



جامعة ألكي محمد أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

التشريع عن طريق الأوامر في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية

تحت إشراف الدكتورة:
- خلوفي خدوجة

من إعداد الطالبين:
- خلوفي محمد لمين
- بلقاسمي فوزي

لجنة المناقشة

د/ بلحارث ليندةرئيسًا
د/ خلوفي خدوجة..... مُشرفًا ومقرّرًا
أ/ زعادي محمد جلول..... ممتحنًا

تاريخ المناقشة

2016/10/06

إهداء

إلى سراج عقلي ولب قلبى أمى و أبى

دمتم نورا لقلبي و تاجا فوق رأسي

إلى من كانوا دوما بجانبى نورا على درج علمي

كانوا أجمل شعلة، هم أهم ما في الوجود: عبد الكريم و زين الدين

سارة

صار الدهر لمعرفةكم أجمل الأيام و صار العمر بلقاءكم أهدى الأمانى إلى كل

أصدقائي الذين شاركني بهم مشوارى الدراسي

إلى كل من يعرفني من قريب أو من بعيد ولم يكتبه قلبي

.....أهدي هذه المذكرة.

محمد لمين

إهداء

أهدي ثمرة جمدي

إلى ما كانت ولا تزال دائما نبعها فياخا من العنان، إلى أكرم امرأة
وأدفعني ضمن إلى عيني ونبراس حياتي إلى من رافقتني دعواتها في
مشواري إليك أنت أمي

إلى الذي اكتوى بسعات الدهر وذاق مرارة الحياة من أجل تربيتي
ودفعني للاجتهاد والمثابرة من أجل الوصول إلى قمة النجاح تلج رأسي أبي

إلى إخوتي سارة و ليذا و إسلام

إلى كل صديقاتي و أصدقائي في الجامعة

إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل بكلمة طيبة أو فكرة نيرة

فوزي

كلمة شكر

بداية نتوجه بالشكر الجزيل وحمدنا الكثير لله سبحانه وتعالى على توفيقه لنا في إنجاز هذا العمل مصداقاً لقوله تعالى: ﴿لئن شكرتم لأزيدنكم﴾
فإن الله الحمد والشكر.

لنتقدم بعد ذلك بالشكر الكبير إلى أستاذتنا المشرفة الدكتورة ظويفي خدوجة التي كانت سنداً لنا في كل مرحلة من مراحل بحثنا هذا، وبما قدّمته لنا من توجيهات قيمة ونصائح مفيدة كانت دعم لنا إلى نور النجاح.

كما نتقدم بالشكر إلى كل أعضاء لجنة المناقشة.

وإلى كل من ساعدنا من قريب وبعيد

في إنجاز هذا البحث

لنخلص في نهاية هذه الكلمة بالتوجه بالشكر والتقدير والامتنان الكثير إلى جميع معلمينا وأساتذتنا بدءاً بأولئك الذين علمونا أولى الحروف و إلى

من سلمونا الأمانة حتى نكون خير خلفه لخير سلفه.

لكل هؤلاء أسمى عبارات الشكر والتقدير.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

* ج.ر.ج.ج.د.ش : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

* ص: صفحة.

* ص ص: من صفحة إلى صفحة.

* د ط: دون طبعة.

* د س ن: دون سنة النشر.

* د د ن: دون دار النشر.

ثانياً: باللغة الأجنبية

* P : page.

* N (NO) : Numéro.

* O.P.U : Office de publication et universitaires.

مقدمة

الدولة المعاصرة هي في الأساس دولة دستورية، تجعل من الدستور قاعدة القانون الأساسي وواجبة التطبيق في مواجهة كافة حكما ومحكومين على السواء، منه تستمد السلطات سندها الشرعي في الحكم، وتحدّد مجالات السلطة والحرية معا⁽¹⁾، وتحدّد وظيفة الدولة أساسا في العمل على تطبيق القانون، وتفعيل ذلك بما تملكه من سلطات قانونية معروفة وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتختص السلطة الأولى بسن القوانين فيما تختص السلطة الثانية بتنفيذ برنامجها وفق الأطر القانونية التي حدّتها السلطة الأولى وتختص السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تعرض عليها⁽²⁾.

وتحديد هذا الاختصاصات ليس مطلقا، ذلك أنّ التداخل في الاختصاصات لاسيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أو المشاركة بصيغة أو بأخرى في اختصاصات سلطة أخرى يعود إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أنّ الفقه قد أدرج تقسيم النظام النيابي تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلى نظام برلماني ونظام رئاسي ونظام حكومة الجمعية، أنظمة تستند إلى إيديولوجية الديمقراطية والتعددية والمنافسة في مختلف المجالات، وخاصة المجال السياسي وما ينجر عنه من آليات تسيير مواطن السلطة وممارستها.

هذا لا يمنع من احتمال وجود تقارب أو تباعد بين الأنظمة السياسية نفسها، ونفس الأمر بالنسبة للأنظمة الرئاسية، بل أنه أكثر ذلك لا يجب أن نغفل عن النمط الجديد الذي أفرزته التطبيقات الحديثة لاسيما في فرنسا عبر دستور الجمهورية الخامسة والذي أفرز نوعا مغايرا للتصنيفات السابقة، وقد سميت هذه الصورة بالنظام المختلط، فيما يصنفها جانب آخر من الفقه الفرنسي بالنظام الشبه رئاسي، وأساس هذه التسمية هو تواجد آليات العمل القانونية والسياسية من كلا النظامين الرئاسي والبرلماني محتواه في النظام المختلط مع ترجيح كافة السلطة التنفيذية⁽³⁾.

(1) بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، السلطة التنفيذية الجزء الثالث، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 13.

(2) بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010، ص 21.

(3) مزياني لونا، انتقاء السيادة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 186.

الذي يعيننا في هذا الإطار من حيث امتداد عمل السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى وجه الخصوص هو معرفة أهم اختصاص يستحوذ عليه البرلمان وهو التشريع وتدخل السلطة التنفيذية فيه، وتعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، واكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية مكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب⁽¹⁾.

لأسباب متعدّدة تضاءل الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا بذلك المجال للتدخل الحكومي بالتشريع، بل وأضحى ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على النشريات الصادرة في مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية من جهة وشخصنة السلطة من جهة أخرى، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، وكذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه.

بل أكثر من ذلك أنّ التدخل من السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي كان له علاقة مباشرة بالظروف الاستثنائية التي قد تمر بها أيّ دولة، ذلك أنّ التجربة دلّت على عجز البرلمان في حل المشاكل المستعصية خاصة تلك التي طبعت القرن العشرين لاسيما الحربين العالميتين، ومن هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل لاسيما في الظروف الاستثنائية⁽²⁾.

إلا أنّ التدخل في المجال التشريعي لم يعد قاصرا على الظروف الاستثنائية بل امتد إلى الحالة العادية فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان و كبديل عنه أحيانا أخرى، وبذلك توسع دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة، والمقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يقرّها إلاّ البرلمان بمعنى أنّ البحث سيكون في إبراز وسيلة تحدّد جانبا من دور السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية

(1) المرجع نفسه، ص 187.

(2) عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 79.

في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ألا وهي الأوامر⁽¹⁾.

تتميز الأوامر التشريعية كونها نصوص قانونية، فهي تمثل حسب معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى كونها معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في الاختصاص التنظيمي العام، بل تتدرج ضمن الاختصاصات الأصلية للسلطة التشريعية، لكن ممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الجمهورية لا يمكن اعتباره اعتداء مباشر للسلطة من قبل رئيس الجمهورية طالما أنّ للبرلمان الاستعانة بهذا الحل نتيجة لاستعجال الظروف الواقعة التي تفرض إصدار تشريعات معينة في مجال اختصاص البرلمان⁽²⁾.

قد ترتب على كل هذا اتجاه الدساتير المعاصرة إلى إقرار أسلوب الأوامر، وهو ما يلاحظ في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، حيث سمح لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الأوامر في حالات معينة يتم عرضها على البرلمان للمصادقة عليها، وهو ما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري منذ 1963، حيث نجد أنّ الدستور الجزائري لسنة 1963 لم ينص صراحة على هذا النوع من الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، وإذا كانت المادة 58 منه نصت فقط عن اللوائح التفويضية⁽³⁾، وتعتبر هذه تشريعات عادية لأنّ المجلس الوطني فوّض جزءا من اختصاصه لرئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

كما أنّها تعالج مواضيع هي أصلا من مجال القانون إضافة إلى خضوعها للرقابة على دستورية القوانين من طرف المجلس الدستوري، واشتراط عرضها على مصادقة المجلس الوطني في أجل 3 أشهر، و هذا يفهم منه أنّ عدم عرضها عليه يبقى ناقصا و لا يرقى إلى درجة

(1) بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 16.

(2) رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، ص 09.

(3) راجع دستور 1963 الصادر وفق الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل 10 سبتمبر 1963، ج ر، العدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.

(4) محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 28.

التشريع⁽¹⁾.

أما دستور 1976 نجد أنه تبنى نفس النظام الذي جاء به دستور 1963، حيث تميّز مثل سابقه بهيمنة مطلقة لرئيس الجمهورية حيث يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية، وخوله الدستور صراحة وبصفة شخصية سلطة التشريع عن طريق الأوامر وليس للحكومة سلطة في ذلك بسبب هيمنته عليه⁽²⁾.

إلا أنّ دستور 23 فيفري 1989، وبعكس الدساتير السابقة نجد أنّ المؤسس الدستوري الجزائري لم يتضمن صلاحية التشريع بالأوامر ولم ينص عليها صراحة، مرادا بذلك إحداث توازن مؤسساتي عن طريق إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية⁽³⁾، ابتداء من حماية اختصاصاتها التشريعية من اعتداء السلطة التنفيذية بواسطة الأوامر، وكذلك تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁾.

لكن هذا الوضع لم يعمر طويلا وذلك بإصدار دستور 28 نوفمبر 1996، الذي نص على صلاحية التشريع عن طريق الأوامر في المادة 124 منه، كما كرسته التعديلات التي طرأت عليه، أي تعديل 2008 و 2016، وذلك استجابة لضرورة ضمان استمرارية الدولة والسير المنتظم في جميع الأحوال و الظروف المحيطة بها، بالنظر إلى التأثير القوي الذي يمكن أن تحدثه الأوامر على الاختصاص التشريعي للبرلمان.

(1) عفرون محمد، إعداد القوانين...، المرجع السابق، ص 80.

(2) راجع دستور 1976، الأمر رقم 76-97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 94 الصادر في 24 نوفمبر 1976، معدل بالقانون رقم 79-06، مؤرخ في 7 جويلية 1979، ج ر، عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979، والقانون رقم 80-01، ج ر، عدد 03، صادرة في 15 جانفي 1980 وباستفتاء 03 نوفمبر 1988، المرسوم رقم 88-223، المؤرخ في 5 نوفمبر 1988، ج ر، عدد 45، صادر في 5 نوفمبر 1988.

(3) راجع دستور 1989، المرسوم الرئاسي رقم 18-89، مؤرخ في 28 نوفمبر 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، الصادر في 1 مارس 1989.

(4) خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة باتنة، 2010، ص 86.

من أهم الأسباب التي كانت وراء اختيار موضوع البحث في التشريع عن طريق الأوامر في ظل دستور 1996، هي معرفة السلطة المخولة لها أصلا ممارسة هذه الصلاحية، بالإضافة إلى معرفة كيفية خرق مبدأ الفصل بين السلطات من خلال سلطة التشريع عن طريق الأوامر من خلال اعتداء السلطة التنفيذية على عمل البرلمان، وكذلك الرغبة في معرفة أهم القيود الواردة على سلطة التشريع بالأوامر والدوافع التي أدت بالمؤسس الدستوري لمنح صلاحية التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية، وأثر ذلك على السلطة التشريعية، وحالات التشريع بالأوامر في الظروف العادية والاستثنائية، وهل رئيس الجمهورية له حرية مطلقة في ممارسة اختصاصاته التشريعية، أم هناك قيود تعرقله أثناء ممارسته لوظيفة التشريع.

من هنا يتبادر إلى ذهننا طرح الإشكالية التي مفادها: ما واقع سلطة التشريع عن طريق الأوامر في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم؟

للإجابة على الإشكالية اعتمدنا على المنهج الوصفي و التحليلي، باعتبارهما الأكثر ملائمة في هذه الدراسة، فالمنهج الوصفي اعتمدنا عليه من أجل معرفة الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية والتحليلي بهدف تحليل بعض مواد الدستور وذلك بالوقوف عند بعض آراء فقهاء القانون الدستوري، كما استعنا بالمنهج المقارن في بعض المواضيع من هذه الدراسة لتثبيت حقائق معينة.

تماشيا مع الإشكالية التي أوضحناها آنفا، وللوقوف عند حدود التساؤلات الواردة بشأنها تطرّقنا إلى السلطة التي لها صلاحية التشريع بالأوامر، حيث نلاحظ هيمنة رئيس الجمهورية على هذه السلطة، بالإضافة إلى إعطاء نظرة عامة لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر، باعتبار أنّ رئيس الجمهورية يتمتع بمجموعة من الصلاحيات الواسعة والغير المحدودة فهو الذي يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، كما أنّ صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من شأنها أن تحدث أثر على السلطة التشريعية (الفصل الأول).

من جهة أخرى تطرّقنا إلى مجال التشريع بالأوامر حيث أنّ لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الظروف العادية وفي الظروف الاستثنائية إلا أنّ هذه السلطة غير مطلقة بل مقيدة

بمجموعة من الضوابط، أهمها التشريع أثناء عطلة البرلمان وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ووجوب عرض الأوامر في مجلس الوزراء وعلى البرلمان الموافقة عليها حيث تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، إضافة إلى ذلك الرقابة الدستورية والقضائية المفروضة على هذه الأوامر (الفصل الثاني).

الفصل الأول

التشريع

عن طريق الأوامر

اختصاص أصيل للرئيس

الجمهورية

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق ممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مباشر عن طريق التشريع بالأوامر، و هي الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، و في نفس المجالات المحددة له دستوريا، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية سلطة التشريع مع البرلمان، و الثابت أنّ هذه السلطة إمّا أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم و خاصة الأنظمة الغربية، و إمّا أن تكون سلطة أصلية يستمدها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض⁽¹⁾.

إنّ الدساتير الجزائرية اختلفت منذ الاستقلال بشأن صلاحية التشريع عن طريق الأوامر حيث تضمنها دستور 1963 في المادة 58 منه، ثم استعملت إثر حركة 19 جوان 1965 حيث كانت الأداة الوحيدة للتشريع و هذا طبقا للأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 في نص المادة 6 منه التي تنص على: " إنّ التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر و مراسيم "

أعاد صياغتها دستور 1976 مع اختلاف جوهري في نظامها القانوني غير أنّ دستور 1989 جاء خاليا منها، بحيث أنه لم ينص صراحة على صلاحية التشريع بالأوامر ليأتي بعده دستور 1996 و يكرس من جديد صلاحية رئيس الجمهورية في السلطة التشريعية من خلال الأوامر كاختصاص أصلي بنص المادة 124 منه⁽²⁾.

حيث أنّ نصوص دستور 1996 تبين بوضوح أنّ رئيس الجمهورية يشرع بالأوامر بصفة صريحة و مباشرة من الدستور بدون الرجوع إلى البرلمان للمطالبة بتفويض له⁽³⁾، فهذا الحق هو حق ثابت لرئيس الجمهورية وحده و بصفة شخصية يتحكم فيه كما يشاء وهذا ما يكرس هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة التشريع عن طريق الأوامر (المبحث الأول).

(1) الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع دولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 68.

(2) مزياي حميد، عن واقع الازدواجية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 78.

(3) محيد حميد، المرجع السابق، ص 19.

أما من ناحية أخرى نجد أنّ دستور 1996، بالرغم من التغييرات التي جاء بها خصوصا في مجال إعادة النظر في مركز رئيس الجمهورية، والذي أكدته جل التعديلات التي عرفها هذا الدستور، إلاّ أنّه نجد أنّ رئيس الجمهورية لا زال يسيطر هيمنته المطلقة وكذا صلاحيته الواسعة والغير المحدودة في مجال التشريع (المبحث الثاني).

المبحث الأول

دوافع منح سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية

لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية، وأن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين، لذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمال هي أصلا من اختصاص البرلمان.

فدور رئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي قد يبدو في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أنّ هذا الدور قد تعلق مرتبته ليصل إلى حد سيطرته على هذه الاختصاصات وبصورة منفردة⁽¹⁾، فإنّ رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات تشريعية واسعة ومتميّزة لا تجعله يُشارك البرلمان فقط في ممارسة الوظيفة التشريعية بل يبرز أحيانا كمشرع رئيسي، وهذا لما خص له المشرع من صلاحيات في مجال التشريع، وهكذا بات رئيس الجمهورية يتمتع بحرية التشريع في المجال القانوني، ومصدقا لذلك أنّ القاعدة الدستورية المكرسة ما هي إلاّ تعبيرا واضحا على هيمنة رئيس الجمهورية على صلاحية التشريع⁽²⁾.

غير أنّ إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر كسلطة منافسة للتشريع البرلماني تعود إلى عدّة مبررات عملية وعلمية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر (المطلب الأول)، ومبررات أخرى تتمثل في مبررات سياسية ودستورية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر (المطلب الثاني).

(1) خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 52.

(2) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، د ط، دار هومة للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 193.

المطلب الأول

المبررات العملية والعلمية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

إنّ متطلبات العصر وآلية العمل، والتطور العلمي الكبير الذي شهدته معظم دول العالم حال دون أن يتطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة الحديثة بمعنى آخر لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية، وأن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد قيام بتنفيذ القوانين، وبذلك أصبحت هذه الأخيرة بأعمال هي أصلا من اختصاص السلطة التشريعية، تصدرها في شكل أوامر من طرف رئيس الجمهورية، تكتسي من حيث طبيعتها الطابع التشريعي أي أعمال تشريعية⁽¹⁾.

الفرع الأول

المبررات العملية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

تقوم الأنظمة السياسية الحديثة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وإذا كان مضمون هذا المبدأ يقضي بتوزيع وظائف الدولة على هيئات تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرتها لوظائفها، فإنّه يلاحظ أنّ هذا المبدأ قد اختلفت الدول في تفسيره، فتتوعدت تبعا لذلك أساليب تطبيقه عمليا حسب النظرة إلى مدى العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة وغيرها من السلطات العامة في الدولة، كما أنّ تغير وتوسع وظائف الدولة، أدى إلى تحمل السلطة التنفيذية تبعات هذا التغيير بسبب اكتسابها دراية وخبرة سياسية عالية لمواجهة متطلبات العصر⁽²⁾.

أولا: التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات عزز تفوق السلطة التنفيذية

إنّ مبدأ الفصل بين السلطات، يعتبر أحد أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية في الدول الغربية، وفي كل دولة تأخذ بالنظام الديمقراطي بالمعنى الحقيقي، وتجدر

(1) خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 53.

(2) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 194.

الإشارة إلى أنّ مبدأ الفصل بين السلطات قد ارتبط باسم الفقيه " مونتسكيو " فيمكن أن نسميه صاحب الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي في تنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

يرى الفقيه " مونتسكيو " أنّ تركيز جميع السلطات في يد فرد أو هيئة واحدة من شأنه أن ينهي ذلك إلى الاستبداد بصفة آلية وحتمية، مما يؤدي بالضرورة إلى المساس بحريات الأفراد وإهدارها، وإشاعة الحكم المطلق والتمكين له.

توصل الفقيه " مونتسكيو " إلى هذا الرأي باستقراءه من التاريخ الذي أبرز حقيقة عملية مسلم بها، وهي أنّه في كل مرة يتم فيها تجميع السلطات في يد فرد أو هيئة واحدة، تكون النتيجة هي سيادة الديكتاتورية والاستبداد، وبالتبعية تختفي حرية الأفراد وتصبح بدون معنى، لذلك قام هذا الفقيه باقتراح مبدأ الفصل بين السلطاتحقيقية لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم، فرأى أنّه لا ملجأ من ذلك إلاّ بتقسيم وتوزيع سلطات الدولة الثلاث (التشريعية- التنفيذية- القضائية) على هيئات مستقلة ومتوازنة، فيكون وفقا لهذا المبدأ لكل هيئة أو سلطة من السلطات الثلاث السلطة التقديرية الخاصة بها في حدود ما هو مرسوم بها من اختصاصات ووظائف سواء كان ذلك دستورا وقانونا وتنظيما، كما أنّه كل سلطة يجب أن تراقب سلطة أخرى⁽¹⁾.

لكن الدساتير وقفت من هذا التفسير لمبدأ الفصل بين السلطات الذي ناد به هذا الفقيه مواقف متباينة، فالبعض تبنت التفسير الخاطئ للمبدأ وطبقت نظام الفصل بين السلطات، وأقدم مثال على ذلك نظام الولايات المتحدة الأمريكية، وتعرف هذه النظم بالنظم الرئاسية، والبعض الأخرى تنكرت للمبدأ كلية وطبقت نظام الاندماج وهي النظم المعروفة باسم حكومة الجمعية والبعض الأخرى من الدساتير وهي الأغلب أخذت بفكرة الفصل بين السلطات مع التعاون فيما بينهما، وهي النظم التي تعرف بالنظم البرلمانية.

طراً مع مطلع القرن العشرين، على وظيفة الدولة تطور واتساع في مختلف المجالات

(1) السيد خليل هيكل، الفقه الدستوري التقليدي والفقه الإسلامي من بناء وتنظيم الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998 ص 199.

وتدخلها في العديد من أنشطة الأفراد المختلفة، والتطور الدستوري الذي نجم عنه وجود الأحزاب السياسية، دفع بعض الدول في دساتيرها إلى تخويل السلطة التنفيذية قدرا كبيرا من الصلاحيات و الامتيازات مقارنة بالسلطة التشريعية، حيث ساهمت في بروز وبشكل كبير دور السلطة التنفيذية، وتقوية مركزها وهيمنتها في تسيير شؤون الدولة⁽¹⁾.

أما في الجزائر وفي ظل دستور 1996، مع أنه قد أقرّ بمبدأ الفصل بين السلطات باعتماده علاقات تكامل ورقابة متبادلة بينهما، وذلك من خلال إقراره سلطة البرلمان في الرقابة القبلية والعدية، على أعمال الحكومة، وتحديد لآليات ممارسة هذه الرقابة، ورقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان بالإضافة إلى ثنائية السلطة التنفيذية، إلا أنه جعل لرئيس الجمهورية الكلمة العليا بين هذه السلطات شبه مطلقة، ولم يكتفي بها بل ذهب إلى حد تقليص وظيفة المشرع وحدد له مجالا معيناً يمارس فيه وظيفته التشريعية، وهو نفس الاتجاه الذي كرّسه الدستور الفرنسي لعام 1958.

وتبعاً لذلك تعتبر حقيقة مبدأ الفصل بين السلطات، إحدى الركائز الأساسية التي تعتمد عليها فكرة الدولة القانونية، لكن يبقى تفسير مفهومه نسبي عمليا، يسمح بعلاقات تداخل بين السلطات المختلفة تتفاوت قوة وضعفا حسب النظام السياسي، مما جعل التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات صورة مغايرة تماما لقواعده الرئيسية، ومخالفة تماما، إذ تحول إلى مبدأ يعزز دور السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى وبالأخص التشريعية⁽²⁾.

ثانيا: السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش

إنّ اتساع نشاط الدولة، وتعدّد ميادنه وتدخلها في العديد من أنشطة حياة الأفراد المختلفة وتعدد المشاكل التي تواجهها واكتسابها طابعا فنيا متزايدا نتيجة للتطور العلمي و التكنولوجي الكبير الذي يشهده العالم خلال القرن 19، فضلا عن تضخم المشاكل و الأزمات الاقتصادية

(1) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 195.

(2) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005-2006، ص 11.

والسياسية والاجتماعية الخطيرة التي عرفتها الشعوب الأوروبية، وعدم قدرتها على مسايرة التطور السريع، وكثرة المطالب، وتراجعها لصالح السلطة التنفيذية، مما سمح لها باحتلال الصدارة عمليا في النظام السياسي مما يتطلب الاعتراف لها بضرورة جمع وتملك الوسائل الخاصة للتدخل من أجل مواجهة متطلبات ومقتضيات العصر⁽¹⁾، الشيء الذي أدى بأغلب الدساتير الحديثة إلى منح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية واسعة سواء في ظروف عادية أو ظروف استثنائية، سواء أن تعدل قوانين أو أن تشرع بأوامر لها قوة القانون لمواجهة المشاكل التي تعاني منها شعوبها، فتجمعت في يد هاته التقنية - الأوامر - التي فرضت نفسها كنظام لحل المشاكل التي يعاني منها الشعب والسلطة التي تمكنها من اتخاذ القرار السريع لمواجهة الوضع.

ما عاشته بلادنا منذ الاستقلال، من أزمات متعدّدة في الميدان الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وما عرفته حتمية، ومنح استعمالها لرئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الطارئة والضرورة القصوى، وأيضا لمواجهة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمواجهة المشاكل وإيجاد الحلول السريعة بحكم أنه ممثل الشعب وأقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش واحتكاكا وتفاعلا مع الشعب.

كانت الأوامر الوسيلة المعتمدة في الجزائر منذ الاستقلال لمواجهة الظروف الاستثنائية وتكون ظاهرة استقرت عليها الممارسة التشريعية في الجزائر، ومن أهم هذه الأوامر نذكر على سبيل المثال:

- الأوامر الصادرة عن الهيئة التنفيذية في الفترة الفاصلة بين إيقاف القتال في 14 مارس 1962 والإعلان عن الاستقلال وتشكيل حكومة جزائرية مستقلة.

- الأوامر الصادرة عن نظام 19 جوان 1965 وإلى غاية انتخاب هواري بومدين رئيس الجمهورية في ظل أحكام دستور 1976⁽²⁾.

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 12.

(2) عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة باتنة، 2013-2014، 16.

الفرع الثاني

المبررات العلمية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

تحولت الجزائر منذ صدور دستور 1996، من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين لاعتبارات سياسية وموضوعية خاصة بها، بغض النظر عن التوجه نحو نظام الغرفتين الذي شهدته في السنوات الأخيرة دول عديدة، وبغض النظر عن الأسباب المختلفة لإنشاء الغرفة الثانية أو أهميتها ودورها⁽¹⁾.

السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، غير أنّ هذه السيادة ليست مطلقة، بل تشاركه فيها السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية، بسبب عجز البرلمان عن التدخل لتنظيم كافة المجالات التي تواجهها الدولة بتشريعات سريعة، ذلك نتيجة طول وكثرة الإجراءات التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين، كما أنّ إدخال المشرع الدستوري تقنية تحديد المجال التشريعي المقتبسة من الدستور الفرنسي لسنة 1958، مكن من الحط من قيمة المؤسسة التشريعية ودورها في النظام السياسي لصالح رئيس الجمهورية⁽²⁾.

أولاً: طول وكثرة الإجراءات البرلمانية التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين

تعد عملية سن التشريع من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية، لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية.

كما أنّه هذه العملية تعتبر المحور الأساسي والمجال الحيوي وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين السلطات ومؤسسات الدولة الدستورية المختلفة بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء.

(1) محيد حميد، المرجع السابق، ص 17.

(2) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 14.

وتحكم عملية سن التشريع في النظام الجزائري العديد من المراحل والإجراءات والشروط والميكانيزمات الدستورية القانونية والتنظيمية، تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية⁽¹⁾.

عملية التشريع العادي تقتضي وقتا طويلا قبل أن يصدر، ويتطلب إجراءات معقدة وبطيئة وعلنية⁽²⁾، كما أنّ البرلمان بغرفتيه لا ينعقد باستمرار والحياة الاجتماعية الحديثة مليئة بالأزمات لا بد لمواجهتها باتخاذ إجراءات سريعة وحازمة، قد لا يمكن توفرها في التشريعات البرلمانية التي تمتاز بالبطء والعلانية والتجاوزات الحزبية، فضلا عن ذلك أنّ تعديل وإلغاء القانون يتطلب منطقيا وقانونيا إتباع ذات الأعمال والإجراءات والطرق، الأمر الذي قد يؤدي إلى تهديد وجود كيان الأمة والدولة ومؤسساتها وطبيعتها نظامها عندما تكون في خطر إذ يصعب مواجهتها بالإجراءات والأعمال المقررة في الظروف العادية، لهذا منح الدستور لرئيس الجمهورية مهمة مواجهة تلك الظروف بمقتضى أوامر لها قوة القانون.

تتمثل طبيعة السلطة التنفيذية في رئيس الجمهورية من حيث قوتها واتساع نفوذها وسمو مركزها والخبرة التي تتميز بها، والقدرة على مواجهة مطالب الحياة المعصرة المتشعبة والمعقدة وسرعة التشريع بأوامر، كل ذلك يجعل من الأوامر ضرورة حتمية لاغنى عنها، وهو ما ذهب إليه الدستور الجزائري لعام 1996 بمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالات المحددة دستوريا⁽³⁾.

ثانيا: تحديد المجال التشريعي

تعد ظاهرة تحديد المجال التشريعي ظاهرة إستقرت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، والمقتبسة من الدستور الفرنسي لعام 1958، بالنسبة لدستور 1996 فقد حدّد مجالات التشريع في المادة 122 منه بقوله: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في

(1) العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث نشریات مجلس الأمة، جوان 2000، ص 63.

(2) يمر النص التشريعي بمراحل أساسية أهمها: مرحلة الإعداد، الدراسة، المناقشة، والتصويت.

(3) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 15.

المجالات الآتية..."، وأوردت هذه المادة ثلاثين (30) موضوعا شكل مجالات التشريع⁽¹⁾.

تجدر الإشارة إلى أنّ هذا النوع من القوانين أقرّه أول مرّة دستور 1996، والمتعارف عليه أنّ القانون العضوي يأتي بعد الدستور مباشرة في هرم النظام القانوني للدولة مما يجعله يسمو على القانون العادي.

أيضا إنّ الفرق بين النوعين ليس في القيمة القانونية وفق الدستور الجزائري، وإنّما في الإجراءات، إذ يشترط الدستور التصويت على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة من النواب وبالأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة، مع وجوب عرضه على المجلس الدستوري قبل صدوره وفيما عدا ذلك لا فرق بين النوعين في إجراءات الإعداد والدراسة والمناقشة⁽²⁾.

تتمتع السلطة التشريعية بمجال تشريعي محدّد دستوريا وخاص بها لا يعني من الباب المخالف أنّها حرّة في هذا المجال، وأنّ المؤسسة التنفيذية لا دخل لها في ذلك، إذ يملك رئيس الجمهورية إمكانية التدخل في هذا المجال في حالات محدّدة دستورا، المتمثلة في شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، إذ له أن يشرع بأوامر تعرض على كل غرفة للموافقة عليها بالإضافة إلى الحالة الاستثنائية، مما يجعل مجال التشريع للبرلمان غير محمي بسبب انعدام أيّ ضمانات دستورية للحيلولة دون اعتداء المؤسسة التنفيذية عليه عن طريق الأوامر دون أن يتصدى المجلس لذلك لعدم توفره على أية وسيلة دستورية تسمح بذلك⁽³⁾.

الهدف من تحديد مجال التشريع، هو الحط من قيمة المؤسسة التشريعية ومكانتها ودورها في النظام السياسي بتحجيم سلطاتها والتقليل من اللّجوء إليها حتى لا تعرقل السلطة التنفيذية ولا تحد من فاعلية الدولة ككل.

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 15.

(2) عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 18.

(3) العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 65.

المطلب الثاني

المبررات السياسية والدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

تميّز دستور 1996 عن سابقه في العودة مرّة ثانية إلى التشريع بالأوامر مسندا ذلك صراحة إلى رئيس الجمهورية، ما سمح له بتفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية، و مازال يوسع في فجوة الفوارق بين السلطتين عن طريق عدم إعطاء صلاحية للبرلمان في تعديل أو مناقشة الأوامر المعروضة أمامه وفقا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02⁽¹⁾ الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، و ما يمتاز كذلك به دستور 1996 هو استحداث القوانين العضوية التي تعتبر قوانين مكملة للدستور، إلا أنّ المؤسس الدستوري أسكت عن تبيان إمكانية التشريع بالأوامر في هذه القوانين⁽²⁾.

لكن بالنسبة للمادة 124 من دستور 1996 نجد أنها أعطت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر من دون الحاجة إلى تفويض مثلما هو الحال في الدستور الفرنسي في المادة 38 منه الفقرة الأولى⁽³⁾، و كذلك الدستور الجزائري لسنة 1963 وذلك حسب نص المادة

(1) تنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، ج ر، العدد 15 الصادر في 19 مارس 1999 على ما يلي: " يُطبق إجراءات التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليه وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور، و في هذه الحالة لا يمكن تقديم أيّ تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

(2) شية حسين، شرشاري فاروق، التشريع بالأوامر، (سلطة تشريعية موازية)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2009، ص ص 32-33.

(3) تنص المادة 58 من الدستور الفرنسي، المؤرخ في 04 أكتوبر 1958، الذي عرف عدة تعديلات كان آخرها بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008- مؤرخ في 23 جويلية 2008، متعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، ج ر في مؤرخة في « Le gouvernement peut pour l'exécution de son programme , demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnance pendant un délai limité des mesures qui sont normalement du domaine de loi, les ordonnance sont prises en conseil d'état, elle entre en vigueur dès leur publications mais deviennent caduques si le projet de la loi de ratification n' est pas déposé devant le parlement avant le date fixé par la loi d'hasiliation , à l'expiration du délai mentionne au premier alinéa du article les ordonnances ne peuvent plus être modifiés que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

58 منه⁽¹⁾.

لقد كان لهذا التطور الوظيفي للسلطة التنفيذية في دستور 1996، أسباب و مبررات وعوامل مختلفة شاركت جميعها و ساعدت على وجود الأوامر كأداة فعالة و أساسية في عملية التشريع، بحيث يمكن إجمالها في مجموعة من المبررات و هي مبررات سياسية (الفرع الأول) ومجموعة أخرى دستورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المبررات السياسية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

اعتنقت معظم الدول الحديثة الاستقلال منها خاصة الدول الإفريقية التي كانت تحت وطأة الاستعمار الفرنسي، التي استقلت بعد سنة 1960 ومنها الجزائر، النظام المختلط أو النظام شبه الرئاسي الذي برز مع مطلع القرن التاسع عشر كنظام سياسي أنسب و أكثر ملائمة مع التحولات الجديدة للعصر، و ذلك لما أبرزه من ظهور سلطة تنفيذية مستقرة و فعالة ممثلة في رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحيات واسعة في ظل وجود الحكومة دون أن يكون مسؤولاً عن ذلك⁽²⁾.

أولاً: انتشار النظام المختلط أو النظام شبه الرئاسي و استقراره سياسياً

النظام المختلط أو النظام شبه الرئاسي، هو نظام يجمع بين النظامين البرلماني و الرئاسي وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، يسود ويحكم على كافة السلطة التشريعية، و تقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون و الفصل المرن و ليس الفصل المطلق⁽³⁾.

(1) تنص المادة 58 من دستور 1963، على ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل 3 أشهر".

(2) محديد حميد، المرجع السابق، ص ص 19-20.

(3) بو الشعير سعيد، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الحادية عشر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010، ص 17.

ظهر النظام المختلط في فرنسا بموجب دستورها لسنة 1958، الذي يجمع بين النظام البرلماني القائم آنذاك، و هيمنة النظام الرئاسي بزعامة شخصية الجنرال " ديغول " المؤثرة، ويجمع بين بعض المبادئ الأساسية للنظام البرلماني، كالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان أو الفصل المرن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، مع الأخذ بالكثير من خصائص النظام الرئاسي، بدعمه لسلطات رئيس الجمهورية و مركزة السلطة التنفيذية في يده، و تحويله سلطة التشريع بالأوامر في الحالات التي يحددها الدستور و تحديد مجال التشريع للبرلمان، كما خص رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في المناصب العليا للدولة، و إنهاء المهام منها، و له حق إقرار العفو و رئاسة المجلس الأعلى للقضاء.

كما أخذ دستور 1958 بمبدأ التناهي و عدم الجمع بين العضوية في البرلمان و الوزارة وتوسيع مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية و هي كلها من خصائص النظام الرئاسي ولقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 بالدستور الفرنسي حين أخذ بالنظام شبه الرئاسي⁽¹⁾.

ففي باب تنظيم السلطات رتب المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 السلطة التنفيذية في الفصل الأول و المتكونة من رئيس الجمهورية و الحكومة، و السلطة التشريعية في الفصل الثاني، و السلطة القضائية في الفصل الثالث، كما رتبها الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تهدف إلى دعم و تقوية سلطة رئيس الجمهورية و مركزه⁽²⁾.

يعتبر النظام المختلط أو النظام الشبه الرئاسي أكثر قوة مقارنة بالنظم الأخرى و أكثر ملائمة مع التحولات الجديدة مما أدى إلى الأخذ به من قبل الكثير من الدول و خاصة دول العالم الثالث، ويلاحظ أيضا أنّ العوامل التي أدّت إلى استقرار السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها وتفوقها على غيرها من السلطات إلى حد اعتبارها السلطة ذات الصلاحيات التشريعية الأوسع وحتى في

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 17.

(1) لوثن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة باتنة، 2011-2012، ص 287.

المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية وفق الدستور⁽¹⁾.

ثانيا: انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

القاعدة أنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية، و المقصود بهذه القاعدة التتحي أو التخلي عن السلطة و الابتعاد عنها، ذلك أنّ كل سلطة تمارسها أيّة مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا تفترض بالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها⁽²⁾.

من جهة أخرى من خلال دراستنا السابقة فيما يخص إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية يدفعنا إلى طرح عدّة تساؤلات، هل حقيقة يمكن إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أم أنه معنى (انعدامها) من هذه المسؤولية، باستثناء دستور 1963 الذي أقرّ بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية حسب نص المادة 47 منه⁽³⁾، كونه الذي يحدد السياسة الداخلية للبلاد، طبقا لإرادة الشعب التي يمارسها الحزب والتي يعبر عنها المجلس الوطني⁽⁴⁾، فإنّ دستور 1996 لم يتضمن نصا حول المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان، أي لا يستطيع أعضاء البرلمان مساءلة أو توجيه أيّة أسئلة أو استجابات عما يقوم به من أعمال و كذلك لا يمكن للبرلمان سحب الثقة منه.

احتفظ دستور 1996 بالقاعدة البرلمانية في نصوص المسؤولية السياسية و التي تقرر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية، و تحمل الحكومة أو الوزارة وحدها المسؤولية السياسية وذلك على الرغم من رجحان سلطة رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 الذي أخذ بآليات من النظام الرئاسي و أخرى من النظام البرلماني⁽⁵⁾.

(1) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 287.

(2) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 18.

(3) تنص المادة 47 من دستور 1963، على ما يلي: " رئيس الجمهورية هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذي يجب أن يختار ثلثهم على الأقل من النواب و يقدمهم إلى المجلس".

(4) و تجدر الإشارة بأنّ دستور 1963 أطلق تسمية المجلس الوطني على البرلمان، أما دستور 1976 و 1989 أطلق تسمية المجلس الشعبي الوطني على البرلمان، في حين البرلمان في دستور 1996 يتكون من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

(5) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 289.

قلب دستور 1996 ميزان الاختصاص التقليدي بين طرفي هذه السلطة، فإذا كان الميزان التقليدي يعتبر رئيس الحكومة الطرف الرئيسي و يعطى له الكفة الراجحة و أقرّ بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية، و أقرّ المسؤولية المزدوجة لرئيس الحكومة تجاه البرلمان من جهة ورئيس الجمهورية من جهة أخرى و الذي يخضع له في التعيين و العزل⁽¹⁾، فإنّ دستور 1996 إن كان لم ينص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فإنّه ينص على مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، و أيضا لرئيس الحكومة عن الجنايات و الجنح التي يرتكبها بمناسبة تأدية لوظائفه و هو ما نصت على ذلك المادة 158 من دستور 1996⁽²⁾.

النتيجة أنّ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية تعني حق و صلاحية ممثلين للشعب الممارسين لسيادته في إسقاط السلطة الحاكمة و المتمثلة في رئيس الجمهورية، و توجيهه وعمله في مؤسسة دستورية نظرية في دستور 1996، كما أنّ عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مردّها حماية مركز رئيس الجمهورية⁽³⁾.

الفرع الثاني

المبررات الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

من أركان النظام الجمهوري اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب، غير أنّ أساليب

(1) بلورغي منيرة، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و أثره السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون عام، تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة، 2013-2014، ص ص 121-122.

(2) تنص المادة 158 من دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ج ر العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر العدد 25 صادرة في 14 أبريل 2002 و بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، العدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008 على ما يلي: " تؤسس محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى و رئيس الحكومة عن الجنايات و الجنح بمناسبة تأديتها لمهامها و يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا تنظيمها و سيرها و كذلك الإجراءات المطبقة".

(3) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 120.

انتخاب الرئيس تختلف حسب اختلاف الدساتير، لكن عموما نجد هناك ثلاثة أساليب تتأرجح بينهما هذه الدساتير، فقد يجعل الدستور أمر انتخاب الرئيس للشعب مباشرة، و قد يوكل أمره للبرلمان كما أنه قد يقف موقفا وسطا فيجعل انتخابه بواسطة البرلمان و الشعب معا.

جعل المؤسس الدستوري انتخاب رئيس الجمهورية يتم من طرف الشعب دون وسيط ولا وكيل عنه و هذا تحقيقا و تكريسا لمبدأ الديمقراطية التي تقضي أنّ الشعب هو الذي يختار حُكَّامه بنفسه⁽¹⁾.

أولا: رئيس الجمهورية منتخب من الشعب يستأثر بالسلطة التنفيذية

الانتخاب هو وسيلة إسناد السلطة في النظم الديمقراطية، ذلك أنه يصعب في الوقت الحاضر أن يتولى الشعب بنفسه ممارسة شؤون السلطة السياسية، نظرا لتعدد و كثرة عدد السكان وتشعب شؤون السلطة مما يتعذر تطبيق النظام الديمقراطي المباشر.

إذا كان الانتخاب وسيلة إسناد السلطة في الوقت الحاضر، فإننا بقدر ما نتوسع في تقرير حق الانتخاب بقدر ما يتحقق النظام الديمقراطي الصحيح على اعتبار أنّ الانتخاب من الأسس التي تقوم عليها الديمقراطية⁽²⁾.

دستور 1996 لا يختلف عن سابقه من حيث طبيعة النظام السياسي فيرجع ذلك أساسا إلى المبدأ المكرس منذ الاستقلال و المتمثل في انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام السري و المباشر، فإنّ المراجعة الأخيرة لدستور 1996 قد أكدت حق الشعب في ممارسة السيادة المباشرة عن طريق ممثليه، حيث نجد رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب، و بأغلبية مطلقة من أصوات الناخبين، كما أنه يتمتع بسلطات دستورية واسعة تمنع غيره من ممارستها⁽³⁾.

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 21-22.

(2) أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013-2014، ص 23.

(3) المرجع نفسه، ص 23.

كما أنّ انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر أضفى المزيد من الرفعة لمركزه و دوره و مهامه، بحيث صار يستمد قوته و شرعيته من الشعب مباشرة، ففيه تتجسد و تتجسم وحدتها و قوتها و يصبح في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات لذلك فمن الطبيعي أن يكون سلطة أعلى من سلطة رئيس الحكومة و الوزراء، و كذلك تحرّره من كل تبعية يمكنه من مواجهة البرلمان، مادام أنّ هذا الأخير لا شأن له في توليه من جهة و من جهة أخرى فإنّ أعضاء البرلمان ينتخبون من قبل دوائهم الانتخابية على عكس رئيس الجمهورية الذي يعتبر رجل الشعب المختار⁽¹⁾.

بناء على ذلك فرئيس الجمهورية يشكل انتخابه بعدا ثابتا يؤثر فيه بأشكال مختلفة و متنوعة على مستويات منها، فهو يمكنه من استقلالية عضوية تامة و المعبر مباشرة و بصفة متكاملة عن طموحاته و تطلّعاته، و لذلك فإنّه يحظى بمكانة مرموقة بالنسبة للبرلمان.

نشير في الأخير إلى أنّ انتخاب رئيس الجمهورية معناه تفويض سيادة الشعب لرئيس الجمهورية، و استعمال الأوامر هو ناتج عن تمثيله للشعب لرئيس الجمهورية و أيضا انتخابه بالاقتراع العام المباشر و السري⁽²⁾.

ثانيا: السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الدستور تمنح له مركزا هاما مقارنة بالبرلمان

رئيس الجمهورية بصفته رمز الوحدة الوطنية له المبادرة و المشاركة في تأطير السلطة التشريعية و تمتد صلاحيته تجاه السلطة التشريعية إلى الجانب العضوي و الجانب الوظيفي.

فمن الناحية العضوية لم يكن لرئيس الجمهورية قبل دستور 1996 دخل في تشكيل السلطة التشريعية، لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و تأسيسه الغرفة الثانية للبرلمان أضحى رئيس الجمهورية يحظى بسلطة تعيين ثلث أعضاء هذه الغرفة لتكون بذلك مشاركة عضوية من

(1) محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، د ط، سلسلة الإصدارات القانونية الجزائر 2008، ص ص 214-215.

(2) Brahimi Mohamed, le pouvoir en A Algérie et les formes d'expression institutionnelle, o p u, 1995, p

طرف رئيس الجمهورية في تعيين إحدى غرفتي البرلمان.

أما من الناحية الوظيفية فإن مشاركة رئيس الجمهورية تبدو لازمة لإعداد القوانين، فمن المعلوم أنّ القوانين المصوت عليها في البرلمان لا تتضح إلاّ بتدخل إرادة الرئيس في إصدارها إذا لم يطلب قراءة ثانية بشأنها⁽¹⁾.

عموما يمكن إجمال الصلاحيات التي يمنحها الدستور لرئيس الجمهورية تجاه السلطة التشريعية من الناحية العضوية و الوظيفية فيما يلي:

- سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني و بين الدورتين و في الحالة الاستثنائية.
- سلطة إصدار القوانين و ذلك بعد التصديق عليها من قبل البرلمان.
- سلطة طلب القراءة الثانية للقانون مع اشتراط نسبة أعلى للموافقة و هو ما يعتبر شكلا من أشكال الضغط من الرئيس على هذه المؤسسة لرفض أو مراجعة هذا القانون.
- حق توجيه خطاب للبرلمان.
- سلطة حل المجلس الشعبي الوطني و ذلك طبقا للمادة 129 من دستور 1996 و التي تنص على: " يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها".
- انحلال المجلس الشعبي الوطني وجوبا في حالة رفض برنامج حكومة الرئيس مرتين متتاليتين.
- حق اللجوء مباشرة إلى الشعب و هو يعتبر ضمنا تجاوز لمؤسسة البرلمان.
- سلطة تعيين ثلث (1/3) أعضاء الغرفة الثانية (مجلس الأمة) من طرف الرئيس.
- إسناد رئاسة الدولة لرئيس مجلس الأمة الذي يملك الرئيس حق تعيين ثلثه، و هذا في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية و ليس رئيس المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 21.

(2) المرجع نفسه، ص ص 21-22.

ثم أنّ سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة دون الأخذ بعين الاعتبار أغلبية المجلس الشعبي الوطني، و اعتبار رفض برنامجها مرتين متتاليتين يؤدي تلقائيا إلى حل هذا المجلس، كل هذا ينصب في مجال الضغط على هذه المؤسسة لقبول هذا البرنامج.

كما أنّ حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب في مسائل لم تحدد حصرا يمكن قراءته على أنّه تجاوز واضح لهذه المؤسسة، إن لم يكن استصغار و تهميش لها من الناحية السياسية.

يعتبر حق رئيس الجمهورية في توجيه خطاب للبرلمان يُضاف إليه انعدام أيّ شكل من أشكال مسؤولية هذا الرئيس أمام السلطة التشريعية، و هذا برغم السلطات التنظيمية التي يمارسها شخصيا.

بعد كل هذا تأتي سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني و فيما يشاء والدعوة لانتخابات تشريعية مسبقة بسبب أو دون سبب لتؤكد على السمو التام لمؤسسة رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التشريعية من الناحيتين الوظيفية و العضوية⁽¹⁾.

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 22.

المبحث الثاني

الصلاحيات التشريعية الواسعة وغير المحدودة لرئيس الجمهورية

يبدو ظاهريا أنّ تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية قائمة على أساس التوازن إلا أنّ الممارسة العملية من قبل البرلمان بغرفتيه، قد تكون كاشفة على مدى تابعيتها للسلطة التنفيذية، فأصبح من المؤكد أنّ " المنفذ " هو المسيطر و الموجه الأساسي للبرلمان من خلال استحواده على آليات و وسائل هامة تسمح له بتجريد البرلمان من اختصاصه.

بالرغم من التغييرات الهامة التي جاء بها دستور 1996، التي من أهمها إعادة النظر في مركز رئيس الجمهورية، و التي أكدّها تعديل 2008 من أجل ترسيخ مبدأ التداول الديمقراطي على السلطة (L'alternance démocratique au pouvoir)، و إقرار مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنّ ذلك لم يؤدي إلى إنهاء التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنّه اختصاص أصيل للبرلمان دون غيره، حيث أصبح رئيس الجمهورية بمثابة العمود الفقري للعملية التشريعية أكثر من أيّ وقت مضى (1).

نتيجة لما ذكرناه سابقا، على تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في أداء الوظيفة التشريعية، و نظرا للصلاحيات التشريعية الواسعة وغير المحدودة لرئيس الجمهورية يكتسي علينا تحديد الطبيعة القانونية للتشريع عن الأوامر (المطلب الأول)، لكن من جهة أخرى نجد أنّ سلطة التشريع التي يتمتع بها رئيس الجمهورية من شأنها أن تحدث أثر على السلطة التشريعية (المطلب الثاني).

(1) مزياني حميد، المرجع السابق، ص 94.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للتشريع عن طريق الأوامر

يكتسي تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، أهمية كبيرة خاصة من حيث خضوعها للرقابة، و قد كانت هذه المسألة محل خلاف فقهي تبعا للمعيار المسند عليه في التكييف القانوني لهذا النوع من الأعمال القانونية⁽¹⁾، ويفرق الفقهاء في هذا الصدد بين القوة القانونية للعمل السياسي و طبيعته القانونية، فلا يعني تمتع العمل بقوة القانون أنّ له طبيعة قانونية.

يتعين علينا في سياق هذه المسألة، تحديد مكانة التشريع عن طريق الأوامر ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية (الفرع الأول)، و الأساس القانوني للتشريع بالأوامر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مكانة التشريع بالأوامر ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية

لا يمكننا تحديد التصنيف المعياري النهائي للأوامر، لأنّ القيمة القانونية لهذه الوثائق تتغير عدّة مرّات أثناء حياتها، مما يدعونا إلى بحث الأوجه المختلفة التي يمكن لهذه النصوص انتحالها بالموازاة مع تقدير مركزها المعياري في كل حالة⁽²⁾.

أولا: الأوامر قبل عرضها على البرلمان

تتمثل هذه الحالة في المرحلة اللاحقة لمرحلة إعداد الأمر الرئاسي، أما عند بدايتها فيتحدّد باتخاذ الأمر الرئاسي وإصداره، و يكيف خلالها الأمر على أنّه قرار إداري، في حين تمتد هذه الحالة مع تكييفها للأمر الرئاسي إلى غاية إيداع الأمر لدى المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه

(1) خرياشي عقيلة، التشريع عن طريق الأوامر، دورية دراسات قانونية، العدد الثالث، مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2009، ص 229.

(2) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 317.

و مرجعية هذا التكيف السابق للأمر الرئاسي (على أنه قرار إداري) من نتائج توسيع السلطة اللاتّحية للرئيس.

إذن فاعتبار أنّ الأمر الرئاسي قرار إداري يعتبر التكيف المبدئي أو الأصلي، و نلاحظ في نفس السياق أنّ قانون التفويض منح لهذه الأوامر نفس قوة القانون، و هذا من حيث المعيار المادي أي الموضوعي، و هذا ما يجعلها تختلف عن بقية القرارات الإدارية، لكن لا يحول دون احتفاظها بطبيعتها كقرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية⁽¹⁾.

فبمجرد اكتسابها قوة القانون التي تسمح لها بإمكانية تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة لا ينفى كونها مجرد قرارات إدارية، لكن هذا التكيف لا يعني أنّ هذه الأوامر يمكن اعتبارها قرارات إدارية عادية، لأنّها تختلف عن هذه الأخيرة كونها تتمتع بقوة القانون و هي الصفة التي لا تتمتع بها القرارات الإدارية العادية، فتعتبر قوة القانون التي تتمتع بها هذه الأوامر الرئاسية معيارا يتمتع بخصوصية، كونه يدخل الأوامر الرئاسية ضمن تصنيف خاص للقرارات الإدارية حيث يجعل منها قرارات إدارية بالطبيعة و تخضع لرقابة القاضي الإداري طبقا لنص المادة 143 من دستور 1996⁽²⁾.

بالنسبة للوضع في الجزائر و أمام عدم وضوح النص الدستوري يمكن أن نلمس شبه إجماع فقهي و على اعتبار الأوامر الرئاسية قبل المصادقة عليها من البرلمان قرارات إدارية أو أعمال إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري تطبيقا للمعيار الشكلي، رغم تمتعها بقوة القانون بحكم اعتبارها صادرة عن رئيس الجمهورية باعتباره سلطة إدارية، إلا أنّها وفق لنفس المعيار تعد بمثابة تنظيمات باعتبارها تتخذ من طرف رئيس الجمهورية بوصفه سلطة تنفيذية⁽³⁾.

(1) بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون (19/08) (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع القانون العام، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق جامعة بومرداس، 2009-2010، ص 154.

(2) تنص المادة 143 من دستور 1996، على ما يلي: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

(3) رابحي أحسن، محاولة نظرية الاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية و السياسية، العدد 01، 2008، ص 64.

من هذا المنطلق يمكن القول أنّ هذه الأوامر تخضع كذلك لرقابة دستورية القوانين التي يمارسها المجلس الدستوري بعد تحريك سلطة الإخطار.

لكن من جهة هذا الوضع، يطرح تساؤلاً مفاده كيف يعقل أن يتدخل المجلس الدستوري بالرقابة أمام تواجد سلطة الإخطار مادام البرلمان غير موجود أصلاً " حالة شغور أو بين دورتي البرلمان" (1).

تقتضي القواعد الدستورية أنّه لا يمكن للمجلس الدستوري أن يتحرك من تلقاء نفسه وذلك ليمارس رقابة ذاتية أو تلقائية، و هذا التساؤل يطرح نفسه حتى مع تواجد سلطة أخرى للإخطار التي تتمثل في رئيس الجمهورية، فمن غير المنطقي أن يتحرك بإخطار المجلس الدستوري ضد إجراء اتخذه بنفسه خلال عهده الرئاسية، بل إنّ ذلك التصور يكون مستحيلاً، هذا ما يجعل التدخل بالإخطار يتحقق عند التداخل الحاصل بين القانون و التنظيم المستقل فقط بمعنى أنّه لا يتصور حدوث اعتداء مجال الأمر على مجال القانون.

نستنتج في الأخير أنّ هذه الحالة تبتدئ من تاريخ اتخاذ الأمر الرئاسي إلى غاية إيداعه لدى البرلمان.

ثانياً: الأوامر المودعة لدى البرلمان قبل المصادقة عليها

تفتتح هذه المرحلة بمجرد انتهاء قانون التفويض إذا كان التأسيس الدستوري يأخذ به أو من تاريخ إيداع الأمر لدى البرلمان ليصادق عليه، و لقد أثارت هذه المرحلة تساؤلاً مفاده: هل يمكن اعتبار مجرد الإيداع لدى البرلمان معياراً كافياً لاكتساب الأمر الرئاسي صفة القانون؟ و للإجابة على هذا التساؤل تفيد اعتبار الأوامر الرئاسية المودعة لدى البرلمان وغير المصادق عليها تعد مجرد قرارات إدارية، و أنّ المنطق الذي يفترض ذلك له مبرراته باعتبار أنّ البرلمان لم يقل كلمته الفاصلة بعد (2).

(1) بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص 154.

(2) المرجع نفسه، ص 155.

تحتل الأوامر الرئاسية في هذه المرحلة المركز الوسط بين المرحلة السابقة و اللاحقة للمصادقة البرلمانية، و من هنا يمكن لنا اعتبارها قرارات إدارية تستعد لاكتساب صفة القانون مشكلة بذلك قاعدة التحول المعياري الذي يتبعه تحول في النتائج المترتبة عن ذلك، و من ذلك لا يمكن للأمر الرئاسي في هذه المرحلة إلا الاحتفاظ بصفته كقرار إداري، مع استمرارية قاعدة عدم جواز تعديله أو إلغائه إلا بقانون، و السبب في ذلك يرجع إلى أنّ هذه القرارات حتى و إن كانت لها قوة القانون، فإنّها مع ذلك تبقى أعمالاً إدارية لا ترقى إلى درجة الأعمال التشريعية و هذا طبقاً للمعيار الشائع للتمييز بين أعمال مختلف الهيئات العامة في الدولة طالما أنّها تعد أعمالاً إدارية و ليست أعمالاً تشريعية⁽¹⁾.

ثالثاً: الأوامر بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان

بعد عرض الأوامر التشريعية على البرلمان من أجل الموافقة عليها، فإنّ مصيرها يُماتل مصير مشاريع القوانين *Des projets des lois*، لأنّنا في كلتا الحالتين أمام مبادرة من الجهاز التنفيذي تستدعي موافقة البرلمان لتتوج في شكل قوانين عادية.

فإذا عُرضت هذه الأوامر على البرلمان و حصلت على موافقته فإنّها تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية، و من ثم تحوز على ذات القيمة و القوة القانونية التي يتمتع بها القانون العادي، و بالتالي تخضع للنظام القانوني للتشريع العادي من حيث تصنيفها المعياري و كذا قواعد التعديل و الإلغاء و الرقابة⁽²⁾.

فهي ابتداءً من هذه المرحلة تمثل قوانين كاملة المعالم و الخصائص، و من ثم فإنّها تخضع مستقبلاً لرقابة المجلس الدستوري طبقاً للمعايير المألوفة، و بالمقابل فإنّها تتحرّر من رقابة القضاء الإداري عليها، لأنّ تكييفها الإداري أُعتبر شيء مضي بالنسبة لها، أما الآن و بعد الموافقة عليها من البرلمان فإنّها تمثل قوانين عادية لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء و ذلك طبقاً لمبدأ الفصل بين

(1) رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 14.

(2) رابحي أحسن، المرجع نفسه، ص 15.

السلطات⁽¹⁾.

وفي الحالة العكسية أي عدم موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية، فإنها تمثل نقطة حاسمة و مصيرية بالنسبة لهذه القوانين، لأنها تصبح إبتداءً من هذا التاريخ لاغية و عديمة الأثر وهذا ما نصت عليه المادة 124 فقرة 3 من دستور 1996⁽²⁾.

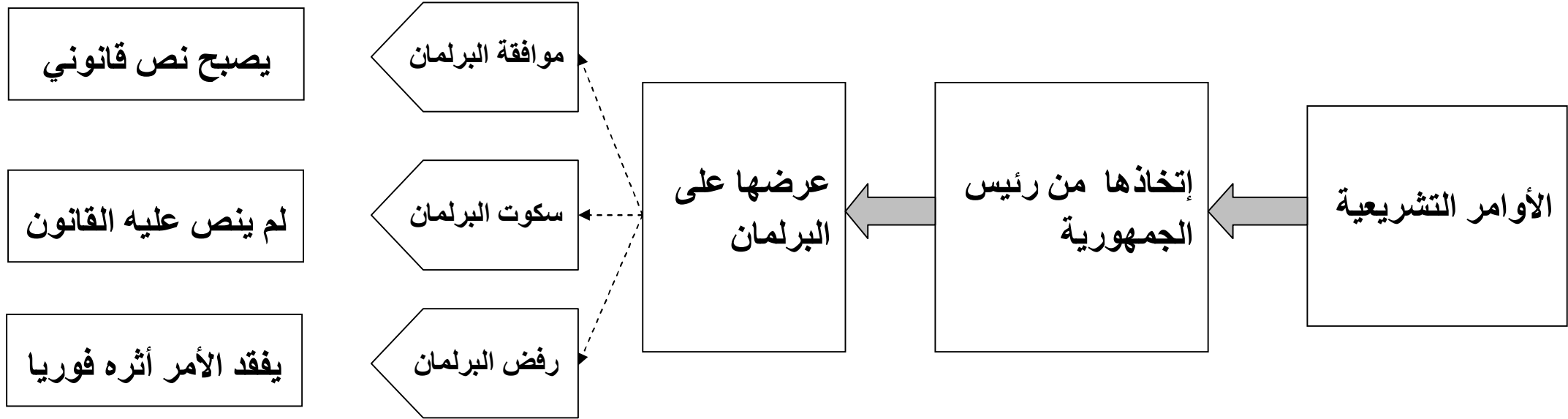
ومصير الأوامر غير المعروضة على البرلمان أصلاً، أي عدم عرضها عليه للموافقة فإنها تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية التي صدرت بها، و لا يؤدي عدم عرضها على البرلمان إلى إلغائها بصفة مباشرة طالما أنّ الدستور لم ينص على ذلك.

على خلاف الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي اعتبر هذه الأوامر باطلة و ليس لها آثار في المستقبل إذا انتهى أجل التفويض، و لم يتم عرضها على البرلمان⁽³⁾.

(1) رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 15.

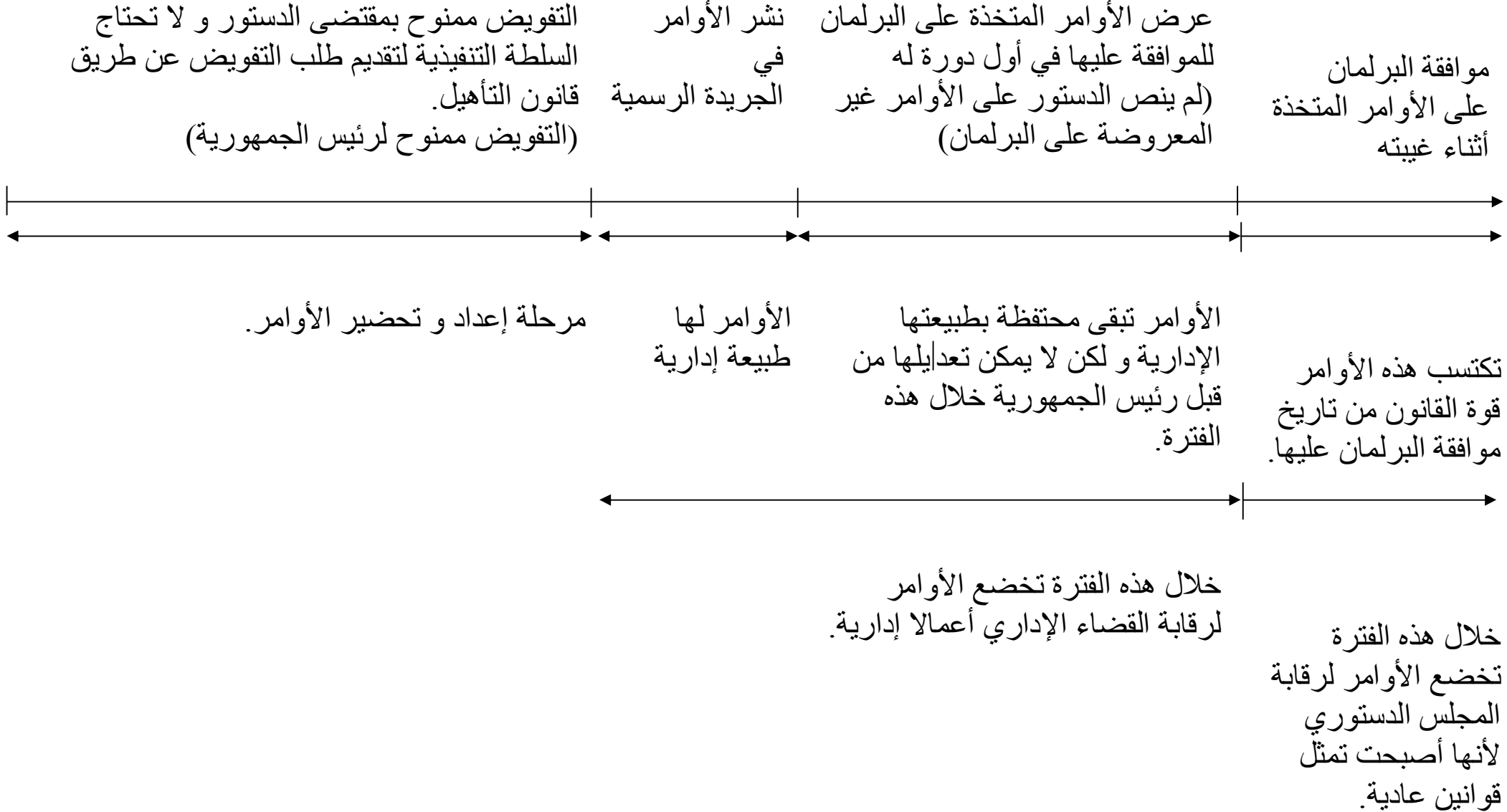
(2) تنص المادة 124 فقرة 3 من دستور 1996، على ما يلي: " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

(3) بن سرية سعاد، المرجع السابق، ص 155.



إجراءات التشريع بأوامر على ضوء دستور 1996

النظام القانوني للأوامر طبقا للدستور الجزائري لسنة 1996 (المادة 124 منه)



الفرع الثاني

الأساس القانوني للتشريع عن طريق الأوامر

إنّ بحث هذه المسألة بدقة يدعونا للكشف عن المعايير المعتمد عليها لتمييز هذا الصنف من التشريعات، وكذا تحديد الأساس النظري لتبرير هذا التفويض التشريعي لما فيه من تجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات.

أولاً: المعايير المعتمد عليها لتمييز الأوامر التشريعية

في الوقت الحاضر نلاحظ وجود تداخل كبير بين المعايير القانونية، و لهذا تم اعتماد معيارين أساسيين لتمييز الأوامر عن الوثائق القانونية الأخرى.

1- المعيار الشكلي (Le critère formel):

مفاده هذا المعيار أنّه لتحديد طبيعة العمل القانوني الصادر من الدولة، يجب الرجوع إلى الجهة القائمة بهذا العمل أو السلطة التي تولت إنتاجه، و عليه إذا كان العمل القانوني المُتخذ صادراً عن البرلمان فهو يشكل عملاً تشريعياً و يدخل في نطاق القواعد القانونية العادية، بينما إذا كان العمل القانوني قد صدر عن إحدى الهيئات الإدارية المكونة للجهاز التنفيذي للدولة، فيعتبر عملاً إدارياً و يدخل في نطاق اللوائح أو القرارات التنظيمية أو القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

2- المعيار الموضوعي (Le critère objectif):

يرى أنصار هذا المعيار (المعيار المادي أو الموضوعي)، و على رأسهم الفقيه الفرنسي " ديجي " أنّ التفرقة بين الأعمال القانونية المختلفة التشريعية أو الإدارية أو القضائية يجب أن تعتمد على فحوى و موضوع العمل ذاته⁽²⁾.

(1) رابحي أحسن، محاولة نظرية للاقترب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المرجع السابق، ص 69.

(2) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق، ص 322.

فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة و مجردة فأنشأ مركزا قانونيا عاما أُعْتَبِر عملا تشريعيًا وإذا تجسد في قرار فردي يخص فردا أو أفرادا محددين بذواتهم أو يتعلق بحالة أو حالات بعينها فأنشأ مركزا قانونيا خاص أُعْتَبِر عملا إداريا، أما إذا تعلق العمل بإظهار حكم القانون بصدد نزاع معين عُدَّ العمل قضائيا، كل ذلك بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية⁽¹⁾.

طبقا لهذا المعيار فإنَّ العمل التشريعي لم يعد مرتبطا فقط بالبرلمان طالما أنَّ السلطة التنفيذية يمكنها أيضا أن تصدر قواعد عامة و موضوعية تشكل قانونا كاملا من الناحية المادية و إن لم يكن كذلك من الناحية الشكلية و هذا دليل على أنَّ المعيار الشكلي غير كاف لوحده لتأطير هذا الصنف من الوثائق.

في هذا السياق، أكد العميد " ديجي " Duguit بأنَّ فكرة القانون لم تعد مرتبطة بفكرة السيادة فالقانون لم يعد يشكل ذلك العمل الصادر عن الهيئة الممثلة للسيادة الشعبية، طالما أنَّه توجد أحكام أخرى لها نفس خصائص القوانين العادية، مع أنَّها صادرة عن هيئات أخرى غير البرلمان وهذا الصنف من النصوص التي يطلق عليها " القوانين العادية"⁽²⁾.

السلطة التنفيذية عند إصدار القواعد القانونية العامة فهي تشارك في صنع التشريع بالرغم من إدراج هذه الممارسة ضمن الاختصاص الشبه التشريعي، مع ذلك يُعد هذا العمل شكلا من أشكال الوظيفة التشريعية⁽³⁾.

ثانيا: الأساس النظري لنظام التفويض التشريعي

أنتقدت الأوامر التفويضية بشدة من قبل فقهاء القانون في فرنسا خاصة في ظل الجمهورية الرابعة، وقد تأسس هذا النقد على أنَّ البرلمان لا يملك حق التنازل عن اختصاصاته لأيِّ سلطة

(1) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق، ص 322.

(2) بن سرية سعاد، المرجع السابق، ص ص 142-143.

(3) المرجع نفسه، ص 143.

أخرى، لأنه لا يملك حق أو امتياز خاصا به حتى يستطيع التصرف فيه بل هو بحد ذاته مفوضا من قبل الأمة صاحبة الحق في التشريع، خاصة و أن الدستور قد بيّن اختصاص كل سلطة على حدا بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتعدى على اختصاص نظيرتها وذلك إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات، مما يترتب عليه عدم جواز تنازل أية سلطة عن اختصاصها لسلطة أخرى وحتى التفويض فيها، وكذلك فإن جميع التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية تعد باطلة و غير جائزة و بالتالي غير مشروعة.

بالرغم من هذه المعارضة الفقهية لظاهرة التشريع عن طريق التفويض، إلا أن الظروف العملية قد وجدت في هذه المعايير حاجة ماسة لتغطية فترات الفراغ التشريعي، و من ثم فالسؤال الذي يطرح نفسه الآن ما هو الأساس القانوني لهذه الأوامر التفويضية؟⁽¹⁾.

1- نظرية التفويض التشريعي:

يعتبر التفويض التشريعي من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية و التي تهدد في نفس الوقت النظام الديمقراطي التمثيلي، فهو يعني تخلي السلطة التشريعية عن اختصاص أصيل من اختصاصها لصالح السلطة التنفيذية⁽²⁾.

تقديسا لمبدأ الفصل بين السلطات نصت الدساتير الجزائرية السابقة على أن تقوم السلطة التشريعية دون سواها بوظيفة التشريع، دون أن يكون لها تنازل عن هذه المهمة لغيرها من السلطات أو حتى إنابتها في ذلك⁽³⁾.

تعتبر نظرية التفويض التشريعي النظرية الأقدم تاريخيا و إن كان معظم الفقه الفرنسي قد هجرها، و بمقتضاها فإن الصلاحية التي يعطيها البرلمان للسلطة التنفيذية و التي من شأنها أن يكون للحكومة إصدار أوامر في نطاق القانون، إنما هي تفويض حقيقي للوظيفة التشريعية و يترتب عن ذلك قرارات و أوامر الرئيس خصائص العمل التشريعي الصادر عن البرلمان و من ثم تخرج

(1) رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ص 21-22.

(2) عفروئن محمد، المرجع السابق، ص 79.

(3) دسوقي رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، د ط، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، 2006، ص 177.

هذه الأعمال من نطاق رقابة الإلغاء التي يمارسها القضاء الإداري على القرارات الإدارية اكتفاء برقابة البرلمان عند عرضها.

عليه إذا كانت هذه الفكرة تمثل المدلول العام للنظرية، إلا أنّ روادها قد اختلفوا حول تحديد المصدر القانوني للتفويض، فنسبه بعضهم إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بينما نسبه بعضهم الآخر إلى الاعتبارات العملية⁽¹⁾.

أ - التفويض يستند إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني:

يرى أنصار هذا الاتجاه أنّ انتقال الاختصاص التشريعي من البرلمان إلى الرئيس يفسر بقواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بحيث يقوم البرلمان بوصفه موكلا بنقل جزء من اختصاصه إلى رئيس الجمهورية الذي يتصرف باعتباره وكيلًا، و بالتالي تعتبر تصرفات الرئيس إذا صدرت في حدود الوكالة (قانون التفويض) كما لو كانت صادرة من الموكل (البرلمان) فهناك إذا نقل حقيقي للسلطة التشريعية، بمقتضاه يتصرف الرئيس باسم البرلمان و نيابة عنه و لذلك فإنّ العمل الصادر من الرئيس يحوز خصائص و قوة العمل التشريعي الصادر عن البرلمان⁽²⁾.

بمعنى أنّ العلاقة التي تنشأ بموجب التفويض التشريعي من البرلمان و الحكومة تتحدد في كونها علاقة وكالة قانونية، يوكل بها البرلمان رئيس الجمهورية في ممارسة جزء من سلطة التشريع بالنيابة عنه، و من ثمّ فالتدابير التي تتخذها الحكومة بناء على التفويض هي أعمالاً تشريعية و ليست أعمالاً إدارية و تملك قوة القوانين في التعديل و الإلغاء و هي محصنة ضد رقابة القضاء المقررة على أعمال الإدارة.

غير أنّ هذا الرأي تعرض لانتقادات حاسمة، منها من اعتبر التفويض يتعارض وفكرة

(1) بومدين أحمد، الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية و الرقابة القضائية عليها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، العدد 4، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص 55.

(2) أوصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 94.

الاختصاص في القانون العام، بحيث ليس الاختصاص من قبيل الحقوق التي يجوز التصرف فيها و التنازل عنها، و إنما هو التزام فرضه الدستور، أي أنّ السلطات في الدولة تمارس اختصاصات مقيدة لا تملك حق تعديلها أو نقلها.

يرى أيضا اتجاه آخر، أنّ تحويل القرار المتخذ من قبل الرئيس (رئيس الجمهورية) إلى قانون حقيقي من قبل البرلمان، يفترض أنّه لم يكن كذلك قبل الموافقة عليه من قبل البرلمان وبالتالي فإنّ حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان بمقتضى التفويض و ممارسة سلطاته التشريعية بدلا منه لا تعتبر توكيلا له من قبل البرلمان، بما أنّ ممارسته لهذا الاختصاص يكون تحت رقابة البرلمان الذي قد لا يوافق على القرارات التي يتخذها.

من ناحية أخرى حسب الدكتور " طعيمة الجرف"، فهو يعارض المعيار الشكلي المسلم به في تحديد طبيعة أعمال السلطات العامة في الدولة، إذ المتفق عليه في القانون الوضعي أنّ القانون هو كل ما يصدره البرلمان عملا بأحكامه الدستورية المقررة لعمل القوانين، بينما العمل الإداري هو كل ما تصدره الإدارة العامة بهدف إحداث أثر قانوني طبقا للقوانين و اللوائح عليه فالتدابير التشريعية التي تتخذها السلطة التنفيذية لا بد من أن تعتبر طبقا لهذا المعيار أعمالا إدارية مهما تكن طبيعتها و قوتها في تعديل و إلغاء القوانين، ومن ثم لا يمكن اعتبار قوانين السلطة العامة على أنّها من قبيل التفويض للسلطة التنفيذية في ممارسة أعمال التشريع، ولا يمكن تقرير حصانة هذه المراسيم التشريعية ضد رقابة القضاء المقررة على أعمال الإدارة⁽¹⁾.

ب- التفويض التشريعي عمل تبرره الاعتبارات العملية:

بعد تسليمهم بالنقد الذي وُجه لنظرية التفويض التي تستند إلى قواعد الوكالة في القانون المدني، يرى فريق آخر من الفقهاء أنّ التفسير الذي يمكن وضعه لقوانين التفويض أو التأهيل التشريعي، لا يكون إلاّ في ضوء نظرية التفويض و لكن على أسس اعتبارات عملية⁽²⁾.

(1) سعدي فرحات، التشريع المفوض في الجزائر منذ 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص ص 72-73.

(2) المرجع نفسه، ص 74.

بمعنى أنّ قوانين التفويض التي تُعطى لرئيس الجمهورية حق اتخاذ التدابير التشريعية، تعتبر في الأصل مخالفة للأحكام الدستورية التي تنظم السلطات العامة في الدولة، إلا أنّ هذه المخالفة تبرّرها الاعتبارات العملية التي تقتضي من الدولة اتخاذ حلول سريعة أو بعض التصرفات اللازمة والحتمية في أوقات الأزمات بهدف تنظيم الظروف و الأحوال الاستثنائية التي قد تعصف بالدولة.

تزعم هذا الاتجاه الفقيه " دوفوا" الذي يرى أنّ المبادئ القانونية يجب أن تتحني أمام الواقع و إزاء الضرورات الملحة، و بالتالي يجب أن يتنازل البرلمان من أجلها عن بعض اختصاصاته التشريعية لصالح رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

مع تكرار تنازل البرلمان عن سلطاته التشريعية تحت وطأة الضرورات العملية، فقد أدى ذلك إلى ظهور عرف جديد مخالف للدستور يسمح بتفويض الاختصاص التشريعي أثناء هذه الظروف وذلك من أجل إيجاد الحلول السريعة و المناسبة لها⁽²⁾.

أنتقدت هذه الفكرة أيضا باعتبار أنّه من الصعب التسليم بمبدأ العرف المخالف للدستور لأنّ ذلك من شأنه أن يفقد المعيار الأساسي كل قوته القانونية إذا سلّمنا مسبقا بضرورة انحنائه أمام الواقع و الضرورات الملحة، و من ثم فإنّ العرف يتعين أن يلعب دورا مكملا لأحكام الدستور، أما عن إمكانية مخالفته له فذلك يمثل وجه مرفوض على الإطلاق، فالسند الحقيقي للتفويض التشريعي هو حالة الضرورة، فقوانين التأهيل هي تفويض حقيقي للسلطة التشريعية وعليه يمكن أن يضيف إلى النصوص و لكنه لا يخالفها⁽³⁾.

2- نظرية اتساع السلطة اللأئحية:

إزاء الانتقادات التي وجهت إلى نظرية التفويض التشريعي ظهرت نظرية توسيع الاختصاص اللأئحي للسلطة التنفيذية، و طبقا لهذه النظرية فإنّ البرلمان يُرخص للسلطة التنفيذية في تنظيم

(1) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير...، المرجع السابق، ص 326.

(2) المرجع نفسه، ص 326.

(3) سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 75.

بعض المسائل، فإنّه لا يفوضها في ممارسة الوظيفة التشريعية و لكن يوسع نطاق اختصاصها العادي بأن يسند إليها اختصاص جديدا⁽¹⁾.

كما تمثل هذه النظرية الاتجاه الراجع و قد تم عرضها من قبل الفقيه الفرنسي " ديجي " الذي اعتبر بأنّ التفويض لا ينقل الاختصاص البرلماني إلى رئيس الدولة، و إنّما يقتصر دوره على توسيع الاختصاص اللّائحي للرئيس فقط⁽²⁾.

فالبرلمان هو المالك الأصلي للوظيفة التشريعية، و من ثم يملك سلطة تقديرية واسعة في تحديد نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للرئيس عن طريق التوسيع منه أو التضييق منه.

بمعنى أنّ قانون التفويض الصادر من البرلمان لصالح السلطة التنفيذية ليس تفويض للسلطة التشريعية، بل مجرد توسيع للاختصاصات الحكومية في بعض المسائل التي حينما تعالج عن طريق المراسيم التشريعية تجرد من طابعها التشريعي و تدخل في نطاق العمل التنفيذي العادي وهو ما يفسر بقاء المراسيم بقوانين أعمال إدارية⁽³⁾.

في سياق هذا المعنى يفضل الفقيه " ديجي " "Duguit" توظيف عبارة إسناد الاختصاص بدلا من مصطلح التفويض، لأنّ البرلمان لا يتنازل عن اختصاصاته بمقتضى قانون التفويض و إنّما يقوم بإسناد اختصاص محدد لرئيس الدولة، يمارسه عن طريق السلطة اللّائحية و من ثم فكل ما يمكن أن يترتب عن ذلك هو مجرد توسيع الاختصاص اللّائحي الممنوح للرئيس⁽⁴⁾.

حجية هذا الاتجاه أنّ الاختصاص الدستوري ليس حقا قابلا للنقل، و إنّما نظرا لتعدد السلطات الحاكمة استوجب توزيع العمل بين هذه السلطات على أساس التخصص الوظيفي لكل

(1) بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، د ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 43.

(2) بومدين أحمد، الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية و الرقابة القضائية عليها...، المرجع السابق، ص 57.

(3) بن سرية سعاد، المرجع السابق، ص 143.

(4) الأشعل عبد الله، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية و تطبيقية)، د د ن، القاهرة-مصر 1996، ص 75.

منها، و عليه فإنّ هذه السلطات ليست أصحاب حق في شيء ما، و إنّما الدستور هو الذي حدد لكل منها اختصاصها.

يمكن القول في النهاية بأنّ ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية يعتبر فعلا خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، لأنّه يؤدي إلى الاعتداء على الاختصاصات الأصلية المخولة للبرلمان.

مع ذلك فإنّه يتعين أن لا يتمادى في انتقاد هذا التدخل، لأنّ الحل المقدم هو مكرس بمقتضى الدستور مما ينفي كل ملابسات مشروعيته، و من جهة أخرى فهو مبرّر بواسطة الغاية التي وجد من أجلها و هي سد الفراغ التشريعي خلال فترات غياب البرلمان، و من ثم فهو يُمثل ضمان استمرارية العمل التشريعي قبل أن يكون أداة صراع مؤسساتي⁽¹⁾.

المطلب الثاني

أثر سلطة التشريع بالأوامر على السلطة التشريعية

رئيس الجمهورية في الجزائر يمارس اختصاصات تشريعية واسعة، تجعل إرادته المصدر الأساسي للتشريع في النظام الدستوري الجزائري، مما يؤدي إلى اعتباره هيئة تسمو على بقية المؤسسات الدستورية و تُخضعها لإرادتها بما فيها البرلمان⁽²⁾.

كما أنّ ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بالأوامر تعيب السلطة التشريعية بمجموعة من الآثار، منها خاصة تلك التي تمس اختصاصها في صنع القانون، هذه الآثار يتعرض إليها الدستور و ذلك خلافا للضمانات الممنوحة للسلطة التشريعية أثناء ممارسة هذه السلطة، و هذا من شأنه أن يحدث أثر في التشريع بالأوامر على اختصاص البرلمان (الفرع الأول).

(1) رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية...، المرجع السابق، ص 25.

(2) لوثن دلال، المرجع السابق، ص 240.

كما أنّ اللّجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع يعود إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بسبب ازدياد مهام السلطة التنفيذية و عدم نجاعة السلطة التشريعية في مواجهة المسائل الصعبة المتداخلة و التي تتطلب التدخل السريع و بسرعة فعالة، و هذا يقلل من دور البرلمان في مجال التشريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أثر التشريع بالأوامر على اختصاص البرلمان

يعد الاختصاص التشريعي مجالا موكلا للبرلمان بحيث حُوت له صلاحية إعداد القانون والتصويت عليه، باعتباره الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية، إلا أنّ كثرة الأزمات الاجتماعية و الاقتصادية و الحاجة للإسراع في التشريع أدى إلى تعطيل مهامه و استحدثت تقنية جديدة تتمثل في التشريع عن طريق الأوامر التشريعية، و لقد تبنى النظام الجزائري هذه التقنية مسندا الاختصاص إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

أولا: حرية رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

تظهر حرية رئيس الجمهورية في مجال التشريع في انعدام القيود عليها، فالمادة 124 وكذا المراجعة الدستورية أو غيرها لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز له أن يشرع فيها أو أنّه مفوض في ممارستها من قبل البرلمان⁽²⁾.

بصدور دستور 1996 و رغم تبنيه لنفس المبادئ التي جاء بها دستور 1989، إلاّ أنّه عزّز من جديد مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، و ذلك بتحويله سلطة التشريع عن طريق الأوامر و هذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان⁽³⁾.

(1) بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007-2008، ص 29.

(2) شية حسين، شرشاوي فاروق، المرجع السابق، ص 09.

(3) المرجع نفسه، ص 10.

لم يشترط المؤسس الدستوري الجزائري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر أن يكون ذلك في حالة الضرورة فقط، بل تمنح المادة 124 من دستور 1996 سلطة اللجوء إلى هذا الإجراء في الأوقات الطبيعية و في أوقات الأزمات.

عليه فرئيس الجمهورية غير مقيد بإجراءات أو حدود كما كان عليه الحال في النظام السابق أين كان طلب الأوامر يتم وفق شروط و إجراءات منها طلب التفويض من البرلمان لممارسة هذا الاختصاص لأنه صاحب هذا الاختصاص، و أيضا التقيد بمدة معينة لممارسة هذا الاختصاص و تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان⁽¹⁾.

فالتشريع في المادة 124 لا يعرف أي قيد ولا يخضع لأي إجراء من إجراءات التشريع فلا تعرض على مجلس الحكومة لأنها خاصة برئيس الجمهورية، لكنها تخضع لمجلس الوزراء وهذا الشرط عام، و المقصود بذلك أن الأوامر سواء اتخذت في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية فإنه يجب أن تتخذ في مجلس الوزراء.

كما أن نفس المادة تجنبت الإشارة إلى دور مجلس الدولة للنظر في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، خاصة أن هذا المجلس استحدث في دستور 1996، و كان الهدف منه تقديم الاستشارة للحكومة حول مشاريع القوانين و المراسيم و التي يستمدّها من المادة 153 منه التي أحالت للقانون العضوي تحديد صلاحيات أخرى لمجلس الدولة.

لكن عندما عرض هذا القانون على رأي المجلس الدستوري أبدى رفضه لمجلس الدولة النظر في الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية.

وفقا لهذا الأمر فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لا تخضع لمجلس الدولة لإبداء رأيه فيها، و هذا بخلاف مشاريع القوانين التي تعرض على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس

(1) سعيداني لوناسي جقيقة، مكانة التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 03، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ، 2012، ص 66.

الدولة و هذا وفق ما نصت عليه المادة 119 من دستور 1996⁽¹⁾، إذا فالتشريع بالأوامر هو اختصاص يعود لرئيس الجمهورية، فيه تظهر حرية الرئيس و تفوقه في مجال التشريع⁽²⁾.

ثانيا: الموافقة الشكلية تقلل من دور البرلمان في مجال التشريع بالأوامر و تدعم مركز رئيس الجمهورية

لاشك أنّ مزاحمة رئيس الجمهورية للبرلمان في أداء مهمته التشريعية عن طريق الأوامر التشريعية هو خرق صارخ لمبدأ الفصل بين السلطات، وسمة من سمات دولة اللاقانون واللامركزية، و أداة لشخصنة السلطة و الحكم الفردي تخلى عنها دستور 1989 لتناقضها مع روح مبادئه، و أعاد تبنيها دستور 1996 برؤية جديدة لما أثبتت التجربة ضرورتها كأداة دستورية تمنع تعطيل الحياة العمومية و تسيير الأمور المستعجلة.

بهذا المنطق أصبحت الأوامر استثناءا يرد على الأصل تحكمه عدة ضوابط، غير أنه وبعيدا عن مقتضى هذا الحكم، فإنّ الواقع كرس ممارسة لا تستند لمبدأ دولة القانون المعلى عنها حيث أنّ الإفراط في إصدار هذه الأوامر يشكل تجاوزا خطيرا للبرلمان بصفته العضو الأصيل للتشريع و مساسا بحرمته بشكل يجعل البرلمان مجرد قاعة لتسجيل القوانين و التصويت عليها دون أن تكون له المبادرة في وضعها و تحوله إلى جهاز لإضفاء الشرعية على الأوامر التي تتقدم بها السلطة التنفيذية، و بالتالي قفز على الإرادة الشعبية و بداية لتأسيس نظام غير ديمقراطي⁽³⁾.

مازاد من خطورة الموقف هو حرية رئيس الجمهورية في تنظيم أيّ موضوع يريده بواسطة الأوامر التشريعية دون أدنى قيود تكبح سلطته في ذلك، فإذا كان الإدعاء بأنّ الأوامر تمثل إجراء استثنائيا يتم اللجوء إليه من أجل تجاوز عدم كفاية الإجراءات البرلمانية الطبيعية، فإنّ الممارسة أثبتت أنّ الأوامر قد أصبحت وسيلة طبيعية للتشريع، و هو ما يعبر بجلاء عن الرغبة في تجاوز

(1) تنص المادة 119 في الفقرة الثالثة من دستور 1996، على مايلي: " و تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

(2) محيد حميد، المرجع السابق، ص ص 54-55.

(3) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 123.

سلطة البرلمان، لذا يمكن القول أنّ المادة 124 من دستور 1996 تمثل علامة لها دلالتها في تأكيد تراجع الامتيازات البرلمانية في دستور 1996، طالما أنّها تنتهي إلى أن تجعل اللجوء للأوامر نظاماً معتاداً، و طالما أنّ رئيس الجمهورية يملك بموجب ذلك إمكانية اتخاذ الأوامر للتدخل في اختصاص البرلمان.

فاستعمال الأوامر يفيد عدم تقدير السلطة التنفيذية للدور التشريعي للبرلمان، و إنّ النهج من السلطة التنفيذية في استعمال الأوامر يُفوّت على البرلمان فرصة التشريع ابتداءً حيث يفاجأ عقب فض دورة انعقاد مباشرة أو قبل قليل من موعد اجتماعه في دور جديد بالعديد من النصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية مستندة بغير حق إلى المادة 124، و هو ما قام به على سبيل المثال رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية خلال أسبوع واحد فقط بعد اختتام الدورة الربيعية للبرلمان دون وجود ضرورة تستدعي ذلك، فكانت ردة فعل حزب جبهة التحرير الوطني المتحصل على الأغلبية البرلمانية أنّ هذا التصرف يشكل خطراً على المسار الديمقراطي⁽¹⁾.

كان الدكتور " مسعود شيهوب " رئيس اللجنة القانونية بالمجلس الشعبي الوطني قد صرح وقتها بأنّ هذه الأوامر تعد لاغية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان.

إلاّ أنّه في الجلسة البرلمانية ليوم الأربعاء 08 أكتوبر 2008 صادق البرلمانيون على جميع الأوامر التشريعية الصادرة و بعد أسبوع من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية خوفاً من إقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يمثل إضعافاً واضحاً لسلطة البرلمان التشريعية⁽²⁾.

بالرجوع إلى المادة 124 من دستور 1996 يمكن القول أنّها انتهت إلى الأخذ بكل صراحة بعدم التوازن بين هذه الهيئات، و جاء عدم التوازن هذا لمصلحة السلطة التنفيذية و جعلت هذه الأخيرة مشروع ذو اختصاص تتمتع بخاصية أصلية وغير مشروطة ترتبط أصلاً بالمشروع

(1) محيد حميد، المرجع السابق، ص 57.

(2) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 123-124.

وجعلتها مشرع اختصاص أو مشرع الحق العام في وضع القواعد القانونية لتكون الثانية - السلطة التشريعية - مشرع استثنائي.

على هذا الأساس يمكن القول أنّ هناك تضاؤل في سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي والموافقة الشكلية للبرلمان في مجال التشريع عن طريق الأوامر تقلل من دوره التشريعي وتدعم مركز رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بإشراك السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا إلى جنب، و هذا بدأ من المبادرة إلى غاية إصدار و نشر النص التشريعي، بل مكنها من أن تشرع في المجال الخاص بالبرلمان بصفة منفردة، بمعنى أنّ القاعدة التي تقضي بأنّ مهمة البرلمان في سن القواعد العامة و المجردة والمعبرة عن الإرادة الشعبية، و أنّ مهمة تنفيذ هذه القواعد ترجح السلطة التنفيذية لم تعد تتماشى والتحول السياسي الذي شهدته الأنظمة السياسية، كما أنّ قاعدة تحديد مجال القانون و إطلاق العنان للمجال التنظيمي لم تواجه كل الصعاب⁽²⁾.

كما قد يحدث في بعض مراحل الحياة الدستورية كحالات غياب المؤسسة التشريعية غيابا عاديا (مؤقت)، نظرا لأنّ البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، كما قد يحل البرلمان و يجمد نشاطه وفي كلتا الحالتين قد تستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل في المجال العائد دستوريا للبرلمان كما قد تكون موجودة و منعقدة لكن التشريعات لا تكفي بمواجهة الظروف و الأوضاع الاستثنائية⁽³⁾.

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 124.

(2) بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة (124) من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة إدارة، العدد 02، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص 10.

(3) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 285.

فالمؤسس الدستوري الجزائري في مثل هذه الحالات أسند وظيفة التشريع إلى السلطة التنفيذية - أساسا رئيس الجمهورية - و هذا باستعمال آلية دستورية تسمى الأوامر من جهة، ومن جهة أخرى فقد مكنه أن يشرع مباشرة دون النظر إلى الحالات السابقة.

بمعنى أنه يستطلع رأي الشعب في مواضيع هامة يرى فيها ضرورة الرجوع إلى مبدأ السيادة الشعبية، و قد يتعلق الأمر بالمجال التشريعي و هذا بموجب الاستفتاء الشعبي، و في السياق المتقدم فرئيس الجمهورية بإمكانه أن يحل محل البرلمان دستوريا بالوظيفة التشريعية باستعمال تقنية الأوامر (التشريع عن طريق الأوامر).

الفصل الثاني

حالات التشريع

عن

طريق الأوامر

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 باتجاه الدول الحديثة، الذي يقضي بتحويل رئيس الجمهورية سلطة سن القانون، في حالة غياب السلطة التشريعية، حيث عمل المؤسس الدستوري على جعل عمل التشريع تعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية فالبرلمان لا يستطيع ممارسة سلطة التشريع بصورة مستقلة، بالرغم من أنّ الوظيفة التشريعية هي من صميم عمله، إلا أنّ التطور الدستوري الذي عرفته النظم السياسية ساهم في تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بصورة جاوزت حدودها المرسومة في النصوص الدستورية، وحصرت بالتالي دور السلطة التشريعية في دائرة ضيقة له في مجال التشريع.

الوسيلة التي أوجدها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لسن القانون هي سلطة التشريع بأوامر، والتي يمارسها في ظرفين زمنيين مختلفين، سواء كان التشريع في الظروف العادية أو في ظروف غير عادية.

يلجأ رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطته في التشريع بأوامر في ظل ظروف توصف بأنها عادية، وذلك نظرا للاستقلال الذي تعيشه الدولة على مستوى مختلف أجهزتها، حيث لا تزال مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أيّ خطر يهدّدها (المبحث الأول).

مادام أنّ سلطة التشريع بالأوامر التي تمارس في الظروف العادية، تتيح لرئيس الجمهورية سلطة سن القانون مكان السلطة التشريعية، فإنّ الدستور منح لرئيس الجمهورية هذه السلطة في حالة أخرى أين تكون الدولة مهدّدة بخطر داهم أو ما يسمى بالظروف الاستثنائية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية

يتعين في البداية التذكير بأنّ الأوامر المخولة لرئيس الجمهورية متباينة من حيث إطارها الزمني وكذا الظروف الموضوعية المحيطة بها، فهناك أوامر تشريعية يتخذها الرئيس خلال الظروف العادية بسبب غيبة البرلمان، إما نتيجة العطلة أو نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني وهناك أوامر يتخذها خلال الظروف الغير العادية بمناسبة الحالة الاستثنائية من أجل مواجهة الظروف التي تفرضها حالة الضرورة⁽¹⁾.

لكن الراجح أنّ الحالة الأولى هي الأكثر أهمية من نظيرتها، لأنها تتعلق بمنافسة البرلمان في ممارسة اختصاصاته التشريعية، دون الخروج من إطار الشرعية الدستورية (المطلب الأول) بالإضافة إلى توسع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان، ذلك لما منح له الدستور من امتيازات ووسائل متعددة في مجال التشريع، لكنه قد فرض عليه قيود قانونية وذلك أثناء ممارسته لاختصاصاته التشريعية عن طريق الأوامر⁽²⁾ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حالات التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية

خص الدستور البرلمان في المادة 98 من دستور 1996⁽³⁾، كهيئة وحيدة التي تمارس سلطة التشريع بشكل صريح لا نقاش فيه، كما أنّه قد نصت الفقرة الأولى من المادة 124 من

(1) قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 57.

(2) حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ابن النديم للنشر و التوزيع، بيروت 2009، ص 366.

(3) تنص المادة 98 من دستور 1996، على ما يلي: " السلطة التشريعية برلمان يتكون من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه".

دستور على أنّ 1996: " لرئيس الجمهورية أن يشرع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان " (الفرع الأول)، فمن خلال تفحصنا لهذا النص يتضح لنا أنّ رئيس الجمهورية يشرع في فترة ما بين دورات انعقاد البرلمان، ويمارس هذا الاختصاص بوصفه جزء لا يتجزأ من الجهاز التشريعي المتكون من الرئيس و البرلمان بغرفتيه ويمارس هذا الاختصاص بصفة كاملة و منفردة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾ (الفرع الثاني).

إلى جانب تدخل رئيس الجمهورية في مجال التشريع، الذي يعد اختصاصا خاصا بالبرلمان وصلاحيته في التشريع أثناء غيبة هذا الأخير، نجد أنّ رئيس الجمهورية قد سطر هيمنته على سلطة التشريع في إصدار قانون المالية بموجب أمر (الفرع الثالث).

الفرع الأول

استعمال الأوامر بين دورتي البرلمان

إنّ ممارسة سلطة التشريع من قبل رئيس الجمهورية بشكل صريح، لا يمكن اعتبارها ظاهرة استثنائية و احتياطية كما هو معمول به في الدستور الفرنسي، بل إنّنا أخذنا الزمن كمعيار لأنّ البرلمان يعقد دورتين في السنة و هي دورة الخريف و دورة الربيع⁽²⁾، ومدة انعقاد كل دورة هي مدة 4 أشهر، كما يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية

(1) بلحاج نسيمية، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 71.

(2) ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، د ط، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 227.

وأن يجتمع بطلب من رئيس الحكومة أو ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

وسع المؤسس الدستوري من عدد الدورات، بعدما كانت مدة الدورة الواحدة هي 3 أشهر وبالتالي كان المجلس الشعبي الوطني يجتمع 6 أشهر في السنة، هذا إذا جمعنا كل من دورة الخريف والربيع⁽²⁾.

أما في ظل دستور 1996 أصبح للبرلمان بغرفتيه حق الاجتماع في دورتين، مدة كل دورة هي 4 أشهر، وهذا يعني أنه يجتمع 8 أشهر في السنة⁽³⁾، بالإضافة إلى الدورات الاستثنائية وهذه

(1) حيث نصت عليه المادة 118 من دستور 1996، على ما يلي: " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة 4 أشهر على الأقل ويمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وتختتم الدورة الغير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله".

* والملاحظ على المادة 118 أنها وسعت من عدد دورات البرلمان من 3 إلى 4 أشهر ليصبح يمارس سلطة بمقدار 8 أشهر كل سنة.

* والملاحظ كذلك عن تفحصنا جيدا للمادة 118 نجد أنّ المشرع استعمل كلمة مبادرة وهي غير مقيدة بالنسبة لرئيس الجمهورية للاجتماع في دورة غير عادية باستدعاء منه أي رئيس الجمهورية إذا طلبت الحكومة ذلك أو 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

* ونستنتج من خلال ذلك أنّ رئيس الجمهورية له سلطة عليا فوق جميع السلطات، فهو الضامن الدستوري لاحترامه وهو الذي يبادر ويستدعي و ينظر في طلب ذلك، و هذا ما تبنته المادة 118 فقرة 2 من الدستور.

* و الشيء الثاني الذي نستنتجه هو أنّ المؤسس الدستوري و انطلاقا من المادة 118 تخويل ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق طلب الاجتماع في دورة غير عادية دون نواب مجلس الأمة، مما يفهم من ذلك أنّ الغرفة الأولى لها مكانة هامة فيما يخص المبادرة و الطلب أكثر من الغرفة الثانية وهو ما أثار نقاش بين الغرفتين.

(2) حيث نصت عليه المادة 146 من دستور 1976 و المادة 112 من دستور 1989.

* تنص المادة 146 من دستور 1976، على ما يلي: " يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين كل سنة ومدة كل دورة 3 أشهر على الأكثر.

يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس أو بطلب من رئيس الحكومة.

تختتم الدورة الغير العادية بمجرد ما يستنفذ المجلس الشعبي الوطني جدول الأعمال الذي استدعي الاجتماع من أجله".

(3) لقد نص القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة في المادة 04 على ما يلي: " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة وتدمر كل دورة 4 أشهر على الأقل".

ميزة أعطيت للبرلمان، و الهدف الذي كان يرمي إليه المؤسس الدستوري هو استرجاع مكانة البرلمان باعتباره الممثل الحقيقي للشعب، وقد أعطي لرئيس الجمهورية حق التشريع فيما بين دورة أخرى بحيث يتولى إصدار أوامر لها صفة القانون، ويتم العمل بها وتنفيذها، فتنشئ التزامات ومراكز قانونية وبعد ذلك يتوجه الرئيس لعرض تلك الأوامر على البرلمان للموافقة عليها وهو ما نصت عليه المادة 124 الفقرة الثانية⁽¹⁾، حيث يعرض النص للموافقة دون مناقشة على غرفتي البرلمان ولا يمكن تقديم أي تعديل.

تعتبر موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية، مكسب لأنه ليس في الإمكان العدول عنها أو رفضها من قبل البرلمان، بعد أن دخلت حيز التنفيذ والعمل والسريان وبعدها أنتجته وما يترتب عليها من مراكز قانونية وتغييرات في المجتمع، وهو أمر يمكن أن نتصوره بصعوبة شديدة نظرا لما يترتب عليه من آثار ولما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطات وصلاحيات ووسائل اتجاه البرلمان⁽²⁾، تجعل هذا الأخير في مركز لا يمكنه من مواجهة الرئيس وإن تجرأ على ذلك فإن لرئيس الجمهورية وسائل أخرى منها سلطة الحل التي يملكها ضد السلطة التشريعية، كما يمكن له أن يلجأ إلى الشعب مباشرة⁽³⁾.

تعرف فترة ما بين دورات الانعقاد في فترة العطلة السنوية التي تتخلل دورتي انعقاد متتابعين أحدهما انتهى والآخر قادم لنفس المجلس، كما يشمل هذا العنصر أيضا الفترة الواقعة بين دورتي انعقاد غير عادية، ويعتبر تحديد مدة الدورات التشريعية عاملا أساسيا للمؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية، وإن كان ذلك يعود إلى أسباب موضوعية تتمثل في استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة السنة⁽⁴⁾.

إذا تفحصنا عمل البرلمان الذي حددت له مدة الدورة الواحدة 4 أشهر، وهي غير مقيدة من

- (1) تنص المادة 124 فقرة 02 من دستور 1996، على ما يلي: " يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذتها كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...".
- (2) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق، ص 344.
- (3) وهو ما حدث مع قانون الوئام المدني حيث أنه رغم أن البرلمان بغرفتيه صوت على قانون الوئام المدني إلا أن رئيس الجمهورية لم يكتف بذلك القانون وعرضه للاستفتاء الشعبي في سبتمبر 1999.
- (4) محديد حميد، المرجع السابق، ص 135.

حيث قصرها، وإنما من حيث استغراقها، حيث لا يفهم هذا أن البرلمان يكون مجتمعا طيلة 4 أشهر فهناك أيام الراحة الأسبوعية التي لا يجتمع فيها البرلمان إما لكثرة أعماله فيمنح للنواب قدرا من الراحة لاستعادة نشاطهم إلى جانب العطل الأخرى مما يقلل من المدة التي تستغرقها الدورة خاصة إذا قلّت المشاريع و الاقتراحات، ما ينتج عن ذلك تخفيض في أعمال البرلمان وبالتالي تقليص دورته، وإن كان البعض من الكتاب أوجد نقص العمل التشريعي إلى قلة دورة البرلمان⁽¹⁾ إلا أننا لا نرجع النقص في العمل التشريعي إلى قصر مدة الدورة ذلك أن دستور 1996 قد زاد من مدة الدورة ورغم ذلك هناك نقص في العمل التشريعي وهذا النقص راجع لأسباب وعوامل أخرى وهي:

- تمركز المعلومات على مستوى الهيئة التنفيذية.
- لم تعد هذه المجالس المحرك الأساسي للحياة الوطنية، وعدم تمتع هذه المجالس بالوسائل المادية والبشرية الضرورية للقيام بعملية إعداد النص.
- حجب الإدارة المعلومات عن السلطة التشريعية.
- عدم الانسجام بين طريقة تسيير الهيئة التشريعية والوقائع الاجتماعية والاقتصادية.
- وجود تمثيل منافس من طرف سلطة أخرى وهي رئيس الجمهورية.
- قلة المبادرة باقتراح القوانين وتمتع الحكومة بحق الأولوية في دراسة مشاريعها.
- وجود قنوات جديدة إلى جانب البرلمان فهناك الجمعيات السياسية، التكتلات، النقابات وأخيرا وسائل الإعلام المختلفة.
- انفصال وابتعاد النائب عن القاعدة الانتخابية.
- الاهتمام بالمصالح الحزبية الضيقة عن المصالح العامة.
- اللامبالاة لكل المناقشات والتغييرات وقلة التدخلات والاهتمام بالمصالح الخاصة⁽²⁾.

(1) بو الشعير سعيد، التشريع بالأوامر وتأثيره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، الصادر في مارس 1988، ص 350.

(2) نشير إلى الغيابات المسجلة والملحوظة أمام الرأي العام أثناء الجلسات العامة ونضرب مثلا على ذلك أثناء عرض قانون المالية من طرف الوزير السابق عبد الكريم حرشاوي للتصويت عليه فقد كان في القاعة 120 نائب من أصل 320 نائب وهذا يوم الخميس 18 نوفمبر 1999. وقد بث ذلك على المباشر، أنظر في الموضوع جريدة الخبر، العدد 14 الموافق للسبت 20 نوفمبر 1999.

تتجلى حرية المؤسسة التنفيذية أكثر في مجال التشريع بالأوامر في انعدام القيود عليها فالمادة 124 لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس التشريع فيها، أو أنه مفوض في ممارستها من قبل البرلمان، بل كما أكدناه سابقاً أنّ رئيس الجمهورية هو ممثلاً منافساً للبرلمان يمارس اختصاصاته طبقاً للمادة 124 في التشريع بصفة أصلية ودستورية، وفي مختلف المواضيع التي نص عليها الدستور صراحة للمجلس، والتي تدخل في اختصاصاته، كما أنّ هناك مواضيع لا يجوز للرئيس التدخل فيها لأنها منظمة بصفة دقيقة وصريحة في الدستور كالموافقة الصريحة على المعاهدات وأيضاً بالنسبة لتعديل الدستور، فهاته المواضيع يتطلب لصحتها المشاركة الفعلية للبرلمان⁽¹⁾.

على خلاف ما ذكرناه سابقاً، حول صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر بين دورتي البرلمان، فإنّ التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبحت لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في حالة العطلة البرلمانية، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 142 من تعديل 2016⁽²⁾، حيث أصبح للبرلمان دورة واحدة كل سنة، وهذا حسب نص المادة 135⁽³⁾ مدتها عشرة أشهر على الأقل وبيئتئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر وبالتالي المدة الباقية يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر ومدتها شهرين أو أقل في السنة، باعتبار أنّ هذه الدورة يمكن أن تكون أكثر من عشرة أشهر، وذلك في حالة تمديدتها من الوزير الأول لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال حسب نص المادة 135 فقرة 02 من هذا

(1) بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة)، الجزء الرابع، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 143.

(2) تنص المادة 142 من دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ج ر العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج. ر 14 لـ 07 مارس 2016، على ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

(3) تنص المادة 135 من دستور 1996، المعدل سنة 2016، على ما يلي: " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر.

يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال".

التعديل.

ما يلاحظ على هذه المدة أنها قصيرة مقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في الدساتير السابقة، وهي 4 أشهر في دستور 1996، وهذا يدل على نية المؤسس الدستوري وإرادته للتقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع.

الفرع الثاني

التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

استحدث دستور 1996 حالة جديدة في نص المادة 124 الفقرة الأولى " وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني " بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني".

يتمثل ذلك أن لرئيس الجمهورية أن يحل محل السلطة المخولة للتشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو حلّه وهذا تفاديا لما قد حصل إبان استقالة رئيس الجمهورية سنة 1991 والتي كانت متزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني، وما نجم عنه من فراغ دستوري والمؤسس الدستوري الجزائري قد استخلص العبر من المرحلة الانتقالية التي عاشتها بلادنا⁽¹⁾.

كذلك هذا الأسلوب هو وقائي لما قد يحدث أثناء الممارسة السياسية بين الحكومة والبرلمان وهو ما نصت عليه المادة 82 من الدستور في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومتين متعاقبتين فهنا يحل المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون، والمؤسس الدستوري يقصد هنا المجلس الشعبي الوطني ليس مجلس الأمة فالمجلس الشعبي الوطني هو الذي يدرس مشاريع القوانين ثم يصوت على النص، ومجلس الأمة يقوم بمناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

(1) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 55.

(2) محديد حميد، المرجع السابق، ص 144.

فمجلس الأمة يلعب دور مراقب حسب المادة 120 من الدستور، لهذا فالحل يقع على المجلس الشعبي الوطني وليس على مجلس الأمة وأيضا الدستور لم ينص على حل مجلس الأمة، لكن قد يطرح تساؤل أنه في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني قد يحل محله مجلس الأمة أي أنّ مجلس الأمة هو هيئة تشريعية تقوم مقام الغرفة الأولى في حالة حلها⁽¹⁾، فالدستور لم ينظر ولم يخول طبقا للمادة 120 منه صلاحية حل مجلس الأمة، وخولت مجلس الأمة صلاحية مناقشة النص المعروض عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومن هنا ما المقصود بالشغور هل هو شغور مؤقت أم شغور طويل المدة؟.

فإذا كان الدستور يقصد بالشغور المؤقت أي شغور قصير المدة، فكان من الأجدر الاستناد إلى ما جاء في المادة 124 حيث خولت لرئيس الجمهورية التشريع فيما بين الدورتين لذلك كان من الأجدر على المشرع الاستناد إلى عبارة ما بين الدورتين فهي كذلك تنص على الشغور المؤقت أو هي نوع من الشغور لكنه مؤقت، أما إذا الشغور طويل المدة وهذا ما لا نفترضه، لأنّ ترك مؤسسة هامة في الدولة في حالة شغور طويل فهذا غير معقول، وبالتالي لا يمكن ترك مؤسسة دستورية هامة في حالة فراغ طويل المدى، المهم أنّ دستور 1996 قد وضع هذه الافتراضات تجنباً لأيّ طارئ يترك من خلاله مؤسسات الدولة في حالة شلل تام لعدم وجود ثبوت نص دستوري⁽²⁾.

فالملاحظة التي يمكن إبدائها على هذا الشرط تتمثل في أنّه تفاديا للخلاف الفقهي والقضائي في تفسير المادة 124 من الدستور، كان على المشرع أن يكون أكثر وضوحا في تحديده للحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية كما فعل المشرع الدستوري المصري عندما استعمل عبارة غيبية البرلمان⁽³⁾.

فإذا كانت هذه المادة لا تثير أيّ إشكال فيما يتعلق بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إذ يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال التشريعي المخصص للسلطة التشريعية بواسطة

(1) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري...، المرجع السابق، ص 297.

(2) لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية...، المرجع السابق، ص 149.

(3) محديد حميد، المرجع السابق، ص 145.

الأوامر مهما كان سبب شغور المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، فإن المادة تثير إشكالا فيما يتعلق بعبارة بين دورتي البرلمان، فهل تأجيل انعقاد البرلمان يعتبر حالة من حالات بين دورتي انعقاد البرلمان؟ كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في شهر ديسمبر من سنة 1998 عندما اعترض مجلس الأمة على النظر في القانون الأساسي للنائب والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها.

ففي حالة غياب المجلس الشعبي الوطني أو شغوره يتولى رئيس الجمهورية إصدار أوامر لها صفة القانون، ويتم العمل بها وتنفيذها وهي أسلوب وقائي بالنظر لما خوله الدستور لرئيس الجمهورية من حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 82 من الدستور⁽²⁾.

عليه كقاعدة عامة، فإن شغور البرلمان يؤدي إلى تعطيل العمل التشريعي وذلك بدوره يؤدي إلى عرقلة النشاط التشريعي العام للدولة، ومن ثم تستدعي الظروف إيجاد معيار قانوني آخر لتعويض التشريع العادي على الأقل خلال فترة الحل من أجل ضمان استمرارية الدولة، وبذلك نلاحظ بأن استعمال تقنية الأوامر تبررها الظروف العملية الناجمة عن ضرورة مواجهة الحاجة التشريعية الناتجة عن حل البرلمان، وأن عدم الاستعانة بهذه الأدوات كما زعم بعض الفقهاء يؤدي إلى نتائج خطيرة جدا من الناحية العملية رغم ما يحيط بها من بعض المبررات النظرية ولذلك فإن النتائج المترتبة عن هذا الاتجاه عقيمة وعديمة الفائدة من الناحية القانونية⁽³⁾.

(1) قد يكون سبب شغور المجلس الشعبي الوطني انحلاله وجوبا نظرا لعدم موافقته على برنامج الحكومة الثانية التي جاءت بعد استقالة الحكومة الأولى التي رفض برنامجها (المواد 80 إلى 82 من الدستور)، كما قد يكون سبب شغور المجلس الشعبي الوطني استعمال رئيس الجمهورية لحقه المتعلق بحل المجلس أو إجراء انتخابات تشريعية طبقا للمادة 129 من الدستور.

(2) تنص المادة 82 من دستور 1996، على ما يلي: " إذا لم يحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

(3) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 58.

الفرع الثالث

إصدار قانون المالية بموجب أمر

أُكيد أنّ الميزانية العامة أو ما يعرف بقانون المالية⁽¹⁾، هو المسير الرئيسي لكل دولة معتبرا أنّه المغذي الأساسي لاستراتيجياتها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية منها، وهو عمل تشريعي يصدر سنويا، وفي الجزائر نجد أنّ الحكومة هي التي تتفرد بمهمة إعداد قانون المالية⁽²⁾، والبرلمان يراقب المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل هذه الأموال وأوجه إنفاقها ولكن نتيجة لتملص الحكومة من تنفيذها لقانون المالية وفقا للإجازة التي منحها لها البرلمان وانعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة جعل دور هذا الأخير في القيام بهذه المهمة جد محدود⁽³⁾.

أولا: احتكار الحكومة سلطة إعداد مشروع قانون المالية

لم يفلت البرلمان الجزائري من ظاهرة فقدان الوظيفة المالية التي عمت في الأنظمة السياسية المعاصرة، وهذا بالرغم من نص الفقرة السادسة من المادة 123 من دستور 1996 التي تسمح له بالمبادرة بسن القانون المتعلق بقوانين المالية، وما يؤكد ذلك صراحة نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99 الذي جاء بصيغة مفادها أنّ المبادرة بسن قانون المالية لا يشارك فيها البرلمان بل هي اختصاصا خالصا للحكومة، وذلك حين أوضح أنّ البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، وعبارة مشروع قانون المالية المستعملة هنا تعني أنّ مصدر النص هي الحكومة وليس البرلمان الذي يحق له المبادرة باقتراحات القوانين وليس بمشاريع القوانين، لذا فالقانون من حيث الشكل بمعنى أنّه لا بد من إقراره من طرف

(1) الميزانية العامة هي وثيقة محاسبة قانونية ومالية تعبر عن فكرة التوقع والاعتماد للنفقات و الإيرادات العامة لفترة طويلة وذلك في صور أرقام وتوضح بها النشاط الإداري والاقتصادي والاجتماعي للدولة.

(2) رسالة مجلس الأمة، البرلمان وقوانين المالية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، نشرات مجلس الأمة، أكتوبر 2002 ص3.

(3) شية حسين، شرشاوي فاروق، المرجع السابق، ص 44.

البرلمان أما من ناحية الأساس فهو عمل إداري⁽¹⁾.

يمكن اعتبار عملية احتكار الحكومة للمبادرة بالتشريع في المجال المالي أمرا منطقيًا لأنها على عكس البرلمان، الذي يشهد واقعه بعدم كفاءة واختصاص أعضائه فهي تملك جهازا إداريا متخصصا في المجال الحيوي⁽²⁾، كما أنّ البرلمانين وذلك قصد إرضاء الهيئة الناخبة عادة ما يتجهون نحو الإسراف في إقرار تشريعات مظهرية ترهق ميزانية الدولة، وذلك يتناقض تماما مع ما تقتضيه عملية إعداد الميزانية من دقة وتحكم واختصاص، وقصد تفادي هذه الظاهرة عمل المؤسس الدستوري الجزائري على تقييد مبادرة النواب نهائيا في هذا المجال، وذلك من خلال المادة 121 من دستور 1996⁽³⁾.

نظرا لاستحالة وضع أيّ قانون من شأنه أن يحدث انعكاسات مالية، فإنّ الشرط الوارد في المادة المذكورة سينعكس سلبا على حق النواب في المبادرة بالتشريع بأكمله.

يُفهم بالرجوع إلى الفقرة الثامنة من المادة 120 من دستور 1996 المذكور، وكذلك الفقرة الخامسة من المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99، أنّ مشروع قانون المالية بالمقارنة مع المشاريع القانونية الأخرى يتمتع بحصانة كاملة، إذ حتى وإن لم يحرز النص على موافقة في أجل أقصاها 75 يوما، يقوم رئيس الجمهورية بإصداره بأمر له قوة قانون المالية لا يخضع لإجراء الموافقة البرلمانية اللاحقة التي تخضع له أغلبية الأوامر المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور، وذلك إن دلّ على شيء إنّما يدل على سلطة رئيس الجمهورية في انتهاك ميدان اختصاص البرلمان في المجال المالي لاسيما محتوى الفقرة 12 من المادة 122⁽⁴⁾، التي تعتبر التصويت على ميزانية الدولة ضمن اختصاص البرلمان من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ

(1) أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 219.

(2) بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 94.

(3) تنص المادة 121 من دستور 1996، على ما يلي: " لا يقبل أيّ اقتراح قانون مضمونه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العامة إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المقترح إنفاقها".

(4) تنص المادة 122 الفقرة 12 من دستور 1996، على أنّ " التصويت على ميزانية الدولة...".

ذلك يجعل تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة وجود خلاف بين الغرفتين دون معنى طالما أنّ استمرار الخلاف لا يؤدي إلى سحب المشروع من طرف الحكومة، بل يتدخل رئيس الجمهورية بإصداره بأمر له قوة القانون.

علاوة على إمكانية رئيس الجمهورية الاستغناء عن إرادة البرلمان في الموافقة على قانون المالية، وكذلك عن إرادة اللجنة المتساوية الأعضاء في البحث عن الخلاف القائم بين الغرفتين فإنّه يكون حاضرا من خلال حضور ممثل حكومته في كافة مراحل دراسة مشروع القانون وذلك ابتداء من إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ هو 30 سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعينة، والذي سيحيله إلى لجنة المالية والميزانية التي يمكن لممثل عن الحكومة حضور أشغالها والاستماع إليه من طرفها لتحيله للجنة بعد إعداد تقريرها إلى الجمعية العامة للمجلس الشعبي الوطني أين يقوم وزير المالية بعرض مشروع القانون قصد مناقشته والتصويت عليه⁽¹⁾.

يعتبر البرلمان مقيدا بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه وفقا لنص المادة 120 فقرة 7 من دستور 1996، حيث يصادق المجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه⁽²⁾، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال آجال 20 يوما، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين بشأن المشروع فليس للجنة المتساوية الأعضاء إلا مدة 8 أيام لإيجاد الحل المناسب، وهي مهلة قصيرة تسمح لرئيس الدولة بإصدار القانون بأمر ولكن بحكم الأغلبية البرلمانية التي تحظى بها الحكومة لم يحصل وأن التجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الإجراء⁽³⁾.

ثانيا: الرقابة البرلمانية المحدودة على تنفيذ قانون المالية

تعد الرقابة المالية من أولويات جميع النظم البرلمانية، فالحاجة إلى ضمان موارد مالية

(1) سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 89.

(2) الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 21.

(3) أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 221.

مرتبطة بأصل التمثيل الشعبي، لذا يقتضي مبدأ الميزانية العامة في الدولة الذي مفاده أنه " لا ضريبة ولا رسم ولا إنفاق إلاّ بنص قانوني"، أن تحرص البرلمانات بصفتها ممثلة الشعب بكل ما تملك من سلطات وصلاحيات دستورية وقانونية وآليات رقابية على ضمان حسن اضطلاع الحكومة وأجهزتها ومرافقها ومؤسساتها ووحداتها الإدارية ولاقتصادية بحسن تطبيق قوانين المالية بصورة عامة وقانون ميزانية الدولة بصورة خاصة، يعني ذلك أنه بمجرد التصويت على قانون المالية من طرف البرلمان يصبح لزاما على الحكومة التقيد بالإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا من خلال احترام الحد المعين لكل فصل أو قسم من الميزانية إلى جانب تقيدها بوجه الإنفاق المصوت عليه والتوزيعات الواردة في الميزانية⁽¹⁾.

غير أنّ المشرع الجزائري قد أفاد الحكومة بوسائل قانونية تسمح لها بخرق مبدأ السنوية الذي يميز قانون المالية وذلك عن طريق قانون المالية التكميلي ونظام تحويل الاعتمادات وتجميعها. وبالفعل منذ بعض السنوات اعتاد قانون المالية التكميلي على التدخل في آخر جوان ورغم خضوع هذا النوع من القوانين المالية بدوره لمصادقة البرلمان، إلاّ أنّه قد يصدر في معظم الحالات على شكل أمر رئاسي⁽²⁾، وتلجأ الحكومة لاستعمال تقنية قانون المالية التكميلي للتغييرات التي تواجهها ميدانا، لاسيما إعادة النظر في مستوى الإيرادات نظرا لارتفاع ثمن المحروقات في سوق العالمية سوق العالمية، وكذلك بصفة خاصة الترخيص بتحويل الاعتمادات⁽³⁾.

مهما يكن الأمر لا يقف دور البرلمان من المفروض عند حد المصادقة على قانوني السنوي والتكميلي، بل أنّ المادة 160 من دستور 1996⁽⁴⁾، تلزم الحكومة بتقديم لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية والتي تختتم على قانون يتضمن تسوية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان.

(1) مزياني لونس، المرجع السابق، ص 132.

(2) خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 165.

(3) أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 222.

(4) تنص المادة 160 من دستور 1996، على ما يلي: " تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة، تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة من قبل كل غرفة من البرلمان".

المعروف أنّ الغرض من المصادقة على قانون تسوية الميزانية هو التحقق من النتائج المدنية والموافقة على التباينات القائمة بين نتائج وتوقعات قانون المالية السنوي والتكميلي، فهو تعبير آخر عبارة عن تصريح صادر عن البرلمان يعبر من خلاله عن موافقته على التسيير السابق للحكومة، لكن الواقع يشهد بأنّه منذ سنة 1977 لم تتح فرصة التصويت على هذا القانون للبرلمان إلاّ مرتين أو ثلاثة حيث كانت آخرها سنة 2010 ويرجع سبب ذلك إلى امتناع الحكومة عن تطبيق أحكام المادة 160 من الدستور المذكورة سابقا، وهو ما يؤثر على المركز السياسي للبرلمان بصفة عامة وعلى حقه في المبادرة بالتشريع بصفة خاصة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

القيود القانونية الواردة على التشريع عن طريق الأوامر

تستند سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية في ظل دستور 1996 إلى نص المادة 124 منه وحرصا من المؤسس الدستوري الجزائري على اعتبار الأوامر التشريعية في حقيقتها ممارسة للاختصاص التشريعي، وبالتالي تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات (اختصاص استثنائي)، فقد عمل على تقييدها بقيود تتضمن عدم إساءة استعمال هذه السلطات وما قد ينجم عنها من مساس بالحقوق و حريات الأفراد⁽²⁾، وطبقا لنص المادة 124 من الدستور يمكن استخلاص القيود الواردة على التشريع عن طريق الأوامر وتحديدها والتي تتمثل في وجوب عرض الأوامر التشريعية على مجلس الوزراء (الفرع الأول)، وشروط التشريع أثناء غياب البرلمان (الفرع الثاني)، وأخيرا وسائل الرقابة المفروضة على الأوامر التشريعية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

وجوب عرض الأوامر على مجلس الوزراء

يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية الهامة التي تهم الأمة

(1) عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 131.

(2) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 53.

واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية. وبالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996، نجد أنه كرس مبدأ وجوب عرض الأوامر على مجلس الوزراء حيث نص على ذلك في الكثير من المواد⁽¹⁾، مما أدى بنا إلى القول أننا أمام هيئة يترأسها رئيس الجمهورية، وذلك طبقا لما نصت عليه المادة 77 الفقرة الخامسة⁽²⁾، إلا أننا إذا خالصنا أن رئيس الجمهورية وحده له الحق في استعمال الأوامر بدون إشراك أية سلطة أخرى حتى ولو كان المسؤول الثاني في جهاز السلطة التنفيذية، ثم نجد أن المشرع ينص في المادة 124 في فقرتها الأخيرة على أن: " الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء" يجعلنا نتساءل عن دور مجلس الوزراء عند اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر؟.

أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء

هيمنة رئيس الجمهورية لا تكتمل فقط برئاسته لهذا المجلس والتدخل في أعماله بل أن أعضاء مجلس الوزراء هم تابعين لرئيس الجمهورية من حيث التعيين والعزل ورئيس الجمهورية يستحوذ على سلطة القرار وسلطة التوقيع في هذا المجلس⁽³⁾.

1- تعيين وإنهاء مهام أعضاء مجلس الوزراء:

خولت المادتان 77 الفقرة الخامسة التي ذكرناها سابقا، و 79 الفقرة الأولى⁽⁴⁾، رئيس الجمهورية الحق في تعيين وعزل رئيس الحكومة وأيضا تعيين أعضائها. فتعيين رئيس الحكومة هو صلاحية دستورية غير قابلة للتفويض يملكها رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 77 الفقرة الخامسة من الدستور، التي لم تتضمن شروطا قانونية أو استشارات مسبقة مما يجعلها سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

(1) بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص 145.

(2) تنص المادة 77 الفقرة الخامسة من دستور 1996، على ما يلي: " يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه".

(3) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 56.

(4) تنص المادة 79 الفقرة الأولى من دستور 1996، على ما يلي: يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم".

(5) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 57.

حرية تعيين وعزل الحكومة متروكة لرئيس الجمهورية وبالتالي ليس له حاجة لا إلى اقتراح ولا تصريح ولا حتى استشارة هيئة ما، وهي سلطة شخصية طبقا للمادة 87 من الدستور التي جعلت من سلطة التعيين والعزل سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها، ولأنّ الأمر كان يبدو مطلقا على المستوى القانوني فإنّه على الصعيد السياسي غير ذلك فنظام التعددية الحزبية المعلن في دستور 1989 ألقى بضلاله على عمل المؤسسات الدستورية والعلاقة بينهما وتطبيقا لذلك أصبح شرط الانتماء السياسي لرئيس الحكومة واقعا حتميا لا بد منه كونه يكرس مبدأ التداول على السلطة، ويمكن الأغلبية في البرلمان من أن تمارس السلطة في نظام سياسي يأخذ بمبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان⁽¹⁾.

على هذا الأساس فإنّ اختيار رئيس الحكومة تراعي فيه الوضعية البرلمانية التي أسفرت عنها الانتخابات التشريعية من أغلبية مطابقة للأغلبية الرئاسية أو أغلبية معارضة لها، وهو ما أدى ببعض الفقه إلى القول بأنّ الانتخابات التشريعية تعتبر دورا ثالثا من الانتخابات الرئاسية غير أنّ رئيس الجمهورية غير مقيد بالأغلبية البرلمانية والواقع العملي أفرض ذلك⁽²⁾.

ضف إلى ذلك أنّ رئيس الحكومة لا يتمتع باستقلالية في مواجهة رئيس الجمهورية فهو يتحصل على سلطاته منه شخصيا وهو مسؤول أمامه، فبفحصنا للمواد 71 إلى 84 و المواد 135 إلى 137 من دستور 1996 تجعلنا نعتقد أنّ هذا النوع من المسؤولية غير موجود، ولكن هذا غير صحيح بالنظر إلى المادة 77 الفقرة الخامسة السالفة الذكر أين رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، فسكوت الدستور حول شرط وإجراءات مسؤولية رئيس الحكومة لا يمكن تفسيرها إلاّ باعتبارها سلطة تقديرية متروكة لرئيس الجمهورية والذي غير محدد لا بالوقت ولا بأيّ شرط التوقيع على مرسوم التعيين والعزل⁽³⁾.

(1) بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية وتحدياتها في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 115.

(2) على سبيل المثال تعيين رئيس الجمهورية السيد أحمد بن بينور كرئيس الحكومة وهو لا ينتمي للأغلبية البرلمانية يؤكد حرية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة حتى وإن كان خارج الأغلبية.

(3) بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 105.

بالنسبة لاختيار أعضاء الحكومة لا يتمتع باستقلالية في تعيين حكومته، حيث أنّ رئيس الجمهورية هو حر في تعيين أعضاء الحكومة عن طريق مراسيم التعيين، فله سلطة النظر في تشكيلة الحكومة بالتشاور مع رئيس حكومته، لكن قد يتعدى على رئيس الحكومة ويعين وزير أو وزراء دون إرادة هذا الأخير⁽¹⁾، ويعزلهم دون استشارة هذا الأخير⁽²⁾، وهذا خاصة فيما يتعلق بالنطاقين الخاصين برئيس الجمهورية ألا وهما وزارة الدفاع الوطني ووزارة الخارجية، فالدستور لا يقيد رئيس الجمهورية بأيّ قيد فيما يخص تعيين وعزل رئيس الحكومة، وتعيين وعزل أعضائها باعتبارهم منفذين لبرنامج الرئيس السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فسلطة التعيين والعزل سلطة شخصية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 87 من الدستور⁽³⁾.

نخلص أنّ سلطة التعيين والعزل سلطة شخصية وخاصة برئيس الجمهورية وأيضا مرسوم التعيين والعزل غير قابل لأيّ طعن، ومن جهة أخرى المجلس الدستوري هو المختص بالنظر في دستورية المرسوم الرئاسي طبقاً للمادة 166 ولا الحكومة ولا الوزراء يمكنهم إخطار المجلس الدستوري، وهذا الأخير لا يمكنه أن يفسر الدستور ضد إرادة رئيس الجمهورية خاصة إذا كانت مواده واضحة فيما يخص تعيين وعزل رئيس الحكومة، وحسب المبدأ توازي الأشكال من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل يقضي بأنّ المعين مسؤول أمام من عينه، وهذا القول يجعل من المعينين بهذه الطريقة أن يتمردوا على رئيس الحكومة، وبالتالي فأعضاء الحكومة هم تابعين لرئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

(1) وهو ما ذكره رئيس الحكومة أثناء استقالته حيث اتهم رئيس الجمهورية بخرق المادة 79 من الدستور التي تنص على " يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم" وهو ما لم يرق به رئيس الجمهورية حسب السيد بن بيتور حيث قال أنّه " اختار أعضاء الحكومة وتجاهل الدستور". حوار أجرته جريدة الخبر مع رئيس الحكومة المستقيل عن أسباب استقالته ومفهوم الحكم الراشد، العدد 2955 ليوم السبت 02 سبتمبر 2000، ص 04.

(2) وهو ما حدث أثناء عزل وزير الثقافة والاتصال في حوار بثته القناة الوطنية ليوم 29 جوان 1999، بين رئيس الجمهورية والقناة الثالثة، وعن سؤال هو لماذا عزلت وزير الثقافة والاتصال السابق وعن أسباب العزل يُدلّ رئيس الجمهورية أنّ هذا العزل يدل على المكانة الهامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وأيضا خضوع الحكومة لرئيس الجمهورية. حوار بث بعد نشره الثامنة يوم الأربعاء 1999/06/22.

(3) تنص المادة 87 من دستور 1996، على ما يلي: " لا يجوز بأيّ حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية الذين لم ينص على طريقة أخرى لتعيينهم".

(4) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 58.

2- عدم وجود إعادة توقيع من طرف رئيس الجمهورية ووزرائه:

يهدف إعادة التوقيع ضمان عدم مسؤولية رئيس الجمهورية حيث يعطي هذا الحق للوزير الأول أو الوزراء من أجل إعادة تحمل المسؤولية السياسية لهذا التصرف أو القرار باعتبار أنّ رئيس الجمهورية في النظام التقليدي ليس له إلا سلطة اسمية⁽¹⁾.

إعادة التوقيع هي قاعدة نص عليها دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، وهي تمثل ركيزة هامة في النظام الفرنسي وتحقق وتثبت التوافق، أي توافق هذا التصرف الموقع عليه مع القواعد القانونية المعمول بها، وبالتالي فإنّ إعادة التوقيع له أهمية سياسية في التطبيق الميداني العملي وقد ترسخ بوجود ثلاثة توقعات أو أكثر وهذا يفسر اتفاق رئيس الجمهورية مع وزرائه من أجل الأمر الموقع عليه⁽²⁾، فالتحام هذه التوقعات يظهر أنّ هناك إرادة موحدة والتي تنتج آثارها من الناحية القانونية كإنشاء قاعدة قانونية جديدة أو تحويل صلاحية هيئة ما⁽³⁾.

بالنسبة للنظام الجزائري فإنّ القراءة الدقيقة لدستور 1996 نجد أنّ هذا الأخير لا ينص على التوقيع المزدوج وهذا راجع إلى أنّ المؤسس الدستوري أراد من ذلك تكريس السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية ولو كان بطريقة غير مباشرة، فالنظام الجزائري ككل لا يتكلم عن التوقيع المزدوج، فالتوقيع في مجلس الوزراء هو حق شخصي لرئيس الجمهورية، والحكومة تنفذ فقط برنامج رئيس الجمهورية وبالتالي فالرئيس يستحوذ على أشغال مجلس الوزراء وعلى سلطة التوقيع في المجلس، لذا فهي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية وهو ما أكدته المراجعة الدستورية لسنة 2008 .

فالنظام الدستوري الجزائري لا يعترف بالتوقيع المزدوج أو المضاد يجعل من هذا الاختصاص سلطة خاصة وشخصية لرئيس الجمهورية، وليس اختصاص اسميا خالصا يؤدي إلى وضع توقيعه على قرار اتخذه رئيس الحكومة مثلما هو جاري في النظام البرلماني⁽⁴⁾.

(1) رداة نور الدين، المرجع نفسه، ص 58.

(2) والتوقيع الثلاثي يكون من طرف رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء المعنيون.

(3) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 58.

(4) المرجع نفسه، ص 59.

دستور 1996 لم يأخذ بهذا التوقيع المزدوج مما يبين توجيه هذا الدستور إلى إعطاء رئيس الجمهورية سلطة فعلية على المؤسسة التنفيذية وأنّ رئيس الحكومة هو مساعد فقط وإذا كان دستور 1996 يريد إقامة نظام سياسي برلماني فكان من الأجدر إدخال هذه التقنية الذي يعطي اختصاص ومسؤولية أكثر على عاتق الحكومة، ومن الناحية القانونية وفي غياب طريقة التوقيع المضاد أو المزدوج جليا أنّ هناك وحدة في السلطة التنفيذية مسلحة بالمركز الرئاسي والتي تمنح لرئيس الدولة دورا قياديا على حساب الحكومة وبالتالي تقام بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة علاقات رئاسية منها وظيفية⁽¹⁾، حين اعتبرته المراجعة الدستورية لسنة 2008 بمساعد لرئيس الجمهورية وأصبح وزير أول وليس رئيس الحكومة.

ثانيا: غاية عرض الأوامر على مجلس الوزراء

يفهم ظاهريا بالنظر إلى صياغة نص المادة 124 من دستور 1996 أنّ رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على مجلس الوزراء، فالنص الدستوري يستوجب سن الأمر وإخطار الحكومة به، لكن بما أنّ رئيس الجمهورية يتحكم في مجلس الوزراء بشكل مطلق من خلال تعيين وإنهاء مهام أعضائه ورئاسته إلى جانب ترجيح رأيه على باقي أعضاء المجلس فلماذا يقوم رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء؟ هل من أجل مناقشتها وإثرائها أو من أجل إعلام فقط؟.

1 - الإجراء شرط دستوري:

لم يعمل المؤسس الدستوري من خلال التجربة الدستورية لسنة 1976 على تنظيم قاعدة اتخاذ الأوامر التشريعية باعتبارها حق شخصي لرئيس الجمهورية في مجلس الوزراء قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه وهذا ما نصت عليها المادة 153 من دستور 1976⁽²⁾، فمن خلال نص المادة هذا لا يعني أنّه لا توجد أية وسيلة أو طريق آخر تؤهل على

(1) خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 55.

(2) تنص المادة 153 من دستور 1996، على ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له".

رئيس الحكومة و وزرائه الإطلاع على الأوامر قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني، غير أنّ دستور 1996 أضاف بموجب المادة 124 إجراء اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء⁽¹⁾.

طريقة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء قبل تقديمها إلى البرلمان للموافقة عليها هو إجراء حديث بالمقارنة إلى مراحل التجربة الدستورية، حيث لم يعرفه دستور 1976، فقد أضاف دستور 1996 هذا الإجراء الذي أعطى لرئيس الجمهورية دعماً جديداً يدعم مركزه ويقوي هيمنته على رأس السلطة التنفيذية⁽²⁾.

طبقاً لنص المادة 124 الفقرة الأخيرة " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء " يعني ذلك بكل وضوح أنّ مسألة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يعد إجراءً دستورياً يجب احترامه وفي حالة مخالفته يمكن إخطار المجلس الدستوري بعدم دستوريته ليقرّر مدى احترام هذا الإجراء دستورياً ومطابقته للدستور، وافترضاً أنّ رئيس الجمهورية رفض اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء وقدمها مباشرة إلى البرلمان للموافقة عليها، يمكن لرئيسي غرفتي البرلمان أنّ يتدخلوا لإخطار المجلس الدستوري لكون إجراء اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء شرطاً دستورياً يجب احترامه، وبالتالي في حالة موافقة البرلمان على الأوامر يقرر المجلس الدستوري عدم دستورية تلك الموافقة⁽³⁾.

2- الإجراء مجرد إعلام فقط

إذا كان مجلس الوزراء هو الهيئة أو الإطار الذي تتخذ فيه القرارات المناسبة اعتماداً على مبدأ القيادة الجماعية، غير أنّ المبدأ لا يصدق في أغلبية الأحيان في أنظمة الدول النامية أين تتجسّد الثنائية كإجراء شكلي فقط وأنّ الأحادية تأخذ مكانتها، وإذا كانت المادة 124 قد قيدت رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء فإنّ هذا الإجراء ما هو إلاّ إجراء شكلي فقط يقصد به إعلام الطاقم الوزاري بمضمون ومجال الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية وذلك للأسباب التالية:

(1) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير...، المرجع السابق، ص 354.

(2) المرجع نفسه، ص 355.

(3) المرجع نفسه، ص 355.

- رئيس الجمهورية على رأس مجلس الوزراء.
- انعدام أثر مجلس الوزراء كسلطة جماعية، فالوزراء المكونين هم مجرد تابعين لرئيس الجمهورية من حيث المركز القانوني مما يجعلهم مجرد مساعدين له يتوقف مصيرهم أو مصير بقائهم في مناصبهم أو عزلهم على إرادة رئيس الجمهورية، وهذا معناه الارتباط التام بالرئيس والتقييد بما يقدره والعمل في إطار توجيهاته والرجوع إليه⁽¹⁾.
- إنَّ رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 قد قويت مكانته بحيث يملك فعلية حقيقية مكنته من شل النشاط الحكومي، فهو يشارك بفعالية في اختيار مضمون القرارات في مجلس الوزراء كما يستلزم الحصول على موافقته بمناسبة أيّ تعديل، وليس لأعضاء الحكومة في هذا الاجتماع سوى الاستماع إلى ما يعرضه رئيس الجمهورية وتقديم ما يتعلق بقطاعاتهم.
- تحديد جدول أعمال مجلس الوزراء يرجع إلى رئيس الجمهورية أين يلتقي هذا الأخير برئيس الحكومة قبل الاجتماع في مجلس الوزراء، مما يسمح له التطرق إلى مجمل القضايا لاسيما تلك التي لا تحتل قيام خلاف حولها مما يوضح الرؤية للطرفين، فيتخذ بشأنها موقف مبدئي ثم نهائيا ورسميا في مجلس الوزراء، ورأي رئيس الجمهورية يقدم على أعضاء الوزارة لأنهم تابعين إليه في العزل والتعيين وبالتالي فهم يتقيدون بأراء وقرارات رئيس الجمهورية وإلا تعرّضوا للعزل.
- لا يجبر الدستور رئيس الجمهورية على الالتزام برأي المجلس، فالسلطة ترجع أساسا لرئيس الجمهورية في اتخاذ القرار.
- أعضاء مجلس الوزراء لهم حق استشاري فقط لأنّ اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء لا يحدد لا طرق تدخل أعضائه ولا الأغلبية المتبناة حتى تقبل الأوامر.
- عدم وجود نظام داخلي للمجلس يبين سير عمله وطرق التصويت يفتح المجال لتعزيز سلطة رئيس الجمهورية⁽²⁾.
- نخلص في الأخير أنّ اختصاصات مجلس الوزراء بالنظر إلى الأوامر دستوريا، هو غير مستقل عن رأي وقرار رئيس الجمهورية ولو أنّ عمليا اتخاذ الأوامر يمارس في إطار مجلس

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 60.

(2) المرجع نفسه، ص 61.

الوزراء، ولكن هذا الأخير ليس له أية وسيلة قانونية تمكنه من طرح رأيه أو أن يتحصل على رقابته لاحترام هذا الشرط، ولا يملك حتى سلطة إخطار المجلس الدستوري كما أنّ هذا المجلس لا يتمتع بحق النظر في دستورية الأوامر مما يجعل الرئيس حر على مستوى مجلس الوزراء⁽¹⁾.

الفرع الثاني

شروط التشريع عن طريق عن طريق الأوامر أثناء غياب البرلمان

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2016 بالاتجاه العالمي القاضي بتحويل رئيس الجمهورية سلطة صنع القانون عن طريق التشريع بأوامر، وقد نضمها وحددها الدستور على سبيل الحصر، وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 142 من الدستور المعدل والتي ذكرناها سابقا، فـدستور 1996 في المادة 124 منه قيد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر بجملة من الشروط من أجل ضمان عدم انسياها أو إطلاقها، ولكن تعديل الدستور لسنة 2016 قد أضاف شروط أخرى كانت اعتبرت شروط ضمنية في دستور 1996، ومن بين هذه الشروط نجد:

1- نصت المادة 142 من تعديل 2016 على أنّ رئيس الجمهورية يشرع في مسائل عاجلة رغم أنّ هذا الشرط لم يكن منصوص عليه بطريقة صريحة، ومفاده أنّه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر، فذلك يعد استثناءا وليس قاعدة عامة تفرضه فكرة الضرورة، أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة والتي تقضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف ولا تحتل التأخير إلى غاية عودة البرلمان من العطلة أو انتخاب برلمان جديد⁽²⁾.

يبقى هذا الشرط غير واضح لأنّه لم يحدد الجهة التي ستراقب مدى توفر شرط الاستعجال لإصدار الأوامر، هل البرلمان عندما تعرض عليه هذه الأوامر في أول دورة له يمارس الرقابة اللائحة عليها؟ ذلك لأنّ تحديد مجالات القانون وتأكيد انتمائها للإطار التشريعي مخول

(1) عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 153.

(2) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق، ص 362.

للبرلمان بمقتضى الدستور، أم تبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تكييف مدى توفر هذا الشرط للتشريع عن طريق الأوامر؟ ولا شك أنّ الطرح الأول أولى بالإلتباع رغم أنّ المعطيات السياسية لا توحى بإمكانية معارضة البرلمان لإرادة الرئيس.

2- أضافت المادة 142 من تعديل 2016 شرط آخر وهو أخذ رأي مجلس الدولة في التشريع عن طرق الأوامر، وهو شرط مأخوذ من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي ذكرناها سابقا، ولكن يبقى هذا الرأي رأي استشاري بالنسبة لرئيس الجمهورية، ولكنه شرط إلزامي يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى إصدار الأوامر، وهذا الرأي من أجل مراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية واتفق ألفاظها مع الغاية منها وقصد رئيس الجمهورية، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها خصوصا من التكرار والتعارض المسببين لضياع المعنى والغاية المستهدفة من إصدارها⁽¹⁾.

للإشارة أنّ المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 01/98⁽²⁾ كانت صياغتها قبل عرضه على المجلس الدستوري على النحو التالي " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي" ولقد ألغى المجلس الدستوري الأوامر من استشارة مجلس الدولة⁽³⁾ لكن تعديل 2016 أدرج هذا الشرط في منته.

الفرع الثالث

وسائل الرقابة على الأوامر التشريعية

جميع المعايير القانونية تخضع لنمط معين من الرقابة من أجل تطهيرها وضمان عدم

(1) أنظر المادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 المذكورة سابقا.

(2) القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 01 يونيو 1998.

(3) رأي المجلس الدستوري رقم 98/06 المؤرخ في 19 ماي 1998.

انحرافها عن مبدأ الشرعية في مدلوله العام، لهذا فإنّ الأوامر وعلى غرار الوثائق القانونية الأخرى تخضع لرقابة قانونية متعددة الجوانب، فتمارس عليها رقابة برلمانية لاحقة وهذه الرقابة يكون تاريخ ممارستها في أول دورة مقبلة لانعقاد البرلمان، إلى جانبها نجد وسائل تقليدية أخرى لرقابة الأوامر التشريعية ويتعلق الأمر بالرقابتين الدستورية والقضائية، لأنّ ما يميّز الشكّلين الآخرين في الرقابة أنّهما غير واردتين في أوقات محدّدة بدقة، ولهذا يمكن اعتبارهما كقناة رقابية مفاجئة من حيث أوقات تقديرها⁽¹⁾.

أولاً: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية

في الواقع قد تم توزيع الصلاحيات الأساسية المنوطة بالشخص المعنوي العام بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أنّ المبدأ الذي يحكم العلاقة الدستورية بين هذه السلطات يقوم على قاعدة الفصل الوظيفي بينهما وهذا هو المبدأ، لكن ذلك لا يمنع من وجود بعض مظاهر التداخل والاتصال بينهما ضمن ظروف معينة وضمن إطار قيود محددة⁽²⁾، ومن مظاهر الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نذكر إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصه التشريعي ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان بحكم الدستور.

إنّ هذه الممارسة لا يمكننا التسرع في تقييمها اعتباراً بأنّها تمثل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات بحكم اعتداء الرئيس على اختصاصات السلطة التشريعية، بل يتعين النظر إليها من زاوية الضرورة الملحة التي تقود إلى اتخاذ مثل هذه التدابير من أجل ضمان انتظام واستمرارية الوظائف الأساسية للدولة⁽³⁾.

مهما يكن من أمر فإنّه يتعين علينا أن لا نغفل بأيّ شكل الدور التشريعي الذي يلعبه البرلمان اليوم، بالرغم مما أصابه من انشقاقات عضوية ووظيفية وكذا القيمة القانونية للنصوص التي تنتجها بعد الإجراءات الطويلة والمعقدة التي تضمن تحصينها من الأخطاء ولهذا نعتبر بأنّ

(1) قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 68.

(2) سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 133.

(3) شية حسين، شرشاوي فاروق، المرجع السابق، ص 12.

تأكيد المؤسس الدستوري حسب الفقرة الثانية من المادة 124 من الدستور بضرورة عرض الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليه في أول دورة مقبلة له وإنما يحمل تبريرا مزدوجا:

- فمن جهة يعني إشراك البرلمان في عملية سن هذه التدابير ولو على مستوى الموافقة النهائية، مادامت أنها تحمل آثارا مباشرة ومصيرية بالنسبة لمستقبل هذه المعايير وذلك يوحي بالعودة تدريجيا إلى مبدأ الفصل بين السلطات اعتبارا بأنّ نهاية حالة الغيبة تعني أنّ التفويض التشريعي بعودة البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي والأصيل في التشريع.

من ثم فإنّ حضور البرلمان يغني عن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية، لكن ذلك لا يعني سريان سلطة البرلمان على المجالات المحجوزة إليه فقط خلال الدورات التشريعية لأنّ ذلك قد يوحي بوجود اختصاص تشريعي موزع مناصفة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ولذلك يخالف فحوى المادة 98 من دستور 1996⁽¹⁾، وإنما يتعين القول بإمداد سلطة البرلمان أيضا في التدابير التشريعية المتخذة أثناء غيبته عن طريق مراقبتها على مستوى الموافقة النهائية ولعل اشتراط الدستور ضرورة عرضها في أول دورة مقبلة له يكشف عن نية المؤسس الدستوري في تقييد إرادة الرئيس عن طريق تحديد الفترة الزمنية الممنوحة إليه لعرض هذه الأوامر، وكذا تقليص الإطار الزمني لنفاذ هذه النصوص قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها⁽²⁾.

- من جهة ثانية تعتقد بأنّ بسط رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية من قبل الرئيس إنّما تأتي استجابة وتأكيد لمبدأ سيادة الأمة، فمادام أنّ النواب هم ممثلون لإرادة الأمة طبقا للمادة 105 من الدستور⁽³⁾، فذلك يدلّ بأنّ القانون الذي يسنونه هو تعبير عن إرادة الأمة، ولهذا فإنّ ممارسة الاختصاص التشريعي من قبل الرئيس لا يؤدي إلى الاعتداء على إرادة البرلمان فحسب، وإنما يؤدي إلى الاعتداء على سيادة الأمة أيضا وهذا غير مقبول مبدئيا، ومادام أنّ هذا الحل لا يمكن

(1) تنص المادة 98 من دستور 1996، على ما يلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في إعداد القانون والتصويت عليه."

(2) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 71.

(3) تنص المادة 105 من دستور 1996، على ما يلي: " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى."

تفاديه من الناحية العملية نظرا لاستحالة استمرار نشاط البرلمان طيلة السنة، فإنّه يتعين عرض هذه الأوامر على هذا الأخير للموافقة عليها وهو بهذه الطريقة يملك جزءا كبيرا في التشريع وهو الجزء المرتبط بالمصادقة النهائية.

علاوة على ذلك فإنّ المجالات المحجوزة للبرلمان تتضمن مواضيع سابقة وخطيرة كتلك المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية، ولهذا يمكن الاستهتار بها عن طريق تحرير سلطة الرئيس في تنظيمها بمقتضى الأوامر، لأنّ ذلك يؤدي إلى الانحراف عن مبدأ الشرعية على خلاف البرلمان الذي يقدم لنا عدة ضمانات قانونية ودستورية لتحسين النصوص التشريعية وتأكيد نجاعتها ومردودها ابتداء من المناقشة العامة والمداخلات المتباينة والتصويت بالأغلبية كل ذلك يقلص من احتمالات الأخطاء التشريعية⁽¹⁾.

لعلّ تمديد الرقابة اللاحقة على الأوامر يوحى بمحاولة بسط ذات الضمانات التشريعية المقترنة بالقوانين العادية على الأوامر أيضا على الأقل على المستوى اللاحق، طالما أنّ كلا المعيارين يلتقيان عند نقطة واحدة هي نقطة الموضوع أو الجوهر.

في هذا السياق يمكن الإشارة بأنّ المادة 124 من الدستور لم تمنح كامل الحرية للبرلمان في تقدير هذه المعايير فهو لا يملك حق تعديلها أو على الأقل إثرائها بمناسبة إجراء المناقشة العامة، بل يتعين قبولها ورفضها كلية دون إدخال أيّ تعديل عليها وهذا ما يطلق عليه الآلية التشريعية Le mécanisme législatif⁽²⁾.

ثانيا: الرقابة الدستورية والقضائية على الأوامر التشريعية

كقاعدة عامة فإنّ الرقابة الدستورية والقضائية إنّما تبرر كوسائل موضوعية لتأطير أو تحسين المعايير القانونية، ولكن مجالات تدخل كل من الرقابتين إنّما يتباين بالنظر إلى مصدر كل معيار على حدا وكذا مضمونه وقوته القانونية، لهذا فإنّ الأمر يمثل معيارا متحرّكا وغير

(1) عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2003-2004، ص 87.

(2) المرجع نفسه، ص 87.

مستقر لأن حياته القانونية تمر بمرحلتين أي قبل المصادقة عليه وبعد، ولهذا فإن تكييفه القانوني أيضا يتأثر بهذا التحول وكنتيجة لذلك فإن الرقابة المنوطة به تتأثر بذلك أيضا.

1- الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية

استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على الأوامر التشريعية وإن كانت لها قوة القانون فإنها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات إدارية وليست قوانين، وذلك في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها تأسيسا على المعيار الشكلي للفرقة بين القانون والعمل الإداري، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية ويجوز إلغائها في حالة ثبوت عدم مشروعيتها⁽¹⁾، من ثم حتى وإن سلمنا بالقوة التشريعية الكاملة لهذه التدابير، وحتى وإن كان بإمكانها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو أن تشرع فيها فإنها تظل طيلة الفترة السابقة عن عودة البرلمان من حالة الغيبة مجرد أعمال إدارية أو بالأحرى قرارات إدارية⁽²⁾.

مادام الأمر كذلك فلا يوجد ما يمنع إمكانية مخاصمتها أمام القضاء الإداري أي أمام مجلس الدولة بمقتضى دعاوى الإلغاء طبقا للقواعد المعروفة في القانون الإداري وهذا حسب ما نصت عليه المادة 134 من دستور 1996⁽³⁾، وتتحول الأوامر إلى تشريعات عادية بمجرد تصديق البرلمان عليها فتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة من البرلمان، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري تأسيسا أنه لا تقبل مثل هذه الدعاوى ضد أعمال السلطة التشريعية التي يقصد بها القوانين الصادرة عن البرلمان وكذا الأوامر التشريعية المسنونة من قبل رئيس الجمهورية بعد الموافقة عليها من قبل البرلمان⁽⁴⁾.

(1) هلال محمد سليمان، دور القضاء الدستوري في الرقابة على احترام الشرعية الدستورية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2004-2005، ص 77.

(2) الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 177.

(3) تنص المادة 134 من دستور 1996، على مايلي: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

(4) عبد اللاوي زينب، المرجع السابق، ص 89.

عليه فإنّ مجلس لا الدولة يملك سلطة فحص شرعية القوانين العادية، وذلك يرجع في أصوله إلى عوامل واعتبارات سياسية وتاريخية مستوحاة من النظام الفرنسي خاصة باعتبار أنّ القانون صادر من ممثلي السيادة الشعبية، بمعنى أنّه يعبر عن الإرادة العامة ومن ثمّ فإنّ قبول إمكانية تدخل القضاء لرقابة أعمال السلطة التشريعية إنّما يعدّ خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، كما يمثل اعتداءً واضحاً على سلطة الشعب أو بالأحرى سيادة الإرادة الشعبية، لذلك فإنّ هذا الاستخلاص يأخذ كل أبعاده القانونية بالنسبة للأوامر التشريعية أيضاً طالما أنّها لا تشكل أعمالاً إدارية مستقرة فالموافقة عليها من قبل البرلمان تمثل نقطة تحول لتكييفها القانوني النهائي فيتم إخراجها مباشرة من دائرة الأعمال الإدارية وتصنيفها، بالمقابل ضمن الأعمال التشريعية الكاملة⁽¹⁾.

مادام أنّها بعد الموافقة البرلمانية تمثل تشريعات كاملة شبيهة تماماً بتلك الصادرة من البرلمان، فيتعين تمديد ذات الأحكام المرتبطة بالقوانين العادية عليها أيضاً رغم انتفاء المعيار العضوي أي رغم صدورها عن السلطة التنفيذية لا من ممثلي الشعب، وبذلك لا يجوز مواجهتها أو مخصصتها قضائياً بواسطة دعاوى الإلغاء لأنّ ذلك من سبيل الاعتداء على سيادة القانون وهو الحكم المخول لها بعد المصادقة البرلمانية، ولهذا يبقى الوجه الوحيد لمناقضة هذه المعايير القانونية هو الرقابة الدستورية طبقاً للقواعد المعهودة بالنسبة للتشريعات العادية⁽²⁾.

2- الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

في ظل الدولة القانونية التي تقتضي ضرورة احترام مبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية يتعين تقرير رقابة على دستورية المعايير القانونية بصفة عامة، وعليه فإنّ الأوامر لا تخرج هي الأخرى عن إطار هذه القاعدة ومن ثمّ يتعين فحص شرعيتها من ناحية مدى مطابقتها للقاعدة القانونية التي تعلوها وهي الدستور، ومدى تحقق شرعية أركانها الأساسية، فإذا تجاوزت السلطة التنفيذية حدود هذه الشرعية اتصف عملها بعدم الشرعية الدستورية ويكون حينئذ محلاً للطعن فيه أمام الجهات المختصة بالرقابة الدستورية⁽³⁾.

(1) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 77.

(2) المرجع نفسه، ص 77.

(3) بلورغي منيرة، المرجع السابق، ص 143.

ضمن هذا المضمار نلاحظ أنّ النظام الجزائري لم يمثل الاستثناء بالنسبة لهذه القاعدة بدليل أنّه خول مهمة السهر على احترام مبادئ الدستور وأحكامه إلى المجلس الدستوري وهذا طبقاً للمادة 165 من دستور 1996⁽¹⁾، لذلك يتولى مراقبة الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية ابتداءً من التحقق من عدم تجاوزه للمجال التشريعي المخصص له، وكذا الفترة الزمنية المقررة له لإنتاج هذا الصنف من المعايير القانونية وأخيراً مدى احترامه للأحكام الدستورية المنظمة لعمل السلطات العامة في الدولة.

لكن ما أثار انتباهنا في هذا الشأن أنّ المؤسس الدستوري وضمن فحوى المادة 165 المحددة للوظائف الأساسية للمجلس الدستوري، لم يخص بالذكر الأوامر التشريعية ومع ذلك فإنّ هذه الممارسة لا تثير أيّ إشكال بالنسبة لإمكانية تمديد الرقابة الدستورية عليها⁽²⁾، طالما أنّ الموافقة البرلمانية عليها تمنح لها قوة تشريعية كاملة مماثلة لقوة القوانين العادية، وهذا التكيف يسمح بإدراجها ضمن نطاق الرقابة الدستورية الموجهة لتأطير التشريعات العادية ولكن بالمقابل يبقى المشكل عالق بشأن إمكانية رقابة دستورية الأوامر التشريعية قبل موافقة البرلمان عليها.

في الواقع تمثل هذه التدابير أعمالاً إدارية بالطبيعة طبقاً للمعيار العضوي طالما أنّ الجهة المخولة هذا الاختصاص تابعة للجهاز التنفيذي، ولذلك يمكننا إدراج هذه الوثائق ضمن المدلول العام للتنظيمات إلى حين عرضها على البرلمان للموافقة عليها والدليل على صحة هذا

(1) تنص المادة 165 من دستور 1996، على ما يلي: " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة للاختصاصات التي خولتها إياه أحكام أخرى في 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 وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

(2) بو الشعير سعيد، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2012، ص 64.

الاستخلاص ما ورد ضمن فحوى المادة 162 من دستور 1996⁽¹⁾.

مادامت هذه النصوص لا تخرج عن إطار الأعمال التشريعية، لهذا يتعين إحاطتها بذات الرقابة الدستورية الموجهة إلى التنظيمات وهذا قبل الموافقة عليها وكذا تمديدها بذات الرقابة الدستورية الموجهة إليها⁽²⁾.

(1) تنص المادة 162 من دستور 1996، على ما يلي: " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها".

(2) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 79.

المبحث الثاني

التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف الاستثنائية

تعترف جل الأنظمة المقارنة لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية التشريع في الظروف الاستثنائية، وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة، ذلك لكونه الجهة الأصل على ملئ الفراغ في مثل هذه الحالات، لأنه كثيرا ما يتطلب الأمر هنا تدخلا سريعا لإصدار تشريعات تواجه بها الأمور الطارئة المستعجلة التي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة وإجراءات عمله أن يقوم بها بنفس الطريقة السريعة والحازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية⁽¹⁾، فالأنظمة الدستورية المقارنة تختلف في تنظيم هذه الصلاحية الاستثنائية سواء من حيث الشروط والإجراءات السابقة أو اللاحقة أو من حيث تكييف طبيعة هذه التشريعات ومدى خضوعها للرقابة.

بالرجوع إلى النظام الجزائري نجد أنّ لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر سواء كان ذلك في خلال الظروف العادية أو الاستثنائية، وهو ما تقرره المادة 124 الفقرة الرابعة من دستور 1996⁽²⁾، بحيث يشترط في الأوامر التشريعية حسب الفقرتين الثانية والثالثة، وتتمارس في إطار المادة 93⁽³⁾ من دستور 1996 المتعلقة بالحالة الاستثنائية⁽⁴⁾.

(1) دسوقي رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية...، المرجع السابق، ص 188.

(2) تنص المادة 124 الفقرة الرابعة من دستور 1996، على ما يلي: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

(3) تنص المادة 93 من دستور 1996، على ما يلي: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري ولاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

(4) أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، الجزء 3، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، د س ن، ص 136.

فيكون لرئيس الجمهورية بموجب المادة 93 من الدستور أن يتخذ الأوامر التشريعية بدون أن يتقيد بالشروط الخاصة التي تخضع لها هذه الأوامر في الظروف العادية متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم على استقلالها وسلامة ترابها أو مؤسساتها الدستورية⁽¹⁾.

فسلطة التشريع الاستثنائي في الدستور الجزائري لعام 1996 تجد مصدرها في المادة 93 من الدستور التي تحيل إليها المادة 124 بهذا الشأن، حيث تعطي لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر أثناء تطبيق وإعمال نظام الحالة الاستثنائية، لذلك سنحاول المقارنة بين أحكام المادتين وذلك من حيث شروط ممارسة سلطة التشريع الاستثنائي في ظل دستور 1996 (المطلب الأول)، وتقدير الأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

شروط إعلان الحالة الاستثنائية في ظل دستور 1996

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 93 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية إلا أنه نظرا للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في هذه الفترة، وما يمكن أن يترتب على هذا الاتساع من آثار خطيرة على حقوق وحرية الأفراد، يشترط ضرورة توفر مجموعة من الشروط حتى يمكن للرئيس أن يعلن فيها الحالة الاستثنائية، ونظرا لخطورة اللجوء إلى الحالة الاستثنائية نص الدستور الجزائري على مجموعة من الشروط والتي يفترض أن تشكل ضوابط لسلطة رئيس الجمهورية⁽²⁾.

يستوجب حتى يتحدد هذا النطاق توفر الشروط الموضوعية الخاصة بالحالة الاستثنائية وفقا للمادة 93 من الدستور (الفرع الأول)، وإعلانها رسميا من طرف رئيس الجمهورية وهذا وفقا للشروط الشكلية التي حددتها نفس المادة (الفرع الثاني).

(1) أوصديق فوزي، المرجع السابق، ص 136.

(2) الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 107.

الفرع الأول

الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية

يُميّز الدستور الجزائري لعام 1996 بنقص كبير في تحديد الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية، لذا فإنّ رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في معاينة الظروف التي يرى من شأنها أن تشكل أساسا كافيا لإعلان الحالة الاستثنائية، وبالرجوع إلى المادة 93 من الدستور نجد أنّ الشروط تتمثل وفقا لما جاء في نص هذه المادة وما أقرّه المشرع الدستوري الجزائري في وجود خطر داهم يهدد مؤسسات الدولة الدستورية أو القضاء على استقلالها الوطني أو وحدتها الترابية، ويمكن تقسيم هذه الشروط إلى عنصرين اثنين هما وجود خطر داهم ويهدد هذا الأخير سلامة مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها⁽¹⁾.

أولا: وجود خطر داهم

الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بصير بمصلحة حيوية فيتهدها إما بالاختصاص أو الزوال⁽²⁾، فبالنسبة لوجود خطر داهم، فإنّ نص المادة 93 المذكورة سابقا لم يحدد صفة هذا الخطر، ولا موضوعه ولا مصدره داخلي أم خارجي ولا نطاقه الزمني يبدأ أو متى ينتهي أو حتى درجة جسامته، وهذا ما يؤدي من الناحية النظرية إلى إمكانية اللجوء إلى هذه المادة متى وقع خطرا ولو يسيرا وهذا يعد قصورا من المشرع الدستوري في إعداد النص، مما يفتح الباب أمام إساءة استخدام هذه المادة وخاصة أنّ رئيس الجمهورية هو وحده الذي يقدر وجود الخطر من عدمه لذلك كان من الضروري تحديد الخطر بصفات معينة تهدف إلى عدم إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في تطبيق المادة 93 من الدستور⁽³⁾.

(1) مزياي حميد، المرجع السابق، ص 79.

(2) للإشارة فإنّ كلمة داهم جاءت في دستور 1989 في نص المادة 87 الفقرة الأولى التي نصت " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها" في حين لم تكن موجودة في نص المادة 120 من دستور 1976.

(3) شريط وليد، المرجع السابق، ص 299.

الملاحظ في هذا الخصوص أنّ الوضع أكثر ضبطاً في الدستور الفرنسي لعام 1958 من خلال المادة 16 منه⁽¹⁾، والتي يمكن اعتبارها كأصل تاريخي للمادة 93 من دستور 1996، حيث جاءت بشروط محددة أكثر دقة تتعلق بموضوع الخطر وصفاته، فاشتترطت أن يكون الخطر جسيماً كمعيار هذه الجسامة أن يؤدي إلى إعاقة السير المنظم للسلطات العامة الدستورية، ومن حيث موضوعه أن يمس هذا الخطر بأنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية.

في حين نسجل غياب المعيار الموضوعي لتحديد هذا الخطر في نص المادة 93 من دستور 1996، بحيث لم يربط هذا النص بين الخطر ونتائجه أو آثاره، ولم يشترط أن يؤدي هذا الخطر إلى إعاقة أو انقطاع السير المنظم للمؤسسات الدستورية كما نصت عليه المادة 16 من الدستور الفرنسي لتبقى بذلك السلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية، فهو الذي يقدر مدى توافر الشرط الموضوعي الموجب لإعمال المادة 93 من الدستور باعتباره السلطة الوحيدة القائمة لمواجهة الحالة الاستثنائية⁽²⁾.

إذا كان الفقه الفرنسي يجمع بشأن شروط تطبيق المادة 16 من دستور فرنسا بأن يكون الخطر الموجب لإعمال المادة من قبيل الأخطار الاستثنائية التي تتجاوز الحدود العادية، وذلك بغض النظر عن المعايير التي نص عليها المشرع الدستوري في المادة والخطر الاستثنائي هنا مناطه أن يبلغ درجة من الجسامة يتعذر معها مواجهة الأوضاع بإتباع النظم الدستورية الاستثنائية التقليدية، ذلك أنّ رئيس الجمهورية يملك أنماطاً متعدّدة من سلطات الضرورة أو الظروف

(1) تنص المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، على ما يلي: "عندما تكون مؤسسات الجمهورية استقلال الأمة وحدة ترابها أو تنفيذاً لالتزاماتها الدولية مهددة بشكل خطير ووشيك وينقطع السير العادي للسلطات العامة الدستورية فإنّ رئيس الجمهورية يتخذ كل التدابير التي تستوجبها الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول لرئيسي الغرفتين والمجلس الدستوري يعلم بخطاب.

يجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من ممارسة مهامها في أقرب الآجال ويتم استشارة المجلس الدستوري بشأن هذه التدابير، يجمع البرلمان بقوة القانون ولا يمكن حل الجمعية العامة خلال ممارسة السلطات الاستثنائية".

(2) مزياني حميد، المرجع السابق، ص 79.

الاستثنائية تتدرج فيما بينها من حيث خطورتها على مبادئ من الشرعية العادية وعلى حقوق الأفراد وحرّياتهم⁽¹⁾.

أما من حيث مصدر هذا الخطر فطالما لم يحدد النص نوع هذا المصدر، فإنّ الأمر يستوي أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا، لأنّ تهديد المؤسسات الدستورية أو استقلالها وسلامة ترابها يمكن أن يكون لأسباب داخلية⁽²⁾، كما يمكن أن يرجع لأسباب خارجية كحالة التهديد بالحرب ويستوي كذلك الأمر من جهة أخرى أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو اقتصادية، وتبقى درجة خطورة أيّ وضع رهن بالملابسات والظروف التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية، كما تشمل كذلك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تقدير بداية الضرورة واعتباره خطر حالا داهما واستمراره فهو الذي يعود إليه الأمر في تقدير بداية الحالة الاستثنائية وانتهائها⁽³⁾.

ثانيا: أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها

حددت المادة 93 من دستور 1996 الخطر الذي يستدعي استعمالها بأن يكون هذا الخطر مهدد لمؤسسات الدولة الدستورية أو مهددة لاستقلالها أو سلامة ترابها. ولا يكفي اللجوء للمادة 93 بمجرد قيام الخطر، بل أن يكون الخطر مؤثرا على نحو معين بحيث يحدث تهديدا لمؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ينير هذا الشرط إشكالية مفادها هل يعني أنّ المؤسسات الدستورية قد تتوقف عن السير المنظم لأعمالها أم أنّها تتوقف كلية عن القيام بأعمالها؟، لكن باستقراء نص المادة 93 كما أشرنا إليها في اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يستلزم وفق تعثر المؤسسات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي وما يؤدي ذلك هو انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة. فاستنادا إلى المادة 91 من دستور 1996 التي تنص: " يقدر رئيس

(1) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 69.

(2) المرجع نفسه، ص 256.

(3) بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص 148.

الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ والحصار لمدة معينة..." أو ما جاء في نص المادة 93 " تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

نجد أنّ رئيس الجمهورية لا يمارس سلطاته التقديرية في مجال الظروف التي لا تستدعي تطبيق المادة 93 فحسب⁽¹⁾، بل يمارسها كذلك في مجال تقدير إيقاف تطبيق هذه المادة أو تمديدها ومثال ذلك تم الإعلان عن حالة الحصار بتاريخ 04 جوان 1991 لمدة 4 أشهر عبر كامل التراب الوطني ورفعت هذه الحالة ابتداءً من 29 سبتمبر 1991⁽²⁾، بعدها أعلنت حالة الطوارئ بتاريخ 09 فيفري 1992 لمدة 12 أشهر، لكن بتاريخ 06 فيفري 1993 تم تمديد هذه الحالة إلى أن أُلغيت مؤخرًا من طرف رئيس الجمهورية⁽³⁾.

نستخلص مما سبق أنّ إعلان الحالة الاستثنائية أو توقيفها أو تمديدها هي مسائل مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية وحده دون أن يتدخل فيها البرلمان بغرفتيه، وهذا رغم التكريس الدستوري لحق هذا الأخير في الموافقة على تمديد هذه الحالات طبقاً لمضمون الفقرة 02 من المادة 91 التي تنص " ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلاّ بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً".

(1) مزياي حميد، المرجع السابق، ص 80.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 4 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر العدد 29، مؤرخ في 12 جوان 1991 ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336، مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر العدد 44، مؤرخ في 23 سبتمبر 1991.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار حالة الطوارئ، ج ر العدد 10، مؤرخ في 9 فيفري 1992، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93-02، مؤرخ في 6 فيفري يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر العدد 8 مؤرخ في 07 فيفري 1993، ملغى بموجب الأمر رقم 11، مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر العدد 12 مؤرخ في 26 فيفري 2011.

الفرع الثاني

الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية

تتمثل هذه الشروط في جملة من الاستشارات لبعض المؤسسات الدستورية وهي استشارات اختيارية غير ملزمة من حيث الأخذ بنتائجها ولكنها إلزامية من حيث مبدأ إجرائها حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لقرار الإعلان وتهدف هذه الاستشارات بصفة عامة إلى إحاطة رئيس الجمهورية الأشخاص والهيئات العامة التي حددتها المادة 93 بالظروف التي تمر بها البلاد وما كانت تحتاج إلى سلطات استثنائية لمواجهةها أم لا، هذا بالإضافة إلى ضمان التفات هذه الشخصيات وممثلي تلك الهيئات حول رئيس الجمهورية في حالة موافقتهم على رأيه لما يتمتع به من قوة التأثير على الرأي العام، بالإضافة إلى هذه الاستشارات هناك شرط وجوب اجتماع البرلمان بقوة القانون⁽¹⁾.

بالنسبة للهيئات التي يجب أن تستشار من طرف رئيس الجمهورية في هذه الحالة هي كالآتي:

أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري

ألزمت المادة 93 من دستور 1996 رئيس الجمهورية بالاستشارة الرسمية لبعض الشخصيات والهيئات قبل تقرير الحالة الاستثنائية، ويتعلق الأمر بكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة وكذا المجلس الدستوري وذلك كهيئة مجتمعة⁽²⁾.

1 - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة:

جدير بالملاحظة أنّ ترتيب المؤسسات التي يستشيرها رئيس الجمهورية له أهمية قانونية وسياسية، فنظراً لما لتقرير الحالة الاستثنائية من مساس بحقوق وحرّيات الأفراد فإنّ المؤسس

(1) شريط وليد، المرجع السابق، ص 299.

(2) الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 111.

الدستوري اشترط أولاً استشارة رؤساء ممثلي الشعب باعتبارهما يمثلان الشعب ويمثلان الهيئة التشريعية فهما يمثلان رأس السلطة التشريعية، وهي استشارة لها أبعاد قانونية وسياسية لاسيما في ظل التعددية ومبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾.

تكمن هذه الاستشارة في تدعيم مركز رئيس الجمهورية أمام النواب خاصة إذا كان يتمتع بأغلبية مدعمة وهما يعبران عن رأي النواب و الأعضاء وبالتالي رأي مجلس الأمة، وهذه الاستشارة أضافها تعديل 1996 حيث لم يتضمن دستور 1989 في المادة 87 منه استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة وخاصة أن دستور 1989 كرس التعددية ومبدأ الفصل بين السلطات وهذا يعتبر نقصاً واضحاً في دستور 1989.

نص دستور 1996 على استشارة رئيسي غرفتي البرلمان في الحالة الاستثنائية تأكيداً على دور البرلمان في الحياة السياسية والقانونية للبلاد كتمثل أول وأصيل للسيادة الشعبية⁽²⁾، ومن جهة أخرى دلالة على خطورة هذه الحالة، الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يشرك البرلمان في قرار الإعلان بغض النظر عن حجم وفعالية هذه المشاركة.

2- استشارة المجلس الدستوري:

تشرط المادة 93 من دستور 1996 استشارة المجلس الدستوري عند تقرير الحالة الاستثنائية، فهي استشارة تشمل هيئة المجلس الدستوري ولا تقتصر هذه الاستشارة على رئيسه فقط⁽³⁾، وتكمن أهمية هذه الاستشارة خلال هذه الظروف في المكانة أو الدور السامي الذي يؤديه المجلس في الحياة الدستورية، وذلك بالسهر والحرص على احترام الدستور من طرف جميع السلطات وحسب ما نصت عليه المادة 163 من دستور 1996⁽⁴⁾، فالمجلس الدستوري هو قاضي الدستورية بالدرجة الأولى واستشارته تعد ضماناً وتدعيماً لموقف رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الأخرى والأفراد.

(1) محيد حميد، المرجع السابق، ص 124.

(2) محيد حميد، المرجع السابق، ص 124.

(3) تنص المادة 52 من التنظيم الذي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري لسنة 1996، على ما يلي: " عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادتين 93 و 97 من الدستور، يجتمع و يبدي رأيه فوراً".

(4) تنص المادة 163 من دستور 1996، على ما يلي: " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور".

الجدير بالذكر أنّ استشارة المجلس الدستوري عند إعلان رئيس الجمهورية لإعمال المادة 93 من الدستور، يستوجب القانون المنظم لعمل المجلس الدستوري أن يكون رأي هذا الأخير بشأنها مسببا ومنشورا، وهذا يعني إعطاء ثقل كبير لرأي المجلس الدستوري بالمقارنة مع باقي الهيئات الأخرى⁽¹⁾.

ثانيا: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

أول ما يلاحظ على المادة 93 في هذا الخصوص، أنّ المؤسس الدستوري استعمل مصطلح استشارة من جهة عندما ربطها برئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري، واستعمل من جهة أخرى مصطلح الاجتماع عندما ربطها بالمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، والغاية من ذلك أنّ الاستشارة القصد من ورائها بيان الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الاستثنائية، لذلك فإنّ رئيسي غرفتي البرلمان يعتبرون كهيئة استشارية من الناحية القانونية بينما على خلاف ذلك إنّ مصطلح الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء فيعتبرون كهيئة تقنية وسياسية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة وعلى تطبيق الحالة الاستثنائية إذا ما قرّر رئيس الجمهورية ذلك⁽²⁾.

1 - الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

يعود السبب من وراء اشتراط المؤسس الدستوري وجوب استماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن حتى يعلن الحالة الاستثنائية، نظرا للدور الذي يلعبه هذا المجلس في مثل هذه الفترات، باعتباره طبقا لما تنص عليه المادة 173⁽³⁾ من الدستور الهيئة التي تقدم الآراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، وبدون شك فإنّ الحالة الاستثنائية وما تحتويه من أخطار على الدولة ومؤسساتها تعتبر من أهم القضايا الأمنية، وبالتالي فالاستماع إلى

(1) محيد حميد، المرجع السابق، ص 124.

(2) رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 73.

(3) تنص المادة 173 من دستور 1996، على ما يلي: " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني .

يحدد رئيس الجمهورية كليات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله".

المجلس الأعلى للأمن سيساعد رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار المناسب، عن طريق تشخيص حالة الخطر تشخيصاً أمنياً، لتحديد أسبابه وسبل مقاومته⁽¹⁾.

2- الاستماع إلى مجلس الوزراء:

مجلس الوزراء هو هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 77 الفقرة 4 من الدستور⁽²⁾، ويتشكل من مجموع الوزراء الذين يتألف منهم الطاقم الحكومي ولاشك أن عرض الأوامر على هذه الهيئة يمثل صورة من صور توسيع دائرة الاستشارة، ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية، وأهمية الاستماع إلى مجلس الوزراء هو إطلاع رئيس الجمهورية على الظروف الواقعية عن قرب كون الحكومة بطاقتها الوزاري ذات صلة مباشرة بواقع الحياة اليومية⁽³⁾.

ثالثاً: اجتماع البرلمان وجوباً

اجتماع البرلمان بغرفتيه وجوباً يعد ضرورة حتمية عند الإعلان عن الحالة الاستثنائية إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع، والنواب في عطلة وعليه يمثل هذا الإجراء وسيلة تمكين ممثلي الشعب من متابعة الأوضاع باستمرار وعن قرب خاصة لما يتعلق الأمر بإعلان هذه الحالة وما تفرضه من تقييد لحقوق الأفراد⁽⁴⁾.

من هذه الزاوية يظهر هذا الاجتماع كضمانة حقيقية لمنع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بمقتضى الدستور، إلا أن هذا الإجراء لا يغير في الأمر شيء ذلك أنه يتوقف عند حدود الاجتماع فهو لا يتطلب إبداء الرأي أو التزام الرئيس باستشارة البرلمان كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الدستورية الأخرى، وذلك يدل بأن الاجتماع إلزامي من الناحية الدستورية لكنه لا يقيد إرادة الرئيس اعتباراً أن الغرض الأساسي من الإجراء هو إعلام

(1) بركات أحمد، المرجع السابق، ص 48.

(2) تنص المادة 77 الفقرة 4 من دستور 1996، على ما يلي: "يرأس مجلس الوزراء".

(3) بلورغي منيرة، المرجع السابق، ص 260.

(4) بركات أحمد، المرجع السابق، ص 49.

وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية المزمع اتخاذها مستقبلا من قبل رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

المطلب الثاني

تقدير الأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية

إن الأوامر التشريعية الصادرة خلال الحالة الاستثنائية تسري فقط أثناء هذه الفترة، بمجرد تقرير انتهاء الظرف الاستثنائي تسقط معه هذه الأوامر، ذلك لأنها صدرت أصلا من أجل تحقيق غاية معينة وهي دفع الخطر والمحافظة على استقرار البلاد ومؤسساتها الدستورية، فإذا حققت هذه الغاية وقرّر رئيس الجمهورية إنهاء الحالة الاستثنائية بعد إتباعه للأشكال الإجرائية المتبعة لدى إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال، فتصبح هذه الأوامر لا داعي للعمل بها⁽²⁾.

الغرض الأساسي من هذه الدراسة يتعلق بتحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية (الفرع الأول)، وكذا وسائل تأطيرها والرقابة المفروضة على هذه الأوامر في خلال الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية

يكتسي تحديد التكليف القانوني للتدابير التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية أهمية بالغة لأنه يقودنا إلى تخصيص النظام الرقابي الملازم لها، طالما أنّ تحديد نمط الرقابة مرهون كقاعدة عامة بالطبيعة الأصلية للمعيار القانوني⁽³⁾، وفي سياق هذه المسألة فقد ثار خلاف كبير بين الفقهاء الفرنسيين حول مسألة تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة خلال الحالة الاستثنائية تطبيقا للمادة 16 من الدستور.

(1) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 91.

(2) المرجع نفسه، ص 99.

(3) مزياني حميد، المرجع السابق، ص 83.

فذهب رأي إلى أنّ الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية تمثل إجراءات ذات طبيعة إدارية طبقا للمعيار العضوي، وذلك على أساس أنّها صادرة عن الرئيس بوصفه سلطة إدارية وليس سلطة تشريعية⁽¹⁾، لكن مع كل ذلك فإنّ هذه التدابير تندرج ضمن المواد المحجوزة للبرلمان، وهذا ما يجعل منها أعمالا تشريعية بحسب موضوعها، ولعل هذا الجانب هو الذي يرجح أكثر في التكيف لذلك يظهر في الأخير أنّها تشكل تدابير بذات قوة التشريعات ولكنها في المقابل وعلى عكس هذه الأخيرة تكون خاضعة للرقابة القضائية⁽²⁾.

في حين ذهب رأي آخر إلى الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية تعتبر أعمالا بحسب الشكل ولكنها تندرج ضمن طائفة قانونية استثنائية من أعمال السلطة التنفيذية تتميز بطبيعتها الخاصة تبعا للظروف التي صدرت خلالها ومن أجل مواجهتها ومن ثم فهي محصنة من الرقابة القضائية لانطوائها على أعمال السيادة. وذهب رأي آخر إلى القول بأنّ الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية في هذا الصدد والتي تندرج في مجال التشريع، تعتبر أعمال تشريعية كاملة اعتبارا أنّ الظرف الاستثنائي هو الذي يؤدي إلى تركيز السلطة في يد الرئيس بوصفه ممثلا للسيادة الوطنية.

بالتالي فمن الصعب اعتبار هذه الأعمال من قبيل التدابير الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء بل بالعكس فإنّها تشكل أعمالا تشريعية لأنّها موجهة لمعالجة مواضيع تشريعية بالطبيعة وهكذا يميّز هذا الاتجاه بين نوعين من التدابير:

- الأولى يتعلق بالمجالات المحجوزة للبرلمان: وهذه الأخيرة تشكل نصوصا قانونية لا يجوز رقابتها قضائيا.
- أما الثانية فتتعلق بالمجال التنظيمي: وهذه الأخيرة تعتبر قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

(1) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 97.

(2) مزياياني حميد، المرجع السابق، ص 83.

والاتجاه الأخير هو الأولى بالإتباع، اعتباراً أنّ النشاط التشريعي المخول لرئيس الجمهورية يتأرجح بصفة مستمرة بين المجال التنظيمي والمجال التشريعي⁽¹⁾، ولأجل ذلك - واحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات - فقد جعل الدستور الاختصاص الأول يمثل القاعدة العامة، على خلاف نظيره الذي يمثل الاستثناء بالنسبة لو وظيفة الرئيس بوصفه سلطة تنفيذية.

هكذا فإنّ المغايرة تبقى مستقرة حتى في ظل الظروف الاستثنائية، فيشرع الرئيس في المجالات المخصصة له دستورياً، أي السلطة التنظيمية المستقلة بواسطة قرارات إدارية تدعى المراسيم الرئاسية، هذه الأخيرة يجوز رقابتها قضائياً بواسطة دعاوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة، وعلاوة على ذلك يشرع الرئيس في المجال المخصص دستورياً للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر، هذه التدابير تتمتع بذات قوة التشريعات العادية وهكذا يتسنى له تعديل قوانين قائمة أو إلغائها أو سن قواعد تشريعية جديدة.

جميع المجالات السابقة تبقى هذه التدابير خاضعة لرقابة القضاء الإداري بالرغم من طبيعتها التشريعية، لأنّها تتعلق بواجب السلطة التنفيذية كسلطة إدارية عليا تستهدف الحيلولة دون استمرار عناصر الأزمة وكذا العمل على استعادة النظام العام بكافة الوسائل⁽²⁾.

نستخلص بأنّ التكليف القانوني للأوامر المتخذة خلال الظروف العادية لاسيما في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، يتميز كثيرا على نظيره المتعلق بالأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية اعتباراً أنّ الأولى تشكل قرارات إدارية قبل الموافقة عليها من قبل البرلمان، وتتحول إلى تشريعات كاملة بمجرد تحقق موافقة ممثلي الشعب عليها من قبل البرلمان.

على خلاف الثانية التي تفتقر إلى هذه الحركية وإلى هذا التحول، وتحتفظ بذات التكليف القانوني من نشأتها بسبب عدم إلزامية عرضها على البرلمان⁽³⁾.

(1) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير...، المرجع السابق، ص 391.

(2) المرجع نفسه، ص 392.

(3) المرجع نفسه، ص 392.

هذه التدابير تحمل طبيعة مختلطة *Des normes à caractère mixte* فهي تشكل تشريعات كاملة من حيث الموضوع لارتباطها بالمواد المحجوزة للبرلمان، وفي ذات الوقت تمثل أعمالاً إدارية طبقاً للمعيار العضوي أي بالنظر إلى الجهة القائمة بهذا الاختصاص علاوة على ضرورة تأطيرها بمقتضى رقابة القضاء الإداري كل ذلك يوحي بأن كلا الوجهين لا يمكن الاستعانة بهما كما لا يمكن تغليب أحدهما على الآخر⁽¹⁾.

الفرع الثاني

الرقابة المفروضة على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

على غرار الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية فقد تم تأطير الأوامر الاستثنائية بأشكال شتى من الرقابة وذلك من أجل تحصينها وتفعيلها وضمان عدم انسياها عن مبدأ الشرعية بمدلوله الاستثنائي.

أولاً: الرقابة البرلمانية على الأوامر الاستثنائية

تعتبر هذه المسألة الحد الفاصل بين الأوامر العادية والرقابة الاستثنائية، فإذا اعتبرنا أن الأولى تستلزم ضرورة عرضها على البرلمان من أجل تحديد مستقبلها المعياري، فإننا لا نجد أثر لهذه الرقابة بالنسبة للأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية، واعتباراً أن المادة 124 قد توجهت وبشكل لا يثير الجدل إلى إخراج الصنف الأخير من الأوامر عن دائرة الرقابة القضائية، بدليل أنها قيدت الأوامر المتخذة في ظل الظروف العادية بإجراء العرض على البرلمان للموافقة عليها لكن هذه الفقرة سبقت الصياغة الدستورية المتعلقة بالأوامر الاستثنائية⁽²⁾.

مما يدل بأن الحكم السابق يفيد التخصص وليس التعميم، ولو كان الأمر غير ذلك لكان من الأجدر ترتيب الإجراء المتعلق بالموافقة البرلمانية في آخر فقرة من المادة 124 أو على تقدير التنصيص على ذات الإجراء مرتين على التوالي الأولى بالنسبة للأوامر العادية والثانية للأوامر

(1) مزياني حميد، المرجع السابق، ص 84.

(2) قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 86.

الاستثنائية، لكن المثير للانتباه في مسألة الحال أنّ الدستور قد صمت عن بيان الدور الرقابي للبرلمان على هذه التدابير، لكنه في المقابل أكد على إجراء جوهرى يمثل في الاجتماع الوجوبى للبرلمان طيلة مدة الحالة الاستثنائية⁽¹⁾.

يفتقر البرلمان في الواقع للأسس الدستورية التي تسمح له بمعارضة إرادة الرئيس المشخصة في الأوامر الاستثنائية، لكن ذلك لا يمنعه من متابعة نشاط الرئيس خلال هذه الحقبة وطلب الاستفسارات الضرورية عن مساعيه وبرامجه الاستثنائية بمقتضى الأسئلة والاستجابات التي يوجهها لأعضاء الحكومة⁽²⁾.

هذه المسألة وحتى إذا سلمنا مسبقاً بأنها عديمة الجدوى من الناحية القانونية، فإنّها تؤدي إلى التأثير على الحكومة وإحراج الرئيس أمام الرأي العام أو إظهاره بصورة غير مرضية وغير لائقة وجل الفقهاء أدق قد توجهت إلى إقرار هذا الدور بالنسبة للبرلمان فمن جهة نجد الاجتماع الوجوبى له طيلة الحقبة الاستثنائية، ومن جهة أخرى نجد استبعاد إمكانية حل البرلمان المجلس الشعبى الوطنى على وجه التحديد من أجل ضمان استمرارية هذا العطاء، حتى وإن كانت هذه الفكرة الأخيرة مازال يعتريها نوع من الكسوف بسبب صمت المؤسس الدستورى، إلا أنّ إمكانية حدوثها يمثل أمراً مستبعداً، لأنّها لا تتوافق منطقياً مع فكرة الاجتماع الإجبارى⁽³⁾.

تعتبر الرقابة على أعمال الرئيس في ظل الحالة الاستثنائية من المسائل المستبعدة، ذلك أنّ المعطيات التي تفرضها الحالة تضاعف من دوره القيادي في الدولة وتقلص من القيود الواردة على اختصاصاته الدستورية من أجل تعجيل الخروج من الأزمة، ويتحول إلى سلطة مرجعية تجمع في قبضتها الوظيفتين التشريعية والتنفيذية معا وذلك يعنى عن دور البرلمان في المجال التشريعى كما يسلبه من حق مراقبة مجالاته الدستورية اعتباراً أنّ التدخل التشريعى للرئيس يمارسه بمقتضى تكليف دستوري بوصفه مشرعاً مساوياً للبرلمان ليس بوصفه مفوضاً عنه⁽⁴⁾.

(1) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير...، المرجع السابق، ص 393.

(2) الغريبي إيمان، المرجع السابق، ص 119.

(3) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير...، المرجع السابق، ص 194.

(4) المرجع نفسه، ص 394.

ثانيا: الرقابة الدستورية والقضائية على الأوامر الاستثنائية

كأصل عام فإن السلطة إذا لم تمارس قيود وضوابط معينة فإنها تتحول إلى الاستبداد من أجل تحقيق هذا المسعى، فقد لامسنا حرص المؤسس الدستوري على عقلنة أعمال الرئيس الصادرة خلال الحالة الاستثنائية بمقتضى الرقابتين الدستورية والقضائية بعد ثبوت عدم فعالية الرقابة البرلمانية⁽¹⁾.

1- الرقابة الدستورية على الأوامر الاستثنائية:

باعتبار أنّ كلا من القوانين العادية والتنظيمات يندرجان ضمن المدلول الواسع للرقابة الاختيارية المخولة للمجلس الدستوري، فذلك يدل بأنهما يتقاسمان نفس النظام القانوني للرقابة الدستورية سواء من حيث طريقة الإخطار أو آجاله أو الآثار المترتبة عن تدخل المجلس الدستوري⁽²⁾.

كل ذلك يوحي بأنّ التكليف القانوني المتردد للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية، لا يؤثر في تحديد نمط الرقابة الدستورية الملازمة لها، فسواء أعتبرت أعمالا تشريعية بحسب الموضوع أو إدارية بحسب الشكل، فإنها تخضع في كلتا الحالتين للرقابة السابقة أو اللاحقة حسب تاريخ إخطار المجلس الدستوري⁽³⁾.

في هذا السياق يتجه دور المجلس إلى التحقق من الملائمة الدستورية لهذه التدابير بمراعاة عدة جوانب لاسيما عدم تجاوز مبادئ وأحكام الدستور، عدم تجاوز المدى الزمني للحالة الاستثنائية، وأخيرا عدم تجاوز الإطار القانوني للظروف الاستثنائية، وبمقارنة هذه العناصر نرى بأنّ البند الأخير هو أكثر حسما لاختصاص المجلس الدستوري، فهو يراعي مدى تأثر الشروط الشكلية والموضوعية في الحالة الاستثنائية، كما يراقب مدى تحقق ركن الاستعجال والحاجة

(1) قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 89.

(2) المرجع نفسه، ص 89.

(3) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 105.

بمناسبة صياغة الأوامر التشريعية.

لكن رغم ضخامة هذه الصلاحيات من الناحية النظرية، إلا أنّ تفعيلها وتجسيدها عمليا مازال بعيد المنال ليس بالنظر إلى الظروف الصعبة التي تفترضها الحالة الاستثنائية فحسب ولكن لأنّ السلطتين المالكتين لحق إخطار المجلس مازال يفتقران لهذه الشجاعة السياسية، بسبب الضغوطات التي يمارسها رئيس الجمهورية عليهما بصفة قانونية وواقعية⁽¹⁾.

2- الرقابة القضائية على الأوامر الاستثنائية:

كما رأينا سابقا، فإنّ التكييف القانوني للأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية يقودنا إلى إدراجها ضمن الأعمال التشريعية بحسب الموضوع، ولهذا فإنّها تتمتع بذات قوة القوانين العادية لارتباطها معا بذات المواد المحجوزة للبرلمان في ظل الظروف العادية⁽²⁾، إلا أنّ هذا الوصف لا يمنع من خضوعها للرقابة القضائية بواسطة دعاوى الإلغاء، وذلك يوحي بالحد الفاصل بين المعيارين اعتبارا أنّ القانون الصادر على البرلمان لا يتحمل الرقابة القضائية طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات، لكن ذلك لا يمنع من تأطيره بمقتضى مقومات الرقابة الدستورية⁽³⁾.

على خلاف الأوامر الاستثنائية التي تخضع للرقابتين الدستورية والقضائية معا، وفي ذلك وجه إضافي لعقلنة هذه التدابير بواسطة القضاء طبقا للمعيار العضوي، وعليه فإنّ الأصل أنّ كل عمل إداري صادر عن سلطة إدارية يتعين إخضاعها لسلطة الرقابة القضائية. نفس القاعدة يتعين توسيع تطبيقها أيضا خلال الحالة الاستثنائية طالما أنّ مجابهة الحالة متوقفة على إرادة الجهاز التنفيذي بالدرجة الأولى، مستعينا بذلك بمعيار القرارات الإدارية بمدلولها الواسع.

(1) رابحي أحسن، النشاط التشريعي...، المرجع السابق، ص 105.

(2) الغربي إيمان، المرجع السابق، ص 121.

(3) قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 89.

مادام أنّ تحديد الاختصاص الإداري في الجزائر محدد على أساس المعيار الشكلي وليس الموضوعي فليس هناك ما يمنع تمديد هذا الاختصاص حتى الحالة الاستثنائية.

غاية ما في الأمر، أنّ الرقابة القضائية في ظل الظروف الاستثنائية كقاعدة عامة، ستعمل على توسيع نطاق المشروعية بمعنى أنّ القضاء إذا كان لا يقر الخروج عن القانون فهو بالمقابل يسلم بأنّ التمسك الحرفي بهذا الالتزام لا يكون إلاّ في ظل الظروف العادية⁽¹⁾.

(1) رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير...، المرجع السابق، ص 396.

خاتمة

خاتمة

يظهر من خلال الدراسة المنجزة أنّ المشرع الجزائري قد أطر مسألة التشريع عن طريق الأوامر بصورة محكمة نظرا للفراغ الذي يخلقه غياب السلطة التشريعية، وما قد يصحبه من تجاوزات من قبل الجهة الحائزة على هذه السلطة، وبالتبعية الأضرار الناجمة عنها، لذلك يجمع الفقه على اعتباره نظاما مشروعاً طالما أنّه يهدف إلى مواجهة ما يطرأ في غياب صاحب الحق الأصلي في التشريع.

يُمثل التشريع عن طريق الأوامر من جهة أخرى مظهراً من مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات الأخرى، وبالأحرى في القضية الراهنة التفويض من فاعلية غرفتي البرلمان في ممارسة اختصاصاتها الدستورية ذات الصلة بتشريع القوانين الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تجميع الاختصاصات في يد السلطة التنفيذية.

كما أنّ نظام التشريع عن طريق الأوامر المجسّد عبر المادة 124 من دستور 1996 كبديل لغياب السلطة التشريعية في الظروف العادية و الظروف الاستثنائية، ليس في حقيقته من الناحية النظرية على الأقلّ وضعاً شاذاً تفرضه طبيعة الأمور، أو حيلة قانونية لا يقوم لها مبرر ولا أساس وإنّما هو وضع تفرضه الضرورات العملية في غياب السلطة التشريعية.

لكن من جهة أخرى، فإنّ هذا التأميل النظري لهذا النظام لا يرفع عنه ما يكتفه من خطورة في الواقع العملي على السلطة التشريعية، ذلك أنّ من أهم أعماله هو التقليل من فاعلية ممارسة البرلمان لأهم اختصاصاته الدستورية ألا وهي التشريع، بشكل يترتب عن ذلك تجمع الاختصاصات والسلطة وتثبيت تداخلها في يد المؤسسة التنفيذية، فتكون بذلك حرّة غير مقيدة في المجال التشريعي، إضافة إلى ما يرتبه هذا النظام من تكريس تفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية في الميدان المحجوز لها أصلاً، الشيء الذي يترجم تدهور مكانة المعيار التشريعي وحتى مكانة السلطة التشريعية الأصلية في مواجهة السلطة التنفيذية، إلى الحد الذي يمكن معه القول أنّ هناك سلطتين تشريعتين في الدولة.

إنّ بحثنا في استعمال رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، والآثار المترتبة على مباشرتها تجاه البرلمان على مستوى النظام القانوني الجزائري جعلنا نخلص إلى النتائج التالية:

- إنّ التشريع عن طريق الأوامر في ظل دستور 1996 قد أعطى رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، وقد خوله سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان حيث يستخلص من نص المادة 124 التي منحتة هاته الصلاحية دون تفويض من البرلمان، مما يؤدي به إلى ممارسة اختصاص هو في الحقيقة ليس اختصاصه ويؤدي به إلى التمرد على السلطة التشريعية.
- يعتبر رئيس الجمهورية حر في استعمال الأوامر، فالتشريع عن طريق الأوامر هو اختصاص انفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية، ويلجأ إليه في حالة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بالأوامر لاتخاذ التدابير المناسبة لمجابهة مثل هذه الحالة.
- خضوع الوزير الأول لرئيس الجمهورية، إذ لا يمكن للأول اتخاذ قرار من دون الرجوع إلى الثاني، ولا يتمتع حتى بسلطة التشريع بالأوامر.
- أيضا إذا رجعنا للقيود القانونية الواردة على سلطات رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر، بالنسبة للقيود المتمثل في اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، فلا يعدو أن يكون إلا إجراء شكليا إعلاميا بسبب أنّ رئيس الجمهورية يستحوذ على مجلس الوزراء، ويمارس هيمنة كاملة على هذا المجلس والوزراء هم تابعين وخاضعين لرئيس الجمهورية مما يجعلهم مسؤولين مسؤولية دائمة أمامه.
- بالنسبة لعرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، فإنّ المادة 124 لم تبين الأثر المترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان.
- بالنسبة لاستعمال الأوامر في الحالة الاستثنائية، نلاحظ أنّ استعمال رئيس الجمهورية للأوامر في هذه الحالة يفتقد للدقة في نص المادة 93 حيث جاءت عبارتها غامضة إن لم نقل مبهمة الدلالة، وهذا ما لا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه النص الدستوري من وضوح خاصة مع عدم وجود نصوص تشريعية أخرى، يمكن التعديل عليها في هذا الشأن، تفتح المجال أمام مختلف التجاوزات.

- إبعاد المشرع الدستوري إمكانية الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.

أما عن الحلول المقترحة لإصلاح نظام المشرع عن طريق الأوامر، فيمكن الإشارة إلى:

- بالنسبة للأوامر فإنه نظام يستحسن الإبقاء عليه، خاصة وأنه أثبت فاعلية التشريع الرئاسي في غياب السلطة التشريعية المكلفة بالتشريع.

- إذا كانت المادة 124 جاءت جامعة وكاملة، إلا أنه نورد اقتراحات تحد من إطلاق استعمال رئيس الجمهورية للأوامر مع ضرورة إصداره فقط في حالة الاستعجال أو القوة القاهرة لأن التشريع هو من وظيفة البرلمان وعمله.

- ضرورة تعداد الحالات الاستثنائية التي يمكن أن يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر خارج الحالات المنصوص عليها في الدستور.

- على المشرع أن يحدّد بدقة الانعكاسات الناجمة عن عدم عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان للموافقة عليها حفاظا على الحقوق المكتسبة، والتدخل في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر لتبيان أثر الإلغاء.

- وجوب فرض رقابة يمارسها المجلس الدستوري على الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، حتى لا تتطوي مثل هذه الوثائق على انتهاك للحقوق الأساسية لأي كان.

- وجوب عرض الأوامر على مصادقة البرلمان، وليس موافقة أعضائه، فالمصادقة تعني المناقشة بما تحتويه من آثار وتعديل ثم الإقرار أو الرفض، وليس الموافقة الشكلية التي تضعف من القيمة الرقابية التي تحوزها غرفتي البرلمان على مثل هذه المبادرة.

- يمكن الإشارة أخيرا إلى واجب عرض الأوامر قبل إصدارها على مجلس الدولة الجزائري لاستشارته من أجل ضمان تنسيق أفضل بين مختلف النصوص القانونية، وبالتالي نقادي التناقضات التي قد تقع بين هذه الأخيرة.

أولاً: باللغة العربية

(1) الكتب:

- 1- الأشعل عبد الله، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية و تطبيقية)، د د ن، القاهرة-مصر 1996.
- 2- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، الجزء 3، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، د س ن.
- 3- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010.
- 4- بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، د ط، دار بلقيس للنشر الجزائر 2010.
- 5- بو الشعير سعيد، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الحادية عشر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010.
- 6- بو الشعير سعيد، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2012.
- 7- بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة)، الجزء الرابع، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2013.
- 8- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، السلطة التنفيذية الجزء الثالث، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013.
- 9- بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، د ط، دار هومة للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 10- بوقفة عبد الله، الوجيز في القانون الدستوري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 11- حاشي يوسف، في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ابن النديم للنشر و التوزيع، بيروت 2009.

- 12- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 13- دسوقي رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، د ط، منشأة المعارف الإسكندرية-مصر، 2006.
- 14- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، د ط، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 15- رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث القاهرة-مصر، 2013.
- 16- السيد خليل هيكل، الفقه الدستوري التقليدي والفقه الإسلامي من بناء وتنظيم الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 17- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 18- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، د ط سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر 2008.

(2) الرسائل والمذكرات الجامعية:

(أ) رسائل الدكتوراه

- 1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013-2014.
- 2- بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون (19/08) (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع القانون العام، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق جامعة بومرداس 2009-2010.
- 3- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

- 4- **خرباشي عقيلة**، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة باتنة 2010.
- 4- **رابحي أحسن**، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق و العلوم الإدارية جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 5- **شريط وليد**، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011-2012.
- 6- **لوشن دلال**، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة باتنة، 2011-2012.
- 7- **هلالات محمد سليمان**، دور القضاء الدستوري في الرقابة على احترام الشرعية الدستورية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2004-2005.

ب) مذكرات الماجستير:

- 1- **أوصيف سعيد**، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001-2002.
- 2- **بركات أحمد**، الاختصاصات التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007-2008.
- 3- **بلحاج نسيم**، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007.
- 4- **بلورغي منيرة**، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و أثره السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون عام تخصص القانون الدستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013-2014.

- 5- **بن صفي علي**، تنظيم السلطة التنفيذية وتحدياتها في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- 6- **ردادة نور الدين**، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2005-2006.
- 7- **عفرون محمد**، إعداد القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- 8- **عيادي سعاد**، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة باتنة، 2013-2014.
- 9- **عبد اللاوي زينب**، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2003-2004.
- 10- **الغربي إيمان**، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع دولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
- 11- **قاوي إبراهيم**، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 12- **محميد حميد**، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.
- 13- **مزياني حميد**، عن واقع الازدواجية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011.

14- **مزياني لونس**، انتفاء السيادة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

ج- مذكرات الماستر:

1- **شبة حسين**، **شرشاري فاروق**، التشريع بالأوامر، (سلطة تشريعية موازية)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2009.

(3) المقالات:

1- **بدران مراد**، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة (124) من الدستور النظام القانوني للأوامر، مجلة إدارة، العدد 02، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص ص من 1 إلى 40.

2- **بو الشعير سعيد**، التشريع بالأوامر وتأثيره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، الصادر في مارس 1988، ص ص من 7 إلى 57.

3- **بومدين أحمد**، الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية و الرقابة القضائية عليها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، العدد 4، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2013، ص ص من 51 إلى 105.

4- **خرباشي عقيلة**، التشريع عن طريق الأوامر، دورية دراسات قانونية، العدد الثالث، مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2009، ص ص من 7 إلى 32.

5- **رابحي أحسن**، محاولة نظرية الاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية و السياسية، العدد 01، 2008، ص ص من 59 إلى 76.

6- **رسالة مجلس الأمة**، البرلمان وقوانين المالية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، نشرات مجلس الأمة، أكتوبر 2002، ص ص من 1 إلى 37.

- 7- **سعيداني لوناسي ججيقة**، مكانة التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 03 ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص ص من 63 إلى 89.
- 8- **العبد عاشوري**، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث نشریات مجلس الأمة، جوان 2000، ص ص من 50 إلى 87.
- (4) **النصوص القانونية:**

أ- **الدااتير:**

(1) **الدااتير الجزائرية:**

- 1- **الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 10 سبتمبر 1963**، ج ر، عدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963.
- 2- **الأمر رقم 76-97** يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، معدل بالقانون رقم 79-06، مؤرخ في 07 جويلية 1979، ج ر، عدد 28، صادر في 10 جويلية 1979، والقانون رقم 80-01، مؤرخ في 12 جانفي 1980، ج ر، عدد 03، صادرة في 15 جانفي 1980 وباستفتاء 03 نوفمبر 1988 المرسوم رقم 88-223، المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، ج ر، عدد 45، صادر في 05 نوفمبر 1988.
- 3- **المرسوم الرئاسي رقم 18-89**، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.
- 4- **المرسوم الرئاسي رقم 96-438**، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ج ر العدد 76، الصادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر العدد 25 صادرة في 14 أبريل 2002 و بالقانون رقم 08-

19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، العدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008 وبالقانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج. ر 14 ل 07 مارس 2016.

(2) الدساتير الأجنبية:

1- الدستور الفرنسي المؤرخ في 04 أكتوبر 1958، الذي عرف عدة تعديلات كان آخرها بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008- مؤرخ في 23 جويلية 2008، متعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، ج ر في مؤرخة في 24 جويلية 2008.

(ب) القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 01 يونيو 1998.
2- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملها، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، ج ر، العدد 15 الصادر في 19 مارس 1999.

(ج) المراسيم:

1- المرسوم الرئاسي رقم 91-196، مؤرخ في 4 جوان 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار ج ر العدد 29، مؤرخ في 12 جوان 1991 ملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991 يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر العدد 44، مؤرخ في 23 سبتمبر 1991.

2- المرسوم الرئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فيفري 1992 يتضمن إقرار حالة الطوارئ ج ر العدد 10، مؤرخ في 9 فيفري 1992، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93-02، مؤرخ في 6 فيفري يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر العدد 8 مؤرخ في 07 فيفري 1993، ملغى بموجب الأمر رقم 11، مؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر العدد 12 مؤرخ في 26 فيفري 2011

(5) رأي المجلس الدستوري رقم 98/06 المؤرخ في 19 ماي 1998.

ثانيا باللغة الفرنسية

OUVRAGES:

1) BRAHIMI Mohamed, le pouvoir en A Algérie et les formes d'expression institutionnelle, o p u, 1995, p 74.

2) KANOUN Nacera et Taleb Tahar, de la place des traites internationaux dans l'ordonnancement juridique National en Algérie, el moha mat, n03, 2005, p 39.

فهرس المحتويات

- 1.....مقدمة
- 8.....الفصل الأول: التشريع عن طريق الأوامر اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية
- 11.....المبحث الأول: دوافع منح سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية
- 12.....المطلب الأول: المبررات العملية والعلمية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر
- 12.....الفرع الأول: المبررات العملية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر
- 13.....أولا: التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات عزز تفوق السلطة التنفيذية
- 14.....ثانيا: السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات وسلطات الدولة إلى الواقع المعاش
- 16.....الفرع الثاني: المبررات العلمية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر
- 17.....أولا: طول وكثرة الإجراءات البرلمانية التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين
- 18.....ثانيا: تحديد المجال التشريعي
- 19.....المطلب الثاني: المبررات السياسية والدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر
- 20.....الفرع الأول: المبررات السياسية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر
- 20.....أولا: انتشار النظام المختلط أو النظام شبه الرئاسي واستقراره سياسي
- 22.....ثانيا: انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
- 23.....الفرع الثاني: المبررات الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر
- 24.....أولا: رئيس الجمهورية منتخب من الشعب يستأثر بالسلطة التنفيذية
- 25.....ثانيا: السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الدستور تمنح له مركزا هاما مقارنة بالبرلمان
- 28.....المبحث الثاني: الصلاحيات التشريعية الواسعة و غير المحدودة لرئيس الجمهورية
- 29.....المطلب الأول: الطبيعة القانونية للتشريع عن طريق الأوامر
- 29.....الفرع الأول: مكانة التشريع بالأوامر ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية
- 30.....أولا: الأوامر قبل عرضها على البرلمان
- 31.....ثانيا: الأوامر المودعة لدى البرلمان قبل المصادقة عليها
- 32.....ثالثا: الأوامر بعد المصادقة عليها من قبل البرلما

- الفرع الثاني: الأساس القانوني للتشريع عن طريق الأوامر.....36
- أولاً: المعايير المعتمد عليها لتمييز الأوامر التشريعية.....36
- ثانياً: الأساس النظري لنظام التفويض التشريعي.....37
- المطلب الثاني: أثر سلطة التشريع بالأوامر على السلطة التشريعية.....43
- الفرع الأول: أثر التشريع بالأوامر على اختصاص البرلمان.....44
- أولاً: حرية رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر.....45
- ثانياً: الموافقة الشكلية تقلل من دور البرلمان في مجال التشريع بالأوامر و تدعم مركز رئيس الجمهورية.....46
- الفرع الثاني: حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية.....48
- الفصل الثاني: التشريع عن طريق الأوامر.....50
- المبحث الأول: التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية.....52
- المطلب الأول: حالات التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية.....52
- الفرع الأول: استعمال الأوامر بين دورتي البرلمان.....53
- الفرع الثاني: التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.....58
- الفرع الثالث: إصدار قانون المالية بموجب أمر.....61
- أولاً: احتكار الحكومة سلطة إعداد مشروع قانون المالية.....61
- ثانياً: الرقابة البرلمانية المحدودة على تنفيذ قانون المالية.....63
- المطلب الثاني: القيود القانونية الواردة على التشريع عن طريق الأوامر.....65
- الفرع الأول: وجوب عرض الأوامر على مجلس الوزراء.....65
- أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء.....66
- ثانياً: غاية عرض الأوامر على مجلس الوزراء.....70
- الفرع الثاني: شروط التشريع عن طريق عن طريق الأوامر أثناء غياب البرلمان.....73
- الفرع الثالث: وسائل الرقابة على الأوامر التشريعية.....74
- أولاً: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية.....75
- ثانياً: الرقابة الدستورية والقضائية على الأوامر التشريعية.....77

82.....	المبحث الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف الاستثنائية.....
83.....	المطلب الأول: شروط إعلان الحالة الاستثنائية في ظل دستور 1996.....
84.....	الفرع الأول: الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية.....
85.....	أولاً: وجود خطر داهم.....
86.....	ثانياً: أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.....
88.....	الفرع الثاني: الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية.....
88.....	أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري.....
90.....	ثانياً: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.....
91.....	ثالثاً: اجتماع البرلمان وجوباً.....
92.....	المطلب الثاني: تقدير الأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية.....
92.....	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية.....
95.....	الفرع الثاني: الرقابة المفروضة على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.....
96.....	أولاً: الرقابة البرلمانية على الأوامر الاستثنائية.....
97.....	ثانياً: الرقابة الدستورية والقضائية على الأوامر الاستثنائية.....
100	خاتمة.....
104.....	قائمة المراجع.....
112.....	فهرس المحتويات.....