

التشريع بأوامر بين ضمان الاستمرارية وهيمنة رئيس الجمهورية

Legislation by ordinances between the guarantee of continuity and the hegemony of the President of the Republic

ضريفي نادية¹، لجلط فواز²

Dr.Drifi nadia¹, Dr.Ladjelat faouaz²

¹ جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر) ، nadia.drifi@univ-msila.dz

² جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر) faouaz.ladjelat@univ-msila.dz

تاريخ الإرسال: 2020-09-11 تاريخ القبول: 2020-10-20 تاريخ النشر: 2020-10-30

ملخص :

يعتبر التشريع بأوامر صلاحية لرئيس الجمهورية، لكنها محددة بشروط وحالات ضمانا لعدم هيمنة رئيس الجمهورية وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات ، ولعل المبرر لتكريس هذه الآلية هو ضمان إستمرارية الدولة و التشريع في حالة الاستعجال و الضرورة مع غياب البرلمان ، لكن عدد وطبيعة المجالات التي أصبحت اليوم منظمة من خلال الأوامر أدت بنا لإختيار هذا الموضوع محاولين معالجة إشكالية التوازن تنظيم الأوامر بين ضرورة الاستمرارية و ضمان السير الحسن للدولة ككل و بين اعتبار هذه الآلية مجرد وسيلة ضغط و هيمنة للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، لنصل في الأخير إلى أنه رغم إحاطة المؤسس الدستوري هذه الآلية بشروط وحالات محددة حفاظا على التوازن بين السلطات إلا أن الواقع و ضعف السلطة التشريعية تركت المجال لرئيس الجمهورية ليصبح المشرع الفعلي في المجالات الحساسة والمهمة مما كرس في الجزائر الأوامر كوسيلة دستورية لهيمنة السلطة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية : التشريع بأوامر، رئيس الجمهورية ، السلطة التشريعية ، السلطة التنفيذية

Abstract:

Legislation by ordinances is considered to be the competence of the president of the republic, but it is defined with conditions and cases to ensure that the president does not dominate and does not enshrine the principle of the separation of powers, and perhaps that the rationale for dedicating this mechanism is to ensure the continuity of state and legislation in emergencies and necessity in the absence of parliament, but the number and nature of areas that Today it is became an organization by orders which led us to choose this subject, trying

*المؤلف المرسل: ضريفي نادية ، الإيميل: nadia.drifi@univ-msila.dz

to solve the problem of the balance of organizational orders between the need for continuity and ensuring the proper functioning of the State as a whole and between consider this mechanism as a simple means of pressure and hegemony of the executive power against the legislative power, we will therefore succeed in the end despite the briefing of the founder. This constitutional mechanism is subject to specific conditions and cases in order to maintain a balance between powers. However, the reality and the weakness of the legislative power left the possibility for the President of the Republic to become the current legislator in sensitive and important fields, which enshrined the orders in Algeria as a constitutional means of dominating the executive power

Keywords: Legislation by ordinances, President of the Republic, legislative power, executive power.

مقدمة

من المتعارف عليه في الأنظمة السياسية أن مهمة التشريع موكلة للبرلمان، وبالتالي فإن هذه المهمة تعد حصرية للسلطة التشريعية، ولا يمكن لأي سلطة من السلطات الأخرى أن تستعمل هذا الاختصاص وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يحمل في مضمونه ومعناه استقلالية كل سلطة في أداء مهامها، مع ضرورة وجود توازن بينها من خلال الرقابة بين السلطات خاصة الرقابة بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

ولذلك فإنه وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يعتبر التشريع اختصاصاً أصيلاً للبرلمان ومهمة تنفيذه من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أنه ومع مرور مدة من الزمن شهدت كلا السلطتين تغير وتطور، فقد تطورت السلطة التنفيذية حيث لم تعد تقتصر مهمتها على تنفيذ القوانين فقط، بل كذلك لها الحق في تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع عن طريق اللوائح التنظيمية المستقلة، كما انعكس هذا التطور على السلطة التشريعية بحيث أصبحت لا تشرع في كل المجالات وإنما أصبحت تشرع في مجالات محددة دستورياً، بالإضافة إلى تدخل السلطة التنفيذية في مجال اختصاصها عن طريق منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالات معينة.

وبالنظر إلى الدساتير الجزائرية نجد أنها واكبت هذا التطور، بحيث أن معظمها منحت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر باستثناء دستور 1989، الذي لم يتضمن هذه الصلاحية رغبة في إحداث توازن مؤسسي عن طريق إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية وحماية اختصاصاتها التشريعية من اعتداء السلطة التنفيذية، ولكن هذا الوضع لم يعمر طويلاً إذ وبعد صدور دستور 1996 أعاد لرئيس الجمهورية الحق في التشريع عن طريق الأوامر، كما تم تكريسه في التعديل الدستوري لسنة 2016 وهذا التعديل مس العديد من المسائل من بينها تكريس الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر.

ولذلك يمكن طرح التساؤل التالي: كيف عالج المشرع الجزائري آلية التشريع عن طريق الأوامر من خلال التعديل الدستوري

لسنة 2016، هل يبحث عن التكامل أم يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تقسم الدراسة إلى محورين كما يلي:

المحور الأول: حالات وشروط التشريع بأوامر بين الضرورة وضمان الإستمرارية

المحور الثاني: مظاهر تكريس هيمنة رئيس الجمهورية من خلال آلية الأوامر.

المحور الأول: حالات وشروط التشريع عن طريق الأوامر بين الضرورة وضمان الاستمرارية.

منحت معظم الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، وقد منح الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016¹، هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية وذلك في ظرفين زمنيين مختلفين، وذلك إما في ظل الظروف العادية. وإما في ظل الظروف الاستثنائية.

أولا: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف العادية ضمان للاستمرارية.

حدد الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم حالات التشريع عن طريق الأوامر على سبيل الحصر، وذلك في حالة عدم المصادقة على قانون المالية طبقا للمدة المحددة قانونا حسب نص المادة 138 من الدستور، أو في حالة غياب البرلمان طبقا لنص المادة 142 من الدستور، وتعتبر هذه الحالات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية على صلاحيات السلطة التشريعية كضمان للاستمرارية، لأن عدم المصادقة على قانون المالية من طرف السلطة المختصة قانونا من شأنه أن يشكل شللا للدولة من جميع النواحي، كذلك بالنسبة للتشريع عن طريق الأوامر في حالة غياب البرلمان سواء في حالة شغوره أو في حالة عطلته، فإنه وطبقا لمقتضيات مبدأ الاستمرارية يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع عن طريق الأوامر.

1- إصدار قانون المالية بموجب أمر وفقا للمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

طبقا لنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12²: «يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما.

في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.»

في هذه الحالة نجد أن البرلمان حاضرو رئيس الجمهورية يتعدى على اختصاص حصري ومحجوز للسلطة التشريعية، وذلك طبقا لما هو معروف أن قوانين المالية يجب المصادقة عليها من طرف المجالس النيابية نظرا لأنه يعبر عن الإرادة الشعبية من جهة ومن جهة أخرى بالنظر للطبيعة القانونية لأعضاء البرلمان، ولكن ضرورة ومتطلبات استمرارية سير مؤسسات الدولة تفرض الخروج عن هذه القاعدة، ومنح صلاحية إصدار قانون المالية بأمر من طرف رئيس الجمهورية ويأخذ قوة قانون المالية حسب ما هو مقرر بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 والمذكورة أعلاه.

ويبدو من خلال نص المادة أعلاه أنه يشترط في إصدار قانون المالية بأمر من رئيس الجمهورية، فوات المدة القانونية وهي مرور

75 يوما يبدأ احتسابها من يوم إيداعه أمام المجلس الشعبي الوطني.

2- التشريع عن طريق الأوامر في حالة غياب البرلمان.

جاء في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.
أ/ حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

هنا نتحدث عن شغور الغرفة السفلى أي المجلس الشعبي الوطني لأن مجلس الأمة يفترض أنه لا يكون شاغرا على الإطلاق³.
وأسباب شغور المجلس الشعبي الوطني تعود للحالات الآتية:

- حسب نص المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية تؤدي به إلى الحل الوجوبي، لأنه حسب نص المادة 95 يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة ويعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا جديدا حسب الكيفيات نفسها، وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة من جديد ينحل وجوبا بموجب نص المادة 96.
- وحسب نص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، ويكون الحل في هذه الحالة اختياري.

وهنا ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر إلى غاية انتخاب الغرفة السفلى للبرلمان في مدة لا تتجاوز الثلاثة (3) أشهر.

- وحسب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حالة رفض طلب التصويت بالثقة التي بادرت به الحكومة، فيمكن لرئيس الجمهورية قبول استقالة الحكومة أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

إذن توجد ثلاث حالات لشغور المجلس الشعبي الوطني، ومن خلال هذا الشغور يمارس رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، في حين كان من الأصوب على المؤسس الدستوري لو منح صلاحية التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحالات المذكورة سابقا إلى مجلس الأمة لأن الدستور منحه حق المبادرة باقتراح القوانين وفق نص المادة 136 بالإضافة إلى أن مجلس الأمة هو غرفة ثانية في البرلمان، ولا تمنح لرئيس الجمهورية، ولكن الأمر غير ذلك لأن المادة 137 قيدت سلطة مجلس الأمة في اقتراح القوانين في مجالات معينة وهي مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، أي لا يمكن اقتراح القوانين في كل مجالات التشريع وبالتالي مجلس الأمة لا يؤخذ بعين الاعتبار فرغم تواجده إلا أن رئيس الجمهورية يواصل التشريع عن طريق الأوامر.

ب/ في حالة العطلة البرلمانية.

حسب المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح للبرلمان دورة واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر. أي أن عطلة البرلمان تكون مرة واحدة في السنة ولا تتجاوز مدة شهرين، وبذلك يمكن لرئيس الجمهورية أثناء عطلة البرلمان أن يشرع بأوامر.

وما يمكن ملاحظته هو أن هذه المدة أصبحت قصيرة مقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طرق الأوامر في الدساتير السابقة، ففي دستور 1976 كانت المدة مقدرة بستة (6) أشهر لأن المجلس الشعبي الوطني كان يجتمع في دورتين عاديتين مدة كل واحدة ثلاثة أشهر، تتخللهما عطلة مدة كل واحدة ثلاثة أشهر أيضاً، وهنا نجد تقاسم رئيس الجمهورية السنة مناصفة مع المجلس الشعبي الوطني يستطيع خلالها التشريع عن طريق الأوامر. أما في دستور 1996 تقلصت هذه المدة لتصبح أربعة (4) أشهر، لتتقلص أكثر في التعديل الدستوري لسنة 2016 وتصبح شهرين على الأكثر، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على نية المؤسس الدستوري في التقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع⁴.

تجدد الإشارة إلى أن المشرع قيد آلية التشريع بأوامر أثناء غياب البرلمان بجملة من الشروط وذلك كما يلي:

ب1: شرط المسائل المستعجلة.

بموجب نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يشرع رئيس الجمهورية بأوامر ولكن يشترط أن يكون التشريع هنا في المسائل العاجلة ومفاد هذا الشرط أنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر فذلك يعد استثناء وليس قاعدة عامة، لأن التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة والتي تقضي بالتعجيل في نصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف، خاصة إذا كانت لا تحتل التأخير إلى غاية عودة البرلمان من العطلة أو انتخاب برلمان جديد، ولكن هذا الشرط يبقى غير واضح لأنه لم يحدد الجهة المخولة لمراقبة مدى توفر شرط الاستعجال لإصدار الأوامر، وبالتالي تبقى هذه المسألة سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تكييف مدى توفر هذا الشرط⁵.

ب2: شرط أخذ رأي مجلس الدولة.

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على شرط أخذ رأي مجلس الدولة في التشريع عن طريق الأوامر، وذلك من أجل مراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية واتفق أفاضها مع الغاية منها وقصد رئيس الجمهورية، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها وخلوها من التكرار والتعارض المسببين لضياح المعنى والغاية المستهدفة من إصدارها⁶.

ب3: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

اشتطت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء. ولكن هذا الشرط لا يعتبر قيد على رئيس الجمهورية طالما أنه هو رئيس مجلس الوزراء، كما أنه مجرد إجراء شكلي يوجي بمشاركة الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر، ولعل الحكمة كذلك من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء هي في كون الحكومة ممثلة في رئيسها (الوزير الأول) هي التي تقدم مشاريع القوانين كما يضطلع بمهمة تنفيذها⁷.

ب4: عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة.

بموجب نص المادة 142 في فقرتها الثانية يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول

دورة له لتوافق عليها، ويبدو أن هذا الشرط يضمن للبرلمان سيطرته على اختصاصاته التشريعية في حالة غيابه، ولكن يبقى ذلك من الناحية الشكلية فقط لأن طبيعة الموافقة التي يبدئها البرلمان على الأوامر تبقي المكانة المتفوقة لرئيس الجمهورية، لأن البرلمان يصوت على الأوامر بدون مناقشة ولا تعديل حسب ما هو منصوص عليه في المادة 37 من القانون العضوي رقم 12-16 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁸، ومن جانب آخر هل يمكن تصور حالة يرفض فيها البرلمان الموافقة على أمر اتخذته رئيس الجمهورية، والجواب هنا يكون بـ «لا» لأنه ونظرا للمركز المرموق الذي يحتله رئيس الجمهورية في النظام المؤسساتي يصعب على النواب اتخاذ مثل هذا الموقف⁹.

يمكن ملاحظة أن المؤسس الدستوري كان حريصا في تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر على البرلمان بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان، وهذا الشرط من شأنه منع أي إهمال أو تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرض مما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك حق التشريع، ولكن قيده من جهة أخرى في طريقة التصويت على هذه الأوامر. ثانيا: الظروف الاستثنائية كضرورة لآلية التشريع عن طريق الأوامر.

تتجه غالبية الدساتير المعاصرة إلى تقوية الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف غير العادية أمام عجز البرلمان عن العمل بصفة عادية أو من مواجهة تلك الظروف.

ولقد شكلت الأوامر الرئاسية أهمية قصوى إذ اعتبرت هي الأساس في مواجهة الظروف الاستثنائية التي مرت بها الجزائر سواء من سنة 1965 إلى 1976 أو من سنة 1992 إلى 1996¹⁰.

منح دستور 1996 لأول مرة صراحة، إمكانية رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الأوامر في الحالة الاستثنائية وذلك بموجب الفقرة 4 من المادة 124¹¹، وهذا ما يفهم ضمنا كذلك من العبارة الواردة في المادة 91 من الدستور قبل تعديله سنة 2016 والتي تنص: «...ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع».

وبالعودة للتعديل الدستوري لسنة 2016 يظهر لنا أن المؤسس الدستوري قد ميز بين ثلاث حالات من الظروف غير العادية والتي تتفاوت فيما بينها في الخطورة ألا وهي: حالة الطوارئ، والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب.

1- في حالة الطوارئ والحصار.

لم يفرق المؤسس الدستوري الجزائري بين حالة الحصار وحالة الطوارئ المنصوص عليها في المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 من حيث درجة الخطورة، وكان ينتظر إصدار القانون العضوي المحال إليه في المادة 106 من الدستور قصد تحديد كيفية تنظيم الحالتين¹²، إلا أن هذا القانون لم يصدر إلى هذا اليوم بالرغم من النص عليه في المادة 92 من دستور 1996.

تجدر الإشارة إلى أن الدستور قيد رئيس الجمهورية حينما يقرر حالة الطوارئ والحصار بجملة من الشروط كما يلي:
أ/ شرط الضرورة الملحة.

يجب أن يستجيب الإعلان عن حالي الطوارئ والحصار لشرط «الضرورة الملحة» الذي جاءت به المادة 105 من الدستور غير أنه في غياب ماهية الضرورة الملحة فهي تخضع للتفسير السياسي لرئيس الجمهورية وحده.

ب/ مدة حالة الطوارئ والحصار.

لم يحدد الدستور مدة حالة الحصار والطوارئ بعدد من الأيام واستعمل عبارة «لمدة معينة»، لذا فإن تحديد هذه المدة يبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وهذا طبقا لنص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ج/ اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

بموجب نص المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يقرر رئيس الجمهورية حالة الطوارئ والحصار وفق شرط الضرورة الملحة والمدة المعينة، وذلك يكون بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

د/ الاستشارة.

نصت المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه بالإضافة إلى الشروط المذكورة سابقا يجب على رئيس الجمهورية عندما يقرر حالة الطوارئ والحصار أن يستشير رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، وما يمكن ملاحظته هنا أن هذه الاستشارة لا تكون ملزمة لرئيس الجمهورية لأنه من يملك زمام الأمور في هذه الحالات هو رئيس الجمهورية وحده.

هـ/ شرط موافقة البرلمان على تمديد حالة الطوارئ والحصار.

أما فيما يخص شرط موافقة البرلمان على أي تمديد لحالة الطوارئ أو الحصار فالهدف منه مبدئيا هو كبح أي تجاوز أو مبالغة في الأمر، ومن جهة أخرى فإنه يعطي فرصة لممثلي الشعب، وخاصة في ظل التعددية الحزبية لممارسة دورهم حتى في ظل الظروف غير العادية¹³.

2- في الحالة الاستثنائية.

يتم الإعلان عن الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية وفقا للمادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها. ويخضع تقرير الحالة الاستثنائية لجملة من الشروط نصت عليها المادة 107 من التعديل الدستوري، وذلك كما يلي:

أ/ شرط التهديد.

تشرط المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على تقرير رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية وجوب توافر الخطر الداهم والذي يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ب/ الاستشارة.

حسب ما نصت عليه المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر الحالة الاستثنائية إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

ج/ اجتماع البرلمان وجوبا.

يجتمع البرلمان بقوة القانون وذلك حسب ما هو منصوص عليه في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبالنسبة لانتهاء الحالة الاستثنائية تنتهي حسب الأشكال والإجراءات المقررة لتقريرها وهذا ما هو منصوص عليه بموجب نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

تجدر الإشارة إلى أن إجراء الاستشارة والاستماع إلى رأي كل من المؤسسات المذكورة أعلاه في حالة تقرير رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية، لا تكون ملزمة له، بل لا تتعدى غاية ذلك رغبة المؤسس في إشراك هذه المؤسسات مع رئيس الجمهورية تحمل مسؤولية اتخاذ قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية والنتائج التي ستترتب عنه¹⁴.

3- في حالة التعبئة العامة.

يقرر رئيس الجمهورية حالة التعبئة العامة وذلك وفق مجموعة من الشروط نصت عليها المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك كما يلي:

أ/ مكان تقرير حالة التعبئة العامة.

يتم تقرير حالة التعبئة العامة من طرف رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء وهذا حسب ما هو منصوص عليه في المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ب/ الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن.

يجب على رئيس الجمهورية في حالة تقرير التعبئة العامة أن يستمع إلى المجلس الأعلى للأمن وهذا طبقا لنص المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهنا يظهر لنا مشاركة مجلس الأمن في صنع الأوامر في حالة تقرير التعبئة العامة.

ج/ الاستشارة.

نصت المادة 108 من الدستور سابقة الذكر أنه في حالة تقرير رئيس الجمهورية للتعبئة العامة وجب عليه استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

4- في حالة الحرب.

حسب ما هو منصوص عليه بموجب نص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يتم الإعلان عن حالة الحرب من طرف رئيس الجمهورية، ولكن ما يلفت الانتباه أكثر في هذا الموضوع هو ما توجي إليه المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تقضي بأنه يوقف العمل بالدستور خلال حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات. غير أن المؤسس لم يبين الأدوات التي يمارس بواسطتها الوظيفة التشريعية خلال مدة الحرب، مثلما فعله بالنسبة للظروف الاستثنائية في المادة 4/142 من الدستور.

ويرى بعض الفقهاء:¹⁵ إمكانية تطبيق النص المذكور في الحالة الاستثنائية على حالة الحرب و بالتالي السماح لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق أوامر تكون لها قوة القانون.

وعليه فإنه يمكن القول أنه ونظرا لخطورة إعلان حالة الحرب نجد أن الدستور قيدها بجملة من الشروط وذلك كما يلي:

أ/ شرط وقوع عدوان فعلي.

حسب نص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإنه يجب على رئيس الجمهورية قبل إعلان حالة الحرب أن

يتأكد من وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، وذلك حسب ما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة.
ب/ اجتماع مجلس الوزراء.

حسب نص المادة 109 سالفه الذكر يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء.

ج/ يستمع رئيس الجمهورية في حالة إعلان حالة الحرب إلى المجلس الأعلى للأمن حسب ما هو منصوص عليه في المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

د/ الاستشارة.

يستشير رئيس الجمهورية في حالة إعلان حالة الحرب رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني كما يستشير أيضا رئيس المجلس الدستوري وهذا ما نصت المادة 109 سالفه الذكر.

هـ/ اجتماع البرلمان وجوبا وتوجيه خطاب للأمة.

نصت المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ضرورة اجتماع البرلمان بغرفتيه وجوبا، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا مباشرا للأمة يعلمها بإعلان حالة الحرب.

و/ توقيف العمل بالدستور.

نصت المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، وفي حالة انتهاء مدة العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب.
ز/ استخلاف رئيس الجمهورية.

طبقا لنص المادة 110 من الدستور والسالفه ذكرها يستخلف رئيس الجمهورية في حالة استقالته أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له، برئيس مجلس الأمة وتخول له جميع الصلاحيات باعتباره رئيسا للدولة حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية، وفي حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا.

المحور الثاني: مظاهر تكريس هيمنة رئيس الجمهورية من خلال آلية التشريع بالأوامر.

حظي تنظيم سلطة التشريع عن طريق الأوامر لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، وتوسيع نفوذ نشاطها، وكذا هيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، ولذلك فإن مظاهر تكريس هيمنة رئيس الجمهورية من خلال آلية التشريع بالأوامر تتبلور في تحديد المجال التشريعي للبرلمان، وانعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، كما نجد أيضا من مظاهر تكريس هيمنة رئيس الجمهورية السلطات المخولة له في الدستور والتي تعطي له مركزا هاما متفوقا على البرلمان.

أولا: تحديد المجال التشريعي للبرلمان.

بداية نقول أن مهمة التشريع موكلة للبرلمان لأنه هو صاحب الاختصاص الأصيل أما بالنسبة للتشريع عن طريق الأوامر

فهو الاستثناء، إلا أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة استقرت على تحديد المجال التشريعي للبرلمان وهذه الظاهرة مقتبسة من الدستور الفرنسي لعام 1958¹⁶، فبالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016 فقد حدد مجالات التشريع في المادة 140 كالآتي: « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...»، وأوردت هذه المادة 29 موضوعا تشكل مجالات التشريع، بالإضافة إلى مجالات أخرى للقانون العضوي محددة على سبيل الحصر منصوص عليها خاصة في المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بستة مواضيع تشكل مجال التشريع بقانون عضوي بالإضافة إلى مواد أخرى تنص على اختصاص البرلمان في التشريع بقوانين عضوية، وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من القوانين أقره أول مرة دستور 1996، ومن المتعارف عليه أن القانون العضوي يأتي بعد الدستور مباشرة في هرم مصادر النظام القانوني للدولة مما يجعله يسمو على القانون العادي¹⁷.

لكن تجدر الإشارة أيضا إلى أنه من الناحية القانونية لا توجد مادة صريحة في الدستور تنص على سمو القانون العضوي على القانون العادي، ولكن الفرق فقط في الإجراءات بحيث يشترط الدستور التصويت على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة من النواب، وبأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة، مع وجوب عرضه على المجلس الدستوري قبل صدوره لمراقبة مطابقة النص مع الدستور، وفيما عدا ذلك لا فرق بين النوعين في إجراءات الإعداد والدراسة والمناقشة¹⁸.

إن تمتع السلطة التشريعية بمجال تشريعي محدد دستوريا وخاص بها لا يعني من الباب المخالف أنها حرة في هذا المجال ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تشرع سلطة أخرى مكانها، بل تملك السلطة التنفيذية حق التدخل وإصدار التشريع عن طريق آلية الأوامر، ولذلك يملك رئيس الجمهورية إمكانية التدخل في هذا المجال في حالات محددة دستوريا بموجب نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمتمثلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بشرط أن يكون التشريع وفق هذه الحالات في المسائل العاجلة. وبذلك يصبح مجال التشريع المخول للبرلمان غير محمي بسبب انعدام أي ضمانات دستورية للحيلولة دون اعتداء المؤسسة التنفيذية (رئيس الجمهورية) عليه عن طريق الأوامر، زد إلى ذلك لا توجد أية آلية في يد البرلمان للتصدي إلى الأوامر الرئاسية، ويبدو واضحا من خلال تحديد مجال التشريع هو الحط من قيمة المؤسسة التشريعية ومكانتها ودورها في النظام السياسي بتحجيم سلطاتها والتقليل من اللجوء إليها حتى لا تعرقل السلطة التنفيذية ولا تحد من فاعلية الدولة ككل.

ثانيا: انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

هنالك قاعدة عامة تنص على أنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية، وهي قاعدة منطقية قبل أن تكون سياسية لأن الأمة التي لا تقيم نظامها السياسي على توازن السلطات تتبنى حتما الديكتاتورية، حيث لا بديل عن الاثنين إما التوازن أو الديكتاتورية¹⁹، والمقصود بالمسؤولية السياسية هو التنحي أو التخلي عن السلطة أو الابتعاد عن السلطة، ذلك أن كل سلطة تمارسها مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا تفترض وبالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها، أما خارج هذا الإطار وبمفهوم المخالفة أي توجد سلطة ولا يترتب عليها أية مسؤولية فإن النظام الدستوري يكون غير ديمقراطي²⁰.

ومن المعلوم أن عدم المسؤولية هي قاعدة يعمل بها في النظام البرلماني نظرا لانتقال سلطات الرئيس إلى الحكومة التي تمارس

سلطات فعلية، ويعرف هذا النظام بقاعدة «لا توجد سلطة لا توجد مسؤولية» ولقد ظهرت هذه القاعدة في بريطانيا عندما تم تجرييد الملك من سلطاته لصالح الحكومة ومن هنا أصبح الملك غير مسؤول سياسيا²¹، أما بالنسبة للنظام السياسي الجزائري فإن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية تجد أساسها في أن رئيس الجمهورية لم يعين نتيجة أغلبية برلمانية يكون بموجبها مسؤولا أمامها، كما أنه لم يلتزم أمام ممثلي الشعب (أي البرلمان) بأي برنامج سياسي سوى البرنامج الذي التزم به أمام الأمة مباشرة والتي انتخبه على أساسه بواسطة الاقتراع العام المباشر والسري، ولذلك فإن عدم تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يؤدي منطقيا إلى تحمل الحكومة عنه المسؤولية، لأنها تستمد وجودها من رئيس الجمهورية الذي يعينها باعتباره منتخبا انتخابا شعبيا عن طريق الاقتراع السري العام والمباشر، وهو الشيء الذي يؤدي إلى حتمية تمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة جدا تجعله يتحكم بدون مقابل في وجود الحكومة والبرلمان معا²².

ثالثا: السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الدستور تعطي له مركزا هاما متفوقا على البرلمان.

يعد رئيس الجمهورية في مركز متفوق على البرلمان لما له من مبادرة ومشاركة في تأطير السلطة التشريعية، وتمتد صلاحيات رئيس الجمهورية اتجاه السلطة التشريعية إلى الجانب العضوي والجانب الوظيفي.

أ/ من الناحية العضوية.

فمن الناحية العضوية يحظى رئيس الجمهورية بسلطة تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الأمة)، لتكون بذلك مشاركة عضوية من طرف رئيس الجمهورية في تأطير إحدى غرفتي البرلمان²³.

ب/ من الناحية الوظيفية.

أما بالنسبة للناحية الوظيفية فإن مشاركة رئيس الجمهورية تبدو لازمة لإنتاج القوانين، فمن ما هو معلوم وما نصت عيه المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016، أن القوانين المصوت عليها في البرلمان لا تنضج إلا إذا تدخلت إرادة رئيس الجمهورية في إصدارها في أجل أقصاه 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 187²⁴، المجلس الدستوري قبل صدور القانون يوقف أجل الثلاثين يوما حتى يفصل المجلس الدستوري في ذلك وفق الشروط التي تحددها المادة 189²⁵.

وعموما يمكن إجمال الصلاحيات التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية اتجاه السلطة التشريعية من الناحية العضوية والوظيفية كما يلي:

- تحديد مجال التشريع واعتبار ما دون ذلك من الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية.
- سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي حال العطل البرلمانية والحالة الاستثنائية.
- سلطة إصدار القوانين وذلك بعد أن يصادق عليها البرلمان.
- سلطة طلب القراءة الثانية للقانون مع اشتراط نسبة أعلى للموافقة (2/3) وهو ما يعتبر شكلا من أشكال الضغط من رئيس الجمهورية على البرلمان لرفض أو مراجعة هذا القانون.
- حق توجيه خطاب للبرلمان.

- سلطة حل المجلس الشعبي الوطني وذلك بمنطوق نص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- انحلال المجلس الشعبي الوطني وجوبا في حالة رفض برنامج حكومة رئيس الجمهورية مرتين متتاليتين.
- حق اللجوء إلى التدابير الاستثنائية وهي السلطة التي تبقى دون أي تقييد.
- حق اللجوء مباشرة إلى الشعب وهو ما يعتبر ضمنيا تجاوز لمؤسسة البرلمان.
- سلطة تعيين ثلث (1/3) أعضاء الغرفة الثانية (مجلس الأمة) من طرف رئيس الجمهورية.
- إسناد رئاسة الدولة لرئيس مجلس الأمة الذي يملك رئيس الجمهورية حق تعيين ثلثه، وهذا في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

وهكذا نجد أن الدستور قد أعطى صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، فهو ينازع سلطة التشريع عن طريق الأوامر، ثم تحديد المجال التشريعي للبرلمان وترك ما دون ذلك لمجال التنظيم الخاص لرئيس الجمهورية، فحق الاعتراض على القوانين، واشتراط نسبة أعلى للمصادقة عليها، إلى سلطة حل الغرفة الأولى دون شروط، ثم أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول دون الأخذ بعين الاعتبار لأغلبية المجلس الشعبي الوطني، واعتبار رفض برنامج الحكومة مرتين متتاليتين يؤدي تلقائيا إلى انحلال هذا المجلس، كل هذا ينصب في مجال الضغط على هذه المؤسسة لقبول هذا البرنامج.

الخاتمة :

تعتبر الأوامر وسيلة قانونية في يد رئيس الجمهورية ضمانا للتوازن بين السلطات وضمنا لاستمرارية الدولة والقاعدة القانونية، فالتشريع بأوامر بررته الضرورة والحاجة، وخاصة بتأطيره الدستوري وتحديد حالاته حصرا وكذا بإجراءات خاصة مما أعطى شرعية لهذا التشريع، لكن ما خلصنا إليه في هذه الدراسة هو أنه بالرغم من التبرير المنطقي لضرورة الأوامر إلا أن الإفراط في استعمالها خاصة في الفترة الممتدة من 1999 إلى يومنا هذا يطرح إشكالية حول مدى استثنائيتها في النظام الدستوري الجزائري، هذا من جهة ومن جهة أخرى مدى وجود الضرورة الملحة التي تجعل من التشريع بأوامر أمرا لا مناص منه، والحقيقة أن المجالات التي تم التدخل فيها بموجب التشريع بأوامر وكذا عددها يضع البرلمان كمؤسسة دستورية يناط بها مهمة التشريع موضع الريبة والشك في مكانتها وسموها وسلطتها، فهذا الأمر يجعل منها سلطة تابعة للسلطة التنفيذية لا سلطة مستقلة، فالتشريع بأمر الذي هو في الأصل عمل استثنائي وأمام عجز البرلمان وتخليه عن دوره جعل من هذه الأوامر أصل.

إن التشريع بأمر يجب أن يكون آلية دستورية تعمل في إطار المحافظة على السير الحسن للمؤسسات، وفي إطار التكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لا في إطار الهيمنة والاستحواذ، وبالرغم من أن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير لعام 2016 قد فصل في المسألة وحدد ضوابطها إلا أن الأمر لا يعد أن يكون تلاعب بالمصطلحات لا غير في ظل غياب آليات حقيقية تضبط استعمال الأوامر ولعل أهمها ما تعتمده أغلب الأنظمة الدستورية وهو تقنية التفويض وتحديد المجالات مسبقا، على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي والذي نرى أنه يحد من تغول السلطة التنفيذية في استعمال الأوامر التشريعية ويضعها موضع تقدير الأمور بقدرها.

الهوامش:

- 1 دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 2 المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد رقم 50 المؤرخة في 28 أوت 2016.
- 3 سمية سلامي، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مداخلة مقدمة في الندوة الوطنية حول الأمن القانوني ودوره في تحقيق التنمية، المنعقدة يوم 18 ديسمبر 2017، كلية الحقوق والعلوم القانونية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، 2017، ص 05.
- 4 نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2005، ص ص 49-50.
- 5 أحسن رابعي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006-2005، ص 362.
- 6 خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عباس لغرور خنشلة، مجلد رقم 03 العدد رقم 06 جوان 2016 ص 142.
- 7 خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مرجع سابق، ص 143.
- 8 القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.
- 9 محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية في النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، نوقشت بتاريخ 07 ديسمبر 2013، ص 271.
- 10 سمية سلامي، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مرجع سابق، ص 6.
- 11 الفقرة الرابعة من المادة 124 من الدستور الجزائري قبل تعديل سنة 2016، «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور».
- 12 سمية سلامي، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مرجع سابق، ص 7.
- 13 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 85.
- 14 محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 278.
- 15 رأي الدكتور محمد المدهون، نقلا عن محمد أومايوف، مرجع سابق ص 282.
- 16 نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مرجع سابق ص 15.
- 17 نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مرجع سابق ص 16.
- 18 المادة 141 الفقرة رقم 3 و 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.
- 19 عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية السياسية في الدول الحديثة، أطروحة دكتوراه منشورة، موسوعة

الفقه والقضاء في الدول العربية، جزء 51، 1980، ص 17.

20 الأمين شريط، عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003، ص 77.

21 إبراهيم درويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، مصر، 1978، ص ص 130-131.

22 نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مرجع سابق ص 20.

23 المادة 118 الفقرة رقم 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

24 الأشخاص المخولين قانونا بإخطار المجلس الدستوري حسب نص المادة 187 من الدستور هم رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من خمسين نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة.

25 تنص الفقرة الأولى من المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على أن يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف الثلاثين (30) يوما من تاريخ الإخطار، وفي حال وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفف هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام.