

الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان *

MIMOUNA Souad
Faculté de Droit et des Sciences Politiques,
Université Tlemcen.

ميمونة سعاد
كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة تلمسان.

ملخص

إن الحياة العملية المرتبطة بنشاطات الدولة أظهرت انه من العسير جدا أن تلتزم السلطة التنفيذية بالتنظيم وان يلتزم البرلمان بالتشريع، الأمر الذي أدى بأغلب دساتير الجزائر إلى السماح لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة بالتدخل في المجال التشريعي العائد للسلطة التشريعية وذلك عن طريق الأوامر.
الكلمات الدالة
رئيس الجمهورية، البرلمان، الأوامر.

The orders of the president of the republic in the absence of parliament.

Summary

The professional sector attached to the activities of the state showed that it is disadvantageous that the executive power is restricted with the organization and that the Parliament devotes itself to the legislation, which carried out the majority of the Algerian constitutions has to authorize the president of the republic in the event of need for intervening in the legislative field through orders in Council, thing which returns to the legislative power.

Key words

Orders, president of the republic, Parliament.

Les ordonnances du président de la république en l'absence du parlement.

Résumé

La vie pratique relative aux activités de l'Etat a démontré qu'il est désavantageux que l'exécutif se restreint au pouvoir réglementaires et que le parlement se consacre a légiférer. D'ailleurs, ce qui a mené la plupart des constitutions Algériennes à permettre au président de la république, en cas de nécessité, d'intervenir dans le domaine législatif par le biais des ordonnances présidentielles.

Mots clés

le Président de la République, les ordonnances présidentielle, le Parlement.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 04/01/2015 وتمّ تحكيمه بتاريخ 08/03/2015 وقُبل للنشر بتاريخ 10/11/2015.

مقدمة

إن غالبية دساتير الجزائر قد أخذت أو أقرت بمبدأ الفصل بين السلطات لكن ميزة هذا المبدأ في الجزائر انه قائم على أساس التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو ما يطلق عليه مصطلح الفصل المرن أو التعاوني، وأفضل مثال يجسد هذا التعاون هو السماح لرئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية في ممارسة العملية التشريعية عن طريق الأوامر. والمقصود بأسلوب التشريع بأوامر إصدار رئيس الجمهورية قواعد قانونية عامة ومجردة في المجال المحجوز أصلا للبرلمان وفي حالات معينة اختلفت من دستور لآخر، ومن بينها التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان.

ولقد كان أول اعتماد لهذا النوع من الأوامر وهي الصادرة في غياب البرلمان بموجب المادة 153 من دستور الجزائر لسنة 1976، حيث قضت هذه المادة بأنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".

في حين أضاف التعديل الدستوري في 3 نوفمبر 1988، قيادا آخر تمثل في أن اقتراح التشريع بأوامر يكون من طرف رئيس الحكومة ، وذلك طبقا للمادة 153 منه المعدلة والتي تنص على انه : " لرئيس الجمهورية ، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر، بناء على اقتراح من رئيس الحكومة. وتعرض الحكومة الأوامر الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها"¹.

إلا أن دستور 1996 قد نص مرة أخرى على أسلوب التشريع بأوامر، والاعتبارات التي دفعت المؤسس الدستوري الجزائري إلى العودة إلى هذا الأسلوب. جاءت على ذكرها المذكرة الرئاسية لمشروع تعديل الدستور المعروضة على ندوة الوفاق الوطني والمتعلقة بالقيام بإصلاح دستوري لإزالة الثغرات القانونية والدستورية التي تسببت في أزمة دستورية من خلال إقرار أسلوب التشريع بأوامر، كوسيلة وأداة دستورية احتياطية تستعمل لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية في حالة وقوع الدولة تحت وطأة الضرورة والظروف الاستثنائية².

وقد نصت المادة 124 منه على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ."

ومنه، فانطلاقا من دستور الجزائر لسنة 1976 ثم دستور 1996 على اعتبار أنهما الدستوران الوحيدان اللذان نصا على هذا النوع من الأوامر، فكيف تم تنظيم الأوامر الصادرة في غياب البرلمان دستوريا؟

وبناء عليه، فان دراسة النظام القانوني للأوامر الصادرة في غياب البرلمان يتطلب منا تقسيم هذه الدراسة إلى فكرتين أساسيتين وهما: شروط الأوامر الصادرة في غياب البرلمان، ثم تحديد الطبيعة القانونية أو التكييف القانوني لهذا النوع من الأوامر.

المطلب الأول / شروط الأوامر الصادرة في غياب البرلمان

كما سبق وذكرنا بان الدستور الجزائري سواء لسنة 1976 أو لسنة 1996، قد قرر سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع في غيبة البرلمان بواسطة الأوامر، مع بعض الاختلافات من حيث أن دستور 1976 لم ينص على حالة حل المجلس الشعبي الوطني وعلى وجوب اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء. كما أضاف تعديل 1988 بان يشرع رئيس الجمهورية بأوامر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة. وعليه، فماعداهاته الاختلافات تبقى شروط الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان هي نفسها بالنظر لكلي الدستوريين، لذا قسمنا هذه الشروط إلى موضوعية وأخرى شكلية.

الفرع الأول / الشروط الموضوعية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

تتمثل الشروط الموضوعية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان فيما يلي:

1- شرط الضرورة أو الظروف الاستثنائية

لقد عبر المؤسس الدستوري الجزائري على هذا الشرط بطريقة ضمنية، ومفاده انه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد استثناء وليس قاعدة عامة. فمعنى ذلك أن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة كانتشار أمراض خطيرة، أو فتنة طائفية ...

وفكرة الضرورة تقتضي أن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت، أما إذا كان العكس من ذلك، فانه لا داعي لتدخل رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية بأوامر، طالما أن التشريعات لازالت تؤدي الغرض المطلوب منها.

ومن ثم فان رئيس الجمهورية يتمتع في هذا الشأن بسلطة تقديرية فهو وحده الذي يقدر وجود الضرورة من عدمها، غير أن هذه السلطة التقديرية ليست مطلقة لأن الفقهاء اجمعوا على ضرورة خضوع تقدير حالات الضرورة للرقابة، إلا أنهم اختلفوا في تحديد جهة الرقابة. فمنهم من قال بان الرقابة للبرلمان يمارسها لوحده³. أما البعض الآخر يرى أن الرقابة يتشاركها كل من البرلمان والقضاء⁴. ولا شك أن الرأي الثاني أولى بالإتباع لأنه يؤدي إلى إبعاد الاعتبارات السياسية والحزبية في التأثير على الذين يقومون بالرقابة البرلمانية⁵. ولأن التجربة في الجزائر أثبتت أن البرلمان لا يتردد في الموافقة على تلك الأوامر بمجرد عرضها عليه دون أن يكلف نفسه عناء البحث عن توافر الضرورة عند إصدار تلك الأوامر. بل إن التطبيق الفعلي لهذه السلطة في الجزائر أثبت أن رئيس الجمهورية لا يراعي أي اهتمام لوجود هذا الشرط. بدليل أن الأوامر الخمسة التي أصدرها سنتي 2000 و2001 لا تتضمن أية إشارة إليه بل إن بعضها صدر قبل يوم أو بضعة أيام من افتتاح دورة البرلمان. وفي هذا الإطار نأخذ على سبيل المثال أول أمر صدر في 01 مارس 2000 (أي قبل يوم من افتتاح دورة البرلمان الربيعية المقررة في يوم العمل الثاني من شهر مارس)⁶، وكذا الأمر رقم 02-03 المؤرخ في 25 فبراير 2002 (صدر قبل بضعة أيام من افتتاح دورة البرلمان الربيعية)⁷.

2- شغور المجلس الشعبي الوطني أو وجود البرلمان في عطلة

لقد أضاف دستور الجزائر لسنة 1996 في المادة 124 منه حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى وجود البرلمان في عطلة.

1 - حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

ما يمكن ملاحظته بان المادة 124 سالفه الذكر لم تحدد لنا الحالات التي يكون فيها المجلس شاغرا لكن من خلال الإطلاع على أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996 يتضح أن حالات الشغور قد تتحقق فيما يلي:

- حالة الانحلال الإجباري للمجلس الشعبي الوطني

ويتحقق هذا الفرض في حالة امتناع المجلس الشعبي الوطني عن الموافقة للمرة الثانية على مخطط عمل الحكومة. فقد بين الدستور الجزائري الكيفية التي تعين بها الحكومة ودور المجلس الشعبي الوطني في هذه العملية في المواد 79، 80، 81، 82. وبمقتضاها يتعين على الوزير الأول بعد تعيينه وحكومته من قبل رئيس الجمهورية أن يقدم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وفي حالة عدم حصوله على تلك الموافقة، يجب عليه تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وعندئذ يتعين على هذا الأخير تعيين وزير أول وحكومة من جديد.

وفي هذه الحالة إذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على برنامج الحكومة، فإنه ينحل وجوبا، ومن ثم يدخل المجلس في حالة شغور إلى غاية تجديده في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر، يكون لرئيس الجمهورية الحق فيها بالتشريع بأوامر.

- حالة حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية

إن من سمات النظام البرلماني الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولعل ابرز وسائل تلك الرقابة ما يملكه البرلمان من حق مساءلة الحكومة وفي إسقاطها عن طريق التصويت على ملتصق الرقابة، إلا أنه وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان في حال وقوع تصادم وانسداد بينهما.

والدستور الجزائري لسنة 1996 وإن لم يعتمد النظام البرلماني المحض، إلا أنه أخذ بالخصوصيات سالفه الذكر. لكن ما يهمننا في هذا المقام، ما جاء في المادة 129 منه التي تعطي الحق لرئيس الجمهورية في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها⁸، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول.

وإذا كان تقرير إجراء انتخابات مسبقا لا يؤثر على المجلس القائم لأنه يستمر في ممارسة وظائفه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، فإن قرار حل المجلس ينتج أثره فورا بحيث يصير المجلس الشعبي الوطني شاغرا من يوم صدوره وإلى غاية انتخاب المجلس الجديد في مدة أقصاها ثلاثة أشهر⁹، يقوم خلالها رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر.

- حالة استحالة تجديد المجلس الشعبي الوطني عند انتهاء عهده

إذا كانت عهدة المجلس الشعبي الوطني خمس سنوات، إلا أنه ضمنا لاستمرارية المؤسسات يتم النص على إجراء الانتخابات التجددية للمجلس قبل انتهاء تلك المدة، وهكذا نصت المادة 84 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي للانتخابات على إجراء الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية¹⁰. وحسب رأينا فإن الحكمة من إجراء الانتخابات خلال الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية هي تجنب انقطاع الوظيفة التشريعية، وما قد يسببه هذا الانقطاع من اثر وخيم على سير شؤون الدولة.

لكن المشكل قد يظهر إذا ما حالت ظروف معينة دون إجراء تلك الانتخابات في موعدها المحدد أي قبل انتهاء عهدة المجلس القائم، فهل يستمر المجلس القديم في مهامه إلى غاية توفر الظروف الملائمة لإجراء تلك الانتخابات؟

الواقع أنه لا يمكن لبرلمان انتهت مدته المحددة دستوريا من تجاوزها إلا إذا وجد حكم في الدستور يرخص بذلك، وفي حال انعدام مثل هذا النص فإن الدولة ستجد نفسها محرومة من برلمانها الذي يصير شاغرا. وتفاديا للوقوع في مثل هذا الوضع، نص الدستور الجزائري الحالي على إمكانية تمديد مهمة البرلمان، وربط اللجوء إلى مثل هذا الحل بوجود ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية والتي يثبتها البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري¹¹.

وبتبني المؤسس الدستوري هذا الحل، تبقى إمكانية شغور المجلس الشعبي الوطني قائمة في الحالتين الأوليتين أي في حالة الحل الإجباري أو بقرار من رئيس الجمهورية وعند تحقق أحدهما فقط يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر.

ب - حالة وجود البرلمان في عطلة

والمقصود بالعطلة البرلمانية أن البرلمان لا يضل منعقدا طوال أيام السنة، وإنما يجتمع لفترة زمنية معينة. وقد ساد العمل منذ دستور الجزائر لسنة 1976 على أن يعقد البرلمان دورتين في السنة وقد نص هذا الدستور على الحد الأقصى لكل دورة وهو ثلاثة أشهر¹². غير أن دستور 1996 فقد نص على الحد الأدنى لكل دورة وهو أربعة

أشهر¹³. وهذا ما يدل على أن البرلمان لا يمكنه القيام بعطلة قبل انتهاء مدة الأربعة أشهر، كما يمكنه تمديد الدورة لأكثر من تلك المدة إلى خمسة أشهر على الأكثر، وهذا ما نصت عليه المادة 5 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹⁴ بقولها:

" يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف.

تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس. تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر. تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها."

وبذلك تكون فترة التشريع بأوامر بين الدورة الأولى والثانية محصورة في فترة زمنية لا تقل عن شهر ولا تزيد عن الشهرين. وهذا على خلاف ما كان عليه الوضع في دستور الجزائر لسنة 1976 حيث كان الرئيس يملك حق التشريع بأوامر لفترة لا تقل عن ثلاثة أشهر بين دورة وأخرى، ما دام أن المؤسس الدستوري كان قد حدد الحد الأقصى للدورة الواحدة بثلاثة أشهر وترك للبرلمان تحديد حدها الأدنى. وهذا ما كانت تنص عليه المادة 95 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقولها: " يعقد المجلس الشعبي الوطني دورتين في السنة تدوم كل واحدة منها ثلاثة أشهر على الأكثر، وتسمى هاتان الدورتان:

- دورة الربيع وتبتدئ في افريل - دورة الخريف وتبتدئ في أكتوبر ..."

وعليه فكل من المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية كان يشترط لمدة ستة أشهر، بل إن مدة رئيس الجمهورية كان يمكن أن تزيد عن ذلك إذا ما فضت دورة المجلس قبل انقضاء مدة الثلاثة أشهر.

وما يمكن الإشارة إليه أن عبارة " بين دورتي البرلمان " الواردة في المادة 124 قد تطرح التساؤل حول المقصود منها، لاسيما إذا علمنا أن الدستور في المادة 118 في فقرتها الثانية يسمح للبرلمان بالاجتماع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء منه بناء على طلب الوزير الأول، أو من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. فهل ينصرف ذلك التعبير إلى الدورتين العاديتين فقط؟ ومن ثم يبقى

رئيس الجمهورية محتفظاً بحقه في التشريع بأوامر في الفترة الممتدة بين تلكما الدورتين حتى وإن تخللها اجتماع غير عادي للبرلمان ؟ أم أن حقه يزول بمجرد انعقاد البرلمان سواء لدورة عادية أو غير عادية ؟

الواقع انه بالنظر إلى الصيغة التي وردت بها عبارة " بين دورتي البرلمان "، فإننا نستخلص منها أنها تشير بما لا يدع مجالاً للشك إلى الدورتين العاديتين، فكلمة دورتي جاءت في صيغة المثني ومعرفة بإضافة كلمة البرلمان وهما الدورتان اللتان أشارت إليها المادة 118 في فقرتها الأولى بقولها: " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ...". وهذا على خلاف المادة 153 دستور 1976 التي جاءت بصيغة مفردة وغير معرفة فنصت على حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر فيما بين دورة وأخرى، وهو ما قد يسمح بالاعتقاد بشمول كلمة (دورة) للدورة العادية وغير العادية.

وتماشياً مع ما سبق أن توصلنا إليه من أن سلطة التشريع بأوامر هي سلطة استثنائية لا يستعملها رئيس الجمهورية إلا إذا واجهت البلاد - وقت غياب البرلمان - ظروف لا يمكن دفعها إلا بنصوص تشريعية. فإننا نرى أن رئيس الجمهورية لا يحق له استعمال تلك السلطة إذا كان بمقدوره دعوة البرلمان إلى دور انعقاد غير عادي. أما إذا وقعت تلك الظروف والبرلمان منعقد في دورة غير عادية، فلا يملك الرئيس في هذه الحالة إلا استعمال سلطة التشريع بأوامر لأنه لا يمكن أن يطلب من الدورة غير العادية دراسة مسألة غير مدرجة مسبقاً في جدول الأعمال المحدد في المرسوم الرئاسي الذي دعا إليها، وذلك طبقاً لنص المادة 118 من دستور 1996 في فقرتها الأخيرة، وكذا المادة 4 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر في فقرتها الأخيرة أيضاً¹⁵.

الإشكال الآخر الذي تثيره نفس العبارة " بين دورتي البرلمان "، هل قطع الدورة المنعقدة يعتبر حالة من حالات بين دورتي انعقاد البرلمان¹⁶ ؟ كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في شهر ديسمبر من سنة 1998 عندما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب، والذي سبق للمجلس الوطني أن وافق عليه. إن الفقه في مصر يذهب إلى أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان، لا تعد واقعة بين ادوار الانعقاد. ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية. وتفسير ذلك أن هذه الفترة تقطع دور انعقاد البرلمان، وحينما

يعود البرلمان إلى الانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة نفسها التي قطعت، ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد، بل يطيل دورته مدة مساوية لمدة التأجيل.

3- محل الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

إن الأوامر الصادرة في غياب البرلمان طبقا لدستور 1996 بإمكانها أن تعدل أو تلغي القوانين العضوية، بالرغم من أن هذه الأخيرة أسى من التشريعات العادية، والسبب في ذلك أن كلا من التشريعات العادية والقوانين العضوية، تدخل في المجال التشريعي العائد للبرلمان، وأن المادة 124 جاءت بصيغة العموم عندما قالت "يشرع بأوامر" ولم تستثن القوانين العضوية من الخضوع لهذا الحكم.

أما عن دستور الجزائر لسنة 1976 فقد عرف القوانين العادية فقط، كما ذكر الدكتور عزاوي عبد الرحمان بان من المستحدثات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996، إدخال المؤسس مصطلحا جديدا في قاموس القانون الوضعي الدستوري الجزائري، ألا وهو مصطلح القانون العضوي¹⁷.

والنتيجة أن الأوامر الصادرة في غياب البرلمان في تلك الفترة كانت لتعدل أو تلغي القوانين العادية.

4- الأغلبية المشترطة من قبل البرلمان للموافقة على الأوامر

تختلف هذه الأغلبية باختلاف نوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية بأوامر. فإذا تدخل في المجال المنصوص عليه في المادة 122 من دستور 1996 أي التشريعات العادية، فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية البسيطة بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة. أما تدخل رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية المنصوص عليه في المادة 123 من دستور 1996 أي القوانين العضوية، فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية المنصوص عليها في تلك المادة أي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.

أما دستور 1976 بما انه نص على القوانين العادية فقط (المادة 151 منه) دون العضوية فإن الأغلبية المشترطة آنذاك للموافقة عليها هي الأغلبية العادية أو البسيطة

لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهي نفس الأغلبية الواجب توافرها للموافقة على الأوامر الصادرة في غياب البرلمان.

5- المدة اللازمة لعرض الأوامر على البرلمان

لقد حرص المؤسس الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان في كل من دستور 1976 و1996، بان يكون ذلك مباشرة في أول دورة للبرلمان من يوم اتخاذ تلك الأوامر. وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع. غير أن المؤسس الدستوري سكت عن الجزاء المترتب عن عدم إيداع الأوامر في أول دورة للبرلمان، ولذلك، فإذا لم يعرض رئيس الجمهورية الأوامر على البرلمان في أول دورة ليوافق عليها أو يلغها، فإن هذه الأوامر تبقى أعمالاً إدارية، مادام البرلمان لم يوافق عليها، وبالتالي ستبقى خاضعة للقضاء الإداري وبالأخص مجلس الدولة.

كما أن المؤسس الدستوري لم يحدد بدقة نوع الدورة التي تعرض فيها الأوامر التشريعية هل هي دورة عادية أم غير عادية؟ اننا نعتقد أن تلك الدورة لا يمكن أن تكون سوى الدورة العادية، والذي يدفعنا إلى هذا الاعتقاد سببان: السبب الأول: انه لا يوجد ما يدفع رئيس الجمهورية إلى الإسراع بعرض الأوامر على غرفتي البرلمان، فالدستور لم يرتب أي جزاء في حال التأخر عن عرضها أو حتى في عدم عرضها.

السبب الثاني: إن الذي له حق استدعاء البرلمان لدورة غير عادية هو رئيس الجمهورية ذاته. ومن ثم، لا يتصور أن يبادر من تلقاء نفسه بهذا الإجراء ليستعجل وضع ما اتخذ من أوامر تحت رقابة البرلمان مع ما تتضمنه تلك الرقابة من احتمال إلغاء تلك الأوامر وحتى وإن كان طلب عقد الدورة وارداً إليه من الوزير الأول أو من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فليس ثمة ما يلزم رئيس الجمهورية بالاستجابة إلى طلبهم.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان تحتاج لاتخاذها إلى شروط شكلية بالإضافة إلى الشروط الموضوعية التي تم تحديدها أعلاه.

الفرع الثاني / الشروط الشكلية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

إن الشروط الشكلية الواجب توافرها لصحة الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان منها ما هو سابق لاتخاذ هذه الأوامر ويتمثل في وجوب اتخاذها في مجلس الوزراء. أما الشرط الآخر وهو شرط لاحق لاتخاذ هذا النوع من الأوامر ألا وهو ضرورة عرضها على البرلمان من اجل الموافقة عليها أوإلغائها.

1- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

كما سبق وتطرقتنا إلى أن الشرط الوحيد الذي كان يقيد رئيس الجمهورية في استعماله لسلطة التشريع بأوامر في دستور 1976 كان يتمثل في غياب البرلمان. بيد أن نص المادة 124 من الدستور الحالي أضاف شرطا آخر يتمثل في وجوب أن تتخذ تلك الأوامر في مجلس الوزراء.

إذن قبل صدور الأمر يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد اخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع. ومنه هل يمكن لرئيس الجمهورية استخدام حق الفيتو ضد أمر يرفضه الوزراء والوزير الأول؟ عمليا مجلس الوزراء لا يمثل إلا جهازا تحت سلطة رئيس الجمهورية، وبما أن النظام الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور أو المزدوج من رئيس الجمهورية والوزير الأول فرئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في تحقيق هذا الشرط¹⁸.

2- عرض الأوامر على البرلمان

إن الإقرار لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية تدخل في مجال اختصاص السلطة التشريعية الغرض منه مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. لذا فان عرض هذه الأوامر على البرلمان يعد أمرا منطوقيا لابد منه، وإلزام رئيس الجمهورية (المادة 153 من دستور 1976 و المادة 124 من دستور 1996) بعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان في أول دورة تلي اتخاذها من شأنه منع تهاون رئيس الجمهورية في عرض الأوامر على ممثلي الشعب. وبتساءل إن كان بإمكان البرلمان الموافقة على بعض أحكام الأمر دون الأحكام الأخرى؟ نظريا وبالاستناد للقاعدة الأصولية التي مضمونها " من يملك الكل يملك الجزء "، فانه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض أجزاء الأمر، ويعترض على أجزاء أخرى من

نفس الأمر. لكن بالرجوع إلى النصوص القانونية، فالبرلمان يمكنه إما الموافقة أو الرفض، فالمادة 38 من القانون العضوي 99-02 تنص على عرض الأمر بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة ولا تعديل، وتعد لاغية الأوامر التي لا تحوز موافقة البرلمان عليها أي وكأنها لم توجد أصلا. وإن كان مستبعدا وقوف البرلمان الحالي أمام إرادة رئيس الجمهورية الذي يحظى بأليات صلبة جدا أهمها حق الحل وحق اللجوء للاستفتاء¹⁹.

أما في دستور 1976، فالأوامر الصادرة في تلك الفترة طبقا للمادة 153 منه كان لابد من عرضها على المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية طالبا الموافقة كليا عليها بدون أي نقاش لا على مستوى اللجان ولا على مستوى الجلسات العامة. حيث نصت المادة 154 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: " تعرض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية فيما بين الدورات على المجلس الشعبي الوطني للموافقة طبقا للمادة 153 من الدستور ". أما نص المادة 155 فجاء كما يلي: " يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول أعماله ... الموافقة على الأوامر بدون إحالتها على اللجان المختصة ". وما دام أن دستور 1976 لم ينص على مصير الأوامر المرفوضة من قبل المجلس الشعبي الوطني، فيمكن القول بان رفضها يؤدي إلى إلغائها ولكن بأثر مباشر وليس رجعي نظرا لما قد تكون رتبته هذه الأوامر من حقوق ومراكز قانونية من تاريخ صدورها.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يواجه فرضية اتخاذ البرلمان لموقف سلبي أي التزامه جانب الصمت، وعدم التعبير عن رأيه اتجاه الأوامر التي عرضت عليه. ولمواجهة هذه الوضعية، فاننا نعتقد أن المادة 124 من دستور 1996²⁰، اشترطت أن تكون موافقة البرلمان على الأوامر التي عرضت عليه صريحة عندما استعمل عبارة " لتوافق عليها " هذا من جهة، و من جهة أخرى مهما طالت مدة سكوت البرلمان اتجاه الأوامر المعروضة عليه، فان ذلك لن يؤدي إلى المساس بحقوق وحرية الأفراد، طالما أن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في هذه الحالة ولغاية تعبير البرلمان عن موقفه اتجاهها، تعد قرارات إدارية قابلة للطعن فيها قضائيا أمام القاضي الإداري، بالإضافة إلى إمكانية خضوعها للرقابة على دستورية القوانين.

المطلب الثاني / التكييف القانوني للأوامر الصادرة في غياب البرلمان

كما سبق الذكر فإن الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان عرفها كل من دستور الجزائر لسنة 1976 و1996. لذا سوف نتطرق في هذا الفرع إلى موقف الفقه الجزائري من الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان طبقا للمادة 153 من دستور 1976، وكذا موقفه من الأوامر الصادرة طبقا للمادة 124 من دستور 1996. أما عن القضاء الجزائري فلم تكن له الفرصة ليقول كلمته بشأنها.

الفرع الأول / موقف الفقه الجزائري اتجاه الأوامر الصادرة في غياب البرلمان طبقا لدستور 1976

لقد ذهب غالبية الفقه الجزائري إلى اعتبار الأوامر الصادرة طبقا للمادة 153 من دستور 1976 عملا تشريعيًا، على أساس أن رئيس الجمهورية كان يتقاسم الوظيفة التشريعية مع المجلس الشعبي الوطني .

وفي هذا الصدد يقول الدكتور سعيد بوشعير: " لما كانت المؤسسة التنفيذية تتمتع بالاختصاص التشريعي، إلى جانب المجلس بواسطة الأوامر التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة للموافقة عليها. فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها. وبالتالي فإن المسألة لا تبقى معلقة على موافقة المجلس بعد مناقشتها، ذلك أن الدستور لا يمنح أية سلطة للمجلس في مراقبة أعمال المؤسسة التنفيذية في مجال التشريع بل انه يقيد من سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص بدون مناقشة وفي أول دورة، وهذا ما أكده النظام الداخلي للمجلس والتطبيق العملي. مما يقضي على فكرة الاعتماد على احد المعيارين الشكلي أو المادي للتمييز بين أعمال التشريع وأعمال التنظيم في هذا المجال. ذلك أن موافقة المجلس لا تضي على الأوامر الصفة التشريعية نظرا لاكتسابها تلك الصفة بموجب النص الدستوري، وعليه فإن المعيارين يكملان بعضهما البعض. وهذا معناه تمتع المؤسساتين بسلطة التشريع، وإن كان الاختلاف يبدو في التسمية، حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر، وتشريع المجلس بالقانون إذ أن هذا الأخير لا يمارس سلطة المراقبة بالمصادقة على أوامر الرئيس فينقلها بالتالي من مجال الأعمال الإدارية إلى مجال الأعمال التشريعية. بل إنها أعمال تشريعية بمجرد صدورها من الرئيس مما

يحول الموافقة إلى إجراء شكلي، ذلك أن القاضي يستوحي منها أحكامه ولا يستطيع أن يلغها ولا المجلس أيضا. فالمقصود من عرضها على المجلس هو إخطار النواب فقط ذلك أن هذه الأوامر تكتسب قوة القانون بمجرد صدورها. و منه فالمؤكد أن هذه الأعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية هي أعمال تشريعية وليست إدارية²¹.
وبالنظر لما قيل سابقا، فالأوامر الصادرة تطبيقا لنص المادة 153 من دستور 1976 أعمال تشريعية منذ صدورها.

لكن الواقع وفي اعتقادنا، فالأوامر الصادرة في غيبة البرلمان تطبيقا لنص المادة 153 من دستور 1976 تبقى محتفظة بطبيعتها القانونية والمتمثلة في كونها قرارات إدارية ذلك بالنظر إلى مصدرها وهو رئيس الجمهورية الذي يتخذها في المجال التشريعي بالرغم من انه سلطة تنفيذية، إلى حين الموافقة عليها من قبل البرلمان. فهذه الموافقة البرلمانية هي التي تضي 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 ويتحصن من الرقابة القضائية.
الفرع الثاني / موقف الفقه الجزائري اتجاه الأوامر الصادرة في غياب البرلمان طبقا لدستور 1996

إن غالبية الفقه الجزائري يعتبر الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قرارات إدارية قبل عرضها على البرلمان لتتحول بعد موافقة البرلمان عليها إلى أعمال تشريعية أو تشريعات. وهذا ما ذهب إليه الأستاذ مراد بدران بقوله: " إن تلك الأوامر وإن كانت متمتعة في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها بالطبيعة الإدارية، وتمتعة بقوة التشريع، فإنها تتحول بعد موافقة البرلمان عليها إلى تشريعات، شأنها شأن التشريعات الصادرة من البرلمان بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج. وبما أن الجزائر لا تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، فمعنى ذلك انه لا يجوز الطعن فيها قضائيا بعد موافقة البرلمان عليها، وبالتالي ستبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري عليها إذا اخطرت طبعاً"²².

وطبقا لما قاله الأستاذ مراد بدران فالأوامر المتخذة في غيبة البرلمان والتي يجب أن تعرض على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، تعتبر قرارات إدارية عند صدورها، أما إذا وافق عليها البرلمان، فإنها تتحول منذ تلك اللحظة إلى تشريعات. كما أن الموقف سالف الذكر قد سار عليه الدكتور نصر الدين بن طيفور حيث جاء قوله كالآتي: "الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان لا تكتسب تلك الصفة التشريعية إلا بعد موافقة البرلمان عليها، وقبل ذلك تكون مجرد قرارات إدارية مماثلة لسائر القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في إطار اختصاصاته التنظيمية وتخضع بالتالي لرقابة القضاء"²³.

من خلال ما قيل سابقا، نخلص إلى أن الأوامر الصادرة في غياب البرلمان طبقا لنص المادة 124 من الدستور هي قرارات إدارية، تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء بالإلغاء أو التعويض. كما تخضع لرقابة المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 165 من دستور 1996 إذا تم إخطاره عملا بالمادة 166 من نفس الدستور²⁴. أما بعد موافقة البرلمان فتتصف بالصفة التشريعية ومنه تتملص من رقابة القضاء الإداري لتبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري.

خاتمة

إن الاعتراف بدور تشريعي أو وظيفة تشريعية لرئيس الجمهورية لا يكون إلا بضوابط معينة، وتحت رقابة جهات معينة أي وفقا لشروط وضوابط قانونية كما ذكرنا أعلاه لا بد من توافرها للقول بصحة الأوامر الصادرة في غياب البرلمان عن ممثل السلطة التنفيذية.

ومنه، إن سلطة التشريع يمتلكها البرلمان، ولتأكيد هذه الحقيقة، اوجب المؤسس الدستوري عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان على هذا الأخير في أول دورة له، وهو ما يمكن اعتباره ضمانا هامة تسمح للبرلمان بمراقبة ما اتخذ في غيابها من تشريعات، لكن الذي افقد تلك الضمانة سببان:

السبب الأول: يتمثل في ذلك الدور الذي حجز للبرلمان في هذا الخصوص، حيث المطلوب منه حسب صياغة المادة 124 من الدستور الموافقة فقط على ما اتخذته رئيس الجمهورية، في حين أن الأصل ينبغي أن لا ينقص من دوره، بل يتعداه

للتعديل، وهذا يعتبر إجحافا في حق البرلمان باعتباره الجهة المنوط بها دستوريا توفير حقوق وحرية الأفراد.

السبب الثاني: يعود إلى إغفال النص على ترتيب جزاء على تلك الأوامر التي لم يتم إيداعها من قبل رئيس الجمهورية لدى البرلمان، وأيضا في حال عدم البث من قبل هذا الأخير في مصيرها بعد عرضها عليه. ولكن بالرغم من ذلك فالشيء الوحيد الذي يخفف من حدة هذا الوضع هو أن هذه الأوامر مادام البرلمان لم يبدي رأيه فيها تبقى قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية وكذا الدستورية.

وبالتالي، فما يمكن اقتراحه في تعديل المادة 124 من الدستور هو على النحو التالي:

- أن يضاف إلى قيد شغور المجلس الشعبي الوطني أو عطلة البرلمان قيد آخر يتمثل في وجود حالة استعجال لا تسمح بالانتظار إلى غاية اجتماع البرلمان في دورة عادية أو استثنائية ليعالجها.

- أن يرتب جزاء في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان في أول دورة له ليمارس حقه في رقابتها، لأن المنطق يقضي بالسماح لهذا الأخير بتبيان موقفه من الأوامر فالتشريع في الأصل هو من اختصاص البرلمان.

الهوامش

1. صدر تطبيقا للمادة 153، 35 أمرا تشريعا خلال الفترة الممتدة من سنة 1976 إلى غاية إقرار دستور 1989 وذلك بالنظر للجرائد الرسمية التالية: الأعداد الصادرة من 1976/30/5 إلى 1989/11/23.
2. « Le mémorandum propose de profondes réformes tant au plan institutionnel que juridique pour corriger les incohérences au niveau de l'équilibre des pouvoirs etc...consolider les fondements et le cadre institutionnel du pluralisme démocratique.
Huit (8) séries d'amendements à la constitution sont envisagé :
C- La réélection du président de la république ne serait possible qu'une seule fois, par ailleurs , le Président de la République pourrait légiférer par voie d'ordonnances dans certaines situations particulières afin d'assurer, en tout circonstance, la continuité de l'Etat » . CF. Mohamed BOUSSOUMAH , La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 , idara ,Algérie ,2001 , pp 99-100.
3. انظؤ، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 1976 مصر، ص 514.
4. انظر، محمود حافظ ، القرار الإداري ، دار النهضة العربية، مصر، 1985، ص 269.
5. انظر، محمود أبو السعود حبيب، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، 1990، ص 148.
6. انظر، الأمر رقم 01-2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 2000.
7. انظر، الأمر رقم 03-02 المتعلق بالأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر سنة 2001، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2002.

8. استعمل رئيس الجمهورية حقه في إجراء انتخابات تشريعية مسبقة مرتين في مايو 1991 وديسمبر من نفس السنة. أوردته إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الأول، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 340.
9. انظر، المادة 129 في فقرتها الثانية من دستور الجزائر لسنة 1996.
10. انظر، القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 14 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 2012.
11. انظر، المادة 102 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة والخامسة.
12. انظر، المادة 146 من دستور 1976: يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر...
13. انظر، المادة 118 من دستور 1996: يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين، و مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل...
14. الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1999.
15. انظر، الفقرة الأخيرة من المادة 118 من دستور 1996 التي تنص على: "تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال التي استدعي من اجله"، وكذا الفقرة الأخيرة من المادة 4 من القانون العضوي 99-02 والتي نصت على: "يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، جدول أعمال الدورة".
16. انظر، سيد بصري، اللوائح التشريعية، دار النهضة العربية، مصر، 1944، ص 37.
17. انظر، عبد الرحمان عزوي، فئة القوانين الجديدة: القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل سنة 1996، المجلة القانونية التونسية، 2002، مركز النشر الجامعي، ص 57.
18. انظر، عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2007، ص 55.
19. انظر، عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 56.
20. وكذا المادة 153 من دستور الجزائر لسنة 1976.
21. انظر، سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، رسالة دكتوراه دولة في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984، ص 306.
22. انظر، مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005، ص 25.
23. انظر، نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2002 - 2003، ص 285.
24. قرار رقم 02 / ق.ا / م.د / 2000 المؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 07 الصادرة في 28 فبراير 2000.