختياره بطريقة مباشرة، كما تدعمت علاقته مع الشعب بحيث يمكن اللجوء إليه كلما أراد ذلك، كما تبدو مكانة الرئيس في كونه فوق السلطات، وأيضاً قويت سلطته بالنسبة للبرلمان.

وبمجرد انتخابه يصبح رئيس الجمهورية ممثلاً للأمة، تتجسد فيه وحدتها وقوتها وخصائصها، وبذلك يترفع عن الأحزاب والتيارات السياسية المختلفة، ويصبح ممثلاً للأمة مما يجعله دستورياً في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات، ونظراً للسلطات المخولة له، فإنه يتحول إلى مفتاح النظام ومحوره، يمارس سلطاته بفاعلية لكفالة حماية الدستور

فريئيس الجمهورية في ظل دستور 2016 أضحي فوق كل السلطات، مهمته تتمثل في حماية الدستور، وهو الضامن لاحترامه، والضامن للسير الحسن للمؤسسات العامة واستمراريتها، واستمرار بقاء الدولة، وهو الضامن للاستقلال الوطني وعدم المساس بسلامة التراب الوطني، وهو يباشر صلاحياته بمجرد أداءه اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة 89 من دستور 2016، كحق الدفاع الوطني، وله حق ممارسة السلطة السامية طبقاً للمادة 86 وله حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها، وحق استشارة الشعب في كل قضية، وهو ما يخول للرئيس الالتقاء والالتفات حوله جميع الفئات بغض النظر عن الانتماءات السياسية والإيديولوجية أو الوطنية أو العرقية، باعتباره رئيس الأمة تتجسد في يد الوحدة الوطنية.

الفقرة 02: التشريع الأوامر يسهل عمل السلطة التنفيذية

إنّ السلطة التشريعية تمارس اختصاصاً تشريعياً منّظماً بأحكام الدستور، وهذا الاختصاص نصّت عليه المادة 112،²⁰ كما لها وظيفة المراقبة طبقاً للمادة 113 من دستور 2016،²¹ غير أنّ هذا الاختصاص ترد عليه قيود تحد من ممارسته نظراً لما تتمتع به المؤسسة التنفيذية من وسائل للتأثير على المؤسسة التشريعية .

إنّ ظاهرة تقييد سلطة البرلمان هي ظاهرة ناتجة عن ضعف البرلمان وقصوره في مواجهة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية، وقد نص الدستور الجزائري الأخير على هذا التقييد في المادة 140 من دستور 2016، لتترك المسائل الغير مخصصة للقانون والغير منصوص عليها بنص دستوري تحت سلطة التنظيم، وهو ما جاءت به المادة 143 الفقرة الأولى من الدستور 2016 حيث نصّت على ما يلي: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون »

فالاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية سواء في مجال السلطة التشريعية أو السلطة التنظيمية هو في توسع،²² ويظهر هذا التنوع في الاختصاص، ما جاءت به المادة 124 من دستور 1996 سابقاً والمادة 142 من دستور 2016 حالياً والذي استعملها رئيس الجمهورية لصالحه، لكن التساؤل الذي يطرح في هذا المجال: هل استعمال الأوامر طبقاً للمادة 142 يخفف الحدود بين القانون والتنظيم؟ وهل تمنح المادة 142 لرئيس الجمهورية حق مكثف، يمكن بموجبه التشريع في المجالات التنظيمية التشريعية أو العضوية؟ وهل لرئيس الجمهورية أن يشرع في جميع المجالات؟

أولاً: التشريع بالأوامر يُخفّف حدود قانون – تنظيم

إذا كانت السلطة التشريعية تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع طبقا للمادة 112 من دستور 2016، إلا أنه قد أجاز للسلطة التنفيذية عن طريق المادة 143 التشريع بواسطة التنظيم في المسائل الغير مخصصة للقانون، وأن تضع قواعد عامة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد، لهذا تعتبر أعمال ذات طبيعة تشريعية من الناحية المادية الموضوعية، وأعمال إدارية من الناحية الشكلية.

لقد كان الوضع التقليدي في فرنسا قبل 1958 يقرّر تبعية التنظيم أو اللائحة للقانون فهو يعلوها من ناحية التسلسل أو من ناحية مبدأ التدرج التشريعي، إلا أن الوضع قد اختلف في ظل دستور 1958، حيث قلب هذا الأخير العلاقة القائمة بين اللائحة والقانون، وعمل دستور 1958 على توزيع سلطة التشريع بين البرلمان والسلطة التنفيذية. وأصبحت بالتالي هاته الأخيرة هي المشرع العادي، والسلطة التشريعية هي المشرع الاستثنائي، وهو نفس المسار الذي سار عليه المشرع الجزائري، الذي حدّد مجال القانون في الدستور الجزائري لسنة 2016 في المادة 140، وما عدا ذلك ترك للسلطة التنظيمية طبقا للمادة 143 أن تشرع فيه.

وفي الحقيقة بين القانون والتنظيم حدود متحركة، وإن كانت التفرقة هي تفرقة حسب المعيار العضوي، إلا أنّ تعدي التنظيم على القانون، أو القانون على التنظيم، كان السمة البارزة في النظام الجزائري، ولا يمكن الحدّ من هذا التعدي إلا باللجوء إلى المجلس الدستوري، الذي يتكفل بالسهر على احترام الدستور،²³ والذي يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات،²⁴ لكن هذا الأخير هو خاضع أيضا لإخطاره من قبل هيئات أخرى، حيث لا يمكن أن يبدي رأيه إلا بإخطار من طرف رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة طبقا للمادة 166 من دستور 1996 أو للوزير الأول و 50 عضوا في المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضوا بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة طبقا للمادة 187 للمراجعة الأخيرة الصادرة بدستور 2016.

ونحن نرى المكانة التي يحتلّها رئيس الجمهورية في النظام السياسي، ممّا يجعل الإخطار ينفرد به وحده، ومن النادر أن يلجأ هؤلاء، أي رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري حول دستورية نص تنظيمي يصدره رئيس الجمهورية، وإن حدث ذلك فيعتبر هذا ضد سياسة رئيس الجمهورية، حيث يؤدي ذلك إلى حدوث خلاف بين مؤسسات الجمهورية، مما يلجأ في الأخير إلى التحكيم الشعبي لحل هذا النزاع.

فتعدي التنظيم على القانون، أو القانون على التنظيم، كان السمة البارزة خاصة في فرنسا، حيث كان يلجأ إلى المجلس الدستوري لوقف هذا التعدي، أو تبيان حدود قانون تنظيم.²⁵

إنّ رئيس الجمهورية عند تشريعه عن طريق الأوامر إنّما يخفّف هذا التعدي بين القانون والتنظيم، فرئيس الجمهورية يمكنه أن يشرع بأوامر تنظيمية أو أوامر تشريعية،²⁶ وبالتالي نعتقد أن المعيار العضوي، وبالرغم من حرص الدستور على تحديد مجالات التشريع، إلا أنه لا يمكن أن يعتمد بصفة مطلقة، لأننا نعتقد أن باستطاعة السلطة التنفيذية أن تصدر أحيانا ولأسباب سياسية خصوصا تشريعات متطابقة بين القانون والتنظيم، هذا التطابق يكاد يكون واحد من حيث المصدر والوضع القانوني لهما، ومن حيث الإجراءات المتبعة بينهما، خاصة إذا صدر عن طريق رئيس الجمهورية طبقا للمادة 142.

فخلاصة القول أن رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بالأوامر هو يخفف حدود بين القانون والتنظيم، ويجعل اختصاصه مكثفا.

ثانيا: التشريع بالأوامر يعطي اختصاص مكثف

إنّ إعطاء التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 142 من الدستور 2016 يعطي اختصاصا مكثفا لهذا الأخير في أن يشرع في المجالات المحددة في المادة 140، أو أن يشرع في المسائل التي تدخل ضمن مجالات التنظيم المنصوص عليها في المادة 143، أو أن يشرع في مجال القوانين العضوية المنصوص عليها في المادة 141 من دستور 2016.

في الحقيقة، هذا التنوع يستعمل لصالح رئيس الجمهورية، خاصة وأنّ المادة 142 هي غامضة فيما يخص نطاق الذي يسمح به لرئيس الجمهورية أن يشرع فيه وقد استفاد رئيس الجمهورية من هذا الغموض ليشرع إمّا بأوامر تشريعية، أو أوامر تنظيمية، فالمادة 142 أعطت له إذا اختصاص مكثف، ووحدت الحدود بين القانون والتنظيم لصالح رئيس الجمهورية، فله أن يشرع في كل المجالات وفي كل الميادين، ومنعت على البرلمان التدخل

إنّ المادة 142 أعطت لرئيس الجمهورية السلطة الكاملة المستمدة من الدستور من أجل التشريع عن طريق أوامر تشريعية وأوامر تنظيمية، ومنعت على البرلمان التدخل أو التأثير أثناء استعمال رئيس الجمهورية لهذا الحق واعتبرها البعض أنها نوع من تخلي البرلمان عن صلاحياته

ما يمكن قوله أن المادة 142 أعطت لرئيس الجمهورية اختصاص عام وشامل، وله أن يشرع في كل الميادين سواء الخاصة بالبرلمان أو الخاصة به، وأعني السلطة التنظيمية، وله أن يشرع أيضا في مجال القوانين العضوية، إلا أنّ المجال الممنوع للتشريع فيه على رئيس الجمهورية حسب اعتقادي هو مجال تعديل الدستور، وأيضا إصدار المعاهدات وهذا راجع إلى أن الدستور نظّمهما بأحكام صريحة ومفصلة .

ثالثا: التشريع بالأوامر يعطي التفوق في إصدار قانون المالية

عند قراءتنا لنصوص الدستور والقانون العضوي للبرلمان يتبعن لنا بأنّ المؤسسة التنفيذية تملك وسائل متعدّدة لتقييد أو عرقلة المؤسسة التشريعية في أداء مهمتها، فإذا رجعنا إلى نص المادة 139 من دستور 2016 والتي تنص على ما يلي: « لا يُقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها

تعتبر هذه المادة قيّدا مطلقا على سلطة البرلمان عند الاقتراح في المسائل المالية، إذا كان من شأن اقتراح قانون ما مخالفة هذه المادة، ومن الصعوبة بمكان إثبات اقتراح المؤسسة التشريعية لا يتضمّن أولن تكون نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، أو تقديم تدابير ترفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، خاصة وأنّ المؤسسة التشريعية تفتقر إلى الوسائل والأجهزة القادرة على إثبات العكس، كما أن الوضعية الخاصة التي تتمتع بها المؤسسة التنفيذية من حيث المركز والمكانة والسلطة، تسمح لها بالتدخل لتفسير مدى اختصاص المؤسسة التشريعية في وضع القواعد العامة والتشريع الأساسي، والسلطة التنفيذية تملك وسائل متعدّدة لتقييد سلطة المؤسسة التشريعية، وعليه أصبحت المبادرة في المجال المالي حكرا على الحكومة دون سواها لأنها تملك الجهاز الإداري.²⁷

وقد لجأ دستور 1996 لهذا القيد في المادة 138، والتي نصت على حق رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بأمر بقولها في الفقرة 08 ما يلي: «... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر، يحدّد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 132 من الدستور.»

الخاتمة:

إنّ ما يمكن استخلاصه من هاته الدراسة حول التشريع بالأوامر أنه أراد أن يتخذ نظام سياسي قوي مبني على أساس مؤسسات شرعية قوية هدفه الأساسي إحداث التوازن وتحقيق الحكم الديمقراطي، والذي من مقوماته إسناد السلطات إلى هيئات مختلفة ومن ثم إحداث التوازن والتعاون ما بين تلك المؤسسات، وهو ما توخاه المشرع الدستوري من خلال المراجعة الأخيرة لدستور 2016 في المادة 142 والتي أعطت عن طريق تقنية التشريع بالأوامر مكانة ومركزا هاما وأساسيا للسلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية مع إدخال بعض التغييرات في مركزه، وأعاد نظام التوازن داخل المؤسسة التشريعية وهذا بتمكين الغرفة الثانية والمتمثلة في مجلس الأمة بالمبادرة بالتشريع.

وبالنظر إلى هذه المعطيات، وما يمكن أن نصل إليه في هذا المجال أنّ التشريع بالأوامر في ظل دستور 2016 قد أعطى لرئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، وقد حوّله سلطة التشريع في كل المسائل ممّا جعله مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان، حيث يُستخلص ذلك من نص المادة 142 التي منحت هاته الصلاحية دون تفويض من البرلمان، مما يؤدي به إلى ممارسة اختصاص هو في الحقيقة ليس من اختصاصه، ويؤدي به إلى التمرد على السلطة التشريعية، ويمكنه ذلك أكثر من الانفراد بسلطة اتخاذ القرار خارج الحكومة .

ما يمكن استخلاصه أيضا من المادة 142 ومن دستور 2016 أنه أمعى سلطة الوزير الأول وأنه أمعى البرلمان، وجعل لرئيس الجمهورية مركز وسلطة هامة في النظام السياسي، فالمادة 142 حولت سلطة الرئيس إلى سلطة حقيقية ومؤثرة في النظام الذي لا يمكن أن يكون إلا نظاما رئاسيا، ولا يمكن تحقيق هذا النظام الرئاسي إلا بوجود اختصاصات وسلطات متكافئة لكلا السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأن تتمتع السلطة القضائية باستقلالية حقيقية تمكّنها من النظر في النزاعات .

المراجع :

أ-الكتب:

- بوالشعير السعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 1993.
- عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، طبعة 02، 1994.
- حلبي فهدى عمر، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية 1993.
- عصفور سعد، محسن خليل، عبد الحميد المتولي، القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف الإسكندرية، جلال فخري وشركائه.

ب- الرسائل:

- أحمد بورايو، رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 أطروحة ماجستير 1984، بن عكنون الجزائر.
- بوقفة عبد الله، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في الدستور الجزائري عام 1963، أطروحة ماجستير الجزائر، جويلية 1997.

ب-المقالات :

- بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائريين الثبات والتغيير ، مجلة إدارة، العدد الأول، مجلد الثامن، 1998.

ج-الدراسات:

-دستور 1963.

-دستور 1976.

-دستور 1989.

-دستور 1996

-دستور 2016

Ouvrages

- Burdeaux George, droit constitutionnel et institution politique, 14 edition, Paris 1969 .
- Burdeaux George, droit constitutionnel et institution politique 16 edition, Paris 1974 .
- BURDEAUX George, TRAITE DE SCIENCE POLITIQUE,L.C.D.J,TOME 08,PARIS 1974.
- RDP, 1974.,-CATTERY (J), LA CRISE DES PROCÉDURES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE
- Ebrard Pierre, l'article 38 de la constitution 1958 et la 5 république,RDP.
- Haurio (a), droit constitutionnel et institution politique, édition montchrestien, paris 1975 .
- Marcel prélot, institution politique et droit constitutionnel 4 édition, 1969 Paris

الهوامش:

- 1 - لقد أكدّت معظم الأنظمة تفوق السلطة التنفيذية، وهذا راجع إلى ضعف البرلمان وقصوره في مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية خاصة بعد الثورة الصناعية، وظهور الدولة المتدخلة في القرن 18، وأيضا بعد الحرب العالمية الأولى والثانية. حول ضعف البرلمان وتفوق السلطة التنفيذية ، انظر

-GEORGE BURDEAUX, TRAITE DE SCIENCE POLITIQUE, L.C.D.J, TOME 08, PARIS 1974, P 144 -161 ET 164.

2- إن قراءة المواد 92-93-91-84- والمادة 105 والمادة 107 إلى غاية المادة 111 من المراجعة الأخيرة لدستور 06 مارس 2016 يتضح لنا فعلا أن رئيس الجمهورية له سلطات هامة في الدولة يمارسها باعتباره مجسدا لوحدة الأمة.

3 - السلطة يمكن أن تنشأ مستندة إلى القوة وحدها، فتكون سلطة فعلية تتحول بعد ذلك إلى سلطة مشروعة عندما تحوز رضا الجماعة، أو قد تتحول من شرعية ثورية إلى شرعية دستورية.

انظر : عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، طبعة 02 ، 1994 صفحة 41

4- انظر حول هذا الموضوع: عبد الله بوقفة، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، في الدستور الجزائري لعام 1963، أطروحة ماجستير، الجزائر، جويلية 1997، ص 54 و 55.

5- انظر :

droit constitutionnel et institution politique 14 édition, paris 1969, page 430. Georges Burdeaux,

6- كما كان في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة الفرنسية.

7- وإذا كان هذا من الناحية الشكلية، إلا أن رئيس الجمهورية في الواقع هو الممارس الحقيقي للسلطة التنفيذية في ظل دستور الأخير الصادر سنة 2016.

8- ونضرب مثال على ذلك بالنسبة لقانون الوثام المدني، حيث لم يكتف رئيس الجمهورية عرض هذا القانون على البرلمان لإصداره وإنما توجه مباشرة إلى الشعب لاستفتاءه، وقد استند رئيس الجمهورية في ذلك إلى الشكوك الذي حامت حول نزاهة الانتخابات التشريعية بالنسبة للبرلمان، وأيضا إلى أنه يريد موافقة صريحة للشعب الجزائري مباشرة.

9- انظر في ذلك : احمد بورايو، رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976، طروحة ماجستير 1984، بن عكنون الجزائر، ص 58.

10 - راجع عبد الحميد متولي، سعد عصفور، محسن خليل، القانون الدستوري و النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 62 وما بعدها.

11 - انظر في ذلك الأستاذ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري ، دار هدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، ص 205 و 206

12 - انظر : EBRARD PIERRE, L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION 1958 ET LA 5 RÉPUBLIQUE, RDP196, Page 280-281.

13 - انظر مقال الدكتور بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، العدد الاول، المجلد الثامن، صفحة 25 و 26.

14- حول موضوع سلطات رئيس الجمهورية انظر :

HAURIO (A), DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTION POLITIQUE, ÉDITION MONTCHRESTIEN, PARIS 1975 PAGE 964.

15 - انظر المواد 91 و 92 و 93 و 142 و 143 و 197 من دستور 2016.

16 - إنَّ انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب مباشرة، هذه الطريقة تجعل من رئيس الجمهورية مستقلا، وتجعل له مركزا قويا بالنسبة للبرلمان، وأيضا بالنسبة للشعب.

17- دستور 1958 نص على مسؤولية الحكومة أمام المجلس الوطني، وعدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية.

انظر George burdeaux, droit constitutionnel et institution politique, 1974 op cit. page 569 et s

18 - انظر كل من عبد الحميد متولي وسعد عصفور ومحسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق صفحة 206

19 - نصت المادة 177 على ما يلي : « تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن

وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الاول عن الجنايات والجرح التي يرتكها بمناسبة تأديتهما مهامها، يحدد القانون العضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيورها وكذلك الإجراءات المطبقة.»

20 - المادة 112 من دستور 2016 تنص: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه »

21 - المادة 113 من دستور 2016 تنص على ما يلي: « يراقب البرلمان عمل الحكومة وفق الشروط المحددة في المواد 80 و 98 و 151 و 152 من الدستور، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 153 إلى 155 من الدستور »

22 - إن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع في مختلف المجالات يعني أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التشريعية، وبالتالي فالمادة 142 قد وحدت وسيلة التشريع، فرئيس الجمهورية يشرع بمراسيم تنظيمية طبقاً للمادة 143، وله حق المبادرة بتعديل الدستور، وله حق إصدار قانون المالية بأمر طبقاً للمادة 138 في حالة عدم المصادقة عليه من طرف البرلمان، بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية يصادق على اتفاقيات الهدنة طبقاً للمادة 149 من الدستور 2016.

23 - انظر المادة 182 من دستور 2016.

24 - انظر المادة 186 من دستور 2016.

إن المجلس الدستوري خوّله الدستور صراحة النظر في دستورية التنظيم والقانون، فهو الذي يحدّ من هذا التعدي بين القانون والتنظيم.

25 - بالنسبة لبعض الكتاب، اعتبروا انه بصور دستور 1958 أصبحت حدود قانون تنظيم أقل حدة بعد تحديد مبادئ البرلمان على سبيل الحصر، مما اعتبرها البعض نقطة إيجابية في النظام الفرنسي، وبالنسبة للبعض الآخر اعتبرها نقطة ضعف في دستور 1958، إلا أنه من الصعوبة إيجاد تفرقة بين نطاق القانون ونطاق التنظيم، ومن أجل تفرقة الأولى عن الثانية وجب الرجوع أو إخطار المجلس الدستوري، انظر :

PIERRE EBRARD, L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION 1958 ET LA 5 RÉPUBLIQUE, R.D..P. OP CIT. PAGE 282 — 283.

26 - إن دستور 1963 لا يميز بين اللائحة والقانون، وطبقاً للمادة 53 من دستور 1963 أصبحت المؤسسة التنفيذية تشرع في جميع المجالات بحجة أن النص الدستوري لم يحدد نطاق اختصاص القانون، بخلاف دستور 1976 الذي حدّد ذلك في المادة 151 بالنسبة لنطاق القانون، والباقي ترك للتنظيم طبقاً للمادة 152.

- انظر عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في دستور 1963 المرجع السابق ص 66.

27 - حول التقييد البرلماني في المجال المالي ارجع إلى :

HAURIU (A), DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTION POLITIQUES, OP CIT,PAGE 1089 ET S