



جامعة مولود معمري - تيزي وزو

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية

آلية التشريع بالأوامر في الجزائر

(بين النص والممارسة)

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم

(التخصص: القانون)

إشراف الأستاذ الدكتور:

كايس شريف

إعداد الطالب:

مزياني حميد

لجنة المناقشة:

د/ لوناسي ججيقة، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيسة.

د/ كايس شريف، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....مقررا.

د/ شربال عبد القادر، أستاذ، جامعة البليدة.....ممتحنا.

د/ بوسلطان محمد، أستاذ، جامعة وهران.....ممتحنا.

د/ شريفي سليمان، أستاذ، جامعة الجزائر.....ممتحنا.

د/ نوح عبد الله، أستاذ محاضر (أ)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 11 جوان 2016

شكر و إهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم"

(الآية 32 من سورة البقرة)

"كأيس شريف"

.

:

i()" " ❖

.

.

" " " " ❖

محمد مزياني عمير

قائمة المختصرات

: :

ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ف: الفقرة.

ق ع: قانون عضوي.

: :

- J.O.R.A.D.P : Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.
- L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- N° : Numéro.
- Op.cit : Référence précédemment citée.
- O.P.U : Office des Publications Universitaires.
- P : Page.
- PP : De la page à la page
- P.U.F : Presses Universitaires de France.
- R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.
- R.A.D.I.C: Revue Africaine de Droit International et Comparé.
- R.D.P : Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger.
- R.D.A.F : Revue de Droit Administratif Français.
- R.R.J : Revue de la Recherche Juridique.
- S : Pages suivantes
- Vol : Volume.

مقدمة:

يعتبر الدستور القانون الأساسي في الدولة، كونه يحتل أسمى درجة في النظام الإنشائي للقواعد القانونية الوضعية⁽¹⁾. وانطلاقاً من فكرة الفقيه (Montesquieu) القائل بأن الحرية السياسية تتجسد عبر انقسام السلطة عن طريق الفصل المرن بين السلطات، فإنه يقصد من ذلك أن السلطات في الدولة تركز على مبدأ المساواة فيما بينها دون أن تخضع للتنظيم الهرمي⁽²⁾، خلافاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يفترض احترام القواعد الأدنى للقواعد الأسمى منها، حيث يقوم الدستور بتحديد هذا التدرج بغض النظر عن العلاقة التي تربط بين مختلف السلطات، تحقيقاً لمفهوم دولة القانون التي تتميز بخضوعها لمبدأ المشروعية، الذي يتمثل في مطابقة أعمالها للقواعد القانونية التي يتكون منها نظامها القانوني⁽³⁾.

يرتكز المفهوم الشكلي لدولة القانون على ضرورة تحقيق الإنسجام والإستقرار في النظام القانوني، بحيث يعتبر هذا العنصر بمثابة الرهان الضروري والكافي لتدرج القواعد القانونية، حتى وإن كان هذا التدرج القانوني موجوداً في كل نظام قانوني، سواء كان النظام ديمقراطياً أم غير ديمقراطي. أما المفهوم الموضوعي لدولة القانون فهو يركز على الديمقراطية، حيث لا

(1) – Hans Kelsen : « **Théorie pure de droit** », Traduit par Charles Eisenmann, Bruylant, L.G.D.J, Belgique – France (Paris), 1999, p224.

(2) – « *C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser, il va jusqu'il trouve des limites ... Pour que l'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ...* ». Montesquieu : « **De l'esprit des lois** », document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, édition électronique complétée le 10 mai 2002 à Chicoutimi, Québec, 2002, p23.

Pour Montesquieu, la seule façon de garantir la liberté c'est d'affaiblir l'Etat. Pour assurer une limite à la puissance publique, il faut diviser le pouvoir en fractions et les remettre à des autorités indépendantes les unes des autres. Montesquieu en désigne trois pouvoirs : L'exécutif que le roi conserve, le législatif appartiendra désormais au parlement et le judiciaire reviendra aux magistrats. Chacune de ces trois autorités ne peut abuser de son pouvoir car elle ne peut agir sans les autres, elle est même soumise à leur contrôle. Le roi n'est plus maître de ses décisions, il exécute les lois votées par le parlement, s'il outrepassé ses droits les magistrats exerçant le pouvoir judiciaire refuseraient de sanctionner les actes royaux illégaux. Le parlement n'a lui non plus une compétence illimitée, il est tenu de respecter les libertés individuelles sans quoi ni le roi, ni les tribunaux n'appliqueront ni ne sanctionneront ces lois. Azzedine MAHDJUBE : « **ETAT : Origine et fonctionnement** », O.P.U, Alger, 1990, p76.

(3) – جميل عبد الله القائفي: " سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية"، وفقاً لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص01.

تتأسس الدولة الديمقراطية على العنصر الشكلي فقط، وإنما تتأسس كذلك على احترام عدد من القيم، تأتي في مقدمتها حقوق الإنسان والتعددية، ليكون بذلك تدرج القواعد القانونية باعتباره عنصرا شكليا، وسيلة في خدمة الديمقراطية وترسيخها والحفاظ عليها⁽¹⁾.

يحتوي الدستور على مفهومين، مفهوم شكلي ومفهوم موضوعي، حيث يقصد بالدستور بمفهومه الشكلي مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تتضمنها الوثيقة الدستورية، والمنحصرة في الأحكام الواردة فيها، والتي تضعها جهة مختصة يطلق عليها "السلطة المؤسسة" (Pouvoir constituant)، من دون أن تمتد إلى غيرها من القواعد القانونية.

يقصد بالدستور بمفهومه الموضوعي مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وطبيعة العلاقات بين السلطات واختصاصاتها، وكذا القواعد التي تبين حقوق الأفراد وحررياتهم وضمانات ممارستها، بغض النظر عما إذا كانت مدرجة ضمن الوثيقة الدستورية أم لا، وبغض النظر كذلك عن مصدرها وتدرجها في الهرم القانوني⁽²⁾.

اعتمدت أغلب الدول الحديثة على المفهوم الشكلي للدستور نظرا لسموه⁽³⁾، وتظهر أهمية اعتناقه من خلال تأسيس جهاز خاص لتعديل أحكامه، يطلق عليه "السلطة المؤسسة" (Pouvoir constitué)، وذلك بمقتضى إجراءات محددة مسبقا في الدستور ذاته، تمنع التعديلات المتكررة من طرف الحكام⁽⁴⁾، مما يعطي له الثبات والإستقرار في أحكامه⁽⁵⁾.

(1) - نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 05.

(2) - Carl SCHMITT : « **Théorie de la constitution** », ouvrage traduit de l'allemand par Lilyane DEROCHE, 01^{ère} édition, P.U.F, Paris, 1993, p239 et s.

(3) - لقد ذهب البعض إلى القول بأن الإعتماد على المفهوم الشكلي للدستور لا يتماشى مع الواقع، لأن في ذلك إنكار لوجود دساتير عرفية كالدستور العرفي الإنجليزي، فضلا على أن الدساتير تتضمن قواعد لا صلة لها بالتنظيم السياسي، مثل نص الدستور الفرنسي لسنة 1848 على إلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية. والغرض من ذلك هو كفالة ثباتها مقارنة بالقوانين العادية فتصبح بعيدة عن التأثيرات السياسية. وبالمقابل هناك قواعد دستورية بطبيعتها لا تتضمنها الوثيقة الدستورية: مثل قوانين الانتخابات، وقوانين تشكيل البرلمان ونظمها الداخلية، والأخذ بالمفهوم الشكلي لا يعني إبعادها من الدستور، خلافا للواقع. بوالشعير سعيد: " القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة"، الجزء الأول، " النظرية العامة للدولة والدستور"، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 150 و ص 151.

(4) - Charles CADOUX : « **Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale des institutions politiques** », 02^{ème} édition, Cujas, Paris, 1980, p 113.

(5) - Bernard CHANTEBOUT : « **Droit constitutionnel et sciences politiques** », 11^{ème} édition, Armand colin, Paris, 1994, p33.

تضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 شروطا يجب توافرها في الدساتير، تتمثل في تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وضمان احترام حقوق الإنسان وحرياته⁽¹⁾، تأثرا بالمذهب الدستوري (Constitutionnalisme) الداعي إلى أن الدستور وسيلة مثلى للحد من سلطة الحكام⁽²⁾، وإطار أمثل للتوفيق والتعايش بين السلطة والحرية لتجسيد الديمقراطية⁽³⁾.

يرى الأستاذ (Jean Pierre Nieto) بأنه لا وجود لديمقراطية حقيقية وفعلية، وأن التعددية لا تصنع الديمقراطية، وإنما الشرط الأساسي لتجسيدها، يكمن في قطع الصلة مع النظام التقليدي، المبني على التعسف بسبب تركيز السلطة في يد الملوك والأباطرة⁽⁴⁾.

ترتب عن انتشار الحكم الإستبدادي المطلق والفاقد قيام العديد من الثورات عبر أنحاء العالم، نتج عنها انهيار هذا النظام ويزوغ فجر الحرية ابتداء من القرن الثامن عشر، فظهرت أنظمة دستورية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات تجنباً لإعادة تركيز السلطة في يد واحدة، بهدف ضمان حماية الحقوق والحريات من أي اعتداء محتمل قد يرد من قبل الحكام⁽⁵⁾.

يرى البعض بأن الدستور قد فقد أهميته في عصرنا الحالي، مما أدى إلى تجاوز أحكامه بسبب طغيان المعالم السياسية على المعالم القانونية⁽⁶⁾، بحيث أصبحت السلطات العليا في الدولة تتخذ بكل حرية قرارات لا تشاركها فيها بقية المؤسسات الدستورية إلا شكلياً⁽⁷⁾.

(1) – « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurées, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ». Article 16 de déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. In www.conseil-constitutionnel.fr/textes/d1789.htm

« *La séparation des pouvoirs conçus comme garantie des droits du citoyen de tout abus des gouvernants, est, par référence à la déclaration des droit de l'homme et du citoyen de 1789, une caractéristique voir un élément fondamental dans la définition de la constitution. Elle est reconnue aujourd'hui comme l'un des principes fondamentaux de constitutionnalisme moderne et de et de l'Etat de droit* ». La séparation des pouvoirs et l'indépendance des cours constitutionnelles et instances équivalentes, in Rapport du conseil constitutionnel algérien, Rio de Janeiro de 16 au 18 janvier 2011, p01.

(2) – Marcel PRELOT: « **Droit constitutionnel** », 02^{ème} édition, Précis Dalloz, Paris, p282.

(3) – Jean GICQUEL : « **Droit constitutionnel et institutions politiques** », 14^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1995, p18.

(4) – Pierre CLAVERIE : « **Algérie, fin 1995** », Témoignage, Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXIV, 1995, CNRS édition, p594.

(5) – Marcel PRELOT et Jean BOULOUIS : « **Institutions politiques et droit constitutionnel** », 07^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1978, P818.

(6) – أندري هوريو: " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية "، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد المحسن سعد، الطبعة الثانية، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص ص 285-290.

(7) – (R) Wallaert: « **L'encadrement juridique du chef d'Etat** », in R.R.J., n°04, 2008, p2085.

كانت نشأة البرلمان في الأنظمة المقارنة، كاميراليا كان أم بيكاميراليا⁽¹⁾، قد حملت أملا كبيرا في تغيير الأوضاع وسن القوانين التي تحد من الظلم والإستبداد⁽²⁾، غير أن تعقد وظائف الدولة الحديثة أدى إلى انتهاج سياسة التدخل، بل أن الكفة رُجحت في الكثير من الأحيان لصالح السلطة التنفيذية، نظرا للمركز المتميز الذي أصبح يتمتع به رئيسها.

لا يعد البرلمان المشرع الوحيد في الجزائر، بل تشاركه في ممارسة هذا الإختصاص السلطة التنفيذية التي يمثلها أساسا رئيس الجمهورية، حيث يستدعي تنفيذ المهام التي خولها إياه الدستور، أن تخصص له سلطات متنوعة أهمها حقه في التشريع⁽³⁾.

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تشريعية واسعة، وهو ما يظهر من خلال انفرادة بسلطة التشريع عن طريق المعاهدات والإتفاقيات الدولية⁽⁴⁾، وحرية المطلقة في اللجوء إلى الإستفتاء

(1) - يقصد بالنظام الكاميرالي (أحادية البرلمان) أن يستأثر بالسلطة التشريعية في الدولة مجلس تشريعي واحد يتكون من عدد من النواب، يتم انتخابهم كقاعدة عامة من طرف الشعب طبقا للنظام الإنتخابي الذي يقرره الدستور. ويقصد بالنظام البيكاميرالي (إزدواجية البرلمان) أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلسان نيايبان، الأول عادة ما يتشكل بالإنتخاب المباشر، وهو الأكثر تعبيرا عن الطابع الجماهيري، لذا يسمى بالمجلس الأدنى نسبة إلى قربه من الجماهير الشعبية، ومثاله مجلس العموم في إنجلترا والجمعية الوطنية في فرنسا. أما المجلس الثاني فهو يتشكل بالتعيين كله أو بعض أعضائه، لذا يسمى بالمجلس الأعلى نسبة إلى علاقته بالسلطات العليا في الدولة، وكذا تمثيله للإتجاهات المحافظة فيها، ومثاله مجلس اللوردات في إنجلترا، ومجلس الشيوخ في فرنسا. مزياني حميد: " عن واقع الإزدواجية البرلمانية في الدستور الجزائري لسنة 1996 (دراسة مقارنة) "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص ص 07-25. وللمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع: أنظر:

Marcel SOUSSE : « **Bicaméralisme, bilan et perspectives** », in R.D.P., n° 05, L.G.D.J, Paris, 1997, pp1324-1350.

(2) - Dominique ROUSSEAU : « **Une résurrection: La notion de constitution** », in R.D.P., 1990, pp05-07.

(3) - Nouredine GHOZALI: « **La fonction législative** », in R.A.S.J.E.P., vol 18, n° 01, 1981, p151 et s. Tabrizi BENSALAH : « **La République algérienne** », L.G.D.J, Paris, 1979, P235.

(4) - المادة 77 ف 11 من دستور 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، مصادق عليه في استفتاء يوم 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996 (معدل ومتمم). المادة 74 ف 11 من دستور 1989 منشور بموجب الأمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر ج ج عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989. المادة 111 ف 17 من دستور 1976 منشور بموجب الأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر ج ج عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976 (معدل ومتمم). المادة 42 من دستور 1963 منشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 موافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر ج ج عدد 64 مؤرخ في 08 ديسمبر 1963.

الشعبي⁽¹⁾، إلى جانب استئنائه بسلطة تشريعية هامة مستوحاة من النظام الدستوري الفرنسي، ألا وهي سلطة التشريع عن طريق الأوامر⁽²⁾.

تعد سلطة التشريع عن طريق الأوامر إجراء خطيرا يمس مباشرة بمبدأ سيادة واستقلالية البرلمان⁽³⁾، وقبل ظهورها في الدستور الفرنسي لسنة 1958، كان المؤسس الفرنسي في دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1849 قد خول للسلطة التنفيذية صلاحية اتخاذ "مراسيم - قوانين" (Décrets - lois)، بينما خول لها في دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 سلطة التشريع عن طريق "قوانين - إطار" (Lois - cadre)⁽⁴⁾.

عاد المؤسس الفرنسي بموجب صدور دستور الجمهورية الخامسة بتاريخ 04 أكتوبر 1958 في المادة 38 منه إلى تنظيم هذا الموضوع تحت إسم (Les ordonnances)، لكن وفق إجراءات واضحة ودقيقة، تتمثل في تخويل الحكومة سلطة التشريع بالأوامر بناء على تفويض (L'habilitation) من البرلمان في حالات خاصة تتعلق بتنفيذ برنامجها، ثم تعرض هذه الأوامر على مصادقة البرلمان خلال مدة محددة⁽⁵⁾، وهو النظام الذي تبناه المؤسس الجزائري

(1) - تنص المادة 07 ف 04 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة". وتنص المادة 77 ف 10 من نفس هذا الدستور: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء". أنظر كذلك المادة 07 ف 03 والمادة 74 ف 09 من دستور 1989 (مرجع سابق) والمادة 111 ف 14 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - « *La disposition de légiférer par ordonnances inspirée du système français s'en distingue beaucoup parce que les limitations à la mise en œuvre des (Décrets - lois) sont faibles et offre au chef d'Etat la possibilité de s'immiscer ...* ». MAHIOU Ahmed : « *Notes sur la constitution algérienne de 28 novembre 1996* », in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXXV, 1996, CNRS édition, p484.

(3) - Marcel PRELOT et Jean BOULOUIE: « *Institutions politiques et droit constitutionnel* », 05^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972, p692 et p693.

(4) - Dominique TURPIN : « *Contentieux constitutionnel, droit juridictionnel* », collection de droit fondamental, 01^{ère} édition, P.U.F, Paris, 1986, p 170.

(5) - « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. Les ordonnances ne pourront être ratifiées que de manière expresse* ». L'article 38 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), in <http://www.assemblée-nationale/connaissance/constitution.asp>

لأول مرة بموجب صدور دستور 1963⁽¹⁾، لكن مع وجود اختلاف كبير بين النظامين القانونيين لهذه الأوامر، وكذا الظروف التي تستدعي اللجوء إليها.

أدى لجوء رئيس الجمهورية الراحل "أحمد بن بلة" إلى تطبيق المادة 59 من دستور 1963، ابتداء من يوم 03 أكتوبر 1963 إلى تجميد هذا الدستور، وهو ما ترتب عنه وقف العمل بالأوامر التفويضية، لكن سرعان ما ظهرت الأوامر بشكل آخر ابتداء من 1965 طبقاً للأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة⁽²⁾، على اعتبار أن هذه النصوص التشريعية ليست أوامراً بالمفهوم الدستوري للأمر وإنما هي قوانين بمفهومها المادي⁽³⁾، ورغم ذلك كانت هذه الوسيلة أداة فعالة لإنتاج التشريع في الجزائر إلى غاية صدور دستور 1976⁽⁴⁾.

كرس المؤسس بموجب صدور دستور 1976 سلطة التشريع بالأوامر بمفهومها الدستوري، لكنها كإختصاص تشريعي شخصي لرئيس الجمهورية، وذلك قبل إجراء التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988⁽⁵⁾، أما بعد إقرار هذا التعديل الدستوري فقد أصبحت مهمة التشريع بالأوامر متوقفة على ضرورة اقتراح مشاريع الأوامر من طرف رئيس الحكومة⁽⁶⁾.

(1) - تنص المادة 58 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة (03) أشهر".

(2) - تنص المادة 06 من الأمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر ج ج عدد 58 مؤرخ في 13 جويلية 1965 على: "إن التدابير التي تتخذها الحكومة، تصدر حسب الموضوع على شكل أوامر".

(3) - يقصد بالقانون بمفهومه العضوي مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان فقط باعتباره سلطة تشريعية أصلية مختصة، أما القانون بمفهومه المادي فيقصد به مجموعة القواعد القانونية مهما كان مصدرها ومهما كان شكلها، وبغض النظر عن تدرجها في الهرم القانوني، متخذة عدة أشكال (قوانين، أوامر، مراسيم، قرارات، لوائح، إعلانات، تعليمات وغيرها).

(4) - بوالشعير سعيد: "التشريع بالأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، الجزء 27، العدد 01، مارس 1988، ص346.

(5) - تنص المادة 153 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له".

(6) - تنص المادة 153 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرسوم رئاسي رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد 14 مؤرخ في 15 نوفمبر 1988) 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 الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة له ليوافق عليها".

تواصل العمل بأسلوب التشريع عن طريق الأوامر إلى غاية صدور دستور 1989، الذي يعد منعرجا حاسما في التجربة الدستورية الجزائرية⁽¹⁾، على اعتباره أول دستور شكلي قام على تكريس نظام التعددية، واحترام المبادئ الديمقراطية للدولة والمجتمع⁽²⁾، كما أنه جاء خاليا تماما من النص على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر⁽³⁾.

إن مع وضع دستور 1989 موضع جمود وركود في بداية سنوات التسعينات وإلى غاية صدور دستور 1996، بسبب تلك الأزمة المتعددة الجوانب التي حلت بالجزائر، عرفت المرحلة الإنتقالية صدور بعض "الدساتير المادية" (Constitutions matérielles)، والتي نصت على إنشاء هيئات إنتقالية بغرض احتواء الأزمة، بداية بإعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992 الذي يتضمن إنشاء مجلس أعلى للدولة⁽⁴⁾، والذي أصدر بدوره مداولته رقم 01-92 المؤرخة في 19 جانفي 1992، والتي تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء⁽⁵⁾، ثم مداولته رقم 02-92 المؤرخة

(1) – Mohamed BRAHIMI : « **Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques** », in R.A.S.J.E.P., vol XXIX, n°04, 1991, p736 et s. Abdelmadjid LAALANI : « **Les pouvoirs du président de la République dans le domaine législatif et réglementaire** », in R.A.S.J.E.P., n°02, 1999, pp09-23. Mohamed YOUSFI : « **Les récentes réformes constitutionnelles en Algérie conduisent-elles à une démocratisation de la vie politique ?** », in R.A.S.J.E.P., n° 01, 1991, pp 134-144.

(2) – « *La Constitution de 1989 est une expression des principes universels de l'organisation démocratiques de l'Etat et de la société. Cette Constitution s'est inscrite clairement dans une vision libérale et démocratique dans laquelle les seules restrictions à la jouissance des droits de l'homme sont celles qui découlent du droit lui-même. Elle été un instrument définissant de manière précise les rapports Etat – citoyens et fondait un système de contrôle de l'activité des pouvoirs publics. Ce faisant, elle amende toutes les dispositions restrictives à la jouissance des droits de l'homme qui faisaient partie de la Constitution de 22 novembre 1976 et du droit en vigueur avant février 1989* ». Mohammed Abdelwahab BEKHECHI : « **Remarques sur l'évolution du droit constitutionnel algérien, de l'indépendance à la révision constitutionnelle de 1989** », in R.D.P., n° 01, 1997, pp 09-11.

(3) – « La limitation la plus importante du pouvoir présidentiel envers le Parlement, l'Assemblée Populaire Nationale, est la suppression de droit de légiférer, par ordonnances, entre les deux sessions du Parlement, pour le reste le Président de la République garde des prérogatives considérables ... ». Dirk BEKE : « **La constitution algérienne de 1989 : Une passerelle entre le socialisme et l'islamisme ?** », in AFRICA FOCUS, vol 07, n° 03, 1991, p257.

(4) – إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 14 جانفي 1992 يتضمن تأسيس المجلس الأعلى للدولة ج ر ج ج عدد 03 مؤرخ في 03 جانفي 1992.

(5) – مداولة رقم 01-92 للمجلس الأعلى للدولة مؤرخة في 19 جانفي 1992، تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء، ج ر ج ج عدد 05 مؤرخ في 19 جانفي 1992.

في 14 أبريل 1992، والتي تخول للمجلس الأعلى للدولة مهمة ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق سلطة اتخاذ مراسيم ذات طابع تشريعي⁽¹⁾.

أدت استمرارية الأزمة في الجزائر إلى عقد ندوة الوفاق الوطني يومي 25 و 26 جانفي 1994، نتج عنها اعتماد الأرضية المتضمنة نشر الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 94-40⁽²⁾، والذي خول بدوره في البداية لرئيس الدولة سلطة التشريع عن طريق المراسيم التشريعية، وذلك قبل أن يتم تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي⁽³⁾، أما بعد تنصيب هذا الأخير فقد خولت سلطة التشريع بالأوامر للمجلس الوطني الإنتقالي⁽⁴⁾، لكنها ليست أوامرا بالمفهوم الدستوري وإنما هي قوانين بمفهومها المادي.

أما بعد صدور دستور 1996، وبعدما أسس المؤسس لأول مرة مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁾، كرس في المادة 124 من هذا الدستور سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، وبشكل أوسع عما كانت عليه سابقا، إذ لا تقتصر سلطته على اتخاذ الأوامر فيما بين دورتي البرلمان بغرفتيه فقط، بل يمكنه كذلك أن يشرع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي ظل الظروف الإستثنائية⁽⁶⁾.

(1) - مداولة رقم 92-02 للمجلس الأعلى للدولة، مؤرخة في 14 أبريل 1992، تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، ج ر ج ج عدد 28 مؤرخ في 15 أبريل 1992.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 29 جانفي 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، ج ر ج ج عدد 06 مؤرخ في 31 جانفي 1994.

(3) - تنص المادة 42 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية (مرجع سابق) على: " يشرع رئيس الدولة بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الإنتقالي".

(4) - تنص المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية (مرجع سابق) على: " يمارس المجلس الوطني الإنتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الإنتقالية بمبادرة من ثلث (1/3) أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي بعد موافقة الحكومة".

(5) - تنص المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

(6) - تنص المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق): " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو ما بين دورتي البرلمان. يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

وانطلاقاً من أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة ومستمرة، بل له دورتين عاديتين خلال كل سنة، ليكون فيما بينهما في عطلة، كما أنه قد يكون شاغراً بسبب حله إرادياً من طرف رئيس الجمهورية، أو بسبب إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة⁽¹⁾، أو بسبب عدم موافقته للمرة الثانية على التوالي على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية⁽²⁾. كما أن البرلمان قد يكون أحياناً موجوداً إلا أن التشريعات التي يسنها قد لا تكفي لمواجهة بعض الأوضاع والظروف الإستثنائية، وبحجة أن لا تبقى كل هذه المسائل عالقة من دون تسوية، خول المؤسس لرئيس الجمهورية إمكانية اتخاذ ما يراه مناسباً من تدابير عن طريق أوامر تشريعية كحلول تهدف إلى معالجة تلك الظروف. فالى أي مدى يمكن أن يحل رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية الأصلية (البرلمان) لكي يشرع بالأوامر؟ وهل فعلاً ضروري أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذه الوسيلة التشريعية في جميع الحالات السابقة؟ كيف يستبعد البرلمان من أداء وظيفة منوطة به أصلاً وهي التشريع؟ ليكتفي بدور شكلي وهو الموافقة على الأوامر عندما تعرض عليه؟ دون أن تخول له وسائل دستورية تسمح له بمواجهة التشريع الرئاسي؟ أين يكمن المغزى الحقيقي إذن من استمرارية تكريس سلطة التشريع بالأوامر على نمطها الحالي في الجزائر؟

يتبين من خلال دراسة وتفحص مختلف الأحكام الدستورية بأن آلية التشريع بالأوامر كانت ولا تزال سلطة مكرسة بنصوص صريحة في معظم الدساتير الشكلية التي تعاقبت على الجزائر، بداية بدستور 1963 ثم دستور 1976 وأخيراً دستور 1996، بعدما تخلى عنها المؤسس في دستور 1989 (الباب الأول). ورغم أن هذه الدساتير وضعت مجموعة من الشروط والضوابط القانونية لكي يشرع رئيس الجمهورية بالأوامر، إلا أن الواقع العملي لهذه الظاهرة في بلادنا يثبت بأن هذه القيود باتت شكلية فقط، وذلك بسبب الإقدام المكثف على هذه الوسيلة، حتى في ظل غياب أدنى الظروف التي تستدعي بالضرورة اللجوء إليها (الباب الثاني).

(1) - تنص المادة 129 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق): " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، وتجرى الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

(2) - تنص المادة 82 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق): " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

الباب الأول

التشريع بالأوامر سلطة مكرسة وستوريا

نظرا للمشاكل المتداخلة والمتراكمة التي أصبحت تواجه السلطة العامة بسبب تزايد مهام الدولة الحديثة وتشعب وظائفها، أصبحت مهمة إسناد الوظيفة التشريعية بكل تفاصيلها وجزئياتها إلى البرلمان وحده، يتنافى مع متطلبات التطور التي تحتاج إلى السرعة والمرونة، وقد أدى ذلك إلى تقييد وتحديد مهام البرلمان في مجالات معينة، واقتصار دوره على وضع القواعد والأسس والمبادئ العامة فقط⁽¹⁾، دون أن ينطرق إلى كل التفاصيل والجزئيات التي تندرج ضمن المجال التنظيمي الذي يعود أصلا للسلطة التنفيذية⁽²⁾.

ولا يقتصر دور السلطة التنفيذية في الجزائر على وضع مختلف التنظيمات الملائمة لمعالجة مختلف المشاكل المطروحة، بل أنها كانت ولا تزال تحتل جزء هام في ممارسة الوظيفة التشريعية، وهو ما يتجلى من خلال سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر، والتي تم تكريسها في أغلب الدساتير الشكلية للجمهورية منذ صدور أول دستور شكلي للبلاد عام 1963⁽³⁾، أين اتخذت هذه الأوامر طابعا تفويضيا. لكن بعد ذلك عرفت هذه الآلية التشريعية تطورات هامة في ظل الدساتير اللاحقة، خصوصا بعد استبعادها كلية في دستور 1989 (الفصل الأول). كما أنه رغم أن المؤسس قد اعترف بشكل صريح بتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر وفق شروط دستورية محددة، إلا أن الآراء تضاربت واختلفت بشأن الطبيعة القانونية لهذه النصوص (الفصل الثاني).

(1) - أنظر المادة 122 والمادة 123 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق). ما بعده: ص 190 وما يليها.

(2) - أنظر المادة 125 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق). ما بعده: ص 223 وما يليها.

(3) - لكن على خلاف ذلك، يرى الأستاذ "طالب طاهر" بأن الوثيقة المسماة "المؤسسات المؤقتة للدولة الجزائرية" هي أول دستور مكتوب وشكلي للجمهورية الجزائرية، إذ تعتبر هذه الوثيقة التي صادق عليها المجلس الوطني للثورة الجزائرية المنعقد بطرابلس (ليبيا) خلال الفترة الممتدة من 16 ديسمبر 1959 إلى 18 جانفي 1960، النص الوحيد الذي تضمن صراحة اعتناق الجزائر لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث جاء في نص المادة الثانية من هذه الوثيقة ما يلي: "إن الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، الذي يعتبر العنصر الأساسي لكل ديمقراطية هو القاعدة في المؤسسات الجزائرية". أنظر:

Tahar TALEB : « La constitution en Algérie », in Revue des sciences juridiques et administratives, Institut des sciences juridiques et administratives, n° 01, 1986, p 03 et p 04.

الفصل الأول

تطور النظام القانوني لسلطة التشريع بالأوامر

عرفت الجزائر منذ الإستقلال صدور أربعة دساتير شكلية سنوات 1963، 1976، 1989 وأخيرا دستور 1996⁽¹⁾، وقد عملت كل هذه الدساتير على تكريس سلطة التشريع بالأوامر، ماعدا دستور 1989 الذي تخلى فيه عنها المؤسس، رغبة منه في إحداث توازن فعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والحد من هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع.

شكل دستور 1989 قفزة نوعية في تطور النظام الدستوري الجزائري، وهو ما يبدو واضحا من خلال اتجاهه نحو تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، وجعل السلطات الثلاث في الدولة مستقلة ومتوازنة تتميز العلاقة فيما بينها بالتنسيق والتعاون، دون أن تهيمن إحداها على الأخرين⁽²⁾، وهو المسعى الذي أكده المؤسس بعد صدور دستور 1996⁽³⁾، الذي جاء مختلفا

(1) - لقد صنف الأستاذ "محمد براهيم" الدساتير الجزائرية إلى نوعين: الدساتير الكبيرة والدساتير الصغيرة. فالدساتير الكبيرة تتمثل في كل من دستور 1963 ودستور 1976 ودستور 1989 ودستور 1996. أما الدساتير الصغيرة فهي تتمثل في كل من: النظام الداخلي للمجلس التأسيسي المؤرخ في 20 نوفمبر 1962، والأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، والإعلان المؤرخ في 14 جانفي 1992 للمجلس الأعلى للأمن، والمرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، ويضاف إليها إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 30 جانفي 1994. أنظر في ذلك: Mohamed BRAHIMI: « Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle », O.P.U, Alger, 1996, p11 et s.

(2) - بولحية ابراهيم: " العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية "، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرة للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، ص 61.

(3) - ذهب بعض الكتاب إلى القول بأن دستور 1996 قد احتفظ بأغلب نصوص دستور 1989، وهو ما جعلهم يتحفظون على إطلاق لفظ "الدستور" عليه، لذا يرون بأنه من الأنسب تسميته "التعديل الدستوري". بوكرا إدريس: " المراجعة الدستورية في الجزائر، بين الثبات والتغيير"، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 01، 1998، ص 05.

نرى بأن إطلاق تسمية "التعديل الدستوري" على دستور 1996 غير صحيحة إطلاقا، وذلك على أساس أن دستور 1996 هو دستور جديد قائم بذاته، كرس مبادئ جديدة لم تكن معروفة فيما سبقته من دساتير، حيث أنه أحدث تغييرا جذريا على النظام المؤسساتي للدولة، من خلال اعتماده لنظام قضائي إداري مستقل عن القضاء العادي، عن طريق استحداثه لكل مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحكمة التنازع (المواد من 152 إلى 158). أما على الصعيد التشريعي فقد قام دستور 1996 كذلك بتكريس نظام الإزدواجية البرلمانية عن طريق تأسيس مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني (المادة 98)، كما قام بتوسيع مجالات القانون العادي من 26 مجال إلى 30 مجال (المادة 122)، وأدخل طائفة جديدة من القوانين ضمن الهرم القانوني، وهي القوانين العضوية (المادة 123).

عما سبقته من دساتير. فبالإضافة إلى إحداثه لبعض التعديلات على مستوى السلطة التشريعية، فإنه أتى بعدة تغييرات أخرى على السلطة القضائية، تتمثل أساسا في الإعتماد على نظام الإزدواج القضائي⁽¹⁾، بإنشاء مجلس الدولة⁽²⁾، والمحاكم الإدارية⁽³⁾، إضافة إلى محكمة التنازع⁽⁴⁾. ورغم بعض التغييرات الأخرى التي أحدثها دستور 1996 على السلطة التنفيذية، لاسيما إعادة النظر في مركز رئيس الجمهورية وتحديد عهده بخمس سنوات قابلة للتجديد⁽⁵⁾، إلا أنه لا يمكن النظر إلى هذه التغييرات إلا في إطار مسعى واحد يهدف إلى ضمان بقاء النظام والمحافظة عليه، وتأكيد استمرارية تفوق السلطة التنفيذية⁽⁶⁾.

كان ولا يزال رئيس الجمهورية يشكل محورا أساسيا للوظيفة التشريعية في الجزائر، وهو ما يتجلى من خلال تحكمه الصارم في جل مراحل وإجراءات إعداد العمل التشريعي⁽⁷⁾، واحتكاره الدائم لسلطة التشريع عن طريق الأوامر، لكن رغم ذلك فإن دراسة تطور النظام القانوني لهذه الأوامر، تجعلنا نميز بين الأوامر المكرسة تحت نظام الحزب الواحد (المبحث الأول) عن تلك الأوامر المكرسة بعد إقرار نظام التعددية (المبحث الثاني).

- (1) - تنص المادة 152 ف 01 و 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".
- (2) - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998 (معدل ومتمم).
- (3) - قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998 (معدل ومتمم).
- (4) - قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 03 جوان 1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998 (معدل ومتمم).
- (5) - تنص المادة 74 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "مدة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات. يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة". وتنص المادة 71 من نفس هذا الدستور على: "يُنْتخَبُ رَئِيسُ الْجُمْهُورِيَّةِ عَنِ طَرِيقِ الْإِقْتِرَاعِ الْعَامِ الْمَبَاشِرِ وَالسَّرِيِّ. يَتِمُّ الْفَوْزُ فِي الْإِنْتِخَابِ بِالْحَصُولِ عَلَى الْأَغْلَبِيَّةِ الْمَطْلُوقَةِ مِنْ أَصْوَاتِ النَّاخِبِينَ الْمَعْبَرِ عَنْهَا. وَيَحْدُدُ الْقَانُونُ الْكَيْفِيَّاتِ الْآخَرَى لِلْإِنْتِخَابَاتِ الرَّئِاسِيَّةِ".
- (6) - بوكرا إدريس: "المراجعة الدستورية في الجزائر..."، مرجع سابق، ص 47 و ص 48.
- (7) - "يقصد بالعمل التشريعي مجموعة القرارات المتخذة من طرف البرلمان بغرفتيه في مجال العملية التشريعية، واستنادا للمعيار الشكلي فهو متميز عن العمل الإداري الصادر من الإدارة، كما أنه متميز عن العمل القضائي الصادر من القضاء". كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري"، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 136.

المبحث الأول

النظام القانوني للتشريع بالأوامر في ظل هيمنة الحزب الواحد

كان المجلس الوطني في ظل دستور 1963 صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع⁽¹⁾. وإذا كان رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور بإمكانه أن يتخذ الأوامر بناء على تفويض من المجلس الوطني، إلا أنه بداية من سنة 1965، أصبحت الحكومة هي صاحبة الإختصاص التشريعي طبقا للأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، وذلك عن طريق الأوامر لكنها كقوانين بالمفهوم المادي (المطلب الأول) خلافا لما جاء في دستور 1976 قبل تعديله بتاريخ 03 نوفمبر 1988، أين حُوت لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر كحق شخصي يمارسه خلال فترة ما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أما بعد إقرار هذا التعديل الدستوري فقد أصبحت مشاريع الأوامر تُقترح وجوبا من طرف رئيس الحكومة (المطلب الثاني).

(1) - تنص المادة 28 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي". لكن طبقا للمادة 77 ف 01 من دستور 1963 (مرجع سابق) التي تنص على: "يمدد أجل النيابة التشريعية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1962، حتى تاريخ 20 سبتمبر 1964، وتجرى قبل هذا التاريخ إنتخابات المجلس الوطني طبقا للدستور، ولمدة أربع سنوات". تم تمديد عهدة المجلس الوطني التأسيسي المنتخب في 20 سبتمبر 1962 إلى غاية 20 سبتمبر 1964، وهو التاريخ المحدد لإجراء إنتخابات المجلس الوطني، لكن بموجب تعديل النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي في 28 فيفري 1964، أصبح يسمى بالمجلس الوطني، الذي يتكون من 138 عضوا ينتخبون عن طريق الإقتراع العام السري والمباشر في دور واحد لخمس سنوات (المادة 27 من دستور 1963)، حيث جرى الإنتخاب على قائمة العمالة (الولاية) وهي الدائرة الإنتخابية في 20 سبتمبر 1964، والملاحظ أن عدد أعضاء المجلس الوطني قد انخفض بعدد قدره 58 عضوا مقارنة بعدد أعضاء المجلس الوطني التأسيسي. أما عن صلاحيات المجلس الوطني فهو يضطلع بالوظيفة التشريعية، ويمارسها عن طريق ممثلي الشعب الذين ترشحهم جبهة التحرير الوطني، حيث تنحصر مهمة المجلس في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين التي تودع لدى مكتب المجلس المكون من الرئيس وأربعة نواب للرئيس وأربعة أمناء، كما يتولى مهمة العمل الرقابي عن طريق الأسئلة الشفوية والكتابية والإستماع إلى الوزارة في اللجان المختصة (المادة 38 من دستور 1963)، وطبقا لتعديل النظام الداخلي للمجلس الوطني المصادق عليه في 01 أكتوبر 1964 يبلغ عدد لجانته الدائمة سبعة بالإضافة إلى لجنة الحصانة البرلمانية، كما يمكن للمجلس مراقبة نشاط رئيس الجمهورية الذي هو رئيس الحكومة في نفس الوقت، باعتباره المسؤول الوحيد أمام المجلس، وذلك بإيداع لائحة سحب الثقة من الرئيس، بشرط أن يوقعها ثلثي النواب (المادة 55 من دستور 1963)، أما التصويت عليها فيجب أن يكون بالأغلبية المطلقة، وفي حالة إحراز اللائحة على هذه الأغلبية يستقبل رئيس الجمهورية وينحل المجلس تلقائيا (المادة 56 من دستور 1963). وقد منح الدستور صلاحية هامة للمجلس الوطني، تتمثل في حق المبادرة بتعديل الدستور، لكن بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه (المادة 71 من دستور 1963).

المطلب الأول

الأساس القانوني للتشريع بالأوامر في دستور 1963 والأمر رقم 65-182

نشير في البداية إلى أن ظهور مصطلح "الأوامر" في الجزائر لا يعود إلى دستور 1963 فحسب، بل عرفت مرحلة الهيئة التنفيذية المؤقتة ابتداء من 19 مارس 1962 تاريخ وقف إطلاق النار، وإلى غاية 20 سبتمبر 1962 تاريخ إجراء الإستفتاء حول المجلس الوطني التأسيسي⁽¹⁾، والتي تم تمديد مهمتها بسبب ما يعرف بأزمة جويلية 1962، صدور 48 نسا قانونيا باسم الأوامر في مجالات مختلفة⁽²⁾. أما من الناحية الدستورية فقد عرفت التجربة

(1) - يعد المجلس الوطني التأسيسي أول هيئة منتخبة بعد الإستقلال، وقد حدد الأمر رقم 62-10 مؤرخ في 16 جوان 1962 الذي يحدد طريقة انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، ج ر ج ج عدد 27 صادر سنة 1962، طريقة انتخاب أعضائه بالإقتراع على قائمة المترشحين بالعمالة لشغل 196 مقعدا حسب الكثافة السكانية لكل دائرة إنتخابية، والتي بلغ عددها وفقا لإحصائيات 1960 خمسة عشر دائرة إنتخابية. يعتبر المجلس الوطني التأسيسي مؤسسة تشريعية لفترة زمنية محددة، أي إلى غاية انتخاب المجلس الوطني. وقد نصت المادة الأولى من الأمر رقم 62-11 مؤرخ في 17 جوان 1962 الذي يحدد دور المجلس الوطني التأسيسي وصلاحياته، ج ر ج ج عدد 27 صادر سنة 1962 على: "إن الشعب الجزائري مدعو في الوقت الذي يقوم فيه بانتخاب ممثليه في المجلس أن يعين رأيه بواسطة الإستفتاء حول مشروع القانون الملحق". وأضافت المادة الثانية من نفس هذا الأمر: "تتضمن ورقة التصويت السؤال التالي: هل تريد للمجلس المنتخب أن يكون تأسيسيا؟". لكن بموجب صدور الأمر رقم 62-35 مؤرخ في 08 سبتمبر 1962، ج ر ج ج عدد 13 مؤرخ في 13 سبتمبر 1962، جرت الإنتخابات التأسيسية بناء على نظام الأغلبية في دور واحد، وتشكل على إثرها المجلس الوطني التأسيسي الذي يتكون من 180 نائب مسلم و16 عضوا أوروبيا. وعلى ذلك جرى الإستفتاء حول المجلس الوطني التأسيسي بتاريخ 20 سبتمبر 1962 وأسفرت نتائجه على ميلاد المجلس، الذي عقد أول اجتماع له بتاريخ 25 سبتمبر 1962، وتسلم السلطة في نفس اليوم من الهيئة التنفيذية المؤقتة ومن الحكومة المؤقتة، وباسم الشعب أعلن قيام الجمهورية الجزائرية. أنظر: عاشوري العيد وبرايمي يوسف: "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال"، النائب، مجلة فصلية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، 2002، ص14 و ص15.

(2) - أنشئت الهيئة التنفيذية المؤقتة بموجب إتفاقيات إيفان لضمان الأمن وتنظيم إنتخابات المجلس التأسيسي، وقد صدرت في ظل هذه الهيئة عدة نصوص قانونية في شكل أوامر عددها الأستاذ "محمد بوسوماح" في ثمان وأربعين أمرا. أنظر: لوناسي جقيقة: "في مدى إزدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989"، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، ص103. أما من بين الأوامر التي اتخذتها الهيئة التنفيذية المؤقتة فنذكر مثلا: أمر رقم 62-01 مؤرخ في 06 جويلية 1962 يتعلق بإعادة النظر في وضعية بعض الموظفين، ج ر ج ج عدد 01، ص06. أمر رقم 62-05 مؤرخ في 12 جويلية 1962 يتضمن تنظيم سوق الحبوب، ج ر ج ج عدد 04، ص34. أمر رقم 62-19 مؤرخ في 23 أوت 1962 يتضمن إنشاء الدرك الوطني، ج ر ج ج عدد 11، ص122. الأمر رقم 62-20 مؤرخ في 20 أوت 1962 يتعلق بتسيير الأملاك الشاغرة، ج ر ج ج عدد 12، ص132.

الجزائرية صدور أول دستور شكلي عام 1963، وهو أول دستور يكرس سلطة التشريع بالأوامر بمفهومها الدستوري (الفرع الأول) ومع وقف العمل بهذا الدستور، وبعد صدور الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، عُهدت للحكومة سلطة اتخاذ جميع التدابير بأوامر، لكنها كقوانين بالمفهوم المادي للقانون وليست أوامرا بمفهومها الشكلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الخصوصيات القانونية للتشريع بالأوامر في دستور 1963

تأثر المؤسس عام 1963 بما جاء في المادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958⁽¹⁾، فأسس آلية التشريع بالأوامر في المادة 58 التي تنص على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر". ومن خلال استقراء أحكام هذه المادة يتضح بأن سلطة التشريع عن طريق الأوامر هي اختصاص ذو طابع تفويضي من المجلس الوطني لرئيس الجمهورية لمدة محددة (أولا) وحتى يتمكن من مباشرته، لا بد أن تتوفر شروطا دستورية معينة (ثانيا).

أولا: التشريع بالأوامر إختصاص مفوض من المجلس الوطني لرئيس الجمهورية:

تكتسي الأوامر المنصوص عليها في دستور 1963 صبغة تفويضية، إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر إلا بطلب منه، بناء على ترخيص من المجلس الوطني لمدة محدودة. وقد ذهب الأستاذ "بدران مراد" في هذا الصدد إلى القول بأن الدستور الجزائري لسنة 1963 لم ينص على هذا النوع من الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، على اعتبار أن الأوامر التشريعية التي نصت عليها المادة 58 تتخذ في شكل "لوائح تفويضية"، وهو ما سارت عليه بعض الأنظمة الدستورية المقارنة، خصوصا النظام الدستوري المصري⁽²⁾.

(1) – Jean Michel DUBOIS et Robert ETIEN : « L'influence de la Constitution française de 1958 sur la Constitution algérienne de 1976 », in R.A.S.J.E.P, vol 15, n° 03, PP487-503.

(2) – استخدم المؤسس المصري مصطلح "لوائح الضرورة" في المادة 74 من دستور 1971 للدلالة على الإختصاص التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية في حالة الضرورة. بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور – النظام القانوني للأوامر –"، إدارة، المجلد 10، العدد 02، 2000، ص12.

إن ما يجعل سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر التفويضية واسعة جدا، هو أن المادة 58 من دستور 1963 لم تحدد المواضيع التي يمكن فيها للمجلس الوطني أن يمنح التفويض لرئيس الجمهورية حتى يشترط بأوامر، كما أن المادة نفسها لم تحدد المواضيع التي لا يجوز فيها التفويض، وهو ما يخول لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الأوامر بكل حرية خلال المدة القانونية للتفويض، استنادا إلى عبارة "اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية"، مما يجعل النص الجزائري يغلب عليه طابع التعميم، فكأن المؤسس أراد من وراء ذلك أن يتخلص من تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر بضابط معين، لكي يدمج طلب التفويض بالقبول⁽¹⁾.

يتبين من خلال المقارنة مع النظام الدستوري الفرنسي بأن المؤسس الفرنسي في دستور 04 أكتوبر 1958، قد كرس آلية التشريع بالأوامر بطريقة معقولة جدا ضمن المادة 38 منه، التي تشترط بأن تكون عملية اللجوء إلى اتخاذ الأوامر متوقفة على حصول الحكومة على تفويض صريح من البرلمان بموجب قانون التفويض (Loi d'habilitation)، بناء على طلب منها لتنفيذ برنامجها، مع تكريس حق البرلمان في مراقبة هذه الأوامر بالمصادقة الصريحة عليها أو رفضها. وعلى هذا الأساس، ذهب الأستاذ "محيو أحمد" في هذا الشأن إلى القول بأن دور البرلمان الجزائري هو أكثر دقة من البرلمان الفرنسي، لأن عرض الأوامر على البرلمان الفرنسي يعد إجراء كافيا، أما سكوته دون إبداء رأيه فيها عندما تعرض عليه، فهو يعتبر موافقة ضمنية تضيي الصبغة التشريعية على هذه الأوامر⁽²⁾.

بعد الموافقة على الأوامر من طرف البرلمان الفرنسي، تكتسب صفة القوانين بمجرد نشرها، حينئذ ترتب جميع آثارها القانونية بطريقة رجعية (Rétroactive) فقط بالنسبة للأوامر التي تتضمن أحكاما يعتبرها المجلس الدستوري من المجال التشريعي، وبالتالي تنفلت من

(1) - بوقفة عبد الله: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 235.

(2) - « La seule limitation prévue est à posteriori en obligeant le Président de la République à soumettre à l'approbation du Parlement les ordonnances, lesquelles faute d'approbation expresse deviennent caduques. Notons à ce point que le contrôle du Parlement algérien est plus rigoureux que celui de système français dont le simple dépôt du texte suffit, le silence du Parlement valant consentement ». Ahmed MAHIOU: « Notes sur la constitution algérienne de 28 novembre 1996 ... », Op.cit, p484.

رقابة القاضي الإداري، أما بالنسبة لبقية الأحكام فتبقى ذات طابع تنظيمي يمكن للمجلس الدستوري أن يمنح التفويض بشأنها (La délégalisation) طبقاً لأحكام المادة 37 فقرة 02 من دستور 1958⁽¹⁾، في حين يؤدي رفض الأوامر من طرف البرلمان الفرنسي إلى اعتبارها من الأعمال التنظيمية القابلة للطعن أمام مجلس الدولة.

وقد ذهب الأستاذ (Georges BURDEAU) إلى القول بأن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الحكومي، يعود إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، بسبب تزايد مهام الأولى وعدم نجاعة الثانية في مواجهة المشاكل الصعبة والمتداخلة التي تتطلب التدخل السريع، عكس ما هو الحال بالنسبة للحكومة التي تملك كافة الوسائل لمواجهة الأحداث بسرعة، مما أدى إلى اقتصار مهام البرلمان على التشريع في غير حالات الإستعجال، أما غيرها فيمكنه أن يفوض السلطة التنفيذية إمكانية التشريع بالأوامر⁽²⁾.

تتمثل القيود الواردة على التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الفرنسي، في أن يحصل التفويض لمدة محددة، وبتقديم مشروع قانون (Projet de loi) للمصادقة عليه، بناء على برنامج حكومي (Programme) حتى يوافق عليه البرلمان⁽³⁾، مع ضرورة عدم الإستمرار في التفويض إذا ما تغيرت الحكومة، لأن ذلك يعني تغيير البرنامج الحكومي⁽⁴⁾.

(1) – « *Les matières autres que celles qui sont de domaine de la loi ont un caractère réglementaires* ». L'article 37 al 02 de la constitution française de 1958. (Modifiée). Op.cit.

« *Le Conseil Constitutionnel a inclus parmi les textes délégalisables non seulement les ordonnances de l'article 92, mais aussi toutes les ordonnances. Ceci s'est vérifié pour les ordonnances de la loi du 03 juin 1958 (28L du 17 mars 1964 et 36L du 10 mars 1966) et pour celle de l'article 38 (73L du 29 février 1972, 74L du 08 novembre 1972). Ceci suppose évidemment que ces ordonnances soient ratifiées, car jusqu'à la ratification se sont des actes de formes réglementaire (Conseil constitutionnel, 29 février 1972). On pourrait dire alors que, ici, le texte de l'article 37 al 02, est moins sollicité que pour les ordonnances de l'article 92, car on comprend aisément qu'une ratification puisse donner forme législative à un texte* ». Travaux de du colloque d'Aix-en-Provence: « **Le domaine de la loi et du règlement** », notamment les rapports CHARDEAU, FAVOREU et RIVERO, P.U.F, 02^{ème} édition, Economica, Paris, 1981, pp 96-103. Voir aussi : Louis FAVOREU et Philippe LOIC : « **Les grandes décisions du conseil constitutionnel** », GRANDS ARRETS, 08^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1995, p62.

(2) – Georges BURDEAU : « **Droit constitutionnel et sciences politiques** », 19^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1980, p592 et p593.

(3) – Françoise DREYFUS et Françoise D'ARCY : « **Les institutions politiques et administratives de la France** », 05^{ème} édition, Economica, Paris 1997, p121 et p122.

(4) – Jean Paul JAQUET: « **Droit constitutionnel et institutions politiques** », 02^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1996, p239.

يترتب عن التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الفرنسي آثارا قانونية هامة، فعدم تقديم مشروع قانون لكي يصادق عليه البرلمان خلال المدة المحددة في قانون التفويض، يسقط صفة التشريع عن الأوامر⁽¹⁾، كما أن مصادقة البرلمان صراحة (Ratification expresse) على هذه الأوامر تضي عليها صفة القوانين، ولا تعدل ولا تلغى إلا بنص تشريعي⁽²⁾.

ثانيا: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في دستور 1963:

يبدو من خلال العودة إلى أحكام المادة 58 من دستور 1963، بأن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر لا يتوقف على حصوله على تفويض من المجلس الوطني فقط، وإنما لابد أن يكون هذا التفويض لمدة محددة، ثم تتخذ الأوامر وجوبا في مجلس الوزراء، ليتم عرضها على موافقة المجلس الوطني خلال ثلاثة أشهر، وتخضع لرقابة المجلس الدستوري.

1- أن يكون التفويض لمدة محددة:

تأخذ الأوامر في دستور 1963 طابعا تفويضا، إذ يرى الأستاذ "محيو أحمد" بأن المادة 58 تنص على تفويض في المواد التشريعية وليس على تفويض للوظيفة التشريعية⁽³⁾، لأن إجراء التفويض له شروط وآثار محددة. فمن بين شروطه النص عليه وإعلانه، أما من بين

(1) – Georges BURDEAU, Francis HAMON et Michel TROPER : « Manuel de droit constitutionnel », 23^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1993, p622 p623.

(2) – Maurice DUVERGER : « Institutions politiques et droit constitutionnel », 06^{ème} édition, tome 01, P.U.F, Paris, 1975, p512.

« Bien que l'article 38 de la Constitution française de 04 octobre 1958 semble obliger le Gouvernement à déposer un projet de loi de ratification, le Conseil d'Etat, puis le Conseil Constitutionnel ont admis qu'une ratification intervienne selon d'autre modalité que celle de l'adoption d'un projet de loi, c'est-à-dire implicitement, mais à la condition que le Parlement ait, d'une façon ou d'une autre, clairement manifesté sa volonté d'œuvrer en ce sens. Le juge juridictionnel et le tribunal des conflits ont à leur tour faite leur cette jurisprudence qui exclut tout contrôle juridictionnel et favorise donc, malgré les conditions assez restrictives posées, une certaine dilution des responsabilités (depuis 1958, 35 ordonnances seulement, sur 187, ont fait l'objet d'une ratification expresse. A noter la suggestion, non retenue par le Comité Vedel, formulé par M Mitterrand le 30 novembre 1992, de déclarer caduques les ordonnances qui n'auraient pas été ratifiées par le Parlement dans l'année suivant leur dépôt devant les assemblées) ». Dominique TURPIN : « Contentieux constitutionnel, droit juridictionnel ... », Op.cit, p449.

(3) – محيو أحمد: " محاضرات في المؤسسات الإدارية ", الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص318 و ص319.

آثاره، أن استعادة المجلس الوطني لاختصاصه التشريعي يتطلب إنهاء التفويض، فضلا على أن التفويض كقاعدة عامة يكون من صاحب الإختصاص، أما أن يكون إختصاص معين مسموحا لجهتين بممارسته، فإنه يصعب القول بأن هذه الجهة أو تلك مفوضة فيه⁽¹⁾.

يعتبر قانون التفويض أو التأهيل تشريعا برلمانيا سلبيا يقيد به البرلمان نفسه، بحيث يلتزم بموجبه بعدم ممارسة جزء من اختصاصاته التشريعية إلى حين انتهاء المدة القانونية للتفويض، وتعد الهيئة التنفيذية استنادا إلى قانون التفويض صاحبة الإختصاص التشريعي في المواضيع المحددة في ذلك القانون، حتى أنها يمكنها أن تعترض على كل ما يصدر من البرلمان من تشريعات، على أساس أن مهمة التشريع أصبحت اختصاصا مخولا لها، تمارسه عن طريق أوامر تفويضية وفقا لأحكام قانون التفويض⁽²⁾.

تم استعمال إجراء التفويض للتشريع بالأوامر طبقا للمادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 عشرين مرة، أدى إلى اتخاذ 160 أمرا، 15 مرة خلال 23 سنة، أي من 1958 إلى غاية 1986، وخمس مرات فقط من نهاية 1986 إلى غاية 1988، لكن بعد ذلك أصبح العمل بهذا الإجراء غير مجدي بسبب الرقابة التي أصبح يفرضها المجلس الدستوري على دستورية القوانين التفويضية، حيث يختص المجلس بمنح الضوء الأخضر "Feu vert" للحكومة حتى تتخذ الأوامر، لكن منذ اتخاذه لقرارات 25 و 26 جوان وكذا 01 و 02 جويلية من سنة 1986، أصبح هذا الضوء الأخضر "برتقاليا" "Orange ou clignotant"، وذلك بسبب الرقابة الوقائية "Contrôle préventif" على الأوامر، والتي يمارسها المجلس الدستوري عن طريق بسط رقابته على قوانين التفويض (Lois d'habilitation)⁽³⁾.

تعد السلطة التنفيذية المستفيد الوحيد من قانون التفويض، على اعتبار أنها الوحيدة المخول لها طلبه، لكن خلال الفترة الممتدة من سنة 1960 وإلى غاية سنة 1967، حُوّل لرئيس الجمهورية الفرنسي إمكانية التدخل للتشريع بالأوامر بطريقة قابلة للنقاش من الناحية القانونية. وعلى هذا الأساس، يرى الأستاذ (Turpin DOMINIQUE) بأن القانون الإستفتائي المؤرخ

(1) - بوالشعير سعيد: " التشريع بالأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ..."، مرجع سابق، ص 342.

(2) - Dominique TURPIN : « Contentieux constitutionnel ... », Op.cit, p450.

(3) - Josef BARTHELEMEY et Paul DUEZ : « Traité de droit constitutionnel », 05^{ème} édition, Panthéon Assas, Paris, 2004, pp231-235.

في 08 أبريل 1962، والذي رخص فيه الشعب الفرنسي لرئيس الجمهورية آنذاك الجنرال "شارل ديغول" إمكانية التشريع عن طريق لأوامر لتطبيق "اتفاقيات إفيان"، هو إجراء إستثنائي مستمد من منطق مختلف ومغاير، لكنه مخالف لدستور 1958 على اعتبار أن هذا الأخير لم يخول أي تفويض إستثنائي لرئيس الجمهورية حتى يشع بالأوامر⁽¹⁾.

لم يعالج المؤسس الجزائري مسألة التفويض بدقة خلافا لنظيره الفرنسي، الذي خول للحكومة حق الإعتراض على أي اقتراح أو تعديل ليس من مجال القانون، أو جاء مخالفا لأحكام قانون التفويض، أما في حالة حدوث خلاف بين الحكومة والجمعية، فإن المجلس الدستوري يتولى مهمة الفصل فيه خلال ثمانية أيام، بناء على طلب من أحد الطرفين⁽²⁾.

يتمتع رئيس الجمهورية طبقا للمادة 58 من دستور 1963 بسلطة تقديرية واسعة لطلب التفويض، دون أن يكون طلبه مقتصر على حالة معينة، وعلى إثر ذلك يتنازل له المجلس الوطني عن مجال اختصاصه التشريعي كلية، خلافا للمؤسس الفرنسي الذي حصر طلب التفويض لتنفيذ البرنامج الحكومي فقط، أما بخلاف ذلك فليس له أي مبرر قانوني⁽³⁾.

تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد أي تعارض فيما يخص المدة القانونية للتفويض وتاريخ عرض البرنامج الحكومي، إذ أنه بمجرد انقضاء المدة القانونية للتفويض، لا يمكن للحكومة أن تتخذ الأوامر، لكن بانقضاء ميعاد عرض البرنامج الحكومي، فإن الأوامر التي تتخذ لاحقا تعد ملغاة (Caduques) إذا لم تتخذ الحكومة أية مبادرة في هذا المجال⁽⁴⁾.

يعد التفويض التشريعي إستثناء يرد على الأصل العام، بحيث يجب أن يكون قانون التفويض الصادر من البرلمان محددًا بمدة زمنية منصوص عليها صراحة، حتى تكون بمثابة قيد زمني يحول دون إطلاق سلطة التشريع الرئاسي بالأوامر في مجال القانون.

(1) – Dominique TURPIN : « Contentieux constitutionnel ... », Op.cit, p170 et p171.

(2) – « S'il apparait au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas de domaine de la loi, ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le Président de l'Assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours ». L'article 41 de la constitution française de 1958 (Modifiée). Op.cit

(3) – Georges Dimitri LAVROFF : « Le système politique français », 02^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1975, p442.

(4) – Dominique TURPIN : « Contentieux constitutionnel ... », Op.cit, p172.

تختلف طريقة تحديد المدة القانونية للتفويض من نظام إلى آخر، فهناك من يحددها زمنيا حتى تدرج في قانون التفويض، ولو أن التجربة الدستورية في الجزائر، تثبت بأن رئيس الجمهورية لم يلجأ إطلاقا إلى طلب التفويض من المجلس الوطني، عكس البرلمان الفرنسي الذي فوض الحكومة هذا الاختصاص عدة مرات لأسباب تقنية وسياسية، وصل عددها إلى عشرين مرة، نذكر منها مثلا: (La loi d'orientation agricole) المؤرخ في 06 جانفي 1982، (Les deux lois de la Nouvelle Calédonie) المؤرخين في 04 جانفي 1982 و 24 أوت 1985، (La loi des mesures financières) المؤرخ في 22 أبريل 1983⁽¹⁾.

وبالمقابل هناك من يقوم بتحديد المدة القانونية للتفويض للتشريع بالأوامر وفق حدوث واقعة معينة، وهو ما أخذ به المؤسس المصري في المادة 108 من دستور 1971⁽²⁾، حيث جعل المدة القانونية للتفويض متعلقة بتوفر حالة الضرورة دون أن يتم تحديدها زمنيا⁽³⁾.

(1) – « L'article 38 a été appliqué 20 fois et le plus souvent pour des raisons techniques afin de ne pas encombrer le Parlement (Harmonisation de la législation française avec certaines décisions prises à l'échelon communautaires, mesures spécifiques à prendre à l'égard d'un territoire d'Outre Mer ...). Aussi il a été utilisé pour: La loi d'orientation agricole de 06 janvier 1982, les deux lois de la Nouvelle Calédonie de 04 janvier 1982 et de 24 aout 1985, la loi des mesures financières de 22 avril 1983), il n'a été utilisé qu'une seule fois, pour des raisons politiques, lorsque le Gouvernement Pompidou s'est trouvé après les élections législatives de 1967 devant une majorité très faible qui n'aurait peut-être pas accepté de voter elle-même certaines réformes, notamment la loi de la Sécurité Sociale de 1967 » . François LUCHAIRE : « **La constitution de la république française** », Analyses et commentaires sous la direction de François LUCHAIRE et Gérard CONAC, 02^{ème} édition, Economica, Paris, 1987, p799.

(2) – « *Le Président de la République peut en cas de nécessité et dans les cas exceptionnels, et en vertu d'une délégation des pouvoirs qui lui sont conférés par l'Assemblée de peuple à la majorité des deux tiers de ses membres, prendre des ordonnances ayant force de loi. La délégation des pouvoirs doit être accordée pour une durée limitée et préciser les sujets et les bases de ses ordonnances. Ces ordonnances doivent être soumises à l'Assemblée du peuple au cours de la première réunion qu'elle tiendra après l'expiration du délai de cette délégation. Au cas ou ces ordonnances ne sont pas soumises à l'Assemblée ou lui ont été soumises mais rejetées, elles cessent d'avoir force de loi* ». Article 108 de la constitution égyptienne de 1971 (Modifiée et complétée). In <http://mjp.univ-perp.fr/constit/eg1971i.htm>

(3) – لقد اشترطت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ 11 ديسمبر 1967 بأن يكون التفويض مرتبطا بالطرف الذي اقتضى إصداره، وهو انتهاء الحرب بين مصر وإسرائيل، وذلك بموجب قانون التفويض رقم 1967/10. كما قررت نفس المحكمة أيضا في حكمها المؤرخ في 04 ماي 1965 بأن جميع القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل لوائح، هي قرارات إدارية من حيث طبيعتها القانونية، ولا تتمتع بقوة القانون من حيث المرتبة الإلزامية حتى ولو أقرها مجلس الشعب بعد عرضها عليه. نقلا عن: سامي جمال الدين: " القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا "، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص310 وص311.

2- اتخاذ الأوامر وجوبا في نطاق مجلس الوزراء:

تشتت المادة 58 من دستور 1963 بأن يتخذ رئيس الجمهورية الأوامر وجوبا في مجلس الوزراء، ورغم أن هذا الإجراء إلزامي، إلا أنه يعد إجراء شكليا فقط ليس بإمكانه أن يشكل أي عائق أمام رئيس الجمهورية، على اعتبار أنه يعين كل الوزراء، شريطة أن يختار ثلثين (2/3) منهم من بين نواب المجلس الوطني، ويقدمهم للمجلس الذي لا يصوت عليهم وإنما يقتصر دور رئيس الجمهورية على تقديمهم فقط (Il les présente)⁽¹⁾، وما يجعلهم تابعين له هو أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس مجلس الوزراء، وهو المكلف بتحديد سياسة الحكومة وتوجيهها وتنسيقها طبقا لإرادة الشعب التي يجسدها الحزب⁽²⁾.

3- إلزامية عرض الأوامر على مصادقة المجلس الوطني خلال ثلاثة أشهر:

تلزم المادة 58 من دستور 1963 بأن تُعرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية على المجلس الوطني لكي يصادق عليها خلال أجل ثلاثة أشهر، وإذا كان إجراء المصادقة يناسب مبدأ الرقابة، أي المناقشة ثم التصويت أو الإقرار، فإن هذا الإختصاص يسند إلى البرلمان مثلما هو الحال في المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والتي تجعل عملية نفاذ الأوامر التي تتخذها الحكومة متعلقة بشرط موافقة البرلمان عليها صراحة.

يجب أن نميز في هذا الإطار بين إجراء المصادقة (La ratification) الواردة في المادة 58 من دستور 1963 وإجراء الموافقة (L'approbation)، ذلك أن الإجراء الأول مرتبط برئيس الجمهورية والمجلس الوطني معا، كما هو وارد في المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وهو يعني المصادقة المقصودة (La ratification expresse) أي المناقشة ثم التصويت على الأوامر من طرف المجلس الوطني، أما الإجراء الثاني فيقصد به الموافقة الصريحة فقط من طرف المجلس الوطني من دون أية مناقشة.

(1) - تنص المادة 47 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: "رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين (2/3) منهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى المجلس".

(2) - تنص المادة 48 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: "يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة وتوجيهها، كما يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، طبقا لإرادة الشعب التي يجسدها الحزب، ويعبر عنها المجلس الوطني".

لم يرتب المؤسس في دستور 1963 أي جزء قانوني في حالة عدم عرض الأوامر على مصادقة المجلس الوطني، ولم يرتب أيضا أي أثر قانوني عن عدم موافقة المجلس الوطني عليها خلال أجل ثلاثة أشهر، كما أن المؤسس لم يبين الطبيعة القانونية التي تكون عليها الأوامر، سواء في حالة عدم عرضها على المجلس الوطني، أو في حالة عدم موافقته عليها، فهل ستفقد طبيعتها القانونية المحددة في الدستور على اعتبارها تشريعات لتتحول إلى تنظيمات؟ وما الجدوى إذن من عرض هذه الأوامر على مصادقة المجلس الوطني؟

يتمتع رئيس الجمهورية بحرية تامة عند التشريع بالأوامر دون أية مراقبة، فعرض الأوامر على مصادقة المجلس الوطني ما هو إلا وسيلة من بين الوسائل التي تستعملها السلطة التنفيذية مرارا لتبرير تصرفاتها، أما التدخل الشكلي للمجلس الوطني للموافقة على الأوامر، فالغاية منه هو إضفاء المزيد من المشروعية على قرارات السلطة التنفيذية لا غير.

يرى الأستاذ "محيو أحمد" بأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بناء على تفويض من المجلس الوطني، من الناحية العملية لا تعرض على المجلس لمناقشتها، أما مصادقته عليها فهي تعطي له الفرصة لتفحص التعسف الرئاسي، سواء بالموافقة على الأوامر، وحينئذ تستمر في إنتاج كل آثارها القانونية، أو برفضها إجمالا لوضع حد نهائي لها⁽¹⁾.

4- خضوع الأوامر لرقابة دستورية من طرف المجلس الدستوري:

أخضع المؤسس في دستور 1963 جميع القوانين والأوامر التشريعية لرقابة المجلس الدستوري بمقتضى المادة 64 التي تنص على: "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني".

يلاحظ بأن هذه المادة قد نصت على خضوع الأوامر لرقابة دستورية إختيارية، لأن مباشرتها تخضع لمدى رغبة كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني في إخطار المجلس الدستوري، لذا فإنه في ظل عدم تمتع المجلس بسلطة الإخطار الذاتي، وفي ظل إلتزام رئيس المجلس الوطني للصمت، لا يمكننا أن نتصور إطلاقا من الناحية العملية أن يتخذ رئيس الجمهورية أمرا، ثم يقوم بإخطار المجلس الدستوري ليتفحص مدى دستوريته.

(1) - محيو أحمد: "محاضرات في المؤسسات الإدارية..."، مرجع سابق، ص 529 و ص 530.

كانت جميع السلطات في الدولة خاضعة لأحكام الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، والذي اعتبره بعض الكتاب دستورا صغيرا للدولة (Petite Constitution)⁽¹⁾، ريثما يتم وضع دستور شكلي للبلاد.

يتكون الجهاز التنفيذي حسب ما جاء به الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، من رئيس مجلس الثورة (Président de Conseil de la Révolution) ورئيس مجلس الوزراء (Président de Conseil des Ministres)، الذي هو رئيس للدولة ورئيس للحكومة في آن واحد، ومن وزير دولة (Ministre d'Etat) وثمانية عشر (18) وزيرا.

تمارس الحكومة مهامها في ظل الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة تحت سلطة مجلس الثورة، الذي يمكنه أن يعدلها بصورة كلية أو جزئية بموجب أمر⁽²⁾، ويكون الوزراء مسؤولين بصفة فردية أمام رئيس مجلس الثورة، بينما يكونون مسؤولين بصفة جماعية أمام مجلس الثورة⁽³⁾، وتحوز الحكومة بموجب تفويض من مجلس الثورة على كل السلطات

(1) – Mohamed BEDJAOUI note à ce propos que: « Cette ordonnance de 10 juillet 1965 qui porte modestement constitution du Gouvernement est en réalité, comme on le constate, une véritable petite Constitution provisoire ». Mohamed BEDJAOUI: « l'évolution institutionnelle de l'Algérie depuis l'indépendance: La constitution de 1963 et la petite constitution de 1965 », in Corpus Constitutionnel, tome 01, LINDEN. E J Beril 1968, 1985, p186. Mohammed Abdelwahab BEKHECHI a noté aussi que : « L'Ordonnance de 10 Juillet 1965 qu'un auteur algérien a qualifié de "petite constitution de 1965" va régir la vie politique et les institutions du pouvoir pendant onze années jusqu'au 22 Novembre 1976. Elle a institué un conseil de la révolution dont le président était chef de l'Etat, chef du gouvernement, de l'armée et en même temps véritable chef du parti unique. C'était en fait le début de l'institutionnalisation du système de l'unité du pouvoir d'Etat que la Constitution de 1976 consacra. L'absence de constitution sera l'expression d'un véritable renoncement au constitutionnalisme qui durera de 1965 à 1976. Le pouvoir en Algérie s'accommoda d'une simple ordonnance élaborée par les auteurs du coup d'Etat de 1965. Mais, cette conception constitutionnelle de l'Etat va peu à peu montrer ses limites et laisser se dessiner les éléments d'un constitutionnalisme national en Algérie. En effet, très vite les dirigeants politiques algériens s'aperçoivent des limites d'un pouvoir sans légitimité constitutionnelle et des bénéfiques potentiels de cette légitimité pour leur propre survie politique d'abord. Très justement, un auteur averti avait noté que "les Césars eux-mêmes savent qu'un pouvoir est renforcé si son action apparaît conforme à la légitimité: ils mettent volontiers le droit en harmonie avec les faits. Cependant, d'un moyen de limitation et de contrôle du pouvoir, les dirigeants algériens vont faire de la constitution un instrument du pouvoir. Cette vision instrumentaliste et "légitimante" a posteriori va à son tour, et par un effet indirect, susciter un renouveau du constitutionnalisme traditionnel favorable à l'exercice des droits de l'homme et à l'exercice du pouvoir par le peuple, entraînant par là même une évolution vers la démocratisation de la vie politique ... ». Mohammed Abdelwahab BEKHECHI: « Remarques sur l'évolution du droit constitutionnel algérien ... », Op.cit, p03 et p04.

(2) – أنظر المادة 03 من الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة (مرجع سابق).

(3) – أنظر المادة 04 من الأمر رقم 65-182 (المرجع نفسه).

الضرورية لضمان السير العادي والمنظم لأجهزة الدولة والحفاظ على كيان الأمة⁽¹⁾، وهو ما يجعل من مجلس الثورة بمثابة السلطة العليا في الدولة.

يعتبر مجلس الثورة حسب ما جاء في حيثيات الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، مصدر السلطة المطلقة ابتداء من تاريخ 10 جويلية 1965 وإلى غاية أن يتم وضع دستور شكلي للدولة، بحيث أنه يمثل الإرادة الشعبية، وبهذه الصفة يمارس صلاحيات مزدوجة، فمن جهة يمارس صلاحيات الهيئات المنتخبة في ظل دستور 1963، أي رئيس الجمهورية والمجلس الوطني، ومن جهة أخرى يعوض الهيئات العليا للحزب.

ثانيا: الأوامر المنصوص عليها في الأمر رقم 65-182: قوانين بالمفهوم المادي

خلافًا لما هو منصوص عليه في المادة 58 من دستور 1963، أين تعتبر الأوامر التفويضية أوامرا بمفهومها الدستوري، فإن الأوامر المنصوص عليها في الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة ليس لها ذلك المفهوم الدستوري للأمر، وإنما هي نصوص تشريعية اتخذتها الحكومة في مكان القوانين طبقا للمادة السادسة منه، التي تنص على: "إن التدابير التي تتخذها الحكومة، تصدر حسب الموضوع، على شكل أوامر".

تجدر الإشارة أيضا إلى أن الأوامر التي عرفتها الجزائر خلال الفترة الممتدة من صدور الأمر رقم 65-182 وإلى غاية صدور دستور 1976، هي نصوص تشريعية صدرت في ظل عدم وجود سلطة تشريعية منتخبة، لذا صادقت عليها هيئة غير منتخبة تتمثل في مجلس الثورة. وانطلاقا من أن الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة ليس دستورا شكليا وإنما هو دستور مادي ومؤقت، فإنه لا يمكن اعتبار الأوامر المتخذة طبقا للمادة السادسة منه أوامرا بالمفهوم الدستوري، وإنما هي قوانين وفقا للمفهوم المادي للقانون، لأنه معروف على أن "الأمر" بمفهومه الدستوري الشكلي، هو ذلك النص التشريعي الذي يتخذ من طرف رئيس الجمهورية ويدخل حيز التنفيذ، ثم يعرض على موافقة البرلمان لاحقا⁽²⁾.

(1) - أنظر المادة 05 من الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة (مرجع سابق).

(2) - نفس هذا التحليل ينطبق على جميع الأوامر التي صادق عليها المجلس الوطني الإنتقالي، سواء تطبيقا لأحكام المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتضمن نشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، أو تطبيقا للحكم الإنتقالي الوارد في المادة 179 من دستور 1996. ما بعده: ص ص 59-62.

اتخذت الحكومة طبقا للمادة السادسة من الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة عدة نصوص تشريعية هامة باسم الأوامر، بعدما صادق عليها مجلس الثورة، نذكر منها على سبيل المثال كل من: الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة⁽¹⁾، والأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية⁽²⁾، والأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية⁽³⁾، والأمر رقم 67-156 المتضمن قانون العقوبات⁽⁴⁾، والأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية⁽⁵⁾، والأمر رقم 67-60 المتضمن قانون الصفقات العمومية⁽⁶⁾، والأمر رقم 69-27 المتضمن القانون الأساسي للقضاء⁽⁷⁾، والأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية⁽⁸⁾، والأمر 70-16 المتضمن قانون الجنسية⁽⁹⁾، والأمر رقم 71-21 المتضمن قانون القضاء العسكري⁽¹⁰⁾، والأمر رقم 75-46 المتضمن إنشاء مجلس أمن الدولة⁽¹¹⁾.

(1) - أمر رقم 66-133 مؤرخ في 02 جوان 1966 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر ج ج عدد 13 صادر سنة 1966 (ملغى).

(2) - أمر رقم 66-154 مؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر ج ج عدد 14 صادر سنة 1966 (معدل ومتمم).

(3) - أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج عدد 14 صادر سنة 1966 (معدل ومتمم).

(4) - أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج عدد 14 صادر سنة 1966 (معدل ومتمم).

(5) - أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967 يتضمن قانون البلدية ج ر ج ج عدد 02 صادر سنة 1967 (ملغى).

(6) - أمر رقم 67-90 مؤرخ في 17 جوان 1967 يتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج ج عدد 78 صادر سنة 1967 (ملغى).

(7) - أمر رقم 69-27 مؤرخ في 13 ماي 1969 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر ج ج عدد 42 صادر سنة 1969، معدل ومتمم بالأمر رقم 71-01 مؤرخ في 20 جانفي 1971، ج ر ج ج عدد 07 صادر سنة 1971، معدل ومتمم بالأمر رقم 74-100 مؤرخ في 15 نوفمبر 1974، ج ر ج ج عدد 93 صادر سنة 1974 (معدل ومتمم).

(8) - أمر رقم 69-38 مؤرخ في 23 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج عدد 55 صادر سنة 1969 (ملغى).

(9) - أمر رقم 70-16 مؤرخ في 05 ديسمبر 1970 يتضمن قانون الجنسية، ج ر ج ج عدد 17 صادر سنة 1970 (ملغى).

(10) - أمر رقم 71-21 مؤرخ في 22 أبريل 1971 يتضمن قانون القضاء العسكري، ج ر ج ج عدد 38 صادر سنة 1971 (معدل ومتمم).

(11) - أمر رقم 75-46 مؤرخ في 17 جوان 1975 يتضمن إنشاء مجلس أمن الدولة، ج ر ج ج عدد 53 صادر سنة 1975 (معدل ومتمم).

المطلب الثاني

الأساس القانوني للتشريع بالأوامر في دستور 1976 المعدل والمتمم

عرف النظام السياسي الجزائري خلال سنوات السبعينات، وعلى غرار معظم الدول الاشتراكية تركيزا شديدا للسلطة، بسبب تدخل الدولة وتواجدها في جميع المجالات في إطار ما يعرف بالدولة المتدخلة (Etat interventionniste)⁽¹⁾، إذ يتم تحقيق تركيز السلطة عن طريق ثلاث وسائل أساسية تتمثل في نظام الحزب الواحد، وحدة السلطة، وضعف النشاط البرلماني⁽²⁾، والتي أدت بدورها إلى هيمنة السلطة التنفيذية التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفة منفردة كنتيجة طبيعية لسيطرتها على الوظيفة السياسية، ليترتب عن ذلك نوع من "الدكتاتورية الدستورية"⁽³⁾. ورغم ذلك، شهد النظام القانوني للتشريع بالأوامر تطورا ملحوظا بعد صدور دستور 1976 مقارنة بما كان عليه سابقا، حيث جعل المؤسس في دستور 1976 قبل تعديله في 03 نوفمبر 1988 سلطة التشريع بالأوامر إختصاصا شخصيا لرئيس الجمهورية (الفرع الأول) في حين أنه خول بعد إقرار هذا التعديل الدستوري، اختصاص اقتراح مشاريع الأوامر لرئيس الحكومة، لكن بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الخصوصيات القانونية للتشريع بالأوامر في دستور 1976 قبل تعديل 1988

كرس المؤسس في دستور 1976 قبل تعديله في نوفمبر 1988 آلية التشريع بالأوامر بموجب المادة 153 التي تنص: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له". ومن خلال هذه المادة يتضح بأن سلطة التشريع بالأوامر هي إختصاص شخصي لرئيس الجمهورية (أولا) يمارسه وفق شروط دستورية (ثانيا).

(1) – Maurice DUVERGER : « Institutions politiques et droit constitutionnel, les grands systèmes politiques », 16^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1980, p229 et p230.

(2) – بوشير محند أمقران: " القضاء من وظيفة تخدم مصالح الثورة الاشتراكية " إلى سلطة تخدم المصلحة العليا للمجتمع"، المحاماة، مجلة تصدر عن منظمة المحامين، منطقة تيزي وزو، العدد 03، ديسمبر 2005، ص33.

(3) – Ahmed MAHIOU : « La Constitution algérienne et le droit international », Revue générale de droit international public, n° 02, 1990, p441.

أولاً: التشريع بالأوامر اختصاص شخصي لرئيس الجمهورية:

خلافًا لدستور 1963 الذي جعل فيه المؤسس آلية التشريع عن طريق الأوامر اختصاصًا تشريعيًا ذو طابع تفويضي من المجلس الوطني لرئيس الجمهورية، فإن دستور 1976 قبل تعديله في 03 نوفمبر 1988 قد جعل هذه السلطة اختصاصًا تشريعيًا شخصيًا ومنفردًا لرئيس الجمهورية، فعدم تحديد المؤسس للمواضيع التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بالأوامر، يجعله صاحب الإختصاص التشريعي الأصلي خلال فترة بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني، إذ يستمد رئيس الجمهورية هذا الإختصاص من الدستور مباشرة دون أي تفويض من المجلس الشعبي الوطني، في حين يعد هذا الإختصاص شخصيًا لرئيس الجمهورية كونه يتخذ الأوامر بصفة منفردة دون أن يشاركه فيها مجلس الوزراء.

لكن رغم أن اللجوء إلى التشريع بالأوامر يعد اختصاصًا شخصيًا لرئيس الجمهورية، إلا أن لرئيس الجمهورية سلطة تفويضية فيه، إذ نجد أن كل من المادة 111 فقرة 15 من دستور 1976⁽¹⁾، والمادة 116 من نفس هذا الدستور⁽²⁾، لا تمنعان رئيس الجمهورية من أن يفوض هذا الإختصاص التشريعي للأجهزة الأخرى في الدولة، وإن كان ذلك مستبعدًا حدوثه من الناحية العملية، وهو ما تؤكدته التجربة العملية لدستور 1976، حيث لم يسبق لرئيس الجمهورية أن فوض لأية جهة أخرى سلطة التشريع بالأوامر بدلا منه.

نشير بالنسبة للطبيعة القانونية للأوامر التي لم تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني بأن الدستور لم يحددها، كما لم يحدد أيضا مصير الأوامر التي لا يوافق عليها المجلس. أما بخصوص الرقابة على دستورية الأوامر، فإن دستور 1976 لم يخضعها لهذا الشكل من الرقابة، لأن آلية الرقابة على دستورية القوانين لم تكن مؤسسة فيه.

(1) - تنص المادة 111 ف 15 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق): " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض جزء من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية وللوزير الأول بعد مراعاة أحكام المادة 116 من الدستور".

(2) - تنص المادة 116 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " لا يجوز في أي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين نائب أو نواب رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة، أو إعفائهم من مهامهم، ولا في إجراء إستفتاء أو في حل المجلس الشعبي الوطني أو تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، ولا في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد من 119 إلى 124 من الدستور. وكذلك السلطات الواردة في الفقرات من 04 إلى 09 والفقرة 13 من المادة 111 من الدستور".

ثانيا: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في دستور 1976 قبل تعديل 1988:

كرس المؤسس لأول مرة بموجب صدور دستور 1976 المجلس الشعبي الوطني، مخولا إياه كامل السيادة في ممارسة الوظيفة التشريعية⁽¹⁾، لكن رغم ذلك كان دوره التشريعي ضعيفا ومحدودا خصوصا عند التشريع بالأوامر. إذ يبدو من خلال استقراء المادة 153 من دستور 1976 بأنه رقم تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر بمجموعة من الشروط والضوابط الدستورية، إلا أن هذه الشروط باتت شكلية فقط لا تأثير لها بمناسبة عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني، الذي يكتفي فقط بالموافقة عليها دون مناقشة أو تعديل.

(1) - تنص المادة 126 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني. للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة. يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها".

وبناء على الأمر رقم 77-02 مؤرخ في 30 جانفي 1977 يحدد طريقة انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 04 مؤرخ في 12 فيفري 1977، أنتخب أول مجلس شعبي وطني بتاريخ 25 فيفري 1977 عن طريق الإقتراع العام السري والمباشر على القائمة ذات الأغلبية في دور واحد، بناء على ترشيح من قيادة حزب جبهة التحرير الوطني لمدة خمس سنوات (المادة 128 والمادة 129 من دستور 1976)، حيث يتكون المجلس الشعبي الوطني من 261 نائبا يمثلون 160 دائرة إنتخابية موزعة على 31 ولاية. أما عن صلاحيات المجلس الشعبي الوطني فهو يتولى مهمة إعداد القوانين والتصويت عليها (المادة 126 من دستور 1976)، وممارسة الرقابة على العمل الحكومي للدفاع عن مبادئ الثورة الإشتراكية عن طريق الأسئلة الكتابية والإستجابات وإنشاء لجان التحقيق (المادة 161 والمادة 162 من دستور 1976). أما عن أجهزة المجلس الشعبي الوطني فهو يتكون من رئيس المجلس الشعبي الوطني، الذي ينتخب للعهدة التشريعية المحددة بخمس سنوات كاملة (المادة 142 من دستور 1976)، إلى جانب مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يتشكل من الرئيس وأربعة نواب للرئيس، وثمانية لجان دائمة، لكن خلال الفترة التشريعية الثانية (1982-1987) تم تجديد المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 08 مارس 1982 وأصبح يتكون من 282 نائبا يمثلون 169 دائرة إنتخابية، وبقيت صلاحيات المجلس نفسها تلك التي أقرها دستور 1976، لكن مع تخفيض عدد لجانته الدائمة إلى خمسة بدلا من ثمانية. أما خلال الفترة التشريعية الثالثة (1987-1992) فقد جرت إنتخابات تجديد المجلس الشعبي الوطني في 27 فيفري 1987، نتج عنها ارتفاع عدد النواب إلى 295 بعد تقسيم البلاد إلى 188 دائرة إنتخابية تضم 38 ولاية، وبقيت صلاحيات المجلس نفسها، لكن مع ارتفاع عدد لجانته الدائمة من خمسة إلى سبعة بموجب تعديل نظامه الداخلي في 09 مارس 1987، ثم إلى 10 لجان بموجب تعديل نظامه الداخلي في 29 أكتوبر 1989. وقد استمر تكريس المجلس الشعبي الوطني في الجزائر إلى غاية إجراء الإنتخابات التشريعية في دورها الأول في ديسمبر 1991، والتي تحصل فيها حزب الفيس المنحل على 188 مقعد، لكن قبل إجراء الدور الثاني لهذه الإنتخابات التشريعية تم حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 من طرف رئيس الجمهورية، ومع حله الذي اقترن باستقالة رئيس الجمهورية الراحل "الشاذلي بن جديد"، دخلت الجزائر عهدا جديدا تميز بغياب كلي للمؤسسات الدستورية، وهو ما أدى إلى أزمة سياسية نتج عنها تنصيب هيئات إنتقالية بغرض امتصاص الأزمة بداية من 1992. راجع: عاشوري العيد و براهيم يوسف: " المؤسسات التشريعية منذ الإستقلال ..."، مرجع سابق، ص17 وص18.

1- اتخاذ الأوامر خلال فترة ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني:

تبدو حرية رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في انعدام القيود عليه، حيث أن المادة 153 من دستور 1976 لم تحدد المواضيع التي يمكن أو لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر، بل جعلته صاحب الإختصاص الشخصي في هذا المجال خلال فترة ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾. مع العلم بأن مشاريع القوانين التي تتضمن الأوامر، تسجل من قبل مكتب المجلس الشعبي الوطني ضمن جدول أعماله لأول دورة مقبلة له، ثم تعرض على موافقة المجلس دون إحالتها على اللجان المختصة⁽²⁾.

وبالرجوع إلى عملية الإحصاء للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976، ومقارنتها بعدد القوانين التي سنها البرلمان، تم إعداد الجدول التالي⁽³⁾:

الفترة التشريعية	مجمّل النصوص التشريعية	عدد القوانين	عدد الأوامر	النسبة المئوية للأوامر
(1982/1976)	71	57	14	19,71%
(1987/1982)	41	34	07	17,07%
(1989/1987)	15	15	00	00%

يستنتج من خلال معطيات هذا الجدول بأن المجلس الشعبي الوطني قد صادق خلال الفترة التشريعية الأولى (1982/1976) على سبع وخمسين (57) مشروع قانون، في حين أنه وافق على أربعة عشر (14) أمرا تم إصدارها خلال فترة ما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أي ما يقارب نسبة 19,71% من مجمل (71) نص تشريعي مصادق عليه.

(1) - تنص المادة 146 ف 01 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني لجانته في دورتين عاديتين كل سنة. مدة كل دورة ثلاثة (03) أشهر على الأكثر".

(2) - تنص المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 الصادر بالقانون رقم 77-01 مؤرخ في 15 أوت 1977، ج ر ج ج عدد 68 مؤرخ في 04 سبتمبر 1977 (معدل ومتمم) على: "يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الأوامر بدون إحالتها على اللجان المختصة".

(3) - تم استخلاص الإحصائيات الواردة في هذا الجدول من الموقع الإلكتروني التالي:

تجدر الملاحظة إلى أن هناك عدة مشاريع قوانين قد تم تقديمها إلى المجلس الشعبي الوطني خلال هذه الفترة التشريعية الأولى (1976/1982)، لكن الحكومة قامت بسحبها في آخر المطاف، ثم صدرت في شكل أوامر خلال فترة ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني، ومثال ذلك، الأمر رقم 80-01 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾، حيث تم إيداع هذا النص القانوني لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 10 ديسمبر 1980 كمشروع قانون⁽²⁾، لكن الحكومة قامت بسحبه بتاريخ 10 أبريل 1980، ليظهر من جديد في صيغة أمر رئاسي صدر بتاريخ 28 أبريل 1980.

حصل خلال الفترة التشريعية الثانية (1982/1987) انخفاض محسوس في عدد الأوامر التشريعية مقارنة مع عدد القوانين، حيث صادق المجلس الشعبي الوطني على سبعة (07) أوامر فقط من مجمل واحد وأربعين (41) نصا تشريعيًا وافق عليه، أي بنسبة بلغت حوالي 17,07% من مجمل النصوص التشريعية المصادق عليها. لكن لا بد أن نشير في هذه المرحلة التشريعية إلى الخلاف الحاد الذي وقع بين المجلس الشعبي الوطني والسلطة التنفيذية، بخصوص الأمر رقم 82-02 الذي يتعلق بتحديد القواعد التي تنظم النظام التعويضي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، حيث يرجع سبب الخلاف بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية حول ذلك الأمر، إلى أن هذا النص التشريعي لا يهدف في حقيقته إلى تحديد التعويضات النيابية، لأن دراسة وتفحص مختلف التدابير التي جاء بها هذا الأمر، تؤكد بأنه لا يمد بأية صلة بنظام التعويضات، وإنما هو متعلق أساسًا بإلغاء نظام الإنتداب.

إن الأمر رقم 82-02 الذي يندرج تحت ستار التعويضات النيابية، يلغي نظام تخصيص النائب كل وقته وجهده للنيابة البرلمانية، مع ما يترتب عن ذلك من تقييد لدور النائب محليا ووطنيا، إذ يلتزم بموجبه بالعودة إلى وظيفته الأصلية إذا لم يكن عضوا في إحدى لجان المجلس الدائمة أو مكتبه، وهو ما يستنتج من إلغاء المادة 05 من القانون الأساسي للنائب،

(1) - أمر رقم 80-01 مؤرخ في 27 أبريل 1980 يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج عدد 17 مؤرخ في 28 أبريل 1980 (معدل ومتمم).

(2) - أنظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 06 لسنة 1980.

(3) - أمر رقم 82-02 مؤرخ في 27 مارس 1982 يتعلق بتحديد القواعد التي تنظم النظام التعويضي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 13 و ج ر ج ج عدد 16 صادرين سنة 1982 (استدراك 1982).

وبالتالي السماح للنائب بممارسة وظيفة أخرى إلى جانب مهمته النيابية⁽¹⁾، فيكون بذلك تابعا للإدارة التي ينتمي إليها مهنيا، مما يؤدي إلى عرقلة أداء مهمته المحددة في الدستور، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، والقانون الأساسي للنائب⁽³⁾، حيث أسندت هذه النصوص القانونية مهام عديدة للنائب إلى جانب مهامه التشريعية والرقابية، فحول له القانون الأساسي للنائب مثلا وظائف مختلفة يقوم بها في إطار دائرته الانتخابية، تسمح له بالإتصال مع مختلف الهيئات العمومية والمجالس الشعبية ومجالس العمال، كما يشارك في أعمال الحزب والدولة لتدعيم مكاسب الثورة الاشتراكية، وتطبيق الميثاق الوطني وأحكام الدستور، ومتابعة تطور أوجه الحياة المختلفة، وحضور إجتماعات المجلس الشعبي الولائي، وتقديم الإقتراحات التي يراها مناسبة للمجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي وفقا للقانون، إلى جانب مهام أخرى متفرقة نص عليها القانون الأساسي للنائب⁽⁴⁾.

يجد النائب نفسه طبقا للأمر رقم 82-02 مجبرا على الخيار بين مسألتين، إما ممارسة وظيفته الأصلية المهنية، أو ممارسة وظيفته النيابية إذا لم يكن عضوا في الهيئات المذكورة سلفا، وتعرض نفسه للعقوبة التأديبية من المؤسسة الموظفة الخاضعة للسلطة التنفيذية، مع ما يترتب عن ذلك من تبعيته للإدارة، وإما أن يحاول الجمع بين الوظيفتين معا، وهو أمر يصعب تحقيقه أو على الأقل القيام به على أحسن وجه، مما يقلل من شأن وقيمة النائب بسبب عجزه عن القيام بمهمته كاملة أمام المواطنين وهيئات الدولة والحزب، فيشعر بفقدان الثقة فيه ويقلل

(1) - تنص المادة الخامسة من القانون رقم 79-01 المؤرخ في 09 جانفي 1979، والذي يتضمن القانون الأساسي للنائب، ج ر ج ج عدد 09 صادر سنة 1979 (معدل ومتمم) على: " لا يجوز الجمع بين عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني والوظائف أو الأعمال التي يمارسها في الإدارة، أو المؤسسات العمومية، أو في المجموعات المحلية، أو في المؤسسات الاشتراكية". بينما جاء في نص المادة 06 من الأمر رقم 82-02 الذي يضبط النظام التعويضي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق) ما يلي: " تلغى أحكام المواد التالية: 05، 06، 07، 26 و 27 والفصل الخامس الذي يشمل المواد من 36 إلى 40 من القانون رقم 79-01 المؤرخ في 09 جانفي 1979 الذي يتضمن القانون الأساسي للنائب".

(2) - قانون رقم 82-07 مؤرخ في 17 أبريل 1982 يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 77-01 المؤرخ في 13 أوت 1977، والمتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 16 مؤرخ في 20 أبريل 1982.

(3) - قانون رقم 79-01 مؤرخ في 09 جانفي 1979 يتضمن القانون الأساسي للنائب (مرجع سابق).

(4) - أنظر المواد من 16 إلى 20 من القانون رقم 79-01 مؤرخ في 09 جانفي 1979 يتضمن القانون الأساسي للنائب (المرجع نفسه).

من عزيمته ويركن إلى أداء وظيفته الأصلية المهنية دون غيرها، مع ما ينتج عن ذلك من ضعف ثقة الشعب في فعالية المؤسسة التشريعية⁽¹⁾.

ونظرا لقصر المدة التشريعية وكثرة الأعمال وقلة المعلومات التي يحصل عليها النواب، فإن دورهم سيتحول نتيجة إلغاء نظام الإنتداب إلى دور ذو طابع شكلي، وهو ما يحولهم من معديين ومنتجين للتشريع إلى موافقين على عمل السلطة التنفيذية لا غير⁽²⁾.

تتباين الأسباب التي أدت إلى إصدار الأمر رقم 82-02، إذ هناك من يرجعها إلى تفادي الإحراج الذي قد يشعر به أعضاء المجلس الشعبي الوطني عند تحديد التعويضات التي تدفع لهم، لذا تخلوا عن القيام بهذه المهمة لصالح السلطة التنفيذية، فضلا على أن تحديد السياسة الوطنية للأجور يدخل ضمن المجال التنظيمي الذي يعود للسلطة التنفيذية، وأن الأمر المذكور لا يتعارض إطلاقا مع أحكام الدستور.

يرى البعض الآخر بأن تحديد التعويضات النيابية بواسطة تنظيم، يتنافى مع أحكام المادة 143 من دستور 1976⁽³⁾. بينما ذهب رأي آخر إلى القول بأن مبرر إحراج النواب عند تحديدهم للتعويضات التي تقدم لهم غير مقبول، لأن الحكومة لن تكون محرجة عندما تقوم بتحديد مختلف التعويضات والمنح والمكافآت التي تقدمها لأعضائها⁽⁴⁾.

يذكر أنه خلال الفترة التشريعية الثالثة كانت الأوامر معدومة تماما، لأن رئيس الجمهورية لم يلجأ إليها إطلاقا منذ 1987 وإلى غاية صدور دستور 1989، أما بعد صدور هذا الأخير فإن الأوامر لم تعد مكرسة في الجزائر لأن الدستور لم ينص عليها إطلاقا.

(1) - تعود هذه الفكرة إلى الأنظمة الاشتراكية، خاصة النظام السوفياتي الذي لا يسمح للنائب بالتفرغ لأداء الوظيفة النيابية، وهي الفكرة التي نالت قبولا من البعض، وعلى رأسهم اليساريين المتطرفين الذين لا يرون إصلاحا إلا في الأنظمة التي تنتهج أسلوب الإتحاد السوفياتي، كما قوبلت هذه الفكرة بالرفض عند البعض الآخر، وعلى رأسهم البيروقراطيين والتكنوقراطيين الذين تعودوا على العمل منفردين دون مراقبين لهم . أنظر في ذلك:

J H TIKHOMIROV : « Pouvoir et administration dans la société socialiste », édition CNRS, Paris, 1973, pp 80-83.

(2) - بوالشعير سعيد: " التشريع بالأوامر وأثره على استقلالية المجلس ..."، مرجع سابق، ص 334 وما يليها.

(3) - تنص المادة 143 ف 01 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يحدد القانون المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وتسييره، وكذا ميزانية المجلس والتعويضات التي تدفع إلى أعضائه."

(4) - بوالشعير سعيد: " التشريع بالأوامر وأثره على استقلالية المجلس ..."، مرجع سابق، ص 337.

2- إلزامية عرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له:

تعتبر الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 أعمالا تشريعية بمجرد إصدارها استنادا إلى عبارة " يشرع بأوامر"، فحتى وإن كان الدستور يشترط عرضها على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له، إلا أن دور هذا الأخير يعد شكليا فقط، كونه ينحصر في التصويت على هذه الأوامر من دون أية مناقشة، خاصة أن المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا تترك له أية حرية للتحرك، فهي تلزم مكتب المجلس الشعبي الوطني بإدراج الموافقة على الأوامر ضمن المواضيع التي يتضمنها جدول أعماله لدورته المقبلة دون أن يناقشها على أي مستوى⁽¹⁾.

يتضح بأن المؤسس في دستور 1976 لم يمنح أية سلطة للمجلس الشعبي الوطني في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع بالأوامر، وهو ما يظهر من خلال إلزامه بالموافقة على هذه النصوص من دون أية مناقشة وفي أول دورة مقبلة له، وعليه فإن ما نقصده المادة 153 من دستور 1976 هو إخطار النواب فقط بأن الأوامر تكتسب قوة القانون بمجرد صدورهما، وهو ما يقضي على فكرة الإعتماد على أحد المعيارين الشكلي أو الموضوعي للتمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال التنظيمية في هذا المجال⁽²⁾. فموافقة المجلس الشعبي الوطني على الأوامر الرئاسية لا تضي عليها صفة التشريع، كما أن رفضه لها لا ينفي عنها هذه الصفة نظرا لاكتسابها من الدستور مباشرة، وهو ما يجعل كلا المعيارين مكملين لبعضهما البعض، ليجتنب عن ذلك تمتع المؤسسات التشريعية والتنفيذية بسلطة التشريع، حيث يسمى تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر، بينما يسمى تشريع المجلس الشعبي الوطني بالقوانين،

(1) - تنص المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بموجب الأمر رقم 77-01 مؤرخ في 15 أوت 1977 معدل و متمم (مرجع سابق) على: " تعرض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية فيما بين الدورات على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها طبقا للمادة 153 من الدستور".

(2) - إضافة إلى عبارة " يشرع بأوامر" الواردة في نص المادة 153 من دستور 1976، فإن هذه المادة قد وردت ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية، وهو ما يضيف الصبغة التشريعية على هذه الأوامر استنادا للمعيار الموضوعي. أما المادة 58 من دستور 1963 فقد وردت ضمن الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية، مما يجعل الأوامر عملا إداريا طبقا للمعيار العضوي، وحتى يضيف عليها المؤسس الصبغة التشريعية، استعمل عبارة " حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية"، وذلك لفك أي لبس حول الطبيعة التشريعية للأوامر التفويضية المتخذة في ظل دستور 1963. وللمزيد من التفاصيل: ما بعده: ص 81 وما يليها.

ذلك أن هذا الأخير لا يمارس سلطة المراقبة عن طريق الموافقة على الأوامر الرئاسية بنقلها من مجال الأعمال التنظيمية إلى نطاق الأعمال التشريعية الكاملة، بل أنها أعمال تشريعية بمجرد اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، وهو ما يجعل من موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها مجرد إجراء شكلي محض، ذلك أن القاضي ملزم بتطبيق هذه النصوص واستنباط أحكامه منها، ولا يستطيع أن يحكم بإلغائها، وكذلك بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني الذي لا يستطيع إلغائها، وإنما يكفي فقط بتقديم اقتراحات عادية وشكلية، يصعب عليه إدراجها ضمن جدول أعماله لدورته العادية، نظرا لإمكانياته المحدودة في إعدادها⁽¹⁾.

يرى بعض الكتاب بأن ما هو وارد في المادة 153 من دستور 1976 هو دوما في صالح الهيئة التنفيذية، لأن هذه المادة تتحدث فقط عن الموافقة دون الرفض. وعلى هذا الأساس، لا يجوز إطلاقا الاعتراض على الأوامر، لأن هذه النصوص تعد أعمالا تشريعية تدخل ضمن الأصل العام للبرلمان بناء على ما هناك من تصويت عليها، وبالتالي فإن موافقة البرلمان هو الإجراء الذي يضيف الصبغة التشريعية على هذه الأوامر، بمعنى أن المجلس الشعبي الوطني هو المؤسسة الوحيدة التي تمنح روح القانون للنص الصادر بموجب أمر رئاسي⁽²⁾.

(1) - تنص المادة 146 ف 01 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة (03) أشهر على الأكثر".

وتنص المادة 95 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 الصادر بالقانون رقم 77-01 (مرجع سابق) على: " يعقد المجلس الشعبي الوطني دورتين في السنة، تدوم كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر، وتسمى هاتان الدورتان، دورة الربيع وتبتدئ في أفريل، ودورة الخريف تبتدئ في أكتوبر".

واستنادا إلى هاتين المادتين نجد بأن المجلس الشعبي الوطني مقيد من حيث مدة الدورة المحددة بثلاثة (03) أشهر، كما أن جدول أعماله متوقف على موافقة الحكومة، وهذا ما يعني بأن المواضيع التي يرغب المجلس الشعبي الوطني في إدراجها ضمن جدول أعماله في دورته العادية، تبقى معلقة على قبول الحكومة لها، والأكثر من ذلك هو أن النص يسمح للحكومة بأن تشارك بصفة فعلية وحاسمة في تحديد المواضيع التي يتم إدراجها ضمن جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، إلى حد قيامها بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تبديها، مع ما يترتب عن ذلك من ترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية، لتصبح صاحبة السلطة القانونية والفعلية في تسطير وتوجيه عمل المجلس، والتدخل كلما تطلب الأمر إدراج موضوع مهم ضمن جدول الأعمال باسم حق الأولوية، مع ما ينتج عن ذلك من تأجيل مناقشة المواضيع التي يقترحها النواب إلى دورة أخرى، إن وافقت الحكومة على إدراجها في جدول أعمال تلك الدورة المقبلة، أو أنها لم تقم بتنظيمها بواسطة أوامر رئاسية خلال فترة ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني، طبقا لمضمون المادة 153 من دستور 1976 المعدل والمتمم.

(2) - بوقفة عبد الله: " أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ..."، مرجع سابق، ص 251.

يرى الأستاذ "محيو أحمد" بأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 153 من دستور 1976، تدخل في إطار ممارسته للوظيفة التشريعية، ولا يمكن بالنتيجة أن تكون هذه الأوامر ذات طبيعة تنظيمية وأن تخضع لرقابة المجلس الأعلى⁽¹⁾.

ينتقد هذا الرأي على أساس أنه، كيف أن هذه الأوامر، من جهة لا تكون ذات طبيعة تنظيمية وبالتالي لا تخضع لرقابة المجلس الأعلى؟ ومن جهة أخرى، أن موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها، تعطي له فرصة لتفحص التعسف الرئاسي بغية قبول الأوامر التي تستمر حينئذ في إنتاج كل آثارها، أو رفضها إجمالا لوضع حد لهذه الآثار؟

يمكن القول بأن رفض المجلس الشعبي الوطني للأوامر المعروضة عليه، يجعلها تتحول إلى تنظيمات تخضع لرقابة المجلس الأعلى، رغم أنها من المجال التشريعي المنصوص عليه في المادة 151 من الدستور⁽²⁾، كما أنه في غياب نص دستوري صريح يبين الطبيعة القانونية للأوامر التي يرفضها المجلس الشعبي الوطني، أو تلك التي لم تعرض إطلاقا عليه، وفي ظل

(1) - محيو أحمد: "محاضرات في المؤسسات الإدارية..."، مرجع سابق، ص 529 و ص 530.

(2) - تنص المادة 151 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور. تدخل كذلك في مجال القانون ما يلي:

- 1- الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد، خاصة نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين، في إطار متطلبات الدفاع الوطني.
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وقانون الأسرة، خاصة الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والمواريث.
- 3- ظروف الإستقرار المتعلقة بالأفراد.
- 4- التشريع الأساسي الخاص بالجنسية.
- 5- القواعد العامة المتعلقة بمركز الأجانب.
- 6- القواعد العامة المتعلقة بالتقسيم، والتنظيم القضائي.
- 7- القواعد العامة المتعلقة بالقانون الجزائي، والإجراءات الجزائية، خاصة تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المناسبة لها، والعمفو الشامل، وتسليم المجرمين.
- 8- القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية، وطرق التنفيذ.
- 9- النظام العام للإلتزامات المدنية والتجارية.
- 10- القواعد العامة المتعلقة بنظام الإنتخابات.
- 11- التنظيم الإقليمي، والتقسيم الإداري للبلاد.
- 12- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية، والإجتماعية.
- 13- تحديد سياسة التربية، وسياسة الشباب.
- 14- الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية.
- 15- إقرار المخطط الوطني.
- 16- التصويت على ميزانية الدولة.
- 17- إحداث الضرائب، والجبائيات، والرسوم، والحقوق بجميع أنواعها، وتحديد وعانها، ونسبها.
- 18- القواعد العامة للنظام الجمركي.
- 19- القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك، والقرض، والتأمين.
- 20- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان، وقانون العمل والضمان الإجتماعي.
- 21- القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم.
- 22- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي، والبيئة، ونوعية الحياة، وحماية الحيوانات والنباتات.
- 23- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
- 24- النظام العام للغابات.
- 25- النظام العام للمياه.
- 26- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها، ووضع ألقابها الشرفية".

عدم تحديد المؤسس في دستور 1976 لمصير الأوامر التي لا يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، يتأكد بأن رئيس الجمهورية يتمتع بمطلق الحرية في التشريع عن طريق الأوامر، خلال فترة ما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني من دون أية مراقبة أو محاسبة⁽¹⁾، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل: ما هو الهدف إذن من عرض هذه الأوامر على المجلس الشعبي الوطني حتى يوافق عليها في أول دورة له؟ وإذا وافق المجلس الشعبي الوطني على هذه الأوامر، ما هي الغاية الحقيقية من هذه الموافقة؟ وما هو الحل إذا رفض المجلس الشعبي الوطني أمرا، ثم ترتب عن ذلك نشوب خلاف حاد بين السلطة التنفيذية والمجلس الشعبي الوطني؟ وما هو مآل هذا النص القانوني؟ فهل رفض المجلس الشعبي الوطني للأمر يعني إلغاؤه واعتباره كأنه لم يكن أصلا؟ وفي حالة إلغائه، ما هي الآثار القانونية المترتبة عن هذا الإلغاء؟ وما هو الإجراء المناسب الذي يجب إتباعه في ذلك؟

لم يتضمن دستور 1976 أية إجابات تفصيلية عن هذه التساؤلات، لأن المؤسس لم ينص فيه صراحة على إمكانية رفض المجلس الشعبي الوطني للأوامر المعروضة عليه، والتي يتخذها رئيس الجمهورية بصفة شخصية، حيث لم يرد إطلاقا في نص المادة 153 من دستور 1976 ما يدل على تخويل المجلس الشعبي الوطني إمكانية عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية، لأن هذه الأخيرة تكتسب حجية الشيء المقضي فيه بمجرد صدورها، ومع ذلك لا يوجد ما يمنع أن تصبح هذه الأوامر عديمة الأثر بمجرد رفضها من طرف البرلمان⁽²⁾. ويضاف إلى ذلك أن دستور 1976 لم ينص أيضا على مصير الأوامر التي لم تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني، كما لم ينص على مصير وآثار تلك الأوامر التي عرضت عليه لكنها لم تتل موافقته، فكأن المؤسس تعمد من وراء ذلك أن يُطلق من مجال التشريع بالأوامر، ويتيح الفرصة كاملة لرئيس الجمهورية حتى يتخذها خلال فترة ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني من دون أية مراقبة، وهو ما يجسد فعليا تفوق وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي الذي يعود أصلا للبرلمان.

(1) - بوالشعير سعيد: " التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس ..."، مرجع سابق، ص 340.

(2) - نرى بأن رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه سوف يؤدي إلى إلغائها، وبالتالي إلغاء جميع الآثار المترتبة عن دخولها حيز التنفيذ وبأثر رجعي، وهو ما يشكل اعتداء هيئة على اختصاص هيئة أخرى، على اعتبار أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة هو مشرع أصلي بحكم الدستور بدلا من البرلمان، وقد يؤدي ذلك إلى حل البرلمان.

الفرع الثاني

الخصوصيات القانونية للتشريع بالأوامر في دستور 1976 بعد تعديل 1988

لم يعد اختصاص التشريع عن طريق الأوامر بعد إجراء التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988 مخولا لرئيس الجمهورية وحده، بل خول المؤسس لرئيس الحكومة سلطة اقتراح مشاريع الأوامر على رئيس الجمهورية (أولا) لكن وفق شروط دستورية محددة (ثانيا).

أولا: اقتراح مشاريع الأوامر حق مخول لرئيس الحكومة:

استمر العمل بنظام التشريع بالأوامر كإختصاص شخصي لرئيس الجمهورية، حتى بعد إقرار التعديل الدستوري لسنة 1979⁽¹⁾. أما بعد إجراء التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988⁽²⁾، فقد أصبح رئيس الحكومة هو صاحب الإختصاص في اقتراح مشاريع الأوامر، لكن بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء، والتي يقدمها إلى رئيس الجمهورية طبقا للمادة 153 من الدستور التي تنص 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 الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة له ليوافق عليها " .

يتأكد من خلال مضمون المادة أعلاه بأن آلية التشريع عن طريق الأوامر لم تعد اختصاصا شخصيا لرئيس الجمهورية، بل أصبح لرئيس الحكومة دورا بارزا ومؤكدا في مشاركة رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الإختصاص، من خلال تخويله سلطة اقتراح مشاريع الأوامر بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء، والتي يعرضها إلزاميا على رئيس الجمهورية، في حين تتوقف مسألة قبول أو رفض أو تعديل اقتراحات مشاريع هذه الأوامر التي يبادر بها رئيس الحكومة على الإرادة الشخصية لرئيس الجمهورية وحده، قبل أن يعرضها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها في أول دورة مقبلة له. لكن رغم استمرارية تكريس سلطة رئيس

(1) - قانون رقم 79-06 مؤرخ في 07 جويلية 1979 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد 45 مؤرخ في 10 جويلية 1979، ص 482 وما يليها. مع الإشارة إلى أن دستور 1976 قد سبق أن تم تعديله في تاريخ 12 جانفي 1980 فيما يتعلق باختصاصات مجلس المحاسبة. (أنظر القانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج ر ج ج عدد 01 صادر سنة 1980. ص271).

(2) - مرسوم رئاسي رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور (مرجع سابق).

الجمهورية في التشريع بالأوامر بناء على اقتراح مشاريعها من طرف رئيس الحكومة، إلا أنه من الناحية العملية لم يلجأ رئيس الجمهورية إطلاقاً خلال هذه المرحلة إلى الأوامر، وكان ذلك كان تمهيدا للإستغناء عن هذا الإجراء، وهو ما تأكد بصورة جلية بموجب صدور دستور 1989، الذي جاء خاليا تماما من النص على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر.

ثانيا: الشروط الدستورية لاتخاذ الأوامر في دستور 1976 بعد تعديل 1988:

أبقى المؤسس بمناسبة إقرار التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988 على صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، لكن بمشاركة رئيس الحكومة الذي خول له اختصاص اقتراح مشاريع الأوامر على رئيس الجمهورية، شريطة أن يكون ذلك بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء. ورغم وجود هذا القيد الشكلي إلا أن رئيس الجمهورية يبقى سيّدا في هذا المجال، كونه يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض مشاريع الأوامر المقترحة من طرف رئيس الحكومة، وهو ما يجعله يستحوذ على إمكانية رفض أو تعديل مضمون مشاريع هذه الأوامر كيفما يشاء، خاصة أن مجلس الوزراء لن يؤثر إطلاقاً على إرادة رئيس الجمهورية نظرا لتبعيته له سياسيا ووظيفيا. مع الإشارة إلى أن المواضيع التي تتضمنها هذه الأوامر يمكنها أن تتعلق بمسألة الدفاع الوطني، كما يمكنها أن تتعلق بمسألة تنفيذ الدولة لإلتزاماتها وتعهداتها الدولية، في حين يعد اقتراح مشاريع الأوامر من طرف رئيس الحكومة على رئيس الجمهورية إجراء ضروريا وجوهريا، وهو ما يعني بأن رئيس الجمهورية لا يمكنه اللجوء إلى اتخاذ هذه الأوامر بصفة شخصية ومنفردة دون أن يتم اقتراح مشاريعها من طرف رئيس الحكومة⁽¹⁾.

أكد المؤسس بموجب تعديل 03 نوفمبر 1988 على ضرورة اتخاذ الأوامر خلال فترة ما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، مع إلزام الحكومة بعرضها حسب الكيفية المنصوص عليها في المادة 153 على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له.

(1) – « *Remarquons que la législation par ordonnances est une faculté laissée à la discrétion du Président, qui n'est de ce fait pas tenu de signer une ordonnance chaque fois que le chef du Gouvernement lui en fait la proposition d'une part et d'autre part s'il peut refuser une proposition il peut logiquement en modifier le contenu. Mais il ne peut également légiférer par ordonnances sans proposition du chef du Gouvernement. Ces ordonnances peuvent avoir pour objet la défense nationale ou les affaires étrangères, or là le domaine réservé du Président ...* ». Tahar TALEB : « **Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien** », première partie, in R.A.S.J.E.P., n° 03, 1990, p467.

المبحث الثاني

النظام القانوني للتشريع بالأوامر في ظل إقرار التعددية السياسية

بعد مسيرة دامت أكثر من ثلاثة عقود من الزمن، عاشت خلالها الجزائر تحت وطأة نظام الحزب الواحد، لجأت السلطة على إثر أحداث أكتوبر 1988، إلى البحث عن سبيل لمسايرة ومواكبة التطورات السريعة التي ما فتئت تعرفها الأنظمة الدستورية الغربية، على ضوء الإنتشار الواسع للأفكار الديمقراطية، فقامت بإصدار دستور 1989 الذي عمل على تكريس المبادئ الديمقراطية القائمة على حرية التعبير والمشاركة في الحياة السياسية، وبذلك كان هذا الدستور حدا فاصلا لنظام سيطر عليه الحزب الواحد، تمخض عنه انتقال الجزائر من نظام أحادي إلى نظام تعددي، ومن مشروعية ثورية إلى مشروعية دستورية⁽¹⁾.

ورغبة في تجسيد الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر مع نهاية سنوات الثمانينات، عمد المؤسس في دستور 1989 إلى إحداث تغييرات جذرية على السلطة التشريعية تمخض عنها تخلي المؤسس كلية عن الأوامر، لكن أزمة سنوات التسعينيات عطلت هذا الدستور فظهرت آليات جديدة للتشريع خلال المرحلة الإنتقالية (المطلب الأول). وبعد انتهاء المرحلة الإنتقالية، لجأت السلطة إلى إصدار دستور 1996، والذي رغم أنه جاء لمعالجة تلك الثغرات التي كان يعاني منها النظام⁽²⁾، إلا أنه قام مجددا على تكريس وتوسيع نفوذ رئيس الجمهورية من خلال إعادة تخويله سلطة التشريع عن طريق الأوامر (المطلب الثاني).

(1) - عرفت الجزائر مع نهاية سنوات الثمانينات أزمة خانقة تعددت أسبابها وخلفياتها بين ما يتعلق بالهوية وغياب المؤسسات القانونية والدستورية، والإنهيارات الاقتصادية والتضارب الإجتماعي والفضوى السياسية. الرياشي سليمان: "الأزمة الجزائرية: الخلفيات السياسية والإجتماعية والإقتصادية"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1999، ص ص 187-560. أنظر كذلك: الملي محمد: "الجزائر إلى أين"، مجلة المستقبل العربي، العدد 27، الكويت، 2001، ص ص 11-27.

(2) - لقد كشف تدافع التراكمات السلبية للأوضاع خلال التسعينيات عن محدودية الحلول التي أوجدتها النصوص القانونية لتلك الفترة في مواجهة الإنزلاقات الخطيرة، وسد الثغرات التي كادت أن تتسبب بكل ملامح النظام، وتقوض أركان الدولة الجزائرية، فبدت الحاجة ملحة لإيجاد منظومة قانونية ومؤسسية تستجيب للعديد من التحديات وتصحح الإختلالات الحاصلة من جراء تحول المجتمع. ومن أجل ذلك سعى المؤسس في دستور 1996 إلى اتخاذ عدة تغييرات قانونية ومؤسسية عميقة في إطار تدعيم الديمقراطية التعددية، واستكمال مسار بناء دولة القانون. أنظر في ذلك: ما ورد في المذكرة الرئاسية المتعلقة بمشروع تعديل الدستور، صادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1996، ص 03.

المطلب الأول

استبعاد الأوامر في دستور 1989 وآليات التشريع خلال المرحلة الإنتقالية

يعتبر الدستور الجزائري لسنة 1989 ثالث دستور شكلي للجمهورية الجزائرية المستقلة⁽¹⁾، وهو دستور يختلف شكلا ومضمونا عما سبقته من دساتير⁽²⁾، كونه أقر العديد من المبادئ الديمقراطية التي تتأسس على حرية التعبير والتعددية السياسية، ولو أن هذه الأخيرة قد أتت تحت غطاء الجمعيات ذات الطابع السياسي⁽³⁾، ليحل بذلك نظام التعددية السياسية محل نظام الحزب الواحد القائم على وحدة السلطة والإيديولوجية⁽⁴⁾.

كرس المؤسس في دستور 1989 نظام الإقتصاد الحر (L'économie libérale) المبني على المنافسة الحرة، بدلا من النظام الإشتراكي القائم على التخطيط الإداري المركزي، إلى جانب إقراره لمبدأ تنظيم السلطات على أساس الفصل المرن بينها، وذلك من خلال تكليف كل سلطة بممارسة صلاحياتها بصفة مستقلة، دون أن تتدخل في صلاحيات واختصاصات السلطات الأخرى، لمنع تركيزها لدى جهة واحدة يحتكرها رئيس الجمهورية، مثلما كان سائدا تحت سيطرة نظام الحزب الواحد الذي تم فيه المزج بين قيادة الحزب والدولة.

(1) – « Une première constatation après lecture, est que le texte de la Constitution de 1989 ne peut pas être considéré comme une simple révision de celle de 1976. L'origine, le contenu et la structure du nouveau texte montrent clairement qu'il y a un changement profond du régime constitutionnel. Cette transformation du fondement juridique et idéologique amène certains auteurs à parler d'une troisième République Algérienne ... ». Dirk BEKE : « **La Constitution algérienne de 1989 : Une passerelle entre le socialisme et l'islamisme? ...** », Op.cit, p245.

(2) – بودهان موسى: " الدساتير الجزائرية، 1963، 1976، 1989، 1996 مع تعديل نوفمبر 2008"، الطبعة الأولى، كليك للنشر، الجزائر، 2008، ص71.

(3) – تنص المادة 39 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: " حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والإجتماع مضمونة للمواطن". وتضيف المادة 40 ف 01: " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به".

(4) – « La Constitution de 23 février 1989 constitue une véritable révolution dans le régime politique algérien. Elle consacre, en effet, l'abandon de certains principes fondamentaux qui ont constitué l'essence de droit constitutionnel de ce pays tels l'unanimité dont découle le monopartisme, l'unité idéologique, l'unité de direction politique et l'unité de pouvoir, réparti dans la Constitution de 1976 entre six fonctions qui, quand elles ne sont pas confiées au Président de la République, secrétaire général du parti unique, le FLN, ne peuvent s'exercer et aboutir sans son accord expresse ou son aval tacite et ne peuvent en aucun cas être utilisées contre lui ». Tahar TALEB: « **Du monocéphalisme dans le régime politique algérien** », deuxième partie, in R.A.S.J.E.P, n° 04, 1990, p705.

يمكن القول بأنه على غرار التطورات السياسية والإقتصادية، الإجتماعية والثقافية، الإدارية والأمنية، التي حصلت هنا وهناك عبر العديد من دول العالم، فقد اجتاحت الجزائر رياح التغيير السياسي من كل حذب وصوب، لاسيما بعد أحداث أكتوبر 1988، حيث تم على إثرها مباشرة إقرار السلسلة الأولى من الإصلاحات السياسية، فأصدرت بذلك السلطة دستورا جديدا (دستور 29 فيفري 1989) وهو أول "دستور قانون" في تاريخ الجمهورية الجزائرية المستقلة، وليس "دستور برنامج" كما كان في ظل النظام الإشتراكي والحزب الواحد والتخطيط المركزي والتسيير الإداري للإقتصاد، دستور يختلف جذريا عن سابقه، دستور يقر التعددية الحزبية، ويعتق الحرية الإقتصادية (الحرية التجارية والصناعية، الزراعية والفلاحية، المالية والجبائية) بدل احتكارات الدولة الشاملة لكل المجالات والقطاعات⁽¹⁾.

ولضمان تجسيد المبادئ التي جاء بها دستور 1989 فعليا، وعلى غرار دستور 1963، تم إنشاء مجلس دستوري أسندت له مهمة مراجعة صحة العمليات الإنتخابية، الرئاسية منها والتشريعية، وكذا مراقبة صحة عمليات الإستفتاء والإعلان عن نتائجها⁽²⁾، كما خول للمجلس أيضا صلاحية ممارسة الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات⁽³⁾.

لكن على خلاف هذه المبادئ الجديدة التي كرسها دستور 1989، تخلى هذا الأخير عن مبادئ أخرى كانت مكرسة في ظل كل من دستور 1963 ودستور 1976، أهمها ما يتعلق بالسلطات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية، وهو ما يظهر من خلال لجوء المؤسس إلى

(1) - رغبة في تجسيد سلسلة الإصلاحات الإقتصادية المنتهجة في بداية سنوات التسعينات، تم في هذا الإطار إتخاذ عدة نصوص تشريعية، والتي نذكر منها على سبيل المثال: قانون رقم 90-11 مؤرخ في 04 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقروض، ج ر ج ج عدد 16 مؤرخ في 18 أبريل 1990 (ملغى). مرسوم تشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 05 أكتوبر 1993 يتعلق بترقية الإستثمار، ج ر ج ج عدد 64 مؤرخ في 10 أكتوبر 1993 (معدل ومتمم). أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج عدد 09 مؤرخ في 22 فيفري 1995 (ملغى).

(2) - تنص المادة 153 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهير على احترام الدستور. كما يسهير المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والإنتخابات التشريعية، ويعلم نتائج هذه العمليات".

(3) - تنص المادة 155 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولتها إياه أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية. كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور".

استبعاد آلية التشريع عن طريق الأوامر كلية، وذلك تحت تأثير أسباب ودواعي مختلفة، كان من الممكن أن تترتب عن استبعادها آثار قانونية معينة (الفرع الأول). لكن رغم ذلك لم يكن لهذا الإجراء أي دور فعلي في تجسيد التحول الديمقراطي، وذلك بسبب الأزمة السياسية الصعبة التي حلت بالجزائر مع بداية سنوات التسعينات، والتي أدت إلى تجميد دستور 1989 كلية خلال المرحلة الإنتقالية، وهو ما أدى إلى تعويضه ببعض "الدساتير المادية" التي قامت على تكريس آليات جديدة في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

دواعي عدم تكريس الأوامر في دستور 1989 وأثره القانوني

لم يكن لجوء المؤسس إلى استبعاد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في دستور 1989 نتاجا من العدم، بل كان ذلك نتيجة لتوفر ظروف وأسباب معينة يغلب على معظمها الطابع السياسي (أولا) في حين أدى عدم تنصيب المؤسس على آلية التشريع بالأوامر في دستور 1989 إلى استنتاج بعض الآثار الممكنة من الناحية القانونية (ثانيا).

أولا: الأسباب التي كانت وراء تخلي المؤسس عن الأوامر في دستور 1989:

إن في ظل عدم وضوح الأسباب الحقيقية التي كانت وراء تخلي المؤسس عن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في دستور 1989، يمكن استنتاج هذه الأسباب انطلاقا من عدم قدرة التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988 على حل المشاكل التي كان يتخبط فيها المجتمع منذ مطلع سنوات الثمانينات⁽¹⁾، وهو ما أرغم السلطة على إصدار دستور جديد يتماشى مع التحولات الإجتماعية والإقتصادية والسياسية للمجتمع⁽²⁾، فكان بذلك توجه المؤسس نحو تخليه عن الأوامر بمثابة وسيلة ملائمة لتجسيد التحول الديمقراطي، كما شكل أداة مناسبة تهدف إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات فعليا.

(1) – Dirk BEKE : « La constitution algérienne de 1989 : Une passerelle entre le socialisme et l'islamisme ... ? », Op.cit, p257 et p258.

(2) – (A) ALLOUACHE et (W) LAGGOUNE: « La révision constitutionnelle du 23 février 1989 (enjeu et réalité) », in R.A.S.J.E.P, n° 04, 1990, p 756. Tahar TALEB : « Le pluralisme dans la Constitution algérienne du 23 novembre 1989 à travers le pouvoir exécutif », R.A.D.I.C (Revue Africaine de droit international et comparé), n° 02, juin 1990, p298 et p299.

1- عدم النص على سلطة التشريع بالأوامر دعامة لتجسيد التحول الديمقراطي:

بعد مسيرة طويلة عاشتها الجزائر تحت وطأة وهيمنة نظام الحزب الواحد، حيث كان ذلك بالتحديد في ظل كل من دستور 1963 ودستور 1976، وعلى إثر موجة الاضطرابات العنيفة التي حدثت خلال شهر أكتوبر من سنة 1988، والتي جاءت مصاحبة للتطورات العميقة التي شهدتها معظم الأنظمة الدستورية الغربية، بسبب تسارع وتيرة انتشار الأفكار والمبادئ الديمقراطية، أدركت السلطة بأن المبادئ التي تضمنها دستور 1976 لم تعد تصلح أو تتماشى مع التحولات العميقة التي ما فتئ يعرفها المجتمع الجزائري في شتى المجالات السياسية والاجتماعية والإقتصادية والثقافية، فلجأت إلى وضع دستور جديد سنة 1989.

ورغبة في تجسيد هذا التحول الديمقراطي الذي كانت تطمح إليه السلطة، عمد المؤسس في دستور 1989 إلى اعتماد مبادئ جديدة، أهمها التخلي عن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، حيث يعود السبب في ذلك إلى أن هذا الأسلوب من التشريع الرئاسي لا يمد بأية صلة بالديمقراطية، طالما تمارسه السلطة التنفيذية بكل حرية وبإسهاب كبير حتى في ظل عدم توفر الشروط الدستورية التي تبرر اللجوء إلى الأوامر، ناهيك عما قد تتضمنه هذه النصوص التشريعية أحيانا من أحكام تعسفية تقيد حقوق وحرريات الأفراد بشكل مطلق، وهو ما يشكل بدوره أداة حقيقية للإستئثار بالسلطة وتركيزها في يد واحدة، وما قد يترتب عنه من دكتاتورية تعسفية تؤدي حتما إلى الإعتداء على هذه الحقوق والحرريات المعترف بها دستوريا، وهو ما يتناقض مع المبادئ الأساسية للديمقراطية القائمة أساسا على مبدأ الحرية⁽¹⁾.

وإذا كانت الديمقراطية تقتضي بأن يمارس الشعب سيادته عن طريق ممثليه المنتخبين، فإنه في ظل اكتفاء أعضاء البرلمان بالموافقة الشكلية على تلك الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية فيما بين دورتي انعقاد البرلمان، دون أن يكون لهم أي دور بالنسبة للأوامر التي يتخذها في الحالة الإستثنائية، على اعتبار أنها لا تعرض إطلاقا على موافقة البرلمان، يمكننا القول بأن أسلوب التشريع عن طريق الأوامر ليس غير ديمقراطي فحسب، بل يعيق الديمقراطية في حد ذاتها، وعلى ذلك جاء عدم تخصيص المؤسس على آلية التشريع بالأوامر

(1) – Pour Dominique TURPIN: « *La démocratie est comme la liberté, un de ces mots qui chantent plus qu'il ne parle, et au nom desquels beaucoup de crimes ont certainement été commis* ». Dominique TURPIN : « *Droit constitutionnel ...* », Op.cit, p151.

في دستور 1989 إجراء مناسباً للتكريس الأمثل للمبدأ القائل بأن السيادة ملك للشعب⁽¹⁾، ويمارسها عن طريق مؤسسات دستورية شرعية بواسطة ممثليه المنتخبين⁽²⁾.

2- عدم النص على سلطة التشريع بالأوامر أداة لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات:

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات أن تقوم السلطات الثلاث في الدولة، والمتمثلة في كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، على أساس التوازن والتكامل والتعاون فيما بينها، أي دون أن يؤدي ذلك إلى هيمنة إحداها على السلطتين الأخريين⁽³⁾.

يرتبط مبدأ الفصل بين السلطات بأسماء كل من أفلاطون، مونتسكيو، أرسطو وجون لوك الذين أكدوا على ضرورة أن تضطلع كل سلطة بالصلاحيات والإختصاصات الدستورية المنوطة بها حصراً، دون أن تتجاوز مهامها أو تتدخل في شؤون غيرها، مع إمكانية مراقبة هذه السلطات لبعضها البعض وتوقيف إحداها للأخرى إذا اقتضى الأمر ذلك عملاً بالمبدأ

(1) - تنص المادة 06 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: "السيادة الوطنية ملك للشعب". تقابلها المادة 06 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - تنص المادة 07 ف 01 و 02 و 03 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: "السلطة التأسيسية ملك للشعب. يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين". تقابلها المادة 07 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - إذا كان هذا المبدأ قد ظهر في الماضي كسلاح ضد السلطة المطلقة للملوك، فإنه يجد أيضاً في العصر الحديث ما يبرره، وذلك للحيلولة دون اعتداء أية سلطة على أخرى، وبالتالي فهو يعد ضماناً ضد التعسف والإستبداد وأداة لصيانة الحقوق والحريات، ومن شأنه أيضاً المنع من الإستبداد الناجم عن تركيز السلطة في يد واحدة فقط. لكن رغم ذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات قد أنتقد لأسباب عديدة أهمها:

* أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن تطبيقه حرفياً في الميدان العملي، إذ تواجهه إستحالة نسبية في فصل السلطات عن بعضها لكونها تشكل أعضاء تتكامل في جسم واحد ألا وهو الدولة.

* أن مبدأ الفصل بين السلطات قد يؤدي إلى تقوية سلطة على حساب أخرى في مباشرة وظائفها وإختصاصاتها بسبب الفصل المطلق بينها على النحو المكرس لدى بعض الدول قديماً وحديثاً.

* أن الغرض الأساسي من مبدأ الفصل بين السلطات كان أصلاً محاربة السلطان المطلق للملوك في القرن الثامن عشر والقضاء على الملكيات المستبدة، وبما أن هذا الهدف قد تحقق بانقضاء وزوال تلك الأنظمة الإستبدادية والسلطات المطلقة للحكام، فلم تعد هناك حاجة إلى مثل هذا المبدأ في الوقت الراهن، مما يتحتم البحث عن مبدأ آخر غيره.

وللمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع. أنظر: أيمن محمد الشريف: "الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)"، النسر الذهبي للطباعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص ص 03-38.

القائل بأن "السلطة توقف السلطة" (Le pouvoir arrête le pouvoir)⁽¹⁾، وذلك بقصد منع أي تعسف أو استبداد محتمل من قبل الحكام، على اعتبار أن جمع كل السلطات في يد واحدة سيؤدي حتما إلى التجبر والطغيان، خصوصا أن الدراسات العلمية الحديثة للطبيعة البشرية عبر كل الأزمنة والأمكنة، أثبتت بأن الإستبداد غالبا ما يكون مرادفا للإستئثار بالسلطة، ولذلك جاء مبدأ "الفصل بين السلطات" وسيلة قانونية لمنع كل التجاوزات والخروقات من طرف الحكام، بهدف صيانة الحقوق وحماية الحريات الأساسية، لتكريس مفهوم دولة القانون التي تحكمها مؤسسات قوية تتمتع بشرعية دستورية⁽²⁾.

وبغرض تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات واقعا في النظام الدستوري الجزائري لسنة 1989، لجأ المؤسس إلى وضع ميكانيزمات وآليات قانونية لتحقيق هذا الهدف، فكان عدم تنصيبه على تخويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر إحدى هذه الوسائل القانونية التي تحول دون اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، خصوصا بعد التحول من نمط "الوظائف" في تنظيم سلطات الدولة، والذي كان سائدا في ظل دستوري 1963 و1976، إلى نمط "السلطة" بموجب صدور دستور 1989⁽³⁾، حيث أصبح العمل يتم وفق نمط جديد يتمثل في الفصل المرن بين مختلف السلطات، عن طريق جعلها سلطات عامة ومستقلة عن بعضها البعض، وقد استتبع ذلك تطورات عديدة على مستوى النظام السياسي والقانوني للدولة، فأصبح النظام مبنيا على الديمقراطية وحرية التعبير والرأي، والتداول على السلطة بطرق سلمية وقانونية. وقصد تفادي تعسف السلطات العامة حين ممارستها لمهامها، وضمانا لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم الدستورية، تم إخضاع جميع أعمال السلطات الثلاث في الدولة للرقابة القضائية لمنع انتهاكها من طرف جهة واحدة⁽⁴⁾.

(1) – MONTESQUIEU : « De l'esprit des lois ... », Op.cit, p23.

(2) – بودهان موسى: "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، النائب، مجلة تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 02، 2000، ص34.

(3) – بوبشير محند أمقران: "عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر"، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص ص36-64.

(4) – تنص المادة 130 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية". نفس هذا المحتوى تتضمنه المادة 139 من دستور 1996 المعدل والمتتم (مرجع سابق).

ثانيا: الأثر القانوني الذي يمكن أن يترتب عن استبعاد الأوامر في دستور 1989:

رغم أن لجوء المؤسس نحو استبعاد آلية التشريع بالأوامر في دستور 1989 لم يكن له أي أثر من الناحية العملية، جراء التجميد المؤقت لهذا الدستور خلال السنوات الأولى من فترة التسعينيات، بسبب تلك الأزمة الصعبة التي حلت بالجزائر، إلا أن تكريس هذا الإجراء يؤدي بنا إلى القول بأنه سيشكل حدا فاصلا لهيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية، وهو ما يترتب عليه رد الإعتبار للبرلمان وبسط سيادته في هذا المجال.

1- استبعاد الأوامر أداة للحد من هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع:

عرف النظام التشريعي الجزائري منذ الإستقلال سيطرة مطلقة من طرف السلطة التنفيذية، فبالإضافة إلى التحكم الكلي لرئيس الجمهورية في النشاط التشريعي للبرلمان، تعد آلية التشريع بالأوامر وسيلة تشريعية لا تمد بأية صلة بالمبادئ الديمقراطية⁽¹⁾، على اعتبار أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يتخذ ما يراه مناسبا من أوامر خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان بكل حرية بدلا من صاحب الإختصاص الأصلي في التشريع وهو البرلمان، والذي خولت له نصوص الدستور سلطة ضعيفة لا تقوى على مواجهة رئيس الجمهورية في هذا المجال، ألا وهي الموافقة الشكلية على الأوامر عندما تعرض عليه في أول دورة مقبلة له من دون أن يناقشها على أي مستوى، ومن دون أن يرفضها أو يحكم بإلغائها.

إن التكريس الدائم والمتواصل لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، من دون أن توضع لها ضوابط قانونية وحقيقية، جعل من هذه الوسيلة التشريعية بمثابة الأداة الفعالة التي غالبا ما تعتمد عليها السلطة التنفيذية في وضع مختلف التشريعات التي تراها ملائمة لتنظيم وتسيير شؤون البلاد، حيث كانت ولا تزال الأوامر منذ الإستقلال تلعب دورا بارزا في وضع القواعد القانونية، فإذا كانت أحيانا تشترك مع القانون في عملية سن القواعد القانونية ذات الطبيعة التشريعية، فإنها أحيانا أخرى تحل محل القانون باعتبارها الوسيلة الأساسية في التشريع، لكن بين هذا وذاك تبقى الأوامر في معظم الأحوال وسيلة هامة لتنفيذ سياسة

(1) – Abdelmadjid LAALANI : « Les pouvoirs du président de la République ... », Op.cit, p17. Dirk BEKE : « La constitution algérienne de 1989 : Une passerelle entre le socialisme et l'islamisme ... ? », Op.cit, p259. Mohamed YOUSFI : « Les récentes réformes constitutionnelles en Algérie ... », Op.cit, p138.

الحكومة، تستعملها السلطة التنفيذية بإسهاب كبير خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، إما كأداة لمعالجة وتنظيم المسائل التي تتطلب التدخل الفوري والسريع، وإما كوسيلة للتعبير عن سمو المركز القانوني لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

2- استبعاد الأوامر وسيلة لرد الاعتبار للبرلمان وبسط سيادته في التشريع:

يعتبر البرلمان عضوا أصيلا في وضع التشريع وفقا للمبدأ الديمقراطي، وعلى هذا الأساس فإن معظم الأنظمة الدستورية المقارنة حولت له مهمة سن القوانين بكل حرية، دون أن تشاركه السلطة التنفيذية، إلا في حالات محددة حصريا وفقا لشروط دستورية صريحة. أما في النظام الدستوري الجزائري، ومنذ صدور دستور 1963 وإلى غاية صدور دستور 1989، فإن البرلمان لم يكن سيدا في هذا المجال بسبب التزايد المستمر لتدخل السلطة التنفيذية. فبالإضافة إلى التحكم الدائم واللامتناهي من طرف رئيس الجمهورية في جل مراحل وإجراءات إعداد العمل التشريعي، كانت آلية التشريع عن طريق الأوامر أداة فعالة تستعملها السلطة التنفيذية للإعتداء على المجال التشريعي المخول أصلا للبرلمان، وبغرض بسط سيادة هذا الأخير ورد الاعتبار له في مجال التشريع، لجأ المؤسس في دستور 1989 إلى وضع حد نهائي لسلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع بالأوامر، فأصبح البرلمان بمثابة المؤسسة الوحيدة المخول لها مهمة سن القوانين في المجالات التي حددها الدستور⁽²⁾، انطلاقا من تمتع نواب المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة باقتراح القوانين، وإمكانية مناقشة وتعديل مختلف مشاريع القوانين التي تعرض عليهم⁽³⁾، رغم استمرارية استحواد السلطة التنفيذية على العديد من الآليات التي تسمح لها بمراقبة وتوجيه النشاط البرلماني وفق ما يتماشى مع رغبتها، لكن دون أن تمتد سلطتها إلى احتكار الوظيفة التشريعية برمتها مثلما كان عليه الحال سابقا.

(1) - لوناتسي جقيقة: " في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989 ..."، مرجع سابق، ص102.

(2) - راجع كل من المادة 92 والمادة 115 من دستور 1989 (مرجع سابق).

(3) - لقد أكد الأمين العام للإتحاد الدولي للبرلمان السيد أندري جونسون " André Jonson " : " إن الفهم السليم لعمل أعضاء مختلف البرلمانات، ودورهم الأساسي المنوط بهم كواضعي قوانين ومشرفين على عمل الحكومات، هو السبيل الوحيد والأمثل الذي يحول دون تهميشهم بهدف إعطاء هذه المؤسسات التشريعية قوة وتماسكا أكثر ". أنظر في ذلك:

Jean Pierre CHARBONEAU : « Le Parlement de plus en plus marginalisé », daté le 16 juillet 2001. In www.vigil.net

الفرع الثاني

ظهور الأوامر كقوانين بالمفهوم المادي خلال المرحلة الإنتقالية

أدى تجميد دستور 1989 خلال المرحلة الإنتقالية إلى تعويضه ببعض النصوص القانونية، وهي دساتير مادية قامت على تأسيس هيئات إنتقالية بغرض احتواء الأزمة (أولا) ولأجل تحقيق هذا المبتغى، حولت لهذه الهيئات الإنتقالية آليات مختلفة لممارسة الوظيفة التشريعية، فكانت بذلك النصوص التشريعية المتخذة خلال هذه المرحلة باسم "الأوامر" قوانينا بالمفهوم المادي للقانون، وليست أوامرا بالمفهوم الدستوري الشكلي محل دراستنا (ثانيا).

أولا: بوادر الأزمة السياسية وتأسيس الهيئات الإنتقالية:

عرف المسار الديمقراطي الذي شرعت فيه الجزائر عقب أحداث أكتوبر 1988 فشلا ذريعا منذ بدايته⁽¹⁾، فرغم أن المؤسس قد تخطى عن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، إلا أن ذلك لم يكن كافيا لتعبيد الطريق أمام الديمقراطية التي كانت تطمح إليها السلطة، خاصة بعد الأزمة السياسية التي حلت بالجزائر مع بداية سنوات التسعينات، والتي على إثرها

(1) – « Née dans des circonstances particulières, au lendemain des émeutes d'octobre 1988, la Constitution de 1989 consacre l'ouverture démocratique dans notre pays. Le pas accompli en ce domaine est gigantesque. Malheureusement le fonctionnement de la Constitution a été faussé, dès le départ, par de nombreux facteurs exogènes: perversion du processus démocratique, faiblesse de la Présidence de la République et, concomitamment, abaissement de l'autorité de l'Etat, laxisme gouvernemental devant les dérapages répétés du F.I.S, dépoliarisation artificielle de la vie politique pour la réduire au F.L.N, violation des règles du jeu politique par de nombreuses formations et spécialement le F.I.S, grève politique du F.I.S se transformant en insurrection, montée inexorable de la violence dont les faits saillants sont les journées de juin 1991 et l'attaque de la caserne de Guimard en novembre 1991, attentisme prudent de l' A.N.P, scepticisme grandissant d'une frange appréciable de l'électorat devant les jeux politiciens. Les premières élections législatives pluralistes, en donnant la victoire électorale au F.I.S, provoquent un séisme politique d'une grande amplitude. Norme fondamentale, la constitution à pour objet de résoudre des crises juridique dument répertoriées et corrélativement de faire face, le cas échéant, à des situations de crise politique peu compliquées. Lorsque la Constitution est confrontée à une crise politique hors du commun, comme celle de janvier 1992, elle est incapable d'y faire face efficacement, surtout lorsque l'un des protagonistes de la crise, en l'occurrence le F.I.S, récuse à la fois la démocratie et la Constitution. Ce n'est qu'une fois que les hommes politiques auront réglé la crise que la norme juridique, la Constitution jouera de nouveau son rôle de régulation du jeu politique. C'est ce qui se passe en Algérie depuis le retour au processus démocratique en novembre 1995 ». Mohamed BOUSSOUMAH : « **La situation de la constitution de 1989 ...** », Op.cit, p103 et p104.

أدركت السلطة الحاكمة بأن النظام السياسي الجزائري لم يعد يتوافق مع طبيعة النظام التعددي الذي أقره دستور 1989، خصوصا بعد موجة الإضطرابات العنيفة التي طغت على الساحة الوطنية، والتي أدت في النهاية إلى وضع دستور 1989 موضع ركود وجمود. وبغرض تجاوز الأزمة وأمام إصرار حزب "الفييس" على تنظيم إنتخابات تشريعية مسبقة، قرر رئيس الجمهورية الراحل "الشاذلي بن جديد" تنظيم الإنتخابات التشريعية خلال السداسي الأول من سنة 1991 بتحفظ، لكن حرب الخليج عطلت هذا المسار إلى أن تقرر إجراؤها في 27 جوان 1991 في دورها الأول، أما الدور الثاني فقد تقرر إجراؤه بعد مرور ثلاثة أسابيع⁽¹⁾.

اضطر رئيس الجمهورية على إثر الإضطرابات العنيفة التي شهدتها العاصمة نهاية شهر ماي وبداية شهر جوان 1991، إلى إعلان حالة الحصار لمدة أربعة أشهر عبر كافة التراب الوطني بداية من تاريخ 04 جوان 1991 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196⁽²⁾، وقد تزامن ذلك مع استقالة حكومة "مولود حمروش"، فتم تأجيل الإنتخابات التشريعية وتوقيف معظم قادة حزب "الفييس" خلال الندوة التي عقدها في ولاية باتنة. وبعد تعيين "سيد أحمد غزالي" رئيسا للحكومة خلفا للسيد "مولود حمروش"، قام بتنظيم لقاءين مع الأحزاب السياسية لتنظيم الإنتخابات التشريعية، فتم إجراء الدور الأول بتاريخ 26 ديسمبر 1991 أسفر على حصول حزب "الفييس" المنحل على 188 مقعد في المجلس الشعبي الوطني من ضمن 560 مقعد⁽³⁾، رغم أنه خسر حوالي مليون صوت مقارنة بنتائج الإنتخابات المحلية، وهو ما أثار ردود أفعال متباينة وسط بقية الأحزاب بين مؤيد ومعارض لاستكمال المسار الإنتخابي⁽⁴⁾.

(1) - بقالم مراد: " نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته، دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين المصري والجزائري"، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009، ص 107 وص 108 وص 109.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج عدد 25 مؤرخ في 12 جوان 1991 (ملغى).

(3) - أنظر ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 15 جانفي 1992.

(4) - « Les grandes manœuvres commencent, le F.F.S est le premier a dénoncer les magouilles du F.I.S lors de scrutin. Le Comité National de Sauvegarde de l'Algérie (C.N.S.A) voit le jour pour défendre la préservation de l'ordre constitutionnel et démocratique, il regroupe en son sein l'U.G.T.A, L'U.N.E.P, la L.A.D.H, etc.... Quelque partis dont le P.A.G.S et le R.C.D demandent l'arrêt du processus électoral. D'autres, dont le F.F.S, le F.L.N, Le P.R.A, H.A.M.A.S et E.N.A.H.D.A réclament au contraire, la poursuite du processus électoral ». Mohamed BOSSOUMAH: « La situation de la constitution de 1989 ... », Op.cit, p76

وقبل انتهاء الحملة الانتخابية للدور الثاني للانتخابات التشريعية المفتوحة منذ تاريخ 03 جانفي 1991، وقبل أن يتخذ المجلس الدستوري قرارات في شأن الطعون التي رفعت إليه حول نتائج الانتخابات التشريعية في دورها الأول، أعلن رئيس الجمهورية علنا عن استقالته بتاريخ 11 جانفي 1992⁽¹⁾، وقد اقترنت هذه الإستقالة بشغور البرلمان بسبب حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 04 جانفي 1992⁽²⁾، فترتب عن ذلك فراغ دستوري⁽³⁾، أدى في النهاية إلى شلل كلي لدستور 1989 من الناحية الشكلية⁽⁴⁾.

بعد حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 واقتران حله بشغور رئاسة الجمهورية بسبب استقالة رئيس الجمهورية، دخلت الجزائر عهدا جديدا تميز بغياب الهيئات الدستورية المنتخبة، وأمام هذا الفراغ الدستوري، ومن منطلق أن دستور 1989 لم ينص على حالة اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني باستقالة رئيس الجمهورية، تم تعويض منصب

(1) - أكدت بعض الأوساط والشخصيات الوطنية من بينها السيد "علي هارون" بأن رئيس الجمهورية الأسبق السيد الراحل "الشاذلي بن جديد" كان قد أرغم على الإستقالة في 11 جانفي 1992 ولم يغادر السلطة بمحض إرادته. أنظر تصريح السيد "علي هارون"، منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم الأحد 21 جانفي 2011، ص03.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 05 جانفي 1992.

(3) - لقد صرح السيد "بن حيبس" آنذاك بأن كل من استقالة رئيس الجمهورية الراحل "الشاذلي بن جديد" وشغور البرلمان بسبب حل المجلس الشعبي الوطني في آن واحد، أديا إلى فراغ دستوري، وهو ما أدى إلى تنصيب مؤسسة المجلس الأعلى للدولة مكان رئاسة الجمهورية، في حين أنه لم يتول أبدا هو رئاسة الجمهورية، على اعتبار أن المادة 84 من دستور 1989 قد نصت فقط على تولي رئيس المجلس الدستوري لرئاسة الجمهورية في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية بسبب وفاة رئيس الجمهورية مع شغور البرلمان، لكن دون أن تنص على اقتران شغور رئاسة الجمهورية بالإستقالة مع شغور البرلمان. إذ تنص المادة 84 من دستور 1989 على: "إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا... في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية... وإذا اقترنت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، يجتمع المجلس الدستوري لإثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. يضطلع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئاسة الدولة في الظروف المبينة في الفقرات السابقة عن هذه المادة وفي المادة 85 من الدستور".

(4) - « le Conseil Constitutionnel, grâce à une interprétation intelligente de l'article 84 de la loi suprême, et dans sa déclaration du 11 janvier 1992 confirme la paralysie de la Constitution politique. Pour lui éviter de perdre toutes ses fonctions vitales par dégénérescence, le HCE autorité souveraine autoproclamée, décide d'assister artificiellement la Constitution politique en lui greffant par deux fois une prothèse. Après une situation atypique sur le plan formel pendant quatre ans, la Constitution politique entre progressivement en réanimation ». Mohamed BOUSSOUHAH: « La situation de la constitution de 1989 ... », Op.cit, p76.

رئيس الجمهورية بالمجلس الأعلى للدولة بموجب الإعلان المؤرخ في 14 جانفي 1992⁽¹⁾، والذي امتدت مهمته إلى غاية 30 جانفي 1994.

كان الهدف من تأسيس المجلس الأعلى للدولة هو ضمان السير العادي لمؤسسات الدولة، لذا خول لرئيس المجلس الأعلى للدولة بأن يمارس نفس الصلاحيات المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية⁽²⁾، وبناء على ذلك اضطلع بمهام رئيس الدولة بمساعدة المجلس الإستشاري الوطني الذي نصب في 22 أبريل 1992⁽³⁾، والذي دامت عهده سنتين (1992-1994).

لكن أمام الأوضاع السائدة آنذاك، خصوصا بعد إقرار حالة الطوارئ في جانفي 1992⁽⁴⁾، ويهدف الخروج من الأزمة التي كانت تعاني منها الجزائر، تم عقد ندوة الوفاق الوطني يومي 25 و 26 جانفي 1994 جمعت بين مختلف القوى الحية في البلاد، فتوصلت إلى اعتماد الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية⁽⁵⁾، والتي نصت على إنشاء مؤسسة رئاسة الدولة عوض المجلس الأعلى للدولة، حيث يمارس رئيس الدولة مهامه بمساعدة هيئات إنتقالية تتمثل في كل من الحكومة والمجلس الوطني الإنتقالي⁽⁶⁾.

- (1) - إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 14 جانفي 1992 يتضمن تأسيس المجلس الأعلى للدولة (مرجع سابق).
- (2) - أنظر المداولة رقم 92-01 مؤرخة في 19 جانفي 1992 للمجلس الأعلى للدولة التي توّهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء (مرجع سابق).
- (3) - مرسوم رئاسي رقم 92-39 مؤرخ في 04 فيفري 1992 يتعلق باختصاصات وإجراءات تنظيم وسير المجلس الوطني الإستشاري الوطني، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 21 جوان 1992، معدل ومتمم بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 92-257 مؤرخ في 20 جوان 1992، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 21 جوان 1992.
- (4) - مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 10 مؤرخ في 09 فيفري 1992، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 07 فيفري 1993، ملغى بموجب الأمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 25 فيفري 2011.
- (5) - مرسوم رئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 29 جانفي 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، ج ر ج ج عدد 06 مؤرخ في 31 جانفي 1994.
- (6) - تنص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتضمن نشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية (مرجع سابق) على: " تتمثل هيئات الدولة خلال المرحلة الإنتقالية في: رئاسة الدولة، الحكومة، المجلس الوطني الإنتقالي". وتضيف المادة 06 من نفس المرسوم الرئاسي: " يتولى رئاسة الدولة رئيس الدولة. يمكن لرئيس الدولة أن يعين نائبا أو نائبان، ويساعد النائبان رئيس الدولة في المهام التي يعهد بها لهما الرئيس. يعين رئيس الدولة من طرف المجلس الأعلى للأمن".

ثانيا: آليات ممارسة الوظيفة التشريعية خلال المرحلة الإنتقالية (1992-1996):

عرف النظام التشريعي الجزائري خلال المرحلة الإنتقالية الممتدة من 1992 وإلى غاية صدور دستور 1996 تواجدا كبيرا للمراسيم التشريعية والأوامر بمفهومها المادي⁽¹⁾، فبعدها كانت سلطة التشريع بالمراسيم التشريعية مخولة للمجلس الأعلى للدولة طبقا لمداولته رقم 02-92، ثم لرئيس الدولة طبقا لأرضية الوفاق الوطني قبل تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي، أصبحت مهمة التشريع بالأوامر في مكان القوانين طبقا لأرضية الوفاق الوطني بعد تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي، سلطة مخولة للمجلس الوطني الإنتقالي.

1 - سلطة المجلس الأعلى للدولة في التشريع بالمراسيم التشريعية (1992-1994):

امتدت هذه المرحلة من 14 جانفي 1992 تاريخ الإعلان عن إقامة مجلس أعلى للدولة (Haut Comité D'Etat) الذي عوض رئاسة الجمهورية، إلى غاية 30 جانفي 1994، وهو تاريخ تعيين رئيس الدولة خلفا لرئيس المجلس الأعلى للدولة طبقا للأرضية المتضمنة نشر الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية. فابتداء من تاريخ 14 جانفي 1992 تم تنصيب المجلس الأعلى للدولة، وهو مؤسسة جماعية تتكون من خمسة أعضاء، يسيروها رئيس المجلس الأعلى للدولة الذي يمارس عدة صلاحيات هامة، نذكر منها على وجه الخصوص، سلطة الإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء⁽²⁾.

عرفت هذه المرحلة في جانبها التشريعي صدور ثمان وثلاثين (38) مرسوما تشريعيًا من طرف المجلس الأعلى للدولة، الذي عقدت له سلطة اتخاذ التدابير التشريعية عن طريق مراسيم ذات طابع تشريعي، طبقا لمضمون مداولته رقم 02-92 المؤرخة في 14 أبريل 1992 والمتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي⁽³⁾، والتي جاء فيها ما يلي: "يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة، حتى

(1) - لوناتسي ججيفة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996"، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 256 وص 257 وص 258.

(2) - مداولة رقم 01-92 مؤرخة في 19 جانفي 1992 للمجلس الأعلى للدولة (مرجع سابق).

(3) - مداولة رقم 02-92 للمجلس الأعلى للدولة، مؤرخة في 14 أبريل 1992، تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي (مرجع سابق).

يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي. يعطي المجلس الوطني الإستشاري، الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي الذي تعرض عليه. ويصدر المراسيم ذات الطابع التشريعي رئيس المجلس الأعلى للدولة وتنتشر في الجريدة الرسمية". ومن خلال محتوى هذا النص القانوني يتضح بأن التدابير التشريعية التي يتخذها المجلس الأعلى للدولة (HCE) عن طريق مراسيم تشريعية، تهدف أساسا إلى ضمان استمرارية الدولة ومؤسساتها الدستورية وتنفيذ برنامج الحكومة، إلى غاية أن يستقر النظام الدستوري للجمهورية وتعود مؤسسات الدولة إلى نشاطها العادي وسيرها المنتظم.

نشير إلى أنه رغم أن المداولة رقم 92-02 المؤرخة في 14 أبريل 1992 قد وضعت شرطا جوهريا وأساسيا حتى يتمكن المجلس الأعلى للدولة من اتخاذ المراسيم ذات الطابع التشريعي، وهو أن يقوم بعرض هذه المراسيم التشريعية إلزاميا على المجلس الوطني الإستشاري لكي يبدي رأيه فيها، إلا أن هذا الشرط يعد شكليا من الناحية الوظيفية، لأن دور المجلس الوطني الإستشاري يبقى محدودا وضعيفا، ينحصر فقط في إبداء رأيه في مشاريع هذه المراسيم ذات الطابع التشريعي عندما تعرض عليه، دون أن يتمتع بسلطة مناقشتها أو تعديل مضمونها أو إلغائها، في حين يتولى رئيس المجلس الأعلى للدولة مهمة إصدار هذه المراسيم ذات الطابع التشريعي، كما يقوم بنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية.

2 - الوظيفة التشريعية في إطار الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني (1994-1996):

تم تعيين رئيس الدولة في الجزائر ابتداء من تاريخ 30 جانفي 1994، وقد جاء تعيينه تطبيقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، والذي نص على أن الهيئات الإنتقالية للدولة هي رئيس الدولة والحكومة والمجلس الوطني الإنتقالي⁽¹⁾. وقد تم تعيين رئيس الدولة من طرف المجلس الأعلى للأمن بموجب الإعلان المؤرخ في 30 جانفي 1994، وعهدت له مهمة رئاسة الدولة بمساعدة نائب له أو نائبان في إطار المهام التي يحددها لهما رئيس الدولة⁽²⁾.

(1) - راجع المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتضمن نشر أرضية الوفاق الوطني (مرجع سابق).

(2) - راجع المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 (المرجع نفسه).

يمارس رئيس الدولة حسب ما نصت عليه الأرضية المتضمنة نشر الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية نفس الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1989، لاسيما من ناحية الوظيفة الإدارية⁽¹⁾.

يتولى رئيس الدولة مهامه بمساعدة أعضاء الحكومة، وقد استمر في أداء مهامه في إطار أحكام المرحلة الإنتقالية إلى غاية انتخابه رئيسا للجمهورية في 16 نوفمبر 1995⁽²⁾، بعد الإعلان عن نتائج الإنتخابات الرئاسية يوم 17 نوفمبر 1995⁽³⁾. أما الحكومة فقد استمرت في أداء مهامها إلى أن تم تعيين حكومة جديدة بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 95-450⁽⁴⁾، بعد أن تولى رئيس الجمهورية الأسبق السيد "اليامين زروال" مهامه كرئيس للجمهورية.

أما ما يتعلق بالوظيفة التشريعية فقد تقرر ممارستها طبقا لأرضية الوفاق الوطني خلال مرحلتين، ففي البداية كانت هذه السلطة مخولة لرئيس الدولة قبل تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي، أما بعد تنصيب هذا الأخير فقد أصبحت مخولة للمجلس الوطني الإنتقالي.

أ- سلطة التشريع بالمراسيم التشريعية قبل تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي:

يعود اختصاص ممارسة الوظيفة التشريعية في إطار أرضية الوفاق الوطني قبل تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي إلى رئيس الدولة عن طريق مراسيم تشريعية، طبقا لنص المادة 42 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، التي تنص على: **يشرع رئيس الدولة بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الإنتقالي**⁽⁵⁾.

(1) - أنظر المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 92-40 يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني (مرجع سابق).

(2) - مرسوم رئاسي رقم 95-268 مؤرخ في 17 سبتمبر 1995 يتضمن استدعاء هيئة الناخبين لانتخاب رئيس الجمهورية، ج ر ج ج عدد 52 مؤرخ في 17 سبتمبر 1995، ص 02.

(3) - الإعلان عن نتائج انتخاب رئيس الجمهورية، ج ر ج ج عدد 72 مؤرخ في 17 نوفمبر 1995، ص 03.

(4) - مرسوم رئاسي رقم 95-450 مؤرخ في 03 جانفي 1995 يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر ج ج عدد 01 مؤرخ في 03 جانفي 1996، ص 05.

(5) - اتخذ رئيس الدولة تطبيقا لنص هذه المادة ثلاثة مراسيم تشريعية تتمثل في: المرسوم التشريعي رقم 94-03 مؤرخ في 11 أبريل 1994 يتم القانون رقم 90-11 الذي يتعلق بعلاقات العمل، ج ر ج ج عدد 20 مؤرخ في 13 أبريل 1994. المرسوم التشريعي رقم 94-04 مؤرخ في 11 أبريل 1994 يعدل القانون رقم 83-11 الذي يتعلق بالتأمينات الإجتماعية، ج ر ج ج عدد 20 مؤرخ في 13 أبريل 1994. المرسوم التشريعي رقم 94-05 مؤرخ في 11 أبريل 1994 يتم القانون رقم 83-12 الذي يتعلق بالتقاعد، ج ر ج ج عدد 20 مؤرخ في 13 أبريل 1994.

ب- سلطة التشريع بالأوامر بعد تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي:

شهدت المرحلة الموالية لتنصيب المجلس الوطني الإنتقالي في 18 ماي 1994⁽¹⁾، صدور ست وخمسين (56) أمرا بناء على الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني، أين عهد للمجلس الوطني الإنتقالي خلال هذه المرحلة ممارسة الوظيفة التشريعية بالأوامر في مجال القانون، حيث نصت المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني على: "يمارس المجلس الوطني الإنتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الإنتقالية بمبادرة من ثلث (1/3) أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي بعد موافقة الحكومة". مع الإشارة إلى أن هذه النصوص القانونية ليست أوامرا بمفهوم الدستور، بل هي نصوص تشريعية تصادق عليها هيئة تشريعية غير منتخبة، تتمثل في المجلس الوطني الإنتقالي في مكان القوانين، فهي قوانين بالمفهوم المادي مثل الأوامر التي صادق عليها مجلس الثورة.

يعود اختصاص المبادرة بالنصوص القانونية التي تتخذ باسم "الأوامر" في المواد المتعلقة بالقانون خلال هذه المرحلة إلى رئيس الحكومة، أو إلى ثلث أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي، بعد المصادقة على مشاريعها في نطاق مجلس الوزراء، وقبل إيداعها لدى مكتب المجلس الوطني الإنتقالي⁽²⁾. بينما يتولى رئيس الدولة إصدار الأوامر في مهلة 30 يوما التي

(1) - أنشئ المجلس الوطني الإنتقالي بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية (مرجع سابق)، وقد تم تحديد كيفية تنظيمه وسيره بموجب الأمر رقم 94-01 مؤرخ في 10 أوت 1994 الذي يتضمن كيفية تنظيم وسير المجلس الوطني الإنتقالي، ج ر ج ج عدد 01 مؤرخ في 26 سبتمبر 1994. تم تحديد عهدة أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي بثلاث سنوات كحد أقصى، حيث تم تنصيب المجلس بتاريخ 18 ماي 1994، وكان يضم 178 عضوا من أصل 200 عضوا مقررين في الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني، يمثلون مختلف الأحزاب والتشكيلات السياسية والقوى الإقتصادية والإجتماعية. يضطلع المجلس الوطني الإنتقالي طبقا للمادتين 25 و26 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني بممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة، أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الإنتقالية بمبادرة من ثلث أعضائه لكن بعد موافقة الحكومة. أما من حيث تشكيلته فهو يتكون من مكتب المجلس الذي يتألف من رئيس المكتب وستة نواب له، بالإضافة إلى عشر لجان دائمة. وقد استمر المجلس الوطني الإنتقالي في أداء مهامه إلى غاية 18 ماي 1997.

(2) - تنص المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية (مرجع سابق) على: "يتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالقوانين. يصادق على مشروع أي أمر بمجلس الوزراء، قبل أن يودع على مكتب المجلس الوطني الإنتقالي".

تلي المصادقة عليها من طرف المجلس الوطني الإنتقالي، حيث يكون التصويت عليها بالأغلبية البسيطة، مع إمكانية رئيس الدولة طلب المداولة الثانية عليها من طرف المجلس الوطني الإنتقالي خلال 30 يوما التي تلي مصادقته الأولى عليها، بينما يتولى رئيس الدولة إصدار الأوامر في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ المصادقة عليها⁽¹⁾.

3 - الأوامر التي صادق عليها المجلس الوطني الإنتقالي: قوانين بالمفهوم المادي

تعتبر كل من المراسيم التشريعية التي اختص بها المجلس الأعلى للدولة، والأوامر التي اختص بها رئيس الدولة ابتداء من جانفي 1994 قبل تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي، والأوامر التي اختص بها المجلس الوطني الإنتقالي المنبثق عن تنظيم الهيئات الإنتقالية بناء على الأرضية المتضمنة نشر الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، كلها نصوص تشريعية صدرت في ظل عدم وجود سلطة تشريعية منتخبة، حيث قامت بإصدارها سلطة غير منتخبة متخذة إسم الأوامر، لكن دون أن يكون لها ذلك المفهوم الدستوري الشكلي للأمر، وإنما هي قوانين بمفهومها المادي فقط. كما أنه معروف على أن "الأمر" بمفهومه الدستوري الشكلي، هو ذلك التشريع الصادر من رئيس الجمهورية والذي دخل حيز التطبيق، ثم يعرض على البرلمان للمصادقة عليه بمناسبة انعقاده في أول دورة مقبلة له.

وعلى هذا الأساس، كان من الأنسب على المؤسس أن يصاحب مصطلح "الأمر" الذي أطلقه على جميع النصوص التشريعية التي يصادق عليها المجلس الوطني الإنتقالي، بمصطلح "قانون" فتسمى "أوامر بقوة القانون"، وبذلك تكسب صفة القانون⁽²⁾.

(1) - تنص المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية (مرجع سابق) على: "يصوت المجلس الوطني الإنتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة. في حالة غياب عضو من المجلس الوطني الإنتقالي، لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد. يمكن لرئيس الدولة أن يطلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه في مهلة ثلاثين (30) يوما التي تلي المصادقة عليها. يصدر رئيس الدولة الأمر المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي في مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ المصادقة عليه".

تجدد الإشارة إلى أن المرسوم الرئاسي رقم 94-40 (مرجع سابق) لم ينص على الأغلبية المشترطة عند التصويت على أي أمر يطلب رئيس الدولة إجراء المداولة الثانية عليه من طرف أعضاء المجلس الوطني الإنتقالي.

(2) - هذا ما أشار إليه المؤسس الفرنسي في المادة 92 من دستور 1958 المعدل والمتمم (مرجع سابق) التي تنص على: « *les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et jusqu'à cette mise en place du fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat par ordonnances ayant forces de loi* ».

المطلب الثاني

الأساس القانوني للتشريع بالأوامر في دستور 1996 المعدل والمتمم

خول المؤسس أولا للمجلس الوطني الإنتقالي وفي إطار الحكم الإنتقالي الوارد في المادة 179 من دستور 1996 صلاحية التشريع بالأوامر في مكان القوانين (الفرع الأول) كما خول لرئيس الجمهورية في المادة 124 من نفس هذا الدستور سلطة التشريع بالأوامر بمفهومها الشكلي وبشكل أوسع، حيث أصبح بإمكان رئيس الجمهورية أن يتخذ الأوامر في الحالات العادية (الفرع الثاني) كما يمكنه اتخاذها في ظل الظروف الإستثنائية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

التشريع بالأوامر في إطار الحكم الإنتقالي لدستور 1996

يبدو من خلال استقراء أحكام المادة 179 من دستور 1996 بأن مهمة التشريع بالأوامر في مكان القوانين مخولة للمجلس الوطني الإنتقالي، باعتباره الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار دستور 1996 إلى غاية انتهاء عهده، ثم يتولى هذه المهمة رئيس الجمهورية إلى حين انتخاب المجلس الشعبي الوطني في جميع المجالات، بما فيها المسائل التي تدخل ضمن المجال المخصص للقوانين العضوية⁽¹⁾، لكن ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في الدستور، يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القانون العضوي، إلى غاية أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات التي ينص عليها الدستور⁽²⁾.

تجدر الإشارة إلى أن الأوامر التي يصادق عليها المجلس الوطني الإنتقالي طبقا للحكم الإنتقالي الوارد في المادة 179 من دستور 1996، ليست أوامرا بالمفهوم الدستوري للأمر كعمل

(1) - تنص المادة 179 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق): " 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 المسائل التي أصبحت تدخل ضمن المجال المخصص للقوانين العضوية ".

(2) - تنص المادة 180 ف 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق): " ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور: يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور ".

تشريعي لرئيس الجمهورية مع وجود البرلمان، بل هي نصوص تشريعية يصادق عليها المجلس الوطني الإنتقالي في مكان القوانين التي سيتولى البرلمان الجديد المصادقة عليها.

صدرت تطبيقا للحكم الإنتقالي الوارد في دستور 1996 خمسة نصوص قانونية باسم الأوامر، فبالإضافة إلى كل من الأمر رقم 97-08 الذي يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان⁽¹⁾، والأمر رقم 97-15 الذي يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى⁽²⁾، هناك ثلاثة أوامر تتضمن ثلاثة قوانين عضوية، تم عرضها على المجلس الدستوري لكي يتفحص مدى مطابقتها للدستور، تتمثل في الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات⁽³⁾، والأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية⁽⁴⁾، والأمر رقم 97-11 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالتقسيم القضائي⁽⁵⁾، بعد أن صادق عليها المجلس الوطني الإنتقالي، دون أن يشير المؤسس إلى مدى تمتعها بقوة القانون، مكتفيا فقط بعبارة "مهمة التشريع بأوامر"⁽⁶⁾.

(1) - أمر رقم 97-08 مؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 07 مارس 1997 (ملغى).

(2) - أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 ماي 1997 يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج عدد 38 مؤرخ في 04 جوان 1997 (ملغى).

(3) - أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997 (ملغى).

(4) - أمر رقم 97-09 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997 (ملغى).

(5) - أمر رقم 97-11 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالتقسيم القضائي، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997 (ملغى).

(6) - لكن على خلاف المؤسس الجزائري، فإن الأوامر المتخذة في النظام الفرنسي طبقا للمادة 92 من دستور 1958، تتمتع بقوة القانون بمجرد إصدارها استنادا إلى عبارة (Ayant force de loi). وفي هذا الإطار علق الأستاذ HAMON (M):

« On aurait pu ... songer à soutenir que l'article 37 visant les textes de forme législative ne s'appliquait pas aux ordonnances prises en vertu de l'article 92 de la constitution, lesquelles sont valablement intervenus dans le domaine législatif, mais ne sont pas pour autant des textes de forme législative. Le Conseil Constitutionnel n'a pas expressément traité cette question dans ses décisions, et nous ne savons pas si elle a été soulevé devant lui, mais, poursuit HAMON, la question est résolue au moins implicitement, en assimilant les ordonnances et les lois ». In Louis FAVOREU et Philippe LOIC : « Les grandes décisions de conseil constitutionnel ... », Op.cit, p61.

الفرع الثاني

انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية

قام المؤسس في دستور 1996 بإعادة تخويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية في حالات محددة (أولا) مقيدا إياها بشروط دستورية شكلية (ثانيا).

أولا: التحديد الدستوري لحالات التشريع بالأوامر في الظروف العادية:

تتمثل حالات اللجوء إلى التشريع بالأوامر في الظروف العادية في حالتين فقط وهما: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان بغرفتيه.

1- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

يعتبر شغور المجلس الشعبي الوطني وضعا يمس بوجود مجلس الأمة الذي يبقى غير قابل للحل⁽¹⁾، وهو ما أدى بالبعض إلى القول بأن مجلس الأمة سيبقى مجمدا، طالما أنه يقع دوما في مركز التابع للغرفة الأولى⁽²⁾، لأن دوره التشريعي يبقى مقتصرا في المصادقة على النصوص التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، دون أن يتمتع بحق تعديلها⁽⁴⁾.

ينتج شغور المجلس الشعبي الوطني إما بسبب حله إراديا من طرف رئيس الجمهورية، أو بسبب إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة، أو بسبب عدم موافقته للمرة الثانية على التوالي على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

(1) - " إن عدد الغرف الثانية القابلة للحل عبر العالم في وقتنا الحاضر قليل جدا، يقدر بتسعة عشر (19) حالة فقط، والتي نذكر منها مثلا كل من: إيطاليا، إسبانيا، هولندا، اليابان، المغرب، الأورغواي ... ". نقلا عن: شريط الأمين: " واقع البيكاميرالية في العالم"، الملتنقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الأول، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص26.

(2) - كايس شريف: " مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانتين"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2006، ص127.

(3) - تنص المادة 120 ف 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه".

(4) - رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 مؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998، ص23.

أ- الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية:

يعتبر إجراء حل الغرفة الأولى خطرا حقيقيا على مبدأ سيادة الشعب⁽¹⁾. وإذا كان الدستور الفرنسي لسنة 1875 قد خول هذا الإجراء لرئيس الجمهورية بناء على طلب من مجلس الشيوخ⁽²⁾، وأن دستور سنة 1958 قد منعه من حل الجمعية الوطنية خلال السنة التي تنتخب فيها⁽³⁾، أو عند تطبيق المادة 16 المتعلقة بالسلطات الإستثنائية⁽⁴⁾، فإن الدستور الجزائري لسنة 1996 قد خول لرئيس الجمهورية حق حل المجلس الشعبي الوطني بصفة إرادية، أو بسبب إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة، بموجب المادة 129 التي تنص: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، وتجرى الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

يتضح من خلال أحكام المادة 129 أعلاه، بأن المجلس الشعبي الوطني يكون في حالة شغور لسببين، إما بفعل الحل الإرادي من طرف رئيس الجمهورية، أو بفعل إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة. كما أن المجال الزمني المخول دستوريا لرئيس لجمهورية للتشريع بالأوامر، يجب أن لا يتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي تجرى خلاله الإنتخابات التشريعية. وقد أثبتت التجربة الدستورية في الجزائر بأن رئيس الجمهورية لم يلجأ إلى حل المجلس الشعبي

(1) – Michel MORIN : « **Qu'es ce que le principe d'autonomie des assemblées ?**, daté le 10 mars 2000, in www.vie-publique.fr

(2) – le droit de dissolution de Président de la République française repose sur l'article 05 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui stipule que : « **Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat** ». Bien que ce droit de dissolution ne soit plus utilisé en pratique depuis 1877. Cet exemple de droit de dissolution est particulièrement instructif pour la théorie constitutionnelle. Il remonte aux idées et aux théories de Prévost-Paradol, typique de l'Etat de droit libéral, et ne peut se comprendre que dans la perspective de l'Etat de droit ou l'en mélange et relativise des éléments de forme politique, ce qui dans le cas présent à abouti à utiliser des formes d'organisation monarchique ». Carl SCHMITT : « **Théorie de la constitution** », Op.cit, p 502.

(3) – « **Les Présidents ont fait un usage modéré de la dissolution, puisque au bout de 35 ans, seules cinq (05) Assemblées ne sont pas allées jusqu'au terme de leurs mandats (1962, 1968, 1981, 1987 et 1997)** ». Jean Paul JAQUET : « **Droit constitutionnel et institutions politiques** », 03^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1999, p156.

(4) – « **L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels** ». L'article 16 alinéa 04 de la Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

الوطني بصفة إرادية إلا مرة واحدة، حيث كان ذلك في 04 جانفي 1992 بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 92-01⁽¹⁾. وإذا كانت المادة 129 من دستور 1996 تلزم رئيس الجمهورية باستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول قبل لجوئه إلى استعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذا الإجراء لا يمس إطلاقا بإرادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الحل⁽²⁾.

ب- حل المجلس الشعبي الوطني بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة:

يكون الإتصال مباشرا بين الهيئة التشريعية و الجهاز التنفيذي، عندما يقوم الوزير الأول بعرض مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، على أعضاء غرفتي البرلمان لمناقشته خلال خمس وأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، ثم الموافقة عليه في غضون عشرة (10) أيام⁽³⁾، بعد أن يضبطه ويعرضه في مجلس الوزراء⁽⁴⁾،

تبدأ مناقشات أعضاء غرفتي البرلمان لمخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أولا من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ثم أعضاء مجلس الأمة⁽⁵⁾، حيث يعكفون على دراسة مضمونه عن طريق تقديمهم لملاحظات والآراء التي يرون

(1) - مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).
(2) - Mohamed BRAHIMI : « Le droit de dissolution dans la constitution de 1989 », in R.A.S.J.E.P, n° 01, 1990, p82 et p83.

مع الإشارة إلى أن إجراء الإستشارة من طرف رئيس الجمهورية قبل لجوئه إلى حل المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989، كان مقتصرًا فقط على شخصيتين وهما: رئيس الحكومة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، لأن مجلس الأمة لم يكن مؤسسا في ظل هذا الدستور. لكن رغم ذلك فالإستشارة كانت شكلية فقط دون أن تلزم رئيس الجمهورية في جميع الأحوال. أنظر المادة 120 من دستور 1989 (مرجع سابق).

(3) - المواد 46، 47، 48 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 9 مارس 1999.

(4) - تنص المادة 79 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء".

(5) - تنص المادة 80 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. ويمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة، وبالتشاور مع رئيس الجمهورية. يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

أنها ضرورية لسد الثغرات الموجودة في مخطط العمل الحكومي قبل أن يقوموا بالتصويت عليه، فإذا حضي مخطط عمل الحكومة بموافقة المجلس الشعبي الوطني فإن الحكومة ستشرع في تجسيده فوراً⁽¹⁾، أما إذا لقي معارضة أو رفضاً من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، فإن الحكومة القائمة ستستقيل وجوباً بقوة القانون⁽²⁾.

يعد تنصيب المؤسس على وجوب استقالة الحكومة في حالة رفض نواب المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وسيلة لتفادي أي انسداد حتمي قد يحدث لمؤسسات الدولة، بحيث أن بقاء واستمرارية الحكومة مرهونان بموافقة النواب على مخطط عملها، والذي يضطلع بدور ذو آثار قانونية واضحة⁽³⁾، حيث أنه في حالة حدوث استقالة الحكومة، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين وزير أول جديد، وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي سينحل وجوباً، مع استمرارية الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية للبلاد إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁽⁴⁾.

يستطيع الوزير الأول قبل المرور بالمراحل المحددة في المادتين 81 و82 من دستور 1996، أن يطلب تصويتاً بالثقة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم الموافقة، يقدم الوزير الأول إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية، لكن في هذه الحالة يمكن

(1) - تنص المادة 83 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " ينفذ الوزير الأول وينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني".

(2) - تنص المادة 81 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله. يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أولاً حسب الكيفيات نفسها".

(3) - كايس شريف: " القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 09 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بين النظرية والتطبيق"، مداخلة في وقائع اليوم الدراسي حول القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 09 مارس 1999 "بين النص والممارسة"، يوم 23 أكتوبر 2001، فندق الجزائر، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص37.

(4) - تنص المادة 82 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبوله لاستقالة الحكومة إلى حل المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، إذا كانت له قناعة تامة بأن هذا الأخير هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة، سواء لتفتت الأغلبية فيه أو لسبب آخر يجعله غير قادر على أداء عمل تشريعي جيد، خاصة أنه صاحب برنامج سياسي أنتخب على ضوئه، ويرى بأن الحكومة ملتزمة بتنفيذه⁽²⁾.

2- فترة ما بين دورتي البرلمان وإمكانية إدراج الأوامر ضمن جدول أعمال البرلمان:

يعود سبب تخويل رئيس الجمهورية إمكانية التشريع بالأوامر خلال فترة ما بين دورتي البرلمان إلى أنه إجراء يحول دون تعطيل العملية التشريعية، وإذا كان البرلمان في دستور 1963 ينعقد في أربع دورات عادية كل سنة، ثم في دورتين عاديتين في دستوري 1976 و1989⁽³⁾، فإن دستور 1996 أبقى على انعقاده في دورتين عاديتين، لكن مع توسيع مدة كل

(1) - أنظر المادة 84 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق). وحول مفهوم "ملتزم الرقابة" و"التصويت بالثقة" أنظر: عبد الغني بسيوني عبد الله: "سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني"، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، لبنان، ص ص 174-179.

أما عمليا في الجزائر، فقد حاولت مجموعة من النواب إيداع ملتزم الرقابة ضد رئيس الحكومة الأسبق "مولود حمروش"، الذي حوله إلى طلب تصويت بالثقة بتاريخ 11/09/1990 لكن النواب صوتوا بالموافقة على لائحة الثقة بأغلبية 275 نائب بنعم، مما لم يؤد إلى تقديم استقالة حكومته. كما أن اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة غالبا ما يكون ذو أبعاد سياسية غرضه إسقاط الحكومة، والدليل على ذلك التهديد الذي وجهه الأمين العام الأسبق لحزب جبهة التحرير الوطني "عبد العزيز بلخادم" إلى الوزير الأول "أحمد أويحي" بدفعه إلى طلب التصويت بالثقة، عند تقديم الوزير الأول لبيان السياسة العامة لحكومته في 21 أكتوبر 2011، بحجة أن البيان يجعل حزب جبهة التحرير الوطني مسؤولا عن كل الأزمات التي عرفتها الجزائر خلال الفترة التي كان فيها "عبد العزيز بلخادم" وزيرا أولا، وهو ما أنكره هذا الأخير قائلا: "إننا تعدى مضمون خطاب الوزير الأول حول بيان السياسة العامة للحكومة حدود اللياقة اليوم، فنحن أغلبية في البرلمان، كما لا يجب على هذه الأغلبية أن تبقى ساكنة على كل هذه التجاوزات، ونستطيع أن نضع كل واحد عند حده". لحياني عثمان: "بلخادم يحذر أويحي من تجاوز حدود اللياقة اليوم في البرلمان"، مقال منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم الخميس 21 أكتوبر 2010، ص 05.

(2) - زواني وسيلة: "مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008"، الفكر البرلماني، مجلة دورية يصدرها مجلس الأمة، العدد 01، 2008، ص 38 وص 39.

(3) - تنص المادة 59 من النظام الداخلي للمجلس الوطني مؤرخ في 28 فيفري 1964 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يجتمع المجلس الوطني في أربع (04) دورات عادية خلال كل سنة". وتنص المادة 146 ف 01 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني لجانه في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة (03) أشهر على الأكثر". بينما تنص المادة 112 ف 01 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة ثلاثة (03) أشهر على الأكثر".

دورة إلى أربعة أشهر على الأقل⁽¹⁾، ويجوز خلال هذه الفترة لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر، شريطة أن يعرضها على موافقة البرلمان بغرفتيه في أول دورة مقبلة له. كما يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة إستثنائية بعد استدعائه من طرف رئيس الجمهورية، سواء بمبادرة شخصية منه، أو بطلب من الوزير الأول، أو طلب من ثلثي النواب⁽²⁾.

أما فيما يخص جدول أعمال البرلمان وحسب تعبير الأستاذ (Ardant Philippe) فهو يعتبر **إما ترجمة لتحكم البرلمان في تنظيم سير عمله، وإما خضوعه للجهاز التنفيذي**⁽³⁾. أما في النظام الجزائري، فقد خول للسلطة التنفيذية مشاركة فعلية في إعداد جدول أعمال البرلمان، حيث يتم تحديده من طرف الحكومة باجتماع مكتب أي من الغرفتين مع ممثل الحكومة، لكي تضبط المسائل وترتب المواضيع وفق الأولوية التي تراها الحكومة، وهو ما يجعل البرلمان في موقف ضعيف أمام الحكومة، التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه، وهنا تمنح الفرصة لنفسها لإدراج الأوامر ضمن جدول أعمال الدورة اللاحقة للبرلمان.

(1) - تنص المادة 118 ف 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على أن: " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل". وتنص المادة 65 ف 01 و 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر ج ج عدد 53، مؤرخ في 13 أوت 1997 (معدل ومتمم) على أن: " تفتتح دورتا المجلس الشعبي الوطني في ثاني يوم عمل من شهر مارس، وثاني يوم عمل من شهر أكتوبر. تختتم دورة المجلس الشعبي الوطني العادية بعد أربعة أشهر من تاريخ افتتاحها باستثناء حالة تمديدتها ". وتنص المادة 55 ف 01 و 02 على التوالي من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر ج ج عدد 08، مؤرخ في 18 فيفري 1998 (معدل ومتمم) على أن: " تفتتح دورتا مجلس الأمة العاديتان في ثاني يوم عمل من شهر مارس، وثاني يوم عمل من شهر أكتوبر. تختتم دورة مجلس الأمة بعد أربعة أشهر من تاريخ افتتاحها باستثناء حالة تمديدتها ". وتنص المادة 05 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (مرجع سابق) على: " يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف. تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس. تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر أكتوبر. تدوم كل دورة عادية خمسة (05) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها. يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة. تفتتح كل دورة من دورات البرلمان وتختتم بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني".

(2) - تنص المادة 118 ف 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو طلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال التي استدعي من أجله".

(3) - Philippe ARDANT : « Institutions politiques et droit constitutionnel », 12^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2000, p551.

ثانياً: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في الظروف العادية:

يتطلب اتخاذ الأوامر في الحالات العادية توفر مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي:

1 - اتخاذ الأوامر خلال غياب المجلس الشعبي الوطني:

يشترط المؤسس بأن تتخذ الأوامر في غياب البرلمان سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال فترة ما بين دورتي البرلمان، وإذا كانت الحالة الأولى لا تثير أي إشكال، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر مهما كان سبب شغور المجلس الشعبي الوطني، فإن عبارة "ما بين دورتي البرلمان" تطرح إشكالا هاما، فهل انقطاع دورة البرلمان يدخل ضمن ما بين دورتيه؟ مثلما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما جمد جلساته في ديسمبر 1998 لما اعترض مجلس الأمة على مشروع القانون الأساسي للنائب⁽¹⁾؟ أو مثلما حدث لما قطع البرلمان دورته الربيعية لسنة 2014 بسبب رئاسيات 17 أبريل 2014، ليستأنف نشاطه في الفاتح من جوان 2014 لمناقشة مخطط عمل الحكومة لسنة 2014؟

اتجه الفقه المصري إلى اعتبار أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة في فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، لذا لا يجوز خلالها لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع باللوائح، حيث يفسر ذلك أن هذه الفترة تقطع دورات انعقاد البرلمان، وحينما يعود البرلمان إلى الإنعقاد من جديد، فإنه يستكمل الدورة نفسها التي تم قطعها، وبالتالي لا يعتبر في حالة انعقاد جديد، بل أنه سيعمل على تمديد دورته لمدة مساوية لمدة الإنقطاع⁽²⁾.

2 - ضرورة اتخاذ الأوامر في اجتماع مجلس الوزراء:

تشتترط الفقرة الأخيرة من المادة 124 من دستور 1996 بأن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، لكن رغم إلزامية هذا الشرط إلا أنه لن يشكل أي عائق أمام رئيس الجمهورية، الذي لا يجد أية صعوبة لتحقيقه، لأن مجلس الوزراء يعد جهازا تابعا له طالما يترأسه⁽³⁾.

(1) - بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية..."، مرجع سابق، ص15.

(2) - محمود أبو السعود حبيب: "الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف الإستثنائية"، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990، ص153. السيد بصري: "اللوائح التشريعية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص37.

(3) - تنص المادة 77 ف 04 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق): "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات التالية: يترأس مجلس الوزراء".

3 - إلزامية عرض الأوامر على موافقة البرلمان في أول دورة مقبلة له:

يعود سبب تخويل رئيس الجمهورية إمكانية التشريع بالأوامر إلى ضرورة مواجهة أوضاع معينة قد تحدث خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي انعقاد البرلمان، وعلى هذا الأساس، يجب أن تعرض هذه الأوامر على البرلمان بغرفتيه، باعتباره صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع حتى يوافق عليها أو يرفضها جملة، بدون أية مناقشة أو تعديل، طبقا لما جاء في المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02⁽¹⁾.

حرص المؤسس على إلزامية عرض الأوامر على موافقة البرلمان بغرفتيه في أول دورة مقبلة له، أما الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان فهي تعتبر ملغاة. لكن الإشكال يطرح حول حكم الأوامر التي لم تعرض على موافقة البرلمان، وكذا مصير الأوامر المعروضة عليه وموقفه منها، فهل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض مواد الأوامر ولا يوافق على البعض الآخر؟ وفي حالة رفض البرلمان للأوامر وتقرر إلغاؤها، ما هي الآثار المترتبة عن هذا الإلغاء؟ وما هو الحل إذا رفض مجلس الأمة أمرا قد وافق عليه المجلس الشعبي الوطني؟ وهل سيتم استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء لهذا الغرض؟⁽²⁾

إن اشتراط عرض الأوامر على البرلمان، من شأنه أن يحول دون أي إهمال أو تقصير معتمد من طرف رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع، ولو أنه مستبعد جدا عمليا أن يقف البرلمان في وجه إرادة رئيس الجمهورية، الذي خولت له نصوص الدستور آليات هامة للإستغناء عنه، سواء عن طريق اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي.

(1) - تنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 (مرجع سابق) على: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة برلمانية للموافقة عليها، 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 الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

كما جاء في رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م.د.99 مؤرخ في 21 فيفري 1999 والذي يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 للدستور، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 09 مارس 1999 ما يلي: " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور".

(2) - حول هذه الإشكالات والتساؤلات القانونية: أنظر: ما بعده: ص84 وما يليها.

الفرع الثالث

احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية

عرفت نظرية الظروف غير العادية (الظروف الإستثنائية) حيز الوجود في أواخر القرن التاسع عشر في ألمانيا، ثم انتقلت بعدها إلى كل من إيطاليا وفرنسا⁽¹⁾، حيث تتأسس الحجة في ذلك على أن هذه الدول كانت قد اعتمدت في مختلف دساتيرها على قاعدة دستورية هامة، مفادها وجوبية اتخاذ نصوص قانونية مستعجلة لها قوة القانون، تهدف أساسا إلى مواجهة هذه الظروف الخطيرة، استنادا إلى عنصر الضرورة العمومية⁽²⁾.

ومن منطلق أن الدولة الجزائرية ليست في عصمة أو منأى عن حدوث إنزلاقات وهزات غير عادية وخطيرة قد تعترض مؤسساتها الدستورية أو تهدد أمن وممتلكات مواطنيها، هذه الظروف الإستثنائية التي تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، واستنادا إلى عنصر الضرورة، لجأ المؤسس إلى وضع تدابير إستثنائية وغير مألوفة كحل فوري لتلك الظروف غير العادية⁽³⁾، فحول لأول مرة في دستور 1996 لرئيس الجمهورية إمكانية التدخل للتشريع عن طريق الأوامر، كوسيلة للحفاظ على النظام والأمن العموميين.

إن ما حصل في الجزائر في بداية سنوات التسعينات وما تلاه من أحداث هامة كادت أن تعصف بكل المؤسسات الدستورية للجمهورية، كان بمثابة العامل الرئيسي الذي دفع بالمؤسس نحو تكريس سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر بشكل أوسع في ظل الظروف غير العادية، لذا مهم جدا معرفة الأساس القانوني الذي تركز عليه سلطة التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية (أولا) مع تبيان جميع الشروط والضوابط الدستورية التي تتطلبها عملية اتخاذ الأوامر في ظل توفر هذه الظروف (ثانيا).

(1) - شيهوب مسعود: " الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية "، محاضرة أقيمت في ندوة وساطة الجمهورية المنعقدة بولاية وهران، نوفمبر 1997، ص23.

(2) - Jean LAMARQUE: « La conception traditionnelle de la nécessité en droit constitutionnel », L.G.D.J, Paris, 1961, pp 559-569.

(3) - لا تعد الترتيبات المتخذة في الظروف غير العادية غير شرعية، بحيث لا تلغي الترتيبات والأحكام القديمة والعادية، بل تعوضها لفترة معينة وتوقف مفعولها أثناءها لكي تعود الأمور إلى مجراها العادي بعد مرور الأزمة. أنظر في ذلك:

Mohamed BRAHIMI: « Le pouvoir en Algérie et ses réformes d'expression institutionnelles », O.P.U, Alger, 1995, p94.

أولاً: الأساس القانوني للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية:

يطلق بعض الفقهاء على الأوضاع غير العادية أو الظروف الإستثنائية تسمية حالة الضرورة، على اعتبار أن عنصر الضرورة هو أساس قيام السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، كما أن عنصر الضرورة يشكل المصدر الحقيقي للسلطات اللازمة لمواجهة مختلف الأزمات التي تهدد كيان الدولة واستقرار مؤسساتها الدستورية⁽²⁾.

يرى الأستاذ (Jean LAMARQUE) بأن وجود نص دستوري يسمح بأن تتركز كل السلطات في يد هيئة دستورية واحدة في الظروف غير العادية، من أجل ضمان حماية الدولة ومؤسساتها، من شأنه أن يؤدي إلى التعسف في استعمال السلطات الإستثنائية، بسبب تجاوز سلطات بقية الهيئات الأخرى لصالح جهة معينة تتمثل في رئيس الجمهورية⁽³⁾.

يمارس رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية سلطات تتجاوز بكثير تلك السلطات التي يمارسها في الأوضاع العادية، لذا فإن تركز السلطة لصالحه في ظل هذه الظروف، سوف يرد بشكله الواسع لعني الإستلاء على اختصاصات كل الهيئات الدستورية، وبهذا الشكل سوف يتم الإستلاء على اختصاصات الحكومة كما يتم الإستلاء على إختصاصات البرلمان⁽⁴⁾، لتجد هذه الهيئات نفسها مستبعدة كلية لمصلحة رئيس الجمهورية الذي يمارس سلطته بطريقة تقديرية⁽⁵⁾، إذ يرى الأستاذ (Michel MIALLE) بأن المادة 16 من الدستور

(1) - سامي جمال الدين: " آليات الرقابة على أعمال الإدارة "، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص123.

(2) - يقصد بحالة الضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم والحال، الذي يتعذر تداركه بالوسائل العادية، مما يجبر السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى استعمال مختلف الوسائل القانونية الإستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة مختلف الأزمات المترتبة عنه، وفي كل الأحوال يتعين أن تكون هذه الوسائل لازمة لمواجهة الخطر، حتى يسوغ استخدامها رغم ما تنطوي عليه من مخالفة لبعض قواعد المشروعية العادية. أنظر في ذلك: وجدي ثابت غابريال: " السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 والرقابة القضائية عليها"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص24.

(3) - Jean LAMARQUE : « La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 », in R.D.P., n° 03, Paris, 1961, p558.

(4) - Michel CAMUS et GENEVIERRE : « L'Etat et la nécessité en démocratie », L.G.D.J, Paris, 1965, p227.

(5) - François GOGUEL : « Le conseil constitutionnel », in R.D.P., n° 01, 1979, pp22-36.

الفرنسي لسنة 1958⁽¹⁾، من شأنها أن تسمح لرئيس الدولة بأن يتخذ في ظل الظروف الإستثنائية قرارات تعد من اختصاصات البرلمان في الأيام الإعتيادية⁽²⁾. في حين يرى الأستاذ (Georges VEDEL) بأن رئيس الدولة يتمتع في ظل الظروف الإستثنائية بسلطة مطلقة، وبالتالي يصبح ماسكا بالسلطتين الحكومية والتشريعية على حد سواء⁽³⁾، وهو ما يجعل سلطته شخصية فيما يتعلق بتطبيق المادة 16 من دستور 1958، التي خولت له إمكانية اتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة لضمان سير عمل السلطات العامة⁽⁴⁾، وهو ما أدى بالبعض إلى القول بأن مفهوم الظروف الإستثنائية يحضى بإطلاق تام لا يعرف الحدود⁽⁵⁾.

إن اتساع صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف الإستثنائية، تجعله حسب تعبير بعض الفقهاء الدستوريين بمثابة "مشروع اختصاص"⁽⁶⁾، أو مشروع الحق العام في وضع القواعد القانونية⁽⁷⁾، في حين يبقى البرلمان مشرعا استثنائيا⁽⁸⁾. وهو ما دفع بالأستاذ (Maurice DUVERGER) إلى القول بأن الدستور الفرنسي لسنة 1958

(1) – « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ses circonstances. Ces mesures doivent être prises, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des Assemblées, ainsi que du Conseil Constitutionnel. Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leurs missions. Le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ...* ». L'article 16 de la constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit

(2) – Michel MIALLE : « **Constitution et lutte des classes** », Les éditions du FOUBOURG, Montpellier, France, 1998, p208.

(3) – عبد الرضا حسين الطعان: "تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، نموذج فرنسا"، منشورات جامعة فاريونس، بنغازي، ليبيا، 2001، ص208.

(4) – Georges Dimitri LAVROFF : « **Le système politique français** », Dalloz, Paris, 1975, p370.

(5) – Jean Pierre AVRIL : « **Le système politique de la V^{ème} République** », L.G.D.J, Paris, 1964, p222 et p223.

(6) – Jean RIVERO : « **Droit administratif** », Dalloz, Paris, 1975, p259.

(7) – Georges VEDEL : « **Le problème des rapports du législatif et du l'exécutif** », in R.F.S.P (Revue Française des Sciences Politiques), n° 03, Paris, 1978, p631.

(8) – Pierre AVRIL: « **Pouvoir et responsabilité** », Mélanges offerts à Georges BURDEAU, L.G.D.J, Paris, 1977, p30.

قد ضيق إلى حد بعيد من نطاق التشريع البرلماني، الذي كان البرلمان يؤكد من خلاله سلطته، بحيث لم يعد هناك أي برلمان ديمقراطي في هذا المستوى المتدني من السلطة⁽¹⁾.

تأثر المؤسس الجزائري بما جاء في المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، فحول لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في اتخاذ كل الإجراءات الضرورية والكفيلة بمواجهة الظروف غير العادية، بداية بصدور دستور سنة 1963⁽²⁾، مروراً بدستور سنة 1976⁽³⁾، ثم دستور سنة 1989⁽⁴⁾، وأخيراً دستور 1996 الذي تنص المادة 93 منه على:

" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

(1) – Maurice DUVERGER : « La V^{ème} République et le régime présidentiel », 03^{ème} édition, Arthance Fayard, Paris, 1961, p209.

(2) – تنص المادة 59 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: " في حلة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير إستثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا ".

(3) – تنص المادة 120 من دستور 1976 المعدل والمنتم (مرجع سابق) على: " إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها الدستورية، أو على سلامة ترابها، يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية. يتخذ مثل هذا الإجراء أثناء اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة. تخول الحالة الإستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الخاصة التي تتطلبها المحافظة على استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. يجتمع المجلس الشعبي الوطني وجوبا باستدعاء من رئيسه. تنتهي الحالة الإستثنائية حسب نفس الأشكال وبناء على نفس الإجراءات المذكورة أعلاه والتي أدت إلى تقريرها ".

(4) – تنص المادة 87 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الدستوري والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. يجتمع المجلس الشعبي الوطني وجوبا. تنتهي الحالة الإستثنائية حسب نفس الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

خول دستور سنة 1996 لأول مرة لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع بالأوامر في ظل الظروف الإستثنائية بموجب الفقرة الرابعة من المادة 124 التي جاء فيها: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور". وهو ما يفهم أيضا من العبارة الواردة في المادة 91 من الدستور التي جاء فيها: "... ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع"، حيث تنظم هذه المادة حالتها الطوارئ والحصار⁽¹⁾.

ثانيا: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية:

يتطلب لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية في ظل الظروف الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من دستور 1996، أن تتوفر مجموعة خاصة من الشروط الدستورية، لذا هناك شروط موضوعية، وهناك شروط شكلية وإجرائية.

1- الشروط الموضوعية للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية:

تنص المادة 93 فقرة 01 من دستور 1996 على: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها". ومن خلال استقراء هذه الفقرة يتبين بأن الشروط الموضوعية اللازمة للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية، تتمثل في وجود خطر داهم وحال وجسيم يهدد البلاد، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

أ- وجود خطر داهم وجسيم وحال يهدد البلاد:

يشترط اللجوء إلى التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم جسيم وحال (Menace grave et immédiate)⁽²⁾، حيث يقصد بالخطر بمفهومه القانوني

(1) - لونا سي جقيقة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ..."، مرجع سابق، ص256.

(2) - « La notion de « menace grave et immédiate » est une condition assez vague, car elle peut se prêter à diverses interprétations. A cette condition, le comité consultatif constitutionnel français a ajouté dans son avis de 12 avril 1961, une deuxième condition de fond desquelles est subordonnée la mise en œuvre de l'article 16, qui est nettement plus précise : Il doit y avoir non seulement menace grave et immédiate, mais aussi « interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels » qui signifie la paralysie des pouvoirs publics qui veut dire l'impossibilité absolue pour le Parlement et le Gouvernement d'exercer leurs fonctions ». Jean LAMARQUE : « La théorie de la nécessité et l'article 16 ... », Op.cit, p609.

أن ينصرف إلى كل حالة واقعة تنذر بضرر قد يصيب حيوية معينة، فيهددها بالزوال أو الإنقراض⁽¹⁾، ولكي يتوفر شرط الخطر، لا بد أن يكون جسيما وحالا، حيث يستوي أن يكون هذا الخطر خارجيا أو داخليا، أو داخليا وخارجيا في نفس الوقت⁽²⁾، ويعود تقدير جسامته إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، على اعتبار أن المادة 91 من الدستور قد جاءت واسعة الدلالة يمكنها أن تستوعب كل حالات الظروف غير العادية.

ونظرا لغموض مفهوم الخطر الجسيم، ونظرا كذلك لصعوبة تحديد المقصود الفعلي من جسامته الخطر، اتجه غالبية الفقه إلى القول بأن الخطر الجسيم هو الخطر الذي يتجاوز في شدته جميع المخاطر المعتادة والمألوفة. أما الخطر الحال فيقصد به الخطر الذي يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد أو أنه مستقبلي، في حين أن الخطر المحتمل فلا يعد من الأخطار التي تسمح بتطبيق المادة 93 من الدستور، وحكمه ينطبق على الخطر الذي وقع وانتهى⁽³⁾.

يبدو من خلال المقارنة بين المادة 93 والمادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، بأن هذه الأخيرة قد جاءت أكثر دقة، حيث وضعت شروطا تتعلق بموضوع الخطر ودرجة خطورته، إذ تشترط بأن يكون حالا وجسيما، ومعيار الجسامته هو أن يؤدي الخطر إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات الدستورية⁽⁴⁾، أما من حيث موضوعه فهو أن يمس بمؤسسات الدولة أو استقلال البلاد أو سلامة أراضيها، أو يعيق تنفيذ الدولة لإلتزاماتها الدولية.

(1) - وجدي ثابت غابريال: " السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية ..."، مرجع سابق، ص100.

(2) - يحيى الجمل: " نظرية الضرورة في القانون الدستوري"، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص86 و ص87.

(3) - بدران مراد: " الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ..."، مرجع سابق، ص30.

(4) - « Pour certains auteurs, il était difficile d'admettre qu'en face d'un danger menaçant la vie de l'Etat, le Président de la République doit attendre que les Assemblées et le Gouvernement soient complètement paralysés pour recourir au pouvoir exceptionnels, et par ailleurs, cette interprétation stricte est difficilement compatible avec la clause qui prévoit la réunion de plein droit du Parlement, c'est pourquoi d'autres auteurs estimaient qu'une interprétation large devait s'imposer ». Georges BURDEAU : « Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques », 20^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1984, p651.

« Pour que cette condition soit remplie, il faut que les pouvoirs publics, c'est - à - dire le Parlement et l'exécutif ne puissent exercer normalement leurs activités, c'est la seule interprétation qui soit en harmonie avec l'esprit et la lettre de l'article 16 de la constitution de 1958 ». Louis FAVOREU et Philippe LOIC : « Les grandes décisions du conseil constitutionnel », collection de droit public, Sirey, 07^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1993, p128. Jean LAMARQUE : « La théorie de la nécessité et l'article 16 ... », Op.cit, p609 et p610.

ب- أن يمس الخطر بالمؤسسات الدستورية للدولة أو استقلاليتها أو سلامة ترابها:

لا تتوقف سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية على قيام الخطر فحسب، بل لابد أن يكون لهذا الخطر تأثير معين، يتمثل في إحداثه لتهديد على مؤسسات الدولة، أو استقلالها أو سلامة ترابها، حيث يقصد بالخطر المهدد، ذلك الخطر الذي يتوفر على قدر معين من القدرة على الإنتقاص من المصالح المهددة أو يؤدي إلى إزالتها⁽¹⁾. وللتعبير عن هذا الشرط، لجأ المؤسس إلى استعمال عبارة "يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية"، وهو ما يثير التساؤل: هل ذلك يعني أن المؤسسات الدستورية للدولة سوف تتوقف فقط عن سيرها المنتظم؟ أم أنها تتوقف كلية عن القيام بأعمالها؟⁽²⁾. وللإجابة على هذا الإشكال اتجه غالبية الفقه الفرنسي نحو تفسير المادة 16 من دستور 1958 تفسيراً واسعاً، إذ يُعتبر بأن لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق هذه المادة يستلزم فقط تعثر السلطات العامة في سيرها، بمعنى أن سيرها يتم بصعوبة، دون أن يشترط أن يكون قد أصابها الشلل التام والعجز الكلي⁽³⁾، وهو ما أخذ به المؤسس الجزائري في المادة 93 من دستور 1996، التي تنص على ضرورة اجتماع البرلمان وجوباً، مما يعني أن هذا الأخير ليس في حالة عجز تام⁽⁴⁾.

2- الشروط الشكلية والإجرائية للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية:

تتمثل الشروط الشكلية والإجرائية اللازمة حتى يلجأ رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية، في أن يستشير إلزامياً كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري، وأن يستمع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء، إضافة إلى ضرورة اجتماع البرلمان بغرفتيه وجوباً⁽⁵⁾.

(1) - وجدي ثابت غابريال: " السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية ... "، مرجع سابق، ص 101.

(2) - بدران مراد: " الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ... "، مرجع سابق، ص 32.

(3) - Jean LAMARQUE : « La théorie de la nécessité et l'article 16 ... », Op.cit, p 610.

(4) - لوناسي ججيقة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ... "، مرجع سابق، ص 259.

(5) - يظهر من خلال التمعن في الشروط المحددة في المادة 93 من دستور 1996، بأن نفس هذه الشروط كان قد أقرها المؤسس الفرنسي لسنة 1958 عند لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق الحالة الإستثنائية، لكن مع إضافته لشطين آخرين وهما: عدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء استخدام السلطات الإستثنائية، وكذا ضرورة توجيه رئيس الجمهورية لخطاب للأمة يعلمها بذلك. راجع المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

أ- الإستشارة الشكلية لرئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري:

تعتبر إستشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري شرطا إلزاميا، عند لجوئه إلى تطبيق المادة 93 من الدستور، لكن رغم ذلك تبقى الآراء الصادرة عنها مجرد آراء شكلية فقط لا تلزم رئيس الجمهورية من الناحية القانونية بأي شكل من الأشكال.

ومن منطلق أن الآراء الصادرة عن هذه الهيئات هي آراء استشارية، والتي عادة ما تتم في سرية تامة، فإنه يجوز لرئيس الجمهورية مخالفتها، دون أن يترتب عن مخالفتها أية آثار قانونية، ولو أن هذه الآراء تتمتع بآثار سياسية هامة، نظرا للمخاطر التي قد يتعرض لها رئيس الجمهورية في حالة عدم احترامه لقيمة هذه الآراء.

تجدر الإشارة إلى أن عدم إلزامية رئيس الجمهورية الأخذ بآراء هذه الهيئات، لا يعني إمكانية استغنائها عن استشارتها، لأن الإستشارة إجراء قانوني إجباري، بينما لا يتم نشر محتوى الآراء إطلاقا، وذلك على اعتبار أنها موجهة مباشرة إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

يبقى الإشكال مطروحا إذا لم يقيم رئيس الجمهورية باستشارة هذه الهيئات، وقرر اللجوء إلى تطبيق المادة 93 من الدستور بصفة منفردة، ففي هذه الحالة يكون تصرفه عملا غير دستوري، يجوز الطعن فيه قضائيا بدعوى تجاوز السلطة (Excès du pouvoir)، وإن كان البعض يرى بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يستغني عن هذه الإستشارة في حالة وجود قوة قاهرة، تجعل استشارة تلك الهيئات عملية مستحيلة إستحالة مطلقة⁽²⁾.

(1) - يعد نشر آراء الهيئات التي يستشيرها رئيس الجمهورية عند تطبيق الحالة الإستثنائية مهما بالنسبة للرأي العام، لأن محتواها يتعلق أساسا بالحقوق والحريات العامة من جهة، ومن جهة أخرى يعتبر نشرها وسيلة للضغط على رئيس الجمهورية لتسييب قرار تقييده للحقوق والحريات. نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري ... "، مرجع سابق، ص280.

(2) - « *La consultation du Conseil Constitutionnel avant la mise en application de l'article 16 est obligatoire: Le Président de la République ne saurait s'en disposer. Toutefois, certains auteurs ont souligné qu'en cas de force majeure, cette consultation, comme celle du Premier Ministre et des Présidents des Assemblées, pourrait être supprimée* ». Louis FAVOREU et Philippe LOIC: « Les grandes décisions du conseil constitutionnel ... », Op.cit, p128. Georges VEDEL note à ce propos: « ... *On observera qu'il peut paraitre assez paradoxal, après avoir invoqué un état de désorganisation total du pays, de supposer que le Président de la République puisse paisiblement consulter le Premier Ministre, les Présidents des Assemblées et le Conseil Constitutionnel, mais il faut supposer que si les consultations ne pouvaient avoir lieu, la force majeure dispenserait de leur accomplissement ...* ». Georges VIDEL: « Le problème des rapports du législatif et du l'exécutif ... », Op.cit, p635 et p636.

ب- الإكتفاء بالإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

تلزم المادة 93 من دستور 1996 رئيس الجمهورية بأن يستمع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء عند لجوئه إلى تطبيق الحالة الإستثنائية، دون أن يكون ملزما برأيهما، خاصة أن رئيس الجمهورية هو الذي يتأخرس مجلس الوزراء⁽¹⁾، وهو الذي يتولى تنظيم المجلس الأعلى للأمن⁽²⁾، مما يترتب عنه إمكانية تأثيره على رأي المجلسين. لكن على خلاف ذلك هناك من يرى بأن الحكمة من اجتماع مجلس الأمن واستماع رئيس الجمهورية لرأيه، تكمن في إمكانية تشخيص الخطر تشخيصا أمنيا بتحليل كل أسبابه وتحديد سبل مقاومته، على اعتبار أن الخطر المقصود في المادة 93 هو الخطر الداخلي⁽³⁾. كما أن مجلس الوزراء بإمكانه أن يلعب دورا حاسما في هذا المجال، لأن النظام البرلماني يقضي بأن يوقع رئيس مجلس الوزراء على القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، وهو أمر غير ممكن في النظام الدستوري لسنة 1996، على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس مجلس الوزراء، في حين أن الوزير الأول وبقية الوزراء ليسوا مستقلين عنه⁽⁵⁾. ويضاف إلى ذلك أن دستور 1996 لم يأخذ بتقنية التوقيع المجاور أو ما يسمى (Le contresing) الذي يقابل مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وهو ما يعني بأن سلطة رئيس الجمهورية في تطبيق المادة 93 من الدستور هي سلطة شخصية، ليس للحكومة أو البرلمان أي دور فعلي أثناء ممارستها⁽⁶⁾.

ج- صورية الاجتماع الوجوبي للبرلمان بغرفتيه:

نص المؤسس في دستور 1996 على ضرورة اجتماع البرلمان وجوبا عند لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة 93 من الدستور، من دون أن يفسر الغاية الحقيقية من هذا الإجراء. وعليه فإن الاجتماع الوجوبي للبرلمان في هذه الحالة يثير تساؤلا حول ما ينهض به

(1) - تنص المادة 77 ف 04 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يتأخرس مجلس الوزراء ".

(2) - تنص المادة 173 ف 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يحدد رئيس الجمهورية كيفيات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله ".

(3) - بوضياف عمار: " الوجيز في القانون الإداري"، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 204.

(4) - عبد الرضا حسين الطعان: " تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية ..."، مرجع سابق، ص 250.

(5) - بوضياف عمار: " الوجيز في القانون الإداري ..."، مرجع سابق، ص 205.

(6) - بوقفة عبد الله: " أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ..."، مرجع سابق، ص 460.

من دور في هذا المجال، فهل يعني أنه يجتمع لكي يناقش ضرورة تطبيق الحالة الإستثنائية؟ وهل يقوم بالتصويت عليها؟⁽¹⁾. ثم إن اجتماع البرلمان يمكن تحقيقه في أوضاع معينة، لكن لا يمكن تحقيقه في أوضاع أخرى كحالة القوة القاهرة مثلا، والتي تؤدي إلى تعطيل سير عمل المؤسسات الدستورية للدولة، وهو ما يترتب عنه استحالة اجتماع البرلمان⁽²⁾.

ورغم أن المؤسس لم يفسر معنى اجتماع البرلمان، إلا أن هناك من يرى بأن أهمية هذا الاجتماع تظهر من خلال تمكين هذه المؤسسة من متابعة الأوضاع وإقرار التوصيات المناسبة لرئيس الجمهورية، والتي يمكن أن يأخذها بعين الاعتبار أثناء تطبيق الحالة الإستثنائية، أو عند اللجوء إلى إنهاؤها بعد زوال مسبباتها⁽³⁾. كما أن اجتماع البرلمان يعد الضمانة الوحيدة التي تمنع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الإستثنائية، بحيث يمكن للبرلمان طبقا للمادة 158 من الدستور⁽⁴⁾، أن يحيل رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى⁽⁵⁾. لكن تبقى هذه المحكمة غير منصبة إلى يومنا هذا، كما أن القانون العضوي الذي كان مفروضا أن ينظمها لم ير النور بعد⁽⁶⁾.

(1) - لوناسي ججبة : " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ..."، مرجع سابق، ص261.

(2) - Louis FAVOREU et Philippe LOIC: « Le conseil constitutionnel », collection que sais-je?, 05^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1991, p97. Louis FAVOREU et Philippe LOIC: « Les grandes décisions du conseil constitutionnel », 12^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2003, p365.

(3) - Travaux du colloque D'Axe-en-Provence (Le domaine de la loi et de règlement), notamment les rapports de: CHARDEAU, FAVOREU, LOIC ET RIVERO, 02^{ème} édition, Economica, Paris, 1981, p221.

(4) - تنص المادة 158 ف 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية على الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها".

(5) - استعمل إجراء المتابعة على أساس الخيانة العظمى لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1868 ضد الرئيس "جاكسون"، لكن مجلس الشيوخ لم يصوت آنذاك على إقالته. بينما كان هذا الإجراء ذاته سببا في إقالة الرئيس "نيكسون" عام 1974. كما استعمل أيضا هذا الإجراء ضد الرئيس "كلنطن" بعدما قام مجلس النواب باتهامه بتاريخ 19 ديسمبر 1998، ولما أحيلت هذه المسألة على مجلس الشيوخ لمحاكمته، انتهت هذه الأخيرة ببراءته نظرا لعدم توفر نسبة ثلثي (2/3) أعضاء المجلس، وذلك في تاريخ 12 فيفري 1999. أنظر في ذلك: مصطفى حسن البحري: " الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، (دراسة مقارنة)"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص331.

(6) - تنص المادة 158 ف 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها، وكذلك الإجراءات المطبقة".

الفصل الثاني

الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية

تكتسي عملية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية أهمية قصوى، لأنه على إثر هذا التكييف القانوني يتم تحديد جميع الآثار القانونية المترتبة عن وضع هذه النصوص حيز التنفيذ، كما يتم على إثر هذه الطبيعة القانونية تحديد مدى إمكانية خضوعها للرقابة القضائية من طرف القضاء إذا ما كلفت على أنها قرارات إدارية، أو للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري إذا ما اعتبرت أعمالا تشريعية.

انقسم الفقه بخصوص مسألة تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية إلى جانبين: جانب يرى بأن هذه الأوامر ستظل أعمالا إدارية دون الإهتمام بموافقة البرلمان عليها إذا ما تم عرضها عليه⁽¹⁾، ولو أن هناك من يرى في هذا الجانب بأن الأوامر تعد أعمالا إدارية فقط قبل أن تحضى بموافقة البرلمان، أما بعد أن يوافق عليها فتكتسب صفة التشريع وتصبح من الأعمال التشريعية، لأن البرلمان هو الوحيد الذي يمكنه أن يُحوّل هذه الأوامر من أعمال ذات طبيعة تنظيمية إلى تشريعات⁽²⁾.

ينتقد هذا الرأي على أساس أنه إذا كان الإعتماد عليه صحيحا إذا تعلققت المسألة بالأوامر المتخذة خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، إلا أن الإعتماد عليه بشأن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية يثير إشكالا قانونيا هاما، على اعتبار أن هذه النصوص القانونية لا تعرض إطلاقا على موافقة البرلمان، وبالتالي فإذا اعتبرت هذه الأوامر أعمالا إدارية، فمن سيتولى إصباح الصفة التشريعية عليها من منطلق أن الإجراء الوحيد الذي

(1) - أخذ بهذا الرأي أنصار المعيار العضوي باعتبار رئيس الجمهورية سلطة إدارية، وعلى هذا الأساس فإن كل ما يصدر منه من قرارات فهي تُكَيّف على أنها قرارات إدارية وليست تشريعات، وبالتالي يجوز الطعن فيها قضائيا للإلغاء.

(2) - نرى بأن الإعتماد هذا الإتجاه مبالغ فيه لأن السلطة التشريعية في الجزائر ليست مقتصرة على البرلمان وحده، وإنما هي جهاز مركب، فمن جهة هناك البرلمان الذي خول له الدستور مهمة التشريع بقوانين عادية (المادة 122) وقوانين عضوية (المادة 123)، وإلى جانبه هناك رئيس الجمهورية الذي خول له الدستور سلطة التشريع بعدة وسائل، سواء بواسطة الأوامر (المادة 124) أو عن طريق الإستفتاء (المادة 07 ف 04 والمادة 77 ف 10) أو المعاهدات الدولية (المادة 77 ف 11)، وبالتالي فالأوامر تعد تشريعات منذ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية ولا حاجة لتدخل البرلمان لإضفاء هذه الصفة عليها.

يمنحها هذه الصفة هو موافقة البرلمان؟ وهل ستبقى هذه الأوامر أعمالا ذات طبيعة إدارية؟ وهو ما يتناقض مع ما جاء في الفقرة الرابعة من المادة 124 من دستور 1996 التي تخول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من نفس الدستور⁽¹⁾، وهو ما يعني بأن الأوامر المتخذة في هذه الحالة هي كذلك أعمال تشريعية تستمد هذه الصفة من الدستور مباشرة استنادا إلى عبارة "يشرع"، دون حاجة إلى تدخل البرلمان لإضافتها عليها عن طريق التصويت بالموافقة.

وبالمقابل يرى جانب آخر من الفقه بأن الأوامر هي أعمال تشريعية منذ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، لأن هذا الأخير يمارس في هذه الحالة وظيفة تشريعية أصلية مستمدة من الدستور مباشرة، وبالتالي فإن جميع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، أو في الحالة الإستثنائية، فهي ليست أعمالا إدارية أو تنظيمات بل تشريعات قائمة بذاتها، وليس للبرلمان في حالة عرضها عليه للتصويت بالموافقة أي تأثير على طبيعتها القانونية، بنقلها من أعمال ذات صبغة إدارية إلى أعمال تشريعية⁽²⁾.

وانطلاقا من النقاش الكبير الذي تطرحه مسألة تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، ومدى إمكانية تأثير البرلمان عليها إذا ما عرضت على موافقته، فإن الوصول إلى إدراك حقيقة هذه الإشكالية يقتضي بأن نميز الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالات العادية، باعتبارها تستوجب العرض الإلزامي على البرلمان لكي يوافق عليها في أول دورة مقبلة له (المبحث الأول) عن الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية المستثناة من إجراء العرض على البرلمان (المبحث الثاني).

(1) - تنص المادة 124 ف 04 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

(2) - أخذ بهذا الرأي أنصار المعيار الموضوعي من خلال اعتبارهم بأن رئيس الجمهورية سلطة تشريعية تمارس وظيفة تشريعية مستمدة من نصوص الدستور مباشرة عن طريق التشريع بالأوامر، وفي هذه الحالة تكون كل الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية هي عبارة عن تشريعات تتمتع بنفس القيمة القانونية التي تتمتع بها سائر التشريعات التي يسنها البرلمان، وبالتالي فلا حاجة إطلاقا لتدخل البرلمان للموافقة على هذه النصوص القانونية حتى تكتسب صفة التشريع، وإنما تستمد هذه الصفة التشريعية من الدستور مباشرة منذ تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية

خولت أحكام الدستور لرئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إلى التشريع بالأوامر في حالتين عاديتين وهما: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي البرلمان، لكن يبقى الإشكال القانوني المطروح في هذه المسألة يتعلق بمدى تمتع هذه الأوامر بنفس القيمة القانونية التي تتمتع بها سائر التشريعات التي يسنها البرلمان؟ وهل يعتبر رئيس الجمهورية في هذه الحالة سلطة تشريعية يمكنها أن تحل محل البرلمان؟ ثم إذا كان رئيس الجمهورية يمارس وظيفة التشريع بالأوامر بصفة أصلية مستمدة مباشرة من أحكام الدستور⁽¹⁾، فلماذا تعرض الأوامر التي يتخذها على موافقة البرلمان؟ وهل لهذه الموافقة تأثير على الطبيعة القانونية لهذه النصوص؟ خصوصا أن هناك من يعتبر بأن هذه الأوامر هي أعمال تنظيمية قبل أن يوافق عليها البرلمان، لكن بمجرد أن تحضى بموافقة البرلمان تتحول من تنظيمات إلى تشريعات، حينئذ تنفلت من الرقابة القضائية وتخضع لرقابة المجلس الدستوري إذا ما أخطر بشأنها، أما إذا لم يوافق عليها البرلمان فستصبح ملغاة وكأنها لم تكن إطلاقا.

يتطلب تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي البرلمان، أن نسلط الضوء على ماهية إجراء عرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان (المطلب الأول) مع التركيز على أهم المعايير والآراء المعتمدة فقها في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر (المطلب الثاني).

(1) - يلاحظ أنه على خلاف كل من المادة 153 من دستور 1976 والمادة 124 من دستور 1996 الواردتين ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية، فإن المادة 58 من دستور 1963 قد وردت ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التنفيذية، وهو ما يعني بأن الأوامر التفويضية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية هي أعمال تنظيمية وليست تشريعات، على أساس أن رئيس الجمهورية سلطة تنفيذية مهمته اتخاذ تنظيمات مستقلة. لكن هذا الرأي غير صحيح كونه يتناقض مع محتوى المادة 58 من دستور 1963 التي جاء فيها " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية ... وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر"، وهو ما يعني أن هذه الأوامر هي تشريعات وليست تنظيمات، خاصة أنها تعرض إلزاميا على مصادقة المجلس الوطني خلال ثلاثة أشهر، لذا فهي تستمد هذه الصفة من الدستور مباشرة، فحتى ولو أن المادة 58 من دستور 1963 قد وردت ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لا يفي الصفة التشريعية عن الأوامر.

المطلب الأول

ماهية إجراء عرض الأوامر على موافقة البرلمان

نص المؤسس في كل الدساتير الجزائرية التي كرست آلية التشريع عن طريق الأوامر، على إلزامية عرض جميع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان على البرلمان حتى يوافق عليها، لكن هذا لا يعني بأن مسألة تحديد الطبيعة القانونية لهذه النصوص القانونية تبقى معلقة على موافقة البرلمان، لأن الدستور لم يمنح لهذا الأخير أية سلطة فعلية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع، وهو ما يجعل من هذه الرقابة البرلمانية رقابة شكلية ومحدودة (الفرع الأول). لكن على العكس من ذلك، فإن إمكانية رفض هذه الأوامر من طرف البرلمان عندما تعرض عليه، تبقى مسألة واردة جدا من الناحية القانونية رغم صعوبة تحقيقها عمليا، ومن ثمة يبقى التساؤل مطروحا حول إنعكاسات ومصير تلك الأوامر التي ترفض من طرف البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

محدودية رقابة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه

خلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية، والتي لا تعرض إطلاقا على البرلمان، فإن الأوامر التي يتخذها خلال فترة ما بين دورتي البرلمان تعرض عليه إلزاميا، لكنه يصعب عليه رفضها عمليا لإعتبارات عديدة (أولا) لذا يلتزم بالموافقة عليها شكليا كما جاءت وفي أول دورة مقبلة له، دون أن يناقشها أو يعدل أحكامها (ثانيا).

أولا: دواعي صعوبة رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه:

رغم أن رئيس الجمهورية ملزم وفقا لأحكام الدستور بأن يعرض الأوامر التي يتخذها خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان إجباريا على البرلمان، حتى يوافق عليها شكليا في أول دورة مقبلة له، إلا أن إمكانية رفض البرلمان لهذه الأوامر تعد قضية تعترتها صعوبات عملية جمة، سواء من حيث الجانب القانوني أو من حيث الجانب السياسي⁽¹⁾.

(1) - بوالشعير سعيد: " التشريع بالأوامر وأثره على استقلالية المجلس ..."، مرجع سابق، ص 22.

1- الجانب القانوني لصعوبة رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه:

يستشف من خلال استقراء مختلف المواد المتعلقة بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، أنها تركز في مجملها على تزويد رئيس الجمهورية بمركز تشريعي هام في البنين الدستوري للدولة على حساب البرلمان⁽¹⁾، حيث تؤكد قراءة وتحليل كل من المادة 58 من دستور 1963 والمادة 153 من دستور 1976، أنهما دوما في صالح رئيس الجمهورية لأن هذين النصين يتحدثان عن الموافقة لا غير، وعليه يحق لرئيس الجمهورية أن يعترض على أي أمر يرفضه البرلمان بدعوى أن الدستور ينص فقط على الموافقة دون الرفض، غير أنه يمكن أن يستشف من النص ذاته عدم منع البرلمان صراحة من أن يرفض الأوامر المعروضة عليه، مما يجعل ذلك إحتمالا قائما وممكنا، لكن دون أن يؤدي إلى إلغائها أو وقف نفاذها.

يبدو أن هذه الطريقة مستوحاة من النظام الفرنسي لكنها أفرغت من محتواها، لأن التشريع بالأوامر في فرنسا ينتج عن تفويض من البرلمان إلى رئيس الجمهورية طبقا للمادة 38 من دستور 1958، على أن تناقش هذه الأوامر على مستوى البرلمان، الذي قد يرفضها ولا يوافق عليها، خلافا لما هو معمول به في النظام الجزائري الذي خول فيه المؤسس لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع عن طريق الأوامر، لكن دون أن يمنح للمؤسسة التشريعية كل الوسائل الكفيلة لمراقبة هذه الأوامر، ليقضي بذلك المؤسس على مزايا آلية التشريع بالأوامر، ويبقي على عيوبها المتمثلة أساسا في منح اختصاص التشريع لجهة أخرى تتمثل في السلطة التنفيذية، والتي كان من المفروض أن تكون كل تصرفاتها خاضعة لرقابة البرلمان.

يظهر من خلال الرجوع إلى المادة 58 من دستور 1963 والمادة 153 من دستور 1976 بأن المسألة في صالح السلطة التنفيذية، حيث أن هاتين المادتين تلزمان البرلمان بأن يوافق على جميع الأوامر المعروضة عليه ومن دون أي استثناء، وكأنه لا يجوز إطلاقا الاعتراض

(1) - لقد ذهبت الأستاذة "لوناسي ججيقة" إلى القول بأن "آلية التشريع بالأوامر لعبت دورا هاما في خلق القواعد القانونية، ففي بعض الأحيان تشترك الأوامر مع القانون في سن القواعد ذات الطبيعة التشريعية، وفي بعض الأحيان الأخرى تحل محل القانون باعتبارها الوسيلة الأساسية للتشريع، حيث تعد الأوامر إحدى الوسائل الهامة لتنفيذ سياسة الحكومة، تستعملها السلطة التنفيذية فيما بين دورتي البرلمان إما لتنظيم مسائل إستعجالية تتطلب التدخل السريع، وإما كوسيلة للتعبير عن سمو المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ممارسة سلطة مخولة له بموجب نصوص الدستور". راجع: لوناسي ججيقة: "في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989 ..."، مرجع سابق، ص102.

عليها. وعلى العكس من ذلك، فقد خولت المادة 124 من دستور 1996 صراحة للبرلمان بغرفتيه إمكانية رفض الأوامر المعروضة عليه، مرتبة جزاء قانونيا على رفضها وهو الإلغاء، لكن رغم أن هذه المادة كرست مبدأ التصويت على الأوامر المتخذة في الحالات العادية من طرف البرلمان، حيث أصبح بإمكان هذا الأخير بغرفتيه أن يصادق على هذه الأوامر مصادقة شاملة، كما يمكنه أن يرفضها جملة وليس تفصيلا، إلا أن هذا الإجراء بات صوريا فقط، لأن البرلمان لا يمكنه إدخال أية تعديلات على الأوامر، كما أن التجربة في الجزائر تثبت بأن البرلمان لم يقف يوما حجر عثرة في وجه إرادة رئيس الجمهورية، الذي خولت له أحكام الدستور إمكانية اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، أو اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي في كل قضية يرى أنها ذات أهمية بالغة بالنسبة للدولة الجزائرية.

2- الجانب السياسي لصعوبة رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه:

إن قيام النظام السياسي الجزائري منذ 1962 وإلى غاية 1989 على نظام هيمنة الحزب الواحد والمزج بين قيادة الحزب والدولة⁽¹⁾، واقتراح المرشحين للنيابة من قبله بواسطة الأمين العام للحزب، أو ممثلين عنه قبل تقديمهم للتزكية الشعبية⁽²⁾، يجعلهم في مرتبة أدنى من

(1) - جاء ضمن ديباجة دستور 1963 (مرجع سابق) ما يلي: "إن ضرورة قيام حزب الطليعة الواحد، ودوره المرجح في إعداد ومراقبة سياسة الأمة، هما المبدآن الجوهريان اللذان حملا على اختيار شتى الحلول لمعالجة المشاكل الدستورية التي تواجه الدولة الجزائرية، وبذلك يتم ضمان السير المنسجم والفعال للنظم السياسية المقررة في الدستور عن طريق جبهة التحرير الوطني...". كما جاء ضمن ديباجة دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق): "إن تنظيم مؤتمر جبهة التحرير الوطني الذي سيحدد للحزب قوانينه الأساسية ويعطيه هيئاته القيادية لتتويج هذا الجهد المبذول، من أجل إقامة مؤسسات للأمة تخلد بعد الأحداث وزوال الرجال، كما جاء في بيان 19 جوان 1965...".

(2) - كان تحت نظام الحزب الواحد، ويمقتضى المواد 23، 24، 25 و 26 من دستور 1963 (مرجع سابق)، وكذا المواد 94، 95، 96، 97، 98، 99، 100، 101، 102 و 103 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق)، التي تجعل من حزب جبهة التحرير الوطني الحزب الوحيد والطليعة في الجزائر، أن يتم اقتراح شخص واحد فقط ومن دون أي منافس على التزكية الشعبية، ومن ثمة هو الذي سيصبح رئيسا للجمهورية. لكن مع تطور النظام القانوني للانتخابات التشريعية وبعد تأسيس أول مجلس شعبي وطني في الجزائر سنة 1976، صار يقترح في حكم دستور 1976 ثلاثة مترشحين لكي تختار الهيئة الناخبة مترشحا واحدا على كل منصب، ليكون نائبا لها في المجلس الشعبي الوطني، بينما كان في حكم دستور 1963 أن تقدم قائمة وحيدة وفريدة ومغلقة حول إنتخابات أعضاء المجلس الوطني لكي تجرى حولها التزكية الشعبية. أنظر: بوقفة عبد الله: "القانون الدستوري، أساليب تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص58.

رئيس الجمهورية، وبذلك يكون البرلمان عنصرا مكملا للنظام، ولا يمكن اعتباره سلطة موازية ومضادة قادرة على مواجهة ومراقبة أعمال رئيس الجمهورية، من خلال إمكانية رفض قراراته وتصرفاته، بل هو مؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية.

يبدو بأن الأوضاع التي واكبت التطور السياسي الجزائري لم تؤثر إطلاقا على المؤسس الذي لا يزال متماشيا مع مضامين النصوص القانونية المحافظة على مكانة الهيئة التنفيذية، ومن ثمة عمل على تدعيم المظاهر التفوقية لسلطة رئيس الجمهورية، خصوصا من خلال إعادة تكريس إمكانية التشريع في الأصل العام بالأوامر لتنفيذ سياسة الحكومة⁽¹⁾، ورغم أن دستور 1996 وعلى خلاف كل من دستور 1963 ودستور 1976، قد حوّل للبرلمان إمكانية رفض الأوامر المعروضة عليه، وهو ما يؤكد مبدئيا عدم وجود أي إلزام قانوني له نحو رئيس الجمهورية، إلا أن ذلك لا يعني إطلاقا انتفاء وجود إلزام سياسي نحوه.

يظهر إلزام البرلمان نحو رئيس الجمهورية من الناحية السياسية منذ صدور دستور 1963، على أساس أن النظام القائم آنذاك كان مبنيا على شخص رئيس الجمهورية الذي يجسد وحدة الدولة والحزب⁽²⁾، بحيث يمكنه باعتباره رئيس الأغلبية أن يمارس نفوذا على هذه الأغلبية عند التصويت على الأوامر، كما يمكنه أن يمارس نفوذه بشكل مباشر على الفاعلية البرلمانية ذاتها، وهو ما نلمسه كذلك في البرلمان الحالي الذي يغدو جهازا تابعا لرئيس الجمهورية، نظرا لما لهذا الأخير من سلطة تأثير واضحة على عمله وتوجهاته، سواء عن طريق الأغلبية البرلمانية، أو عن طريق الثلث الرئاسي في مجلس الأمة⁽³⁾.

يترتب عن تبعية البرلمان سياسيا ووظيفيا تجاه السلطة التنفيذية، أن ليس له أي دور في تقدير مدى ضرورة اللجوء إلى التشريع بالأوامر، ومدى الحاجة إلى اتخاذ هذه النصوص والعمل بها، بل يعود ذلك من اختصاص ورغبة رئيس الجمهورية وحده، غير أن هذه المسألة

(1) – Walid LAGGOUNE : « La justice dans la constitution algérienne du 22 novembre 1976 », in R.A.S.J.E.P, n° 02, 1981, p226.

(2) – بحكم وحدة القيادة للحزب والدولة، كان العضو البرلماني مسؤولا سياسيا أمام رئيس الهيئة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، وما يؤكد ذلك هو سحب الحصانة من خمسة نواب من المجلس الوطني بأمر من قيادة الحزب، خلال جلسة مغلقة للمجلس الوطني. أنظر الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الوطني بتاريخ 11 أوت 1964، ص325.

(3) – أعلاه: ما بعده: ص168 وما يليها.

تثير عدة إشكالات قانونية هامة، إذ نجد أن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر، يبقى متوقفا على طبيعة العلاقة الموجودة بين كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المتواجدة في البرلمان من جهة، وبين رئيس الجمهورية والوزير الأول من جهة أخرى، وعليه يمكن تصور حالة وحدة الأغلبية كما يمكن تصور حالة المعايشة⁽¹⁾.

أ - حالة وحدة الأغلبية (وحدة الإنتماء الحزبي للجهتين):

إن في حالة وحدة الأغلبية تختلط الإختصاصات بين العمل السياسي لرئيس الجمهورية والعمل الحكومي للوزير الأول، وعليه لا يطرح أي إشكال في هذه المسألة لأن رئيس الجمهورية سيتصرف بكل حرية، كونه يدرك تماما بأن الأوامر التي سوف يتخذها ستحضى بموافقة البرلمان بدون أي إشكال. وبناء على ذلك، يلجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال تقنية التشريع بالأوامر انطلاقا من طبيعة العلاقة العضوية والوظيفية التي تربطه بالبرلمان، بحيث أنه كلما كان رئيس الجمهورية معززا بأغلبية برلمانية معتبرة، كلما تمكن من التشريع بالأوامر بسهولة، إذ سيصادق البرلمان على جميع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في أول دورة مقبلة له ومن دون أية معارضة تذكر.

ب- حالة المعايشة (اختلاف الإنتماء الحزبي للجهتين):

إن في حالة المعايشة يلجأ رئيس الجمهورية إلى الأوامر بصورة إستثنائية، بحيث أنه سوف يتخوف من عدم حصول موافقة البرلمان عليها عندما تعرض عليه في أول دورة مقبلة له، لأن البرلمان في هذه الحالة سوف يرفض الموافقة على الأوامر التي يكون فيها رئيس الجمهورية في وضعية خلاف مع الهيئة التشريعية، خاصة أن دور كل رئيس الجمهورية والوزير الأول في هذه الحالة يقتصر فقط على ممارسة اختصاصاته الدستورية مع ضرورة احترام مجال اختصاص المؤسسات الأخرى، لكن الإشكال يثار بحددة لما نعلم بأن الحكومة في الدستور الحالي مكلفة بتنفيذ وتجسيد برنامج رئيس الجمهورية، وعليه فإن رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه، سوف يؤدي حتما إلى عدم موافقته على ورقة عمل الحكومة، وهو ما يؤدي إلى حل البرلمان وبالتالي الشلل التام للعمل الحكومي.

(1) - كايس شريف: " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي ..."، مرجع سابق، ص19. (على الهامش).

ثانيا: الطابع الشكلي للموافقة البرلمانية على الأوامر المعروضة عليه:

تؤكد التجربة العملية في الجزائر بأن البرلمان دوما يوافق على الأوامر المعروضة عليه. كما أنه إذا علمنا بأن الأوامر المتخذة خلال فترة ما بين دورتي البرلمان تعرض إلزاميا على موافقته، إلا أن الإشكال يثار حول مدى استطاعة البرلمان أن يوافق على بعض مواد الأوامر ولا يوافق على البعض الآخر؟ وما هي الأغلبية المشترطة عند التصويت عليها؟

فبالنسبة للإشكالية الأولى، لا يمكن إطلاقا للبرلمان أن يوافق على بعض مواد الأوامر ولا يوافق على البعض الآخر⁽¹⁾، وإنما يصوت عليها جملة وليس تفصيلا، بمعنى أن المصادقة تكون "مصادقة شاملة" (Vote en bloc) إما بالموافقة أو بالرفض⁽²⁾.

أما بالنسبة للإشكالية الثانية المتعلقة بالأغلبية المشترطة للموافقة على الأوامر من طرف البرلمان، وفي غياب نص دستوري صريح يحددها، نرى بأن الأغلبية اللازمة تختلف باختلاف نوع المجال الذي يتدخل فيه رئيس الجمهورية، فإذا تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العادية، فالأغلبية المشترطة هي الأغلبية البسيطة للنواب⁽³⁾، وأغلبية (3/4) أعضاء مجلس الأمة. أما إذا كان تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر منصبا على المجال المخصص للقوانين العضوية، فالأغلبية المشترطة هي الأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية (3/4) أعضاء مجلس الأمة⁽⁴⁾. لكن كما نعلم فإن مجلس الأمة يتكون من أعضاء منتخبين وآخرين معينين⁽⁵⁾، لذا فإن الثلث الرئاسي قد يكون له دور حاسم في اعتماد

(1) - ماجد راغب الحلو: " القانون الدستوري"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 175 وما يليها.

(2) - Sans auteur: « le domaine législatif, lois et ordonnances », daté le 10 octobre 2010, in www.ecotes.com/ero/exsep/f.f/00700244.htm

(3) - نشير إلى أن دستور 1996 لم ينص على الأغلبية اللازمة للتصويت على القوانين العادية في المجلس الشعبي الوطني، بينما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 قد حددها بأغلبية النواب الحاضرين. أنظر المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ج ج ج عدد 46 مؤرخ في 30 جويلية 2000.

(4) - تنص المادة 123 ف 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة".

(5) - تنص المادة 101 ف 02 و 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " ينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية".

الأوامر التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، خصوصا مع وجود أغلبية تابعة لرئيس الجمهورية. كما أنه إذا أخذنا بعين الإعتبار لنسبة (3/4) المشتركة للتصويت على الأوامر في مجلس الأمة، فهذا يعني أنه يكفي أن تتحقق نسبة (1/4) الأصوات زائد صوت من المعارضة (أي 36 صوت زائد صوت واحد) وهي نسبة ممكنة وسهلة التحقيق، إذ ممكن جدا لحزب معارض له 37 عضوا في مجلس الأمة أن يمتنعوا عن التصويت، أو بالأحرى يتغيبون كلية يوم جلسة التصويت على الأمر، وبالتالي لا تتحقق نسبة (3/4) المشتركة لإقراره، وهو ما يؤدي إلى رفض هذا الأمر وإلغائه حتى ولو حضي بموافقة النواب.

الفرع الثاني

إشكالية مصير الأوامر التي ترفض من طرف البرلمان؟

إذا كانت الأوامر تعرض أولا على الغرفة الأولى ثم على مجلس الأمة، فإن إمكانية رفض هذا الأخير لها بعد موافقة النواب عليها تبقى ممكنة، وهو ما يترتب عنه حدوث خلاف بين الغرفتين. لكن رغم ذلك لم ينص المؤسس على استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء (أولا) وحتى أنه رتب جزاء على الأوامر المرفوضة وهو الإلغاء، إلا أنه تغافل عن الآثار المترتبة عن إلغائها (ثانيا) وعن إمكانية التزام البرلمان للصمت تجاهها (ثالثا).

أولا: تجاهل المؤسس لدور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء:

إن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الظروف العادية، تُعرض في البداية على المجلس الشعبي الوطني، وإذا وافق عليها يتم عرضها على مصادقة مجلس الأمة⁽¹⁾. وإذا كان دور مجلس الأمة يقتصر فقط في التصويت على الأوامر التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، فإن رفضه لهذه النصوص التشريعية - وهي مسألة مستبعدة عمليا - سيؤدي حتما إلى حدوث خلافات بينه وبين المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يثير إشكالا

(1) - تنص المادة 120 ف 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه".

قانونيا هاما حول مصير هذه الأوامر محل الخلاف، خصوصا مع استبعاد المؤسس لتقنية الذهاب والإياب (Système de la navette)⁽¹⁾، واقتصار دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء (La commission paritaire) على تسوية الخلافات التي تحدث بين الغرفتين البرلمانيتين حول مشاريع واقتراحات القوانين فقط، بناء على استدعاء من الوزير الأول⁽²⁾، من دون أن ينص على امتداد مهمتها إلى تسوية الخلافات التي قد تحدث بشأن الأوامر.

وباعتبار أن القانون وسيلة لتجسيد العمل الحكومي⁽³⁾، خول المؤسس مهمة تسوية الخلاف الحاصل بين الغرفتين البرلمانيتين حول أي مشروع أو اقتراح قانون، إلى لجنة برلمانية مشكلة من عشرة أعضاء من كل غرفة برلمانية، حيث يخضع استدعاء هذه اللجنة للسلطة التقديرية للوزير الأول⁽⁴⁾، بالنظر إلى نوع الخلاف إن كان بسيطا أم جوهريا. أما إذا استمر الخلاف ولم تتوصل اللجنة إلى صياغة نص موحد فالحكومة تقوم بسحب النص⁽⁵⁾.

يقصد بالخلاف البسيط ذلك الخلاف التقني أو الإجرائي الذي يسهل على اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء تجاوزه، بعدما يجتمع أعضاؤها العشرون الممثلون بخمسة أعضاء من اللجنة المختصة بالنص محل الخلاف من كل غرفة برلمانية، وخمسة أعضاء آخرين من كل غرفة برلمانية، بناء على استدعاء من الوزير الأول، حيث يتعلق موضوع هذا الخلاف بمسائل تقنية بسيطة تتعلق إما بالصياغة اللغوية للنص، أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل⁽⁶⁾.

(1) - يقصد بتقنية "الذهاب والإياب" أن يكون النص القانوني محل الخلاف بين غرفتي البرلمان بين أخذ ورد بينهما إلى غاية إيجاد تسوية له، وهي التقنية التي تضمنتها المادة 45 ف 01 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 (مرجع سابق) التي تنص: « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées de Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* ».

(2) - تنص المادة 120 ف 04 وف 05 وف 06 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص".

(3) - Mohamed BRAHIMI: « *Nouveaux choix constitutionnel et nouveaux besoins politiques ...* », Op.cit, p745.

(4) - أنظر المواد من 87 إلى 97 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق).

(5) - تنص المادة 120 ف 06 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "... وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص".

(6) - كايس شريف: "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ..."، مرجع سابق، ص 129.

يقصد بالخلاف الجوهري ذلك الخلاف الحاد الذي قد يحدث بين الغرفتين البرلمانيتين، فهو خلاف ذو أبعاد سياسية وإستراتيجية مرجعيته تباين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة من البرلمان، فهو خلاف ذو طبيعة إيديولوجية يقع عادة في حالة اختلاف الإنتماء السياسي للأغلبية المطلقة من كلتا الغرفتين البرلمانيتين، حيث يكون هناك تناوب نسبي لا تناوب مطلق على السلطة، وهو يعد خلافا بنيويا وعميقا يعود سببه إلى اختلاف المنطلقات السياسية والبرامجية للأعضاء المكونين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽¹⁾.

حدثت خلال الفترة الممتدة من 1997 إلى 2007 ستة خلافات بين الغرفتين البرلمانيتين⁽²⁾، فمنها ما تعد خلافات بسيطة، على غرار ما حدث بشأن القانون رقم 09-09 المتعلق بالتحكم في الطاقة⁽³⁾، والذي اقترحت بخصوصه اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء إعادة صياغة المادة 41 منه، وتمت المصادقة على النص الجديد بتاريخ 20 جويلية 1999، ثم القانون رقم 01-01 المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان⁽⁴⁾، والذي صادق عليه مجلس الأمة لكن بتحفظ على إحدى عشرة (11) مادة منه، وعند عرض هذا القانون على اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء قامت بتعديل ثلاث مواد فقط، وهي المواد 31، 33 و42⁽⁵⁾.

أما ما يتعلق بالخلافات الجوهرية، فنذكر منها ما حدث بخصوص القانون العضوي رقم 05-11 المتعلق بالتقسيم القضائي⁽⁶⁾، والذي لم يصادق عليه مجلس الأمة عندما عُرض عليه في المرة الأولى بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية، على

(1) - كايس شريف: "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء..."، مرجع سابق، ص130.

(2) - أنظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، نشرة لمجلس الأمة، 2004، ص102-112. حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرة للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2007، ص11 وما يليها.

(3) - قانون رقم 09-09 مؤرخ في 02 أوت 1999 يتعلق بالتحكم في الطاقة، ج ر ج ج عدد 51 مؤرخ في 02 أوت 1999.

(4) - قانون رقم 01-01 مؤرخ في 04 فيفري 2001 يتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، ج ر ج ج عدد 09 مؤرخ في 04 فيفري 2001.

(5) - زهاري بوزيد: 'دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين'، مداخلة في وقائع الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، مرجع سابق، ص123 وما يليها.

(6) - قانون عضوي رقم 05-11 مؤرخ في 17 جويلية 2005 يتعلق بالتقسيم القضائي ج ر ج ج عدد 52 مؤرخ في 26 جويلية 2005.

اعتبار أن مثل هذا الطرح كان غير ملائم لوضعية البلاد آنذاك، فهذا النص يبرهن على وجود خلاف جوهري ذو أبعاد سياسية وإيديولوجية ليس بإمكان اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء تسويته حسب تقدير الحكومة، لذا طالت مدة صدوره إلى غاية 2005⁽¹⁾.

وبالإضافة إلى سلطة الحكومة في اللجوء إلى سحب أي قانون محل خلاف بين الغرفتين البرلمائيتين، نجدها أحيانا تتأخر كثيرا في عرض نص القانون محل الخلاف على اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء لتسويته، وهو ما حدث مثلا بالنسبة للقانون رقم 04-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الإجتماعي⁽²⁾، حيث عالجت اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء المادة الثالثة محل الخلاف بتاريخ 28 أبريل 2003، ورغم ذلك لم يتم إرجاع هذا النص القانوني إلى البرلمان للمصادقة عليه إلا بعد مرور أكثر من سنة.

تنبغي الملاحظة إلى أنه منذ سنة 2006 وإلى يومنا هذا لم يحدث أي خلاف بين الغرفتين البرلمائيتين، وبالتالي لم يستدع الوزير الأول اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، والسبب في ذلك كما يرى البعض هو أن مجلس الأمة لم يستعمل حقه في الإختلاف بحجة الشعور بتبعات هذا الموقف، وترجيح المصلحة العليا للبلاد فوق كل الإعتبارات الأخرى⁽³⁾.

(1) - تم إيداع مشروع القانون العضوي المتعلق بالتقسيم القضائي من طرف حكومة "أحمد أويحي" في 17 ديسمبر 1997 لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم أعيد تسجيله ضمن جدول أعمال المجلس لدورة الربيع 1998، حيث صوت عليه النواب في 12 جانفي 1999، ثم أحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه في 16 مارس 1999، لكنه تحفظ على خمس مواد منه. ليبقى القانون الأساسي للقضاء معلقا إلى غاية 03 سبتمبر 2002، حيث أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل الخلاف بمناسبة افتتاح دورة الخريف 2002، وقام فعلا باستدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة في 11 سبتمبر 2002 بحضور وزير العدل ووزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المواد محل الإختلاف. أنظر: ع فيصل: " رفع التجميد عن القانون الأساسي للقضاء "، مقال منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 12 مارس 2002، ص 03. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، دورة الخريف، العدد 03، مؤرخ في 17 أكتوبر 2003، ص ص 22-27.

(2) - قانون رقم 04-17 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004 يتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الإجتماعي، ج ر ج ج عدد 72 مؤرخ في 13 نوفمبر 2004.

(3) - لقد أكد السيد "عبد القادر بن صالح" في ختام دورة الخريف لمجلس الأمة سنة 2007 بأن: " أعضاء مجلس الأمة لم يستعملوا حق الرفض شعورا بتبعات هذا الموقف، فهم باستمرار يرجحون مصلحة البلاد فوق كل الإعتبارات، وفي كافة مواقفهم كانوا يطالبون بالتوصيات لاستدراك النقص المسجل في النصوص القانونية المحالة عليهم، وفي كل مرة كانوا يتجنبون خيار الرفض والتعطيل رغم أن القانون قد حوله إياهم بشكل صريح". نقلا من الموقع الإلكتروني:

أما ما يتعلق بالأوامر ونظرا للحساسية الكبيرة التي تتميز بها كونها عادة ما تتعلق بالمسائل الهامة والإستراتيجية في الدولة، ونظرا لما تتطلبه من سرعة في التنفيذ ولا تحتل أي تأخير، فإن عرضها على مصادقة الغرفتين البرلمانيتين قد يترتب عنه حدوث خلافات حادة بينهما، لذا فإن المؤسس لم ينص على استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء بغرض تسوية الخلافات التي تحدث بشأنها، كونها غير قادرة على تجاوز هذه الخلافات على اعتبارها خلافات جوهرية، خصوصا أن المعطيات السياسية في بلادنا تثبت بأن رئيس الجمهورية يملك آليات هامة تسمح له بتمرير كل اقتراحاته عن طريق الأوامر دون أي إشكال، طالما أن دور البرلمان يقتصر فقط في التصويت على الأوامر المتخذة فيما بين دورتي انعقاد البرلمان من دون أية مناقشة أو تعديل، وكأن المؤسس أراد أن يقول بأنه لا يجوز إطلاقا أن يحدث أي تناقض أو اختلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول الأوامر المعروضة عليهما للتصويت، بينما لا يمكن تصور حدوث أي خلاف بين الغرفتين البرلمانيتين بشأن الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، لأن هذه الأوامر لا تعرض إطلاقا على موافقة البرلمان، وإنما تصبح نافذة بمجرد صدورها.

ثانيا: الآثار القانونية المترتبة عن إلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان:

رغم أن كل من المادة 58 من دستور 1963 والمادة 153 من دستور 1976 لم ترتبا أي جزء قانوني على الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان عندما تُعرض عليه، إلا أن دستور 1996 في الفقرة 03 من المادة 124 قد نص على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان بغرفتيه تعد لاغية⁽¹⁾، ومعنى ذلك أن تسحب ويزول ما كان لها من آثار بأثر رجعي بمجرد التصويت عليها بعدم الموافقة، وعليه فإن كل أمر ملغى سيفقد أثره وكأنه لم يكن، أما الحقوق المكتسبة فستبقى قائمة لا محالة، في حين أن الحقوق المفقودة فسترجع إلى أصحابها.

تطرح عملية إلغاء الأوامر التي لا تتال موافقة البرلمان إشكالات قانونية هامة حول الآثار القانونية المترتبة عن هذا الإلغاء، وكذا الإجراءات القانونية المتبعة في ذلك، انطلاقا من

(1) - إن استعمال المؤسس لمصطلح "لاغية" غير صحيح من حيث قواعد اللغة العربية كونه جاء على وزن "فاعل"، ونحن نعلم بأن الفاعل هو البرلمان وليست الأوامر، لأن البرلمان هو الذي يقوم بالفعل أي فعل إلغاء الأوامر التي لا تحضى بموافقتهم، حينئذ تصبح هذه الأوامر "ملغاة" وليست "لاغية" كما ورد في الفقرة 03 من المادة 124 من دستور 1996.

الطبيعة القانونية التي تتمتع بها هذه النصوص القانونية، وعليه فإن آثار إلغاء الأوامر باعتبارها قرارات إدارية تختلف عن آثارها إذا ما تم اعتبارها تشريعات.

1- الآثار القانونية المترتبة عن إلغاء الأوامر باعتبارها قرارات إدارية:

إذا سلمنا بالطبيعة الإدارية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، سواء خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني على اعتبارها قرارات إدارية، فإنه يترتب عن خضوعها لرقابة القضاء الإداري، أن يُصدر هذا الأخير قرارات يقضي فيها بإلغائها في حالة عدم مشروعيتها.

يقصد بسلطة إلغاء القرارات الإدارية في القضاء الإداري قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على الآثار المترتبة عن تطبيق هذه القرارات، وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة. فالمركز السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إعدام القرار الإداري إذا قدرت عدم مشروعيته، كما يجوز لها إلغاء القرارات المشروعة لإعتبارات تمس جانب الملاءمة وظروف العمل الإداري⁽¹⁾.

ميز الفقه بين نوعين من الإلغاء، فهناك الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية، وهناك الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية. كما أنه إلى جانب الإلغاء، يمكن للإدارة أن تلجأ إلى عملية إدارية أخرى لإنهاء القرارات الإدارية ألا وهي السحب.

أ - الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية:

يشمل الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية على القرارات غير المشروعة والقرارات المشروعة على حد سواء، وهو يعني إنهاء وإعدام الآثار القانونية المترتبة عن تطبيق هذه القرارات بالنسبة للمستقبل فقط ابتداء من تاريخ صدور قرار الإلغاء، مع ترك آثارها السابقة قائمة، سواء كان قرار الإلغاء صادرا من السلطة التي اتخذت القرار الإداري أو من الرئيس الإداري الأعلى، بينما يخضع الإلغاء الإداري لمبدأ عدم الرجعية ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة، لذا لا بد من التمييز في هذا الإطار بين القرار التنظيمي والقرار الفردي.

(1) - بوضياف عمار: "القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية وفقهية مدعمة بأحدث القرارات القضائية"، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص180.

يجوز للإدارة في حالة "القرار التنظيمي" أن تعدله أو تلغيه وفقا لمتطلبات ومقتضيات المصلحة العامة وقواعد المشروعية الموضوعية والشكلية، ذلك أن القرار التنظيمي لا يولد حقوقا فردية ذاتية بل ينشئ مراكز قانونية عامة وموضوعية، وعليه فإن إلغاء القرار التنظيمي لا يمثل اعتداء على حقوق مكتسبة. أما في حالة "القرار الفردي" فيمكن للإدارة أن تلجأ إلى إلغائه، لكن ذلك لا يجوز إلا إذا أنتج هذا القرار حقا مكتسبا لشخص ما وفقا للأوضاع والأشكال والإجراءات التي ينص عليها القانون، لأن المراكز الخاصة التي تنشأ على القرارات الفردية لا يمكن المساس بها إلا برضا من أنشئت لمصلحتهم⁽¹⁾.

ب - الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية:

يقتصر الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية على القرارات غير المشروعة فقط، وهو ما يعني انقضاء وزوال هذه القرارات غير المشروعة بالقضاء على آثارها القانونية عن طريق إصدار حكم قضائي نهائي يحوز على قوة الشيء المقضي فيه، بعد تحريك ورفع "دعوى الإلغاء"⁽²⁾، من طرف ذوي الأهلية والصفة والمصلحة القانونية من الأفراد أمام الجهات القضائية المختصة، طبقا للشروط والإجراءات القانونية المعمول بها.

ج - السحب الإداري للقرارات الإدارية:

يقصد بسلطة سحب القرارات الإدارية إزالة وإنهاء الآثار القانونية المترتبة عنها وإعدامها بأثر رجعي لتصبح كأنها لم توجد إطلاقا، وذلك بالقضاء على آثارها في الماضي والحاضر والمستقبل⁽³⁾، حيث تتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية

(1) - محيو أحمد: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص307.

(2) - تعتبر "دعوى الإلغاء" الوسيلة القضائية الوحيدة التي تسمح بإلغاء القرارات الإدارية قضائيا، ولمعرفة ماهية وأحكام الإلغاء القضائي للقرارات الإدارية، وطرق تحديد معناها وأهم خصائصها الذاتية التي تميزها عن باقي الدعاوي القضائية، وكذا الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة لقبولها. أنظر: عوابدي عمار: "نظرية القرارات الإدارية، بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري"، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص154 وما يليها.

(3) - اعتبرت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 05 ماي 1988 (الغرفة الإدارية) بأن إلغاء القرارات الإدارية يجب أن تراعى فيه الحقوق المكتسبة، وكل قرار لا تراعى فيه هذه الضمانة، يشكل صورة من صور التعسف على أساس تجاوز السلطة. أنظر: المجلة القضائية، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 1991، ص220.

والرئاسية المختصة خلال مدة زمنية معينة، على أن يتم سحبها بالقدر اللازم وفقا لما يقتضي به مبدأ المشروعية، لكن نظرا لما قد يترتب عن سلطة سحب القرارات الإدارية من آثار بالغة الخطورة، فقد تم تقييد ممارسة هذا الإجراء بشرطين أساسيين وهما:

ج/1- تقييد سلطة السحب من حيث موضوع القرارات الإدارية:

تتطلب عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطة الإدارية المختصة أن يتعلق الإجراء بالقرارات الإدارية والأعمال غير مشروعة فقط، لأن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تولد حقوقا أو تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا، بخلاف القرارات الإدارية المشروعة التي تنشئ حقوقا ذاتية فردية مكتسبة لا يجوز المساس بها أو الإعتداء عليها.

يعود أساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة إلى فكرة أن "القاعدة الباطلة لا يمكنها أن تولد حقا مكتسبا"⁽¹⁾، ومن أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية والتي تجعلها قابلة للسحب الإداري، نذكر عيب انعدام السبب، عيب مخالفة الشكل والإجراءات ومخالفة القانون والتنظيم المعمول بهما، وعيب الإنحراف في استعمال السلطة، وعيب عدم الإختصاص⁽²⁾.

ج/2- تقييد سلطة السحب من حيث السلطة المختصة خلال المدة المقررة:

يجب أن تمارس سلطة سحب القرارات الإدارية من طرف السلطة الإدارية المختصة في النظام الإداري للدولة، ولكي تكون عملية السحب مشروعة يجب أن تتم بواسطة السلطة الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة، أو السلطة الإدارية الولائية، أو السلطة الإدارية الرئاسية خلال أجل لا يتجاوز شهرين، وهي المدة المقررة للطعن القضائي، أما إذا تجاوزت هذه المدة فذلك يعني بأن القرار الإداري قد اكتسب حصانة ضد السحب.

(1) - عوابدي عمار: " نظرية القرارات الإدارية ..."، مرجع سابق، ص152.

(2) - لقد أصدر المجلس الدستوري بتاريخ 11 مارس 1993 قرارا يقضي بإقصاء المترشح المرحوم "محفوظ نحناح" من الإنتخابات الرئاسية المقرر إجراؤها في تاريخ 15 أبريل 1999، وذلك على أساس أنه لم يثبت مشاركته في الثورة التحريرية طبقا للمادة 73 فقرة 06 من دستور 1996، مما دفع بالمعني إلى رفع دعوى قضائية أمام مجلس الدولة، والتي أسفرت عن صدور قرار من الهيئة القضائية (مجلس الدولة) بتاريخ 12 نوفمبر 2001 يقضي برفض الدعوى، حيث أسس مجلس الدولة قراره بأن هذه الأعمال دستورية، وبالتالي تخرج من مجال رقابته على أساس عدم الإختصاص. أنظر: المجلة القضائية، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص141.

2 - الآثار القانونية المترتبة عن إلغاء الأوامر باعتبارها تشريعات:

انطلاقاً من اعتبار الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية تشريعات، تستمد هذه الصفة من موافقة البرلمان عليها حسب الوجه المبين في الدستور، أين يتطلب إقرارها تواجد البرلمان للتصويت عليها، فإن المادة 124 من دستور 1996 جاءت مرتبة جزاء قانونياً على تلك الأوامر التي لا تحضى بموافقة البرلمان وهو الإلغاء⁽¹⁾، وهو ما يعني بأن هذه النصوص التشريعية ستفقد أثرها ابتداء من اليوم الذي لا يوافق فيه عليها البرلمان، لكن الإشكال يطرح لما نعلم بأن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية تنفذ مباشرة من يوم اتخاذها دون انتظار ما سيسفر عنه إجراء عرضها على البرلمان، وبالتالي عندما تعرض عليه ويحكم بإلغائها تكون هذه الأوامر قد رتبت آثاراً قانونية، فهل ستزول هذه الآثار بأثر رجعي أم أنها ستزول في المستقبل فقط؟ ثم هناك بعض الأوامر تكون قد أنشأت حقوقاً ومراكز قانونية، أو أنها قيدت حقوقاً وحرّيات معترف بها دستورياً للأفراد، وهي آثار من الصعب إزالتها، فكيف يمكن القضاء على هذه الآثار في هذه الحالة، على أساس أن دستور 1996 لم يتضمن أية إجابات تفصيلية عن الآثار القانونية المترتبة عن إلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان؟

يُطرح الإشكال مرة أخرى بالنسبة للأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، فلماذا لا يتم عرض هذه الأوامر على المجلس الجديد الذي سينتخب خلال ثلاثة أشهر؟ كيف تصبح هذه الأوامر نافذة مباشرة من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، ولا تعرض إطلاقاً على موافقة المجلس الجديد، ولا حتى على مجلس الأمة ولو بقي قائماً على اعتباره غير قابل للحل؟ وما الجدوى إذن في هذه الحالة من تواجد هذه الغرفة الثانية؟ وهل يجرى العمل على تفحص مدى دستوريتها من طرف المجلس الدستوري؟

نرى من خلال استقراء مضمون المادة 124 من دستور 1996 بأن رئيس الجمهورية يتولى مهمة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، دون أية رقابة برلمانية من قبل مجلس الأمة بالتصويت على الأوامر رغم أنه لا يزال قائماً، وهو ما يدعو إلى ضرورة عرض هذه الأوامر على تصويت ما يتولد عن الانتخابات التشريعية من مجلس جديد

(1) - تنص المادة 124 ف 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

خلال ثلاثة أشهر، والغرض من ذلك هو أن هذه الرقابة البرلمانية اللاحقة من شأنها تقدير مدى ملاءمة النص التشريعي الصادر بموجب أمر رئاسي، أما أن ينتقل الإختصاص التشريعي المخول أصلا للبرلمان إلى رئيس الجمهورية بحجة شغور المجلس الشعبي الوطني، فذلك سيؤدي حتما إلى استحواد السلطة التنفيذية على المجال التشريعي برمته.

يتحدد الغرض إذن من إدراج المادة 124 من دستور 1996 من خلال انتقال كل ما هو متواجد في مجال القانون إلى رئيس الجمهورية بمقتضى شغور المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم يصبح مجلس الأمة من دون أية أهمية، بحيث يتم تجميد نشاطه كلية وبصفة مؤقتة إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في غضون ثلاثة أشهر، وبهذا الشكل ينفرد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بشكل مطلق عن طريق الأوامر، ولا يتقيد فيها بأي ضابط حقيقي بسبب عدم وجود نص دستوري صريح يلزم بخلاف ذلك، وكأن المؤسس أراد أن يجعل رئيس الجمهورية صاحب الإختصاص التشريعي إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في غضون ثلاثة أشهر، وخلال هذه الفترة يكون سيدا من دون منازع في هذا المجال، وبالتالي يجوز وصف الأوامر التي يتخذها بأنها أعمال تشريعية⁽¹⁾.

ثالثا: إشكالية عدم تعبير البرلمان عن موقفه تجاه الأوامر المعروضة عليه؟

لم يواجه المؤسس فرضية اتخاذ البرلمان لموقف سلبي تجاه الأوامر التي تعرض عليه من أجل الموافقة، فالمادة 124 من دستور 1996 اقتضت فقط على الإشارة إلى الحالة التي تكون فيها الأوامر قد تم عرضها على البرلمان، لكن دون أن تتطرق إلى حالة إلزام البرلمان للصمت بعد عرضها عليه، وكذا حالة ما إذا لم يتم عرض هذه الأوامر إطلاقا عليه.

(1) - من خلال المقارنة مع النظام الدستوري المصري، خصوصا ما جاء في المادة 09 من دستور 1971 المعدل والمتمم (مرجع سابق) التي تنص على: " يولي مجلس الوزراء سلطة التشريع".

نجد بأن كل ما كان يصدر عن مجلس الوزراء لم تكن قرارات بقوانين تفويضية ينبغي عرضها على موافقة البرلمان عند انتخابه، وإنما هي تشريعات قائمة بذاتها منذ صدورها، وبناء على هذه القاعدة جاء الدستور المصري لسنة 1971 على جعل سلطة التشريع من اختصاص مجلس الرئاسة (مجلس الوزراء) ويزولها بدون أية قيود، فكل ما يصدر عن رئيس الدولة من أوامر في صورة "لوائح تفويضية" تعتبر تشريعات بذاتها، ولم يتم عرضها إطلاقا على موافقة مجلس الشعب عند انتخابه. وهو ما قضت به المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها المؤرخ في 04 جانفي 1980. راجع: سامي جمال الدين: "القانون الدستوري والشرعية الدستورية..."، مرجع سابق، ص288 وص289.

ولمواجهة فرضية عدم تعبير البرلمان عن موقفه من الأوامر المعروضة عليه، ذهب جانب من الفقه إلى القول بأن صمت البرلمان لمدة غير معقولة، يعد رفضا ضمنيا للأوامر، لكن هذا الإتجاه منتقد على أساس صعوبة تحديد هذه المدة، والتي إن مضت دون أن يعبر من خلالها البرلمان عن موقفه تجاه الأوامر، فذلك سيؤدي تلقائيا إلى إلغائها⁽¹⁾.

وبالمقابل ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأن المؤسس لم يشترط حدا أقصى للمدة التي يجب أن يُعبر فيها البرلمان عن رأيه⁽²⁾، وهو ما انتقد على أساس أنه سيؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد، خاصة إذا ما تعمد البرلمان اتخاذ هذا الموقف السلبي محاباة لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

أما في النظام الدستوري الجزائري فإن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان لا يمكنها أن تستمر في البقاء، ولن تصبح قوانين نافذة لكي ترتب جميع آثارها القانونية إذا لم تحض بموافقة البرلمان، وعليه فإن الدستور قد قيد حق رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر بوجوب الإسراع في عرضها على موافقة السلطة التشريعية الأصلية (البرلمان) خلال مدة معينة من اتخاذها، وإلا ستفقد ما لها من قوة قانونية، وتطبيقا لذلك فإن الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 124 من دستور 1996 قد أوجبتا على رئيس الجمهورية بأن يعرض الأوامر التي يتخذها على موافقة البرلمان بغرفتيه، وذلك في أول دورة مقبلة له، فإذا لم يحز هذا التشريع الرئاسي على موافقة البرلمان عد لاغيا.

يتبين من خلال المقارنة مع المادة 147 من الدستور المصري لسنة 1971، بأن رئيس الجمهورية ملزم بعرض ما يتخذه من تشريع على مجلس الشعب خلال (15) يوما من تاريخ صدوره إذا كان المجلس قائما، أو في أول اجتماع له في حالة حله أو وقف جلساته، وإذا لم

(1) - بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية..."، مرجع سابق، ص18.

(2) - هذا الرأي هو ما أخذ به المؤسس في دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق)، لأن المادة 124 تشترط فقط أن تكون موافقة البرلمان على الأوامر في أول دورة لاحقة له دون أن تحدد المدة، وهو ما تؤكدته الفقرة 02 من هذه المادة التي تنص على: " يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها".

(3) - لكن هناك من يرى بأنه مهما طاللت مدة صمت البرلمان دون أن يعبر عن رأيه في هذه الأوامر، فذلك لن يؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات، لأن هذه الأوامر وإلى غاية تعبير البرلمان عن موقفه تجاهها، تعد قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء. سليمان محمد الطماوي: " النظرية العامة للقرارات الإدارية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص517.

يعرض رئيس الجمهورية هذا التشريع على المجلس النيابي، زال ما له من قوة القانون بأثر رجعي دون حاجة إلى إصدار قرار من المجلس يقضي بذلك، أما إذا ما تم عرض هذا التشريع على مجلس الشعب ولم يقره، زال بأثر رجعي أيضا ما كان له من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس، احتياطا لما قد يترتب على مثل هذا الزوال الرجعي من اضطراب وعدم استقرار، اقتصر هذا الزوال على المستقبل فقط دون سحبه على الماضي، وذلك باعتماد نفاذ هذا التشريع في الفترة السابقة أو تسوية ما تترتب على آثاره بوجه آخر.

يترتب عن رفض مجلس الشعب للتشريع الرئاسي في شكل "قرارات بقوانين"، أو عدم عرضه عليه، أن تزول قوة القانون على هذا التشريع ليصبح عملا إداريا باطلا بقدر مخالفته للقواعد العامة، وبأثر رجعي من تاريخ صدوره. كما تترتب النتائج نفسها في حالة صمت المجلس كون أن إجراء العرض لم يكتمل، وبالتالي يأخذ هذا التشريع الرئاسي حكم حالة عدم العرض، فتزول ما عليه من قوة القانون بأثر رجعي، ويستفاد زوال قوة القانون عليه إما من انتهاء أو فض الاجتماع غير العادي الذي استدعي إليه، أو من قفل باب المناقشة حوله في دورته العادية. وعليه فإن الحل الذي أوجدته المادة 147 من الدستور المصري لسنة 1971 منطقي جدا، إذ هو يساير مقتضيات مبدأ "عدم رجعية التشريع" وعدم سحبه على الماضي، ذلك أن الآثار القانونية التي كان التشريع الرئاسي قد رتبها في الفترة السابقة على عدم إقراره إنما ترتبت في ظل سريان مفعول هذا التشريع⁽¹⁾.

اقتصر المؤسس الجزائري في الفقرة 03 من المادة 124 من دستور 1996 على الإشارة إلى أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد ملغاة، لكن دون أن يشير إلى ما إذا كان هذا الإلغاء يعني زوال آثارها القانونية بالنسبة للمستقبل فقط، وبالتالي يُعتمد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة، أم أن هذا الإلغاء يتضمن زوال آثارها بأثر رجعي ينسحب على الماضي، وحينئذ يحق التساؤل عن مصير الآثار القانونية المترتبة عن تطبيق هذه الأوامر في الفترة السابقة على عدم إقرارها من طرف البرلمان⁽²⁾.

(1) - سامي جمال الدين: " القانون الدستوري والشرعية الدستورية ..."، مرجع سابق، ص308 و ص309.

(2) - جعفر محمد سعيد: "مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص146 و ص147.

المطلب الثاني

معايير تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية

تعتبر عملية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الحالات العادية، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، ذات أهمية قصوى، إذ أنه على أساس هذه الطبيعة القانونية يتم تحديد جميع الآثار القانونية المترتبة عن دخول هذه الأوامر حيز التطبيق، ومعرفة ما إذا كانت قرارات إدارية أم تشريعات، وكذا معرفة من هو صاحب الحق في ممارسة الرقابة عليها، هل هو القضاء الإداري باعتبارها أعمالا إدارية؟ أم المجلس الدستوري باعتبارها قوانينا؟

اتجهت غالبية الفقه إلى القول بأن الأوامر المتخذة أثناء غياب البرلمان، هي أعمال إدارية رغم ما لها من قوة القانون قبل أن تحضى بموافقة البرلمان، لذا يترتب عن ذلك قابليتها للطعن أمام القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية صادرة عن هيئة إدارية مركزية.

لكن على خلاف هذا الرأي وعملا بالمادة 165 من دستور 1996، يمكن أن تخضع هذه الأوامر لرقابة دستورية من طرف المجلس الدستوري على أساس أنها تنظيمات. أما بعد أن يوافق عليها البرلمان، فهناك جانب من الفقه يرى بأنه لا يوجد أي تأثير لمصادقة البرلمان على الطبيعة التنظيمية لهذه الأوامر، كما أنها لا تكسبها صفة القوانين بل تضي عليها فقط قوة التشريع، لذا فالأوامر ستظل أعمالا إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري.

وبالمقابل هناك جانب آخر من الفقه الدستوري يرى بأن مصادقة البرلمان على الأوامر، هو بمثابة الإجراء الوحيد الذي يضي عليها صفة التشريع، وبالتالي فهي تتفلت من رقابة القضاء الإداري وتدخل في مجال الإختصاص الرقابي للمجلس الدستوري، وما يبرر ذلك هو أن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي البرلمان، تصبح ملغاة إذا لم يوافق عليها البرلمان عندما تعرض عليه في أول دورة مقبلة له⁽¹⁾.

(1) - بدران مراد: " الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ..."، مرجع سابق، ص22. وللمزيد من التفاصيل حول مختلف الآراء الفقهية بخصوص الطبيعة القانونية للأوامر: أنظر:

Tahar TALEB : « Le Président de la République, secrétaire général du FLN », thèse pour l'obtention du grade de doctorat d'Etat en droit, université Clermont 1, faculté de droit et des sciences politiques, 1985, p621 et s.

يترتب على اعتبار الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الحالات العادية أعمالاً إدارية أهمية بالغة، تتمثل في الحفاظ على حقوق وحرّيات الأفراد الدستورية وصيانتها، من خلال إمكانيتهم في اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغائها، خلافاً إذا ما تم اعتبارها قوانيناً، بحيث أنهم لا يملكون حينئذ صلاحية إخطار المجلس الدستوري لإثارة عدم دستورتيتها، خاصة أن الرقابة البرلمانية التي تهدف أساساً إلى حماية هذه الحقوق والحرّيات غالباً ما تأخذ أبعاداً سياسية، وليس لها أي دور فعلي في حمايتها من التعسف الرئاسي.

وإذا كانت عملية تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، لا تطرح أية إشكالات قانونية بالنسبة للدول التي لا تأخذ بمبدأ "الرقابة القضائية على دستورية القوانين"⁽¹⁾، على اعتبار أن الأوامر تعد تشريعات ولا يمكنها أن تخضع إطلاقاً للرقابة القضائية، فإن هذه العملية تثير نقاشاً وجدالاً كبيرين في الدول التي تأخذ بمبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين، على أساس أنه إذا ما تم تكييف هذه الأوامر على أنها قرارات إدارية فهي تخضع لرقابة القاضي الإداري، أما إذا ما تم تكييفها على أنها تشريعات فهي ستفقد من رقابة القضاء الإداري وتخضع لرقابة دستورية من طرف المجلس الدستوري.

إن في ظل عدم وضوح موقف المؤسس الجزائري صراحة تجاه الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الحالات العادية، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، قبل أن يوافق البرلمان عليها أو بعد أن يوافق عليها، فإن الفقه الدستوري قد اختلف في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، انطلاقاً من المعيار المعتمد عليه في هذه المسألة، فهناك من يعتبرها أعمالاً ذات صبغة إدارية استناداً إلى المعيار العضوي، بغض النظر عما إذا وافق عليها البرلمان أم لا (الفرع الأول) بينما هناك من ذهب إلى القول بأن هذه الأوامر تكتسب الصبغة التشريعية بمجرد اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، وذلك طبقاً للمعيار الوظيفي (الفرع الثاني).

(1) - ظهرت آلية الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، تفسيرا لاختصاصات القضاء وطبيعة عمله في حالة وقوع تعارض بين الدستور وغيرها من الأعمال القانونية الأخرى، وقد حقق هذا الشكل من الرقابة عدة نجاحات باهرة في مجال حماية الحقوق والحرّيات الدستورية للأفراد، مما دفع بالكثير من الدول إلى محاكاة هذا الطريق وترجيحه على الطريق الفرنسي الذي يساند الرقابة السياسية على دستورية القوانين. أنظر في ذلك: السيد الباز: "الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة"، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1978، ص 234.

الفرع الأول

الأوامر عمل إداري طبقا للمعيار العضوي

يقتضي الأخذ بالمعيار العضوي (Le critère formel) كأساس لتحديد الطبيعة القانونية للأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية، أن تكون الأوامر التي يتخذها في الحالات العادية أعمالا ذات طبيعة إدارية، لأن رئيس الجمهورية ما هو إلا سلطة تنفيذية إدارية مهمته اتخاذ قرارات إدارية، فالعبرة في ذلك هي الجهة التي تقوم بعملية الإصدار، وما دامت الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي انعقاد البرلمان صادرة من رئيس الجمهورية فهي أعمال إدارية بطبيعتها⁽¹⁾، وبالتالي لا تهم إطلاقا مسألة عرض هذه الأوامر على البرلمان، كما لا يهم كذلك تصويته عليها، سواء كان بالموافقة أو بالرفض.

ومن منطلق أن هذه الأوامر أعمال إدارية، فإنه يجوز الطعن فيها قضائيا أمام مجلس الدولة، أما تدخل البرلمان للتصويت على هذه الأوامر فليس له أي تأثير على طبيعتها القانونية، لأن الأوامر ستبقى محتفظة بصفاتها الإدارية باعتبارها قرارات إدارية، بكل ما يترتب عنها من نتائج وآثار، سواء تم التصويت عليها بالموافقة أو بالرفض، وذلك رغم تمتعها بقوة التشريع كونها تستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة.

فاستنادا إلى ما ذهب إليه أنصار المعيار الشكلي أو العضوي كأساس للتمييز بين أعمال مختلف الهيئات العمومية في الدولة، فإن أي عمل تنظيمي يندرج في المجال التشريعي يبقى ذو طبيعة إدارية، وأي عمل يدخل ضمن المجال التنظيمي فهو يعد عملا إداريا بآتم معنى الكلمة، وعلى هذا الأساس استنتج المجلس الدستوري الفرنسي بمقتضى قراره المؤرخ في 27 فيفري 1971، بأنه بمجرد الموافقة الصريحة (Ratification implicite) من طرف البرلمان على الأوامر التفويضية المتخذة بموجب المادة 38 من دستور 1958، تتحول هذه الأوامر من

(1) - « *Le Conseil d'Etat français dans sa décision rendue le 19 octobre 1962 (Ass, 19 octobre 1962: « canal ») se prononça en faveur de la nature « administrative » des ordonnances prises par le Président de la République en vertu de l'article 38 de la constitution de 04 octobre 1958, compte tenu de leur auteur, mais la loi du 15 janvier 1963 les valida « rétroactivement », considérant qu'elles ont et conservent « force de loi » à compter de leur publication* ». Dominique TURPIN: « *Contentieux constitutionnel, droit juridictionnel ...* », Op.cit, p171.

أعمال ذات طبيعة تنظيمية (Actes de forme réglementaire) إلى أعمال ذات طبيعة تشريعية (Actes de forme législative). وقد ذهب الفقه الفرنسي إلى القول بأن رئيس الجمهورية باعتباره سلطة تنفيذية وإدارية، تكون جميع الأعمال والتصرفات التي يقوم بها، بما فيها الأوامر التي يتخذها هي عبارة عن أعمال تنظيمية، إما ستخضع لرقابة القضاء الإداري إذا ما تم تكييفها على أنها قرارات إدارية، وإما ستخضع لرقابة المجلس الدستوري بعد إخطاره بشأن مدى دستوريتها إذا ما تم تكييفها على أنها تنظيمات مستقلة، لكن بمجرد أن يوافق عليها البرلمان تكتسب صفة التشريع ولا تخضع لرقابة القضاء⁽¹⁾.

وإذا كان البعض يرى بأن الأوامر التفويضية التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 لا تطرح إشكالا كبيرا حول طبيعتها القانونية باعتبارها تشريعات تستمد هذه الصفة من عبارة "اتخاذ تدابير تشريعية عن طريق أوامر تشريعية"، على أساس أن رئيس الجمهورية يمارس في هذه الحالة سلطة تشريعية مفوضة له من طرف البرلمان، بناء على طلب منه لمدة محددة، حتى يتخذ ما يراه ملائما من تدابير تشريعية عن طريق أوامر تشريعية، إلا أن الإشكال يطرح بحدة لما نجد بأن نص هذه المادة قد ورد ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التنفيذية، وهو ما جعل البعض الآخر ينفي الصفة التشريعية عن هذه الأوامر ويعتبرها أعمالا تنظيمية طبقا للمعيار العضوي، وبالتالي يجوز الطعن فيها قضائيا أمام المجلس الأعلى للقضاء لإلغائها.

أما بالنسبة للأوامر المتخذة في ظل دستور 1976، فهناك من ذهب إلى القول بأنها ستظل محتفظة بصفاتها الإدارية ما لم يوافق عليها البرلمان، وبالتالي يجوز الطعن فيها قضائيا، أما بعد الموافقة فإنها ستتحوّل إلى تشريعات، لكن لا يمكنها أن تخضع لرقابة

(1) – « *En réalité, une définition matérielle de la loi: tout comme l'acte administratif intervenu dans les matières législatives reste un acte administratif, l'acte administratif intervenu dans les matières réglementaires, reste un acte administratif, au plein sens du terme. Seule l'onction parlementaire peut donc attribuer à un acte la qualité de loi. C'est de cette conception formelle que le Conseil Constitutionnel a tiré une conséquence logique, mais tout de même audacieuse, en considérant dans sa décision du 27 février 1971, qu'on ratifiant implicitement une ordonnance de l'article 38 de la constitution de 1958 « acte de forme réglementaire (sic) », le législateur en a fait « un texte de forme législative ».* Ahmed Salem OULD BOUBOUTT: « *L'apport du conseil constitutionnel au droit administratif* », préface de Georges VEDEL, collection Droit public positif, dirigé par Louis FAVOREU, Economica, Presse Universitaire d'Aix Marseille, 1987, p175.

دستورية لأن دستور 1976 لم يؤسس آلية الرقابة على دستورية القوانين. وهذا التحليل ينطبق أيضا على الأوامر المتخذة خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان في ظل دستور 1996، ولو أن هذا الأخير لم ينص صراحة على خضوع هذه الأوامر لرقابة المجلس الدستوري، لكن دون أن يؤثر ذلك على طبيعتها التشريعية التي تكتسبها بمجرد موافقة البرلمان عليها، وفي هذا الإطار ذهب الأستاذ "كايس شريف" إلى القول بأن "هذه الأوامر تعد أعمالا تشريعية نظرا للإلزامية عرضها على البرلمان لكي يصادق عليها، وذلك في أول دورة مقبلة لانعقاده، فلو كانت هذه الأوامر أعمالا تنظيمية لما تم عرضها على موافقة الهيئة التشريعية"⁽¹⁾.

قضى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 72-73 المؤرخ في 29 فيفري 1972، بأن كل أمر صادر طبقا للمادة 38 من دستور 1958 ولا يحضى بموافقة البرلمان صراحة أو ضمنا (Implicitement ou explicitement)، يبقى عملا ذو طبيعة تنظيمية يمكن الطعن فيه قضائيا أمام مجلس الدولة (قرار مجلس الدولة المؤرخ في 24 نوفمبر 1961)، خاصة إذا تجاوز الأمر الحدود المرسومة في قانون التفويض، أما العرض البسيط لقانون الموافقة (Loi de ratification) على البرلمان، فهو لا يغير من الطبيعة القانونية التنظيمية لهذه الأوامر. أما بالنسبة للأوامر التي تتضمن جانبا من التدابير التشريعية وجانبا آخر من التدابير ذات الطبيعة التنظيمية، فإن هذه الأخيرة يمكن تعديلها بموجب مراسيم (Décrets) لكن بعد ترخيص (Délégation) من المجلس الدستوري، حينئذ تكتسب صفة الأعمال التشريعية وبالتالي تنفلت كلية من رقابة القاضي الإداري⁽²⁾.

(1) - نقلا عن: كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري..."، مرجع سابق، ص13.

(2) - « Après avoir confirmé, le 29 février 1972 par la loi n° 72-73, que les ordonnances sont des actes de forme réglementaire tant que la ratification législative n'est pas intervenue, qualification purement formelle qui ne préjuge pas du fond, le Conseil Constitutionnel a précisé le 08 août 1985, que les ordonnances sont des actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir, ou encore, dans celle du 23 janvier 1987, que l'ordonnance demeure jusqu'à l'intervention de la loi la ratifiant, un texte de valeur réglementaire dont la régularité juridique ne peut être apprécié par lui. Une fois ratifiées, les ordonnances contiendront pour partie des dispositions législatives et pour partie des dispositions de nature réglementaire, qui pourront même être alors modifiées par décret, après délégation du Conseil Constitutionnel selon la procédure de l'article 37 alinéas 02 et elles échappent donc désormais au contrôle du juge administratif ». Dominique TURPIN : « Contentieux constitutionnel, droit juridictionnel ... », Op.cit, p175 et p176.

ورغم اعتراف المؤسس الفرنسي صراحة للمجلس الدستوري بسلطة منح الترخيص (Délégalisation) بشأن تعديل الأوامر التي تتضمن تدابير تنظيمية إلى جانب التدابير التشريعية، وهو ما يشكل حسب تعبير الأستاذ (Dominique TURPIN) إنجازا معتبرا لحماية المجال التشريعي، إلا أنه من الناحية العملية نجد بأن حوالي (250) أمرا قد تم اتخاذها خلال المرحلة الإنتقالية، ورغم أن غالبيتها تتضمن كمية لا يستهان بها من التدابير ذات الطبيعة التنظيمية (Dispositions de forme réglementaire)، إلا أنها لم تخضع لترخيص من المجلس الدستوري حتى يتم تعديلها عن طريق مراسيم⁽¹⁾.

يتطلب منح الترخيص من طرف المجلس الدستوري أن تتوفر ثلاث شروط موضوعية وأساسية، حيث يتعلق الشرط الأول بوجود برنامج حكومي، بحيث يستلزم تنفيذه حصول الحكومة على تفويض من البرلمان، والشرط الثاني يتعلق بضرورة التقيد بالمدة القانونية للتفويض دون أن تتجاوزها، أما الشرط الثالث فهو يتعلق بالطبيعة القانونية للمجال الذي يخول فيه للحكومة إمكانية التشريع بالأوامر، بحيث يجب أن تتخذ الأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية. وعلى ذلك يبقى اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الحكومي الوسيلة الفعالة والسريعة بحوزة الحكومة لتنفيذ سياستها مقارنة بمسرى سن القوانين العادية⁽²⁾.

(1) – « On peut conclure qu'une grande partie des ordonnances est à l'abri des délégations, et que cela représente un acquis considérable pour le domaine législatif, car comme on le s'est peu soucié au cours de la période transitoire de faire le départ entre dispositions réglementaires et législatives, les quelques 250 ordonnances non soumises à la délégalisation contiennent, sans doute, une bonne quantité de dispositions de caractères réglementaires, et donc de matières qui échappent au pouvoir réglementaire alors qu'elles devraient normalement en relever... ». Christine MANGUE : « **Le contrôle des ordonnances de codification** », in R.F.D.A, n°05, 2002, pp417-422. Pour cette raison, Louis FAVOREU trouve aux ordonnances prises sur la base de l'article 38 de la constitution française de 1958 « **un régime juridique byzantin et incertain, et les voit comme des édifices d'un baroque Luxuriant qui apparenteraient à certains églises mexicaines, voir même à la Sagrada Familia de Gandi par le caractère échevelé et inéchevelé de son architecture ...** » in Dominique TURPIN : « **Contentieux constitutionnel, droit juridictionnel ...** », Op.cit, p174.

(2) – Il y a trois conditions de fond de la délégalisation: celles relatives au programme, pour la réalisation duquel le Gouvernement demande une délégation de pouvoir, celles relatives au délai pour lequel est consentie cette délégation, celles enfin relatives à la nature, nécessairement législatives, des matières déléguées ... Mais Le recours aux ordonnances de l'article 38 est peut être en passe de tomber es désuétude, le gouvernement bénéficiant, lorsqu'il est pressé et dispose d'une majorité complaisantes, de solution à la fois plus rapides et plus sûres offertes que celles offertes par la procédure de la loi ordinaire. Dominique TURPIN : « **Contentieux constitutionnel, droit juridictionnel ...** », Op.cit, p444.

نشير إلى أن المادة 74 فقرة 01 من دستور 1958 قد خولت للحكومة إمكانية طلب تفويض من البرلمان لاتخاذ الأوامر في المجال التشريعي المتعلق بتنظيم الجماعات المحلية (Les Collectivités d'outres mer et la Nouvelle Calédonie)، حيث يتم اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي المقاطعات المعنية، وكذا رأي مجلس الدولة، لتدخل الأوامر حيز التنفيذ بمجرد نشرها، لكنها تصبح ملغاة إذا لم يوافق عليها البرلمان خلال أجل مدته ثمانية عشر (18) شهرا التي تلي تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية⁽¹⁾.

يظهر من خلال المقارنة مع النظام الدستوري المصري بأن المادة 74 من دستور 1971 تسمح لرئيس الجمهورية بأن يصدر في حالة الضرورة "قرارات بقوانين" يطلق عليها اصطلاحا تسمية "اللوائح التشريعية"، وهي قرارات إدارية من حيث طبيعتها القانونية، لكنها لا تتمتع بقوة القانون من حيث المرتبة الإلزامية، ورغم أنها تستطيع أن تلغي القوانين القائمة أو تعدلها أو تعطل نفاذها، إلا أنها تبقى دوما أعمالا إدارية أو لائحية من حيث طبيعتها القانونية، حتى ولو أقرها البرلمان (مجلس الشعب) بالموافقة بعد عرضها عليه⁽²⁾.

(1) – « Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et la Nouvelle Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législatives en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législatives en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'est pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. Les ordonnances sont prises en conseil des Ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leurs publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix huit (18) mois suivant cette publication ». L'article 74 alinéa 01 de la constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

أما بخصوص أهم الحالات المتعلقة بالأوامر المتخذة لتنظيم الجماعات المحلية، نذكر الأمرين المتعلقين بتنظيم مقاطعة كاليدونيا الجديدة" المؤرخين في كل من 04 جانفي 1982 و 08 أوت 1985. ولمزيد من التفاصيل حول هذه الأوامر أنظر: Maurice FROMENT : « Premiers cas de caducité d'ordonnances adoptées par le parlement sur le fondement de l'article 74/1 de la constitution », R.F.D.A, n°03, Paris, 2009, p417 et s.

(2) – خلافا للرأي الفقهي الذي يعتبر اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية قوانينا بمجرد إقرارها من طرف البرلمان، قضت المحكمة الدستورية العليا في حكمها المؤرخ في 04 ماي 1985، بأن إقرار مجلس الشعب للائحة، لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه هو الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من طابعه غير الدستوري، كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار أن ينقلب به القرار إلى عمل تشريعي يدخل في زمرة القوانين، التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها لإجراءات التي حددها الدستور، وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورتيتها. سامي جمال الدين: "لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية عليها"، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص93.

الفرع الثاني

الأوامر عمل تشريعي طبقا للمعيار الوظيفي

خلافًا لما ذهب إليه أنصار المعيار العضوي الذي يعتبرون بأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، هي أعمال إدارية في طبيعتها القانونية حتى ولو تم عرضها على البرلمان، لأن العبرة في ذلك هي الجهة التي تقوم بإصدار هذه الأوامر، بغض النظر عما إذا وافق عليها البرلمان أم لم يوافق عليها، فإن أنصار المعيار الوظيفي في تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن مختلف الهيئات والمؤسسات العمومية، يعتبرون هذه الأوامر أعمالاً تشريعية من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، لأن رئيس الجمهورية لا يعد في هذه الحالة سلطة إدارية، بل هو سلطة تشريعية خول لها الدستور حق ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر بدلا من البرلمان، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي انعقاد البرلمان، وبذلك فهو يمارس وظيفة تشريعية دستورية لا تقل شأنًا عن الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان⁽¹⁾.

أما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري لسنة 1996، فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية تعد أعمالاً تشريعية، وذلك راجع إلى الإعتبارات التالية:

* تعتبر الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو فيما بين دورتي انعقاد البرلمان أعمالاً تشريعية على أساس أن المادة 124 من دستور 1996 وردت ضمن الفصل الثاني من هذا الدستور تحت عنوان "السلطة التشريعية".

* يستمد رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر من أحكام الدستور مباشرة، وليس عن طريق تفويض من البرلمان كما كان عليه الحال في ظل دستور 1963، وهو ما يجعل رئيس الجمهورية مشرعا أصليا في هذه الحالات، استنادا إلى عبارة "يشرع بأوامر" الواردة في المادة 124 من دستور 1996، وما يؤكد ذلك أكثر هو أن المادة 87 من هذا

(1) - نسيب أرزقي: " بعض الملاحظات حول تصور العلاقة بين البرلمان بغرفتيه مع السلطة التنفيذية بشقيها، رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول موضوع علاقة الحكومة بالبرلمان ...، مرجع سابق، ص89.

الدستور تمنع رئيس الجمهورية من أن يفوض اختصاص التشريع عن طريق الأوامر لأية جهة أخرى كانت، ومثله في ذلك مثل سلطته في تعيين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة، ورؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها، وسلطة اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو تقرير انتخابات تشريعية مسبقة، واللجوء إلى الإستفتاء الشعبي وتقرير الحالة الإستثنائية، وإعلانه لحالة الحصار أو حالة الطوارئ أو حالة الحرب أو التعبئة العامة، وممارسة حق العفو الشامل، وكذا طلب إجراء المداولة الثانية على القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني، وإصدار القوانين ... وغيرها⁽¹⁾.

* عدم وجود قيود بالنسبة لمجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر، بحيث أن دستور 1996 لم يرد في مضمونه إطلاقا ما يمنع رئيس الجمهورية من اتخاذ الأوامر في مجال القانون العضوي، وهو ما يعني أنه يمكنه أن يشرع بهذه الوسيلة في مجال القانون العادي كما يمكنه أن يشرع بنفس هذه الوسيلة في مجال القانون العضوي. وعلى هذا الأساس، يرى بعض الكتاب بأنه لا يوجد إطلاقا ما يمنع رئيس الجمهورية من اللجوء إلى التشريع بواسطة الأوامر في المجال المخصص للمشرع العضوي، حتى بعد انقضاء فترة المرحلة الإنتقالية، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 124 من دستور 1996، والتي لم تقم أي تمييز أو فرق بين مجال القانون العادي ومجال القانون العضوي، اللذان يمكن فيهما لرئيس الجمهورية أن يتخذ الأوامر بكل حرية، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، أو في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور⁽²⁾.

(1) - تنص المادة 87 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص في المواد 77 و78 و91 ومن 93 إلى 95 و97 و124 و126 و127 و128 من الدستور".

(2) - نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة ..."، مرجع سابق، ص157.

تجدر الإشارة إلى أنه سبق وأن تم التشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية، وذلك طبقا لأحكام المادة 179 من دستور 1996 والمتضمنة للحكم الإنتقالي، غير أن الأوامر الصادرة تطبيقا لهذه المادة لم تكن أوامرا بالمفهوم الدستوري، بل هي نصوص تشريعية صادقة عليها المجلس الوطني الإنتقالي في مكان القوانين، كما أنها خضعت لرقابة المجلس الدستوري، لكنها ليست كأوامر وإنما باعتبارها قوانين عضوية. ما قبله: ص61 و ص62. ما بعده: ص200 وما يليها.

* تجريد البرلمان من حق مراقبة الأوامر الرئاسية، حيث يلتزم فقط إما بالموافقة عليها من دون أية مناقشة أو تعديل، وإما رفضها جملة وبالتالي إلغاؤها، مما يجعل من موافقته مجرد إجراء شكلي لا يمكنه أن يطبع هذه الأوامر بالصفة التشريعية، هذه الأخيرة تكتسبها من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء⁽¹⁾.

* استبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع عند اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر، خلافا لما يشترط عند وضع الحكومة لمشاريع القوانين⁽²⁾، وهو ما يجعل من اختصاص التشريع بالأوامر سلطة أصيلة ومعقودة لرئيس الجمهورية دون سواه.

إن القول بأن رئيس الجمهورية سلطة تشريعية استنادا إلى المعيار الوظيفي، تسمح له بأن يمارس الوظيفة التشريعية عن طريق أوامر رئاسية تتمتع بالصفة التشريعية من تاريخ اتخاذها، دون أن يكون للبرلمان عند عرضها عليه، أو حتى المجلس الدستوري إذا ما تم إخطاره بشأن رقابة مدى دستوريتها، أي دور فعلي في تحديد طبيعتها القانونية.

إن في ظل غياب قيود صارمة تحد من سلطة اللجوء إلى التشريع بالأوامر، يبقى رئيس الجمهورية صاحب الإختصاص التشريعي الأصيل في هذا المجال، وهو ما أدى بالبعض إلى القول بأن السلطة التشريعية في بلادنا مكونة من ثلاث غرف، حيث يعتبر رئيس الجمهورية بمثابة الغرفة التشريعية الأولى إلى جانبها غرفتي البرلمان⁽³⁾.

أما بخصوص دور البرلمان في إضفاء الصفة التشريعية على الأوامر، وبالمقارنة مع النظام الفرنسي، فإن الأوامر التفويضية التي تتخذها الحكومة طبقا للمادة 38 من دستور سنة 1958، تعد أعمالا ذات طبيعة تنظيمية قبل أن يصادق عليها البرلمان، وفي هذه الحالة تخضع لرقابة مجلس الدولة على أساس أنها قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، لكن التجربة الفرنسية تثبت أنه منذ سنة 1959 لم يرق مجلس الدولة الفرنسي سوى بإلغاء أمرين

(1) - شريط الأمين: " خصائص التطور الدستوري في الجزائر"، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص445.

(2) - أنظر المادة 04 والمادة 14 من القانون العضوي رقم 98-01 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة (مرجع سابق).

(3) - بلطرش مايسة: " العهدة الرئاسية والديساتير الجزائرية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2000، ص62.

فقط من أصل 160 أمرا تم عرضها عليه. وهو ما أكده أيضا مجلس الدولة بمناسبة القرار الذي اتخذته سنة 1986 تحت رقم 86-196، أين قضى باختصاصه في مراقبة الأوامر الصادرة وفقا لقوانين التفويض، والتي لا يوافق عليها البرلمان، باعتبارها قرارات تنظيمية قابلة للطعن أمامه على أساس تجاوز السلطة (Excès du pouvoir)⁽¹⁾.

وبالمقابل قبل المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 86-224 المؤرخ في 23 جانفي 1987 بمناسبة دراسته لقانون الموافقة (Loi de ratification) باختصاصه في الرقابة على دستورية الأوامر التفويضية، حيث قرر بأن الأوامر التي لا تحضى بموافقة البرلمان تبقى أعمالا تنظيمية تخضع لرقابة القاضي الإداري لتفحص مدى مشروعيتها.

يبقى الإشكال مطروحا بالنسبة للأوامر المتخذة طبقا للقانون المؤرخ في 03 جوان 1958، والتي تمت الموافقة عليها بعد صدور دستور 1958، ففي هذه الحالة ورغم أن المجلس الدستوري الفرنسي يعتبر بأن هذه الأوامر متمتعة بالصفة التشريعية بمجرد الموافقة عليها من طرف البرلمان، إلا أنها تتفلت من اختصاصه الرقابي، وهو ما قضى به المجلس بشأن الأمر المؤرخ في 24 سبتمبر 1958 والموافق عليه بموجب القانون المؤرخ في 05 ديسمبر 1958 استنادا إلى المادة 92 من دستور 1958، حيث أكد المجلس الدستوري في قراره بأن الأمر المذكور هو عمل ذو طبيعة تشريعية سابق لصدور الدستور.

قضى أيضا المجلس الدستوري الفرنسي بعدم اختصاصه بشأن التدابير التي تضمنها الأمر رقم 58-346 (Le code des débits de boissons) المؤرخ في 03 أفريل 1958،

(1) – « Traditionnellement lorsque le Conseil d'Etat examine la validité des ordonnances non ratifiées, s'interdit de rechercher les normes de référence ailleurs dans la loi d'habilitation elle-même. Alors le Conseil Constitutionnel lui donne, en quelque sorte, des munitions supplémentaires, en déterminant par avance les normes par rapport auxquelles le conseil d'Etat pour opérer son contrôle. Cette détermination des normes de référence au bénéfice et à destination du Conseil d'Etat à une utilité réduite sinon quasi inexistante, car sure 160 ordonnances prises depuis 1959, le Conseil d'Etat n'en a jamais annulé que deux et encore tout à fait au début, et n'a jamais eu à connaître que de très rares recours. D'ailleurs, à notre connaissance, les ordonnances édictés en 1986 n'ont pas fait l'objet de recours à l'exception d'une, semble-t-il ... Dans la décision n° 86-196, le Conseil Constitutionnel a confirmé la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle l'ordonnance non ratifiée est un acte administratif susceptible d'être attaqué par la voie de recours pour excès du pouvoir ». Louis FAVOREU et Philippe LOIC : « Les grandes décisions du conseil constitutionnel », GRANDS ARRETS, 08^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1995, p655, p656 et p657.

على اعتبار أن هذه التدابير كانت قد تم اتخاذها قبل صدور دستور 1958، لكن بعضها تم تعديلها لاحقا بموجب القانون المؤرخ في 07 جانفي 1959، وهو ما يجعل المجلس الدستوري مختص ببسط رقابته عليها.

وقد حدث نفس الشيء أيضا بالنسبة للمادة 272 من (Le code rural) حيث قضى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 62-79 المؤرخ في 21 نوفمبر 1979، باختصاصه في ممارسة الرقابة على الأوامر التي تتخذها الحكومة بعد دخول دستور 1958 حيز التنفيذ على أساس أنها تشريعات، وبالتالي يمكن إلغاؤها كما يمكن تعديلها عن طريق مراسيم.

أما بالنسبة للأوامر المتخذة قبل دخول دستور 1958 حيز التنفيذ، فعلى الرغم من أنها تعد أعمالا تشريعية، إلا أنها لا تعدل ولا تلغى عن طريق المراسيم، إلا بعد رأي مجلس الدولة فيها طبقا لمضمون المادة 37 من دستور 1958⁽¹⁾.

(1) – L'article 37 ne reconnaît compétence du Conseil Constitutionnel qu'à propos de textes de forme législative qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la constitution : « *La loi et le règlement peuvent comporter, un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental. Les matières autres que celles qui sont de domaine de la loi ont caractère réglementaires. Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décrets que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent* ». Article 37 de la constitution française de 1958 (Modifiée) Op.cit.

La Haute Instance refuse par conséquent de prononcer sur des textes antérieurs à 1958. Le problème qui se pose ici est celui des ordonnances prises en vertu de la loi du 03 juin 1958, mais qui peuvent être ratifiées par des textes postérieurs à la constitution. Dans ce cas le Conseil Constitutionnel considère que la ratification confère valeur législative à ces ordonnances à compter de la date où elles sont intervenues, ainsi, il a été jugé qu'une ordonnance du 24 septembre 1958, ratifiée par une ordonnance de l'article 92 en date du 05 décembre 1958 est un « **texte de forme législative** » antérieur à la constitution et échappe de ce fait, à la compétence de Conseil Constitutionnel (Cons. Const. 10 mars 1966, Rec. 23). Cette exigence n'est pas sans conduire à des dichotomies subtiles au sein d'un même texte. Ainsi, les dispositions du code des débits de boissons qui ont reçus « **force de loi (sic)** » de la loi n° 58-346 du 03 avril 1958 sont des textes intervenus avant l'entrée en vigueur de la constitution, ce qui entraîne l'incompétence du Conseil à leur égard (Cons. Const. 27 février 1967, Rec. 26), mais certaines dispositions de ce texte ont été modifiées par une loi du 07 janvier 1959, ce qui réintroduit la compétence du Conseil (même décision)! Cette jurisprudence conduit la Haute Instance à ne statuer que sur une partie de l'article 272 du code rural (Cons. Const. 21 novembre 1979, Rec. 52)! Elle s'explique néanmoins par la volonté du Conseil de ménager la compétence consultative du Conseil d'Etat qui s'exerce à propos des « **textes de forme législative** » antérieurs à la constitution. Ahmed Salem OULD BOUBOUTT : « **L'apport du conseil constitutionnel au droit administratif ...** », Op.cit, p121.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية للأوامر والإجراءات المتخذة في الحالة الإستثنائية

خلافًا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي البرلمان، والتي تعرض إلزاميا على موافقته في أول دورة مقبلة له، فإن الأوامر التي يتخذها في الظروف الإستثنائية لا تعرض إطلاقا عليه، وهو ما أكده المجلس الدستوري في رأيه رقم 99/08 المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 المنظم للعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة للدستور⁽¹⁾، والذي جاء فيه ما يلي: " اعتبارا أن المؤسس حين خصص الفقرات 01، 02 و03 من المادة 24 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك. واعتبارا للنتيجة، أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور، بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور".

يفهم مبدئيا من محتوى هذا الرأي بأن الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية ستنزل محتفظة بصبغتها الإدارية طبقا للمعيار العضوي، طالما أنها لا تُعرض إطلاقا على موافقة البرلمان، وبالتالي فهي تعتبر أعمالا إدارية في طبيعتها وتخضع لرقابة القاضي الإداري، لكن بفعل نظرية "أعمال السيادة" فإن هذه الأوامر تتمتع بحصانة تمنعها من رقابة القضاء⁽²⁾.

تنطلق عملية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر والإجراءات المتخذة في الظروف الإستثنائية من إبراز الإطار القانوني لممارسة السلطات الإستثنائية (المطلب الأول) ثم تبيان مدى تمتع هذه الإجراءات بحصانة إنشائية تبعتها عن رقابة القضاء (المطلب الثاني).

(1) - رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 مؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 للدستور (مرجع سابق)، ص 06 وص 07.

(2) - Marcel PRELOT: « Institutions politiques et droit constitutionnel... », Op.cit, p320 et s.

المطلب الأول

الإطار القانوني للسلطات الإستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية

اتجهت معظم الدساتير في العصر الحديث نحو إعطاء رئيس الجمهورية سلطات واسعة في الظروف الإستثنائية التي قد تمر بها البلاد، فإذا كان الأصل هو خضوع الدولة للقانون في الظروف العادية، فإن مواجهة الظروف الإستثنائية التي تمر بها البلاد في حالة وجود خطر جسيم وحال لا يمكن تداركه بالوسائل العادية، تتطلب الخروج عن هذا الأصل والإعتراف لرئيس الجمهورية بممارسة العديد من الإختصاصات الإستثنائية لمواجهة هذه الظروف، لذا من الضروري معرفة مبررات قيام هذه السلطات (الفرع الأول) مع تحديد نطاق ممارستها (الفرع الثاني) مبينا أهم حالات تطبيقها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

مبررات قيام السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية

اختلف الفقه حول المبررات التي تقوم عليها السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، فهناك من أسسها على سند القيام بالواجبات العامة للحفاظ على النظام العام والسير العادي لمؤسسات الدولة، وهناك من أسسها على عنصر الإستعجال والإسراع في اتخاذ الإجراءات الفورية واللازمة لمواجهة الظروف غير العادية. أما الراجح في الفقه فقد أسسها على فكرة الضرورة (La nécessité) التي تبيح للحكومة إمكانية اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية، بما فيها تلك الإجراءات التي تعد محظورة في الظروف العادية⁽¹⁾.

تنقسم فكرة الضرورة الإستثنائية (La nécessité d'exception)⁽²⁾، إلى نظرية الضرورة القانونية أو المشروعية الإستثنائية (أولا) ونظرية الضرورة السياسية (ثانيا).

(1) - " إن السلطات الإستثنائية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية في ظل الظروف غير العادية ليست مخالفة للقانون، حيث أنها أقرت بمقتضى نصوص الدستور، بل هي شرعية جديدة وظرفية يترتب عنها استبعاد القانون القديم والساري المفعول بصورة مؤقتة واستبداله بنصوص جديدة، فيفقد القانون القديم فعليته وسريانه طوال فترة استعمال هذه السلطات الإستثنائية". كايس شريف: " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية ..."، مرجع سابق، ص 224.

(2) - Mohamed Abdelwahab BEKHCHI: « Remarques sur l'évolution du droit constitutionnel algérien ... », Op.cit, p06.

أولاً: نظرية الضرورة القانونية:

تقوم نظرية الضرورة القانونية أو ما يسمى بالمشروعية الإستثنائية⁽¹⁾، على أساس أن الدولة هي أسمى الأشخاص القانونية الإعتبارية، بحيث يقوم القانون بالتعبير عن إرادتها لتحقيق المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس تصبح ضرورة حماية الدولة والتضحية بكل القوانين التي تعيق هذا الهدف واجبا مقدسا وحقا مطلقا⁽²⁾.

انتقدت نظرية الضرورة القانونية على أنها تشجع على إطلاق سراح سلطة الحكام، مما يترتب عنه إنشاء حق شخصي يسمح لهم بالتصرف بكل حرية دون قيود، لذا وضعت شروط للحد من تعسف رئيس الجمهورية في استعمال السلطات الإستثنائية تتمثل في:

* أن يكون الظرف الطارئ المؤدي إلى استعمال السلطات الإستثنائية متمثلا في واقعة غير مألوفة تشكل خطرا على الدولة ومؤسساتها، كالحرب والعصيان والكوارث الطبيعية.

* أن تكون الغاية من اتخاذ الإجراءات الإستثنائية هو تحقيق مصلحة عامة، عادة ما تتمثل في الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة وأمن مواطنيها.

* أن تكون الإجراءات الإستثنائية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية ملائمة لمواجهة الظرف الإستثنائي، بمعنى أن تكون متناسبة مع درجة وشدة خطورة الظرف.

* أن يكون اللجوء إلى استعمال السلطات الإستثنائية ذو طابع مؤقت، وبالتالي يجب أن تتخذ الإجراءات الإستثنائية في حدود ما يتطلبه الظرف الطارئ دون أن تتجاوزه.

(1) - تبنى مجلس الدولة الفرنسي نظرية الضرورة القانونية أو المشروعية الإستثنائية في حكم "هاريس" الصادر بتاريخ 28 جوان 1918، وأقر مشروعية قرار الحكومة بإيقاف العمل بنص المادة 65 من القانون المؤرخ في 22 أبريل 1905، حيث تقضي هذه المادة بضرورة إطلاع كل موظف على ملف خدمته قبل توقيع أي جزاء تأديبي عليه، وذلك بسبب ظروف الحرب العالمية الأولى. وقد سمح الحكم الذي اتخذته مجلس الدولة بإعفاء الحكومة من تنفيذ القانون، لأن هذا الأخير لا يحي إلا في الدولة، والدفاع عن الدولة هو دفاع عن القانون، والسلطة التنفيذية في هذه الظروف لم تخل بواجباتها إذا أوقفت مؤقتا نفاذ القانون من أجل المصلحة العليا للدولة، كما أنها في هذه الحالة تفضل القانون بمعناه الواسع عن القانون بمعناه الضيق، أي تلك القواعد القانونية الشكلية التي يسنها البرلمان. أنظر في ذلك:

Jean MASSOT : « **Chef de l'Etat et chef de gouvernement** », la documentation française, Paris, 1993, pp 96-100.

(2) - عمر حلمي فهمي: " الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة "، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص ص 227-230.

ثانيا: نظرية الضرورة السياسية:

ترتكز نظرية الضرورة السياسية على أساس أن السلطة التنفيذية لا تملك أية حقوق، بل تمارس اختصاصات مقيدة تستمدّها من الدستور مباشرة، وليس لها أن تخالف هذه الحدود وتعطي للمخالفة وجها مشروعاً، حتى وإن كانت هذه الظروف الإستثنائية تجيز للحكومة اتخاذ إجراءات وتدابير مخالفة للقانون.

انتقدت هذه النظرية على أساس أن القول بعدم مشروعية الإجراءات الإستثنائية، يجردها من قوتها ويشكك في مصداقية الحكومة التي تكون في أمس الحاجة إلى أي شكل من الدعم والتأييد، كما أن الحكم بعدم مشروعية الإجراءات المتخذة، يجعل الحكومة في موقف ضعيف لا يسمح لها بالمطالبة بتنفيذ التدابير غير المشروعة.

وإذا كانت نظرية الضرورة السياسية تختلف عن نظرية الضرورة القانونية في الأسس التي تعتمد عليها، إلا أن نتائجهما واحدة وهي سريان التدابير الإستثنائية فور صدورها⁽¹⁾.

تؤكد التجربة الدستورية في الجزائر على أنها اعتمدت على نظرية الضرورة القانونية أو المشروعية الإستثنائية، لكن دون أن يحدد المؤسس مسبقاً اختصاصات السلطة التنفيذية في ظل الأوضاع الإستثنائية، وهو ما يتجلى منذ صدور دستور 1963 الذي خولت المادة 59 منه لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ التدابير الإستثنائية، في حالة تعرض الأمة ومؤسسات الجمهورية لخطر وشيك الوقوع، أما دستور 1976 فقد أظهر تركيزاً شديداً للسلطة بيد رئيس الجمهورية⁽²⁾، مع اضمحلال دور باقي المؤسسات الدستورية⁽³⁾، وهو بذلك لم يختلف كثيراً عن النظام المطبق في 03 أكتوبر 1963، والذي يعد صورة واضحة لتطبيق المشروعية

(1) – Fatiha BENABBOU KIRANE: « Droit parlementaire algérien », tome 02, O.P.U, Alger, 2009, p123.

(2) – هذا ما أكدّه رئيس الجمهورية الراحل "الشاذلي بن جديد" صراحة أثناء انعقاد مؤتمر حزب جبهة التحرير الوطني الذي أتى عقب أحداث أكتوبر 1988، وعلى أساس أن النظام القائم آنذاك كان مبنياً على وحدة القيادة للحزب والدولة في ظل هيمنة حزب جبهة التحرير الوطني على كل المجالات، واستناداً إلى المادة 120 من دستور 1976، صرح الرئيس الراحل قائلاً: "أنا الذي أعلنت الحالة الإستثنائية، وأتحمل ما يترتب على ذلك من مسؤولية وليس الجيش الوطني الشعبي...".
نقلاً عن: بوقفة عبد الله: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري..."، مرجع سابق، ص458.

(3) – Jocelyne CESARI : « L'Etat de droit en Algérie : Quels acteurs et quelles stratégies », in Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXIV, CNRS édition, 1995, p259 et p260.

الإستثنائية⁽¹⁾، في حين أن دستور 1989 اختصر هو أيضا كل السلطات الإستثنائية في شخص رئيس الجمهورية وحده، وذلك بموجب المادة 87 منه.

لكن بموجب صدور دستور 1996، وبالنظر إلى المواد من 91 إلى 96 والتي احتفظ فيها المؤسس بنفس الأحكام الواردة في دستور 1989 والمتعلقة بالسلطات الإستثنائية، إلا ما تعلق ببعض الشروط الشكلية نتيجة استحداث مؤسسات دستورية جديدة، نجد بأن رئيس الجمهورية لا يزال ماسكا بسلطات واسعة جدا في ظل الظروف الإستثنائية.

الفرع الثاني

نطاق تطبيق السلطات الإستثنائية من طرف رئيس الجمهورية

إذا كانت المادة 124 من دستور 1996 قد حددت مجال اختصاص رئيس الجمهورية باتخاذها للأوامر في المجال التشريعي المخصص أصلا للبرلمان، فإن المادة 93 من الدستور قد أعطته سلطات واسعة في الظروف الإستثنائية، دون أن تحدد نطاق هذه السلطات مقارنة بالفقه الفرنسي الذي حاول استنادا إلى الشروط الدستورية المتعلقة بتطبيق المادة 16 من دستور 1958، أن يحدد نطاقها في مجالها التشريعي والتنظيمي (أولا) كما حاول أيضا تقييد نطاق تطبيق هذه الإجراءات الإستثنائية في مجالها الزمني (ثانيا).

أولا: المجالين التشريعي والتنظيمي لممارسة السلطات الإستثنائية:

رغم أن المادة 93 من دستور 1996 توجب انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق السلطات الإستثنائية، إلا أن هذا الإنعقاد لا يترتب عنه منع رئيس الجمهورية من

(1) - لجأ رئيس الجمهورية الراحل "أحمد بن بلة" إلى استخدام السلطات الإستثنائية ابتداء من يوم 03 أكتوبر 1963، وذلك باللجوء إلى تطبيق المادة 59 من دستور 1963 على إثر الأزمة الداخلية والحوادث التي أثرت على الحدود المغربية، وقد امتد تطبيق هذه الحالة إلى غاية الإطاحة به إثر الانقلاب العسكري ليوم 19 جوان 1965. وقد جاء في التصريح الرئاسي الذي تمت تلاوته من طرف رئيس المجلس الوطني على النواب بتاريخ 03 أكتوبر 1963 ما يؤكد استحواد رئيس الجمهورية على جميع السلطات في ظل تلك الظروف الإستثنائية، حيث جاء في مضمون البيان ما يلي:

« *En conséquence, conformément au vœu du peuple et de FLN, je mets en œuvre cet article 59 de la constitution à partir du moment présent (Le 03 octobre 1963) et j'assume les pleins pouvoirs* ». Voir : J.O.R.A.D.P n° 73 du 03 octobre 1963, p104. In [http:// www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)

التدخل للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية، وهو ما يثير إشكالية: هل يجوز للبرلمان باعتباره صاحب الإختصاص الأصيل في هذا المجال، أن يناقش ما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات إستثنائية في هذا الصدد؟⁽¹⁾.

ذهب جانب من الفقه الفرنسي عند تحليله للمادة 16 من دستور 1958 إلى القول بأنه لا يوجد ما يمنع البرلمان من ممارسة وظيفته التشريعية بشكل كامل في أوقات الأزمة، حتى ولو كانت تلك المجالات قد عالجها رئيس الجمهورية، وما يؤكد ذلك هو أن الرئيس الفرنسي "ديغول" كان قد أكد بمناسبة تطبيقه للمادة 16 عام 1961، على أن البرلمان وإن كان بإمكانه مناقشة الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، إلا أنه ليس بإمكانه أن يتخذ أي قرار بشأنها، لكن مع حقه في ممارسة التشريع خارج نطاق الإجراءات الإستثنائية⁽²⁾.

يثبت الواقع بأن تضافر جهود السلطات العامة في الدولة لمواجهة مختلف الأزمات، يقتضي وجوب امتناع البرلمان من إصدار تشريعات من شأنها أن تلغي أو تعدل الإجراءات التي سبق لرئيس الجمهورية أن اتخذها أثناء تطبيق المادة المتعلقة بالحالة الإستثنائية.

وبالمقارنة مع المجال التشريعي للسلطات الإستثنائية، فإن مسألة ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطات في مجالها التنظيمي لا يثير أي إشكال قانوني، حيث يعود السبب في ذلك إلى أن رئيس الجمهورية هو صاحب المجال التنظيمي في الظروف العادية⁽³⁾، كما أنه صاحبه كذلك في الظروف غير العادية، وبالتالي فهو لا يحتاج من أجل ممارسة هذا الإختصاص إلى إصداره لأوامر، بل يمكن أن يمارسه بمراسيم رئاسية فردية وتنظيمية.

(1) - بوالشعير سعيد: " الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ..."، مرجع سابق، ص36.

(2) - أنظر تصريح رئيس الجمهورية الفرنسي "ديغول" في الخطاب الذي ألقاه يوم 25 أبريل 1961، حول دور البرلمان عند لجوئه إلى تطبيق المادة 16 خلال الفترة الممتدة من 15 أبريل إلى 30 سبتمبر 1961. ما بعده: ص207 و ص208.

(3) - تنص المادة 125 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول". واستنادا إلى أحكام هذه المادة نجد بأن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون، وفي هذه الوضعية يمارس سلطة تنظيمية مستقلة مصدرها الدستور، وفي المقابل فإن سلطة الوزير الأول هي سلطة تابعة (غير مستقلة) مهمته تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان وكذا التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية. أنظر:

Bachir YELLES CHAOUËCHE : « La relation gouvernement-administration en droit constitutionnel », in *Idara*, Revue de l'école nationale d'administration, n°01, 2000, pp 82-91.

ثانيا: المجال الزمني لممارسة السلطات الإستثنائية:

يثير مجال تطبيق السلطات الإستثنائية إشكالا قانونيا هاما من حيث الزمن، وعليه فإنه في ظل عدم تحديد المؤسس في المادة 93 من دستور 1996 لمدة تطبيق الإجراءات الإستثنائية، فإن ذلك يوحي بأن هذه المسألة تبقى خاضعة لإرادة رئيس الجمهورية.

يرى جانب من الفقه الفرنسي بصدد تعليقه على المادة 16 من دستور 1958، بأن العمل بمقتضيات هذه المادة يجب أن ينتهي مباشرة بمجرد زوال الظروف الإستثنائية التي استدعت تطبيقها، وعودة السلطات العامة إلى ممارسة مهامها بشكل عادي ومنتظم⁽¹⁾.

يميز البعض الآخر في هذا المجال بين نوعين من الإجراءات الإستثنائية، إذ هناك إجراءات، سواء ذات طبيعة تشريعية أو تنظيمية، وهي إجراءات يجب أن تزول بزوال الظروف الإستثنائية، أما الإجراءات التي تهدف إلى إعادة السير الحسن للإدارة العمومية، فلا مانع من استمرار العمل بها حتى بعد زوال الظروف الإستثنائية، لأن وجودها غير مرتبط مباشرة بالأزمة⁽²⁾. في حين يرى جانب آخر من الفقه بأن مسألة تقدير استمرارية بقاء أو زوال الإجراءات الإستثنائية هي متروكة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده⁽³⁾.

ورغم منطقية هذا الرأي الأخير إلا أننا نرى بأن تخويل رئيس الجمهورية سلطة مطلقة في تقدير مدى استمرارية العمل بالسلطات الإستثنائية، قد يؤدي إلى نتائج وخيمة على ممارسة الحقوق والحريات العامة، ولعل استمرارية تطبيق حالة الطوارئ في بلادنا لمدة عشرين سنة ما هو إلا دليل واضح على فشل الحكومات المتعاقبة في احتواء الأزمة، فحتى وإن كانت السلطة تبرز تمديد العمل بالإجراءات الإستثنائية على أنها تهدف لمعالجة الآثار المترتبة عن تلك الظروف، إلا أننا نتساءل: أليست المدة السابقة كافية لمعالجة مخلفات هذه الأزمة؟⁽⁴⁾

(1) – Georges VEDEL: « L'apport du conseil constitutionnel au droit administratif », 05^{ème} édition, Economica, Paris, 1987, p128.

(2) – (M) CAMUS et GENEVIERRE : « L'état de nécessité en démocratie ... », Op.cit, p329.

(3) – (M) VOISSET: « L'article 16 de la constitution de 1958 », L.G.D.J, Dalloz, Paris, 1969, p197. Fatiha BENABBOU KIRANE : « Droit parlementaire algérien ... », Op.cit, p189.

(4) – لقد صرح رئيس الحكومة آنذاك السيد " أحمد أويحي " بأن الإبقاء على حالة الطوارئ ليس اختيارا بل ضرورة حتمية مردها إلى الإرهاب. خرباشي عقيلة: " العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007، ص84.

يمكن التمييز عموما بين نوعين من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الإستثنائية، إذ هناك إجراءات تنظيمية تدخل أصلا ضمن المجال المخصص له في الظروف العادية، والتي حددتها المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996، وهذه الإجراءات لا مانع من بقائها واستمرارها، كون أن رئيس الجمهورية هو المختص بها في الظروف العادية وفي الظروف غير العادية على حد سواء⁽¹⁾. أما الإجراءات التشريعية التي تدخل ضمن المجال المخصص لسلطة أخرى (أي البرلمان) في الظروف العادية، فيجب أن تزول بزوال تلك الظروف الإستثنائية، لأن السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في هذه الحالة بمقتضى المادتين 93 و 124 من دستور 1996، والتي تدخل ضمن اختصاصات البرلمان في ظل الظروف العادية، هي استثناء وليست قاعدة عامة، والإستثناء لا يمكن أن يطبق إلا إذا توفرت جميع شروطه وضوابطه القانونية، كما أنه لا يمكن أن يقاس عليه⁽²⁾.

الفرع الثالث

حالات تطبيق السلطات الإستثنائية من طرف رئيس الجمهورية

يتبين من خلال أحكام المادة 91 من دستور 1996 بأن المؤسس أهمل التمييز الكلاسيكي بين حالتي الطوارئ والحصار، حيث أنه جعل لهما نفس السبب وهو الضرورة الملحة⁽³⁾، وبالتالي فأى تمييز بينهما يفتقد للتأسيس الدستوري المقبول⁽⁴⁾، خاصة أن القانون العضوي الذي كان مفروضا أن ينظمهما لم يصدر بعد⁽⁵⁾. وعموما تضم الظروف غير العادية حالة الطوارئ (أولا) وحالة الحصار (ثانيا) إلى جانب حالة الحرب (ثالثا) والتعبئة العامة (رابعا).

(1) - خلافا لذلك فإن التنظيمات التي أشارت إليها المادة 125 ف 02 من دستور 1996، فلا يختص رئيس الجمهورية بها أصلا بل يختص بها الوزير الأول، ومع ذلك إذا كانت هذه التنظيمات قد استندت على الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فيجب أن تزول بزوال الظروف الإستثنائية، وشأنها في ذلك شأن الأوامر الرئاسية.

(2) - بدران مراد: " الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ... "، مرجع سابق، ص 38.

(3) - تنص المادة 91 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع".

(4) - Les codes lanciers : « Etat de guerre et état de siège », *Revue de droit public et administratif*, n° 03, tome 06, édition Lanciers, 1988, p443, p444 et p445.

(5) - تنص المادة 92 من دستور 1996 المعدل والمتمم: " يحدد تنظيم حالة الطوارئ أو الحصار بموجب قانون عضوي".

أولا: حالة الطوارئ:

تعتبر حالة الطوارئ، والتي كانت تسمى بالأحكام العرفية، من التطبيقات التشريعية الأولى لحالة الضرورة، حيث تعد مرحلة وسطى بين الأوضاع العادية وحالة الحصار التي هي أشد منها خطورة، كما أنها تعلن في حالة خطر يهدد النظام العام ينتج عادة من الحوادث، التي توصف بالكوارث أو النكبات العامة، كالفيضانات والزلازل والأعاصير⁽¹⁾.

عرفت حالة الطوارئ تطبيقها في النظام الفرنسي مرتين خلال الحربين العالميتين الأولى والثانية، حيث كانت الأولى في الفترة الممتدة من 02 أوت 1914 إلى غاية 12 أكتوبر 1919 (خمس سنوات وشهرين تقريبا)، بينما كانت الثانية خلال الفترة الممتدة من 01 سبتمبر 1939 وإلى غاية 12 أكتوبر 1945، (ست سنوات وشهر تقريبا). كما عرفت حالة الطوارئ أيضا تطبيقات واسعة أثناء الحرب التحريرية، وذلك بموجب صدور القانون رقم 55-385 المؤرخ في 03 أبريل 1955 بهدف قمع وتطوير الثورة⁽²⁾.

شهد النظام الدستوري المصري تطبيق حالة الطوارئ ست (06) مرات⁽³⁾، في حين تم إقرار هذه الحالة في الجزائر في 09 فيفري 1992 لمدة 12 شهرا بموجب صدور المرسوم

(1) – Tabrizi BENSALAH : « La République Algérienne ... », Op.cit, p220 et s.

(2) – Marcel PRELOT : « Institutions politiques et droit constitutionnel », 02^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972, p842.

(3) – تم تطبيق حالة الطوارئ الأولى في النظام المصري في 01 سبتمبر 1939 بمناسبة إعلان الحرب العالمية الثانية، وانتهت في 04 أكتوبر 1945، تم أعلنت الحالة الثانية في 14 ماي 1948 بمناسبة حملة فلسطين العسكرية ورفعت في 29 أبريل 1950، وكانت الثالثة في 26 جانفي 1952 بمناسبة حريق القاهرة وألغيت في 20 جوان 1956، ثم أعلنت الحالة الرابعة نتيجة العدوان الثلاثي على مصر في 01 نوفمبر 1956 وانتهت في 25 مارس 1964. أما المرة الخامسة فكانت في 10 جوان 1967 بسبب حرب جوان 1967، ودامت 13 سنة إلى أن رفعت في 10 ماي 1970 عقب توقيع اتفاقية السلام مع إسرائيل. وأعلنت للمرة السادسة في 06 أكتوبر 1971 بعد اغتيال رئيس الجمهورية، وتعتبر مدة المرة السادسة الأطول من سابقاتها، حيث دامت أكثر من 24 سنة، خاصة وأن مجلس الشعب قد وافق في 22 فيفري 2003 على تمديد هذه الحالة لثلاث سنوات، ابتداء من 01 جوان 2003 إلى 01 جوان 2006، لتصل المدة في مجموعها إلى 25 سنة. لتكون مصر قد عاشت منذ 1939، أي لأكثر من 66 سنة تحت حالة طوارئ عدا 09 سنوات و04 أشهر و18 يوما، منها 03 سنوات و05 أشهر و07 أيام قبل الثورة، و03 سنوات و06 أشهر و21 يوما في عهد الرئيس "جمال عبد الناصر"، وسنة واحدة و04 أشهر و21 يوما في عهد الرئيس "السادات"، وهو أمر يبعث على النقد، لأنه غير معقول أن يعيش الشعب خلال هذه الفترة الطويلة في حالة طوارئ، وهو ما يعبر عن الفشل الذريع للحكومات المتعاقبة عن احتواء الأوضاع مما جعلها تفضل الإبقاء عليها بدلا من حسمها نهائيا. سامي جمال الدين: " القانون الدستوري والشرعية الدستورية ..."، مرجع سابق، ص318.

الرئاسي رقم 92-44⁽¹⁾، ثم تم تمديدتها لمدة غير محدودة بالمرسوم التشريعي رقم 93-03⁽²⁾، إلى أن تم رفعها نهائياً من طرف رئيس الجمهورية بموجب صدور الأمر رقم 11-01⁽³⁾.

وتبعا للإجراءات المتخذة باسم حالة الطوارئ في شهر جانفي 1992، تم وضع دستور 1989 في موضع الركود والجمود في معظم جوانبه الأساسية المتعلقة بتنظيم السلطة من جهة، ومجال الحقوق والحريات التي أصبحت غير مضمونة قانونا بسبب هذه الترتيبات الخاصة من جهة أخرى⁽⁴⁾، حيث أدى إقرار حالة الطوارئ من الناحية العملية إلى تقييد الحريات العامة، بسبب وقوع مساس خطير بالنظام العام للدولة. ومن أجل المحافظة على الأمن والسكينة العامة، خولت لسلطات الضبط عدة اختصاصات إضافية.

ثانيا: حالة الحصار:

يعود ظهور حالة الحصار إلى النظام الدستوري الفرنسي، حيث نص عليها أولا دستور 1875، ثم تضمنتها المادة 36 من دستور 1958⁽⁵⁾. لكن على خلاف حالة الطوارئ، فإن حالة الحصار غالبا ما تكون ذات صلة بالأعمال المسلحة والأعمال التخريبية والتمردات العسكرية، كما أنها تتميز بنقل جميع السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية⁽⁶⁾.

عرفت حالة الحصار تطبيقها في الجزائر خلال سنة 1991، حيث أنه في نهاية شهر ماي 1991 وبداية شهر جوان من نفس السنة، حدثت اضطرابات شديدة مست بالنظام العام جراء المظاهرات والإعتصامات في الأماكن العمومية في الجزائر العاصمة، والتي نظمها مناضلي حزب سياسي. فأمام استمرارية هذه التصرفات، اضطر رئيس الجمهورية إلى أن يعلن حالة

(1) - مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار حالة الطوارئ. ملغى (مرجع سابق).

(2) - مرسوم تشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 06 فيفري 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ. ملغى (مرجع سابق).

(3) - أمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فيفري 2011 ينضم رفع حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 25 فيفري 2011.

(4) - راجع: كايس شريف: " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري ... "، مرجع سابق، ص225.

(5) - « *L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisé que par le parlement* ». L'article 36 de la constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

(6) - بوالشعير سعيد: " النظام السياسي الجزائري"، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر، ص269.

الحصار لمدة أربعة (04) أشهر عبر كافة التراب الوطني بداية من تاريخ 04 جوان 1991، بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 91-196⁽¹⁾، وذلك لتفادي عدوى انتقال الفوضى والاضطرابات إلى بقية المناطق الأخرى من الوطن.

يظهر من خلال دراسة الأحكام التي جاء بها المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتعلق بإقرار حالة الحصار، أنه تم المزج بين عدة مجالات مخصصة عادة لمجال لقانون، ومجالات أخرى مخصصة عادة لمجال التنظيم، وفقا لما ينص عليه دستور سنة 1989، خصوصا ما يتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة والفردية المعترف بها دستوريا للمواطنين، فكل من حريات التجمع والتحرك والإضراب أصبحت مقيدة بشكل صارم جدا بمقتضى هذه الأحكام، فتم على إثر ذلك تحويل جميع الإختصاصات المخولة للقضاء في مجال الإذن بالتحري والتفتيش إلى السلطات العسكرية، كما تم توسيع سلطات الضبط لمصالح الأمن والجيش بصورة مخالفة لما هو معمول به في ظل الظروف العادية⁽²⁾.

استمر تطبيق حالة الحصار في الجزائر منذ 04 جوان 1991 إلى أن تم رفعها نهائيا من طرف رئيس الجمهورية قبل انتهاء المدة المقررة لها، وذلك بتاريخ 29 سبتمبر 1991 بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 91-336⁽³⁾.

نشير إلى أن دور البرلمان بات شكليا وصوريا فقط عند اللجوء إلى تطبيق حالة الطوارئ وكذا حالة الحصار، بسبب تهميشه كلية من طرف رئيس الجمهورية على غرار باقي المؤسسات الدستورية للدولة، سواء عند لجوئه إلى إقرار وإعلان الحالتين أو عند لجوئه إلى رفعهما وإلغائهما⁽¹⁾، وذلك على الرغم من الأهمية البالغة التي تتمتع بها مشاركة أعضاء البرلمان في هذا المجال، على اعتبارهم يمثلون ويجسدون إرادة وسيادة الشعب.

(1) - مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج عدد 25 مؤرخ في 12 جوان 1991 (ملغى).

(2) - كايس شريف: " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري ... "، مرجع سابق، ص 223 و ص 224.

(3) - مرسوم رئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 25 سبتمبر 1991.

(4) - أعلاه: ما بعده: ص 207 وما يليها.

ثالثا: حالة الحرب:

يبدو من خلال أحكام الدستور بأن المؤسس الجزائري قد أخذ بحالة الحرب الدفاعية ولم يأخذ بحالة الحرب الهجومية⁽¹⁾، وذلك من منطلق أن الدولة الجزائرية ليس لديها نظرة استعمارية أو عدوانية، وهو ما يفهم من العبارة الواردة في مضمون المادة 95 من دستور 1996، التي تنص على أنه: "إذا وقع عدوان فعلي على الدولة أو يوشك أن يقع، حسب ما نصت عليه الترتيبات الملزمة للأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب ...".

تعد حالة الحرب ظرفا أشد خطورة من حالتها الطوارئ والحصار، ويتطلب إعلانها من طرف رئيس الجمهورية أن تستوفى شروطا موضوعية وأخرى شكلية، إذ لا يكفي أن تكون الدولة مهددة بخطر داهم فحسب، بل يشترط أن يكون العدوان قد وقع عليها فعلا أو أنه على وشك الوقوع⁽²⁾، حيث يسمح هذا الوضع الخطير بأن تتركز كل السلطات في يد رئيس الجمهورية، الذي تمدد عهده الرئاسية وجوبا في حالة انقضائها، ويتم وقف العمل بالدستور. وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له، يتولى رئيس مجلس

(1) - تقوم الدول في عصرنا الحالي على مبدأ عدم التدخل في شؤون غيرها من أعضاء المجتمع الدولي، ويعتبر هذا المبدأ الأساس الذي تقوم عليه الأمم المتحدة طبقا للمادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على: "ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص من الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فورا ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق، من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضروري لاتخاذها من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدوليين أو إعادته إلى نصابه". وعليه وانطلاقا من أحكام هذه المادة فإن أية دولة تهاجم أو تعتدي على غيرها من الدول، فذلك يعني خروجها عن السند الشرعي وترتيب المسؤولية الدولية عليها، وهو السبب الذي أدى إلى حذف عبارة "الحرب الهجومية" من مضمون جل الدساتير المعاصرة، عكس ما كان معمولا به في النظم الدستورية السابقة، لما كانت للدول نظرة استعمارية، حيث نجد بأن الدستور المصري لسنة 1923 مثلا، قد نص على هذا النوع من الحرب في المادة 46 منه التي تنص على: "على الملك أن يعلن الحرب، وإعلان الحرب الهجومية تتطلب موافقة البرلمان". أنظر: محمد عبد المطلب الخشن: "الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام"، دار الجامعة الجديدة للنشر، المكتبة القانونية، الإسكندرية، 2005، ص ص 161-164.

(2) - تنص المادة 95 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "إذا وقع عدوان فعلي على الدولة أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة. ويجتمع البرلمان وجوبا، ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

الأمة باعتباره رئيسا للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب. أما في حالة اقتران شغور منصب رئاسة الجمهورية بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة، فإن رئيس المجلس الدستوري هو الذي سيتولى القيام بوظائف رئيس الدولة، مما يسمح له باتخاذ جميع التدابير والإجراءات القانونية التي تستوجبها حالة الحرب⁽¹⁾.

جعل المؤسس الجزائري لسنة 1963 وعلى غرار نظيره الفرنسي لسنة 1958، اختصاص إعلان الحرب حكرا على رئيس الجمهورية وحده، بناء على ترخيص من البرلمان⁽²⁾، في حين أنه اختصر دور المجلس الوطني في الموافقة على معاهدة الصلح⁽³⁾.

يعتبر دستور 1976 أول دستور نص على مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية عند إعلانه الحرب، وهو ما يؤكد اجتماع المجلس الشعبي الوطني وجوبا بقوة القانون، إلى جانب استشارة الهيئة القيادية للحزب، واجتماع الحكومة، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، مع ضرورة توجيهه لخطاب للأمة يعلمها بذلك⁽⁴⁾. أما دستور 1989 فقد نص كذلك على ضرورة توجيه خطاب للأمة، إلى جانب استشارة المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية

(1) - تنص المادة 96 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات. وإذا انتهت المدة الرئاسية لرئيس الجمهورية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية حالة الحرب. في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له، يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للدولة، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية. في حالة اقتران شغور رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة حسب الشروط المبينة سابقا".

(2) - « *La déclaration de la guerre est autorisée par le Parlement* ». L'article 35 de la constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

(3) - تنص المادة 44 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: " يعلن رئيس الجمهورية الحرب ويبرم السلم بموافقة المجلس الوطني". وهذا ما سارت عليه معظم الدساتير العربية الحالية، والتي نذكر منها مثلا: الدستور المصري لسنة 1971 الذي تنص المادة 150 منه على: " يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد موافقة مجلس الشعب". والدستور التونسي الذي تنص المادة 49 منه على: " يختم رئيس الجمهورية المعاهدات، ويشهر الحرب، ويبرم الصلح بموافقة مجلس الأمة".

(4) - تنص المادة 122 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " في حالة وقوع عدوان فعلي أو وشيك الحصول حسب ما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد استشارة هيئة الحرب القيادية، واجتماع الحكومة، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن. يجتمع المجلس الشعبي الوطني بحكم القانون. يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك". وتضيف المادة 123 من نفس الدستور بأن: " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الدولة جميع السلطات".

عند إعلانه للحرب⁽¹⁾، تاركا استشارة الحزب جانبا، على أساس أن النظام السياسي الجزائري قد اتجه صوب الأخذ بالتعددية الحزبية في ظل هذا الدستور⁽²⁾.

يستحوذ رئيس الجمهورية في دستور 1996 كلية على سلطة إعلان الحرب، لكن لن يكون ذلك إلا بعد الإستماع إلى مجلس الوزراء ومجلس الأمن، واستشارة رئيسي الغرفتين البرلمانيتين، وتوجيهه لخطاب للأمم يعلمها بذلك، دون أن تكون لاستشارة هذه الهيئات طابع الموافقة، وهو ما يجعل سلطة رئيس الجمهورية شخصية ومنفردة في هذه الحالة الخطيرة، التي تجسد فعليا قبضة رئيس الجمهورية على كل مؤسسات الدولة، حيث أنها تتسم بتوسيع غير محدود لصلاحياته وسلطاته، كما أنها تعتبر الحالة غير العادية الأكثر وضوحا لتلاشي مبدأ الفصل بين السلطات لصالح شخصنة الحكم ووحداية السلطة.

نشير إلى أن المادة 131 من دستور 1996 قد خولت للبرلمان سلطة الموافقة على بعض الإتفاقيات الدولية⁽³⁾، لكن تبقى هذه الموافقة شكلية فقط، طالما أنه لا يعد شريكا حقيقيا للسلطة التنفيذية عند إعدادها، خصوصا ما يتعلق بإتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم⁽¹⁾.

(1) - تنص المادة 89 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملانمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن. يجتمع المجلس الشعبي الوطني وجويا. ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمم يعلمها بذلك". وتضيف المادة 90 من نفس الدستور: "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات".

(2) - تنص المادة 39 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: "حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات، والإجتماع مضمونة للمواطن". وتنص المادة 40 من نفس الدستور على: "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ومضمون".

(3) - تنص المادة 131 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة". تقابلها المادة 122 من دستور 1989 (مرجع سابق).

(4) - تنص المادة 97 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يوقع رئيس الجمهورية إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بهما. ويعرضهما فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة". تقابلها المادة 91 من دستور 1989 (مرجع سابق). بينما تنص المادة 124 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يوافق رئيس الجمهورية على معاهدات الهدنة والسلم. تقدم إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، فورا إلى الموافقة الصريحة للهيئة القيادية للحزب طبقا لقانونه الأساسي، كما تعرض على المجلس الشعبي الوطني، طبقا لأحكام المادة 158 من الدستور".

رابعاً: التعبئة العامة:

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، وإلى جانب انفراده بسلطة الإعلان عن كل من حالة الطوارئ أو حالة الحصار أو حالة الحرب، بسلطة أخرى لا تقل أهمية، ألا وهي سلطة إقرار حالة التعبئة العامة.

وإذا كان كل من دستور 1976 ودستور 1989 قد جعل إقرار حالة التعبئة العامة سلطة شخصية لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، فإن المادة 96 من دستور 1996 تشترط بأن يكون اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة مقيدا ببعض الشروط الدستورية الشكلية، لذا لا بد أن يتم إقرار التعبئة العامة في نطاق مجلس الوزراء، بعد الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة⁽²⁾، لكن تبقى استشارة هذه الهيئات مجرد إجراء شكلي محض لا يلزم في أي حال من الأحوال رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني

مدى تمتع الأوامر والإجراءات المتخذة في الحالة الإستثنائية بحصانة؟

مثما هو الشأن بالنسبة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية، فإن الأوامر والإجراءات التي يتخذها في الظروف الإستثنائية هي الأخرى تثير إشكالات قانونية هاما حول طبيعتها القانونية ومدى تعلقها بنظرية "أعمال السيادة"، التي تبعدها عن كل أشكال الطعن أمام القضاء على اعتبارها تتمتع بحصانة إنشائية.

تظهر الطبيعة القانونية للأوامر والإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في ظل الظروف الإستثنائية، من خلال حصر المفهوم القانوني لنظرية "أعمال السيادة" مع أهم تطبيقاتها (الفرع الأول) وتوضيح مدى ارتباط الأوامر بهذه النظرية (الفرع الثاني).

(1) - تنص المادة 121 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة." وتنص المادة 88 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: " التعبئة العامة يقرها رئيس الجمهورية."

(2) - تنص المادة 94 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء، بعد الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة."

الفرع الأول

ظهور مفهوم نظرية "أعمال السيادة" وتطبيقاتها الأولى

انطلاقاً من اعتبار الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بأنها أعمال تنظيمية طبقاً للمعيار الشكلي، فإن ذلك يجعلها تخضع لرقابة القاضي الإداري فيما يتعلق بالإلغاء والتعويض، حتى وإن كانت أحياناً تتمتع بقوة القانون، فما دامت صادرة من السلطة التنفيذية فهي قرارات تنظيمية يجوز الطعن فيها أمام القضاء، لكن أكد القضاء في هذا الخصوص على ضرورة التمييز بين نوعين من الأعمال التنظيمية، فهناك أعمال تنظيمية قابلة للطعن أمام القضاء، وهناك أعمال تنظيمية أخرى تخرج من اختصاص رقابة القضاء، كونها تعد من قبيل "أعمال السيادة" أو "الأعمال الحكومية" البعيدة عن كل أشكال الرقابة⁽¹⁾.

تعرضت نظرية "أعمال السيادة" إلى معارضة شديدة من طرف بعض الفقهاء، إلى درجة أن هناك من لا يعترف إطلاقاً بوجودها، حيث نذكر من بينهم الأستاذ (M WALINE) والأستاذ (A DELAUBADERE)⁽²⁾. في حين يرى الأستاذ (Georges VEDEL) بأنه في ظل غياب نص دستوري صريح يكرس فعلياً هذه النظرية، فإنه لا يمكن إطلاقاً التسليم بانفلات بعض الأعمال التنظيمية من الرقابة القضائية⁽¹⁾، بينما يرى جانب آخر من الفقه بأن نظرية "أعمال السيادة" تشكل خروجاً عن مبدأ المشروعية، وهو ما دفع بالأستاذ "محمد سليمان الطماوي" بأن يطلق عليها وصف "نقطة سوداء في جبين المشروعية"⁽²⁾.

يعود أصل ظهور نظرية "أعمال السيادة" إلى الفقه الفرنسي، عندما عبر مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه من الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى

(1) – Ahmed MAHIOU : « Cours de contentieux administratif », (02 fascicules), O.P.U, Alger, 1979 et 1980, p182.

(2) – Michel WALLINE : « Droit administratif », 09^{ème} édition, Paris, 1953, p 217. DELAUBADERE (A) : « Traité élémentaire de droit administratif », 03^{ème} édition, 1963, TL, p224.

هذه المراجع مذكورة من طرف الأستاذة "لوناسي جبيقة". راجع: لوناسي جبيقة: "السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ..."، مرجع سابق، ص264.

(3) – Georges VEDEL: « Droit administratif ... », Op.cit, p87.

(4) – محمد سليمان الطماوي : " النظرية العامة للقرارات الإدارية ... "، مرجع سابق، ص94.

تطبيق المادة 16 من دستور 1958، وذلك في قضية (Rubin de servens)، حيث اعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن قرار لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق تلك المادة، يعد من قبيل "أعمال السيادة" البعيدة عن الرقابة القضائية، أما الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، والتي تدخل ضمن المجال التشريعي العائد أصلا إلى البرلمان، فهي تعد أعمالا تشريعية، لكنه غير مختص بالرقابة على مدى مشروعيتها.

تتمثل وقائع قضية (Rubin de servens) في أن رئيس الجمهورية الفرنسي الجنرال "شارل ديغول"، وبعدهما أعلن عن تطبيق المادة 16 من دستور 1958 في 23 أبريل 1961⁽¹⁾، بهدف قمع الثورة التحريرية وتطويقها، أصدر قرارا بتاريخ 03 ماي 1961 يقضي فيه بإنشاء محكمة عسكرية خاصة لمحاكمة الضباط العسكريين الذين اشتركوا في أحداث الجزائر المستعمرة، حيث كان من بينهم الضابط المدعى (Rubin de servens) رفقة سبعة ضباط آخرين، وقد صدرت ضدهم أحكام بالإدانة، فلجؤوا إلى الطعن أمام مجلس الدولة للمطالبة بالبحث في مدى مشروعية القرار الذي يقضي بإنشاء المحكمة العسكرية التي أدانتهم، حيث قام الضباط العسكريين بتأسيس الطعن الذي تقدموا به على الدفوع التالية:

* إن إقرار إنشاء المحكمة العسكرية قد صدر بتاريخ 03 ماي 1961، في حين أن التمرد العسكري الذي حدث في الجزائر قد انتهى بتاريخ 25 أبريل 1961، مما يجعل من شروط تطبيق المادة 16 غير متوفرة وقت صدور القرار، كما أن مؤسسات الدولة لم تكن معرضة لخطر داهم وجسيم وحال، وإنما كان بإمكانها مباشرة عملها بشكل عادي ومنظم.

* يعتبر قرار إنشاء المحكمة العسكرية قرارا غير مشروع كونه يخالف المبادئ العامة للقانون الفرنسي، حيث أن هذا الأخير يوجب ضرورة عرض النزاع المطروح على القاضي الجنائي، نظرا لما يتوفر عليه من استقلالية تامة في مواجهة السلطة التنفيذية.

(1) - أثبتت التجربة الفرنسية عند تطبيق المادة 16 من دستور 1958، بأن الرئيس "ديغول" كان قد وضع هذه المادة حيز التطبيق بتاريخ 23 أبريل 1961، وذلك بسبب التمرد العسكري الذي حصل في الجزائر. وعلى ضوء مجمل الإجراءات التي اتخذها في هذا الشأن، يتأكد بأن رئيس الجمهورية يتصرف بكل حرية في ظل هذه الظروف كما لو أن استعماله للسلطات الإستثنائية لا يجب أن يختفي باختفاء الأسباب التي أدت إلى تطبيقها، بل ينبغي أن يستمر حتى ولو أن الأسباب والظروف المستجدة لم تعد تشكل أي تهديد خطير ومباشر، ولا تستدعي إطلاقا العمل بالمادة 16. راجع في هذا الصدد:

* يعد تطبيق القرار الذي يقضي بإنشاء المحكمة العسكرية لمحاكمة الضباط العسكريين المتهمين خرقا وانتهاكا لمبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية، على اعتبار أن الجرائم المرتكبة قد وقعت في وقت سابق عن تاريخ العمل بهذا المبدأ.

وردا على هذه الحجج، تقدم مفوض الحكومة (J F Henry) بتقرير حاول فيه الدفاع عن موقف الحكومة، مشيرا إلى رفض الطعن الذي تقدم به الضباط الفرنسيين بحجة أن قرار رئيس الجمهورية باللجوء إلى تطبيق المادة 16 يعد من أعمال السيادة، كونه قرار يمس بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، وهو ما يجعله بعيدا عن أية رقابة سياسية أو قضائية، وبالتالي ليس بوسع مجلس الدولة أن يتفحص مدى مشروعيته. كما أن الإجراءات المتخذة استنادا إلى المادة 16 لا يجوز إطلاقا مناقشتها أمام المحاكم القضائية، لأنها ممكن جدا أن تقع في نطاق الأعمال التشريعية التي حصرتها المادة 34 من دستور 1958⁽¹⁾.

(1) – « La loi fixe les règles concernant: les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens; la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités; la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables; la procédure pénale; l'amnistie; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats; l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; le régime d'émission de la monnaie. La loi fixe également les règles concernant: le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales; la création de catégories d'établissements publics; les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat; les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. La loi détermine les principes fondamentaux: de l'organisation générale de la Défense Nationale; de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources; de l'enseignement; de la préservation de l'environnement; du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales; du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale. Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique ». L'article 34 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

لكن رغم أن قرار اللجوء إلى تطبيق المادة 16 من دستور 1958، وكذا الإجراءات الصادرة استنادا إليها، تعد من قبيل الأعمال التشريعية التي تضمنتها المادة 37 من الدستور، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أصدر قراره المؤرخ في 02 مارس 1962 والذي أخذ فيه برأي مفوض الحكومة، على اعتبار أن قرار اللجوء إلى تطبيق المادة 16 هو عمل من أعمال السيادة المحصنة من أي شكل من أشكال الرقابة، وهو ما أكده مجلس الدولة في العديد من قراراته اللاحقة، خاصة في قراره المؤرخ في 13 نوفمبر 1964⁽¹⁾.

نشير إلى أن انفلات الإجراءات الإستثنائية من رقابة القضاء لا يعني انفلاتها من رقابة المجلس الدستوري الذي خول له المؤسس الفرنسي بمناسبة التعديل الدستوري ليوم 23 فيفري 2008، إمكانية بسط الرقابة عليها، حيث أنه بعد مرور ثلاثين يوما من ممارسة السلطات الإستثنائية، يمكن لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو لستين نائبا أو ستين شيخا، إخطار المجلس الدستوري للتحقق من استمرارية الظروف التي استدعت إقرار الحالة الإستثنائية، كما يمكن للمجلس الدستوري أن يتدخل بقوة القانون للتحقق من استمرارية الظروف التي استدعت اللجوء إلى تطبيق المادة 16، وفي هذه الحالة يصدر رأيه بعد مرور شهرين من تطبيق السلطات الإستثنائية، كما يمكنه أيضا أن يصدر رأيه في أي وقت إذا تجاوزت مدة تطبيقها شهرين من يوم إقرار رئيس الجمهورية للحالة الإستثنائية⁽¹⁾.

(1) - " إن الحقيقة التي نحن واثقون منها أنه لو أتيحت اليوم لمجلس الدولة الفرنسي فرصة للتعبير عن موقفه من المادة 16، لما كان موقفه ذلك الذي اتخذته في قضية "الضباط العسكريين"، نظرا للدور المعترف الذي أصبح يقوم به حاليا، والمتمثل في حماية الحقوق والحريات العامة من تعسف السلطة العامة. فإذا تأملنا في قضاء مجلس الدولة لوجدنا أن الطابع السياسي قد طغى عليه، مما أفقده استقلاله تجاه رئيس الدولة، ونظرا لأن هذه القضية قد تمت في عهد الرئيس "شارل ديغول" الذي لعب دورا معتبرا في وضع دستور 1958، فإن انتفاء الرقابة القضائية على قرار تطبيق المادة 16، هو موقف منافي مع الطابع القضائي الذي يعرف به مجلس الدولة الفرنسي ". ولمزيد من التفاصيل حول هذه القضية: راجع: بدران مراد: "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية..."، مرجع سابق، ص ص 26-44.

(2) - « *Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil Constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée* ». L'article 16 alinéa 04 de la Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

الفرع الثاني

ارتباط الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية بنظرية "أعمال السيادة"

عرفت الجزائر تطبيق الحالة الإستثنائية لأول مرة في عهد الرئيس الراحل "أحمد بن بلة"، عندما لجأ إلى تطبيق المادة 59 من دستور 1963 في 03 أكتوبر 1963، كما تم تطبيق هذه الحالة أيضا في بداية سنوات التسعينات بمناسبة إقرار كل من حالة الحصار وحالة الطوارئ⁽¹⁾، حيث تم خلالهما اتخاذ عدة إجراءات غير مألوفة باسم الظروف الإستثنائية، وهي إجراءات لم تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة، لا من طرف القضاء ولا من طرف المجلس الدستوري، وذلك على أساس أنها أعمال تدخل في إطار نظرية "أعمال السيادة".

أما بخصوص الأوامر المنصوص عليها في المادة 93 من دستور 1996، والتي تجد مصدرها الأصلي في المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، فقد ذهب رأي على رأسهم الأستاذ (Georges BURDEAU)، إلى القول بأنها أعمال ذات طبيعة تنظيمية طبقا للمعيار العضوي، على أساس أنها صادرة من رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية، لذا فإن كل الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي تبقى محتفظة بصفاتها الإدارية، ورغم ما لها من قوة القانون إلا أن ذلك لا يمنعها من رقابة القضاء⁽¹⁾.

وبالمقابل ذهب رأي آخر وعلى رأسهم الأستاذ (Marcel PRELOT)، إلى القول بأن الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في ظل الظروف الإستثنائية، ورغم أنها ذات طبيعة تنظيمية وإدارية، إلا أنها تدخل في نطاق أعمال السيادة البعيدة عن الرقابة القضائية، وشأنها في ذلك هو شأن قرار إعلان تطبيق الحالة الإستثنائية⁽²⁾.

إن في ظل صعوبة القول بأن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية، تتمتع بحصانة إنشائية تجعلها بعيدة عن رقابة القضاء، ونظرا لعدم عدم التنصيص بشكل صريح على اعتناق نظرية "أعمال السيادة" في المنظومة القانونية الجزائرية،

(1) - مرسوم رئاسي رقم 91-196 يتضمن إقرار حالة الحصار، ملغى (مرجع سابق). مرسوم رئاسي رقم 92-44 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ملغى (مرجع سابق). ما قبله: ص 114 وما يليها.

(2) - Georges BURDEAU : « Droit constitutionnel et sciences politiques ... », Op.cit, p634.

(3) - Marcel PRELOT : « Institutions politiques et droit constitutionnel ... », Op.cit, p650.

سواء في مختلف دساتير الجمهورية، أو في قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁾، فإن القضاء الإداري ممثلا في الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، أقر هذه النظرية بداية في قرارها الصادر بتاريخ 20 جانفي 1967⁽²⁾، ثم في قرارها الصادر بتاريخ 07 جانفي 1984، وذلك في شأن قضية السيد "ي- ج ب" ضد وزير المالية، حيث ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى اتخاذ موقف تقضي فيه بأنه: " متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج، وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الآجال، هما قراران سياسيان يكتسيان طابع أعمال الحكومة، فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة تطبيقهما... ". كما أضافت الغرفة الإدارية ضمن محتوى نفس هذا القرار: " ... وحيث أن إصدار وتداول وسحب العملة، تعد من إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن القرار مستوحى من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي طريق من طرق الطعن"⁽¹⁾.

يتأكد من خلال محتوى هذين القرارين بأن القضاء الإداري يتمتع بسلطة تأسيسية وإنشائية هامة، فعلى الرغم من عدم النص صراحة على فكرة "أعمال السيادة" في النظام الجزائري، سواء في الدستور أو على مستوى التشريع، إلا أن القضاء الإداري تبنى هذه النظرية، وهو ما جعل بعض الكتاب يعتبرها بمثابة إضافة جديدة لمبادئ القانون الإداري الجزائري⁽²⁾.

كما أنه على ضوء القرارين السابقين، يمكن القول بأن جميع الأوامر والتدابير والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الإستثنائية، هي من قبيل "أعمال السيادة" التي لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة القضائية⁽³⁾، على غرار إعلانه لكل من حالة الطوارئ أو حالة الحصار، وكذا قيامه بإبرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية والتصديق عليها، وإصداره

(1) - قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج عدد 06 مؤرخ في 26 فيفري 2008.

(2) - قرار المحكمة العليا المؤرخ في 20 جانفي 1967، منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 07، 1972، ص 507.

(3) - قرار المحكمة العليا المؤرخ في 07 جانفي 1984، المجلة القضائية، العدد الرابع، مجلة تصدر عن قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، 1989، ص 211 وما يليها.

(4) - بوضياف عمار: "القرار الإداري"، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 73.

(5) - Fatiha BENABBOU KIRANE : « Droit parlementaire algérien ... », Op.cit, p226.

للقوانين في الجريدة الرسمية، أو لجوئه إلى أسلوب الإستفتاء الشعبي في كل قضية تهم الدولة الجزائرية، أو لجوئه إلى حل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إنتخابات تشريعية مسبقة، أو عند ممارسته لتدابير الرحمة وحق العفو بعد زوال الظروف التي أدت إلى تقرير الحالة الإستثنائية، أو سلطته في التعيين في المناصب العليا للدولة⁽¹⁾.

وإلى جانب هذه الأعمال، تعتبر كذلك جميع التدابير والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بالأوامر بهدف إنهاء أزمة سياسية ناتجة عن الظروف الإستثنائية، من قبيل أعمال السيادة المحصنة من الرقابة القضائية، كما هو الشأن بالنسبة للأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فيفري 2006 والمتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁽²⁾، في عهد رئيس الجمهورية الحالي "عبد العزيز بوتفليقة".

ذهب بعض الكتاب إلى القول بأن تطبيق نظرية "أعمال السيادة" لا يقتصر فقط على الأعمال التي سبق ذكرها، بل يمكن أن يمتد مجاله إلى أعمال أخرى، وذلك لسببين وهما:

1- السبب الأول لامتداد مجال تطبيق نظرية أعمال السيادة:

يتمثل السبب الأول لامتداد مجال تطبيق نظرية أعمال السيادة، في كونها ناتجة عن القضاء، مما يصعب من عملية تحديد نطاقها كمعظم نظريات القانون الإداري الأخرى.

2- السبب الثاني لامتداد مجال تطبيق نظرية أعمال السيادة:

يرجع السبب الثاني لامتداد مجال تطبيق نظرية أعمال السيادة، إلى أن السلطة الخصوصية لرئيس الجمهورية هي التي تعتبر محلا لهذه النظرية، وبالتالي يمكنها أن تمتد بشكل واسع لتطبق على جميع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بصفة شخصية⁽¹⁾.

يكن معيار التمييز بين "أعمال السيادة" وغيرها من الأعمال الإدارية الأخرى المشابهة لها، في كون أن أعمال السيادة هي تلك الأعمال التي تصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره

(1) – Ahmed MAHIOU : « Cours de contentieux administratif ... », Op.cit, p189.

(2) – أمر رقم 06-01 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج ر ج ج عدد 11 مؤرخ في 28 فيفري 2006.

(3) – لوناسي ججيقة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ..."، مرجع سابق، ص265.

سلطة حكم وليس سلطة إدارية⁽¹⁾، وعليه يؤدي التطبيق العملي لهذه النظرية إلى الإعراف بتمتع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الإستثنائية بحصانة إنشائية تامة، وبالتالي لا يمكن الطعن فيها إطلاقا أمام القضاء⁽²⁾.

لكن على خلاف النظام القضائي الإداري الجزائري والنظام القضائي الفرنسي، اللذان يعتبران بأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الإستثنائية، من قبيل أعمال السيادة أو الأعمال الحكومية البعيدة عن كل شكل من أشكال الرقابة القضائية، فإن القضاء الإداري المصري ممثلا في محكمة القضاء الإداري، لم يعترف إطلاقا بالحصانة الإنشائية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في صورة "قرارات بقوانين" في ظل الظروف الإستثنائية (أي في ظل حالة الضرورة)، وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية، حين قضت بالرفض وبصفة قاطعة الدفع المقدم من طرف الحكومة بحصانة القرارات بقوانين، التي اتخذها رئيس الجمهورية الراحل "أنور السادات" في أعقاب اللجوء الثاني إلى تطبيق المادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971، خلال شهر سبتمبر 1981، بهدف حماية الوحدة الوطنية من خطر الفتنة الطائفية الذي كان يهددها آنذاك، حيث أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية في مضمون القرار الذي أصدرته على ما يلي:

"... إن الدفع الذي تقدمت به الحكومة بعدم اختصاصها الذي بني على أساس خروج القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية من رقابة القضاء لأنها من تعد من أعمال السيادة، دفع غير مقبول، وهذه القرارات هي في عداد القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القاضي الإداري..."⁽¹⁾.

(1) - خلوفي رشيد: " قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 77 و ص 79. وللمزيد من التفاصيل حول الأعمال التي تدخل ضمن "أعمال السيادة" أو "الأعمال الحكومية" في القانون الجزائري: يمكن الرجوع إلى:

* الحسين بن الشيخ آث ملويا: " دروس في المسؤولية الإدارية"، الكتاب الأول، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 56 و ص 57.

* محيو أحمد: " المنازعات الإدارية"، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 113-117.

(2) - لونا سي جقيقة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996..."، مرجع سابق، ص 265.

(3) - ماجد راغب الحلو: " القانون الدستوري..."، مرجع سابق، ص 175.

خلاصة الباب الأول:

يعود مصدر سلطة التشريع عن طريق الأوامر إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958، أين تخول المادة 38 منه للحكومة إمكانية طلب تفويض من البرلمان (Habilitation) لاتخاذ أوامر تتعلق بتنفيذ برنامجها، مع ضرورة عرض هذه الأوامر على مصادقة البرلمان، وإلا ستصبح ملغاة (Caduques) في حالة رفضها.

كرس المؤسس الجزائري لأول مرة سلطة التشريع بالأوامر في المادة 58 من دستور 1963، التي تخول لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الأوامر بناء على تفويض من المجلس الوطني خلال مدة محدودة. لكن بعد تجميد هذا الدستور إثر تطبيق المادة 59 منه بداية من 03 أكتوبر 1963، لم يعد العمل بالأوامر التفويضية ساريا، ومع صدور الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، خول للحكومة سلطة اتخاذ كل التدابير في شكل أوامر، لكنها ليست أوامرا بالمفهوم الدستوري والشكلي بل هي قوانين بالمفهوم المادي للقانون.

تمت العودة إلى العمل بأسلوب التشريع عن طريق الأوامر بعد صدور دستور 1976، لكن بشكل مخالف عما كان عليه في دستور 1963، على اعتبار أن المادة 153 من دستور 1976 قبل تعديله في 03 نوفمبر 1988 تجعل هذا الإختصاص شخصا لرئيس الجمهورية، يمارسه خلال فترة ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني دون مشاركة مجلس الوزراء ودون تفويض من المجلس الشعبي الوطني. لكن بعد إجراء التعديل الدستوري لسنة 1988، خول لرئيس الحكومة بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء، سلطة اقتراح مشاريع الأوامر على رئيس الجمهورية، الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في قبولها أو رفضها، قبل عرضها على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة له.

لم ينص المؤسس في دستور 1989 إطلاقا على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، غير أنه بعد الأزمة الصعبة التي عرفت الجزائر مع بداية سنوات التسعينيات، عرف هذا الدستور شللا تاما في جميع جوانبه، فظهرت نصوص قانونية جديدة هي بمثابة "دساتير مادية" أسست هيئات إنتقالية، خولت لها آليات مختلفة في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية خلال المرحلة الإنتقالية، بداية عن طريق المراسيم التشريعية ثم عن طريق الأوامر، لكن دون أن تتمتع هذه الأوامر بذلك المفهوم الدستوري للأوامر باعتبارها اختصاصا تشريعا

لرئيس الجمهورية مع وجود البرلمان، وإنما هي نصوص تشريعية بالمفهوم المادي للقانون، حيث تمت المصادقة عليها من طرف هيئة تشريعية غير منتخبة، تتمثل في المجلس الوطني الإنتقالي في مكان القوانين، على غرار تلك الأوامر التي صادق عليها مجلس الثورة.

كرس المؤسس في دستور 1996 سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر بشكل أوسع، إذ يتبين من خلال أحكام المادة 124 من هذا الدستور بأن استخدام رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية لم يعد مقتصرًا على فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان فقط، بل أصبحت أكثر اتساعًا لتشمل حالتين جديدتين وهما حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والحالة الإستثنائية، لكن مع إلزامية عرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان بغرفتيه في أول دورة مقبلة له، واستبعاد الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية من هذا الإجراء.

أما ما يتعلق بالرقابة على دستورية الأوامر، وخلافًا لما هو معمول به في دستور 1963، أين اشترط المؤسس بموجب المادة 64 منه أن تخضع الأوامر التفويضية لرقابة المجلس الدستوري، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني، فإن المؤسس في دستور 1976 لم ينص إطلاقًا على خضوع الأوامر التشريعية لهذا الشكل من الرقابة، لأن آلية الرقابة على دستورية القوانين لم تكن مؤسسة فيه رغم أنه دستور شكلي. في حين أن المؤسس في دستور 1996 ورغم أنه لم ينص صراحة على خضوع الأوامر لرقابة المجلس الدستوري، إلا أنه من خلال أحكام المادة 165 يستشف بأنه يمكن أن تخضع الأوامر لهذا الشكل من الرقابة، وذلك على أساس أنها تشريعات، ولو أن التجربة العملية لدستور 1996 تثبت بأنه لم يسبق إطلاقًا أن تم عرض الأوامر على المجلس الدستوري.

أما بالنسبة للطبيعة القانونية للأوامر، وفي ظل تباين الآراء الفقهية حولها انطلاقًا من المعيار المعتمد عليه، هل هو المعيار العضوي باعتبارها تنظيمات أم المعيار الوظيفي باعتبارها تشريعات، فإنه يمكن القول بأن الأوامر هي تشريعات منذ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، لأن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يعد سلطة تشريعية بدلًا من البرلمان، فهو إذن يمارس وظيفة تشريعية لا تقل أهمية عن تلك الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان، حيث يستمد هذه الصلاحية من الدستور مباشرة، وما يدعم وجهة نظرنا هذه هو أنه لو كانت هذه الأوامر أعمالًا تنظيمية لما تم عرضها على موافقة البرلمان في أول دورة مقبلة له.

الباب الثاني

التشريع بالأوامر سلطة ممتدة عمليا

يترتب عن تكريس سلطة التشريع بالأوامر كإختصاص دستوري لرئيس الجمهورية، أن يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اللجوء إلى استعمالها، وما يزيد من تدعيم المركز القانوني لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، هو أن هذه الأوامر لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة ولا لأية ضوابط قانونية وحقيقية، وهو العامل الذي يؤهل رئيس الجمهورية إلى اتخاذ ما يراه مناسبا ولازما من أوامر في مجال القانون كلما أراد ذلك.

أدى ارتفاع وامتداد الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية إلى أن أصبحت عامة وغير محددة، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الأوامر في جميع المجالات المحفوظة أصلا للبرلمان، وإن كانت أحيانا تتعدى إلى خرق الدستور، وبذلك تحولت هذه الآلية التي كان الهدف من تكريسها هو ضمان توازن واستقرار المؤسسات الدستورية للدولة، إلى وسيلة للإخلال بهذا التوازن، وذلك نظرا للعدد الهائل من الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية مقارنة بالتشريعات التي يسنها البرلمان.

وبناء على ذلك فإن القول بأن السلطة التنفيذية بحاجة ماسة إلى التشريع بالأوامر تحت ستار مواجهة المسائل الإستثنائية أو تنظيم المسائل المستجدة والإستعجالية، والتي يمكن أن تحدث خلال فترة ما بين دورتي البرلمان غير صحيح وغير مبرر قانونيا، لأن البرلمان موجود والمجلس الشعبي الوطني غير منحل طالما هو في عطلة، وبالتالي يمكن استدعاؤه لعقد دورة غير عادية من أجل سن القوانين التي تتلاءم مع تلك الظروف المستجدة.

يؤدي إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر إلى تعزيز مركزه القانوني وفرض هيمنته بشكل منقطع النظير على الوظيفة التشريعية، وهو ما تبرزه العديد من المظاهر التي تعكس إقباله المكثف على هذا الأسلوب التشريعي (الفصل الأول) لتترتب عن ذلك آثار قانونية هامة تؤكد نفوذه الواسع عن طريق هذه الآلية، خصوصا أن المسألة بلغت ذروتها حينما أصبحت الأوامر تشكل خرقا مباشرا للدستور (الفصل الثاني).

الفصل الأول

مظاهر امتداد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

يقتضي المنطق بأن يكون تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر مقتصرًا على المسائل غير الطبيعية وغير المتوقعة، أو على المسائل التي لم تنظم بقانون برلماني، وبالتالي مبدئيًا لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يستعمل الأوامر خارج هذه الحالات. كما أنه حتى إذا كانت المادة 124 من دستور 1996 قد خولت لأول مرة لرئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى هذا الأسلوب التشريعي بصفة استثنائية في ظل الظروف غير العادية، إلا أن المادة نفسها تغافلت عن شرط أساسي هو بمثابة حجر الزاوية لاتخاذ الأوامر، ألا وهو عنصر الضرورة، الذي يعني أن الحالة الإستثنائية غير منظمة بقانون، كما أن القانون العادي غير مؤهل لمجابهتها⁽¹⁾، ويضاف إلى ذلك أن المادة ذاتها لم تحدد الغاية والهدف المتوخى من اتخاذ الأوامر، فهل تهدف إلى الحفاظ على النظام العام، أو درء خطر داهم؟ أو هل تهدف إلى تأمين تنفيذ الإلتزامات الدولية الواقعة على عاتق الدولة؟⁽²⁾

تعد الأوامر إحدى الوسائل القانونية الهامة المخولة دستوريا لتنفيذ سياسة الحكومة، حيث تستعملها السلطة التنفيذية الممثلة أساسًا في رئيس الجمهورية عادة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، أو في ظل الظروف الإستثنائية، بهدف تنظيم مسائل إستعجالية تتطلب التدخل السريع، ولو أن الواقع العملي يثبت أن اللجوء إلى الأوامر أصبح وسيلة قانونية أكثر منها تقنية سياسية، يستخدمها رئيس الجمهورية بكل حرية ومن دون أية قيود حقيقية تحد سلطته في هذا المجال، وذلك تحت وقع أسباب ومبررات مختلفة كانت وراء إقدامه المستمر على هذه الوسيلة (المبحث الأول) وهو ما يعبر عن سمو المركز القانوني لرئيس الجمهورية وتأكيد تفوقه على بقية المؤسسات الدستورية للدولة عند لجوئه إلى استخدام هذه الآلية التشريعية (المبحث الثاني).

(1) - لوناتسي ججيقة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري ..."، مرجع سابق، ص 246.

(2) - مهند صالح الطراونة: " العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني"، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 175.

المبحث الأول

تبرير سلطة لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر

تؤكد التجربة الدستورية الجزائرية بأن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بالأوامر تبقى مرتبطة كثيرا بمدى قوة وصلابة شخصيته. فإذا كان الرئيس الراحل "أحمد بن بلة" لم يسبق له أن طلب التفويض من المجلس الوطني للتشريع بالأوامر بسبب وقف العمل بدستور 1963 بعد 23 يوما فقط عن صدوره على إثر لجوئه إلى تطبيق المادة 59 منه، وأن الرئيس الراحل "الشاذلي بن جديد" لم يستعمل هو الآخر الأوامر خلال عهده الرئاسية خصوصا بعدما تخلى عنها المؤسس في دستور 1989، فإن صلاية الرئيس الراحل "هوارى بومدين" مكنته من استعمال هذه الوسيلة كإجراء عادي في تسيير شؤون الدولة⁽¹⁾، بينما رئيس الدولة الأسبق "اليامين زروال" لم يستخدم هذه الوسيلة كثيرا خلال الفترة الممتدة من تعيينه رئيسا للدولة في سبتمبر 1994، وإلى غاية إجراء الانتخابات الرئاسية في أبريل 1999.

وبمجيئ رئيس الجمهورية الحالي "عبد العزيز بوتفليقة" الذي طالب بضرورة استرجاع كامل اختصاصاته الدستورية، عرف نظام التشريع بالأوامر تواجدا كبيرا، لكن بوتيرة متناقصة خاصة منذ بداية سنة 2007، وهو ما يظهر من خلال معطيات الجدول التالي⁽²⁾:

الفترة التشريعية	مجمّل النصوص التشريعية	عدد القوانين	عدد الأوامر	النسبة المئوية للأوامر
(1997-2002)	123	78	45	36,58%
(2002-2007)	93	60	33	35,48%
(2007-2012)	69	51	18	26,08%

تجدر الإشارة إلى أنه بين الأوامر المتخذة خلال الفترة التشريعية (2007/2012)، هناك خمسة (05) أوامر تتعلق بقوانين المالية التكميلية، والتي نذكر منها مثلا قانون المالية

(1) - حول الإحصائيات المتعلقة بعدد الأوامر المتخذة في ظل دستور 1976. راجع ما قبله: ص33. (أنظر الجدول).

(2) - هذا الجدول مستخلص من: حصيلة الفترة التشريعية الخامسة، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2007، ص11. حصيلة الفترة التشريعية السادسة، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2012، ص06.

التكميلي لسنة 2007⁽¹⁾، وقانون المالية التكميلي لسنة 2008⁽²⁾، بينما عرفت بداية الفترة التشريعية الحالية (2012-2017) صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2012⁽³⁾، في حين جاءت سنتي 2013 و2014 - وعلى غير العادة - خاليتين من قانون المالية التكميلي⁽⁴⁾.

يدل الكم الهائل من النصوص التشريعية المتخذة بأوامر على أن لشخصية رئيس الجمهورية تأثير بالغ في إعطاء النظام السياسي الجزائري الوصف المنسجم مع قدراته الشخصية وطموحاته⁽⁵⁾، ومع ذلك تبقى إرادته في التشريع بالأوامر مرتبطة بأسباب معينة، فمنها ما يعود إلى عامل الإستعجال (المطلب الأول) ومنها ما يرجع إلى اعتبارات سياسية (المطلب الثاني) ومنها ما يعتبر حالة خاصة تتعلق بالجانب المالي (المطلب الثالث).

(1) - أمر رقم 03-07 مؤرخ في 24 جويلية 2007 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007. مع الإشارة إلى أن أحكام هذا الأمر تتعلق بتعديل ميزانيته التسيير والتجهيز، وقد أحاله رئيس مجلس الأمة على اللجنة المختصة بتاريخ 03 سبتمبر 2007، وقد درسته وأعدت تقريرا بشأنه، وتم عرضه على المجلس للتصويت في الجلسة المؤرخة في 09 سبتمبر 2007، ثم صادق المجلس على النص بناء على تقرير اللجنة. أنظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة (2007-2010)، نشرية خاصة لوزارة العلاقات مع البرلمان، ديسمبر 2010.

(2) - أمر رقم 12-08 مؤرخ في 24 جويلية 2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر ج ج عدد 58 مؤرخ في 08 أكتوبر 2008.

(3) - أمر رقم 03-12 مؤرخ في 13 فيفري 2012 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012، ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 15 فيفري 2012.

(4) - يعود سبب خلو سنة 2013 من قانون المالية التكميلي إلى عدم انعقاد مجلس الوزراء لمدة فاقت لأكثر من ثمانية أشهر بسبب مرض رئيس الجمهورية، ورغم أن المشروع التمهيدي لهذا القانون كان قد لقي موافقة مبدئية من طرف الوزير الأول "عبد المالك سلال" بتاريخ 16 جوان 2013، إلا أنه تم إلغاؤه في آخر المطاف وتقرر إدماج معظم أحكامه ضمن قانون المالية لسنة 2014. وللمزيد من التفاصيل: ما بعده: ص 184 وما يليها.

أما من الناحية العملية فقد تم تكليف الوزير الأول السيد "عبد المالك سلال" بالقيام بالعديد من الزيارات الميدانية المتكررة إلى كل ولايات الوطن وكأنه بمثابة رئيس للجمهورية - رغم انعدام أي أساس قانوني في ذلك - بحجة تفقد مدى تقدم الأشغال في مختلف المشاريع التنموية التي جاء بها برنامج رئيس الجمهورية خلال الخماسي (2009-2014)، ولهذا الغرض خصصت الدولة ميزانيات مالية إضافية ضخمة لكل ولايات الوطن، تهدف من خلالها أساسا إلى استكمال مختلف برامجها التنموية في جميع القطاعات.

(5) - لقد ذهب الأستاذ "أومايوف محمد" إلى القول بأن اتساع سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، تجعله يستحوذ على سلطة تشريعية سامية، وهو ما يعد من إحدى العوامل التي تؤدي إلى وصف النظام السياسي الجزائري على أنه ذو طبيعة رئاسيوية". أومايوف محمد: "عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري"، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، التخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ديسمبر 2013، ص 268 وما يليها.

المطلب الأول

التشريع بالأوامر ضرورة يفرضها عنصر السرعة والإستعجال

يعود سبب تخويل رئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى التشريع بالأوامر من الناحية القانونية، إلى أن النصوص الدستورية في حد ذاتها قد جعلت من هذه الأوامر وسيلة قانونية هامة، تهدف إلى اتخاذ إجراءات وتدابير سريعة وفورية لا تحتل التأخير، بغرض مواجهة أوضاع وظروف مستجدة قد تحدث أثناء غياب السلطة التشريعية الأصلية (البرلمان). وعليه فإن الأوامر تعد من جهة، أداة لازمة ترمي إلى تفادي مختلف الإجراءات المتعلقة بسن القوانين (الفرع الأول) ومن جهة أخرى، فهي تعد وسيلة ضرورية لمعالجة وتنظيم ظروف ومسائل مستعجلة ليس باستطاعة التشريعات العادية أن تنظمها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الأوامر وسيلة لتفادي مختلف مراحل وإجراءات سن القوانين

تشكل الأوامر إحدى أهم الوسائل القانونية المستعملة من طرف السلطة التنفيذية بغرض تفادي مختلف الإجراءات القانونية التي يتطلبها مسرى إنشاء القوانين في صورتها مشروع قانون أو اقتراح قانون، والتي يستلزم إعدادها المرور بمراحل متعددة تسيطر عليها جليا السلطة التنفيذية، بداية من مشاركتها في المبادرة بالقوانين (أولا) ثم تواجدها بمناسبة دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها على مستوى غرفتي البرلمان (ثانيا) بالإضافة إلى تحكمها الصارم في الرقابة على دستوريته عن طريق المجلس الدستوري (ثالثا).

أولا: ازدواجية المبادرة بالقوانين وإمكانية تعديل النصوص القانونية:

تعتبر المبادرة التشريعية أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني، حيث يعرفها الأستاذ "مصطفى أبو زيد الفهمي" على أنها " ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع، والتي تنيط بمضمونه وفي ذات الوقت تحدد موضوعه"⁽¹⁾.

(1) - مصطفى أبو زيد الفهمي: " النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة "، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999،

تقوم أغلب الدساتير المعاصرة على التمييز بين المشروع الحكومي والإقتراح البرلماني، فما تقدمه الحكومة يطلق عليه مشروع قانون « *Projet de loi* »، وما يودع من طرف البرلمانيين يسمى باقتراح قانون « *Proposition de loi* »⁽¹⁾.

1- المبادرة بمشاريع القوانين مخولة للحكومة:

ترجع المبادرة بمشاريع القوانين بمقتضى أحكام كل من دستور 1963 ودستور 1976 إلى رئيس الجمهورية وحده⁽²⁾، على اعتبار أن النظام القائم آنذاك كان مبنيا على مبدأ وحدة السلطة. أما في دستور 1996 فقد أصبحت مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾.

إن الغرض من عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء هو إطلاع رئيس الجمهورية عليها لكي يبدي رأيه فيها⁽⁴⁾، مع الإشارة إلى أن معظم القوانين التي تطرح على البرلمان لمناقشتها هي مشاريع حكومية مقارنة بالعدد المحدود من اقتراحات قوانين⁽⁵⁾.

(1) - تنص المادة 119 ف 01 و ف 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على أن: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا ".

وللمزيد من التفاصيل حول "المبادرة بالقوانين" "L'initiative des lois"، أنظر:

Jean Pierre CAMBY : « **Le droit d'amendement** », in R.D.P., n^o 06, 2000, pp1553-1559.

(2) - المادة 36 من دستور 1963 (مرجع سابق). المادة 148 ف 01 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - أنظر المادة 119 ف 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق). المادة 04 والمادة 12 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله (مرجع سابق). المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ج ج عدد 64 مؤرخ في 30 أوت 1998.

(4) - شيهوب مسعود: "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، النائب، مجلة دورية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، عدد 02، 2003، ص11.

(5) - مثال ذلك أنه خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002/2007) لم يقبل مكتب المجلس الشعبي الوطني سوى خمسة (05) اقتراحات قوانين من أصل (24) اقتراح قانون مودع. راجع: لوناسي جبيقة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ..."، مرجع سابق، ص105. أما خلال الفترة التشريعية السادسة (2007/2012) فلم تقبل كذلك عدة اقتراحات قوانين من أصل (24) اقتراح قانون مودع، أبرزها تلك الإقتراحات المتعلقة بكل من: تجريم الإستعمار، رفع التجريم عن الصحفيين والأئمة، رفع حالة الطوارئ، ترقية الأمازيغية، تعديل قانون الإنتخابات. راجع: حصيلة الفترة التشريعية السادسة (2007-2012)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ...، مرجع سابق، ص04.

2- المبادرة باقتراح القوانين مخولة لعشرين نائبا على الأقل:

إذا كان اختصاص المبادرة باقتراح القوانين مخول لأعضاء المجلسين في النظام الفرنسي⁽¹⁾، فإن هذا الاختصاص في الجزائر مخول فقط للنواب دون أعضاء مجلس الأمة، الذين شأنهم في ذلك هو شأن حرمانهم من حق تعديل القوانين عندما تعرض عليهم⁽²⁾.

تتطلب مناقشة اقتراح القانون أن توافق عليه الحكومة بعدما يفصل فيه مكتب المجلس الشعبي الوطني بالقبول من حيث الشكل والمضمون، وهو ما يؤكد تفوق الحكومة خصوصا مع إمكانية الإعتراض على اقتراحات القوانين قبل عرضها على اللجنة المختصة⁽³⁾، وما يعزز مركز السلطة التنفيذية أكثر، هو أنه مباشرة بعد إحالة النص على إحدى اللجان المختصة للغرفة الأولى، يصبح من حق النواب والحكومة معا إدخال تعديلات موضوعية عليه⁽⁴⁾، في حين ينحصر دور مجلس الأمة في الإطلاع على المبادرة التشريعية فقط⁽⁵⁾.

تلعب اللجان المختصة دورا هاما في تحضير النص التشريعي قبل عرض مشروع القانون أو اقتراح القانون على الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، وبناء على ذلك تبادر هذه اللجان بتقديم اقتراحاتها عن طريق وضعها لتقرير تمهيدي⁽⁶⁾، لكن شريطة أن تكون هذه الإقتراحات غير منسوبة على تغيير النص جملة أو تفصيلا إذا تعلق الأمر بمشروع حكومي، أما بخصوص اقتراح القانون فاللجان المختصة يمكنها بكل حرية أن تجري عليه تعديلا جوهريا أو تضع له صياغة جديدة⁽⁷⁾، لكن رغم ذلك تبقى اللجان الدائمة غير مستقلة عند

(1) - « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres parlement* ». L'article 39 al 02 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée).

(2) - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 04//ر.ن.د.م.د.98 مؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998.

(3) - Amine Khaled HARTANI: « *Le parlement dans la loi fondamentale du 28/11/1996, innovation et constantes du constitutionnalisme algérien* », in R.A.S.J.E.P, n°04, 2003, p71.

(4) - المادة 61 ف 01 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم (مرجع سابق). المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق).

(5) - أنظر المادة 21 ف 03 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 (مرجع سابق).

(6) - بودهان موسى: " *الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري* "، النائب، العدد 02، 2000، ص37.

(7) - أنظر المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، معدل ومتمم (مرجع سابق)، والمادة 25 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق).

تعديل هذا النص التشريعي نظرا للحضور الدائم للحكومة، إذ أنه بإمكان الوزير المعني أخذ الكلمة متى أراد ذلك⁽¹⁾، مقابل استبعاد مندوب أصحاب الإقتراح البرلماني للإستماع إليه من طرف اللجنة المختصة، وهو ما يعني إهدار كلى لمفهوم ومدلول "النائب المشرع"، خصوصا مع إجحاف النواب من حق المبادرة بالتعديلات البرلمانية وتمكين الحكومة من هذا الحق متى أرادت ذلك، حتى بعد انقضاء أجل ثلاثة (03) أيام المحددة قانونا من تاريخ توزيع التقرير التمهيدي على اللجنة الدائمة المختصة⁽²⁾.

ثانيا: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها:

تدخل مهمة دراسة القانون في صلب نشاط اللجان المختصة الدائمة لغرفتي البرلمان، باعتبارها الأجهزة البرلمانية الأكثر تخصصا في هذه المسائل والأكثر إطلاعا بالعمل التشريعي، إذ تتداول في إطار مجال اختصاصها حول كل المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها، وبذلك تلعب هذه اللجان المختصة دور "المخابر التشريعية"⁽³⁾.

تظهر مشاركة الحكومة في دراسة القوانين من خلال تواجدها في جلسات اللجان الدائمة على أساس المادة 27 فقرة 03 من القانون العضوي رقم 99-02، التي خولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغالها والإستماع إليها بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أولا، ثم إلى رئيس مجلس الأمة في حالة موافقة الغرفة الأولى على المشروع الحكومي أو الاقتراح القانوني، لكن دون أن توضح هذه المادة إذا ما كان بإمكان المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة رفض طلب حضور أعضاء الحكومة، خصوصا على مستوى مجلس الأمة على اعتبار أن جلساته تعقد في سرية تامة⁽⁴⁾.

(1) - تنص المادة 27 ف 03 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق) على: " يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، ويُستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة، يوجه إلى رئيس كل غرفة برلمانية حسب الحالة".

(2) - تنص المادة 61 ف 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق) على أنه: " يمكن الحكومة واللجنة المختصة تقديم تعديلات، في أي وقت، قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها ". وتضيف المادة 62 ف 02 من نفس هذا النظام الداخلي: " يمكن أن تقدم الاستنتاجات شفويا عندما يقدم التعديل من قبل الحكومة بعد انتهاء الأجل المشار إليه في الفقرة الثالثة من المادة السابقة".

(3) - العام رشيدة: " المجلس الدستوري الجزائري "، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص126.

(4) - تنص المادة 42 ف 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق) على أن: " جلسات مجلس الأمة سرية".

نشير إلى أنه استنادا إلى المادة 27 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02، يمكن للجان الدائمة في إطار صلاحياتها، أن تستمع إلى كل من ممثل الحكومة وأعضاء الحكومة بناء على طلب يقدمه رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة، كما يمكن لها أيضا أن تدعو أشخاصا مختصين ذوي خبرة للإستعانة بهم⁽¹⁾، أو تطلب من مكتب المجلس بأن يعرض النص على لجنة أخرى من نفس هذا المجلس لتبدي رأيها فيه⁽²⁾.

تبدأ مناقشة القوانين أولا على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالإستماع إلى ممثل الحكومة في حالة "مشروع قانون" أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة "اقتراح القانون"، ويتم الشروع في المناقشة العامة حول النص كله ثم مواده في شكل ملاحظات واقتراحات بحضور ممثل الحكومة دائما، والذي يمكنه أن يرد عليها بناء على طلبه عقب اختتام المناقشة، كما يمكن لرئيس ومقرر اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تناول الكلمة⁽³⁾. بعد ذلك يحال النص من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه على ضوء التدخلات المقدمة، وعلى إثر ذلك يتم التصويت عليه في جلسة علنية.

بعد موافقة المجلس الشعبي على النص القانوني، يباشر مجلس الأمة مناقشة هذا النص طبقا لنص المادة 39 من القانون العضوي رقم 99-02 بالإستماع إلى ممثل الحكومة⁽⁴⁾، ثم مقرر اللجنة ثم المتدخلين، مع حق ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة أخذ الكلمة عند طلبها،

(1) - أنظر المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم (مرجع سابق) والمادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - أنظر المادة 45 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم (مرجع سابق). المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - عاشوري العيد: "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، الفكر البرلماني، مجلة دورية تصدر عن مجلس الأمة، العدد 03، ص 68 وص 69 وص 70.

(4) - غالبا ما يقوم وزير العلاقات مع البرلمان بتمثيل الحكومة في البرلمان، وذلك طبقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17 جانفي 1998 يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج عدد 04 مؤرخ في 28 جانفي 1998، حيث جعلت هذه المادة من مهام هذا الوزير أنه الممثل الدائم للحكومة أمام البرلمان والناقل الأمين لانشغالات البرلمان أمام الحكومة، على الأقل احتراماً لتقسيم العمل بداخل الجهاز التنفيذي. وللمزيد من التفاصيل حول دور ومكانة وزير العلاقات مع البرلمان: راجع: شريط أمين: "علاقة الحكومة بالبرلمان"، مداخلة في وقائع الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان...، مرجع سابق، ص 32-35.

غير أنه يمكن الخروج عن هذه القاعدة بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب من ممثل الحكومة أو مقرر اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون⁽¹⁾.

ثالثا: تحكم رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين:

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين وسيلة لضمان احترام الدستور وتطبيقه من طرف جميع السلطات⁽²⁾، ورغم أن هذه المهمة مخولة دستوريا للمجلس الدستوري، إلا أن دور هذا الأخير في هذا المجال يبقى محدودا نظرا لتبعيته العضوية والوظيفية للجهاز التنفيذي.

1- المساهمة الفعالة لرئيس الجمهورية في تحديد تشكيلة المجلس الدستوري:

يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية، عضوان منتخبان من طرف المجلس الشعبي الوطني، عضوان منتخبان من طرف مجلس الأمة، عضو منتخب من طرف المحكمة العليا وعضو آخر منتخب من طرف مجلس الدولة⁽³⁾.

يتبين على ضوء تشكيلة المجلس الدستوري بأنه قد عرف تطورا ملحوظا، وهو ما يتجلى من خلال توسيع مجال التمثيل فيه ليشمل مؤسستين دستوريتين جديدتين وهما مجلس الأمة ومجلس الدولة. كما يتضح أيضا بأن رئيس الجمهورية يستحوذ على اختيار ثلث أعضاء المجلس الدستوري من بينهم الرئيس الذي يُعتبر صوته راجحا في حالة تعادل الأصوات، وهو ما يعتبره البعض أمرا ضروريا نظرا لأهمية المهام التي تتولاها هذه الشخصية⁽⁴⁾.

(1) - أنظر المادة 37 ف 01 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق).

(2) - طيار طه: " المجلس الدستوري الجزائري تقديم وحوصلة التجربة قصيرة "، إدارة، مجلة تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 1996، ص 35.

(3) - أنظر المادة 164 ف 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(4) - ديباش سهيلة: " المجلس الدستوري ومجلس الدولة "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص 31. لكن على خلاف ذلك هناك من يعتبر بأن إسناد رئاسة المجلس الدستوري لعضو معين من طرف رئيس الجمهورية، يجعل من إمكانية تأثير هذا الأخير على التوجه العام للمجلس أمرا واردا، خاصة أن الهيئة المكلفة بتحضير أشغاله المتمثلة في الأمانة العامة هي هيئة تابعة لرئيس الجمهورية. كما أن مسألة تعيين وإنهاء مهام الموظفين السامين في المجلس الدستوري يكون بتفويض من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الدستوري طبقا لأحكام النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري. شيهوب مسعود: " الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري "، النائب، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 04، 2004، ص 30-48.

2- ارتباط العمل الرقابي للمجلس الدستوري بإجراء الإخطار:

نتيجة لارتباط عمل المجلس الدستوري بإجراء الإخطار الذي تمارسه هيئات دستورية محددة بمقتضى أحكام المادة 166 من دستور 1996، فإن المجلس الدستوري يبقى عاجزا عن النظر في مدى دستورية النصوص القانونية المعروضة عليه ما لم يتم إخطاره بذلك، خصوصا في ظل عدم تمتعه بسلطة الإخطار الذاتي أو التلقائي⁽¹⁾، وافتقاره لآليات قانونية تسمح له بمواجهة تجاوزات السلطة التنفيذية، وكذا إلزام رئيسي غرفتي البرلمان للصمت، وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يخرق الدستور، وحسبنا دليلا على ذلك هو خرقه لنص المادة 85 فقرة 05 من دستور 1996 التي تقر حق الوزير الأول في التعيين في الوظائف المدنية، وذلك بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240⁽²⁾، الذي جعل هذه السلطة في يد رئيس الجمهورية وحده دون أن يتم إخطار المجلس الدستوري إطلاقا.

3 - أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على القوانين:

يمارس المجلس الدستوري مهمة الرقابة على دستورية المعاهدات والقوانين والأنظمة والتنظيمات عن طريق "رأي" إذا كانت الرقابة سابقة، أو "قرار" إذا كانت الرقابة لاحقة⁽³⁾.

أ- الرقابة الإلزامية عن طريق الآراء الوجيهة:

تكون رقابة المجلس الدستوري وجوبية إذا تعلقت بالقوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية قبل المصادقة عليها، عن طريق رأي

(1) - بجاوي محمد: " المجلس الدستوري صلاحيات، إنجازات وآفاق"، الفكر البرلماني، مجلة دورية تصدر عن مجلس الأمة، العدد 05، 2004، ص39.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 10 أبريل 1989 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر ج ج عدد 76 مؤرخ في 31 أكتوبر 1999، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 99-240 الصادر في ج ر ج ج عدد 76 مؤرخ في 31 أكتوبر 1999.

(3) - تنص المادة 165 من دستور 1996 معدل ومتمم (مرجع سابق) على: " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه أحكام أخرى من الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية. يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. كما يفصل في مطابقة النظاميين الداخليين لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

وجوبي موقف يؤدي إلى إلغاء النص القانوني وإعادة صياغته من جديد. فالقوانين العضوية لا يمكن إصدارها إلا بعد أن يبدي المجلس الدستوري رأيه في مطابقتها للدستور شكلا ومضمونا⁽¹⁾، خاصة أن هذه القوانين تخضع لرقابة دستورية ورقابة المطابقة في آن واحد، بينما تصبح القوانين العضوية متمتعة بحصانة ولا يمكن أن تخضع لرقابة لاحقة إلا إذا تعرضت للتعديل، وبالتالي يعرض ذلك التعديل وجوبا على المجلس الدستوري⁽²⁾.

أما بالنسبة للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، فهي أيضا تخضع لرقابة دستورية ورقابة مطابقة للدستور، لذا طبقا للمادة 165 فقرة 03 من الدستور، فإذا رأى المجلس الدستوري بأن بعض مواد النظام الداخلي غير مطابقة للدستور، فإنها تلغى تماما إذا كانت مستقلة عن النص، أما إذا كانت مرتبطة ببعض أو باقي المواد، فهنا لا يمكن للمجلس أن يصادق على النظام الداخلي إلا بعد إيجاد البديل الذي يمر عليه ثانية لمراقبة مدى دستوريته، أما في حالات أخرى فقد يكون فيها المجلس الدستوري أقل صرامة، بحيث أنه إذا رأى بأن بعض مواد النظام الداخلي غير مطابقة للدستور، فإنه يقوم بتقديم البديل عنها⁽³⁾.

ب- الرقابة الإختيارية عن طريق الآراء البسيطة والقرارات:

يمارس المجلس الدستوري إلى جانب الرقابة الوجوبية السابقة، نوعا آخر من الرقابة على دستورية القوانين ألا وهي الرقابة الإختيارية إذا تعلق الأمر بالقوانين العادية والتنظيمات والمراسيم، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان، حيث تحال

(1) - إن أول قانون عضوي طرح من طرف رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري كان بتاريخ 24 فيفري 1997، وهو القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر بموجب الأمر رقم 97-09 (مرجع سابق)، والذي وافق عليه المجلس الوطني الإنتقالي يوم 06 مارس 1997 في دورة استثنائية. وبعد صدور رأي المجلس الدستوري في 06 مارس 1997، أبدى اعتراضه على بعض المواد والشروط الواردة في هذا القانون العضوي، خاصة المادتين 01 و 13 حيث رأى بأنهما غير مطابقتين للدستور بناء على المواد 31، 32 و 42 منه، وبالتالي تمت إعادة النظر في هذا القانون وفقا لملاحظات المجلس الدستوري، وتم إصداره حسب الإجراءات القانونية المنصوص بها في المادتين 123 و 165 من دستور 1996. أنظر الرأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/97 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997.

(2) - سعيداني ججيقة: " مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2007، ص 85.

(3) - GRAEFFLY (R) : « Le conseil constitutionnel algérien », in R.D.P, n° 05, 2005, p1389.

عليه هذه النصوص جوازا ليمارس عليها رقابة دستورية فقط، سواء قبل نفاذها فيصدر رأيا بسيطا (Avis simple) أو بعد نفاذها ليصدر قرارا يحوز قوة الشيء المقضي فيه⁽¹⁾.

يذكر بخصوص الرقابة على دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بأن هناك من يرى بأن المعاهدات والاتفاقيات الواردة ضمن المادة 131 من دستور 1996 وحدها فقط تخضع للرقابة الإجبارية السابقة من طرف المجلس الدستوري، على اعتبار أن هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية تبرم من طرف رئيس الجمهورية وحده بعدما يتدخل البرلمان للموافقة عليها، كما أن المجلس يصدر بشأنها رأيا وجوبيا موقفا قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾. أما ما يتعلق بالاتفاقيات ذات الشكل المبسط⁽³⁾، وفي ظل عدم إخطار المجلس

(1) – Guignard (D) : « La promulgation des lois, une prérogative du chef de l'Etat en quête d'identité juridique », in R.R.J, n° 04, 2008, p2053.

(2) – أخضع المؤسس المعاهدات التي تحتاج إلى التصديق، سواء تلك التي تتطلب موافقة البرلمان أو تلك التي لا تتطلب موافقته، للرقابة الدستورية الاختيارية، باستثناء المعاهدات المنصوص عليها في المادة 131 من دستور 1996 والتي أخضعها للرقابة الوجوبية، بينما سكت على المعاهدات ذات الشكل المبسط. لذا فإن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية محدودة لأنها اختيارية، يمارسها فقط قبل التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية، كما أن الدستور لم ينص على رقابة دستورية للاتفاقيات التي توافق عليها الحكومة، وإن كان ذلك ممكنا ولكن أيضا قبل الإلتزام بها. قشي الخير: "مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية"، مجلة العلوم الإجتماعية، العدد 05، 1996، ص ص 11-34.

" لكن يبدو أن المؤسس قد أغفل العديد من الاتفاقيات التي يجب إدراجها في قائمة المعاهدات التي تستلزم موافقة البرلمان قبل التصديق عليها، كاتفاقيات القروض والاتفاقيات المتعلقة بالمنظمات الدولية وغيرها، كما يلاحظ أن معظم الإتفاقيات التي لم يخضعها المؤسس لموافقة البرلمان تتعلق بالمجال المخصص لهذا الأخير، فالسماح بالمصادقة على هذه الاتفاقيات دون اشتراط موافقة البرلمان الصريحة عليها، يتيح الفرصة لرئيس الجمهورية بتعديل التشريع بالمصادقة على اتفاقية مخالفة له". نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات ...، مرجع سابق، ص 179.

(3) – يُعبّر عن الإتفاقيات الدولية التي تحتاج فقط إلى إجراء وحيد لنفاذها وهو الإبرام بالاتفاقيات ذات الشكل المبسط (Traités formes simplifiées) حيث تعقد هذه الإتفاقيات عادة من طرف الحكومة (خاصة وزير الخارجية) دون أن يتدخل رئيس الجمهورية للتصديق عليها، كما أنها تمتاز بالسرعة في المفاوضة والتوقيع، وينتج عن ذلك أن وجود إجراء "التصديق" أو غيابه يؤلف المعيار المقبول قانونا للتمييز بينها وبين باقي المعاهدات الدولية الأخرى، حيث يعد هذا الشكل من الإتفاقيات الوسيلة التي ساعدت أكثر على تنظيم العلاقات الدولية الثنائية. أنظر: أفكيرين محسن: " القانون الدولي العام"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 46. و لتفاصيل أكثر حول مكانة المعاهدات الدولية. راجع:

Nacira KANOUN et Tahar TALEB : « De la place des traités internationaux ... », Op.cit, pp05-39.

الدستوري من طرف أحد رئيسي غرفتي البرلمان بشأن مدى دستوريتهما، فإن هناك من يرى بأنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدمها لرقابة المجلس الدستوري لأن هذا الشكل من الاتفاقيات لا يتمتع بصفة سمو على القانون، كونها لا تحتاج إلى تدخل رئيس الجمهورية للتصديق عليها، كما أنها لا تُعرض إطلاقاً على غرفتي البرلمان حتى توافقاً عليها⁽¹⁾.

إن ما يعكس هيمنة السلطة التنفيذية على الرقابة على دستورية القوانين، هو ضعف حصيلة اجتهادات المجلس الدستوري قياساً مع الإنجاز التشريعي والتنظيمي الذي يعد بألاف النصوص، بحيث أنه منذ صدور دستور 1996 وإلى غاية أواخر شهر فيفري 2013، أصدر المجلس الدستوري 31 رأياً و45 قراراً في إطار مراقبته لمدى دستورية القوانين والتنظيمات، ومن مجمل الآراء التي أصدرها هناك 23 رأياً أصدرها بناء على إخطار من رئيس الجمهورية وحده في إطار الرقابة الإلزامية السابقة للقوانين العضوية والأنظمة الداخلية للغرفتين البرلمانيتين. أما ما يتعلق بمراقبة مدى دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وخلال الفترة السابقة، فإن المجلس الدستوري لم يتم إخطاره إطلاقاً لإبداء رأيه فيها⁽²⁾.

4 - الطابع النهائي والإلزامي لآراء وقرارات المجلس الدستوري:

يكتسي نشر آراء وقرارات المجلس الدستوري طابعاً قانونياً مؤكداً، حيث يبدأ الإحتجاج بها تجاه الغير من تاريخ اتخاذها من طرف المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 169 من دستور 1996 التي تنص على: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أنّ نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس". مع الإشارة إلى أن آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة، تحوز قوة الشيء المقضي فيه من تاريخ صدورها، وهي غير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن، سواء بالنقض أو بالإستئناف⁽³⁾.

(1) – Bachir YELLES CHAOUACHE : « Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle constitutionnel à la créativité normative », O.P.U, Alger, 1999, p 56 et p 57.

(2) – أنظر الحصيلة المتعلقة بالإنجازات الإجتهدية للمجلس الدستوري في مادة المراقبة الدستورية وفي مادة مراقبة الإنتخابات، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، 2013، ص 53.

(3) – تنص المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر سنة 2000 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على أن: " آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن".

الفرع الثاني

الأوامر أداة لمعالجة ظروف استثنائية وتنظيم مسائل هامة

تتطلب عملية معالجة بعض الظروف الإستثنائية التي قد تعترض الحياة العامة في الدولة أن توضع لها تنظيمات ملائمة لمواجهتها، لكن نظرا لتعدد المراحل وتعدد الإجراءات القانونية التي تمر بها عملية إعداد التشريعات العادية وما تتطلبه من وقت طويل، لم تعد هذه الأخيرة بإمكانها تنظيم هذه الأوضاع والمعطيات المستجدة التي تتطلب التدخل السريع، كونها لا تحتتمل أي تأخير أو تعطيل، فحول المؤسس لرئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إلى التشريع بالأوامر باعتبارها الوسيلة الأسرع لمجابهة هذه الأوضاع الإستثنائية والقاهرة (أولا) كما تعتبر الأوامر بمثابة الطريقة الأنسب لتنظيم بعض المسائل المستعجلة في ميادين حساسة جدا كونها ذات أهمية بالغة وإستراتيجية بالنسبة للدولة الجزائرية (ثانيا).

أولا: الأوامر أداة لمواجهة ظروف استثنائية قاهرة:

يهدف إقرار ممارسة سلطة التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية من الناحية العملية إلى مواجهة بعض الظروف والأوضاع الطارئة وغير المتوقعة، والتي يمكن أن تتعرض لها الدولة ومؤسساتها الدستورية خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، أو في الحالة الإستثنائية، وذلك بقصد معالجة هذه الظروف الخطيرة والتصدي لها بكافة الوسائل المتاحة، بهدف ضمان استقرار واستمرارية مؤسسات الجمهورية، أو لمعالجة الآثار السلبية المتوخاة عنها⁽¹⁾، ومثال ذلك صدور كل من الأمر رقم 03-02 لسنة 2002 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي الفيضانات التي اجتاحت الجزائر العاصمة خلال شهر نوفمبر من سنة 2001⁽²⁾، والأمر رقم 03-12 لسنة 2003 المتعلق بالتأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض ضحاياها⁽³⁾.

(1) – Fauchons (O) : « La procédure législative d'urgence », in R.D.P, n°03, 2009, p768 et s.

(2) – أمر رقم 03-02 مؤرخ في 25 فيفري 2002 يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 21 أفريل 2002.

(3) – أمر رقم 03-12 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالتأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، ج ر ج ج عدد 52 مؤرخ في 27 أوت 2003.

تتسع الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية بشكل واسع في ظل الظروف الإستثنائية إلى حد اتخاذه لإجراءات فورية عن طريق إصداره لقوانين وأوامر تهدف إلى إنهاء الأزمة، وهو ما تجلّى في صدور كل من القانون رقم 99-08 المتعلق باستعادة الوثام المدني لسنة 1999⁽¹⁾، خلال العهدة الرئاسية الأولى لرئيس الجمهورية الحالي "عبد العزيز بوتفليقة"، والذي نظم بموجب الإستفتاء الشعبي ليوم 16 نوفمبر 1999⁽²⁾، ثم الأمر رقم 06-01 الذي يتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁽³⁾، والذي نظم بدوره بموجب الإستفتاء الشعبي المؤرخ في 29 سبتمبر 2006. مع الإشارة فقط إلى أن رئيس الدولة الأسبق "اليامين زروال" كان قد أصدر سنة 1995 الأمر رقم 95-12 المتضمن تدابير الرحمة⁽⁴⁾، غير أن هذا الأمر لم يكن له ذلك المفهوم الدستوري، طالما أنه أصدره رئيس الدولة في إطار ممارسته لصلاحياته المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 92-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، بعد أن صادق عليه المجلس الوطني الإنتقالي.

أثارت الإجراءات التي باشرتها السلطة في جانفي 2012 باسم "الإصلاحات السياسية"، عن طريق سن ترسانة هامة من القوانين العضوية، والتي تتعلق بكل من نظام الإنتخابات⁽⁵⁾، وحالات التنافي مع العهدة البرلمانية⁽¹⁾، وكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس

(1) - قانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 جويلية 1999 يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج ر ج ج عدد 46 مؤرخ في 14 جويلية 1999.

(2) - لقد عبر الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" فيما يخص الإستفتاء المتعلق بالقانون رقم 99-08 المتعلق باستعادة الوثام المدني، الصادر في ج ر ج ج عدد 46 مؤرخ في 14 جويلية 1999. والذي كان قد أجري (أي الإستفتاء) في 16 نوفمبر 1999، بأنه مسعا خاصا به وأنه مستعد للتخلي عن رئاسة الجمهورية في حالة التصويت السلبي على هذا القانون من طرف الشعب، إلا أن النتيجة النهائية للإستفتاء جاءت إيجابية جدا ومؤيدة لمسعى رئيس الجمهورية، وهو ما أبقاه في سدة الحكم. أنظر: نص الكلمة التي ألقاها رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" ضمن الخطاب الذي ألقاه في ولاية المدية يوم الفاتح من سبتمبر 1999، منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 02 سبتمبر 1999، ص02.

(3) - أمر رقم 06-01 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية (مرجع سابق).

(4) - أمر رقم 95-12 مؤرخ في 25 فيفري 1995 يتضمن تدابير الرحمة (مرجع سابق).

(5) - قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.

(6) - قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.

المنتخبة⁽¹⁾، والأحزاب السياسية⁽²⁾، والإعلام⁽³⁾، والقانون المتعلق بالجمعيات⁽⁴⁾، جدالا كبيرا في الوسط السياسي الجزائري، إذ ترى بعض الأطراف أنه حذا لو قام رئيس الجمهورية بتجسيد هذه الإصلاحات السياسية عن طريق أوامر، كونها وسيلة تسمح بالإسراع في اتخاذ كل التدابير الفورية لمواجهة مختلف الأزمات التي أصبح يعاني منها المواطن الجزائري، والتي انجرت عنها إحتجاجات عارمة، أدت في النهاية إلى أحداث وأعمال شغب في العديد من ولايات الوطن، أطلقت عليها السلطة تسمية "الحراك الإجتماعي".

ويحدث كل ذلك في ظل الإتهامات اللاذعة التي توجه عبر الصحف الوطنية لأحزاب التحالف الرئاسي، بإفراغ هذه الإصلاحات من محتواها وجعلها من دون جدوى بسبب استحواذ أحزاب التحالف على أغلبية برلمانية مهيمنة، ساهمت بشكل فعال في تعديل تلك القوانين بما يتماشى ورغبة السلطة التنفيذية⁽⁵⁾. وبغرض حماية هذه الإصلاحات السياسية من الإنحراف، طالبت بعض قادة الأحزاب السياسية بضرورة تدخل رئيس الجمهورية واستعمال الإمتيازات التي حولها إياه الدستور، عن طريق اللجوء إلى طلب إجراء المداولة الثانية على مجمل القوانين العضوية للتأكد من مدى تقيدها بالغاية التي سنت من أجلها⁽⁶⁾.

(1) - قانون عضوي رقم 03-12 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.

(2) - قانون عضوي رقم 04-12 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج عدد 01 مؤرخ في 14 جانفي 2011.

(3) - قانون عضوي رقم 05-12 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.

(4) - قانون رقم 06-12 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يتعلق بالجمعيات، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.

(5) - Amara benyounès le chef de l'UDR a déclaré que : « *Il n'y jamais assez de démocratie mais trop de dictature* ». Journal le Soir d'Algérie du 27 novembre 2011, p03.

(6) - « *Le Parti des travailleurs ne se contentera pas d'une deuxième lecture des textes récemment adoptés par le Parlement. Louiza Hanoune en appelle à Bouteflika à qui elle demande de légiférer par ordonnances pour préserver l'esprit de la réforme ... Elle a profité pour dire au Président de la République d'user ses prérogatives dans le but de sauver les réformes qu'il a engagées pour éviter un saut vers l'inconnu qui s'explique par le virage important que négocie le pays et qui ne peut être confié à un Parlement qu'elle appelle à dissoudre. Qualifiant ceux qui y ont avortés les réformes de danger pour la république ...* ». N-B: « *Hanoune lance un appel à Bouteflika: Il faut légiférer par ordonnances* », journal le Soir d'Algérie du 27 novembre 2011, p04.

لكن بالمقابل ذهبت أصوات سياسية أخرى إلى المطالبة بضرورة وضع حد نهائي لإطلاق سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع بالأوامر، حيث نددت مجموعة من الأحزاب السياسية المعارضة، وعلى رأسها حركة التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، وحركة الإصلاح، وحركة النهضة، بشدة الإقدام المكثف لرئيس الجمهورية على هذا الأسلوب من التشريع الحكومي، وطالبت بالمقابل بضرورة بسط سيادة البرلمان في مجال التشريع، من خلال إعطاء ممثلي الشعب كامل الحرية والإستقلالية لتنظيم مختلف شؤون الحياة الإجتماعية والسياسية والإقتصادية لمنتخبهم، انطلاقا من مساهمتهم في المبادرة باقتراح القوانين، والعمل على دراستها ومناقشتها لإثرائها بما يستجيب للمتطلبات الراهنة للمجتمع، بدلا من اتخاذها بموجب أوامر نافذة مباشرة دون أية مناقشة أو تعديل⁽¹⁾.

ثانيا: الأوامر أداة لتنظيم مسائل هامة وإستراتيجية:

لا تقتصر سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع بالأوامر على معالجة بعض الظروف الإستثنائية والخطيرة التي قد تتعرض لها مؤسسات الدولة فحسب، بل تمتد إلى تنظيم مسائل إستراتيجية تتعلق بمجالات حيوية تعد عصب الحياة العامة في الدولة.

فبالإضافة إلى عدم تحديد الموضوعات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل فيها للتشريع بالأوامر، بسبب اتساع المجال الزمني الذي يجوز له فيه التدخل بواسطة هذه الآلية، نجد أن رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" قد تدخل بشكل مكثف عن طريق الأوامر خلال عهده الرئاسية الثانية في الفترة الممتدة من 2001 إلى 2006 بغرض تنظيم مجالات هامة وحساسة جدا. ففي المجال الإقتصادي وتحت تأثير ضغط قضية انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية (OMC)، وجدت السلطة نفسها مضطرة للإسراع في وضع ترسانة من النصوص التشريعية تستجيب لهذا المطلب الملح، ولأجل ذلك تم تنظيم جميع المواضيع المتعلقة بالإصلاحات الإقتصادية كتسيير المؤسسات العامة الإقتصادية والقوانين المتعلقة بالخصوصية ومجال الإستثمار عن طريق أوامر رئاسية⁽¹⁾.

(1) – Ahmed TAMER: RCD, EL ISLAH et ENNAHDA dénoncent le recours du président aux ordonnances, in www.facebook.com/Djazairress-online, daté le 22 septembre 2010.

(2) – كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري..."، مرجع سابق، ص 47.

تتمثل الأوامر المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية في كل من الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصة المؤسسات العامة الاقتصادية⁽¹⁾، والأمر رقم 03-03 المتعلق بتطوير الإستثمار⁽²⁾، والأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة⁽³⁾، والأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض⁽⁴⁾، والأمر رقم 03-05 المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة⁽⁵⁾، والأمر رقم 03-06 المتعلق بالعلامات⁽⁶⁾، والأمر رقم 03-07 المتعلق ببراءة الإختراع⁽⁷⁾، بالإضافة إلى الأمر رقم 03-08 المتعلق بحماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة⁽⁸⁾.

ولا تتوقف سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر عند تنظيم المسائل الاقتصادية فحسب، بل تمتد هيمنته كذلك نحو تنظيم قطاعات أخرى لا تقل أهمية عن هذه المسائل بواسطة الأوامر، والتي نذكر منها الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة⁽¹⁾، والأمر رقم 05-01 المعدل والمتمم لقانون الجنسية⁽²⁾، والأمر رقم 05-06 الذي

(1) - أمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصة المؤسسات العامة الاقتصادية، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 22 أوت 2001، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 أوت 1995 يتعلق بخصوصة المؤسسات العامة الاقتصادية، ج ر ج ج عدد 48 مؤرخ في 03 سبتمبر 1995.

(2) - أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الإستثمار، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 22 أوت 2001.

(3) - أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003.

(4) - أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 52 مؤرخ في 27 أوت 2003 يعدل ويتمم الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، ج ر ج ج عدد 27 مؤرخ في 28 فيفري 2001، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 (معدل ومتمم).

(5) - أمر رقم 03-05 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.

(6) - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالعلامات، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.

(7) - أمر رقم 03-07 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق ببراءة الإختراع، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.

(8) - أمر رقم 03-08 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بحماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.

(9) - أمر رقم 03-02 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمناطق الحرة، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.

(10) - أمر رقم 05-01 مؤرخ في 27 فيفري 2005 يعدل ويتمم الأمر رقم 70-16 المؤرخ في 05 ديسمبر 1970، يتضمن قانون الجنسية، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 27 فيفري 2005.

يتعلق بمكافحة التهريب⁽¹⁾، والأمر رقم 02-05 المعدل والمتمم لقانون الأسرة⁽²⁾، والأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁽³⁾، والأمر رقم 07-05 الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة⁽⁴⁾.

اتخذ رئيس الجمهورية خلال الفترة التشريعية السادسة (2012/2007) ثمانية عشر (18) أمرا في غاية الأهمية، فمنها ما يمس بالحياة المعيشية اليومية للمواطن، ومنها ما يتعلق بممارسته لحقوقه وحياته الدستورية، والتي تتمثل في كل من الأمر المتعلق بالإعفاء المؤقت من عمليات إستيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للإستهلاك من الحقوق الجمركية ومن الرسم على القيم المضافة⁽⁵⁾، والأمر رقم 01-08 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصصتها⁽⁶⁾، والأمر رقم 03-08 المتعلق بعضو البرلمان⁽⁷⁾، والأمر رقم 02-09 المتعلق بالمياه⁽¹⁾، والأمر رقم 03-09 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها⁽²⁾، والأمر رقم 04-09 المتعلق باللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق

- (1) - أمر رقم 06-05 مؤرخ في 23 أوت 2005 يتعلق بمكافحة التهريب، ج ر ج ج عدد 41 مؤرخ في 24 أوت 2005.
- (2) - أمر رقم 02-05 مؤرخ في 27 فيفري 2005 يعدل ويتمم القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 جوان 1984، يتضمن قانون الأسرة، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 27 فيفري 2005.
- (3) - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج عدد 46 مؤرخ في 16 جويلية 2006.
- (4) - أمر رقم 07-05 مؤرخ في 23 أوت 2005 يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 28 أوت 2005.
- (5) - أمر رقم 10-07 مؤرخ في 19 أوت 2007 يتعلق بالإعفاء المؤقت من عمليات استيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للإستهلاك من الحقوق الجمركية والرسم على القيم المضافة، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 23 سبتمبر 2007.
- (6) - أمر رقم 01-08 مؤرخ في 28 فيفري 2008 والذي يعدل ويتمم الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001، والذي يتعلق بتنظيم المؤسسات الإقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر ج ج عدد 27 مؤرخ في 28 ماي 2008.
- (7) - أمر رقم 03-08 مؤرخ في 05 أكتوبر 2008 يعدل القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 والمتعلق بعضو البرلمان، ج ر ج ج عدد 58 مؤرخ في 08 أكتوبر 2008.
- (8) - أمر رقم 02-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يعدل ويتمم القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 والمتعلق بالمياه، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 14 أكتوبر 2009.
- (9) - أمر رقم 03-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يعدل ويتمم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 14 أكتوبر 2009.

الإنسان وحمايتها⁽¹⁾، والأمر رقم 02-10 المتعلق بالمحاسبة⁽²⁾، والأمر رقم 03-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 22-96 والمتعلق بقمع مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج⁽³⁾، والأمر رقم 04-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض⁽⁴⁾، والأمر رقم 05-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁵⁾، والأمر رقم 01-11 المتضمن رفع حالة الطوارئ⁽⁶⁾، والأمر رقم 02-11 المعدل والمتمم للأمر رقم 156-66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية⁽⁷⁾، والأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم للقانون رقم 32-91 المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية⁽¹⁾.

تجب الإشارة إلى أن الفترة التشريعية السادسة (2012/2007) قد شهدت كذلك صدور خمسة (05) أوامر تتضمن خمسة (05) قوانين مالية تكميلية، في حين لم تعرف بداية الفترة التشريعية الحالية - وعلى غير العادة - صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2013، كما لم تعرف أيضا سنة 2014 صدور قانون المالية التكميلي لهذه السنة⁽²⁾.

(1) - أمر رقم 04-09 مؤرخ في 20 أوت 2009 يتعلق باللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج ر ج ج عدد 61 مؤرخ في 25 أكتوبر 2009.

(2) - أمر رقم 02-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بالمحاسبة، ج ر ج ج عدد 63 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010.

(3) - أمر رقم 03-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتمم الأمر رقم 22-96 المؤرخ في 09 جويلية 1996 والمتعلق بقمع مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ج ر ج ج عدد 66 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010.

(4) - أمر رقم 04-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتمم الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 أوت 2003، ج ر ج ج عدد 66 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010.

(5) - أمر رقم 05-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتمم الأمر رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 66 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010.

(6) - أمر رقم 01-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ (مرجع سابق).

(7) - أمر رقم 02-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، معدل ومتمم (مرجع سابق).

(8) - أمر رقم 03-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يعدل ويتمم القانون رقم 32-91 والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية (مرجع سابق).

(9) - أعلاه: ما بعده: ص184 وما يليها.

المطلب الثاني

التشريع بالأوامر حتمية تملئها دوافع سياسية محضة

رغم أن الدستور خول لرئيس الجمهورية إمكانية اللجوء إلى التشريع بالأوامر في حالات محددة وفق شروط دستورية صريحة، إلا أن لجوءه إلى استعمال هذه الوسيلة التشريعية غالبا ما يكون تحت تأثير دوافع سياسية محضة، وعلى ذلك يستعمل رئيس الجمهورية الأوامر كأداة تهدف إلى تفادي مختلف الحساسيات والخلافات الجوهرية (الفرع الأول) خاصة مع طبيعة تكوين البرلمان التي تعد سندا قويا لإقرار الأوامر وتميرها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

استعمال الأوامر كوسيلة لتفادي الحساسيات والخلافات الجوهرية

يتوقف اللجوء إلى التشريع بالأوامر من الناحية السياسية، على طبيعة العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية والأغلبية المتواجدة في البرلمان، بحيث كلما كانت الأغلبية موحدة بينهما، تصرف رئيس الجمهورية بحرية، بينما في حالة المعاشية، يلجأ رئيس الجمهورية إلى الأوامر بصورة استثنائية، بحيث أنه سيتخوف من عدم حصول موافقة البرلمان عليها عندما تعرض عليه. لكن يجب التمييز في هذا المجال بين المعاشية وحالة الأغلبية⁽¹⁾.

إن في الحالة الأولى (حالة المعاشية) يقتصر دور كل رئيس الجمهورية والوزير الأول على ممارسة اختصاصاته الدستورية مع ضرورة احترام مجال اختصاص المؤسسات الأخرى. أما في الحالة الثانية (حالة وحدة الأغلبية) ففيها تختلط الإختصاصات بين العمل السياسي لرئيس الجمهورية والعمل الحكومي للوزير الأول⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس، يلجأ رئيس الجمهورية إلى استعمال تقنية التشريع عن طريق الأوامر انطلاقا من طبيعة العلاقة العضوية والوظيفية التي تربطه بالبرلمان، بحيث أنه عندما يكون معززا بأغلبية برلمانية معتبرة، سيتمكن من التشريع بالأوامر بكل سهولة، لأن البرلمان سوف

(1) - أعلاه: ما قبله: ص 88.

(2) - كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري..."، مرجع سابق، ص 19.

يصادق على جميع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في أول دورة مقبلة له، من دون أي إشكال ومن دون أية معارضة تذكر، بينما في الحالة العكسية (أي حالة عدم توفر الأغلبية) فإن اللجوء إلى الأوامر لن يكون مريحا لرئيس الجمهورية، لأن البرلمان سوف يرفض أن يوافق على الأوامر التي يكون فيها في وضعية خلاف مع رئيس الجمهورية.

يتم اللجوء إلى التشريع بالأوامر من الناحية العملية انطلاقا من طبيعة المواضيع المراد تنظيمها، بحيث أنه غالبا ما يتم استعمال هذه الأداة التشريعية كلما كان الموضوع حساسا وإستراتيجيا أو كان الحال مستعجلا، وذلك لتفادي كل النقاشات والخلافات الجوهرية التي قد تحدث بين مختلف الكتل والمجموعات البرلمانية، من خلال وضع هذه الأخيرة أمام الأمر الواقع بدخول النص حيز التنفيذ مباشرة بعد اتخاذه وقبل عرضه على موافقة البرلمان، مما يصعب على النواب رفضه كلية كونه يعرض عليهم للموافقة ودون أية مناقشة طبقا للمادة 124 من الدستور والمادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، فسياسة الأمر الواقع تجعل أعضاء البرلمان في وضع جد حرج لما يترتب عن رفضها من انعكاسات سلبية على سير المؤسسات الدستورية للدولة، ولذلك عادة ما تحضى هذه النصوص القانونية بالموافقة جملة، رغم أنه لو تم عرضها في شكل مشاريع قوانين لتغير مضمونها وتم تعديلها عند مناقشتها على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة أولا، ثم على مستوى المناقشة العامة ثانيا.

ولعل خير دليل على ما نقول هو الأمر رقم 05-02 المعدل والمتمم لقانون الأسرة⁽¹⁾، والذي لو تم عرضه على البرلمان في شكل مشروع قانون لأثار أزمة سياسية حادة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بسبب اختلاف المواقف في هذا الموضوع بين الأطراف المشكلة للتحالف الرئاسي، ولتفادي الخلاف قام رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة متخصصة كلفها بهيكله مختلف الإقتراحات حول المشروع ثم قام بإصداره في صيغة أمر رئاسي، وبذلك لم يكن أمام الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان سوى الموافقة على الأمر حفاظا على تماسك التحالف الرئاسي. وقد سبق أن حدث نفس الشيء بالنسبة للأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض⁽²⁾، والذي كان قد مس مباشرة بمبدأ أساسي في العمليات المصرفية ألا وهو مبدأ

(1) - أمر رقم 05-02 مؤرخ في 27 فيفري 2005 يعدل ويتمم قانون الأسرة (مرجع سابق).

(2) - أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001 يعدل ويتمم القانون رقم 90-10 يتعلق بالنقد والقرض (ملغى).

استقلالية بنك الجزائر، والغريب بخصوص هذا الأمر أنه رغم عدم دستوريته، على أساس أنه اتخذ أثناء انعقاد البرلمان في دورته العادية الربيعية خلال شهر فيفري 2001، إلى أنه عندما تم عرضه على تصويت البرلمان، حضي بموافقة الأغلبية الساحقة لأعضائه⁽¹⁾.

صدرت كذلك خلال شهر فيفري 2006 عدة نصوص تشريعية في صيغة أوامر تتعلق بمواضيع شائكة، نذكر منها الأمر المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁽²⁾، والأمر المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين⁽³⁾، والأمر المحدد للشروط والقواعد المتعلقة بممارسة الشعائر الدينية غير الإسلامية⁽⁴⁾، حيث صدرت هذه النصوص قبل بضعة أيام من افتتاح دورة الربيع العادية للبرلمان نظرا لأهميتها، مما يؤكد أنه كلما كان الموضوع مهما ومستعجلا يتم تنظيمه بواسطة أمر لتفادي النقاش الحاد بين الحساسيات المتواجدة في البرلمان، فميثاق السلم والمصالحة الوطنية عرض على الإستفتاء الشعبي وأثار العديد من النقاشات التي كانت ستعود للبرلمان لو عرض عليه في شكل مشروع قانون، لكن لتفادي ذلك صدر هذا الميثاق بأمر ولم تمنح للبرلمان أية فرصة لمناقشة هذا النص القانوني.

إن ما يقال بخصوص ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ينطبق كذلك على الأمر المتعلق بالقانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، والذي لو عرض في صورة مشروع قانون على البرلمان لمناقشته لحدث خلاف حاد وشديد حول المؤسسة العسكرية كونها كانت تعد من أكثر المواضيع حساسية آنذاك. أما الأمر المتعلق بممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين فقد كان موضوع الساعة آنذاك لما للصراع بين الأديان من تأثير واضح على موقع ومركز مختلف الشرائع السماوية في أحكام كل واحدة منها، فلو سمح بتنظيم نقاش في البرلمان حول الموضوع لوقع خلاف حاد بين الأحزاب المشكلة للتحالف الرئاسي في طريقة معالجته⁽¹⁾.

(1) - أعلاه: ما بعده: ص 228 وما يليها.

(2) - أمر رقم 01-06 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية (مرجع سابق).

(3) - أمر رقم 02-06 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 01 مارس 2006.

(4) - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 01 مارس 2006.

(5) - كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري..."، مرجع سابق، ص 133.

يتبين من خلال الأوامر المذكورة آنفا بأن رئيس الجمهورية عادة ما يلجأ إلى الأوامر لتفادي أي خطر قد يترتب عند عرضها على البرلمان للمناقشة، لما يتسم به التحالف الرئاسي من هشاشة نظرا لانعدام برنامج سياسي منبثق عنه ومتفق عليه، خصوصا أن التجربة السياسية في الجزائر تؤكد بأنه في مناسبات عديدة، وكلما كان الموضوع المطروح للنقاش حساسا، كان الإختلاف والتناقض بين المواقف والمنطلقات الفكرية بين الأحزاب المشكلة للتحالف الرئاسي كبيرا، ولكي تتحصل السلطة التنفيذية على الأداة القانونية المناسبة للقيام بتمرير كل اقتراحاتها دون أي تعطيل، تقوم باتخاذ الأوامر قبل بضعة أيام فقط من افتتاح الدورة العادية للبرلمان لتعرض على مصادقة هذا الأخير في جلساته الأولى دون مناقشة أو تعديل⁽¹⁾، ثم حدث مؤخرا بشأن كل من الأمر المتضمن رفع حالة الطوارئ⁽²⁾، والأمر المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية⁽³⁾، والأمر المتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مكافحة الإرهاب والتخريب ومهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية⁽¹⁾، والتي وافق عليه البرلمان في افتتاح دورته الربيعية العادية لسنة 2011.

تعد وسيلة التشريع عن طريق الأوامر إجراء يمكن السلطة التنفيذية من اختصار الوقت حتى تضع كل اقتراحاتها محل تنفيذ بأقصى سرعة، حيث أنه بمجرد مصادقة مجلس الوزراء على مشروع أمر معين، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار هذا الأمر مباشرة في الجريدة الرسمية للجمهورية ويصبح نافذا، خصوصا أن التجربة الدستورية في هذا المجال، تثبت بأن رئيس الجمهورية لم يسبق له إطلاقا أن امتنع عن إصدار أي أمر.

كما أنه وبغرض تفادي المناقشات الطويلة وما يمكن أن يترتب عنها من تعطيل للتدابير التي ترغب السلطة التنفيذية في تمريرها عبر هذه الأوامر، استبعد المؤسس عرض مشاريع هذه النصوص على مجلس الدولة (أولا) كما لم يخول للبرلمان أية سلطة لمناقشتها (ثانيا).

(1) - كايس شريف: " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري ..."، مرجع سابق، ص133.

(2) - أمر رقم 01-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ (مرجع سابق).

(3) - أمر رقم 02-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، معدل ومتمم (مرجع سابق).

(4) - أمر رقم 03-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مكافحة الإرهاب والتخريب وحماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية (مرجع سابق).

أولاً: استبعاد عرض مشاريع الأوامر على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها:

يؤدي مجلس الدولة الجزائري دوراً مزدوجاً، فمن جهة يعتبر هيئة قضائية إدارية (Juridiction administrative) تبت في المنازعات الإدارية، ومن جهة أخرى يعد هيئة استشارية لدى السلطات المركزية (Organe consultatif central).

تتحصر مهام مجلس الدولة في المجال الاستشاري في إبداء رأيه بخصوص مشاريع القوانين التي تحضرها الحكومة، وبذلك فهو يعد مستشارها الفني في المجال التشريعي (Conseiller technique du gouvernement en matière législative)⁽¹⁾، إذ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 119 من دستور 1996 على: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني". وتنص كذلك المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁽¹⁾، على: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة في نظامه الداخلي"، بينما تنص المادة 12 من نفس القانون العضوي على: "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع النصوص التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه، ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية".

تجب الإشارة فيما يخص الإختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة، بأن الإشكال كان مطروحا حول مدى تطابق هذه الإختصاصات كما وردت في المادة الرابعة أعلاه من القانون العضوي رقم 01-98، مع تلك الإختصاصات التي أشارت إليها المادة الرابعة من مشروع هذا القانون العضوي، التي تنص على:

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات 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".

(1) - لباد ناصر: " القانون الإداري ..."، مرجع سابق، ص 154 وص 155.

(2) - قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه (مرجع سابق).

أثار الفرق الموجود في الصياغة بين المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 98-01 والمادة الرابعة من مشروع هذا القانون العضوي انتباه العديد من الكتاب⁽¹⁾، وهو ما جعل الحكومة تقترح عند تقديم مشروع القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله، إلى المجلس الشعبي الوطني اقتراحا في المادة الرابعة منه، مضمونه: "يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع النصوص التشريعية، الأوامر والمراسيم". وهو اقتراح صادق عليه البرلمان بغرفتيه، لكن رقابة المجلس الدستوري غيرت من هذا التوجه، حيث جاء في مضمون رأيه رقم 1998/06 المتعلق بمدى مطابقة القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور⁽²⁾، ما يلي:

"واعتبارا أن الإختصاصات الإستشارية 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، ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، كما ورد في المادة الرابعة (04) من القانون العضوي، موضوع الإخطار، لم يتقيد بالنص الدستوري بل أطاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري، وبالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها...".

ولهذه الأسباب اعتبر المجلس الدستوري بأن المادة الرابعة من مشروع القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله، مطابقة جزئيا للدستور، وبالتالي قرر إعادة صياغتها وفقا للشكل التالي:

"يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

(1) - خلوفي رشيد: " قانون المنازعات الإدارية ..."، مرجع سابق، ص 84.

(2) - رأي رقم 06/ر.ق.ع/م د/1998 مؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله للدستور، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998، ص 09.

ثانيا: عدم تمكين البرلمان من مناقشة وتعديل الأوامر المعروضة عليه:

تلزم المادة 124 من دستور 1996 رئيس الجمهورية بأن يعرض الأوامر التي يتخذها خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان على موافقة البرلمان في أول دورة مقبلة له، وإذا كان هذا الإلتزام من شأنه أن يحول دون أي إهمال أو تقصير من طرف رئيس الجمهورية فيما يتخذه من أوامر، على اعتبار أنه إذا تغافل عن هذا الشرط ولم يقم بعرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان، يكون رئيس الجمهورية في هذه الحالة قد خالف أحكام الدستور، وبالتالي فإن تصرفه غير دستوري، فإن الإشكال يثار حول من يستطيع إثارة عدم دستوريته؟

وانطلاقا من أحكام المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي ينظم العلاقات الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا بينهما والحكومة، يتضح بأنها وضعت قيودا على سلطة البرلمان عندما تعرض عليه الأوامر، إذ ليس بوسعها أن يناقشها أو يعدل من أحكامها، وإنما اختصت دور أعضاء البرلمان تجاه هذه النصوص القانونية في التصويت عليها كما جاءت جملة وليس تفصيلا⁽¹⁾.

يؤدي إقرار المؤسس لقاعدة التصويت من دون مناقشة من طرف البرلمان على الأوامر التي تعرض عليه، أن منح للهيئة التنفيذية وسيلة فعالة للحد من التدخلات البرلمانية التي يمكنها أن تسمح بفحص مدى مشروعية هذه الأوامر، ومدى وجود تعسف رئاسي في أحكامها، وبناء على ذلك أقر المؤسس عدم المساس بأصل وجوهر الأوامر بشكل لا يجوز للبرلمان أن ينظر فيها تفصيلا، حتى لا يتخطى رئيس الجمهورية أو يعرقل من اقتراحاته، وعليه فالأوامر التي تعرض على البرلمان تبقى في صورتها الأصلية التي صدرت فيها، وليس للبرلمان سوى الموافقة عليها أو رفضها كما جاءت ومن دون أي تعديل.

يترتب عن تصويت البرلمان على الأوامر بالموافقة إلى جعلها قوانين ملزمة، أما في حالة رفضها فهي تعد ملغاة بحكم الدستور وتصبح كأنها لم تكن إطلاقا، وهو ما يثير إشكالية الحقوق المكتسبة، لكن القواعد العامة تقضي بأن إلغاء الأوامر لا يؤثر على هذه الحقوق،

(1) - مزباني لونا: " انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في الدستور الجزائري لسنة 1996 "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص139.

وبالتالي يترتب عن إلغاء الأوامر أن تلغى جميع الآثار القانونية المترتبة عن تطبيقها من يوم الإقرار بإلغائها وبأثر رجعي.

يظهر الطابع الشكلي لموافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه في أنها ليست موافقة دستورية، طالما أنها غالبا ما تأخذ أبعادا سياسية. فإذا كان من الناحية الدستورية لا يوجد إطلاقا ما يمنع أعضاء البرلمان من الوقوف في وجه إرادة رئيس الجمهورية عن طريق رفضهم للأوامر، إلا أن المسألة ليست كذلك من الناحية العملية لأن هذه الأوامر تحضى دائما بالموافقة وبالأغلبية المطلقة، وهو ما يؤكد بوضوح تبعية البرلمان لسياسة رئيس الجمهورية بحكم السيطرة الحزبية للحكومة على البرلمان، وما يثبت ذلك هو موافقة البرلمان على الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض بالأغلبية المطلقة رغم عدم دستوريته، على اعتبار أنه اتخذ من طرف رئيس الجمهورية أثناء انعقاد البرلمان في دورة عادية.

إن ما يدعم سلطة رئيس الجمهورية في تمرير كل اقتراحاته عن طريق الأوامر هو افتقاد المجلس الدستوري لسلطة الإخطار الذاتي، فرغم أن الدستور خول كذلك لأحد رئيسي غرفتي البرلمان سلطة إخطار المجلس الدستوري للبحث في مدى دستورية القوانين والتنظيمات⁽¹⁾، إلا أن ذلك مستبعد عمليا لاعتبارات سياسية، حيث أنه حتى ولو تمت إثارة مسألة عدم دستورية أمر معين أمام المجلس إلا أنها ستصطدم حتما بعدم موافقته.

يتبين من خلال ما سبق أنه إذا كانت آلية التشريع بالأوامر سلطة مخولة أساسا لرئيس الجمهورية، يستعملها كطريقة تقنية أكثر منها قانونية لتنظيم شؤون الدولة التي تتميز بالتعدد والحاجة إلى السرعة والسرية أحيانا، فضلا على أنها تعد الوسيلة الأكثر مرونة لأنه لا يمكن التنبؤ بكل المستجدات التي تتطلب اللجوء إلى البرلمان بصفة متكررة، خاصة أن بعض القوانين تتطلب أحيانا تعديلات طفيفة وبسيطة لا يمكن انتظار اجتماع البرلمان لإقرارها، إلا أننا نرى بأن العيب ليس في الأوامر في حد ذاتها، وإنما العيب يكمن في سوء استعمالها ومن دون أية ضوابط حقيقية، وهو ما يؤدي إلى تعزيز المركز التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية الأصلية ألا وهي البرلمان.

(1) - راجع كل من المادة 165 و المادة 167 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

الفرع الثاني

استغلال طبيعة تكوين البرلمان كأداة لتمرير الأوامر

كرس المؤسس في دستور 1996 نظام الغرفتين البرلمانيتين فأصبح البرلمان مكونا من مجلسين تشريعيين، غرفة أولى تتمثل في المجلس الشعبي الوطني، والذي كان يبلغ عدد أعضائه 380 عضوا طبقا للأمر رقم 97-08⁽¹⁾، ثم 389 نائبا طبقا للأمر رقم 02-04⁽²⁾، تحسبا للإنتخابات التشريعية التي جرت بتاريخ 30 ماي 2002. لكن بعد تعديل هذا الأمر بموجب الأمر رقم 12-02⁽¹⁾، تحسبا للإنتخابات التشريعية التي أجريت في تاريخ 10 ماي 2012، تقرر رفع عدد المقاعد في المجلس إلى 462 مقعدا. وإلى جانب المجلس الشعبي الوطني تم تأسيس غرفة ثانية في البرلمان تتمثل في مجلس الأمة، والذي يساوي عدد أعضائه نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني على الأكثر.

اعتمد المؤسس على عاملي الإنتخاب والتعيين في تحديد تكوين الغرفتين البرلمانيتين، حيث ينتخب كل أعضاء المجلس الشعبي الوطني بطريقة الإقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات كاملة ما لم يتم حله قبل ذلك، بينما يتم الجمع بين الإنتخاب والتعيين بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، حيث ينتخب ثلثين منهم من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين الثلث الباقي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية⁽²⁾، وتبلغ عهدة أعضاء مجلس الأمة ست سنوات قابلة للتجديد بالنصف كل ثلاث سنوات، ولا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء

(1) - أمر رقم 97-08 مؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، معدل ومنتتم (مرجع سابق).

(2) - أمر رقم 02-04 مؤرخ في 25 فيفري 2002 يعدل ويتم الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 والذي يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 28 فيفري 2002 (معدل ومنتتم).

(3) - أمر رقم 12-02 مؤرخ في 13 فيفري 2012 يعدل ويتم الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 والذي يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 15 فيفري 2012.

(4) - أنظر المادة 101 من دستور 1996 المعدل والمنتتم (مرجع سابق).

إنتخابات عادية، ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار، بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري⁽¹⁾.

أما عن الكيفية المتبعة في كيفية انتخاب أو تعيين أعضاء البرلمان فقد نصت المادة 103 من دستور 1996 على أن: "تحدد كيفيات انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي بموجب قانون عضوي"⁽²⁾.

نصت كذلك المادة 90 من الأمر رقم 01-12 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات على: "يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي: أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة الثالثة من هذا القانون⁽¹⁾. أن يكون بالغاً سن الخامسة والعشرين (25) سنة على الأقل يوم الإقتراع. أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية⁽²⁾. أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها. أن لا يكون محكوما عليه بإحدى الجرائم المنصوص عليها في المادة الخامسة (05) من هذا القانون العضوي، أن لا يكون محكوما عليه نهائياً بسبب التهديد والمساس بالنظام العام".

(1) - أنظر المادة 102 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - تطبيقاً لنص هذه المادة صدر كل من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات بالأمر رقم 07-97 (مرجع سابق)، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 08-07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، ج ر ج ج عدد 48 مؤرخ في 29 جويلية 2007، ملغى بموجب القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 (مرجع سابق). ثم القانون رقم 01-01 مؤرخ في 31 جانفي 2001 يتعلق بعضو البرلمان، ج ر ج ج عدد 09 مؤرخ في 04 فيفري 2001. والقانون العضوي رقم 02-12 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية (مرجع سابق).

(3) - تنص المادة 03 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الإنتخابات (مرجع سابق) على: "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية ويبلغ من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة يوم الإقتراع، وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يكن في حالة من حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

(4) - كان القانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتعلق بنظام الإنتخابات، يشترط فيمن يترشح للمجلس الشعبي الوطني أن يكون بالغاً سن ثلاثين (30) سنة على الأقل يوم الانتخاب، وأن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية وأن تكون زوجته من جنسية جزائرية أصلية كذلك، لكن المجلس الدستوري أصدر قراراً يقضي فيه بأن اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات التشريعية غير مطابق أولاً لأحكام المادة 28 من الدستور ثم للإتفاقيات الدولية، وبالتالي تم إلغاء هذه الفقرة من هذا القانون. أنظر: القرار رقم 01/ق.م.د/ مؤرخ في 20 أوت 1989، يتعلق بمراقبة مدى دستورية القانون رقم 89-13 المتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ج ج عدد 36 مؤرخ في 28 أوت 1989.

نص كذلك القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات على أن تطبق نفس هذه الشروط على أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، غير أن المادة 108 من هذا القانون العضوي تلزم المترشح لعضوية مجلس الأمة أن يكون بالغا سن الخامسة والثلاثين (35) كاملة يوم الإقتراع، بعدما كان الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات قد حددها في المادة 128 بأربعين سنة (40) كاملة يوم الإقتراع.

يتضح من خلال طبيعة تكوين البرلمان الجزائري وكذا طريقة اختيار أعضائه، بأن للسلطة التنفيذية دور بارز فيها⁽¹⁾، خصوصا إذا ما أفرزت نتائج الانتخابات التشريعية عن فوز أغلبية برلمانية تابعة لرئيس الجمهورية بأغلبية المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، أو إفرار نتائج الانتخابات المحلية عن تشكيل مجالس شعبية منتخبة تابعة في أغلبها لحزب رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة نكون أمام برلمان شكلي تابع لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، وبالتالي

(1) - بوسلطان محمد: " نظام الغرفتين في البرلمان، بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة "، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ...، مرجع سابق، ص 73 وما يليها.

(2) - لكن يبقى هذا الرأي غير صحيح دائما وإنما هو نسبي، والدليل على ذلك هو أن الإنتماء إلى الحزب الذي يسيطر على أغلبية المقاعد في المجالس المحلية المنتخبة لا يعد عاملا كافيا لضمان الفوز بانتخابات مجلس الأمة، وإنما ذلك مرهون بمدى صلابه العلاقات بين المترشح والمنتخبين المحليين، حيث أن الاقتراع بالأغلبية يسمح لأي منتخب محلي عند انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة بأن يدخل الانتخابات باسمه الخاص دون تزكية من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه، على اعتبار أن هذه الطريقة تسمح بالفوز للمترشح الذي له ارتباط محلي وثيق. ونشير في هذا الصدد إلى أنه عادة ما يكون عدد الناخبين المكوّنين للهيئة الناخبة المنتخبين عن المجالس البلدية يفوق بكثير عدد الناخبين التابعين للمجلس الشعبي الولائي، ورغم ذلك فإن أغلبية الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة ينتمون إلى المجلس الشعبي الولائي، وهو ما لحظناه في أول عهدة للمجلس، حيث كان عدد أعضاء المجالس المنتخبين عن البلديات هو 08 أعضاء فقط، بينما كان عدد الأعضاء المنتخبين عن المجلس الشعبي الولائي هو 88 عضوا. وقد أرجع بعض الكتاب هذا الوضع إلى سببين رئيسيين وهما كالتالي: * أن البلدية في الجزائر لا تحتوي على الكفاءات التي يمكن لها أن تتحمل مسؤوليات وطنية بعكس الولاية التي تضم العديد من الشخصيات المتخصصة.

* استمرارية تدخل الإدارة في توجيه الناخبين لاختيار الأعضاء من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالنظر إلى العلاقات الشخصية التي تربطهم بإدارة الولاية.

أنظر: خويضر طاهر: " تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة، بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن"، الفكر البرلماني، مجلة دورية تصدر عن مجلس الأمة، العدد 11، جانفي 2006، ص 67 وص 68 وص 72.

نستخلص من خلال هذه المعطيات بأنه لا بد من معالجة هذا الخلل أثناء مراجعة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، و لا مانع إذن في توزيع أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالتساوي بين الهيئتين المحليتين (البلدية والولاية).

فهو يعد وسيلة فعالة لمساندة الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يستتبع إمكانية التأثير على توجهاته العامة عند تصويته على القوانين، خصوصا الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، لما في ذلك للأغلبية البرلمانية من دور فاعل في إقرارها (أولا) وما لمجلس الأمة من دور حاسم في اعتمادها (ثانيا).

أولا: الدور الفاعل للأغلبية البرلمانية في التصويت على الأوامر:

يلمس المتأمل في الواقع العملي للعمل التشريعي عامة في النظام الدستوري الجزائري، من خلال النقاش الذي يدور داخل البرلمان، وبالخصوص في رحاب المجلس الشعبي الوطني، بأنه نقاش لا يتم بالصدق، خصوصا عندما تتعلق المسألة باتخاذ القرارات عن طريق التصويت على الأوامر، بسبب فقدان قانون الأغلبية الذي يعد الميثاق الذي تتحمل بمقتضاه الأغلبية الموحدة كامل المسؤولية أمام الهيئة الناخبة. ويرجع ذلك إلى أن قانون الأغلبية يخول للفاعلية البرلمانية ذات لون سياسي واحد سلطة إقفال النقاش عن طريق التصويت، في الحالة التي لا يحدث فيها إتفاق بين الأغلبية البرلمانية والأقلية المعارضة⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس، بات البرلمان جهازا يدور في فلك السلطة التنفيذية بسبب تواجد هذه الفاعلية الموحدة وما يتبعها من موافقة متلاحمة، وعلى ذلك يرى البعض بأنه ليس هناك من سبيل للتخلص من هذا الوضع اللامسؤول سوى بالعودة إلى الأسلوب الفردي، وما يدل على صحة ذلك هو أن الناخب عند تصويته على أمر معين، فهو يضع إلتزاما على عاتق الحزب الذي ينتمي إليه للنهوض بالسلطة، ومن ثم فالواقع العملي سوف لا يفترض انتفاء المسؤولية، وعلى الهيئة الناخبة أن تبحث عن المسؤولية في حكم نظام الأغلبية الموحدة⁽²⁾.

(1) - هذا ما حدث مؤخرا عند تصويت البرلمان بغرفتيه على جملة القوانين العضوية المتخذة باسم "الإصلاحات السياسية"، حيث اتهمت أحزاب المعارضة (حركة النهضة، حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، حركة الإصلاح والجبهة الوطنية الجزائرية) أحزاب التحالف الرئاسي (التجمع الوطني الديمقراطي، حماس وجبهة التحرير الوطني) بأنها أفرغت الإصلاحات السياسية من محتواها، على أساس أن الأغلبية البرلمانية المنتمية إلى التحالف المذكور، قامت بالتصويت على تلك القوانين العضوية كما جاءت وبأغلبية ساحقة، وهو ما أدى إلى إقرارها رغم المعارضة الشديدة لها من طرف تلك الأحزاب المعارضة. انظر في ذلك: جريدة الخبر اليومي ليوم 15 جانفي 2012، ص 03.

(2) - بوقفة عبد الله: " آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة "، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 150 و ص 151.

رتب نظام التمثيل النسبي ظاهرة التحالف الرئاسي، ومن ثم تم تأسيس أغلبية برلمانية غير ثابتة قد تتغير في أي وقت عن طريق عقد ائتلاف سياسي جديد⁽¹⁾، وهو ما يتولد عنه أغلبية برلمانية جديدة ينتج عنها وضع سياسي معين قد يتكرر طوال الفترة التشريعية. لكن رغم ذلك فإن مسألة الأغلبية يمكن حسمها في أي وقت دون الرجوع إلى الهيئة الناخبة، عن طريق العودة إلى نظام الإقتراع العام المباشر كلما أراد الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، أو في الحالة التي لم يحصل فيها أي ائتلاف، لما في ذلك من فقدان للنصاب القانونية التي تنشأ عنها الأغلبية، خصوصا أن النظام البرلماني يقتضي بأن تتبثق الحكومة من الأغلبية البرلمانية، وهذه الأغلبية هي التي تتولى مسألة الموافقة على ما للحكومة من مخطط عمل يتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وما يستتبع ذلك من تشريعات.

ثانيا: الدور الحاسم لمجلس الأمة في اعتماد الأوامر:

أدى لجوء المؤسس في دستور 1996 إلى استحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إلى فقدان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فبالإضافة إلى ما قد يشكله مجلس الأمة من خطر كبير على الممارسة التشريعية في بلادنا بسبب ما يتضمن تأسيسه من تجزئة للهيئة التشريعية، فقد ترتب عن إنشائه إضعاف تام لفاعلية البرلمان في المجال التشريعي، وذلك من خلال الحد من سلطة المجلس الشعبي الوطني وتأكيد هيمنة مجلس الأمة، خصوصا عندما تتعلق المسألة باعتماد النصوص القانونية التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني.

يبدو من خلال طرح مختلف مجالات تدخل غرفتي البرلمان بأن مجلس الأمة يحتل مركزا مزدوجا تجاه المجلس الشعبي الوطني، بحيث أنه من جهة يقع في مركز التابع للمتبوع له في ممارسة الإختصاص التشريعي، كونه هو الذي يمونه بالمادة التشريعية، ومن جهة أخرى يقع في مركز الهيئة المراقبة للمجلس الشعبي الوطني، بحيث يمكنه أن يقص كل النصوص التي

(1) - لقد دعا الرئيس الأسبق لحزب "الفييس" المنحل الأحزاب الإسلامية لتشكيل تحالف إسلامي، بحيث يعود سبب هذه المبادرة إلى النجاح الباهر الذي حققته الأحزاب الإسلامية في الإنتخابات التشريعية التي جرت مؤخرا في بعض البلدان العربية كتونس والمغرب ومصر، وذلك بعد موجة الثورات التي عرفتها هذه الدول. وبالفعل تم تشكيل كتل سياسي يضم كل من النهضة والإصلاح وحمس، ودخل الحملة الإنتخابية لتشريعات 10 ماي 2012 تحت إسم "كتل الجزائر الخضراء".

يوافق عليها النواب، والتي يرى أنها غير ملائمة شكلا و/أو مضمونا لتصوره لإرادة الأمة. فمن خلال الآليات التي يسير وفقها مجلس الأمة، والتي حددها كل من الدستور والقانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يظهر بأن مجلس الأمة قد يشكل جهازا رقابيا حادا على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني، بحيث أن النص القانوني المصادق عليه من طرف هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه، وانطلاقا من علمنا بأن مجلس الأمة مشكل من أعضاء منتخبين (2/3) وآخرين معينين (1/3)، فلو يشتد الصراع بين الكتل والمجموعات البرلمانية المشكلة لهذا المجلس، سيصعب على المجلس الشعبي الوطني ومن خلاله الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية، فالثلث (1/3) الرئاسي قد يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل والمجموعات، كما أنه قد يلعب دور الأقلية الفاصلة (Minorité de blocage) التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو في رفضه⁽¹⁾.

ومن المؤكد أنه ليس هناك أي تطابق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من حيث ما لهما من تكوين واختصاصات، فبالرجوع إلى المادة 101 من دستور 1996 نجد بأن تشكيلة مجلس الأمة غير مؤسسة وفقا لمبدأ التمثيل الديمقراطي، على اعتبار أن هذه المادة تخول لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضاء المجلس من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية من مختلف المجالات الثقافية والسياسية والاجتماعية والإقتصادية، ومن ذلك أراد المؤسس من تأسيس مجلس الأمة ومن خلاله اعتناق نظام البيكاميرالية، أن لا يقيم أي توازن بين المجلسين التشريعيين بإهداره للمبدأ الديمقراطي القائل بأن السلطة لا تولى إلا بموافقة ورضا الشعب⁽²⁾. وبالتالي فإن هذا الوضع القانوني لا يسمح للبرلمان إلا بالتعبير عن

(1) - كايس شريف: "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء..."، مرجع سابق، ص 127.

(2) - لقد ذهب بعض الكتاب في نفس هذا الإتجاه من خلال اعتبارهم لمجلس الأمة غرفة من الدرجة الثانية، وهو ما عبر عنه مثلا الأستاذ "شريط لمين" في قوله: "إن الغرفة الثانية ليست فقط أقل شرعية وأقل ديمقراطية من الغرفة الأولى، بل تعيق الديمقراطية ذاتها، فلا غرابة إذن في أن تسمى هذه الغرفة بالغرفة الثانية أي الثانوية، الأشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة...". نقلا عن: شريط أمين: "واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، مرجع سابق، ص 26.

المصالح الضيقة للسلطة⁽¹⁾، وذلك راجع أساسا إلى ما لمجلس الأمة والأغلبية البرلمانية من إمكانية مسايرة نهج السلطة التنفيذية فيما ترغب فيه ومن دون أية مراقبة فعلية⁽¹⁾.

نستنتج على ضوء المعطيات المتعلقة بتكوين واختصاصات مجلس الأمة، بأن الغاية الحقيقية من إنشاء هذا المجلس لا تهدف في حقيقتها إلى تقوية العمل التشريعي وتدقيقه، بل أضحي وسيلة هامة في يد السلطة التنفيذية تستعملها لتأكيد هيمنتها المستمرة على الوظيفة التشريعية، خاصة أنه يعد أداة فعالة بمناسبة لجوء رئيس الجمهورية إلى استخدام الأوامر، لأن وجود مجلس الأمة يسمح له بتمرير كل اقتراحاته خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان عن طريق هذه الأوامر، ونظرا لما تتطلبه هذه الأخيرة من نفاذ سريع، لم يخول المؤسس للبرلمان أية سلطة لدراستها ومناقشتها⁽²⁾، كما لم يخول لمجلس الأمة أية سلطة في أن يعترض على الأوامر التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، وذلك تخوفا من حدوث خلافات حادة وجوهية بين المجلسين التشريعيين من الصعب تسويتها.

(1) - اتجه الأستاذ "هميسي مصطفى" إلى القول بأنه: " مهما يكن التكتيك والحسابات المنتهجة من طرف السلطة، فإن نتائج الانتخابات التشريعية ليوم 10 ماي 2012، والتي أسفرت عن فوز أحزاب السلطة بأغلبية المقاعد في المجلس الشعبي (321 من أصل 462 مقعد) تؤكد بأن هذا البرلمان لا يختلف عن سابقه، وهو انعكاس لرغبات وحسابات سلطوية مصلحة ضيقة وليس تمثيلا للمجتمع الجزائري. فاحتكار السلطة بهذه الطريقة ومن قبل من أثبتوا محدوديتهم وفشلهم المتكرر لا يخدم إلا عصبية سلطوية مصلحة من غير رقابة أو محاسبة، وهو ما لا يمكن أن يكون في خدمة البلاد...". مقتطف من مقال منشور في جريدة الخبر ليوم 15 ماي 2012، ص21.

أما الأستاذ "صاحب حكيم" فقد ذهب إلى القول بأن:

« Le bicaméralisme tel qu'il a été conçu et mis en œuvre actuellement n'est d'aucune utilité, sinon qu'à consommer des budgets et gratifier la clientèle, il gagnerait à être affiné, au moins, en introduisant le système de la navette et la procédure d'examen des textes de lois...». SAHEB Hakim : « La révision constitutionnelle, un enjeu fondamental », partie 02, Journal El watan week-end du mercredi 03 décembre 2008, p23.

(2) - إن مولاة البرلمان الدائمة للسلطة التنفيذية جعلت الأستاذ "أوسديق فوزي" يصرح قائلا: "... حسب تجربتي المتواضعة في المجال القانوني، أقولها وبدون أي تردد، إن علاقة الحكومة بالبرلمان هي علاقة "إذعان" وسلطات البرلمان في مراقبة النشاطات الحكومية هي عملية تفاوضية أكثر من دستورية رغم ضمانها، فهذه العملية ليس لها منبت في أية ديمقراطية حقيقية ... فاللجوء إلى استعمال آليات الرقابة يبقى محتشما، خاضعا للسياسة أكثر من القانون، بل أنه يأخذ ممرات الدهاليز السياسية أكثر من نوايس القانون". أوسديق فوزي: " برلماننا... وبرلمانهم؟، نوابنا... ونوابهم؟"، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم 02 أكتوبر 2010، ص10.

(3) - راجع المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 (مرجع سابق).

المطلب الثالث

التشريع بالأوامر حالة خاصة في المجال المالي

تتجلى هيمنة السلطة التنفيذية على المسائل المالية من خلال إمكانية تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر نافذ مباشرة، إذا لم يصوت عليه البرلمان خلال مدة معينة من إيداعه (الفرع الأول) لتمتد هذه السيطرة بشكل أوسع لتشمل قوانين المالية التكميلية التي عادة ما يتم اتخاذها كذلك بأوامر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إمكانية تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع قانون المالية بأمر

يعتبر قانون المالية عصب الحياة العامة في الدولة⁽¹⁾، لذا فهو يعتبر وثيقة سياسية تبرز مدى انتهاج الدولة لسياسة معينة تمكنها من تحقيق الأهداف العامة عن طريق مراقبة الحركات المستقبلية في المجتمع، وبالتالي فهو يعد مرآة تعكس السياسة العامة للدولة⁽²⁾.

يُعرف على قانون المالية تقليدياً بأنه قانون الميزانية، وهو المصطلح الذي ظهر في فرنسا في أمر 19 جوان 1956، ليتحول إلى قانون المالية في أمر 02 جانفي 1956⁽³⁾.

عرف الأستاذ "جبار عبد المجيد" ميزانية الدولة بأنها "وثيقة تحدد ما تعتمزم الدولة إنفاقه، فهي وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة"⁽⁴⁾.

(1) – Eric OLIVA: « **Finances publiques** », 05^{ème} édition, édition Sirey, Paris, 2001, p142.

(2) – (J) BOUARA: « **La loi de finance en Algérie** », thèse pour le doctorat d'Etat en droit, université d'Alger, Alger, 2005-2006, p03.

(3) – Jean Claude MARTINEZ et Pierre DIMALTA: « **Droit budgétaire** », 03^{ème} édition, L.I.T.E.C (Librairie de la cour de cassation), Paris, 1999, pp 03-158.

(4) – نقلا من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الخامسة، دورة الخريف 10 ديسمبر 2002، ص 04. أما الأستاذ "فريدريك كولار" فقد عرّف الميزانية السنوية للدولة كما يلي:

« *Le budget annuel, acte politique d'autorisation des recettes et dépenses, a un rôle essentiel comme instrument de la politique économique et sociale, il est d'abord le moyen d'attendre les objectifs à moyen terme de la politique économique, donc l'exécution du plan dans les pays qui pratiquent une planification étatique, il règle en outre les problèmes à court terme et ceux de la conjoncture* ». Frédéric COULARD: « **La transformation du rôle de l'Etat** », daté le 27 mars 2003, in www.perso.wabado.fr//frédéric.colard/Etat/transo.27-03-2003.

تعود سلطة إعداد مشروع قانون المالية إلى الحكومة بصفة انفرادية، شريطة أن تقوم بعرضه على البرلمان الذي يتولى مناقشته بشكل محدود، قبل أن يقوم بالتصويت عليه في أجل 75 يوما من إيداعه (أولا) أما في حالة عدم المصادقة عليه خلال هذه المدة القانونية، فإن رئيس الجمهورية سيتدخل لإصداره بأمر نافذ مباشرة ومن دون أي نقاش (ثانيا).

أولا: الإنفراد المطلق للحكومة بإعداد مشروع قانون المالية:

تستوجب عملية تحضير مشروع قانون المالية إتباع إجراءات قانونية معينة واحترام مبادئ هامة، ورغم أن هذه العملية مشتركة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفقا لما تنص عليه أحكام الدستور، إلا أن أغلب الدول أجمعت على إسناد مهمة إعداد مشروع هذا القانون للسلطة التنفيذية وحدها لأسباب سياسية وفنية وعملية، إذ يدخل إجراء إعداد مشروع قانون المالية ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية وحدها كونه يعد من الأعمال الإدارية المتعلقة بمختلف البيانات والمعلومات الخاصة بالإيراد العام، من حيث مصادره وعبء تحصيله من مختلف الطبقات الإجتماعية، إلى جانب تلك البيانات المالية الخاصة بكيفية تقدير وإشباع وتلبية الحاجات العامة⁽¹⁾.

يرجع سبب تخويل السلطة التنفيذية عملية إعداد مشروع قانون المالية إلى تمتعها بمركز يسمح لها بتحقيق الأهداف العامة عن طريق القيام بالتقديرات المستقبلية لتنفيذ برامجها، وبالتالي مُنحت لها الإمكانيات اللازمة لتسيير مختلف مرافقها العمومية⁽²⁾، ووضعت تحت تصرفها كل الوسائل المادية والكفاءات البشرية لتمكينها من تطبيق برامجها وفقا للأهداف المسطرة، إلى جانب كونها السلطة الوحيدة التي تملك كل المعلومات الضرورية لتقدير مبالغ الإيرادات العامة وتحديد النفقات العمومية مع مراعاة التوازن المالي، لأنها الوحيدة القادرة على معرفة احتياجات المرافق وأجهزة الدولة ومصالحها استنادا إلى البيانات والمعلومات التي تمكنها من الوقوف على المقدرة المالية للدولة، ومن ثمة تقوم بتحضير المشروع بما يلائم الظروف الإقتصادية السائدة في الدولة، لأن الميزانية تعتبر من النشاط المالي للدولة خلال

(1) - زيوش رحمة: " الميزانية العامة للدولة في الجزائر ..."، مرجع سابق، ص 94 وص 95.

(2) - تنص المادة 85 ف 06 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق): " يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات التالية: يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

السنة المقبلة، وبالتالي يجب أن يطبع الإنسجام والتوافق بين أجزائها وتقسيماتها المختلفة، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إذا تركت المسألة للبرلمان.

يكتسي طابع قانون المالية كل من قانون المالية والقوانين المالية التكميلية والمعدلة، إلى جانب قانون ضبط الميزانية، أما بخصوص قانون المالية وباعتباره قانون ميزانية الدولة التي تحدد للسنة المقبلة، فإن العديد من الدول - خاصة الأوروبية منها - تقوم باتباع عدة إجراءات قانونية وتقنية هامة عند إعداد بوضفه عملية إدارية بحتة⁽¹⁾.

تقتصر مهمة إعداد مشروع قانون المالية في الجزائر على السلطة التنفيذية وحدها وبصفة مطلقة، وهو ما تؤكده المادة 44 فقرة 01 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي تنص على: **"يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمس وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور"**.

يبدو من خلال العودة إلى أحكام المادة 121 من دستور 1996، بأن هذه الأخيرة تسمح لنواب المجلس الشعبي الوطني بالمبادرة باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، إلا أن ذلك يبدو ظاهريا وشكلياً فقط، على اعتبار أنه في حقيقة الأمر لا يوجد إطلاقاً في الجزائر ما يسمى باقتراحات قوانين المالية (Propositions de lois de finance).

يظهر أيضا استنادا إلى المادة 67 من القانون رقم 89-24 المتعلق بقوانين المالية⁽²⁾، بأن قانون المالية يتضمن جزأين أساسيين، حيث يشمل الجزء الأول من قانون المالية على الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والطرق والوسائل التي تتضمن سير المصالح العامة، والتي تضمن التوازنات المالية الداخلية والخارجية، أما الجزء الآخر من قانون المالية فهو يشمل على النفقات العامة ويبين كيفية توزيعها.

(1) - يأخذ النظام الأوروبي في إعداد مشروع قانون المالية، وصف لعبة إدارية يقوم بها وزير المالية تحت رئاسة الوزير الأول، وتحت سلطة رئيس الدولة الذي يلعب دورا أساسيا في التحكيم المالي. حسين مصطفى حسين: " المالية العامة "، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص ص 75-87.

(2) - قانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل ويتم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ج ج ج عدد 01 مؤرخ في 03 جانفي 1990.

يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام القانون رقم 89-24 في أقصى تاريخ وهو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المعينة، ليحال بعد ذلك إلى لجنة الميزانية والمالية للمجلس الشعبي الوطني بغرض دراسته، ثم عرضه للمناقشة العامة من طرف النواب قبل أن يصوتوا عليه. لكن رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية في نشاط الدولة، إلا أن دور البرلمان في مناقشة هذا القانون يبقى ضعيفا ومحدودا، إذ أن دراسته ومناقشته تترجم تحت الرعاية السامية للحكومة التي تتواجد في جميع الإجراءات المتخذة بشأنه، بداية بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني والذي بدوره يحيله على لجنة المالية والميزانية التي تعقد جلسات خاصة لدراسته، والتي غالبا ما تكون بحضور الحكومة الممثلة في وزير المالية⁽¹⁾.

تبدو كذلك محدودية دور البرلمان في المجال المالي من خلال عدم فعالية آليات الرقابة التي يمارسها عند وصول قانون المالية إلى مرحلة التنفيذ والتطبيق. فإذا كان تصويت البرلمان على مشروع قانون المالية يشكل ترخيصا ماليا (L'autorisation budgétaire) للحكومة بتطبيق أحكامه، إلا أنه لا ينبغي إبعاد البرلمان من مراقبة هذا التنفيذ، لأن مشاركته تسمح له بأن يراقب هذا التنفيذ للتأكد من مدى مطابقته للشكل الذي ارتضى به ممثلو الشعب، خصوصا أن جزء كبيرا من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخله، فالغاية من رقابة البرلمان على تنفيذ ميزانية الدولة بصورة عامة، هو التأكد من احترام الرخصة التي منحها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات⁽²⁾.

تتبلور رقابة البرلمان على مدى تنفيذ قانون المالية من خلال إمكانية مراقبته لطرق وحجم الإنفاقات ومجالاتها، عن طريق توجيه أسئلة شفوية وكتابية لأعضاء الحكومة⁽³⁾، ولو أن

(1) - راجع المادة 67 من القانون رقم 89-24 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يتعلق بقوانين المالية (مرجع سابق).

(2) - زيوش رحمة: " الميزانية العامة للدولة في الجزائر ..."، مرجع سابق، ص 95.

(3) - تنص المادة 134 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة. ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما. وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس. إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أم كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. تنشر الأسئلة والأجوبة طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان".

الواقع العملي يثبت بأن هذه الرقابة باتت شكلية فقط، لأن الحكومة غالبا ما ترد على الأسئلة المطروحة بعد مدة طويلة دون توضيحات، أو أنها تمتنع إطلاقا عن الإجابة عليها.

وبالإضافة إلى الرقابة البرلمانية عن طريق الأسئلة الشفوية والكتابية، يمكن لأعضاء البرلمان أن يلجؤوا إلى وسيلة الإستجواب البرلماني، التي تسمح لهم بأن يستجوبوا أعضاء الحكومة حول أية مسألة⁽¹⁾، كما يمكن لهم أيضا أن ينشئوا لجان تحقيق في القضايا العامة⁽²⁾، ويحق حينئذ لأعضاء البرلمان، وفي إطار ممارسهم لمهامهم الرقابية، أن يستعينوا بأجهزة رقابية متخصصة ذات فعالية كمجلس المحاسبة مثلا، كما يحق للجان المالية أن تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية إذا اقتضى الأمر بغرض الإستماع إليهم واستفسارهم حول أمر من الأمور بصفة عامة أو حول الأمور المالية بصفة خاصة.

ثانيا: تبرير سلطة إصدار قانون المالية بأمر بتماطل البرلمان في التصويت عليه:

إضافة إلى إنفراد الحكومة بتحضير مشروع قانون المالية، فإن البرلمان ملزم بالمصادقة على مشروع الحكومة في أجل أقصاه خمس وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لنص

(1) - تنص المادة 133 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ".

خلافا للسؤال الذي يستهدف عضو البرلمان مباشرة للحصول على معلومات عن أمر يجهله، أو التحقق من واقعة أو معرفة ما تتوي الحكومة اتخاذه في مسألة ما، فإن الإستجواب هو توجيه اتهام صريح من طرف أعضاء البرلمان للحكومة والتحقق على تصرفاتها بخصوص موضوع أو سياسة معينة. محمد على الدباس: " السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظام الديمقراطي النيابية، دراسة مقارنة "، دون ذكر دار النشر، عمان، 2008، ص 218.

كما يعد الإستجواب البرلماني آلية دستورية هامة تهدف إلى ترتيب مسؤولية الحكومة على تصرفاتها، لإرساء قواعد الديمقراطية وتقويتها، بغرض تكريس مفهوم دولة القانون واقعا. أنظر في ذلك:

Jérôme LETHER: « **Quelle place pour les seconde chambres dans les démocraties contemporaines** », daté le 09 décembre 1997, in www.institutions-politiques.fr

(2) - تنص المادة 161 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات مصلحة عامة ".

ويقصد بالتحقيق البرلماني حق البرلمان بأن يتوصل بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق، وذلك عن طريق تشكيل لجان خاصة من بين أعضائه لإجراء التحقيقات اللازمة لكي يستتير الطريق أمامه في الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصاته، وعلى ذلك عرفه أحد الفقهاء على أنه: " حق ثابت معترف به للمجالس النيابية دون حاجة إلى نص دستوري حتى يقره". راجع: محمد علي الدباس: " السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها ..."، مرجع سابق، ص 229.

المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996، أما في حالة عدم المصادقة عليه خلال هذه المدة القانونية، فإن رئيس الجمهورية يتولى إصداره بموجب أمر له قوة قانون المالية⁽¹⁾.

نشير إلى أن الأمر المتخذ من طرف رئيس الجمهورية في المجال المالي لا يدخل إطلاقاً ضمن أحكام المادة 124 من دستور 1996 والمتعلقة بالتشريع بالأوامر، إذ أن المبدأ العام الوارد في هذه المادة هو جواز التشريع بأوامر في حالة شغور الشعبى الوطني أو خلال فترة ما بين دورتي البرلمان، أما الحالة النصوص عليها في المادة 120 فقرة 08 من الدستور فهي لا تنتمي لا إلى الحالة الأولى ولا إلى الحالة الثانية، وبالتالي فهي حالة خاصة لا يمكن استبعادها استناداً إلى قاعدة "الخاص يقيد العام"⁽²⁾.

وإذا كان الدستور قد خول للبرلمان إمكانية مناقشة قانون المالية، إلا أنه من الناحية العملية لا يعرض هذا المشروع إطلاقاً على تصويت البرلمان، بل غالباً ما يتولى رئيس الجمهورية إصداره بموجب أمر رئاسي دون انتظار مهلة (75) يوماً التي منحتها المادة 120 من الدستور للبرلمان حتى يصوت عليه، حيث يعود السبب في ذلك إلى رغبة المؤسس في تفادي حدوث خلافات جوهرية بين غرفتي البرلمان بمناسبة عرضه على تصويت أعضائهما، إذ تنبأ المؤسس لذلك فحول لرئيس الجمهورية اختصاص إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك من منطلق الأهمية الخاصة التي يتميز بها قانون المالية، وهو ما دفع بالمؤسس إلى سحب تسوية الخلاف الذي قد يثار في هذه المسألة بين الغرفتين البرلمانيتين من اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، لما في ذلك من خطر على تأخر المصادقة على قانون المالية وإصداره، في حين أن السنة المالية الجديدة وضرورة توفير إتمادات مالية جديدة لتسيير مختلف مصالح الدولة أمر لا مفر منه⁽³⁾.

(1) - تنص المادة 120 ف 08 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "في حالة عدم المصادقة على عليه (أي مشروع قانون المالية) في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر". وتنص كذلك المادة 44 ف 04 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق) على: "في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية".

(2) - خرياشي عقيلة: "العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ..."، مرجع سابق، ص 162.

(3) - كايس شريف: "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين ..."، مرجع سابق، ص 130 و ص 130.

يظهر من خلال الرجوع إلى أحكام المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02، بأنها قد حددت مهلة ثمانية (08) أيام للفصل في الخلاف الذي يحدث بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول مشروع قانون المالية، من طرف اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء⁽¹⁾، إلا أنه في الحقيقة لن يكون لهذا الخلاف أي وجود لأن مجلس الأمة لن يعترض مشروع قانون المالية، طالما أنه يعلم جيدا بأن رئيس الجمهورية سيصدره بموجب أمر بعد مرور خمس وسبعين (75) يوما من إيداعه، وبالتالي فلا جدوى إذن من استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، خصوصا وأن تحريكها يكون بناء على طلب من الوزير الأول.

إن ما يؤكد تهميش البرلمان في الأمور المالية هو أن الحكومة ملزمة بموجب المادة 160 من دستور 1996 بتقديم عرض عن استعمالها للإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان، لذا يجب أن تختتم كل سنة مالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية⁽²⁾، لكن تبقى هذه السلطة الجوهرية غير ممارسة من طرف البرلمان الجزائري بسبب امتناع السلطة التنفيذية عن تطبيق أحكام هذه المادة، وهو ما سيشكل حتما عقبة أمام تطور الديمقراطية البرلمانية وتقييدا صارما لحق أعضاء البرلمان في إبداء ملاحظاتهم والتعبير عن آرائهم بكل حرية واستقلالية من دون أية قيود تفرض عليهم⁽³⁾.

فإذا كان الأصل هو وجوب حصول موافقة البرلمان على تحويل الأموال من موضع إلى آخر، فإن العدد الهائل المسجل لتحويل الإعتمادات يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون

(1) - تنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق) على: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور. يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه. يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل عشرين (20) يوما. في حالة الخلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه. في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

(2) - تنص المادة 160 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها السنة المالية لكل سنة مالية. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان".

(3) - Pascal PERRINEAU : « le malaise démocratique », daté le 01 juillet 1999, in www.lemonde.fr.

المالية كما نشاء دون أن تتقيد بالشكل الذي أقره البرلمان، وهو تعبير صريح من السلطة التنفيذية تقضي من خلاله على حق المؤسسة التشريعية في الإشراف على تنفيذ ميزانية الدولة، وإخضاع الحكومة للمساءلة عن مدى تحقيقها للأهداف المحددة في قانون المالية، والكشف عن مدى تنفيذها لمهامها بصورة فعالة وبطريقة مسؤولة⁽¹⁾.

يكشف الإستخدام المفرط لتحويل الإعتمادات من طرف الحكومة عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الإحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كأن يقل الإعتماد المخصص لوزارة ما عن المصروف الفعلي لها، وهو ما يؤكد ضعف بيانات الميزانية، والتي قد تؤدي حسب تعبير الأستاذ "كريستوف روسميرغ" (Christoph Rosenberg) إلى انعكاسات مالية وخيمة وخطيرة جدا⁽²⁾، بسبب غياب التدقيق والتفصيل وفق معايير سليمة وصحيحة بمناسبة إعداد ومناقشة قانون المالية، أو عند إقرار الحكومة لتحويل الإعتمادات المالية⁽³⁾.

تنطبق الإجراءات المتبعة عند مناقشة قانون المالية على قانون تسوية الميزانية، وإذا كان بإمكان أعضاء البرلمان طلب توضيحات حول التغييرات التي تطرأ على الإعتمادات المالية، إلا أن الملاحظ أنه عند جلسات المناقشة لا نلمس إطلاقا وجود رقابة فعلية بشأن الأمور المالية من طرف البرلمان، لأن الأغلبية البرلمانية غالبا ما تكتفي بمناقشة ذات وجه عام، في حين أن نواب المعارضة يباشرون رقابة تتميز بطابع شكلي نتيجة تركيز السلطة المالية في يد

(1) – Frédéric COLARD et STAPENHURST et Ricardo PELIEZ: « **Des parlements plus impliqués** », *Revue finances et développement*, vol 39, n°04, décembre 2002, (Publication trimestrielle du fond monétaire international F.M.I), in www.Imf.org/fondd, pp 46-48.

(2) – Christoph ROSENBERG et Courriel ROUBINI et Brad SETTER: « **Les faiblesses des bilans pourraient être le signe annonciateur d'une crise** », *Revue finances et développement*, vol 39, n°04, décembre 2002, (Publication trimestrielle du fond monétaire international F.M.I) in www.Imf.org/fondd, pp15-18.

(3) – هذا ما صرح به السيد "محمد بلقاسم بن دقموش" أحد أعضاء مجلس الأمة خلال تدخله بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2003 قائلا: " إن مشروع قانون المالية الذي نحن عاكفون على التفصيل في مختلف محاوره تميزت دراسته بعجالة لأسباب لا ندرکها، ربما لها علاقة بما تضمنه من عموميات وأفكار تعكس خصوصيات الواقع المعاش، فهو يتطرق إلى رغبة قوية عند الحكومة لمواصلة مسار الإصلاحات بمختلف المجالات دون استشراف النتائج والآثار والإنعكاسات التي تترتب عن هذا العمل". تدخل منشور في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى "...، مرجع سابق، ص56.

الحكومة، وبالتالي لن يكون باستطاعتهم التتديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة في مشروع قانون المالية، وهو ما يجعل من المناقشة البرلمانية عقيمة دون أن يترتب عنها أي أثر يذكر.

فإذا كانت المادة 160 من دستور 1996 قد نصت على وجوب تقديم الحكومة عرضا عن استخدام الإعتمادات المالية لكل غرفة من البرلمان، مع ضرورة اختتام التصويت على قانون تسوية الميزانية من طرف البرلمان، إلا أن الممارسات العملية للحكومة في هذه المسألة تثبت أنه منذ سنة 1997 وإلى يومنا هذا لم تبادر الحكومات المتعاقبة بأي مشروع قانون يتعلق بتسوية الميزانية، رغم الوعود المتكررة التي لمسناها من ممثل الحكومة (وزير المالية) والتي تؤكد لجوء الحكومة إلى هذا الإجراء مستقبلا⁽¹⁾، حيث لم ترق كل التصريحات التي أدلى بها ممثلو الحكومة إلى درجة التنفيذ الفعلي، بسبب انعدام الإستقرار الحكومي الذي تعرفه الساحة السياسية في بلادنا، وهو ما أدى إلى تعطيل الإجراء والتأخر في إعداد وتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية إلى البرلمان.

تجدر الملاحظة بخصوص الأمور المالية أن الأغلبية البرلمانية قد تشكل حاجزا يمنع من معارضة مشروع قانون المالية، وبالتالي فإن مناقشة مشروع هذا القانون من طرف البرلمان تبدو خالية من كل أهمية كونها مجرد مناقشة من أجل المناقشة، حيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجهات حزب الأغلبية وتعليماته ويلتزمون بمواقفه إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية هؤلاء الأعضاء مقيدة فيما يبديونه من آراء وملاحظات، أو ما

(1) - مثال ذلك أن وزير المالية خلال الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لسنة 1998 أعلن بأن: " مشروع قانون لضبط الميزانية هو بصدد الإعداد والتحضير، وسوف يتم تقديمه أمام البرلمان خلال السنوات الثلاث القادمة". تدخل منشور في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الأولى، رقم 25، مؤرخ في 24 ديسمبر 1997، ص 04.

وفي الجلسة المنعقدة يوم الأربعاء 13 نوفمبر 2002 والمخصصة لرد وزير المالية على تدخلات أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة قانون المالية لسنة 2003، صرح الوزير قائلا: " إن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية وقانون ضبط الميزانية سيعاد النظر فيها خلال سنة 2003، وسيكون لكم المجال لإثراء هذه القوانين والإمعان فيها، وفي انتظار ذلك وعن طريق اللجنة الاقتصادية، يتلقى مجلسكم كل سنة كشفا عن تنفيذ ميزانية الدولة للسنة المنصرمة". أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الخامسة، الدورة الخريفية 2002، العدد 05 مؤرخ في 12 ديسمبر 2002، ص 03.

يتقدمون به من طلبات واقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف والتعليمات المحددة سلفاً، وهو ما يؤدي إلى الحد من دور البرلمان في هذا المجال من خلال تحويل أعضائه من ممثلين للشعب إلى مجرد ممثلين لأحزابهم السياسية⁽¹⁾.

تؤكد المعطيات السياسية في الجزائر على نقص الانضباط الحزبي، والذي على إثره أصبحت الحكومة هي المراقبة للبرلمان بدلا من إقرار مسؤولية الحكومة أمام أعضائه المنتخبين، وهو ما يطرح بحدّة إشكالية: ما هي وظيفة الأحزاب السياسية في بناء الديمقراطية وتكريس دولة الحق والقانون؟ وهل المشكلة تكمن في التشريعات والقوانين التي توّطر العمل الحزبي، باعتبارها تعيق دور الأحزاب في تكريس مفهوم دولة القانون واقعياً؟ أم أن المشكلة تكمن في تموقع أغلب الأحزاب السياسية على هامش الحياة السياسية؟ فما الجدوى إذن من اعتماد أحزاب فارغة البرامج ولا تتطلع لمطالب وانشغالات الشعب؟⁽²⁾

الفرع الثاني

امتداد سيطرة رئيس الجمهورية بالأوامر على قوانين المالية التكميلية

لا تتوقف هيمنة السلطة التنفيذية عند حد إعداد مشروع قانون المالية وإمكانية إصداره بموجب أمر رئاسي، وإنما قد تطرأ ظروف أو تتدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع

(1) - كان لتدخل السيد "قرّد فاتح" نائب في المجلس الشعبي الوطني سنة 1998، بمناسبة مناقشة النواب لمشروع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (مرجع سابق)، تأكيد واضح على حقيقة الضغط الذي يمارسه حزب الأغلبية على نوابه، وإجبارهم على عدم مناقشة قانون المالية، وذلك من خلال تصريحه قائلا: " ... وآخر فصل من هذه العملية بدأنا نعيشه وبدأت أصداؤه تبلغ مسامعنا مؤخراً، وهو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في النقاش ومراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط، ولجريمة واحدة ارتكبوها هي أنهم يمثلون الأغلبية في هذا المجلس وفي مجلس الأمة، وأي منطلق هذا الذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين عدم مناقشة قانون المالية، ثم عدم تنبيه الوزراء إلى النقائص الموجودة في الميدان؟ ولست أدري ما إذا كانت هذه هي الديمقراطية؟ تدخل منشور في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الثانية، السنة الثانية، رقم 107، مؤرخ في 12 ديسمبر 1998، ص 27.

(2) - Amara BENYOUNES a déclaré que: « *Le système d'agrément des partis en Algérie selon les dispositions de la loi organique n° 12-02 relative au partis politiques, n'existe dans aucun pays démocratique où la création de nouveaux partis se fait selon un système déclaratif. Il faudrait plutôt mettre un terme à la politique de Chkara et opter pour un financement public des partis* ». Journal *le Soir d'Algérie* du 27 novembre 2001, p03.

الإقتصادية والإجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة هذه الظروف المستجدة خلال تنفيذ قانون المالية، لذا تلجأ السلطة التنفيذية إلى قوانين المالية التكميلية لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة، وهذه القوانين لا يمكن إطلاقا كذلك للبرلمان أن يناقشها أو يعدل من أحكامها وإنما تنفذ مباشرة بعد صدورها.

يصدر قانون المالية التكميلي في الجزائر خلال فترة ما بين دورة الربيع ودورة الخريف، وعادة ما يتم اتخاذه بموجب أمر رئاسي يتضمن قانون المالية التكميلي⁽¹⁾، وإذا كانت الحكومة تلجأ إلى استعمال هذا الأخير كتقنية لتغيير الإعتمادات المالية التي يقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي استجابة للتغييرات التي تواجهها ميدانيا، والتي عادة ما لا يتعرض لها قانون المالية، فإننا نجزم على أنه لا تكاد تمر سنة من دون أن تعرف صدور قانون مالية تكميلي أو تحويل للإعتمادات من خلال نقل الأموال من موضع إلى آخر. وإذا كانت قوانين المالية تتخذ خصيصا لمواجهة الظروف الإقتصادية والسياسية المستجدة⁽²⁾، إلا أنها تشكل خرقا لمبدأ السنوية، خصوصا أنها غالبا ما تتضمن نفقات مالية إضافية تتجاوز تلك التي يتضمنها قانون المالية، كما أنه إذا كان التعديل يهدف إلى تصحيح أوضاع مالية معينة عن طريق اتخاذ

(1) - نرى بأنه من الأحسن أن يتم عرض مشروع قانون المالية على مصادقة البرلمان في دورته الربيعية، وذلك تأهبا للدخول الإجتماعي، مثلما تأخذ به بعض الدول كمصر. أنظر في ذلك: عبد الغني بسيوني عبد الله: "النظم السياسية والقانون الدستوري ..."، مرجع سابق، ص ص 254-257.

(2) - مثال ذلك أنه في أول عام من بداية العهدة التشريعية الرابعة (1997/2002)، صدر قانون المالية التكميلي لسنة 1997 بهدف إدخال التصحيحات في الأبواب المتعلقة بالإيرادات والنفقات تماشيا مع مبادئ الصرامة والتشفير وترشيد النفقات. أما قانون المالية التكميلي لسنة 1998 فكان الهدف منه تصحيح وضع مالي ناتج عن تدهور الجباية البترولية، لذا تضمن زيادات تستهدف أساسا ميزانية التجهيزات الخاصة بقطاعات إجتماعية كالسكن والإنارة والتعليم العالي، بينما يهدف قانون المالية التكميلي لسنة 2000 إلى ترقية الإستثمار عن طريق تخصيص أفضل للموارد المالية وتجنب المديونية بفعل تطور النفقات العمومية بصفة آلية. في حين تميزت الميزانية التكميلية لعام 2001 بكونها تنصهر في برنامج دعم الإنعاش الإقتصادي على الأمدين القصير والمتوسط (2001-2004) الهادف أساسا إلى توفير مناصب شغل من خلال دعم التنمية المحلية. كما شكلت التقلبات الجوية ليوم 10 نوفمبر 2001 أسبابا موضوعية لرصد موارد إضافية لمواجهة النفقات الجديدة في قانون المالية التكميلي لسنة 2003، بينما أسس زلزال 21 ماي 2003 ركيزة أساسية لإقرار قانون المالية التكميلي لسنة 2003، بعدما تضمن مشروع قانون المالية لسنة 2003 برنامجا خاصا لإعادة بناء الهياكل القاعدية والتجهيزات الهامة التي دمرت أو تضررت جراء زلزال 21 ماي 2003، والذي خصص له غلاف مالي يقدر بحوالي 144 مليار دينار جزائري. أنظر: حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الجزء الأول، ص ص 109-117.

جملة من التدابير المالية وإتباع سبل مناسبة وصحيحة، إلا أن ذلك يثير تساؤلا هاما حول جدوى سن قوانين تأتي في نهاية السنة لتتضمن تدابير مالية جديدة تنصب على المطالبة بتوفير إعمادات مالية إضافية ضخمة قد لا تتفق في نهاية السنة؟ وبالتالي هل يمكن اعتبار قوانين المالية التكميلية نواة ضرورية وحقيقية لاستكمال قوانين المالية؟⁽¹⁾

تجدر الإشارة إلى أنه بعدما كشف مصدر موثوق بأن قانون المالية التكميلي لسنة 2013 سيتم تمريره عن طريق أمر خلال فترة ما بين دورتي البرلمان، حيث أنه كان مقررا أن يطرح على تصويت البرلمان بعد الإنتهاء من مناقشته على مستوى مجلس الوزراء المزمع انعقاده بعد عودة رئيس الجمهورية من مشفاه بفرنسا⁽²⁾، وبعدها لقي مشروع قانون المالية التكميلي لسنة 2013 موافقة مبدئية من طرف مجلس الحكومة بتاريخ 16 جوان 2013 برئاسة الوزير

(1) - بدران مراد: " قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 03، 2010، ص 17.

(2) - إن مسألة غياب رئيس الجمهورية لمدة تجاوزت خمسا وأربعين (45) يوما بسبب تواجده خارج البلاد (فرنسا) قصد العلاج من المرض الذي ابتلي به، قد أثارت ردود أفعال متباينة على الساحة السياسية الوطنية، إذ نادى في هذا الإطار بعض الأحزاب السياسية بضرورة تفعيل المادة 88 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق)، والتي تنص على أنه:

"إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمع، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا. وبعد أن يثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع. يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمس وأربعون يوما رئيس مجلس الأمة... وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين يوما، يعلن الشغور بالإستقالة... في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا. يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون يوما... وإذا اقتضت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة. وفي هذه الحالة، يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة...".

فعلى الرغم من غياب رئيس الجمهورية لأكثر من خمس وأربعين (45) يوما (حوالي ثمانية أشهر)، إلا أن المجلس الدستوري لم يتحرك إطلاقا للإجتماع لإثبات حقيقة حصول المانع مثلما نصت عليه المادة 88 من دستور 1996 أعلاه، وكان الأمر عادي رغم استمرارية شغور رئاسة الجمهورية. والغريب في هذه المسألة هو تكليف الوزير الأول السيد "عبد المالك سلال" بممارسة عدد كبير من صلاحيات رئيس الجمهورية رغم انعدام الأساس القانوني لذلك.

ولمزيد من التفاصيل حول ردود الأفعال في الوسط السياسي الجزائري بشأن غياب رئيس الجمهورية. أنظر: جريدة الخبر اليومي، الثلاثاء 14 ماي 2013، ص 02. جريدة الشروق اليومي، الأربعاء 15 ماي 2013، ص 07.

الأول السيد "عبد المالك سلال"، والذي تطرق فيه مع مجموعة من الوزراء إلى الجانب التشريعي وجانب الميزانية الذي جاء به المشروع التمهيدي⁽¹⁾، والذي تضمن منح ميزانية إضافية تصل إلى حوالي أربع مائة (400) مليار سنتيم، يتم توزيعها على مختلف المشاريع الحكومية التنموية⁽²⁾، وبعدها كان مقررا تمرير قانون المالية التكميلي لسنة 2013 عن طريق أمر استثناء بسبب التأخر المسجل في إعداده نتيجة ضيق الوقت لتمريره عبر لجنة المالية في البرلمان لمناقشته ودراسته، خاصة أن الدورة الربيعية للمجلس الشعبي الوطني مدرج اختتامها في 02 جويلية 2013، وهو وقت ضئيل جدا إذا ما احتسبنا مدة أسبوعين فقط على هذا التاريخ ليتم فيها تعديل بعض مواد المشروع، ومن ثم رفعه إلى مجلس الوزراء، وبالتالي يستحيل إتمام كل الإجراءات الخاصة به خلال فترة أسبوعين. ويضاف إلى ذلك المشاريع الحكومية الكبيرة التي كان قد أعلن عنها الوزير الأول "عبد المالك سلال" في خرجاته العديدة إلى مختلف ولايات الوطن، والتي شكلت نوعا من التأخر لدى اللجنة المختصة المكلفة بإعداد مشروع قانون المالية التكميلي في شكله النهائي⁽³⁾، تقرر في آخر المطاف إلغاء هذا القانون وتقرر إدماج معظم أحكامه ضمن قانون المالية لسنة 2014، الذي وقعه رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" بتاريخ 31 ديسمبر 2013⁽⁴⁾، بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء في ثاني اجتماع له خلال سنة 2013 تحديدا يوم 30 ديسمبر 2013.

يعد مجلس الوزراء الذي انعقد في 30 ديسمبر 2013 المجلس الثاني منذ عودة رئيس الجمهورية من مشفاه بفرنسا، والملاحظ أن هذا الاجتماع لم يختلف عن الاجتماع المنعقد في 29 سبتمبر 2013 في مجمل محطاته وترتيباته البروتوكولية، بحيث أن رئيس الجمهورية ظهر

(1) - كباش بلال: "تمرير قانون المالية التكميلي بواسطة أمر رئاسي بسبب ضيق الوقت والتأخر المسجل في الإنتهاء منه"، مقال منشور في جريدة النهار ليوم 17 جوان 2013، ص05.

(2) - بوزمارن عائشة: "مشروع قانون المالية التكميلي يقر تخفيضات في الضريبة على المؤسسات لدخول البورصة"، مقال منشور في جريدة النهار ليوم 17 جوان 2013، ص05.

(3) - بوكروح عبد الوهاب: "قانون المالية التكميلي تحت الإقامة الجبرية"، مجلس الوزراء معطل منذ ثمانية أشهر والتشريع بالأوامر سيتم تحت طابع الإستعجال فقط"، مقال منشور في جريدة الشروق ليوم 02 ديسمبر 2013، ص03.

(4) - قانون رقم 13-38 مؤرخ في 31 ديسمبر 2013 يتعلق بقانون المالية، ج ر ج ج عدد 68 مؤرخ في 01 جانفي 2014.

جالسا ولم يقف على رجليه إطلاقا، واكتفى فقط بالتوقيع على مشروع قانون المالية لسنة 2014، والتزم بنقاط جدول أعمال المجلس الوزاري الذي ضبطته الأمانة العامة للحكومة، مبديا دفاعه عن الزيارات الميدانية التي قام بها الوزير الأول السيد "عبد المالك سلال" إلى العديد من ولايات الوطن، كما تطرق إلى الأحداث والفوضى التي عرفتها ولاية غرداية⁽¹⁾، لكن دون أن يتطرق لا من بعيد ولا من قريب إلى موضوع الانتخابات الرئاسية المقرر إجراؤها يوم 17 أبريل 2014⁽²⁾، كما أنه لم يتطرق إطلاقا إلى الحديث عن مسألة تعديل الدستور⁽³⁾.

(1) - أبدى رئيس الجمهورية دفاعا كبيرا حيال زيارات العمل التي يقوم بها الوزير الأول "عبد المالك سلال" إلى مختلف ولايات الوطن، مؤكدا أن الفرصة مواتية لمعاينة مدى تقدم برامج التنمية المختلفة وإدخال ما يلزم من تصويبات، ومؤكدا أن ربط الصلة المباشرة مع المواطنين هام للإصغاء لانشغالاتهم وإشراكهم في الخيارات التنموية المحلية، واستطرد رئيس الجمهورية قائلا: "علينا أن نتذكر على الدوام أن مهمتنا هي مواصلة تشييد دولة قوية ومستقرة، دولة قادرة على بناء إقتصاد منتج وتنافسي لفائدة مجتمع يسوده التضامن ويتمتع بالدعة والسكينة"، وقد أوضح بيان مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 30 ديسمبر 2013، أن رئيس الجمهورية يتابع باهتمام ما يحدث بخصوص الفتنة التي حلت بولاية غرداية بين الإباضيين من جهة والمالكيين من جهة أخرى، مؤكدا على: "ضرورة ترجيح قيم التسامح والوئام والحوار التي يحث عليها ديننا الحنيف وفضائل التضامن والوحدة العريقة في بنية مجتمعنا"، وقد دعا رئيس الجمهورية "كل جزائري وجزائرية إلى تغليب أيا كانت الظروف مبدأ الإيثار واحترام الغير، مطالبا الحكومة بإيجاد ما يتطلع إليه مواطنو هذه الولاية من حلول مواتية قصد إعادة السكينة بما يصون انسجام تنميتها إقتصاديا واجتماعيا وثقافيا". نقلا عن: بلعمرى سميرة: "بوتفليقة يدافع عن زيارات سلال ويدعو إلى الحوار في غرداية"، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم الثلاثاء 31 ديسمبر 2013، ص 03.

(2) - إن في ظل عدم تطرق رئيس الجمهورية إلى الحديث عن رئاسيات 2014 في اجتماع الوزراء المنعقد في 30 ديسمبر 2014، وعندما ذهبت بعض الأوساط إلى القول بأن ذلك سيزيد من ضبابية المشهد السياسي واستقراء مستقبل رئاسيات 2014، خاصة فيما يتعلق بمدى إمكانية ترشح رئيس الجمهورية الحالي السيد "عبد العزيز بوتفليقة" لعهدة رابعة، تدخل الوزير الأول "عبد المالك سلال" من وهران يوم 23 فيفري 2014 وأعلن صراحة ترشح "عبد العزيز بوتفليقة" كمرشح حر للانتخابات الرئاسية ليوم 17 أبريل 2014، إلى جانب 05 مترشحين آخرين تم قبول ملفات ترشحهم من طرف المجلس الدستوري (عبد العزيز بلعيد، علي فوزي ربايعين، علي بن فليس، الويزة حنون، موسى تواتي) وهو ما أكدته رسميا رئاسة الجمهورية في اليوم الموالي، وسط ردود أفعال متباينة في الوسط السياسي الجزائري، خصوصا بعد تكليف الوزير الأول السيد "عبد المالك سلال" بقيادة الحملة الانتخابية للرئيس المريض، وتعيين وزير الطاقة والمناجم "يوسف يوسف" وزيرا أولا بالنيابة.

(3) - نشير إلى أنه في ثاني اجتماع لمجلس الوزراء ترأسه رئيس الجمهورية في 16 ماي 2014 بعد فوزه في رئاسيات 17 أبريل 2014، كلف مدير ديوان رئاسة الجمهورية "أحمد أويحي" بإدارة مشاورات سياسية حول مسودة تعديل الدستور التي أعدتها "لجنة خبراء". ويغرض إعداد دستور "توافقي وديمقراطي" كما تدعي السلطة، تم توجيه 150 دعوة رسمية لمختلف الشركاء والفاعلين السياسيين، لكن لم يتم تلبية هذه الدعوات سوى من طرف 30 شخصية من أصل 36 شخصية مدعوة، و52 حزب سياسي من أصل 64 حزب، في حين اقتصرت المشاركة على 12 أستاذا جامعا فقط برتبة "بروفيسور".

يرجع سبب تعطل مجلس الوزراء لمدة تجاوزت ثمانية (08) أشهر، إلى تواجد رئيس الجمهورية بفرنسا بغرض العلاج، وخلال هذه الفترة غابت الأوامر، وهو ما أحدث خلافا هيكليا في العملية لأول مرة منذ وصول الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" إلى سدة الحكم، لكن رغم تخلف رئيس الجمهورية عن ممارسة هذا الحق الدستوري، إلا أن بعض الأوساط ذهبت إلى القول بأن رئيس الجمهورية لم تبق له سوى ورقة الإستعجال لتمير العديد من مشاريع القوانين، غير أن المسألة لم تكن كذلك فاستمر غياب الأوامر ومعه غاب لأول مرة قانون المالية التكميلي، خصوصا مع الإنتقادات الحادة التي توجهها أكبر الهيئات المالية الدولية للجزائر، كصندوق النقد الدولي والبنك العالمي، بسبب اللجوء المبالغ فيه من طرف رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر، كونها تعد من أشجع الأساليب غير الديمقراطية في ممارسة الحكم، لأنه على خلاف قوانين المالية القابلة للمناقشة من طرف البرلمان، فإن اختيار رئيس الجمهورية للأوامر لاتخاذ قوانين المالية التكميلية، غرضه تمرير خيارات تشريعية إستراتيجية في مجال الضرائب والرسوم والإستثمار، ومنح الإمتيازات والإعفاءات، وسن مواد قانونية لتمير بعض المواقف الإقتصادية ذات طابع سياسي وإستراتيجي⁽¹⁾.

ومن منطلق أن اللجوء إلى قانون المالية التكميلي يكتسي طابعا استثنائيا مقارنة بقانون المالية، نرى بأنه لا بد من اعتماد صيغة جديدة يتم بمقتضاها إقرار قانون مالية لعدة سنوات مقبلة، خاصة إذا علمنا بأن مخطط عمل الحكومة المتضمن برنامج رئيس الجمهورية يحتوي على مشاريع هامة يستغرق إنجازها مدة تتجاوز سنة مالية واحدة، على غرار البرنامج الخماسي الحالي (2009-2014) الذي وصل إلى محطته الأخيرة لكن دون أن تُستكمل جميع مشاريعه. كما أنه إذا علمنا بأن التجسيد الفعلي لبرنامج الحكومة تتحكم فيه عدة عوامل داخلية وخارجية إلى جانب معطيات طبيعية وسياسية⁽²⁾، فلماذا لا تقوم الدولة بفتح حسابات خاصة في إطار ما يسمى بحسابات التخصيص ليتم إدماجها ضمن الميزانية العامة السنوية للدولة، حتى تضمن معالجة القضايا الناجمة عن أسباب سياسية وأمنية.

(1) - بوكروح عبد الوهاب: " قانون المالية التكميلي تحت الإقامة الجبرية ..."، مرجع سابق، ص 03.

(2) - ركيبي رابح: " رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012، ص 95.

المبحث الثاني

تفوق رئيس الجمهورية على بقية مؤسسات الدولة بالأوامر

تعتبر وسيلة التشريع عن طريق الأوامر إحدى أهم الوسائل القانونية المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية، يستعملها عادة للتعبير عن تفوق مركزه القانوني على حساب باقي المؤسسات الدستورية للدولة. وبناء على ذلك، يؤدي اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر في الحالات العادية إلى الإنتقاص من المركز التشريعي للبرلمان (المطلب الأول) في حين يؤدي اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر في الظروف الإستثنائية إلى التهميش الكلي لدور بقية المؤسسات الدستورية للدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التشريع بالأوامر في الظروف العادية انتقاص من المركز التشريعي للبرلمان

يترتب عن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر في مجال القانون، أن تتأكد هيمنته على الوظيفة التشريعية بصفة مطلقة، وهو ما يقابله اضمحلال وتلاشي دور البرلمان في هذا المجال. فإذا كان الإختصاص التشريعي المخول دستوريا للبرلمان بغرفتيه محدودا يقتصر فقط على التشريع بقوانين عادية أو قوانين عضوية (الفرع الأول) فإن الإشكال يطرح حول مدى جواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في إحدى المجالات المخصصة للتشريع بقوانين عضوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

محدودية الإختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان في الظروف العادية

تظهر محدودية نطاق الإختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان بموجب أحكام دستور 1996 في ظل الظروف العادية من ناحيتين، فمن جهة قام المؤسس على توسيع مجالات القانون العادي توسيعا نسبيا (أولا) ومن جهة أخرى أدخل طائفة جديدة من القوانين ضمن هرم تدرج القواعد القانونية ألا وهي طائفة القوانين العضوية (ثانيا).

أولا: مجال القانون العادي: مجال واسع نسبيا

وسع المؤسس عام 1996 نسبيا من مجالات القانون، محددًا إياها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر⁽¹⁾. واستنادا إلى نص المادة 122 منه نجد بأنه قد تم توسيع مجالات القانون إلى ثلاثين (30) مجالا، والتي أصبحت تشمل ما يلي: "حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات، شروط استقرار الأشخاص، التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية، قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجناح والعقوبات المختلفة المطابقة لها والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون، القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ، نظام الإلتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية، التقسيم الإقليمي للبلاد، المصادقة على المخطط الوطني، التصويت على ميزانية الدولة، إحداث الضرائب والجبایات والرسم والحقوق المختلفة وتحديد نسبها، النظام الجمركي، نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات، القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي، القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي، القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية، القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، حماية التراث الثقافي والتاريخي، النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، النظام العام للمياه، النظام العام للمناجم والمحروقات، النظام العقاري، الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إنشاء فئات المؤسسات، إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية"⁽¹⁾.

(1) - لقد احتفظ المؤسس بنفس هذه الطريقة، أي طريقة التحديد على سبيل الحصر فيما يخص مجالات القانون العادي، والتي كان قد اعتمد عليها في دستور 1989. راجع المادة 115 من دستور 1989 (مرجع سابق).

(2) - يبدو من خلال أحكام المادة 122 من دستور 1996 بأنها أدخلت ستة (06) ميادين جديدة مخصصة لمجال القانون العادي، والتي تتمثل في: الضمانات الأساسية للموظفين، القانون العام للتوظيف العمومي، القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني، استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إنشاء فئات المؤسسات. بوكرا إدريس: "الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص33.

إن في ظل غياب أي نص دستوري يحضر صراحة مجالا معيناً للتشريع فيه من طرف البرلمان بقوانين عادية، فهذا من شأنه أن يوسع من دائرة اختصاصه التشريعي بهذه القوانين ليمتد إلى مجالات أخرى، لكن شريطة أن ترخص له بذلك أحكام الدستور⁽¹⁾.

ثانيا: مجال القانون العضوي: مجال إستراتيجي

تعتبر القوانين العضوية طائفة جديدة ضمن الهرم القانوني للقواعد القانونية⁽²⁾، وقد استحدثها المؤسس الجزائري لأول مرة بموجب صدور دستور 1996، كما وضع شروطا دستورية خاصة عند سنّها، نظرا للمكانة القانونية المتميزة التي تتمتع بها.

1- مفهوم القانون العضوي:

إضافة إلى توسيع مجالات القانون العادي، أدخل المؤسس عام 1996 طائفة جديدة من القوانين وهي فئة القوانين العضوية، والتي تحتل مكانة متميزة ضمن تدرج القواعد القانونية، حيث أنها توجد في مرتبة وسطى بين الدستور والقوانين العادية، فهي أدنى من الأول لكنها أعلى من الثانية⁽¹⁾. وقد حددت المادة 123 من دستور 1996 سبعة مجالات مخصصة للقوانين العضوية وهي: السلطات العمومية وعملها، النظام المتعلق بالانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون المتعلق بالأمن الوطني.

(1) - بقية الميادين الأخرى التي خصصها دستور 1996 المعدل والمتمم للبرلمان للتشريع بقوانين عادية، قد تضمنتها أحكام المواد التالية: 05، 17، 18، 19، 20، 23، 30، 37، 38، 39، 01، 40، 42، 43، 02، 45، 46، 47، 02، 49، 02، 51، 52، 53، 55، 57، 01، 64، 03، 67، 68، 71، 02، 170.

(2) - كانت فكرة القوانين العضوية موجودة في الجزائر من قبل، حيث أنها عرفت باسم " قانون إطار " La loi cadre لكن المجالات المخصصة لها لم تكن محددة، وهذه الفكرة موجودة منذ القدم في الأنظمة الدستورية الغربية، وهي مستوحاة من النظام الفرنسي، حيث تزامن ظهورها مع صدور دستور الجمهورية الثالثة سنة 1849، والذي يُعتبر القانون العضوي أداة ضاربة تسمح للبرلمان حتى بخرق الدستور، ولعل الخروقات التي تعرض لها دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لسنة 1946 خير دليل على ذلك". راجع في هذا الصدد:

Abdelhak BERRAMDANE : « La loi organique et l'équilibre constitutionnel, chronique constitutionnel », in R.D.P, n° 03, 1993, pp719-768.

(3) - سعيداني جبيقة : " مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري "، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، 2007، ص75.

ولا تقتصر مهمة البرلمان في التشريع بقوانين عضوية على المجالات المحددة في المادة 123 من الدستور فقط، وإنما يمكنه التشريع بهذه الآلية وفقا لأحكام أخرى من الدستور⁽¹⁾.

2- الشروط الشكلية والموضوعية لسن القوانين العضوية:

زيادة إلى ضرورة احترام البرلمان للمجالات التي خصصتها له كل من المادة 122 والمادة 123 من دستور 1996، وكذا العديد من الأحكام المتفرقة من الدستور للتشريع، سواء بقوانين عادية أو قوانين عضوية، يستوجب هذا النوع الأخير من القوانين (أي القوانين العضوية) شروطا خاصة واستثنائية تميزها عن شروط سن القوانين العادية، والتي يمكن أن نستخلصها في ثلاث إجراءات قانونية هي على النحو التالي:

* يجب أن يحصل القانون العضوي حسب نص المادة 123 فقرة 02 من دستور 1996، على موافقة الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، و موافقة أغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾.

* اقتصار حق إخطار المجلس الدستوري في القوانين العضوية على رئيس الجمهورية وحده "إخطار محدود"، حسب ما أكدته المادة 165 فقرة 03 من الدستور⁽¹⁾.

* إبداء المجلس الدستوري لرأيه وجوبا، وفقا لما نصت عليه كل من المادة 123 فقرة 03 والمادة 165 فقرة 03 من الدستور، وذلك خلال عشرين (20) يوما من تاريخ إخطاره من طرف رئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 167 فقرة 01 من دستور 1996.

(1) - بقية المجالات الأخرى التي خصصها دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) للبرلمان للتشريع بقوانين عضوية قد تضمنتها أحكام المواد التالية: 89، 92، 103، 108، 112، 115، 115، 153، 157 و158.

(2) - تنص المادة 123 ف 02 و03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره". أما بالنسبة للتصويت على القوانين العادية في المجلس الشعبي الوطني، وفي ظل عدم تحديد الدستور للأغلبية اللازمة للمصادقة عليها، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، قد حددها بأغلبية النواب الحاضرين. أنظر: المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر ج ج عدد 46 مؤرخ في 30 جويلية 2000.

(3) - تنص المادة 165 ف 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية، بعد أن يصادق عليها البرلمان ".

يبدو من خلال الرجوع إلى أحكام النظام المحدد لقواعد وإجراءات عمل المجلس الدستوري⁽¹⁾، بأن هذا النظام قد نص في فصله الأول على رقابة مطابقة كل من القوانين العضوية والنظاميين الداخليين للغرفتين البرلمانيتين للدستور، لذا ففي حالة ما إذا وجد حكم في القانون العضوي غير مطابق للدستور، واستنادا إلى أحكام كل من المادة الثانية والمادة الثالثة من هذا النظام فإننا نميز بين حالتين مختلفتين وهما:

أ - إذا صرح المجلس الدستوري بأن القانون العضوي يحتوي على حكم غير مطابق للدستور يستحيل فصله عن باقي أحكام القانون، فلا يتم إصداره إطلاقا.

ب - إذا صرح المجلس الدستوري بأن القانون العضوي يحتوي على حكم غير مطابق للدستور يمكن فصله عن باقي أحكام القانون العضوي، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون العضوي باستثناء الحكم المخالف للدستور، مع حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء "المدولة الثانية" عليه من طرف النواب قبل إصداره.

يبدو من خلال مقارنة المادتين 123 فقرة 02 و 165 فقرة 03 من دستور 1996، بأن الأولى تنص على رقابة المطابقة (Contrôle de conformité) وهي الخاص، أما الثانية فهي تنص على رقابة الدستورية (Contrôle de constitutionnalité) وهي العام⁽²⁾.

تعني رقابة المطابقة بأن البرلمان ليس مجبرا فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور، بل أكثر من ذلك لا بد أن تكون هذه القواعد القانونية مطابقة للدستور نصا وروحا، وهنا يضيق دور البرلمان. أما رقابة الدستورية فيقصد بها وجود علاقة تبعية القانون للدستور، أي أن هذه الرقابة تمنع البرلمان من وضع قواعد قانونية تكون مخالفة للأحكام المنصوص عليها في الدستور، مقارنة بما تفرضه رقابة المطابقة من تقييد⁽¹⁾.

(1) - النظام المحدد لقواعد وإجراءات عمل المجلس الدستوري مؤرخ في 28 جوان 2000، معدل ومتمم (مرجع سابق).

(2) - نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق ... "، مرجع سابق، ص153. ولمزيد من التفاصيل حول رقابة المطابقة ورقابة دستورية (le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conformité). أنظر:

François LUCHAIRE : « Les lois organiques devant le conseil constitutionnel », in R.D.P, n°02, L.G.D.J, Paris, 1992, pp389-416.

(3) - جبار عبد المجيد: " الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية ونظام الانتخابات "، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 2000، ص78 و ص79.

3- القيمة القانونية للقوانين العضوية:

لا تثير مسألة القيمة القانونية للقوانين العضوية أي تناقض مع الدستور، باعتبار أن الدستور نفسه قد أكد على سموه في ديباجته التي جسدت فكرة التوفيق والتعايش بين السلطة والحرية، من خلال تحديدها لقواعد ممارسة هذه السلطة وتخصيصها لمجال ممارسة الأفراد لحرياتهم وحقوقهم⁽¹⁾، إذ جاء ضمن الفقرة العاشرة منها: "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية". وهو ما أكده المجلس الدستوري في رأيه رقم 97/02 الخاص بمراقبة مطابقة الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، حيث جاء فيه: "اعتباراً أن كل قانون لا سيما العضوي منه، يجب أن لا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية، حيث لا تتعارض مع روح الدستور ذاته"⁽²⁾. كما جاء أيضاً ضمن محتوى رأي المجلس الدستوري رقم 98/02 الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله للدستور على أن: "يبقى القانون العضوي خاضعاً للدستور من حيث الإنشاء داخل سلم النظام القانوني للدولة، كما يجب أن يتقيد أيضاً بنصوص الدستور"⁽¹⁾.

أما مسألة تحديد مكانة القوانين العضوية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية فهي تكمن في أسباب وأهداف وجودها في النظام الدستوري الجزائري لسنة 1996، لذا هناك من يرى بأن الهدف من اعتناق هذا النوع من القوانين يكمن في تجنب التعديلات المتكررة لبعض القوانين، والتي غالباً ما تؤدي إلى تهديد الاستقرار القانوني وتعطيل العمل التشريعي. وبناء على ذلك، يتبين من خلال عملية تحديد القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العضوية بأن هذه الطائفة من القوانين تؤدي وظيفتين أساسيتين وهما، وظيفة فنية ووظيفة سياسية⁽²⁾.

(1) - نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة ..."، مرجع سابق، ص 04 وص 05.

(2) - رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997.

(3) - رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.

(4) - Walid LAGGOUNE : « La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie », in *Idara*, Revue de l'école nationale d'administration, n°02, 1996, pp11-15.

أ- الوظيفة الفنية للقوانين العضوية:

تتمثل الوظيفة الفنية للقوانين العضوية في تحديد وتطبيق التدابير الدستورية⁽¹⁾، لذا فإن القانون العضوي يوجد في مرتبة أسمى من القانون العادي رغم أن كلا القانونين يصدر من نفس الهيئة التشريعية، ويرجع سبب سمو القوانين العضوية إلى طبيعة المواضيع التي تتناولها، وكذا الإجراءات الخاصة والإستثنائية المشترطة عند سنها.

ب- الوظيفة السياسية للقوانين العضوية:

تهدف الوظيفة السياسية للقوانين العضوية إلى الحد من صلاحيات البرلمان وتقييد نشاطه عمداً، فبعد ضبط المؤسس لمدة وعدد دورات البرلمان، وبعد حصره للمجال التشريعي المخول للبرلمان ثم وضعه لمجلس دستوري خول له مهمة السهر على رقابة مدى دستورية القوانين الصادرة منه، وضع له حاجزا آخر من خلال تبنيه أسلوب التشريع بالقوانين العضوية، على اعتبار أن هذه القوانين تتعلق بالمجالات الحساسة والإستراتيجية في الدولة⁽¹⁾.

4- مدى صحة فكرة سمو القوانين العضوية على القوانين العادية؟

اختلف الفقه في تحديد مكانة القوانين العضوية ضمن تدرج القواعد القانونية، لذا ظهر اتجاهان مختلفان، اتجاه مؤيد لفكرة سموها على القوانين العادية، واتجاه آخر معارض لها.

(1) – Pierre AVRIL et Jean GIQUEL : « Droit parlementaire », 02^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1996, pp192-199.

(2) – جبار عبد المجيد: " الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ..."، مرجع سابق، ص 50-53.

يرى في هذا الصدد الأستاذ "كايس شريف" بأن: " القوانين العضوية متميزة من خلال شكلها ومن خلال طبيعة المواضيع التي تنظمها والتي حددها المؤسس على سبيل الحصر، حيث أنها تتعلق بمسائل جوهرية وأساسية مقارنة بالمسائل العادية التي أنيطت للقوانين العادية، كما أنها تخضع للرقابة السابقة الإجبارية من طرف المجلس الدستوري قصد التحقق من مطابقتها لأحكام الدستور". كايس شريف: " ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية..."، مرجع سابق، ص 180.

نشير إلى أنه منذ صدور دستور 1996 وإلى غاية شهر فيفري 2012، تم إصدار 13 قوانين عضوية تتعلق بالمجالات التالية: الأحزاب السياسية، نظام الانتخابات، اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، تنظيم الغرفتين البرلمانيتين وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، القانون الأساسي للقضاء، تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله، التنظيم القضائي، تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وأخيرا الإعلام.

يرى الفريق المؤيد لفكرة "سمو القوانين العضوية على القوانين العادية" بأن القوانين العضوية تفرض نفسها على القوانين العادية⁽¹⁾، وبالتالي يجب أن تكون جميع القوانين العادية مطابقة للقوانين العضوية، لأن القوانين العضوية تحتل مركزا خاصا بين القواعد الدستورية والقوانين العادية⁽²⁾، لذا فحسب ما يرى الأستاذ (Georges BURDEAU) فالقوانين العضوية تسمو على القوانين العادية بسبب الخصوصيات الشكلية التي تتميز بها⁽³⁾، وهذا ما يدعمه الأستاذ (François LUCHAIRE) الذي ذهب إلى القول بأن القانون العضوي يسمو على القانون العادي، وبالتالي يلغى كل قانون عادي مخالف لقانون عضوي، وما يزيد من تدعيم هذا الموقف أكثر هو أن القانون العضوي يستند في حيثياته للدستور فقط، بينما يستند القانون العادي في حيثياته على كل من الدستور والقانون العضوي⁽⁴⁾. أما الأستاذ (Jean Pierre CAMBAY) فهو يرى بأن القوانين العضوية تحتل مرتبة وسطية بين الدستور والقوانين العادية، في حين أنها تتمتع بقيمة قانونية أسمى من التنظيمات ومن النظامين الداخليين للمجلسين التشريعيين⁽²⁾.

يرى الفريق المعارض لفكرة "سمو القوانين العضوية على القوانين العادية" بأن القوانين العضوية هي كذلك قواعد تشريعية كبقية القواعد التشريعية الأخرى⁽³⁾، فإذا كان السبب في استعمال عبارة "سمو القوانين العضوية على القوانين العادية" راجعا إلى الطبيعة الخاصة للقوانين العضوية واتصالها بتنظيم السلطات العامة⁽⁴⁾، فإن هذا الرأي يرفض تماما الأخذ بفكرة سمو القوانين العضوية على أساس أهمية المواضيع التي تنظمها، كون أن المجالات

(1) – « *La loi organique s'impose à la loi ordinaire* ». B JENEVOIS: « *La jurisprudence du conseil constitutionnel* », S.H.T, 1958. Cité par Jean Pierre CAMBAY: « *La loi organique dans la constitution de 1958* », in *R.D.P*, n°05, Paris, 1985, p1423.

(2) – Louis FAVOREAU: « *Le principe de constitutionnalité* », in mélange EISENMENN, p39. Cité par Jean Pierre CAMBAY: « *La loi organique dans la constitution de 1958 ...* », Op.cit, p1424.

(3) – Georges BURDEAU: « *Droit constitutionnel* », 08^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, p195.

(4) – François LUCHAIRE: « *Les lois organiques devant le conseil ...* », Op.cit, p404.

(5) – Jean - Pierre CAMBAY: « *La loi organique dans la constitution de 1958 ...* », Op.cit, p1405.

(6) – Josef BARTHELEMY et Paul DUEZ : « *Traité de droit constitutionnel ...* », Op.cit, p29.

(7) – Jean - Pierre CAMBAY: « *La loi organique dans la constitution de 1958 ...* », Op.cit, p1439.

المخصصة لكلا الطائفتين القانونيتين مستقلة ومحددة دستوريا على حدى، كما أن المجالات المخصصة للقانون العادي هي أيضا ميادين هامة وحساسة جدا لا تقل شأنًا عن الميادين المخصصة للقوانين العضوية، على غرار المصادقة على المخطط الوطني، التصويت على ميزانية الدولة، القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي، القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة⁽¹⁾.

وفي ظل تباين الآراء حول مدى صحة فكرة سمو القوانين العضوية على القوانين العادية، نرى بأنه يمكن القول بأن القانون العضوي يسمو على القانون العادي، آخذين بعين الاعتبار المجالات الهامة التي خصصت للقوانين العضوية، وكذا الإجراءات القانونية الخاصة التي تحيط إعدادها، استنادا أولا إلى ضرورة إخضاع القوانين العضوية لرقابة وجوبية سابقة من طرف المجلس الدستوري (رقابة دستورية ورقابة مطابقة)، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية، ثم إلى الأغلبية التي يتطلبها القانون العضوي عند المصادقة عليه، والتي تتمثل في الأغلبية المطلقة للنواب، وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة.

إن ما يؤكد سمو القوانين العضوية على القوانين العادية هو أن القانون العضوي، وعلى خلاف القانون العادي، وبمجرد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته نصا وروحا للدستور، يصبح متمتعا بحصانة إنشائية، بحيث أنه لا يمكن أن يكون موضوع رقابة لاحقة من طرف المجلس الدستوري إلا إذا تعرض هذا القانون للتعديل، وفي هذه الحالة يعرض التعديل وجوبا على المجلس الدستوري. وعليه، فإن إجراء الرقابة اللاحقة عن طريق القرارات، والذي نصت عليه المادة 165 من دستور 1996 ينطبق فقط على القوانين العادية دون القوانين العضوية. وعموما يبدو سمو القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري من خلال المجالات الهامة التي تنظمها، ومن خلال الأهداف التي أدت بالمؤسس إلى اعتناقها وهو تحقيق توازن مؤسسات الدولة، وكوسيلة تشريعية تدعم مركز المؤسسة الرئاسية في التشريع، كما يظهر سمو القوانين العضوية أيضا من خلال الإجراءات القانونية التي يشترطها الدستور عند وضعها، وكذا تمتعها بحصانة تمنع من إعادة النظر فيها إلا بالغائها أو تعديلها⁽¹⁾.

(1) - راجع المادة 122 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - سعيداني ججيفة: "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري..."، مرجع سابق، ص 85.

أما المجلس الدستوري الجزائري فقد اعترف بشكل صريح بمبدأ سمو القوانين العضوية على القوانين العادية، من خلال إشارته إلى مبدأ تدرج النظام القانوني⁽¹⁾، وهو ما أكده في رأيه رقم 2000/10 المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، والذي جاء فيه ما يلي:

"واعتباراً أن كل من مجال القانون العادي ومجال القانون العضوي محددان على التوالي في المادة 122 والمادة 123 والأحكام الأخرى من الدستور، وأن المؤسس الدستوري أقر لكليهما إجراءات مصادقة مختلفة كون أن القانون العضوي، على عكس القانون العادي، تتم المصادقة عليه وفق أحكام الفقرتين 02 و03 من المادة 123 من الدستور بالأغلبية المطلقة للنواب، ويخضع قبل صدوره وجوباً لمراقبة مطابقتها مع الدستور،

واعتباراً أن التوزيع الدستوري للإختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعهما لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي بحكم مركزه في هذا النظام، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور، مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكماً أو أحكاماً من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي، واعتباراً بالنتيجة، أن المجلس الشعبي الوطني بصياغته للفقرة 01 من المادة 59 على النحو الذي ورد في النظام الداخلي موضوع الإخطار، يكون قد أدخل بتوزيع الإختصاصات المحددة في الدستور"⁽¹⁾.

(1) - لكن على خلاف ذلك، فقد ذهب بعض الكتاب إلى القول بأن المجلس الدستوري الجزائري قد اعترف بشكل عارض بمبدأ سمو القوانين العضوية على القوانين العادية، داعياً كل من المشرع العادي والمشرع العضوي إلى احترام مجاله المحدد في الدستور، فالمجلس الدستوري لم يسبق له أن قام بمواجهة أحكام تشريعية عادية بأخرى عضوية وتم الفصل فيما بينها طبقاً لمبدأ تدرج القوانين، لكنه قام بالفصل في مطابقة أحكام قانونية للدستور استناداً إلى مبدأ الإختصاص. أنظر في ذلك: نبالي فطة: "دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، 2008، ص 173 و ص 174.

(2) - رأي رقم 10/ر.ن.د/م د/2000 مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر ج ج عدد 46 مؤرخ في 30 جويلية 2000. ص 04.

الفرع الثاني

مدى جواز التشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية؟

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة واسعة وغير محدودة في اللجوء إلى التشريع بالأوامر في الظروف العادية، بحيث يمكنه اتخاذ الأوامر في جميع مجالات القانون التي تعود أصلا للبرلمان ومن دون أي استثناء. لكن إذا كان لجوء رئيس الجمهورية إلى الأوامر لا يثير أي إشكال في حالة تدخله في المجال المخصص للقوانين العادية، فإن الإشكال يثار بحدّة لما تتعلق هذه المسألة بالمجال المخصص للقوانين العضوية، على اعتبار أن هذه الطائفة الأخيرة من القوانين تتطلب شروطا خاصة عند وضعها، مقارنة بتلك الشروط التي يتطلبها سن القوانين العادية، وعلى ذلك هناك من يرى بأنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للقانون العضوي (أولا) بينما هناك من ذهب إلى القول بأنه لا يجوز إطلاقا لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع بالأوامر في هذا المجال (ثانيا).

أولا: مبررات الرأي المؤيد لجواز التشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي:

يستند أصحاب الرأي المؤيد لجواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي على المادة 124 من دستور 1996 التي لم تقم أي تمييز بين مجالات القانون العادي ومجالات القانون العضوي عند لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر⁽²⁾. كما أن الدستور لم يتضمن أي نص صريح يمنع رئيس الجمهورية من التشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية، غير أنه إذا تمعنا في قراءة محتوى المادة 124، يتضح بأن المؤسس قد منح سلطة واسعة لرئيس الجمهورية لاتخاذ الأوامر في جميع المجالات التي تعد أصلا من اختصاص البرلمان، على اعتبار أن المادة 124 أعلاه لم تشر إلى أي فرق بين مجال القانون العادي ومجال القانون العضوي بمناسبة اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر، وبالتالي مبدئيا يجوز له أن يشرع بالأوامر في كلا المجالين المذكورين على حد سواء.

(1) - تنص المادة 124 من دستور 1996 معدل ومتمم (مرجع سابق) على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة برلمانية في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

إن ما يؤكد جواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية، هو أن المادة 124 من دستور 1996 ذاتها لم تقم بتحديد المواضيع التي يجوز لرئيس الجمهورية بأن يتدخل فيها للتشريع بالأوامر، كما أنها لم تحدد أيضا المواضيع التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل فيها للتشريع بهذه الوسيلة، وهو ما يجعل من احتمال امتداد سلطة تدخل رئيس الجمهورية في هذه الحالة إلى سائر المجالات المتعلقة بالقوانين العضوية مسألة واردة جدا، وشأنها في ذلك هو شأن تدخله للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العادية، على اعتبار أن المادة 124 تشترط فقط في فقرتها الأولى بأن تتم عملية اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان المحددة بثلاثة أشهر على الأكثر⁽¹⁾، مع إلزامية عرضها وجوبا على موافقة البرلمان في أول دورة مقبلة له.

تجدر الإشارة إلى أنه تطبيقا للحكم الإنتقالي الوارد في المادة 179 من دستور 1996⁽²⁾، وكذا المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية⁽³⁾، صدرت ثلاثة (03) قوانين عضوية في شكل أوامر⁽⁴⁾،

(1) - يرى الأستاذ "غوتي مكاشة" بأن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بواسطة الأوامر خارج المدة القانونية المحددة بثلاثة أشهر، هو إجراء غير دستوري يترتب عنه إلغاء الأوامر بسبب عدم احترامه للأحكام الدستورية. أنظر:

Ghouthi MEKAMCHA: « Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996 », in *Idara*, Revue de l'école nationale d'administration, n°01, 1997, p71.

(2) - تنص المادة 179 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) 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 المسائل التي أصبحت تدخل في المجال المخصص للقوانين العضوية".

(3) - تنص المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 90-40 المتضمن نشر أرضية الوفاق الوطني (مرجع سابق) على: "يتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالأوامر. يصادق على أي مشروع أمر بمجلس الوزراء، قبل أن يودع على مكتب المجلس الوطني الإنتقالي". أنظر كذلك المواد من 38 إلى 46 من الأمر رقم 94-01 مؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن كيفية تنظيم وسير المجلس الوطني الإنتقالي، ج ر ج ج عدد 06 مؤرخ في 12 سبتمبر 1994. نقلا من الموقع الإلكتروني:

<http://www.apn.dz.org/apn/arabic/histoire/ordonnance-cnt.htm>

(4) - تتمثل هذه الأوامر الثلاث في كل من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ملغى (مرجع سابق)، والأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ملغى (مرجع سابق)، والأمر رقم 97-11 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالتقسيم القضائي، ملغى (مرجع سابق). ما قبله: ص 61 و ص 62.

لكنها ليست أوامرا بالمفهوم الدستوري للأمر، وإنما هي نصوص تشريعية تم اتخاذها أثناء المرحلة الإنتقالية في مكان القوانين، بعدما صادقت عليها هيئة تشريعية غير منتخبة تتمثل في المجلس الوطني الإنتقالي، شبيهة بذلك الأوامر المتخذة طبقا للأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة، والتي صادق عليها مجلس الثورة في مكان القوانين⁽¹⁾، والتي تختلف كثيرا عن الأوامر التي نحن بصدد دراستها، على اعتبارها أوامر مرتبطة بالإختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل وجود البرلمان.

تجدر الإشارة أيضا إلى أنه على الرغم من أن المادة 123 من دستور 1996 قد جاءت صريحة بشأن الأغلبية التي يجب توفرها عند التصويت على القوانين العضوية في المجلس الشعبي الوطني وهي الأغلبية المطلقة للنواب، إلا أن المجلس الوطني الإنتقالي أقر كل من الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، والأمر رقم 09-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية بالأغلبية البسيطة لأعضائه، وذلك عملا بأحكام نص المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 40-94 المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية⁽²⁾.

أرجع بعض الكتاب سبب إقرار المجلس الوطني الإنتقالي لهذه الأوامر بالأغلبية البسيطة لأعضائه، إلى ضرورة الرجوع إلى نظامه الداخلي، على أساس أن المجلس الوطني الإنتقالي ليس برلمانا منتخبا⁽³⁾. مع الإشارة إلى أن بعض الكتاب يرون بأنه لا يوجد إطلاقا ما يمنع رئيس الجمهورية من اللجوء إلى التشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية بعد انقضاء المرحلة الإنتقالية، لكن قبل انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

(1) - أعلاه: ما قبله: ص 26 وما يليها.

(2) - تنص المادة 26 ف 01 من الأمر رقم 40-94 الذي يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية (مرجع سابق) على: " يصوت المجلس الوطني الإنتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة...". أنظر كذلك المادة 15 من الأمر رقم 01-94 مؤرخ في 10 أوت 1994، يتضمن كيفية تنظيم وسير المجلس الوطني الإنتقالي (مرجع سابق).

(3) - « *Nous sommes tenus de nous référer au règlement intérieur du Conseil National Transitoire (C.N.T) parceque nous ne sommes pas un parlement élu* ». Ghouti MEKAMCHA: « *Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996 ...* », Op.cit, p70.

(4) - نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور ..."، مرجع سابق، ص 133.

ثانيا: مبررات الرأي المعارض لجواز التشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي:

يستند أصحاب الرأي المعارض لجواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية، على أساس أن عملية سن هذه الطائفة من القوانين تتطلب توفر مجموعة خاصة من الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية، تميزها عن شروط وإجراءات وضع القوانين العادية، كما أنه وبغرض التأكد والتحقق من توفر كل هذه الشروط القانونية، يتدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية ليمارس على هذه القوانين رقابة وجوبية سابقة لكي يصدر بشأنها رأيا وجوبيا موقفا⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس، ومن منطلق أن الأوامر تتخذ من طرف رئيس الجمهورية بصفة منفردة، فإن الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توفرها عند وضع القوانين العضوية تصبح غير محترمة، وبالتالي يمكن القول بأنه لا يجوز إطلاقا لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مجال القانون العضوي⁽²⁾. غير أن هناك بعض من الكتاب يرون بأنه يمكن للأوامر أن تدخل ضمن مجال القانون العضوي، لكن شريطة احترام جميع الإجراءات القانونية اللازمة عند سن هذه القوانين، لاسيما تدخل المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور⁽³⁾.

إن في ظل اختلاف المواقف حول مدى جواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي، نرى بأن ذلك جائز من الناحية القانونية على أساس أن المادة 124 من دستور 1996 جاءت بصيغة عامة، ولم تستبعد أي مجال على رئيس الجمهورية عند لجوئه إلى اتخاذ الأوامر التشريعية، فهذه المادة لم تقم أي تمييز أو فرق بين مجال القانون العضوي ومجال القانون العادي، وهو ما يجعل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر يمكن أن تمتد لتشمل جميع المجالات المخصصة لكل من القانون العادي والقانون العضوي على حد سواء، لكن يبقى الإشكال الوحيد المطروح في هذه المسألة متعلقا بمدى استيفاء

(1) - تنص المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد وإجراءات عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 28 جوان 2000 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورهما طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور".

(2) - سعيداني ججيقة: " مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني ... "، مرجع سابق، ص73.

(3) - سعيداني ججيقة: المرجع نفسه، ص73 و74. نقلا عن:

جميع الشروط والإجراءات الشكلية والموضوعية التي تتطلبها عملية سن القوانين العضوية في حالة ما إذا اتخذت بموجب أوامر تشريعية، وهو ما يمكن أن يحدث إذا تصورنا مثلا قيام رئيس الجمهورية بتعديل القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، أو القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وذلك بمقتضى أمر وبصورة إستعجالية، فيقوم رئيس الجمهورية أولا بعرض مشروع الأمر الرئاسي على المجلس الدستوري الذي يطلب منه دراسته بسرعة⁽¹⁾، وبعد صدور رأي المجلس الدستوري يقوم رئيس الجمهورية بإصدار نص ذلك الأمر في الجريدة الرسمية للجمهورية ويصبح نافذا، ومباشرة بعد دخول البرلمان في دورته العادية، يصادق عليه وفقا للشروط والإجراءات القانونية التي يصوت بها على القوانين العضوية⁽²⁾. وفي هذه الحالة تكون كل الشروط والإجراءات القانونية التي تستوجبها عملية سن القوانين العضوية متوفرة في الأمر الذي اتخذته رئيس الجمهورية، وهو ما يتناقض مع حجج الرأي القائل بعدم جواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية.

تجدر الإشارة إلى أنه رغم جواز تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في كل من مجالات القانون العادي ومجالات القانون العضوي على حد سواء، إلا أن التجربة العملية لدستور 1996 تؤكد بأن رئيس الجمهورية قد تدخل للتشريع بالأوامر بشكل مكثف في أغلب المجالات المتعلقة بالتشريع بقوانين عادية، لكن لم يسبق له إطلاقا أن لجأ إلى استعمال هذه الآلية التشريعية في المجالات المخصصة للتشريع بقوانين عضوية.

يتبين من خلال المقارنة مع النظام الدستوري الفرنسي، بأن سلطة التشريع بالقوانين العضوية هي سلطة مخولة ومعقودة للبرلمان دون سواه، وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي حين رفض أي تفويض لرئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية، حيث قضى في قراره رقم 82-134 المؤرخ في 05 جانفي 1982⁽³⁾، بأن

(1) - نشير إلى أن الإخطار بشأن القوانين العضوية يقتصر فقط على رئيس الجمهورية "إخطار محدود"، والمجلس الدستوري يصدر بشأن هذه القوانين رأيا وجوبيا موقفا. راجع المادة 165 ف 03 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - يكون التصويت على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة. راجع المادة 123 ف 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - Abdelhak BERRAMDANE: « La loi organique et l'équilibre constitutionnel ... », Op.cit, p759 et p760.

لجوء الحكومة إلى التشريع بالأوامر التفويضية طبقا للمادة 38 من دستور 1958، لا يمكنه أن ينطبق على المجال المخصص للقوانين العضوية على أساس أن الضمانات الدستورية الخاصة واللازمة لاتخاذ هذه القوانين، والتي حددتها المادة 46 من دستور 1958⁽¹⁾، تكون غير متوفرة إذا ما تم اتخاذها بموجب أوامر، خصوصا ما يتعلق بشرط رقابة المطابقة الوجوبية للدستور، والتي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي قبل صدور القوانين العضوية، وكذا حق "الفيتو" الذي يتمتع به مجلس الشيوخ عند إقرار القوانين العضوية المتعلقة به⁽²⁾.

نشير إلى أنه في ظل عدم جواز التشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى أسلوب الإستفتاء لاعتماد قوانين عضوية، بحيث تهدف هذه الطريقة إلى التهرب من إجراءات تعديلها، بما فيها الإجراءات المتعلقة بعرضها وجوبا على رقابة المطابقة للدستور من طرف المجلس الدستوري، على اعتبار أن المجلس الدستوري أخرج من نطاق اختصاصاته الرقابية جميع القوانين التي تتم المصادقة عليها عن طريق الإستفتاء⁽³⁾.

(1) – « *Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes: Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des Assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première Assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux Assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres. Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Assemblées. Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil Constitutionnel de leur conformité à la Constitution.* ». L'article 46 de la constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

(2) – « *Le Conseil Constitutionnel avait également eu l'occasion de décider précédemment que la procédure de l'article 38 de la constitution de 1958 ne pouvait pas s'appliquer aux lois organiques (Décision no 82-134 du 05 janvier 1982) ce qui comprend car les garanties particulières, notamment le contrôle obligatoire du Conseil Constitutionnel ou le droit du veto du Sénat pour les lois organiques, ne pourraient jouer au cas d'application de l'article 38 de la constitution* ». Louis FAVOREU et Philippe LOIC : « **Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, GRANDS ARRETS ...** », Op.cit, p652.

(3) – إن غياب الرقابة على القوانين العضوية التي تعتمد عن طريق الإستفتاء، يؤدي إلى الحصول على نوعين من القوانين العضوية، فهناك قوانين عضوية برلمانية تخضع لرقابة إلزامية سابقة من طرف المجلس الدستوري بناء على إخطار رئيس الجمهورية، وهناك قوانين عضوية يصادق عليها الشعب وتتفقت من رقابة المجلس الدستوري، وبالتالي يمكن لهذه الطائفة أن تعدل أحكام الدستور. نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في رقابة القوانين العضوية ..."، مرجع سابق، ص137.

المطلب الثاني

التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية تهميش لدور بقية المؤسسات

قد يكون المجتمع عرضة لظروف استثنائية وقاهرة، مما يفرض الإعتراض لرئيس الجمهورية بسلطات واسعة للتحكم في الوضع الإستثنائي، غير أن الإشكالية التي تثار في هذا الصدد، تتمثل في معرفة: هل ينبغي تقييد السلطة التنفيذية بقانون خاص يحكم نشاطها في الحالات الإستثنائية؟ بحيث يلزم هذا القانون السلطة التنفيذية بتطبيق النصوص الخاصة؟⁽¹⁾ وهل تخضع الإجراءات الإستثنائية لأي شكل من أشكال الرقابة؟

فإذا كان البعض يرى بأن اللجوء إلى تطبيق الإجراءات الإستثنائية، يقتضي بأن تلجأ السلطة التنفيذية بالضرورة إلى البرلمان لطلب استصدار قانون خاص يحكم عملها ونشاطها في ظل هذه الظروف الخطيرة، إلا أن البعض الآخر قد انتقد هذه الطريقة على أساس أن الظروف الإستثنائية قد تحل بصورة مفاجئة وغير متوقعة، مما قد يعيق من نشاط السلطة التنفيذية، ويغل يدها عن مواجهة الوضع⁽²⁾، وهو ما يجعل السلطة التنفيذية في دائرة الترقب إلى غاية صدور النص القانوني من البرلمان ثم تتحرك لمواجهة الوضع.

إن عرض الإجراءات الإستثنائية على رقابة الشعب عن طريق الإستفتاء أو من طرف المجلس الدستوري من شأنه أن يبطل من العملية التشريعية، وهو ما يؤدي إلى تقادم الأزمات، وفي هذه الحالة تكون الأوضاع قد تجاوزت السلطة التنفيذية، وبذلك يتحول دورها من "وقائي" إلى "ردعي" قد يكون له تأثير سلبي على ممارسة الحقوق والحريات العامة⁽³⁾.

ينترتب عن الإتساع العملي المطلق لسلطات رئيس الجمهورية عند لجوئه إلى التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية، أن يتم استبعاد البرلمان كلية بمناسبة إقرار وإلغاء حالات الطوارئ والحصار (الفرع الأول) وانفلات جميع الإجراءات الإستثنائية من كل أشكال الرقابة، سواء من طرف الهيئة الناخبة أو من طرف المجلس الدستوري (الفرع الثاني).

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله: " القانون الإداري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 177.

(2) - عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع نفسه، ص 394.

(3) - بوضياف عمار: " الوجيز في القانون الإداري ..."، مرجع سابق، ص 390.

الفرع الأول

استبعاد البرلمان بمناسبة إعلان ورفع حالتها الطوارئ والحصار

تعد كل من حالة الطوارئ (Etat d'urgence) وحالة الحصار (Etat de siège) من بين الظروف غير العادية، التي تخول لرئيس الجمهورية حق التصرف السريع لمواجهة الخطر الذي يهدد أمن الدولة ومؤسساتها، وهو ما ينجم عنه تهميش البرلمان كلية في هذا المجال، خصوصا مع نقل الصلاحيات مؤقتا من نطاق التشريع إلى نطاق التنظيم⁽¹⁾.

يشترط المؤسس بأن يجتمع البرلمان وجوبا عند لجوء رئيس الجمهورية إلى إقرار الحالة الإستثنائية⁽²⁾، لكن ليس لهذا الإجتماع أي دور فاعل في هذه المسألة، لأن البرلمان لا يمكنه إطلاقا أن يحكم على رئيس الجمهورية إذا ما أساء في استعمال السلطات الإستثنائية، بمعنى ليس باستطاعته أن يراقب ما يصدر من رئيس الجمهورية من إجراءات إستثنائية⁽³⁾.

أكد الرئيس الفرنسي بتاريخ 25 أبريل 1961 في الخطاب الذي أدلى به بخصوص دور البرلمان عند اللجوء إلى تطبيق المادة 16 من دستور 1958، خلال الفترة الممتدة من 23 أبريل 1961 إلى غاية 29 سبتمبر 1961 قائلا: "إن وضع المادة 16 من الدستور محل تطبيق، لا يمنع ذلك الإجراء الدستوري الذي يخول للبرلمان أن يباشر ما له من اختصاص يرجع في الأساس لمجال القانون وما في ذلك من ممارسة للرقابة، وبالتالي فالعلاقة الوظيفية وليست العضوية بين الهيئتين يجب أن تستمر رغم حالة الضرورة، ولكن البرلمان غير مخول له بأن يتخذ ما تتطلبه المادة 16 من إجراءات خاصة"⁽⁴⁾.

(1) - شماخي عبد الفتاح: " آثار حالة الطوارئ "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997، ص ص 65-70.

(2) - تنص المادة 93 ف 04 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "... ويجتمع البرلمان وجوبا...".

(3) - رغم شكلية اجتماع البرلمان، إلا أن هذا الإجراء وجوبي لإقرار الحالة الإستثنائية. ما قبله: ص 79 و ص 80.

(4) - « Dans les circonstances actuelles, je considère que la mise en œuvre de l'article 16 ne saurait modifier les actes du parlement: exercice du pouvoir législatif et contrôle. De ce fait, les rapports du gouvernement et du parlement doivent fonctionner dans les conditions normales pour autant qu'il ne s'agisse pas de mesures prises ou à prendre en vertu de l'article 16 de la constitution ... ». Jean CHATELIN : « La Constitution de la République française », Analyses et commentaires sous la direction de François LUCHAIRE et Gérard CONAC, 02^{ème} édition, Economica, Paris, 1987, p548 et p549.

أقرت ندوة الرؤساء في فرنسا أثناء اجتماعها المنعقد بتاريخ 29 أوت 1961، على ضرورة اجتماع الجمعية الوطنية عند لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة 16 من دستور 1958، وهو ما أيده مجلس الشيوخ وعارضه الوزير الأول. وكننتيجة لانعقاد ندوة الرؤساء هذه، أرسل رئيس الجمهورية الفرنسي "شارل ديغول" رسالة إلى الوزير الأول الفرنسي موضحا له موقفه في هذه المسألة قائلا فيها ما يلي:

" إن الدستور قاطع في هذا الخصوص، حيث أنه لا يضع أية عقبة فيما يتعلق بمبدأ استدعاء البرلمان إلى الإنعقاد، ولكن ما هو متناقض مع الدستور، هو أن يفضي البرلمان من خلال ذلك الإجتماع إلى أن يمارس الوظيفة التشريعية ... " (1).

يهدف توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الإستثنائية، إلى دفع ومواجهة كل ما يمس بسلامة أمن الدولة ومؤسساتها بأقصى سرعة، من خلال تخويله سلطة اتخاذ جميع الإجراءات الإستثنائية والضرورية، التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية للجمهورية، لكنه بالمقابل يكشف من ناحية أخرى عن ضعف وهشاشة واضمحلال الصلاحيات التشريعية للبرلمان، مقابل الإتساع المطلق لصلاحيات وسلطات السلطة التنفيذية في ظل تطبيق حالتها الطوارئ والحصار (2).

(1) – « *Compte tenu de la lettre stricte de la constitution, il ne faisait aucun obstacle au principe de la convocation du parlement, mais il tenait pour contraire de la constitution que la réunion annoncée du parlement ait un aboutissement législatif ...* ». Georges BERLIA: « *Le contrôle de recours à l'article 16 et de son application* », in *R.D.P.*, n° 05, 1962, p288.

(2) – إن تخويل رئيس الجمهورية وتزويده بسلطات واسعة في ظل توفر الظروف الإستثنائية ليست بالضمانة الكافية لحماية مكانته وتكريس تفوقه، وإنما الضمانة الحقيقية تتحدد في تمكينه من مباشرة اختصاصه بطريقة لا يغلب عليها التفوق والإنفراد بسلطة اتخاذ القرار، ومن هذا المنظور كان من الأفضل إقرار وتأكيد مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية في هذا الشأن، مثلما ذهب إليه الدستور البرتغالي الذي يفترض قانونا أن يكون لجوء رئيس الجمهورية إلى إقرار حالة الطوارئ أو حالة الحرب، بناء على الحصول على ترخيص من الجمعية الوطنية أو ترخيص من لجنتها الدائمة. إذ نجد أن المادة 141 من الدستور البرتغالي لسنة 1976 تنص على ما يلي:

« *L'état de siège ou l'état d'urgence ne sont décrétés qu'après auditions du gouvernement, et autorisation de l'Assemblée de la République, ou de sa commission permanente au cas ou c'elle-ci ne serait pas en réunion, et qu'il s'avérait impossible de le faire réunir immédiatement. La déclaration de l'état de siège ou l'état de d'urgence décrétée sur autorisation de la commission permanente de l'Assemblée de la République, devra aussitôt que possible être ratifiée par c'elle-ci en session plénière* ». L'article 141 de la Constitution Portugaise du 02 avril 1976, in www.mjp.univ-perp.fr/constit/por1976a.htm.

لم ينص المؤسس الجزائري بشكل صريح في دستور 1963 على حالتي الطوارئ والحصار، لكن بالرجوع إلى أحكام المادة 59 منه⁽¹⁾، نجد بأن رئيس الجمهورية بإمكانه أن يتخذ جميع التدابير الإستثنائية نتيجة وجود خطر وشيك الوقوع، وهو ما يفهم ضمنا بأن هذه المادة تشمل سائر الحالات غير العادية.

قام المؤسس في كل من دستور 1976 ودستور 1989 بالتنصيص صراحة على حالتي الطوارئ والحصار بموجب المادتين 119 و86 على التوالي⁽²⁾. أما من الناحية العملية، فقد أدى زلزال الأصنام (ولاية الشلف حاليا) في أكتوبر 1980، إلى اتخاذ إجراءات إستثنائية مشددة، لكن دون أن يتم تحديد نوع الحالة المطبقة آنذاك إن كانت حالة طوارئ أم حالة حصار، رغم أن صلاحيات السلطات المدنية قد تم نقلها إلى السلطات العسكرية.

يعود التطبيق الفعلي لحالتي الطوارئ والحصار في الجزائر إلى بداية سنوات التسعينات، فنتيجة للأوضاع المتوترة التي عرفتها الحياة العامة على جميع الأصعدة بداية من صائفة 1990، والتي اعتبرت بمثابة حلقة متواصلة لتلك الظروف الصعبة الناجمة عن موجة

(1) - تنص المادة 59 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع، يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني وجوبا".

تم تطبيق هذه المادة في عهد الرئيس الراحل "أحمد بن بلة" إثر الأحداث التي سميت "بأحداث منطقة القبائل"، حيث وضع رئيس الجمهورية هذه المادة حيز التطبيق ابتداء من 03 أكتوبر 1963، متحملا كامل مسؤولياته في ذلك. أنظر تصريح رئيس الجمهورية الصادر في ج ج ج ج عدد 73 مؤرخ في 03 أكتوبر 1963. ما قبله: ص119 (الهامش 02). وهكذا انتهت فترة الحكم العادية لدستور 1963 الذي لم يدم سوى 23 يوما عن صدوره. ومن بين النتائج الهامة التي تمخضت عن استعمال المادة 59 من دستور 1963، احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التنفيذية من خلال تركيز جميع الصلاحيات بين يديه، ليترتب عن هذا التركيز على مستوى الوظيفة الإدارية مثلا، إلحاق سلك الولاة واختصاصاتهم برئاسة الجمهورية ابتداء من 31 جويلية 1963، مقلصا بذلك من مهام وزير الداخلية. كما تم إنشاء مديريتين ملحقتين برئاسة الجمهورية مكان وزارتي المالية والتخطيط والإعلام. راجع: لباد ناصر: "القانون الإداري..."، مرجع سابق، ص121.

(2) - تنص المادة 119 من دستور 1976 المعدل والمتمم على (مرجع سابق) على: "في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية، في اجتماع لهيئات الحزب العليا والحكومة، حالة الطوارئ أو الحصار ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع". وتنص المادة 86 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني".

الإضطرابات التي عرفتھا الجزائر خلال شهر أكتوبر من سنة 1988⁽¹⁾، لتنتقل بعدها إلى صراع عنيف حول السلطة، من أجل أخذ مكان دائم في طريق الديمقراطية، الذي لم ترسم معالمه بشكل واضح خلال تلك الفترة⁽²⁾.

تم على إثر الأزمة الحادة التي حلت بالجزائر مع مطلع التسعينات، الإعلان عن حالة الحصار بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 91-196⁽³⁾، لمدة أربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني، بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة. وقد تقرر في المادة الثالثة من هذا المرسوم الرئاسي تفويض جميع صلاحيات السلطة المدنية في مجال النظام العام إلى السلطات العسكرية، كما تم إلحاق مصالح الشرطة بالقيادة العليا للسلطات العسكرية، فترتب عن ذلك دخول الجيش إلى مختلف شوارع وأحياء الجزائر العاصمة وفرض حظر التجول، وتم تقييد الحريات الفردية والعامّة بشكل كبير⁽⁴⁾، ولهذا السبب تقرر تأجيل الانتخابات التشريعية التي كانت مقرّر إجرائها في تاريخ 17 جوان 1991⁽⁵⁾.

استمر تطبيق حالة الحصار في الجزائر إلى غاية تاريخ 29 سبتمبر 1991، حيث تم رفعها نهائيا من طرف رئيس الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336⁽⁶⁾.

(1) – Jocelyne CESARI : « Algérie - Chronique intérieure 1993 », in Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXII, 1993, CNRS édition, pp 399 - 418. M BOUSSOUMAH : « La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 », in Idara, Revue de l'école nationale d'administration, vol 10, n° 02, 2000, pp 98-101.

(2) – غوتي مكاشة: "الوضع الحزبي في الجزائر من 1962 إلى يومنا هذا"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، الجزء 15، العدد 03، 1990، ص 678. صدوق عمر: " آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 110 وما يليها.

(3) – مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار (مرجع سابق). ولوضع هذا المرسوم الرئاسي حيز التطبيق صدرت عدة نصوص تنظيمية في هذا المجال، والتي نذكر منها مثلا: المرسوم التنفيذي رقم 91-201 مؤرخ في 25 جوان 1991 يحدد شروط وحدود الإيداع في مركز أمني، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 25 جوان 1991. وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-202 مؤرخ في 25 جوان 1991 يحدد شروط الوضع تحت الإقامة المشروطة، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 25 جون 1991.

(4) – أنظر المواد من 01 إلى 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة الحصار (مرجع سابق).

(5) – أنظر المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 91-197 مؤرخ في 05 جوان 1991، يلغي المرسوم الرئاسي رقم 91-84 مؤرخ في 03 أبريل 1991، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين، ج ر ج ج عدد 29 مؤرخ في 12 جوان 1991.

(6) – مرسوم رئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار (مرجع سابق).

وعلى إثر الفراغ الدستوري الذي أعلنه المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992⁽¹⁾، الناجم عن شغور مؤسسات الجمهورية، بسبب استقالة رئيس الجمهورية آنذاك المرحوم "الشاذلي بن جديد" في 11 جانفي 1992، واقتران استقالته بشغور البرلمان بسبب حل المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، الذي كان في نهاية عهده التشريعية، دخل المجلس الأعلى للأمن في دورة مستمرة، أعلن من خلالها عن تأسيس المجلس الأعلى للدولة لسد شغور رئاسة الجمهورية⁽³⁾، حيث يتولى المجلس الأعلى للدولة استنادا إلى ما جاء في مداولته رقم 02-92، مهمة التشريع عن طريق مراسيم ذات طابع تشريعي⁽⁴⁾.

تم إعلان حالة الطوارئ في كامل التراب الوطني بموجب صدور المرسوم الرئاسي رقم 92-44⁽⁵⁾، لمدة إثني عشر شهرا بداية من 09 فيفري 1992، مع إمكانية رفعها قبل الميعاد المحدد⁽⁶⁾، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام لضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات، وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية، حيث تولى آنذاك وزير الداخلية والجماعات المحلية

(1) - أنظر تصريح المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992، وكذا بيان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 12 جانفي 1992. مرجعان منشوران في: بوكرا إدريس: "تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية"، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 243.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).

(3) - إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 14 جانفي 1992، يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة (مرجع سابق).

(4) - مداولة رقم 02-92 للمجلس الأعلى للدولة تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي (مرجع سابق).

(5) - مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ (مرجع سابق).

(6) - La déclaration de l'état d'urgence par le Haut Comité d'Etat (HCE) installé par délibération d'une institution consultative (Le Haut Conseil de Sécurité) a dépassé les prérogatives constitutionnelles pour les motifs suivants:

* L'état d'urgence ne peut être décidé que par le Président de la République au sens de l'article 68 de la Constitution de 28 février 1989. Institution vacante depuis le 11 janvier 1992.

* L'état d'urgence est décidé après consultation du Président de l'Assemblée Populaire Nationale (P/APN). Cette autre institution est également inexistante, puisque dissoute par décision injustifiée du Président de la République.

* La prorogation pour une durée illimitée de l'état d'urgence décidé par le décret présidentiel n° 93-02, est à son tour, en plus de son inconstitutionnalité, illégale et non conforme au standard minimum universellement accordé au concept de durée déterminée qui ne peut prendre une autre signification outre passant la définition de durée « raisonnable », maintes fois confirmée et rappelée par la jurisprudence internationale dans tous les domaines, notamment les juridictions ayant trait aux garanties et protection des droits et libertés fondamentaux.

Abdelkader KACHER: « De l'état des lieux en général et de l'état d'urgence en Algérie en particulier », 2^{ème} partie, in www.elwatan.com/actualité/2e-partie, daté le 16-02-2011, p01.

شؤون الإدارة العامة، بهدف تنفيذ جميع تدابير الوقاية والحفاظ على النظام العام والأمن العمومي⁽¹⁾، بمساعدة السلطات العسكرية⁽²⁾.

تم في تاريخ 06 فيفري 1992 تمديد العمل بحالة الطوارئ عبر كافة التراب الوطني لمدة غير محددة، وذلك بموجب صدور المرسوم التشريعي رقم 02-93⁽³⁾، وهو ما يثير التساؤل حول مدى دستورية استمرار تطبيق هذه الحالة آنذاك؟⁽⁴⁾، خصوصا في ظل وجود القانون رقم 91-23 الذي يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية⁽⁵⁾.

امتد تطبيق حالة الطوارئ إلى غاية تاريخ 23 فيفري 2011، أين تم رفعها من طرف رئيس الجمهورية بموجب صدور الأمر الرئاسي رقم 01-11⁽⁶⁾، لكن دون أن يشارك البرلمان في تمديدها أو إلغائها، مثلما نصت عليه المادة 91 فقرة 02 من دستور 1996⁽⁷⁾.

(1) - المادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، وكذا المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير الدفاع الوطني، مؤرخ في 10 فيفري 1992 يتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 11 مؤرخ في 11 فيفري 1992.

(2) - المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ (مرجع سابق). المواد من 03 إلى 08 من القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير الدفاع الوطني (المرجع أعلاه).

(3) - مرسوم تشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد حالة الطوارئ (مرجع سابق).

(4) - لقد قدم نواب المجلس الشعبي الوطني اقتراح قانون يتضمن رفع حالة الطوارئ، وتم إحالته على لجنة الدفاع الوطني قصد دراسته بتاريخ 17 جانفي 1997، ولهذا الغرض عقدت لجنة الدفاع الوطني أربعة اجتماعات أفضت في النهاية إلى أن تقرير الظروف الملائمة لإقرار حالة الطوارئ أو رفعها هي من صلاحيات رئيس الجمهورية، وأن أي تدخل من البرلمان في هذه المسألة يعد تعديا صارخا على صلاحيات رئيس الجمهورية، لذا اقترحت اللجنة على نواب المجلس الشعبي الوطني رفض اقتراح القانون المتضمن رفع حالة الطوارئ، وفعلا صوت النواب بأغلبية مطلقة على رفض هذا الإقتراح في جلسته المنعقدة بتاريخ 27 جانفي 1997. أنظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 58 سنة 1997، الفترة التشريعية الرابعة، السنة الأولى، الدورة العادية الأولى، 15 أبريل 1997، ص 08.

(5) - قانون رقم 91-23 مؤرخ في 06 ديسمبر 1991 يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، ج ر ج ج عدد 62 مؤرخ في 11 ديسمبر 1991 (معدل ومتمم).

(6) - أمر رقم 01-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ (مرجع سابق).

(7) - تنص المادة 91 ف 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا".

يطرح الإشكال مرة أخرى حول مدى حقيقة رفع حالة الطوارئ، خاصة في ظل صدور الأمر رقم 02-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011، الذي يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مكافحة الإرهاب والتخريب خارج الحالات الإستثنائية⁽¹⁾، مما جعل البعض يعتبر هذا الأمر بمثابة إقرار "حالة طوارئ مكرر"، على اعتبار أنه يتضمن إجراءات أخطر من حالة الطوارئ ذاتها⁽²⁾، خصوصا مع إقرار المديرية العامة للأمن الوطني تمديد العمل بحالة الطوارئ من الدرجة الثانية لمدة أسبوع آخر بداية من تاريخ 15 جانفي 2011، بعد الإحتجاجات العارمة التي شهدتها عدة ولايات من الوطن ضد وضعيات إجتماعية واقتصادية مزرية، أدت في النهاية إلى أعمال شغب واعتداء على الأملاك العامة والخاصة⁽³⁾.

(1) - أمر رقم 03-11 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في حماية الأمن العمومي ومكافحة الإرهاب والتخريب خارج الحالات الإستثنائية (مرجع سابق).

(2) - أنظر تصريح الأمين العام لحركة الإصلاح الوطني السيد "جمال بن عبد السلام"، جريدة الشروق اليومي ليوم الأحد 06 مارس 2011 الموافق ليوم 01 ربيع الثاني 1432 هجري، العدد 3224، ص 05.

(3) - قررت المديرية العامة للأمن الوطني في مراسلة جديدة إلى مديري أمن الولايات، تمديد العمل بحالة الطوارئ من الدرجة الثانية إلى أسبوع آخر، حيث راسل المدير العام للأمن الوطني اللواء "عبد الغني هامل" مديري الأمن الولائي مجددا يوم 14 جانفي 2011، يخطرهم بضرورة توخي الحذر والتعامل مع الوضع الأمني عبر كافة ولايات الوطن بكثير من اليقظة والفتنة، والتي لن تتوفر إلا برفع تعداد أعوان الأمن المتأهبين لأي طارئ. الأمر الذي يفرض على الضباط والأعوان ملازمة أماكن عملهم وعدم المغادرة تحت أي ظرف من الظروف. فالإبقاء على حالة الطوارئ من الدرجة الثانية لمدة أسبوع آخر بداية من 15 جانفي 2011، يمليه حجم العمل المفروض على أعوان الأمن، على اعتبار أن التحقيقات على مستوى مراكز الشرطة مازالت متواصلة، نظرا للكم الهائل من تسجيلات الفيديو والصور التي حولت إليها، كما أن الإبقاء على حالة التأهب في جهاز الأمن أملتة أوامر أصدرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية، التي طالبت تقارير وافية ونتائج عملية للتحقيق الأمني، فيما شهدته بعض ولايات الجمهورية من أحداث عقب ما سمي بأزمة "الزيت والسكر". وقد ركزت التحقيقات الأمنية المفتوحة في البحث عن أسباب انفلات الوضع الأمني والأطراف التي حركت الشارع في موجات لصوصية، وليس في المسببات التي أدت إلى الإحتجاج السلمي. فتسجيلات الفيديو والصور التي التقطتها كاميرات الأمن وكاميرات مقرات الهيئات الرسمية والعمومية، وحتى كاميرات الدوائر الوزارية وتسجيلات المواطنين، تخضع لعمليات تفرغ وتحديد لهويات الأشخاص قبل تحديد عناوينهم، ويتم البت في مسألة مداومة منازلهم لتوقيفهم أو إخضاعهم للسمع، على اعتبار وجود تسجيلات فيديو تظهر عمليات الشغب وكيفيات السطو والشباب المتورط في العمليات. وقد شهدت غالبية أحياء العاصمة وعددا من المساجد عملية تطويق أمني عن بعد، في محاولة لتفادي أي طارئ ينعكس سلبا على عودة الهدوء، خاصة بعد عودة أئمة المساجد في خطبهم إلى الأحداث في محاولة لنبذ العنف.

نقلا عن: بلعمرى سميرة: "تمديد حالة الطوارئ من الدرجة الثانية وسط مصالح الأمن لأسبوع آخر"، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم 15 جانفي 2011، العدد 3174، ص 08.

الفرع الثاني

انفلات الإجراءات الإستثنائية من الرقابتين الشعبية والدستورية

خلافًا لما هو معمول به التجريبتين الدستوريتين المصرية والفرنسية، أين تخضع جميع الإجراءات الإستثنائية، سواء لرقابة سابقة عن طريق الإستفتاء أو لرقابة لاحقة عن طريق المجلس الدستوري، فإن الواقع الدستوري والعملي في الجزائر يثبت انفلات هذه الإجراءات كلية من رقابة الهيئة الناخبة (أولاً) كما تنفلت أيضاً من رقابة المجلس الدستوري (ثانياً).

أولاً: انعدام الرقابة على الإجراءات الإستثنائية من طرف الهيئة الناخبة:

تتجسد الرقابة الشعبية على الإجراءات الإستثنائية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في قيام أفراد الشعب بمباشرتها عن طريق الإستفتاء⁽¹⁾، وذلك للتعرف على ما إذا كانت تصرفات رئيس الجمهورية تتفق مع أحكام الدستور أم لا تتفق معه.

يكتسي اللجوء إلى استعمال أسلوب الإستفتاء الشعبي في غالبية الأحيان طابعا سياسيا، لا أثر له من الناحية القانونية في معظم الأحوال، كما أنه غالبا ما يتعرض لأساليب الضغط والتأثير والتزييف في العديد من الأنظمة الدستورية، على اعتبار أنه يبقى حقا خالصا لرئيس الجمهورية دون سواه، يلجأ إليه متى يريد وكيفما يشاء⁽²⁾، مما يجعله عديم الفعالية في ضمان دستورية الإجراءات المستفتى فيها. كما أنه في غياب نص دستوري صريح يلزم رئيس

(1) - "يعرف الإستفتاء على أنه الرجوع إلى إرادة الشعب لأخذ رأيه حول موضوع ما، وعلى هذا النحو يتنوع إلى: إستفتاء دستوري إذا تعلق بموضوع ذو طابع دستوري، إستفتاء تشريعي إذا تعلق بقانون تشريعي معين، وإستفتاء سياسي في حالة إجرائه في أمور سياسية". نقلا عن: قائد محمد طربوش: "السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص274.

(2) - تنص المادة 168 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات. ملغى (مرجع سابق) على: "يستدعى الناخبون بموجب مرسوم رئاسي خمسة وأربعون (45) يوما قبل تاريخ إجراء الإستفتاء، ويرفق النص المقترح للإستفتاء بالمرسوم المنصوص عليه في الفقرة السابقة". ويتم تحديد صيغة السؤال المستفتى فيه بموجب المرسوم الرئاسي المنصوص عليه في هذه المادة كما يلي: "هل أنتم موافقون على ... المطروح عليكم؟"، ويكون التصويت على هذا السؤال بنعم أو لا فقط. أنظر المادة 169 والمادة 170 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ملغى (مرجع سابق).

الجمهورية بعرض الإجراءات الإستثنائية على رقابة الشعب عن طريق الإستفتاء، يجعل سلطته واسعة جدا في هذا المجال، بشكل يسمح له باتخاذ تدابير قد تشكل أحيانا خطرا كبيرا على ممارسة الحقوق والحريات العامة الدستورية للمواطنين.

يشترط المؤسس المصري على إثر التعديل الدستوري الذي استحدث بمناسبة إجراء استفتاء 25 ماي 2005، بأن يكون اللجوء إلى تطبيق المادة 74 المتعلقة بالحالة الإستثنائية مرتبطا بضرورة توجيه رئيس الجمهورية لبيان إلى الشعب لإشراكه في المسألة، تمهيدا لإجراء استفتاء شعبي على الإجراءات التي يتخذها لمواجهة تلك الظروف الإستثنائية خلال مدة أقصاها ستون يوما من اتخاذها⁽¹⁾، ولا يعد هذا الإجراء استفتاء تشريعيا وإنما هو استفتاء ذو طابع سياسي لا تأثير له على الطبيعة القانونية الإدارية للإجراءات محل الإستفتاء، و لا على قوتها القانونية، و لا على مشروعيتها ومدى إمكانية الطعن فيها أمام القضاء⁽²⁾.

ومن المؤكد أن "الإجراءات الفورية السريعة" التي يتخذها رئيس الجمهورية المصري استنادا إلى نص المادة 74 من دستور 1971، هي إجراءات إستثنائية تشمل سائر الأعمال المادية والقرارات الإدارية والقرارات اللائحية أو القرارات بقوانين، ولكنها تظل جميعها على طبيعتها الإدارية، رغم ما لها من قوة القانون.

تم اللجوء إلى تطبيق المادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 مرتين، حيث كانت الأولى عام 1977، وفيها أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم 02 لسنة 1977، وذلك لمواجهة الإنتفاضة التي وقعت يومي 18 و 19 جانفي 1977، متضمنا بعض النصوص في

(1) – « *En cas de danger menaçant l'unité nationale ou la sécurité de la patrie ou empêchant les institutions de l'Etat de remplir leur rôle constitutionnel, il appartient au Président de la République de prendre les mesures urgentes pour parer à ce danger. Dans ce cas, il adresse un message au peuple et il est procédé à un référendum sur les mesures qu'il aura prises dans les soixante jours qui suivent* ». Art 74 de la constitution égyptienne de 1971 (modifiée et complétée). In <http://démocratie.fr.francophonie.org/IMG/pdf/Egypt-const-révisée-2005.pdf>

(2) – قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية بأن قرار رئيس الجمهورية الصادر استنادا إلى المادة 74 من دستور 1971 لا يمكن للإستفتاء الشعبي أن يحول دون الطعن في هذا القرار أو تطهيره من العيوب التي تشوبه، إذ ليس من شأن هذا الإستفتاء أن يعيد قرارا معدوما إلى الحياة، ولا يمكنه إصباح الصحة على قرار ولد باطلا، ولا أن يغير من طبيعته فيلحقه بأعمال السيادة. أنظر: حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، مؤرخ في 07 مارس 1992، قضية رقم 14 لسنة 08. منشور في: سامي جمال الدين: " القانون الدستوري والشرعية الدستورية ..."، مرجع سابق، ص 155.

المجالات الدستورية والجنائية والضريبية، وهو تطبيق أجمع الفقه على عدم دستوريته. وقد تم فعلا العمل بهذا القرار بقانون منذ تاريخ نشره، دون انتظار نتيجة الإستفتاء الشعبي الذي حدد تاريخ إجرائه بعد أسبوع من هذا التاريخ، وهو ما يؤكد الطبيعة السياسية لهذا الإستفتاء، ولذلك قام مجلس الشعب بتعديله أكثر من مرة ثم قام بإلغائه من تشريعاته المختلفة، كما قام القضاء الإداري بفحص مدى مشروعيته في العديد من أحكامه، لكن دون أن يؤثر ذلك على موافقة الشعب عليه عن طريق الإستفتاء.

كان التطبيق الثاني للمادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 في عام 1981، لمواجهة أخطار الفتنة الطائفية التي اندلعت في سبتمبر من ذلك العام، حيث أصدر رئيس الجمهورية حينها سبعة قرارات فردية، تتعلق بنقل بعض العاملين من الصحفيين والأساتذة الجامعيين والإعلاميين، وحل بعض الجمعيات والمؤسسات الخاصة، وإلغاء تراخيص إصدار بعض الصحف والمطبوعات، وتوقيف عدة شخصيات تم إيداعها السجون بغرض التحقيق، مما أثار سخطا شعبيا شديدا أسفر في نهايته عن اغتيال رئيس الجمهورية.

اتجه بعض الكتاب نحو ضرورة عرض الإجراءات الإستثنائية على استفتاء الشعب، وذلك عملا بقاعدة تقابل الإجراءات⁽¹⁾، وبالتالي فإن تكريس هذا الإجراء دستوريا، لا يؤدي فقط إلى تحصين ما يصدر من رئيس الجمهورية من قرارات، بل يعمل على إضفاء المزيد من المشروعة عليها⁽²⁾. وبالمقابل هناك من يرى بأن عرض الإجراءات الإستثنائية على الإستفتاء الشعبي يمنحها درجة أعلى من حيث التصنيف والمرتبة⁽³⁾، لتصبح طائفة متميزة من الأعمال

(1) - محمد فؤاد مهنا: " مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الإتجاهات الحديثة "، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1971، ص766.

(2) - سليمان محمد الطماوي: " مبادئ القانون الدستوري المصري الإتحادي"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص39.

(3) - يحيى الجمل: " نظرية الضرورة في القانون الدستوري ..."، مرجع سابق، ص100.

يرى بعض الكتاب بأن عرض الإجراءات الإستثنائية على استفتاء الشعب لا يمنحها درجة أعلى من حيث التصنيف والمرتبة، لأن التجربة في الجزائر تؤكد بأن اللجوء إلى الإستفتاء يتم بناء على إخطار عامة الشعب من طرف رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي، دون الإهتمام برأي الشعب هل يعبر فعلا عن قناعته أم لا، كونه لا يناقش ولا يتحاور إطلاقا في المسألة المستفتى فيها، وإنما يكتفي فقط بالتصويت عليها بنعم أو لا، خصوصا مع افتقار غالبية الشعب للحكمة السياسية والثقافة الدستورية. راجع: صدوق عمر: " آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة ..."، مرجع سابق، ص122.

القانونية إذا ما حُضيت بموافقة الشعب، على اعتباره صاحب السيادة⁽¹⁾، أما إذا لم يوافق عليها كلها أو بعضها، فإن هذه الإجراءات الإستثنائية ستصبح ملغاة وعديمة الأثر بمجرد الإعلان عن نتيجة الإستفتاء ونشرها في الجريدة الرسمية⁽²⁾.

أما في حالة عدم عرض الإجراءات الإستثنائية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من دستور 1971 على استفتاء الشعب، سواء بسبب استحالة إجراء الإستشارة الشعبية، أو بسبب امتناع رئيس الجمهورية عن استدعاء الهيئة الناخبة لحجة أو لأخرى، وفي كلتا الحالتين فإن القرارات المتخذة ستخضع لما تنطبق عليه أحكام القواعد العامة، بمجرد مرور المهلة المقررة لانعقاد البرلمان والمحددة بستين (60) يوماً، والتي بانقضائها تسترجع الهيئة التشريعية ما لها من سلطة تشريعية في هذا الشأن⁽³⁾.

وبالرجوع إلى الحالة الثانية التي طبقت فيها حالة الضرورة في النظام المصري عقب الأحداث الطائفية التي حدثت يومي 18 و19 جانفي من سنة 1977، والتي جعلت رئيس الجمهورية المصري آنذاك "أنور السادات" يلجأ إلى تطبيق المادة 74 من دستور 1971 لحماية الوحدة الوطنية من الخطر الذي يهددها، وبعدما قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية

(1) - الحقيقة أن الشعب ليس له أي دور فعلي في هذه المسألة، حيث نجد في هذا الشأن وبالنظر إلى عدد الإستفتاءات التي أجريت إلى يومنا هذا في الجزائر، أن الشعب لم يمارس سيادته كاملة في هذا المجال إلا بشكل ضئيل جداً، حيث أنه منذ الإستقلال وإلى غاية 2014، لجأ رئيس الجمهورية إلى إجراء 11 استفتاء صوت عليها كلها الشعب بنعم، والتي تتمثل في: استفتاء تقرير المصير في 01 جويلية 1962، الإستفتاء حول دستور 1963 في 08 سبتمبر 1963، الإستفتاء حول الميثاق الوطني لسنة 1976 في 27 جوان 1976، الإستفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976، الإستفتاء حول الميثاق الوطني لسنة 1986 في 16 نوفمبر 1986، الإستفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988، الإستفتاء حول دستور 1989 في 23 نوفمبر 1989، الإستفتاء حول دستور 1996 في 28 نوفمبر 1996، الإستفتاء حول قانون الوثام المدني في 16 سبتمبر 1999، وأخيراً الإستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005. وما يؤكد إجحاف الشعب وتهميشه عند اللجوء إلى أسلوب الإستفتاء هو وجود عدد كبير من القضايا الهامة التي تصلح لأن تعرض على الشعب، إلا أن ذلك لم يحدث إطلاقاً، حيث نذكر من بين هذه المسائل مثلاً: مسألة الإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية، والشراكة مع الإتحاد الأوربي، وكذا مسألة اعتناق نظام البيكاميرالية. راجع: مزياي حميد: "عن واقع الإزدواجية البرلمانية في الدستور الجزائري لسنة 1996..."، مرجع سابق، ص 85-88.

(2) - يحي الجمل: "نظرية الضرورة في القانون الدستوري..."، مرجع سابق، ص 101.

(3) - طعيمة الجرف: "مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون"، الطبعة الثالثة، در النهضة العربية، الإسكندرية، 1976، ص 128.

بعدم دستورية القرار بقانون رقم 02 لسنة 1977⁽¹⁾، فإن القضاء الإداري المصري بالمناسبة، وعلى إثر الطعن الذي وُجِه أمام محكمة أمن الدولة العليا المصرية، والذي مضمونه عدم دستورية الأمر رقم 02 لسنة 1977 (قرار - قانون)، قضى بأن إلزامية عرض الإجراءات الإستثنائية المتخذة طبقا للمادة 74 من دستور 1971 على استفتاء الشعب، لا يعني إطلاقا بأن مسألة تقدير انتهاء وزوال الإجراءات المتخذة في مثل هذه الظروف الإستثنائية ستخضع كذلك لاستفتاء الشعب، بل تعود مسألة تقدير ذلك للإرادة الحرة لرئيس الجمهورية، وهو ما جاء ضمن قرار المحكمة الذي يقضي بأن: "الخطر الذي وقع يومي 18 و19 جانفي من سنة 1977 هو خطر جسيم امتدت آثاره حتى بعد انقضاء هذين اليومين، ولم يكن فرض حصر التجول ونزول القوات المسلحة إعلانا عن انتهاء الخطر وزواله، بل كان الهدف من ذلك هو مواجهة هذا الخطر ومحاصرته والقضاء عليه... وإن الظروف التي كانت قائمة حينئذ تقطع باستمرار الخطر، والذي يهدد سلامة الوطن والوحدة الوطنية حتى تاريخ إلقاء رئيس الجمهورية لبيانه، وإلى جانب ذلك فإن رئيس الجمهورية في هذه الحالة هو في موقع مناسب يمكنه من تقدير الأمور والحكم عليها، كما أنه يملك سلطة تقدير مدى استمرارية الخطر أو زواله"⁽²⁾.

ثانيا: انعدام الرقابة على الإجراءات الإستثنائية من طرف المجلس الدستوري:

أوجب المؤسس الجزائري سماع رأي المجلس الدستوري عند لجوء رئيس الجمهورية إلى إقرار حالتي الطوارئ أو الحصار أو الحالة الإستثنائية، مما يؤدي مبدئيا إلى توسيع دائرة الضمانات المقررة لرعاية الحقوق والحريات العامة، وإضفاء المزيد من المشروعية على قرارات رئيس الجمهورية، لكن يبقى دور المجلس الدستوري في مراقبة الإجراءات الإستثنائية معدوما تماما، خلافا لما هو معمول به في النظام الدستوري الفرنسي، أين خول المؤسس للمجلس الدستوري في الظروف الإستثنائية قبل إجراء التعديل الدستوري المؤرخ في 23 فيفري 2008،

(1) - سامي جمال الدين: "لوائح الضرورة وضمانات الرقبة القضائية عليها..."، مرجع سابق، ص336.

(2) - خرياشي عقبة: "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري..."، مرجع سابق، ص222. نقل عن: عبد الغني بسيوني عبد الله: "سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص189.

إمكانية تقديم استشارة شكلية لرئيس الجمهورية قبل اللجوء إلى تطبيق المادة 16 من دستور 1958⁽¹⁾، وشأن المجلس الدستوري في هذه المسألة ينطبق على بقية الأجهزة المستشارة عند اللجوء إلى تطبيق تلك المادة المتعلقة بالظروف الإستثنائية⁽²⁾.

ولا يقتصر دور المجلس الدستوري الفرنسي على إبداء رأيه عند استشارته من طرف رئيس الجمهورية عند لجوئه إلى تطبيق المادة 16 من دستور 1958 فقط، بل أن الفقرة الثالثة من هذه المادة تجيز له إمكانية إبداء رأيه كذلك بشأن التدابير المتخذة في تطبيقها، وعلى هذا الأساس سبق للمجلس الدستوري الفرنسي أن أبدى رأيه في ثلاثة عشر (13) إجراءات كانت قد اتخذها رئيس الجمهورية سنة 1961، بداية من تاريخ 24 أبريل 1961 وهو تاريخ أول إجراء، وإلى غاية 29 سبتمبر 1961 وهو تاريخ آخر إجراء إستثنائي⁽³⁾.

وسع المؤسس الفرنسي بعد إجراء التعديل الدستوري المؤرخ في 23 فيفري 2008 من الصلاحيات الرقابية للمجلس الدستوري، حيث أنه بعد مرور ثلاثين (30) يوما من ممارسة السلطات الإستثنائية، يمكن لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو لستين (60)

(1) – La fonction consultative du Conseil Constitutionnel est prévue dans deux cas par la constitution : en matière de d'organisation des opérations de Référendum, et en cas de mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution. Cette dernière procédure n'a joué qu'une seule fois jusqu'ici, à l'initiative du Général De Gaulle et a donné lieu à l'avis du 23 avril 1961. Saisi par une lettre de Président de la République, le Conseil Constitutionnel a rendu son avis le 23 avril 1961 (L'ordonnance du 07 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel dispose que « *Lorsqu'il est consulté par le Président de la République dans les cas prévus au premier alinéa de l'article 16 de la constitution, le Conseil Constitutionnel se réunit immédiatement* »). Il semble, en fait, que, saisi le samedi, le Conseil Constitutionnel n'ait pu se réunir que le dimanche, pour cela certains commentateurs ont fait valoir que les diverses consultations ont retardé près de quarante-huit heures la mise en œuvre de l'article 16, ce qui aurait pu diminuer fortement l'efficacité de la procédure exceptionnelle devant le comité consultatif constitutionnel. Louis FAVOREU et Philippe LOIC: « **Les grandes décisions du conseil constitutionnel** », Op.cit, pp127-129. Voir aussi: Guillaume DRAGO : « **Contentieux constitutionnel français** », 02^{ème} édition, P.U.F, Paris, 2006, p212 et p213.

(2) – Georges Dimitri LAVROF : « **Le système politique français ...** », Op.cit, p371.

(3) – la fonction consultative, en cas d'application de l'article 16, ne se réduit pas à l'avis rendu avant la décision de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels: L'article 16 prévoit en effet, dans son alinéa 03 que: « **Le conseil est consulté au sujet des mesures prises en application de ce texte** ». En 1961, le Conseil Constitutionnel a ainsi été appelé à donner son avis à l'occasion de seize mesures d'applications prises par le Président de la République du 24 avril 1961 (date de la première mesure) au 29 septembre 1961 (date de la dernière mesure). Louis FAVOREU et Philippe LOIC : « **Les grandes décisions du conseil constitutionnel ...** », Op.cit, p132.

نائباً أو ستين (60) شيخاً، إخطار المجلس الدستوري للتحقق من استمرارية الظروف التي استدعت إقرار الحالة الإستثنائية، ليصدر في ذلك المجلس رأياً علنياً في أقرب الآجال.

يمكن كذلك للمجلس الدستوري أن يتدخل بقوة القانون للتحقق من مدى استمرارية الظروف التي استدعت اللجوء إلى تطبيق السلطات الإستثنائية، وفي هذه الحالة يصدر رأيه بنفس الكيفية السابقة أي بعد مرور شهرين من تطبيق السلطات الإستثنائية، كما يمكنه أن يصدر رأيه في ذلك - وفي أي وقت - إذا تجاوزت مدة تطبيق السلطات الإستثنائية أكثر من شهرين من يوم إقرار رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية⁽¹⁾.

يتبين من خلال ما سبق بأن المؤسس الفرنسي وعلى خلاف نظيره الجزائري، قد سمح للمجلس الدستوري، باعتباره سلطة مخولة لها أساساً مهمة الرقابة على دستورية القوانين، إمكانية بسط الرقابة على الإجراءات الإستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة 16 من دستور 1958 في جانبها القانوني فقط دون تمتد إلى جانبها السياسي، لأن المجلس يستطيع فقط تفحص مدى تجاوز رئيس الجمهورية لسلطاته الإستثنائية المخولة له بموجب نصوص الدستور، لكن نظراً للإتساع المطلق لهذه الإجراءات الإستثنائية، يمكن القول بأن الرقابة الدستورية عليها من طرف المجلس الدستوري تبقى ضعيفة ومحدودة⁽²⁾.

أما في النظام الدستوري المصري وعلى خلاف قرار إعلان رئيس الجمهورية للحالة الإستثنائية، الذي يرفض القضاء تماماً فحص مدى مشروعيته بوصفه عمل من أعمال السيادة، فإن مختلف التدابير والإجراءات الإستثنائية التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية في

(1) - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المستحدثة بموجب تعديل 23 فيفري 2008 على: « *Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil Constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée* ».

(2) - « *Organe juridique, chargé de juger le contentieux électoral et de contrôler la constitutionnalité des lois, le Conseil Constitutionnel n'est pas préparé à donner un avis sur la portée politique des mesures qu'on lui soumette : Il pourra seulement vérifier si elles ne dépassent pas les prérogatives reconnues au Président de la République. Mais celles-ci sont larges, et leurs limites si faibles, que ce contrôle de constitutionnalité est de faible portée ...* ». Maurice DUVERGER : « *Institutions politiques et droit constitutionnel ...* », Op.cit, p533.

صورة "أوامر عسكرية"، استنادا إلى قرار الإعلان المتعلق بإقرار الحالة الإستثنائية، تخضع بإجماع الفقه والقضاء للرقابة على مدى مشروعيتها، على أساس أنها أعمال إدارية من حيث طبيعتها القانونية، حتى وإن كانت تكتسب قوة القانون من حيث مرتبتها الإلزامية، وفقا للقواعد العامة لنظرية حالة الضرورة⁽¹⁾، رغم أن المؤسس المصري في دستور 1971 لم ينص على ذلك بشكل صريح.

أكدت التجربة الدستورية في النظام المصري بأن محكمة القضاء الإدارية المصرية، قد أقرت في كل من الحكم الذي أصدرته بتاريخ 30 جوان 1952، في القضية رقم 568 للسنة 03، قضية دستورية، وكذلك في الحكم الذي أصدرته بتاريخ 25 مارس 1956، في القضية رقم 3127 للسنة 07، قضية دستورية، بأن جميع التصرفات والتدابير والأوامر والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمناسبة لجوئه إلى تطبيق المادة 74 من دستور 1971 والمتعلقة بالحالة الإستثنائية (حالة الضرورة) هي ذات طبيعة إدارية، وهي قرارات غير قابلة للتحصين من كل أشكال الطعن أمام القضاء، لأن نظام الأزمات الخاصة أو ما يسمى بنظام حالة الضرورة، وحتى وإن كان يعد نظاما خاصا واستثنائيا، إلا أنه ليس نظاما مطلقا، بل هو نظام قام الدستور بوضع أسسه، كما بين جميع حدوده وضوابطه.

وعلى هذا الأساس، يجب أن لا تكون جميع التدابير والإجراءات التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية بهدف حماية الوحدة الوطنية من أي خطر داهم يهددها، استنادا إلى نظام "حالة الضرورة"، متعارضة أو متناقضة مع الأحكام التي ينص عليها الدستور المصري لسنة 1971، أما إذا تجاوزت تلك التدابير أو الإجراءات الإستثنائية الحدود والضوابط التي رسمها الدستور، ففي هذه الحالة تكون تصرفات رئيس الجمهورية غير مشروعة، وبالتالي تنبسط عليها رقابة القضاء على أساس تجاوز السلطة⁽²⁾.

(1) - أنظر في ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية المؤرخ في 03 جويلية 1976، القضية رقم 05 للسنة 05. قضية دستورية. وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية المؤرخ في 07 جوان 1977، القضية رقم 08 للسنة 07. قضية دستورية. حكمان منشوران في: سامي جمال الدين: "لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية..."، مرجع سابق، ص334 وما يليها.

(2) - سامي جمال الدين: "القانون الدستوري والشرعية الدستورية..."، مرجع سابق، ص319.

الفصل الثاني

آثار امتداد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

رغم أن أحكام الدستور تسمح لرئيس الجمهورية باللجوء إلى استعمال صلاحيته في التشريع عن طريق الأوامر في حالات حصرية ومحددة دستوريا، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، أو في الحالة الإستثنائية⁽¹⁾، إلا أن الواقع العملي للجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الرئاسي، يثبت بأن سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال لم تعد سلطة مقيدة بضوابط حقيقية، بل أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بحرية مطلقة في اتخاذ الأوامر وفي أي مجال كان، كلما أراد ذلك ومن دون أية رقابة أو محاسبة، وهو الأمر الذي يمكنه من الإنفراد كلية بسلطة اتخاذ القرار، وبالتالي تأكيد مبدأ شخصنة الحكم ووحداية السلطة، خصوصا أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان تصبح نافذة مباشرة بمجرد إصدارها، دون انتظار ما سيسفر عنه إجراء عرضها على موافقة البرلمان⁽²⁾.

إن في ظل عدم وجود أية قيود حقيقية وصارمة أو ضوابط قانونية وموضوعية، تحد من اللجوء المكثف لرئيس الجمهورية إلى استعمال سلطته في التشريع عن طريق الأوامر، يبقى رئيس الجمهورية سيدا بدون منازع في هذا المجال، بشكل يؤدي إلى توسيع نفوذه على حساب باقي المؤسسات الدستورية، خاصة أنه يتمتع بدعم قوية تتمثل في السلطة التنظيمية الواسعة وغير المحدودة. في حين يؤدي أحيانا الإقدام القوي لرئيس الجمهورية على الأوامر إلى خرق مباشر للأحكام والضوابط المنصوص عليها في الدستور (المبحث الأول) خاصة مع فرضه لقبضته المحكمة بمناسبة إقرار ونفاذ الأوامر على غرار كل القوانين (المبحث الثاني).

(1) - راجع المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - نرى بأن السبب الذي يجعل هذه الأوامر نافذة مباشرة دون انتظار عرضها على البرلمان، هو تأكيد رئيس الجمهورية أنها ستحضى بموافقة البرلمان دون استثناء، خصوصا أن عملية تنفيذ هذه النصوص التشريعية لا تحتتمل أي تأخير نظرا لطابعها الإستعجالي والفوري بحكم أن انتظار انعقاد البرلمان في أول دورة لاحقة قد يتطلب وقتا طويلا، وهو ما لا يتماشى ورغبة رئيس الجمهورية في تمرير كل اقتراحاته في الأوامر. لكن رغم ما يقدم من مبررات في هذه المسألة إلا أننا نرى بأن نفاذ الأوامر فور إصدارها دون أن يوافق عليها البرلمان، يبقى إجراء غير دستوري يترتب عنه عدم دستورية هذه الأوامر.

المبحث الأول

استعمال الأوامر كدعامة للسلطة التنظيمية وأداة لخرق الدستور

تشكل آلية التشريع عن طريق الأوامر وسيلة تشريعية هامة يلجأ إليها رئيس الجمهورية بإسهاب كبير وبكل حرية في مجال القانون الذي هو مخول أصلا للبرلمان، من دون أية قيود حقيقية في حالات محددة دستوريا، وهو ما يشكل ميزة إضافية تدعم المركز القانوني المتفوق لرئيس الجمهورية ضمن التنظيم المؤسساتي للدولة، خصوصا إذا علمنا بأن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة أخرى واسعة وغير محدودة ألا وهي السلطة التنظيمية (المطلب الأول). كما أنه رغم أن أحكام الدستور تنص صراحة على أن رئيس الجمهورية هو المجدد الفعلي لوحدة الأمة والدولة الجزائرية خارجيا وداخليا، وساهر على حسن سير عمل مؤسساتها الدستورية، وضامن وحيد على احترام أحكام الدستور وتطبيقها⁽¹⁾، إلا أن لجوءه إلى استعمال سلطته في التشريع بالأوامر قد يكون أحيانا منافيا لهذا المبتغى، بحيث أن لجوءه المتكرر إلى استخدام هذه الأداة التشريعية يشكل أحيانا خرقا واضحا لأحكام الدستور ذاته، كونها جاءت مخالفة تماما للشروط والضوابط القانونية التي وضعها المؤسس (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المجال التنظيمي: مجال واسع ومحفوظ للسلطة التنفيذية

تقتضي القواعد العامة بأن يصدر رئيس الجمهورية القانون مباشرة بعد سنه، لكن أحيانا تورد بعض مواد هذا القانون وفق صياغة عامة، فيتطلب التطبيق العملي لها بأن تصدر في شأنها السلطة التنفيذية مراسيما تنظيمية وفق طريقة تفصيلية دون حاجة لعرضها على البرلمان، مع العلم بأنه في حالة إلغاء أو تعديل قانون صادر من البرلمان، لا يترتب عن ذلك إلغاء المراسيم الصادرة استنادا إليه، لأن هذه المراسيم تتمتع بقدر من الإستقلالية عن القوانين

(1) - تنص المادة 70 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على أن: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة وحدة الدولة، وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة". أنظر كذلك كل من المادة 67 من دستور 1989 (مرجع سابق)، و المادة 111 ف 01، ف 02 و ف 03 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

التي تركز عليها، لذا سنتظّل نافذة إلى غاية أن يصدر صاحب الإختصاص ما يراه مناسباً من مراسيم تحل محلها⁽¹⁾.

ولكي لا تؤدي المسألة إلى تعليق القانون إلى حين نشر المراسيم التطبيقية، جاءت المادة 49 فقرة 02 من دستور 1963 على خلاف بقية الدساتير، لتتص على أن تصدر القوانين والمراسيم التطبيقية المتعلقة بهذه القوانين في نفس الجريدة الرسمية.

يعتبر المجال التنظيمي ذلك المجال المخصص أصلاً للسلطة التنفيذية، والذي يندرج أساساً في تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان. وعلى غرار مجال القانون فقد عرف مجال التنظيم مرحلتين متباينتين، حيث أنه لما كان مجال القانون مفتوحاً ومطلقاً كان مجال التنظيم مغلقاً وتابعا لمجال القانون، لكن لما تم تقييد مجال القانون من خلال تحديد المواضيع التي تدخل فيه تحديداً حصرياً، اتسع مجال التنظيم وأصبح مطلقاً. ويعتبر المؤسس الفرنسي أول من أحدث هذا التحول، حيث نص دستور 1958 على أن كل ما لا يدخل في المادة 37 المتعلقة بمجال القانون فهو يندرج في مجال التنظيم، هذا الأخير الذي لا يتعلق بتنفيذ القانون فحسب، بل أصبح يتمتع بمجال مستقل وخاص به⁽²⁾.

يتضح من خلال استقراء أحكام مختلف الدساتير التي تعاقبت على الجزائر، بأن المؤسس لم يقم بتحديد مجال التنظيم مقارنة مع تقييده لمجال القانون، وهو ما جعل بعض الكتاب يعتبر مجال التنظيم بمثابة الأصل أما مجال القانون فهو يمثل الإستثناء⁽³⁾.

(1) - من المؤكد أنه يتوجب على الجهاز التنفيذي أن لا يرتكز على هذا الإختصاص، ومن ثم يقوم بتأويل مضامين القوانين بواسطة المراسيم لأن المراسيم (رأسية أو تنفيذية) ينحصر مضمونها في نطاق الجزئيات والتفاصيل التي لم يتناولها النص القانوني الصادر من البرلمان، ويرجع السبب في ذلك إلى أن المراسيم ليست في مرتبة القوانين التي تستند إليها، وبالتالي فإن البرلمان هو المؤسسة الوحيدة التي يمكنها أن تعدل أو تتسخ حكماً من أحكام القانون المعروض على رئيس الجمهورية لإصداره ونشره، أو طلب تعديل حكم منه أو أكثر عن طريق طلب إجراء المداولة الثانية على القانون.

(2) - كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري..."، مرجع سابق، ص 134.

(3) - سليمان محمد الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص 311. يرى الأستاذ "كايس شريف" بأن: "غلبة العمل التنفيذي على العمل التشريعي من حيث كون أن الأول أكثر تقنيّة ودقة من الثاني، يجعل من العمل اللائحي أو التنظيمي بمثابة الشرط الواقف لوضع العمل التشريعي حيز التنفيذ، فهل باستطاعة القانون أن يدخل حيز التنفيذ والتجسيد دون اللوائح التنظيمية له؟". كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري..."، مرجع سابق، ص 153.

اعتنق المؤسس الجزائري مبدأ حصر مجال القانون وإطلاق المجال التنظيمي في كل من المادة 152 من دستور 1976⁽¹⁾، والمادة 116 من دستور 1989⁽²⁾، والمادة 125 من دستور 1996⁽³⁾.

يبدو على ضوء الأحكام الواردة في هذه النصوص القانونية بأن كل ما هو غير مرتبط بمجال القانون المخصص أصلا للبرلمان، فهو مرتبط بالمجال التنظيمي الذي تم تخويل ممارسته للسلطة التنفيذية. فالمادة 125 من دستور 1996 تشير إلى أن السلطة التنظيمية المستقلة تعود لرئيس الجمهورية ويمارسها في المجالات التي لا تتدرج في مجال القانون، أما تطبيق القانون فهو اختصاص فرعي يعود للوزير الأول.

وعلى هذا الأساس، لم يكتف المؤسس بتوسيع وإطلاق مجال التنظيم مقابل تقييده لمجال القانون فحسب، بل قام كذلك على تقسيم المجال التنظيمي إلى نوعين، فهناك مجال تنظيمي مستقل يعود لرئيس الجمهورية، وهناك مجال تنظيمي تنفيذي تابع يعود للوزير الأول، والذي عوض مؤسسة رئيس الحكومة بمناسبة إجراء التعديل الدستوري ليوم 15 نوفمبر 2008⁽⁴⁾.

وقد درجت الممارسة التشريعية للبرلمان الجزائري عند سنه للقوانين على الإشارة إلى قيام الإدارة بإصدار نصوص تطبيقية لوضع القانون حيز التنفيذ، خصوصا في بعض أحكامه وجوانبه الخاصة والحساسة، وهو نفس الشيء بالنسبة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، والتي قد تحيل أحيانا تنظيم بعض المسائل الخاصة الواردة فيها إلى التنظيم، وهو ما نص عليه مثلا الأمر رقم 03-03 الذي يتعلق بالمنافسة، من خلال إشارته إلى أن تنظيم مجلس المنافسة وسير عمله سوف يتم تحديده عن طريق التنظيم⁽⁵⁾.

(1) - تنص المادة 152 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي. كل المسائل ماعدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي".

(2) - تنص المادة 116 من دستور 1989 (مرجع سابق) على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

(3) - تنص المادة 125 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

(4) - قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري (مرجع سابق).

(5) - المادة 31 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة (مرجع سابق).

يبدو من خلال العودة إلى أحكام المادة 125 من دستور 1996، بأن المؤسس الجزائري قد خول لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ قرارات مهمة عن طريق مراسيم رئاسية لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون، وفي هذه الوضعية هو يمارس سلطة تنظيمية مستقلة مصدرها الدستور مباشرة، وبالمقابل فإن سلطة الوزير الأول هي سلطة غير مستقلة تنحصر مهمته في اتخاذ مراسيم تنفيذية لتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وكذا التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، والأوامر التي يتخذها خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان أو خلال فترة شغور المجلس الشعبي الوطني.

تتمثل التنظيمات المستقلة في تلك التنظيمات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 125 من دستور 1996، والتي تقضي بأن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، وبناء على ذلك فإن السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية تكون مستقلة تماما عن القانون وغير مرتبطة به، ومن أمثلة ذلك سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية⁽¹⁾، والتي هي سلطة مستقلة تماما عن مجال القانون، وهو نفس الشأن بالنسبة لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، والتي تتم بناء على مرسوم الإصدار.

تعتبر السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول سلطة تنظيمية فرعية، كونها على خلاف السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية والمستمدة مباشرة من الدستور، فإن سلطة الوزير الأول في مجال التنظيم تبقى تابعة لسلطة رئيس الجمهورية.

يقصد بالسلطة التنظيمية الفرعية للوزير الأول تلك التنظيمات التنفيذية التي تأتي خصيصا لتجسيد القانون ووضعه حيز التنفيذ، بحيث أنه طبقا للمادة 125 فقرة 02 من دستور 1996، يندرج تطبيق القانون وتنفيذه في المجال المخصص للوزير الأول، الذي يمارس اختصاصاته التنظيمية بواسطة المراسيم التنفيذية، والتي تأتي لتنفيذ أحكام القانون الصادر عن الهيئة التشريعية (البرلمان)، وكذا الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية.

(1) - مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة (مرجع سابق).

كما يمكن للوزير الأول أن يتدخل عن طريق وضع تنظيمات تنفيذية بغرض تنفيذ وتطبيق المراسيم الرئاسية التي تدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية، وتعتبر هذه التنظيمات التنفيذية أعمالا إدارية تخضع للرقابة من طرف القضاء الإداري.

نشير إلى أنه في ظل كل من دستور 1963 ودستور 1976، كان النظام الدستوري الجزائري يأخذ بمبدأ أحادية السلطة التنفيذية، بحيث كان رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية بصفة شخصية بوصفه القائد الفعلي للهيئة التنفيذية⁽¹⁾، في حين يعود سبب هذا التنصيب إلى كون أن رئيس الجمهورية هو الساهر على تطبيق القوانين بوصفه رئيسا للجمهورية ورئيسا للحكومة في نفس الوقت.

استمر الوضع على هذا النحو رغم إقرار منصب الوزير الأول بمناسبة التعديل الدستوري ليوم 07 جويلية 1979⁽²⁾، لكن بمناسبة إجراء التعديل الدستوري ليوم 03 نوفمبر 1988، تم استحداث منصب رئيس الحكومة الذي كان يتمتع باختصاصات دستورية⁽³⁾، خلافا للوزير الأول الذي كان يتمتع بصلاحيات مفوضة من قبل رئيس الجمهورية.

ورغم استمرارية هذا الوضع في دستور 1989، إلى أنه بمناسبة إجراء التعديل الدستوري في 15 نوفمبر 2008 قام المؤسس مجددا باستحداث منصب الوزير الأول بدلا من رئيس الحكومة، لكن دون أن يتمتع باختصاصات دستورية، وإنما هو مؤسسة تابعة لرئيس الجمهورية، كونه لا يوقع على المراسيم التنفيذية إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، وهو ما يؤكد العودة مجددا إلى نظام أحادية السلطة التنفيذية (Le monocéphalisme)⁽⁵⁾.

(1) - تنص المادة 52 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: "يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين". وتضيف المادة 53 من نفس الدستور: "تمارس السلطة النظامية من طرف رئيس الجمهورية". أما المادة 111 ف 10 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) فهي تنص على: "يوظف رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية".

(2) - قانون رقم 06-79 مؤرخ في 07 جويلية 1979 يتضمن التعديل الدستوري (مرجع سابق).

(3) - أنظر المادة 115 من دستور 1976 المعدل والمتمم بموجب المرسوم رئاسي رقم 88-223 (مرجع سابق).

(4) - أنظر المادة 85 ف 04 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(5) - أكثر تفاصيل حول هذا الموضوع: راجع:

Tahar TALEB : « Du monocéphalisme de l'exécutif ... », première partie, Op.cit, pp 429-470.
Tahar TALEB : « Du monocéphalisme ... », deuxième partie, Op.cit, pp 705-753.

نشير إلى أن المعيار المتبع للتمييز بين مجال التشريع ومجال التنظيم هو المعيار العضوي، حيث يقصد بالتشريع ذلك العمل الصادر من البرلمان باعتباره سلطة تشريعية أصلية، أما التنظيم فهو ذلك العمل ذو الصبغة العامة الصادر من السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

واعتمادا على هذا المعيار العضوي فإن أساس التمييز بين التشريع والتنظيم يرتكز على الهيئة التي قامت بإصدار ذلك العمل دون الإهتمام بالعنصر المادي أو الموضوعي، لأنه طبقا لهذا المعيار الأخير (أي المعيار الموضوعي)، فإن كل من التشريع والتنظيم يضعان قواعد وأسس عامة، وبالتالي فإن التنظيمات هي الأخرى تعد تشريعات موضوعية⁽²⁾. لكننا نرى بأن الأخذ بهذا الرأي غير صحيح، لأن التشريع فقط هو الذي يضع القواعد والمبادئ العامة، خلافا للتنظيم الذي ينحصر دوره في تطبيق وتنفيذ كل الجزئيات والتفاصيل، كما أن البرلمان ليس الوحيد الذي يضع القواعد العامة، وإنما يمكن أيضا لرئيس الجمهورية أن يضع قواعد عامة في الأوامر، مشيرا إلى أن كفاءات تطبيقها ستحدد عن طريق التنظيم.

المطلب الثاني

الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض: أمر غير دستوري إطلاقا

يترتب عن امتداد سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع بالأوامر إلى تأكيد هيمنته على بقية مؤسسات الدولة. فرغم وجود نصوص دستورية صريحة تقيد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر، على اعتبار أن المادة 124 من دستور 1996 تخول له إمكانية اتخاذها في حالتين عاديتين فقط، وهما شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، وبالتالي مبدئيا لا يجوز إطلاقا لرئيس الجمهورية أن يتخذ الأوامر خارج هاتين الحالتين وإلا اعتبر تصرفه غير دستوري، إلا أن تفحص بعض الأوامر في الجزائر يؤكد عدم دستورتها إطلاقا، دون أن يتم إخطار المجلس الدستوري حتى يقر بعدم دستورتها، كما هو الحال بالنسبة للأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 والمتعلق

(1) - بن سباع نورة: " مجال القانون والتنظيم في دستور 1989 "، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997، ص 125.

(2) - Jean RIVERO et Jean WALINE: « Droit administratif », 14^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1992, p50.

بالنقد والقرض⁽¹⁾، والذي اتخذه رئيس الجمهورية أثناء انعقاد البرلمان في دورة مفتوحة سنة 2001 (الفرع الأول) لكن رغم ذلك دخل حيز التنفيذ وبقي ساري المفعول (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اتخاذ رئيس الجمهورية للأمر رقم 01-01 أثناء دورة برلمانية مفتوحة

يعد الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض مثالا بارزا وصورة واضحة للإعتداء الصارخ والمباشر من طرف رئيس الجمهورية على سلطة البرلمان في التشريع، دون أن يتم إخطار المجلس الدستوري للتعبير عن عدم دستورية ذلك الأمر، خصوصا في ظل عدم تمتعه بسلطة الإخطار الذاتي التلقائي، وعدم إمكانية بسط رقابته على كل النصوص التنظيمية والتشريعية، إلا بناء على إخطار من جهات محددة دستوريا ألا وهي رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة⁽²⁾.

يعود سبب تدخل رئيس الجمهورية لاتخاذ الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض أثناء تواجد البرلمان في أتم الإنعقاد خلال دورته الربيعية العادية لسنة 2001، إلى تفادي أي تعطيل أو تأخير في تمرير كل التدابير الهامة التي أقدمت عليها السلطة التنفيذية في مشروع هذا الأمر، والمتعلقة أساسا بتعديل التشكيلة البشرية لمجلس النقد والقرض، والتي كانت محل جدال كبير آنذاك، نظرا لما كانت تشكله من اعتداء على مبدأ استقلالية المجلس⁽³⁾.

فنظرا لتخوف رئيس الجمهورية مما يترتب عنه في حالة عرض الأمر رقم 01-01 على البرلمان في صورة مشروع قانون، وما ينجر عنه من خلافات جوهرية يصعب تجاوزها بسبب الحساسيات التي تثيرها عملية مناقشته بين مختلف التشكيلات السياسية للبرلمان، خصوصا أن السلطة كانت مجبرة على الحفاظ على وحدة وتماسك التحالف الرئاسي، لجأ رئيس الجمهورية إلى اتخاذ هذا الأمر رغما عن البرلمان، وتم العمل به رغم عدم دستوريته.

(1) - أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001 يتعلق بالنقد والقرض. ملغى (مرجع سابق).

(2) - راجع المادة 166 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(3) - راجع: لباد ناصر: " القانون الإداري ..."، مرجع سابق، ص162. نقلا عن:

الفرع الثاني

استمرارية نفاذ الأمر رقم 01-01 رغم عدم دستوريته

نظرا للحساسية الكبيرة التي يتمتع بها النشاط المصرفي بسبب المخاطر التي تنجر عن تحويل موضع الأموال، وما تتطلبه الحركة السريعة لانتقال رؤوس الأموال، خصوصا في مجال الإستثمار، وما تمليه عملية انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية من شروط وإجراءات سريعة وفورية، في مجال قواعد إنشاء وتنظيم وخصوصة البنوك والمؤسسات العامة الإقتصادية⁽¹⁾، ونظرا كذلك لكون أن الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض قد كرس تعديلات جوهرية تمس بجانب مهم من العملية المصرفية في الجزائر، ألا وهو مبدأ استقلالية مجلس النقد والقرض، الذي كان يمثل في نفس الوقت مجلس إدارة بنك الجزائر في ظل القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 والمتعلق بالنقد والقرض⁽²⁾، لجأ رئيس

(1) - لقد حذر البروفيسور "عمر أكتوف" من تداعيات انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية، واعتبرها إلى جانب البنك العالمي وصندوق النقد الدولي بمثابة حكومة أمريكية في مختلف دول ومناطق العالم، بالإضافة إلى سيطرة الشركات العالمية المتعددة الجنسيات على مفاصل تسييرها فإن ربط مصير الجزائر بهذه المنظمات الدولية هو بمثابة انتحار إقتصادي، من منطلق أن قواعدها مسخرة لخدمة الإقتصاديات الرأسمالية القوية عبر إغراق أسواق الدول الفقيرة أو النامية على غرار الجزائر بالمنتجات المستوردة التي تكون تكلفتها أعلى بعشر مرات من إنتاجها محليا، والجزائر غير مستعدة حاليا و لا حتى على المدى المتوسط، لتفادي سلبيات الإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية نظرا لهشاشة اقتصادها وكذا ضعف وانعدام التنافسية لدى مؤسساتها، كما أن دخول الجزائر في هذه المنظمة يفرض عليها الإلتزام بالبنود الواردة في الفصلين العاشر والحادي عشر، ومن ثمة التوجه الإجباري إلى الخصخصة في جميع القطاعات كشرط للدخول في التبادل الحر، بصرف النظر عن الآليات والتكاليف الباهضة التي يفرضها التعامل مع المنظمة والتي لا يمكن للدول الفقيرة تحملها". سعيد بشار: " انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية إنتحار إقتصادي"، مقال منشور في جريدة الخبر ليوم 18 ماي 2014، ص 07.

(2) - يعتبر مجلس النقد والقرض في ظل القانون رقم 90-10 ملغى (مرجع سابق) سلطة إدارية مستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية. تتمثل مهامه في إصدار تنظيمات تتعلق بإصدار النقود، شروط إنشاء البنوك والمؤسسات المالية، شروط إنشاء شبكات فروعها، شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات الأجنبية في الجزائر، الشروط التقنية لممارسة مهن الإستشارة والوساطة في المجالين المصرفي والمالي ومراقبة سوق الصرف وتنظيمه، كما يتخذ المجلس قرارات فردية تتعلق بالترخيص لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية الجزائرية، والترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر. يتخذ مجلس النقد والقرض قراراته في شكل تنظيمات وهي قرارات إدارية تصبح نافذة إما بعد نشرها في الجريدة الرسمية، وعند الضرورة في صحف تصدر في الجزائر العاصمة، لكن قبل القيام بنشرها ترسل إلى وزير المالية للإطلاع عليها، وإذا اقتضى الأمر يمكنه إدخال تعديلات عليها، أما القرارات الفردية فهي تصبح نافذة إما بعد نشرها في الجريدة الرسمية أو بعد تبليغها إلى المعنيين، مع الإشارة إلى أن التنظيمات والقرارات قابلة للطعن عن طريق دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة.

الجمهورية إلى إصدار مشروع النص المتعلق بالنقد والقرض في شكل أمر رئاسي، تم فيه التمييز ما بين مجلس النقد والقرض من جهة، ومجلس إدارة بنك الجزائر من جهة أخرى⁽¹⁾.

إن ما لم يكن متوقعا بخصوص الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، هو أنه عندما تم عرضه على تصويت البرلمان، ورغم عدم دستوريته إلا أنه حضي بالموافقة وبالأغلبية المطلقة لأعضائه، وكأن الأمر عادي مثل بقية الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، لذا تم العمل به لمدة تجاوزت سنتين من دون أن يتم إخطار المجلس الدستوري إطلاقا لكي يقر بعدم دستوريته، إلى أن ألغي سنة 2003 بعد صدور الأمر رقم 03-11⁽²⁾.

يجب التذكير بأن رئيس الدولة قد أصدر عام 1997 أمرا غير دستوري وهو الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى⁽³⁾، لكن لا مجال للحديث عن عدم دستورية هذا الأمر في هذه الدراسة، لأنه ليس أمرا بالمفهوم الشكلي، وإنما صدر في مكان القانون تطبيقا للمادة 79 من دستور 1996 بعد أن صادق عليه المجلس الوطني الإنتقالي.

(1) - بعد صدور الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض. ملغى (مرجع سابق)، ميز المشرع بين مجلس النقد والقرض ومجلس إدارة بنك الجزائر، فهذا الأخير يتكون من محافظ بنك الجزائر وثلاثة نواب له وثلاثة موظفين سامين يعينون بموجب رسوم رئاسي بالنظر لقدراتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية، أما مجلس النقد والقرض فهو يتكون بالإضافة إلى أعضاء إدارة بنك الجزائر، من ثلاثة شخصيات يتم اختيارها بالنظر لكفاءاتها في الشؤون المالية والإقتصادية (المادة 43). وإلى جانب ذلك ألغى الأمر رقم 01-01 الحصانة التي كان يتمتع بها محافظ بنك الجزائر ونوابه الثلاث (المادة 13)، بحيث يمكن إقالتهم في أية لحظة ولأي سبب بموجب مرسوم رئاسي دون أن تنتهي عهدهم المحددة بست سنوات، مثلما حدث بمناسبة إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر السيد "عبد الرحمان حاج ناصر". (مرسوم رئاسي رقم 92-37 مؤرخ في 21 ماي 1992 يتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر السيد "عبد الرحمان حاج ناصر"، ج ر ج ج عدد 28 مؤرخ في 11 جويلية 1992).

(2) - أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم (مرجع سابق).

(3) - أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 ماي 1997 يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج عدد 38 مؤرخ في 04 جوان 1997 (ملغى).

يعود سبب إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية بخصوص مدى دستورية الأمر رقم 97-15، إلى الخلاف الحاد الذي وقع بينه والوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى، وذلك بسبب إصرار الوزير المحافظ على تنظيم احتفالات الألفية الثالثة للمحافظة. لكن بعد صدور القرار رقم 02/ق.ا.م.د/2000 مؤرخ في 28 فيفري 2000 يتعلق بمراقبة مدى دستورية الأمر رقم 97-15، ج ر ج ج عدد 07 مؤرخ في 28 فيفري 2000، صدر الأمر رقم 01-2000 مؤرخ في 01 مارس 2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها، ج ر ج ج عدد 27 مؤرخ في 01 مارس 2000، والذي ألغيت بموجبه محافظة الجزائر الكبرى وعادت الجزائر العاصمة إلى نظامها السابق أي نظام الولاية. حول هذه القضية: راجع: كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي..."، مرجع سابق، ص123.

المبحث الثاني

قبضة رئيس الجمهورية على عملية نفاذ الأوامر

لا تعد عملية اتخاذ الأوامر من طرف رئيس الجمهورية بمثابة الإجراء النهائي والكافي لكي تصبح قوانيننا نافذة، كما أنه لا تعد موافقة البرلمان عليها بمثابة المؤشر النهائي لتطبيقها، وإنما يتطلب دخولها حيز التنفيذ أن تصبح معلومة لدى كافة الجمهور.

ونظرا لكون أن فعالية القواعد القانونية لا تبدو إلا من خلال معاقبة كل من يخل بها⁽¹⁾، فإن عملية إقرار هذه النصوص التشريعية تتطلب إجراءات قانونية لاحقة على اتخاذها، وهي إجراءات يتحكم في مجملها رئيس الجمهورية، وذلك بهدف وضع هذه النصوص القانونية محل تنفيذ، عن طريق إصدارها أولاً، ثم نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية.

يرى بعض الكتاب بأنه لا يوجد أي فرق بين الإصدار والتصديق على القانون، لأن كل منهما يعني موافقة رئيس الجمهورية على القانون بوضع توقيعه عليه، أو باتباع إجراءات تدل على أن الرئيس قبل بأن يصدر القانون بالشكل الذي صادق عليه البرلمان⁽²⁾.

يظهر تحكم رئيس الجمهورية في عملية نفاذ الأوامر من خلال سيطرته التامة على المراحل الأخيرة من مسار اكتمال الأوامر على غرار كل النصوص التشريعية، وذلك عن طريق احتكاره لسلطتي إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية (المطلب الأول). خاصة مع استبعاد إمكانية طلب رئيس الجمهورية إجراء المداولة الثانية أو ما يسمى بالقراءة الثانية (La deuxième lecture) على الأوامر من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، وأن رقابة المجلس الدستوري على مدى دستوريته غير مؤكدة (المطلب الثاني).

(1) – « la force juridique d'un acte ne peut être correctement apprécié qu'au stade de son application car elle n'a de véritable signification que pour ceux auxquels l'acte va s'appliquer, donc les règles juridiques n'ont de chance d'être effectives que si leur violation est sanctionnée ». Ahmed Salem BOUBOUT : « L'apport du conseil constitutionnel ... », Op.cit, p122 et p176.

(2) – زيوش رحمة: " الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، رسالة لنيل دكتوراه في العلوم، التخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص154.

المطلب الأول

استحواذ رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين

تقتضي القواعد الدستورية بأن جميع النصوص التشريعية بما فيها الأوامر، لا تصبح نافذة ولا يمكنها أن ترتب جميع آثارها القانونية إلا بعد أن يتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية (الفرع الأول) ثم نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإصدار اختصاص دستوري وتنفيذي لرئيس الجمهورية

يتفق فقهاء القانون العام على أن الإصدار عمل منفصل عن النص التشريعي، كونه يعتبر بمثابة شهادة رئاسية لميلاد القانون، والتي مفادها أن البرلمان الذي يسن أو يوافق على النصوص التشريعية الصادرة في حدود الإجراءات والضوابط القانونية التي أقرها الدستور، ما على رئيس الدولة باعتباره الهيئة الممارسة لاختصاص الإصدار سوى الإعلان عن ميلاد تلك النصوص القانونية الجديدة عن طريق مراسيم الإصدار⁽¹⁾.

انقسم الفقه بين من يعتبر الإصدار عملا تشريعيا على أساس أنه يدخل في إطار صناعة القانون الذي لا تكتمل عناصره إلا بإصداره، وبين من يعتبره عملا تنفيذيا كونه يعد إعلانا عن وجود القانون الذي يستوجب احترامه من قبل سلطات الدولة وهيئاتها⁽²⁾.

يعد الإصدار مبدأ دستوري يسمح لرئيس الجمهورية بوضع القانون محل تنفيذ، لذا يرى الأستاذ "دوجي" Duguet بأن الإصدار يعد عملا مكملا للقانون، لأن القانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه، لا يلزم المحاكم بتطبيقه ولا الإدارة بتنفيذه، كما لا يجبر المواطن بالتقيد بأحكامه. فالإصدار هو ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الدولة بأن القانون قد

(1) - بوقفة عبد الله: " الدستور الجزائري، نشأة - فقها - تشريعا، القانون الدستوري للجمهورية "، طبعة ثالثة مزيدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005، ص106 و ص107.

(2) - من بين الفقهاء المؤيدين لاعتبار الإصدار عمل تشريعي "دوجي" و "لابند"، ومن بين الذين يرون أن الإصدار عمل تنفيذي "إيزمان" و "ديكروك" و "جلينيك". أنظر في ذلك: عبد العزيز السيد الجوهري: " القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دراسة مقارنة "، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص24 و ص25.

تم التصويت عليه من طرف السلطة التشريعية. أما الفقيه الألماني "لابند" فهو يرى بأن إصدار الملك للقانون يعد شرطا لوجود إرادة المشرع، إلا أن هذه الإرادة ليس لها وجود من الناحية القانونية إلا بظهورها إلى الخارج بشكل ملموس عن طريق وثيقة الإصدار. في حين يرى الأستاذ "جلينيك" بأن الإصدار عمل تشريعي يعترف الملك من خلاله بأن القانون قد تم سنه وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور.

يرى الأستاذ "لافيرير" (Lavierre) بأن الإصدار هو ذلك الإجراء الوحيد الذي يعطي القوة الإلزامية للقانون في حين أن موافقة البرلمان لا تمنح الإلزامية للنص التشريعي⁽¹⁾. أما الفقه الحديث فهو يعتقد بأن الإصدار لا يمكنه أن ينشئ النص التشريعي لأن رئيس الدولة عند مباشرته لهذا الإختصاص يكون ملزما بإرفاق النص التشريعي بمرسوم الإصدار، وبذلك يضيف الصبغة القانونية على النص التشريعي، وعلى ذلك وحسب وجهة نظر "إيزمان" (Ezemein) فإن الإصدار هو ذلك العمل الذي يقرر بمقتضاه رئيس الهيئة التنفيذية أن القانون قد أصبح نافذا وأن التصويت عليه قد تم بطريقة قانونية من طرف البرلمان، وبالتالي فالإصدار لا يعد عملا تشريعيا لأن القانون يكتمل وجوده قبل إصداره أي عندما يتم التصويت عليه من طرف البرلمان، إلى جانب كون الإصدار نتيجة مباشرة وضرورية لكل نظام دستوري قائم على مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى هذا الأساس عرف "ديكروك" (Ducroque) الإصدار بأنه أمر بتنفيذ القانون، والقانون يكتسب القوة الجبرية بمقتضى عملية الإصدار، ومن ثم فهو لا يعد عملا من أعمال السلطة التشريعية⁽²⁾.

أما في الجزائر فإن النظام القانوني للإصدار يبقى متوقفا على طبيعة النظام السياسي، لذا فإن الإصدار في ظل وحدة البرلمان (أولا) مختلف عما هو عليه في ظل ازدواجيته (ثانيا).

أولا: النظام القانوني للإصدار في ظل وحدة البرلمان:

عرف نظام إصدار القوانين في الجزائر لما كانت تعتنق مبدأ الكاميرالية مرحلتين متباينتين، فإذا كان دستور 1963 قد جعل هذا الإختصاص مشتركا بين كل من رئيس

(1) – Georges Dimitri LAVROFF: « le système politique français ... », Op.cit, p222.

(2) – نقلا عن: زيوش رحمة: " الميزانية العامة للدولة في الجزائر ..."، مرجع سابق، ص 155 و ص 156.

الجمهورية ورئيس المجلس الوطني، فإن دستور 1976 قد خول لرئيس الجمهورية سلطة إصدار كافة القوانين بصفة انفرادية، دون مشاركة من رئيس المجلس الشعبي الوطني.

1- الإصدار مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني في دستور 1963:

خول المؤسس في ظل دستور 1963 لرئيس الجمهورية بوصفه قائدا للهيئة التنفيذية إمكانية إصدار ونشر القوانين في غضون عشرة أيام من تاريخ إحالتها إليه، لكن مع إمكانية المجلس الوطني طلب تقليص هذه المدة في حالة الإستعجال⁽¹⁾، حينئذ يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين التداول فيها مرة ثانية، دون أن يرفض المجلس الوطني طلبه⁽²⁾.

يتضح بأن المؤسس قد قيد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين بظرف زمني محدد، على اعتبار أن المادة 49 من دستور 1963 تنطوي على مضمون مفاده أن الإصدار يعني موافقة رئيس الجمهورية على إصدار ونشر القانون في الجريدة الرسمية حتى يحيط الجمهور بميلاده. لكن إذا كان اختصاص إصدار القوانين مخول دستوريا لرئيس الجمهورية، فإن ذلك يثير إشكالا هاما في حالة ما إذا لم يتم بإصدار قانون معين خلال الأجل القانوني للإصدار، فما هو الوضع القانوني لهذا النص التشريعي في هذه الحالة؟

تفطن المؤسس في دستور 1963 لظاهرة تعطيل القانون بسبب عدم قيام رئيس الجمهورية بإصداره خلال المدة القانونية المقررة لذلك، فحول لرئيس المجلس الوطني بموجب المادة 51 من الدستور إمكانية إصدار القانون بمجرد أن تنقضي المدة القانونية المقررة لإصداره، والمحددة بعشرة (10) أيام من إحالته على رئيس الجمهورية⁽³⁾، بحيث يهدف نقل هذا

(1) - تنص المادة 49 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها. يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، ويوقع مراسيم التطبيق، ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الإستعجال".

(2) - تنص المادة 50 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا".

(3) - تنص المادة 51 من دستور 1963 (مرجع سابق) على: " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليها، فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها".

الإختصاص من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الوطني أساسا، إلى تقادي حدوث أزمة سياسية بسبب الخلاف الذي قد ينشأ بين المجلس الوطني والهيئة التنفيذية.

2- الإصدار سلطة منفردة لرئيس الجمهورية في دستور 1976 (المعدل والمتمم):

خول المؤسس لرئيس الجمهورية في دستور 1976 خلافا لما هو منصوص عليه في دستور 1963، سلطة إصدار كافة القوانين بصفة منفردة، دون مشاركة من رئيس المجلس الشعبي الوطني حتى في حالة امتناع رئيس الجمهورية صراحة أو ضمنا عن إصدارها، خلال المدة القانونية المقررة لذلك، والمحددة بثلاثة (03) أشهر من تسلمه للقوانين⁽¹⁾.

تؤكد التجربة العملية لدستور 1976 بأن هناك عدة قوانين قد تأخر إصدارها عن المدة القانونية المقررة بثلاثة أشهر، حيث نذكر منها مثلا: النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والذي كان قد وافق عليه المجلس بتاريخ 29 مارس 1977 لكن صدوره تأخر بأربعة أشهر ونصف لذا صدر بتاريخ 15 أوت 1977⁽²⁾. كما حدث أيضا نفس الشيء بالنسبة للقانون الأساسي للنائب رقم 01-79⁽³⁾، والذي تأخر صدوره إلى غاية أن تولى الرئيس الراحل "الشاذلي بن جديد" رئاسة الجمهورية، حيث نجد بأن أول قانون قام الرئيس الجديد بإصداره هو هذا القانون، وذلك بتاريخ 09 جانفي 1979. ومن خلال هذين المثالين يتضح بأنه على الرغم من امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القوانين السابقين، إلا أن رئيس المجلس الشعبي الوطني لم يتول إصدارهما بعد انقضاء أجل ثلاثة أشهر من إحالتهما على رئيس الجمهورية، والسبب في ذلك هو أن دستور 1976 لم يخول لرئيس المجلس الشعبي الوطني أية سلطة فعلية في مشاركة رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاص إصدار القوانين.

يبدو من خلال المقارنة مع النظام الدستوري الفرنسي بأن المؤسس الفرنسي في دستور 1958، قد خول لرئيس الجمهورية سلطة إصدار كافة القوانين التي يوافق عليها البرلمان خلال مدة خمسة عشر (15) يوما التي تلي تحويلها للحكومة، لكن قبل انقضاء هذا الأجل يمكنه أن

(1) - تنص المادة 154 من دستور 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسليمها له".

(2) - قانون رقم 01-77 مؤرخ في 15 أوت 1977 يتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).

(3) - قانون رقم 01-79 مؤرخ في 09 جانفي 1979 يتضمن القانون الأساسي للنائب (مرجع سابق).

يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية على أي قانون بكامله أو على بعض مواده، ولا يمكن إطلاقا لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يرفض إصدار هذا القانون⁽¹⁾.

وإذا كانت الأوامر المتخذة في نطاق مجلس الوزراء طبقا للفقرة الثانية من المادة 38 من دستور 1958 من الضروري أن توقع من طرف رئيس الجمهورية، طبقا للفقرة الأولى من المادة 13 من نفس هذا الدستور⁽²⁾، فإن الرئيس الفرنسي الأسبق "François Mitterrand" قد سبق له وأن رفض وضع توقيعه على ثلاث أوامر تفويضية، وذلك في كل من تاريخ 16 جويلية 1986 حول الأمر المتضمن (Les privatisations)، وتاريخ 02 أكتوبر 1986 حول الأمر المتضمن (Le découpage des circonscriptions électorales)، وتاريخ 17 أكتوبر 1986 حول الأمر المتضمن (L'aménagement du temps du travail)، وهو ما يطرح إشكالية مدى إلزامية وضرورة توقيع رئيس الجمهورية على هذه الأوامر التفويضية؟ أم أنه يتمتع بسلطة تقديرية في هذا الشأن؟

أكد المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة تفويض البرلمان لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر على ما يسمى بمبدأ التأهيل (Le principe de la délégation)، وهو شكل من الرقابة التي يمارسها على القوانين التفويضية (Lois d'habilitation) التي يفوض بموجبها البرلمان لرئيس الجمهورية إمكانية اتخاذ أوامر تفويضية طبقا للمادة 38 من دستور 1958. وعلى هذا الأساس يرجع سبب رفض الرئيس "ميتران" التوقيع على تلك الأوامر إلى أنه حامي الدستور وضامن استقرار واستمرارية الدولة، وساهر على حسن سير عمل مؤسساتها الدستورية، طبقا لنص المادة 05 من دستور 1958⁽³⁾، وهو ما يخول له إمكانية

(1) – « *Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée* ». L'article 10 de la constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

(2) – « *Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres* ». L'article 13 alinéa 01 de la constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

(3) – « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ». L'article 05 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

رفض وضع توقيعه على أي "أمر" يقرر المجلس الدستوري بأنه لا تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في قانون التفويض، أو أنه جاء متعارضاً مع أحكام الدستور⁽¹⁾.

ثانياً: النظام القانوني للإصدار في ظل ازدواجية البرلمان (دستور 1996 المعدل والمتمم):

إذا كان المؤسس في دستور 1963 قد خول لرئيس المجلس الوطني إمكانية إصدار القوانين في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بإصدارها خلال أجل عشرة (10) أيام من تاريخ إحالتها إليه، فإن المؤسس في دستور 1996 قد تخلى عن هذا الإجراء وجعل اختصاص إصدار القوانين حكراً على رئيس الجمهورية وحده خلال مدة ثلاثين (30) يوماً بداية من تاريخ تسليمها إياه، غير أنه يمكن وقف هذا الميعاد بسبب إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة، حتى يفصل المجلس الدستوري في مدى دستورية هذه القوانين⁽²⁾.

لكن إذا كانت المادة 126 من دستور 1996 قد منحت لرئيس الجمهورية مهلة ثلاثين يوماً لإصدار القوانين بداية من تاريخ تسليمها إياه، مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطار المجلس الدستوري من طرف إحدى الجهات المخولة بذلك دستورياً للفصل في مدى دستورتها، فإنه من واجب رئيس الجمهورية أن لا يمتنع عن إصدارها، وأن يقوم بذلك خلال مدة معقولة جداً حتى لا تبقى هذه القوانين خاملة بلا نفاذ، لأن تجميدها دون أن يتم إصدارها يشكل اعتداءً جسيماً من طرف رئيس الجمهورية على سلطة البرلمان، إلى درجة أن بعض الأنظمة الدستورية المقارنة تعتبر ذلك بمثابة خيانة عظمى⁽³⁾. مع الإشارة إلى أن اختصاص تبليغ القوانين قد انتقل من رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى رئيس مجلس الأمة بمقتضى

(1) – Dominique TURPIN: « Droit constitutionnel ... », Op.cit, p446 et p447.

(2) – تنص المادة 126 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين 30 يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية". نشير إلى أن المادة 117 من دستور 1989 (مرجع سابق) نصت فقط على أن يصدر رئيس الجمهورية القانون خلال 30 يوماً ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه، دون الإشارة إلى إمكانية وقف أجل الإصدار بسبب إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمادة 156.

(3) – خرباشي عقيلة: " العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ..."، مرجع سابق، ص64.

صدور دستور 1996، خلال عشرة (10) أيام من تاريخ المصادقة عليها من طرف أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾، بعد تسلمها من رئيس المجلس الشعبي الوطني خلال أجل عشرة أيام من التصويت عليها من طرف النواب، مع ضرورة إشعار الحكومة بهذا الإرسال⁽²⁾.

الفرع الثاني

النشر اختصاص عملي تابع لرئيس الجمهورية

يتطلب إصدار النص التشريعي من طرف رئيس الجمهورية إجراء لاحقا له وهو نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية حتى يصبح معلوما لدى كافة الجمهور، وعليه يعد النشر عملية مادية لاحقة على إصدار القانون، لأن الغاية من إشهار هذا الأخير في الجريدة الرسمية للجمهورية تكمن في إخطار كافة الجمهور بتطبيق ذلك القانون وجعله ساري المفعول، لتفادي الإحتجاج بعدم العلم بالقانون عملا بمبدأ "لا عذر بجهل القانون".

يستوجب وضع القانون حيز التنفيذ أن يتم إصداره ونشره في الجريدة الرسمية، ويترتب عن ذلك أن يصبح ملزما لكافة المخاطبين به، أما في حالة عدم نشره فلا يمكن له أن يرتب أية حقوق أو التزامات قانونية عملا بالمبدأ القانوني " لا تكليف بلا معلوم"⁽³⁾. وإذا كان دستور 1963 قد ذهب نحو تكليف رئيس الجمهورية بأن يتولى إجراء نشر القوانين بنفسه مباشرة بعد إصداره لها⁽⁴⁾، فإن الدستور الحالي وعلى غرار كل من دستور 1976 ودستور 1989، لم يؤسس هذا الإجراء على أية مادة دستورية، لكن الواقع يثبت بأن عملية نشر القوانين تتولاها مصلحة الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية.

(1) - تنص المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (مرجع سابق) على: " مع مراعاة أحكام المادتين 166 و167 من الدستور، يرسل رئيس مجلس الأمة النص الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال".

(2) - تنص المادة 42 من القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (مرجع سابق) على: " يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال".

(3) - ماجد راغب الحلو: " القانون الدستوري "، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص158.

(4) - راجع المادة 49 من دستور 1963 (مرجع سابق).

إن في ظل عدم تنصيب المؤسس على تاريخ نشر القوانين⁽¹⁾، فإن المشرع قد كرس ذلك بمقتضى المادة الرابعة من القانون المدني التي تنص: "يكون القانون نافذ المفعول بالنسبة لمنطقة الجزائر بعد مضي يوم عمل كامل من نشره في الجريدة الرسمية، أما بخصوص باقي أرجاء الوطن، فيعتبر القانون نافذا بعد انقضاء يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول". لكن ما يلاحظ من خلال استقراء مضمون هذه المادة، أنها تثير تناقضا كبيرا بخصوص تاريخ بدأ سريان القاعدة القانونية، مع ما جاء في المادة 169 من دستور 1996 التي تنص على: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من يوم قرار المجلس".

فإذا كانت المادة 169 من دستور 1996 تنص على أن النص التشريعي يسري مفعوله من يوم صدور قرار المجلس الدستوري بدستوريته إذا ما أخطر بشأنه، إلا أن المادة الرابعة من القانون المدني، تؤكد على بدأ سريان مفعول القوانين ابتداء من مضي يوم كامل من نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية بالنسبة للجزائر العاصمة، أما بالنسبة لباقي أرجاء الوطن، فإن مفعول القوانين سيسري بعد انقضاء يوم عمل كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد ختم الدائرة على تاريخ الوصول.

نشير إلى أن عملية وضع النصوص القانونية حيز التنفيذ تحتاج إلى المرور بمرحلتين أساسيتين وهما: مرحلة التطبيق (Application) ومرحلة التنفيذ (Exécution).

إن المقصود بمرحلة التطبيق هو اتخاذ جملة من النصوص التنظيمية من طرف السلطة التنفيذية في شكل لوائح تنفيذية، تهدف أساسا إلى توضيح كل التفاصيل والجزئيات التي ترد بخصوص القواعد العامة التي تتضمنها النصوص التشريعية. أما مرحلة التنفيذ فهي تعد آخر محطة لتجسيد هذه النصوص التشريعية ميدانيا، ولن يتحقق ذلك إلا باتباع إجراءات معينة،

(1) - إن في ظل عدم تنصيب المؤسس الجزائري على ميعاد النشر، فإن المؤسس المصري قد نص في المادة 108 من دستور 1971 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من إصدارها...". يتبين من خلال أحكام هذه المادة بأن المؤسس المصري هو الأحسن صنعا من المؤسس الجزائري، عندما ألزم رئيس الجمهورية بنشر القوانين خلال مدة قصيرة نسبيا بعد إصدارها، وذلك حتى لا يحدث أي تأخير أو تقاعس في تطبيقها.

تتمثل أساسا في تدخل الإدارة التي يمثلها رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية، وذلك عن طريق اتخاذ جملة من القرارات والتدابير في شكل لوائح وتعليمات ومنشورات وقرارات، تجسد هذه النصوص التشريعية فعليا، ولأجل تحقيق هذا الهدف تقوم الحكومة بتجنيد وتعبئة كافة الوسائل الضرورية لذلك، المادية منها والمالية والبشرية.

تتدخل السلطة التنفيذية الممثلة أساسا في رئيس الجمهورية لإصدار اللوائح التنفيذية في حالة وضع التشريع بصيغة عامة دون أن تتطرق إلى التفاصيل والجزئيات التي تتطلبها عملية تنفيذها، مثلما نصت عليه كل من المادة 122 والمادة 123 من دستور 1996 اللتان جعلتا اختصاص البرلمان في التشريع بقوانين عادية وقوانين عضوية في الميادين المخصصة لهما، مقتصرًا على وضعه للقواعد والمبادئ العامة فقط دون التطرق إلى جزئياتها، وهو ما يستدعي بالضرورة تدخل رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية والرئيس الأعلى للإدارة العامة، لإصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لهذا الغرض، متخذة في ذلك شكل مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية يوقعها الوزير الأول، لكن بعد أن يوافق عليها رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

يمكن إلى جانب ذلك أن يتضمن القانون موضع التجسيد دعوة صريحة للسلطة التنفيذية للتدخل عن طريق رئيسها الفعلي بالتنظيم، قصد تحديد كل الشروط والتفاصيل والجزئيات التي تشير إليها بعض أحكامه، مثلما جاء في بعض مواد القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية⁽²⁾، والقانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات⁽³⁾.

(1) - راجع المادة 85 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

(2) - أنظر مثلا المواد 16، 37، 38، 48، 49، 51، 55 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 03 جويلية 2011. ومثال ذلك تنص المادة 93 من هذا القانون على: "يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة صلاحياته الخاصة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية التي تحدد صلاحياتها وقواعد تنظيمها وتسييرها وكذا قواعد عملها عن طريق التنظيم"، وهو ما يعني أن هذه المادة تحيل إلى الوزير الأول مهمة إصدار قرار تنظيمي يوضح فيه ما هي هذه الشرطة البلدية، وما هي اختصاصاتها وكيفية عملها، لكن رغم وجود هذا النص القانوني إلا الواقع العملي يؤكد أن تطبيقه الفعلي لا يزال متأخرا، رغم تنصيب عدة هيكل مخصصة للشرطة في أغلب البلديات، والتي لا تزال ديكورا فارغا يحتل جزءا بارزا في واجهة البلديات، دون أن تزود بعنصر بشري ومادي، حتى تباشر مهامها المنوطة بها في السهر على الحفاظ على الأمن والسكينة في البلدية.

(3) - أنظر مثلا: المواد 16، 24، 27، 30، 39، 50، 54 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات (مرجع سابق).

إن تكاليف السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون يجعل النصوص التشريعية في وضعية تبعية تجاه التنظيمات التي تتخذها السلطة التنفيذية، ورغم الموقف الصريح الذي اتخذته مجلس الدولة في قراره رقم 2003/013948⁽¹⁾، والذي يعد مثالا يقضى فيه بالزامية الإدارة بأن تتخذ كل الإجراءات الضرورية لتنفيذ القانون، إلا أن الأجل تبقى مفتوحة في هذا المجال أمام الإدارة، انطلاقا من أن مجلس الدولة اقتصر فقط ضمن محتوى قراره على ضرورة اتخاذ النصوص التطبيقية خلال أجل معقول، وهو العامل الذي قد يسمح لرئيس الجمهورية بأن يتقاعس عن إصدار التنظيمات الضرورية لتنفيذ نص تشريعي معين يرى بأنه لا يرغب فيه، من دون أن يكون للبرلمان أية سلطة فعلية تسمح له بمواجهته⁽²⁾.

عرف النظام التشريعي الجزائري صدور عدة قوانين لكن رغم ذلك لم تصدر بشأنها مراسيم تنفيذية لتجسيدها إلا بعد مرور مدة طويلة جدا، وهو ما عرضها لموضع جمود وركود، إذ يكفي أن نذكر من بين هذه القوانين مثلا، قانون حماية البيئة الصادر سنة 1983، والذي استغرقت عملية وضع بعض اللوائح التنفيذية لتجسيد هذا القانون ما يقارب فترة عشرين عاما، وهو نفس الشأن بالنسبة للقانون المنظم للمحاكم الإدارية الصادر سنة 1998، حيث لم يدخل هذا القانون حيز التنفيذ إلا بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 11-195⁽³⁾، وهو ما يشكل حتما عرقلة حقيقية تحول دون وضع القانون حيز التنفيذ⁽⁴⁾.

وكقاعدة عامة لا يصبح التشريع ملزما للمخاطبين بأحكامه من تاريخ نشره، إذ لا يبدأ نفاذه إلا بعد مضي وقت معلوم من هذا التاريخ، غير أنه يلاحظ أن المشرع أحيانا وبداعي المصلحة العامة، قد يقرر نفاذ التشريع بأثر رجعي ينسحب على الفترة السابقة لنشره في

(1) - قرار مجلس الدولة رقم 2003/013948 مؤرخ في 20 ماي 2003 في قضية السيد "سعدي رابح" ضد رئيس الحكومة، قرار غير منشور. تتعلق هذه القضية بعدم إصدار مرسوم تنفيذي لوضع أحكام المادة 55 من الأمر المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة موضع تنفيذ.

(2) - كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري..."، مرجع سابق، ص 154.

(3) - مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 16 نوفمبر 1998، يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ج ج عدد 29 مؤرخ في 22 ماي 2011.

(4) - كايس شريف: "ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي..."، مرجع سابق، ص 165 وما يليها.

الجريدة الرسمية، وهو ما فعله المشرع الجزائري عندما قضى مثلا بخصوص التقنين المدني الصادر بموجب الأمر رقم 58-75، والذي تم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 30 سبتمبر 1975، بأن سريان مفعوله سيكون ابتداء من تاريخ 05 جويلية 1975.

كما يلاحظ في بعض الحالات الأخرى لدى بعض التشريعات المقارنة، بأنه قد يتضمن التشريع الجديد نصا يشير إلى أن نفاذه قد سيتأخر عن تاريخ نشره بمدة طويلة، وهو ما حصل فعلا مثلا بالنسبة إلى التقنين المدني المصري الصادر بالأمر رقم 131 لسنة 1948 والمؤرخ في 16 جويلية 1948، والذي قضت المادة الثانية منه بأن يبدأ سريان العمل به ابتداء من تاريخ 15 أكتوبر 1949.

أما في حالات أخرى فقد يتصور بأن نفاذ التشريع سيتم تأخيره، في حالة ما إذا كان هذا النفاذ معلقا على صدور مرسوم تطبيقي له، فحينئذ لا يبدأ نفاذ التشريع إلا بعد تاريخ نشر هذا المرسوم، غير أنه يؤخذ على حالة التأخر في نفاذ التشريع في هذه الحالة الأخيرة، أن مسألة التحكم في تاريخ بدأ سريان التشريع تخرج من يد السلطة التشريعية، إذ هي تصطدم باحتمال وجود تقصير من السلطة التنفيذية أو انعدام إرادتها في إصدار المرسوم التطبيقي له، وبذلك تحول دون تنفيذه، ومثال ذلك ما أظهره تقرير لجنة التشريعات الدستورية في فرنسا، بأنه إلى غاية منتصف سنة 1974 لم تصدر تلك المراسيم التطبيقية بشكل كلي أو جزئي، والمتعلقة بثلاثة وتسعين (93) نصا تشريعيًا تم إصدارها في الفترة ما بين 1968 و 1973.

يرى بعض الكتاب بأن الحكمة من وراء تأخير نفاذ التشريع ترجع إلى اعتبارين وهما:

الإعتبار الأول:

رغبة المشرع في جعل الأفراد يحيطون علما بالتشريع الجديد، فيتصرفون على أساسه، وحينئذ لا يقبل منهم الإعتذار بجهله عملا بالمبدأ القائل "عدم جواز الإعتذار بجهل القانون".

الإعتبار الثاني:

تمكين السلطة القائمة على تطبيق وتنفيذ لنصوص التشريعية (السلطة التنفيذية) من الإطلاع عليها جيدا، وذلك بعد الدراسة المتأنية لها دون أي تسرع⁽¹⁾.

(1) - محمد سعيد جعفرور: "مدخل إلى العلوم القانونية..."، مرجع سابق، ص 159.

المطلب الثاني

إمكانية طلب المداولة الثانية وانفلات الأوامر من رقابة المجلس الدستوري

قبل أن يصدر رئيس الجمهورية القوانين ثم تنشر في الجريدة الرسمية، يمكنه أن يعرقل من مسار اكتمالها إذا ما طلب إجراء المداولة الثانية عليها (الفرع الأول). كما أنه مع استبعاد الأوامر من هذا الإجراء، باتت الأوامر تتفلت من رقابة المجلس الدستوري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

طلب المداولة الثانية وسيلة لعرقلة مسار اكتمال القانون

نشير منذ البداية إلى أنه إذا كان الإصدار عملا تنفيذيا يندرج ضمن المجال التنظيمي المستقل المخول لرئيس الجمهورية، فإن إجراء المداولة الثانية هو عمل من أعمال السيادة التي يحصن بها رئيس الجمهورية بعيدا عن مجال التشريع⁽¹⁾.

يفتضي إجراء المداولة الثانية بأن يطلب رئيس الجمهورية من النواب إعادة التصويت على أي قانون وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، بهدف التأكد من إلتزامه بالغاية التي سن من أجلها، وذلك من منطلق أن رئيس الجمهورية هو المسجد لوحدة الأمة وحامي الدستور⁽²⁾.

أما إذا لم يرجع رئيس الجمهورية القانون إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة التصويت عليه خلال ثلاثين يوما من إقراره، فإن ذلك يعد تنازلا عن حقه في طلب المداولة الثانية⁽³⁾.

(1) - تأخذ بعض الأنظمة الدستورية المقارنة بمفهوم الإعتراض بدلا من إجراء المداولة الثانية، حيث ينصب مفهوم الإعتراض على أي نص قانوني يوافق عليه البرلمان، متخذا عدة أشكال نذكر منها:

الإعتراض الواقف (véto suspensif): وهو إعتراض مطلق. الإعتراض الموصف (véto qualifié): وهو إعتراض نسبي يتطلب أغلبية مشددة من الأصوات، تتمثل في ثلثي (2/3) النواب. الإعتراض البسيط (véto simple): وهو الإعتراض الذي يتطلب أغلبية نسبية من أصوات النواب. الإعتراض الناقل (véto transitif): وهو الإعتراض الذي ينقل السلطة التقديرية فيما يخص مصير النص التشريعي إلى هيئة ثالثة بمقتضى أحكام الدستور، لتتولى مهمة الفصل في النزاع القائم بين رئيس الجمهورية والبرلمان. بوقفة عبد الله: "أساليب ممارسة السلطة..."، مرجع سابق، ص 264 و ص 265.

(2) - المادة 70 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق). تقابلها المادة 67 من دستور 1989 (مرجع سابق).

(3) - تنص المادة 127 ف 01 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء المداولة الثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره".

يخضع طلب إجراء "المدولة الثانية" على القوانين لضوابط قانونية تتعلق بضرورة تسبب طلب إجراء المدولة الثانية والتقيد بالمدة القانونية المحددة لها (أولا) مع إلزامية إقرار القانون مجددا بنسبة (3/4) نواب المجلس الشعبي الوطني فقط (ثانيا):

أولا: ضرورة تسبب طلب إجراء المدولة الثانية والتقيد بالمدة القانونية:

تتضمن الرسالة المرفقة بطلب إجراء إعادة التصويت ثانية على النص القانوني، تحديد الأسباب التي دفعت رئيس الجمهورية إلى ذلك، ويؤدي تسبب الطلب إلى تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص القانوني، خاصة إذا شعر رئيس الجمهورية بأن سياسة البرلمان تختلف وتتعارض مع نهج الهيئة التنفيذية. وإذا كان الدستور قد خول لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية تمكنه من تقييم العمل التشريعي، فإنه غير مقيد بأي شرط في هذا المجال، بحيث يمكنه أن يطلب من نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة إعادة التصويت على أي نص تشريعي يريد، بإيداع طلب إجراء المدولة الثانية عليه خلال 30 يوما من تاريخ تسلمه للقانون، وبانقضاء هذه المدة يسقط حق الرئيس في ممارسة هذا الإجراء.

ثانيا: إقرار القانون من جديد بالتصويت عليه بأغلبية ثلثي (2/3) النواب فقط:

يتطلب إقرار القانون محل المدولة الثانية بأن يحضى بموافقة أغلبية ثلثي النواب، أما في حالة عدم حصوله على هذه الأغلبية فسيصبح ملغى⁽¹⁾، دون الأخذ بعين الاعتبار لتصويت مجلس الأمة من خلال إهمال موافقته عليه بنسبة (3/4) أعضائه، وهو ما يثير التساؤل: كيف يؤدي عدم حصول القانون على موافقة ثلثي النواب إلى إلغائه؟ علما أنه كان قد حاز على موافقة (3/4) أعضاء مجلس الأمة؟ وما الجدوى إذن من هذه المصادقة الأولى؟

يعتبر تحقيق أغلبية ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني عند التصويت على القانون في المدولة الثانية شرطا تعجيزيا، يصعب على المجلس الشعبي الوطني تحقيقه خاصة في حالة المعاشية، وهو ما يدل على أن طلب رئيس الجمهورية بهذا الإجراء ليس

(1) - تنص المادة 127 ف 02 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) : " وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني". وتنص المادة 45 ف 02 من القانون العضوي رقم 99-02 (مرجع سابق) على أنه: " في حالة عدم المصادقة على القانون بأغلبية ثلثي (2/3) النواب، يصبح نص القانون لاغيا".

القصد منه التحقق من تمسك المجلس بذلك النص التشريعي، بل القضاء عليه نهائيا، لكن ذلك لا يعني أنه ليس بإمكان رئيس الجمهورية اللجوء إلى طلب مداولة ثانية في حالة وحدة الأغلبية، بل أن التجربة أثبتت عكس ذلك، حيث تم اللجوء إلى هذا الإجراء سنة 1984 حول مشروع القانون المتضمن المدة القانونية للعمل⁽¹⁾، كما تم اللجوء إليه أيضا سنة 1989 حول مشروع قانون الإعلام الذي لم يصوت عليه من قبل 181 نائب⁽²⁾.

يظهر من خلال المقارنة مع النظام الدستوري الفرنسي بأن طلب إجراء المداولة الثانية لم يستعمل إلا في حالات استثنائية، حيث حدث ذلك سنة 1983 حول القانون المتعلق بالمعرض الدولي، والذي لم يصوت عليه البرلمان في المداولة الثانية. كما حدث أيضا سنة 1985 بخصوص القانون المتعلق بكاليدونيا الجديدة (Nouvelle Calédonie). وأخيرا أجريت المداولة الثانية خلال شهر أفريل من سنة 2003 بخصوص مشروع القانون المتعلق بنظام انتخاب النواب الأوروبيين والمستشارين المحليين⁽³⁾.

تجدر الملاحظة إلى أنه على خلاف الوضع القانوني في الجزائر، فإنه من الصعب تحريك إجراء طلب إجراء المداولة الثانية في النظام الفرنسي، رغم أن المادة العاشرة من دستور 1958 تسمح لرئيس الجمهورية بطلب هذا الإجراء بشأن القانون كله أو بعض المواد منه فقط، قبل انتهاء أجل 15 يوما الممنوحة لرئيس الجمهورية لإصداره⁽⁴⁾، إذ يعود سبب صعوبة تحريك المداولة الثانية في النظام الفرنسي - لاسيما في حالة المعاشية - إلى إخضاع القرار الرئاسي المتعلق بطلب هذا الإجراء لإجراء التوقيع المجاور للوزير الأول (Contreseing)، الذي يفترض أن يعارض مبادرة رئيس الجمهورية في هذه المسألة.

(1) - بوالشعير سعيد: " علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية ..."، مرجع سابق، ص 287 وما يليها.

(2) - لوناسي ججيقة: " السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ..."، مرجع سابق، ص 147.

(3) - أومايوف محمد: " عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ..."، مرجع سابق، ص 241. نقلا عن:

Dominique CHAGNOLLAUD: « Droit constitutionnel contemporain », tome 03, la 05^{ème} République, 05^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2009, p169.

(4) - « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée » Article 10 de la Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). Op.cit.

يمكن القول بأن حق طلب إجراء المداولة الثانية مثلما هو مكرس حاليا في النظام الدستوري الجزائري ما هو إلا وسيلة قانونية، وضعت في يد رئيس الجمهورية بهدف ضمان سيطرته المطلقة على الوظيفة التشريعية، والأكثر من ذلك أنه حتى في حالة تخطي البرلمان (أي المجلس الشعبي الوطني) لعرقلة طلب إجراء المداولة الثانية بإقرار القانون مجددا عن طريق التصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضائه، إلا أن رئيس الجمهورية لا تزال بحوزته أداة هامة تحول دون صدور ذلك القانون، إذ بإمكانه إخطار المجلس الدستوري للبحث في شأن مدى دستورية ذلك النص القانوني، وبالتالي من المحتمل جدا أن ينتج عن هذا الإخطار تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية النص وبالتالي عدم صدوره.

الفرع الثاني

انفلات الأوامر كلية من رقابة المجلس الدستوري

لم ينص المؤسس في دستور 1996 خلافا لدستور 1963 على خضوع الأوامر لرقابة المجلس الدستوري، غير أن الأوامر المتضمنة القوانين العضوية الصادرة تطبيقا للمادة 179 من دستور 1996 المنظمة للحكم الإنتقالي، تم إحالتها على رقابة المجلس الدستوري⁽¹⁾، لكن ليست بصفتها أوامر وإنما باعتبارها قوانين عضوية⁽²⁾. وإلى جانب ذلك قبل المجلس الدستوري أيضا اختصاصه في الرقابة على دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997 والذي يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى⁽³⁾، والذي أصدر بشأنه قراره رقم

(1) - نذكر بخصوص هذه المسألة كل من: الرأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/97 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور، ج ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997. والرأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/97 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة الأمر رقم 97-09 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997. والرأي رقم 04/ر.م.د.ج.ع.م.د/97 مؤرخ في 19 فيفري 1997 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة الأمر رقم 97-11 المتعلق بالتقسيم القضائي للدستور، ج ج ج عدد 15 مؤرخ في 19 مارس 1997.

(2) - نبالي فطة: " دواعي وآليات ضمان الحقوق والحريات العامة في مواجهة التشريع "، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1999-2000، ص 155 وما يليها.

(3) - أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 ماي 1997 يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ج ج عدد 38 مؤرخ في 04 جوان 1997 (ملغى).

2000/02 يقضي فيه بعدم دستوريته⁽¹⁾. لكن مع التذكير بأن هذا الأمر لم يكن له ذلك المفهوم الدستوري، وإنما هو قانون بالمفهوم المادي للقانون، على اعتبار أنه اتخذ أثناء المرحلة الإنتقالية بعدما صادق عليه المجلس الوطني الإنتقالي.

يبقى الإشكال مطروحا حول مدى اختصاص المجلس الدستوري في بسط رقابته على دستورية الأوامر الصادرة طبقا للفقرتين 07 و 08 من المادة 120 من دستور 1996، واللذان تخولان لرئيس الجمهورية حق التدخل لإصدار قانون المالية بموجب أمر، إذا لم يصوت البرلمان بغرفتيه على مشروعه على خلال خمس وسبعين يوما من تاريخ إيداعه⁽²⁾.

فإذا كان قانون المالية يُتخذ من طرف رئيس الجمهورية بموجب أمر رئاسي كإجراء إستعجالي وإستثنائي، بسبب تماطل البرلمان في التصويت عليه خلال أجل مدته خمس وسبعون (75) يوما، فإن مسألة إخضاع هذا الأمر للرقابة من طرف المجلس الدستوري ممكنة جدا من الناحية العملية، لأنه كان من المفروض أن يخضع هذا الأمر لرقابة المطابقة للقانون العضوي المتضمن قوانين المالية، والذي لم يصدر بعد⁽³⁾.

تؤكد التجربة العملية في الجزائر بأنه منذ تأسيس مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، لا في دستور 1963 ولا دستور 1996، لم يسبق إطلاقا وأن تم عرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري لتفحص مدى دستوريته، وهو ما يشكل اعتداء صارخا على سلطة المجلس كهيئة مخول لها مراقبة مدى دستورية القوانين، علما أنه حتى ولو تمت إثارة مسألة عدم دستورية أمر معين إلا أنها ستصطدم بعدم موافقة المجلس الدستوري بسبب ما لرئيس الجمهورية من سلطة تأثير واضحة على عمله، خصوصا مع استحوازه على سلطة تعيين ثلث أعضاء المجلس من بينهم الرئيس. كما أن المجلس الدستوري لا يتمتع

(1) - قرار رقم 02 / ق.أ.م.د / 2000 مؤرخ في 27 فيفري 2000 يتعلق بمراقبة مدى دستورية الأمر رقم 97-15 الذي يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى للدستور، ج ر ج ج عدد 07 مؤرخ في 28 فيفري 2000.

(2) - تنص المادة 120 ف 07 و 08 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) على: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمس وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

(3) - نبالي فطة: " دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود ..."، مرجع سابق، ص 209 و ص 210.

بسلطة الإخطار الذاتي التلقائي، وبالتالي فهو لا يتحرك إلا بناء على إجراء الإخطار المخول لجهات محددة دستوريا، لذا فإذا تصورنا مثلا أن رئيس الجمهورية يتخذ أوامرا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي انعقاد البرلمان، وفي ظل غياب رئيس المجلس الشعبي الوطني والتزام رئيس مجلس الأمة للصمت، فإنه لا يمكننا أن نتصور إطلاقا قيام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري لكي يتفحص مدى دستوريتها.

يبدو من خلال المقارنة مع النظام الدستوري الفرنسي بأن المجلس الدستوري الفرنسي رفض بأن يمتد مجال رقابته إلى الأوامر التفويضية التي تتخذ طبقا للمادة 38 من دستور 1958 قبل أن يوافق البرلمان عليها⁽¹⁾، حيث قضى المجلس في قراره رقم 58-346 المؤرخ في 08 أوت 1958، بأن هذه الأوامر تبقى أعمالا إدارية ما لم يصادق عليها البرلمان بمقتضى قانون، وبالتالي فهي تخضع لرقابة القاضي الإداري، لكن بمجرد أن يوافق عليها تتحول إلى تشريعات وتخضع لرقابة المجلس الدستوري⁽²⁾، لكن دون أن يمتد موضوعها إلى المواد المخصصة للقوانين العضوية⁽³⁾.

قبل المجلس الدستوري الفرنسي النظر كذلك في دستورية القوانين المتعلقة بالموافقة على الأوامر التفويضية أو ما يسمى بقوانين التأهيل (Lois de ratification)، وبمناسبة ذلك قبل باختصاصه في ممارسة الرقابة على مدى سريان الأوامر الموافق عليها من طرف البرلمان، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس الجمعية العامة، أو رئيس مجلس الشعب، أو ستين نائبا، أو ستين عضوا من مجلس الشيوخ⁽⁴⁾.

(1) – Christine MANGUE : « **Le contrôle des ordonnances de codification ...** », Op.cit, p419.

(2) – Louis FAVOREU et Philippe LOIC : « **Les grandes décisions du conseil constitutionnel, GRANDS ARRETS ...** », Op.cit, p654.

(3) – François LUCHAIRE : « **Le conseil constitutionnel** », tome 03, jurisprudence, 02^{ème} et 03^{ème} parties, l'Etat, 02^{ème} édition refondue, Economica, Paris, 1999, p151.

Louis FAVOREU et Philippe LOIC notent à ce propos que : « **Le Conseil Constitutionnel avait eu l'occasion de décider précédemment que la procédure de l'article 38 ne pouvait pas s'appliquer aux lois organiques (décision n° 134 du 05 janvier 1982) ce qui se comprend car les garanties particulières, notamment le contrôle obligatoire du Conseil Constitutionnel ou le droit de veto du Sénat pour les lois organiques, ne pourraient jouer au cas d'application de l'article 38** ». Louis FAVOREU et Philippe LOIC : « **Les grandes décisions du conseil constitutionnel, GRANDS ARRETS ...** », Op.cit, p652 et p653.

(4) – Voir l'article 61 de la constitution française de 1958 (modifiée et complétée). Op.cit.

اتخذ المجلس الدستوري الفرنسي أثناء ممارسة مهامه الرقابية على الأوامر عدة قرارات هامة، نذكر من بينها: القرار رقم 62-18 المتضمن الموافقة على الأمر المتضمن التوجيه الفلاحي (L'orientation agricole)⁽¹⁾، والقرار رقم 81-127 المتعلق بالموافقة على الأمر المتضمن قانون حماية حرية الأشخاص⁽²⁾، والقرار رقم 81-132 المتعلق بالموافقة على الأمر المتضمن التأميمات (Les nationalisations)⁽³⁾، والقرار رقم 85-196 المتعلق بالموافقة على الأمر المتضمن "كاليدونيا الجديدة" (La Nouvelle Calédonie)⁽⁴⁾، بالإضافة إلى القرار رقم 82-142 المتعلق بالموافقة على الأمر المتضمن الإصلاح التخطيطي لسنة 1982 (La réforme de la planification)⁽⁵⁾.

يهدف اعتراف المجلس الدستوري الفرنسي لنفسه باختصاصه في ممارسة الرقابة على دستورية قوانين التأهيل (Lois d'habilitation) التي تتضمن الموافقة على الأوامر التفويضية، إلى تقدير مدى دستورية الأحكام التي يمنح لها إجراء الموافقة من طرف البرلمان صبغة تشريعية، بمعنى النظر في مدى دستورية محتوى هذه الأوامر⁽⁶⁾.

أما في الجزائر ونظرا لما تتضمنه الأوامر في غالب الأحيان من تقييد صارم للحقوق الدستورية للمواطنين، وبهدف صيانة وحماية هذه الحقوق والحريات من كل أشكال التعسف، نرى بأنه لا بد من إخضاع هذه الأوامر لرقابة وجوبية سابقة من طرف المجلس الدستوري، بناء على توسيع جهات إخطاره إلى أعضاء البرلمان، ورئيس المحكمة العليا و رئيس مجلس الدولة، والعمل على تزويد المجلس بسلطة الإخطار الذاتي (L'auto-saisine).

(1) – Décision n° 62-18 du 16 janvier 1962. Loi d'orientation agricole. In www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1962/628ldc.htm

(2) – Décision n° 81-127 DC des 19 et 20 janvier 1981. Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. in www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1981/81127dc.htm

(3) – Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982. Loi des nationalisations. www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1981/81132dc.htm

(4) – Décision n° 85-196 DC de 08 aout 1985. Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie. In www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1985/85196dc.htm

(5) – Décision n° 82-142 DC du 17 juillet 1982. Loi portant réforme de la planification. In www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1982/82142dc.htm

(6) – François LUCHAIRE: « Le conseil constitutionnel ... », Op.cit, p151. Dominique ROUSSEAU: « Droit de contentieux constitutionnel », 03^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1993, p155.

خلاصة الباب الثاني:

تتطلب عملية اللجوء إلى التشريع بالأوامر أن تتوفر مجموعة من الشروط والضوابط الدستورية، خاصة ما يتعلق بالزامية عرض الأوامر المتخذة في الظروف العادية على موافقة البرلمان، لكن رغم ذلك تبقى هذه الشروط شكلية فقط لا يمكنها أن تشكل قيودا حقيقية على سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال، وهو ما يسمح له بتمرير جميع خياراته واقتراحاته بسرعة ومن دون أية مراقبة، وبالتالي تأكيد التفوق الرئاسي على حساب البرلمان.

يترتب عن الإقدام المكثف من طرف رئيس الجمهورية على أسلوب التشريع بالأوامر، أن أصبحت السلطة التنفيذية بمثابة المشرع الأصلي بدلا من البرلمان، وما يؤكد ذلك هو استعمال رئيس الجمهورية للأوامر كوسيلة سريعة لتنظيم جميع المسائل الحساسة والإستراتيجية في الدولة، تفاديا لنشوب خلافات جوهرية إذا ما تم عرضها على المناقشة من طرف أعضاء البرلمان، خصوصا أن العوامل والمعطيات السياسية للنظام السياسي الجزائري تنصب كلها في صالح رئيس الجمهورية، سواء عن طريق الأغلبية البرلمانية المساندة له دوما، أو عن طريق الثلث الرئاسي في مجلس الأمة، والذي يلعب دورا حاسما جدا في اعتماد سائر النصوص التشريعية التي تضعها الحكومة. بالإضافة إلى السيطرة التامة لرئيس الجمهورية على عمل وتوجهات المجلس الدستوري، الذي بات جهازا يدور في فلك السلطة التنفيذية.

وإذا كانت صلاحية اللجوء إلى التشريع بالأوامر مبررة على أساس أنها تشكل أداة مناسبة لمواجهة بعض الظروف الإستثنائية القاهرة وغير العادية، والتي قد تتعرض لها مؤسسات الدولة من حين إلى آخر، والتي لا تقوى التشريعات العادية على مجابعتها، أو على أساس أنها وسيلة قانونية فعالة لتنظيم بعض المسائل ذات الطابع الفوري والإستعجالي، والتي تحدث أثناء غياب السلطة التشريعية الأصلية (البرلمان)، فإن الواقع العملي يثبت بأن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الرئاسي غالبا ما يكون تحت تأثير دوافع سياسية محضة، وهو ما انجر عنه أحيانا إتخاذ أوامر غير دستورية إطلاقا، على غرار ما حدث بشأن الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، والذي يشكل صورة واضحة للإعتداء الصارخ والمباشر من طرف رئيس الجمهورية على سلطة البرلمان في التشريع.

إن ما يؤكد تصاعد المركز التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر، هو استبعاد البرلمان كلية من عملية مناقشة هذه النصوص التشريعية، بحيث أنه يكفي فقط بالموافقة شكليا في افتتاح أول دورة مقبلة له على تلك الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، في حين أن الأوامر التي يتخذها في الحالة الإستثنائية لا تعرض عليه إطلاقا كونها تتمتع بحصانة إنشائية، كما لا تعرض أيضا تلك الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، على موافقة المجلس الجديد الذي سيتم انتخابه في غضون ثلاثة أشهر، وإنما تصبح نافذة بمجرد صدورها.

ولعل ما يزيد من توسيع النفوذ التشريعي لرئيس الجمهورية هو انفلات الأوامر من كل أشكال الرقابة، حيث تثبت التجربة الدستورية في الجزائر بأنه رغم أن المادة 165 من دستور 1996 تخول للمجلس الدستوري سلطة ممارسة الرقابة على دستورية كل القوانين والتنظيمات، بناء على إخطار من رئيس الجمهورية أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان، إلا أن الأوامر باتت تتفلت من هذه الرقابة ولم يتم إطلاقا إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري، ماعدا كل من الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، والأمر رقم 09-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، والأمر رقم 11-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالتقسيم القضائي، والتي تم اتخاذها في مكان القوانين تطبيقا للحكم الإنتقالي المنصوص عليه في المادة 179 من دستور 1996، بعد أن وافق عليها المجلس الوطني الإنتقالي، حيث تم إخضاع هذه الأوامر للرقابة من طرف المجلس الدستوري على أساس أنها قوانين عضوية وليست أوامر.

تستمر هيمنة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر، إلى حد تحكمه الصارم في عملية نفاذ هذه النصوص التشريعية، فالأوامر وعلى غرار كل النصوص التشريعية لا تصبح معلومة لدى الكافة، ولا يمكنها أن ترتب آثارها القانونية، إلا بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية. وإذا كانت عملية الإصدار اختصاصا تنفيذيا يتولاه رئيس الجمهورية بنفسه عن طريق وضع توقيعه على الأوامر، فإن عملية النشر تتولاها الأمانة العامة للحكومة المتواجدة على مستوى رئاسة الجمهورية.

خاتمة:

تعد السلطة التشريعية في الجزائر جهازا مركبا، فالى جانب البرلمان، هناك رئيس الجمهورية الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، والذي خولت له أحكام الدستور سلطات تشريعية هامة تتجاوز بكثير تلك السلطات التشريعية الممنوحة للبرلمان.

يعتبر رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري محورا أساسيا لنظامه التشريعي وعموده الفقري، وهو ما يقابله عجز البرلمان على أخذ وضع متوازن ومؤكد له في هذا المجال، سواء بفعل النصوص القانونية التي سلبت منه العديد من اختصاصاته التشريعية من جهة، أو بسبب الممارسات العملية المستمرة للسلطة التنفيذية، والتي جعلت من هذه الأخيرة بمثابة المتحكم الأول والأخير في الوظيفة التشريعية من جهة أخرى.

فبالإضافة إلى تحكم رئيس الجمهورية في جل مراحل وإجراءات إعداد العمل التشريعي وهيمنته على السياسة الخارجية، تشكل آلية التشريع بالأوامر إحدى أهم الوسائل القانونية التي تعكس بوضوح مدى تفوق السلطة التنفيذية على بقية المؤسسات الدستورية للدولة، خصوصا على البرلمان الذي يضمحل ويتلاشى دوره كلية ليصبح يحتل وضعا هامشيا.

يبدو من خلال ما عرفه النظام القانوني لسلطة التشريع بالأوامر من تطورات في الجزائر، بأن هذه الوسيلة كانت ولا تزال تلعب دورا بارزا في وضع القواعد القانونية، فرغم أن الأوامر تساهم إلى جانب القانون في سن القواعد التشريعية، إلا أن واقع هذه الظاهرة يوحي بأنها باتت أداة تخدم رئيس الجمهورية بغية تزويده بمركز سامي في النظام التشريعي.

تعد الأوامر بمثابة الوسيلة الأسرع لتحقيق هذا المبتغى، ليمتد استخدامها بشكل أوسع من طرف رئيس الجمهورية لتنظيم كل مسألة إستراتيجية ومستعجلة تلوح في الأفق، خصوصا مع استبعاد عرض مشاريع هذه الأوامر على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها، واكتفاء البرلمان بالموافقة الشكلية عليها في أول دورة لاحقة له، تخوفا من السلطة من حدوث خلافات جوهرية بشأنها، بسبب تلك الحساسيات التي قد تثيرها عملية مناقشتها بين الكتل والمجموعات البرلمانية إذا ما تم اتخاذها في صورة مشاريع قوانين، والتي ستعطل حتما من تمرير كل الخيارات والتدابير التي تريدها السلطة التنفيذية.

إن وجود نصوص دستورية صريحة تخول لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من دون أية ضوابط حقيقية، يجعل من هذه الوسيلة التي كانت مبنية أساساً على ضرورة الحفاظ على توازن واستقرار مؤسسات الدولة والسير العادي والمنتظم لها، بهدف صيانة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، سواء في حالة غياب السلطة التشريعية الأصلية، أو لمواجهة أوضاع إستثنائية غير عادية وقاهرة لا تقوى التشريعات العادية على معالجتها، أصبحت الأوامر أداة فعالة بحوزة السلطة التنفيذية تلجأ إليها لفرض سيطرتها على الوظيفة التشريعية، وهو ما يؤدي بدوره إلى الإخلال بالتوازن المؤسساتي.

إن الجدل الكبير والنقاش الحاد اللذان يثيرهما إقدام رئيس الجمهورية على التشريع بالأوامر، وما تلاه من إنتقادات شديدة، خصوصاً ما يتعلق بالمسائل المالية، ما هو إلا دليل على الواقع المر الذي آل إليه النظام التشريعي في بلادنا، بحيث أصبحت الأوامر تشكل اعتداء على البرلمان وعلى الدستور ذاته، وما لجوء رئيس الجمهورية إلى اتخاذه لأوامر غير دستورية إطلاقاً إلا برهاناً كافياً على حدة الخطورة التي لا تزال تشكلها هذه الوسيلة التشريعية، إذ يكفي أن نذكر في هذا الشأن بالأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، على اعتباره اتخذ أثناء انعقاد البرلمان بغرفتيه في دورته الربيعية العادية لسنة 2001، ولما تم عرضه على تصويت البرلمان، حضي بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه، دون أن يتم إخطار المجلس الدستوري حتى يقر بعدم دستورية تصرف رئيس الجمهورية.

يؤكد واقع التشريع بالأوامر في الجزائر بأن التجسيد الفعلي لمفهوم دولة القانون المبنية على احترام مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾، أضحي مسألة مستحيلة، فلطالما استمر العمل بهذه الآلية التشريعية على شكلها الحالي، فإن هذا الوضع سيصرفنا إلى القول بأن الجزائر لم ولن تعرف سوى مؤسسة تشريعية وحيدة ومهيمنة ألا وهي مؤسسة رئيس الجمهورية.

(1) – « *N'est considéré comme Etat de droit qu'un Etat dont l'ensemble de l'activité est intégralement appréhendé par un ensemble de compétences délimitées exactement. La séparation ou distinction des pouvoirs contient le principe fondamental de cette mesurabilité générale de tout exercice du pouvoir de l'Etat ... D'après le sens général de l'expression, on pourrait qualifier d'Etat de droit tout Etat qui respecte sans faillir le droit objectif en vigueur et les droits subjectifs existants. L'Empire Romain de la nation allemande, était un parfait Etat de droit à l'époque de sa décomposition, son caractère d'Etat de droit n'a été que la manifestation et l'instrument de son effondrement politique* ». Carl SCMITT : « *La théorie de la constitution ...* », Op.cit, p269.

وكحلول لمجمل الإشكالات القانونية التي ما فتئ يثيرها النمط الحالي الذي تسير عليه آلية التشريع عن طريق الأوامر في النظام الدستوري الجزائري، نرى بأنه لا بد من:

* مراجعة الآليات الدستورية التي تخول لرئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر، لتبقى هذه الأداة التشريعية لازمة في الظروف الإستثنائية فقط نظرا لخطورة الوضع، وذلك باعتبارها وسيلة سريعة تهدف فعلا إلى اتخاذ إجراءات فورية من شأنها أن تسمح بمواجهة هذه الظروف غير العادية بفعالية أكبر، ومن ثمة تجاوز كل الأزمات المترتبة عنها من أجل الحفاظ على استقرار وتوازن مؤسسات الدولة.

* الإستغناء تماما عن وسيلة التشريع بالأوامر في الظروف العادية، خصوصا خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، لأن البرلمان في هذه الحالة يكون موجودا وقائما رغم أنه في عطلة، وما عليه إذن إلا أن يشتغل أكثر في دوراته العادية التي لا بد من أن توسع أكثر، ولما لا لمدة خمسة أشهر بدلا من أربعة أشهر، وذلك حتى يتسنى له الوقت الكافي لسن مختلف القوانين التي تتلاءم مع الظروف الراهنة للمجتمع، أو العمل على استدعائه لعقد دورات غير عادية لوضع كل القوانين التي تستجيب لكل المعطيات المستجدة.

* فرض رقابة قبلية صارمة على الأوامر التشريعية لمنع أي اعتداء محتمل من طرف السلطة التنفيذية على الحقوق والحريات المعترف بها دستوريا للأفراد، خاصة أن الأوامر في جوهرها تصبح نافذة بمجرد اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، دون انتظار ما سيسفر عنه إجراء عرضها على البرلمان بغرفتيه في أول دورة مقبلة له. وفي هذا الإطار، لا بد من إخضاع هذه الأوامر التشريعية لرقابة وجوبية سابقة من طرف المجلس الدستوري، بناء على توسيع الجهات المخول لها إخطاره، خصوصا أعضاء غرفتي البرلمان، وبعض الشخصيات الأخرى الممثلة للهيئات القضائية، على غرار رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، ولما لا العمل على تزويد المجلس الدستوري بسلطة الإخطار الذاتي.

* وضع حد نهائي للجوء المتكرر من طرف رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر في المسائل المالية، والعمل على إشراك البرلمان في هذا المجال الحساس من خلال تفعيل دوره بمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية، وتجنب اللجوء المستمر إلى قوانين المالية التكميلية التي عادة ما تتخذ أيضا بأوامر نافذة ولا تقبل النقاش على أي مستوى.

قائمة المراجع

I - المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب العامة:

- 1 - أيمن محمد شريف: الإزدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)، النسر الذهبي للطباعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 2 - أندري هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد المحسن سعد، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت 1977.
- 3 - أفكيرين محسن: القانون الدولي العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 4 - الرياشي سليمان: الأزمة الجزائرية، الخلفيات السياسية والإجتماعية والإقتصادية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999.
- 5 - العام رشيدة: المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- 6 - السيد الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر (دراسة مقارنة)، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1972.
- 7 - السيد بصري: اللوائح التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- 8 - الحسين بن شيخ آث ملويا: دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 9 - بوقفة عبد الله: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.
- 10 -: آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، طبعة مزيدة ومنقحة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003.

- 11 - بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري، نشأة - فقها - تشريعا، القانون الدستوري للجمهورية، طبعة ثالثة مزيدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، 2005.
- 12 - بودهان موسى: الدساتير الجزائرية، 1963، 1976، 1989، 1996 مع تعديل نوفمبر 2008، الطبعة الأولى، كليك للنشر، الجزائر، 2008.
- 13 - بوالشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، الجزء الأول، النظرية العامة للدولة والدستور، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- 14 -: النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، دون بلد النشر ودون سنة النشر.
- 15 - بوكرا إدريس: تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- 16 -: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 17 - بقالم مراد: نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين المصري والجزائري)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
- 18 - بوضياف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية وفقهية مدعمة بأحدث القرارات القضائية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 19 -: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 20 - بسيوني عبد الغني عبد الله: القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.

- 21 - **بسيوني عبد الغني عبد الله**: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- 22 - **جعفور محمد سعيد**: مدخل إلى العلوم القانونية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 23 - **جميل عبد الله القائفي**: سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الإستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني، والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
- 24 - **حسين مصطفى حسين**: المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 25 - **خرباشي عقيلة**: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2007.
- 26 - **خلوفي رشيد**: قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 27 - **سامي جمال الدين**: آليات الرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.
- 28 -: لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية عليها، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
- 29 -: القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 30 - **سليمان محمد الطماوي**: الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.
- 31 -: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

- 32 - سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الدستوري المصري الإتحادي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.
- 33 - شيهوب مسعود: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث، نظرية الإختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 34 - صدوق عمر: آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 35 - طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1979.
- 36 - عبد العزيز السيد الجوهري: القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 37 - عبد الرضا حسن الطعان: تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة (نموذج فرنسا)، منشورات جامعة فاريونس، بنغازي، ليبيا، 2001.
- 38 - عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
- 39 - عوابدي عمار: نظرية القرارات الإدارية، بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر.
- 40 - قائد محمد طربوش: السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- 41 - لباد ناصر: القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، دون سنة نشر.
- 42 - ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

- 43 - ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 44 - محمد عبد المطلب الخشن: الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، المكتبة القانونية، الإسكندرية، 2005.
- 45 - محمد علي الدباس: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، دون دار نشر، عمان، 2008.
- 46 - محمد فؤاد مهنا: مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الإتجاهات الحديثة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1971.
- 47 - محمود أبو السعيد حبيب: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف الإستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990.
- 48 - محيو أحمد: محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
- 49 -: المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
- 50 -: محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 51 - مصطفى أبو زيد الفهمي: النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.
- 52 - مصطفى حسن البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 53 - مهند صالح الطراونة: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.

54 - وجدي ثابت غابريال: السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.

55 - يحي الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ - الرسائل الجامعية:

1 - أومايوف محمد: عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه في العلوم، التخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 07 ديسمبر 2013.

2 - بوبشير محند أمقران: عن انتفاء السلطة القضائية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

3 - خرياشي عقيلة: مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ماي 2010.

4 - زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة لنيل دكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

5 - شريط أمين: خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.

6 - كايس شريف: ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.

7 - **لوناسي ججيقة**: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

8 - **نبالي فطة**: دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.

ب - المذكرات الجامعية:

1 - **بلطرش مايسة** : العهدة الرئاسية والدساتير الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2000.

2 - **بن سباع نورة** : مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997.

3 - **ديباش سهيلة**: المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 2006.

4 - **ركبي رابح** : رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، 2013/2012.

5 - **شماخي عبد الفتاح**: آثار حالة الطوارئ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997.

6 - **لوناسي ججيقة**: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، معهد العلوم القانونية، دون ذكر سنة المناقشة.

7 - **مزياني حميد**: عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في الدستور الجزائري لسنة 1996 (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،

فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

8 - مزياني لونس: انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.

9 - نبالي فطة: دواعي وآليات ضمان الحقوق والحريات العامة في مواجهة التشريع، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1999-2000.

ثالثا: المقالات:

1 - الملي محمد: الجزائر إلى أين؟ مجلة المستقبل العربي، العدد 271، الكويت، 2001، ص ص 11-27.

2 - بدران مراد: الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من دستور 1996، النظام القانوني للأوامر، إدارة، المجلد 10، العدد 02، 2000، ص ص 09-45.

3 -: قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 03، 2010، ص ص 07-22.

4 - بوالشعير سعيد: التشريع بالأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، الجزء 27، العدد 01، مارس 1988، ص ص 330-353.

5 - بوبترة علي: ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري، الفكر البرلماني، العدد 05، 2004، ص ص 54-71.

6 - بوبشير محند أمقران: القضاء من وظيفة تخدم مصالح الثورة الإشتراكية إلى سلطة تخدم المصلحة العليا للمجتمع، المحاماة، مجلة تصدر عن منظمة المحامين، منطقة تيزي وزو، العدد 03، 2005، ص ص 25-53.

7 - بجاوي محمد: المجلس الدستوري، صلاحيات وإنجازات وآفاق، الفكر البرلماني، العدد 05، 2004، ص ص 35-47.

8 - بودهان موسى: الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، النائب، العدد 02، 2000، ص ص 34-41.

9 - بوسلطان محمد: نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الأول، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، دون سنة نشر، ص ص 73-78.

10 - بوكرا إدريس: المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، إدارة، العدد 01، 1998، ص ص 15-49.

11 - بولحية ابراهيم: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، دار هومة للطباعة والنشر، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، دون سنة نشر، ص ص 58-85.

12 - جبار عبد المجيد: الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية ونظام الإنتخابات، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 2000، ص ص 47-86.

13 - خويضر الطاهر: تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة، بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، الفكر البرلماني، العدد 11، جانفي 2006، ص ص 62-79.

14 - زواني وسيلة: مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان بغرفتيه والحكومة في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، الفكر البرلماني، العدد 21، 2008، ص ص 61-87.

15 - **سعيداني ججيقة:** مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية ، العدد 01، 2007، ص ص 60-78.

16 - **شريط أمين:** العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، 23 و 24 أكتوبر 2000، نزل الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، دون سنة نشر، ص ص 18-40.

17 -: واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الأول، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، دون سنة نشر، ص ص 22-36.

18 - **شيهوب مسعود:** الحماية القضائية للحريات الأساسية في ظل الظروف الإستثنائية، محاضرة أقيمت في ندوة وساطة الجمهورية المنعقدة في ولاية وهران، نوفمبر 1997، ص ص 17-28.

19 -: المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، النائب، العدد 02، 2003، ص ص 09-13.

20 -: الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري، النائب، العدد 04، 2004، ص ص 30-48.

21 - **عاشوري العيد و براهمي يوسف:** المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الإستقلال، النائب، العدد 01، 2002، ص ص 13-22.

22 - **عاشوري العيد:** إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، الفكر البرلماني، العدد 03، 2003، ص ص 63-72.

23 - غوتي مكاششة: الوضع الحزبي في الجزائر منذ سنة 1962 إلى يومنا هذا،
المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، الجزء 15،
العدد 03، 1990، ص ص 672-693.

24 - طيار طه: المجلس الدستوري الجزائري تقديم وحوصلة تجربة قصيرة، إدارة،
العدد 02، 1996، ص ص 35-79.

25 - قشي الخير: مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم
الإجتماعية والإنسانية، العدد 05، 1996، ص ص 11-34.

26 - كايس شريف: القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي
الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين
الحكومة، بين النظرية والتطبيق، اليوم الدراسي حول موضوع القانون
العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 09 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم
المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما
وبين الحكومة "بين النص والممارسة"، يوم 23 أكتوبر 2001، فندق
الأوراسي، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة
والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص ص 39-51.

27 -: دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين
الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة
البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002،
الأوراسي، الجزء الأول، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، دار
هومة للطباعة والنشر، دون سنة نشر، ص ص 63-68.

28 -: مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف
بين الغرفتين البرلمانيتين، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية،
العدد 01، 2006، ص ص 124-136.

29 - **لزھاري بوزيد:** دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002، الأوراسي، الجزء الأول، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، دون سنة نشر، ص ص 120-128.

30 - **نبالي فطة:** دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، 2008، ص ص 124-174.

31 - **نسيب أرزقي:** بعض الملاحظات حول تصور العلاقة بين البرلمان بغرفتيه مع السلطة التنفيذية بشقيها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، دار هومة للطباعة والنشر، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، دون سنة نشر، ص ص 17-26.

32 - **يلس شاوش بشير:** التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية، الفكر البرلماني، العدد 03، 2003، ص ص 29-40.

رابعاً: النصوص القانونية:

أ - الدساتير:

1 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، والموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، ج ر ج ج عدد 64 مؤرخ في 08 ديسمبر 1963.

2 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بالأمر رقم 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، ج ر ج ج عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتمم بالقانون رقم 79-06 مؤرخ في 07 جويلية 1979، يتضمن التعديل الدستوري،

ج ر ج ج عدد 45 مؤرخ في 10 جويلية 1979، معدل ومتمم بالقانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 جانفي 1980 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد 01 مؤرخ في 03 جانفي 1980، معدل ومتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 03 نوفمبر 1988، ج ر ج ج عدد 14 مؤرخ في 15 نوفمبر 1988.

3 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بالأمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، ج ر ج ج عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989.

4 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-436 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن نص التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

ب - النصوص التشريعية:

ب - 1/ القوانين العضوية:

1 - أمر رقم 97-07 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997 (ملغى).

2 - أمر رقم 97-09 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 07 مارس 1997 (ملغى).

3 - أمر رقم 97-11 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالتقسيم القضائي، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 19 مارس 1997 (ملغى).

- 4 - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998 (معدل ومتمم).
- 5 - قانون عضوي رقم 98-03 مؤرخ في 03 جوان 1998 يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها، ج ر ج ج عدد 39 مؤرخ في 07 جوان 1998.
- 6 - قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 09 مارس 1999.
- 7 - قانون عضوي رقم 05-11 مؤرخ في 17 جويلية 2005 يتعلق بالتقسيم القضائي، ج ر ج ج عدد 52 مؤرخ في 26 جويلية 2005.
- 8 - قانون عضوي رقم 07-08 مؤرخ في 28 جويلية 2007 يعدل ويتم الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ج ج عدد 48 مؤرخ في 29 جويلية 2007 (ملغى).
- 9 - قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يلغي الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.
- 10 - قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.
- 11 - قانون عضوي رقم 12-03 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يحدد كفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.
- 12 - قانون عضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.
- 13 - قانون عضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.

ب - 2/ القوانين العادية:

- 1 - أمر رقم 62-01 مؤرخ في 06 جويلية 1962 يتعلق بإعادة النظر في وضعية بعض الموظفين، ج ر ج ج عدد 01 صادر سنة 1962.
- 2 - أمر رقم 62-05 مؤرخ في 12 جويلية 1962 يتعلق بتنظيم سوق الحبوب، ج ر ج ج عدد 04 صادر سنة 1962.
- 3 - أمر رقم 62-10 مؤرخ في 16 جوان 1962 يحدد طريقة انتخاب المجلس الوطني التأسيسي، ج ر ج ج عدد 27 صادر سنة 1962.
- 4 - أمر رقم 62-11 مؤرخ في 17 جوان 1962 يحدد دور المجلس الوطني التأسيسي وصلاحياته، ج ر ج ج عدد 27 صادر سنة 1962.
- 5 - أمر رقم 62-35 مؤرخ في 08 سبتمبر 1962 يتعلق بتنظيم الإنتخابات التأسيسية للمجلس الوطني التأسيسي، ج ر ج ج عدد 13 صادر سنة 1962.
- 6 - أمر رقم 62-19 مؤرخ في 23 أوت 1962 يتضمن إنشاء الدرك الوطني، ج ر ج ج عدد 11 صادر سنة 1962.
- 7 - أمر رقم 62-20 مؤرخ في 20 سبتمبر 1962 يتعلق بتسيير الأملاك الشاغرة، ج ر ج ج عدد 12 صادر سنة 1962.
- 8 - أمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر ج ج عدد 58 مؤرخ في 13 جويلية 1965.
- 9 - أمر رقم 66-133 مؤرخ في 02 جوان 1966 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر ج ج عدد 13 صادر سنة 1966 (ملغى).
- 10 - أمر رقم 66-154 مؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر ج ج عدد 14 صادر سنة 1966 (ملغى).
- 11 - أمر رقم 66-155 مؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج عدد 14 صادر سنة 1966 (معدل ومتمم).

- 12 - أمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج عدد 14 صادر سنة 1966 (ملغى).
- 13 - أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967 يتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج عدد 02 صادر سنة 1967 (ملغى).
- 14 - أمر رقم 67-90 مؤرخ في 17 جوان 1967 يتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر ج ج عدد 78 صادر سنة 1967 (ملغى).
- 15 - أمر رقم 69-38 مؤرخ في 23 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج عدد 55 صادر سنة 1969 (ملغى).
- 16 - أمر رقم 69-27 مؤرخ في 13 ماي 1969 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر ج ج عدد 42 سنة 1969، معدل ومتمم بالأمر رقم 71-01 مؤرخ في 20 جانفي 1971، ج ر ج ج عدد 07 سنة 1971، معدل ومتمم بالأمر رقم 74-100 مؤرخ في 15 نوفمبر 1974، ج ر ج ج عدد 93 صادر سنة 1974 (ملغى).
- 17 - أمر رقم 70-16 مؤرخ في 05 ديسمبر 1970 يتضمن قانون الجنسية، ج ر ج ج عدد 17 صادر سنة 1970 (ملغى).
- 18 - أمر رقم 71-21 مؤرخ في 22 أبريل 1971 يتضمن قانون القضاء العسكري، ج ر ج ج عدد 38 صادر سنة 1971 (ملغى).
- 19 - أمر رقم 75-46 مؤرخ في 17 جوان 1975 يتضمن إنشاء مجلس أمن الدولة، ج ر ج ج عدد 52 صادر سنة 1975 (ملغى).
- 20 - أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، ج ر ج ج عدد 78 صادر سنة 1975 (معدل ومتمم).
- 21 - أمر رقم 75-59 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون التجاري، ج ر ج ج عدد 78 صادر سنة 1975 (معدل ومتمم).
- 22 - قانون رقم 77-01 مؤرخ في 15 أوت 1977 يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 68 مؤرخ في 04 سبتمبر 1977 (معدل ومتمم).

- 23 - أمر رقم 02-77 مؤرخ في 30 جانفي 1977 يحدد طريقة انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 04 مؤرخ في 12 فيفري 1977 (ملغى).
- 24 - قانون رقم 01-79 مؤرخ في 09 جانفي 1979 يتضمن القانون الأساسي للنائب، ج ر ج ج عدد 09 صادر سنة 1979 (ملغى).
- 25 - أمر رقم 01-80 مؤرخ في 27 أبريل 1980 يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج عدد 17 مؤرخ في 28 أبريل 1980 (معدل ومتمم).
- 26 - أمر رقم 02-82 مؤرخ في 27 مارس 1982 يتعلق بتحديد القواعد التي تنظم النظام التعويضي لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 13 و ج ر ج ج عدد 16 صادرين سنة 1982 (استدراك 1982).
- 27 - قانون رقم 07-82 مؤرخ 17 أبريل 1982 يعدل ويتمم القانون رقم 01-77 المؤرخ في 13 أوت 1977 يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 16 مؤرخ في 20 أبريل 1982 (ملغى).
- 28 - قانون رقم 24-89 مؤرخ في 31 ديسمبر 1989 يعدل ويتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج عدد 01 مؤرخ في 03 جانفي 1990.
- 29 - قانون رقم 07-90 مؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 17 مؤرخ في 25 جوان 1990 (ملغى).
- 30 - قانون رقم 10-90 مؤرخ في 04 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 16 مؤرخ في 18 أبريل 1990 (ملغى).
- 31 - قانون رقم 23-91 مؤرخ في 06 ديسمبر 1991 يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، ج ر ج ج عدد 62 مؤرخ في 11 ديسمبر 1991 (معدل ومتمم).

- 32 - مرسوم تشريعي رقم 02-93 مؤرخ في 06 فيفري 1993 يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 44-92 المؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 07 فيفري 1993 (ملغى).
- 33 - مرسوم تشريعي رقم 05-93 مؤرخ في 19 أبريل 1993 يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 03-92 المؤرخ في 20 سبتمبر 1992 يتعلق بمكافحة التخريب والإرهاب، ج ر ج ج عدد 21 مؤرخ في 20 أبريل 1993 (ملغى).
- 34 - مرسوم تشريعي رقم 12-93 مؤرخ في 05 أكتوبر 1993 يتعلق بترقية الإستثمار، ج ر ج ج عدد 64 مؤرخ في 10 أكتوبر 1993 (معدل ومتم).
- 35 - مرسوم تشريعي رقم 13-93 مؤرخ في 03 أبريل 1990 يتضمن إلغاء جميع الأحكام الخاصة بالمجلس الأعلى للإعلام التي تضمنها القانون رقم 07-90 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج عدد 63 مؤرخ في 27 أكتوبر 1993 (ملغى).
- 36 - أمر رقم 01-94 مؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن كيفية تنظيم وسير المجلس الوطني الإنتقالي، ج ر ج ج عدد 11 مؤرخ في 26 سبتمبر 1994.
- 37 - أمر رقم 06-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج عدد 09 مؤرخ في 22 فيفري 1995 (معدل ومتم).
- 38 - أمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالتأمينات، ج ر ج ج عدد 03 مؤرخ في 03 فيفري 1995 (معدل ومتم).
- 39 - أمر رقم 12-95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 يتضمن تدابير الرحمة، ج ر ج ج عدد 11 مؤرخ في 26 فيفري 1995.
- 40 - أمر رقم 22-95 مؤرخ في 25 أوت 1995 يتعلق بخصوصة المؤسسات العامة الإقتصادية، ج ر ج ج عدد 48 مؤرخ في 03 سبتمبر 1995 (معدل ومتم).
- 41 - أمر رقم 10-96 مؤرخ في 10 جانفي 1996 يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 ماي 1993 الذي يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج عدد 03 مؤرخ في 11 جانفي 1996، معدل ومتم بالقانون رقم 04-03 مؤرخ في

17 فيفري 2003 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج عدد 11 مؤرخ في 18 فيفري 2003.

42 - أمر رقم 97-08 مؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 07 مارس 1997 (ملغى).

43 - أمر رقم 97-15 مؤرخ في 31 ماي 1997 يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر ج ج عدد 38 مؤرخ في 04 جوان 1997 (ملغى).

44 - قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.

45 - قانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 جويلية 1999 يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج ر ج ج عدد 46 مؤرخ في 14 جويلية 1999.

46 - قانون 99-09 مؤرخ في 02 أوت 1999 يتعلق بالتحكم في الطاقة، ج ر ج ج عدد 51 مؤرخ في 02 أوت 1999.

47 - قانون رقم 01-01 مؤرخ في 31 جانفي 2001 يتعلق بعضو البرلمان، ج ر ج ج عدد 09 مؤرخ في 04 فيفري 2001.

48 - أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 27 مؤرخ في 28 فيفري 2001 (ملغى).

49 - أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الإستثمار، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 22 أوت 2001.

50 - أمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 أوت 2001 يعدل ويتم الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 25 أوت 1995 يتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصة المؤسسات العامة الاقتصادية، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 22 أوت 2001 (معدل ومتمم).

51 - أمر رقم 02-03 مؤرخ في 25 فيفري 2002 يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 21 أبريل 2002.

- 52 - أمر رقم 04-02 مؤرخ في 25 فيفري 2002 يعدل ويتم الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 28 فيفري 2002 (معدل ومتمم).
- 53 - أمر رقم 02-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمناطق الحرة، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.
- 54 - أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يعدل ويتم الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003.
- 55 - أمر رقم 05-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.
- 56 - أمر رقم 07-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق ببراءة الاختراع، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.
- 57 - أمر رقم 08-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بحماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.
- 58 - أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالعلامات، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 23 جويلية 2003.
- 59 - أمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 52 مؤرخ في 27 أوت 2003 (معدل ومتمم).
- 60 - أمر رقم 12-03 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالتأمين على الكوارث الطبيعية وتعويض الضحايا، ج ر ج ج عدد 52 مؤرخ في 27 سبتمبر 2003.
- 61 - قانون رقم 17-04 مؤرخ في 10 نوفمبر 2004 يتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الإجتماعي، ج ر ج ج عدد 72 مؤرخ في 13 نوفمبر 2004.

62 - أمر رقم 01-05 مؤرخ في 27 فيفري 2005 يعدل ويتم الأمر رقم 70-16 المؤرخ في 05 ديسمبر 1970 يتضمن قانون الجنسية، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 27 فيفري 2005.

63 - أمر رقم 02-05 مؤرخ في 27 فيفري 2005 يعدل ويتم القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 جوان 1984 يتضمن قانون الأسرة، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 27 فيفري 2005.

64 - أمر رقم 05-05 مؤرخ في 18 جويلية 2005 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج ر ج ج عدد 70 مؤرخ في 19 أكتوبر 2005.

65 - أمر رقم 06-05 مؤرخ في 23 أوت 2005 يتعلق بمكافحة التهريب، ج ر ج ج عدد 41 مؤرخ في 24 أوت 2005.

66 - أمر رقم 01-06 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج ر ج ج عدد 11 مؤرخ في 28 فيفري 2006.

67 - أمر رقم 02-06 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 01 مارس 2006.

68 - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج عدد 46 مؤرخ في 16 جويلية 2006.

69 - أمر رقم 02-06 مؤرخ في 27 فيفري 2006 يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 01 مارس 2006.

70 - أمر رقم 03-07 مؤرخ في 24 جويلية 2007 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 29 سبتمبر 2007.

71 - أمر رقم 10-07 مؤرخ في 19 أوت 2007 يتعلق بالإعفاء المؤقت من عمليات استيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للإستهلاك من الحقوق الجمركية ومن الرسم على القيم المضافة، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 23 سبتمبر 2007.

- 72 - أمر رقم 01-08 مؤرخ في 28 فيفري 2008 يعدل ويتم الأمر 95-22 المؤرخ في 25 أوت 1995 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج ر ج ج عدد 27 مؤرخ في 28 ماي 2008.
- 73 - أمر رقم 03-08 مؤرخ في 05 أكتوبر 2008 يعدل ويتم القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 يتعلق بعضو البرلمان، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 14 أكتوبر 2009.
- 74 - أمر رقم 04-08 مؤرخ في 15 سبتمبر 2008 يحدد شروط التنازل عن الأراضي التابعة للدولة لتجسيد المشاريع الاستثمارية، ج ر ج ج عدد 25 مؤرخ في 25 سبتمبر 2008.
- 75 - قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج عدد 06 مؤرخ في 26 فيفري 2008.
- 76 - أمر رقم 12-08 مؤرخ في 23 جويلية 2008 يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج ر ج ج عدد 58 مؤرخ في 08 أكتوبر 2008.
- 77 - أمر رقم 02-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يعدل ويتم القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 يتعلق بالمياه، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 14 أكتوبر 2009.
- 78 - أمر رقم 03-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يعدل ويتم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 يتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، ج ر ج ج عدد 59 مؤرخ في 14 أكتوبر 2009.
- 79 - أمر رقم 02-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بالمحاسبة، ج ر ج ج عدد 63 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010.
- 80 - أمر رقم 03-10 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتم الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 09 جويلية 1996 يتعلق بقمع مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف

وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ج ر ج ج عدد 66 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010.

81 - أمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 18 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 66 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010

82 - أمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010 يعدل ويتم الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 66 مؤرخ في 03 نوفمبر 2010.

83 - أمر رقم 09-04 مؤرخ في 20 أوت 2009 يتعلق باللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج ر ج ج عدد 61 مؤرخ في 25 أكتوبر 2009.

84 - أمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 25 فيفري 2011.

85 - أمر رقم 11-02 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 25 فيفري 2011.

86 - أمر رقم 11-03 مؤرخ في 23 فيفري 2011 يعدل ويتم القانون رقم 91-23 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991 يتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام مكافحة الإرهاب والتخريب وحماية الأمن العمومي خارج الحالات الإستثنائية، ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 25 فيفري 2011.

87 - أمر رقم 12-02 مؤرخ في 13 فيفري 2012 يعدل ويتم الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 يحدد الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان، ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 15 فيفري 2002.

88 - أمر رقم 12-03 مؤرخ في 13 فيفري 2012 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012، ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 15 فيفري 2002.

89 - قانون رقم 06-12 مؤرخ في 12 جانفي 2011 يتعلق بالجمعيات، ج ر ج ج عدد 33 مؤرخ في 15 جانفي 2012.

90 - قانون رقم 13-38 مؤرخ في 31 ديسمبر 2013 يتعلق بقانون المالية لسنة 2014، ج ر ج ج عدد 68 مؤرخ في 01 جانفي 2014.

ج - النظام الداخلي للمجلس الوطني والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان والنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري:

1 - النظام الداخلي للمجلس الوطني الصادر في ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 28 فيفري 1964 (معدل ومتمم).

2 - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر ج ج عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997، معدل ومتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في ج ر ج عدد 46 مؤرخ في 30 جويلية 2000.

3 - النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998، معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر ج ج عدد 84 مؤرخ في 28 نوفمبر 1999، معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في ج ر ج ج عدد 77 مؤرخ في 17 ديسمبر 2000.

4 - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مؤرخ في 28 جوان 2000، ج ر ج ج عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000، معدل ومتمم بالمداولة المؤرخة في 14 جانفي 2009، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 18 جانفي 2009.

د - إعلان المجلس الأعلى للأمن ومداولتي المجلس الأعلى للدولة:

1 - إعلان المجلس الأعلى للأمن مؤرخ في 14 جانفي 1992 يتضمن إنشاء المجلس الأعلى للدولة، ج ر ج ج عدد 03 مؤرخ في 15 جانفي 1992.

2 - مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92-01 مؤرخة في 19 جانفي 1992 تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترؤس مجلس الوزراء، ج ر ج ج عدد 05 مؤرخ في 19 جانفي 1992.

3 - مداولة المجلس الأعلى للدولة رقم 92-02 مؤرخة في 14 أبريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، ج ر ج ج عدد 28 مؤرخ في 15 أبريل 1992.

هـ - النصوص التنظيمية:

1 - مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 04 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج عدد 25 مؤرخ في 12 جوان 1991 (ملغى).

2 - مرسوم رئاسي رقم 91-197 مؤرخ في 05 جوان 1991 يلغي المرسوم الرئاسي رقم 91-84 المؤرخ في 03 أبريل 1991 يتضمن استدعاء هيئة الناخبين، ج ر ج ج عدد 29 مؤرخ في 12 جوان 1991.

3 - مرسوم رئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 25 سبتمبر 1991.

4 - مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 04 جانفي 1992 يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج عدد 02 مؤرخ في 05 جانفي 1992.

5 - مرسوم رئاسي رقم 92-39 مؤرخ في 04 فيفري 1992 يتعلق باختصاصات وإجراءات تنظيم وسير المجلس الوطني الاستشاري، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 21 جوان 1992، معدل ومتم بالمرسوم الرئاسي رقم 92-257 مؤرخ في 20 جوان 1992، ج ر ج ج عدد 47 مؤرخ في 21 جوان 1992.

6 - مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار حالة الطوارئ، ج ر ج ج عدد 10 مؤرخ في 09 فيفري 1992 (ملغى).

7 - مرسوم رئاسي رقم 94-40 مؤرخ في 29 جانفي 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، ج ر ج ج عدد 06 مؤرخ في 31 جانفي 1994.

8 - مرسوم رئاسي رقم 02-403 مؤرخ في 26 نوفمبر 2002 يحدد صلاحيات وزير الخارجية، ج ر ج ج عدد 79 مؤرخ في 01 ديسمبر 2002.

9 - مرسوم رئاسي رقم 99-239 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 24 أبريل 1989 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر ج ج عدد 76 مؤرخ في 31 أكتوبر 1999، ملغى بالمرسوم الرئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر ج ج عدد 76 مؤرخ في 31 أكتوبر 1999.

10 - مرسوم تنفيذي رقم 91-201 مؤرخ في 25 جوان 1991 يحدد شروط وحدود الإيداع في مركز أمني، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 25 جوان 1991.

11 - مرسوم تنفيذي رقم 91-202 مؤرخ في 25 جوان 1991 يحدد شروط الوضع تحت الإقامة المشروطة، ج ر ج ج عدد 44 مؤرخ في 25 جوان 1991.

12 - مرسوم تنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17 جانفي 1998 يحدد صلاحيات وزير العلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج عدد 04 مؤرخ في 28 جانفي 1998.

13 - مرسوم تنفيذي رقم 98-05 مؤرخ في 17 جانفي 1998 يتضمن الإدارة المركزية لوزارة العلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج عدد 04 مؤرخ في 28 جانفي 1998.

14 - مرسوم تنفيذي رقم 98-261 مؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ج ج عدد 64 مؤرخ في 30 أوت 1998.

15 - مرسوم تنفيذي رقم 11-195 مؤرخ في 22 ماي 2011، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 16 نوفمبر 1998، الذي يحدد كيفية تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر ج ج عدد 29 مؤرخ في 22 ماي 2011.

خامسا: بعض آراء وقرارات المجلس الدستوري:

1 - قرار رقم 01/ق.م.د/89 مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بمراقبة مدى دستورية القانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ج ج عدد 36 مؤرخ في 28 أوت 1989.

- 2 - رأي رقم 01/ر.ق.ع.م.د/97 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997.
- 3 - رأي رقم 02/ر.ق.ع.م.د/97 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بنظام الإنتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 12 مؤرخ في 06 مارس 1997.
- 4 - رأي رقم 03/ر.ق.ع.م.د/97 مؤرخ في 19 فيفري 1997 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة الأمر رقم 97-11 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بالتقسيم القضائي للدستور، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 19 مارس 1997.
- 5 - رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/97 مؤرخ في 31 جويلية 1997 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر ج ج عدد 53 مؤرخ في 13 أوت 1997.
- 6 - رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 مؤرخ في 10 فيفري 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج عدد 08 مؤرخ في 18 فيفري 1998.
- 7 - رأي رقم 06/ر.ق.ع.م.د/1998 مؤرخ في 24 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله للدستور، ج ر ج ج عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.
- 8 - رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99 مؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر ج ج عدد 15 مؤرخ في 09 مارس 1999.
- 9 - قرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000 مؤرخ في 27 فيفري 2000 يتعلق بمراقبة مدى دستورية الأمر رقم 97-15 الذي يحدد القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى للدستور، ج ر ج ج عدد 07 مؤرخ في 28 فيفري 2000.

10 - رأي رقم 01/ر.ق.ع.م/د.2005 مؤرخ في 17 جوان 2005 يتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي رقم 05-02 المتعلق بالتقسيم القضائي للدستور، ج ر ج ج عدد 51 مؤرخ في 20 جويلية 2005.

سادسا: قرارات قضائية:

- 1 - قرار المحكمة العليا مؤرخ في 20 جانفي 1967، الغرفة الإدارية، منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 07، 1972.
- 2 - قرار المحكمة العليا مؤرخ في 07 جانفي 1984، الغرفة الإدارية، المجلة القضائية، العدد 04، 1989.
- 3 - قرار المحكمة العليا مؤرخ في 05 ماي 1988، الغرفة الإدارية، المجلة القضائية، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، 1991.
- 4 - قرار مجلس الدولة مؤرخ في 12 نوفمبر 2001، المجلة القضائية، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
- 5 - قرار مجلس الدولة رقم 013948 مؤرخ في 20 ماي 2003، يتعلق بقضية السيد "سعدي رابح" ضد رئيس الحكومة (غير منشور).

سابعا: نشرات مختلفة:

- 1 - مذكرة رئاسة الجمهورية مؤرخة في 12 ماي 1996 تتعلق بالمراجعة الدستورية، نشرية خاصة لمجلس الأمة، ديسمبر 1998.
- 2 - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني مؤرخة في 15 أفريل 1997، الفترة التشريعية الرابعة، السنة الأولى، الدورة العادية الأولى، رقم 58 لسنة 1997.
- 3 - الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة مؤرخة في 10 ديسمبر 2002، الفترة التشريعية الأولى، السنة الخامسة، دورة الخريف، 2002.
- 4 - حصيلة نشاطات مجلس الأمة خلال الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، نشرية خاصة لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2004.

- 5 - حصيدة نشاطات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2004.
- 6 - حصيدة الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2007.
- 7 - حصيدة الفترة التشريعية السادسة (2007-2012)، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2012.
- 8 - حصيدة تتعلق بالإنجازات الإجتهداية للمجلس الدستوري في مادة المراقبة الدستورية وفي مادة مراقبة الإنتخابات، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2012.
- 9 - تصريح وزير المالية بشأن قانون المالية لسنة 1998، منشور في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 24 ديسمبر 1997، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الأولى، رقم 25، 1997، ص 04.
- 10 - تصريح السيد "قرء فاتح" نائب بالمجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة القانون العضوي رقم 99-02، منشور في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 12 ديسمبر 1998، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الثانية، السنة الثانية، رقم 107، 1998، ص 27.
- 11 - رد وزير المالية على تدخلات أعضاء مجلس الأمة بشأن قانون المالية لسنة 2003، منشور في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة المؤرخة في 12 ديسمبر 2002، الفترة التشريعية الأولى، السنة الخامسة، دورة الخريف، العدد 05، 2002، ص 03.

ثامنا: منشورات، مقالات وتصريحات صحفية مختلفة:

- 1 - نص الخطاب الذي ألقاه رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" في ولاية المدية يوم الفاتح سبتمبر 1999، منشور في جريدة الخبر ليوم 02 سبتمبر 1999، ص 03.
- 2 - **عابء فيصل:** رفع التجميد عن القانون الأساسي للقضاء، مقال منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 12 مارس 2002، ص 03.

- 3 - **أوصديق فوزي**: برلماننا ... وبرلمانهم؟، نوابنا ... ونوابهم؟، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم 02 أكتوبر 2010، ص10.
- 4 - **لحياني عثمان**: بلخادم يحذر أويحي من تجاوز حدود اللياقة اليوم في البرلمان، مقال منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 21 أكتوبر 2010، ص05.
- 5 - **بلعمري سميرة**: تمديد حالة الطوارئ من الدرجة الثانية وسط مصالح الأمن لأسبوع آخر، مقال منشور في جريدة الشروق ليوم 15 جانفي 2011، ص08.
- 6 -: بوتفليقة يدافع عن زيارات سلال ويدعو إلى الحوار في غرداية، مقال منشور في جريدة الشروق ليوم 31 ديسمبر 2013، ص03.
- 7 -: تعديل الدستور "بح" ... والعهد الرابعة "تترنح"، مجلس الوزراء انعقد اضطراريا والرئيس ظهر جالسا كعادته، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم 31 ديسمبر 2013، ص03.
- 8 - **تصريح السيد "هميسي محمد"**، منشور في جريدة الخبر اليومي ليوم 15 ماي 2012، ص21.
- 9 - **تصريح السيد "هارون علي"**، جريدة الخبر اليومي ليوم 21 جانفي 2011، ص03.
- 10 - **كباش بلال**: تمرير قانون المالية التكميلي بواسطة أمر رئاسي بسبب ضيق الوقت والتأخر في الإنتهاء منه، مقال منشور في جريدة النهار ليوم 17 جوان 2013، ص05.
- 11 - **بوكروح عبد الوهاب**: قانون المالية التكميلي "تحت الإقامة الجبرية"، مجلس الوزراء "معطل" منذ 08 أشهر والتشريع بأوامر سيتم تحت طابع الإستعجال فقط، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي ليوم 02 سبتمبر 2013، ص03.
- 12 - **بشار سعيد**: انضمام الجزائر إلى منظمة التجارة العالمية انتحار إقتصادي، مقال منشور في جريدة الخبر ليوم 18 ماي 2014، ص07.

II – المراجع باللغة الفرنسية:

A/ OUVRAGES:

- 1 – **ARDANT** Philippe : Institutions politiques et droit constitutionnel, 02^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2000.
- 2 – **AVRIL** Jean Pierre : Le système politique de la V^{ème} République, L.G.D.J, Paris, 1964.
- 3 – : Pouvoir et responsabilités, mélange offert à Burdeau Georges, L.G.D.J, Paris, 1977.
- 4 – **AVRIL** Pierre et **GIQUEL** Jean : Droit parlementaire, 02^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1996.
- 5 – **BARTHELEMY** Josef et **DUEZ** Paul : Traité du droit constitutionnel, 05^{ème} édition, Panthéon Assas, Paris, 2004.
- 6 – **BENABBOU KIRANE** Fatiha : Le droit parlementaire algérien, tome 02, O.P.U, Alger, 2009.
- 7 – **BENSALAH** Tabrizi : La République algérienne, L.G.D.J, Paris, 1979.
- 8 – **BOUSSOUMAH** Mohamed : L'entreprise socialiste en Algérie, O.P.U, Alger, 1982.
- 9 – **BRAHIMI** Mohamed : Le pouvoir en Algérie et ses réformes d'expression institutionnelles, O.P.U, Alger, 1995.
- 10 – **BURDEAU** Georges : Droit constitutionnel et sciences politiques, 19^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1980.
- 11 – : Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, 20^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1984.
- 12 – **BURDEAU** Georges, **HAMON** Francis et **TROPER** Michel : Manuel de droit constitutionnel, 23^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1993.
- 13 – **CADOUX** Charles : Droit constitutionnel et institutions politiques, théorie générale des institutions politiques, 02^{ème} édition, Cujas, Paris, 1980.

- 14 – **CAMUS** Michel et **GENEVIERRE** : L'Etat et la nécessité en démocratie, L.G.D.J, Paris, 1965.
- 15 – **CHAGNOLLAUD** Dominique : Droit constitutionnel contemporain, tome 03, La 05^{ème} République, 05^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2009.
- 16 – **CHATLIN** Jean : LA constitution de la République française, analyses et commentaires sous la direction de **LUCHAIRE** François et **CONAC** Gérard, 02^{ème} édition, Economica, Paris, 1987.
- 17 – **CHANTEBOUT** Bernard : Droit constitutionnel et sciences politiques, 11^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 1994.
- 18 – **CHARDEAU**, **FAVOREU** Louis et **RIVERO** Jean : Le domaine de la loi et du règlement, Travaux du colloque d'Aix-en-Provence, 02^{ème} édition, P.U.F, Economica, Paris, 1981.
- 19 – **DUVERGER** Maurice : LA V^{ème} République et le régime présidentiel, 03^{ème} édition, Arthance Fayard, Paris, 1961.
- 20 – : Institutions politiques et droit constitutionnel, tome 01, 06^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1975.
- 21 – : Institutions politiques et droit constitutionnel, les grands systèmes politiques, 16^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1980.
- 22 – **DRAGO** Guillaume : Contentieux constitutionnel français, 02^{ème} édition, P.U.F, Paris, 2006.
- 23 – **DREYFUS** François et **D'ARCY** François : Les institutions politiques et administratives de la France, 05^{ème} édition, Economica, Paris, 1997.
- 24 – **FAVOREU** Louis et **LOIC** Philippe : Le conseil constitutionnel, collection que sais je?, 05^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1991.

- 25 – **FAVOREU** Louis et **LOIC** Philippe: Les grandes décisions du conseil constitutionnel, collection de droit public, 07^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1993.
- 26 –: Les grandes décisions du conseil constitutionnel, GRANS ARRETS, 08^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1995.
- 27 – : Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 12^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2003.
- 28 – **GICQUEL** Jean : Droit constitutionnel et institutions politiques, 14^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1995.
- 29 – **JAQUET** Jean Paul : Droit constitutionnel et institutions politiques, 03^{ème} édition, Dalloz, 1993.
- 30 –: Droit constitutionnel et institutions politiques, 14^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1999.
- 31 – **KELSEN** Hans : Théorie pure de droit, traduit par EISENMANN, Bruylant, L.G.D.J, Belgique-France, Paris, 1999.
- 32 – **LAMARQUE** Jean : La conception traditionnelle de la nécessité en droit constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1961.
- 33 – **LAVROFF** Georges Dimitri : Le système politique français, 02^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1975.
- 34 – **LUCHAIRE** François : La constitution de la République française, analyses et commentaires sous la direction de **LUCHAIRE** François et **CONAC** Gérard, 02^{ème} édition, Economica, Paris, 1987.
- 35 – : Le conseil constitutionnel, tome 03, jurisprudence, 02^{ème} et 03^{ème} parties, l'Etat, 02^{ème} édition, Sirey, Paris, 2001.
- 36 – **MAHDJOUBE** Azzedine : Etat, origine et fonctionnement, O.P.U, Alger, 1990.
- 37 – **MAHIOU** Ahmed : Cours de contentieux administratifs, (02 fascicules), O.P.U, Alger, 1979 et 1980.

- 38 – **MARTINEZ** Jean Claude et **DIMALTA** Pierre : Droit budgétaire, 03^{ème} édition, L.I.T.E.C (Librairie de la cour de cassation), Paris, 1999.
- 39 – **MASSOT** Jean : Chef de l'Etat et chef de gouvernement, La Documentation Française, Paris, 1993.
- 40 – **MIALLE** Michel : Constitution et lutte des classes, les éditions de FOUBOURG, Montpellier, France, 1998.
- 41 – **MONTESQUEU** : De l'esprit des lois, document traduit en version numérique par TREMBLAY Jean Marie, édition complétée le 10 mai 2002, à Chicoutimi, Québec, 2002.
- 42 – **OLIVA** Eric : Finances publiques, 05^{ème} édition, Sirey, Paris, 2001.
- 43 – **OULD BOUBOUT** Ahmed Salem : L'apport du conseil constitutionnel au droit administratif, préface de **VEDEL** Georges, collection droit public positif dirigée par FAVOREU Louis, Economica, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 1987.
- 44 – **PRELOT** Marcel : Institutions politiques et droit constitutionnel, 02^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972.
- 45 – : Droit constitutionnel, 03^{ème} édition, Précis Dalloz, Paris, 1975.
- 46 – **PRELOT** Marcel et **BOULOUIS** Jean : Institutions politiques et droit constitutionnel, 05^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972.
- 47 – : Institutions politiques et droit constitutionnel, 07^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1978.
- 48 – **RIVERO** Jean : Droit administratif, 03^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1975.
- 49 – **RIVERO** Jean et **WALINE** Jean : Droit administratif, 14^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1992.
- 50 – **ROUSSEAU** Dominique : Droit de contentieux constitutionnel, 03^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1993.

- 51 – **SMITT** Carl : Théorie de la constitution, ouvrage traduit de l'allemand par **DEROCHE** Lyliane, 01^{ère} édition, P.U.F, Paris, 1993.
- 52 – **TIKHOMIROV** J H : Pouvoir et administration dans la société socialiste, édition CNRS, Paris, 1973.
- 53 – **TURPIN** Dominique : Contentieux constitutionnel, droit juridictionnel, collection du droit fondamental, 01^{ère} édition, P.U.F, Paris, 1990.
- 54 – **VEDEL** Georges : L'apport du conseil constitutionnel au droit administratif, 05^{ème} édition, Economica, Paris, 1987.
- 55 – **YELLES CHAOUICHE** Bachir : Le conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle constitutionnel à la créativité normative, O.P.U, Alger, 1999.

B/ THESEES:

- 1 – **BOUARA** (J) : La loi de finance en Algérie, Thèse pour l'obtention de grade de Doctorat d'Etat en droit, université d'Alger, Alger, 2005-2006.
- 2 – **MANGUIS** (R) : L'ordonnance en droit public français, Thèse pour l'obtention de grade de Doctorat d'Etat en droit, Grenoble, 1967.
- 3 – **TALEB** Tahar : Le Président de la république, secrétaire général du F.L.N, Thèse pour l'obtention de grade de Doctorat d'Etat en droit, Université Clermont 01, faculté de droit et sciences politiques, 1985.

C/ ARTICLES:

- 1 – **ALLOUACHE** A et **LAGGOUNE** W : La révision constitutionnelle du 23 février 1989 (Enjeu et réalité), in R.A.S.J.E.P, n°04, 1990, pp753-742.
- 2 – **BERLIA** Georges : Le contrôle de recours à l'article 16 et de son application, in R.D.P, n° 05, 1962, pp281-296.
- 3 – **BERRAMDANE** Abdelhak : La loi organique et l'équilibre constitutionnel, chronique constitutionnel, in R.D.P, n°03, 1993, pp719-768.

- 4 – **BEKE** Dirk : La constitution algérienne de 1989, une passerelle entre le socialisme et l’islamisme ?, in AFRICA FOCUS, vol 07, n°03, 1991, pp242-274.
- 5 – **BEKHCHI** Mohamed Abdelwahab : Remarques sur l’évolution du droit constitutionnel algérien, de l’indépendance à la révision constitutionnelle de 1996, in R.D.P., n°01, 1997, pp01-19.
- 6 – **BOUSSOUMAH** Mohamed : La situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995, in Idara, Revue de l’école nationale d’administration, vol 10, n° 02, 2000, pp75-104.
- 7 – **BRAHIMI** Mohamed : Le droit de dissolution dans la constitution de 1989, in R.A.S.J.E.P., n°01, 1990, pp47-91.
- 8 – : Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques, in R.A.S.J.E.P., vol XXIX, n°04, 1991, pp735-754.
- 9 – **CAMBY** Jean Pierre : La loi organique dans la constitution de 1958, in R.D.P., n°05, 1985, pp1401-1441.
- 10 – : Le droit d’amendement, in R.D.P., 2000, n°06, pp1545-1569.
- 11 – **CESARI** Jocelyne : Algérie-Chronique intérieure 1993, in Annuaire de l’Afrique du Nord, tome XXXII, 1993, CNRS édition, pp399-432.
- 12 – : L’Etat de droit en Algérie, quels acteurs et quelles stratégies, in Annuaire de l’Afrique du Nord, tome XXXIV, CNRS édition, 1995, pp249-264.
- 13 – **CLAVERIE** Pierre : Algérie fin 1995, témoignage, Annuaire de l’Afrique du Nord, tome XXXIV, CNRS édition, 1995, pp243-262.
- 14 – **COLARD** Frédéric et **STAPENHURST** et **PELIEZ** Ricardo: Des parlements plus impliqués, in Revue finances et développement, (Publication trimestrielle du Fond

Monétaire International FMI), vol 39, n°04, décembre 2002, pp41-59.

- 15 – **DUBOIS** Jean Michel et **ETIEN** Robert : L'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algérienne de 1976, in R.A.S.J.E.P, vol 15, n°03, pp487-503.
- 16 – **EROMENT** Maurice : Premières cas de caducité d'ordonnances adoptées par le parlement sur le fondement de l'article 74/1 de la constitution, in R.F.D.A (Revue françaises de droit administratif), n°03, paris, 2009, pp413-429.
- 17 – **FUCHONS** O : La procédure législative d'urgence, in R.D.P, n°03, 2009, pp761-785.
- 18 – **HARTANI** Amine Khaled : Le parlement dans la loi fondamentale du 28 novembre 1996, innovations et constantes du constitutionnalisme algérien, in R.A.S.J.E.P, vol 41, n°04, 2003, pp65-77.
- 19 – **GRAEFFLY R** : Le conseil constitutionnel algérien, in R.D.P, n°05, 2005, pp1381-1404.
- 20 – **GHOZALI** Nouredine : La fonction législative, in R.A.S.J.E.P, vol 18, n°01, 1981, pp151-165.
- 21 – **GOGUEL** François : Le conseil constitutionnel, in R.D.P, n°01, 1979, pp22-36.
- 22 – **KANOUN** Nacira et **TALEB** Tahar : De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie, in El MOUHAMAT, Revue des avocats de la région de Tizi ousou, n°03, décembre 2005, pp05-39.
- 23 – **LAALANI** Abdelmadjid : Les pouvoirs du Président de la République dans le domaine législatif et réglementaire, in R.A.S.J.E.P, n°02, 1999, pp09-23.
- 24 – **LAGGOUNE** Walid : La justice dans la constitution algérienne du 22 novembre 1976, in R.A.S.J.E.P, vol 18, n°02, 1981, pp173-299.

- 25 – : La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie, in Idara, Revue de l'école nationale de l'administration, n°02, 1996, pp07-25.
- 26 – **LAMARQUE** Jean : La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958, in R.D.P., n° 03, Paris, 1971, pp552-574.
- 27 – **LES CODES LANCIERS** : Etat de guerre et état de siège, in R.D.P.A (Revue de droit public et administratif), n°03, tome 06, édition Lanciers, 1988, pp439-452.
- 28 – **LUCHAIRE** François : Les lois organiques devant le conseil constitutionnel, in R.D.P., n°02, 1992, pp389-416.
- 29 – **MAHIOU** Ahmed : La constitution algérienne et le droit international, Revue générale de droit international public, n°02, 1990, pp436-449.
- 30 – : Notes sur la constitution algérienne de 28 novembre 1996, in Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXV, 1996, CRNS édition, pp474-493.
- 31 – **MANGUE** Christine : Le contrôle des ordonnances de codification, in R.F.D.A (Revue française de droit administratif), n°05, 2002, pp417-422.
- 32 – **MEKAMCHA** Ghouti : Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 novembre 1996, in Idara, Revue de l'école nationale d'administration, n°01, 1997, pp70-95.
- 33 – **ROSENBERG** Christoph et **ROUBINI** et **SETTER** Brad : Les faiblesses des bilans pourraient être le signe annonciateur d'une crise, Revue finances et développement, (Publication trimestrielle du Fond Monétaire International FMI), vol 39, n°04, décembre 2002, pp10-24.
- 34 – **ROUSSEAU** Dominique : Une résurrection, la notion de constitution, in R.D.P., n°02, 1990, pp 02-17.

- 35 – **SOUSSE** Marcel : Le bicaméralisme, bilan et perspectives, in R.D.P, n°05, Paris, pp1324-1350.
- 36 – **TALEB** Tahar : La constitution en Algérie, in Revue des sciences juridiques et administratives, Institut des sciences juridiques et administratives, Tizi ouzou, n°01, 1986, pp01-19.
- 37 – : Le pluralisme dans la constitution algérienne du 23 novembre 1989 à travers le pouvoir exécutif, in R.A.D.I.C (Revue africaine de droit international et comparé), n°02, juin 1990, pp298-313.
- 38 – : Du monocéphalisme de l'exécutif dans le régime politique algérien, première partie, in R.A.S.J.E.P, n°03, 1990, pp429-470.
- 39 – : Du monocéphalisme dans le régime politique algérien, deuxième partie, in R.A.S.J.E.P, n° 04, 1990, pp705-753.
- 40 – **VEDEL** Georges : Le problème des rapports du législatif et du l'exécutif, in R.F.S.P (Revue française des sciences politiques), n°03, Paris, 1978, pp621-638.
- 41 – **YELLES CHAUCHE** Bachir : La relation gouvernement-administration en droit constitutionnel, in Idara, Revue de l'E.N.A, n°01, 2000, pp82-91.
- 42 – **YOUSFI** Mohamed : Les récentes réformes constitutionnelles en Algérie conduisent - elles à une démocratisation de la vie politique ? , in R.A.S.J.E.P, n° 01, 1991, pp134-144.
- 43 – **WALLAERT (R)**: L'encadrement juridique du chef d'Etat, in R.R.J, n°04, 2008, pp2078-2091.

D/ TEXTES JURIDIQUES:

D - a / CONVENTIONS INTERNATIONALES:

Déclarations des droits de l'homme et du citoyen
1789, in www.conseil-constitutionnel.fr/textes/d1789.htm

D - b/ CONSTITUTIONS ETRANGERES:

- 1 – La Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée in <http://www.assemblee-nationale/connaissance/constitution.asp>
- 2 – La Constitution égyptienne de 1971 (Modifiée et complétée), in <http://mjp.univ-perp.fr/const/eg1971i.htm> et <http://democratie.fr.francophonie.org/IMG/Egypt-const-revisée-2005.pdf>
- 3 – La Constitution portugaise du 02 avril 1976, in <http://www.mjp.univ-perp.fr/const/por1976a.htm>

E/ ARTICLES INTERNET ET DOCUMENTS:

- 1 – **CHARBONEAU** Jean Pierre : Le Parlement de plus en plus marginalisé, daté le 16 juillet 2001, in www.vigil.net
- 2 – **COLARD** Frédéric : La transformation du rôle de l'Etat, daté le 27 mars 2003, in www.perso.wabado.fr//frédéric.colard/Etat/transo.27-03-2003
- 3 – **KACHER** Abdelkader : De l'état des lieux en général et de l'état d'urgence en Algérie en particulier, 02^{ème} partie, in www.elwatan.com/actualité/2e-partie, daté le 16 février 2001, p01.
- 4 – **LEATHER** Jérôme : Quelle place pour les secondes chambres dans les démocraties contemporaines, daté le 09 décembre 1997, in www.institutions-politiques.fr
- 5 – **PERRINEAU** Pascal : Le malaise démocratique, daté le 01 juillet 1999, in www.lemonde.fr
- 6 – LA séparation des pouvoirs et l'indépendance des cours constitutionnelles et instances équivalentes, in Rapport du conseil constitutionnel, Rio de Janeiro, du 16 au 18 janvier 2011, pp01-13.
- 7 – **ALIANE INFOS** : base de données, packages juridiques 2012.

F/ ARTICLES DE PRESSE:

- 1 – **SAHEB** Hakim : Révision constitutionnelle, un enjeu fondamental, partie 02, journal el watan week-end du 03 décembre 2008, p23.
- 2 – **N.B** : Hanoune lance un appel à Bouteflika : Il faut légiférer par ordonnances, journal le soir d'Algérie du 27 novembre 2011, p04.
- 3 – **TAMER** Ahmed : RCD, ISLAH et ENNAHDA dénoncent le recours du Président de la République aux ordonnances, in <http://www.facebook.com/Djazairress-onlin>, daté le 22 septembre 2010.

G/ DECISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS:

- 1 – Décision L n° 62-18 du 16 janvier 1962. Loi d'orientation agricole, in www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1962/62181.htm
- 2 – Décision n° 81-127 DC des 19 et 20 janvier 1981. Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes, in www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1981/81127/dc.htm
- 3 – Décision n°81-132 DC du 16 janvier 1982. Loi des nationalisations, in www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1981/81132/dc.htm
- 4 – Décision n°82-142 DC du 17 juillet 1982. Loi portant réforme de la planification, in www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1982/82142/dc.htm
- 5 – Décision n°85-196 DC du 08 aout 1985. Loi sur l'évolution de la Nouvelle Calédonie, in www.conseil-constitutionnel.fr/décision/1985/81196/dc.htm

H/ AUTRES SITES INTERNET:

- 1 - www.apn.dz
- 2 - www.joradp.dz
- 3 - www.majliselouma.dz

الفهرس

الموضوع	الصفحة
شكر وإهداء.....	ص01
قائمة المختصرات.....	ص02
مقدمة.....	ص03
الباب الأول: التشريع بالأوامر سلطة مكرسة دستوريا.....	ص12
الفصل الأول: تطور النظام القانوني لسلطة التشريع بالأوامر.....	ص13
المبحث الأول: النظام القانوني للتشريع بالأوامر في ظل هيمنة الحزب الواحد.....	ص15
المطلب الأول: الأساس القانوني للتشريع بالأوامر في دستور 1963 والأمر رقم 65-182.....	ص16
الفرع الأول: الخصوصيات القانونية للتشريع بالأوامر في دستور 1963.....	ص17
أولا: التشريع بالأوامر اختصاص مفوض من المجلس الوطني لرئيس الجمهورية.....	ص17
ثانيا: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في دستور 1963.....	ص20
1- أن يكون التفويض لمدة محددة.....	ص20
2- اتخاذ الأوامر وجوبا في نطاق مجلس الوزراء.....	ص24
3- إلزامية عرض الأوامر على مصادقة المجلس الوطني خلال ثلاثة أشهر.....	ص24
4- خضوع الأوامر لرقابة دستورية من طرف المجلس الدستوري.....	ص25
الفرع الثاني: الخصوصيات القانونية للتشريع بالأوامر طبقا للأمر رقم 65-182.....	ص26
أولا: الأمر رقم 65-182: دستور مادي صغير ومؤقت.....	ص26
ثانيا: الأوامر المنصوص عليها في الأمر رقم 65-182: قوانين بالمفهوم المادي.....	ص28
المطلب الثاني: الأساس القانوني للتشريع بالأوامر في دستور 1976 المعدل والمتمم.....	ص30
الفرع الأول: الخصوصيات القانونية للتشريع بالأوامر في دستور 1976 قبل تعديل 1988.....	ص30
أولا: التشريع بالأوامر اختصاص شخصي لرئيس الجمهورية.....	ص31
ثانيا: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في دستور 1976 قبل تعديل 1988.....	ص32
1- اتخاذ الأوامر خلال فترة ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني.....	ص33
2- إلزامية عرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له.....	ص37
الفرع الثاني: الخصوصيات القانونية للتشريع بالأوامر في دستور 1976 بعد تعديل 1988.....	ص41
أولا: اقتراح مشاريع الأوامر حق مخول لرئيس الحكومة.....	ص41
ثانيا: الشروط الدستورية لاتخاذ الأوامر في دستور 1976 بعد تعديل 1988.....	ص42
المبحث الثاني: النظام القانوني للتشريع بالأوامر في ظل إقرار التعددية السياسية.....	ص43

المطلب الأول: استبعاد الأوامر في دستور 1989 وآليات التشريع خلال المرحلة الإنتقالية.....ص44
الفرع الأول: دواعي عدم تكريس الأوامر في دستور 1989 وأثره القانوني.....ص46
أولاً: الأسباب التي كانت وراء تخلي المؤسس عن الأوامر في دستور 1989.....ص46
1- عدم النص على سلطة التشريع بالأوامر دعامة لتجسيد التحول الديمقراطي.....ص47
2- عدم النص على سلطة التشريع بالأوامر أداة لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات.....ص48
ثانياً: الأثر القانوني الذي يمكن أن يترتب عن استبعاد الأوامر في دستور 1989.....ص50
1- استبعاد الأوامر أداة للحد من هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع.....ص50
2- استبعاد الأوامر وسيلة لرد الاعتبار للبرلمان وبسط سيادته في التشريع.....ص51
الفرع الثاني: ظهور الأوامر كقوانين بالمفهوم المادي للقانون خلال المرحلة الإنتقالية.....ص52
أولاً: بؤادر الأزمة السياسية وتأسيس الهيئات الإنتقالية.....ص52
ثانياً: آليات ممارسة الوظيفة التشريعية خلال المرحلة الإنتقالية (1992-1996).....ص56
1- سلطة المجلس الأعلى للدولة في التشريع بالمراسيم التشريعية (1992-1994).....ص56
2- الوظيفة التشريعية في إطار الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني (1994-1996).....ص57
أ - سلطة التشريع بالمراسيم التشريعية قبل تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي.....ص58
ب- سلطة التشريع بالأوامر بعد تنصيب المجلس الوطني الإنتقالي.....ص59
3- الأوامر التي صادق عليها المجلس الوطني الإنتقالي: قوانين بالمفهوم المادي للقانون.....ص60
المطلب الثاني: الأساس القانوني للتشريع بالأوامر في دستور 1996 المعدل والمتمم.....ص61
الفرع الأول: التشريع بالأوامر في إطار الحكم الإنتقالي لدستور 1996.....ص61
الفرع الثاني: انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية.....ص63
أولاً: التحديد الدستوري لحالات التشريع بالأوامر في الظروف العادية.....ص63
1- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.....ص63
أ- الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية.....ص64
ب- حل المجلس الشعبي الوطني بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة.....ص65
2- فترة ما بين دورتي البرلمان وإمكانية إدراج الأوامر ضمن جدول أعمال البرلمان.....ص67
ثانياً: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في الظروف العادية.....ص69
1 - اتخاذ الأوامر خلال غياب المجلس الشعبي الوطني.....ص69
2 - ضرورة اتخاذ الأوامر في نطاق مجلس الوزراء.....ص69
3 - إلزامية عرض الأوامر على موافقة البرلمان في أول دورة مقبلة له.....ص70
الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية.....ص71

أولاً: الأساس القانوني للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية.....ص72
ثانياً: الشروط الدستورية للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية.....ص75
1- الشروط الموضوعية للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية.....ص75
أ - وجود خطر داهم وجسيم وحال يهدد البلاد.....ص75
ب- أن يمس الخطر بالمؤسسات الدستورية للدولة أو استقلاليتها أو سلامة ترابها.....ص77
2- الشروط الشكلية والإجرائية للتشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية.....ص77
أ- الإستشارة الشكلية لرئيسي غرفتي البرلمان وللمجلس الدستوري.....ص78
ب- الإكتفاء بالإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.....ص79
ج- صورية الإجتماع الوجوبي للبرلمان بغرفتيه.....ص79
الفصل الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية.....ص81
المبحث الأول: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية.....ص83
المطلب الأول: ماهية إجراء عرض الأوامر على موافقة البرلمان.....ص84
الفرع الأول: محدودية رقابة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه.....ص84
أولاً: دواعي صعوبة رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه.....ص84
1- الجانب القانوني لصعوبة رفض البرلمان للأوامر.....ص85
2- الجانب السياسي لصعوبة رفض البرلمان للأوامر.....ص86
أ - حالة وحدة الأغلبية (وحدة الإنتماء الحزبي للجهتين).....ص88
ب- حالة المعاشية (اختلاف الإنتماء الحزبي للجهتين).....ص88
ثانياً: الطابع الشكلي للموافقة البرلمانية على الأوامر المعروضة عليه.....ص89
الفرع الثاني: إشكالية مصير الأوامر التي ترفض من طرف البرلمان؟.....ص90
أولاً: تجاهل المؤسس لدور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء.....ص90
ثانياً: الآثار القانونية المترتبة عن إلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.....ص94
1- الآثار القانونية المترتبة عن إلغاء الأوامر باعتبارها قرارات إدارية.....ص95
2 - الآثار القانونية المترتبة عن إلغاء الأوامر باعتبارها تشريعات.....ص98
ثالثاً: إشكالية عدم تعبير البرلمان عن موقفه تجاه الأوامر المعروضة عليه؟.....ص99
المطلب الثاني: معايير تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية.....ص102
الفرع الأول: الأوامر عمل إداري طبقاً للمعيار العضوي.....ص104
الفرع الثاني: الأوامر عمل تشريعي طبقاً للمعيار الوظيفي.....ص109
المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر والإجراءات المتخذة في الحالة الإستثنائية.....ص114

المطلب الأول: الإطار القانوني للسلطات الإستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية.....ص115
الفرع الأول: مبررات قيام السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية.....ص115
أولا: نظرية الضرورة القانونية.....ص116
ثانيا: نظرية الضرورة السياسية.....ص117
الفرع الثاني: نطاق تطبيق السلطات الإستثنائية من طرف رئيس الجمهورية.....ص118
أولا: المجالين التشريعي والتنظيمي لممارسة السلطات الإستثنائية.....ص118
ثانيا: المجال الزمني لممارسة السلطات الإستثنائية.....ص120
الفرع الثالث: حالات تطبيق السلطات الإستثنائية من طرف رئيس الجمهورية.....ص121
أولا: حالة الطوارئ.....ص122
ثانيا: حالة الحصار.....ص123
ثالثا: حالة الحرب.....ص125
رابعا: التعبئة العامة.....ص128
المطلب الثاني: مدى تمتع الأوامر والإجراءات المتخذة في الحالة الإستثنائية بحصانة؟.....ص128
الفرع الأول: ظهور مفهوم نظرية "أعمال السيادة" وتطبيقاتها الأولى.....ص129
الفرع الثاني: ارتباط الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية بنظرية أعمال السيادة.....ص133
خلاصة الباب الأول.....ص137
الباب الثاني: التشريع بالأوامر سلطة ممتدة عمليا.....ص139
الفصل الأول: مظاهر امتداد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر.....ص140
المبحث الأول: تبرير سلطة لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر.....ص141
المطلب الأول: التشريع بالأوامر ضرورة يفرضها عنصر السرعة والإستعجال.....ص143
الفرع الأول: الأوامر وسيلة لتفادي مختلف مراحل وإجراءات سن القوانين.....ص143
أولا: ازدواجية المبادرة بالقوانين.....ص143
1 - المبادرة بمشاريع القوانين مخولة للحكومة.....ص144
2 - المبادرة باقتراح القوانين مخولة لعشرين نائبا فقط.....ص145
ثانيا: مساهمة الحكومة في دراسة ومناقشة القوانين والتصويت عليها.....ص146
ثالثا: تحكم رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين.....ص148
1 - المساهمة الفعالة لرئيس الجمهورية في تحديد تشكيلة المجلس الدستوري.....ص148
2 - ارتباط العمل الرقابي للمجلس الدستوري بإجراء الإخطار.....ص149
3 - أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على دستورية القوانين.....ص149

أ - الرقابة الإلزامية السابقة عن طريق الآراء الوجوبية.....ص149
ب- الرقابة الإختيارية عن طريق الآراء البسيطة والقرارات.....ص150
4 - الطابع النهائي والإلزامي لآراء وقرارات المجلس الدستوري.....ص152
الفرع الثاني: الأوامر أداة لمعالجة ظروف استثنائية وتنظيم مسائل هامة.....ص153
أولاً: الأوامر أداة لمواجهة ظروف استثنائية قاهرة.....ص153
ثانياً: الأوامر أداة لتنظيم مسائل هامة وإستراتيجية.....ص156
المطلب الثاني: التشريع بالأوامر حتمية تملئها دوافع سياسية محضة.....ص160
الفرع الأول: استعمال الأوامر كوسيلة لتفادي الحساسيات والخلافات الجوهرية.....ص160
أولاً: استبعاد عرض مشاريع الأوامر على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها.....ص164
ثانياً: عدم تمكين البرلمان من مناقشة وتعديل الأوامر المعروضة عليه.....ص166
الفرع الثاني: استغلال طبيعة تكوين البرلمان كأداة لتمير الأوامر.....ص168
أولاً: الدور الفاعل للأغلبية البرلمانية في التصويت على الأوامر.....ص171
ثانياً: الدور الحاسم لمجلس الأمة في اعتماد الأوامر.....ص172
المطلب الثالث: التشريع بالأوامر حالة خاصة في المجال المالي.....ص175
الفرع الأول: إمكانية تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع قانون المالية بأمر.....ص175
أولاً: الإنفراد المطلق للسلطة التنفيذية في إعداد مشروع قانون المالية.....ص176
ثانياً: تبرير سلطة إصدار قانون المالية بأمر بتماطل البرلمان في التصويت عليه.....ص179
الفرع الثاني: امتداد سيطرة رئيس الجمهورية بالأوامر على قوانين المالية التكميلية.....ص184
المبحث الثاني: تفوق رئيس الجمهورية على بقية مؤسسات الدولة بالأوامر.....ص190
المطلب الأول: التشريع بالأوامر في الظروف العادية انتقاص من المركز التشريعي للبرلمان.....ص190
الفرع الأول: محدودية الإختصاص التشريعي المخول للبرلمان في الظروف العادية.....ص190
أولاً: مجال القانون العادي: مجال واسع نسبياً.....ص191
ثانياً: مجال القانون العضوي: مجال إستراتيجي.....ص192
1 - مفهوم القانون العضوي.....ص192
2 - الشروط الشكلية والموضوعية لسن القوانين العضوية.....ص193
3 - القيمة القانونية للقوانين العضوية.....ص195
4 - مدى صحة فكرة سمو القوانين العضوية على القوانين العادية؟.....ص196
الفرع الثاني: مدى جواز التشريع بالأوامر في المجال المخصص للقوانين العضوية؟.....ص200
أولاً: مبررات الرأي المؤيد لجواز التشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي.....ص200

ثانيا: مبررات الرأي المعارض لجواز التشريع بالأوامر في مجال القانون العضوي.....ص203
المطلب الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية تهميش لدور بقية المؤسسات.....ص206
الفرع الأول: استبعاد البرلمان بمناسبة إعلان ورفع حالي الطوارئ والحصار.....ص207
الفرع الثاني: انفلات الإجراءات الإستثنائية من الرقابتين الشعبية والدستورية.....ص214
أولا: انعدام الرقابة على الإجراءات الإستثنائية من طرف الهيئة الناخبة.....ص214
ثانيا: انعدام الرقابة على الإجراءات الإستثنائية من طرف المجلس الدستوري.....ص218
الفصل الثاني: آثار امتداد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر.....ص222
المبحث الأول: استعمال الأوامر كدعامة للسلطة التنظيمية وأداة لخرق الدستور.....ص223
المطلب الأول: المجال التنظيمي: مجال واسع ومحفوظ للسلطة التنفيذية.....ص223
المطلب الثاني: الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض: أمر غير دستوري إطلاقا.....ص228
الفرع الأول: اتخاذ رئيس الجمهورية للأمر رقم 01-01 أثناء دورة برلمانية مفتوحة.....ص229
الفرع الثاني: استمرارية نفاذ الأمر رقم 01-01 رغم عدم دستوريته.....ص230
المبحث الثاني: قبضة رئيس الجمهورية على عملية نفاذ الأوامر.....ص232
المطلب الأول: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين.....ص233
الفرع الأول: الإصدار اختصاص دستوري وتنفيذي لرئيس الجمهورية.....ص233
أولا: النظام القانوني للإصدار في ظل وحدانية البرلمان.....ص234
1 - الإصدار مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني في دستور 1963.....ص235
2 - الإصدار سلطة منفردة لرئيس الجمهورية في دستور 1976 المعدل والمتمم.....ص236
ثانيا: النظام القانوني للإصدار في ظل ازدواجية البرلمان (دستور 1996 المعدل والمتمم).....ص238
الفرع الثاني: النشر اختصاص عملي تابع لرئيس الجمهورية.....ص239
المطلب الثاني: إمكانية طلب المداولة الثانية وانفلات الأوامر من رقابة المجلس الدستوري.....ص244
الفرع الأول: طلب المداولة الثانية وسيلة لعرقلة مسار اكتمال القانون.....ص244
أولا: ضرورة تسبيب طلب إجراء المداولة الثانية والتقيد بالمدة القانونية.....ص245
ثانيا: إقرار القانون من جديد بالتصويت عليه بأغلبية (2/3) النواب فقط.....ص245
الفرع الثاني: انفلات الأوامر كلية من رقابة المجلس الدستوري.....ص247
خلاصة الباب الثاني.....ص251
خاتمة.....ص253
قائمة المراجع.....ص256
الفهرس.....ص297

ملخص:

استوحى المؤسس الجزائري آلية التشريع عن طريق الأوامر من النظام الدستوري الفرنسي لسنة 1958 (المادة 38 من دستور 04 أكتوبر 1958 المعدل والمتمم)، حيث كرس هذه السلطة في يد رئيس الجمهورية في معظم الدساتير الشكلية التي عرفت التجربة الدستورية الجزائرية، بداية بصدور أول دستور شكلي سنة 1963 (المادة 58)، ثم دستور 1976 المعدل والمتمم (المادة 153)، وأخيرا دستور 1996 المعدل والمتمم (المادة 124)، بعدما تم استبعادها في ظل دستور 1989.

ورغم أن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر لا يتم إلا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، أو في الحالة الإستثنائية. كما أنه متوقف على ضرورة توفر مجموعة من الشروط والضوابط الدستورية، إلا أن وضع هذه النصوص التشريعية حيز التنفيذ مباشرة بعد اتخاذها، يسمح لرئيس الجمهورية بتعزيز مركزه التشريعي أكثر فأكثر على حساب البرلمان، الذي يبقى مهماشيا تماما في هذا المجال.

يعد الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 والمتعلق بالنقد والقرض مثالا بارزا يؤكد بأن رئيس الجمهورية يشرع بالأوامر بكل حرية، حتى عندما يكون البرلمان في دورة مفتوحة.

Résumé :

La disposition de légiférer par ordonnances inspirée du système français (Art 38 de la Constitution de 04 octobre 1958 modifiée et complétée), a été conférée par le Constituant au Président de la République dans la majorité des Constitutions formelles algériennes, en commençant par la Constitution de 1963 (Art 53), puis par la Constitution de 1976 modifiée et complétée (Art 153), et en fin par la Constitution de 1996 modifiée et complétée (Art 124), après qu'elle fut abandonnée par la Constitution de 1989.

Mais, malgré que le recours du Président de la République aux ordonnances n'est possible qu'en cas de vacance de l'Assemblée Populaire Nationale (APN), ou entre les deux sessions du Parlement, ou dans les circonstances exceptionnelles, ainsi qu'il est soumis à un ensemble de conditions constitutionnelles, la mise en œuvre direct de ces textes législatifs permet au Président de la République de consolider de plus en plus son statut législatif au détriment du Parlement qui reste totalement marginalisé dans ce domaine.

Le cas de l'ordonnance n° 01-01 du 27 février 2001 relative à la monnaie et le crédit, apparait l'exemple qui démontre que le Président de la République légifère librement par voie d'ordonnances, même si quand le Parlement est en session ouverte.