

جامعة محمد خيضر - بسكرة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري

الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري

إشراف الدكتور:
جلول شيتور

إعداد الطالب:
محمد نجيب صيد

السنة الجامعية 2011 / 2012

مقدمة:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد المبادئ الجوهرية التي تتأسس عليها النظم الديمقراطية، حيث يقتضي هذا المبدأ أن يكون في الدولة ثلاث سلطات تختص كل واحدة منها باختصاصات معينة بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي السائد فيها .

والمؤسس الدستوري الجزائري لم يشذ عن القاعدة العامة في مجال الفصل بين السلطات، فلم يأخذ بمعناه الشكلي البحت وإنما أدرج آلية التعارف بين السلطات خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال ممارسة سلطة ووضع التشريعات فالأصل العام في التشريع أنه من اختصاص السلطة التشريعية ويشاركها في ذلك رئيس الجمهورية كتمثل للسلطة التنفيذية وذلك عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار الحدود والحالات المحددة دستوريا.

وتعتبر الرقابة أو النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ والعطب، ومن ثم تجنبها وتفاديها، لذلك تعتبر مسألة الرقابة مسألة جوهرية مبدئية بحيث يشكل موضوعها ضرورة اجتماعية وقانونية تخدم وتدعم مبدأ الفصل بين السلطات، وإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في حق اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع وهو سلطة مباشرة من الدستور دون الحاجة إلى طلب رخصة أو تفويض فهذا يعني أن له كامل الحرية لاستعمال الأوامر والتدخل بواسطتها في المكان أو المجال المحجوز للسلطة التشريعية، لكن هذا لا يعني إمكانية التخلص من القيود الواردة في الدستور من ضرورة عرضها على البرلمان، الأوامر الذي يعني بوجود رقابة عليها، كما أن الرقابة البرلمانية لا تنفي وجود رقابة دستورية أو قضائية على هذه الأوامر .

1. أهمية الدراسة : تكمن أهمية هذه الدراسة في الآتي :

- * أنها تعالج أحد الموضوعات الهامة من موضوعات القانون الدستوري والنظام السياسي على حد سواء .
- * أهمية الأوامر الرئاسية في الحياة التشريعية وتأثيرها المباشر على المجتمع من خلال تطبيقها في كل مرة من مراحل تاريخ الحياة الدستورية في الجزائر .
- * باعتبار أن أغلب القوانين التي يسير عليها المجتمع الجزائري صادرة بموجب أوامر رئاسية في غياب البديل.
- * أصبحت الأوامر الرئاسية سبب في وجود انقسام وانشقاق فقهي بين مؤيد ومعارض لهذه السلطة واتساعها .
- * كون الأوامر الرئاسية بالرغم من كونها مظهر قوة للسلطة التنفيذية من جهة فهي مظهر ضعف للسلطة التشريعية من جهة أخرى .
- * انعدام وجود نص دستوري يقضي بضرورة تقييد الأوامر الرئاسية أو الرقابة عليها مما وجب إيجاد سبل لوضعها في مجراها الحقيقي .

- أسباب اختيار الموضوع :

دفعنا إلى اختيار الموضوع جملة من الأسباب "ذاتية وموضوعية" .

- الأسباب الذاتية :

- 1- تكمن في عدم استيفاء ه ذا الموضوع حقه من التحليل والدراسة خاصة المتخصصة واكتفاء الأغلبية بالدوران حول الموضوع، أو الاكتفاء بدراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .
- 2- ضرورة البحث عن د وافع المؤسس الدستوري - خاصة - ونحن على أبواب التعديل الدستوري إلى وضع نص يوجب الرقابة على الأوامر الرئاسية لكي تبقى في مسارها الحقيقي.

- الهدف من الدراسة :

- 1- الكشف عن الثغرات والسلبيات الخاصة بسلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر الرئاسية، لفسح المجال أمام السلطة التشريعية لتحمل مسؤوليات التشريع.
- 2- و ضع بعض القيود الفعالة أو نوع من الرقابة على تحكم نظام الأوامر في مجال التشريع.
- 3- إثراء المكتبة الوطنية القانونية في الدراسات الدستورية التي تعتبر رصيد معرفي ومرجع للدارسين في هذا المجال .

- المنهج المستخدم في الدراسة:

سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على المزوجة بين آليات المنهج التاريخي الذي يتم من خلال معالجة الدساتير الوطنية الجزائرية وتنظيم ظاهرة الأوامر الرئاسية إضافة إلى المنهج المقارن لمعرفة نقائص وإيجابيات النصوص التي تتناول تقنية الأوامر في الدساتير الجزائرية ومقابلتها ببعض البعض إلى جانب المنهج الوصفي التحليلي بصفة رئيسة لأن الموضوع يفرض سرد المعلومات والمعطيات وأيضا تناولها بالتحليل والتمحيص .

- الإشكالية:

انطلاقا من ذلك يواجهنا تساؤل أو إشكالية مفادها، "إلى أي مدى يمكن تطبيق الرقابة على الأوامر الرئاسية في النظام الدستوري الجزائري؟"؛ "وما مدى فعالية الرقابة البرلمانية على الأوامر الرئاسية المتخذة بوصفها أهم رقابة؟"

ومما سبق عرضه يمكننا مناقشة موضوع الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري من خلال الخطة الآتية:

الفصل الأول: ماهية الأوامر الرئاسية واختصاص رئيس الجمهورية في مجال التشريع.

المبحث الأول: ماهية الأوامر الرئاسية و حالاتها:

المطلب الأول : مفهوم الأوامر الرئاسية

المطلب الثاني : الأوامر الرئاسية في نظام الأحادية الحزبية.

المطلب الثالث : الأوامر الرئاسية في نظام التعددية الحزبية.

المبحث الثاني: اختصاص رئيس الجمهورية في مجال التشريع.

المطلب الأول: حرية رئيس الجمهورية في مجال التشريع (الأوامر الرئاسية في

الظروف العادية).

المطلب الثاني : تقييد المجال التشريعي لرئيس الجمهورية.

المطلب الثالث : الأوامر الرئاسية في الظروف غير العادية.

الفصل الثاني : الرقابة على الأوامر الرئاسية في النظام الجزائري.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الأوامر الرئاسية (قبل المصادقة عليها).

المطلب الأول : الرقابة القضائية بين النظامين الموحد والمزدوج.

المطلب الثاني : مكانة الرقابة القضائية في النظام القضائي الجزائري.

المطلب الثالث : القضاء المختص بالمنازعات المتعلقة بالأوامر.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر الرئاسية (أثناء المصادقة).

المطلب الأول : طبيعة الرقابة البرلمانية على الأوامر الرئاسية.

المطلب الثاني : مصير الأوامر التشريعية.

المبحث الأول: الرقابة الدستورية على الأوامر الرئاسية (بعد المصادقة عليها).

المطلب الأول: تطور الرقابة على دستورية القوانين (الأوامر) في الجزائر.

المطلب الثاني : تنظيم هيئة الرقابة الدستورية (المجلس الدستوري).

المطلب الثالث : عملية الرقابة على القوانين (الأوامر).

الخاتمة

الفصل الأول: ماهية الأوامر الرئاسية واختصاص رئيس الجمهورية في مجال التشريع.

يحتل رئيس الجمهورية في الجزائر مكانة بارزة في النظام لسياسي يستمد منها من طريقة اختياره وأيضا من السلطات الواسعة الممنوحة له من الدستور والمتمثلة أساسا في مقاسمة السلطة التشريعية في الصلاحيات الخاصة بها وهي "التشريع"، متجسدة في الأوامر الرئاسية.

كانت الأوامر الرئاسية تعتبر الوسيلة الوحيدة للتشريع بالنسبة للجزائر في مرحلة من المراحل التي مر بها النظام السياسي الجزائري¹، هذا ما كان سائدا أثناء فترة الإستعمار، ثم تم استعمالها من قبل الهيئة التنفيذية المؤقتة بموجب اتفاقيات إيفيان، ولتطبيقها أخذ بها فيما بعد في دستور 1963 في المادة 58 منه، كما استعملت بعد عملية التصحيح الثوري 19 جوان 1965 من طرف الرئيس الراحل "هواري بومدين" فأصبحت الأوامر الرئاسية هي الأسلوب الوحيد والحصري للتشريع في الجزائر وذلك طبقا للأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 الذي يخول للحكومة التشريع عن طريق الأوامر، إلى غاية صدور دستور 1976.

فقد كرس دستور 1976 أسلوب التشريع عن طريق الأوامر، وأوكل هذه المهمة إلى رئيس الجمهورية وحددها بأوقات محددة، وهذا بموجب نص المادة 153 منه، غير أنه بظهور دستور 1989 لم يتم الإشارة إلى هذا الأسلوب تماما تحت أي شكل من الأشكال سواء كان بالتفويض الدستوري أو البرلماني.

ليعود دستور 1996 من جديد وبغرض تمكين الرئيس من صلاحيات أوسع في النظام السياسي والحفاظ على مكانته فحددت المادة 124 منه على اختصاصه في التشريع بأوامر. من هنا يمكننا طرح التساؤلات التالية:

- ما المقصود بالأوامر الرئاسية (التشريع بأوامر) ؟
- ماهي مبررات اللجوء إليها في النظام الدستوري الجزائري ؟
- ماهي حالات هذا التشريع في الدساتير الجزائرية ؟
- ماهي السلطة المفوضة لهذا الإختصاص ؟

ولإجابة عن هذه التساؤلات سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين :

¹ سعيد بوشعير حول : التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، عدد 01، ديسمبر 1988، ص 346 .

المبحث الأول : مفهوم الأوامر الرئاسية (التشريع بأوامر)

بالرغم من أن النظام الدستوري الجزائري يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن هذا لا يعني أن جميع السلطات في مكانة واحدة فالملاحظ لهذا النظام يجد أن رئيس الجمهورية يحتل مكانة أسمى من باقي السلطات بالرغم من أنه يعد إحدى هذه السلطات لتمثله في سلطة التنفيذية وهذا لكونه الممثل الأساسي للأمة إعادة الإعتبار للمؤسسات السياسية داخليا وخارجيا ، ويعتبر التشريع بأوامر تدخل حقيقي ومساس صارخ بمبدأ الفصل بينه السلطات لأن هذا الإختصاص هو إختصاص أصيل بالسلطة التشريعية ولا يجوز أن تضاربه فيه أي سلطة أخرى وبالرغم من هذا فإننا نلاحظ بأن دستور 1996 قد حول للرئيس صلاحيات أوسع من التي منحت للسلطة الأصلية ، وهذا من خلال تحديد وتقييد مجال إختصاص السلطة الأصلية (السلطة التشريعية) ، وتوسيع من المجال بالنسبة للسلطة الثانوية في التشريع وهي السلطة التنفيذية ممثلة في (رئيس الجمهورية) .

كقاعة عامة أن السلطة التشريعية هي التي تختص بالتشريع إلا أنه قد يحدث في الكثير من الأحيان أن تكون هذه السلطة غائبة (في عطلة أو قد صدر قرار بحلها) وتظهر في نفس الوقت ظروف استثنائية للبلاد لا تستدعي التأخير وتتطلب إصدار تشريع عاجل لمواجهة مسائل عاجلة لا تحتمل التأخير وإنما يتعين على العكس سرعة مواجهتها² وعلى هذا وجب وجود نص يخول للسلطة التي لا تغيب صلاحية التشريع إلى غاية رجوع السلطة الأصلية

وعليه فسيتم دراسة هذا المر من خلال أمرين : التعريف بالأوامر التشريعية أو الرئاسية كآلية دستورية لسن القوانين (المطلب الأول) ، والمبررات هذا التشريع في (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : تعريف الأوامر الرئاسية

يمكن القول بأن الأوامر الرئاسية لها عدة تسميات تختلف باختلاف الأنظمة فهناك من يصطلح عليه بالأوامر الرئاسية كالنظام الجزائري ، وأيضا تسمى بالتشريع بالأوامر، أو الأوامر التشريعية (ولهذا سيتم الاعتماد على مصطلح التشريع بأوامر في مختلف مراحل الدراسة) .

إن التشريع بأوامر يعتبر كأداة من أدوات التشريع وقد كانت الوسيلة المعتمدة في الجزائر منذ عدة سوات ، وتكون ظاهرة استقرت عليها الممارسة التشريعية في الجزائر- كما سبق البيان³ ، والتشريع بأوامر يقصد به أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تقوم بمهمة التشريع بدلا من السلطة الأصلية وهي البرلمان مع إعطاء هذه الأخيرة صلاحية قبول أو رفض أو تعديل ما جاء في هذا النوع من التشريع⁴ . نستنتج من ا التعريف بأن لرئيس الجمهورية سلطة التشريع في مجال القانون ، وذلك في المجال المخصص للسلطة التشريعية حيث تصبح التشريعات الصادرة عنه قوانين كالتي تصدر عن صاحب الإختصاص الأصيل ، كما أن التشريع بأوامر هي تقنية قديمة للتشريع الحكومي حيث عرفت في الأنظمة البرلمانية الأوروبية التقليدية والحديثة⁵ .

² إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، لبنان ، ط 1994 ، ص 225 .

³ سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر ، وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 345 .

⁴ قاوي ابراهيم ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2002 ، ص 57.

⁵ الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة قسنطينة ، معهد الحقوق ، 1991 ، ص 452.

ويمكننا الوصول إلى وضع تعريف جامع بين هذه التعاريف والمتمثل في: " أن التشريع بأوامر هي أداة دستورية يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أساسا للسلطة التشريعية ، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له ، من أجل معالجة أوضاع وظروف خاصة وضرورية ، فرضتها أوضاع أخرى تتمثل في غيبة البرلمان (عطلة أو حل) أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية إختصاص التشريع مع البرلمان لمدة زمنية محددة".

والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم خاصة الأنظمة البرلمانية الغربية ، وإما أن تكون سلطة أصيلة يستمدها من الدستور مباشرة دون الحاجة للرجوع إلى التفويض من البرلمان ⁶ ، ويستخدم معظم الفقه العربي خاصة المصري مصطلح " لوائح الضرورة " للدلالة على الإختصاص التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية في هذه الحالة ، وإذا كنا لا نعترض على استعمال هذا المصطلح بشرط أن يكون له المعنى الذي سبق وأشرنا إليه ، وبالرغم من ذلك نفضل التسمية أو الاصطلاح الذي استعمله المؤسس الدستوري الجزائري أي "الأوامر ordonnances" ذلك أن اصطلاح " لوائح الضرورة" عام يمكن أن يطلق على جميع اللوائح الإستثنائية الأخرى ⁷ .

ويعتبر التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية باختلافها فيما بينها في مسألة ممارسة رئيس الجمهورية للإختصاص التشريعي بمقتضى الأوامر ، معتبرا لأن دستور 1963 لم ينص عليها ، وإن كان قد أشار إلى اللوائح التفويضية .

إلا أن هذا القول قد جانب الصواب لأن الأوامر المنصوص عليها في دستور 1963 هي نفسها في دستور 1996 مع الإختلاف في شروط وقيود ممارسة هذا الأمر فإذا كان قد اشترط التفويض في دستور 1963 والمحدد زمنيا وموضوعيا ، نجد أن دستور 1996 يتطلب توافر شروط وقيود أخرى متمثلة في (غيبة البرلمان و الحالات الإستثنائية المادة 93 منه) .

وبالتالي يكمن الإختلاف في درجة تأثير الأوامر في كلا الدستورين على الهيئة التشريعية ، حيث فتح دستور 1996 المجال لرئيس الجمهورية بكامل حرية مما يؤثر سلبا على استقلالية السلطة التشريعية ، خلافا لدستور 1963 الذي قيده بموجب تقديم طلب والموافقة عليه من السلطة التشريعية مع تقييده زمنيا وموضوعيا وبهذا يتم الحفاظ على مكانة السلطة التشريعية في هذا الإختصاص ، وعليه نصل إلى أن الأوامر المحددة في دستور 1963 هي نفسها في دستور 1996 مع بعض الاختلافات التي تستمد من الأوضاع المعاشة في كل مرحلة .

بل أكثر من هذا فتعتبر الأوامر التفويضية التي جاء بها دستور 1963 تمهيدا لكي يأخذ التطور الدستوري فيما بعد بالتشريع عن طريق الأوامر الرئاسية وبذلك خطى المؤسس الدستوري خطوة معتبرة لصالح الهيئة التنفيذية على حساب الهيئة التشريعية ، بالإضافة إلى أن الأوامر حسب النظام الكلاسيكي لا تعرف إلا بتفويض من السلطة التشريعية وهو ما ذهب إليه دستور 1963 بموجب المادة 58 منه .

وفي هذا السياق وجب التنبيه إلى أن الأوامر المقصودة في دراستنا تختلف عن أنواع أخرى التي عرفتها الجزائر قبل صدور دستور 1996 ، إذ لا توجد أية علاقة بين هذين النوعين من الأوامر ، ومن ذلك :

⁶ الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، المرجع نفسه ، ص 453 .
⁷ مراد بدران ، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر" ، مجلة إدارة ، 2000 ، العدد 02، ص 12

1- المراسيم التشريعية : التي اختص بها من جهة المجلس الأعلى للدولة ، ابتداء من سنة 1992 ، ومن جهة أخرى رئيس الدولة ابتداء من سنة 1994 ، قبل تنصيب المجلس الانتقالي الوطني .

2- الأوامر التي اختص بها المجلس الوطني الانتقالي المنبثق عن تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية بناء على أرضية الوفاق الوطني سنة 1994 .
والمقصود بها الأوامر الصادرة في الفترة الانتقالية (1992-1995) فالأوامر التي عرفت الجزائر في هذه الفترة ، هي أوامر صدرت في ظل انعدام السلطة التشريعية المنتخبة ، أو بالأحرى انعدام مبدأ الفصل بين السلطات ، لذلك قامت بإصدارها سلطة أخرى غير منتخبة ، وبما أن هذه السلطة غير منتخبة فكان يستحيل تسميتها بالقوانين أي حالة الطوارئ منذ 09 فيفري 1992 بعد حل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من 04 يناير 1992 واستقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 صدر أثناءها الكثير من الأوامر والمراسيم التشريعية بعد إنشاء المجلس الأعلى للدولة قصد ضمان السير العادي لمؤسسات الدولة وتساؤه في ذلك هيئة استشارية معينة ، وهي المجلس الاستشاري الوطني الذي يعطي رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه من طرف المجلس الأعلى للدولة⁸ ، وأمام الأوضاع التي كانت سائدة آن ذاك وللخروج من الأزمة التي كانت تعانيها الجزائر، عقدت ندوة الوفاق الوطني يومي 25-26 يناير 1994⁹ ، حيث جمعت مختلف القوى الحية في البلاد فتوصلت إلى اعتماد أرضية الوفاق الوطني التي نصت على إنشاء المجلس الوطني الانتقالي حيث منحت لهذا الأخير ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بمجال القانون وهذا بموجب مبادرة من الحكومة ، فحسب نص المادة 22 من أرضية الوفاق الوطني ، يتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالأوامر ، وهنا يجب أن يصادق مجلس الوزراء على مشروع الأمر قبل إبداءه بمكتب المجلس الوطني الانتقالي ، أو مبادرة من ثلث (3/1) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي أي ثلث 200 عضو وهذا بعد موافقة الحكومة بناء على نص المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني .
فهكذا نجد أن الأوامر في هذه المرحلة جاءت لكي تسد فراغا وتحل أزمة مؤسساتية في الجزائر ، بل أزمة استمرارية المؤسسة التي لم يستطع حلها إلى حين انعقاد ندوة الوفاق الوطني (أيام 25 و26 جانفي 1994) .

ومن ثم يتبين لنا أن كل من الأوامر الرئاسية والأوامر الصادرة عن المجلس الوطني الانتقالي هي بمثابة قوانين ، أي تتمتع بقيمة قانونية لا يمكن التشكيك فيها على الرغم من أن كلاهما ليس صادرا عن المجلس الشعبي الوطني المنتخب ، إلا أن الاختلاف هو في درجة كل واحدة منها ضمن التسلسل والتدرج القانوني المعروف وكذا من خلاف الجهة المصدرة وإجراءات الإصدار .

فالأوامر الرئاسية يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان ومن ثم لا يمكن التشريع بموجب الأوامر خارج هذا النطاق ، كما أنه لا بد من عرضها على البرلمان في أول دورة انعقاد له ، وإلا فإنها تفقد قيمتها القانونية ، أما الأوامر الصادرة عن المجلس الوطني الانتقالي فهي شبيهة إلى حد بعيد بالقوانين العادية التي يصدرها البرلمان العادي (المجلس الشعبي الوطني) من حيث طريقة الإعداد أو المناقشة أو التصويت أو الإصدار ، فالفرق هو في التسمية والجهة التي سنت القانون أو الأمر .

وبالتعمق في عدد الأوامر الصادرة عن المجلس الوطني الانتقالي نلاحظ كثرة الأوامر من حيث الكم ، وتناولها لمجالات ومواضيع جد مهمة من حيث نوعية المعالجة، فشملت

⁸ المادة الثانية من المداولة رقم 02/92 م.أ.د بتاريخ 14 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي (جريدة رسمية 28 بتاريخ 15 أبريل 1998 ، ص 815).

⁹ المرسوم الرئاسي رقم 40/94 بتاريخ 1994 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية (جريدة رسمية عدد6) بتاريخ 31 جانفي 1994 ، ص 3.

وتسألت الميادين الأساسية الحساسة بالدولة فمثلا نجد القانون المتعلق بالمنافسة تم تشريعه بالموجب بالأمر 06/95 أو القانون الخاص بالتأمينات وهو موجب الأمر 07/95 . وتجدر بنا الإشارة إلى أن أهم القوانين المعمول بها إلى حد الآن تم سنها بموجب أوامر صادرة عن المجلس الوطني الانتقالي، ولم يتم عرضها على المجلس الوطني الشعبي الحالي إلى يومنا هذا ، بقصد إضفاء نوع من الشرعية على هذه الأوامر .

وهذا ما نعاتب البرلمان عليه فكان من أخرى ومن الواجب بعد فوات المرحلة الانتقالية الصعبة التي مرت بها الدولة ، والتي هددت وجودها وكيانها أن تعرض عليه ، بغية إعطاء رأي ممثلي الشعب بخصوص هذه القوانين ، كما كان من واجب عرضها على المجلس الدستوري بالدولة لرقابة مدى دستوريتها ، وإعطاء رأيه بخصوصها ، لا سيما أن المؤسسات الدستورية بالدولة تم بناءها بشكل شرعي من خلال انتخاب الرئيس - الأمين زروال - كرئيس للجمهورية ، وبالتالي تمثيله للسلطة التنفيذية ، ثم إجراء انتخابات التشريعية لانتخاب ممثلي الشعب والتشكيل المجلس الشعبي الوطني ممثلا للسلطة التشريعية ، لكن هذا ما لم نشهده .

كما صدر في ظل أحكام الانتقالية الواردة في دستور 1996 وتطبيقا لنص المادة 179 منه (05) أوامر¹⁰ .

المطلب الثاني : مبررات التشريع بأوامر

تعد سلطة تشريع بأوامر استثناء يرد على الأصل العام القاضي بأن البرلمان هو المختص أصلا بالتشريع في المجالات المخصصة له على سبيل الحصر بنص الدستور . إن هذا الوضع الاستثنائي والشاذ يفترض أن تكون له مبررات لتكريسه وما من شك في أن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع "الحكومي" على تعبير الأستاذ بيردو يعود إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بسبب ازدياد المهام الأولى وعدم نجاعة الثانية في مواجهة المشاكل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع ، عكس الحال بالنسبة للحكومة التي تملك الوسائل الكافية لمواجهة الأحداث بسرعة ، مما أدى إلى قصر مهام المؤسسة التشريعية في القيام بالتشريع في الحالات التي لا تتطلب الاستعجال أما غيرها فيمكن أن تفوض فيه المؤسسة التنفيذية بين الحين والآخر كلما تطلب الأمر ذلك¹¹ . ضمن ذات السياق ، فإن الرأي القائل بتمكين الهيئة التنفيذية من هذا المبدأ- تحت ستار- مواجهة المشاكل المستجدة ، التي يمكن أن تحدث ما بين دورتي البرلمان ، رأي ليس له مبرر من حيث الواقع العملي ، حيث البرلمان موجود بمعنى أن المجلس الشعبي الوطني غير منحل ومن ثم ، للسلطة التشريعية أن تجتمع في دورة غير عادية من أجل التشريع لتلك المستجدات¹² .

والثابت أن الأوامر على نوعين : أوامر تصدر في الظروف العادية ، وأخرى في الظروف الاستثنائية ولذلك سوف نتطرق إلى مبررات الظروف العادية ثم مبررات أوجبتها الظروف الاستثنائية .
أولا - مبررات الظروف العادية :

الثابت أن التشريع بأوامر هو استثناء يرد على الأصل العام ، لذلك لا يقابله على صعيد الممارسة العملية إلا استعمال استثنائي لهذه الآلية في الواقع ، ويرجع ذلك دون شك إلى أن رئيس الجمهورية احتراماً للسلطة التشريعية لا يتدخل في مجالها إلا عند الضرورة الملحة .

¹⁰ تنص المادة 179 على " تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية "

¹¹ سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 305.

¹² عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة ، 2002 ، ص 247.

ويعتبر غياب السلطة التشريعية من المبررات الأساسية للجوء إلى الأوامر، حيث يمكن أن تستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل التي تدخل في المجال العائد دستوريا للبرلمان ، وبما أن السلطة التشريعية تكون غير موجودة ، فالأولى معالجتها بأوامر بدلا من تركها عالقة.

بالإضافة إلى ذلك يعتبر عامل الاستعجال مبرر آخر للجوء إلى الأوامر، فطول الإجراءات التشريعية على مستوى البرلمان بغرفتيه والتي يستغرقها مشروع القانون قد يستنفذ مدة الدورة العادية للبرلمان ولا يخرج القانون للوجود رغم أهمية الإسراع به لذلك فبالية الأوامر يمكن ربح وقت معتبر .

من هذا المنطق يلجأ رئيس الجمهورية للأوامر كآلية دستورية لمعالجة بعض المسائل الحساسة والتي تتطلب السرعة في تطبيقها ويصح ذلك على النصوص المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية التي تتطلب السرعة من أجل نجاعتها وإلا فقدت علة المبادرة بها . وضمن نفس السياق يمكننا أن نضيف مبررا آخر، إلا وهو الهدف الرئيسي للنص الذي لا يتفق دائما مع المناقشات البرلمانية ، فهذه الأخيرة قد تذهب أحيانا في اتجاه الدفاع عن مصالح انتخابية مما قد يترتب عنه بعض الآليات المعتبرة أساسية بالنسبة للإصلاحات المزمع إجراؤها ، ولا يستبعد أن تؤدي المناقشة الواسع للتعديلات الكثيرة إلى أن تفقد النصوص المنظور إليها كمجموعة لها أهداف معينة انسجامها¹³ .

كما يمكننا أن نضيف مبرر آخر يعود إلى أن بعض النصوص الخاصة التي تعالج مجالات لها طابع تقني متميز تستجيب لها أكثر آلية الأمر التشريعي مما لها من مزايا وحينما تتحقق مثل هذه المبررات العملية وغيرها مما لم نذكره كتفضيل البرلمان ذاته أحيانا هذه الوسيلة فإن مزايا الأوامر في مثل هذه الحالة تفرض اختيارها لا سيما وأنها تخضع فيما يخص الموافقة عليها لإجراءات خاصة من شأنها تفادي المناقشة والتعديلات.

ثانيا - مبررات الظروف الاستثنائية

تتحقق الحالة الاستثنائية التي يعلنها رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 93 من دستور 1996، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ، في مثل هذه الحالة يخول الدستور رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للجمهورية بما في ذلك سنن التشريعات اللازمة (الأوامر) ، وذلك رغم وجود أو انعقاد البرلمان حيث تكون النصوص التي سننها غير كافية لمواجهة الظروف والأوضاع الاستثنائية .

وأخيرا يمكننا القول أن اختيار رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية رغم كونه سلطة تقديرية له ، فإنه يكون دائما مفروضا في الوقع بعدد من المبررات العملية والجادة ، وخارج هذا الإطار تبدو الأوامر كمظهر من مظاهر الحكم الفردي وأداة من أدوات شخصية السلطة.

¹³ عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 1999، العدد02 ، ص 17.

المبحث الثاني: التشريع بأوامر في ظل الأحادية الحزبية

تميز دستور 1963 بتقليد المؤسسات الغربية ، لا سيما من خلال تبني بعض مظاهر النظام البرلماني إلى جانب مظاهر النظام الرئاسي ، ولذلك أجاز لرئيس الجمهورية في المادة 58 منه ، إن يتخذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق تفويض من السلطة التشريعية و على اثر حركة جوان 1965 التي قام بها قائد الحركة - هواري بومدين - أو نظام الحكم المؤقت جاء دستور 1976 في ظروف متميزة في حياة النظام السياسي الجزائري قد تم وضعه استجابة لحل أزمة التمثيل والشرعية الدستورية التي عرفتھا الجزائر منذ 19 جوان 1965 . حيث جاء دستور 1976 مكرسا لما كان سائدا منذ 19 جوان 1965¹⁴ ، حيث عمل هذا الدستور على تكريس آلية التشريع بأوامر لصالح رئيس الجمهورية وذلك في المادة 153 منه وبذلك أصبح التشريع عن طريق الأوامر هو حق دستوري لرئيس الجمهورية .

ولذلك قسمنا هذا المبحث وبما أن دستوري 63 و 76 جاء في ظل نظام واحد وهو نظام هيئة الحزب الواحد إلى مطلبين على التوالي :

المطلب الأول: التشريع بأوامر بحكم الهيئة الحكومية .

المطلب الثاني: التشريع بأوامر في دستور 1976 .

¹⁴ بوكرا إدريس ، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 7 ، ديسمبر 2004، ص138.

المطلب الأول : التشريع بأوامر بحكم الهيئة الحكومية

انتقلت مهمة التشريع في التفاصيل وفي الأمور المستجدة والخطيرة إلى السلطة التنفيذية ، مما نتج عنه تقييد المجال التشريعي بحيث أصبح في كثير من الدول مقيدا وهذا راجع إلى تطور وظيفة الدولة إلى جانب تمتع السلطة التنفيذية بأشخاص مؤهلين عكس السلطة التشريعية التي تفتقر إلى العنصر المؤهل ، وهذين السببين من بين الأسباب العامة التي أدت إلى تضيق مجال القانون ، لكن هناك عوامل خاصة بالجزائر منها ما يعود إلى المرحلة الاستعمارية حيث شرعت السلطات الفرنسية عن طريق اللوائح التفويضية بسبب مركز الجزائر الخاص طيلة المرحلة ، الشيء الذي جعل هذه الظاهرة تمتد بعد الاستقلال في الجزائر مما جعل المجال التشريعي يتميز كقاعدة عامة بالضعف وبالتحديد .

وكالنتيجة حلت تقنية الأوامر كوسيلة للتشريع بدلا من القانون، حيث تم استعمال هذه التقنية من قبل الحكومة المؤقتة منذ سنة 1962 إلى غاية وضع دستور 1963 ، تم النص في دستور 1963 على التشريع بالأوامر وإن كان مقيدا بالمدة وحق المجلس الوطني في رفض المصادقة عليها ، وكذلك يجب أن يكون في المجال المفوض له فيه ، ثم جاء أمر 15 جويلية 1965 ليكرس العمل بهذه التقنية (الأوامر) في تلك الفترة على اثر انتفاضة 19 جوان 1965 . ويتبادر إلى الأذهان تساؤل يتمثل أساسا في : ماهي حالات التشريع بأوامر خلال الفترة الانتقالية الممتدة من 1963 إلى غاية وضع دستور 1976 ؟ أو ماهي حالات التشريع بأوامر في ظل الهيئة الحكومية ؟

الفرع الأول: المرحلة الممتدة من 1962 إلى 1963 (تاريخ وضع دستور 1963)

لقد ظهر المجلس التأسيسي بعد عدة صراعات وخلافات بين عدة أطراف فاعلة في الجزائر سواء كانت سياسية أو عسكرية وكانت مهامه تتمثل فيما يلي :

- * تعيين حكومة مؤقتة .
 - * التشريع باسم الشعب .
 - * إعداد والتصويت على دستور للجمهورية .
- وما يهمنا هنا مهمة التشريع باسم الشعب ، فبموجب القانون الدستوري الذي وافق عليه الشعب بتاريخ 20 سبتمبر 1962 ، فإن التشريع قد أسندت للمجلس الوطني التأسيسي ، وبذلك أصبح هو صاحب الاختصاص غير المقيد في التشريع ، وفسح له المجال واسعا دون تقييده وبالتالي يعد كل ما يصدر عنه تشريعا وكل ما يصدر عن الحكومة تنظيما ، هذا من الناحية النظرية لكن عمليا نجد أن المجلس الوطني التأسيسي لم يتمكن من ممارسة المهمة التشريعية بسبب العراقيل التي كانت تضعها الحكومة التي سيطرت على كل شيء بل ولجئنا إلى التشريع بواسطة مراسيم في مجالات هي أصلا من مجال القانون¹⁵ ، وهذا ما دفع ببعض النواب في المجلس الوطني التأسيسي إلى اتهام الحكومة بأنها المتسببة في عجز المجلس عن القيام بمهامه التشريعية .

¹⁵ سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، ط2 ، دار الهدى ، الجزائر ، 1993 ، ص 45.

و على الرغم من أن لائحة المجلس الوطني التأسيسي المتعلقة بسير الحكومة القادمة¹⁶ ، في مادتها الثالثة (03) تنص : (يمكن للمجلس أن يرخص للحكومة بالتشريع عن طريق مرسوم قانون في المسائل ذات الطابع الاستعجالي وفي الآجال والشروط التي يحددها المجلس) .

إلا أن الحكومة لم تقم بطلب التفويض من طرف المجلس الوطني التأسيسي بناء على نص المادة (03) المذكورة أعلاه ، بل نجد أن الحكومة قد تدخلت في مباشرة في عملية التشريع وفي المجالات هي أصلا من مجالات القانون . وهذا ما دفع بأحد النواب إلى اقتراح لائحة تطالب الحكومة بتقديم وفي أقرب الآجال مشاريع القوانين التي ستنظم سير هيكل الدولة والمراسيم أو الأوامر التي اتخذتها الحكومة و المصادقة عليها من قبل المجلس . ومع ذلك تأجل تقديم المراسيم إلى غاية جوان 1963 أين كانت دورة المجلس فاضطر إلى الموافقة على بعض القرارات دون مناقشة وبالإجماع¹⁷ .

ولعل من بين الأسباب التي أدت بالحكومة إلى التشريع بدلا من المجلس الوطني التأسيسي هي كون غالبية التشريعات الفرنسية التي كانت سارية المفعول في الجزائر كانت من أصل تنظيم أي صادرة عن الحكومة الفرنسية وذلك لكون المجال التشريعي للبرلمان الفرنسي مقيدا إلى جانب تمتع الحكومة الفرنسية بمجال تنظيمي واسع جدا إضافة إلى الوضع الاستثنائي للجزائر خلال المرحلة الاستعمارية وبذلك تمتعت الحكومة الفرنسية بصلاحيات تشريعية واسعة ، حتى وإن كان ذلك يطرح مشكلة سياسية وهي استمرار النظام الفرنسي في النظام الجزائري¹⁸ .

وحسب هذا الوضع فإن هذه الأسباب إلى جانب كثرة المشاكل التي كانت تتعرض الدولة الجزائرية والتي تتطلب حولا سريعا ، بالإضافة إلى رفض المجلس الوطني التأسيسي تفويض بعض صلاحياته التشريعية إلى الحكومة حرصا منه على الدفاع عنها والتمسك بها ، أدت بالحكومة الجزائرية الانتقالية إلى تنظيم بعض المجالات هي أصلا مجال القانون دون حاجة إلى المرور عن المجلس الوطني التأسيسي وذلك بواسطة المراسيم ، وهذه المراسيم لها قوة القانون .

وبالتالي فما يستنتج من هذه المرحلة أن المجلس الوطني التأسيسي تم تجريدته من وظيفته التشريعية ، وذلك عندما شرعت الحكومة المؤقتة بواسطة مراسيم في مجالات هي أصلا من مجال القانون ، وبالتالي حلت تقنية الأوامر محل القانون في هذه المرحلة كما حلت الحكومة المؤقتة محل المجلس الوطني التأسيسي الذي كان ممثلا للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر ، حيث ازدادت صلاحياتها على حساب المجلس ، حتى لا نقول تعدتها ، بحيث لم يعد المجلس هو المشرع وإنما أصبح المشرع الحقيقي ودون منازع هو الحكومة بواسطة الأوامر ، لأنها استمرت تشريع عن طريق الأوامر دون أن تكون هناك قيود معينة تحد من نشاطها رغم احتجاج كثير من النواب .

وبالتالي كانت سيطرة الحكومة المؤقتة كبيرة ومخلفة للقانون الاستثنائي المؤرخ في 20 سبتمبر 1962 الذي أوكل مهمة التشريع باسم الشعب للمجلس التأسيسي ، نصا وروحا ، وما يمكن استنتاجه من هذه الفترة الانتقالية في حياة الجزائر ، إن تقنية الأوامر كانت موجودة في هذه المرحلة بحيث استعملتها الحكومة ودون اللجوء إلى طلب تفويض من المجلس ، حيث سنت تشريعات هي أصلا من مجال القانون ، مما أدى القول بأن المجلس التأسيسي كان وجوده شكليا إلى أبعد الحدود .

¹⁶ نشر مشروع اللائحة بالجريدة الرسمية ، عدد 01، بتاريخ 27 سبتمبر 1962 ، ص 10.

¹⁷ سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 46.

¹⁸ الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 417.

الفرع الثاني : المرحلة الممتدة من 1963 إلى 1965 (مرحلة دستور 1963: التفويض التشريعي)

لعبت الحكومة والحزب دورا مهما في إعداد وتبني الدستور ، بحيث وافق عليه الشعب الجزائري في 06 سبتمبر 1963¹⁹ ، وقد اعتمد هذا الدستور مبدأ الاشتراكية والحزب الواحد وبالتالي تغليب الطابع البرنامجي على الدستور أكثر من الجانب القانوني²⁰. غير أنه ما يهمننا في هذا الخصوص أنه أوكل مهمة التشريع إلى المجلس الوطني الذي انتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1964 وذلك بموجب المادتين 27 و 28 من الدستور.

حيث تنص المادة 27 على أن " السيادة الوطنية للشعب الذي مارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني الذي ينتخب لمدة خمسة أعوام بالاقتراع العام المباشر السري وتتولى جبهة التحرير الوطني اقتراح المرشحين إليه " ، أما المادة 28 فتتضمن على " يعبر المجلس الوطني عن الإدارة الشعبية ويتولى التصويت على القانون ومراقبة النشاط الحكومي " .

ومن هذين النصين يتضح لنا أن المجلس الوطني كسلطة تشريعية يعبر عن الإرادة الشعبية ويمارس السيادة باسم الشعب ، فهو الذي يعد القوانين ويناقشها ويصوت عليها مع ما يتماشى ومصالحة ومطامح الشعب الذي منح فيه ثقته ومنح له قيمة تمثيلة كبيرة جدا كنتيجة لفساد الأنظمة الحاكمة بغية إبعاد الظلم والاستبداد وإعادة الحقوق لأصحابها²¹ ، وكحماية لسلطة المجلس التشريعية بموجب المادتين 27 و 28 سابقتي الذكر وتدعيما لمركزه ، ومن أجل تقييد الحكومة ووضع حد للفوضى التي ميزت المرحلة السابقة والقضاء على التداخل بين اختصاصات كل من المجلس والحكومة ، جاءت المادة 58 من هذا الدستور لتنص على الأوامر التشريعية حيث يستطيع رئيس الجمهورية بموجب هذه المادة اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية تعود مواضعها أصلا للقانون بناء على نظام يعرف بـ (التفويض بالتشريع)²².

والتفويض التشريعي هو عبارة عن نظام تتنازل بمقتضات السلطة التشريعية عن حقها في وضع القانون في مجال معين أو في فترة زمنية محددة للسلطة التنفيذية ، حيث تتحول هذه الأخيرة إلى سلطة تشريعية القانون في هذا المجال أو هذه الفترة²³ ، وانطلاقا من هذا التعريف نستنتج أن رئيس الجمهورية يجوز له أن يطلب التفويض من السلطة التشريعية بغرض إصدار نصوص ذات طابع تشريعي .

وحظي هذا الأخير بمعارضة شديدة من قبل البعض²⁴ ، لأنه وحسب رأيهم أن السلطة التشريعية تستمد شرعيتها وقوة عملها من الدستور ، وهي سلطة لا يجوز التصرف فيها أو التنازل عنها والقول بغير ذلك يؤدي إلى أن تصبح القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية مطابقة من حيث طبيعتها للتشريع الذي يصدره البرلمان . إلى جانب أن

¹⁹ لمزيد من التفصيل حول إعداد دستور 1963 أنظر : L'fougère, la constitution algérienne, annuaire de

L'afrique du nord, 1963, p9

²⁰ أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (النظرية العامة للدساتير) ، الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ط1 ، 1994 ، ص57.

²¹ Marcel prælot, institutions poliyyiques et droit constitutionnel, cinquième editions , Dallas , 1972 , p 741.

²² فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، القاهرة ، 2004/2003 ، ص395 وما بعدها .

²³ إبراهيم أبو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري (الدساتير والدولة ونظم الحكم) ، ط2 ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، 2002 ، ص525 .

²⁴ عمار بوضياف ، النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري ، دار الريحانة ، الجزائر ، ص 99.

التفويض يمكن السلطة التنفيذية من تعديل التشريعات القائمة وهو ما يؤدي إلى التقليل من أهمية التشريعات والنزول بها إلى مستوى اللوائح ، وقيل أيضا أنه لما كان على الهيئات أن تمارس اختصاصها بنفسها ، فإنه من العسير أن نجد أساسا سليما يبرر نزول البرلمان عن اختصاصه التشريعي للسلطة التنفيذية ، ولهذا فإن الأساس المقبول لعادة المراسيم التفويضية بحسب رأيهم هو فكرة العرف الدستوري²⁵ .

وذهب جانب من الفقه²⁶ ، إلى أنه يتحتم على المؤسسة التشريعية أن تمارس الاختصاصات المخولة لها دون أن تتخلى عنها لرئيس السلطة التنفيذية ومن ثم يجب على البرلمان أن لا يقبل التفويض أي الإنابة عنه من قبل المؤسسة التنفيذية .

وخلافا للرأي السابق الذي قام تأسيسا على أن السلطة التشريعية هي سلطة ضعيفة مقارنة مع السلطة التنفيذية ولذلك تجد السلطة التشريعية نفسها في كثير من الأحيان (كتعرض البلاد للحالات الاستثنائية أو وجود حالات استعجال) عاجز عن مواجهة هذه الحالات ، لذلك من المنطقي بل ومن الأفضل أن تفوض السلطة التنفيذية للإنابة عنها في مواجهة هذه الحالات .

ويحق لنا أن نحذو حذو بعض الفقه ونطرح تساءلا حول سبب تنظيم بعض الموضوعات من خلال الأوامر التفويضية ، مع وجود البرلمان الذي يمكنه إصدار القواعد التي تضمنها تلك الأوامر بنفسها ؟

ربما تلجأ الحكومة إلى طلب تفويض من البرلمان لتشريع بأوامر عندما لا تجد أغلبية برلمانية مساندة لها أو تكون غير واثقة في الأغلبية البرلمانية التي تساندها ، أو عندما تريد أن تتخذ تدابير تشريعية تخالف مصلحتها الانتخابية ، وفي أحيان أخرى عندما تقدر أن بعض التدابير تتطلب سرعة إصدارها وهي سرعة لا توفرها الإجراءات البرلمانية²⁷ .

كما أن البرلمان قد يلجأ إلى التفويض للتخلص من أن يصدر بنفسه بعض النصوص التي تحمل المواطنين أعباء إضافية ، وهذا اعتبار عملي يفرض نفسه دائما على المعطيات القانونية ، أو الرغبة في إصدار بعض التشريعات لتنظيم مسائل تقتضي السرية أثناء إعدادها²⁸ .

ويمكن تعريف الأوامر التفويضية تعريفا يتماشى مع المادة المذكورة أعلاه

أنها :

" أوامر ذات صبغة تشريعية يتولى إصدارها رئيس الدولة ، بناء على تفويض من البرلمان ، وبذلك يصبح رئيس الجمهورية مخولا قانونيا لتنظيم بعض المسائل التي تدخل أصلا في مجال القانون ، ومن ثم المفترض أن تنظم أساسا بقوانين²⁹ .

وبالرجوع إلى نص المادة 58 من الدستور نجد أنها تنص على ما يلي " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له فترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في ثلاثة أشهر" .

وانطلاقا من المادة 58 من الدستور:

أولا : مفهوم قانون التفويض :

عند تحليلنا للمادة 58 المذكور أعلاه نجد أنها تسمح لرئيس الجمهورية باللجوء إلى المجلس الوطني متى ارتأى ذلك بغية طلب ترخيصا تفويضا لمدة محددة زمنيا لكي

²⁵ سليمان محمد الطماوي النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، ط 4 ، دار الفكر العربي ، 1971 ، ص 523.

²⁶ عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري العام 1963 ، المرجع السابق ، ص 163 وما بعدها .

²⁷ René chapes , droit administratif général , tome 1 , 15 édition ; Montchrestien , p 666.

²⁸ فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دون دار نشر، 2004/2003 ، ص 391، 392.

²⁹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، ط 1، دار الريحانة ، 2002 ، ص 118 .

يسن تدابير ذات صبغة تشريعية بواسطة أوامر تفويضية في ميادين محددة بالذات ترجع مواضعها أصلا لمجال القانون ، ثم تعرض تلك الأوامر على المجلس الوطني للموافقة عليها أو رفضها ويكون ذلك أثناء فترة زمنية أقصاها ثلاثة أشهر وإلا يفقد التفويض صلاحيته .

وترتبا على ذلك يشترط نص المادة - السابقة ذكرها - على رئيس الدولة بأن يتولى شخصيا بوصفه رئيسا للجمهورية وللحكومة في ذات الوقت طلب التفويض من المجلس الوطني ، وبالتالي المجلس الوطني لن يثير من تلقاء نفسه التنازل عن اختصاصه لصالح رئيس الجمهورية³⁰ .

وهناك مبدأ عام يحكم مسألة الاختصاصات التي تسند إلى كل سلطة عامة في الدولة ، يتمثل في أن هذه الاختصاصات ليست حقا لها ولكنها وظيفة يستوجب عليها أن مباشرتها بنفسها دون التصرف فيها أو التنازل عنها إلى غيرها من السلطات لأن هذا التصرف أو التنازل يعتبر باطلا ، وتأسيسا على المبدأ السابق ، فإن السلطة التشريعية هي المختصة بسن القوانين ولا يجوز للسلطة التنفيذية ممارسة هذا الاختصاص كما لا تملك السلطة التشريعية الحق في التصرف أو التنازل عن هذا الاختصاص³¹ .

إلا أنه تحت ضغط الظروف والاعتبارات العملية جاء استثناء على هذا المبدأ ألا وهو التفويض التشريعي ، الذي يعتبر ظاهرة خطيرة يجب أن ينظر إليها بحذر شديد لأنها تزعم قواعد الاختصاص وتعطي السلطة التنفيذية قوة جديدة تجعلها تشرع وتنفذ معا وهذا أمر خطير³² .

لذلك حرص دستور 1963 وهو يجيز التفويض التشريعي على تقييده ببعض القيود

: 33

1. تقدير الطلب : ابتداء يمكن القول أن مبدأ التفويض يستلزم وجود جهة مفوضة ، وبما أن التفويض فيه خرق لقواعد الاختصاص ، ومنه وجب طلب الإذن (تفويضا) من السلطة التشريعية (الجهة الأصلية) ومرد ذلك أنه لا يوجد مانع دستوري يمنع الهيئة التنفيذية من سن نص تشريعي له قوة القانون .
لكن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الخصوص:

1. هل رئيس الجمهورية سلطة مطلقة في اللجوء إلى المجلس الوطني لطلب التفويض ؟
2. أو بمعنى آخر لا يلزم الرئيس بوجود ظرف معين للجوء إلى المجلس الوطني ويطلب التفويض ويكون بمثابة قيد على رئيس الجمهورية ؟
3. وهل يجوز للمجلس تفويضه في إصدار هذه الأوامر في كل الفترات دون قيد ؟
في الحقيقة لم تفرض المادة 58 من الدستور على رئيس الجمهورية ظرف معين لطلب التفويض كوجود حالة ضرورة مثلا أو استعجال أو حالات استثنائية ، بل يمنح للرئيس سلطة تقديرية لطلب التفويض بمعنى لا يحدد طلب التفويض بحالة معينة بالذات .
وهذا ما يعاب على المؤسس الدستوري الجزائري ، لأن تفويض المجلس الوطني جزء من سلطته التشريعية يعني التنازل عن سلطته التشريعية في هذه المجالات وهذا أمر خطير لذلك كان يجب على المؤسس الدستوري أن يقيد رئيس الجمهورية بوجود حالة استثنائية تتعرض لها البلاد وهذا ما يبرر التفويض ، ويبرر له ممارسة سلطة التشريع لأن المجلس الوطني لا يستطيع مواجهة هذه الحالات الاستثنائية .

30 أنظر: Catherine Boyer mérentier, les ordonnance de l'article 38 de la constitution du 04 octobre 1958,

31 عبد الغني بسيوني عبد الله ، التفويض في الإدارة ، الدار الجامعية 1986 ، ص 90، 91 .

32 بشار عبد الهادي ، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن ، ط 1 ، دار الفرقان ، 1982 ، ص 26 .

33 عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963 ، رسالة ماجستير ، الجزائر ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، 1979 ، ص 158-160 .

ويرى بعض الفقه بأن المشرع الدستوري أراد بذلك أن يتملص من تقييد رئيس الجمهورية بضابط معين بالذات لكي يدمغ طلب التفويض بالقبول وانطلاقاً من ذلك يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة التفويض في الظروف العادية والاستثنائية على السواء ، ومرد ذلك لا يوجد مانع دستوري يمنعه ويقيده في هذا الخصوص ، ولعل هذا يرجع لكون الرئيس - بن بلة - الذي يجسد رئيس الدولة والحكومة هو من وضع هذا الدستور - كما سبق البيان - ولذلك جاءت هذه المادة عن قصد بهذا الشكل ولم تقيّد رئيس الجمهورية بحالة معينة حتى يستطيع أن يمارس السلطة التشريعية في أي وقت وكيفما يريد ، خاصة وأن مجال القانون غير مقيد في هذا الدستور ، ويصبح بذلك سلطة موازية للمجلس الوطني الذي لا يستطيع أن يحتج أمامه ، ويواجهه بأنه لا يوجد ما يستدعي لطلب التفويض وأن البلاد لا تمر بظروف استثنائية ويصبح بذلك يمارس المجال الذي يمارسه المجلس الوطني .

4. القيد الزمني : إن التفويض التشريعي يعتبر استثناء يرد على الأصل العام ، وبما أن التفويض فيه خرق لقواعد الاختصاص ، فيجب أن يكون قانون التفويض الصادر عن البرلمان محدد بمدة زمنية منصوص عليها صراحة ، وترتيباً على ذلك يعتبر التنصيص على ذلك بمثابة قيد زمني يحول دون إطلاق سلطة التشريع الرئاسي في مجال القانون بحيث يترتب على انقضاء هذه المدة إضفاء الطبيعة القانونية على الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية وتمت الموافقة عليها من قبل المجلس الوطني ، كما لو تم إعدادها من طرفه .

وهذه الأوامر التي يتخذها الرئيس يجب عرضها على المجلس في أجل ثلاثة أشهر حسب نص المادة 58 (... وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر) ، وهو الوقت المقرر لرئيس الجمهورية أن يودع لدى مكتب المجلس الوطني الأوامر التشريعية التي اتخذها ، وعند عدم احترام هذه المدة من طرف رئيس الجمهورية لتقديم الأوامر التشريعية يؤدي ذلك مباشرة إلى عدم التداول حولها من قبل المجلس الوطني لانقضاء الوقت المحدد بحكم الدستور ومن ثم تسقط تلك الأوامر وتعد لاغية ، أي كأنها لم تكن أصلاً³⁴ .

ومن هنا فالملاحظ بأن المؤسس الدستوري أصاب عندما قيد رئيس الجمهورية زمنياً ، وإلا أصبحنا أمام مؤسستين تشريعتين الأصليتين والمفوضة ، ويفقد بالتالي المجلس الوطني قيمته التمثيلية وسلطته التشريعية .

كذلك أصاب المؤسس الدستوري عندما حد ثلاثة أشهر لتقديم الأوامر التي اتخذها على مصادقة المجلس ، وإلا تعد لاغية ، وذلك حتى لا تتلاعب وتتهاون السلطة التنفيذية في اتخاذ هذه الأوامر لأجل غير مسمى ، لأنها ملزمة بعرض هذه الأوامر للمصادقة في أجل ثلاثة أشهر وإلا تعد بموجب الدستور³⁵ .

والملاحظ أن الرأي القائل بتحديد مدة التفويض بفترة زمنية لها بداية ولها نهاية ، لأن التفويض يعد استثناء تشريعياً من الأصل العام القاضي بأن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص العام في أعداد القوانين وهي المعبر عن الإرادة الشعبية وهو نفس الرأي الذي تأثر به المؤسس الدستوري الجزائري بموجب نص المادة 58 من الدستور بقولها (... أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية ...) ، كما أن لتحديد مدة التفويض أهمية قصوى ، لأنه بمجرد انتهاء هذه المدة تستعيد السلطة التشريعية كامل سلطتها بحيث يصبح لها القدرة في التشريع في المواضيع التي كانت من اختصاص السلطة التنفيذية بموجب التفويض ، ويجب أن تنتهي مدة تفويض بانتها

³⁴ بشأن القيد الزمني الوارد على التفويض التشريعي أنظر : عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، المرجع السابق ، ص 121 .

³⁵ سامي جمال الدين ، اللوائح الضرورية وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف ، 1982 ، ص 253 وما بعدها ..
- إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 200 ، ص 114 .

الفترة النيابية للبرلمان الذي صادق على قانون التفويض ، لأن القول بخلاف ذلك يعني فرض إرادة برلمان انتهت فترة نيابته على برلمان جديد .
والقول بربط مدة التفويض بظرف معين كاتهاء حالة استثنائية معينة هو أمر بالغ الخطورة لأن ذلك من شأنه أن يسمح بوجود سلطتين تشريعتين في نفس الوقت ، لأن السلطة التنفيذية بطبيعة الحال تستغل هذه الفترة للتشريع في مواضع لا تخدم هذه الحالة ، مما يؤدي إلى وضع سلطة تحديد مدة التفويض في يد السلطة التنفيذية وليس البرلمان ، وبالتالي يساعدها هذا الأمر على التدخل في اختصاص السلطة التشريعية إضافة إلى أن تحديد مدة التفويض أهمية خاصة ، إذ أن انتهاء مدة التفويض يؤثر على النظام القانوني للأوامر التفويضية ، حيث لا يجوز بعدها إلغاء أو تعديل تلك الأوامر إلا بواسطة القانون .

وقبل الانتقال لقيد آخر ، نطرح التساؤل التالي : هل يجوز تجديد مدة التفويض ؟ وبالرجوع إلى دستور 1963 نجده سكت بخصوص الإجابة عن هذا السؤال ، إلا أنه بحسب الواقع نجد أن تجديد مدة التفويض يفقد شرط المدة قيمته ويجرده من أهميته ، فما جدوى هذا القيد مع استمرار التفويض فترة طويلة جدا ، إضافة إلى أن عبارة (...لفترة زمنية محدودة...) تفيد أن التفويض يكون لفترة واحدة غير قابلة للتجديد . وليس معنى ذلك عدم جواز إصدار تفويض آخر لذات الموضوع ، فمثل هذا التفويض جائز ومسموح به ، ولكن بوصفه تفويض جديد لا تجديد لتفويض سابق³⁶ .
3- القيد الموضوعي : بمجرد صدور الإذن الذي يمكن رئيس الجمهورية من ممارسة السلطة التشريعية ، يستلزم على النواب تحديد الموضوعات التي سيفوض فيها رئيس الجمهورية لأنه ليس في وسع المفوض أن يشرع بطلاقة في مجال التشريع .
فالتفويض يجب أن يكون جزئيا ينصب على موضوعات محددة، أما التفويض الكلي الذي يتناول كافة اختصاصات البرلمان التشريعية فهو غير جائز لأنه يعد مثابة تنازل من البرلمان عن اختصاصاته التشريعية للسلطة التنفيذية وهو ما لم يملكه³⁷ .

وبالتالي يجب أن يكون تحديد موضوعات التفويض تحديدا دقيقا وواضحا ، أي تفادي تلك الصياغة العامة التي غالبا ما يؤدي إلى منح الرئيس سلطة تقديرية في هذا المجال حتى لا يستغل رئيس الجمهورية الأوامر التفويضية من أجل تحقيق سياسة معينة .
وهنا أيضا أصاب المؤسس الدستوري الجزائري عندما نص على وجوب تحديد الموضوعات بموجب قانون التفويض حتى لا يحتكر رئيس الجمهورية مجال القانون برمته . إلا أنه ما يعاب على المؤسس الدستوري في هذا الخصوص أن مجال التشريع غير محددة ومنه أصبح مجال التفويض أيضا غير محدد ، أي أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع في جميع المجالات التي تخص بها المجلس الوطني دوما تحديدا أو تقييد من حيث الموضوع بأن يقصر التشريع بأوامر على مجالات دون أخرى مثلا ، بحيث يجعل مواضع سيادية للبرلمان لا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر .
والنتيجة لذلك صار الرئيس سلطة موازية برضا المجلس ، وبالتالي ما يعطي بيد لصالح السلطة التشريعية (المجلس الوطني) يسحب باليد الأخرى ، وبهذا يستطيع رئيس الجمهورية التحايل على المجلس الوطني وسلطته التشريعية بموجب مواد الدستور نفسه .
4 - قيد مصادقة المجلس الشعبي الوطني : من المعلوم أن التفويض بأوامر يصدر في شكل قانون عن البرلمان ، بحيث يجرى التصويت عليه من قبل المجلس الوطني ، إلا أن المشكل يثور بصدد النصاب القانوني المقرر للموافقة على النص .

بالرجوع للدستور نجد أن المؤسس الدستوري أخذ بمبدأ الأغلبية التي يوافق بمقتضاها على أي قانون وكان الأجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري أن يشدد النصاب

³⁶ فتحي فكري ، المرجع السابق ، ص 404 .

³⁷ ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 214 .

المطلوب للتصويت على قانون التفويض ، وذلك لأهمية قانون التفويض الخاصة لأنه بموجبه يتخلى المجلس الوطني عن جزء من اختصاصه لمدة محددة ، هذا الاختصاص الذي لا يملكه ولكن ينوب عن صاحبه (الشعب صاحب السيادة في سن القوانين) . إلا أنه ما يعاب على المؤسس الدستوري في هذا الخصوص أنه لم يبين لنا عدم قبول النص من المجلس ، مثلا المجلس لم يصادق على الأوامر التفويضية :

5. فما مصير هذه الأوامر التفويضية دستوريا ؟

6. أي ما هي النتائج المترتبة على عدم المصادقة على الأوامر التفويضية ؟ في الحقيقة هذا التساؤل يمكن طرحه من الناحية القانونية ، لأنه من الناحية السياسية ، لا مجال لطرحه نظرا للقتاع السياسي لرئيس الجمهورية حيث هو نفسه الأمين العام للحزب ، ومنه عندما يتخذ الرئيس أمرا فينبغي أن يجر إليه النواب نظرا للوحدة السياسية ، ولكن النواب مرشحين من قبل الحزب الوحيد في الدولة ، ونظرا لهذه الأسباب لا يتصور وجود معارضة من قبل رئيس الجمهورية .

إضافة إلى أن الدستور لم يبين لنا الحل أمام عدم تقديم رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية التي اتخذها بناء على تفويض من المجلس من أجل المصادقة خلال الثلاثة أشهر . بالرجوع إلى الدستور لا نجد أي جزاء يمكن أن يوقع على الرئيس سوى سحب الثقة منه بموجب ملتصق رقابة ، أو اللجوء إلى المجلس الدستوري بواسطة رئيس المجلس الوطني للفصل في الخلاف القائم بين الهيئتين (رئيس الجمهورية والمجلس الوطني) .

ثانيا: نطاق التفويض:

بالرجوع لنص المادة 58 من الدستور 1963 نجدنا تنص على وجوب اتخاذ الأوامر التفويضية في نطاق مجلس الوزراء ، وبدون مشاركة أو استشارة إي هيئة أخرى ، ولذلك يتولى رئيس الدولة التوقيع شخصيا عليها بوصفه وحدة السلطة التنفيذية ومن ثم يتولى إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية . وبالتالي هذا التوقيع يمنح للأمر التفويضي شهادة الميلاد بمجرد نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية³⁸ . * فهل يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في اتخاذ الأوامر التفويضية إلى جهة أخرى ؟

* وهل يجوز للمجلس الوطني أن يرخص لجهة أخرى باتخاذ هذه الأوامر ؟ بالرجوع إلى المادة 58 نجدنا تقول (يمكن لرئيس الجمهورية ...) وبالتالي يقصر هذا النص حق اتخاذ الأوامر التفويضية على رئيس الجمهورية وحده دون غيره ، ومن ثم لا يجوز أن تصدر هذه الأوامر أي سلطة أخرى سواه ، إذا أراد اتخاذ هذه الأوامر لأن النص قال (يمكن ...) . كما لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض غيره في إصدار هذه الأوامر أو إلغاء ما يكون قد أصدره منها ، لأن ذلك يؤدي إلى اغتصاب مبدأ السيادة التشريعية و تعطيل الرقابة التي يمارسها الشعب عن طريق نوابه لما يتخذ من أوامر تفويضية ، وأيضا لا يجوز للمجلس الوطني أن يرخص لأية جهة أخرى باتخاذها ، لأن إعطاء جهة أخرى غير رئيس الجمهورية حق اتخاذ الأوامر التشريعية يمثل تهديدا لاختصاص المجلس الوطني باعتباره جهة التشريع الأصلية وفقا لنص المادة 28 من الدستور .

بذلك تكون سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية استثناء من الأصل العام الذي يقضي بأن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع . وبالتالي - حسب رأينا- يتعين الالتزام بحرفية النص الدستوري والذي يقصر التفويض على رئيس الجمهورية وحده . حيث أن الاستثناء لا يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه .

³⁸ يستطيع رئيس الدولة الفرنسي رفض التوقيع على الأوامر التشريعية أنظر :

ويمكن طرح التساؤل التالي :

* ما هو الحل لو رفض رئيس الجمهورية التوقيع على الأوامر التفويضية ؟
في الحقيقة أن هذا السؤال لا يجوز طرحه في ظل النظام الآخذ بوحدة السلطة التنفيذية لكون رئيس الجمهورية المعني شخصيا بممارسة التشريع بأوامر تفويضية ، وهو من يتقدم إلى المجلس الوطني لطلب التفويض ، فمن غير المنطقي أن لا يصادق على الأمر التشريعي (المادة 58) إلا أن المشكل يثار بالنسبة للأنظمة الآخذة بثنائية السلطة التنفيذية مثل فرنسا³⁹.

1/ نطاق الأوامر التفويضية موضعيا : يفهم من صراحة المادة 58 من الدستور أنها تبيح لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر التفويضية في الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون بحيث تخول هذه الأوامر لرئيس الجمهورية أن يعدل أو يلغي أو يبادر بأي موضوع يدخل في مضمون نطاق التفويض ، ومرد ذلك النص الدستوري نفسه الذي لا يقيد رئيس الجمهورية من حيث ما يجب أو لا يجب القيام به بموجب قانون التفويض ، لهذا تصبح الأوامر التفويضية بمجرد الموافقة عليها من المجلس الوطني قانونا من الناحية الدستورية كأنها صادرة عنها .

وانطلاقا من ذلك ، فهل يوجد مجالاً من المجالات المحددة للقانون لا يجوز التفويض فيه ؟ سكت المؤسس الدستوري في هذا الخصوص ولم يبين لنا هذا الموضوع ، غير أنه حسب ما نظن وبما أن مجال التشريع غير محدد ، ومنه أصبح مجال التفويض أيضا غير محدد ، وبذلك يصبح رئيس الجمهورية يمارس الدائرة نفسها التي يمارسها المجلس الوطني ، وانطلاقا من ذلك يجوز للرئيس أن يشرع في جميع المجالات التي يختص بها المجلس الوطني دون تحديد من حيث الموضوع بأن يقصر التشريع بأوامر على مجالات دون أخرى⁴⁰.

2- نطاق الأوامر التفويضية زمنية : انطلاقا من نص المادة 58 من الدستور ، تتقيد الأوامر التفويضية بمدة التفويض المنصوص عليها في قانون التفويض ، بحيث يؤدي انقضاء هذه المدة إلى زوال حق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) في استخدام سلطاتها الاستثنائية (ممارسة التفويض التشريعي) تلقائيا .
وبذلك يمتنع المجلس الوطني وجوبا عن ممارسة اختصاصه التشريعي بما يتعارض وقانون التفويض طوال المدة الزمنية المحددة ، أو بمعنى آخر تنقطع صلة البرلمان بهذه المواضيع من حيث التشريع فيها بقوانين ولو كان عاقد دورته ، وإن خالف ذلك يمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض بعدم القبول على ما صدر عن البرلمان من التشريع ، ويبقى للبرلمان كامل السيادة في باقي المواضيع التي تعود إلى المجال القانوني ، كما يسترجع كامل سيادته التشريعية بانقضاء مدة التفويض ويمكنه أن يعدل أو يلغي أي أمر صدر في ظل أحكام قانون التفويض أو أن يعيد التشريع في هذا الأمر من جديد .
أما بشأن الطبيعة القانونية للأوامر التفويضية⁴¹ ، وحسب ما نصت عليه المادة 58 من الدستور بقولها : (.. وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر) يتبين من هذه المادة أن المؤسس الدستوري ألزم الهيئة التنفيذية (الرئيس) بإيداع الأوامر التشريعية التي اتخذها لدى مكتب المجلس قبل انقضاء المدة المقررة الدستورية لذلك ، وذلك لإضفاء الشرعية القانونية على هذه الأوامر ، لأن المجلس الوطني هو صاحب السيادة في

³⁹ عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئيسي و البرلماني ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، دار الفكر العربي 1980 ، ص 360/355.

⁴⁰ أحمد سلامة بدر ، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، 2003 ، ص 352 .

⁴¹ أحمد سلامة بدر ، نفس المرجع ، ص ص 346-350.

إعداد القوانين بحيث تصبح لها قوة القانون منذ صدورها إن وافق عليها و كأنها صادرة من طرفها أو تلغى .

وهذا أمر منطقي لكون البرلمان هو صاحب السيادة في التشريع .

وهنا يثور التساؤل الآتي :

7. هل يمتد الإلغاء إلى المستقبل فقط أم يكون يؤثر رجعي ؟
 8. وما مدى أهمية هذا الإجراء (عرض الأوامر التفويضية على المجلس الوطني) في تلك الفترة ؟
 9. وهل فعلا النواب يمكنهم معارضة رئيس الجمهورية ؟
- بالرجوع إلى الدستور نجد أنه لم ينص على هذه المسألة ، إلا أن الفقه اختلف في الإجابة على ذلك .

فذهب بعض الفقه⁴² ، على أن الأوامر التفويضية المرفوضة من قبل البرلمان يزول ما لها من قوة قانونية بالنسبة للحاضر والمستقبل على أن تبقى ذات أثر بخصوص الماضي كما أيد هذا الاتجاه رأي آخر⁴³ حيث ذهب إلى أن أثر الإلغاء يمتد إلى المستقبل فقط استنادا إلى أن الإلغاء بأثر رجعي لا يكون إلا بناء على نص في حين ، يرى فقيه آخر⁴⁴ أن الإلغاء يكون بأثر رجعي يستوي في ذلك أن يتضمن قرار البرلمان برفض المصادقة على الأمر التفويضي صراحة أم بحكم القانون في حالة فوات المدة المحددة دستوريا دون أن يودع رئيس الجمهورية هذه الأوامر للمصادقة أو يودعها بعد فوات هذا الموعد .

ونحن نؤيد الرأي القائل بأن أثر الإلغاء يمتد إلى المستقبل فقط استنادا على أن الأثر الرجعي يهدد المراكز القانونية التي نشأت في ظل الأوامر التفويضية وتعلقت بها إضافة إلى أن أعمال الأثر الرجعي لا يكون إلا بناء على نص .

لذلك كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري التدخل لبيان الأثر الذي يترتب على رفض المجلس الوطني المصادقة على هذه الأوامر . أما في حالة موافقة المجلس الوطني على الأوامر التفويضية المعروضة عليه ، فإنها بمجرد المصادقة عليها تصبح قوانين كأنها صادرة من طرفه هذا من الناحية القانونية ، إلا أنه بالنسبة للجزائر في ظل هذه الفترة لا يمكن للنواب رفض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية – كما سبق البيان – نظرا للوحدة السياسية السائدة في ذلك الوقت لكون رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب الوحيد المرشح للنواب ، وبالتالي الأمر التفويضي مباشرة وبدون إدخال تعديلات عليه .

وما يمكن قوله هنا هو أن دستور 1963 بموجب المادة 58 أدى برئيس الجمهورية إلى أن يتوسع في مجال التشريع توسعا أدى إلى التقليل من دائرة اختصاص المجلس الوطني لمدة زمنية محددة وفي محددة مجال معين ، وبذلك وسع في هوة عدم التوازن بين الهيئتين ومن ثم أصبح رئيس الجمهورية المصدر الأساسي للتشريع وليس المجلس الوطني صاحب السيادة .

ومن هنا فإن المشرع أدرج المادة 58 لتكون بمثابة تمهيد لاستعمال المادة 59 التي تقرر الحالات الاستثنائية وهذا ما سنحاول التطرق إليه في الفرع الموالي .

الفرع الثالث : المرحلة الممتدة من 19 جوان 1965 إلى غاية وضع دستور 1976 (مرحلة نظام 19 جوان 1965) .

تنص المادة 59 من دستور 1963 على (في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية يقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه) .

⁴² عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 242 .

⁴³ أحمد سلامة بدر ، المرجع السابق ، ص 341 .

⁴⁴ سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 276 .

بالرجوع إلى هذه المادة يتبين لنا أن الدستور حول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية في حالة الخطر الوشيك الوقوع ، وهي من السلطات الخطيرة لأنه لا تحدها أية قيود سوى أن يكون الخطر وشيك الوقوع وأن يجتمع المجلس الوطني وجوبا .

ونظرا للمركز السامي الذي يحتله رئيس الدولة فإنه يصبح صاحب الاختصاص الوحيد في تقرير متى يلجأ إلى استعمال المادة المذكورة أعلاه ، وهذا ما حصل بالفعل في 3 أكتوبر 1963 ، حيث عمد الرئيس إلى إعلان الحالة الاستثنائية ، وبذلك انتهت فترة الحكم العادية في ظل دستور لم يدم إلا 23 يوما ، وحل رئيس الجمهورية محل الدستور عن طريق سيطرته الكاملة على السلطة التنفيذية دون منازع ومشاركة المجلس في التشريع (مادة 58) مما ساعد على تركيز السلطة في يده وتشخيصها في شخصية عن طريق الاستحواذ عليها بموجب تلك المادة ، مما مكنه من إقامة سلطة شخصية . بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية أصبح بعد مؤتمر الجزائر هو الأمين العام للحزب هذا المؤتمر الذي أقر الاختبارات التي أقرها رئيس الجمهورية دون مناقشة مانحا باسم المركزية، الديمقراطية سلطات واسعة للأمين العام ، وهو المنصب الذي هيا نفسه له ونصبه المؤتمر فيه مانحا إياه سيطرة على سيادته قاضيا بذلك على مبدأ القيادة الجماعية . وبذلك ركز رئيس الجمهورية في يده كل السلطات وبالنتيجة تحققت شخصية السلطة وأصبح صاحب الاختصاص المطلق والوحيد في الحزب والدولة⁴⁵ .

ونظرا لاستحالة حل الأزمات التي كانت تنشب بين مختلف هيئات النظام دستوريا (بين رئيس الجمهورية والمجلس الوطني أو بين رئيس الجمهورية والحزب) ، مع العلم أن رئيس الجمهورية منتخب مباشرة من قبل الشعب وهو في الوقت نفسه الأمين العام للحزب كذلك ، فليس هناك حل إلا انسياق الكل وراء إرادة الرئيس (رئيس الدولة) أو وقع انقلاب للحكم في البلاد . وهذا ما حصل بالفعل في ليلة 19 جوان 1965⁴⁶ . وانتهت بذلك فترة الحكم الشخصي التي بسط فيها الرئيس يده على الكثير من المؤسسات واستحوذ بالتالي على جميع السلطات لأنه كان صاحب الاختصاص الوحيد والمطلق في الحزب والدولة ، وحل محله نظام جديد أساس لمحاربة النظام الذي كان سائدا في تلك الفترة⁴⁷ . وجاء أمر 10 جويلية 1965 المتضمن تشكيل الحكومة يؤكد على إلغاء دستور 1963 ، وبالنتيجة المؤسسات التي جاء بها وقيام مؤسسات جديدة وفقا لنص جديد هو تصريح 19 جوان وأمر 10 جويلية 1965 ، وبذلك تم إعادة تركيز السلطة في يد رئيس مجلس الثورة والحكومة أيضا .

ولا يستند نظام الحكم الثوري الذي انبثق عن حركة 19 جوان 1965 إلى أي نص تشريعي أو قانون ينظمه ، ما عدا بيان مجلس الثورة - بيان 19 جوان 1965⁴⁸ والأمر رقم 65 / 182 الصادر في 10 جويلية 1965 ، والمتضمن تأسيس الحكومة . حيث ألغى هذا الأمر دستور 1963 إلغاء ضمينا بحديثه عن دستور جديد . وجعل السلطة تقع في يد مجلس للثورة ، حيث يحق له تفويض بعض سلطاته للحكومة التي يراقبها وهي مسؤولة أمامه⁴⁹ ، ونتج على إلغاء الدستور انحلال المجلس الوطني . وقد وافق النواب على هذا الإجراء بتوقيع 110 نائبا على لائحة لهذا الصدد ، مؤيدين فيها

⁴⁵ سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، ص 58 وما بعدها .

⁴⁶ العيفا أو يحيى ، النظام الدستوري الجزائري ، ط2 ، الدار العثمانية ، 2004 ، ص 101 وما بعدها .

⁴⁷ بورايو محمد ، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976 معهد العلوم القانونية والإدارية ، جامعة الجزائر ، 1984 ، ص 40

⁴⁸ العيفا أو يحيى ، المرجع السابق ، ص 102 .

⁴⁹ محفوظ لشعب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، 2000 ، الجزائر ، ص 73 .

عمل مجلس الثورة وحركة التصحيح الثوري ، بالإضافة إلى : خلق تدرج قانوني جديد في ميدان التشريع والقرارات الإدارية في البلاد بحيث نجد :
- الأوامر المجلسة : وهي تلك الأوامر التي تتخذ في إطار مجلس الثورة وتخص القضايا الحيوية والهامة

- الأوامر : وهي النصوص التي تتخذها الحكومة في ميدان التشريع وتتدخل بذلك في اختصاص المجلس الوطني .

وانطلاقاً من ذلك تملك الحكومة بموجب تفويض من مجلس الثورة السلطة اللازمة لتسيير أجهزة الحكومة بموجب المادة الخامسة من أمر (10 جويلية 1965)⁵⁰ .
حيث ينص هذا الأمر بموجب أحكام المادة السادسة (المادة 06) منه على ما يلي : " إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر ، حسب الكيفية ، على شكل أوامر أو مراسيم " ومنه أصبح هذا الدستور الصغير المصدر الأساسي للتشريع بأوامر في النظام السياسي الجزائري .

ولا يعني ذلك تخلي صاحب السلطة الأصلي عن سلطته الأساسية ، إنما هو تفويض جزئي وفي حدود الأمر الصادر من مجلس الثورة ، كما يعمل هذا الأخير على مساعدة الحكومة لتقوم بتنفيذ أعمالها دون أن تتجاوز إرادة المفوض ، وبالتالي فالحكومة تملك السلطة التشريعية بصفة مؤقتة بالإضافة إلى أنها تملك السلطة التنفيذية بصفة مستمرة⁵¹ ، فكيف يلجأ مجلس الثورة إلى تفويض ما لا يملك قانوناً ؟ وبالتالي فإن الحكومة تمارس السلطة التشريعية عن طريق الأوامر والسلطة التنفيذية عن طريق المراسيم حسبما تراه الحكومة ، وكان المعيار المادي هو المعيار الوحيد للتمييز بين المجالين المجال التشريعي والمجال التنظيمي ، حيث لا يمكن إعمال المعيار العضوي لكون التصرفين يصدران عن نفس الجهة وهي الحكومة⁵² .

وبم أن مجلس الثورة يعتبر بمثابة هيئة تشريعية فهو من يعود إليه حق الموافقة على الأوامر التشريعية التي تصدرها الحكومة وترتبط على ذلك كثيراً ما طلبت الحكومة من مجلس الثورة الموافقة على الأوامر التشريعية التي فوضت أصلاً من قبله في اتخاذها بموجب أمر 10 جويلية 1965 من هذه القوانين⁵³ ، نذكر : القانون البلدي ، قانون الإجراءات المدنية ، قانون الوظيفة العمومية ، وقانون الصفقات العمومية ، قانون الثورة الزراعية وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات ... الخ .

وخلاصة القول إن نظام الحكم المؤقت بعد 15 جوان 1965 تميز بصدور عدد كبير من الأوامر التشريعية من طرف الحكومة بناءً على تفويض وموافقة مجلس الثورة ، حيث كان أول وأهم أمر هو الأمر الصادر في 10 جويلية 1965 الذي يمنح الاختصاص التشريعي لمجلس الثورة .

وبالتالي حلت هذه الأوامر التشريعية محل القانون بمفهومه وشكلياته الدستورية وأصبحت الأداة المفضلة في إنتاج القانون وسن التشريع⁵⁴ .
ويجدر بنا التمييز بين عدة أنواع من الأوامر الصادرة في هذه الفترة ، حيث هناك الأوامر المجلسية الصادرة عن مجلس الثورة نفسه ، وهناك الأوامر التشريعية التي تصدر عن الحكومة ، بالإضافة إلى أوامر رئيس مجلس الثورة التي يصدرها بمفرده بدون

⁵⁰ أنظر : -علي زغدودي ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 1997 ، ص 48

⁵¹ علي زغدودي ، المرجع نفسه ، ص 48 وما بعدها .

⁵² ع/عاشوري -ي/إبراهيمي ، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال ، مجلة النائب ، العدد 1 ، 2003 ، ص 16 .

⁵³ محفوظ لشعب ، المرجع السابق ، ص 73 .

⁵⁴ Rubert gourdon , op .cit, p 37-38 .

الرجوع إلى مجلس الثورة أو مجلس الوزراء ، كل هذه الأوامر يوقعها نفس الشخص وهو الرئيس هواري بومدين (رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء)⁵⁵ .
وأخيرا وما نستطيع أن نقوله أنه في هذه الفترة الممتدة ما بين 19 جوان 1965 إلى غاية وضع دستور 1976 تم تعويض القانون بتقنية أخرى وهي (الأوامر) بحيث نجد بأن الحكومة هي التي أصبحت تشرع حقيقة عن طريق الأوامر في المجال المخصص للقانون ، وهذا ما أكدته المادة السادسة (المادة 06) من أمر 10 جويلية 1965 .
وفي هذه الفترة نستطيع القول بأن مفهوم نظرية وحدة السلطة قد تجسد ميدانيا ليأتي دستور 1976 ويضفي عليها الطابع القانوني وتظهر بالتالي كل سلطات الدولة في صورة وظائف⁵⁶ .

المطلب الثاني : التشريع بأوامر في دستور 1976

استمر مجلس الثورة في أداء مهامه طبقا للأمر الصادر في 10 جويلية 1965 إلى غاية صدور دستور 1976 ، وبالتالي كانت الأوامر منذ 19 جوان 1965 مصدر القانون إلى أن ظهر الدستور الجديد الذي أبقى عليها واسند مهمة إصدارها إلى رئيس الجمهورية ، ولكن في أوقات معينة فقط ، تنحصر فيما بين دورتي السلطة التشريعية .
إن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر طبقا للمادة 153 من الدستور هو ناتج عن تغيير في مفهوم السيادة تطبيقا للقاعدة الجديدة والتي مفادها توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات بما يتماشى والتغيير الذي حدث في مفهوم السيادة والتي أصبحت ملكا للشعب مما يسمح بتجزئتها وبالتالي تعدد ممارستها . فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بواسطة الاستفتاء ، أو البرلمان عن طريق التشريع ، أو بواسطة رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر ، يساعده في ذلك ضعف البرلمان في ممارسة مهامه لأسباب مختلفة وصعوبة اللجوء بالاستمرار إلى الشعب عن طريق الاستفتاء⁵⁷ .

و هو ما أدى إلى التراجع عن الكثير من المعايير التي كان يعتمد عليها لفقها فيما مضى للتمييز بين مجال التشريع و مجال التنظيم ذلك لأن الدساتير الحديثة اعتمدت على تقسيم الوظيفة التشريعية بين المؤسساتين بما يتماشى والتغيير الذي حدث في مفهوم السيادة ، ولذلك أصبح رئيس الجمهورية يمارس الوظيفة التشريعية بواسطة أوامر يساعده في ذلك عامل الوقت الذي تستغرقه دورات المؤسسة التشريعية المحددة في المدة .

وانطلاقا من ذلك :

10. هل يصدر رئيس الجمهورية الأوامر بناء على تفويض أو أنه يمارس سلطة أصلية خولها له الدستور ؟
11. و ما هي القيود الواردة على رئيس الجمهورية أثناء التشريع بأوامر ؟

الفرع الأول : إصدار الأوامر سلطة أصلية لرئيس الجمهورية

أقر دستور 1976 العودة إلى الحياة البرلمانية⁵⁸ بالنص في مادته 126 على :
" يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني .

⁵⁵ الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري ، المرجع السابق ، ص 422 .

⁵⁶ محفوظ لشعب ، المرجع السابق ، ص 74 .

⁵⁷ محيد حميد ، التشريع بالأوامر دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، 2001/2002 ، ص 14 .

⁵⁸ ع/ عاشوري ، ي/ ابراهيمي ، المرجع السابق ، ص 16 .

للمجلس الشعبي الوطني ، في نطاق اختصاصاته ، سلطة التشريع بكامل السيادة يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها " .
عند تحليل هذه المادة يمكن القول بأن الدستور خص المجلس الشعبي الوطني بأنه الجهاز الوحيد في الدولة الذي يمارس الوظيفة التشريعية .
بينما جاءت المادة 153 تجيز لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر وذلك بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة " عندما نتمتع في هذين النصين سرعان ما يتبين لنا أن المؤسس الدستوري جاء بقاعدة عامة مفادها أن للمجلس الشعبي الوطني سلطة سن القوانين وهو الجهاز الوحيد في الدولة الذي يسن التشريعات لأنه المعبر عن إرادة الشعب ثم أورد استثناء على هذه القاعدة ومكن رئيس الجمهورية من ممارسة الوظيفة التشريعية بشكل صريح وواضح لا نقاش فيه وذلك فيما بين دورتي المجلس بموجب المادة 153 من نفس الدستور .
وبذلك يصبح التشريع وظيفة مشتركة بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني إن لم نقل إن المجلس يصبح جهاز مكمل لرئيس الجمهورية في مجال التشريع بحكم طبيعة النظام السياسي في ظل هذا الدستور مما يجعل المجلس الشعبي الوطني مجرد إضافة لتحسين المظهر السياسي للنظام أكثر مما يدل على انتقال سلطة التشريع إلى الشعب عن طريق ممثليه ، فضلا عن كون التشريع بأوامر سلطة شخصية للرئيس واختصاص انفرادي له .

1- عدم وجود تفويض من الهيئة التشريعية

أثارت سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر خلافا فقها بين من يذهب إلى أن رئيس الجمهورية يصدر الأوامر بناء على تفويض دستوري وبين من يذهب إلى أن رئيس الجمهورية يمارس سلطة أصلية حولها لها الدستور .
فذهب جانب من الفقه⁵⁹ إلى أنه إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المادة 126 تجعل من المجال التشريعي مجالا مقصورا في ممارسته على المجلس الشعبي الوطني ، فإن نص المادة 153 يفوض فقط ، وبصفة مؤقتة للرئيس أن يشرع أثناء فترة غياب المجلس ، هذا التفويض الذي يجد أساسه في الدستور يختلف جوهريا عن التفويض البرلماني لأنه لا يحتاج إلى تدخل البرلمان من جهة ، كما أنه تفويض دائم لكونه يجد أساسه القانوني في الدستور . كما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن دستور 1976 ينص على تفويض للوظيفة التشريعية و ليس تفويضا في المواد التشريعية مثل دستور 1963 ، وأن هذا التفويض منفرد متميز عن التفويض المستعمل عادة والذي نجده في المادة 58 من دستور 1963 ، فهذا التفويض لا يتعلق ب مواد معينة وإنما بالوظيفة التشريعية كلها⁶⁰ .
ومنهم من ذهب إلى القول أن هذا الاختصاص لا يعتبر تأهيل برلماني ، لكن هو تفويض وقتي حقيقي دستوري للسلطة التشريعية لصالح رئيس الجمهورية ، ومنه هو تأهيل دستوري⁶¹ .

غير أن الاعتقاد خلافا لرأي الثاني ، أن التشريع بأوامر المنصوص عليه في دستور 1976 يعبر عن تفويض في الوظيفة التشريعية ، ذلك أن التفويض له شروط و أحكام وأثار منها : * أن يكون التفويض جزئيا ، * وأن يكون معلنا ، * وصريحا ، * وأن يتم النص عليه ، * إضافة إلى أنه لا يجوز التفويض في السلطات المفوضة⁶² ، ومن آثاره أن

⁵⁹ الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري ، المرجع السابق ، ص 453 وما بعدها .

⁶⁰ سعيد بوشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 342 .

⁶¹ A.K.Hartani , le pouvoir presidential dans la constirtution du 28 Novembre 1996 , thèse de doctorat d'état en droit public , faculté de droit et des sciences administratives , université d'alger , juin 2003 , pp 273 et S .

⁶² عبد الغني بسيوني عبد الله ، التفويض في السلطة الإدارية ، المرجع السابق ، ص 128 وما بعدها .

استعادة الاختصاص يتطلب إنهاء التفويض وهذا مالا نجد في المادة 153 من الدستور ، فضلا على أن التفويض كقاعدة عامة يكون من صاحب الاختصاص ، أما أن يكون اختصاص مسموح لجهتين بممارسته فإنه يصعب القول معه بأن هذه الجهة أو تلك مفوضة فيه ، إضافة إلى أن رئيس الجمهورية له إمكانية تفويض سلطة إصدار الأوامر إلى الوزير الأول أو نائب رئيس الجمهورية ، فلو كانت هذه السلطة مفوضة لما أمكنه تفويضها مرة أخرى . إذا يمكن القول أن رئيس الجمهورية يتمتع بموجب المادة 153 بسلطة أصلية وقائمة بذاتها في إصدار الأوامر لكونها تجد أساسها القانوني في الدستور دون الحاجة إلى تفويض من البرلمان ، وهذا خلافا لرئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور 1963 الذي يمارس هذا الاختصاص في ظل تفويض مؤقت⁶³ ، لأن المادة 153 من دستور 1973 لم تنص على التفويض ولا عن منها التفويض الذي يتطلب استعادة الاختصاص من طرف الأصيل ، بالإضافة إلى أنه ليس تفويض دستوري لأنه لا يمكن اعتبار ما يخوله الدستور من صلاحيات لهيئة دستورية ما ، تفويضا من الدستور ، وإلا كانت صلاحيات المجلس هي أيضا مفوضة بموجب المادة 126 منه ، وهذا استنتاج غير منطقي ويتعارض مع الواقع ، كما أن القول بأن هذه السلطة مفوضة يعني الإقرار بمبدأ الفصل بين السلطات في حين لا يقوم دستور 1976 على هذا المبدأ .

2 - التشريع بأوامر بمبادرة رئيس الجمهورية

بالرجوع لنص المادة 153 من الدستور ، نجدها تنص على : (لرئيس الجمهورية أن يشرع...) ، وبما أن رئيس الجمهورية هو قائد السلطة التنفيذية وهو مفتاح قبة النظام السياسي ومحركه الأساسي ، لكونه مقترح من الحزب الذي هو أمينه العام ومنتخب من طرف الشعب ومجسد لوحدة القيادة السياسية للحزب والدولة ، مما أهله لأن يحتل مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات . لهذا فالتشريع بأوامر المنصوص عليه في المدة السابقة الذكر ليس من حق الوزير الولي ولا من حق نائب رئيس الجمهورية ، لأنهما ليسا إلا مساعدين للرئيس ، بغرض تخفيف العبئ على رئيس الجمهورية صاحب الصلاحيات الواسعة المختلفة⁶⁴ ، وإنما هو حق لرئيس الجمهورية يمارسه بصفة شخصية ، كما يمكن للرئيس أن يفوض جزء من صلاحياته ومنها التشريع بأوامر للوزير الأول أو لنائبه طبقا للمادة 15/111 من الدستور وفي إطار الحدود التي ترسمها المادة 2/116 ، وبالتالي يستطيع رئيس الجمهورية تفويض ممارسة التشريع بأوامر إلى وزير الأول أو نائبه الذين لا يحق لهما التشريع بأوامر إلا بتفويض منه⁶⁵ ، وانطلاقا ما سبق نقول أن التشريع بأوامر يكون بمبادرة رئيس الجمهورية ، وحتى الوزير الأول الذي استحدثته دستور 1976 ، والذي يعتبر بمثابة رئيس الحكومة ليس له أي سلطة في المبادرة إلى التشريع بأوامر ، لأن رئيس الجمهورية هو وحده المختص بالمبادرة وتقدير الظروف القائمة في ما بين دورتي المجلس واللجوء إلى التشريع بأوامر ، ولا يقيدده توقيع هيئة أخرى على تصرفه (إصدار الأوامر)⁶⁶

⁶³ عمار بوضياف ، النظرية العامة للقانون ، المرجع السابق ، ص 99 .

⁶⁴ سعيد بوشعير ، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1993 وحل المجلس الشعبي الوطني ، مجلة الإدارة ، العدد 1 ، 1993 ، 4 وما بعدها .

⁶⁵ Tahar taleb , du manocéphalisme de l'esecutif dans le regime politique Algerien (premier perti) , r.a.s.j.e.p.n3, septembre 1990 , p 431 .

⁶⁶ بالرجوع إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958 نجد أن رئيس الدولة يوقع على الأوامر المأخوذة طبقا للمادة 38 من نفس الدستور ، والوزير الأول يعيد توقيعها ، وفي حالات خاصة وزراء مختصون. أنظر : Maerice duverger , institution politique et droit constitutionnel , presses unuversitaires de france , paris , 1968 , p 553 .

3 - التشريع بأوامر اختصاص انفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية
يعتبر إصدار الأوامر اختصاص انفرادي يعود لتقديره لرئيس الجمهورية وحده ، الذي
يمثل في ظل النظام الجزائري مؤسسة وجهاز للدولة حر في إرادته ومعاملاته لا يخضع
لضغط أي مجموعة سياسية أو تيار سياسي ، هذه الحقيقة يمكن لنا أن ندرجها عندما
نفحص العلاقة بين المؤسسة التنفيذية والمؤسسة التشريعية وبالضبط بين رئيس
الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني بوصفه جهازا ينافس رئيس الجمهورية في تمثيله
للشعب وممارسته للسيادة والوظيفة التشريعية كتعبير عن هذه السيادة .
وبعد الرجوع لنص المادة الخامسة (المادة 05)⁶⁷ ، من دستور 1976 ، نعتقد أن
المجلس الشعبي الوطني هو الممثل القانوني الذي في استطاعته أن يحل محل الشعب
ويمارس نيابة عنه وباسمه هذه السيادة ، ولكن القراءة المعمقة لنصوص الدستور عبر
مواده الأخرى تجعلنا نعدل عن هذه الفكرة ، ونكشف بسهولة أن الممارس الحقيقي للسيادة
هو رئيس الجمهورية .

وطبقا لنص المادة 126 من الدستور نجد المجلس الشعبي الوطني هو المختص
لإنتاج التشريع في المجالات المخصصة له بمقتضى أحكام المادة 151 من الدستور ، وما
نستنتج من أحكام الدستور أن المجلس الشعبي الوطني لا يتدخل إطلاقا في وظائف رئيس
الجمهورية وفي اختصاصاته ولو تعلق الأمر باتخاذ قرارات هامة ذات نتائج خطيرة ، إلا
إذا كانت هذه القرارات متخذة في غياب رئيس الجمهورية أثناء فترات شغور منصبه ، ففي
هذه الحالة فقط تخضع هذه القرارات لموافقة المجلس الشعبي الوطني و القيادة السياسية
للحزب ، عكس رئيس الجمهورية الذي يتدخل في سن التشريع في المجالات المخصصة
للمجلس الشعبي الوطني ، والدارس بتعمق لأحكام دستور 1976 يتضح له بسهولة أنه
بقدر كثافة تأثير رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني بقدر ضعف تأثير هذا
الأخير على الرئيس⁶⁸ ، بل إن هذا التأثير يكاد يكون عديم الوجود تقريبا ، عدا أنه
يستطيع توجيه أسئلة كتابية للحكومة⁶⁹ أو أن يطلب من رئيس الجمهورية فتح نقاش حول
السياسة الخارجية⁷⁰ ، كما يمكن للجان المجلس أن تتقدم بطلب للحكومة لسماع أحد
أعضائها⁷¹ .

وانطلاقا من ذلك فإن رئيس الجمهورية هو من يضطلع وحده بتقدير حالة الضرورة ،
وهذا أمر طبيعي بالنظر إلى طبيعة النظام السياسي والوحدة السياسية بين مؤسسات الدولة
والمكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الدولة والحزب وبالتالي فإن هذا الأخير حر في
مجال التشريع فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني غير مقيد بإجراءات أو حدود كتلك
المذكورة في المادة 58 من دستور 1963 ، بالإضافة إلى أن المادة 153 أو غيرها لم تحدد
المواضيع التي يجوز أو لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر تشريعية بشأنها ، وتجدر
بنا الإشارة إلى أن المادة 153 تجنبت الإشارة إلى المجلس الأعلى كجهة قضائية للنظر في
الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية .
وأخيرا نطرح التساؤل التالي :

* لماذا لم ينص المؤسس الدستوري على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ؟
في الواقع أن المؤسس الدستوري أدرك أن مجلس الوزراء لا وجود له كمؤسسة
دستورية مستقلة ومتميزة ومؤثرة في رئيس الجمهورية ، بحيث تستطيع الوقوف أمامه

⁶⁷ تنص المادة 05 من دستور 1976 على ما يلي " السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الإستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين " .

⁶⁸ Jean michel Dubois / Robert Etien , L'influence de la constitution française de 1985 sur la constitution algerienne de novembre 1976 .r.s.j.e.p, septembre , 1978 , N° 03 ? PP 476 a 492 .

⁶⁹ أنظر المادة 162 من دستور 1976 .

⁷⁰ أنظر المادة 157 من دستور 1976 .

⁷¹ أنظر المادة 161 من دستور 1976 .

ومعارضته ، وفي الحقيقة أن دستور 1976 كان أكثر منطقية مع نفسه من دستور 1963 ، وحسنا فعل المؤسس الدستوري عندما تجنب النص على قيد وشرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ، حيث لماذا يتخذ رئيس الجمهورية الأوامر في مجلس ما دام مجلس الوزراء لا وجود له كمؤسسة دستورية مستقلة و متميزة ومؤثرة في رئيس الجمهورية ؟

الفرع الثاني: حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر مقيد دستوريا
إن المجلس الشعبي الوطني غير قادر على أداء وظيفته التشريعية منفردا بدون عون و مساعدة رئيس الجمهورية ، وعلى العكس من ذلك فإن رئيس الجمهورية في استطاعته الاستغناء عن المجلس ليمارس الوظيفة التشريعية بشكل منفرد في غنى عنه ، و في غنى عن أي هيئة أخرى الأمر الذي نظمته المادة 153 من دستور 1976 ، حيث خولت لرئيس الجمهورية الاستغناء عن السلطة التشريعية بنفسه عن طريق الأوامر.
1 - إصدار الأوامر فيما بين دورتي الهيئة التشريعية:

فترة ما بين أدوار الانعقاد هي فترة العطلة السنوية التي تفصل بين دوري انعقاد متتابعين أحدهما انتهى و الآخر قادر لنفس المجلس⁷² ، كما يشمل هذا العنصر أيضا الفترة الواقعة بين دوري انعقاد غير عادي⁷³ ، كما عبر الدستور المصري لسنة 1971 عن هذه الفترة بعبارة " غيبة مجلس الشعب" وهو اصطلاح واسع كما عبر على ذلك أحد الفقهاء⁷⁴ بقوله: " يشمل الحالات المختلفة التي لا يكون المجلس فيها منعقدا ، سواء بين أدوار الانعقاد ، أو العطلة البرلمانية ، و فترة ما بين الفصلين التشريعيين التي يجري خلالها انتخاب المجلس".

أما بالنسبة للمشرع الدستوري الجزائري فلم يبين هذا الأمر، و كان عليه أن يكون أكثر وضوحا في تحديده لفترة ما بين دورتي البرلمان كما فعل المشرع الدستوري المصري عندما استعمل عبارة (غيبة البرلمان) ، فالمادة 153 بهذا الشكل تثير إشكالا كبيرا عند التطبيق.

و انطلاقا من المادة - السابقة الذكر- نستنتج وبمفهوم المخافة أن التشريع بأوامر لا يمارسه رئيس الجمهورية في فترة حل المجلس الشعبي الوطني ، حيث عمد النظام الدستوري الجزائري إلى تقييد جلسات المجلس الشعبي الوطني بمدة معينة قسمت إلى قسمين تدعى بالدورة⁷⁵ .

و إن ممارسة هذه الوظيفة من قبل رئيس الجمهورية بشكل صريح لا يمكن اعتبارها ظاهرة استثنائية قليلة الحدوث ، بل إننا إذا أخذنا بعين الاعتبار الزمن كمقياس فإننا نكشف بأن المجلس الشعبي يعقد دورتين في السنة : دورة الخريف و أخرى في الربيع و إن مدة انعقاد كل دورة لا تتجاوز ثلاثة أشهر حسب نص المادة 95 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني رقم 01/77 المؤرخ في 15 غشت 1977⁷⁶ " يعقد المجلس الشعبي الوطني دورتين في السنة تدوم كل واحدة منها ثلاثة أشهر على الأكثر، و تسمى هاتان الدورتان ،دورة الربيع و تبتدئ في أبريل و دورة الخريف و تبتدئ في أكتوبر" . كما جاءت المادة 96 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر

كالتالي :

⁷² سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص 79 .

⁷³ سليمان محمد الطماوي ، النظرية اتلعامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 513 .

⁷⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص 207 .

⁷⁵ سعيد بوشعير ، التشريع عن طرق الأوامر وأثرها على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 349 .

⁷⁶ أنظر قانون رقم 01/77 المؤرخ في 15 أغسطس 1977 ، المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (جريدة رسمية العدد

68) ، ص 946 .

" يحدد رئيس المجلس الشعبي الوطني تاريخ افتتاح كل دورة و يعلن اختتامها في الآجال المنصوص عليها في المادة 95 من النظام الداخلي أو بعد الانتهاء من جدول أعمال الدورة" ،

و بالتالي فإذا كان للمجلس الشعبي الوطني الاختصاص بالوظيفة التشريعية خلال ستة أشهر على الأكثر من السنة، فإن لرئيس الجمهورية نفس هذا الاختصاص خلال الستة أشهر في السنة ، الباقية على الأقل، هذا اعتبارا أن المجلس يقضي ثلاثة أشهر كاملة في الانعقاد بمناسبة كل دورة ، وهو أمر قليل الحدوث لأن دورات المجلس الشعبي الوطني كثيرا ما تكون قصيرة ولا تتجاوز الثلاثة أشهر المعن عنها في الدستور⁷⁷ .

وانطلاقا من ذلك ، ففي الفترة فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني يتولى رئيس الجمهورية إصدار أوامر لها صفة القانون ويتم تنفيذها فتنشئ الالتزامات والمراكز القانونية وتحدث التغييرات في المجتمع على مستوى هيئات ومؤسساته وأفراده ، وبعد ذلك يتوجه الرئيس إلى المجلس وفق لنص المادة 153 من الدستور طالبا منه الموافقة على هذه الأوامر⁷⁸ .

ودورة المجلس الشعب الوطني لا يمكن أن تتعدى ثلاثة أشهر، وهي غير مقيدة من حيث قصرها وإنما من حيث استغراقها ، حيث لا يفهم هذا ، أن المجلس يكون مجتمعا طيلة ثلاثة أشهر، فهناك الأيام الأسبوعية التي لا يجتمع فيها المجلس الشعبي الوطني إلى جانب أيام الراحة ، فلكثرة أعمال المجلس يمنح النواب قدرا من الراحة ، لاستعادة نشاطاتهم إلى جانب العطل الأخرى ، مما يقلل من المدة التي تستغرقها الدورة ، خاصة إذا قلت المشاريع والاقتراحات ، وما ينتج عن ذلك من تخفيف في أعمال المجلس وبالتالي تقليص دورته .

وانطلاقا مما سبق نستنتج أن دورة المجلس الشعبي الوطني المحدد بثلاثة أشهر هي دورة محددة وقصيرة مما يفقد المجلس عنصر الوقت كعامل للسيطرة على المجال التشريعي وبذلك فإن المجلس لا يجتمع في السنة الواحدة أكثر من ستة أشهر، وهذا يكون في صالح المؤسسة التنفيذية وبالضبط رئيس الجمهورية الذي يقتسم مع المجلس السنة مناصفة ، إضافة إلى أن هذه المؤسسة تستطيع التقليل من دوراته عن طريق التقليل من تقديم مشاريع القوانين وتأجيلها إلى ما بين دورتي المجلس خصوصا تلك التي يمكن أن تلقي تحفظات من النواب ، كما تستطيع أن تبعد اقتراحات النواب إن وجدت لتتمكن من التشريع بأوامر فيما بين دورتي المجلس في المجالات والمواضيع التي ترغبها . لذلك فالمجلس لا يملك الوقت للتشريع أثناء السنة بالتساوي مع المؤسسة التنفيذية خاصة إذا عمدت هذه الأخيرة إلى التقليل من المدة الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني للتشريع ، مما يفقد المجلس السيطرة على عملية التشريع.

من هنا ننتهي إلى أن مدة الدورة المحددة بثلاثة أشهر حسب نص المادة 146 من الدستور والمادة 95 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني - السابق الذكر- هي دورة محددة وقصيرة مما يفقد المجلس السيطرة على عملية التشريع ، لتذلل كان الأجدد بالمؤسس الدستوري أن يرفع مدة الدورة ، ليتمكن المجلس من السيطرة أكثر على عملية التشريع ، لأن عامل الوقت الذي تستغرقه دورات المؤسسة التشريعية المحددة المدة يساعد رئيس الجمهورية على ممارسة الوظيفة التشريعية بواسطة الأوامر.

2- عرض الأوامر على موافقة الهيئة التشريعية :

وبالرجوع إلى المادة 153 من الدستور نجد أنها تنص على (... عن لى طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني ...) ، نستنتج من هذه المادة أنه بعد إصدار الأوامر من طرف رئيس الجمهورية وبعد أن يتم العمل بها وتنفيذها يتجه الرئيس

⁷⁷ تنص المادة 146 من دستور 1976 على ما يلي " يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر . لجان المجلس الشعبي الوطني لجان دائمة".

⁷⁸ بورايو محمد ، المرجع السابق ، ص 71 وما بعدها .

إلى المجلس الشعبي الوطني ، طالبا منه الموافقة كليا على هذه الأوامر بدون أي نقاش لا على مستوى اللجان ولا على مستوى الجلسات العامة طبقا لنص المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس⁷⁹ - السابق الذكر - " يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الأوامر بدون إحالتها على اللجان المختصة " ، كما جاء نص المادة 154 من النظام الداخلي للمجلس : " تعرض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية فيما بين الدورات على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها طبقا للمادة 153 من الدستور "

وانطلاقا من النصين تعتبر موافقة المجلس الشعبي الوطني على الأوامر الرئاسية لرئيس الجمهورية مكتسبة لأنه ليس في الإمكان العدول عنها أو رفضها من قبل المجلس بعد أن دخلت حيز التنفيذ وما ترتب عليها من مراكز قانونية وتغيرات في المجتمع ، وهو ما يفهم من العبارة التي جاءت بها المادة 153 : "... وتعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة "

وبالتالي فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها ، لأن المسألة لا تبقى معلقة على موافقة المجلس بعد مناقشتها ، ذلك أن الدستور لا يمنح أية سلطة له لمراقبة أعمال المؤسسة التنفيذية في مجال التشريع ، بل أنه يقيد سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة وفي أول دورة ، واستنادا على ذلك أنه يبدو هناك خلطا بين الموافقة المقصودة في المادة 153 والمصادقة التي تعني المناقشة ثم التصويت وهي المقصودة في المادة 58 من دستور 1963 . وهو المصطلح الذي يتماشى مع مبدأ المراقبة الفعلية لعمل مؤقت تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل⁸⁰ ، وبالتالي فإن المقصود من نص المادة 153 هو إخطار النواب فقط لأن الأوامر تكتسب قوة وسمو القانون بمجرد صدورهما ، والموافقة لا تضيف على الأوامر الصفة التشريعية ورفضها لا ينفي عنها تلك الصفة نظرا لاكتسابها تلك الصفة من الدستور نفسه .

وهذا يعني تمتع المؤسستين بسلطة التشريع ، ولذلك يمكن القول بأن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصا تشريعيًا خلال فترات انعقاد المجلس الشعبي الوطني بوصفه جزءا لا يتجزأ من الجهاز التشريعي المتكون من الرئيس والمجلس معا .
* فهل رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على المجلس في دورته المقبلة للموافقة؟

* وإذا كان ملزم بل ومفروض عليه دستوريا ، هل توجد وسائل تمكن المجلس من إجبار الرئيس على عرض الأوامر التشريعية على المجلس في دورته المقبلة للموافقة؟
* وما هو الحل لو لم تعرض الأوامر على المجلس في دورته المقبلة للموافقة؟
* وما هو الجزاء الذي يترتب على عدم عرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني بالنسبة لرئيس الجمهورية ؟ وكذلك بالنسبة للأوامر ؟

بالرجوع للدستور لا نجد إجابة عن هذه التساؤلات ، فالرئيس غير مسؤول أمام المجلس والدستور لم يرتب جزاء يوقع عليه في حالة عدم عرضه الأوامر المتخذة على المجلس كما أن الدستور لم يبين لنا ما إذا كانت الأوامر الرئاسية ستبقى محتفظة بطبيعتها القانونية حتى ولو لم تعرض على المجلس ، بمعنى أنها تبقى تشريعا ولها قوة القانون ومرد ذلك أن الدستور لم يرتب أي جزاء على عدم عرض الأوامر على موافقة المجلس من طرف رئيس الجمهورية ، وبالتالي يستمر العمل بهذه الأوامر ، فلا يستطيع المجلس الشعبي

⁷⁹ أنظر قانون رقم 01/77 المؤرخ في 15 أغسطس 1977 ، المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (جريدة رسمية العدد 68) ، ص 950 .

⁸⁰ سعيد بوشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 343 وما بعدها .

الوطني أن يوقفها ولا المجلس الأعلى الذي لا يملك الرقابة عليها نظرا لطبيعتها التشريعية

81

وانطلاقا من نص المادة 153 نستنتج أن الدستور لا يمنح المجلس من رفض الموافقة على الأوامر:

12. فما مدى حرية المجلس في رفض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية؟
 13. مع العلم أن رئيس الجمهورية هو الأمين العام للحزب الوحيد في الدولة وهو المرشح لنواب المجلس الشعبي الوطني؟
- في الحقيقة أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه رفض الأوامر المقدمة إليه من طرف رئيس الجمهورية لا من الناحية القانونية ولا من الناحية السياسية في ظل هذا الدستور⁸².

ففي الجانب القانوني وعند رفض المجلس للأوامر، يستطيع رئيس الجمهورية الاحتجاج بالنص الدستوري (المادة 153) الذي لا يتكلم إلا على الموافقة دون المعارضة ، وفي الجانب السياسي لا يستطيع كذلك المجلس الشعبي الوطني رفض الأوامر لأنه نظرا لقيام النظام السياسي على الحزب الواحد واقتراح المرشحين للنيابة من قبله بواسطة الرئيس (الأمين العام للحزب) قبل تقديمهم للتركيبة الشعبية وهذا يجعلهم في مرتبة أدنى من الرئيس ، فعندما يتخذ الرئيس أمر ينبغي أن يجر إليه النواب وهذا بفضل الوحدة السياسية بين المؤسساتين (التشريعية والتنفيذية) التي تجعل رفض الأوامر من قبل النواب مستبعدا إن لم نقل مستحيلا⁸³ ، فإن المجلس الشعبي الوطني مكمل للنظام ولا يمكن اعتباره سلطة موازية تواجه السلطة التنفيذية ، فترفض أو تعارض تصرفاتها بل هي مؤسسة مكتملة وتابعة للمؤسسة التنفيذية .

والمتمتع في نص المادة 153 ، يجده دون ضبط ، ولذلك يتبادر إلى الأذهان سؤال في غاية من الأهمية تتمثل في :

14. ما مصير الأوامر التشريعية لدى عرضها على المجلس الشعبي الوطني؟
 15. وما هو الحل لو رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الأوامر التشريعية؟
- أن عرض الأوامر التشريعية بعد افتتاح دورة المجلس ينتج عنه إحدى الحالتين

التاليتين :

1. الموافقة على الأوامر : وهي الحل الأمثل الذي يتماشى مع طبيعة النظام السياسي
2. رفض الأوامر : في الحقيقة إن رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الأوامر الرئاسية لا يمكن تصوره نظرا لما يترتب عليه من آثار ونظرا لما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات ووسائل اتجاه المجلس الشعبي الوطني تجعل هذا الأخير في مركز لا يمكنه من مجابهة الرئيس ، وإن فعل فإن للرئيس السلطة المطلقة في حله أو الاستغناء عنه بالتوجه إلى الشعب مباشرة لأن الاستغناء عن الهيئة التشريعية هو أمر ليس بالجديد في النظام السياسي الجزائري فقط ثبت عمليا غياب هذه الهيئة قبل صدور 1976 ، ولم يؤثر هذا في النظام السياسي ، كما يستطيع رئيس الجمهورية أن يحجم إداريا وعن قصد من تقديمها إلى المجلس الشعبي الوطني مادام هذا الإجراء لا يؤثر على سريانها ، وبالنتيجة فإن التناقض والاختلاف بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني إن وجد لا يتم حله إلا لصالح رئيس الجمهورية ، وبالتالي فإن موافقة المجلس على الأوامر الرئاسية يمثل في حقيقة الأمر إجراء شكلي ثم إن النص الدستوري (المادة 153) لا يبين آثار رفض الأمر ، بمعنى :

* هل يتم الرفض بأثر رجعي أو بالنسبة للمستقبل ؟

⁸¹ Jaan Michel Dubois , Rpbert Etiem , op.cit p 507et s .

⁸² سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 308 .

⁸³ سعيد بوشعير ، التشريع بأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 339 .

وكان الأجدد بالمؤسس الدستوري النص على آثار الرفض ، أو يترك للمجلس الشعبي الوطني إمكانية رفضها مع ترك كامل الحرية له في اعتماد نفاذها في الفترة السابقة على عرضها عليه أو تسوية ما ترتب على آثارها بطريقة أخرى .
وفي الأخير يمكن القول أن الأوامر الرئاسية في دستور 1976 شكلت بطريقة لتجاوز المجلس الشعبي الوطني كمشروع لاستحواد رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية مثلما يشاء وحسب إرادته الخاصة .

المبحث الثالث : التشريع بأوامر في ظل التعددية الحزبية

تراجع مبدأ تركيز السلطة ، وحل محله مبدأ الديمقراطية الذي يجيز التراجع عن المبادئ التي لم تعد تتماشى مع المستجدات على مختلف المستويات ، وأمام حتمية التغيير أقرت القيادة السياسية إجراء إصلاح سياسي عميق يؤسس لنظام تعددي يتطابق والواقع السياسي الجديد ولذلك تم إقرار العديد من الحريات ، أهمها حرية إنشاء الأحزاب السياسية ، ليندرج لذلك نظام الحزب الواحد ، ويخلفه نظام تعددي تنافسي ، فأصبح البرلمان برلمانا تعدديا⁸⁴ ، وبهذا التعديل أصبح نواب البرلمان يتمتعون باستقلالية في مواجهة رئيس الجمهورية كونهم لا يقترحهم الحزب الوحيد في الدولة للفترة النيابية إلى جانب إنتخابتهم مباشرة من طرف الشعب ، وهذا بخلاف النظام السياسي القائم في ظل دستوري 1963 و 1976⁸⁵ .

وبعد المصادقة على دستور 23 فبراير 1989 انطلقت مرحلة جديدة للعمل الدستوري تركز على قواعد جديدة ، وبمقتضاها وقع التعديل في القواعد التي تحكم العلاقات بين الهيئتين التنفيذية و التشريعية ، أهمها الفصل بين السلطات السماح بالتعددية الحزبية.

وانطلاقا من ذلك فإن نظام جديد للعلاقة قد قام بين الهيئتين التنفيذية و التشريعية يركز على الفصل المتوازن بين السلطات ، وتطبيقا لهذا المبدأ خص الدستور كل هيئة بمجال تختص به دون تدخل في مجال الهيئة الأخرى وحسب أحكام الدستور الجديد فإن المجال المخصص للهيئة التنفيذية ينحصر في ممارسة السلطة التنفيذية بما فيه من تنفيذ للقوانين الصادرة عن المجلس ، بينما يرجع المجال التشريعي للهيئة التشريعية⁸⁶ . ونظرا إلى أن دستور 1989 قام على محاربة الحكم الفردي وشخصنة السلطة وقام على مبادئ لتكريس دولة القانون والديمقراطية ، جاء هذا الدستور خاليا من أية إشارة إلى الأوامر وبالتالي فإن التخلي على ظاهرة التشريع بأوامر في هذا الدستور يرجع إلى الإحداث والمطالب التي أدت إلى وضعه وإلى المبادئ التي كرسها هذا الدستور بضغط من الشعب .

غير أن دستور 1996 ارتأى إلى العودة ثانية للأخذ بالأوامر بموجب المادة 124 منه التي وسعت حالات ممارسة سلطة التشريع بأوامر ونصت على نوعين من الأوامر (أوامر تصدر في الظروف العادية وأخرى في الظروف الاستثنائية) .

المطلب الأول: أسباب غياب آلية التشريع بأوامر في دستور 1989:

جاء دستور 1989 خاليا من النص على ظاهرة الأوامر ، فلا نجده ينص على منح اختصاص تشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية و لا نجد نص يقابل نص المادة 153 من دستور 1976.

وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات و ربما و كرد فعل عن الماضي التاريخي للأوامر ودورها كطريقة لتجاوز المجلس الشعبي الوطني كمشروع و طريقة لاستحواذ رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية مثلما يشاء في ظل دستور 1976 و مكانتها في الحياة

⁸⁴ Mohemd Brahimi , les événements D'octobre 1988 la manififestation violente de la crise d'une idéologis , cessation de paiement , r.a.s.j.e.p.N°4 decembre 1990 , p 684 .

⁸⁵ Mohamed yousfi , les recentes reformes constitutionnelles en algerie conduiront-ellrs a une democratization de la vie politique , r.a.s.j.e.p.N°01 ? MARS 1990 , p 115 .

⁸⁶ أحمد وافي ، بوكرا ادريس ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، الجزائر ، 1992 ، ص 179 وما بعدها .

- بوكرا ادريس ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير ، مجلة الإدارة ، 1998 ، العدد 01 ، ص 15 .

السياسية للجزائر منذ دستور 1963 و خاصة المادة 59 منه و مرورا بنظام 19 جوان 1965 إلى غاية صدور دستور 1976 ربما لهذه الاعتبارات جاء دستور 1989 خاليا من النص على الأوامر سواء كان ذلك بموجب تفويض برلمانيا أو كسلطة أصلية يستمدها رئيس الجمهورية من الدستور مباشرة .

لعله شكلت في نظر واضعي الدستور سمة من سمات دولة اللاقانون و اللاديمقراطية و مظهر من مظاهر الحكم الفردي و أداة من أدوات شخصنة السلطة الأمر الذي جاء دستور 1989 للقضاء عليه.

لكن هذا لا يعني أن الأوامر الرئاسية غير موجودة في هذا الدستور ، و نحذو حذو بعض الفقه القائلين بأن الأوامر موجودة في دستور 1989 ولكنها مستترة و متعلقة بالمشروعية الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 87 من الدستور و إن كان المؤسس الدستوري لم يعبر عن ذلك بشكل صريح بل بشكل ضمني⁸⁷.

وهذا يعتبر تطورا هاما جدا و منحى عملي باتجاه الفصل بين السلطات الذي أخذ به دستور 1989 ، بل يفهم منه بأنه محاولة لتقوية دور السلطة التشريعية في نظر بعض لأنهم يعتبرون أن من أهم مزايا هذا الدستور الحسنة أنه ألغى التشريع بأوامر لأنهم يؤمنون بأن التشريع معقود للسلطة معقود للسلطة التشريعية فلا يمكن أن تشاركها فيه السلطة التنفيذية .

- أحداث أكتوبر 1988:

حيث جاء دستور 1989 محايد خال من الشحنات الأيديولوجية مكرسا لمبدأ الفصل بين السلطات رافضا مبدأ تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية المجدد للدولة و الحزب كنتيجة لانتفاضة الشعب الذي خرج إلى الشارع طاعنا في أهلية وجدية السلطة الحاكمة⁸⁸ ، هذا الشعب الذي أودع ثقته في المجلس ممثلا للهيئة التشريعية ليعبر عن سيادته و طموحاته و آرائه في القمة لكن سرعان ما تحول هذا المجلس إلى مجرد مكتب لتسجيل موافقته على القوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية برغبة منه أو بدونها ، وهذه القوانين بالضرورة سوف لن تكن معبرة عن آمال الشعب⁸⁹ ، حيث أدى هذا إلى تردي الأوضاع الاجتماعية و الاقتصادية و ضعف القدرة الشرائية مما أدى إلى أحداث أكتوبر 1988.

وتعتبر أحداث أكتوبر 1988 من بين الأسباب الأساسية التي أدت بالمؤسس الدستوري إلى صياغة دستور 1989 بهذا الشكل وبالتالي التخلي النهائي عن التشريع بأوامر وبمعنى آخر أن أحداث أكتوبر 1988 هي التي أدت بدستور 1989 إلى التخلي عن ظاهرة التشريع بأوامر ، لأننا رأينا كيف أن الأوامر في دستور 1976 شكلت طريقة لاستحواد رئيس الجمهورية على الوظيفة الشرعية وبالتالي تركيز السلطين التشريعية والتنفيذية في يد رئيس الجمهورية وبالنتيجة تركيز السلطة في يد واحدة وشخصيتها ، حيث لا يخفى عن العام والخاص أنه من بين الأسباب التي أدت إلى أحداث أكتوبر 1988 هو محاربة واستنكار لمبدأ أو ظاهرة تركيز وشخصية السلطة في شخص رئيس الجمهورية وما يمكن قوله أن الأوامر شكلت في نظر واضعي هذا الدستور سمة من سمات دولة اللاقانون و اللاديمقراطية و أداة من أدوات شخصية السلطة ، هذه الطاهر التي يستنكرها الشعب معبرا عن الاستنكار بالانتفاضة المتجسدة في أحداث أكتوبر 1989 التي تعتبر الأرضية التي أسست لوضع الدستور خاليا من النص على آلية التشريع بأوامر.

⁸⁷ تقيدة عبد الرحمان ، اغمرج السابق ، ص 85 .

⁸⁸ Mohamed Brahimi , les evenements d'Octobre 1988 la manifestation violante de la crise d'une ideologie" en cessation de paiement " OP.cit , p 681 .

⁸⁹ سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 179 .

- مبدأ الفصل بين السلطات

أما عن السبب الثاني الذي أدى إلى غياب ظاهرة التشريع بأوامر في هذا الدستور هو مبدأ الفصل بين السلطات⁹⁰ ، حيث انتقل دستور 1989 نقلة نوعية هامة واتجه نحو الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات فصلا مرنا واتخذنا موقعا وسطا بين النظام الرئاسي والبرلماني⁹¹ ، بأحداث هيئات مستقلة ومتوازنة تتميز العلاقة بينها بالتعاون والتنسيق بحيث لا يمكن لأي منها أداء مهمتها إلا إذا تعاونت مع السلطة الأخرى .

على خلاف الواقع الذي كان سائدا في ظل دستور 1976 الذي كان ينظم العلاقات بين الهيئتين على أساس تفوق وهيمنة الهيئة التنفيذية على حساب الهيئة التشريعية ، حيث جاء دستور 1989 بمبدأ الفصل بين السلطات من الناحية الوظيفية⁹² . وما يهمننا هو الفصل الوظيفي ، فقد أحدث دستور 1989 قفزة نوعية في هذا المجال إذ أنه خص كل هيئة بمجال تختص به دون تدخل في مجال الهيئة الأخرى ، حيث تختص الهيئة التنفيذية بممارسة السلطة التنظيمية وتنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس ، بينما يرجع المجال التشريعي للهيئة التشريعية ، غير أن ذلك لا يعني أن الهيئة التنفيذية قد تخلت كلياً عن المجال التشريعي .

وفي الحقيقة تم اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات كرد فعل لدمج السلطات الذي أقره دستور 1976 ، حيث كان رئيس الجمهورية يشكل محور النظام السياسي يتولى السلطة التنفيذية وقيادة الحزب ومشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بل وتجاوزه واستحوذته على الوظيفة التشريعية عن طريق التشريع بأوامر دون رقابة فعلية . وانطلاقاً من ذلك فإن اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات كان الغرض منه تجنب تداخل السلطات و الاختصاصات واحتمال استحواذ سلطة معينة على سلطات واختصاصات الأخرى ويتجلى ذلك في عقد اختصاص التشريع للمجلس بمفرده دون مشاركة جهة أخرى ، ولهذا الغرض تم التخلي على آلية التشريع بأوامر في دستور 1989 . وتجدر الإشارة إلى أنه تم إجراء تعديل ثالث لدستور 1976 بموجب إستفتاء في 3 نوفمبر 1988⁹³ ، وقد انصب هذا التعديل خاصة على إعادة هيكلة الوظيفة التنفيذية ، وما يهمننا في هذا الخصوص هو التعديل الذي جاءت به المادة 153 حيث تنص على التشريع بأوامر لكن في صيغة جديدة، إذ تنص هذه المادة بعد التعديل على : " لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأوامر ، بناء على اقتراح من رئيس الحكومة .

وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها " .

وانطلاقاً من هذه المادة فقد ميز هذا التعديل بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بسلطة التشريع بأوامر (رئيس الجمهورية عن طريق إصدار الأوامر والتوقيع عليها ورئيس الحكومة عن طريق اقتراح الأوامر) وذلك حتى لا ينفرد رئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية في ظل الظروف العادية ويستحوذ عليها، بمعنى حتى يكون هناك

⁹⁰ لتفصيل أكثر إرجع إلى : محمد رفعت عبد الوهاب ، (حسين عثمان محمد عثمان) ، النظم السياسية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 244 ، 245 ، 246 .

- سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء 2 ، 5 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2003 ، ص 164 وما بعدها .

⁹¹ إبراهيم بولحية ، علاقة الحكومة بالبرلمان ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، يومي 23-24 أكتوبر 2000 ، ص 61 .

⁹² تقديرة عبد الرحمان ، نظرية الظروف الاستثنائية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة عنابة ، 1990 ، ص 81 وما بعدها .

⁹³ شمل هذا التعديل المواد الآتية " 5 ، 104 ، 113 ، 114 ، 115 ، 116 ، 147 ، 148 ، 153 ، 154 ، 155 ، 156 ، 157 " من دستور 1976 .

شخص آخر يشارك رئيس الجمهورية أو بمعنى آخر رقيب على أوامر رئيس الجمهورية حتى لا تشكل هذه الأوامر طريقة لتجاوز الهيئة التشريعية والاستيلاء على الوظيفة التشريعية .

غير أن المادة لا تلزم رئيس الجمهورية بقبول اقتراح رئيس الحكومة وبالتالي فإنها تركت لرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في قبول اقتراح رئيس الحكومة أو رفضه أو التغيير في مضمونه ، ومرد ذلك النص الدستوري (المادة 153 بعد التعديل) الذي لا يلزم رئيس الجمهورية بقبول اقتراح رئيس الحكومة ولا بالالتزام بمضمون هذا الاقتراح .

وبالتالي فإن هذا التعديل لم يخول رئيس الجمهورية المبادرة التشريعية بالأوامر ، بل بالعكس تطلب المبادرة من طرف رئيس الحكومة عن طريق اقتراح التشريع بالأوامر⁹⁴ .

وأخيرا يمكننا القول أن ظاهرة الأوامر الرئاسية هي ظاهرة لا بد منها في النظام الدستوري حسبنا نعتقد وذلك لأسباب كثيرة ، وأن غياب آلية الأوامر في هذا الدستور أمر يعاب على المؤسس الدستوري ، وكان الأجدر به أن يبقى ظاهرة التشريع بأوامر مع إحاطتها ببعض القيود تفرض على الهيئة التنفيذية و بمعنى أصح (رئيس الجمهورية) عندما يقرر اللجوء إلى استعمال هاته التقنية حتى لا تفرغ الأوامر من محتواها وتفقد بالتالي ميزاتها والغرض من اللجوء إليها وتصيح بذلك طريقة لتجاوز الهيئة التشريعية والاستحواذ على الوظيفة التشريعية من قبل الهيئة التنفيذية .

المطلب الثاني : التشريع بأوامر في دستور دستور 1996

انتهى التطور الدستوري بمقتضى دستور 1996 إلى العودة ثانية للأخذ بالتشريع عن طريق الأوامر ، بعد غياب هذه الآلية في دستور 1989 ، وبالتالي إذا كان دستور 1963 يفرض على رئيس الجمهورية طلب تفويض من المجلس الوطني ، فإن دستور 1996 استقر على تأصيل مبدأ التشريع بأوامر وكان المشرع الدستوري ارتأى بأن الهيئة التنفيذية بحاجة إلى أن تشرع بأوامر .

ولعل سبب الرجوع القوي للأوامر في النظام الدستوري الجزائري بموجب المادة 124 من دستور 1996 يرجع إلى الظروف الاستثنائية التي لم تشهدها الجزائر منذ الاستقلال تمثلت في المرحلة الانتقالية (1992-1995) كون أن هذه الأوامر ساهمت في سد الفراغ الدستوري الذي تميزت به تلك الفترة ، وبمعنى آخر ارتأى المؤسس الدستوري إلى ضرورة بل وجوبية التشريع بأوامر من طرف السلطة التنفيذية في بعض الأحيان من جهة إلى جانب رغبة رئيس الجمهورية في استرجاع جميع صلاحياته وسلطاته من جهة أخرى . وجاءت المادة 124 تنص على ما يلي : " 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 .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء "

ويستفاد من هذه المادة أن لرئيس الجمهورية الحق في المجال التشريعي - العائد من المفروض للسلطة التشريعية - وذلك بواسطة أوامر مع فرض بعض القيود لأعمال هاته التقنية فبعد أن قيد دستور 1963 رئيس الجمهورية بقيد زمني وذلك في ما

⁹⁴ إرجع إلى :

بين دورتي المجلس الشعبي الوطني نجد دستور 1996 وسع حالات ممارسة الأوامر واضعا بذلك بعض القيود لعدم التعسف في استعمالها وهي حالة غيبة البرلمان (في ما بين دورتي البرلمان وحالة شغور المجلس الشعبي الوطني) وكذلك أثناء الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 93 من الدستور .

وتجدر بنا إلى أن هناك حالة أخرى نصت عليها المادة 8/120 من الدستور يتدخل فيها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي ويشرع بأوامر وهذه الحالة هي حالة خاصة بقانون المالية وسنعمد إلى استثناء هذه الحالة من الدراسة المقررة في المطالب لنعود إلى توضيحها في الفصل الثاني من هذا البحث .

الفرع الأول : التشريع بأوامر في الظروف العادية

كقاعدة عامة إن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص بوضع القانون وسن التشريعات المختلفة التي تحتاجها الدولة ، ولكن هذه السلطة لا توجد كما هو معلوم، وفي أغلب الدول في حالة انعقاد دائم ، وإنما هناك بعض الفترات التي تغيب فيها ، إما بإرادتها ، كما هي الحال في العطلة السنوية، أو رغما عنها كما لو صدر قرار بحل البرلمان ، أو تأجيل اجتماعاته . وفي خلال الفترات قد تواجه الدولة ظروفًا استثنائية تحتاج معالجتها والتصدي لها ، إلى إصدار قوانين تتصف بصفة الاستعجال⁹⁵ .

وعليه فغالبية الدساتير الحديثة عالجت هذه الحالة وهي إمكانية تدخل السلطة التنفيذية في المجال المحجوز للبرلمان حيث اعترفت بحالة الضرورة الناجمة عن غيبة البرلمان وكذا نفس الإمكانية متاحة ومن باب أولى في الظروف الاستثنائية .

ذلك أجازت المادة 124 / 1 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في غيبة البرلمان ، ونقصد بمصطلح الغيبة، الفترة الزمنية الواقعة بين دورتي البرلمان وفترة شغور المجلس الشعبي الوطني ، ويقتضي هذا النص التفرقة بين وضع عادي تماما حيث يكون المجلس الشعبي الوطني قائما ووضع استثنائي نوعا ما تمثله حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁹⁶ .

أولا : الشروط الصريحة المتعلقة بالأوامر

نستطيع إجمال هذه الشروط انطلاقا من المادة 124 في : وجوب اتخاذ الأوامر فيما بين دورتي البرلمان أو في حالة شغوره (غيبة البرلمان) ، مع وجوب عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة ليوافق عليها وأخيرا اتخاذها في مجلس الوزراء .

أ- إصدار الأوامر في غيبة البرلمان

1- إصدار الأوامر فيما بين دورتي البرلمان

يعقد البرلمان دورتين في السنة وهي دورة الخريف ودورة الربيع وأن مدة انعقاد كل دورة هي أربعة 04 أشهر ، كما يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة 118 من دستور 1996 . ويجوز أن تدوم الدورة العادية للبرلمان 05 أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها⁹⁷ .

⁹⁵ عادل طالب الطيبباني ، سلطة مجلي الأمة تجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل التصويت عليها ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ،

1994 ، العدد 3 ، ص 13 .

⁹⁶ عبد المجيد زعلاني ، المرجع السابق ، ص 15 .

⁹⁷ أنظر الجريدة الرسمية عدد 15 ، ص 12 .

- الجريدة الرسمية عدد 53 ، ص 13 .

وتجدر بنا الإشارة إلى أن دستور 1996 والقانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة اختلفا بشأن تحديد مدة الدورة فجاءت المادة 118 بتحديد مدتها بـ 04 أشهر بينما جاءت المادة 05/04 من القانون العضوي السابق الذكر بتحديد مدتها بـ 05 أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها .
وكان الأجدر توحيد مدة الدورة في كل من الدستور والقانون العضوي السابق

الذكر .
ولعل هدف المؤسس الدستوري من توسيع الدورة من 04 أشهر إلى 05 أشهر على الأكثر تمكين البرلمان من إنجاز أشغاله حسب جدول أعماله وذلك بالنظر إلى أنه عندما تكون مدة الدورة التشريعية قصيرة يفقد البرلمان عنصرا حاسما يساعد في أداء مهمته هذا العنصر هو الوقت ، وبالتالي يعتبر تحديد مدة الدورة عاملا أساسيا لتفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .
وذلك عمد المؤسس الدستوري في دستور 1996 إلى رفع مدة الدورة حفاظا على مكانة البرلمان باعتباره الممثل الحقيقي للشعب .

وانطلاقا من ذلك فالبرلمان لا يعمل على مدار السنة لأنه يغيب في فترات محددة وهذا أمر معقول في كل الدول لأن البرلمان ليس إدارة عمومية لكن يحدث أن تحتاج الدولة إلى تشريع في زمن محدد ، وهنا تتدخل السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية لتشرع بأوامر .

وبما أن البرلمان يجتمع لمدة 08 أشهر ، فرئيس الجمهورية يستحوذ على الوظيفة التشريعية ، ويصبح مشرع لمدة 04 أشهر⁹⁸ .
والبعض من الفقهاء⁹⁹ ، ارجعوا نقص العمل التشريعي إلى قصر مدة دورة البرلمان وفي الحقيقة وأن كان الوقت عامل أساسي يضمن تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وعامل أساسي يمكن البرلمان من التشريع .

إلا أن نقص العمل التشريعي لا يرجع فقط إلى قصر مدة الدورة وذلك أن الدستور 1996 رفع مدة الدورة ورغم ذلك هناك نقص في العمل التشريعي ، هذا النقص ربما يعود إلى أسباب أخرى لا مجال لذكرها في هذا المقام .

وتجدر الإشارة إلى أنه رغم التطور الدستوري فإن المؤسس الدستوري لم يحدد التشريع بأوامر من حيث الموضوع بأن يحدد مواضيع سيادية للبرلمان لا يجوز لرئيس الجمهورية التدخل فيها والتشريع بشأنها بأوامر ، وهو ما دفع بالبعض إلى القول بأن رئيس الجمهورية أصبح كمشرع أصلي في دستور 1996¹⁰⁰ .

وهذا ما يعاب على المؤسس الدستوري في هذا الخصوص وكان الأجدر به أن يحدد مجالات خاصة بالبرلمان باعتباره الممثل الحقيقي للشعب بموجب الدستور لا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع في شأنها بأوامر .

وهذا بعكس دستور 1963 الذي حدد الأوامر من حيث الموضوع بموجب قانون التفويض، وهذا ما يدفعنا إلى القول مرة ثانية بالرجوع إلى نظام التفويض المعمول به في دستور 1963 .

والملاحظة التي يمكن إبدائها على الشرط تتمثل في أن المادة 124 من الدستور، جاءت غامضة فيما يخص عبارة (بين دورتي البرلمان) وكان الأجدر بالمؤسس

⁹⁸G.Mekamcha , le pouvoir legislative a la lumière de la revision constitutionnelle du 28 November 1996, revue idara , N°01 , volume 7 , 1997 , p 71 .

⁹⁹ سعيد بوشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 347 وما بعدها

¹⁰⁰ نصر الدين معمرى ، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، جامعة فرحات عباس ، سطيف ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، د .س ، ص 62 .

الدستوري أن يكون أكثر وضوحا في هذا الخصوص كما فعل المؤسس الدستوري المصري ، عندما استعمل عبارة " غيبة البرلمان " فإذا كانت هذه المادة لا تثير أي إشكال فيما يتعلق في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إذ يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال التشريعي المخصص للسلطة التشريعية ، بواسطة أوامر ، مهما كان سبب شغور المجلس الشعبي الوطني ، فإن المادة تثير إشكالا فيما يتعلق بعبارة " بين دورتي البرلمان " فهل تأجيل انعقاد البرلمان تعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في شهر ديسمبر سنة 1998 بعد اعتراض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنايب والذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه ¹⁰¹ .

وحسب نص المادة 04 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين الفرقتين وبينهما وبين الحكومة فإن دورتي البرلمان تستغرق نظريا 08 أشهر بحساب مدة 04 أشهر لكل دورة .

لكن رغم ذلك فإن الواقع والممارسة يؤكدان بأن البرلمان لا يشتغل طيلة الفترة المحددة له خلال كل دورة ، وبالتالي فنشاطه الفعلي لا يتجاوز 05 أو 06 أشهر على الأكثر ، الأمر الذي فسح المجال لرئيس الجمهورية الذي بالغ في استعمال حقه في التشريع بأوامر لدرجة أنه أغرق البرلمان بالأوامر الرئاسية وهو ما دفع البعض ¹⁰² ، إلى التأكيد على أن رئيس الجمهورية بهذه الصلاحيات التشريعية المتميزة أصبح لا يشاطر البرلمان فقط في ممارسة الوظيفة التشريعية ، خاصة من وجهة النظر المادية ، بل يبرز أحيانا كمشرع رئيسي بينما يتجلى البرلمان كمشرع ثانوي .

ورغم رفع مدة الدورة التي كانت 3 أشهر في دستور 1976 إلى 4 أشهر في دستور 1996، غير أنه بقيت السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) تتمتع بسلطة واسعة في مجال التشريع المقرر دستوريا للبرلمان عن طريق الأوامر، بل أكثر من ذلك تستطيع التقليل من دورات البرلمان عن طريق التقليل من تقديم مشاريع القوانين و تأجيلها إلى ما بين الدورتين خصوصا تلك التي يمكن أن تلقى تحفظات و معارضة من النواب كما تستطيع إبعاد اقتراحات النواب عن طريق عدم الموافقة على إدراجها في جدول الأعمال أو لجونها إلى طلب منح الأولوية لمشاريعها مما يزيد في الوقت الممنوح لها للتشريع عن طريق الأوامر، و بالتالي فقد أدى هذا الوضع إلى فقدان سيطرة السلطة التشريعية على الإنتاج التشريعي .

2- إصدار الأوامر في حالة شغور البرلمان:

دار الحديث حتى الآن على ظاهرة التشريع الرئاسي في ظل تواجد البرلمان، سواء كان بتوفيق أو بواسطة أمر رئاسي ، و لكن ما هو الحل في حالة غيبة المجلس الشعبي الوطني ، بمعنى أثناء مدة معلومة إلى أن يتم انتخاب غرفة أولى جديدة؟ وقبل الإجابة على هذا التساؤل ، سيتم التعرض بشيء من الإيجاز، إلى تنظيم المؤسس الدستوري الجزائري للإجراءات القانونية للحل، باعتباره تقنية دستورية في غاية من الأهمية لضمان التوازن بين السلطات العامة في الدولة .

ابتداء نقول أن النظام البرلماني يقوم على أساس أن الحكومة مسنولة أمام البرلمان، إذ يستطيع أن يسحب الثقة منها ، و بالتالي يجب عليها الرحيل عن دفة الحكم ،

¹⁰¹ الرأي الراجح في الفقه يذهب إلى اعتبار أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الإنعقاد ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية وتفسير ذلك أن هذه الفترة تقطع دور انعقاد البرلمان وحينما يعود هذا الأخير إلى الإنعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة نفسها التي قطعت ولا يعتبر في حالة إنعقاد جديد بل يطيل دورته مدة مساوية لمدة التأجيل. (مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 15).

¹⁰² نصر الدين معمرى ، المرجع السابق ، ص 69 .

و في المقابل ذلك تملك الحكومة أن تحل البرلمان ¹⁰³ ، وهذا الحق هو أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان ¹⁰⁴ ، ويقصد بحق الحل " قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي إي هو الإنهاء المبستر أو المعجل للفصل التشريعي " ¹⁰⁵ .

وقد أخذت به العديد من دول العالم ، سواء كانت ذات أنظمة برلمانية أو رئاسية ، بحيث يختص رئيس الدولة في النظام البرلماني بحق الحل ليكون حكما فحسب ، يفصل فيما قد يحدث من نزاع بين الحكومة و البرلمان ، ليحافظ على الانسجام و التناسب بينهما من جهة و بين الأمة من جهة أخرى ، فيكون بذلك العامل الملطف الذي يخفف من حدة السياسة الحزبية التي قد فيها الوزارة مسوقة بأغلبيتها البرلمانية ، و من ثم يعمل على كفالة احترام قواعد المباراة بينهما دون ميل أو تحيز لأي منهما ¹⁰⁶ .

وقد أخذ دستور 1996 بهذا الميكانيزم في المادة 129 ومنه ، و لما كان حق الحل بما يتضمنه من تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية ، و انتقال حق التشريع ، مؤقتا إلى السلطة التنفيذية ، يعتبر من الأمور الخطيرة في الحياة الدستورية لذلك لجأت أغلب الدساتير في الدول المختلفة إلى إحاطة استعماله بقيود مختلفة و متنوعة ، ضمانا لعدم إساءة استعماله أو الانحراف في استعمال السلطات المترتبة عليه .

وبتفحص أحكام دستور 1996 نجده اعتمد على طريقتين لحل المجلس الشعبي الوطني الأولى منصوص عليها في المادة 01/82 " إذ لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا " فيكون الحل في هذه الحالة بقوة القانون في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة و المجلس الشعبي الوطني ، فالحل يكون في مقابل المسؤولية السياسية للحكومة ، إلا أن هذه الحالة لا تعني تصنيف النظام السياسي الجزائري في خانة الأنظمة البرلمانية وهذا بسبب انعدام عدد من عناصر النظام البرلماني .

أما الطريقة الثانية للحل منصوص عليها في المادة 129 بقولها : " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة . وتجري هذه الانتخابات في كاتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر " . وهذه المادة تخول لرئيس الجمهورية ممارسة حق الحل في مواجهة البرلمان فقد يتخذ الحل لحماية الحكومة و قد يتعدى ذلك بأن يهدف إلى إنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني و استدعاء الهيئة الناخبة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة خاصة إذا كان الرأي العام يدعم توجهات الرئيس و يمكن عن طريقه تشكيل أغلبية رئاسية .

بيد أن الحل للمجلس المنتخب لا يعني ذلك تأتي الانتخابات التشريعية بأغلبية برلمانية تقترن مع ما هي رئاسية ، عن طريق الهيئة الناخبة ، و بالتالي يكون التصويت ضد رغبة رئيس الجمهورية، و بالنتيجة يؤثر ذلك مباشرة على إرادة الرئيس ، إن لم نقل على مدى شرعية ، و من ثم على هذا الأخير أن ينتحى عن الحكم ، حيث يعتبر من الجانب السياسي تصويت الهيئة الناخبة بهذه الطريقة (بمعنى لصالح المجلس الشعبي الوطني) و

¹⁰³ عادل طالب الطبطبائي ، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، 1991 ، العدد 4.3.2 ، ص 13 .

¹⁰⁴ محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص 619 .

¹⁰⁵ بشير على محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة دار الجامعة الجديدة للنشر ، جامعة طنطا ، القاهرة ،

2004 ، ص 58 .

¹⁰⁶ علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 ، ص 38 .

بالتالي رد ذات الأغلبية العدوانية بمثابة اعتراض شعبي على الرئيس ، و لكن ليس ذلك بإجراء فاسخ للعهددة الرئاسة¹⁰⁷ .

فحق الحل حسب نص المادة 01/129 إمتياز شخصي و سلطة خاصة برئيس الجمهورية و لا يتحدد بأي شرط موضوعي و لا بمدة زمنية لممارسة هذا الحق ، مما يظهر معه أهمية هذا الحق بالنسبة لرئيس الجمهورية ، أما فيما يخص الشروط الشكلية لممارسة الحل فيجب على هذا الأخير قبل الإقدام على استعماله أن يستشير رئيسي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و رئيس الحكومة فهذه الاستشارة تعد إلزامية ، إلا أنها غير ملزمة ، فالقرار النهائي يرجع إلى رئيس الجمهورية شخصيا¹⁰⁸ .

و لم يعتمد دستور 1996 قاعدة التوقيع الوزاري المشترك ، فالمرسوم الرئاسي الذي يصدره الرئيس و المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني لا يخضع لتوقيع رئيس الحكومة ، مما يجعل من هذا الاختصاص كسلطة خاصة وفعالة لرئيس الجمهورية يلجأ إلى استعمالها متى تبين له ضرورة النهوض بذلك الإختصاص و من ثم يلجأ إلى حل الغرفة الأولى ، و بالتالي للرئيس سلطة تقديرية في هذا الخصوص فالملاحظ أن النظام الدستوري الجزائري طبقا لهذا الدستور 1996 تتوفر فيه عناصر النظام البرلماني ، ولذلك كان ينبغي أن سلطة الحل من صلاحيات رئيس الحكومة و يكون تصرف رئيس الجمهورية مجرد إجراء شكلي ، و هو الذي معمول به في النظام البرلماني إذ إن رئيس الحكومة هو صاحب المبادرة بالقرار و ما على رئيس الجمهورية إلا التوقيع المجاور و بالنتيجة لا نستطيع تصنيف النظام السياسي الجزائري الحالي لا ضمن النظم البرلمانية و لا الرئاسية بل هو نظام رئاسي مشدد ، غير أن البعض الآخر يقول برلماني متطور¹⁰⁹ .

ويجدر بنا التأكيد على أن الحل لا يشمل إلا الغرفة الأولى من البرلمان أي المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ، وهذا تطبيقا للمواد (82-84-29) من الدستور حيث اتجهت معظم الدول¹¹⁰ ، ذات الأنظمة البرلمانية التقليدية آلة لجعل من المجالس العليا حصنا منيعا لا يستطيع حق الحل أن يخترقه أو حتى الاقتراب منه ، نظرا لتبوأ هذه المجالس مكانة عليا¹¹¹ .

وتجدر الإشارة إلى أنه أثناء تطبيق المادة 93 من الدستور و الخاصة باتخاذ رئيس الجمهورية للإجراءات الاستثنائية لا يستطيع هذا الأخير حل المجلس الشعبي الوطني خلال الظروف الاستثنائية و هذا ما يستشف ضمنا من المادة 04/93 ، التي تطلبت اجتماع البرلمان بقوة القانون أثناء الحالة الاستثنائية و هذا ما يفسر وجود البرلمان و عدم حله .

و يتم حل المجلس الشعبي الوطني عن طريق مرسوم رئاسي بمجرد نشره تنقطع الفترة النيابية للمجلس الشعبي الوطني و يتم التحضير لانتخابات التشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر¹¹² .

أما الحال في الجزائر ، فقد تم حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-92 مؤرخ في 04 يناير 1992

¹⁰⁷ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة ، الجزائر ، 2002 ، ص 272 .

¹⁰⁸ إرجع إلى :

-André Hauriou / Jeab gicquel/ Patrice Gélard , droit constitutionnel et institutions polittique sixième édition montchrestien , paris , 1975 , p 971 .

-Jean Paul Jaqué , droit constitutionnel et institutions politiques , 4^e édition , Dalloz , 2000 , p 190

¹⁰⁹ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 294 .

¹¹⁰ علاء عبد المتعال ، المرجع السابق ، ص 316 وما بعدها .

Philippe Ardant , institntion politiques et droit contitutionnel , 14 édition , أنظر :

L.G.D.J , 2002 , p 494 .

¹¹² بشير على محمد باز ، المرجع السابق ، ص 97 .

المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني ¹¹³ ، بحيث جاء هذا المرسوم خاليا من ذكر الأسباب الداعية لكحل المجلس. فلماذا يعود إغفال الأسباب التي دعت الرئيس لحل المجلس بالرغم من أن الحل و كما سبق البيان سلطة خطيرة و كان الأولى أن تحكم جيدا و يبين الرئيس هذه الأسباب حتى يعلمها العام و الخاص بالنظر إلى الدور الذي تلعبه الهيئة الناخبة في هذا المجال؟

و ربما يعود إغفال الأسباب التي دعت الرئيس لحل المجلس الشعبي الوطني في هذا المرسوم إلى الطبيعة السياسية للحل و عدم قابلية الحالات و الأسباب السياسية للتقنين و هذا أكبر دليل على أن لرئيس الجمهورية سلطة خاصة و تقديرية في هذا الخصوص، و لهذا السبب يعد الحل سلاح خطير في يد رئيس الجمهورية ضد المجلس الشعبي الوطني.

وبعد ما تم توضيحه أمام سلطة الحل في النظام الدستوري الجزائري نعود للإجابة على التساؤل المطروح في البداية ، و الخاص بالحل الواجب الإلتباع في حالة غيبة المجلس الشعبي الوطني أثناء مدة معلومة إلى أن يتم انتخاب غرفة أولى جديدة، و في الواقع أجاب الدستور على هذه المسألة وفق ما له من فلسفة خاصة ، و بالتالي ألحق مجال القانون بسلطة رئيس الجمهورية بمقتضى نص المادة 124 ، بحيث للرئيس سلطة لكي يشرع بمقتضاها على نطاق واسع بواسطة الأوامر، ويطرح التساؤل التالي :

* هل الأوامر الصادرة في غيبة الغرفة الأولى تعرض على المجلس الشعبي الوطني من جديد؟

و بالرجوع للدستور لا نجد نص يقتضي بموجبه عرض ما يصدر من أوامر رئاسية على المجلس الجديد، و يستنتج من ذلك أن الأوامر التي تصدر و تنشر خلال غيبة الغرفة الأولى تصبح نافذة، و من ثم لا تنسحب عليها الصبغة القانونية و لو أنها لا تعرض على موافقة المجلس المنتخب و لا حتى مجلس الأمة.

وهو ما يعاب على المؤسس الدستوري في هذا المجال ، لأن المجلس هو صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع ، و بما أن التشريع صدر في غياب السلطة التشريعية ، و الأجدر بالمؤسس الدستوري إن ينص على وجوب عرض هذه الأوامر على رقابة الأصيل بالتشريع بعد انتخابه لأنه أحق بهذا الاختصاص.

وعلى هذا ما الجدوى من تواجد غرفة ثانية(مجلس الأمة) محاطة بكثير من التساؤلات ما دام ليس لها سلطة في مراقبة التشريع في غياب المجلس الشعبي الوطني؟ وما يمكن قوله أن الاختصاص التشريعي ينتقل إلى الهيئة التنفيذية و بصفة خاصة لرئيس الجمهورية بمجرد حل الغرفة الأولى إلى حين انتخاب مجلس أول جديد في غضون ثلاثة أشهر، و بذلك يستحوذ الرئيس على المجال التشريعي برمته خلال الفترة المذكورة أنفا (03) أشهر و بالتالي هذه الفترة تجعل من الهيئة التنفيذية هي السيدة دون منازع في المجال التشريعي المخصص للسلطة التشريعية .

ب - عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له:

رئيس الجمهورية ملزم حسب النص الدستوري بعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان و ذلك مباشرة في أول دورة له من يوم اتخاذ الأوامر، و لاشك أن هذا الشرط يمنع أي تقصير أو إهمال متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع.

وقد يثار التساؤل بمناسبة التعرض إلى هذا الشرط :

* ويتمثل في معرفة حكم الأوامر التي لم تعرض على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها أو يلغياها؟

وبديهي أن الأوامر في هذه الحالة تبقى أعمال إدارية ، مادام البرلمان لم يوافق عليها و بالتالي ستبقى رقابة القاضي الإداري (مجلس الدولة) ، أما إذ عرضت الأوامر على البرلمان موقف هذا الأخير اتجاهها يكون إما الموافقة عليها و إما الاعتراض عليها وسوف نعود للحديث على هذا الشرط و ذلك في الفصل الثاني، حتى نتجنب الوقوع في التكرار¹¹⁴.

ج- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

جاء هذا الشرط في المادة 124 من الدستور ليدل علو وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء و رغم أن النص على هذا الشرط قد جاء في آخر المادة و بعد الحديث عن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ، إلا أنه يسري على نوعي الأوامر، سواء تلك التي تتخذ تطبيقاً للفترة الأولى (الأوامر التي تتخذ في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي البرلمان) ، أو تلك التي تتخذ تطبيقاً للفقرة الرابعة (الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية) .
ومع ذلك لا توجد أي إشارة إلى إلزامية الموافقة على الأوامر في مجلس الوزراء و إنما لا يعدو هذا الإجراء أن يكون إجراء شكلياً يقصد به اطلاع الحكومة و التنسيق معها في هذا المجال.

وبالإضافة إلى ذلك فقد تكون الأوامر في صالح الحكومة التي قد تلاقي صعوبات في تمرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان ، نتيجة تصلب في موقف النواب في التمسك بتعديلاتهم فتلجأ إلى سحب تلك المشاريع التي أودعتها ما دام هذا في استطاعتها قانوناً و بموجب الدستور، و ذلك بغرض عرضها على رئيس الجمهورية لكي يتخذها في شكل أوامر خلال الإطار الزمني المحدد¹¹⁵.

و إذا علمنا أن هذا المجلس يرأسه رئيس الجمهورية ، و بالتالي عملياً يمثل جهازاً تحت سلطة الرئيس ولهذا فإن هذا الأخير لا يجد أي صعوبة في احترام هذا الشرط . ولعل هذا الوضع يذكرنا بدستور 1963 . الذي أوجب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء بالرغم من أن هذا المجلس يرأسه رئيس الدولة الأمين العام للحزب و المسيطر على كل السلطات.

و هذا خلافاً لدستور 1976 الذي لم ينص على ينص على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ، والذي قلنا عنه أنه جاء منطقياً مع نفسه عندما جاء خالياً من النص على وجوب اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء.
ثانياً: الشروط الضمنية المتعلقة بالأوامر:

كقاعدة عامة أن التشريع من اختصاص السلطة التشريعية ، و ما تدخل رئيس الجمهورية في ذا الاختصاص إلا استثناءً ، و الاستثناء لا يتوسع فيه ، و بناءً عليه يتم أعمال هذا الاستثناء إلا في حالة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر من طرف رئيس الجمهورية، و أن يكون اختصاصه هذا في حدود معينة.

1 - توافر شرط الضرورة:

تعتبر نظرية الضرورة منشطاً للأحكام الاستثنائية و لأعمال الضرورية ، و يترتب على ذلك عدم جواز فعالية هذه العمال لما تقضي به الضرورة من سلطات ، و عدم تجاوز إجراءات الضرورة للنطاق الذي ترسمه النظرية من السلطات و الصلاحيات ، فالضرورة أو الظروف الاستثنائية تشكل في ذاتها مصدراً للسلطات

¹¹⁴ مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 16 وما بعدها .

¹¹⁵ سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالتنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 323 وما بعدها .

الاستثنائية اللازمة لمواجهة الأزمات¹¹⁶ ، و فكرة الضرورة هذه تقتضي أن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة في مجال السلطة التشريعية.

و بالرجوع للمادة 124 من الدستور لا نجد لها نص على هذا الشرط صراحة بخلاف بعض الدساتير التي عبرت عنه صراحة¹¹⁷ ، غير أننا نفهم ضمناً بضرورة وجود شرط الضرورة ، الذي يستدعي من رئيس الجمهورية التدخل بواسطة أوامر لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية و غير المتوقعة التي تعرضت لها الدولة في غيبة البرلمان .

وهذا ما نعيه على المؤسس الدستوري في هذا الخصوص، لأن عدم النص الصريح على هذا الشرط في المادة السابقة الذكر أمر خطير جداً في نظرنا ، لأنه يؤدي إلى إحداث أخطار كثيرة في تطبيق هذه المادة ، الأمر الذي يولد آثاراً و أموراً خطيرة في مجال تنظيم العلاقة بين القانون و التنظيم في النظام القانون الجزائري و منه العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، لذلك كان الأجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري أن ينص صراحة على شرط الضرورة في صلب المادة 124 كما تفعل معظم دساتير الدول ليكون بمثابة قيد يرد على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر.

وهو ما يعني أن تقدير حالة الضرورة متروك لرئيس الجمهورية بكل حرية. و بالتالي فمن الناحية العملية رئيس الجمهورية غير مجبر على تبرير فكرة الضرورة أمام النص الدستوري الصريح و الذي لا يلزمه بذلك . ولعل ما يحافظ على مكانة السلطة التشريعية في هذا المجال هو إلزام رئيس الجمهورية بموجب الدستور بعرض الأوامر على البرلمان هذا الأخير الذي يعود إليه القرار النهائي بخصوص مقرر الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية .

لذلك أجمع الفقه على ضرورة خضوع تقدير حالات الضرورة للرقابة إلا أنهم اختلفوا فيما بينهم في تحديد جهة الرقابة ، فذهب بعضهم إلى أن الرقابة يمارسها البرلمان وحده¹¹⁸ ، في حين ذهب البعض الآخر إلى أن الرقابة يمارسها البرلمان بالإضافة إلى القضاء¹¹⁹ ، لأن رقابة الهيئة التشريعية لا تحجب رقابة القضاء باعتبار أن هذه الأوامر ما تزال من حيث مصدرها مجرد قرارات إدارية تخضع مع سائر القرارات الإدارية للرقابة القضائية.

وأخيراً تجدر بنا الإشارة إلى أن دستور 1963 و لإعمال مبدأ التفويض بقي البرلمان صاحب الاختصاص في تحديد مدى توافر الضرورة التي من أجلها طلب رئيس الجمهورية منحه الحق في التشريع عن طريق الأوامر.

2- حدود و نطاق الأوامر:

بما أن الأوامر هي تقنية للتشريع تم تبنيها أصلاً للتدخل في اختصاص السلطة التشريعية ، فذلك يعني أن هذه الأوامر بإمكانها أن تعدل أو تلغي تشريعات قائمة بذاتها ، كما لها أيضاً أن تعالج مواضيع محجوزة للقانون .

ابتداء و انطلاقاً من ذلك : هل يمكن للأوامر مخالفة الدستور؟

يجمع الفقه المصري على أن مراسيم بقوانين يجب أن لا تكون مخالفة للدستور، و مرد ذلك أن الحكومة حين تصدر لوائح الضرورة فإنها تشرع بدل البرلمان و بالتالي

¹¹⁶ وجدي ثابت غيريال ، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 1988 ، ص 24 .

¹¹⁷ عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط 1 ، الإسكندرية ، 1995 ، ص 206-208 .

¹¹⁸ سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1998 ، ص 482

¹¹⁹ طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، ط 3 ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1976 ، ص

171 .

- عمار عابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 146 .

فأنها لا تملك أكثر مما يملكه القانون العادي ¹²⁰ . وبالتالي ليس بإمكان الأوامر أن تخالف الدستور، ذلك لأنه أسمى منها فإذا كان الأصل لا يستطيع ذلك ، فمن باب أولى ألا يكون لمن يحل محله أكثر مما يستطيعه الأصل.

ويطرح تساؤل آخر في هذا الخصوص : أمام استحداث دستور 1996 لطائفة القوانين العضوية هل يمكن لرئيس الجمهورية التشريع في مجال القوانين العضوية عن طريق الأوامر؟

و بالرجوع للدستور نستنتج ، أن الأوامر أن كل من التشريعات العادية و القوانين العضوية تدخل في مجال التشريعي العائد للبرلمان ، وأن المادة 124 من دستور 1996 جاءت بصيغة عندما قالت يشرع بأوامر ، و لم تستثن القوانين العضوية من الخضوع لهذا الحكم. وهذا يعني أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية ¹²¹ .

وهذا ما يعاب على المؤسس الدستوري لأن المادة 1234 لم تقص القوانين العضوية بأن اعتبارها مواضع سيادية للبرلمان بمعنى مواضع خاصة بالبرلمان لا يجوز التشريع فيها بأوامر من طرف رئيس الجمهورية فكان الأجدر بالمؤسس الدستوري تحديد مواضع و من بينها المواضع العضوية (لأنها تحتاج إلى أغلبية برلمانية خاصة و هي الأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة حسب نص المادة 123 من دستور 1996) بأن يجعلها خاصة بالبرلمان لا يجوز التشريع فيها بأوامر من طرف الأمر و الذي نعتبره ثغرة في دستور 1996 ، و لا ندري إذا كانت هذه الثغرة سهوا من المؤسس الدستوري أو بتعمد لضمان تفوق المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية.

الفرع الثاني : التشريع بأوامر في الظروف غير العادية

قد تتوقع النصوص الدستورية و التشريعية سلفا ما تتعرض له الدولة من ظروف مفاجئة فتتجه لها القوانين الاستثنائية التي تحكمها ، و تكون مصدرا لمشروعية أعمال الحكومة بالقياس إليها ، و لكن توقعات النصوص قد لا تكون كافية فقد تتعرض حياة الدول لظروف طارئة ليست مما يندرج تحت أحكام القوانين الاستثنائية أو مما يتجاوز توقعات هذه القوانين ¹²² .

لذلك منح دستور 1996 ¹²³ صراحة إمكانية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 93 من الدستور بموجب 04/124 بقولها " يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور" ¹²⁴ .

وهذا يفهم معه ضمنا أن حالتي الطوارئ و الحصار الواردة في المادة 91 من الدستور لا ترق إلى الحالة الاستثنائية أشد خطرا من حالتي الطوارئ و الحصار، بالإضافة إلى أن المؤسس الدستوري منح إلى القانون العضوي تنظيم هاتين الحالتين. و يأخذ النظام القانوني للأوامر المتخذة تحت عنوان الحالة الاستثنائية خاصة تتميز تماما عن الأوامر المتخذة في الوضع العادي، فلا تعرض على البرلمان بعد إصدارها للموافقة عليها من عدمها و لا تتأثر بالنتيجة المترتبة على عدم عرضها خلافا للأوامر

¹²⁰ طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص 170 وما بعدها .

¹²¹ بالنسبة للقوانين العضوية يجب أن تحوز على النصاب المطلوب للمصادقة عليها كما يجب أن تخضع لرقابة المطابقة مع الدستور

قبل صدورها من طرف المجلس الدستوري .

¹²² وجدي ثابت غبريال ، المرجع السابق ، ص 28 .

¹²³ أنظر المواد : 119 إلى 124 ، والمواد 86 إلى 91 من دستور 1989 ، وكذا المواد 91 إلى 97 من دستور 1996 .

¹²⁴ Dominique Chagnallaud , droit constitutionnel contemporain , tome 2,3éme edition , Armand colin , paris , 2003 , p 258 .

المتخذة في الظروف العادية (غيبة البرلمان)، كل ما هنالك أن الأوامر يجب أن تدخل ضمن مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور أي تكون مبررة وفقا لهذه المادة و إلا عدت غير دستورية كما أن سريانها من حيث الزمان يجب ألا يتجاوز فترة الحالة الاستثنائية ، فعندما تنتهي الحالة الاستثنائية طبقا للفقرة الخامسة من المادة 93 من الدستور يتوقف العمل بكل الإجراءات الاستثنائية التي استوجبها و تعد لاغية باعتبارها "قوانين مؤقتة"¹²⁵.

ولكي يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الاختصاص التشريعي(الأوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور، لا بد من توافر شروط موضوعية و شكلية لتقرير هذه الحالة ، و تبعا لذلك يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات ضخمة و واسعة في شتى الميادين و لا تشاركه فيها المؤسسات الدستورية الأخرى إلا شكليا.

أولا-شروط تقرير الحالة الاستثنائية:

طبقا لنص المادة 93 من الدستور ، يجب لإمكانية تدخل رئيس الجمهورية في اختصاص البرلمان بواسطة أوامر، يجب توافر شروط موضوعية أخرى شكلية. -الشروط الموضوعية:

حددت المادة 1/39 الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية من جهة، و أين يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الاختصاص التشريعي عن طريق الأوامر من جهة أخرى و تتمثل في :

1-وجود خطر داهم: و الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يلحق مصلحة ، و يهددها بالانقراض منها أو بزوالها¹²⁶ ، و يجب أن يكون الخطر داهم و حالا ، أي أن يكون قد وقع بالفعل أو على وشك الوقوع ، ويستوي في هذا الصدد أم يكون الخطر خارجيا و داخليا في نفس الوقت¹²⁷.

وبالرجوع للمادة 93 نفهم أن الخطر قريب الوقوع و هو ما يعنيه مصطلح خطر داهم، و إن كان الدستور صمت عن البيان مصدر الخطر، فإن هذا يعني أنه يستوي أن يكون الخطر خارجيا كالتهديد بالحرب أو داخليا كالأزمات الاقتصادية أو الطبيعية أو السياسية. و هذا الصمت يرجع لكون الخطر الداهم هو خطر غير مألوف ، وبذلك يخرج عن المخاطر المتوقعة.

لا يكفي الاستخدام المادة 93 وجود خطر داهم ، وإنما يجب أن يكون هذا الخطر مؤثر على الدولة بحيث يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها كأن يحول هذا الخطر دون اجتماع البرلمان و أن يمنع الحكومة من مباشرة سلطاتها الدستورية و لا يشترط في ذلك حد الإعاقة الكلية للمؤسسات الدستورية¹²⁸ ، و أداء وظائفها بصفة منتظمة ، و ما يؤكد ذلك أن المادة 4/93 استجوبت انعقاد البرلمان و هو ما يعني أن البرلمان ليس في حالة عجز¹²⁹.

ب-الشروط الشكلية:

بالرجوع إلى نص المادة 2/39 و 4 نجدتها حددت الشروط الشكلية و تتمثل في :

1- التزام رئيس الجمهورية باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري ، و مع تسليمنا بأن الآراء الصادرة عن تلك الشخصيات و الهيئات هي آراء استشارية

¹²⁵ عبد المجيد زعلاني ، المرجع السابق ، ص 16 .

¹²⁶ تقيدة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص 87 .

¹²⁷ يحي الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، ط 2 ، دار النهضة العربية 1994 ، ص 86 وما بعدها .

¹²⁸ يحي الجمل ، نفس المرجع ، ص 91 .

¹²⁹ أنظر : Claude Leclercq , Droit constitutionnel , et Institution politiques , disième édition ,

L.C.C , paris , p 540 .

وغير ملزمة لرئيس الجمهورية، إلا أن الاستشارة في حد ذاتها ملزمة له . بمعنى أن هذه الاستشارة ملزمة من حيث طلبها و اختيارية من حيث العمل بما جاء فيها .
و لا نظن أن رئيس الجمهورية سوف يضرب بهذه الآراء عرض الحائط ، ذلك لم تتمتع به هذه الشخصيات من خبرة وحنكة في هذا الخصوص.

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء : أول ما يلاحظ على المادة 93 في هذا الخصوص استعمال مصطلح الاستشارة من جهة عندما ربطها برئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري و استعمل من جهة أخرى مصطلح "الاستماع"، عندما ربطه بالمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء فهذا يدل مبدئياً على أن الاستشارة القصد من ورائها بيان الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الاستثنائية ، لذلك فإن رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري يعتبرون كهيئة استشارية من الناحية القانونية بينما على خلاف ذلك أن مصطلح الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و المجلس الوزراء فيعتبران كهيئة تقنية و سياسية تساعد رئيس الجمهورية ذلك باعتباره هو من يرأس المجلسين، كما يستطيع أن يؤثر على آرائهما¹³⁰ .

3- الاجتماع الوجوبي للبرلمان: يعد هذا الشرط الضامن الحقيقي الذي يحول دون تعسف الرئيس من الناحية النظرية على الأقل في صلاحياته المتعلقة بالحالة الاستثنائية فالاجتماع الوجوبي للبرلمان و يعد عديم الجدوى إذا لم يكن الدافع الحقيقي من ورائه إشراك البرلمان في اتخاذ القرارات عن طريق الأخذ بأرائه أو على الأقل في منحه سلطة الرقابة عليها¹³¹ .

ثانيا- نطاق التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

الأثر المباشر الذي يترتب على الحالة الاستثنائية هو وضع سلطة ضخمة في شتي الميادين في يد رئيس الجمهورية إلى المدى الذي يصبح فيه الحديث عن فصل السلطات حديثاً غير وارد ، ذلك أن السلطات توشك أن تتركز كلها في يد رئيس الجمهورية .
بمقتضى المادة التي تنص على الحالة الاستثنائية و التي تعطيه الحق في اتخاذ كافة الإجراءات التي تقتضيها ظروف الأزمة¹³² . وهو ما ينطبق على الدستور الجزائري ، حيث عند تحليل دستور 1996 نستخلص نتيجة أساسية و هي أن الظروف الاستثنائية تشكل الدليل الأقوى على المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري ، فهو إن كان مركز السلطة في الظروف العادية يصبح ضامن استمرارية النظام في حالة الأزمات¹³³ .

و إذا كانت المادة 124 من الدستور قد سمحت لرئيس الجمهورية بالتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية عن طريق التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية فإن المادة 93 من الدستور قد وسعت بشكل كبير الاختصاصات التي يمارسها الرئيس في الحالة الاستثنائية ، بنصها " تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية..." والشيء الملفت للانتباه هو عبارة "يتخذ الإجراءات الاستثنائية" ، فمصطلح الإجراءات الاستثنائية يثار بشأنه عدة تساؤلات أهمها:

* هل تعد الإجراءات الاستثنائية كافية للتشريع عن طريق الأوامر دون الاستناد إلى المادة 124 ؟

¹³⁰ قاوي أبراهيم ، المرجع السابق ، ص 82 .
¹³¹ أنظر :

¹³² يحي الجمل ، المرجع السابق ، ص 138 .
¹³³ نصر الدين معمرى ، المرجع السابق ، ص 91 .

* و بالتالي ما هي السلطات الاستثنائية التي تخولها المادة 93 لرئيس الجمهورية في مجال علاقتها مع العمل التشريعي؟
* و ما هو الإطار الزمني للتشريع عن طريق الأوامر؟

أ- السلطات الاستثنائية التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يمارسها في الحالة الاستثنائية:
إذا كانت المادة 124 من الدستور قد منحت رئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر في الحالة العادية ، فإن المادة 93 من نفس الدستور قد منحت أيضا سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الحالة الاستثنائية دون أن تبين نطاقها.

وفي هذا الإطار فإنه في المجال الدستوري لا يمكن لرئيس الجمهورية تعليق العمل بالدستور ، ذلك أن هذا الحكم خاص فقط بحالة الحرب ، كما لا يجوز له إلغاء أو تعديل الدستور غير أنه عبارة " يتخذ الإجراءات الاستثنائية" جاءت عامة و غير محددة و منه يجوز لرئيس الجمهورية أن يوقف العمل ببعض أحكام الدستور وفي الدستور و في المجال التنظيمي فإنه لا يثور أي إشكال كون رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص في الحالة العادية . أما في المجال التشريعي : إذا كانت المادة 93 من الدستور توجب انعقاد البرلمان فإن هذا الانعقاد لا يحتاج إلى دعوة من رئيس الجمهورية ، على أن انعقاد البرلمان لا يترتب عليه منع رئيس الجمهورية من التشريع في المجال المخصص للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر ، لأن الغرض من هذا الاجتماع هو رقابة البرلمان لرئيس الجمهورية . وتبعاً لذلك فهل يجوز للبرلمان التشريع أثناء الحالة الاستثنائية؟

فباعتبار أن المادة 93 من الدستور الجزائري تعتبر كتطبيق للمادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 فإننا نستعين في الإجابة عن السؤال الفقهي الخاص بهذا الموضوع.

يذهب جانب من الفقه إلى القول بأنه لا يوجد ما يمنع البرلمان من ممارسة وظيفته التشريعية كاملة في أوقات الأزمات ، حتى و لو كانت تلك المجالات قد عالجها رئيس الجمهورية.

إلا أن هناك جانب آخر من الفقه يرى بأنه لا يجوز للبرلمان إصدار أية قرارات بشأن الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية ، و إن كان ذلك لا يمنع حق البرلمان في مناقشة هذه الإجراءات ، بالإضافة إلى حقه في ممارسة الوظيفة التشريعية خارج نطاق الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية¹³⁴.

وفي الحقيقية أن تظافر جهود سلطات الأمة في الدولة من أجل مواجهة الحالة الاستثنائية يقتضي القول بوجود امتناع البرلمان عن إصدار أية تشريعات من شأنها إلغاء أو تعديل الإجراءات التي سبق و أن اتخذها رئيس الجمهورية أثناء فترة تطبيق المادة المتعلقة بالحالة الاستثنائية.

ب- الإطار الزمني للتشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية:
باعتبار أن التشريع عن طريق الأوامر هي مكانة دستورية مرتبطة بالحالة الاستثنائية هذا يعني أن الإمكانية تبقى متاحة فقط إلى حين انتهاء الحالة الاستثنائية ، وبما أن المادة 93 لم تحدد مدة سريان تطبيقها فإن الذي لا يشك فيه أن انتهاءها يتعلق بالهدف الذي من وراءه تم تقريرها بمعنى أنه إذا كانت الحلة الاستثنائية تستهدف المحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية فبمجرد تحقق هذا الهدف تعتبر الحالة الاستثنائية منتهية .

وهو ما دفع بالبعض¹³⁵ ، إلى القول بأنه كان على المشرع أن يأخذ بما أخذ به في المادة 91 والخاصة بحالتي الطوارئ والحصار ويشترط تحديد النطاق الزمني لتطبيق سلطات المادة 93 من الدستور.

غير أن الرأي الصائب هو أن تقييد رئيس الجمهورية بمدة معينة سيؤثر سلبا على النظام العام في الدولة ، لكون الحالة الاستثنائية أخطر من حالة الطوارئ أو الحصار، لذلك من الأحسن أن يكون للرئيس سلطة تقديرية في تحديد هذه المدة لأننا لا نعرف ماهية هذه الحالات الاستثنائية مسبقا ولا كيفية التصدي لها ، بالإضافة إلى أنه لا يتصور الرئيس وهو حامي الدستور أن يعتدي عليه ويمدد مدة الحالة الاستثنائية بحيث لا توجد دوافعها الحقيقية ، وأصاب المؤسس الدستوري عندما لم يقيد الرئيس بمدة معينة تخضع لها الحالة الاستثنائية لكون الرئيس هو حامي الدستور ولا يتصور أن يعتدي عليه فضلا على أن وظيفة الحفاظ على النظام العام هي وظيفة قديمة وأصلية بشخص رئيس الجمهورية .

* ولكن إلى من يعود قرار إنهاء الحالة الاستثنائية ؟

بالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 93 من الدستور نجدها تنص على (تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها) مما يفهم معها ضمنا أن الأمر يعود إلى رئيس الجمهورية مع ضرورة احترام الإجراءات المتبعة في تقريرها . وهنا أصاب المؤسس الدستوري عندما جعل لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في إنهاء الحالة الاستثنائية .
ويطرح التساؤل كذلك فيما يخص المجال الزمني لسريان الإجراءات التشريعية التي اتخذها رئيس الجمهورية :

* فهل تنتهي مع انتهاء الحالة الاستثنائية ؟

من المتفق عليه أن العمل بالمادة 93 وكذا المادة 124 / 4 من الدستور ، ينتهي مع انتهاء الحالة الاستثنائية لأنه مرتبط بوجودها ، فإن الاختلاف في سريان الإجراءات التشريعية إلى ما بعد انتهاء الحالة الاستثنائية يعود إلى البرلمان ذلك أن التشريع بأوامر يفترض فيه على أنه استثناء ، فضلا على أن طبيعة هذه النصوص عادة ما تكون مؤقتة نظرا إلى أنه من الخصائص الأساسية للظروف الاستثنائية نفسها التأقت وهذا ما يجعل الإجراءات المستندة إليها لا تصلح كقاعدة عامة إلا في ظلها ، مما يستوجب تعديلها أو إلغائها بمجرد انتهاء الحالة الاستثنائية إلا إذا قرر البرلمان خلاف ذلك فيما يخص بعض هذه الإجراءات التشريعية . ومع استثناء تلك المتعلقة بالتنظيم طبقا للمادة 125 من الدستور إذا أخذت في شكل مراسيم ، بحكم أن هذا الاختصاص مقرر أصلا لرئيس الجمهورية في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية¹³⁶ .
المبحث الأول : الإختصاص المطلق لرئيس الجمهورية في مجال التشريع:

تتمتع السلطة التشريعية بمكانة هامة في النظام السياسي ، ويمكن استنتاج ذلك من أحكام الدستور بصفتها المعبر الأساسي عن الإرادة الشعبية ، غير أن هذه المكانة تضعف شيئا فشيئا بسبب القيود المفروضة عليها في التعبير عن إرادة الشعب و خاصة في مجال التشريع ، و التي يمكن ردها إلى أسباب عامة ، فأثرت سلبا على البرلمان فأضعفت سلطتها وبالتالي فقدت المكانة الأولى التي كانت تحتلها في النظام السياسي لصالح المؤسسة التنفيذية التي استولت على مجالات كانت حكرها على البرلمان و أصبح يشاركها فيها رئيس الجمهورية .

¹³⁵ تقييد عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص 99 .

¹³⁶ مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 37 وما بعدها .

هذا وتوجد أسباب أخرى خاصة بالجزائر منها ما يعود إلى المرحلة الاستعمارية حيث شرعت السلطات الفرنسية عن طريق اللوائح بسبب مركز الجزائر الخاص طيلة تلك المرحلة الشيء الذي جعل هذه الظاهرة تمتد بعد الاستقلال مما جعل المجال التشريعي يتميز كقاعدة عامة ، بالضعف .

وهناك أيضا ما يعود إلى الظروف التي مرت بها الجزائر بعد الاستقلال مثل استعمال المادة 59 في ظل دستور 1963 ، ومن ثم استغناء رئيس الجمهورية عن مجلس الوطني فساد التشريع الحكومي ، إضافة إلى انعدام السلطة التشريعية نهائيا في ظل نظام 19 جوان 1965 .

وقد جاء دستور 1976 لدسترة ذلك النظام فلم يعطي للسلطة التشريعية كل أهمية بعد اكتشاف عدم جدواها وعدم ضرورتها خلال تلك المرحلة . كل هذه الأسباب انعكست على السلطة التشريعية كهيئة فتميزت بالضعف وعلى مجال نشاطها التشريعي حيث كان ولا زال مجالا مقيدا أو ضيقا¹³⁷ (المطلب الأول). وفي مقابل ذلك نجد السلطة التنفيذية سلطة قوية في معظم الدول ومنها الجزائر حيث مكنها الدستور من مشاركة السلطة التشريعية في مجال التشريع فضلا عن تقييد هذا الأخير نجد رئيس الجمهورية له الحق في التدخل في هذا المجال الضيق عن طريق الأوامر بل وله مطلق الحرية للتشريع في هذا المجال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقييد المجال التشريعي:

الواقع أن معظم دساتير الدول لم تكن تميز بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي ولا تعرف حدود بينهما حيث لا نجد أي معيار يمكن الاعتماد عليه للتمييز بين ما يدخل في ميدان التشريع ما يعتبر من مجال التنظيم وبالنسبة للجزائر فإن الحال لا يختلف عن هذا الاتجاه حيث كانت الآلية المستعملة في الجزائر هي المراسيم¹³⁸ .

وبصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 اتضحت معالم المجالين بتحديد مجال التشريع وما بقي ترك للمجال التنظيمي حيث تأثرت معظم الدول بهذا التمييز وهو ما اعتمد في دساتير الجزائر باستثناء دستور 1963 .

وبذلك أصبحت ظاهرة تقييد سلطة البرلمان ظاهرة عامة في الأنظمة الحديثة سواء بموجب أحكام الدستور صراحة، أم بواسطة التفسيرات الواسعة لنصوصه من قبل المحاكم

¹³⁷ لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري ، المرجع السابق ، ص 415 وما بعدها
¹³⁸ سعيد بوشعير ، مجال القانون في الدساتير في الجزائر والمغرب وتونس ، مجلة الإدارة ، 1991 ، العدد 2 ، ص 13 وما بعدها .

المختصة¹³⁹ أو عن طريق التنظيمات الحديثة المتمثلة في الأحزاب السياسية القوية كل ذلك أدى إلى تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وتقليص الدور التشريعي للبرلمان .

الفرع الأول: المجال التشريعي قبل دستور 1996:

ذهب مؤسس الدستور الجزائري إلى نفس ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الفرنسي في تحديده وحصره للمجال التشريعي¹⁴⁰ وقد لمسنا هذا الأمر من خلال قراءتنا للدساتير الجزائرية باستثناء دستور 63 الذي لم يحدد مجالاً مقيداً للقانون وبالتالي فتح المجال واسعاً أمام المجلس الوطني حيث نصت المادة 28 منه على ما يلي: يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتم التصويت على القانون ومراقبة النشاط الحكومي وانطلاقاً من هذه المادة كان المجلس الوطني يتمتع وحده بسن القوانين والتصويت عليه وبالتالي فإن المجال التشريعي بقي مطلقاً وغير مقيداً وبالنتيجة بقي المفهوم العضوي للقانون قائماً .
وتدعيماً لمركز المجلس الوطني وحماية لمجاله غير المقيد جاءت المادة 58 من هذا الدستور لتتص على الأوامر التفويضية لوضع حد أمام الحكومة (طلب الإذن من البرلمان) إلى جانب النص على الرقابة الدستورية بموجب المجلس الدستوري الذي يعد كضامن أساسي للفصل بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي ومراقبة احترام دستورية القوانين والأوامر التشريعية¹⁴¹

ويعتبر دستور 63 الدستور الجزائري الوحيد الذي كانت في مكانة المجال التشريعي محفوظة ومضمونة وبالتالي فتح المجال واسعاً أمام المجلس الوطني (السلطة التشريعية) فرغم تأثير المؤسس الدستوري الجزائري بالنظام الفرنسي نجده لم يقيد مجال السلطة التشريعي بعد 13 يوماً من إصدار الدستور لجاء رئيس لجمهورية إلى المادة 59 منه وأصبح يشرع في كل المجالات و بدون أي قيود و بدون الحاجة إلى مصادقة المجلس الوطني .

وهي نقطة بداية تراجع و انهيار و تقييد المجال التشريعي و منه انهيار مكانة السلطة التشريعية إلى غاية نظام 19 جوان 1965 ، حيث زاد الوضع سوءاً بحيث أصبحت السلطة التنفيذية تمارس السلطة التشريعية عن طريق الأوامر و السلطة التنفيذية عن طريق المراسيم ، دون وجود معايير تميز بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي ، مما نتج عنه تداخل بين مجال القانون و التنظيم و منذ هذا التاريخ فقدت السلطة التشريعية مكانتها ، وبدأ يتجه المجال التشريعي نحو التقييد ، في مقابل اتساع المجال التنظيمي مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية .

وبالرجوع إلى دستور 1976 نجد المجال التشريعي تميز بالتحديد والتقييد بموجب نص المادة 151 منه¹⁴² بعدما كان في دستور 1963 عام وغير مقيد هذه المواضيع المحددة على سبيل الحصر من اختصاص السلطة التشريعية ، والتي لا يجوز لها أن تتعداها إلى غيرها من المواضيع والتي تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية (المجال التنظيمي)¹⁴³

¹³⁹ . المرجع نفسه ، ص 14 .

¹⁴⁰ Dimititi george lavroff . O.P cit . pp717-723

. George burdeuu ? droit constiutionnel et institution politiques 14/19 édition . 1969/1976 . op . cit . pp 544-546.

¹⁴¹ أنظر المادتين 63 و 64 من دستور 1963 حول المجلس الدستوري .

حصرت المادة 151 من الدستور المجال التشريعي بـ : 26 موضوعاً والملاحظ أنها أخذت العديد من المسائل المنصوص عليها في

المادة 34 من الدستور الفرنسي¹⁴²

السعيد بوشعير ، المرجع السابق ، ص 17 ، و - لمين شريط ، خصائص التطور الدستوري ، المرجع السابق ، ص 425 وما بعدها

¹⁴³

والعكس غير صحيح حيث يجوز لهذه الأخيرة التدخل في المواضيع المحددة على سبيل الحصر للبرلمان بواسطة الأوامر المنصوص عليها في المادة 153 من نفس الدستور إلى جانب إطلاق المجال التنظيمي بموجب نص المادة 152 من الدستور¹⁴⁴ ، وهذا الحصر والتقييد للمجال التشريعي يؤثر على مكانة السلطة التشريعية ، بل يؤثر على القيمة القانونية للنص التشريعي في حد ذاته غير أن الملاحظ بأن الرأي الصائب هو خلافا لهذا الرأي¹⁴⁵ ، الذي يذكر أن المشروع الجزائري لم يأخذ بنظرية المجال المحدد للقانون ولكن أخذ بفكرة المجال المحمي ، ذلك أن مجال التشريع في دستور 1976 هو مجال غير محمي لسبب بسيط هو انعدام هيئة دستورية متمثلة في المجلس الدستوري تضمن رقابة دستورية القوانين والتنظيمات لحماية كل من المجال التشريعي والمجال التنظيمي .

وأخيرا نستطيع القول بالنسبة لدستور 1976 أن المجال التشريعي المخصص للسلطة التشريعية فيه هو مجال ضيق ومحدود ومحل هيمنة كبيرة من طرف السلطة التنفيذية بل وأكثر من ذلك أحيانا يطغى المجال التنظيمي على المجال التشريعي فرغم وجود مجال تشريعي مخصص ومقيد بموجب الدستور للبرلمان ، إلا أن هذا التقييد الدستوري لم يحل دون السلطة التنفيذية لتشرع فيه عن طريق التنظيم بتضييق ذلك المجال وباستغلال مختلف الثغرات الموجودة في الدستور نفسه ، والتي لا يسعنا الوقت للتعرض إليها ، وبذلك إستمر التدخل بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي ولم تتضح الحدود بين القانون والتنظيم وهكذا استمرت السلطة التنفيذية هي المشرع الفعلي ، وليس على المجلس إلا أن ينتظر ما يقدم إليه للموافقة عليه رغم تقييد المجال التشريعي فأصبحت القوانين التي توافق عليها السلطة التشريعية مجرد إطار عام ينشط التنظيم الذي تضعه السلطة التنفيذية ، وبذلك تتحول وظيفة التشريع إلى وظيفة تأطيرية أو تسجيلية .

ونفس الشيء نجده في دستور 1989 ، بمعنى هناك حصر للمجال التشريعي وذلك بموجب نص المادة 115 منه ، بغض النظر عن المجالات الأخرى التي حولها الدستور للمجلس الشعبي الوطني ليشعر فيها بمعنى أنه تم تحديد المجالات التي يختص البرلمان بالتشريع فيها دون غيرها لكنه خلافا للدستور الفرنسي لسنة 1958 لم يحصر إختصاص البرلمان في مادة وحيدة ذلك أنه عدد أهم المواضيع مثلما فعل في دستور 1976 في المادة 115 وذكر غيرها في مواد أخرى بحيث حددت المادة 115 السابقة الذكر قائمة المجالات التي يمكن للمجلس أن يشرع فيها وهي تقريبا نفس المادة 151 من دستور 1976 باستثناء بعض التغييرات

وهذا يعني أن المؤسس الدستوري تبنى نفس الإتجاه المتمثل في تقييد وحصر المجال التشريعي الذي تنشط فيه السلطة التشريعية بـ : 26 مجالا محددًا على سبيل الحصر¹⁴⁶ وخارج هذه المجالات المحددة على سبيل الحصر بموجب المادة 115 فإن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يشرع ، وما خرج عن نطاق القانون يدخل في مجال التنظيم وهذا ما نصت عليه المادة 116 من الدستور¹⁴⁷ .

وما نستخلصه في الأخير هو أن المجال التشريعي المخصص للسلطة التشريعية هو مجال ضيق ومحدود ومحل هيمنة كبيرة من طرف السلطة التنفيذية، بل وأكثر من ذلك أحيانا يطغى المجال التنظيمي على المجال التشريعي¹⁴⁸ .

تنص المادة 152 من د/1976 على " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي . كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون هي من المجال التنظيمي " ¹⁴⁴

فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثالث (السلطات الثلاث) ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية، بن عكنون ، الجزائر ، 1994 ، ص82 . ¹⁴⁵

إرجع للمادة 115 من دستور 1989 المحددة للمواضيع العائدة للمجلس الشعبي الوطني على سبيل الحصر . ¹⁴⁶

تنص المادة 116 من الدستور 1989 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، ... " ¹⁴⁷

مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة ، مجلة النائب ، العدد الثاني ، 2003 ، ص 9 وما بعدها ¹⁴⁸

الفرع الثاني : الإمتداد الظاهري للمجال التشريعي بموجب دستور 1996 .

الشيء الجديد في هذا الدستور هو أن السلطة التشريعية عرفت ولأول مرة في تاريخ الجزائر نظام الغرفتين (الازدواجية البرلمانية)¹⁴⁹ ، حيث أصبح البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني كغرفة برلمانية أولى إلى جانب مجلس الأمة كغرفة ثانية ، وهذا يعني أن السلطة التشريعية يمارسها كلا المجلسين على عكس الدساتير السالفة الذكر حيث تمارس السلطة التشريعية بواسطة مجلس واحد .

وعلى الرغم من هذا الإختلاف فإن المؤسس الدستوري في دستور 1996 حدد وحصر هو أيضا المجال التشريعي للبرلمان وكمحاوله أبدأها المؤسس الدستوري والتي أطلق عليها البعض بالمحاولة المحتشمة¹⁵⁰ لإعادة الاعتبار للبرلمان .

بحيث انصبت هذه المحاولة على توسيع مجال واختصاص القانون مقارنة بالدساتير السالفة الذكر، حيث نصت المادة 122 على أن ".... يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...."¹⁵¹ ويقصد بالمجالات الآتية المجالات المبينة في نص هذه المادة حيث حددت (30) موضوعا هي تقريبا نفس المجالات المذكورة في الدساتير السابقة الذكر ، غير أن المؤسس الدستوري في المادة 122 أضاف مجالات جديدة وهامة ضمن القانون ، وكانت في السابق (أي في الدساتير السابقة غير مخصصة له وهي :
* النظام العقاري .

* الضمانات الأساسية للموظفين ، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي .

* قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

* إنشاء فئات المؤسسات .

وبالإضافة إلى توسيع نطاق ومجال القانون فقد أضاف هذا الدستور ولأول مرة مجالات أخرى يشرع فيها البرلمان ولكن بموجب "قوانين عضوية" وهذه الأخيرة تحتل مركزا متميزا في التدرج القانوني¹⁵² ، حيث تتميز القوانين العضوية عن القوانين العادية بخاصيتين اثنتين تتمثل الأولى في ميدان تدخله، والثانية في نطاق المصادقة عليها. فالمواضيع التي تعالج بقوانين عضوية تشكل في آن واحد ميدانا خاصا وميدانا محددًا للقانون العضوي. ميدان خاص، ذلك أن القانون العضوي وحده يتمتع بالإختصاص ، وميدان محدد لا يمكن أن يتدخل خارج هذا الميدان فمجالات ميدان القوانين العضوية، تتعلق حسب الدستور بأساليب تنفيذ الأحكام الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العمومية وعملها ونظام الانتخابات والقانون المتعلقة بالأحزاب والإعلام، والقانون الأساسي للقضاة و التنظيم القضائي والمالية والأمن الوطني¹⁵³ ، فهذه المواضيع الهامة المستندة للقانون العضوي تنصف بطابع سياسي - دستوري - وتشكل تكملة ضرورية للدستور ، بوصفة القانون الأعلى في الدولة ، بوصفة القانون الأعلى في الدولة ، وبما أن الأمر كذلك فلماذا لم تدمج هذه المواضيع في الدستور وبالتالي تصبح قوانين دستورية ؟

في الواقع ، كان بإمكان المؤسس الدستوري أن يدمج هذه المواضيع في الدستور نفسه، وبما أنه تجنب هذا الإتجاه فحسبما نظن أن المؤسس الدستوري تفتن إلى أن الأحكام التي يمكن أن تقرها القوانين العضوية قابلة للتطور أكثر من الأحكام التي يقرها الدستور ، اقتضت إحالة تحديد بعض الأحكام الدستورية للقوانين العضوية وذلك حتى تتماشى والتطور السياسي للبلاد وتأخذ بمعطيات الظرف، وهنا أصاب المؤسس الدستوري في هذا الأمر ، نظرا

حول موضوع ازدواجية السلطة التشريعية ، ارجع إلى : "المقالات المتعلقة بالملئقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربو البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة الذي نظمته وزارة العلاقات مع البرلمان أيام : من 26 إلى 30 أكتوبر 2002 بفندق الأوراسي ، وقد

نشرت في جزأين .¹⁴⁹

بوكرا ادريس ، المراجع الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير ، المرجع السابق ، ص 33 وما بعدها .¹⁵⁰

راجع المادة 122 من دستور 1996 .¹⁵¹

عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص ص 192-202 .¹⁵²

انظر على سبيل المثال : الأمر رقم 07/97 المؤرخ في مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات .¹⁵³

إلى أن التغييرات المستمرة للدستور نفسر ضعف الحكام على إيجاد الحل المناسب لمشاكل الحكم.

إضافة إلى القوانين العضوية لها نظام متميز عن نظام متميز عن نظام القوانين العادية (من حيث إجراء المصادقة والإصدار) لذلك نصت المادة 123 / 2 من الدستور على أن "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ، و أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة ، لتأكيد على قيمة القانون العضوي و هي تختلف عن قيمة القانون العادي ، كونها تعالج موضوعات حساسة و وحيوية في المجتمع، ولكن هذه القيمة لا ترتقي إلى مستوى القانون الدستوري و تظهر قيمة القوانين العضوية أيضا في شرط إلزامية خضوعها المسبق عند إصدارها للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري حسب نص المادة 123 و المادة 165 / 2 من الدستور.

إلى جانب توسيع مجال و اختصاص القانون ، أحدث دستور 1996 مجلس الأمة، و إحداث هذا المجلس في النظام الدستوري الجزائري من شأنه إدخال النظام الجزائري من بين الأنظمة التي تتبنى الثنائية في تكوين الجهاز التشريعي أو نظام المجلسين¹⁵⁴ ، و هذا ما جاءت به المادة 98 من الدستور "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه".

وانطلاقا من أحكام هذه المادة نقول أن السلطة التشريعية تمارس بواسطة هاتين الغرفتين، و إن هناك مساواة بين غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، غير أن الحقيقة ، وبموجب التجربة و الممارسة تم إثبات أن العلاقة القائمة بينهما مازالت علاقة شكلية بعيدة عن النظام البيكامير إلى الحقيقي¹⁵⁵ .
إن إنشاء الغرفة الثانية يكمن في تحسين التمثيل داخل الهيئة التشريعية و البحث عن سير متوازن للسلطات العمومية.
فتحسين التمثيل، يتجلى من خلال تشكيل المجلس المنصوص عليه في المادة 101 من الدستور.

ومن هذه المادة نستنتج أمرين :
الأول: يتعلق بتمثيل المجموعات المحلية، فانتخاب أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس المحلية من شأنه تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، من جهة، ومن جهة أخرى يغطي سلبيات نظام التمثيل الناجم عن الاقتراع العام المعتمد لانتخاب أعضاء الغرفة الأولى.

الثاني: تجنب تهميش بعض الإطارات ذات الكفاءات ، فإلى جانب كون مجلس الأمة أداة لتحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية فهو أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات¹⁵⁶ ،
ويكمن هذا التوازن في :
أولا: داخل الهيئة التشريعية.

ثانيا : في العلاقة بين هذه المؤسسة و الحكومة .

1- فيما يخص التوازن الداخلي: و المتمثل في نزع إحتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني بحيث لم يعد إعداد القانون من اختصاص الغرفة الأولى بل أصبح المجلس يشارك الغرفة الأولى في عملية إعداد القانون بواسطة الميكانيزمات و القواعد التي حددها الدستور ولاسيما في المادة 120 منه و القوانين التي حددها النظام الداخلي لكل غرفة، إن هذه

بوكرا ادريس ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري المرجع السابق ، ص 67 .¹⁵⁴
عمر صدوق ، تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية ، ندوة حول قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الأوراسي ، الجزائر ، 24 / 11 / 2002 ، ص ص 27-36 .
راجع في ذلك : صويلح بوجعمة ، مجلي الأمة ، ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والإستقرار ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، الجزء الأول ، ص ص 130-136 .¹⁵⁶

المشاركة سوف تحول دون احتكار صناعة القانون و دون التعسف في صياغته ¹⁵⁷ ، فمجلس الأمة الذي لا يملك حق المبادرة بالقوانين فإنه يملك حق النظر في القوانين التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني ، ويصادق مجلس الأمة على القوانين بأغلبية 3/4 أعضائه و يمارس في أعماله نفس طريقة عمل المجلس الشعبي الوطني (المناقشة التي تجرى على مستوى اللجان، الاستماع لممثل الحكومة، المناقشة في الجلسة العامة ثم التصويت) ¹⁵⁸ .
- إتمام العملية التشريعية على أحسن وجه، فالقانون الذي يدرس مجلسين هو أكثر اكتمالا ودقة. وذلك أن العدد القليل من نواب المجلس الثاني وخبرتهم في الشؤون العامة يسمح لهم بدراسة القوانين بعمق وتريث.

وفي الجزائر ، فإن تجربة مجلس الأمة لم تؤدي إلى عرقلة الحياة الاقتصادية و الاجتماعية أو توقيف نشاط الدولة فمن بين العدد الهائل للقوانين التي صادق عليها مجلس الأمة بعد موافقة الغرفة الأولى ، فإن مجلس الأمة لم يتعرض لغاية الآن سوى على **06** قوانين من مجموع **64** نص وهو حجم ضئيل بالمقارنة مع عدد القوانين التي مرت على المجلس وصادق عليها.

وفي حالة ما إذا نشأ خلاف بين المجلسين حول قانون ما، فعلى اللجنة المتساوية الأعضاء ¹⁵⁹ التي نصت عليها المادة **120 / 04** من الدستور أن تنظر في الموضوع وبطلب من رئيس الحكومة، وفي حالة امتناع رئيس الحكومة عن طلب اجتماع اللجنة يؤدي هذا حتما إلى شل عمل المؤسسة التشريعية.

ولهذا وجب على المؤسس الدستوري أن ينص في الدستور ، على إلزام رئيس الحكومة بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في آجال معينة حتى لا يتماطل رئيس الحكومة في استعادة هذه الأخيرة بغية تعطيل صدور القانون .

- توسيع سلطة إخطار المجلس الدستوري لرئيس مجلس الأمة يؤدي إلى ضمان إقامة توازن بين سلطات رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة.

2- فيما يخص التوازن الخارجي بين المؤسسة التشريعية و الحكومة: إن الدور الذي يلعبه مجلس الأمة هو البحث عن التوازن واستقرار بين السلطات وتجنب الخلافات التي قد تحدث بين الحكومة و البرلمان ما يؤدي بها إلى انحلال وتغيير وسقوط الحكومات، كما أن مجلس الأمة قد يكون أداة لصالح الحكومة ¹⁶⁰.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن الغرفة الثانية(مجلس الأمة) غير قابلة للحل، فلماذا لم يمنح الدستور سلطة التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني لهذا المجلس ؟
مع فرض إجراءات سريعة للمصادقة على القانون حتى تتناسب مع الظرف المستعجل بما انه يمثل سلطة تشريعية، بدلا من تدخل رئيس الجمهورية ويشرع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وحسبما نعتقد أنها أهم ثغرة مقصودة في الدستور تنسف المركز القانوني لمجلس الأمة و إن كان له فضل كبير في المساهمة في التوازن بين السلطات و الحفاظ على استقرار و استمرار و أمن الدولة كما هو موضح في الدستور.

و أخيرا يمكننا القول، أن توسيع مجال و اختصاص القانون في دستور **1996** ، ما هو إلا امتدادا ظاهريا فقط، لأنه من الناحية العملية لا تعد عملية احتكار العمل التشريعي مجالا محفوظا للبرلمان وحده حتى بعد إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية بصفتها سلطة تشريعية ، فبقي ميدان القانون رهينة طرف آخر أساسي (رئيس الجمهورية) أدى هذا إلى الانتقاص من

بوكرا ادريس ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 72 . ¹⁵⁷

أنظر المواد 41.64.66.67.68.69.70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 . ¹⁵⁸

بوزيد لزهاري ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، الجزء الأول ، ص ص 120 - 128 . ¹⁵⁹

بن مالك بشير ، علاقة مجلس بالبرنامج الحكومي ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة الجزء الأول ، ص ص 108-117 . ¹⁶⁰

وظيفة البرلمان في ميدان اختصاصه عن طريق الأوامر الرئاسية حتى بعد إنشاء غرفة ثانية. وبالتالي فـ دستور 1996 عمل على الإنقاص و الحد من اختصاص البرلمان، ومن ثمة يمكن القول أن محاولة إعادة الاعتبار للقانون هي محاولة فاشلة ومحتشمة حسب هذا الدستور، ولذلك بقيت السلطة التشريعية تبدو وكأنها سلطة تابعة للسلطة التنفيذية.

الفرع الثالث: احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي:

لاشك أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي و ينظم جهود و وظائف الدولة و أهداف سياستها و إستراتيجيتها و برامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الأمنية و العسكرية، على المستويين الداخلي و الخارجي¹⁶¹.

1. انفراد السلطة التنفيذية بإعداد مشروع قانون المالية :

كان التشريع في الجوانب المالية، سابقا من اختصاص الملوك لوحدهم، غير أنه ونتيجة الصراع بينهم وبين ممثلي الشعب. خاصة في بريطانيا - انتقلت هذه السلطة إلى البرلمان الذي أصبح صاحب الإختصاص الأصلي في هذا المجال مقابل تقييد واضح لسلطة الحكومات في هذا المجال، ولكن ونظرا لما أصاب المجال التشريعي ، حيث أصبحت السلطة التنفيذية المشرع الفعلي وبذلك استعادت السلطة التنفيذية احتكارها للمبادرة ولوحدها هذه المرة في هذا المجال نظرا لاختلال التوازن بالنسبة لتوزيع الإختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، حيث أصبح ميدان التنظيم هو مبدأ أو ميدان القانون هو الإستثناء أدى كل هذا إلى وضع القيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة وعلى المبادرة في المجال المالي بصفة خاصة.

وتبعاً لذلك أصبحت مشاريع قوانين المالية من اختصاص الحكومة دون أن يشاركها في ذلك البرلمان، بحكم أنها القادرة فعليا على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية و قدراتها الكافية على امتلاك و تجميع المعلومات المطلوبة بشأن توقعات مبالغ الإيرادات وكذا أوجه النفقات بدقة متناهية، وهذا طبيعي نظرا لامتلاكها إمكانيات و أجهزة و خبراء و مستشارين ومحاسبين¹⁶².

حيث تلعب وزارة المالية دورا تقنيا هاما في هذا المجال، غير أنه ليس بالدور المقرر باعتبار أن أغلب الأحكام المتعلقة بالميزانية تنتج عن قرارات سياسية و التي هي من عمل الحكومة، وباعتبار أن وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية فهي التي تتولى مهمة تحضير مشروع الميزانية، فبالرغم من عدم تمتعه بسلطات قانونية أكبر مقارنة بزملائه في الحكومة ، فإن إعداد مشروع قانون المالية يضمن لوزير المالية هيمنة فعلية خاصة في تقدير و توقع المحاصيل (الإيرادات) و النفقات غير أن وزير المالية يخضع ، قانونا لسلطة رئيس الحكومة الذي يحكم في الملفات المتنازع حولها ومن جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يلعب دور مهما جدا فهو الذي يترأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص و المصادقة عليه و هذا ما يعكس الإلتزام النظامي لمجمل أعضاء الحكومة¹⁶³.

هكذا إذن فالحكومة (السلطة التنفيذية) هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية¹⁶⁴، بينما البرلمان (السلطة التشريعية) ليس له الحق في تقديم اقتراح معاكس و أن حتى يشارك أثناء مرحلة التحضير ، بل يبقى حقه محصورا في مناقشة قانون المالية ، و إمكانية تقديم بعض التعديلات بشأن أحكامه ، ثم التصويت عليه ، ثم بعد صدوره رقابة مدى

البرلمان والقوانين المالية العامة (الأسس الدستورية... الواقع... أفاق التصور)، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الرابع ، أكتوبر

2003 ، ص 3 .¹⁶¹

http://www.apn-dz.org / apn arabic/ revne/madjalo4.htm نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة

، الموقع على الأنترنت :¹⁶²

قاري إبراهيم ، المرجع السابق ، ص 13 .¹⁶³

سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، 368 .¹⁶⁴

تنفيذه من قبل الحكومة و بالرجوع إلى المادة 121 من دستور 1996 نجدها تنص على مايلي : " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

وباستقراء هذه المادة نجدها ظاهريا تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، لكن في حقيقة الأمر لا يوجد اقتراح لقوانين المالية لأن النائب مجبر على البحث عن تدابير ترفع مدا خيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها، بمعنى أن هذا النص يحتم على النواب إثبات أن اقتراحهم لا يتضمن تخفيضا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العمومية ، و إن حصل فعليهم البحث و إيجاد التدابير و الإجراءات اللازمة لاستدراك الموقف .

و بالتالي فإن إعداد مشروع قانون المالية يبقى مفتوحا أمام السلطة التنفيذية دون سواها، وهذا ما أكده القانون العضوي 99 / 02 / المنظم للعلاقات الوظيفية بين البرلمان والحكومة، في مادته 44 من خلال الصياغة (يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية) فعبارة (مشروع قانون المالية). تعني أن المادة حصرت المبادرة في مجال قانون المالية على الحكومة دون النواب، ويتم إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ و هو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالي المعنية ليحال بعدها إلى اللجنة المختصة لدراسته طبقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹⁶⁵ .

2- المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف السلطة التشريعية: ¹⁶⁶ نظرا لأهمية قانون المالية الخطيرة على حياة الدولة و مؤسساتها و المواطنين بطبيعة الحال ، فقد جاءت المادة 7/120 من الدستور محددة للدور المحدود للبرلمان في المصادقة على قانون المالية، فحددت هذه المادة الأجل الزمني اللازم لعملية المصادقة و المقدر بـ 75 يوما بنصها : " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة".

وانطلاقا من هذه المادة فالبرلمان مقيد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه (75) خمسة و سبعون يوما من تاريخ إيداعه".

وقد تكفل القانون العضوي المنظم للعلاقات بين الغرفتين و بينهما و بين الحكومة بتفصيل هذه المهلة الزمنية و تقسيمها بين الغرفتين ، حيث جاء في نص المادة 44 منه " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه ، طبقا لأحكام المادة 120 من دستور.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة و أربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.

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".

و الملاحظ على هذه المادة أنها تلتزم بقاعدة المساواة بين الغرفتين حيث أعطت للمجلس الشعبي الوطني 47 يوما و لمجلس الأمة 20 يوما و 8 أيام للجنة المتساوية الأعضاء، فلماذا هذا التمييز؟ فهل أن عدد الأعضاء في كل غرفة هو السبب ، وهل أن الانطلاق كان من خلفية أن مجلس الأمة لا يمكنه تقديم أي تعديل على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و بالتالي فهو لا يحتاج إلى وقت طويل لدراسة نص قانون المالية. ربما هذا ما يتماشى مع الدور المنوط بكل غرفة حيث أن مجلس الأمة ليس له إمكانية

لمزيد من التفصيل حول البرلمان الفرنسي في مناقشة قانون المالية خلال مدة 70 يوما بموجب المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة

1958. راجع : ¹⁶⁵

تقديم تعديلات على المشاريع المقدمة عكس المجلس الشعبي الوطني، زيادة على التفوق العددي لأعضاء هذا الأخير.

غير أن الممارسة العملية أثبتت أن الأغلبية البرلمانية تعتبر كحاجز تمنع معارضة مشروع قانون المالية أو إعطاء للرقابة البرلمانية فعالية في مضمونها وبالتالي فمناقشة مشروع قانون المالية تظهر حالية من كل أهمية وهي مناقشة من أجل المناقشة ، حيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته ويؤدي هذا إلى الحد من دور البرلمان ذاته بتحويل أعضائه من ممثلين للشعب إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة مع تكريس مصلحتهم الحزبية فوق كل اعتبار.

هذا وقد أحتاط المشرع لإمكانية الخلاف بين الغرفتين فمنح مهلة ثمانية أيام للجنة المتساوية الأعضاء للبت في شأنه.

والملاحظ على المادة 04/44 من القانون العضوي المنظم للعلاقات بين البرلمان و الحكومة لم تؤكد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بقوة القانون، أو تلزم رئيس الحكومة بطلب اجتماعها فور وقوع الخلاف بين الغرفتين، لأن الأمر غامض حسب المادة 04/44 ، لأن احتمال عدم طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يمكن أن يستخدم لتجاوز مهلة 75 يوما المقررة في الدستور مما يفتح الباب أمام إصدار مشروع الحكومة بأمر من طرف رئيس الجمهورية كما سيأتي البيان.

كما أن مسألة عرض نتائج عمل اللجنة في حالة طلب الحكومة لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء غير منظم و بالتالي فقد تستخدم كتقنية لتجاوز أجل 75 يوما.

و عليه يجب التدخل لتعديل هذه المادة بالنص على طلب اجتماع هذه اللجنة فور وقوع الخلاف حتى لا يتماطل رئيس الحكومة في ذلك عم قصد إلى جانب تنظيم عرض نتائج عمل هذه الأخيرة على الغرفتين حتى نتفادى صدور هذا القانون الهام بأمر حيث جاءت المادة 08/12، من الدستور تنص على: " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

وهنا نجد بأن رئيس الجمهورية يمكن له أن يجتاز إرادة البرلمان بكاملها ويصدر مشروع القانون بأمر في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان، بمعنى أن خيار السلطة التشريعية برفض مشروع قانون المالية وعدم المصادقة عليه يصبح بلا معنى بما أن هذا المشروع سيصدر بأمر من طرف رئيس الجمهورية و تباشر حكومته فور ذلك تنفيذه.

ومنه أسند المؤسس الدستوري مسألة إصدار مشروع قانون المالية لرئيس الجمهورية بواسطة أمر عند انقضاء مدة 75 يوما بناء على خطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي لمؤسسات الدولة.

و الأمر المتخذ في هذا المجال لا يدخل في أحكام المادة 124 من الدستور المتعلقة بالأوامر إذ أن المبدأ العام في هذه المادة هو جواز التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو أثناء الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور . ولكن الحالة المنصوص عليها في المادة 08/120 من الدستور لا تنتمي لا إلى الحالة الأولى و لا إلى الحالة الثانية وبالتالي فهي قاعدة خاصة لا يمكن استبعادها استنادا لقاعدة الخاص يقيد العام و الحقيقة أنه وفي التطبيق العملي لم تحدث أية إشكالات بخصوص قانون المالية فالمجلس الشعبي الوطني يدخل دائما تعديلات على مشروع الحكومة ومجلس الأمة لم يعترض على النص المصوت عليه في ذلك المجلس، حيث صادق بأغلبية (3/4) على الأقل على جميع النصوص المتعلقة بقانون المالية دون تسجيل أدنى تحفظ، وقد يعود ذلك إلى ضرورة احترام المواعيد المحددة في المادة 07/120 من الدستور ، وبالتالي إن تحفظ مجلس الأمة على مادة واحدة في قانون المالية يؤدي إلى عدم المصادقة على هذا القانون ، مما يسمح بإصدار مشروع الحكومة بأمر، ومن ثم ، فإن جميع التعديلات الواردة على مشروع

الحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني تصبح كأن لم تكن ، ومنه أصبح هذا المجلس يقدم توصيات كثيرا ما تكون دقيقة حول بعض ما يجب فعله في قانون المالية للعام القادم ، والملاحظ أن الحكومة أخذت فعلا بتلك التوصيات حيث لم تصل تلك التوصيات إلى درجة تشجيع المجلس على رفض نص قانون المالية أو بعض أحكامه¹⁶⁷.

وإذا كان مجلس الأمة لم يحفظ على مادة واحدة في ست قوانين مالية طوال عهده الأولى، فإننا نتساءل عن جدوى عرض قانون المالية على الغرفة الثانية؟ وانطلاقا مما سبق فإن الخلاف بين الغرفتين لن يكون له أي معنى بما أن مجلس الأمة لن يحاول الاعتراض على قانون المالية طالما أنه يعلم جيدا أن هذا القانون سيصدره رئيس الجمهورية بأمر بعد مرور 75 يوما، وعليه ما هي الفائدة العملية من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، خاصة و إن تحريكها يكون بطلب من رئيس الحكومة؟ وقد جاءت الفقرة الأخيرة من مادة 44 من القانون العضوي الناظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة كالتالي: " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية" فالعبارة " لأي سبب كان " مهمة لأنه يمكن تصور حالات عديدة تمكن رئيس الجمهورية من التدخل في هذا المجال و إصدار مشروع قانون المالية بأمر وبالتالي حرمان البرلمان من المصادقة على هذا القانون المهم ، مثلا: عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ففي هذه الحالة مجلس الأمة يحرم أصلا من مناقشة القانون، عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني مع عدم طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف رئيس الحكومة وترك المهلة 75 يوما تمر. أو مثلا عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني و اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ووصولها إلى اقتراح حل، لكن الاقتراح لم يعرض على المجلسين للبت فيه¹⁶⁸.

و السؤال المطروح في هذا الخصوص: عندما يصدر قانون المالية من قبل رئيس الجمهورية هل يعرض على البرلمان كونه الأصيل في التشريع؟ في الواقع الدستور الجزائري لم يتحدث على إجراء عرض أمر المالية الصادر من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان، وعلى ذلك هذا الأمر يحتاج إلى توضيح من المؤسس الدستوري أو من المشرع حتى نعرف أن قانون المالية الصادر لأمر يخضع للرقابة البرلمانية من عدمها.

وفي رأينا أنه لا يتم عرض القانون المالية بأمر على البرلمان لأنه في يوم من الأيام كان أمام غرفتي البرلمان الغرفة الأولى و الغرفة الثانية على التوالي و لم تحترم السلطة التشريعية المدة المنصوص عليها دستورا و قانونا و منه يكون إصداره من طرف رئيس الجمهورية دون عرضه على البرلمان جزءا للنواب و الأعضاء لعدم احترامهم للمدة المحددة نظرا للأهمية التي يخص بها قانون المالية في سير المؤسسات الدستورية في الدولة. وبالتالي يحرمون من اختصاصهم الأصيل المتمثل في الرقابة البرلمانية عن طريق المصادقة على القوانين المالية.

وتجدر بنا الإشارة و نظرا للمكانة المرموقة لقانون المالية إن رفض المصادقة عليه و استمرار الخلاف حوله بين الغرفتين يؤدي إلى إصداره بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية، فهكذا نجد أنه في هذه الحالة مشروع الحكومة هو الفائز عكس المشاريع الأخرى (مشاريع القوانين العادية) التي تسحبها الحكومة في حالة استمرار الخلاف حولها .

بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، المرجع السابق ، ص 74 .¹⁶⁷

النظام الداخلي لمجلس الأمة ، المعدل والمتمم المؤرخ في 26 أكتوبر 1999 ، (جريدة رسمية عدد 84)¹⁶⁸

وعلى أي حال فالسلطة التنفيذية لها دور معتبر في المجال المالي، كونها هي التي تبادر فيه بمشاريع مالية وما يتبع ذلك من مشروع إضافي، ولرئيس الجمهورية أن يصدر قانون المالية بأمر رئاسي له قوة قانون المالية إن اقتضى الأمر ذلك.

المطلب الثاني: حرية رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر.

إن التطور الدستوري الذي عرفته جل الأنظمة السياسية و على مختلف صورها، في دول العالم المعاصر ، أدى إلى تقوية السلطة التنفيذية ، وتوسيع نفوذها ودورها ، وتفوقها على السلطات الأخرى.

والملاحظ أن هذا التطور أدى إلى اهتزاز أسس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة ، بمعنى أن القواعد الرئيسية لمبدأ الفصل بين السلطات تتخذ في العمل صورة مغايرة و مخالفة تماما ، إذ انه تحول إلى مبدأ يعزز دور السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى.

إن ظاهرة اختلال التوازن الدستوري بين السلطتين التشريعية و التنفيذية وترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية، أصبحت واضحة في جميع الأنظمة النيابية بما في ذلك الأنظمة الأكثر تسترا ومحافظه على المظاهر الشكلية.

إلى درجة أن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح مجرد سلاح بيد السلطة التنفيذية تشهره في مواجهة السلطة التشريعية وتمارس بمقتضاه المزيد من التهميش للبرلمانات ، إذ حولتها الآن إلى مؤسسات ثانوية مجردة حتى من اختصاصاتها ، و أصبحت السلطة التنفيذية المشرع الرئيسي.

والوضع نفسه في الجزائر، حيث نجد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها السامي (رئيس الجمهورية) تتدخل في العمل التشريعي منذ بدايته إلى نهايته، بل وتتدخل في أدق التفاصيل العمل التشريعي .

وللتطرق إلى حرية رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر، سوف نعود للحديث عن نقطتين هامتين في هذا الخصوص:

1. آثار مشاركة السلطة التنفيذية في تحديد جدول أعمال البرلمان.
2. الأوامر الرئاسية كأداة منافسة للتشريع البرلماني، كون حرية رئيس الجمهورية في مجال التشريع عن طريق الأوامر، هي التي جعلت من الأوامر أداة منافسة للتشريع البرلماني. آثار مشاركة السلطة التنفيذية في تحديد جدول أعمال البرلمان:

كقاعدة عامة أن البرلمان لا يستطيع القيام بمهامه على أكمل وجه إلا بواسطة جدول أعمال محدد يتناسب مع النص الدستوري الذي يقيد مدة دوراته، حتى و إن كان يظهر كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة مهم ورئيسي، لأنه يعد مفتاح النشاط البرلماني وهو يشكل رزمة المواضيع التي تركز عليها الحياة البرلمانية و بذلك يعد الإطار القانوني الأمثل المعبر عن مدى تحكم أعضاء البرلمان في عملهم التشريعي¹⁶⁹.

غير أن هذا الاختصاص الذي كان معقودا للبرلمان استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات قد خضع لتقييد بسبب اعتماد أسلوب التعاون و التكامل بين مؤسسات الدولة في عصرنا الحاضر وهو ما مكن السلطة التنفيذية من مشاركة السلطة التشريعية في تحديد جدول أعمالها و بالتالي التدخل لتوجيه عملها قصد تحقيق السياسة التي قررتها¹⁷⁰.

أنظر المادة : 01/49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الصادر في الجريدة الرسمية ، العدد 46 المؤرخة في 25 مارس 2000 .
المادة 01/47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية العدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999 – المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة – المواد 16.17.18 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹⁶⁹

السعيد بوشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وآثاره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 351 .¹⁷⁰

ولأجل هذه المقتضيات اتجهت العديد من دساتير الدول إلى الاعتراف بالسلطة التنفيذية ببعض السلطات في إعداد جدول الأعمال غاية ما في الأمر ذلك الاختلاف في مدى التسليم لها بهذا الامتياز، ذلك أنه لا توجد دساتير قد منحها قيادة العمل التشريعي بصورة شبه كاملة و منها من أقرت لها بقدر من الامتيازات يكفي لتحقيق أهداف سياستها العامة دون الإخلال بحق البرلمان التشريعي و سيادته على جدول أعماله بصورة أو بأخرى¹⁷¹.

وإعداد جدول الأعمال عملية صعبة و دقيقة و تخضع لعدة اعتبارات فنية و سياسية، لأنه هو الذي يقرر مصير أي مبادرة قانونية بوضعها في سكة النقاش أو استبعادها بصفة مؤقتة أو بصفة كلية وقد تتجاوزها الأحداث فتندثر¹⁷².

و تبعا لذلك عرف الدكتور / سعيد بو الشعير جدول الأعمال بأنه: " ذلك العمل البرلماني الذي يتماشى مع أي نظام يشرك الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة"¹⁷³.

وعليه فإن النظام الجزائري لم يمنح السلطة التنفيذية حق تحديد جدول الأعمال بمشاركة البرلمان فقط، بل نجد الأنظمة الداخلية للبرلمان والقانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة منحها أيضا حق ترتيب المواضيع في ذلك الجدول حسب الأولويات التي تبديها مع ما يترتب على ذلك من رجحان الكفة لصالحها في هذا المجال، والتدخل كلما تطلب الأمر إدراج موضوع ضمن جدول الأعمال باسم حق الأولوية.

وهذا يعني أن المواضيع التي يرغب البرلمان إدراجها ضمن جدول أعماله تبقى معلقة على قبول السلطة التنفيذية لها، فهذه الأخيرة (السلطة التنفيذية) بإمكانها تأجيل مناقشة المواضيع التي يقترحها النواب إلى دورة أخرى إن هي وافقت على إدراجها في جدول أعمال تلك الدورة أو لم تتضمنها بواسطة أمر تشريعي في غيبة البرلمان¹⁷⁴.

وما يثير الاستغراب هو أن الأنظمة الداخلية للسلطة التشريعية والقانون العضوي 02/99 لم يترك مجالاً لهذه الأخيرة (السلطة التشريعية) تستطيع من خلالها إدراج مواضيع أخرى ضمن جدول الأعمال إلا بموافقة المؤسسة التنفيذية كما لو استنفذ جدول الأعمال المحدد و المرتب من قبل السلطة التنفيذية و أن وقت الدورة لم ينته ، واستعدت الأحوال تمديد جدول الأعمال بطرح مواضيع للمناقشة، فللحكومة التدخل قانوناً لمنع مناقشة أي موضوع لا ترغب طرحه على البرلمان، مع إعطاء الأولوية لمشروع أو لمشاريع أخرى تقدمها ، الغرض من وراء ذلك إبعاد هذا المشروع أو الاقتراح الذي لا ترغب في دراسته من قبل النواب أثناء الوقت المتبقي من الدورة، وبالتالي تسد الفراغ في الوقت بواسطة المشروع أو المشاريع التي تطلب منحها الأولوية في المناقشة ، وهذه الأولوية ، بالطبع تفسر حسب رغبة و حاجيات السلطة التنفيذية.

ومن البديهي أن المشروع أو المشاريع التي تدرك السلطة التنفيذية أنها ستلقى معارضة شديدة من طرف النواب و أنها ستعرض للكثير من التعديلات التي تخل بالمعنى الذي أرادته السلطة التنفيذية منه سوف لن تبرمج في جدول الأعمال على أساس الأولوية في ترتيب المواضيع ليظهر من جديد إلى الوجود لكن فيما بين دورتي البرلمان أو في حالة، شغور المجلس الشعبي الوطني بواسطة أمر (المادة 124 من الدستور 1996) .

وفي الأخير نقول أن الحكومة تسيطر على جدول الأعمال سواء بتحديدته أو بترتيب المواضيع المدرجة فيه ، و إذا كانت الحكومة تتمتع بحق ترتيب مواضيع جدول الأعمال بما

171 . نصر الدين معمري ، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في الدستور 1996 ، المرجع السابق ، ص 21 .

محمد أرزقي نسيب ، علاقة الحكومة بالبرلمان ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، المرجع السابق ، ص 96 .

172 . سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 257 .

173 . أمين شريط ، علاقة بالبرلمان ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، المرجع السابق ، ص 38 وما بعدها .

174 .

يتماشى و رغبتها دون إغارة أي اهتمام لمطالب النواب مما يحولهم إلى مجرد موظفين ساميين سياسيين تابعين للسلطة التنفيذية و بالتالي يمكن أن يكون لهذا الامتياز الحكومي هدفان.

الأول : يتعلق بتنفيذ برنامج الحكومة وفق السياسة التشريعية التي تسعى إلى تحقيقها

و الهدف الثاني : والذي كثيرا ما يكون متصلا بالهدف الأول و يتعلق بإبعاد المبادرات المقدمة من النواب و التي تعتبر كمشروع مضاد لإرادة الحكومة أو على الأقل أن هذه الأخيرة ترى في ذلك تعطيل لتنفيذ برنامجها فهي تستطيع عرقلة المبادرات المقدمة من طرف النواب بحجة الأولوية في مناقشة المواضيع المدرجة في جدول أعمال هذا الأخير الخاضع لإرادتها، وهذا من شأنه خلق إحساس لدى البرلمانيين بعدم الجدوى من الحضور و لا مناقشة ، وربما هذا ما تؤكدته المقاعد الشاغرة أثناء الجلسات أو حتى الحضور و الاكتفاء بمطالعة الجرائد. و على هذا يجب التخفيف من حدة التفوق الحكومي على البرلمان، في هذا الخصوص لإبراز مكانته، والعيب لا يمكن في مشاركة الحكومة في إعداد جدول الأعمال و منحها حق الأولوية في ترتيب هذا الأخير، لأن هذه الآلية معمول بها في الحياة البرلمانية في مختلف النظم، لكن المشكل يكمن في كون البرلمان من مصادر المعلومات التي يخفف التفوق الحكومي في هذا الخصوص، كتمكين البرلمان من مصادر المعلومات التي تسمح بوجود اقتراحات قوانين في مقابل مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة من جهة، ومن جهة أخرى تخصيص مدة معينة من الدورة لكل غرفة من البرلمان لتتصرف فيها بحرية لطرح اقتراحات النواب لتدرس فيما بعد في جدول أعمال تكميلي يمثل متنفسا للعمل البرلماني الخالص. الأوامر الرئاسية كأداة منافسة للتشريع البرلماني :

لاشك أن مزاحمة رئيس الجمهورية للبرلمان في أداء مهمته التشريعية عن طريق الأوامر الرئاسية هو خرق صارخ بمبدأ الفصل بين السلطات وسمة من سمات دولة اللاقانون و اللاديموقراطية و أداة من أدوات شخصنة السلطة تخلى عنها دستور 1989 لتناقضها مع روح مبادئه ، و أعاد تبنيها دستور 1996 بروية جديدة.

بحيث تم تمكين رئيس الجمهورية من مد مشاركته بصفة منافسة للتشريع البرلماني عن طريق هذه الآلية، وبالتالي أصبحت الأوامر الرئاسية كأداة منافسة للتشريع البرلماني. ويرجع سبب وصف الأوامر الرئاسية بأداة تشريعية منافسة للعمل التشريعي البرلماني كونها تعالج نفس المجال الذي يفترض أن يعد محل احتكار السلطة التشريعية. بل إن دائرة الأوامر تشمل حتى القوانين العضوية بالإضافة إلى القوانين العادية ، رغم أن القوانين العضوية أسمى درجة من القوانين العادية و هذا نظرا لأن كلاهما يدخل في مجال الإختصاص التشريعي للبرلمان وفقا للمادتين 122 و 123 من دستور 1996 ، و المادة 124 لم تسن القوانين العضوية من حكمها .

وتأسيسا على ذلك أصدر رئيس الجمهورية قانوني الأحزاب و الانتخابات لسنة 1979 بأمر و هما من عداد القوانين العضوية التي نص عليها و لأول مرة دستور 1996¹⁷⁵. و على العموم تظهر حرية رئيس الجمهورية في مجال التشريع عن طريق الأوامر ، في كون الدستور قد منح رئيس الجمهورية إختصاص غير مقيد من حيث المواد التي يشرع فيها بأوامر وسلطة تقديرية واسعة فيما يخص اللجوء لاستعمال هاته التقنية، فالمادة 124 من دستور 1996 والتي منحت لرئيس الجمهورية إختصاص التشريع عن طريق الأوامر، أو غيرها ، لم تحدد المواضيع التي يجوز ولا يجوز للرئيس أن يشرع فيها ، أو أنه مفوض في ممارستها من قبل البرلمان، بل هو صاحب الإختصاص التشريعي الكامل و المطلق و المطلق

أنظر : أنظر : الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة

الرسمية عدد 12) ،

أثناء المدة المحددة (ثلاثة أشهر في حالة المجلس لانتخاب مجلس جديد أو فيما بين دورتي المجلس "أربعة أشهر" ، المدة التي تقضيها الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93) أو (بعد انقضاء المدة القانونية لإصدار قانون المالية) .
بحيث له سلطة التشريع في مختلف المواضيع التي خص بها البرلمان أثناء انعقاده وتدخل في مجال التشريع باستثناء بعض المواضيع عكس السلطة التشريعية التي حدد الدستور مجال تدخلها على سبيل الحصر.

صحيح أن دستور 1996 أعاد تبنيها، لما أثبتته التجربة ضرورتها كأداة دستورية تمنع تعطيل الحياة العمومية و تسير الأمور المستعجلة و صحيح أم عامل الاستعجال هو الذي يفرض على السلطة التنفيذية التدخل للتشريع عن طريق الأوامر خاصة فيما يخص بعض الإصلاحات الاقتصادية التي تتطلب السرعة و التي تأخذ وقتا كبيرا إذا تمت عن طريق مشروع قانون الذي يستوجب استنفاد فترة ما بين الدورتين ومدة المناقشة و التصويت أمام غرفتي البرلمان، بالإضافة إلى الوقت الكافي للإصدار و النشر مما يؤدي إلى أن يفقد مشروع القانون الفائدة من وجوده.

غير أنه بالرغم من منطقية هذه الأسباب ، فإن الواقع كرس ممارسة لا تستند لمنطق هذه الأسباب ،لذلك فنحن نرى أن السلطة التنفيذية تلجأ إلى التشريع بأوامر في بعض الأحيان لتفادي المعارضة البرلمانية، لذلك فأهم القوانين و التي تعتبر إستراتيجية في برنامج الحكومة، تمررها هذه الأخيرة بواسطة رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر و ليس عن طريق مشاريع القوانين ذلك أن الحكومة تعلم جيدا أن مشاريع القوانين تخضع للمناقشة الواسعة و التعديلات الكثيرة من طرف نواب البرلمان ، مما يؤدي إلى أن تفقد النصوص مضمونها و الأهداف التي أرادت الحكومة تحقيقها من خلالها.

وجاءت الممارسة العملية مكرسة لهذه الأسباب النظرية، حيث كشفت حصيلة القوانين المصادق عليها و المنشورة في التجربة الرسمية خلال الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) وكذا الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) على مصادقة البرلمان¹⁷⁶ فيما بين (2000-2003) على 21 أمرا رئاسيا (أمر واحد سنة 2000 ، 04 أوامر سنة 2001 ، 04 أوامر سنة 2002 ، 12 أمرا سنة 2003 ، أمر واحد سنة 2004 وأمرين سنة 2005).

بالنسبة لسنة 2000 : هناك أمر واحد :
* أمر رقم 2000 – 01 المؤرخ في 01 مارس 2000 و المتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها (الجريدة رقم 09 المؤرخة في 02 مارس 2000 ، ص03).

أصدر رئيس الجمهورية هذا الأمر عشية افتتاح الدورة العادية للبرلمان و جاءت المصادقة عليه عقب العرض الذي قدمه ممثل الحكومة السيد يزيد زرهوني وزير الداخلية و الجماعات المحلية و الخاص بالأسباب التي أدت إلى إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية بغية الفصل في دستورية أحكام الأمر رقم 97-15 المتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى.

و يتعلق موضوع هذا الأمر بالتأكيد على الوضع القانوني العام المطبق على ولاية الجزائر و البلديات التي تشمل عليها كما هو محدد بموجب القانونين رقمي 08/90 و 09/90 المؤرخين في 07 أفريل 1990 و المتعلقين ، تباعا بالبلدية و الولاية .
وترسيخ السند القانوني الضروري على الصعيد التشريعي فيما يخص الأحكام الخاصة التي ستطبق على البلديات التي تشتمل عليها العاصمة إلى جانب تجسيد مطابقة تنظيم ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها وسيرها مع التشريع المعمول به، وذلك عن طريق التنظيم.

بالإضافة إلى ضمان استمرارية الهيئات والمصالح العمومية وسيرها المنتظم، وإن إصدار هذا الأمر يندرج ضمن حكم المادة 124 من دستور 1996، ويشمل على (05) مواد حيث تلقى رئيس مجلس الأمة هذا الأمر في 20 مارس 2000، ثم أحاله على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان في 21 مارس 2000 التي درستته في سلسلة من الاجتماعات استتمعت خلالها إلى عرض السيد وزير الدولة، وزير الداخلية و الجماعات المحلية، تناول فيه أسباب و دواعي إصدار هذا الأمر مبرزاً أن محافظة الجزائر الكبرى هي حالة أملتها الظروف الصعبة التي عاشتها البلاد و أعدت حوله تقريراً ليصادق عليه مجلس الأمة في 25 جوان 2000 بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة. فيما بين (2001-2003): صادق البرلمان على 20 أمراً رئاسياً. أربعة (04) أوامر سنة 2001:

* أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فبراير 2001 يعدل و يتم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 و المتعلق بالنقد و القرض (جريدة رسمية رقم 14 مؤرخة في 28 فبراير 2001، ص 04).

ويتعلق موضوعه بتحديد ميكانيزمات جديدة وفعالة لجعل المنظومة المصرفية و المالية تستجيب للإصلاحات الجارية في البلاد و متطلبات المرحلة الراهنة مع خلق ديناميكية جديدة في مجال التنسيق بين البنك المركزي و السلطة التنفيذية، ويشتمل 14 مادة. حيث تلقى مجلس رئيس مجلس الأمة هذا الأمر في 17 مارس 2001 و أحاله على لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بتاريخ 17 أبريل 2001 لدراسته، ثم صادق عليه مجلس الأمة بتاريخ 05 ماي 2001

* أمر رقم 02-01 المؤرخ في 20 أغسطس 2001 يتضمن تأسيس تعريف جمركية جديدة (جريدة رسمية 47 مؤرخة في 22 أغسطس 2001، ص 03).

تلقى مجلس الأمة هذا الأمر بتاريخ 19 سبتمبر 2001 وقد أحال السيد رئيس مجلس الأمة هذا الأمر على لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بتاريخ 22 سبتمبر 2001 التي درستته في ثلاثة (03) اجتماعات و أعدت حوله تقريراً تمهيدياً، و بتاريخ 15 أكتوبر 2001 صادق مجلس الأمة على الأمر. وقد قدمت اللجنة المختصة عدة توصيات بشأنه أهمها المراقبة الصارمة لتطبيق هذا الأمر لمنع أي تلاعب في تطبيق النسب على المواد خصوصاً الخاضعة لنسبة (5% و 15%).

* أمر رقم 03-01 مؤرخ في 20 أغسطس 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار (ج ر 47 مؤرخة في 22 أغسطس 2001، ص 04).

تلقى مجلس الأمة هذا الأمر بتاريخ 19 سبتمبر 2001. وهو يتعلق برسم الضوابط التي تحكم الاستثمار و توفير الحوافز التي من شأنها توسيع و تطوير هذا القطاع. وقد أحال السيد رئيس مجلس الأمة هذا الأمر على لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية بتاريخ 22 سبتمبر 2001 التي درستته في اجتماعين (02) و أعدت حوله تقريراً تمهيدياً. و بتاريخ 15 أكتوبر 2001 صادق أعضاء مجلس الأمة على هذا الأمر و قدمت اللجنة ثلاث (3) توصيات بشأنه أهمها ضرورة تخصيص الموارد المالية الضرورية لصندوق دعم الإستثمار الذي سوف يكون له دوراً مهماً في توجيه المستثمرين نحو المناطق التي تريد الدولة تنميتها

أمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أغسطس 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها (ج ر رقم 47 مؤرخة في 22 أغسطس 2001 ص 09)

تلقى مجلس الأمة هذا الأمر بتاريخ 19 سبتمبر 2001 وهو يتعلق بضبط كفاءات تسيير المؤسسات الاقتصادية العمومية و شروط خصوصتها وقد أحال السيد رئيس مجلس الأمة هذا الأمر على لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية في 22 سبتمبر 2001 التي درست في اجتماعين

(2) وبتاريخ 15 أكتوبر 2001 صادق أعضاء مجلس الأمة على هذا الأمر، وقد قدمت اللجنة توصيات أهمها أن تولي الدولة صرامة أكبر للتطبيق الفعلي لهذا الأمر، وذلك بوضع وإعداد برنامج محكم والمتابعة المستديمة لعمليات الخوصصة.

أربعة (4) أوامر سنة 2002 :

* أمر رقم 01-02 مؤرخ في 25 فبراير 2002 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 (ج ر رقم 15 مؤرخة في 28 فبراير 2002 ص 03).

تلقي مجلس الأمة هذا الأمر بتاريخ 13 مارس 2002 ويتعلق موضوعه بضبط اعتمادات تكميلية في الميزانية السنوية ويتضمن 11 مادة .

وصادق مجلس الأمة على هذا الأمر بتاريخ 10 أبريل 2002 بناء على تقرير اللجنة المختصة التي قدمت خمس (5) توصيات بشأنه أهمها :

1. توسيع التشاور والتنسيق إلى غرف الصناعة والتجارة وكذا غرف الفلاحة و الغرف الحرفية وكل المتعاملين الإقتصاديين والشركاء الاجتماعيين .

2. ضرورة الدراسة والتنسيق المدققة للبنود التعريفية والبنود الفرعية للتعريفية التابعة لها .

3. الإسراع في تطبيق القوانين المتعلقة بتنمية الإستثمار وبالمؤسسات الصغيرة و المتوسطة.

1. أمر رقم 02-02 مؤرخ في 25 فبراير 2002 يعدل ويتمم التعريفية الجمركية المؤسسة بالأمر رقم 01-02 المؤرخ في 20 أغسطس 2001 (ج ر 15 مؤرخة في 28 فبراير 2002 ص 14)

يتعلق موضوع هذا الأمر بتحديد الإطار العام لتصنيف المنتوجات ووضع تعريفية جمركية ويتضمن مادتين (2) وصادق مجلس الأمة على هذا الأمر في 10 أبريل 2002 وكانت اللجنة المختصة قد قدمت توصيتين بشأن هذا الأمر وهما :

1. توسيع الحوار واشتراك كل الغرف التجارية والصناعية والفلاحية والحرفية والمتعاملين الإقتصاديين والشركاء الاجتماعيين وكل طرف يقدم مساهمة فعالة للتمكن من إثراء وتحسين التعريفية الجمركية حتى تصبح أكثر شمولية.

2. دراسة كل طلبات مراجعة التعريفية الجمركية وهذا يؤدي إلى ضمان حظوظ أكثر ووسائل ممكنة لتطوير الإقتصاد مما يسمح بتخفيف الصدمات والتغيرات المنجزة عن انفتاح السوق وتحمل المنافسة القوية التي ستفرض من الأسواق الخارجية .

1. أمر رقم 02-03 المؤرخ في 25 فبراير 2002 يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001 (ج ر 15 مؤرخة في 28 فبراير 2002 ص 26)

ويتعلق موضوع هذا الأمر بإدراج أحكام قانونية من شأنها التكفل بمصير الأشخاص المفقودين في مأساة فيضانات 10 نوفمبر 2001 وبجميع الآثار المترتبة عن ذلك ويتضمن خمس (5) مواد. وقد أحال السيد رئيس مجلس الأمة هذا الأمر على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان بتاريخ 13 مارس 2002 ، فدرسته في إجتماعين (2) وأعدت حوله تقريرا تمهيديا وصادق عليه مجلس الأمة في 10 أبريل 2002 .

2. أمر رقم 02-04 المؤرخ في 25 فبراير 2002 يعدل الأمر رقم 97 - 08 المؤرخ في 06 مارس 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوبة شغلها في انتخابات البرلمان. (ج ر 15 مؤرخة في 28 فبراير 2002، ص 27)

ويتعلق موضوعه بضمان التمثيل الحقيقي والعاقل على مستوى كل الدوائر الانتخابية وتطبيق الإجراءات القانونية المعمول بها وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات

البرلمان ويتضمن مادتين (2) وصادق عليه مجلس الأمة في 10 أبريل 2002 بناء على تقرير اللجنة المختصة وهي لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.

12 أمرا رئاسيا لسنة 2003 :

* أمر رقم 01-03 المؤرخ في 19 فبراير 2003 يعدل ويتمم الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 09 يوليو 1996 والمتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج .
(ج ر 12 -23 فبراير 2003، ص 17)

ويتعلق موضوع هذا الأمر بتعزيز مكافحة وقمع المخالفات المتعلقة بخرق التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج ، الذي تفرضه متطلبات اقتصاد السوق . ويتضمن (15) مادة . وصادق مجلس الأمة على نص هذا القانون في 11 جوان 2003 بناء على تقرير لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية الذي تضمن (5) توصيات بشأن النص ، أهمها التأكيد على أن إعفاء الأشخاص المعنوية الخاضعين للقانون العام من المتابعة الجزائية وتأكيد تلك المتابعة بالنسبة للأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص لا يعني أبدا تأكيد التفرقة في المعاملة بين القطاع العام والقطاع الخاص .

3. أمر رقم 02-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بالمناطق الحرة (ج ر 43 - 20 يوليو 2003 ، ص 23 .)

ويتعلق موضوع هذا الأمر بتحديد شروط قيام المناطق الحرة وكيفية سيرها والحقوق والواجبات المفروضة على المستثمرين فيها ويتضمن 24 مادة
حيث صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على هذا الأمر يوم الثلاثاء 07 أكتوبر 2003 بالأغلبية وجاءت المصادقة عقب العرض الذي قدمه السيد - نور الدين بوكروح - وزير التجارة حول محتويات الأمر . ثم تلقى رئيس مجلس الأمة هذا الأمر في 08 أكتوبر 2003 والذي أحاله على اللجنة المختصة وهي لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بتاريخ 08 أكتوبر 2003 والتي خصصت له عدة اجتماعات لدراسة لتتوج أعمالها بإعداد تقرير عن الأمر متضمنا (12 صفحة) ليصادق المجلس على الأمر في 14 أكتوبر 2003 .

4. أمر رقم 03 - 03 مؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بالمنافسة (ج ر 43-20 يوليو 2003 ص 25).

ويتعلق موضوعه بإعادة تكييف وتحسين القواعد التي تحكم المنافسة تماشيا والمناخ الاقتصادي الجديد ، متضمنا 74 مادة حيث صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على هذا الأمر يوم الثلاثاء 07 أكتوبر 2003 بالأغلبية عقب العرض الذي قدمه السيد نور الدين بوكروح ، وزير التجارة حول محتويات الأمر ثم تلقى رئيس مجلس الأمة الأمر في 08 أكتوبر 2003 وأحاله على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية في نفس التاريخ والتي خصصت ثلاث (3) اجتماعات لدراسته ثم صادق عليه مجلس الأمة في 14 أكتوبر 2003 .

5. أمر رقم 03-04 المؤرخ في 20 يوليو 2003 يتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها (ج ر 43 -20 يوليو 2003 ، ص 33)
جاء هذا الأمر لتكريس مبدأ حرية التجارة الخارجية في مجال استيراد البضائع و

تصديرها وهو يتضمن 23 مادة

حيث صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على هذا الأمر يوم الثلاثاء 07 أكتوبر 2003 بالأغلبية عقب العرض الذي قدمه السيد نور الدين بوكروح وزير التجارة حول محتويات الأمر . ثم تلقى رئيس مجلس الأمة في 14 أكتوبر 2003

6. أمر رقم 05-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحقوق المؤلف وحقوق المجاورة (ج ر 44 - 23 يوليو 2003، ص 03) .
أتى هذا الأمر بأحكام أعدت خصيصا لمطابقة التشريع الجزائري في هذا الميدان مع الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية ذات الصلة بالتجارة والعمل على تعزيز الحماية القانونية للفنانين والمؤلفين.
- وقد صادق المجلس الشعبي الوطني على هذا الأمر في 21 أكتوبر 2003 بالأغلبية الساحقة ثم صادق مجلس الأمة عليه في 25 أكتوبر 2003 بعد دراسته من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان.
7. أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بالعلامات (ج ر 44-23 يوليو 2003 ص 22) .
يتعلق موضوع هذا الأمر بسن إجراءات من شأنها تعزيز حماية أكثر للملكية الصناعية والأخذ بعين الاعتبار المستهلك الذي يعتبر محورا جوهريا في هذا الموضوع ويتضمن 40 مادة .
- وقد صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 21 أكتوبر 2003 بالأغلبية الساحقة ثم أحيل إلى رئيس مجلس الأمة والذي بدوره على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان في 21 أكتوبر 2003 لدراسته ثم صادق عليه المجلس في 25 أكتوبر 2003.
8. أمر رقم 07-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق ببراءة الاختراع (ج ر 44-23 يوليو 2003، ص 27).
جاء هذا الأمر بآليات قانونية كفيلة بتهيئة محيط مناسب لتطبيق الإصلاحات الاقتصادية والتهيؤ للانضمام للمنظمة العالمية للتجارة ، لاسيما في مجال براءات الاختراع . ويتضمن 65 مادة .
- وقد صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 21 أكتوبر 2003 بالأغلبية الساحقة ثم أحاله على مجلس الأمة في نفس التاريخ ، والذي صادق عليه بتاريخ 25 أكتوبر 2003 .
9. أمر رقم 08-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية تصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة (ج ر 44-23 يوليو 03 ، ص 35) .
وقد جاء هذا الأمر لتدارك الفراغ القانوني المسجل في مجال حماية مخطوطات تصاميم الدوائر المتكاملة ، ومسايرة التطور السريع في عالم الإلكترونيك ، ويتضمن 42 مادة حيث صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 21 أكتوبر 2003 بالأغلبية الساحقة ثم أحاله على مجلس الأمة بنفس التاريخ والذي صادق عليه بتاريخ 25 أكتوبر 2003 .
10. أمر رقم 09-03 مؤرخ في 13 أغسطس 2003 يعدل ويتم الأمر رقم 76-35 المؤرخ في 16 أبريل 1676 والمتضمن التربية والتكوين.
11. تضمن هذا الأمر نقطتين جوهريتين تعلقتا ب:
إدراج وترقية اللغة والبعد الثقافي الامازيغي في النظام التربوي.
ترسيم التعليم الخاص في كل المستويات التعليمية .
- وقد صادق المجلس الشعبي الوطني على هذا الأمر يوم الثلاثاء 07 أكتوبر 2003 عقب العرض الذي قدمه وزير التربية الوطنية السيد أبو بكر بن بوزيد - لمحتوى الأمر ثم أحيل على رئيس مجلس الأمة الذي أحاله بدوره على لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية لدراسته بتاريخ 08 أكتوبر 2003 والتي قدمت بشأنه عدة توصيات منها :
1. ضرورة إخضاع المدارس الخاصة إلى مراقبة بعيدة دقيقة ، وتفتيش دوري صارم بما يضمن ربطها بالبرامج المسطرة من قبل الوزارة منهاجا ولغة وتأطيرا .
 2. ضرورة تحسين برامج ومناهج المدارس الخاصة القائمة حاليا وذلك كشرط أساسي لترسيم الإعراف بها.

3. ضرورة الأخذ بعين الاعتبار تنوع اللغة الأمازيغية واختلاف أسنتها من منطقة لأخرى ، فيما يضمن التكافؤ المطلوب . وقد صادق مجلس الأمة على الأمر في 14 أكتوبر 2003 .

1. أمر رقم 10-03 مؤرخ في 13 أغسطس 2003 يعدل ويتمم القانون رقم 98-06 المؤرخ في 27 يونيو 1998 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني (ج ر 48-13 أغسطس 2003 ص 05).

وجاء هذا الأمر بغرض إدخال أكثر صرامة وشفافية في منح إمتيازات استغلال خدمات النقل الجوي للمستثمرين ويتضمن 08 مواد .

وقد صادق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم الثلاثاء 21 أكتوبر 2003 بالأغلبية الساحقة ثم أحيل على رئيس مجلس الأمة والذي أحاله بدوره على لجنة التجهيز والتنمية المحلية للدراسة في 21 أكتوبر 2003 ثم صادق عليه المجلس في 25 أكتوبر 2005 .
2. أمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أغسطس 2003 يتعلق بالنقد والقرض (ج ر 52-27 أغسطس 2003 ، ص 03).

وقد جاء هذا الأمر بتدابير تمكن من التحكم في تسيير المديونية الداخلية والخارجية وإدخال مرونة في أداء المنظومة المصرفية قصد حماية المدخرين وضمان الأمن المالي للبلد ، ويتضمن 143 مادة .

وقد صادق المجلس الشعبي الوطني على الأمر يوم الثلاثاء 07 أكتوبر 2003 بالأغلبية عقب العرض الذي قدمه السيد - عبد اللطيف بن أشنهو- وزير المالية لمحتوى الأمر ، ثم أحيل على السيد رئيس مجلس الأمة والذي أحاله بدوره على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بتاريخ 08 أكتوبر 2003 لدراسته ، ليصادق عليه المجلس في 14 أكتوبر 2003 .
3. أمر رقم 12-03 المؤرخ في 26 أغسطس 2003 يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا (ج ر 52- مؤرخة في 27 أغسطس 2003 ص 22).

جاء هذا الأمر لسد الثغرات المسجلة في نظام التأمينات ضد الكوارث الطبيعية في أعقاب الكوارث التي عرفت هل البلاد في الآونة الأخيرة. ويتضمن 17 مادة حيث صادق المجلس الشعبي الوطني على هذا الأمر بالأغلبية يوم الثلاثاء 07 أكتوبر 2003 عقب العرض الذي قدمه السيد - عبد اللطيف بن أشنهو - وزير المالية لمحتوى الأمر ثم أحيل على رئيس مجلس الأمة في 08 أكتوبر والذي أحاله على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بنفس التاريخ لدراسته . وقد صادق عليه مجلس الأمة في 14 أكتوبر 2003 .

والملاحظ أن المجلس الشعبي الوطني صادق على ستة (6) أوامر بالأغلبية في جلسة واحدة يوم الثلاثاء 07 أكتوبر 2003 (لأمر رقم 03-02 / الأمر 03-03 / الأمر رقم 03-04 / الأمر رقم 03-09 / الأمر رقم 03-11 / الأمر 03-12)، ونفس هذه الأوامر (06 أوامر) صادق عليها مجلس الأمة في جلسة واحدة بتاريخ 14 أكتوبر 2003 أمر واحد سنة 2004 :

* أمر رقم 04-01 مؤرخ في 21 يونيو 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 76-1006 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 والمتضمن قانون المعاشات العسكرية (ج ر 46 - 21 يوليو 2004 ص 4)
أمريين سنة 2005 :

*أمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فبراير 2005 يعدل ويتمم الأمر رقم 70 - 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية (ج ر 15-27 فبراير 2005 ص 15) .

جاء هذا الأمر لسد الثغرات والنقائص المسجلة في قانون الجنسية السابق ويهدف تكريس المبادئ الدستورية لا سيما المتعلقة منها بمساواة المواطنين أمام القانون دون أي

تميز بسبب المولد ، العرق ، الجنس ، الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي إلى جانب إزالة المعوقات التي تخل بمبدأ الحريات الأساسية وحقوق الإنسان بالإضافة إلى مطابقة التشريع الوطني مع معايير المواثيق والاتفاقيات الدولية التي التزمت بها الجزائر ، لاسيما المتعلقة بحقوق المرأة وحقوق الطفل ، وتضمن نص القانون عشر (10) مواد وقد أحال السيد رئيس مجلس الأمة هذا الأمر على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان في 15 مارس 2005 لدراسة عقب العرض الذي قدمه السيد الطيب بلعيز ، وزير العدل حافظ الاختتام لمحتوى الأمر يوم السبت 19 مارس 2005 تناول فيه أسباب ودواعي اقتراح التعديلات الجديدة و الأهداف التي ترمي إليها مؤكدا على تكريس حقوق المرأة ومساواتها بالرجل و المحافظة على حقوق الأطفال و مواكبة ما استجد في العلاقات الأسرية داخل المجتمع ، وعلى اثر قرار اللجنة المختصة صادق مجلس الأمة على نص هذا الأمر .
* أمر رقم 02/05 المؤرخ في 27 فبراير 2005 يعدل و يتم القانون رقم 48 / 11 المؤرخ في 9 يونيو 1984 و المتضمن قانون الأسرة (ج ر رقم 15 مؤرخة في 27 فبراير 2005، ص18).

جاء هذا النص لسد الفراغ القانوني المهول الذي شكله سمة بارزة في قانون الأسرة الصادر خلال سنة 1984 ، هذا الفراغ الذي اضطر قضاة المحكمة العليا إلى تكثيف و توحيد اجتهادهم لسده، وهو الجهاد القضائي الذي برزت بصماته على جل الأحكام المستحدثة في نص هذا الأمر، كما أن هذه الأحكام جاءت منسجمة مع المادة 58 من الدستور التي تحمل الدولة و المجتمع مسؤولية حماية الأسرة ، ومنسجمة كذلك مع أحكام المادة 29 من الدستور التي تضمن المساواة بين جميع المواطنين، إلى جانب أن الأحكام الجديدة تجسد وفاء الجزائر بالتزامها بالمواثيق و المعاهدات الدولية الرامية إلى صور و ترقية حقوق المرأة و الطفل و الأسرة بصفة عامة واهم التعديلات التي جاء بها نص هذا الأمر تنصب على الأحكام المتعلقة بالخطبة و تكييفها و الآثار عنها ، وعلى أحكام الزواج و الطلاق و الحضانة و بعض الإجراءات الخاصة المتعلقة بدعاوى الأحوال الشخصية ، وتضمن هذا الأمر 19 مادة .
وقد أحال رئيس مجلس الأمة هذا الأمر على لجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان في 15 مارس 2005 لدراسة عقب العرض الذي قدمه السيد الطيب بلعيز ، وزير العدل حافظ الاختتام لمحتوى الأمر يوم السبت 19 مارس 2005 تطرق فيه إلى عرض الأسباب التي دعت إلى عرض تعديل و تتميم القانون رقم 84- 11 المتضمن قانون الأسرة ، مبرزا الأحكام الجديدة الواردة على نص هذا الأمر .

و انطلاقا من هذه القائمة الإحصائية للأوامر المصادقة عليها من طرف البرلمان بالأغلبية خلال الفترة التشريعية الرابعة (1997- 2002) وكذا الفترة التشريعية الخامسة 2002- 2007 ابتداء من سنة 2000 إلى 2005 .

نلاحظ أنها تتعلق في مجملها بمسائل تقنية و مالية و أخرى خاصة بكوارث طبيعية إلى جانب قانوني الأسرة و الجنسية لسنة 2005 بالإضافة إلى القضايا الاقتصادية حيث يلاحظ أن عنصر الضرورة و الاستعجال غير متطلبان في جل هذه المسائل حيث عمد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة و من أجل ضرورة تطبيق الإصلاحات الاقتصادية في أسرع وقت باتخاذ أوامر رئاسية تتضمن تنظيم المؤسسات العمومية و الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها و تنمية الاستثمار و كان الرئيس قد راهن على القطاع الخاص في برنامج الانعاش الاقتصادي الذي رصد له مبلغ 500 مليار دينار أثناء السنوات الثلاثة القادمة ، و هذه الأوامر لقيت معارضة من بعض الأحزاب العضوية في البرلمان على الرغم من أنها لقيت ارتياح من بعض الأطراف الأخرى .

و الغريب في الأمر أن رئيس الجمهورية قام بإصدار الأمر رقم 01- 01 المؤرخ في 27 فبراير 2001 المعدل و المتمم للقانون رقم 90- 10 المؤرخ في 14 ابريل 1990 و المتعلق بالنقد و القرض ، في ظل افتتاح الدورة البرلمانية (دورة الربيع 2001) و هذه

الأمر شكل في رأينا حدثا من نوعه ، اثر تأثيرا كبيرا على قيمة البرلمان و نفسية النواب و مس بسمعة السلطة التشريعية التي أصبحت مهمتها تنحصر فقط في التصويت على القوانين . حيث أن النواب عارضوا هذا الأمر بشدة و الطريقة التي اتخذ بها، واعتبروا أن إصدار رئيس الجمهورية لهذا الأمر في ظل افتتاح أشغال الدورة البرلمانية قد مس بسمعة البرلمان، و أن حل المجلس الشعبي الوطني كان أهون من القيام بهذا الفعل. غير أن الأعراب أن هذا الأمر صادق عليه نواب المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية بتاريخ 24 مارس 2001. مما يوحي بان البرلمان أصبح مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) ينساق وراءها عن طريق المصادقة على الأوامر التي يتخذها رغما عن إرادتهم . كما أننا نلاحظ أن اكبر نسبة من الأوامر كانت سنة 2003 ، وهي السنة التي تفاقم فيها الصراع بين الرئيس و حزب جبهة التحرير الوطني الذي يملك الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني (190 عضوا) ، وهو ما يفسره البعض بتعمد الرئيس الإكثار من الأوامر لإحراج أغلبية الأفلان المعارضة له و التلويح بحل البرلمان في حالة عدم الموافقة على هذه الأوامر و النتيجة كانت المصادقة بالأغلبية على جميع الأوامر.

و بالرجوع إلى الأوامر الستة (06) التي صادق عليها البرلمان في جلسة واحدة (حيث صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على هذه الأوامر " 06 أوامر" في جلسة واحدة يوم الثلاثاء 07 أكتوبر 2003 ، ثم صادق أعضاء مجلس الأمة على نفس هذه الأوامر " 06 أوامر" في جلسة واحدة بتاريخ 14 أكتوبر 2003) ، فإننا لا نجد نصا واحدا مستعجلا لا يمكن تقديمه كمشروع قانون خلال الدورتين العاديتين لكل غرفة . فهل المصادقة على هذه الأوامر و على ستة (06) أوامر في جلسة واحدة من طرف البرلمان يفسر بوجود انسجام بين الأغلبية البرلمانية و رئيس الجمهورية ؟ . قد يكون هذا التأويل صحيحا ، و لكن مصادقة البرلمان على ستة (06) أوامر في جلسة واحدة لسنة 2003 ، رغم الصراع المعلن بين أنصار رئيس الجمهورية و أنصار رئيس الحكومة المستقل من طرف الحزب الذي يملك الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني كما سبق البيان ، تشير إلى عدم صحة هذا التأويل . وهل يعود السبب إلى تجنب حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية ؟ و هذا التأويل مستبعد أيضا لسببين: السبب الأول: يتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية وفقا للدستور وبدون أي قيد دستوري أو قانوني ورغم المصادقة على الأوامر. السبب الثاني: يتمثل في عدم قابلية مجلس الأمة للحل، لماذا إذا صادق البرلمان على جل هذه الأوامر بما فيها ستة (06) أوامر في جلسة واحدة؟ ضف إلى ذلك الأمر رقم 2000 - 01 المؤرخ في 01 مارس 2000 المتعلق بإعادة ولاية الجزائر

و البلديات التابعة لها و الذي أصدره رئيس الجمهورية في ظل افتتاح دورة الربيع 2000 . إلى جانب الأمرين (الأمر رقم 05-01 المتضمن قانون الجنسية و الأمر رقم 05-02 المتضمن قانون الأسرة).

وبالرجوع إلى هذين الأمرين، نجد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة عمد إلى اتخاذها قبل أيام قليلة على افتتاح دورة الربيع ، و عندما نتصفح عرض أسبابه لا نجد أمور مستعجلة تدفع رئيس الجمهورية لاتخاذ هذا الأمر باستثناء الفقرة الثانية التي جاءت كمايلي (وقد لاحظت هذه اللجنة أن الأسرة الجزائرية قد تغيرت من عائلة أبوية يشرف عليه الزوج، إلى عائلة قائمة على التعاون العائلي واقترحت تبعا لذلك التعديلات مستعجلة والتي هي موضوع هذا الأمر تماشيا مع أحكام الدستور الذي يكرس المساواة بين المواطنين) وهذه

الفقرة دون شك لا تدل على توافر ظرف استعجال يدفع رئيس الجمهورية لإصدار هذا القانون بأمر.

وبالتالي لا وجود لعنصري الضرورة و الاستعجال لدفع رئيس الجمهورية نحو إصدار هذين الأمرين مع العلم أن دورة الربيع كانت على وشك الانفتاح بحيث يفصل بين اتخاذ هذين الأمرين ودورة الربيع أيام قليلة وكان بإمكان رئيس الجمهورية الانتظار حتى انفتاح الدورة البرلمانية ويسجلهما كمشروع قانون في جدول أعمال البرلمان عن طريق الحكومة بما أنه لا توجد أمور مستعجلة تدفعه لاتخاذهما.

وهذا ما أثار حفيظة وغضب النواب لأنه يمس لا محال بسمعة البرلمان الذي أصبح مهمته فقط التصويت على القوانين.

وانطلاقاً من ذلك نقول أن رئيس الجمهورية لا يتقيد بالشرط الضمني الذي يفهم من وراء إدراج نص المادة 124 من دستور 1996 و المتمثل في الضرورة و الاستعجال. بل يعمد في بعض الأحيان إلى إصدار أوامر لتجنب المعارضة البرلمانية لقوانين يريد إصدارها و هذه القوانين لا تؤدي الغرض منها في حالة إدخال التعديلات البرلمانية عليها، وعلى سبيل المثال المد و الجزر الذي وافق هذين الأمرين الجنسية و الأسرة السابقين الذكر من طرف المنظمات ، الجمعيات و الأحزاب السياسية بين مؤيدي التعديلات التي يريد إدخالها رئيس الجمهورية على قانوني الجنسية و الأسرة على التوالي و الراضين لها و بالتالي طرح هذين الأمرين للمناقشة من طرف النواب سوف ينال منهما التعديل دون شك.

بالإضافة إلى ذلك الدوافع الخفية التي تكمن وراء إصدار الرئيس للأوامر و المتمثلة في الضغوطات المفروضة على هذا الأخير من الداخل و الخارج كتلك التي تعالج مجالات الإصلاحات الاقتصادية و التي يندرج في إطار تنفيذ الجزائر للاتفاقيات الدولية التي أبرمتها في هذا الإطار¹⁷⁷ أو بدافع الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة ،ولذلك يعمد الرئيس إلى تجنب الصراع بينه و بين السلطة التشريعية و تجنب المعارضة البرلمانية و التعديلات التي يدخلها النواب على مشروع القانون و المخلة بمعناه و غرضه ولذلك يصدره بأمر.

وما يمكننا قوله هو أن رئيس الجمهورية وخاصة في المدة الأخيرة عمد إلى إصدار الكثير من الأوامر و بالتالي استعمل المادة 124 من دستور 1996 بكيفية مفرطة بما يحدث خلافاً في التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و خاصة عندما يعمد إلى اتخاذ أوامر رئاسية و انفتاح الدورة البرلمانية على الأبواب مع غياب مبررات عملية وجادة و مؤثرة تدفعه إلى هذا التصرف وهو ما يكون له آثار سلبية على قيمة النص القانوني و مكانة البرلمان و مساساً بسمعته حيث تصبح مهمته مقتصرة فقط في التصويت على الأوامر المتخذة من رئيس الجمهورية.

وبما أن الأوامر تعد استثناء يرد على الأصل العام تحكمه عدة ضوابط و مبررات غير أنه و بعيداً عن مقتضى هذا الحكم فإن الواقع كرس ممارسة لا تستند لمنطق دولة القانون المعلن عنها حيث أن الإفراط في إصدار هاته الأوامر وخاصة من طرف الرئيس الحالي السيد (عبد العزيز بوتفليقة) شكل تجاوزاً خطيراً للسلطة التشريعية بصفتها الهيئة الأصلية في التشريع و مساساً بحرماتها و بالتالي قفزا على الإرادة الشعبية.

ومما زاد في خطورة الموقف أن مثل هاته الأوامر عادة ما تنصب على مواضيع ذات أهمية بالغة في حياة المجتمع كتلك التي تعالج مجالات الإصلاحات الاقتصادية و التي تدرج في إطار تنفيذ الجزائر للاتفاقيات الدولية التي أبرمتها في هذا الإطار لذلك كان من باب أولى مناقشتها من قبل نواب الشعب لا التحكم في تقريرها من طرف شخص واحد (رئيس الجمهورية).

مثال ذلك الأوامر التي صدرت في سبتمبر 2001 والتي تتعلق بالإصلاحات الاقتصادية وتلك الصادرة في 2003 والمتعلقة أساساً بالمناطق الحرة والقواعد العامة على عملية استيراد البع و تصديرها والأوامر المتعلقة بالمناعة وكذا المتعلقة بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة...¹⁷⁷

وهو ما يدفعنا للقول بأن الشرط الذي وضعته المادة 124 من دستور 96 في فقرتها الثانية و المتعلقة بضرورة عرض رئيس الجمهورية الأوامر المتخذة من طرفه على البرلمان ليوافق عليها ما هو إلا تصرف شكلي، لأن البرلمان ليست له القدرة على مواجهة الرئيس برفض الموافقة على الأوامر طالما أن الحكومة هي حكومة ائتلافية مكونة من عدة أحزاب مساندة لبرنامج الرئيس و هذه الأحزاب هي التي تملك الأغلبية في البرلمان بالإضافة إلى أن شرطي الضرورة و الاستعجال ما هما إلا ستار يختفي وراءه الرئيس لإصدار القوانين بالصيغة التي يريدتها في شكل آلية دستورية مشروعة وهي الأوامر الرئاسية، واضعا بذلك نواب المجلس الشعبي الوطني أمام الأمر الواقع.

وفي الأخير نقول أن المؤسس الدستوري أعطى لهاته الأداة أهمية كبيرة في دستور 1996 ، إلى درجة جعل هذا الاختصاص سلطة لصيقة بشخص رئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها لغيره ، بالإضافة إلى أنه وسع حالات تدخل للرئيس في الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر ، وربما يفهم منه محاولة لتقوية السلطة التنفيذية وبصفة خاصة رئيس الجمهورية .

خلاصة الفصل الأول :

يمكن الدستور الجزائري السلطة التنفيذية وبالتحديد وعلى رأسها رئيس الجمهورية من التشريع في مجال القانون ، ذلك الميدان المحجوز أصلا للسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي في عملية سن القوانين عن طريق آلية صريحة هي " الأوامر الرئاسية " .

المقصود بها تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له ، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان . ومن المعلوم أن ظاهرة التشريع الرئاسي عن طريق الأوامر الرئاسية في الجزائر ليست جديدة ، بل عرفت التجربة الجزائرية في بعض محطات تاريخها الدستوري تطبيقها . ففي دستور 1963 ، أجازت المادة 58 منه لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس أن يفوض له ولمدة محددة حق اتخاذ التدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء ، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر وهكذا أخضع المشرع الدستوري في هذا الدستور رئيس الجمهورية ببعض الشروط والقيود وهي : ألا يكون التشريع من تلقاء نفسه بل بناء على تفويض من المجلس الوطني ، إلزامية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء .

وأخيرا عرض هذه الأوامر على المجلس للمصادقة عليها خلال ثلاثة أشهر . وبهذا يمارس رئيس الجمهورية التشريع في هذا الدستور بناء على تفويض برلماني . لكن لم تعرف الممارسة أي أمر في إطار المادة 58 التي تنظمها بل شهد الميدان التطبيقي آنذاك اللجوء إلى المادة 59 المتعلقة بالظروف الاستثنائية فأصبح رئيس الجمهورية المشرع عن طريق الأوامر يمارسها دون حصوله على موافقة مسبقة أو لاحقة من طرف المجلس الوطني . وإلى غاية صدور أمر 10 جويلية 1965 أصبحت الأوامر هي المصدر والأداة الوحيدة للتشريع في الجزائر ، فتصدر جميع التدابير التشريعية التي تتخذها الحكومة في شكل أوامر وفي دستور 1976 ، ورغم نص المادة 126 الذي جعل البرلمان صاحب الاختصاص الوحيد في التشريع يتدخل رئيس الجمهورية في التشريع عن

طريق الأوامر طبقا للمادة 153 من الدستور وذلك فيما بين دورتين للمجلس وبهذا التشريع عن طريق الأوامر في هذا الدستور سلطة أصلية لرئيس الجمهورية فضلا على أنه حق شخصي للرئيس بحيث لا يشاركه مجلس الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر وتأسيسا على ذلك اختلفت الأوامر في هذا الدستور اختلافا جوهريا في نظامها القانوني عن الأوامر التفويضية المنصوص عليها في دستور 1963 .

على خلاف التعديل الدستوري لسنة 1988 ، حيث لم تعد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر سلطة تقديرية شخصية بل اشترط المؤسس الدستوري أن يكون التجاؤه إلى هذه الوسيلة بناء على اقتراح من رئيس الحكومة .

أما دستور 1989 ، لم ينص على هذه الآلية ، وبالتالي فإن المؤسس الدستوري قد تخلى عليها وربما نتيجة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، خاصة وأن هذا الدستور جاء في ظل تحولات كثيرة .

يأتي بعده دستور 1996 ، ويكرس من جديد هيمنة رئيس الجمهورية من خلال الأوامر كاختصاص أصلي وحق دستوري للرئيس ، ونعني لذلك أن الدستور نفسه هو الذي يعطي الإمكانية لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر لكنه ، ليس بسلطة شخصية لهذا الأخير لأن الدستور اشترط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ، وهذه الأوامر حسب هذا الدستور تنقسم إلى قسمين ، أوامر تصدر في ظروف عادية وذلك أثناء غيبة البرلمان وأخرى في الظروف الغير العادية (الحالة الاستثنائية) على خلاف دستور 1976 حيث تمارس الأوامر في حالة واحدة وهي ، حالة فيما بين دورتي المجلس وعلى خلاف التفويض البرلماني المنصوص عليه في دستور 1963 .

وبهذا يتضح أن رئيس الحكومة ليس له أي سلطة اتجاه الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وفي رأينا وبما أن الدستور أقر ثنائية السلطة التنفيذية التي تعني إلى جانب رئيس الجمهورية رئيس الحكومة كان من الأحسن أن يمنح المؤسس الدستوري سلطة التشريع عن طريق الأوامر إلى رئيس الحكومة باعتباره المسؤول الأول على برنامجه وأيضا المسؤول الأول أمام البرلمان .

الفصل الثاني: تأثير الأوامر على استقلالية السلطة التشريعية:

إن تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي عن طريق الأوامر ينقص من مكانة السلطة التشريعية و يؤثر على النص التشريعي في حد ذاته ، ويجعل من السلطة التنفيذية المشرع الأول إن لم نقل المشرع الأصلي أمام تقييد و حصر التشريعي للبرلمان . هذا المجال الذي تنشط فيه السلطة التشريعية كان و لازال دائما ضيفا بالمقارنة مع مجال نشاط السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي تعاضد دورها لتتدخل في المجال التشريعي المخصص أصلا للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر الرئاسية عن طريق رئيسها السامي (رئيس الجمهورية) و يظهر تأثير الأوامر على استقلالية السلطة التشريعية في مظهرين : المظهر الأول : المجال التشريعي الممنوح للبرلمان هو مجال مقيد و ضيق من جهة و من جهة أخرى قدرة رئيس الجمهورية في التعدي على هذا المجال و مهاجمته عن طريق الأوامر بكل حرية و بدون قيد لان المادة 164 من الدستور 1996 أو غيرها لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر و بذلك منح الدستور اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية في مجال التشريع ، الشيء الذي يجعل رئيس الجمهورية كمشرع أول أمام تقييد هذا الأخير .

المظهر الثاني : لهذا التأثير يكمن في هشاشة و ضعف الرقابة بشئى أنواعها على الأوامر سواء كانت رقابة قضائية أو دستورية و على وجه الخصوص الرقابة البرلمانية ، هاته الرقابة التي كان من المفروض أن تكون رقابة جديّة و فعالة و مؤثرة نظرا لأن رئيس الجمهورية تدخل و عالج الدائرة نفسها التي كان من المفروض أن يعالجها البرلمان غير أننا نجدها في ظل الممارسة العملية مترجمة في مجرد موافقة شكلية تدعم مركز السلطة التنفيذية على حساب البرلمان .

وفي الواقع لا نستطيع التطرق إلى تأثير الأوامر على استقلالية السلطة التشريعية دون الحديث على المجال التشريعي الممنوح للبرلمان ، ونطاق هذا الأخير و دوده ، ثم بيان كيفية التعدي على هذا المجال و مهاجمته من قبل رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر و انطلاق من ذلك سوف نعالج هذا الفصل في مبحثين على التوالي :
المبحث الأول : الإحتصاص المطلق لرئيس الجمهورية في مجال التشريع.
المبحث الثاني : كم الرقابة على الأوامر الرئاسية.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الأوامر الرئاسية (قبل المصادقة عليها).

تعتبر الأوامر الرئاسية قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان شأنها شأن بقية القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية و عليه فهي تخضع بدورها للرقابة القضائية ، ولهذا سيتم تحديد نوع هذه الرقابة من خلال تبيانها بين النظامين اللذين تم العمل بهما في النظام الدستوري الجزائري " الموحد ، المزدوج " .

المطلب الأول : الرقابة القضائية بين النظامين الموحد والمزدوج

عاشت الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا نوعين من الأنظمة وهذا طبقا للأوضاع السياسية السائدة فيها وأيضا نظرا للتوجهات الأيديولوجية التي مرت بها المؤسسات

الدستورية ، وعليه فكان النظام الموحد هو النظام التي ارتأت السلطات بعد الاستقلال العمل به نظرا للأوضاع السياسية السائدة .

أولا : الرقابة القضائية في النظام الموحد

إن نظام القضاء الموحد هو ذلك النظام الذي يوجد فيه قضاء واحد ، وهو القضاء العادي ، والذي يختص بالنظر في جميع المنازعات التي يكون أطرافها من أشخاص القانون الخاص أو القانون العام (الإدارة) .

ويسمى هذا النظام القضائي ، بالنظام الأنجلوسكسوني ، وتأخذ به عدة دول ، منها بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، وفي هذا النظام يختص القاضي العادي بالفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد والإدارة ، حيث تنزل الإدارة إلى منزلة الأفراد . أي أن القاضي العادي توكل إليه مهمة ممارسة الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ، فمثلا يمكن للقاضي الإنجليزي أن يمارس الرقابة على اللوائح التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية الصادرة عن الهيئات الإدارية المحلية ويستطيع إصدار أوامر للإدارة . حيث يوجه لها أوامر بفعل شيء أو الامتناع عن عمل أو تعديل قرار أو إلغائه ، فيتعدى بذلك سلطته ، من سلطة رقابة المشروعية إلى سلطة رقابة ملائمة .

وهذا بالنسبة للقرارات التنظيمية الصادرة عن الهيئات المحلية ، أما في المقابل تقتصر سلطته بالنسبة للقرارات التنظيمية الصادرة عن الإدارة المركزية في الرقابة على المشروعية ، كما أننا نجد أنه في النظام الأنجلوسكسوني يختلف في حد ذاته من دولة إلى أخرى ، فالقاضي الأمريكي مثلا بإمكانه مراقبة مدى دستورية القوانين ، بخلاف القاضي الإنجليزي الذي لا يمكنه ذلك .

ثانيا : الرقابة القضائية في النظام المزدوج

إن النظام القضائي المزدوج هو النظام الذي يحتوي على نوعين من القضاء ، أو هرمين من أهرام القضاء ، الأول هرم القضاء العادي الذي يختص "بالفصل في المنازعات التي تثور بين أفراد القانون الخاص" ، والثاني "القضاء الإداري الذي يختص بالفصل في المنازعات الإدارية أو التي تكون الإدارة أحد أطرافها وذلك باعتبارها سلطة عامة" ، وتعتبر فرنسا مهد هذا النوع من الأنظمة القضائية ، وذلك أنها أول دول ظهر فيها هذا النوع كقضاء مستقل عن القضاء العادي .

حيث أدت التطورات المختلفة منذ صدور قانون 16-24 أوت 1790 إلى ظهور القضاء الإداري ، على رأسه مجلس الدولة الفرنسي والمحاكم الإدارية ، المنشأة بقانون 24 ماي 1872 .

ويقوم هذا النظام على أساسين أحدهما سياسي دستوري ، وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به "مونتيسكيو" ، والآخر تاريخي حيث ظهر النظام القضائي الإداري نتيجة لاعتداءات معتنقي الثورة على الإدارة ، وعرقلتهم لنشاطها ، الشيء الذي أدى إلى ظهور المحاكم الإدارية .

إضافة إلى الأساسين السابقين هناك أساس منطقي ، وهو النشاط الإداري الذي يختلف عن النشاط الخاص من حيث الأجهزة والهيئات ، والأهداف وأساليب وإجراءات تسيير النشاط الإداري ومن ثمة وجب أن تكون الإدارة في مركز قانوني متميز عن مراكز الأفراد ، وبالتالي يحكمها قانون وقضاء يلاءمان مركزها القانوني .

وتنحصر رقابة القاضي الإداري للقرارات الصادرة عن الإدارة في رقابة المشروعية ، ويظهر ذلك بالحكم بإلغائها إذا كانت غير مشروعة وليس من حق القاضي الإداري إصدار أوامر أو نواهي للإدارة حيث لا تتعدى سلطته في ذلك إلى سلطة مراقبة الملائمة ، بل تنحصر في رقابة مشروعية .

المطلب الثاني : مكانة الرقابة القضائية في النظام القضائي الجزائري بين نظامي الوحدة والازدواجية .

كما سبق البيان أن الجزائر تبنت النوعين من الأنظمة في الفترة التي مر بها النظام الدستوري الجزائري ولهذا سيتم دراستها من خلال النظامين .

الفرع الأول : تطور النظام القضائي الجزائري

تعتبر الجزائر من الدول التي اتبعت نظام القضاء الموحد بعد الإنتقال قد مر

النظام القضائي بعدة تطورات ، حيث كان قبل الاستقلال نظاما قضائيا مزدوجا ، وذلك بحكم الإستعمار الفرنسي الذي فرض هيمنته على الشعب الجزائري طيلة 132 سنة ، وبعد الاستقلال أبقا المشرع الجزائري مبدئيا على المحاكم الإدارية الثلاثة وهي (محكمة الجزائر ، قسنطينة ، وهران) .

ثم تم إصدار المرسوم رقم 261/63 الذي ينشئ المجلس القضائي الأعلى بالجزائر العاصمة ، واعتبر كهيئة نقض بالنسبة للمحاكم الإدارية الثلاث وذلك أمام للغرف الإدارية المتواجدة على مستوى المجلس الأعلى .

وهنا ظهر جليا أن المشرع الجزائري قد بدأ يبتعد عن نظام القضاء المزدوج الذي كان سائدا قبل الاستقلال ، وبدأ الاقتراب من النظام الموحد ومبرر ذلك أنه جعل المحاكم الثلاث تخضع في أحكامها إلى رقابة هيئة قضائية عادية وهي المجلس الأعلى .

وقد تأكد هذا الاتجاه عندما اصدر المشرع الجزائري المرسوم رقم 278/65 المؤرخ بتاريخ 16 نوفمبر 1965 ، والمتضمن التنظيم القضائي ، حيث أكد في المادة 05 منه على نقل اختصاص المحاكم الإدارية إلى الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية ، منشأ بذلك (15) خمسة عشر مجلسا قضائيا بنفس المرسوم ، وفي عام 1966 اصدر المشرع الجزائري مرسوما آخر يتعلق بسير عمل المجالس القضائية والمحاكم ، وبعد إعادة التقسيم الإداري على مستوى التراب الوطني أحدث المشرع الجزائري 31 مجلسا قضائيا ، وذلك بموجب الأمر رقم 73/74 .

ومن هنا يتضح أن المشرع الجزائري قد عزز تبنيه للنظام وحدة القضاء بإصداره عدة تشريعات ونصوص قانونية من ذلك جعله للمنازعات الإدارية تنظر على مستوى الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية ، والتي هي مجرد غرف مثل الغرفة المدنية وغرفة الاتهام .

وصدر المرسوم رقم 107/86 المؤرخ في 29 أفريل 1986 الصادر تطبيقا للقانون رقم 86/01 المؤرخ في 28 جانفي 1986 ، المعدل والمتمم للمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية حيث زاد من عدد الغرف الإدارية في المجالس القضائية الأخرى من 03 إلى 20 غرفة لتشمل هذه الغرف إختصاص غرف إدارية بمجالس قضائية أخرى .

ثم صدر المرسوم 23/90 المؤرخ في 18 أوت 1990 الذي عدل قواعد الإختصاص المنصوص عليها في المادة 7 من ق.إ.م ، حيث فرق بين الغرف المحلية والغرف الجهوية . فأما الغرف الإدارية الجهوية هي الغرفة الإدارية الجهوية للوسط لدى مجلس قضاء الجزائر ، والغرفة الإدارية الجهوية لدى مجلس قضاء قسنطينة والغرفة الإدارية الجهوية لدى مجلس قضاء وهران ، والغرفة الإدارية الجهوية لدى مجلس قضاء ورقلة ، والغرف الإدارية الجهوية لدى مجلس قضاء بشار .

ثم صدر المرسوم 407/90 بتاريخ 22 ديسمبر 1990 الذي يحدد إختصاص الغرف الإدارية الجهوية .

أما الغرف لإدارية المحلية فقد عممت على كل المجالس القضائية والتي أصبح عددها 31 غرفة إدارية وذلك بنفس المرسوم 407/90 السابق ذكره ، وذلك بنص المادة 3 منه . وتستأنف قرارات الغرف الإدارية المحلية والجهوية ، أما الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا التي أنشأت بقانون 18 جوان 1963 ، واعتبر المشرع الجزائري المحكمة العليا الهيئة المقومة

لأمال الهيئات القضائية ، والموصدة للاجتهد القضائي ، ومن هنا يتضح جليا أن المشرع الجزائري قد أخذ بنظام وحدة القضاء .

وهذا إلى غاية صدور دستور 1996 ، الذي من خلاله نجد أن المشرع الجزائري حاد عن النظام السابق "النظام الموحد" حيث أقر صراحة انتهاجه للنظام المزدوج ، بإنشائه القضاء

الإداري كقضاء مستقل عن العادي ، وعلى رأسه مجلس الدولة .

الفرع الثاني : تنظيم وتكوين مجلس الدولة الجزائري واختصاصاته

إن مجلس الدولة الجزائري حديث النشأة ، حيث تم النص عليه بموجب دستور 1996 ،

وذلك في باب السلطة القضائية والذي من خلاله تم تبني المشرع الجزائري لنظام الازدواجية صراحة بعدما تبين له سلبيات النظام الموحد ، مثل كثرة المنازعات الإدارية ، وطبيعة

المنازعات الإدارية التي تستدعي الاعتراف لجهة الإدارة بقضاء خاص متميز يراعي طبيعة المنازعات الإدارية ، وكذلك النتائج السيئة التي نجمت عن تطبيق النظام القضائي الموحد .

أولا : لاختصاصات مجلس الدولة الجزائري

يتمتع مجلس الدولة الجزائري حسب القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 20 ماي

1998 ، باختصاصات قضائية واختصاصات استشارية .

1- اختصاصات قضائية : حددت بموجب المادة 152 من دستور 1996 والمواد 9،10،11،

من القانون 01/98 السابق الذكر ، حيث يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :

* الطعون بالإلغاء ضد قرارات التنظيمية والفردية ، الصادرة عن السلطات الإدارية

المركزية ، والهيئات العمومية الوطنية ، والمنظمات المهنية الوطنية .

* الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات الإدارية التي تكون نزاعاتها من

اختصاص مجلس الدولة .

* كما يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم(الغرف)

الإدارية ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

* ويفصل كذلك في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية والإدارية الصادرة نهائيا

، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة .

2- الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري : نصت المادة 12 من القانون 01/98 على

الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة ، وتتمثل حسب هذه المادة فيما يلي :

* يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها

* يبدي رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها نفس القانون

* له أن يقترح التعديلات التي يراها مناسبة وضرورية

المطلب الثالث : القضاء المتخصص بالمنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية

إن المنازعات الإدارية (المنازعات الخاصة بالقرارات الإدارية) ، الفصل فيها يرجع إلى

الغلاف الإدارية وكذلك مجلس الدولة ، وقد بين المشرع الجزائري اختصاص كل منها في

الفصل في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية ، وقد استثنى مجموعة من هذه المنازعات

وأناط اختصاص الفصل فيها إلى الغرف المدنية والتجارية والعمالية .

ونتعرض في هذا المبحث إلى تبيان هذا الاختصاص وكذا توزيعه بين الغرف الإدارية

بالمجالس القضائية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا .

المطلب الأول : نطاق اختصاص الغرف الإدارية بالمنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية :

تعتبر الغرف الإدارية بالمجالس القضائية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في النظام القضائي

الجزائري هي الجهة القضائية التي يرجع إليها الاختصاص والولاية بالنظر في المنازعات

الإدارية و لكن ترد بعض الاستثناءات و التي حددت بموجب القانون أو عن طريق الاستنتاج

حيث تخرج عن اختصاص الغرف الإدارية و تكون من اختصاص الغرف المدنية و التجارية و

العمالية .

و الجدير بالذكر أن تحديد جهة الاختصاص القضائي تكتسي أهمية كبيرة من حيث أنها تسهل النظر و الفصل في دعاوى المنازعات الإدارية حيث لا تطرح مشكلة الدفع بعدم الاختصاص في الخصومة المثارة كما تظهر أهمية ذلك أيضا في إتباع قواعد إجرائية خاصة و معرفة طبيعية القواعد القانونية الموضوعية الواجبة التطبيق على المنازعات الإدارية . بالإضافة إلى ذلك فإن معرفة الجهة القضائية المختصة يسهل على الأفراد معرفة السبيل لاقتضاء حقوقهم دون و وقوعهم في التباس قد يؤدي إلى ضياع حقوقهم نتيجة تعسف الإدارة و مخالفتها لمبدأ الشرعية كإصدار قرارات إدارية غير مشروعة تضر بمصالح الأفراد . و بالرجوع إلى نص المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية نجد أن المشرع الجزائري قد اعتمد المعيار العضوي (الشكلي) لتحديد اختصاص الغرفة الإدارية . حيث تقضى بأنه كلما كانت الدولة أو إحدى الولايات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات ذات الطبيعة الإدارية طرفا في المنازعة فإنها تعتبر منازعة إدارية

والقول بذلك يعني أن الغرف الإدارية تختص بجميع الدعاوى التي تكون الإدارة طرفا فيها و هذا كقاعدة عامة .

و يمتاز المعيار العضوي بالبساطة و الوضوح إلا أنه يمتاز بالسطحية و العجز في بعض الحالات عند تحديد اختصاص الغرف الإدارية . الاستثناءات الواردة على القاعدة العامة : إن القاعدة العامة التي تقتضي بأن جميع المنازعات الإدارية تدخل في نطاق اختصاص الغرف الإدارية ، ترد عليها استثناءات ، أي أن هذه المنازعات الإدارية تخرج عن نطاق اختصاص الغرف الإدارية و تدخل ضمن نطاق اختصاص المحاكم المدنية و التجارية و العمالية . و هذه الاستثناءات منها ما ورد بنص قانوني صريح و منها ما يمكن استنتاجه بمفهوم المخالفة .

1- ما ورد بنص القانون صراحة :
تنص المادة 07 مكرر (من القانون رقم 23/19 : المادة 02) . " خلافا للمادة 07 تكون من اختصاص المحاكم :
- مخالفات الطرق

- المنازعات المتعلقة بالإيجارات الفلاحية و الأماكن المعدة للسكن أو لمزاولة مهنة أو الإيجارات التجارية ، و كذلك في المواد التجارية أو الإجتماعية .
- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية و الرامية لطلب تعويض الأضرار الناجمة عن السيارات التابعة للدولة أو لأحد الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية .

2- ما استثنى استنتاجا :
بالرجوع إلى المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية ، نجدها قد حملت من مضمونها المعيار المعتمد في تحديد اختصاص الغرف الإدارية بالنظر في المنازعات الإدارية ، و الذي هو بطبيعة الحال المعيار العضوي (الشكلي) حيث أنه كلما كان أحد أطراف الخصومة متمثلا في الإدارة العامة ، فإن النزاع يكتسي الطابع الإداري ، و هذا يجرنا إلى القول بأن كلما كان أطراف الخصومة ليسوا من الإدارة فالنزاع ليس إداريا . و من ذلك خروج خصومات و دعوى المؤسسات العامة الاقتصادية لأن هذه المؤسسات لا تكتسي الطابع الإداري . و يمكن التمييز بين المؤسسات العامة الاقتصادية و المؤسسات العامة الإدارية بالاعتماد على المعيار الأرجح و الأدق ، و هو طبيعة النشاط .

و يعتمد هذا المعيار على طبيعة النشاط الذي تقوم به المؤسسة العامة ، حيث أنه لو كانت المؤسسة تزاول نشاط اقتصادي فإنها مؤسسة اقتصادية ، و تكون مؤسسة إدارية إذا كان نشاطها إداريا في و جهة نظر القانون .

المطلب الثاني : توزيع الاختصاص بين الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية و الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا :
القاعدة الواردة في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية ، تفيد بأن كل نزاع تكون الإدارة العامة طرفا فيه يعود اختصاص النظر فيه إلى الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية ، لكن هناك أحكام خاصة ترد على هذه القاعدة العامة .
حيث تكون من اختصاص الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا و هذا ما نصت عليه المادة (231) من قانون الإجراءات المدنية بقولها :

المادة 231 ق إ م (القانون رقم 23/90 المادة 09) " فيما عدا ما استثني بنص خاص و مع عدم المساس بالباب الرابع من هذا الكتاب تختص المحكمة العليا بالحكم .
1- الطعون بالنقض في الأحكام النهائية الصادرة من المجالس القضائية و من المحاكم بجميع أنواعها .
2- في طلبات إلغاء القرارات الصادرة من السلطات الإدارية المركزية لتجارة سلطاتها .
و مما سبق نستنتج أن الأصل العام هو رفع الدعاوى الإدارية أمام الغرفة الإدارية بالمجالس الاقتصادية ، حيث تعتبر محكمة أول درجة في المنازعات الإدارية و تستأنف أحكامها أمام الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، لكن هناك بعض الدعاوى الإدارية ترفع مباشرة و رأسا إلى الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، لتتظر و تفصل فيها ابتدائيا و نهائيا ، و مثال على ذلك فدعوى إلغاء القرارات الإدارية الغير مشروعة الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ترفع أمام الغرفة الإدارية إلى المحكمة العليا .
و هو ما نصت عليه المادة 231 من قانون الإجراءات المدنية السابقة الذكر .

المبحث الثاني: الرقابة على الأوامر الرئاسية:

ابتداء نقول أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها و تفاديها ، لذلك تعتبر مسألة الرقابة مسألة مبدئية و جوهرية بحيث يشكل موضوع الرقابة ضرورة اجتماعية و قانونية و حيوية في المجتمع .
وإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في اللجوء إلى هذا الأسلوب التشريعي ، مستمدا هذه السلطة مباشرة من دستور دون الحاجة إلى طلب رخصة أو تفويض من السلطة التشريعية باعتبارها الأصل بالتشريع فهذا يعني أن لرئيس الجمهورية كامل الحرية لاستعمال الأوامر و التدخل بواسطتها في المجال المحجوز للسلطة التشريعية – كما سبق البيان – و لكن لا يعني ذلك إمكانية التخلص من القيود التي أوردتها المؤسس الدستوري و ضمنها في المادة 124 من الدستور من ضمن هذه القيود هي ضرورة عرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان ، الأمر الذي يدل على أن هذا الأخير يمكن أن يفرض رقابة عليها .

كما أن هذه الرقابة البرلمانية لا تنفي الرقابة الدستورية أو القضائية على هذه الأوامر و إن كان علينا في هذا المقام أن نتطرق إلى الطبيعة القانونية للأوامر للتأكد من اختصاص كل من المجلس الدستوري و مجلس الدولة .

وبما أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية استنادا إلى نص المادة 124 من الدستور يمكن تقسيمها إلى قسمين وهما : الأوامر المتخذة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان و هنا يتعين علينا معرفة الطبيعة القانونية للأوامر

المتخذة في هذه الحالة. إلى جانب الأوامر المتخذة نتيجة اللجوء إلى تطبيق المادة 93 من الدستور، وهو ما يفرض علينا معرفة الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في هذه الحالة. وانطلاقاً من ذلك إلى أي مدى يمكن تطبيق الرقابة الدستورية و القضائية على أوامر رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري؟ أمام صمت المؤسس الدستوري على توضيح ذلك، وما مدى فاعلية الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية بوصفها أهم رقابة على الإطلاق؟
وتبعاً لذلك سنقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:
المطلب الأول: الرقابة الدستورية و القضائية على الأوامر.
المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر.

المطلب الأول: الرقابة الدستورية و القضائية على الأوامر

إن لعملية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أهمية خاصة في هذا المجال، إذ على أساسها يتم تحديد النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأوامر لا سيما من حيث الرقابة عليها و بالتالي معرفة ما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية (التشريع في مفهومه العام) و بالتالي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، أو إذا كانت ذات طبيعة و قيمة قانونية تشريعية أي تعتبر قانوناً بالمفهوم الخاص و الضيق للقانون و تخضع بالتالي للنظام القانوني للقانون العادي¹⁷⁸.
إذا كان لعملية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر أهمية خاصة في الدول التي لا تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، لان الأوامر لا تخضع للرقابة القضائية. فإن الإشكال لا يطرح بنفس هذه الحدة في الدول التي تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين لأنه سواء تم تكييف تلك الأوامر على أساس أنها تشريعات أو قرارات إدارية، فإنها ستخضع للرقابة القضائية، وهي رقابة القاضي الإداري إذا كلفت على أساس أنها قرارات إدارية، و رقابة القاضي الدستوري إذا كلفت على أساس أنها تشريعات.
وتبعاً لذلك سوف نعمد إلى تبيان الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية سواء كانت تلك المتخذة أثناء غيبة السلطة التشريعية (الفرع الأول) ، أو المتخذة استناداً لتطبيق المادة 93 من الدستور و الخاصة بالحالة الاستثنائية (الفرع الثاني) و هذا حتى نبين مدى خضوع الأوامر الرئاسية للرقابة الدستورية و القضائية من عدمها.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في غيبة البرلمان

كما هو معلوم أن لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر أهمية خاصة في هذا المجال، إذ على أساسها يتم تحديد الرقابة المسلطة على الأوامر، سواء كانت رقابة دستورية أو رقابة قضائية.

والقصد من الرقابة الدستورية، هي الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري بينما الرقابة القضائية هي الرقابة التي يباشرها مجلس الدولة، وكما هو معلوم أن النص الدستوري هو الذي يصرح مبدئياً بعمل و اختصاص الهيئات العامة في الدولة، وبالرجوع إلى الدستور نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين موقفه تجاه الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، بمعنى أنه أغفل النص على وجوب تسليط رقابة دستورية و قضائية على تلك الأوامر من جهة وعدم تعرضه إلى طبيعة هذه الأوامر. وبالتالي يبقى قائماً في تحديد طبيعة تلك الأوامر، أي هل أنها تعتبر أعمالاً إدارية أم أنها تشريعات، سواء قبل موافقة البرلمان، أو بعد تلك الموافقة؟ وبالتالي حول إمكانية إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية و القضائية.

أولاً - تأجج الطبيعة القانونية للأوامر بحسب الفترة السابقة للموافقة البرلمانية والفترة اللاحقة لها: كما هو معلوم أن الطبيعة القانونية للأوامر تختلف بحسب الفترة السابقة على موافقة السلطة التشريعية و الفترة اللاحقة لذلك¹⁷⁹.

1 - قبل موافقة السلطة التشريعية على الأوامر :

قبل عرض الأوامر على البرلمان، يوجد شبه إجماع فقهي¹⁸⁰ على أن تلك الأوامر وعلى الرغم من أن لها قوة التشريع، بمعنى تستطيع تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو تشريع فيها من أن لها قوة التشريع، بمعنى تستطيع تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو تشريع فيها ابتداءً، إلا أنها مع ذلك تظل محتفظة بالطبيعة الإدارية وبكل النتائج المترتبة على ذلك، وذلك أخذاً بالمعيار العضوي في التمييز بين القرارات الإدارية، والأعمال التشريعية، لذلك

عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 147.

179

راجع: سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 484. 180

يجوز الطعن في تلك الأوامر قضائياً أمام مجلس الدولة طالما أنها تعد أعمالاً إدارية، وليست تشريعات .

يجوز الطعن في تلك الأوامر قضائياً أمام مجلس الدولة طالما أنها تعد أعمالاً إدارية، وليست تشريعات .

وحجة هذا الرأي أن نظرية الضرورة لا تعني تحرر الإدارة من الخضوع لمبدأ الشرعية و إنما توسع فقط من نطاق هذا المبدأ، ومن هنا يحتفظ القاضي بحق رقابة هذه الأعمال ومدى التزامها بشروط و بحدود الشرعية الاستثنائية¹⁸¹ .

2 - بعد موافقة السلطة التشريعية على الأوامر:

في هذه الحالة، وبعد موافقة السلطة التشريعية على الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، فالمسألة أثارت خلافاً فقهيًا ، فذهب رأي في الفقه إلى أن الأوامر تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها، وحجته في ذلك، أن الأوامر تكتسب بعد موافقة البرلمان عليها قوة التشريع بصفة نهائية، إلا أنها ليست بتشريع بل عملاً إدارياً، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها قضائياً، كما يمكن للمجلس الدستوري أن يراقبها بعد إخطاره طبعاً، فاعمل الصادر عن رئيس الجمهورية في هذه الحالة (الأوامر) يعد عملاً إدارياً صادراً عن سلطة تنفيذية، و أخذاً بالمعيار السائد في تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن مختلف سلطات الدولة، ولا يغير من هذا الوصف تدخل البرلمان للموافقة عليه، لأن العبرة في تحديد العمل هو النظر إلى الجهة التي قامت بإصداره¹⁸² .

وفي الحقيقة أن هذا الرأي و إن كان يترتب عليه الحفاظ على حقوق و حريات الأفراد من خطر تعسف السلطات العامة باعتباره يسمح بإخضاع الأوامر للرقابة القضائية، غير أنه يمكن الرد عليه بأن البرلمان يعد كذلك جهة مختصة بحماية الحقوق و الحريات العامة وقد أتاحت لها الفرصة للتعبير عن رأيها بالموافقة أو بالإلغاء على الأوامر رئيس الجمهورية، وهنا تكون قد اشتركت بطريقة غير مباشرة في وضعها على الأقل بالنسبة للمستقبل. ولا يمكن القول في هذا الخصوص أن موافقة البرلمان على الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية هي عبارة عن تأييد سياسي لتلك الأوامر، لأن المجال الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية ليس بمجاله حتى يتلق بصدده تأييداً، بل هو مجال مخصص للبرلمان بمقتضى نص دستوري.

وذهب رأي آخر¹⁸³ إلى أن الأوامر ، وبعد عرضها على البرلمان و موافقته عليها تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية، وتحوز القيمة و القوة القانونية التي يحوزها القانون في مفهومه الخاص الضيق و بالتالي تخضع للنظام القانوني للتشريع من حيث القيمة و القوة القانونية و من حيث نطاق النفاذ و التعديل و الإلغاء كما أنها تخضع لنظام الرقابة عليها من طرف المجلس الدستوري تطبيقاً للرقابة على دستورية القوانين وذهب رأي ثالث¹⁸⁴ إلى أن صلاحيات رئيس الدولة في إصدار الأوامر تتبع من حقه في الحفاظ على كيان الدولة واستمرارها، وبما أن النصوص الدستورية كاشفة و مقررة لذلك، فإن صدور الأوامر في أثناء غيبة البرلمان من قبل رئيس الجمهورية الذي بيده مقاليد الأمور، تصبح قوانين تشريعية بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح سواء نص الدستور على ذلك أم لا. و المتفق عليه حسب هذا الرأي أن عودة الحياة النيابية و انعقاد السلطة التشريعية لا يكون ثمة داع لإعادة طرح هذه

محمد فؤاد عبد الباسط ، أ عمال السلطة الإدارية (القرار الإداري - العقد الإداري) ، مكتبة الهداية ، الإسكندرية ، 1989 ، ص 54

181 .

182 . مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 24 .

قاوي إبراهيم ، المرجع السابق ، ص 74 .

183 .

قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن) ، الطبعة الأولى ، المؤسسة

الجامعية ، 1996 ، ص 300 . 184 .

التشريعات عليها بل تظل هذه القوانين قائمة ونافذة ومنتجة لآثارها حتى تعديلها تلك السلطة طبقا للإجراءات المقررة.

وانطلاقا من ذلك، فإننا نعتقد أن الرأي الذي يصلح للتطبيق في الجزائر هو الرأي الراجح في الفقه، والذي يعتبر أن تلك الأوامر حتى وإن كانت متمتعة في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها بالطبيعة الإدارية، ومتمتعة بقوة التشريع، فإنها تتحول بعد موافقة البرلمان عليها إلى تشريعات، شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة من البرلمان، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج وبما أن الجزائر لا تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، فمعنى ذلك أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا بعد موافقة البرلمان عليها وبالتالي ستبقى خاضعة برقابة المجلس الدستوري إذا ما أخطر طبعاً³.

ثانيا - تطبيق الرقابة في النظام الدستوري الجزائري :

المقصود من الرقابة الدستورية تلك التي يفرضها المجلس الدستوري وذلك بالنسبة للقوانين والمعاهدات والتنظيمات وفقا لنص المادة 165 / 1 من دستور 1996¹⁸⁵ بينما الرقابة القضائية تلك الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة باعتباره جهة قضائية إدارية على القرارات الإدارية وفقا لنص المادة 143 من نفس الدستور¹⁸⁶ غير أنه وكما سبق البيان، فإن المؤسس الدستوري لم ينص على رقابة المجلس الدستوري ولا على رقابة مجلس الدولة بالنسبة للأوامر، فهل يعني هذا عدم خضوع الأوامر للرقابة؟

وجدير بالإشارة القول بأن إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية كثيرا ما أثار التحفظ عليه لما أظهره المؤسس الدستوري من نية قاطعة وصريحة تتحدد في إبعاد الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية عن الرقابة الدستورية، كأن هناك ما يمنع من الناحية المنطقية والقانونية - خضوع الأوامر للرقابة الدستورية - وربما هذا يرجع إلى مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري وافتراس أن كل ما يصدر عنه يكون مؤسس على قرينة دستورية، وأنه هو حامي الدستور، ومنه لا يتصور أن يعتدي عليه بإصداره أوامر لا تتماشى و الدستور .

وربما هذا هو السبب في عدم إدراج الأوامر في المواضيع الخاصة برقابة المجلس الدستوري.

لكن بالرجوع إلى النصوص الدستورية من جهة وبناء على تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في غيبة البرلمان - السابقة الذكر - كون هذه الأوامر تظل متمتعة بالطبيعة الإدارية قبل موافقة البرلمان عليها بالرغم مما لها من قوة التشريع تطبيقا للمعيار العضوي . وبالتالي فإن هذه الأوامر تخضع لرقابة المجلس الدستوري باعتبارها تنظيمات ويمكن أن تخضع لرقابة مجلس الدولة باعتبارها جهة قضائية إدارية¹⁸⁷.

أما بعد الموافقة فهي تعد بمثابة قوانين، الأمر الذي يبقى على إمكانية خضوعها إلى الرقابة الدستورية طالما أن هذه الأخيرة في النظام الدستوري الجزائري هي رقابة سابقة ولاحقة.

والاستدلال في خضوع هذه الأوامر إلى الرقابة بصفة عامة وإلى رقابة المجلس الدستوري بصفة خاصة يمكن أن يؤسس على المادتين 162 و 169 من دستور 1996، ذلك أن الأولى تنص على أنه: "المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها".

185 مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 25

186 تنص المادة 143 من دستور 1996 على " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية "

187 عمار بوضياف ، النظام القضائي الجزائري ، دار الريحانة ، الجزائر ، 2003 ، ص ص 292-302 .

وتنص المادة 169 على: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس " لذلك لا يعقل أن لا يكون الأمر نصا تشريعيا أو تنظيميا فهو لا يخرج عن ذلك، بمعنى بما أن الأمر لا يكون إلا نصا تشريعيا بعد موافقة السلطة التشريعية عليه أو نصا تنظيميا قبل موافقة هذه الأخيرة عليه، وبالتالي فهو حتما يخضع للرقابة الدستورية، متمثلة في رقابة المجلس الدستوري، سواء كان نصا تشريعيا أو تنظيميا.

والممارسة العملية أثبتت فعلا خضوع الأوامر للرقابة الدستورية، ولا يتعلق الأمر هنا فقط بالأوامر التي تعالج مواضيع من اختصاص القانون العضوي، ذلك أن هذه الأخيرة و بحكم المادة 123 من الدستور فهي واجبة الخضوع قبل صدورها. بل حتى تلك التي تعالج مواضيع القانون العادي، مع العلم أن هذه الأخيرة لا يشترط إحالتها على المجلس الدستوري قبل إصدارها.

وبالتالي قبل المجلس الدستوري الرقابة على الأوامر المخاطر بشأنها دون أدنى صعوبة، وهذا يشكل دون شك نقطة ايجابية تحسب لصالح المجلس الدستوري، وتغلق معها القول بإمكانية معارضة الرقابة الدستورية على الأوامر.

بالنسبة للرقابة الدستورية التي مارسها المجلس الدستوري على الأوامر، فقد تناولت أربعة (04) أوامر، اثنان (02) منهما يتعلقان بالقانون العضوي، واثنان (02) يتعلقان بالقانون العادي¹⁸⁸ وتجدر الإشارة هنا إلى أن أصوات بعض الأحزاب تعالت لمجرد إتمام المجلس الوطني الانتقالي من عملية التصويت على الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، محتجة على الإجراءات التي اتبعت في التصويت الذي تم بالأغلبية البسيطة عوض الأغلبية المطلقة، ورغم هذا امتنع رئيس المجلس الوطني الانتقالي إخطار المجلس الدستوري، وإن كانت تكشف هذه الحادثة عن الحدود المرتبطة بمسألة العدد الضئيل من السلطات المخول لها حق إخطار المجلس الدستوري التي كثيرا ما أثارها المختصون ، فإنها تبرز في آن واحد فرضية من فرضيات خرق الدستور و تجاوزه دون إمكانية تصحيح الوضع من قبل المجلس الدستوري الذي يحمل رغم ذلك عنوان المؤسسة الساهرة على احترام الدستور (المادة 163) لكن خلافا لهذا و عملا بالدستور أخطر رئيس الجمهورية هذا الأخير لمراقبة مطالبة الأمر السابق الذكر و كذا الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات¹⁸⁹

وتجدر الإشارة كذلك إلى أن الدستور 1963 و رغم طبيعة النظام السياسي الجزائري في تلك الفترة و إيفاء لتطابق الأمر التفويضي مع أحكام الدستور و قانون التفويض، اعتمد نص المادة 64 الذي يقضي بما يلي :

" يفصل المجلس في دستورية القوانين و الأوامر التشريعية بطلب من رئيس المجلس الوطني "

وفي الواقع أن هذا النص يسجل نقطة ايجابية لصالح دستور 1963 ، لأنه و رغما من طبيعة النظام السياسي في تلك الفترة ، و القائم على الوحدة السياسية بين مؤسسات الدولة ، و كون رئيس الجمهورية هو المهيمن الوحيد على جميع هيئات الدولة ، فإنه نص و جوب إخضاع الأوامر للمجلس الدستوري بل و الأكثر من هذه إن اللجوء إلى المجلس الدستوري في مثل هذه الحالة مقرر لرئيس المجلس ، لكون من باب المنطق ، لا يطلب رئيس الجمهورية من هذه الهيئة ، أن تستفتي في مدى صحة دستورية ما يصدر عنه من أوامر تفويضية و هنا أصاب المؤسس الدستوري إصابة بالغة عندما أسند مهمة إخطار المجلس

" فصل المجلس الدستوري في الأوامر التي أخطر بها بموجب الآراء: " نشرية المجلس الدستوري أحكام الفقه الجزائري ، العدد رقم 2 ، 1997 ، صص 11-21
جبار عبد المجيد ، الرقابة على القوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري الملحقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات ، مجلة الإدارة ، العدد 2 ، 200 ، صص 47¹⁸⁹

الدستوري لرئيس المجلس الوطني بموجب طلب من هذا الأخير ، وبتأكيد فصل المجلس الدستوري في الأوامر التفويضية يتم قبل أن يصوت المجلس الوطني على الأمر . وفي المقابل دستور 1976 ، وبالرغم من الأخذ بألية الأوامر إلا أنه لم ينص على رقابة المجلس الدستوري على الأوامر بل لم ينص على إنشاء هيئة تسند إليه مهمة الرقابة الدستورية أصلا ، وهذا أمر مثير للاستغراب ، كيف هذا الدستور لم ينص على إنشاء هذه الهيئة المكلفة بالسهر على حماية الدستور ، رغم المطالب العديدة أثناء مناقشة ذلك الدستور و الميثاق الوطني و إثرائه و في مؤثرات الحزب¹⁹⁰ .

ربما ارتأى المؤسس الدستوري إلى أن رئيس الجمهورية هو مفتاح قبة النظام في تلك الفترة ، لهذا لا يصور أن يستفتي المجلس الدستوري في الأوامر التي يصدرها و من باب أولى لا يتصور هيئة أخرى أن تقوم بمهمة إخطاء المجلس الدستوري بالأوامر . بخلاف دستور 1996 و رغم التطور الدستوري، فهو لم ينص على وجوب إخضاع الأوامر لرقابة المجلس الدستوري ولا ندري إن كان سهوا أو عن قصد. و هذا ما نعيبه على المؤسس الدستوري في هذا المجال .

لذلك نقترح بوجوب النص دستوريا، على إخضاع الأوامر الرئاسية للرقابة الدستورية (رقابة المجلس الدستوري) بناء على إخطار من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة و بالتالي تعديل نص المادة 169 من دستور 1996 . و في نفس السياق نورد احتمال عدم عرض الأوامر على البرلمان ، فلا شك في أنها تبقى محتفظة بنفس الطبيعة التي صدرت بها و هي الطبيعة الإدارية و لا يؤدي عدم عرضها إلى إلغائها بصفة مباشرة ، طالما لم ينص الدستور على ذلك .

و لكن يبقى السؤال مطروحا حول كيفية تصدي المجلس الدستوري لهذه الحالة إذا ما تم إخطاره بها، فهل سيقر عدم دستوريته و بالتالي فقدان أثرها من يوم قرار المجلس الدستوري أو سيلزم رئيس الجمهورية بعرض تلك الأوامر على البرلمان أو سيقر الطبيعة الإدارية لهذه الأوامر و احتمال الطعن فيها أمام مجلس الدولة ؟ هذا عن الرقابة الدستورية، بينما الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس الدولة.

فلا بأس أن نشير بشأنها إلى أن المادة الرابعة من القانون العضوي 97 - 01¹⁹¹ في صيغتها الأولى أي بعد مصادقة البرلمان عليها نجدها جاءت بالشكل التالي : " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي ... " .

وانطلاقا من هذه المادة ، نقول أن مجلس الدولة بإمكانه أن يمارس رقابته على

الأوامر التي يتولى رئيس الجمهورية إصدارها .

غير أن هذه المادة كانت محل إلغاء جزئي من جانب المجلس الدستوري بموجب رأي صادر عنه تحت رقم 06/ر.ق.ع/م.د/ 97 المؤرخ في 19 مايو سنة 1998¹⁹² و لقد سبب المجلس الدستوري إلغائه للمادة بمايلي¹⁹³ :

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي .

كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

السعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الول ، المرجع السابق ، ص 183 وما بعدها .¹⁹⁰

أنظر القانون العضوي رقم : 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله .¹⁹¹

أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 06/ر.ق.ع.م.د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق

باختصاصات مجالس الدولة¹⁹²

* اعتبارا أن المؤسس الدستوري بتحويل المشروع تحدد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي ، كما ورد ذلك في المادة 153 من الدستور كان يقصد ترك المجال للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية أخرى في إطار الفصل الثالث من الدستور الوارد تحت عنوان " السلطة القضائية " .

* واعتبارا أن الاختصاصات الاستثمارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور .

* واعتبارا أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر ، و مشاريع المراسيم الرئاسية و التنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها ، كما ورد في المادة 4 من القانون العضوي موضوع الإخطار لم يتقيد بالنص الدستوري بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري و بالتالي يكون قد استأثر لنفسه بما لم تقص به أحكام المادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور ، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها - واعتبارا أنه بخصوص مشاريع القوانين التي أبدى مجلس الدولة رأيه فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا لأحكام المادة 119 من الدستور الفقرة الأخيرة منها .

* واعتبارا أنه بخصوص مشاريع القوانين التي أبدى مجلس الدولة رأيه فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا لأحكام المادة 119 من الدستور الفقرة الأخيرة منها ، و أصدرها رئيس الجمهورية بعد ذلك في شكل أوامر حسب الشروط التي أقرها الدستور ، و مراعاة الأسباب التي الفقرة الأخيرة منها ، و أصدرها رئيس الجمهورية بعد ذلك في شكل أوامر حسب الشروط التي أقرها الدستور ، و مراعاة الأسباب التي أسس عليها المجلس الدستوري منطوق رأيه هذا القاضي بعدم إخضاع مشاريع الأوامر لرأي مجلس الدولة، فإنه يتعين إدراج تاريخ مجلس الدولة بشأن تلك المشاريع ضمن التأشير المتعلقة بإبداء الرأي ، وأذهب إلى ما ذهب إليه الدكتور عمار بوضياف¹⁹⁴ ، بقوله " إن المجلس الدستوري باعتباره جهازا يحمي الدستور أصاب إصابة بالغة في هذا الرأي و سببه أحسن و أفضل تسبيب ، إذ أنه و انطلاقا من المادة 119 نجدها أشارت بصريح عبارتها إلى مشاريع القوانين دون ذكر لأوامر، لذا جاءت المادة الرابع في شكلها الثاني والنهائي و بعد تدخل المجلس الدستوري مقتصرة على مشاريع القوانين دون الأوامر .

و بذلك خلى الدستور من النص على الرقابة القضائية على الأوامر الرئاسية و في هذا المجال ندعو المؤسس الدستوري بالتدخل في أي تعديل دستوري مقترح ، و تعديل نص المادة 119 من دستور 1996 . وذلك بإضافة مصطلح " الأوامر " و ذلك لفرض رقابة قضائية (رقابة مجلس الدولة) . على مشاريع الأوامر .

و بالتالي تعديل نص المادة الرابعة من القانون العضوي 98-01 ، السابق الذكر من قبل المشرع ، بحيث تعود مرة ثانية للصيغة الأولى التي جاءت بها بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان ، و قبل عرضها على المجلس الدستوري ، و ذلك حتى نضمن رقابة مجلس الدولة على الأوامر ، باعتبارها جهة لها و وثيق الصلة بفكرة الحريات العامة ، و ذلك على مستوى القانون الأعلى في الدولة (الدستور)

و تجدر الإشارة إلى أن القصور في عدم إدراج مصطلح الأوامر ضمن المواضيع الخاضعة لرقابة المجلس الدستوري لا يعني تماما إغفال الاجتهاد في البحث عن إمكانية خضوعها و نفس الأمر يتعلق بالرقابة القضائية المحتملة التي يمارسها مجلس الدولة . و تبعا لذلك فإن المجلس الدستوري يختص بالنظر في دستورية الأوامر سواء عندما تكتسي الطبيعة التنظيمية أو الطبيعة التشريعية، لكن تنصب هذه الرقابة على مدى دستورية

هذه الأوامر لا غير، و لا يختص مجلس الدولة بالنظر في الأوامر إلا إذا كانت ذات طبيعة تنظيمية و تنصب رقابته على المشروعية.

وإذا قلنا بهشاشة الرقابة القضائية تأسيسا على أن إمكانية الطعن في الأوامر قضائيا أمام مجلس الدولة بما أنها تعد أعمالا إدارية قاصرة لأنها مقيدة بأجال محددة للتظلم و عرض القضية أمام القضاء المختص إذا فاتت هذه الآجال تتحصل الأوامر الرئاسية من الرقابة القضائية¹⁹⁵، فإنه يمكن الكشف عن هذه الهشاشة بالنسبة إلى رقابة المجلس الدستوري الذي لا يمكن مباشرتها إلا إذا تم إخطار هذه الهيئة مع العلم الإخطار سلطة تنحصر في ثلاثة أطراف : رئيس الجمهورية ، رئيس الغرفتين التشريعتين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، وإذا كانت الرقابة مقيدة بهذا الشكل، فإن القيود الواردة عليها لا تترجم إلا تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان بخصوص استخدام سلطة الأوامر .

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية:

إن لعملية تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة في الحالة الاستثنائية نفس الأهمية التي تكلمنا عنها عند الحديث على الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان .

تعد الرقابة أداة توازن بين اعتبارات منح صلاحيات واسعة في ظل الأزمة لرئيس الجمهورية وضمان عدم الانحراف بها أو التعسف في استعمالها ، مع أن الدستور لم يشير لأية صورة من صور هذه الرقابة التي يمكن أن تمارس على قرار الرئيس بإعلان الشرعية الاستثنائية أو بانتهانها والقرارات الصادرة استنادا إليها .

وإذا كانت الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان تعرض على هذا الأخير والغرض من هذا العرض هو كون البرلمان صاحب الاختصاص التشريعي وفي ذلك يراقب هذه الأوامر، ورقابة البرلمان هذه لا تنفي الرقابة الدستورية وكذا الرقابة القضائية لذلك يطرح التساؤل بشأن خضوع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية للرقابة عليها ؟

وفي الواقع أن الرقابة البرلمانية أثبتت ضعفها بسبب عوامل عدة ترجع لسمو مركز رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التشريعية وهو ما سنوضحه في المطلب التالي.

وهذا كان سببا كافيا للبحث عن ضمانات أخرى أكثر فعالية لمراقبة مدى الدستورية والتي يتولاها المجلس الدستوري (الرقابة الدستورية) من حيث مدى سلامة هذا التطبيق ومن حيث الشرعية والتي يعهد بها للقضاء بصفته حارس الحقوق (الرقابة القضائية). وبما أن الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان ممكنة الخضوع إلى الرقابة الدستورية، وكذا ممكنة الخضوع إلى الرقابة القضائية ، قبل موافقة البرلمان عليها، فهل هذه إمكانية نفسها يمكن أن تتوافر بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية؟

أن الرقابة على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية تستدعي التطرق إلى تحديد الطبيعة القانونية لها.

فموضوع الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة بمناسبة الظروف الاستثنائية يثير خلافا فقها تعددت فيه الاتجاهات والآراء.

لذلك فإنه منذ البداية لا بد من التفرقة بين قرار رئيس الجمهورية لتطبيق السلطات الاستثنائية (قرار إعلانها) وبين تلك الإجراءات أو القرارات التي يتخذها استنادا إلى هذه السلطات.

فبالنسبة إلى قرار إعلان الظروف الاستثنائية وكذا قرار إنهاء العمل بالسلطات الاستثنائية، فإن معظم الفقه خاصة في فرنسا ومصر يذهب إلى أن ذلك عملا يتميز بطبيعة

إن القضاء الإداري لا يمكن أن يبسط المشروعية على الأوامر ذات الطبيعة التنظيمية إلا إذا طعن فيها مواطن ما في إطار الشروط القانونية "دعوى الإلغاء" .¹⁹⁵

خاصة، هي نفس الطبيعة التي تتميز بها الأعمال التي اعتبرت أعمال سيادة. لذلك فإن هذا القرار لا يعد عملا إداريا¹⁹⁶

وفي ما يخص القرارات المتخذة استنادا إلى السلطات الاستثنائية فإن الفقه انقسم بشأنها إلى عدة آراء أهمها¹⁹⁷:

الرأي الأول : ذهب أصحابه إلى القول بأن هذه القرارات تتمتع بنفس طبيعة قرار اللجوء لإعلان الحالة الاستثنائية، ومن ثم فإنها تعد من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء استنادا على :

1. وحدة الهدف الذي تسعى إليه هذه القرارات سواء التي تتعلق باللجوء لإعلان الحالة الاستثنائية والتي تصدر استنادا إليها ، فكل هذه القرارات تهدف إلى تمكين مؤسسات الدولة من القيام بوظائفها المنصوص عليها في الدستور وذلك في أقرب وقت ممكن .
 2. صعوبة التمييز بين هذه القرارات يوجب منحها طبيعة قانونية واحدة .
- الرأي الثاني : يذهب أصحابه إلى القول بأن القرارات المتخذة في ظل النظام الاستثنائي تعتبر ذات طبيعة إدارية وذلك على أساس أنها تصدر من رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية وليس باعتباره سلطة تشريعية ، أما في الحالات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، فإن القرارات الصادرة منه مع احتفاظها بطابعها الإداري يكون لها قوة القانون غير أن هذه لا تمنع القضاء من بسط رقابته عليها طبقا لقواعد المشروعية المرنة التي تتلاءم مع الظروف الاستثنائية .

الرأي الثالث : يهدف إلى التمييز بين نوعين من القرارات بحسب مضمونها :

3. قرارات صادرة في الموضوعات التشريعية التي تدخل في نطاق المجال التشريعي المحدد على سبيل الحصر للبرلمان، وهي تعتبر قرارات تشريعية لا تخضع لرقابة القضاء بل تخضع لرقابة البرلمان ، وتكسب قوة القانون منذ إصدارها ودون الحاجة للتصديق عليها .
4. قرارات تصدر من رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية وتتضمن موضوعا يخرج عن الموضوعات الداخلة في المجال التشريعي للبرلمان والمحددة على سبيل الحصر، وهي تتصف بالطبيعة اللائحية وتخضع لرقابة القضاء .

الرأي الرابع¹⁹⁸ : يرى هذا الجانب أن الإجراءات الاستثنائية تتمتع بقوة القانون خلال الفترة الاستثنائية قياسا على نظرية اندماج السلطات وأن هذه الإجراءات تفقد القيمة القانونية لها بمجرد الإعلان عن وقف الحالة الاستثنائية وتعود إلى طبيعتها الإدارية، ويضرب في ذلك كمثال مقارنة هذه الإجراءات مع الأوامر التي تتخذ بمناسبة تفويض تشريعي فهي تعد أعمالا إدارية قبل مصادقة البرلمان وتنقلب إلى قوانين بهذه المصادقة ، وبالتالي لا تكون عرضة للرقابة القضائية ، ونفس الأمر ينطبق على هذه الأوامر، فهي تحوز قوة القانون إلى تاريخ إعلان وقف العمل بالحالة الاستثنائية فتتقلب بذلك إلى مجرد أعمال إدارية قابلة للرقابة القضائية .

وفي رأينا أن الأوامر المتخذة استنادا إلى الحالة الاستثنائية هي أعمال إدارية لكونها تصدر عن سلطة إدارية (رئيس الجمهورية) تحوز قوة التشريع وليس طبيعته كونها تتخذ في ظروف خاصة خاضعة لرقابة القضاء وذلك حتى لا يستغل رئيس الجمهورية هذه المكنة القانونية ويستعملها بحيث لا ضرورة ، فضلا على خضوعها للرقابة الدستورية ، وذلك أخذا بالمعيار السائد في الجزائر في تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن مختلف سلطات الدولة . وإذا كان تكييف الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية يختلف عن التكييف القانوني للأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي

¹⁹⁶ تقييدة عبد الرحمان ، المرجع السابق ، ص 105 .

¹⁹⁷ أحمد سلامة بدر ، المرجع السابق ، ص ص 551-554 .

¹⁹⁸ قاوي ابراهيم ، المرجع السابق ، ص 91 .

انعقاد البرلمان فلأن هذا النوع الأخير من الأوامر يجب أن يعرض على البرلمان ، فإذا وافق عليها.

تتحول إلى تشريعات ، أما الأوامر التي يتخذها الرئيس في الحالة الاستثنائية فإنها لا تعرض على البرلمان ليوافق عليها أو يعترض .

هذا عن موقف الفقه تجاه الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة استنادا إلى الظروف الاستثنائية ، أما بشأن هذه الأوامر إلى الرقابة (الدستورية و القضائية) فإن المادتين اللتين تنظمان سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية ، وهما 93 و 124 من الدستور لم تنصا على وجوب إخضاع هذه الأوامر إلى الرقابة ، ولهذا تبقى مسألة رقابة الأوامر التي يتخذها الرئيس استنادا إلى الحالة الاستثنائية خاضعة للاجتهاد ، و بالتالي فخضوعها للرقابة الدستورية و القضائية ممكن أمام صمت المؤسس الدستوري على توضيح المسألة من حيث خضوع هذه الأوامر للرقابة من عدمها .

أولا : الرقابة الدستورية : بما أن دور المجلس الدستوري كقاضي للدستورية لا يطرح إشكالا في ظل الظروف العادية ، فإن حالة الضرورة (الحالة الاستثنائية) تطرح تساؤلات عدة حول دور المجلس الدستوري في وقت يعاد فيه توزيع الاختصاصات بين السلطات لصالح رئيس الجمهورية و الواقع أن هذا التركيز للسلطات لا يمنع المجلس الدستوري من أداء دورا رقابيا في إطار اختصاصاته الاستشارية ، بل العكس لا بد من تأكيده و تفعيله إحقاقا لسيادة القانون في جميع الظروف ، لذلك يكاد يجمع الفقه خاصة في مصر و فرنسا على ضرورة الإقرار بالرقابة الدستورية على سلطات الضرورة و التي تشمل قرار إعلان الشرعية الاستثنائية و الإجراءات و التدابير الصادرة تطبيقا له .

و كما هو معلوم أن رئيس الجمهورية يلتزم بإجراء مشاورات مع المجلس الدستوري ، الذي يقوم بفحص الهدف من الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس ليتأكد من أنها صدرت بقصد العودة السريعة إلى أحكام الدستور ، غير أن الرئيس غير مقيد بما تسفر عنه هذه الإشارات ، حسب نص المادة 16 من القانون الفرنسي لسنة 1958 المحددة لشروط إجراءات الاستثنائية¹⁹⁹ و من هذا المنظور و إسقاطا على واقع النظام الدستوري الجزائري ، فقد أوجبت المادة 93 من الدستور على رئيس الجمهورية أن يستشير مجموعة من الشخصيات و الهيئات ، و من بينها المجلس الدستوري في الإجراءات التي يتخذها استنادا إلى الحالة الاستثنائية ، غير أنه لما كان الرجوع للمجلس الدستوري يعني مجرد الإشارة ، فإن مثل هذه الرقابة لن تكون في غير الاتجاه الذي رأيته المجلس الدستوري في رأيه الاستشاري²⁰⁰ ، وهو ما يجعلها رقابة غير مؤكدة . و مع ذلك يمكن تصور دور فعال للمجلس الدستوري في قرار إعلان الحالة الإشتثنائية ليتأكد من أنه صدر و فقا للدستور و بقصد العودة السريعة إلى أحكام الدستور .

و ذلك من خلال المشاورات التي يجريها رئيس الجمهورية مع هاته الهيئة مجتمعة أو عن طريق رئيسها ، و لا يغير من هذه الرقابة كون أراء المجلس في هذا المجال غير ملزمة لرئيس الجمهورية و لا تقيده ، غير أن مخالفتها يمكن أن تؤدي إلى وضع الرئيس في وضع سياسي حرج فضلا على غضب و ثورة الرأي العام .

بالإضافة إلى ذلك و رغم غياب نص دستوري صريح ، يمكن تصور توسيع الرقابة الدستورية على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقا لقرار إعلان الشرعية الاستثنائية ، لأن النصوص المحددة لاختصاص المجلس الدستوري لم تفرق بين تنظيمات الحالات العادية و تنظيمات حالات الأزمة ، و في ظل غياب اجتهادات المجلس ، فإن مبدأ سيادة القانون يفترض الخضوع للرقابة الدستورية .

عبد الغني بسبوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص 151 وما بعدها .¹⁹⁹

نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص 102 .²⁰⁰

و في رأينا إن عدم النص على إخضاع الأوامر الاستثنائية للرقابة الدستورية، عيب دستوري و هو ما نعيبه على المؤسس الدستوري في هذا المجال ، لأنه بالنظر لمضمون هذه الأوامر و قوتها القانونية فإنه يمكن أن يصيبها عيب عدم الدستورية نظرا لغياب القانون في العلاقة بينها و بين الدستور في معظم الأحوال ، لذلك من المنطقي أن تخضع لرقابة المطابقة مع الدستور .

و بالتالي يجب النص دستوريا على و جوب إخضاع هذه الأوامر للرقابة الدستورية ، حيث دون ذلك يكون الدستور قد سعى لتمكين الهيئة التنفيذية (رئيس الجمهورية) أن تتوسع توسعا من حيث مباشرة الحالة الاستثنائية ، يمكن أن يؤدي بها ذلك إلى تجاوزات خطيرة لكون رئيس الجمهورية يعلم مسبقا أن ما يبادر به من إجراءات و تدابير في هذه الحالة لا تخضع للرقابة الدستورية .

و في رأينا و أمام كسوف أنواع الرقابة الأخرى على هذه الأوامر ، لابد الإقرار بالرقابة الدستورية بموجب الدستور في الحالة الاستثنائية و التي يمكن أن تصبح وسيلة شديدة الفعالية في مواجهة كل انحراف أو تعسف في استخدام السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية و بالتالي تدعيم أسس دولة القانون و الديمقراطية .

ثانيا : الرقابة القضائية : للحديث على الرقابة القضائية في هذه الخصوص ، و جب التمييز بين قرار رئيس الجمهورية ، بإعلان تطبيق الحالة الاستثنائية ، و بين الإجراءات التي يصدرها الرئيس استنادا إلى المادة السابقة .

و تبعا لذلك عمد مجلس الدولة الفرنسي إلى التمييز بين قرار رئيس الجمهورية بإعلان تطبيق المادة 16 من الدستور ، و بين الإجراءات الاستثنائية التي يصدرها الرئيس استنادا إلى هذه المادة .

حيث قضى المجلس بأن هذا القرار من أعمال الحكومة، أي أنه يعتبر عملا من أعمال السيادة بحيث لا يستطيع المجلس التصدي لتقرير مشروعية أو فترة تطبيقية.

أما الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقا للمادة 16 ، فإن مجلس الدولة ميز بين القرارات التي تدخل في النطاق المحجوز للبرلمان بنص المادة 34 من الدستور التي تعتبر أعمالا تشريعية لا تخضع بطبيعتها لرقابة المشروعية ، و القرارات التي تدخل في مجال المادة 37 من الدستور و التي تعد أعمالا لا نحية يبسط عليها المجلس رقابته²⁰¹ .

و هو الاجتهاد الذي أيده الفقه الدستوري لقيامه على أسس منطوية ، وهو المعمول به في الجزائر .

و تطبيقا لذلك فإن قرار رئيس الجمهورية الرامي إلى تطبيق المادة 93 من الدستور ، و بذلك الإعلان على تطبيق الحالة الاستثنائية ، يعتبر من أعمال السيادة ينتفي عنه و صف العمل الإداري و يفلت من الرقابة القضائية ، لأن رئيس الجمهورية يتخذها بوصفه سلطة سياسية أو سلطة حكم لا سلطة إدارة ، أما القرارات الصادرة تطبيقا له ، فالمعلوم أنها ليست ذات طبيعة سيادية ، و بالتالي يتم التمييز بينها إعمالا للمعيار الموضوعي ، بين الإجراءات ذات الطابع التشريعي المحصنة ضد أي طعن قضائي ، و بين الإجراءات التي تدخل في الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية و تكتسي بالتالي صفة العمل الإداري حيث تطالها رقابة القاضي الإداري .

و على هذا الأساس فإن تحديد الطبيعة القانونية لأعمال رئيس الجمهورية و إجراءاته هو أمر لاغني عنه لتحديد مدى إختصاص القاضي الإداري بنظر و فحص شرعية هذه الإجراءات و تبعا لذلك نخلص إلى أن الرقابة القضائية رغم أهميتها كأداة هامة لحماية حقوق الأفراد من التعدي إلا بالقدر اللازم لدرء الخطر فإنها تبقى محدودة الأثر ، لا تشمل

عبد الغني بيسوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص 151 . 201

جميع تصرفات السلطة القائمة على حالة الضرورة منذ لحظة اتخاذها وحتى زوالها بما يترتب عليها من آثار .

وبهذا الشكل تؤدي الرقابة القضائية إلى عدم توفير الحماية الكافية لحقوق الأفراد وحررياتهم العامة، المر الذي يشكل شرخا في جدار مبدأ الشرعية . وبالتالي فإن القضاء ليس مخولا بأن يمارس الرقابة على مجمل الإجراءات الرئاسية التي تترتب على الحالة الاستثنائية ، وبجوار ذلك المجلس الدستوري ليس له ذات الاختصاص

ولذلك نحن ندعو المؤسس الدستوري للتدخل في هذا الخصوص ووضع نصوص دقيقة ومحكمة في مجال الرقابة الدستورية والقضائية على الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية استنادا إلى الحالة الاستثنائية ، حتى تخضع هذه الإجراءات للرقابة باستمرار ومن ثم تدور السلطة الاستثنائية في مدارها الصحيح بعيدا عن التعسف ومن ثم الإضرار بحقوق وحرريات الأفراد .

المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية على الأوامر

إذا كانت المادة 124 من الدستور الجزائري قد سمحت لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل في مجال السلطة التشريعية ، فإن هذا الاختصاص ما هو إلا استثناء وليس قاعدة ، إذ أن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة ، قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. وعلى هذا الأساس ، فإنه من الواجب عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها .

فبالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها البرلمان على سلطات الحكومة ، يمكن له أن يباشر رقابة خاصة متعلقة بالاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر المتخذة وسبب ذلك يرجع إلى أن الأوامر الرئاسية أداة تشريعية للتدخل في المجال الخاص بالبرلمان ، ذلك المجال الذي يحضى فيه هذا الأخير بالأولوية ، فيتعين أن ترجع له الكلمة الخيرة في ميدان الأوامر .

يبدو أن ذات السبب هو الذي أدى بالمؤسس الدستوري إلى اشتراط عرض الأوامر على البرلمان في خلال مدة محددة.

ولذلك حرص المؤسس الدستوري في دستور 1996 (على غرار دستوري 1963 و1976) على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان بأن يكون ذلك مباشرا في أول دورة للبرلمان من يوم اتخاذ تلك الأوامر وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير معتمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع . وانطلاقا من نص المادة 03/124 " تعد لا غية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان " وما يفهم من هذه الفقرة، أن البرلمان بإمكانه الموافقة على الأوامر وبالتالي تصبح قانونا، كما يمكن ألا يوافق عليها وتعتبر لا غية .

وانطلاقا من ذلك : - فإلى أي مدى يمكن للسلطة التشريعية أن تمارس الرقابة على الأوامر المتخذة من رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ؟ بمعنى ما مدى فاعلية الرقابة البرلمانية على أوامر رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ؟

5. ما مدى إمكانية البرلمان على رفض الموافقة على أوامر رئيس الجمهورية ؟
6. هل تستطيع السلطة التشريعية أن تقف عائقا ضد إرادة التشريع لرئيس الجمهورية، وبالتالي رفض الأوامر التي تعرض عليه بالموافقة ؟ وأخيرا وفي حالة عدم موافقة البرلمان على أحد الأوامر وإلغائها ما هو مصير الآثار والمراكز القانونية التي أحدثتها هذه الأوامر قبل إلغائها ؟

الفرع الأول : ضعف الرقابة البرلمانية يقلل من دور السلطة التشريعية
أجاز الدستور عرض الأوامر على السلطة التشريعية ، الأمر الذي يدل على أن هذه
الأخيرة يمكن أن تفرض رقابة عليها والموافقة في الحقيقة هي سلاح يستعمله البرلمان ضد
الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية وتقابلها عملية النشر والإصدار التي يستعملها رئيس
الجمهورية ضد البرلمان ، فهناك توازن أو سلاح بين الهيئتين ، الهيئة التشريعية والهيئة
التنفيذية ، فالبرلمان يمكنه رفض الأوامر وتصبح بالتالي الأوامر ملغاة ، و رئيس الجمهورية
يمكن أن لا يصدر القانون ، أي أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية²⁰².

لكن سرعان ما نلاحظ وانطلاقاً من الدستور والقانون العضوي 02/99 والأنظمة
الداخلية للبرلمان، أن هذا التوازن هو توازن وهمي ، لماذا ؟ لأن النواب ليس لهم مناقشة
الأوامر أو تعديلها- كما سيتضح ذلك فيما بعد- وبالتالي هذا التوازن لا يترجم إلا لصالح تفوق
رئيس الجمهورية، إضافة إلى ذلك أن الأوامر دخلت حيز التنفيذ وأنتجت أثارها ولذلك تعتبر
موافقة البرلمان على الأوامر مكتسبة.

لقد فرضت المادة 124 من دستور 1996 عرض الأوامر التي أصدرها رئيس
الجمهورية على البرلمان ليوافق عليها في أول دورة مقبلة له، حيث تنص المادة 2/124 و3
على : " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في
أول دورة له ليوافق عليها .

تعد لا غية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ."

وانطلاقاً من هاتين الفقرتين ، ذهب البعض إلى أن الأوامر المتخذة استناداً لتطبيق
الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من دستور 1996 تعرضت علة موافقة
البرلمان.

الجمهورية المتخذة استناداً إلى الحالة الاستثنائية ، أو كما أطلقوا عليها البعض الرقابة
السياسية . ثم بيان الموافقة البرلمانية المفترضة على الأوامر المتخذة في غيبة السلطة
التشريعية .

1. الرقابة البرلمانية (السياسية) على الأوامر الاستثنائية :

ثار التساؤل حول ماهية الدور البرلماني أثناء الظروف الاستثنائية ، طالما أن رئيس
الجمهورية يملك اتخاذ تلك الإجراءات الواسعة التي يستمدّها من المادة 93، والبرلمان لا
يستطيع التصدي لهذه الإجراءات في ضل مبدأ عدم المسؤولية السياسية للرئيس²⁰³
وتعتبر السلطة التشريعية (البرلمان) الهيئة الأكثر تأهيلاً لممارسة دور الرقابة
السياسية على أعمال رئيس الجمهورية والإجراءات الاستثنائية التي يتخذها بموجب المادتين
93 و 124 من الدستور ، ذلك أنه أكثر السلطات علماً بحقائق الموقف السياسي ، ذلك أن
طبيعة عمله تقتضي الرقابة على أعمال الحكومة، إضافة أن إرادة البرلمان هي المصدر
الأساسي للنظام القانوني المعمول به في الدولة، ولما كان من مقتضى الحالة الاستثنائية،
إمكانية التشريع من طرف رئيس الجمهورية، فإنه من الواجب القانوني والسياسي أن يفرض
البرلمان رقابته على التعديلات التي تطرأ على النظام القانوني خلال الحالة الاستثنائية، ولعل
من الضمانات الأساسية التي تكفل للبرلمان القيام بهذا الدور هو النص على الإجتماع الوجوبي
للبرلمان بقوة القانون، وإذا كانت المادة 93 من الدستور قد قررت الضمانة الأولى - إجتماع
البرلمان بقوة القانون - فإن الضمانة الثانية، عدم حل البرلمان (المجلس الشعبي الوطني على
وجه التحديد) لم تتم الإشارة إليها²⁰⁴ فهل هذا يعني إمكانية حل البرلمان؟

202. محديد حميد ، المرجع السابق ، ص 202 وما بعدها .

203. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص 152 .

204. نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص 101 .

ومع ذلك يمكن القول بأن إمكانية حل البرلمان في الحالة الاستثنائية مرفوضة، ذلك أن إمكانية الحل لا تتوافق منطقيا مع الإجماع الوجوبي، إذ ما هي الفائدة من إجتماعه إذا كان سيتم حله في وقت لاحق، لذلك فإن الحل يتعارض والإجماع الوجوبي للبرلمان²⁰⁵.
غير أن المادة 93 من الدستور، أوجبت إجتماع البرلمان وجوبا سواء عند إعلان الحالة الاستثنائية أو عند إنتهائها وذلك دون تعيين الغاية التي من أجلها تجتمع السلطة التشريعية.

فماذا سيكون موضوع جدول أعمالها؟ فهل هو اطلاع أعضاء السلطة التشريعية على انتهاء الحالة الاستثنائية؟ أم هل هو مناقشة وإقرار الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة هذه الحالة؟ وما مصير هذه الأوامر بما رتبته من آثار في الفترة السابقة، في حالة عدم إقرارها، خاصة إذا ثبت لبرلمان أن رئيس الجمهورية قد استشاره ولم يأخذ بما أشير به عليه؟

وعلى العموم فإن الغرض من الإجماع الوجوبي للبرلمان هو فرض البرلمان للرقابة على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمناسبة تقرير الحالة الاستثنائية، لا سيما تلك المتعلقة بالمجال التشريعي، ذلك أنها من اختصاصه الأصلي، وفي هذا السياق فإن قيام البرلمان بالتشريع في الحالة الاستثنائية أمر مستساغ طالما لا يتعارض مع التشريع الذي أصدره رئيس الجمهورية، ومعنى ذلك أنه لا يعني أن للبرلمان حق إقرار أعمال الرئيس أو إلغائها أو تعديلها، لأن رئيس الجمهورية المشرع الوحيد أثناء مدة الحالة الاستثنائية، ولذلك لا يعمد البرلمان إلى إلغاء التشريع الرئاسي.

ولكن السؤال الذي يطرح هنا هو عند انتهاء الحالة الاستثنائية، هل يجوز للبرلمان سن قوانين تلغي أو تعدل الأوامر الرئاسية السابقة و المتخذة استنادا للحالة الاستثنائية؟ وهنا يمكن للبرلمان أن يسن قوانين تلغي أو تعدل الأوامر الرئاسية المتخذة استنادا للحالة الاستثنائية، وهو يفعل ذلك لا بوصفه سلطة رقابية، إنما بوصفه سلطة تشريعية تمارس اختصاصها الأصلي في سن القوانين أو إلغائها أو تعديلها²⁰⁶ ومع ذلك فإن البرلمان يستطيع أن يستفيد من الحماية الدستورية التي تؤمن وجوده ليتصدى للإجراءات الاستثنائية إذا ما أصبح واضحا أن الرئيس قد أساء استعمالها وهنا يبرز دور البرلمان، إذ أنه يستطيع إحراج الرئيس أمام الرأي العام، ويدفع الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام لتقف ضد هذه الإجراءات، إذا ما أعلن اعتراضه عليها²⁰⁷. كما يستطيع البرلمان الالتجاء إلى المادة 158 من دستور 1996 3 والتهم الرئيس بالخيانة العظمى، مع أن تحقيقها بعيد المنال لعدة اعتبارات سياسية وقانونية.

وبالتالي فإن إجتماع البرلمان بمناسبة تطبيق المادة 93 من الدستور يصعب اعتباره وسيلة من وسائل رقابة الإجراءات الاستثنائية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية فهو هيئة مكفلة أدبيا بالسهر على أعمال الرئيس، فيمكن للبرلمان أن يناقش الإجراءات الرئاسية دون الحكم عليها إلغاء أو تعديلا، بمعنى أن البرلمان ليس له دور فاعل سوى عقد الإجتماع، دون أن يلاحظ أن أساء رئيس الجمهورية استعمال السلطة الاستثنائية وذلك لأن البرلمان غير مخول أن يراقب ما صدر عن رئيس الدولة من إجراءات استثنائية.
وتبعاً لذلك، فإن رقابة البرلمان للأوامر الاستثنائية، هي رقابة شكلية لا غير وما يؤكد هذه النتيجة، هو رأي المجلس الدستوري عندما عرض عليه القانون العضوي 99-02 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

²⁰⁵ S . chaouti et B .Etien : la légalité d'exception dans la constiution algerienne du 22 Novembere 1976 . RAS JEP , 1978 ,N 4/P700.

²⁰⁶ نصر الدين معمري ، المرجع السابق ، ص 101 وما بعدها .

²⁰⁷ عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص 152 وما بعدها .

حيث أبدى المجلس الدستوري عندما عرض عليه القانون العضوي السابق الذكر تحفظات بشأن الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية والتي جاءت في القانون العضوي في المادة 38 منه حيث صرح بشأن مايلي:

"اعتبارا أن المؤسس الدستوري حينما خصص الفقرات 01 و 02 و 03 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة 04 من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستثناة من ذلك .

واعتبارا بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أنه يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، وفي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور²⁰⁸.

وذهب البعض إلى أن الأوامر التي تتخذ تحت عنوان الحالة الاستثنائية لا تعرض على البرلمان بعد إصدارها خلافا للأوامر المتخذة مثلا بين دورتي المجلس، حيث تعرض على البرلمان وتعد لاغية إذا لم يوافق عليها²⁰⁹.

بينما ذهب البعض الآخر إلى أن التشريع في الحالة الاستثنائية معقود لرئيس الجمهورية غير أن الأوامر التي يتخذها الرئيس في هذه الحالة تعرض على البرلمان للموافقة عليها طبقا لنص المادة 124/3.

ومن هؤلاء الأستاذ/محميد حميد²¹⁰ ، الذي يقول أن اجتماع البرلمان في ظل الحالة الاستثنائية هو لإصباح الصفة التشريعية على الأوامر عندما تعرض عليه لإبداء الموافقة أو الرفض، خاصة و أنها تمس مراكز قانونية ومتعلقة بأملك الأشخاص وحررياتهم. ويضيف الباحث أنه لا يشاطر المجلس الدستوري في تحفظاته، كما لا يشاطر ما ذهب إليه الأستاذ بدران²¹¹، عندما قال أن الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها مستندا إلى أن :

* المادة 124 لم تميز بين الأوامر المتعلقة بالحالة الاستثنائية و الأوامر الأخرى، فالقاعدة أننا نلتزم بما هو نص صريح ولا نتجه إلى إرادة وقصد المشرع، فالمشرع لم يعف بصفة صريحة الأوامر الاستثنائية من رقابة وموافقة البرلمان، وإذا كان الظرف الاستثنائي يخول رئيس الجمهورية استعمال كل الوسائل المتاحة له من أجل مجابته، ومن بين تلك الوسائل التشريعية، حتى وأن كانت تمس بالمراكز القانونية للأشخاص وحررياتهم، فهذا لا يمنع من عرض تلك التشريعات أو الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، لأنه لا توجد أي مؤسسة معصومة من الخطأ."

ونحن نخالف الأستاذ/محميد حميد، فيما ذهب إليه، ونرى أنه ذهب بعيدا في تحليله عندما قال أن الأوامر المتخذة تحت عنوان الحالة الاستثنائية تعرض على البرلمان للموافقة عليها أو رفضها وبذلك تعد لاغية.

وحجتها في ذلك، وبالرجوع دائما إلى المادة 124 من الدستور، سرعان ما يتبين لنا أن الترتيب الذي جاءت به هذه المادة لم يكن شكليا، بل قصد من وراءه المؤسس الدستوري إخراج الأوامر المتخذة تحت عنوان الحالة الاستثنائية من إمكانية العرض على البرلمان وبالتالي فرض الرقابة البرلمانية عليها كما هو الحال بالنسبة للأوامر في غيبة البرلمان، ذلك أن الفقرتين اللتين أشارتا إلى عرض الأوامر على غرفتي البرلمان للموافقة عليها واعتبارها

راجع : رأي رقم 08/ر.ق.ع/د.م/99 المؤرخ في 21 فبراير 1999 والمتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور ، جريدة رسمية رقم 13 ،

مؤرخة في 9 مارس 1999 ، ص 3 إلى 8²⁰⁸

عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، 2000 ، ص 91 .²⁰⁹

محميد حميد ، المرجع السابق ، ص 140 وما بعدها .²¹⁰

مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 41 .²¹¹

لاغية في حالة رفض الموافقة عليها جاءتا سابقتين على القرة التي تمنح لرئيس الجمهورية
الإمكانية في التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية .
وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري حيال القانون العضوي رقم 99-02 بشأن
عدم الإشارة إلى الفقرة الأولى من المادة 124 في نص المادة 38 من القانون العضوي 33-
02.

والشرط الوحيد المشترك بين النوعين من الأوامر (الأوامر المتخذة في غيبة
البرلمان والأوامر المتخذة تحت عنوان الحالة الاستثنائية) هو اتخاذها في مجلس الوزراء.
وخلاصة القول أن الأوامر المتخذة تحت عنوان الحالة الاستثنائية لا تعرض على
البرلمان بعد إصدارها، وبالتالي تلتفت هذه الأوامر من الرقابة البرلمانية خلافا للأوامر المتخذة
في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان (الأوامر المتخذة في غيبة
السلطة التشريعية).

2- الموافقة البرلمانية المفترضة على الأوامر المتخذة في غيبة السلطة التشريعية:
اشترط المؤسس الدستوري عرض الأوامر على البرلمان في خلال مدة محددة، إذ
ألزمت الفقرة الثانية من المادة 124 من دستور 1996 عرض هذه الأوامر في أول دورة
للبرلمان للموافقة عليها، وما يؤكد أن للبرلمان دور رقابي على الأوامر هو الأحكام المتضمنة
في كل من الفقرة الثانية من المادة السابقة الذكر التي تلزم عرض الأوامر على الغرفتين
التشريعتين للموافقة عليها والفقرة الثالثة من نفس المادة التي تعتبر التي لا يوافق عليها
البرلمان أوامر لاغية.

وانطلاقا من هاتين الفقرتين، فإن البرلمان له أن يوافق على الأوامر كما يجوز له
أن يرفضها فالفقرة الثالثة واضحة في إعطاء السلطة التقديرية للبرلمان للموافقة أو الرفض
للأمر وبالتمعن في الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 124، سرعان ما نكتشف أن المؤسس
الدستوري أراد لهذه الأوامر أن تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها، لماذا؟
لأن الدستور يقيد من سلطة البرلمان اتجاه الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في
غيبته ومن خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص عن طريق آلية التصويت دون مناقشة
212 وفي أول دورة وهذا ما أكدته القانون العضوي 33-02 المتعلق بتنظيم وسير غرفتي
البرلمان وعلاقتها بالحكومة، حيث جاءت المادة 38 منه كمايلي: "يطبق إجراء التصويت
بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا
لأحكام المادة 124 من الدستور وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل.
يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد
الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة "

وما يلاحظ على هذه المادة أنها أكدت ما جاءت به المادة 124، و هو ضرورة
عرض الأوامر على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها دون المصادقة عن طريق التصويت
بدون مناقشة.

و ذهب بعض الفقه إلى أن المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و المادة
58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 ، و هو المصطلح (المصادقة) الذي يتماشى مع
مبدأ المراقبة الفعلية لعمل مؤقت تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل 213 كما ميز
فقيه آخر بين الموافقة و المصادقة ، فالمصادقة (Ratification) هي تقنية من تقنيات
القانون الدستوري إذا لم يتم المصادقة على النص ، يعد هذا النص لاغيا بأثر رجعي ، أما

كان هذا النمط من التصويت (بدون مناقشة مباحا للحكومة تطلبه سواء تعلق الأمر باقتراح أو مشروع قانون ، بمعنى أن هذا النمط
ليس قاصرا على الأوامر حيث تنص المادة 131 من القانون رقم 01/77 المؤرخ في غشت 1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس

الشعبي الوطني . 212

سعيد بو شعير التشريع عن طريق الأوامر وآثاره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 343 وما بعدها . 213

الموافقة (**Approbation**) هي تقنية من تقنيات القانون الإداري و النص الذي لم يحض بالموافقة لا يعد لأغيا إلا في الحال²¹⁴ .

و حسبما نعتقد أن الموافقة ليست كالمصادقة ، ذلك أن المصادقة تغير من طبيعة الأوامر فبعد أن كانت أعمال إدارية تصبح أعمال تشريعية ، و بالتالي المصادقة تسمح للغير بتبني عمل غير صادر منه ، بحيث يصبح كأنه صادر من هذا الأخير استنادا إلى قبوله و مصادقته عليه و بالتالي تحمل آثاره مهما كانت . و على العكس ، نجد الموافقة لا غير من طبيعة الأوامر ، فضلا على أن طريقة التصويت بدون مناقشة تقيد البرلمان و لا تمنحه حق المراقبة و المناقشة الفعلية عن طريق تقديم أي تغيير أو تعديل عن طريق اقتراح النواب بتقديم التعديلات على الأوامر فالموافقة هنا هي و سيلة إعلامية فقط للمجلس ، و هي عكس المصادقة التي تعطي للبرلمان حتى تفحص و مناقشة و إدخال تعديلات على الأمر الرئاسي . و بالرجوع إلى المادة 38 من القانون العضوي 99-02 السابق الإشارة إليها ، نلاحظ أن المشرع أرتبك في استعمال هذين المصطلحين ، مرة استعمل مصطلح " الموافقة " و ذلك في الفقرة الأولى من المادة 38 ، و مرة استعمل مصطلح " المصادقة " و ذلك في الفقرة الأخيرة من نفس المادة فالمصادقة تعني ، كما هو معلوم مناقشة الأمر و تفحصه بالتعديل ، أما و الحال استعمل عبارة " مصادقة بدون مناقشة " في الفقرة الأخيرة ، نجد أن المشرع أخلط بين مفهوم المصادقة و مفهوم الموافقة ، فهل يعد سهوا من المشرع أو خلط مقصودا ؟

حسبما نظن أن هذا الخلط سهوا من المشرع ، و أنه يقصد الموافقة فقط على الأمر التشريعي ، و ما يؤكد قولنا هذا هو إدخال تقنية التصويت بدون مناقشة ، و ليس المصادقة بما يعنيه هذا المصطلح من مناقشة و إدخال بعض التعديلات على الأمر ، كما سبق البيان و بالتالي فآلية التصويت دون مناقشة تعد بمثابة قيد حقيقي للنواب يراد من ورائه تجنب إدخال أية تعديلات تمس بالهدف الذي من أجله رسمت هذه الأوامر²¹⁵ .

فالنواب و في كثير من الأحيان مع عدم اقتناعهم الذاتي بجزء من محتوى الأمر و قبول الجزء الآخر و أمام عدم إمكانية تقديم أية تعديلات يكونون مجبرين على الموافقة على هذا الأمر خاصة إذا كانوا ينتمون إلى أحزاب تشارك في الحكومة و تنتمي إلى الأغلبية الرئاسية ، هذا من جهة و من جهة أخرى حتى في حالة الخروج على التعليمات الحزبية التي تدعو ممثلها إلى الموافقة على الأوامر قد لا تجد لها أثر يذكر ذلك أن نسبة التصويت التي يتم تحديدها بمرونة تسمح بالموافقة على الكثير من هذه الأوامر²¹⁶ .

و بالتالي، و إن كانت الموافقة البرلمانية ضرورة في دستور 1996 خلافا لما هو الحال عليه في الدستور 1976، الذي لا يعتبر عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني إلا بمثابة إخطار ذلك أن هذه النصوص تكتسي الصفة التشريعية بمجرد صدورها من قبل رئيس الجمهورية بمعنى أن دستور 1976 لم يمنح أية سلطة للبرلمان لمراقبة أعمال المؤسسة التنفيذية في مجال التشريع ، بل أنه يقيد سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة و في أول دورة . و لذلك فالموافقة لا تصفي على الأوامر الصفة التشريعية و رفضها لا ينفي عنها تلك الصفة نظرا لإكسابها تلك الصفة من الدستور و بمجرد صدورها من طرف الرئيس مما يحول الموافقة إجراء شكلي محض .

²¹⁴ Mouhamed Brahmi , le pouvoir en algerie et ses forme d'expription inernationelle, O.P.U 1995 , P 36

²¹⁵ M.R Ben Hammed, le pouvoir exécutif dans les pays du maghreb , tunisie , C.E.R.P ?1984,P 81 .
عادل طالب الطببائي ، مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في الحل ، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، 18 ،
ديسمبر 1994 ، العدد4 ، صص 64-66 .²¹⁶

و بخلاف دستور 1976 ، و اكب دستور 1996 التطور السياسي ، و من ثم أظهر اهتماما بمسألة الموافقة بموجب الفقرة الثالثة من المادة 164 و بالتالي فالبرلمان له أن يوافق على الأوامر كما يجوز أن يرفضها .

و الوضع في دستور 1996 شبيهه بدستور شبيهه بدستور 1963 ، حيث للمجلس الوطني في دستور 1963 سلطة تحديد نطاق التشريع التفويضي ، إضافة إلى أن الكلمة ترجع لهذا الأخير من حيث إقرار الأمر ، حتى يصبح بمثابة قانون جاري به العمل ، بخلاف دستور 1976 الذي لم يعط للبرلمان الحرية في رفض الأوامر بل يقيد من حيث الموافقة عليها .

و على ضوء ذلك ، يكون للموافقة اعتبار قانوني و سياسي .

1- الجانب القانوني : نص المادة 153 من دستور 1976 يبدو في صالح السلطة التنفيذية ، حيث تحضى الأوامر الرئاسية بالموافقة البرلمانية دون إستثناء كأنه غير جائز الإعتراض عليها و عليها و عليه يحق للرئيس أن يعترض إستنادا على ذلك النص بدعوى أن الدستور لا يتحدث إلا عن الموافقة دون الرفض، وبالتالي لا يستطيع المجلس أن يوقف نفاذها أو يلغها. وعلى نحو آخر، جاء نص المادة 124 من دستور 1996 بما يخالف المادة 153

من دستور 1976، بحيث يجوز للبرلمان أن يوافق على الأوامر أو يرفضها جملة و ليس تفصيلا بموجب آلية التصويت بدون مناقشة، وكأن فكر واضع التطور في هذا الشأن قد نما، و من ذلك، اعتبر الأمر الرئاسي ماهو إلا عملا تشريعيًا، وبالتالي فهو يدخل ضمن الأصل العام للإختصاص البرلماني، و عليه راعى سيادة البرلمان من خلال التصويت على الأوامر، و بالتالي الموافقة البرلمانية تضي الصبغة التشريعية على الأمر بمعنى للبرلمان وحده أن يمنح روح القانون للنص الصادر في صورة أمر رئاسي²¹⁷ وإذا رفض الأمر يلغى و يصبح عديم الأثر.

2- الجانب السياسي: يستحيل في دستور 1976 أن يرفض المجلس الموافقة على الأوامر نظرا لطبيعة نظام الحكم و اعتماد أسلوب الحزب الواحد ووحدة المنهج و الخط السياسي بين رئيس الجمهورية و نواب المجلس مما يسقط كل إحتمال لإصطدام المؤسستين وبالتالي لا يمكن المجلس رفض الأوامر²¹⁸ .

غير أن دستور 1996 أورد عدم موافقة البرلمان على أمر رئاسي لما في ذلك من عدم التزام سياسي نظرا لقيام النظام على التعددية الحزبية و إستقلالية النواب تجاه رئيس الجمهورية خلافا للنظام القائم في دستور 1976 على شخص الرئيس الذي جسد وحدة الدولة والحزب.

و على صعيد آخر، وفي الواقع يمكن أن يمارس رئيس الجمهورية بوصفه رئيس الأغلبية نفوذا عليها ليس بخصوص التصويت على الأوامر فحسب، بل على الفاعلية البرلمانية ذاتها، وهذا الذي يلمس حاليا، حيث بدا البرلمان تابع للرئيس، فضلا على أن تحليل النصوص يؤكد أنها في صالح رئيس الجمهورية، هذا من جهة، و من جهة أخرى، فإن قيام النظام السياسي على التعددية الحزبية الذي يطرح مسألة الموافقة أو رفض الأوامر من قبل البرلمان تتوقف بالدرجة الأولى على حصول الأغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني لصالح رئيس الجمهورية وبرنامجها السياسي أو معارضته.

وتبعًا لذلك فإن دستور 1996 حافظ على مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي من خلال طريقة الموافقة والتي جاء بها القانون العضوي 99-02 السابق الذكر في المادة 38 منه، والذي نص على التصويت بدون مناقشة والتي جعلنا نستنتج أن طلب

عيد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، المرجع السابق ، ص ص 250-253 .²¹⁷

سعيد بوشعير ، التشريع عن طريق الأوامر و آثاره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق ، ص 339 .²¹⁸

الموافقة هي إجبارية مفروضة على البرلمان لعدم قدرته على المناقشة والإثراء و إدخال التعديلات التي يراها على الأوامر²¹⁹.

وإذا كان الأمر كذلك، فما الفائدة من الموافقة على الأوامر؟ وإذا كان رئيس الجمهورية يشرع فلماذا تعرض تشريعاته على المجلس للموافقة ما دام البرلمان مقيد بالموافقة دون المناقشة؟ هل المقصود من وراء ذلك أن الرئيس يتمتع بهذا الحق أثناء فترة محددة زمنياً؟ و أن المجلس بمجرد إنعقاده يسترد وظيفته وذلك بالموافقة على الأوامر؟ كما أن المؤسس الدستوري لم يبين مصير الأوامر التي لم تعرض على البرلمان، فهل تبقى سارية المفعول؟ أو تعد لاغية؟ أم أن الأمر يتعلق باختلاف طبيعتها عن الأوامر التي تعرض على البرلمان والتي يوافق عليها؟ وهل هناك جهة أخرى تعارض هذه الأوامر؟ وبأي وسيلة؟

أو بمعنى آخر، في حالة عدم عرض الأوامر على البرلمان في دورته المقبلة للموافقة ما هو الجزء الذي يترتب على ذلك بالنسبة لمصدر الأوامر وكذلك بالنسبة للأوامر ذاتها؟ فرئيس الجمهورية غير مسؤول أمام البرلمان والدستور لم يرتب جزاء على عدم عرضها للبرلمان، وهل تفقد طبيعتها القانونية المحددة في الدستور (تشريع)²²⁰، وكيف ومتى وما هي الجهة التي تختص بإصدار ذلك الحكم؟ أم أنها تبقى متمتعة بصفتها القانونية السابقة؟ وهو الرأي الراجح.

إن الإجابة على هذه التساؤلات الموضوعية، يدفعنا إلى التأكيد بأن رئيس الجمهورية يتمتع بمطلق الحرية في مجال التشريع، وإحلال محل السلطة التشريعية في الحالات المنصوص عليها في المادة 124 من دستور 1996، دون مراقبة فعالة ما عدا تلك التي منحت للبرلمان اتفحص الأوامر التشريعية بغية قبولها أو رفضها ووضع حدا لأثارها، وحتى هذه السلطة تقيدها آلية التصويت بدون مناقشة التي تقيد النواب و تحرمهم من مناقشة و تعديل الأوامر الرئاسية.

هذا و لا نفوتنا الإشارة إلى أن مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر يسجل من قبل مكتب المجلس في جدول أعمال أول دورة تلي صدور الأمر، ومن ذلك يعرض مباشرة على موافقة المجلس بعد الإحالة على اللجنة الدائمة بواسطة التصويت بدون مناقشة، الذي لا يتطلب التعديل و المناقشة بخلاف الإجراءات المتطلبية في دراسة مشاريع أو إقتراحات القوانين.

وخلاصة القول، أن البرلمان له أن يوافق على الأوامر كما يجوز أن يرفضها، وإن كانت المادة 124 من الدستور لم تبين سلطة البرلمان تجاه الأوامر، إلا أنها لا تعطي له كامل الحرية في التصرف تجاهها و يتضح ذلك من خلال أن الدستور لم يمنح للبرلمان حق مناقشة و تعديل الأوامر، بل بالعكس فرض عليه موافقة إجبارية على غرار دستور 1976، رغم تطور و تغير النظام السياسي، بواسطة آلية التصويت دون مناقشة التي أعطيت للأوامر مكانة خاصة، وبالتالي لا يحق لغرفتي البرلمان مناقشتها، ولا تعديلها رغم أن هذه الأوامر تدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية، فأين هي سيادة البرلمان المعبر عن الإرادة الشعبية؟ وتبعاً لذلك فإن الرقابة البرلمانية المفروضة على الأوامر هشة، لأن البرلمان يحرم من سلطة جوهرية بخصوص الأوامر ألا وهي المناقشة والإثراء والتعديل تلك السلطة التي يتمتع بها عندما يتعلق الأمر بمشروع أو إقتراح قانون.

عادل طالب الطبباني ، سلطة مجلس الأمة اتجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل التصويت عليها ، المرجع السابق ، ص ص 13- 21

إن المؤسس الدستوري الجزائري أراد للأوامر أن تكتسب الصفة التشريعية منذ صدورها من طرف رئيس الجمهورية ودليل ذلك المادة 1/124 من الدستور جاءت "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر .." فمصطلح يشرع يعني أن الأوامر تعد تشريعاً بمجرد صدورها دون الحاجة إلى موافقة البرلمان .²²⁰

ولذلك، ففي الواقع ومن الناحية السياسية فإن البرلمان لا يجراً على رفض الموافقة على الأوامر، لأن الرئيس يستطيع مواجهته بوسائل أخرى سياسية كالتوجه إلى الشعب ويعرض عليه القانون للإستفتاء أو يمكنه توجيه خطاب للغرفتين، أو يمكنه حل المجلس الشعبي الوطني، وإجراء إنتخابات تشريعية مسبقة وتكوين أغلبية تابعة له، وبالتالي فموافقة البرلمان لا تعدو أن تكون موافقة شكلية.

وإنطلاقاً من ذلك نحن ندعو المؤسس الدستوري إلى التدخل في هذا المجال عن طريق الإعتراف للبرلمان بقدر من الحرية تجاه الأوامر، وذلك بالإعتراف له بحق المناقشة والإثراء وإدخال التعديلات التي يراها مناسبة على الأوامر نظراً لكونها تعالج مجالاً من الإختصاص الأصلي للسلطة التشريعية، وهذا أضعف الإيمان.

الفرع الثاني: مصير الأوامر التشريعية

لقد أصاب المشرع الدستوري عندما إشتراط على رئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثانية من المادة 124 من دستور 1996، عرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها في أول دورة، وإمكانية إلغاء هذه الأوامر الرئاسية متى رفضها البرلمان، وهذا الشرط يتضمن حداً لهيمنة رئيس الجمهورية في هذا المجال، ولولاه لانتزعت هذه السلطة من مكانها الأصلي، وبالتالي موافقة البرلمان هي من تمنح روح القانون للأمر الرئاسي، ومنه إضفاء الطابع التشريعي، وإذا رفضت هذه الأوامر تلغى وتصبح عديمة الأثر. وإنطلاقاً من ذلك، هل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض النصوص من الأوامر ولا يوافق على البعض الآخر؟ وما هي الأغلبية المشترطة لذلك؟

وما مصير الأوامر عند عرضها على البرلمان؟ وفي حالة اعتراض البرلمان على الأوامر والتي تصبح لاغية بحكم الفقرة الثالثة من المادة 124 من الدستور، ما مصير الآثار التي ترتبت على هذا الإلغاء؟.

إن عرض الأوامر التشريعية بعد إفتتاح دورة البرلمان ينتج عنه ثلاثة احتمالات:

1. موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه: ويترتب عليه إستمرار الأمر في التطبيق وفي إنتاج الآثار القانونية المترتبة عنه، وللاجابة على التساؤل الأول، فإنه استناداً للقاعدة التي تقول أنه: "من يملك الكل يملك الجزء"، فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض النصوص ولا يوافق على البعض الآخر، لأن البرلمان أصلاً هو صاحب الإختصاص في ذلك المجال، والقول بغير ذلك معناه فرض الخناق على حرية البرلمان وإجباره على قبول بعض الأوامر بالرغم من عدم موافقته على أحكامها، أو يرفض الأوامر لمجرد اعتراضه على جزء ضئيل من أحكامها²²¹.

لكن بالرجوع إلى القانون العضوي 99-02 السالف الذكر (المادة 38 منه على وجه التحديد) نجد أن المشرع قد قلص من إختصاص البرلمان في هذا الإطار وبالتالي لا مجال هنا ليوافق البرلمان على جزء من الأمر ويرفض جزء آخر، على إعتبار أن إختصاصه هنا مقيد جداً، بما أنه ليس له حق التعديل والمناقشة، بل له الموافقة على الأمر كلية أو رفضه كلية. أما بشأن الأغلبية المشترطة للموافقة على الأوامر، لم يتطرق لها المؤسس الدستوري وعليه، وحسب رأينا، تطبق الأغلبية المشروطة دستورياً حسب طبيعة العمل التشريعي، فإذا كان من مجالات القانون العادي، حسب نص المادة 122 من دستور 1996 تطبق عليه أحكام المادة 120 من نفس الدستور، وهي الأغلبية البسيطة بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة²²².

محمّد حميد، المرجع السابق، ص 213 وما بعدها. ²²¹

تنص المادة 3/120 من دستور 1996 على " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه مجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية 3/4 أعضائه". ²²²

أما إذا كان الأمر يتعلق بقانون عضوي، حسب نص المادة 123 من نفس الدستور فيشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة²²³.

2- رفض البرلمان الموافقة على الأوامر: في هذه الحالة فإن الأمر يعد لاغيا بصريح نص المادة 3/124 وبالتالي تزول قوته القانونية كما يتوقف عن إنتاج آثاره القانونية غير أن المادة السابقة الذكر، لم تبين ما إذا كان هذا الإلغاء يتم بأثر مباشرة أو بأثر رجعي ومادام الأثر الرجعي لا يتقرر إلا ينص، فإن الإلغاء في هذه الحالة يسري بالنسبة للمستقبل فقط²²⁴. وهذا ما نعييه على المؤسس الدستوري في هذا المجال لكون بعض الأوامر رتب بعض الآثار يكون من الصعوبة بمكان إزالتها أحيانا لذلك كان من المفروض بالمؤسس الدستوري أن يترك السلطة التقديرية الكاملة للبرلمان يبحث فيها كل أمر على حدا ليبقى على الآثار التي ترتبت على تطبيق بعض الأوامر من يوم صدورها لغاية إلغائها نظرا لصعوبة إزالة ما يترتب على تطبيقها من آثار ويلغي بأثر رجعي الأوامر التي لا يترتب على إزالة آثارها صعوبة كبيرة أو عن طريق تسوية الآثار المترتبة عليها أو اعتماد نفاذها في الفترة السابقة على عرض الأوامر على البرلمان²²⁵.

3- التزام البرلمان الصمت تجاه الأوامر المعروضة عليه: ذلك أن المشرع الدستوري لم يتعرض إلى فرضية اتخاذ البرلمان لموقف سلبي بعدم التعبير عن رأيه اتجاه الأوامر التي عرضت عليه.

لذلك ذهب بعض الفقه إلى أن سكوت البرلمان مدة غير معقولة يعد بمثابة رفض ضمنى لتلك الأوامر. غير أنه ما يعاب على هذا الرأي هو صعوبة تحديد المدة المعقولة التي إن مضت دون تعبير البرلمان عن موقفه تجاه الأوامر تؤدي إلى بطلانها.

في حين ذهب البعض الآخر إلى أن المشرع لم يشترط حد أقصى للمدة التي يجب أن يعبر البرلمان عن موقفه خلالها. غير أنه ما يعاب على هذا الرأي هو أنه قد يؤدي إلى المساس بحقوق وحرريات الأفراد إذا ما تعمد البرلمان إتخاذ هذا الموقف السلبي²²⁶.

وفي رأينا أن الرأي الثاني، هو الذي يتماشى مع ما ذهب إليه المادة 124 من دستور 1996، عندما اشترطت أن تكون موافقة البرلمان على الأوامر التي عرضت عليه صريحة عندما استعملت عبارة "لتوافق عليها"، بالإضافة إلى أنه مهما طال مدة سكوت البرلمان تجاه الأوامر المعروضة عليه، فإن ذلك لن يؤدي إلى المساس بحقوق وحرريات الأفراد طالما أن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في هذه الحالة تعد لغاية تعبير البرلمان عن موقفه تجاهها صراحة، قرارات إدارية وبموافقة البرلمان عليها تتحول تسميتها من أوامر إلى قوانين غير أنه في الجزائر وانطلاقا من الواقع العملي فإن رفض البرلمان للأوامر ينتج عنه حل المجلس الشعبي الوطني وبذلك تحل الأزمات، ويتعطل الإنسجام لأنه يصعب القول أن الأمر التشريعي يتحول إلى عمل إداري أو أن آثاره تتوقف.

وكخلاصة القول، نقول أن المؤسس الدستوري وحتى القانون العضوي السابق الذكر، لم يحدد المدة اللازمة للموافقة على الأوامر من طرف البرلمان، والذي لا يشك فيه أن صمت البرلمان اتجاه الأوامر المعروضة عليه أمام سكوت الدستور وكذا القانون العضوي 99-02، تحكمه اعتبارات سياسية أكثر منها قانونية، وأيا كان الأمر، فإن اتخاذ البرلمان لهذا الموقف السلبي والتزامه الصمت تجاه الأوامر المعروضة عليه، فلا يؤدي هذا الوضع إلى

تنص المادة 2/123 من دستور 1996 على "المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة".²²³

224 Mouhamed Brahimi , le pouvoir en algerie et ses formes d' expression institutionnelle , OP ? cit , p 36 .

عبد الغني بيسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص ص 206-208 .²²⁵
مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 18 وما بعدها .²²⁶

إلغاء الأوامر المعروضة على برلمان، وبالتالي فالأوامر تستمر في التطبيق طيلة تلك الفترة (فترة صمت البرلمان) ، وتظل حائزة قوة القانون.

خلاصة الفصل الثاني:

الواقع أنه بعدما كان القانون لا يعرف أي حصر وتقييد ، وكل المجالات مفتوحة له على مصراعيها، فإن التطور الدستوري الذي نتج عنه وجود التنظيمات الحديثة المتمثلة في الأحزاب السياسية القوية أدى إلى تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وتقليص الدور التشريعي للسلطة التشريعية، عن طريق تقييد مجال القانون هذا المجال الذي كان واسعا وغير مقيد في دستور 1963، بخلاف بقية الدساتير 1976-1989-1996 حيث عرف هذا المجال تقييد وحصر لا مثيل له الأمر الذي قلص سلطات البرلمان التشريعية وخاصة سلطة التشريع، السلطة الأصلية للبرلمان، بحيث أصبحت السلطة التشريعية تشرع في مسائل محددة على سبيل الحصر ولا يجوز لها الخروج عليها بخلاف السلطة التنفيذية التي لا تقيدها قيود، وبالتالي تستطيع اختراق مجال السلطة التشريعية المحدد على سبيل الحصر والتشريع في هذا المجال.

وفضلا على تقييد المجال التشريعي، نجد رئيس الجمهورية يشارك البرلمان في هذا المجال الضيق عن طريق الأوامر الرئاسية. هاته الأخيرة التي برزت كآلية لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي أثر هذا سلبا على النص التشريعي ومنه على مكانة السلطة التشريعية ويظهر هذا التأثير من خلال عدم تقييد التشريع عن طريق الأوامر من حيث

الموضوع وبالتالي أصبح الرئيس هو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة دستوريا لأنه أصبح يمارس الدائرة نفسها التي يمارسها البرلمان كنتيجة طبيعية لعدم تحديد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس التشريع فيها بأوامر.

ومع أن المشرع الدستوري قرن استعمال رئيس الجمهورية لحقه في إصدار الأوامر بحالة الضرورة، إلا أن الواقع كرس ممارسة لا تستند لمنطق دولة القانون المعلن عنها حيث أن الإفراط في إصدار هاته الأوامر (وخاصة من طرف الرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة) شكل تجاوزا خطيرا للسلطة التشريعية بصفتها الهيئة الأصلية للتشريع ومساسا لحرمتها و بالتالي قفزا عن الإرادة الشعبية وبداية التأسيس لنظام غير ديمقراطي.

ومما زاد في خطورة الموقف أن مثل هاته الأوامر عادة ما تنصب عن مواضيع ذات أهمية بالغة في حياة المجتمع حاضره مستقبله كتلك التي تعالج مجالات الإصلاحات الاقتصادية والتي تندرج في إطار تنفيذ الجزائر للاتفاقيات الدولية التي أبرمتها في هذا الإطار.

لذلك كان من باب أولى مناقشتها من قبل نواب الشعب لا التحكم في تقريرها من طرف شخص واحد مما يعني رهن مستقبل الأجيال القادمة والأمة بأكملها.

فضلا عن ذلك ضعف وهشاشة الرقابة الدستورية القضائية المفروضة على الأوامر، ذلك أن النص الدستوري لم يدرج الأوامر ضمن مجال الرقابتين، إلى جانب ضعف وهشاشة - إن لم نقل انعدام - الرقابة البرلمانية على الأوامر بوصفها أهم رقابة على الإطلاق، ذلك أن الدستور يحرم السلطة التشريعية من سلطة جوهرية بخصوص الأوامر ألا وهي لمناقشة و التعديل عن طريق إجبارها على التصويت دون مناقشة على الأوامر المعروضة عليها، مما جعل هذه الرقابة مجرد موافقة شكلية تقلل من دور ومكانة السلطة التشريعية لصالح وتفوق السلطة التنفيذية .

لقد ثبت من العرض المقدم حول تقنية الأوامر التي منحها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية في الدساتير الوطنية ما عدا دستور (1989) قصد التدخل في اختصاص السلطة التشريعية أن رئيس الجمهورية أصبح المشرع الأول والأصلي في عملية التشريع تماشيا مع جوهر النظام الدستوري الجزائري القائم منذ الإستقلال على محاولة تركيز السلطة قدر الإمكان بيد رئيس الجمهورية حيث أعطى لهذا الأخير عن طريق تقنية الأوامر مكانة وسلطة هامة خاصة في الحالات الإستثنائية .

وبالرجوع إلى دستوري 63 ، 76 نجد أن رئيس الجمهورية هو محور النظام حيث يجسد وحده القيادة السياسية للحزب والدولة مما يجعله في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات هذا التفوق الذي يتمتع به عن غيره من المؤسسات كان له الأثر البالغ على واضعي دستور 1989 والذي أكدته دستور 1996 فعلى الرغم من محاولة تقليص من تلك المكانة والتفوق لصالح البرلمان ورئيس الحكومة وهو ما يطر بوضوح في دستوري 1989 ، 1996 إلا أن رئيس الجمهورية بقي رغم ذلك محافظا على مكانته وتوسيع حالات الأوامر في دستور 1996 بعدما تخلى عنها دستور 1989 وقد أكد أثر هذه المكانة وحول

سلطة رئيس الجمهورية إلى سلطة حقيقية ومؤثرة في النظام السياسي الجزائري وهو ما يدعنا إلى التأكيد على أن مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينهما خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد ترجم في الجزائر لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وهو ما يجعل النظام السياسي الجزائري نظاما مختلطا لا هو برلماني بحت ولا هو نظام رئاسي بحت فهو يجمع بين ميكانزمات النظامين البرلماني والرئاسي.

خلاصة الفصل الثاني:

الواقع أنه بعدما كان القانون لا يعرف أي حصر وتقييد ، وكل المجالات مفتوحة له على مصراعيها، فإن التطور الدستوري الذي نتج عنه وجود التنظيمات الحديثة المتمثلة في الأحزاب السياسية القوية أدى إلى تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وتقليص الدور التشريعي للسلطة التشريعية، عن طريق تقييد مجال القانون هذا المجال الذي كان واسعا وغير مقيد في دستور 1963، بخلاف بقية الدساتير 1976-1989-1996 حيث عرف هذا المجال تقييد وحصر لا مثيل له الأمر الذي قلص سلطات البرلمان التشريعية وخاصة سلطة التشريع، السلطة الأصلية للبرلمان، بحيث أصبحت السلطة التشريعية تشرع في مسائل محددة على سبيل الحصر ولا يجوز لها الخروج عليها بخلاف السلطة التنفيذية التي لا تقيدها قيود، وبالتالي تستطيع اختراق مجال السلطة التشريعية المحدد على سبيل الحصر والتشريع في هذا المجال.

وفضلا على تقييد المجال التشريعي، نجد رئيس الجمهورية يشارك البرلمان في هذا المجال الضيق عن طريق الأوامر الرئاسية. هاته الأخيرة التي برزت كآلية لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي أثر هذا سلبا على النص التشريعي ومنه على مكانة السلطة التشريعية ويظهر هذا التأثير من خلال عدم تقييد التشريع عن طريق الأوامر من حيث الموضوع وبالتالي أصبح الرئيس هو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة دستوريا لأنه أصبح يمارس الدائرة نفسها التي يمارسها البرلمان كنتيجة طبيعية لعدم تحديد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس التشريع فيها بأوامر. ومع أن المشرع الدستوري قرن استعمال رئيس الجمهورية لحقه في إصدار الأوامر بحالة الضرورة، إلا أن الواقع كرس ممارسة لا تستند لمنطق دولة القانون المعن عنها حيث أن الإفراط في إصدار هاته الأوامر (وخاصة من طرف الرئيس الحالي عبد العزيز بوتفليقة) شكل تجاوزا خطيرا للسلطة التشريعية بصفتها الهيئة الأصلية للتشريع ومساسا لحرمتها و بالتالي قفزا عن الإرادة الشعبية وبداية التأسيس لنظام غير ديمقراطي.

ومما زاد في خطورة الموقف أن مثل هاته الأوامر عادة ما تنصب عن مواضيع ذات أهمية بالغة في حياة المجتمع حاضره مستقبله كتلك التي تعالج مجالات الإصلاحات الاقتصادية والتي تندرج في إطار تنفيذ الجزائر للاتفاقيات الدولية التي أبرمتها في هذا الإطار. لذلك كان من باب أولى مناقشتها من قبل نواب الشعب لا التحكم في تقريرها من طرف شخص واحد مما يعني رهن مستقبل الأجيال القادمة والأمة بأكملها.

فضلا عن ذلك ضعف وهشاشة الرقابة الدستورية القضائية المفروضة على الأوامر، ذلك أن النص الدستوري لم يدرج الأوامر ضمن مجال الرقابتين، إلى جانب ضعف وهشاشة - إن لم نقل انعدام - الرقابة البرلمانية على الأوامر بوصفها أهم رقابة على الإطلاق، ذلك أن الدستور يحرم السلطة التشريعية من سلطة جوهريّة بخصوص الأوامر ألا وهي لمناقشة و التعديل عن طريق إجبارها على التصويت دون مناقشة على الأوامر المعروضة عليها، مما جعل هذه الرقابة مجرد موافقة شكلية تقلل من دور ومكانة السلطة التشريعية لصالح وتفوق السلطة التنفيذية .

المبحث الثالث : الرقابة على دستورية القوانين(الأوامر بعد المصادقة عليها) :

المطلب الأول : تطور الرقابة على الدستورية القوانين(الأوامر)في الجزائر

المجلس الدستوري في الجزائر متأثر إلى حد بعيد بالنظام الفرنسي خلال دستور الجمهورية الخامسة 1958 فتنبى المؤسس الدستوري فكرة إنشاء المجلس الدستوري خلال دستور 1963 / 9 / 10 . و أغفلها في الدستور 1976 / 11 / 22 و عاود اعتناق فكرة المجلس الدستوري في دستور 23 فبراير 1989 كما أبقى على فكرة المجلس الدستوري في الدستور الأخير الصادر في تاريخ 1996 / 11 / 28 و عليه فإن إستقرار التاريخ الدستوري في الجزائر يكشف أن تبلور هذا النوع من الرقابة السياسية قد مر عبر أربعة مراحل هي :

- المرحلة الأولى : الرقابة السياسية في دستور 1963: تبنى دستور 10 سبتمبر 1963 فكرة الرقابة على دستورية القوانين بإسنادها إلى مؤسسة سميت بالمجلس الدستوري غير ، أن ما عرفته الجزائر من أحداث و لجؤ رئيس الجمهورية إلى استعمال المادة 59 حالت دون ظهور المؤسسة و بالنتيجة عدم ممارسة اختصاصاتها الرقابية ، و من ثم تم تعليق الدستور بعد 23 يوما من إصداره أي في 1963/10/03 ، بالرجوع إلى هذا الدستور نلاحظ سوى مادتين 63-64 فالأولى تنص على تشكيل المجلس الدستوري و المادة 64 تنص على اختصاصاته

- المرحلة الثانية : الرقابة السياسية في دستور 1976:

من خلال دراسة أحكام الدستور الجزائري الصادر سنة 1976 يتبين لنا بأن المؤسس الدستوري لم يتبنى مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ذلك أنه لم تسند تلك المهمة لأي جهة سياسية أو قضائية رغم أنه اعتبر أحكام الدجستور أسمى من القانون العادي² .
إلا أنه نص على ثلاث أنواع من الرقابة :

* الرقابة السياسية : تقوم بها الأجهزة القيادية في الحب و الدولة (المواد 95 إلى 103 و المادة 186 من دستور 1976)

* الرقابة الشعبية : و تقوم بها مجالس الشعبية المنتخبة و المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني و المجالس الشعبية الولائية و البلدية و المجالس العمالية (المواد 150 187 من دستور 1976)

* الأشكال الأخرى : وهي تلك التي تتولاها الأجهزة المتخصصة كمجلس المحاسبة المنصوص عليه من خلال المادة 190 من دستور 1976 .
فرغم التنصيص على هذه الأنواع من الرقابة فإنه جاء الدستور فارغا من حيث ذكر الرقابة الدستورية و لكن تمت الإشارة فقط على ضرورة حماية القواعد الدستورية حينما نصت (المادة 110 فقرة 3) " على أن يحمي رئيس الجمهورية الدستور " ³ .

- المرحلة الثالثة : الرقابة السياسية في دستور 1989:

يندرج تأسيس المجلس الدستوري في إطار الديمقراطية التي هبت منذ حوادث أقطوبر 1988 فأعتنق المشرع الجزائري مبدأ سير و فق التعددية الحزبية و إحترام الحقوق و الحريات الفردية منها و العامة بإنشاء مجلس دستوري مكلف حسب أحكام المادة 153 بالسهر على إحترام الدستور بالقاء جميع السلطات سواء التنفيذية أو التشريعية أو القضائية

تعمل و وفق حدود اختصاصاتها ووفق المبادئ العامة أو وفق المذهب الوطني النصوص عليه في دستور 23 فبراير 1989 .
و قد جاء تنظيم المجلس الدستوري و تشكيلته و اختصاصته في الباب الثالث من الفصل الأول في المواد 153 إلى 159 من دساور 23 فبراير 1989 .

1. المرحلة الرابعة : الرقابة السياسية في دستور 1996 : لم يأتي دستور 28 فبراير 1996 بأشياء جديدة ، و إنما هو تعديلات و إضافات أدخلت على نصوص الدستور السابق له (1989) .

و عليه فقد بين المشرع في هذا التعديل الدستوري نظام الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية هي المجلس الدستوري إذ عهد إليه أمر الدفاع عن المبادئ الدستورية و خول له الدستور إختصاص ممارسة الرقابة على دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات و ذلك قبل أن تصبح واجبة التنفيذ و بقرار في الحالة العكسية كما أعطى له الدستور في مواد أخرى اختصاصات متعددة كما هو منصوص عليه في المادة 163 ، و من خلال التعديلات فقد مست تشكيلة المجلس الدستوري فرقع عدد أعضائه من 7 إلى 9 أعضاء و مد الإخطار إلى رئيس مجلس الأمة

المطلب الثاني : تنظيم هيئة الرقابة الدستورية (المجلس الدستوري الجزائري).
تعود فكرة إنشاء المجلس الدستوري إلى ما بعد الاستقلال مباشرة و تبناها المؤسس الدستوري لدى وضع دستور 1963 و قد نظمت المادتين 63 و 64 تشكيلة اختصاصات المجلس الدستوري ، و المعلوم أن هذا المجلس لم يشكل و لم يمارس مهامه ، غير أن ما ينبغي الإشارة إليه هو أن تشكيلته قد روعي فيها جانب التخصص و التمثيل السياسي .

و لم ينص الدستور الصادر في سنة 1976 صراحة على مبدأ الرقابة على الدستورية القانونين بواسطة هيئة سياسية على أنه اسند مهمة المحافظة على حريات و حقوق الأفراد للقضاء (المادة 164) و اعتمد مبدأ أن القاضي لا يخضع إلا للقانون (المادة 172) كما أنه أسند مهمة الدفاع عن مكتسبات الثورة الاشتراكية و حماية مصالحها للقضاء (المادة 166) .

أما دستور 1989 فقد قضى في الفقرة الأولى والأخيرة من المادة 154 على أنه " يتكون المجلس الدستوري من 7 أعضاء اثنان منهم يعينهم رئيس الجمهورية و اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني و اثنان تنتخبهما المحكمة العليا من بين أعضائها ، و يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس لفترة واحدة مدتها 6 سنوات غير قابلة للتجديد " .

من خلال نص الفقرتين يتبين لنا أن عدد أعضاء المجلس الدستوري في كل من دستور 1963 و دستور 1989 متساويان (7) و أن أعضائه يعينون من طرف الجهات نفسها إلا أن الإختلاف يكمن في العدد التي تتولى كل جهة لاختياره (انتخاب أو تعيين) فعلى حين منح دستور 1963 للسلطة القضائية و المجلس الوطني ثلاث مناصب كل على حدى و أقتصر على تخويل رئيس الجمهورية تعيين عضو واحد فقط و أن يتم بناء على تعيين و ليس انتخاب ، نجد دستور 1989 خص رئيس الجمهورية بتعيين عضوين و رئيس المجلس أما المجلس الشعبي الوطني و المحكمة العليا (التي كانت تسمى المجلس الأعلى) ففتتولى كل منهما إختيار عضوين عن طريق الانتخاب هذا ما يسمح لرئيس الجمهورية بأن يكون له أكبر عدد من الممثلين للسلطتين التشريعية و القضائية (3 منهم رئيس المجلس) خلافا لدستور 1963

و عليه فالرقابة الدستورية في الجزائر من خلال المجلس الدستوري يقترن تاريخيا بالتاريخ الدستوري، و قد ظل هذا المجلس يتطور بشكل متقاطع بحيث يعد " إجهاض" إقراره في أول دستور جزائري و اختفائه في ثاني دستور جزائري و تعديلاته المتتالية ، ظهرت من جديد في ثالث دستور جزائري ، فيبدو أن و جوده الآن في دستور 1996 قد ترسخ في الساحة السياسية و المؤسساتية للبلاد .

وحرصا على ضمان حياد المؤسسة و استقلاليتها ، تنص الفقرة 02 من المادة 164 من الدستور على مايلي : " بمجرد انتخاب أعضاء المجلس الدستوري أو تعيينهم ، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى" . و من ثم تتناهى ممارسة وظيفة قاضي في المجلس الدستوري مع ممارسة عهدة برلمانية أو أي نشاط آخر عام أو خاص .

و في مجال التأديب يحظى المجلس الدستوري باستقلالته تامة ، إذا يمارس بنفسه السلطة التأديبية على أعضائه و تشكل هذه الاستقلالية في المجال التأديبي ضمانة فعلية لاستقلالته ، ذلك أن إخلال أي عضو بواجباته يعرضه للعقوبات التي يصدرها المجلس الدستوري بالإجماع و فق الإجراء المنصوص عليه في المادتين 47 و 48 من النظام المذكور أعلاه .

المطلب الثالث : عملية الرقابة على القوانين (الأوامر الرئاسية).
بالرجوع إلى دستور 1996 نجد بأنه أسند للمجلس الدستوري مهام تتصل بحالة الشغور و أخرى ذات طابع استشاري ، إلى جانب مهام تتعلق بمراقبة الانتخابات و دستورية القوانين : المادة 163 و المادة 165 ، و حتى يمارس المجلس اختصاصاته و مهامه لا بد له من قواعد عمل و إجراءات حددها النظام المؤرخ في 05 محرم 1410 الموافق ل 07 غشت 1989 المعدل و المتمم و عليه نتناول في هذا المطلب جانبين الاختصاصات والإجراءات المتعلقة بالمجلس الدستوري

أولاً: اختصاصات المجلس الدستوري .

1: المجلس الدستوري سلطة دستورية :

قد يتدخل المجلس الدستوري في الحالات العادية ، و في بعض الأحيان في الحالات الاستثنائية بصفته سلطة دستورية ، و إن كانت في أغلب الحالات له دور استشاري .
* ففي الحالات العديدة : قد يستشار المجلس الدستوري حول دستورية التعديل الدستوري المقترح و بعد أن يعلل رأيه أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة .
* أما في الحالات الاستثنائية : فإن رئيس الجمهورية قبل أن يعلن حالة الطوارئ أو الحصار يجب عليه أن يستشير رئيس المجلس الدستوري و هيئات أخرى ، كذلك الحالة بالنسبة لإعلان الحالة الاستثنائية .
كما يقوم المجلس الدستوري في حالتي " المنع " و " الشغور " بإثبات هذه الحالة ففي حالة استحالة ، على رئيس الجمهورية ، ممارسة مهامه بسبب مرض خطير و مزمن ، يجتمع و جوبا ليثبت هذه الحقيقة ، و يقترح على المجلس الشعبي الوطني التصريح بثبوت المنع .

كما يقوم بإثبات حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية بسبب استقالته ،
الوجوبية أو الاختيارية ، أو وفاته بإبلاغ شهادة الشغور النهائي للمجلس الشعبي الوطني .
2 : المجلس الدستوري قاضي الانتخابات :

يلعب المجلس الدستوري دورا لا يستهان به في المجال : فقد يكلف المجلس طبقا
للمادة 163 من دستور 96 على " صحة عمليات الاستفتاء ، انتخاب رئيس الجمهورية و
الانتخابات التشريعية و يعلن نتائج هذه العمليات "
1- فهو الذي يقبل الترشيحات لرئاسة الجمهورية ... و يعلن عن النتائج النهائية للانتخابات
الرئاسية .

2- و في مجال الانتخابات التشريعية ، فإنه يتلقى محاضر اللجان الانتخابية الولائية في اليوم
الموالي للاقتراع ، و عليه أن يعلن النتائج في مدة أقصاها 72 ساعة من تاريخ تسليمه نتائج
اللجان الولائية .

3- إما مراقبة العمليات الاستفتاءية فتندرج ضمن نص المادة القائلة أنه يسهر على صحة
عمليات الاستفتاء .

3 : المجلس الدستوري قاضي القوانين :

إن هذا الاختصاص ، اختصاص أصيل للمجلس ، و يكون تدخله إما و جوبيا أو جوازيا

* فقد يتدخل ، و جوبا في الفصل في مطالبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور
(و كذا مجلس الأمة) ، و الحكمة من ذلك هو عدم تدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال
الخاص بالمسائل المتعلقة بالسلطة التشريعية .
و قد صدر رأي عن المجلس الدستوري رقم 10 بتاريخ 28 أوت 1989 يؤكد فيه و يقرر
إجبارية و أسبقية هذه الرقابة .

* كما أن للمجلس الدستوري حق التدخل الاختياري أو الجوازي بعد الإخطار فيما يخص
القوانين و اللوائح و المعاهدات ... فالرقابة في القوانين العادية يكون إما سابقة برأي أو
رقابة لاحقة بقرار (المادة 165 من دستور 1996) .

4 : المجلس الدستوري قاضي المعاهدات :

و فق المادة 168 من دستور 1996 فإن المجلس الدستوري يفصل في دستورية
المعاهدات و الاتفاقيات قبل المصادقة ، و هنا يجب التفرقة بين نوعية المعاهدات الخاصة
بالهدنة و معاهدات السلم و التي يجب النظر في دستورها قبل عرضها على المجلس الشعبي
الوطني لإبداء رأيه ، و المعاهدات الخاصة باتفاقيات الهدنة ، معاهدات السلم و التحالف و
الاتحاد ، المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ،
المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، فإن المجلس الدستوري
لن ينظر إليها إلا بعد إخطاره .

ثانيا: إجراءات عمل المجلس الدستوري:

طبقا للمادة 167 (الفقرة 2) من الدستور ، يحدد المجلس الدستوري قواعد عمله و
قد تضمن النظام المؤرخ في 05 محرم 1410 الموافق 7 غشت 1989 المعدل و المتمم
تحديد هذه القواعد .

يعد الإجراء المتبع في مجال الرقابة الدستورية الذي أقره النظام المذكور أعلاه ،
بسيطا لكنه معقد نسبيا في مجال رقابة الاستشارات السياسية الوطنية يكون هذا الإجراء في
الحالتين كتابيا ، و تكون المداولات سرية و تخضع لقاعدة النصاب التي تشترط خمسة (5)
أعضاء المجلس الدستوري على الأقل حضورا فعليا ، كما يتداول المجلس الدستوري في

جلسة مغلقة بأغلبية أعضائه ، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحا .
1 : في مجال الرقابة الدستورية :

تنص المادة 166 من الدستور على أن إخطار المجلس الدستوري يتم من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني الشعبي أو رئيس مجلس الأمة ، و هذا يعني بأنه لا يحق للمجلس الدستوري أن يمارس الرقابة الدستورية على نص قانوني معين إلا إذا تم عرضه عليه من إحدى السلطات الدستورية الثلاثة التي تتمتع بسلطة الإخطار مما يستبعد إمكانية الإخطار الذاتي

غير أن المؤسس الدستوري أقر، على سبيل الحصر طبقا للمادتين 123 و 165 من الدستور إجباريا عرض بعض النصوص ، قبل الشروع في تطبيقها على المجلس الدستوري للفصل في مدى مطابقتها للدستور، و هذه النصوص هي القوانين العضوية و النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان بحيث يبدي المجلس الدستوري ، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه فيها و جوبا مباشرة بعد المصادقة عليها بحيث يرتبط الشروع في تنفيذها بصدور رأي المجلس الدستوري بشأنها أولا .

و فيما يخص القوانين العادية و المعاهدات و التنظيمات فإن المجلس الدستوري يفصل فيها كذلك بعد إخطاره ، و في هذه الحالة ، يصدر رأيا إذا كان النص القانوني المعروض عليه لم يصبح نافذا بعد ، و يصدر قرارا في الحالة العكسية أي إذا كان النص القانوني المعروض عليه قد دخل حيز التنفيذ .

وقد يحدث أن يعرض على المجلس الدستوري نصا قانونيا دخل منذ أمد حيز التنفيذ و رتب آثارا، و في هذا الصدد ، أقر المؤسس الدستوري في المادة 169 من الدستور ما يلي :
" إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري ، يفقد هذا النص أثره ، ابتداء من يوم قرار المجلس" .

و من ثم فعن آراء و قرارات المجلس الدستوري تكتسب الصيغة النهائية و ذات النفاذ الفوري ، و تلزم السلطات العمومية ، و هذا معناه أن الأحكام التي اعتبرها المجلس الدستوري مخالفة للدستور تسقط من النص الأصلي و لا يعمل بها ابتداء من تاريخ صدور الرأي أو القرار .

* يبتدئ الإجراءات برسالة الإخطار الموجهة إلى رئيس المجلس الدستوري من قبل السلطات الدستورية الثلاث المؤهلة لذلك ، تسجل رسالة إخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري ، و يسلم و صل باستلامها .

* تفتح مرحلة التحقيق في دستورية موضوع الإخطار من عدمه بتعين رئيس المجلس مقررًا من بين أعضاء المجلس الدستوري الذي يتولى التحقيق في الملف و إعداد مشروع رأي أو قرار ، تسلم نسخة منه إلى كل عضو مرفوعة بتقرير يكون قد أعده في الموضوع ، و يخول المقرر في هذا الصدد ، أن يجمع كل المعلومات و الوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه و أن يستشير أي خبير يختاره .

* في ختام مرحلة التحقيق في الملف يحدد رئيس المجلس الدستوري تاريخ عقد الجلسة العامة ، و يستدعي لها الأعضاء ، يبدي المجلس الدستوري آراءه و يتخذ قراراته بأغلبية أعضائه و بحضور خمسة (5) منهم على الأقل

* تغل آراء المجلس الدستوري و قراراته و تصدر باللغة الوطنية في غضون عشرين يوما الموالية ، للإخطار بعد توقيعها من رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة ، و تسجيلها من قبل الأمين العام للمجلس الدستوري الذي يتولى إدراجها في الأرشيف و المحافظة عليها ، تبلغ آراء المجلس الدستوري و قراراته إلى رئيس الجمهورية و إلى السلطة صاحبة الإخطار ، سواء أكان رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني ، كما ترسل إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية .

2 : في مجال مراقبة صحة الاستشارات السياسية و الوطنية :
على غرار الرقابة الدستورية يكون الإجراء المتبع في حالة مراقبة صحة الاستفتاء و الانتخابات الرئاسية (الفصل في التشريعات ، و البت في الطعون ، و إعلان النتائج ، و مراقبة حسابات الحملة الانتخابية) و انتخابات أعضاء البرلمان (سواء أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة) كتابيا و سريريا إذ يفصل المجلس الدستوري في جلسة مغلقة و وفق قاعدة النصاب المحددة و بأغلبية أعضائه ، و يكون صوت رئيس المجلس مرجحا في حالة تساوي الأصوات .

قائمة المصادر والمراجع
أولاً : النصوص الدستورية والقانونية

- دستور 1963

- دستور 1976

- دستور 1989

- التعديل الدستوري 1988/11/03

- دستور 1996

1- القوانين

- قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله

- قانون عضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

- أمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 يوليو 1965 يتضمن تأسيس الحكومة

- قانون رقم 01/77 المؤرخ في 15 غشت 1977 المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

- قانون رقم 16/89 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني

2- المراسيم

- مرسوم رئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 04 فبراير 1992 يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري وطرق تنظيمه وعمله

- مرسوم رئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4 يناير 1992 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني

- مرسوم رئاسي رقم 16/92 المؤرخ في 21 أبريل 1992 المتضمن تعيين أعضاء المجلس الاستشاري الوطني

- مرسوم رئاسي رقم 40/94 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية

- مرسوم تنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 يناير 1998 يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان .

3 - الأنظمة الداخلية :

* النظام الداخلي للمجلس الوطني الموافق عليه بتاريخ 1964/02/28

* النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المصادق عليه بتاريخ 22 يوليو 1997 (جريدة رسمية عدد 53)

* النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم المصادق عليه بتاريخ 26 أكتوبر 1999 (جريدة رسمية عدد 84)

* النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المصادق عليه بتاريخ 25 مارس 2000 (جريدة رسمية رقم 46)

4 - المداولات:

* المداولة رقم 02 /92 المؤرخة في 14 أبريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي (جريدة رسمية عدد 28)

5 - آراء المجلس الدستوري :

- * الرأي رقم 06/ر.ق.ع.م/د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله في الدستور
- * الرأي رقم 08/ر.ق.ع.م/د/99 المؤرخ في 21 فبراير 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور
- 6 - نشرية المجلس الدستوري ، أحكام الفقه الدستوري الجزائري ، لسنتي 2000/1997
ثانيا : المؤلفات :
أ- باللغة العربية :
- 1- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، لبنان ، 1994 .
 - 2- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2000 .
 - 3- العيفا أبو يحيى ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الأولى ، 2002
 - 4- أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، (النظرية العامة للدساتير) ، الجزء الثالث ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية للجزائر ، 1994 .
 - 6- أحمد سلامة بدر الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة ، مصر - فرنسا- إنجلترا) دار النهضة العربية 2003
 - 7- أحمد وافي / بوكرا إدريس النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989 ، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، الجزائر ، 1992
 - 8- ابراهيم أبو خزام الوسيط في القانون الدستوري (الدساتير و الدولة و نظم الحكم) الطبعة الثانية دار الكتاب الجديد المتحدة ، 2002
 - 9- بشار عبد الهادي ، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية و الإدارية في مصر و الأردن ، الطبعة الأولى ، دار الفرقان 1982
 - 10- بشير على محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، دار الجامعة الجديدة ، القاهرة ، 2004
 - 11- سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر
 - 12- سعيد بوشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الطبعة الخامسة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2003
 - 13- سعيد بوشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الطبعة الأولى ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1989
 - 14- سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1998
 - 15- سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للمقررات الإدارية دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي 1971
 - 16- سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية ، منشأة المعارف الإسكندرية
 - 17- طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1976
 - 18- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة ، الجزائر 2003
 - 19- عمار بوضياف ، المدخل للعلوم القانونية ، دار ريحانة ، الجزائر ، 2002
 - 20- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة ، الجزائر ، 2000
 - 21- عمار بوضياف ، النظام القضائي الجزائري ، الطبعة الأولى ، دار ريحانة ، الجزائر ، 2003

- 22- عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 2002
- 23- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 2002
- 24- عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، دار ربحانة ، الجزائر ، 2002
- 25- عبد الغني عبد الله بسيوني ، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان 1995
- 26- عبد الغني عبد الله بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية ، الدار الجامعية 1986
- 27- علي زغودو الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية ، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، الجزائر 1997
- 28- علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دار النهضة العربية القاهرة 2004
- 29- عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي 1980
- 30- فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، القاهرة ، 2004 / 2003
- 31- قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، (تحليل قانون مقارن) الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية ، لبنان ، 1996
- 32- محفوظ لشعب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، 2000
- 33- ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2003
- 34- محمد رفعت عبد الوهاب ، حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، 2003
- 35- محمد فؤاد عبد الباسط ، أعمال السلطة الإدارية (القرار الإداري ، العقد الإداري) مكتبة الهداية ، الإسكندرية ، 1989
- 36- مجدي ثابت غيريال، السلطات الاستثنائية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري و الرقابة القضائية عليها ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1988
- 37- يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري و بعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
- ب- باللغة الفرنسية :

- 1- André Hauriou/ Jean gicquel / Patrice Gélard , droit constitutionnel et institutions politiques sixième édition , montchrestien , Paris 1975
- 2- Catherine boyer- mérentier, les ordonnances de l'article 38 de la constitution du 4 octobre 1958, economica.
- 3- Claud Leclercq, droit constitution et institution politiques , dixième édition , litec Paris
- 4- Dominique chagnollaud, droit constitution contemporain, 3^e édition tome 2, (le régime politique français), Armand colin . 2003.
- 5- Dimitri georges Lavroff, le droit constitution de la V^e république , 3^e édition , Dalloz, 1999
- 6- Georges burdeau , droit constitutionnel et enstitutions policliniques quatorzième édition L.G.D.J , paris , 1969 .

- 7- Georges burdeau , droit constitutionnel et enstitutions policliniques , dix- septième édition , paris , 1976
- 9- Jean Paul Jaque,droit constitutionnel et institutions politiques , 4^e édition , Dalloz 2000.
- 10- Mohamed Brahimi, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression instritutionnelle. O.P.U, Alger 1995.
- 11- Maurice Duverger Institution politiques et droit constitutionnel, P.U.F, paris 1968.
- 12- Marcel prèlot, Institution politiques et droit constitutionnel, cinquième édition, Dalloz, 1972
- 13- Phillipe ardant , Institutions politique et droit constitutionnel , 14^e édition , L.G.D.J ,paris , 2002 .
- 14 – Renè chapus , droit administratif gènèral , 1 , 15^e édition montchrestien .
- 15 – M.R.Ben hammed , le pouvoir exècutif dans les pays du maghreb , tunisie , C.E.R.P ? 1984 .

ثلاثا : الرسائل والبحوث الجامعية :

أ – باللغة العربية :

- 1 – الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة قسنطينة ، معهد الحقوق ، 1991 .
- 2 – بورايوا محمد ، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976 ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، 1984 .
- 3 – تقيدة عبد الرحمان ، نظرية الظروف الإستثنائية في النظام القانونية الجزائري رسالة ماجستير ، جامعة عنابة ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، 1990 .
- 4 – قاوي إبراهيم ، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة ماجستير ، فرع قانون دستوري وعلم التنظيم السياسي ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2002 .
- 5 – سعيد بوشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، ديسمبر ، 1984 .
- 6 – عبد الله بوقفة ، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963 ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، جويلية 1997 .
- 7 – محديد حميد ، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان ، رسالة ماجستير في القانون ، فرع الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2002/2001 .
- 8 - نصر الدين معمري ، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 ، رسالة ماجستير ، جامعة فرحات عباس ، سطيف ، كلية الحقوق ، د.س .

ب – باللغة الفرنسية :

A.K.Hartant , le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996 , thèse de doctorat d'état , université

رابعا : المقالات

1 - المجلات

أ - باللغة العربية

- 1 - البرلمان وقوانين المالية العامة (الأسس الدستورية ، الواقع ، الآفاق ، التصور)
مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، الجزائر ، أكتوبر 2003 ، العدد 04 .
- 2 - بوكرا ادريس ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير ، مجلة إدارة
1998 ، العدد 01 .
- 3 - بوكرا ادريس ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة إدارة ،
2000 ، العدد 01 .
- 4 - بوكرا ادريس ، التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر ، مجلة الفكر
البرلماني ، مجلس الأمة ، الجزائر ، ديسمبر 2004 ، العدد 07 .
- 5 - بوزيد لزهاربي ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من
الدستور ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، الجزائر ، ديسمبر ، العدد 07 .
- 6 - جبار عبد المجيد ، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري
المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات ، مجلة إدارة ، 2000 ، العدد 02 .
- 7 - سعيد بوشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي
الوطني ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، ديسمبر 1988 ، العدد
01 .
- 8 - سعيد بوشعير ، وجهة نظر قانونية حول إستقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11
جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني ، مجلة إدارة 1993 ، العدد 01 .
- 9 - سعيير بوشعير ، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس ، مجلة
إدارة ، 1991 ، العدد 02 .
- 10 - عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجلي التشريع والتنظيم ،
المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، 1999 ، العدد 02 .
- 11 - عادل طالب الطبطيني ، مدى إختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين
الصادرة في حالة الحل ، مجلة الحقوق ، 1994 ، السنة 18 ، العدد 04 .
- 12 - عادل طالب الطبطيني ، سلطة مجلس الأمة إتجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل
التصويت عليها ، مجلة الحقوق ، 1994 ، العدد 03 .
- 13 - عادل طالب الطبطيني ، الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل
البرلمان ، مجلة الحقوق ، السنة 15 ، 1991 ، العدد 02 .
- 14 - ع/عاشوري ، ي/ إبراهيم ، المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال ،
مجلة النائب ، 2003 ، العدد 01 .
- 15 - موسى بودهان ، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري ، مجلة
النائب ، 2003 ، العدد 02 .
- 16 - مراد بدران ، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من
الدستور "النظام القانوني للأوامر " ، مجلة إدارة ، 2000 ، العدد 02 .
- 17 - مسعود شيهوب ، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة ،
مجلة النائب ، 2003 ، العدد 02 .

ب - باللغة الفرنسية :

- 1- A.Allouache et W.Laggoune , la révision constitutionnel du 23 février 1989 (Enjeux et Réalité),R.J.S.E.P ,décembre 1990 , N° 04 .
- 2- G.Mekamcha,le pouvoir législatif à la lumière de la constitutionnel du 28 Novembre 1996, revue idara , 1997 N° 01 .
- 3- Hubert Gourdon , le régime de l'ordonnance en algérie 1965-1975,R.A.S.J.E.P mars 1977 , N° 01.
- 4- Jean Michel Dubois/Robert Etien , L'influence de la constitution française de 1985 sur la constitution algerienne de Novembre 1976, R.A.S.J.E.P , Septembre 1978 , N° 03 .
- 5- L.Fougère ,la constitution Algerienne, Annuaire de L'Afrique du nord , 1963 , N° 02.
- 6- Mohamed Barhmi, les éléments d'octobre 1988 , la manifestation violente de la crise d'une idéologie (en cessation de paiement) ,R.A.S.J.E.P ,1990,N°04.
- 7- Mohamed Barhmi, le droit de dissolution dans la constitution de 1989 , R.A.S.J.E.P , 1990,N°01.
- 8- Mohamed Yousfi , les récentes réformes constitutionnel en algérien conduiront-elles à une démocratisation de la vie politique , R.A.S.J.E.P ,1990,N°01.
- 9- P.Avril , le vote bloqué , R.D.P, 1971, N°02.
- 10- S.Ghaouyi et B.Etienne , la légalité d'exception dans la constitution algérienne du 22 Novembre 1976 ,R.A.S.J.E.P,1978 ,N°04.
- 11- Tahar Taleb, Du Monocéphalisme de L'exécutif dans le régime politique algérien (première partie) ,R.A.S.J.E.P,1990, N°03.