

التفويض التشريعي

Legislative Delegation

*ط.د ريش عبد الجليل

جامعة الجزائر 1

الاييميل : richeabdou@hotmail.fr

تاريخ النشر: 202/12/20	تاريخ القبول: 2024/09/29	تاريخ الإرسال: 2023/11/18
------------------------	--------------------------	---------------------------

الملخص:

التفويض التشريعي من الموضوعات المهمة في الوقت الحاضر الذي تتوسع فيه مجالات تدخل الدولة المعاصرة ، و تعجز القوانين السارية المفعول عن مواجهة ما يستجد من ظروف طارئة، و حالات استثنائية، بالسرعة و الفعالية المطلوبين، و أن الرجوع إلى السلطة التشريعية لاستصدار قانون جديد لمواجهة الطوارئ ليس بالأمر الهين نظرا لطول الإجراءات المتبعة و تعقيدها . الأمر الذي دفع بالمؤسس الدستوري إلى إقرار قانون التفويض التشريعي، تتنازل بموجبه السلطة التشريعية مؤقتا عن جزء من اختصاصها لصالح السلطة التنفيذية لمواجهة المستجدات أو وضع برنامجها موضع التنفيذ.

الكلمات المفتاحية : التفويض، التشريع، مقارنة

*المؤلف المرسل : ريش عبد الجليل

Abstract:

Legislative delegation is one of the important issues in the present time, as the scope of intervention by contemporary states expands. Existing laws often struggle to address emerging urgent circumstances and exceptional cases with the speed and effectiveness required. Resorting to the legislative authority to enact a new law to confront emergencies is not an easy matter due to the length and complexity of the

procedures involved. This has led the constitutional legislator to approve legislative delegation, through which the legislative authority temporarily relinquishes part of its jurisdiction to the executive authority to address developments or implement its program.

Keywords: Delegation, legislation, comparative

مقدمة:

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تمارس كل سلطة الاختصاصات المسندة إليها قانوناً ممارسة ذاتية، بغض النظر عن النظام السياسي الذي تتبعه الدولة. واثبت الواقع العملي، في مختلف الدول، أن التطبيق الصارم لهذا المبدأ لا يجدي نفعاً دائماً، مما أوجب اللجوء إلى تعاون سلطات الدولة فيما بينها، ولاسيما تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى يسهل وضع الاختصاصات المسندة لكل منهما موضع التنفيذ، لمواجهة الحالات الطارئة التي لا يمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية.

و يعتبر التفويض التشريعي أفضل تقنية لهذا التعامل بين السلطات، خصوصاً لما تزايدت وظائف الدولة، و توسع مجال تدخلها في مختلف مجالات الحياة. و تعتبر هذه الآلية الطريقة المثلى لمواجهة الظروف الطارئة و الأوضاع الاستثنائية التي قد تعصف بكيان الدولة إن لم تتم مواجهتها بالسرعة و الفعالية اللازمتين اللتين قد لا يوفرهما التشريع العادي الساري المفعول.

و انطلاقاً من ذلك، يمنح التفويض التشريعي السلطة التنفيذية القدرة على ممارسة التشريع علاوة على وظيفتها التنفيذية الأساسية، مما يمكنها من تعديل أو إلغاء القانون النافذ عن طريق القرارات التفويضية لمواجهة الظروف الطارئة والحالات الاستثنائية. و من غير المستبعد أن تشكل هذه الصلاحية تهديداً خطيراً للحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، خصوصاً إذا تعسفت في استعمال هذا الحق، مما يدفع إلى إحاطة التفويض التشريعي بما يلزم من الشروط و الضوابط التي تحول دون ذلك قدر المستطاع.

و إجابة عن هذا الإشكال، يجدر تقسيم هذا البحث إلى مبحثين، يخصص الأول منهما لبيان ماهية التفويض التشريعي، و يخصص الثاني لبيان موقف الدساتير منه، و ذلك على النحو الآتي بيانه:

المبحث الأول: ماهية التفويض التشريعي.

المبحث الثاني: التفويض التشريعي في الدستور الجزائري و الدساتير المقارنة

المبحث الأول: ماهية التفويض التشريعي .

تحتل ظاهرة التفويض التشريعي أهمية بالغة نتيجة لتزايد استخدامه واتساع نطاقه، وذلك بحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرة الوظيفة التشريعية. استنادا لذلك، نخصص هذه الجزئية من البحث لتحديد مفهوم التفويض التشريعي أولا ، و بيان الشروط التي تحكمه ثانيا، و هو ما سنتطرق إليه في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم التفويض التشريعي .

يقتضي البحث في مفهوم التفويض التشريعي تعريفه أولا ، و بيان الأهمية والمبررات التي يستند عليها ثانيا ، و تمييزه عما يشابهه ثالثا ، و هذا ما سنتناوله بالبيان في الفقرات التالية :

أولا - تعريف التفويض التشريعي .

خلت النصوص القانونية التي تناولت فكرة التفويض التشريعي من تعريف هذا الأخير ، و لما كانت النصوص القانونية التي تناولت هذه الفكرة هي النصوص الدستورية ، فطبيعي جدا ألا تتناوله بالتعريف ، لأن الدساتير مهمتها الأساسية وضع المبادئ الدستورية الأساسية و لا تلتفت إلى مسألة تعريفها ، تاركة الأمر للفقهاء ليبدلوا بدلوه فيها .

قيام البرلمان المختص دستوريا بسلطة: لذلك، عرف بعض الفقهاء التفويض التشريعي على أنه وضع التشريعات ، بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية في موضوعات محددة ، و لمدة زمنية محددة ، إلى السلطة التنفيذية ، استنادا إلى نص صريح في الدستور يجيز التفويض ، فتكتسب القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية استنادا إلى آلية التفويض هذه خصائص و قوة العمل التشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان¹.

تلك الإجراءات :و عرف البعض الآخر من فقهاء القانون الدستوري التفويض التشريعي على أنه و التدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان في وجود ظروف استثنائية ، بحيث يكون للحكومة أن تمارس الوظيفة التشريعية في حدود مسائل معينة يتضمنها القانون الصادر من البرلمان بتفويض الحكومة في هذا الشأن ، و تمتلك السلطة التنفيذية بواسطة هذه

المراسيم أو القرارات التي تصدرها في هذا الإطار تعديل أو إلغاء قاعدة قانونية قائمة تعالج موضوعات منصوص عنها في قانون التفويض².

تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها: و قال بعضهم أن التفويض التشريعي هو التشريعية في موضوعات محددة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون يسمى قانون التفويض ، لكي تباشر عن طريق قرارات لها قوة القانون، مما يترتب عليه بداية أن يكون شكل التفويض كتابة لا شفاهة ، و حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرتها بعض سلطاتها التشريعية في الحدود التي يبينها قانون التفويض ، و اكتساب قراراتها خصائص و قوة العمل التشريعي³.

و عرفه آخرون على أنه : قيام السلطة التشريعية ، التي أناط بها الدستور سلطة وضع و سن التشريعات ، بتفويض جزء من اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة) ، استنادا إلى نص صريح يرد في الدستور يجيز التفويض ويبين القيود اللازمة لإعماله ، أو أن يجري العرف الدستوري في دولة ما على الأخذ بمبدأ التفويض التشريعي أو إجازته⁴. و بناء على ما سبق ، يمكن تعريف التفويض التشريعي على أنه : تخلى السلطة التشريعية المؤقت عن جزء من اختصاصاتها في مجال معين من مجالات التشريع لصالح السلطة التنفيذية متى نص لدستور على ذلك صراحة ، و وفقا للشروط التي يحددها هذا الأخير ، على أن لا يكون لهذه المراسيم و القرارات قوة القانون الذي تصدره الهيئة التشريعية إلا بعد أن يتم إقرارها من قبل البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل .

ثانيا- أهمية ومبررات الأخذ بنظام التفويض التشريعي .

القاعدة العامة في القانون أن تباشر كل سلطة الصلاحيات المعهودة اليها قانونا بنفسها ، تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات التي لا يخلو منه أي دستور من دساتير العالم . و لذلك ، لا يجوز من حيث الأصل أن تتخلى سلطة من السلطات المعروفة دستوريا عن كل أو جزء من اختصاصاتها لغيرها من السلطات الأخرى احتراماً و تقديراً لهذا المبدأ.

و ما دامت السلطة التشريعية هي المعبر الوحيد عن إرادة الشعب صاحب السلطة و السيادة ، و الممثل الشرعي الوحيد له فيما يتعلق بمسائل التشريع ، توجب عليها قانونا أن تضطلع بهذه المهمة دون أن تشاركها فيها غيرها من السلطات الأخرى ، و دون الإخلال بالمبادئ الدستورية ذات الشأن.

و مع ذلك ، أقرت بعض القوانين الدستورية الخروج عن مبدأ الفصل بين السلطات استثناء ، غايتها في ذلك التخفيف من صرامة هذا المبدأ لمواجهة الأحوال الطارئة ، التي تتطلب مواجهتها اتخاذ الإجراءات السريعة و الفعالة ، لتجنب الأضرار و المخاطر التي قد تلحق بالمصلحة العامة و تهدد كيان الدولة بالانهيار . و من ضمن الآليات التي تتخذ في هذا المجال ، آلية التفويض التشريعي التي تمكن السلطة التنفيذية من سن المراسيم و القرارات التي لها قوة القانون للتصدي لمثل هذه المخاطر و المستجدات .

و الذي لا شك فيه ، هو أن التفويض التشريعي الممنوح للسلطة التنفيذية ، له ما يبرره و يشفع لأصحابه بممارسة التشريع نيابة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل . و من المبررات التي قيلت في هذا الصدد نجد :

1- ضغط أوقلة الوقت البرلماني *the time parliamentary of pressure* :

في أواخر القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين ، وجدت الدول نفسها ملزمة بالتدخل في بعض المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التي تهم الحياة العامة للأفراد ، عن طريق اللجوء إلى سن القوانين الكفيلة بمواجهة الأمور المستجدة التي لا تحتمل الانتظار ، و أن السلطة التشريعية ليس لديها الوقت الكافي و لا القدرة اللازمة التي تمكنها من سن التشريعات التي تنظم تلك النشاطات تنظيماً تفصيلياً . لذلك طالبت السلطة التنفيذية ، و أزرها بعض النواب في هذا الطلب ، إعطاءها سلطة سن المراسيم و القرارات التي تمكنها من مواجهة الحالات الطارئة على أن يوافق عنها البرلمان لاحقاً ، و ذلك توفيراً للوقت و الجهد من جهة ، و من جهة ثانية تفادياً للخلافات الحزبية التي قد تظهر عند مناقشة التفاصيل التي تنظم هذه النشاطات .5

2- تعقيد مادة البحث و اتصافها بالتقنية *complexity and technicality of*

subjectmater :

إن تحمل السلطة التنفيذية تبعات تغير مفهوم الدولة ، و ازدياد نشاطاتها ، و توسع مجالات تدخلها نتيجة التقدم العلمي و التكنولوجي التي تشهده البشرية قاطبة ، كشف النقاب عن عدم قدرة السلطة التشريعية على مواكبة هذا التطور لقلة الخبرة لديها لتشريع بالسرعة المطلوبة ، و الفعالية اللازمة في المجالات التقنية المعقدة ، التي تحتاج في تنظيمها إلى دراية و خبرة كبيرة و عالية لا تتوفر في الغالبية العظمى من أعضائها حتى يلموا بكافة الجزئيات الدقيقة المتعلقة بها .6

3- السرعة speed:

من خصائص الأوامر و اللوائح التفويضية أنها تصدر عن السلطة التنفيذية بسرعة أكبر مما لو صدرت عن السلطة التشريعية . لذلك ، فان التشريع المفوض يمكن السلطة التنفيذية من التصرف بسرعة و بشكل ملائم و فعال فيما يتعلق بالقواعد القانونية التي المطلوبة في التعامل مع الظروف الطارئة و الملحة .

يضاف إلى ذلك ، أن بعض الإجراءات التي تتخذ في مواجهة هذه النوازل ، تتسم بالسرعة و تحاط عادة بالسرية التامة ليتحقق المقصود منها دون أن يلتف إليها الغير ، خصوصاً إذا تعلق الأمر بمسائل الدفاع و الاقتصاد الوطنيين ، و مثل هذه الإجراءات قد تأخذ وقتاً طويلاً لو أُسند أمر إصدارها إلى السلطة التشريعية بسبب طول المناقشات البرلمانية ⁷.

4- الحاجة إلى المرونة the need of flexibility :

تنشئ الإدارة في بعض الأحيان مرافق عامة لا تستطيع أن تتنبأ بكل الصعوبات التي قد تطرأ أثناء مرحلة الإنشاء أو بعد أن شرع هذا المرفق العمومي في مباشرة أعماله ، و من ثمة لا يستحسن الرجوع في كل مرة إلى السلطة التشريعية لاستصدار قوانين لأجل إجراء بعض التعديلات الثانوية و البسيطة على النصوص القانونية التي أنشئ المرفق العمومي بموجبها لما في ذلك من ضياع للوقت و الجهد التي يقع على عاتق السلطة التشريعية ، و التأثير على المصلحة العامة التي أقيم المرفق من شأنها . لذلك ، يصبح التفويض التشريعي أمر لا مفر منه لضمان حسن سير المرافق العمومية ⁸.

5- أوقات الطوارئ times of emergency :

الظروف الطارئة ، أو حالة الضرورة كما يحلو للبعض تسميتها ، هي مبرر من المبررات التي قد تلجأ فيها السلطة التنفيذية للحصول على تفويض تشريعي من السلطة التشريعية ، تتنازل بموجبه هذه الأخيرة للسلطة الأولى عن بعض اختصاصاتها التشريعية لتمكينها من مواجهة الأمور الطارئة التي قد تهدد كيان الدولة و أمن مواطنيها بالسرعة و الفعالية اللازمين ، و ذلك أن السلطة التنفيذية في مثل هذه الأحوال ، تكون أقدر من غيرها على التصدي لها بفضل ما تملكه من إمكانيات مادية و بشرية ذات كفاءة عالية ، و لا ضير و الحال هذه ان تعرضت بعض الحقوق و الحريات الفردية للمضايقة ⁹.

ثالثاً- تمييز التفويض التشريعي عما يشابهه:

تخصص هذه الفقرة إلى تمييز التفويض التشريعي عن التفويض الإداري أولاً ، و تمييز التفويض التشريعي عن اللوائح أو الأوامر التي تصدرها السلطة التنفيذية ، و هو ما سنتطرق إليه من خلال الفقرتين الفرعيتين التاليتين :

1- تمييز التفويض التشريعي عن التفويض الإداري :

عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي التفويض الإداري على أنه : " إجراء يعهد بمقتضاه صاحب الاختصاص نقل جانباً أو بعضاً من اختصاصاته، سواء في مسألة معينة أو نوع من المسائل ، إلى فرد آخر أو سلطة أخرى" ¹⁰. و أشرنا أعلاه أن التفويض التشريعي يراد به : " قيام البرلمان المختص دستورياً بسلطة وضع التشريعات ، بتفويض بعض اختصاصاته التشريعية في موضوعات محددة ، و لمدة زمنية محددة ، إلى السلطة التنفيذية ، استناداً إلى نص صريح في الدستور يجيز التفويض ، فتكتسب القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية استناداً إلى آلية التفويض هذه خصائص و قوة العمل التشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان" .

و بناء عليه ، يتشابه التفويض الإداري والتشريعي من حيث اعتبارهما من وسائل نقل الاختصاص ، حيث أن التفويض الإداري يتم فيه نقل سلطة مقررة لموظف إلى موظف آخر. كما أن التفويض التشريعي يتم فيه نقل اختصاص محدد من سلطة تشريعية إلى سلطة تنفيذية . بالإضافة إلى تحديد الاختصاصات والموضوعات المفوضة بدقة ، حيث يقوم الرئيس الإداري بتعيين الصلاحيات المفوضة بشكل واضح ودقيق إلى المرؤوس المفوض إليه في التفويض الإداري، و تقوم السلطة التشريعية بتحديد الموضوعات المفوضة إلى السلطة التنفيذية في التفويض التشريعي . و يرتكز كلا من التفويض الإداري والتفويض التشريعي على أساس قانوني ، و يحكمها مبدأ هام وهو عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة ¹¹.

و مع ذلك ، يختلف التفويض الإداري عن التفويض التشريعي من حيث أطراف وموضوع التفويض ، فالأول يتم بين أعضاء السلطة التنفيذية في الجهاز الإداري. أما التفويض التشريعي فيكون بين سلطتين إحداهما تشريعية والأخرى تنفيذية. كما أن الاختصاصات التفويضية في التفويض الإداري تحددها مختلف النصوص القانونية، سواء. أما التفويض التشريعي فيحدده الدستور وذلك لضمان حماية الحقوق والحريات العامة ¹².

و يتم التفويض الإداري في ظروف عادية، بخلاف التفويض التشريعي الذي يتطلب ظروفاً استثنائية أو مؤقتة، تتطلب التدخل لمواجهة موقف يهدد مؤسسات الدولة، أو وحدتها الترابية، أو غيرها عن مصالح الشعب الحيوية ¹³.

يشترط في التفويض الإداري توفر شروط عامة، من حيث وجود النص الآذن، وعلى أن يكون هذا التفويض صريحا و جزئيا و محددًا ، أما التفويض التشريعي يتطلب قيودا و إجراءات خاصة سابقة و لاحقة من أجل صحتها¹⁴.

2- تمييز التفويض التشريعي عن اللوائح أو الأوامر:

تشارك اللائحة مع القانون في كونها يتضمنان قواعد عامة ومجردة ولكنهما يختلفان من حيث جهة صدورهما. فاللائحة تصدر عن السلطة التنفيذية، في حين تصدر القوانين عن السلطة التشريعية.

و تعرف اللائحة أنها ذلك القرار الملزم الذي تصدره السلطة التنفيذية ويتضمن قواعد عامة ومجردة، أو بمعنى آخر هي تلك القرارات الإدارية الملزمة التي تتضمن قواعد عامة ومجردة، لا تنتهي بتطبيقها على حالات محددة. وإنما تظل نافذة، تسري على كل حالة توافرت فيها الشروط والقواعد التي تتضمنها¹⁵.

وتعرف أيضا بأنها مجموعة القرارات الإدارية المتضمنة للقواعد العامة والمجردة التي تصدر عن السلطة التنفيذية من خلال الجهات الإدارية المختصة¹⁶.

ومن نافلة القول إشارة إلى أن الدساتير الجزائرية قد دأبت على استعمال مصطلح السلطة التنظيمية للدلالة على اللوائح والأوامر، التي يجوز للسلطة التنفيذية إصدارها. وهي أنواع:

-لوائح التنفيذية: يقصد بها تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لتسهيل تنفيذ القانون ذلك أن القانون الذي تصدره السلطة التشريعية لا يتضمن عادة الأمور التفصيلية، الأمر الذي يتطلب صدور لوائح وقرارات تنفيذية تضعه موضع التنفيذ، ولا شك أن السلطة التنفيذية هي الأقدر على وضع الأحكام التفصيلية والإجرائية لما لدى أجهزتها من الخبرة والتخصص في تنفيذ القوانين و تعايش ما يعتره من مشكلات وصعوبات

-لوائح تنظيمية: ويقصد بها تلك اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة، ويقصد بتنظيم المرفق العام وضع القواعد التي تتولى إنشاء المرفق العام وتنظيم العمل فيه وتحديد أجهزته، وبيان علاقة هاته الأجهزة ببعضها البعض، وتحديد أساليب العمل الإداري المتبعة في مباشرة النشاط الإداري. وتتميز هذه اللوائح بخاصية الثبات النسبي، حيث لا يستند موضوعها بمجرد تطبيقها على حالة معينة أو على شخص معين بذاته، بل يتجدد تطبيقها كلما توفرت شروطها. ومجال تطبيقها واسع وشامل لكل المجالات غير المخصصة للقانون.

-حالات معينة ناتجة عن تلك الظروف. تختلف هذه اللوائح عن اللوائح العادية من حيث موضوعها، تتسع سلطة الحكومة فيها لمواجهة الواقع المستجد بما يناسبه من قواعد قانونية قد تتضمن في بعض الأحيان أحكاما مخالفة للدستور أو القوانين سارية المفعول.

-لوائح الضبط: تتضمن هذه اللوائح قواعد ومجردة من شأنها وضع قيود على حرية الأفراد من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، ولذلك تعرف بأنها: مجموعة من التدابير والإجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية و يكون من شأنها وضع قيود تحد من حريات الأفراد بقصد حماية النظام العام ضمن حدود النصوص التشريعية التي تنظم هذه الحقوق والحريات.¹⁷

وهكذا يختلف التفويض التشريعي عن اللوائح والأوامر ، في أن التفويض التشريعي يصدر عن السلطة التشريعية و ينحصر موضوعه في المجال المخصص للتشريع ،تباشره السلطة التشريعية بنفسها وتتنازل عنه للسلطة التنفيذية وفقا لشروط معينة ومحددة دستورا، وأن التفويض التشريعي لا يكون إلا بناء على قانون التفويض وفقا للأسس والمبادئ الواردة فيه، يترتب عنه تنظيم قوانين جديدة أو تعديلها، ولا تصبح هذه الأخيرة نافذة إلا بعد عرضها على السلطة التشريعية للتصديق عليها حسب نصوص الدستور. في حين أن اللوائح التنفيذية إختصاص أصيل للسلطة التنفيذية من الناحية الدستورية. وأن اللوائح التنفيذية لا تقوم على نحو مستقل عن القانون بل تأتي تنفيذا له، ولا تتضمن تعديلا للقوانين أو تعطيلها أو إعفاء من تنفيذها، فوجود القانون أمر لازم لصدور اللائحة التنفيذية. ولا يشترط عرضها على البرلمان لإقرارها حتى تدخل حيز التنفيذ.

المطلب الثاني : شروط التفويض التشريعي

سبق القول أن التفويض التشريعي يمثل استثناء من القاعدة العامة التي تفرض على السلطة التشريعية ممارسة اختصاصاتها بنفسها. ولما كان الأمر كذلك وجب أن يتم التفويض التشريعي وفقا للشروط التي يحددها الدستور باعتباره الشريعة العامة، وباستقراء نصوص الدساتير على اختلاف أنواعها نستخلص جملة الشروط التي ينبغي مراعاتها عند إعمال هذا النوع من التفويض. والتي يمكن حصرها فيما يلي :

أولا- أن يكون البرلمان قائما :

تقتضي نصوص بعض الدساتير أن يصدر قانون التفويض التشريعي من الهيئة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، ويعتبر هذا القانون بمثابة إذن منها للسلطة

التنفيذية لممارسة التشريع المفوض في بعض المجالات المخصصة أصلاً للبرلمان . و يقتضي هذا الأمر أن يكون البرلمان قائماً، أي خلال انعقاد دوراته العادية أو الاستثنائية. و بناء عليه فإنه لا يمكن صدور التفويض التشريعي أثناء غياب البرلمان (حل البرلمان أو شغوره) .

و بمجرد صدور قانون التفويض ينتقل الاختصاص في المسائل المفوضة إلى السلطة التنفيذية، و يرى اتجاه في الفقه أنه لا تشترط الدساتير بقاء البرلمان منعقدا طوال مدة التفويض، حيث تستطيع السلطة التنفيذية القيام بتسوية المسائل المفوض فيها سواء استمر البرلمان في الانعقاد أم لم يستمر. وبالتالي فإن حل البرلمان أو انتهاء عهده التشريعية لا يؤدي إلى انقضاء الاختصاصات المفوضة للسلطة التنفيذية التي تستمر باستمرار مدة التفويض أو أن يتم إلغاء التفويض بموجب قانون لاحق يصدر عن السلطة التشريعية. وفي الوقت نفسه، يرى بعض الفقه أن لا تطول مدة التفويض عن مدة العهدة البرلمانية التي منحت التفويض. و يتبدى أن الرأي الأول أقرب إلى الصواب لكونه يستجيب إلى المبررات التي تدعو إليه

ثانياً : شرط وجود ظرف استثنائي

الأصل أنه ينبغي على الإدارة الالتزام بالقواعد القانونية في كل الأوقات والأحوال وفقاً لمبدأ المشروعية، ولكن هذا المفهوم وإن كان صالحاً في الأوقات والظروف الطبيعية إلا أنه صعب التطبيق في أوقات الأزمات والاضطرابات أو في أحوال الخطر. إذ يترتب على تقييد الإدارة خلالها تعريض سلامة الدولة لمخاطر شديدة قد تعصف بوجودها أو تؤدي إلى انهيارها، الأمر الذي يستدعي لجئها إلى وسائل أخرى تمكنها من البقاء و استمرار مرافقها في أداء أنشطتها وخدماتها. و يعتبر التفويض التشريعي أحد الوسائل التي ترجع إليها السلطة التنفيذية لمواجهة هاته الظروف الاستثنائية بما يلائمها من قوانين. ولكن ليس الفقه على رأي واحد في اشتراط لزوم الظرف الاستثنائي لاستعمال تقنية التفويض التشريعي. إذ انقسم بهذا الشأن إلى اتجاهين : يرى أصحاب الاتجاه الأول بأن اللجوء إلى التفويض التشريعي لا يستلزم توافر ظرف استثنائي على درجة معينة من الجسامة للجوء إلى التفويض التشريعي وأن هذا الأخير أسلوب عادي لمباشرة السلطة التشريعية طالما أن الهدف منه هو تنفيذ برنامج الحكومة في الظروف العادية أو لاستثنائية. و يؤيد هذا الرأي أنصار اتساع السلطات التنظيمية الممنوحة للسلطة التنفيذية¹⁸. وهذا ما تم النص عليه صراحة في الدستور المصري لعام 1971 في مادته 108¹⁹.

ويرى أصحاب الاتجاه الثاني أن توفر الظرف الاستثنائي شرط أساسي لإعمال التفويض التشريعي، ذلك أن الدساتير المعاصرة تفرض على البرلمان أن لا يتنازل عن اختصاصاته إلا عند الضرورة. ويستدلون في ذلك بالأعمال التحضيرية لدستور 1958 الفرنسي التي اشترطت وجوب

وجود صعوبات خطيرة تمر بها الدولة و تعترض تنفيذ الحكومة لبرنامجها، ويصعب على البرلمان التغلب عليها لبطئ إجراءات العمل التشريعي أو لعدم التوصل إلى الأغلبية البرلمانية لاتخاذ قرار لمواجهة هاته الظروف الطارئة. ومن ثمة فإن احترام الدستور والحفاظ على حقوق و حريات الأفراد يقتضي عدم تنازل البرلمان عن وظيفته التشريعية لصالح السلطة التنفيذية إلا إذا قامت ظروف استثنائية تبرر ذلك، فهنا فقط يمكن الخروج عن الأصل وتخويل السلطة التنفيذية صلاحية التشريع²⁰. و نرى من جانبنا أن الاتجاه الثاني هو الأجدر بالإتباع لأن إغفال النص الصريح لا يعني تخلي المشرع الدستوري الفرنسي عن ضرورة توافر شرط الضرورة أو الظرف الاستثنائي لإعمال تقنية التفويض التشريعي. فنص المادة 38 من الدستور الفرنسي أعدت خصيصا لتخول سلطات استثنائية لمواجهة أوضاع استثنائية غير متوقعة من أي طبيعة كانت. فلا اجتهاد مع هذا الأصل ولا مجال للتفسير ولا التأويل. وعدم النص عليه يبدو أنه راجع لتأكيد المشرع الدستوري الفرنسي من علم الحكومة به في ضوء الظروف والملازمات التي دفعت إلى اعتماد هذا النص.

ثالثا - إذن البرلمان

سبق القول بأن التفويض التشريعي لا يكون إلا في حالة انعقاد البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في سن القوانين. لذلك استلزم المشرع الدستوري ضرورة الحصول على إذن من البرلمان عند إصدار هذا النوع من التفويض، ففي الدستور الفرنسي لعام 1958 نصت المادة 38 منه على: "يجوز للحكومة أن تطلب تفويضا من البرلمان، لمدة محددة، لاتخاذ الإجراءات بموجب المرسوم، والتي تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وذلك من أجل تنفيذ برنامجها." فالسلطة التنفيذية وحدها من يملك حق طلب هذا الإذن والمبادرة به وهو أمر متروك لسلطتها التقديرية. وذلك تماشيا مع المادة 20 من نفس الدستور التي تخص الحكومة بتحديد السياسة الوطنية وإدارتها. والشئ نفسه كان منصوص عنه في الدستور الجزائري لعام 1963 في مادته 58 التي جاء فيها: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر."²¹.

و بناء عليه، يقتصر أثر قانون التفويض التشريعي الذي يقره البرلمان على الحكومة التي طلبته و التي مازالت قائمة وقت إصداره ومن ثمة إذا سقطت لأي سبب من الأسباب سقط معها هذا التفويض. وإذا رغبت الحكومة الجديدة بتفويض مماثل وجب أن تطلبه من البرلمان. في حين أن التعديل الوزاري لا يؤدي إلى إسقاط التفويض، بل يظل قائما ومعمولا به²².

رابعاً- تحديد موضوع التفويض التشريعي:

أوجبت بعض الدساتير أن يكون التفويض التشريعي محددًا بموضوع أو موضوعات بالذات تحديداً دقيقاً، إذ لا يجوز أن يكون عاماً أو مطلقاً أو مهماً في موضوعاته. بل يجب النص على نطاق التفويض بصورة واضحة ومحددة لا تحتمل التفسير الواسع الذي يكون من شأنه أن يؤدي إلى تنازل البرلمان عن اختصاصه التشريعي، و يعطي في الوقت نفسه السلطة التنفيذية المبرر لتجاوز نطاق التفويض مما يشكل اعتداء صارخاً على اختصاص المشرع. هذا من جهة، ومن جهة ثانية يفرض تحديد موضوعات التفويض بالوضوح والدقة المطلوبين على السلطة التنفيذية أن تلتزم بنطاق الموضوعات المفوضة، حتى تكون اللوائح الصادرة بناءً على التفويض التشريعي مشروعة. وتكون بمنأى عن الطعن فيها لعدم المشروعية و من ثمة إلغائها أمام القضاء الإداري²³.

و بناءً عليه، إذا خلا قانون التفويض من تحديد الموضوعات المفوضة، وقع باطلاً لمخالفته لصريح نصوص الدستور. و إذا رجعنا إلى الدستور الفرنسي لعام 1958، لا نجد في مادته 38 ما يفيد صراحة ضرورة تحديد موضوعات التفويض، حيث اكتفى المشرع الدستوري الفرنسي باشتراط أن يتم التفويض لتنفيذ برنامج الحكومة، وهي عبارة عامة وغير محددة، إلا أنه يجب على الحكومة لدى إيداع مشروع قانون التفويض أن تحدد ما هو مقصد التدابير التي تنوي اتخاذها و مجالات التدخل. وبالرغم من عدم ذكر ضرورة تحديد موضوع التفويض في نص المادة 38 المذكورة أعلاه صراحة إلا أنه يستفاد منها ضمناً. وقد ذهب غالبية الفقه الفرنسي إلى أن تحديد موضوعات التفويض التشريعي يعد أمراً جوهرياً لإعمال نص المادة 41 من الدستور الفرنسي الذي يحضر على البرلمان التشريع على نحو يتعارض مع الأوامر التفويضية الصادرة من الحكومة، وخلاف ذلك يعد تنازلاً كلياً من البرلمان عن اختصاصاته، وهو أمر غير جائز دستورياً²⁴. و بالاستناد إلى نص المادة 58 من الدستور الجزائري لعام 1963 المشار إليها أعلاه، يكون المشرع الجزائري قد ساير المشرع الدستوري الفرنسي من هذه الناحية.

و استناداً إلى ذلك، يتعين على مجلس الدولة ممارسة رقابته على الأوامر و اللوائح التفويضية، و ذلك من خلال التحقق أولاً من أن الهدف منها يدخل في نطاق الهدف المحدد للحكومة، ثم التأكد من أن الأوامر قد وردت على أحد الموضوعات التي يشتمل عليها قانون التفويض و لم يتم تجاوزها حتى و لو كان من شأنها تحقيق أحد الأهداف المحددة للتفويض²⁵.

خامساً- تحديد مدة التفويض :

تنص أغلب الدساتير على أن يحدد التفويض التشريعي بمدة معينة ، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958 ، و المادة 58 من الدستور الجزائري لعام 1963 ، و المادة 108 من دستور 1971. و يستفاد من ذلك أن التفويض إلى ما لا نهاية لا يجيزه القانون ، و هو يتنافى مع خاصية التأقيت التي تميز تقنية التفويض عن باقي التقنيات الأخرى. و لذلك ، يجب أن يكون الإذن به للسلطة التنفيذية لمدة محددة تقتضيها غايات التفويض ، و أن عدم تحديد مدة للتفويض التشريعي في قانون التفويض يجعله متصفا بعدم الدستورية ، و تكون اللوائح و الأوامر الصادرة استنادا إليه باطلة لا ترتب أثرا قانونيا .

و ينبغي تحديد مدة التفويض التشريعي تحديدا دقيقا ، و ذلك بأن تكون لها بداية و نهاية معلومة ، و لا يجوز إطلاق يد السلطة التنفيذية من هذه الناحية ، لأن عم التحديد يقود إلى الظن بأن يكون التفويض أبديا، و هذا ما لا تجيزه قوانين التفويض عموما . و يثير الشعور أيضا بتنازل الهيئة التشريعية عن اختصاصها لصالح السلطة التنفيذية و هذا ما يتنافى و قاعدة توزيع الاختصاص.

و استثناء من هذه القاعدة العامة ، يجوز أن يكون التفويض غير محدد المدة في الظروف الاستثنائية و هذا ما اعتاد البرلمان الفرنسي العمل به في مثل هذه الظروف ، و لكن يربط انتهاء التفويض التشريعي بانتهاء الطرف الاستثنائي ، و مثاله التفويض التشريعي الصادر في 1939/12/08 من قبل البرلمان الفرنسي الذي ربط مدة العمل به بانتهاء الحرب العالمية الثانية .

سادسا- عرض الأوامر أو اللوائح التفويضية على البرلمان للمصادقة عليها :

ينبغي على السلطة التنفيذية عرض الأوامر أو اللوائح التفويضية على البرلمان خلال المدة المحددة في قانون التفويض قصد التصديق عليها بشكل صريح ، و في حالة عدم العرض في الأجل القانوني المحدد ، تزول قوتها القانونية بحكم القانون ، و يبطل ما يتخذ من لوائح و أوامر في المستقبل . و ينبغي الإشارة هنا إلى أن آثار الإلغاء لا تسري بأثر رجعي على الماضي حفاظا على المراكز القانونية المترتبة ، و لكن آثار الإلغاء توجه إلى المستقبل ، و كذلك الشأن إذا لم يصادق البرلمان على الأوامر أو اللوائح التفويضية .

و تكمن أهمية عرض الأوامر و اللوائح التفويضية على البرلمان في ممارسة هذا الأخير لحقه في الرقابة على السلطة التنفيذية فيما تم تفويضها فيه. و لا يتم العرض الحقيقي لهذه الأوامر إلا بتحقيق الغاية من التفويض التشريعي، من خلال إلزام السلطة التنفيذية بإيداع ما قامت من أعمال استنادا إلى قانون التفويض، و مناقشتها من قبل السلطة صاحبة الاختصاص

الأصيل، و من ثمة إما الموافقة عليها أو رفضها. و إذا حدث أن انتهت العهدة البرلمانية، وجب على السلطة التنفيذية عرض الأوامر أو اللوائح التفويضية على البرلمان الجديد عند أول اجتماع له²⁶.

المبحث الثاني: التفويض التشريعي في الدستور الجزائري والداستير المقارنة

يشترط - وفقا للقواعد القانونية التقليدية - أن يمارس من أسند إليه اختصاص من الاختصاصات بصورة قانونية ممارسة شخصية. و لذلك، تتميز قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئات والسلطات، و داخل السلطة أو الهيئة الواحدة، بالطبيعة الأمرة لكونها تتعلق بالنظام العام، و لا يجوز الاتفاق على مخالفتها أو الخروج عنها إلا بنص قانوني صريح يقضي بذلك. و من ثمة، فالأصل ألا يسمح بالتفويض لكونه يمثل خروجاً على قواعد توزيع الاختصاص، و بالتالي يتوجب على من أسند إليه أن يمارسه ممارسة شخصية بحكم وظيفته، وفق الشكل و الإجراءات القانونية ذات الصلة، و من ثم فرض إرادته و قراراته على المواطنين.

و لكن قد تفرض الضرورات العملية، و تطور الحياة و تعقيدات وظائف الدولة، الخروج عن قاعدة الممارسة الشخصية للاختصاص، تحقيقاً لمبدأ السير المطرد و المنتظم للمرافق العامة لأجل تحصيل المنافع و توفير الحاجات. و من هنا تظهر الحاجة الملحة لاستخدام تقنية التفويض، في كل المرافق و على كل المستويات، كاستثناء من الأصل العام.

و لما كانت الدولة الديمقراطية تقوم أساساً على نظرية الفصل بين السلطات، لكل منها اختصاصاتها و مهامها التي لا يقوم بها غيرها، أقرت دساتير الدول - على اختلاف نظمها و توجهاتها السياسية - اللجوء إلى تقنية التفويض التشريعي كرخصة استثنائية، متى استدعت الضرورات و الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدول، أن تتنازل بموجبها السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصها التشريعي للسلطة التنفيذية، وفقاً للشروط الدستورية التي أشرنا إليها أعلاه.

و لما كان اللجوء إلى التفويض التشريعي تقره بعض الدساتير، و تعزف عنه الأخذ به أخرى، كان لزاماً علينا أن نخصص هذا المبحث لإبراز مواقف بعض الدساتير من هذه التقنية. و عليه، سنتطرق إلى بيان موقف بعض الدساتير الغربية و العربية من التفويض التشريعي أولاً ثم تحديد موقف الدستور الجزائري منه ثانياً، و ذلك من خلال المطالبين التاليين:

المطلب الأول: التفويض التشريعي في بعض الدساتير الغربية والعربية:

تجد الأنظمة السياسية المعاصرة نفسها محصورة بين أمرين مختلفين، يتعلق الأول بضرورة التزام سلطاتها بالقيام بالاختصاص المنوط بها بصورة شخصية احتراماً لقواعد توزيع

الاختصاص، و يتعلق الثاني بالخروج عن هذه القواعد لأسباب تقتضيها ضرورة تفادي بعض الحوادث و الأضرار المحدقة بكيان الدولة و مؤسساتها ، مما يدفع بهذه السلطات أو المؤسسات إلى التنازل عن بعض اختصاصاتها لبعضها البعض أو لبعض الهيئات التابعة لها.

و هذا الأمر أصبح ظاهرة عالمية، إذ صارت السلطات التشريعية في أغلب دول العالم غير قادرة على حسم كل ما يواجهها من مستجدات تفرضها الحياة العصرية، بسبب التطورات الفنية التي لحقت بمختلف مجالات الحياة، لعدم قدرتها على ذلك. و أمام هذه المشكلة، استلزم الأمر البحث عن حل لها، و لم تجد أمامها إلا اللجوء إلى سن القوانين التي تسمح باتخاذ اللوائح و الأوامر التفويضية التي تسمح للسلطة التنفيذية مشاركة السلطة التشريعية في بعض اختصاصاتها التشريعية في بعض الأمور الهامة لما تتميز به من خبرة و إمكانات مادية و بشرية قادرة على مواجهة المستجدات، لاسيما تلك المستجدات التي تهدد كيان الدولة أو استقرار و تتطلب السرعة في مواجهتها قبل أن تخرج الأمور عن السيطرة .

و لما لم تكن السلطة التنفيذية أمينة على حقوق و حريات الأفراد على الدوام ، و رغم كل التبريرات التي يتطلبها التفويض التشريعي إلا أنه لم يكن محل اتفاق بين الفقهاء ، فرحب بإقراره بعضهم و عارضه البعض الآخر ، و أخذت به بعض الدساتير و رفضته أخرى مع إيجاد البدائل الدستورية له.

لذلك، يخصص هذا المطلب لاستعراض موقف بعض الدساتير الغربية و العربية من تقنية التفويض التشريعي و ذلك من خلال الفقرتين التاليتين:

أولاً- التفويض التشريعي في بعض الدساتير الغربية :

نخصص هذه الفقرة لبيان موقف الدستور الفرنسي من التفويض التشريعي أولاً، ثم موقف الدستور الأمريكي منه ثانياً، و نختم هذه الفقرة بموقف الدستور البريطاني ، و ذلك على النحو التالي :

1-موقف الدستور الفرنسي:

التفويض التشريعي ظاهرة شائعة يتميز بها القانون العام الفرنسي، بالرغم من تمسك جميع الدساتير الفرنسية بمبدأ الفصل بين السلطات، التي يلزمها القانون بالممارسة الشخصية للصلاحيات المسندة إليها بموجب القانون الساري المفعول، و لاسيما السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب ، و تسهر على حماية الحقوق و الحريات بما تصدره من تشريعات. و لا يخفى على المطلعين على مجموع الدساتير الفرنسية المتعاقبة ، مدى تأثير الظروف التاريخية التي مر بها المجتمع الفرنسي على موقف المشرع الدستوري من اعتماد تقنية التفويض

التشريعي ، اذ يختلف الوضع في هذه المسألة بين مرحلة ما بعد دستور 1958 و المرحلة السابقة له و ذلك على النحو التالي :

أ-مرحلة ما قبل دستور 1958: قضت الدساتير الفرنسية المتعاقبة منذ الثورة الفرنسية عام 1789م إلى غاية صدور الدستور الفرنسي لعام 1958- في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة - بانفراد السلطة التشريعية بإصدار القوانين دون غيرها من السلطات ، تطبيقا صارما لمبدأ الفصل بين السلطات ، مما يبرز التفوق الكبير الذي كانت تتمتع به السلطة التشريعية على باقي السلطات الأخرى في البلاد ، انطلاقا من أن القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية لصيقة بمبدأ السيادة الوطنية ، و هذا ما تبينه بوضوح المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان و المواطن لعام 1789م، إذ جاء فيها: " القانون هو التعبير عن الإرادة العامة " ، و ليست الإرادة العامة سوى السيادة الوطنية في مفهومها العام ، و تأكدت هذه الفكرة بموجب الدستور الفرنسي لعام 1791 إذ جاء فيه: " لا يوجد في فرنسا سلطة أعلى من سلطة القانون " .

لذلك، جاءت الدساتير الفرنسية- خلال هذه الفترة- خالية من كل إشارة إلى التفويض التشريعي، سواء بشكل ضمني أو صريح، حتى صدور دستور الجمهورية الرابعة لعام 1946، الذي حظر بشكل صريح اللجوء إلى هذه التقنية على اعتبار أن البرلمان الفرنسي هو صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع لكونه المعبر الحقيقي عن إرادة الأمة .

و مع استئثار السلطة التشريعية بسن القوانين في فرنسا خلال هذه الفترة، و كانت لوائح الإدارة العامة التي تصدرها الحكومة خلال تلك الفترة لا تتعدى كونها لوائح إدارية لا ترقى إلى مستوى التشريع ، إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن الحكومات الفرنسية ما فتئت تلجأ إلى البرلمان الفرنسي لطلب التفويض التشريعي في بعض الأمور ، و غالبا ما استجاب البرلمان لهذا الطلب²⁷. نذكر من ذلك تفويض البرلمان الحكومة الفرنسية عام 1887 في أن تخفض في غيابه الرسوم الجمركية على أسعار استيراد الدقيق لمواجهة الارتفاع الفاحش في أسعار الخبز ، و فوضها مرة أخرى عام 1897 في إصدار مراسيم تنفذ بها بصفة مؤقتة المسائل التي تضمنتها مشروعات القوانين التي تقدمت بها غالى البرلمان و المتعلقة بزيادة الضرائب الجمركية على بعض المواد الغذائية²⁸. و الملاحظ أن الترخيص بالتفويض التشريعي للحكومة ظل قائما بشكل عام طوال هذه الفترة، و اعتبره بعضهم خروجاً عن القانون الذي يسند مهمة التشريع إلى البرلمان، و التفويض التشريعي في نظرهم مخالف للنظام العام ، حتى صدر دستور 1946 الذي نص صراحة على منع اللجوء إليه بشكل صريح و واضح.

ب- مرحلة ما بعد دستور 1958: تغير موقف المشرع الدستوري من إعمال تقنية التفويض التشريعي بصدور دستور الجمهورية الخامسة ، بسبب انتشار فكرة الفصل النسبي بين السلطات ، مما قلل من صرامة المبدأ ، و أجازه بشكل صريح من خلال نص المادة 38 التي تنص على : " يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ - بموجب مراسيم خلال مدة محددة - تدابير تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون من أجل تنفيذ برنامجها . و تتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة ، و تكون المراسيم سارية المفعول منذ نشرها ، و لكنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل التاريخ الذي يحدده قانون التفويض، و لا يجوز التصديق عليها إلا بشكل صريح". و المقصود ببرنامج الحكومة الذي صدر قانون التفويض بشأنه برنامجها العام الذي حاز موافقة الجمعية الوطنية عملاً بأحكام المادة 49 من الدستور .

و استناداً إلى نص المادة 58 من الدستور ، فإن الحكومة الفرنسية الممثلة في مجلس الوزراء هي من تملك حق طلب التفويض التشريعي ، وفقاً لما تراه ضرورياً لانجاز برنامجها . و يخضع تقدير هذا الطلب و البت فيه لسلطة البرلمان وحده باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع . و يستشف من نص المادة المذكورة أعلاه أن موافقة البرلمان على طلب التفويض الذي تتقدم به الحكومة ليس أمراً آلياً و لا إجبارياً، و لكن يخضع للسلطة التقديرية التي يتمتع بها ، فهو وحده من يقرر إذا كان التفويض لازماً و له ما يبرره أم أن الأمر ليس كذلك . هذا من جهة ، و من جهة ثانية أحاط المشرع الدستوري التفويض بجملة من الشروط ، لا تخرج في معظمها عما أسلفنا بيانه في المطلب الثاني من المبحث الأول من هذه الورقة البحثية ، و ذلك حتى يكون التفويض التشريعي فعالاً و منتجاً لآثاره القانونية ، و يجنبه مظنة الطعن في صحته فيكون محلاً للإلغاء من الجهة القضائية و بطلان ما ترتب عنه من آثار، وفقاً للشروط المبينة أعلاه.

و مع ذلك تجدر الإشارة إلى عدم امتداد النطاق الموضوعي للتفويض التشريعي - في الدستور الفرنسي الساري العمل به، ليشمل القوانين الأساسية ، على اعتبار أن القوانين الأساسية تتعلق بموضوعات دستورية و تكمل نصوص الدستور ، لا يملك البرلمان سلطة تفويضها لأنها من اختصاص المشرع الدستوري²⁹.

ومن القوانين التي نظمت التفويض التشريعي ، نذكر القانون رقم 12/26 لعام 1961 ، منحت بموجبه الحكومة الفرنسية سلطة اتخاذ الإجراءات التي تدخل في نطاق القانون و تتعلق بالضمانات الأساسية للموظفين و العسكريين و المبادئ الجوهرية المتعلقة بحق العمل و

الضمان الاجتماعي . و القانون رقم 22 لعام 1967 المتعلق بتفويض الحكومة لمدة أربعة أشهر لأن تتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة المشاكل الناجمة عن تدهور الأوضاع الاقتصادية الاجتماعية في الدولة . و القانون رقم 14 لعام 1976 المتعلق بتفويض الحكومة سلطة تنظيم ضرائب الشركات³⁰. و يتبين لي أن علة التفويض في هذه المواضيع يرجع لكونها ذات محتويات فنية ليس هنا من يقدر عليها سوى الحكومة لما تملكه من إمكانيات مادية و بشرية مؤهلة .

2- موقف التشريع الأمريكي:

القاعدة العامة في الفقه و القضاء الأمريكيين عدم تفويض الاختصاصات بشكل عام ، و أن التفويض - سواء كان تشريعيا أو إداريا - هو استثناء من هذه القاعدة، و ذلك استنادا إلى مبدأ استثناء الرئيس الإداري الأعلى بكافة اختصاصات السلطة الإدارية يستمدها مباشرة من القانون .

لذلك، لم يتضمن الدستور الأمريكي أحكاما خاصة بالتفويض التشريعي كما هو متعارف عليه في الدساتير المقارنة ، إلا ما ورد في البند الحادي عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى، التي تعطي الكونغرس الأمريكي سلطة إعلان الحرب، و التفويض بردا لاعتداء و الاستيلاء على السفن و البضائع ، و وضع القواعد التي تتعلق بالاستيلاء على الغنائم في البر و البحر³¹. هذا، و نص البند الثامن عشر من الفقرة الثامنة من المادة الأولى على سلطات الكونغرس الأمريكي في سن جميع القوانين التي تكون ضرورية و مناسبة لكي توضع السلطات أنفة الذكر موضع التنفيذ و جميع السلطات الأخرى التي ينيطها هذا الدستور بحكومة الولايات المتحدة أو بأية إدارة أو موظف تابع لها .

و تجدر الإشارة إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية ليس بتلك الصرامة التي نشهدها في دساتير الدول اللاتينية ، فـرئيس الجمهورية في الدستور الأمريكي مسموح له بممارسة بعض الاختصاصات ذات الصبغة التشريعية ، استثناء من مبدأ الفصل بين السلطات ، و بالمقابل يجوز للكونغرس الأمريكي مشاركة رئيس الجمهورية في بعض شؤون السلطة التنفيذية ، و لذلك يبدو اللجوء إلى تقنية التفويض التشريعي أمر ليس على ذلك القدر من الأهمية التي نراها في القوانين المقارنة، و لاسيما اللاتينية منها .

لذلك، لا يؤيد غالبية الفقه الأمريكي تقنية التفويض التشريعي لتعارضها مع النصوص الدستورية التي تجعل من سلطة التشريع حكرا على البرلمان ، و أن هذه التقنية تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات كونها تعيد توزيع الاختصاص بينها و هذا ما لا يجوز القيام به دستوريا ، و من ثمة لا يحق لأي سلطة أن تتنازل عن جزء من اختصاصها لصالح سلطة أخرى ،

ذلك أن سلطة الكونغرس هي بالأساس سلطة مفوضة وليست أصلية ، و مادامت هي كذلك فلا يجوز تفويضا لما في ذلك من مخالفة للمبادئ الدستورية³².

و مع ذلك، لا يربط الكونغرس الأمريكي تفويضاته للرئيس أو الأجهزة التنفيذية الأخرى بالظروف و الأزمات التي تمر بها البلاد و الأحوال الاستثنائية المقررة قانونا، و لكن مارس ذلك بصورة دائمة حتى في الظروف العادية، و لم يتعرض القضاء لذلك بالإبطال.

و من أمثلة التفويض التشريعي في الممارسات الأمريكية ، منح الرئيس الأمريكي "كينيدي" تفويضا بإصدار قانون بتخفيض الرسوم الجمركية عام 1962، و منحه سلطات واسعة لتحقيق التوافق الاقتصادي مع الاتحاد الأوروبي ، و متابعة تخفيض الرسوم الجمركية أو رفعها بالنسبة لبعض السلع التي يحددها الرئيس، حسب الظروف السائدة في البلاد. و منح الكونغرس الأمريكي الرئيس "نيكسون" عام 1971 ، و لمدة ستة أشهر فقط ، سلطة رفع الرسوم الجمركية بنسبة 10% على السلع المستوردة³³.

3- موقف التشريع الانجليزي:

القانون الانجليزي قانون عرفي غير مكتوب ، و من ثمة لا يمكن البحث عن نص قانوني يجيز التفويض التشريعي و ينظم أحكامه . غير أن السائد في بريطانيا العمل بقاعدة السيادة التشريعية ملك البرلمان الذي يتولى مسائل تنظيم خلافة العرش ، و تعديل حدود الدولة ، و تغيير الدستور أو تعديله لما له من سلطة واسعة في هذا المجال ، و انطلاقا من ذلك لا توجد سلطة تنافس البرلمان و تتدخل في اختصاصاته ، ما لم يسمح هو بذلك للجهات المعنية استنادا إلى التفويض الصريح .

و لما لم تكن هناك حدود فاصلة تميز بين القوانين الأساسية أو الدستورية و تلك التي لا تعد كذلك ، و أنه لا وجود لاختلاف على أرض الواقع بين الجمعية التشريعية التي تتكفل بتعديل القوانين العادية القائمة ، و الجمعية التأسيسية التي بإمكانها تعديل القوانين العادية و الأساسية معا ، لذلك لا يوجد مانع قانوني يمنع البرلمان من تفويض بعض اختصاصاته إلى الحكومة . و سبب ذلك أن الدستور الانجليزي دستور مرن ، يمكن للبرلمان تعديله بنفس الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية . و بناء عليه لا مشكلة تعترض التفويض التشريعي يستند عليها للقول بمخالفة قواعد الاختصاص كما هو الأمر في الدساتير الجامدة.

و بناء عليه، يحق للبرلمان في بريطانيا تفويض بعض اختصاصاته إلى أية هيئة للقيام بعملية التشريع في بعض الموضوعات المحددة ، و قد اعترف القضاء البريطاني بالتفويض التشريعي كآلية لتخفيف الأعباء على البرلمان .

و من خلال الممارسة، لم يتردد البرلمان في تفويض اختصاصاته التشريعية للحكومة البريطانية، وبشكل واسع. و من الأمثلة المتداولة في هذا المجال، تفويض البرلمان للتاج البريطاني في تنظيم الجيش وإقامة المحاكم العسكرية وقوانين الجمارك ورسوم الإنتاج، و تفويض وزير الصحة عام 1930 في اتخاذ كافة الإجراءات و القرارات اللازمة التي يراها كفيلة بمكافحة الفقر و حماية الطفولة، و كذا تفويض الحكومة في اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية صحة العمال و الأمن الصناعي تطبيقاً لأحكام قانون المصانع الصادر عام 1961م³⁴.

ثانيا- التفويض التشريعي في بعض الدساتير العربية :

نخصص هذه الفقرة لاستعراض موقف بعض الأنظمة الدستورية العربية من تقنية التفويض التشريعي، و نخص بذلك موقف التشريع المصري و المغربي و الكويتي ، و ذلك على النحو التالي :

1-موقف التشريع المصري :

عالج المشرع المصري تقنية التفويض التشريعي من خلال دساتير مصر المتعاقبة، استجابة لأهمية هذه التقنية، و رعاية للمبررات التي استدعت وجودها . إذ نصت المادة 136 من دستور عام 1956م على : " لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الأمة ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون. و يجب أن يكون التفويض لمدة محدودة و أن يعين موضوعات هذه القرارات و الأسس التي تقوم عليها. و نقل هذا حرفياً إلى نص المادة 120 من دستور الجمهورية المصرية لعام 1960. و يستشف من ذلك أن المشرع المصري قد اعتمد صراحة التفويض التشريعي كآلية لتمكين السلطة التنفيذية من التشريع بقوانين لمواجهة المستجدات المستعجلة في الحالات الاستثنائية ، و أحاطه بالضوابط الضرورية اللازمة لإصداره ، فحصرها في أن يكون التفويض لرئيس الجمهورية بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية ، و أن يصدر التفويض التشريعي من الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع ممثلة في مجلس الأمة المصري بناء على طلب من الرئيس ، و أن يكون التفويض التشريعي لمدة محدودة ، لأن التفويض في عمومه لا يكون إلا مؤقتاً ، و أن تحدد موضوعات التفويض و الأسس التي يقوم عليها تحديداً دقيقاً و واضحاً، حتى لا تتجاوز السلطة التنفيذية الحدود المسموح بها .

و عالج دستور الجمهورية المصرية التفويض التشريعي أيضاً في دستور عام 1971 في مادته 108 التي جاء فيها : "لرئيس الجمهورية عند الضرورة و في الأحوال الاستثنائية ، و بناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، و يجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، و أن تبين فيه موضوعات هذه القرارات و الأسس التي تقوم عليها

، و يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت و لم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون " و يتبين من هذا النص أن المشرع الدستوري المصري قد وسع من نطاق الحالات التي يجوز التفويض التشريعي إذ لم يعد قاصرا على الحالات الاستثنائية و لكن امتد ليشمل حالات الضرورة في الأوقات العادية . هذا من جهة، ومن جهة ثانية وسع من دائرة الشروط الضرورية لإصداره، إذ اشترط - إضافة إلى الشروط المذكورة أعلاه- شروطا أخرى ، و هي أن يصدر قرار التفويض بأغلبية ثلثي مجلس الشعب المصري ، و وجوب عرض القرارات المتخذة و التي لها قوة القانون على مجلس الشعب عند أول جلسة لانعقاده بعد انتهاء مدة التفويض بغض النظر عما إذا كان مجلس الشعب هو من أصدر قرار التفويض أو المجلس الذي خلفه حسب الأحوال ، و تقع القرارات التي لها قوة القانون باطلة إذا لم تعرض على مجلس الشعب أو عرضت عليه و لم يصادق عليها ، و الطبيعي إن يكون البطلان موجها للمستقبل حفاظا على المراكز القانونية المكتسبة .

و استنادا الى هذه النصوص الدستورية التي أقرت أعمال التفويض التشريعي ، أصدر

مجلس الشعب المصري العديد من النصوص القانونية تفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بقوانين ، نذكر منها : القانون رقم 06 لعام 1973 المتعلق بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بشأن ميزانية الحرب ، و القانون رقم 72 لعام 1976 م المتعلق بتفويض رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات و عقود القرض ، و القانون رقم 49 لعام 1974 م المتعلق بتفويض رئيس الجمهورية في التصديق على الاتفاقات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي... الخ³⁵.

و عقب ثورة يناير عام 2011م ، جاء دستور 2014 المصري خاليا من أية إشارة للتفويض التشريعي، مما يمثل تراجعا من المشرع الدستوري عن هذه التقنية ، و من ثمة امتنع على السلطة التشريعية المصرية تفويض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية ، و استثنائها بمسألة التشريع دون سواها ، و ذلك استنادا لقاعدة الممارسة الشخصية للاختصاص . و يبرر الفقه المصري هذا التراجع بأن التفويض التشريعي ظاهرة خطيرة تؤدي إلى توسيع نفوذ السلطة التنفيذية و هيمنتها على السلطة التشريعية أكثر مما يجب ، كما أنه يؤدي إلى خلخلة و تضارب الاختصاصات بين السلطتين .

2- موقف التشريع المغربي:

القاعدة العامة في الدستور المغربي أن العملية التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان ، و ذلك استنادا إلى نص الفقرة الأولى من الفصل ال70 من الدستور المغربي التي تنص على : " يمارس البرلمان السلطة التشريعية " . وفي ذلك احترام بين لمبدأ الفصل

بين السلطات في صرامته المعهودة، و الغاية الدستورية من ذلك التدرج في اتخاذ القرارات احتراماً للخيار الديمقراطي الذي يميز دولة القانون الحديثة.

و مع ذلك، و كاستثناء من القاعدة العامة، أخذ المشرع الدستوري المغربي بتقنية التفويض التشريعي كآلية لمواجهة الظروف غير الاعتيادية التي تحول دون تنفيذ السلطة التنفيذية لبرنامجها الحكومي، و ذلك استناداً إلى نص الفقرة الثانية من الفصل 70 التي تنص على: "...للـقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، و لغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، و يجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، و يبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما "

و يستفاد من هذا النص الدستوري، أن لا تفويض تشريعي ما لم تدفع إليه الظروف غير المعتادة التي تمر بها المملكة المغربية. و لا شك أن الظروف غير الاعتيادية تشمل حالة الضرورة و الحالة الاستثنائية معا، و أن من شروطه أن يصدر قانون التفويض حال قيام البرلمان، و أن يكون الدافع إلى إصداره تمكين الحكومة من تنفيذ برنامجها الذي صادق عليه البرلمان، و أن يكون مؤقتاً ينتهي بانتهاء الظرف الذي دفع إلى اللجوء إليه و تمكين الحكومة من انجاز عملها خلاله أو بحل البرلمان بشكل كلي أو جزئي، و تكون قرارات الحكومة نافذة بمجرد نشرها، و يشترط عرضها على البرلمان للمصادقة عليها و إلا وقعت باطلة، و ينصرف أثر هذا البطلان إلى المستقبل و لا تأثير له على الماضي احتراماً للمراكز القانونية المترتبة عنه.

3- موقف التشريع الكويتي:

يقوم نظام الحكم في دولة الكويت على مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث تمارس كلا منها اختصاصاتها بنفسها، و لا يجوز لها أن تتنازل عنها كلياً أو جزئياً لسلطة أو جهاز إداري آخر، و هذا ما نصت عليه المادة 50 من دستور الكويت لعام 1962. و انطلاقاً من هذا النص، لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض البرلمان الكويتي اختصاصاته لأية سلطة أخرى في البلاد، و من ثم فلا تفويض تشريعي فيما اختصت به السلطة التشريعية.

و رغم صراحة نص المادة 50 من الدستور الكويتي، إلا أن المذكرة التفسيرية له فسرت عدم اللجوء إلى تقنية التفويض التشريعي لحكمة مفادها الرغبة في مقاومة ما تمت ملاحظته من ميل المجالس التشريعية في بعض الأحيان إلى ترك مهمة التشريع في عدد متزايد من الأمور للسلطة التنفيذية مما يمس جوهر الشعبية في أخص شيء و أقربيه لصميم السيادة و التشريع³⁶.

ورغم ذلك الوضوح، ترى المذكرة التفسيرية أنه لا مانع من أن يفوض البرلمان الكويتي الحكومة بتولي أمر معين بالذات في ظرف خاص، بالتشريع عن طريق لوائح تفويضية بدلا من أن يتولاه البرلمان بقانون. و في هذه الحالة ينبغي أن يبين قرار التفويض بعض التوجهات أو الأحكام الرئيسية التي يجب على الحكومة الالتزام بها عند ممارسة التشريع المفوض. و أن لا تعارض بين نص المادة 50 و قوانين السلطة العامة، حيث تقتضي ضرورة استثنائية أن تعهدا لسلطة التشريعية إلى الحكومة الكويتية بمواجهة أمر هام معين في جملته، و مثالها مواجهة الأزمات المالية أو الاقتصادية أو العسكرية.

و ما تنبغي الإشارة إليه، أنه رغم التعارض الواضح بين نص المادة 50 من الدستور و المذكرة التفسيرية له، فإن التفويض التشريعي يكون جائزا استنادا إلى كون المذكرة التفسيرية تحوز القوة الملزمة، و تعد جزءا لا يتجزأ من الدستور.

و استنادا إلى المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، فوض البرلمان الحكومة في العديد من الأمور، نذكر منها القانون رقم 23 لعام 1967 المتعلق بتفويض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون في بعض الشؤون الطارئة التي لا تحتمل التأجيل كحالة الحرب مثلا، و القانون رقم 38 لعام 1967 الذي نص على الاستمرار بالعمل بالتفويض التشريعي الوارد في القانون رقم 23 لعام 1967، مما يعني تمديد العمل بالتفويض التشريعي السابق.

المطلب الثاني: موقف الدستور الجزائري من التفويض التشريعي:

جاء نظام الفصل بين السلطات كرد فعل عن تلك الصراعات التي عرفتها أوروبا بين الحكام و المحكومين، أخذت به الأنظمة الغربية كأساس لسياستها الليبرالية، تضمنت محتواه جميع الدساتير الغربية التي تعتنق المذهب الليبرالي، ثم انتشر إلى أغلب النظم الدستورية في العالم.

و يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات، توزيع وظائف الدولة التشريعية و التنفيذية و القضائية على هيئات و مؤسسات مستقلة عن بعضها البعض استقلا متوازنا، بحيث تنفرد كل سلطة بممارسة اختصاصاتها المسندة إليها قانونا، و لا يشاركها فيها غيرها من السلطات أو الهيئات الأخرى.

و يعتبر البرلمان من منظور الدستور الجزائري رمزا من رموز السيادة الشعبية في البلاد، تتجسد من خلاله مبادئ الحرية و المساواة و دولة القانون. لذلك أوكل إليه الدستور سلطة إصدار القوانين و المصادقة عليها، و منعه من التنازل عنها إلى أية سلطة أو جهة أخرى من غير مسوغ قانوني يجيز ذلك.

و التفويض التشريعي استثناء من قاعدة الممارسة الشخصية للاختصاص ، تتنازل بموجبه السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصها لمدة محددة لصالح السلطة التنفيذية لتمكينها من وضع برنامجها المصادق عليه من البرلمان موضع التنفيذ إذا اعترضها ما يحول بينها و بين ذلك من عوارض و مستجدات .

لذلك ، يثور التساؤل حول موقف المشرع الدستوري الجزائري من أعمال تقنية التفويض التشريعي ، اقتداء بالأنظمة الدستورية المقارنة ، و لاسيما الدستور الفرنسي، على اعتبار أن القانون الفرنسي عموما يمثل مصدرا ماديا للقواعد القانونية الجزائرية . للإجابة عن هذا التساؤل، ينبغي التمييز بين مرحلتين، التفويض التشريعي في دستور 1963، و التفويض التشريعي في الدساتير الجزائرية اللاحقة له، و ذلك من خلال الفقرتين الآتيتين:

أولا- التفويض التشريعي في دستور 1963:

تجنبنا للفصل الجامد بين السلطات ، أقر المؤسس الدستوري أعمال التفويض التشريعي ، حيث نصت المادة 58 من دستور الجزائر لعام 1963 على: " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر ."

و انطلاقا من هذا النص، فلا تفويض تشريعي إلا لرئيس الجمهورية وبناء على طلب منه، و يكون هذا التفويض محدد بمدة يقرها قانون التفويض ، و أن تتخذ الأوامر التشريعية في نطاق مجلس الوزراء، و عرضها على المجلس الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر للمصادقة عليها .

و يستشف من هذا النص، أن لجوء رئيس الجمهورية لطلب التفويض التشريعي من المجلس الوطني غير مربوط بظروف معينة تمر بها البلاد، و هذا يعني أن لرئيس الجمهورية طلبه من المجلس الوطني كلما دعت الضرورة إلى ذلك ، أو بسبب الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها البلاد، و هذا ما قد يسنده نص المادة 59 من الدستور نفسها حينما نصت على : " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية ، و يجتمع مجلس الوطني وجوبا".

ثانيا- التفويض التشريعي في الدساتير الجزائرية اللاحقة :

من يراجع الدساتير الجزائرية لما بعد دستور 1963م، بما فيها الدستور الحالي، يلاحظ عزوف المؤسس الدستوري عن أعمال تقنية التفويض التشريعي ، و التراجع عن الأخذ بها . و في

اعتقادي الشخصي أن الحاجة إليه لم تعد قائمة مع وجود السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية. التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف العادية و الاستثنائية على حد سواء .
و أولى المؤسس الدستوري عناية خاصة بمركز رئيس الجمهورية من خلال توسيع نطاق السلطات الممنوحة له، مما يوحى باستمرار منطق التفوق الدستوري للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وتلك إحدى سمات النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال إلى يومنا هذا. و من مظاهر تفوق السلطة التنفيذية- ممثلة في شخص رئيس الجمهورية - على السلطة التشريعية، منافستها في الاختصاص التشريعي، إذ تحول رئيس الجمهورية من مشرع استثنائي إلى مشرع أصيل في المجالات المخصصة له.

و يمارس رئيس الجمهورية اختصاصه التشريعي في النظام السياسي الجزائري عن طريق آليتين هما: الأوامر الرئاسية، يحل من خلالها محل البرلمان في ممارسة التشريع بأوامر. و آلية السلطة التنظيمية التي يمارسها عن طريق المراسيم الرئاسية التي يتخذها خارج النطاق المحجوز للبرلمان .

و بناء عليه، أمكن القول بأن السلطة التنظيمية المستقلة اختصاص مخول دستوريا لرئيس الجمهورية، يمارسه في المسائل غير المخصصة للقانون، و هي سلطة ذاتية لا يجوز له تفويضها لغيره. و أما السلطة التنظيمية الفرعية، فهي مخولة للوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الأحوال- يمارسها تنفيذاً للقوانين و التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

و يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد اخذ رأي مجلس الدولة، و يخطر الرئيس وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر الرئاسية التي يصدرها، للفصل فيما في مدة أقصاها عشرة أيام. على أن يعرضها الرئيس على غرفتي البرلمان في بداية انعقاد الدورة القادمة للموافق عليها و تصبح لاغية إذا لم تحظ بالموافقة³⁷.

الخاتمة:

اشتمل هذا البحث على دراسة موجزة لفكرة التفويض التشريعي كآلية قانونية، فرضتها الظروف الطارئة و الحالات الاستثنائية التي تشكل عائقا أمام الحكومات عند وضع برامجها موضع التنفيذ. و هو في الوقت نفسه آلية قانونية لمواجهة الأعباء المتزايدة للدولة المعاصرة، لاسيما في أوقات الحروب و الأزمات الاقتصادية و الاجتماعية المختلفة.

و جملة النتائج التي توصلنا إليها في هذا البحث مايلي:

- التفويض التشريعي آلية قانونية من مستلزمات اتساع مجال تدخل الدولة و كثرة مرافقها و كثرة الأزمات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية مما استوجب إعادة التوزيع المؤقت للاختصاص بما يتلاءم و المستجدات التي يعرفها المجتمع، و تبرره الظروف العملية
- إن تعاضم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية -سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية- جعل المشرع يحيط التفويض التشريعي، الذي يمثل استثناء من الممارسة الذاتية للاختصاص، بجملة من الضوابط أو الشروط حماية للحقوق و الحريات ، و تحديدا لنطاق أعمال التشريع المفوض حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية في استغلاله.
- التفويض التشريعي لا يكون إلا للسلطة التنفيذية، لأنها الجهة الأكثر تفاعلا مع الأحداث و المستجدات التي لا يمكن للسلطة التشريعية حصرها مسبقا، و لا تملك القدرة على مواجهتها بالسرعة و الفعالية التي تملكها السلطة التنفيذية لما تملكه من قدرات بشرية و مادية.
- التفويض التشريعي تقتضيه سرعة مواجهة المستجدات و الظروف الطارئة ، و مواجهتها بالطرق التشريعية العادية أمر في غاية الصعوبة بسبب الإجراءات التشريعية المطولة و المعقدة .
- القرارات أو الأوامر أو المراسيم القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية، بناء على قانون التفويض، مشمولة بالنفاذ المباشر فور صدورها، و تكتسب قوتها الملزمة بالمصادقة عليها من قبل الهيئة التشريعية، و تفقد هذه القوة برفض المصادقة عليها..
- تعتبر الرقابة القضائية التي تمارسها المحكمة الدستور على الأوامر و المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية، استنادا إلى قانون التفويض، ضمانا لعدم مخالفتها لأحكام الدستور و قانون التفويض، و تصبغ عليها صفة المشروعية، و تبعتها عن مظنة الطعن فيها بالإلغاء أم القضاء المختص.
- التفويض التشريعي جوازي بالنسبة للسلطة التشريعية، إذ لا تشترط الدساتير التي تعرضنا لها إلى وجوب صدوره بمجرد تقديم الطلب به من السلطة التنفيذية. فالبرلمان له السلطة التقديرية الواسعة في تقدير حالة الضرورة أو الظرف الطارئ الذي يدفعه لتفويض اختصاصاته. و بناء عليه، قد لا يصدر الإذن البرلماني بالتفويض، فتفوت على السلطة التنفيذية فرصة التصدي للظرف الاستثنائي في الوقت المناسب، و قد يؤدي ذلك إلى ما لا يحمد عقباه. و لعل هذا أحد الأسباب التي جعلت الدساتير الوطنية تعزف عن الأخذ به، مستعاضة عنه بتوسيع السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية، كما هو الشأن في الدستور الجزائري الحالي.
- الهوامش :

1 المستشار د. مال الله الحمادي ، التفويض التشريعي ، الموقع <https://alwatannews.net/article/776391/Opinion> ، بتاريخ الثلاثاء 13 يونيو 2018 ، اطلع عليه يوم 2021/12/07 .

2 د. مال الله الحمادي ، المرجع نفسه .

3 علي عبد الله جاسم العرادي ، تفويض الاختصاص التشريعي (دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة) ، معهد البحرين للتنمية السياسية ، سلسلة دراسات 2019 ، ص. 18. و انظر أيضا ، د. عبدا لعظيم عبدا لسلام- الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط ، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية – القاهرة سنة 1966 .

4 أ. د. رافع خضر صالح شبر و هند كامل عبد زيد ، الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في وجود البرلمان ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية و السياسية ، العدد الأول ، السنة الخامسة ، كلية القانون ، جامعة بابل ، العراق ، سنة ... ، ص. 108.

5 الدكتور حسن البحري ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد 24 -العدد الأول، سنة 2008 ، ص. 430-431.

6 Bradley, A. W & Ewing, Keith; Wade and Bradley Constitutional and Administrative Law (London; Longman, 11th Edition, 1993. page 625-626.

7 Carroll, Alex; Constitutional and Administrative Law (London; Longman, 2nd Edition, 2002).page 128-129.

وانظر أيضا الدكتورة شروق أسامة عواد حجاب ، النظرية العامة للتفويض الإداري و التشريعي –دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ط. 1 ، سنة 2009 ، ص. 368. و انظر كذلك ، جابر سلام سليم أبوبليمة ، الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني –دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير ، جامعة الأزهر بغزة ، فلسطين ، سنة 2015 ، ص. 34.

8 الدكتور حسن البحري ، المرجع نفسه ، ص. 432.

9 المرجع نفسه

10 د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977 ، ص. 97

11 د. عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2004 ، ص. 172

12 خليفي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، سنة 2007-2008 ، ص. 34.

13 د. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2000 ، ص. 15

14 خليفي محمد ، مرجع سابق ، ص. 34 .

15 د. مروان محمد محروس مدرس، إختصاصات التنفيذية للملك في دستور مملكة البحرين، مجلة الحقوق، المجلد الرابع، العدد الثاني، جامعة البحرين، سنة 2007، ص. 68.

16 د. بوحميده عطاء الله، المجلس الدستوري ورقابته للتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية والسياسية، العدد 3 ، سنة 2002 ، ص. 86.

17 د. محمد عبد الله حمود الدليهي، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، مطبوعات جامعة العلوم التطبيقية، سنة 2007. ص. 126 و 127.

18 Ebrard, article 38 de la constitution du 04 octobre 1958 et la V ème république, R.D.P , 1969, page 274.

Stot jean DE , la loi et le règlement dans la constitution de 1958 : R.D.P, 1959, page 287

Douence, recherche sur le pouvoir réglemental de l'administration bordeaux, L.G.D.J, 1968 , page 258.

19 تنص المادة 108 من الدستور المصري لعام 1971 على : "الرئيس الجمهورية عند الضرورة و في الأحوال الاستثنائية، و بناء على تفويض من مجلس الشعب أن يصدر قرارات لها قوة القانون." و تجدر الملاحظة هنا أن الدستور المصري قد جاء خاليا من أي نص ينظم مسألة التفويض التشريعي

20 J.M.Becet , la pratique des ordonnances de l'article 38, R.A, 1968, page 706. Et

Pactat Pierre , institution politique - droit constitutionnel, Armand Colin, 16eme édition, 1996, page 55.

- 21 تجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري الجزائري قد تخلى نهائياً عن التفويض التشريعي و صارت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و السلطة التنفيذية عموماً مستمدة مباشرة من القانون على أساس أنها اختصاص أصيل.
- 22 عبد السلام عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1996، ص110.
- و د. نومان فالح الضفيري ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1997 ، ص221.
- 23 رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، سنة 2005، ص37.
- 24 PreLOT M et Boulouis J, institution politique et droit constitutionnel , D 1987,page : 849 , Becet, op. cit , page706
- .Debbach , Les Ordonnances de l'article 38 dans la Constitution du 04 octobre1958 , J.C.P ,1962,page :843.
- 25 محمود سامي جلال الدين، لوائح الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1982، ص251.
- 26 عبد الله جاسم العرادي، تفويض الاختصاص التشريعي، دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني و الدساتير المقارنة ، سلسلة دراسات ، سنة 2019، ص61.
- 27 د. احمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، سنة 1978، ص82.
- 28 للاطلاع على مزيد من الأمثلة المتعلقة بتفويض البرلمان للحكومة الفرنسية في ممارسة التشريع مكانه من غير نص يجيزه، انظر ، الدكتور أحمد مدحت علي ، المرجع نفسه ، ص.83 ، و د. عبد العظيم عبدا لسلام ، العلاقة بين القانون اللائحة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، سنة ، 1984 ص.146 ، و د. محسن خليل ،علاقة القانون باللائحة ، مجلة الحقوق للبحوث القانوني و الاقتصادية ، جامعة الإسكندرية ،سنة 14 العددان 3و4 ، جانفي 1969، ص14.
- 29 Ebrard. p, l'article 38 de la constitution du 04octobre 1958, op-cit, page : 273.
- 30 Pactet. P, op-cit, page : 550.
- 31 أنظر حكم المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1789 شاملاً تعديلاته لغاية عام 1992.
- 32 د.حازم صادق ،سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني و الرئاسي ،دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 2009 ، ص.429.
- 33 د.حازم صادق ،المرجع نفسه ،ص.430.
- 34 د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2003، ص365 و ما يليها.
- 35 أنظر بشأن هذه التفويضات، د.علي عبد الله جاسم العرادي ، مرجع سابق ، ص.71.و الدكتور عيد قريطم ، التفويض في الاختصاصات الإدارية، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، سنة 2011، ص.68.
- 36 د.علي عبد الله جاسم العرادي ، مرجع سابق ، ص.67.
- 37 راجع في ذلك نص المادتين 141 و142 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المعدل في نوفمبر العام 2020، ص.46.