

التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه

صنور فاطمة الزهراء

أستاذة محاضرة قسم - ب - كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس -

الملخص: يتبين لنا من خلال تفحص موارد دستور 1996 لاسيما التعديل الأخير لسنة 2016 الذي منح فيه المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية اختصاصات واسعة في صنع القانون حتى في الحالة العادية التي هي اختصاص الأصل للسلطة التشريعية وبذلك قضى على مبدأ الفصل بين السلطات وخالف جميع القوانين المقارنة في ذلك.

الكلمات المفتاحية: سلطة التشريع بأوامر في الحالة العادية - اختصاصات رئيس الجمهورية - الرقابة البرلمانية.

Résumé: Il ressort de l'examen des ressources de la Constitution de 1996, en particulier de l'amendement récent de 2016, dans lequel l'institution constitutionnelle algérienne a conféré au Président de la République de larges pouvoirs en matière d'élaboration des lois, même dans les cas normaux, ce qui est la prérogative du législateur.

Mots-clés: le pouvoir législatif en droit commun - termes de référence du président de la république - surveillance parlementaire.

Abstract : It is evident from the examination of the resources of the 1996 Constitution especially the recent amendment of 2016, in which the Algerian constitutional institution granted the President of the Republic broad powers in law-making, even in the normal case which is the prerogative of the legislature.

Keywords: legislative power under ordinary law -terms of references of the president of the republic - parliamentary oversight.

مقدمة:

مما لا شك فيه، أنه لا يمكن تصور وجود دولة بدون مجموعة بشرية، فوجود مجموعات حتى ولو كانت أقلية فإنها تعهد لأحد ليتولى شؤونها، لكن كي يتمتع هذا الشخص بالسلطة يجب أن يكون وفق شروط معينة حتى لا نكون أمام حكم مستبد وديكتاتوري يمس بحقوق وحرّيات الأفراد.

تقوم الدولة على ركائز أساسية وجوهرية لنشأتها واستمرارها وتتمثل هذه الأخيرة في وجود الشعب الإقليم وحكومة تفرض سلطتها داخل هذا الإقليم ومن أهم مقتضيات وجود الدولة هو قياما على أصول ومبادئ قانونية.

يقع على هرم هذه المبادئ مبدأ يسمى مبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء به الفقيه "مونتسكيو" سنة 1878 في مؤلفه الشهير "روح القوانين" والحقيقة أن هذا المفكر لم يكن أول من نادى بهذا المبدأ، فقد سبقه إليه بعض الفلاسفة الإغريق كأرسطو وكان الفيلسوف الانجليزي "جون لوك" أول من عالج هذا الموضوع بشيء من التفصيل والمنطق في كتابه "الحكومة المدنية" غير أن براءة "مونتسكيو" تكمن في أنه استطاع أن يستوعب آراء من سبقه، ويعرض المبدأ بشكل واضح و متوازن.

المقصود بهذا المبدأ هو تجنب تركيز السلطات لدى جهة واحدة وتوزيع وظائف الدولة بين سلطات ثلاث السلطة التشريعية التي تختص بسن التشريعات، السلطة التنفيذية التي تختص بتنفيذ القوانين المنظمة لأمر الشعب والسلطة القضائية التي تختص بفض النزاعات.

ما هو الدافع الذي يصبوا إليه المؤسس الدستوري في توسيع اختصاصات رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الحالة العادية؟

الإطار والتكييف القانوني للأوامر التشريعية

أحدث دستور 1996 تغييرا جذريا في موضوع علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، حيث اهتزت أسس العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لصالح هذه الأخيرة ممثلة في رئيس الجمهورية أين أصبح يتدخل في الوظيفة التشريعية الأصلية للبرلمان عن طريق آلية صريحة وهي الأوامر¹.

¹ محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص14.

أولاً- الإطار والتكيف القانوني للأوامر التشريعية

1- الإطار القانوني للتشريع بالأوامر

إن التشريع بأوامر ما هو إلا نظام استثنائي دعت إليه الأزمات والظروف الاستثنائية التي عرفتھا الدول وبالأخص الجزائر، كما يمكن أن يطلق على أسلوب التشريع بأوامر مصطلح رخصة تشريعية استثنائية سمح بموجبها لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يعود في الأصل للسلطة التشريعية.

فالنظام القانوني للأوامر التشريعية في الجزائر مر بمراحل متميزة، اختلفت كل مرحلة عن الأخرى بسبب الأحداث والأزمات السياسية التي شهدتها البلاد، منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، أدت بشكل أو بآخر إلى تنامي الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية عن طريق استخدام الأوامر الرئاسية² كآلية للتشريع في النظام القانوني الجزائري، حيث خولت لرئيس الجمهورية مباشرتها في الظروف العادية والظروف الاستثنائية بناء على أحكام دستورية، لاسيما في دستور 1996 وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث أصبح رئيس الجمهورية من خلالها يتحكم بشكل شبه مطلق في الوظيفة التشريعية خاصة وأنه يشرع في المجالات المحجوزة للبرلمان أصلا بمقتضى هذه الأوامر.

كما أن المؤسس الدستوري حين أعطى رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر³ فإنه قد قيده في ممارسته بضرورة استيفاء شروط معينة، هذه الشروط منها ما هو موضوعي ومنها ما هو شكلي وكذا إجرائي والأكثر من ذلك منها ما تم النص عليها صراحة وأخرى ضمنية يتم استنباطها.

أ- الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر

يكتسي تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية أهمية كبيرة خاصة من حيث الرقابة المفروضة عليها ولأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، وتحديد ما إذا كانت قرارات أم قوانين، وفي هذا السياق ذهب الفقه والقضاء الفرنسي إلى التمييز بين مرحلتين، حيث اعتبرها أعمال إدارية قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة الفرنسي قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان، وهي أعمال تشريعية، غير قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة، بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان، شأنها شأن باقي القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والتي تخضع لرقابة المجلس الدستوري بموجب وسيلة الإخطار المخولة لبعض السلطات، طبقا لأحكام الدستور⁴ ولتوضيح ذلك سنتطرق لمختلف اتجاهات الفقه

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، 2002، ص 384.

³ نفس المرجع، ص 245.

⁴ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، غابية، 2004، ص 95.

الذي انقسم في تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي تصدرها الحكومة استنادا للمادة 38 من دستور 1958، وعما اذا كانت تعتبر هذه الأوامر قرارات إدارية أم أعمال تشريعية إلى عدة اتجاهات.

الاتجاه الأول: ويمثله بعض الفقهاء الفرنسيين الذين تبنا نظرية التفويض التشريعي.

يرى هذا الاتجاه الأوامر من قبيل الأعمال التشريعية وتتمتع بقوة القانون، وبالتالي تخرج هذه الأوامر بمجرد تصديق البرلمان عليها عن رقابة القضاء الإداري، لأنها تصبح قوانين عادية من حيث الشكل والموضوع، وبذلك تستطيع الحكومة بموجبها ممارسة الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان⁵، ويمكنها أن تتعرض للقوانين المعمول بها سواء بالتعديل أم بالإلغاء استنادا لقانون التفويض الذي منحها حق إصدار هذه الأوامر بالنسبة لموضوعات معينة خلال مدة معينة.

الاتجاه الثاني: يأخذ أنصار هذا الاتجاه بنظرية توسيع الاختصاص اللائحي، وهذا يؤدي إلى اعتبار الأوامر مجرد قرارات إدارية عادية من حيث طبيعتها وقوتها القانونية لأنها صادرة من السلطة التنفيذية وبالتالي فإنها تحتفظ بطبيعتها القانونية الثابتة المحددة لها ابتداء بالنظر إلى الجهاز الذي أصدرها، وعليه فهي لا تكتسب حصانة القوانين بل تخضع لرقابة الإلغاء شأنها شأن سائر القرارات الإدارية.

إلا أن الاتجاه الراجح فقها، فيذهب أنصاره إلى وجوب التفرقة بين مرحلتين من المراحل التي تمر بها الأوامر حيث تتباين الطبيعة القانونية لهذه الأوامر.

المرحلة الأولى: هي المرحلة السابقة على تصديق البرلمان على الأوامر الصادرة من الحكومة، وتبدأ هذه المرحلة من لحظة إصدار السلطة التنفيذية لهذه الأوامر، وتنتهي لحظة عرضها على البرلمان وتعتبر الأوامر خلال هذه الفترة مجرد قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي، ومن ثم تخضع للرقابة القضائية رغم أنها تتمتع منذ صدورهم بقوة القانون، وتستطيع أن تعدل أو تلغى التشريعات القائمة.

أي أن هذه الأوامر الصادرة استنادا للمادة (38) من الدستور الفرنسي ذات طبيعة إدارية خلال الفترة الأولى من صدورهم حتى إيداع مشروع الأمر للبرلمان، ومن ثم فإنها تخضع خلالها لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري.

المرحلة الثانية: تبدأ هذه المرحلة من لحظة تصديق البرلمان على الأوامر، وتتحول هذه الأوامر نتيجة لهذا التصديق من كونها قرارات إدارية عادية إلى قوانين، ومن ثم تخرج عن مجال الرقابة القضائية

⁵ ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006، ص106).

التي تخضع لها القرارات الإدارية وذلك لاكتسابها الطابع التشريعي، أي بمجرد أن يصادق البرلمان على هذه الأوامر فإنها تصبح أعمالاً تشريعية منذ صدورها وتتحصن من رقابة القضاء الإداري.

وأقر مجلس الدولة وبهذا الرأي أي الطبيعة الإدارية للأوامر قبل تصديق البرلمان عليها وتخضع لرقابته سواء لمخالفتها لمبدأ المشروعية أو لمبدأ الدستورية، وبطبيعتها التشريعية بعد تصديق البرلمان عليها⁶ وتتجو بالتالي من رقابته.

أما بالنسبة للجزائر، المشرع الدستوري لم يبين موقفه اتجاه الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، فإن الرأي السائد يذهب إلى ما أقره كل من الفقه ومجلس الدولة الفرنسيين، أي وجوب التفرقة بين حالتين:

ففي الحالة الأولى أي قبل موافقة البرلمان على الأوامر، وبالرغم من أنها قوة التشريع لأنها تستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة، فإنها تظل متمتعة بطبيعتها الإدارية بكل النتائج المترتبة عنها أخذاً بالمعيار الشائع للتمييز بين أعمال مختلف الهيئات العامة في الدولة طالما أنها تعد أعمالاً إدارية وليست أعمالاً تشريعية.

أما الحالة الثانية أي بعد موافقة البرلمان على الأوامر تتحول إلى تشريعات شأنها شأن التشريعات الصادرة من البرلمان بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، ولا يجوز الطعن فيها قضائياً أمام القضاء الإداري.

غير أن في الجزائر تعتبر الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية استناداً للمادة (142) من التعديل الدستوري لسنة 2016 أعمالاً تشريعية بطبيعتها، تحوز صفة وقوة القانون منذ إصدارها لعدة أسباب أهمها⁷:

- إدراج المشرع الدستوري للأوامر التشريعية ضمن نصوص وأحكام الباب الثاني من التعديل الدستوري لسنة 2016 تحت تنظيم السلطات، مدرجا النص الدستوري المنظم لقواعد وأحكام الأوامر في الفصل الثاني المتضمن قواعد وأحكام السلطة التشريعية، ولعل الحكمة في ذلك محاولة إضفاء الطابع

⁶ عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2009، ص 117.

⁷ رداة نور الدين، مرجع سبق ذكره، ص 108.

التشريعي على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بناء على المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 باعتبار أن هذه الأوامر ذات طابع تشريعي أو على الأقل تنسب إلى صنف القوانين⁸.

- يشرع رئيس الجمهورية في الميدان المخصص للسلطة التشريعية بنص دستوري صريح، أي يمارس سلطة أصلية خولها له الدستور بموجب المادة (142) وليس بتفويض من البرلمان كما هو الحال بالنسبة للمادة (38) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

- تنص المادة (142) "لرئيس الجمهورية أن يشرع"، كما أن الدستور لم يشر إلى إمكانية تعديل هذه الأوامر بقانون إذا اقتضى الأمر ذلك مثلما هو الحال بنص المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958.

- تتكلم المادة (142) عن موافقة البرلمان، وإن الموافقة تختلف عن التصديق والفرق بينهما شاسع، لأن التصديق يؤدي إلى تبني النص من طرف الغير وكأنه صادر منه، ومن تم يغير من طبيعته فيحوله من عمل إداري إلى عمل تشريعي، بخلاف الموافقة التي تهدف إلى استمرار العمل بالأمر المعروض على المجلس أو إيقافه لكونه مؤقتا وكذلك لإعلام النواب حتى يكونوا على بينة من أن موضوعا من موضوعات اختصاصهم قد تمت معالجته.

ب- الأساس القانوني للتشريع بالأوامر.

الأساس القانوني للتشريع بأوامر يدعو للكشف عن المعايير المعتمدة لتمييز هذا الصنف من التشريعات وكذا تحديد الأساس النظري لتبرير هذا التفويض لما فيه اعتداء خطير على مبدأ الفصل بين السلطات.

كما سبق وأن ذكرنا أن المعيارين المعتمدين لتمييز الأوامر التشريعية هو المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، وفي الحقيقة، إن الأوامر أو اللوائح التفويضية كما يسميها البعض، قد انتقدت نقدا عنيفا من قبل الفقهاء خاصة في فرنسا، وقد تأسس هذا النقد على أن الأصل في الهيئات المؤسسة أن تمارس اختصاصها بنفسها⁹، وبالتالي لا يملك البرلمان حق التنازل عن اختصاصه لأي سلطة أخرى، خاصة وأن الدستور قد بين اختصاص كل سلطة على حدة، بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتعدى على نظيرتها الأخرى، إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات مما يترتب عليه عدم جواز تنازل أي سلطة عن اختصاصاتها لسلطة أخرى، أو حتى التفويض فيها، لذلك وتعد جميع التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية بناء

⁸ ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، 2007، ص 120.

⁹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط 06، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص 503.

على تفويض من السلطة التشريعية، تعد باطلة وغير جائزة وبالتالي غير مشروعة، إلا أن الظروف العملية قد وجدت في هذه المعايير حاجة ماسة لتغطية فترات الفراغ التشريعي¹⁰.

2- التكيف القانوني للأوامر التشريعية.

المقصود بالتكيف القانوني للتشريع بأوامر أو تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأخيرة، معرفة ما إذا كانت هذه الأوامر تعتبر قرارات إدارية¹¹، فتخضع بالتالي للنظام القانوني للقرارات الإدارية من حيث الإصدار ومن حيث الدرجة والقيمة القانونية في هرم تدرج قواعد النظام القانوني في الدولة ومن حيث نفاذها و مجالها، ومن حيث طرق ووسائل إنفاذها، وكذا نظام الرقابة المطبقة عليها، أم أنها قوانين تخضع للنظام القانوني للقانون.

وقبل التطرق إلى التكيف القانوني لمختلف الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، يجب التأكيد على ضرورة عدم الخلط بين القوة القانونية للعمل وبين الطبيعة القانونية (التكيف القانوني)، فإذا كانت قوة العمل ترتبط كقاعدة عامة بطبيعته القانونية، إلا أن هذا التلازم ليس بالأمر الحتمي إذ بإمكان المؤسس الدستوري أن يغير من القوة العادية للعمل نتيجة ظروف أو اعتبارات يقرها.

وهذا ما يلاحظ من خلال ما قرره المؤسس الدستوري الجزائري عندما سمح لرئيس الجمهورية في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن يشرع بأوامر في حالات معينة، ولكن في المقابل إذا كان من حق المؤسس الدستوري أن يغير من القوة القانونية للعمل فيعطيه مثلاً قوة التشريع، فإنه لا يملك تغيير الطبيعة القانونية للعمل مهما كانت الظروف ومن باب أولى، فإنه لا يجوز لأية سلطة أخرى في الدولة أن تغير الطبيعة القانونية لأي سبب كان.

أ- التكيف القانوني للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان.

يرى غالبية الفقه الجزائري بأن الأوامر الصادرة طبقاً للمادة 153 من دستور 1976 عملاً تشريعياً، لا تثير أي إشكال في طبيعتها حيث تتوفر فيها جميع خصائص التشريع الشكلية والموضوعية، نظراً لأنها

¹⁰ ندير جبراني، التشريع بالأوامر في الجزائر (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، 2016)، ص 19.

¹¹ بادك نادية وصالحى حكيم، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 (مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون العام . تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2017)، ص 66.

تصدر عن سلطة تمارس اختصاصات السيادة¹² وتتقاسمها مع المجلس الشعبي الوطني بشكل بين حتى وإن حاول الدستور عدم الإعلان عن ذلك بشكل صحيح.

في ظل دستور 1976 لم يكن البرلمان يملك سلطة التشريع، بل كان مكلفا بالوظيفة التشريعية، فـرئيس الجمهورية كان محور النظام الدستوري الجزائري وبيده كل السلطات، ولذلك كان الفقه يعلق على الكيفية التي تتم بها عملية التشريع بأنها مقسمة بين المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية، كل منهما يمارس لمدة ستة (06) أشهر في السنة، ولذلك كان منطقيا أن يعترف أغلبية الفقه الجزائري بالطبيعة التشريعية سواء قبل حصولها على موافقة المجلس الشعبي الوطني أو بعدها، وهو توجه صائب في دستور 1976 والتي كان يشكل فيها التشريع بأوامر حقا لرئيس الجمهورية، ودستور 1976 اعتبر الأوامر الصادرة طبقا للمادة 153 منه بأنها أعمال تشريعية منذ صدورهما، والواقع بأن الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان تطبيقا لنص المادة 153 من دستور 1976 تبقى محتفظة بطبيعتها القانونية والتمثلة في كونها قرارات إدارية ذلك بالنظر إلى مصدرها وهو رئيس الجمهورية الذي يتخذها في المجال التشريعي بالرغم من أنه سلطة تنفيذية، إلى حين الموافقة عليها من قبل البرلمان، فهذه الموافقة البرلمانية¹³ هي التي تضيف عليها الصفة التشريعية وليس المدة التي كان يملكها كل من رئيس الجمهورية والبرلمان لممارسة الوظيفة التشريعية وهي ستة أشهر والأكثر من ذلك فإذا وافق البرلمان على الأمر فلن يصدر هذا الأخير في شكل أمر مرة أخرى بل في شكل قانون، ومنه يتحول من قرار إداري إلى قانون ويحصن من الرقابة القضائية.

ب- التكيف القانوني للأوامر الصادرة في المجال المالي

من خلال المادة 44 من القانون العضوي 99-02، أكد المشرع على أن الأمر المتضمن قانون المالية له قوة القانون أي قوة التشريع، إذ بإمكانه أن يعدل أو يلغى المسائل العائدة للبرلمان.

كما أن تحديد الطبيعة القانونية للأمر المتضمن قانون المالية والذي تدخل من خلاله رئيس الجمهورية في مجال التشريع، تكمن في معرفة ما هو المعيار المعتمد في تحديد طبيعة العمل؟

فاستنادا للمعيار العضوي الراجح في الجزائر، يبقى الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية عملا إداريا، وإن كان مشروطا بفكرة الاستعجال لأن هذه الفكرة في حد ذاتها ليس من شأنها التغيير من الطبيعة القانونية للأمر، بل من شأنها التعجيل حفاظا على المصالح المالية للدولة بإصدار هذا القانون الذي يبقى رغم هذا من المجالات التي يختص بها أصلا البرلمان.

¹² سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص 65.

¹³ نفس المرجع، ص 69.

وعليه، بما أنه تم تكييف الأمر المتضمن قانون المالية على أنه عمل إداري، فمعنى ذلك أنه يكون خاضعا لرقابة القاضي الإداري، وربما المجلس الدستوري إذا أخطر¹⁴ وبما أن الأوامر الصادرة في المجال المالي هي قرارات إدارية وذلك بالنظر إلى مصدرها وليس مضمونها كونها صادرة عن رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية بالرغم من أنها تدخل في المجال المحجوز للبرلمان.

ثانيا- كفايات ممارسة رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية في الحالة العادية.

1- التشريع بأوامر في الحالة العادية وأثره على السلطة التشريعية.

يمارس رئيس الجمهورية سلطته المتمثلة في التشريع بأوامر في الظروف العادية، سميت هذه الظروف بالعادية نظرا للاستقرار الذي تشهده الدولة على جميع الأصعدة، فلا زالت مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أي خطر يهددها أو يشكل مساسا بأجهزتها وسلطاتها.

وإصدار رئيس الجمهورية لأوامر تشريعية لها قوة القانون في الظروف العادية، إنما هو أمر مقيد ولا يتم بصفة مطلقة، بل يكون في حالتين فقط طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا في المجال المالي.

فيتولى رئيس الجمهورية مهمة التشريع بأوامر في الظروف العادية بدلا من البرلمان وذلك بالنظر لما تقتضيه طبيعة السلطة التشريعية في حالة عدم الانعقاد الدائم، الأمر الذي يخول لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص التشريعي الهام¹⁵.

منحت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في حالات محددة حصرا وفي حالة توافر الشروط بنصها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

كي لا يكون هناك تعدي على صلاحية السلطة التشريعية التي تعد صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال بموجب المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في

¹⁴ ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية لتشريع بأوامر (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، 2011) ص 29، 30.

¹⁵ ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 07.

إعداد القانون والتصويت عليه"، أما بخصوص عملية التشريع بأوامر المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة العادية فتتمثل في ما يلي:

1- في حالة شغور البرلمان

2- في العطل البرلمانية

3- حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما.

أ- التشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان

تسمى حالة شغور المجلس الشعبي الوطني توقفه عن ممارسة اختصاصاته أو توقف نشاطه قبل انقضاء العهدة التشريعية التي حددها له الدستور أو عند تأخر انعقاد المجلس الجديد، وهذا الشغور للمجلس الشعبي الوطني يكون إما عند حله أو عند إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

ويعتبر الحل هو أخطر أسلحة السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان¹⁶، وبهذا الخصوص نميز بين نوعين من الحل في النظام الدستوري الجزائري وهما حل رئاسي يقرره رئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول، أما النوع الثاني فهو الحل الوجوبي حيث ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا بصفة تلقائية وآلية وذلك في حالة عدم موافقته على مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية للمرة الثانية¹⁷ على التوالي عملا بالمادتين 95 و96 من التعديل الدستوري 2016.

وهنا ينتقل الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية أو بمعنى آخر للهيئة التنفيذية التي تستحوذ على زمام المجال التشريعي.

ب- حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية.

من سمات النظام البرلماني الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية¹⁸، ولعل أبرز وسائل تلك الرقابة ما يملكه البرلمان من حق مساءلة الحكومة وفي إسقاطها عن طريق التصويت على ملتمس الرقابة.

¹⁶ بن بdash بلال وسباع شرف الدين، تفعيل وظائف البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في القانون تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، 2017، ص 65.

¹⁷ بادك نادية وصالحى حكيمة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سبق ذكره ص 17.

¹⁸ محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط 04، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 114.

وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان في حالة وقوع تصادم وانسداد بينهما، حتى تتيح للناخبين الفرصة للحكم عليه ويعتبر حق حل البرلمان من أخطر الأسلحة التي تقرها النصوص الدستورية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية¹⁹.

فالدستور الجزائري وإن لم يعتمد النظام البرلماني المحض، إلا أنه أخذ بالخصوصيات السالفة الذكر، فقد جاء في المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تعطي الحق لرئيس الجمهورية في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.

للإشارة، فإنه وفي ظل الثنائية التشريعية التي تبناها دستور 1996²⁰، وحسب التقاليد، لا تعتبر الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري والمتمثلة في مجلس الأمة، موضع هذا الحل الرئاسي، حيث يجب أن تظل محل تجديد على الدوام²¹.

وإذا كان تقرير إجراء انتخابات مسبقة لا يؤثر على المجلس القائم لأنه يستمر في ممارسة وظائفه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، إلا أن قرار حل المجلس ينتج عنه أثره فوراً بحيث يصير المجلس الشعبي الوطني شاغراً من يوم صدوره وإلى غاية انتخاب المجلس الجديد في مدة أقصاها ثلاثة أشهر، يقوم خلالها رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر.

-إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.

إن القيام بإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها فتعد هي الأخرى من الحالات التي تمكن رئيس الجمهورية من التدخل وممارسة التشريع بأوامر، علماً أن تقرير هذه الحالة يخضع لنفس الإجراءات التي تطبق على اتخاذ قرار الحل.

وعلى اعتبار أن التشريع اختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بكل سيادة في المجالات التي حددها الدستور ولأنه قد يحدث هناك مانع يحول دون ممارسة البرلمان لاختصاصاته بصفة ظرفية.

فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يتولى التشريع بأوامر، وهذا ليس وضعاً شاذاً وخصوصاً بالنظام الدستوري الجزائري، وإنما هو وضع فرضته ظروف وضرورات عملية غير أن اللجوء المفرط

¹⁹ رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 147.

²⁰ بورجاج علي وبوجاجة نجيب، مبدأ الفصل بين السلطات في ضوء دستور 1996 (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013)، ص 19.

²¹ ندير جبراني، التشريع بالأوامر في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص 30.

للتشريع بأوامر من شأنه جعل السلطة التنفيذية تستأثر بالتشريع متجاوزة البرلمان في اختصاصه الأصيل الذي وجد من أجله.

كما أن سلطة التشريع التي أصبح يتمتع بها رئيس الجمهورية، بتجاوزه كثير من الحالات التي كان بإمكان التشريع فيها بواسطة قوانين أن يثير جدلا سياسيا حادا أثناء مناقشتها من طرف غرفتي البرلمان.

ولعل أبرز مثال على ذلك قانوني المصالحة الوطنية وتعديل قانون الأسرة، ولو أن الإفراط في اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر من شأنه أن يسلب البرلمان جوهر وجوده وهو التشريع²².

ب- التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية

من الأعمال الأساسية للمؤسسة التنفيذية في مواجهة المؤسسة التشريعية تحديد مدة الدورات التشريعية، وإن كان ذلك يعود لأسباب موضوعية تتمثل في استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة السنة.

ولهذا فإن ضرورة التشريع في مواضيع تندرج ضمن المجال التشريعي المخصص للبرلمان قد تقرض تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في تلك المجالات وسد الفراغ التشريعي في الدولة باعتبار أن البرلمان يوجد في حالة غياب.

ويلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2016، يعتمد على أسلوب دورة برلمانية عادية واحدة كل سنة حيث يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشر (10) أشهر على الأقل، تبتدى في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، مع إمكانية تمديد لها لأيام معدودة بغرض الانتهاء من نقطة في جدول الأعمال بناء على طلب من الوزير الأول.

في حين أن الدورات غير العادية تكون إما بمبادرة من رئيس الجمهورية وإما باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وبمجرد الانتهاء من دراسة جدول الأعمال الذي استدعي البرلمان لأجله تختتم الدورة غير العادية²³، ومن خلال هذا يبدو أن المؤسسة الدستورية قد أعاد بعث السيادة التشريعية للبرلمان وذلك من خلال التضييق الدستوري لمجال تشريع رئيس الجمهورية باعتماده أسلوب الدورة الواحدة إذ أن تحديد الفترة الزمنية يعود لحكمة مفادها أن البرلمان هو الهيئة الوحيدة صاحبة السيادة والحق في التشريع.

²² عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، ط01، 2010، ص159.

²³ بن بداش بلال وسباع شرف الدين، مرجع سبق ذكره، ص 66.

غير أن باستقراء التعديل الدستوري لسنة 2016 يتبين أن المؤسس الدستوري أعطى مجالا أوسع لرئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وجعل منه سلطة موازية للبرلمان، وبملاحظة الفقرة الأولى من المادة 142 من الدستور "...أو خلال العطل البرلمانية..." مع أن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، حيث للبرلمان عطلة واحدة مدتها ستون (60) يوما على الأكثر²⁴.

ج- التشريع بأوامر في المجال المالي

أدى الصراع الذي وقع بين الملوك وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا فيما مضى بسبب السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي الذي كان من اختصاص الملوك، إلى انتقال هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة المشاريع المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها²⁵.

وعمل المؤسس الدستوري بهذا التطور في دستوري 1976، 1989 وأكدته في دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016، حيث أجاز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأمر في الظروف العادية في المجال المالي طبقا للمادة 138 منه في فقرتها السابعة حيث نصت على أنه "... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة و في حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر" و هذا تطبيقا لما أشارت إليه المادة 140 المحددة للمجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث نصت الفقرة 12 منها على "التصويت على ميزانية الدولة".

وتأكيدا للطابع الخاص للتصويت على قانون المالية تولى القانون العضوي رقم 16-12 تفصيل هذه المهلة الزمنية طبقا للمادة 44 منه، حيث منح مدة 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و20 يوما لمجلس الأمة، و08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء، بحيث يلاحظ بأن الغرفة الأولى تأخذ حصة الأسد، إذ لها قرابة ثلثي المهلة المحددة لمناقشة قانون المالية والتصويت عليه.

وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية أو تجاوز البرلمان الآجال المحددة، فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية²⁶، ووفقا للنصوص الدستورية والقانونية

²⁴ الهاشمي مشاركة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أم البواقي، 2017) ص 15، 16.

²⁵ ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية لتشريع بأوامر مرجع سبق ذكره، ص 29، 30.

ندير جبراني، مرجع سبق ذكره، ص 24.

²⁶ خنيش وحيد وناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2017)، ص 52.

مع العلم أن هذا الأمر لا يعرض على البرلمان، بل يكتسب صفة القانون بحكم التعديل الدستوري لسنة 2016.

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة اصدار مشروع قانون المالية بموجب بأمر، يعتبر جزاءا أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الآجال المحددة وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية في الدولة²⁷.

2- شروط تقنية التشريع بأوامر في الحالة العادية.

أ- الشروط الشكلية والموضوعية لتقنية التشريع بأوامر في الحالة العادية.

منح المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية وتحديدًا رئيس الجمهورية آلية التشريع عن طريق الأوامر، ونظرًا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب القائم على منح سلطة التشريع لممثلي الشعب دون سواهم²⁸، عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى تقييده بشروط وحالات معينة.

يجب أن تخضع تقنية التشريع بأوامر لمجموعة من الشروط الشكلية حيث حددت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 هذه الشروط والتي تتمثل أساسًا في أن التشريع بأوامر حق حصري لرئيس الجمهورية استشارة رأي مجلس الدولة، اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء واحترام المدة القانونية ونستعرضها بالتفصيل وفق ما يلي:

- التشريع بأوامر حق حصري لرئيس الجمهورية.

حظي تنظيم سلطة التشريع عن طريق الأوامر لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة في الجزائر، شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وتوسيع نفوذ نشاطها وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، وكذا التنبيه للآراء القائلة بضرورة تقنين وتنظيم الأوامر بمختلف صورها في شكل نصوص دستورية تعد للأمر عدته حتى تتفادى الدولة حالات الازدواج.

إن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر هو ناتج عن تغيير في مفهوم السيادة تطبيقًا للقاعدة الجديدة والتي مفادها توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات بما يتماشى والتغيير الذي

²⁷ بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2008) ص 10.

²⁸ ماضي سفيان، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر واتساع مجالات اختصاصاته التشريعية (مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016)، ص 10، 09.

حدث في مفهوم السيادة، والتي أصبحت ملك للشعب مما يسمح بتجزئتها وتعدد ممارستها²⁹، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بالاستفتاء، أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع أو رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر.

بالرغم من أخذ دستور 1996 بثنائية السلطة التنفيذية، لم يعطي المشرع هذا الحق لرئيس الحكومة، بل جعل هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية و بمبادرة منه.

حددت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الجهة المختصة في ممارسة آلية التشريع عن طريق الأوامر بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر... ".

حيث يتبين بوضوح أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر بصفة صريحة ومباشرة من الدستور بدون الرجوع إلى البرلمان للمطالبة بتفويض له فحق التشريع بأوامر هو ثابت لرئيس الجمهورية وحده وبصفة شخصية يتحكم فيها كما يشاء.

حصر المؤسس الدستوري ممارسة التشريع بأوامر في يد رئيس الجمهورية فقط باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، ولا يجوز لغيره ممارسته كون أن الدستور منع الرئيس من تفويض ممارسته³⁰، بل منع ممارسته حتى من طرف من يتولى رئاسة الدولة في حال وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته.

- استشارة رأي مجلس الدولة.

خول المؤسس الدستوري مهمة رقابة نشاط الادارة إلى مجلس الدولة على رأس هرم الهيئات القضائية الإدارية، وإلى جانب هذه المهمة فقد أسند له الدستور وكذلك القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، اختصاصات أخرى تتمثل في الاختصاصات الاستشارية باعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية، حيث يبدي رأيه في مشاريع القوانين والأوامر التشريعية، وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد منحه مكانة خاصة في النظام القضائي الجزائري تساهم في حماية الحقوق والحريات وفي إثراء المنظومة القانونية تدعيما لأسس دولة القانون.

²⁹ رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مرجع سبق ذكره، ص 95.

³⁰ براهيم نعيمة ووارثي سيهام، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سبق ذكره، ص 52.

منحت المادة 04 من القانون العضوي 98-01 لمجلس الدولة ممارسة رقابته على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية فزادت من سلطاته الاستشارية، حيث لا تقتصر على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة³¹، أي سلطاته الاستشارية تشمل جميع القوانين بمفهومها الواسع.

في ظل دستور 1996 كان دور مجلس الدولة في مجال صناعة التشريع لا يتعدى مشاريع القوانين، وهذا بنص المادة 119 من دستور 1996 قبل التعديل، و المادة 04 من القانون العضوي 98-01 بعد عرضها على المجلس الدستوري.

وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016، أقر المؤسس الدستوري بالدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية وذلك بنص المادة 142 حيث نصت الفقرة الأولى منها على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة" فمن خلال هذه المادة يتبين أن المشرع الدستوري الجزائري أخضع سلطة رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة.

كما أوجب التعديل الدستوري لسنة 2016، رئيس الجمهورية لدى استعماله صلاحيته في التشريع بأوامر استشارة مجلس الدولة لإبداء رأيه حولها قبل عرضها على البرلمان، ورغم أن هذا المجلس يعد هيئة قضائية إدارية إلا أن الدور الذي يلعبه في هذا المجال دور استشاري فحسب³².

أي أن مجلس الدولة يبدي رأيه فقط حول الأوامر التشريعية بصفته هيئة استشارية وليس قضائية فيكون دوره استشاري قانوني بحث، ويتمثل في التأكد من توافق الأمر التشريعي مع الدستور ومختلف النصوص القانونية لتجنب أي تضارب محتمل.

- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

بناء على النظام الجزائري تتخذ الأوامر الرئاسية³³ في مجلس الوزراء كبقية مشاريع القوانين وهذا ما جاءت به المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بنصها "...تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء" كما أن هذا الشرط لن يشكل عائق أمام رئيس الجمهورية الذي لن يجد أي صعوبة لتحقيقه.

ويرجع ذلك إلى أن مجلس الوزراء يعد جهازا تابعا لسلطته كما أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس مجلس الوزراء³⁴ وفقا لما ذهبت إليه المادة 91 فقرة 04 من الدستور، ويمكنه تجاوز رأي هؤلاء

³¹ عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية)، ط01، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص77.

³² محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، مرجع سبق ذكره، ص26.

³³ عبد الله بوقفة، النظم الدستورية السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، مرجع سبق ذكره، ص384.

الأعضاء³⁵ بما أن النظام الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور³⁶ أو المزدوج بين رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة.

زيادة على ذلك فالمادة 142 لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان ملزماً أم لا، فرئيس الجمهورية لن يجد أي صعوبة أخرى في تحقيق هذا الشرط.

-احترام المدة القانونية

حدد المشرع الجزائري المدة التي يشرع فيها بأوامر خلال شغور المجلس الشعبي الوطني، والذي يكون نتيجة لحله بسبب عدم موافقته على مخطط الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة بأن لا تتجاوز هذه المدة ثلاثة أشهر³⁷ وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية، وهذا من خلال المادة 147 فقرة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وما يلاحظ أن رئيس الجمهورية وهو يمارس صلاحيته في التشريع بأوامر، يكون مقيد بمدة زمنية تقدر بثلاثة أشهر كحد أقصى في حالة الشغور، وشهرين في حالة العطل البرلمانية مع إمكانية تقلص هذا الأجل في حالة تمديد الدورة العادية.

وعليه فإن المدة التي كانت متاحة لرئيس الجمهورية بشهرين مقارنة بما كان عليه قبل تعديل 2016، إذ كان الرئيس يشرع بين دورتي البرلمان الذي كان ينعقد في دورتين عاديتين مدة كل واحدة أربعة (04) أشهر على الأقل.

- أن يكون التشريع بأوامر في المجال المخصص للبرلمان

على عكس الشروط الشكلية لممارسة تقنية التشريع عن طريق الأوامر والتي هي عبارة عن أربع شروط سبق الحديث عنها، إلا أن الشروط الموضوعية بالنسبة لممارسة هذه الآلية في الحالة العادية تتمثل في شرط وحيد يتمثل فيما يلي:

³⁴ عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مرجع سبق ذكره، ص78.

³⁵ ماضي سفيان مرجع سبق ذكره، ص11.

³⁶ عيد الله بوقفة، المرجع نفسه، ص 397.

³⁷ براهيم نعيمة ووارثي سيهام، مرجع سبق ذكره، ص 60.

حتى نكون أمام تشريع بأوامر يجب أن تنصب سلطة التشريع في المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية، فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر مالا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته، فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في نطاق اختصاصه التنظيمي³⁸، الذي يمارسه بمقتضى المادة 143 فقرة 01 من الدستور.

ويعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقتضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، أما بشأن القوانين العضوية فرغم عدم النص على استثنائها من التشريع بأوامر إلا أن طبيعتها الخاصة تجعلها كذلك، كما أنها تخضع لرقابة المطابقة مع الدستور من قبل المجلس الدستوري قبل إصدارها وهذا ما يستتبعها من الأوامر التشريعية³⁹.

ب- الرقابة على الأوامر التشريعية والانعدام الكلي لآلية التفويض التشريعي.

- الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية.

أوجب التعديل الدستوري لسنة 2016، على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها، لأنه يتوجب على السلطة التنفيذية أن تنقيد باحترام الدستور عند ممارستها لسلطة التشريع بأوامر، والالتزام بالشروط المنصوص عليها في المادة 142 ولا تتعداها، وإلا اعتبرت مخالفة للدستور.

من مهام البرلمان ممارسة الرقابة على سلطات الحكومة، كما يمكنه كذلك أن يباشر رقابة خاصة متعلقة بالاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر المتخذة في حالات التي سبق ذكرها، والسبب في ذلك يرجع إلى أن الأوامر الرئاسية أداة تشريعية تدخل في المجال المحجوز للبرلمان.

ذلك المجال الذي يحظى فيه هذا الأخير بالأولوية، فيتعين أن ترجح إليه الكلمة الأخيرة في ميدانا لأوامر حيث أن من خلال استقراء المادة 142 فقرة 3 بينت أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغيهما يعني أن البرلمان يملك مطلق الحرية في الموافقة على الأوامر التشريعية أو رفضها.

من الواضح أن المادة لم تعط للسلطة التشريعية أي البرلمان حق المناقشة وذلك بحرمانه من خاصية فحص وتقدير الأمور وذلك بتنقيحها⁴⁰ وتعديلها، بل يجب عليه إما أن يوافق عليها أو يرفضها

³⁸ بركات أحمد، مرجع سبق ذكره، ص18.

³⁹ سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص193.

⁴⁰ سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص33.

فتعتبر لاغية دون المساس بها أو القيام بأي تغييرات عليها، ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة.

- الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

من سمات الدولة القانونية احترام مبدأ الشرعية وتدرج القواعد القانونية، لذلك يتعين تقرير رقابة على دستورية⁴¹ المعايير القانونية بصفة عامة، وعليه فإن الأوامر لا تخرج هي الأخرى عن إطار هذه القاعدة ومن ثم يتعين فحص شرعيتها ومدى مطابقتها للدستور، لكن ما يلاحظ هو أن المؤسس الدستوري ضمن فحوى المواد 186، 187 و189 لم يخص بالذكر الأوامر التشريعية.

ومع ذلك فإن هذه المسألة لا تثير أي إشكال طالما أن الموافقة البرلمانية عليها تمنحها القوة التشريعية كاملة مماثلة لقوة القوانين العادية غير أن هذه الرقابة لا تمارس بصفة آلية، وإنما تحتاج إلى من يخطر المجلس الدستوري حتى يفرض رقابته⁴².

وإجراء الإخطار الذي يكون مصدره إما من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من طرف خمسين (50) نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين (30) عضو في مجلس الأمة استنادا إلى المادة 187 من التعديل الدستوري.

نلاحظ أن المؤسس الدستوري وسع من مسألة الإخطار مقارنة بالمادة 166 من دستور 1996، أين كانت مقتصرة على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، وحاول المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير توسيع جهات الإخطار إلى جهات أخرى وذلك من أجل تفعيل دور المجلس الدستوري ولكن المشكل يكمن في عدم استمرارية الإخطار لها كونه غير ملزم، وهذا ما يفسح المجال لإمكانية التعسف في اتخاذها⁴³.

رغم توسيع مسألة الإخطار إلا أن وسيلة تحريك تلك الرقابة يسيطر عليها رئيس الجمهورية ومعه رئيسي غرفتي البرلمان الذي سبق ورأينا ضعفه، الأمر الذي يعد عقبة خطيرة أمام السلطة الرقابية لهذا المجلس وتهديدا محققا بحقوق الأفراد وحررياتهم، هذا الذي قد يتضاعف أكثر إذا ما تجانس اللون السياسي لهؤلاء الرؤساء وصارت المصالح موحدة.

⁴¹ محمد المجذوب، مرجع سبق ذكره، ص 93.

⁴² محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سبق ذكره، ص 58.

⁴³ موهون روميلة، مرجع سبق ذكره، ص 81.

كرس دستور 1996 المعدل في 2016 في نص المادة 183 تفوق البرلمان في التمثيل داخل المجلس الدستوري باعتباره ممثلاً بأربعة أعضاء، إلا أن ذلك لم ينقص من هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري من خلال حقه في تعيين أربعة من أعضائه ومن بينهم رئيس المجلس الذي يكون صوته مرجحاً في حالة تعادل الأصوات، هذا ما يجعل رئيس الجمهورية يؤثر على المجلس الدستوري.

-الانعدام الكلي لفكرة التفويض التشريعي.

يمنح البرلمان للحكومة للقيام بممارسة الوظيفة التشريعية تفويضاً تشريعياً⁴⁴ في مجال محدد ولفترة زمنية محددة⁴⁵ ولتحقيق غاية معينة، ومعناه أن يسمح البرلمان بواسطة قانون التفويض للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتشريع بدلاً منه في بعض المواضيع ولمدة معينة بواسطة أوامر أو مراسيم لها قوة القانون، وهي لا تصدر في غياب البرلمان كلوائح الضرورة، بل تصدر خلال فترة انعقاد البرلمان.

والتفويض التشريعي موجود في فرنسا، منذ إعلان دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 في مادته 38 بنصها: "يجوز للحكومة لتنفيذ برامجها أن تطلب الإذن من البرلمان بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون، وذلك خلال مدة محددة، وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ويعمل بها من تاريخ نشرها، غير أنها تصبح ملغاة إذا لم يودع مشروع قانون بالتصديق عليها لدى البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض"⁴⁶.

كما نص الدستور التونسي في مضمون الفقرة الثانية من الفصل 70 منه والصادر في 23 جانفي 2014 أنه يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين ولغرض معين إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تعرض حال انقضاء المدة المذكورة على مصادقة المجلس.

الخاتمة:

بعد دراسة موضوع التشريع بأوامر في الحالة العادية وأثره على السلطة التشريعية ما يمكن أن نستشفه هو، رغم تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وذلك من أجل خلق جو تعاوني وتكاملي بين السلطات خاصة السلطة التنفيذية والتشريعية.

⁴⁴ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص 503.

⁴⁵ المرجع نفسه، ص 505.

⁴⁶ رأفت دسوقي، مرجع سبق ذكره، ص 180.

إلا أن الواقع العملي أثبت أن الهيئة التنفيذية تقود بحق العمل التشريعي ويظهر هذا جليا من خلال مبادرة الحكومة بمشاريع القوانين، التشريع عن طريق التنظيم وما يرتب عن ذلك من إصدار للمراسيم، بالإضافة إلى التشريع عن طريق الأوامر.

فبعدما سمح البرلمان لرئيس الجمهورية أن يحل محله في مجال التشريع عن طريق التفويض، أصبح حاليا يستمد قوته مباشرة من الدستور.

من بين النتائج التي توصلنا إليها من خلال منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية ما يلي:

- عزز المؤسس الدستوري كعادته مركز رئيس الجمهورية بمنحه اختصاص التشريع عن طريق الأوامر الأمر الذي يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

- قلص التعديل الدستوري لسنة 2016 صلاحيات البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية فبعدما كان يشرع في 30 مجالا أصبح 29 فقط فاتح المجال لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر.

- أن التشريع عن طريق الأوامر أصبح هو الأصل والتشريع عن طريق البرلمان هو الاستثناء.

- اعتبار الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية قوانين منذ البداية وخاصة بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان.

- عدم نجاعة الآليات والضوابط التي وضعها المؤسس الدستوري على التشريعات التي اتخذت في غيبة البرلمان، فهذا الأخير مجبر على المصادق أو الرفض دون مناقشة أو تعديل وهذا الأمر يعتبر اجحافا في حق المؤسسة صاحبة الاختصاص الأصيل، كما أن رئيس الجمهورية يملك سلاح خطير يتمثل في حل البرلمان، بالإضافة إلى قدرته لتجاوز رأي أعضاء مجلس الوزراء كونه جهاز تابع له وهو رئيسه.

تبعاً للنتائج المذكورة يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- رغم أن المؤسس الدستوري سمح لرئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر ومزاحمة السلطة التشريعية في صلب اختصاصها مع عرض هذه الأوامر على البرلمان في أول دورة، نلتمس من المؤسس الدستوري إخضاع تلك الأوامر للمناقشة وليس للموافقة أو الرفض فقط وهذا من أجل تفعيل دور البرلمان في اختصاصه الأصيل.

- على اعتبار أن حل المجلس الشعبي الوطني هو سلاح خطير في يد رئيس الجمهورية، ننادي بوضع قيود وضوابط لممارسة هذه الوسيلة خاصة وأنها تقوم بإنهاء الفترة التشريعية للمجلس قبل أوانها.
- حصر المسائل التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها عن طريق الأوامر، وهذا نظرا للكم الهائل للتشريعات التي سنها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر.
- تحديد الآثار المترتبة على عدم عرض رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له.

ونشير في الأخير إلى أن النظام الدستوري الجزائري أعطى لرئيس الجمهورية مركز مكنه من مباشرة مهامه بسلطات واسعة ولا يسأل سياسيا عما يفعل نتيجة لتطبيق مبدأ عدم المسؤولية رئيس الدولة، فكل هذا جعل من الرئيس ركيزة النظام السياسي الجزائري، كما أن أي تغيير في الأوضاع السياسية والاقتصادية في الدولة سيؤدي حتما إلى ارتباك في كامل المؤسسات وقد يتسبب في سقوط النظام ككل لارتباطه برئيس الجمهورية، وهذا ما تعيشه البلاد حاليا، فلهذا نلتمس من المؤسس الدستوري مستقبلا وضع نسق قانوني وفق معايير يعتمد عليها في توزيع الاختصاصات بشكل عادل بين السلطات.