

جامعة زيان عاشور بالجلفة  
كلية الحقوق  
قسم الحقوق

## التشريع عن طريق الأوامر و أثره على السلطة التشريعية

في ظل دستور 1996

مذكرة نهاية الدراسة لإستكمال متطلبات شهادة الماستر دولة و مؤسسات

إشراف الدكتور:

بن علية عبد الحميد

إعداد الطالب :

حماد محمد

اللجنة المناقشة :

رئيسا

مشرفا مقررا

عضوا مناقشا

الدكتور : بوسام بوبكر

الدكتور : عبد الحميد بن علية

الأستاذة : لدغش رحيمة

السنة الجامعية : 2013/2014

## الإهداء

الحمد والشكر لله رب العالمين و الصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين أهدي ثمرة جهدي هذا:

إلى والدي الكريمين حفظهما الله و رعاهما

إلى من يملأني برفقتهم المحبة والأمان... زوجتي و أبنائي

إلى أخوتي و أخواتي

إلى كل من قدم لي يد العون من أجل إتمام هذا العمل، و أدعوا الله أن يجزيهم عني خير الجزاء.

## شكر وتقدير

إنه لمن دواعي الاعتراف بالجميل أن أتوجه بجزيل الشكر وعظيم التقدير وخالص

الامتنان إلى أستاذي الفاضل، الدكتور بن عليّة عبد الحميد لقبوله الإشراف على هذه المذكرة،

والذي إهتم بها منذ أن كانت فكرة حتى غدت جاهزة للتقييم فلم ييخل بنصائح السديدة وتوجيهاته

الرشيدة، وصبره معي إلى آخر المطاف.

وإلى أعضاء لجنة المناقشة لما بذلوه من وقتهم وجهدهم في تقييمها، و الذين سيكون لآرائهم الأثر الكبير

في تسديدها و تقويمها .

## مقدمة :

الدولة المعاصرة هي في الأساس دولة مدنية تجعل من الدستور قاعدة القانون الأساسي واجبة الإلتباع في مواجهة الكافة حكاما و محكومين ، منه تستمد السلطات سندها الشرعي في الحكم، كما تتحدد في ضوئه النظرية العامة للقانون التي تنظم كافة علاقات المحكومين السياسية و الإقتصادية والإجتماعية، و تتحدد بالتالي مجالات السلطة و الحرية معا .  
وتتحدد وظيفة الدولة أساسا في العمل على تحقيق القانون، و هي تفعل ذلك بما تملكه من سلطات قانونية معروفة و هي السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية و السلطة القضائية، و تختص السلطة الأولى بسن القوانين، فيما تختص السلطة الثانية بتنفيذ برنامجها وفق الأطر القانونية التي حددتها السلطة الأولى و تختص السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تعرض عليها ، لكن تحديد الإختصاص بالشكل المسبق ليس مطلقا، ذلك أن درجة التداخل في الإختصاصات لاسيما بين السلطين التنفيذية و التشريعية أو المشاركة بصيغة أو بأخرى في إختصاصات سلطة أخرى يعود إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن الفقه قد أدرج تقسيم النظام النيابي تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلى نظام برلماني و نظام رئاسي و نظام حكومة الجمعية، أنظمة تستند إلى إيديولوجية الديمقراطية و التعددية و المنافسة في مختلف المجالات و خاصة المجال السياسي و ما ينجر عنه من آليات تسير مواطن السلطة و ممارستها .

لكن هذا لا يمنع من إحتمال وجود تقارب أو تباعد بين الأنظمة البرلمانية نفسها، و نفس الأمر بالنسبة للأنظمة الرئاسية، بل أنه أكثر من ذلك لا يجب أن نغفل عن النمط الجديد الذي أفرزته التطبيقات الحديثة لا سيما في فرنسا عبر دستور الجمهورية الخامسة و الذي أفرز نوعا مغايرا للتصنيفات السابقة .

وقد سميت هذه الصورة بالنظام المختلط، فيما يصنفها جانب من الفقه الفرنسي بالنظام شبه رئاسي، وأساس هذه التسمية الأولى هو تواجد آليات العمل القانونية و السياسية من كلا النظامين الرئاسي و البرلماني محتواة في النظام المختلط مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية و هنا تلتقي مع التسمية الثانية .

والذي يعنينا في هذا الإطار من حيث إمتداد عمل السلطين التنفيذية و التشريعية، و على وجه الخصوص الأولى في ظل النظام السابق الذكر، هو معرفة أهم إختصاص يستحوذ عليه البرلمان و هو التشريع وأمكن إعتقاد ذلك النظام من تدخل 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، و إكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة كان و ليد تطورات تاريخية - لا مجال لذكرها - مكنتها من أن تصبح المشرع بإسم الشعب، لكن و لأسباب متعددة تضاءل الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا المجال للتدخل الحكومي بالتشريع، بل وأضحى ما يمكن الإصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل قوة السلطة التنفيذية

لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية من جهة و شخصنة السلطة من جهة أخرى، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، وكذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه.

بل و أكثر من ذلك أن التدخل الممارس من السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي كان له علاقة مباشرة بالظروف الإستثنائية التي قد تمر بها أي دولة، ذلك أن التجربة دلت على عجز البرلمانات في حل المشاكل المستعصية خاصة تلك التي طبعت القرن العشرين لا سيما الحريين العالميتين، و من هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل لاسيما في الظروف الإستثنائية، لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد قاصرا على الظروف الإستثنائية بل إمتد إلى الحالة العادية فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان و كبديل عنه أحيانا أخرى، و بذلك تعاضد دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة.

والمقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يقرها إلا البرلمان بمعنى أن البحث سيكون في إبراز وسيلة تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية و أساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ألا و هي الأوامر.

والأوامر أداة تشريعية تختص بها السلطة التنفيذية أساسا رئيس الجمهورية للتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، و تعتبر أهم و سيلة للتشريع في الوقت الحاضر، فقد إنتشرت إنتشارا سريعا و واسعا في غالبية دول العالم و حتى أعرقها ممارسة للديمقراطية.

وقد ترتب على كل هذا إتجاه الدساتير المعاصرة إلى إقرار أسلوب الأوامر، و هو ما يلاحظ في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، حيث سمح لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الأوامر في حالات معينة تعرض للبرلمان للمصادقة عليها طبقا لنص المادة (38)، و هو الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1963 مع إختلاف في الطبيعة القانونية لها و ظروف اللجوء إليها، و أعاد صياغتها في دستور 1976 مع إختلاف جوهري في نظامها القانوني، أغفلها في دستور 1989 بسبب تبنيه مبدأ الفصل بين السلطات، ليأتي بعده تعديل 1996 و يعيدها من جديد بنص المادة (124) بشكل يتنافى و مبدأ الفصل بين السلطات.

إن الروح التي يتأتى من خلالها لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في دستور 1996 تتمثل فيما يلي:

\* أن الأوامر كانت السبيل الوحيد للتشريع في الظروف الإستثنائية، حيث كانت الوسيلة الوحيدة في غياب الهيئة التشريعية المكلفة بالتشريع، بالإضافة إلى إستعمال هاته التقنية في ظل الحروب و الأزمات الداخلية فقد أستعملت هاته التقنية في ظل الحكومة المؤقتة 1962، و أيضا عندما تولى الرئيس الراحل " هواري بومدين " الحكم في جوان 1965، و أستعملت في الفترة التي إستقال فيها رئيس الجمهورية " الشاذلي بن جديد " وحل المجلس الشعبي الوطني و تشكيل المجلس الأعلى للدولة، حيث كان يشرع بواسطة الأوامر إلى غاية إجراء الإنتخابات التشريعية.

\* إلى توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات بما يتماشى و التغيير الذي حدث في مفهوم السيادة، إذ أصبحت ملكا للشعب مما يسمح بتجزئتها و تعدد ممارستها، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب الإستفتاء، أو بواسطة البرلمان

عن طريق التشريع البرلماني العادي، أو عن طريق رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر، و هو ما نصت عليه المادة (124) من دستور 1996.

\* إلى مكانة رئيس الجمهورية و مركزه، حيث يحتل مركزا هاما و قويا ومكانة مؤثرة خاصة إتجاه كل من المجلس الشعبي الوطني و الحكومة في نفس الوقت، و ناتج أيضا عن الدور الذي أصبح يتمتع به رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 كونه حاميا للدستور، و ممثلا للأمة، و أيضا حكما بين السلطات يتمتع بنفوذ سياسي و أدبي.

\* إن تمثيل رئيس الجمهورية للشعب و إنتخابه بطريقة مباشرة يجعله في مركز المنافس للبرلمان، لهذا أقر دستور 1996 لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر طبقا للمادة (124) و لمواجهة البرلمان، و هذا ما يستشف أكثر من المادة (120) و التي تتعلق بإصدار قانون المالية، و التي تنص أنه في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل 75 يوما يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

\* إلى الإستقلالية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فقد أعفاه المؤسس الدستوري من المسؤولية سياسيا عن سياسة يعد هو صاحبها الأول من الناحية العملية.

\* تتعلق بظاهرة تركز السلطة التي يعرفها النظام السياسي الجزائري منذ الإستقلال لصالح رئيس الجمهورية، و إن كانت ظاهرة تركز السلطة بناصية رئيس الجمهورية ليست حكرا على الجزائر، فإنها تأخذ فيها طابعا متميزا و حجما كبيرا يرجع بالأساس لمعطيات تاريخية و سياسية متميزة، إستدعت بالضرورة إيجاد مركز وحيد للقرار تتلخص في يده السلطة و تتجسد من خلاله و فيه إرادة الشعب.

\* إلى طبيعة النظام السياسي الجزائري الذي يوصف بأنه رئاسي مشدد نظرا للدور المتوقع لرئيس الجمهورية فيه بإعتباره أهم مؤسسة دستورية في الدولة منذ الإستقلال.

هذا التفوق الذي يتمتع به رئيس الجمهورية و منحه سلطة التشريع عن طريق الأوامر، نتج عنه توزيع أسس و نواة السلطة بما يفيد تفوق رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية إلى حد إحتلاله الصدارة في مجال التشريع و التحكم في عمليات إنتاجه و تحول سلطة رئيس الجمهورية التشريعية إلى سلطة حقيقية و مؤثرة في النظام السياسي الجزائري.

من هذه النقطة يبدأ موضوع بحثنا الذي نصيغ إشكاليته العامة على النحو التالي:

إنطلاقا من تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظام الدستوري و بالخصوص في المجال التشريعي، هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل التشريع عن طريق الأوامر كأداة دستورية لتغيب و إبعاد البرلمان عن مسائل هي أصلا من إختصاصه ؟ أو بمعنى آخر و بنفس الطرح السابق: هل يمكن أن تتحول سلطة التشريع عن طريق الأوامر من أداة دستورية لمواجهة غياب السلطة التشريعية إلى أداة هيمنة في يد

رئيس الجمهورية؟ و هل وضع المؤسس الدستوري الضمانات الكافية حتى لا تتحول هذه السلطة من آلية دستورية إلى وسيلة هيمنة و إقصاء سلطة دون أخرى؟

ومن الواضح أن هذه الإشكالية تضم في جوانبها أفكار مترابطة يمكن تفصيلها في شكل تساؤلات فرعية يشكل كل واحد منها محورا من المحاور الأساسية لهذا البحث، هذه التساؤلات يمكن إجمالها فيما يلي:

- 1 - ما المقصود بسلطة التشريع عن طريق الأوامر؟ و هل يمارسها رئيس الجمهورية بصفة صريحة ومباشرة من الدستور أو أنه مفوض في ممارستها من قبل البرلمان؟ و هل يشاركه في ممارستها رئيس الحكومة الرجل الثاني في السلطة التنفيذية المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية باعتبارها أهم و أنجع وسائل هذا التنفيذ، أو يحتكرها بمفرده؟
- 2 - هل رئيس الجمهورية حر في ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر؟ أو أنه مقيد دستوريا في حالات معينة لممارستها؟ و هل هناك نظام إجرائي يحكم و يحدد كيفية استخدام هذا الحق؟ و إلى أي حد وفق المؤسس الدستوري في تنظيم هذه المسألة؟
- 3 - ما هو موقع الأوامر و طبيعتها القانونية، و مجال إختصاصها، و مدى خضوعها للرقابة الدستورية والقضائية، و مدى تحكمها في إنتاج القواعد القانونية؟

4 - كيف تؤثر الأوامر على توزيع الصلاحيات بين السلطات الدستورية العامة؟ وما هي آثار ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر إتجاه سلطة البرلمان التشريعية و الرقابية؟

ولا شك أن بحث مثل هذا الموضوع ذو أهمية كبرى، إذ أن الواقع العملي أثبت أن الدور التشريعي لرئيس الدولة في الظروف العادية في تزايد مستمر نتيجة الإتجاه الحديث نحو تقوية السلطة التنفيذية والإستفادة من خبرتها، وكذلك فإن تطور مفهوم الظروف الإستثنائية من فكرة المخاطر المتوقعة إلى مجرد المواقف غير العادية قد أحكم قبضة الرئيس على التشريع الوطني، مما يحدو بنا إلى القول أن السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية هي برلمان المستقبل، و أن وظيفة رئيس الجمهورية التشريعية هي من أهم إختصاصاته على الإطلاق، مما يجعل من هذا البحث - بحق - موضوع الساعة.

كما ينبغي أن يفهم، أن البحث في حق التشريع عن طريق الأوامر هو دراسة الأحكام الدستورية التي تنظم هذا الحق في النظام الدستوري الجزائري لعام 1996، فإن ذلك يعني أن الدراسة تمتد زمنيا من عام 1996 إلى يومنا هذا، و ما شهدته هذه المرحلة من حالات عملية عرفت العلاقة بين السلطتين، و كذا الكيفية التي تم التعامل بها فعليا مع هذه الوقائع.

إن دراستنا لهذا الموضوع في إطار النظام القانوني الجزائري يثير جملة من الصعوبات تتعلق أساسا بطبيعة الموضوع ذاته، فمسألة البحث في سلطة التشريع عن طريق الأوامر هو بحث مرتبط بالدرجة الأولى في بعض جوانبه بالإجتهادات و الأحكام القضائية ذات الصلة بهذا الشأن، ذلك أن القضاء الإداري في النظم

الوضعية هو من يعود له الفضل الأول في الكشف عن هذه السلطة و التأسيس لها و بلورتها في بعض جوانبها، و لما كان القضاء الإداري الجزائري لم يرقى بعد إلى مستوى كهذا، و ذلك لحدثة هذه التجربة و عدم إستقرارها و نضجها من جهة ثانية، فإن هذه الدراسة تشكل حقا صعوبة كبيرة، خاصة إذا أضفنا لها ندرة الدراسات الفقهية الأكاديمية حول هذا الموضوع بالذات، ذلك أن ما تعرض لهذه الحالة - و حسب قراءتي - لا يعدو و أن يكون مجرد تقديم وصفي لحالات التشريع بالأوامر و الشروط الواجب توفرها كما يوردها النص الدستوري، و مدى تطابق الوقائع الحاصلة مع الأحكام الدستورية سارية المفعول، و لو أن ذلك كان من زاوية سياسية أكثر منها قانونية. و سنعتمد في دراستنا على المنهج التحليلي الذي ينطلق من إستنتاج النصوص الدستورية و القانونية المتعلقة بالموضوع - على مختلف مستوياتها - في النظام القانوني و التعليق عليها. و في مواضع أخرى من البحث نستغني عن اللجوء إلى المقاربات و المقابلات أو نقف عندها بشكل عابر، أو نكتفي بالمقارنة فقط، و كل هذا لا نحسبه من قبيل الإضطراب في المعالجة بقدر ما هو إلتزام بالإطار العام للموضوع الذي يفرضه علينا عنوان البحث.

وبناء على ما سبق، فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج من خلالها بحثنا هذا ستكون على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين إثنين على الشكل التالي:

**بالنسبة للفصل الأول :** نتعرض لوصف عام لوضع سلطة التشريع عن طريق الأوامر حتى نقف عند الحديث عن الآثار التي تترتب عليها، ذلك أن أي كلام مباشر عن هذه الآثار هو كلام مبتور يعوزه المنطق العلمي السليم، و في إطار حديثنا عن هذا الوضع العام نتطرق لسلطة التشريع عن طريق الأوامر

**بالنسبة للفصل الثاني :** نتطرق إلى أهم الآثار التي تترتب على ممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر سواء بالنسبة لمركز رئيس الجمهورية أو بالنسبة للسلطة التشريعية، مبرزين تفوق رئيس الجمهورية في هذا المجال، و ضعف و تأثير الوظيفة التشريعية و الرقابية للبرلمان.

أما خاتمة العمل فأضمنها جملة من النتائج التي ستتولد من هذه الدراسة، و سأتبعها بالإقتراحات التي أرى أنه يمكن أن تثير بعض أماكن الظل في هذا النظام - نظام التشريع عن طريق الأوامر - إن أمكن أن يسمى نظاما، و أعني بذلك الأحكام التي ربما تحتاج - حسب رأي - إلى توضيح أكثر أو بالأحرى تدقيق أكثر، إن لم تكن في حاجة إلى تغيير جذري أصلا.

وأمل أن أتمكن من إضاءة جانب و لو يسير من هذه المسألة التي ترتبط كما هو معروف بأهم المبادئ التي تقوم عليها العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة المعاصرة.

# الفصل الأول

إستعمال الأوامر حق دستوري في تفويض رئيس الجمهورية

منذ أداء اليمين الدستورية إلى إعلان الحرب أين يوقف العمل بالدستور، يمارس رئيس الجمهورية مهام كثيرة تطال كافة السلطات العامة في الدولة، خولها له الدستور نظرا للأعباء الملقاة على عاتقه بصفته المؤسسة المركزية في الحياة السياسية الجزائرية، فهو المكلف بالعمل على إحترام الدستور والدفاع عنه والسهر على إستمرارية الدولة، و توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري والسعي من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، و إحترام حرية الشعب و مؤسسات الجمهورية وقوانينها والمحافظة على سلامة التراب الوطني<sup>1</sup>.

ومن هذا المنظور يظهر جليا أن مسؤوليات رئيس الجمهورية أثقل بكثير من مسؤوليات باقي السلطات الأخرى، لذلك جاءت صلاحياته بما يقابل هذا الحجم تمكينا له من أداء مهامه على أحسن وجه من جهة ومن جهة أخرى، تأكيدا على طبيعة النظام الدستوري الجزائري المصنف ضمن الأنظمة الرئاسية المشددة القائمة أساسا على المزج بين خصائص النظام البرلماني و النظام الرئاسي على نحو يدعم مركز رئيس الجمهورية في النظام و يجعل منه مركز ثقله.

إلا أن توزيع السلطات الذي تبناه دستور 1996 لا يكفل لمبدأ الفصل بين السلطات الحماية و الوجود الكافيين حيث يسجل الدستور إنتهاكات خطيرة في توزيع السلطات لصالح رئيس الجمهورية، بموجبها يهيمن رئيس الجمهورية على السلطات الأخرى لاسيما السلطة التشريعية في وقت لا تملك هي سلطات تضاهيها اتجاهه.

فبالنسبة للوظيفة التشريعية فقد أحدث دستور 1996 تغييرا جوهريا في موضوع علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، فبعد صدور الدستور الحالي إهتزت أسس علاقة السلطتين لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، حيث أصبح يقوم على تقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان عن طريق آلية صريحة و هي الأوامر.

ويقصد بالأوامر " تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان ، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان، و الثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض"<sup>2</sup>.

والدساتير الجزائرية إختلفت منذ الإستقلال بشأن هذه الصلاحية، حيث تضمنها تور 1963، أعاد صياغتها دستور 1976 مع إختلاف جوهري في نظامها القانوني، غير أن دستور 1989 جاء خاليا منها ليأتي بعده تعديل 1996 و يكرس من جديد هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور 1996، المادة 76، و المتضمنة نص اليمين الدستورية .

<sup>2</sup> - الأمين شريط. خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة. 1990. ص 453 .

من خلال الأوامر كإختصاص أصلي بنص المادة (124) من دستور 1996. إلا أن القراءة المناسبة لأحكام و نصوص دستور 1996 تبين بوضوح أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر بصفة صريحة و مباشرة من الدستور بدون الرجوع إلى البرلمان للمطالبة بتفويض له، فحق التشريع بأوامر هو ثابت لرئيس الجمهورية وحده و بصفة شخصية يتحكم فيه كيفما يشاء، بحيث لا يجوز لغيره ممارسته كما لا يجوز له تفويضه.(المبحث الأول).

وإن كان دستور 1996 لم يكفل لمبدأ الفصل بين السلطات الحماية و الوجود الكافيين، بنصه على سيادة البرلمان في إعداد القانون و التصويت عليه، و إعطاء رئيس الجمهورية حق مشاركة البرلمان في العملية التشريعية بصفة صريحة ومباشرة من الدستور، فإنه قيد حرية رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر في إطار الحالات و الحدود التي رسمها الدستور، أما خارج هذه الحالات و الحدود فإن تدخل رئيس الجمهورية لتنظيم الموضوعات المحجوزة للقانون يعد من قبيل الإعتداء على إختصاصات السلطة التشريعية (المبحث الثاني) .

### المبحث الأول

#### تحكم رئيس الجمهورية في سلطة التشريع عن طريق الأوامر

توحي مختلف النصوص الدستورية التي تكرر ملكية الشعب للسيادة الوطنية<sup>1</sup>، و كذلك النصوص التي تسند السلطة أو الوظيفة التشريعية إلى البرلمان، أن البرلمان هو وحده صاحب و ممارس السلطة أو الوظيفة، وهو الذي يعد القوانين و يصوت عليها<sup>2</sup>.

إلا أن هذا القول غير صحيح بالنسبة لدستور 1996، حيث أن القراءة المناسبة لأحكام و نصوص دستور 1996 تبين بوضوح و بصفة صريحة أن رئيس الجمهورية يتمتع بإختصاصات معلن عنها في الدستور في الفصل المتعلق بالوظيفة التشريعية.

هذه الإختصاصات ذات أهمية خطيرة من حيث طبيعتها التي تتميز بها، ومن حيث الآثار التي تترتب عليها، و هي في حد ذاتها إختصاصات ذات طبيعة تشريعية تندرج في الأصل ضمن إختصاصات الجهاز المختص بالوظيفة التشريعية المتمثل في البرلمان بغرفتيه، كما يتبين من أولى قراءة لنص المادة ( 98 ) من الدستور و التي أعطت البرلمان بغرفتيه السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه<sup>3</sup>.

1- دستور 1963، المادة 27، دستور 1976، المادة 05، دستوري 1989-1996، المادة 07.

2- دستور 1963، المادتين 27 و 28، دستور 1976، المادة 126، دستور 1989، المادة 92.

3- تنص المادة 98 من دستور 1996 على مايلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"

إلا أن القراءة المدققة لمجمل المواد التي احتوى عليها الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور (المواد من 98 إلى 137) و المتعلق بالسلطة التشريعية، يبين لنا أن الوظيفة التشريعية يتقاسمها و يشترك فيها كل من البرلمان و رئيس الجمهورية، بوصف أن رئيس الجمهورية يمثل جهازا أساسيا في السلطة يزاحم في هذا المجال صاحب الإختصاص الأصيل البرلمان بل و يتحكم فيه أي تحكم، و يتمتع بمجموعة من السلطات و له العديد من الإختصاصات في المجال التشريعي<sup>1</sup> دون أي حرج، لأن دستور 1996 وإن كان في الظاهر يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه في الحقيقة و في ظل الممارسة يعتمد على تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية بوصفه مجسد لوحدة الأمة و هو حامي الدستور.

إن أهم هذه الأدوات و الوسائل التي كرسها دستور 1996 لرئيس الجمهورية في الفصل الثاني المتعلق بالسلطة التشريعية إستعمال الأوامر التي لها قوة القانون مباشرة و بصفة صريحة من دون الحاجة لحصوله على تفويض مسبق من الهيئة المكلفة بالتشريع و بدون إعطاء هذا الحق لرئيس الحكومة، بالرغم من أخذ دستور 1996 بثنائية السلطة التنفيذية، بل جعل هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية و بمبادرة منه (المطلب الثاني).

غير أن إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر كسلطة منافسة للتشريع البرلماني راجع إلى عدة أسباب و مبررات دفعت بالمشرع الدستوري إلى تبني هذا الخيار الدخيل على مبدأ الفصل بين السلطات (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر

حظي تنظيم سلطة التشريع عن طريق الأوامر لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، و توسيع نفوذ نشاطها، و هيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، و كذا التنبيه للآراء القائلة بضرورة تقنين و تنظيم الأوامر بمختلف صورها في شكل نصوص دستورية تعد للأمر عدته حتى تتفادى الدولة حالات الإرباك التي تعم الظروف الاستثنائية، وإلى جانب ذلك تميز الدستور الجزائري لعام 1996 بسمات جوهرية تقترب إلى حد قريب مع ما يتمتع به الدستور الفرنسي لعام 1958، و أهم هذه السمات إقراره مبدأ الفصل بين السلطات (أي مبدأ التعاون بينهما)، و ثنائية

<sup>1</sup> - من بين الأدوات و الوسائل التي كرسها دستور 1996 لرئيس الجمهورية إضافة للأوامر ،المادة 125 المتعلقة بالسلطة التنظيمية ، و المادة 126 حول إصدار القانون، و المادة 127 المتعلقة بطلب إجراء مداولة ثانية ، و المادتين 131-132 المتعلقة بالمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية.

السلطة التنفيذية، و إتجاهه الواضح نحو تقوية السلطة التنفيذية بوجه عام في مجال التشريع، حتى أصبحت السلطة التشريعية مشرعا إستثنائيا، بحيث تقلص دور البرلمان وأصبحت السلطة التنفيذية ذات إختصاص غير مقيد إلا بما حدد دستوريا، تتولى مهمة التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية في المجالات المخصصة للبرلمان، مما ترتب عنه إنقلاب القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو تقييد سلطة البرلمان هو القاعدة و إطلاقها هو الاستثناء، و هي القاعدة التي أعتمدت في دساتير 1963، 1976، 1989، 1996. إن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر طبقا للمادة ( 124 ) من الدستور هو ناتج عن تغيير في مفهوم السيادة تطبيقا للقاعدة الجديدة و التي مفادها توزيع الوظيفة التشريعية بين ثلاث جهات بما يتماشى و التغيير الذي حدث في مفهوم السيادة، و التي أصبحت ملك للشعب مما يسمح بتجزئتها و تعدد ممارستها، فقد تمارس من قبل صاحبها أي الشعب بالإستفتاء، أو بواسطة البرلمان عن طريق التشريع أو رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر<sup>1</sup>.

هذا الدور التشريعي المتعاضم للسلطة التنفيذية و تقلص دور السلطة التشريعية، أحدث لدى فقه القانون الدستوري إنقلابا جذريا في توازن العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات، جعل دور السلطة التنفيذية التشريعي يتضاعف و يزداد إتساعا في مجال التشريع. وقد 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 إنتاج التشريع، يمكن إجمالها في مجموعة مبررات و أسباب عملية و علمية (الفرع الأول)، و مجموعة أخرى سياسية و دستورية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### المبررات العملية و العلمية

إن التطور العلمي الكبير الذي شهده المجتمع، حال دون أن يتطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة الحديثة، و بمعنى آخر لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية، و أن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين، و بذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمال هي أصلا من إختصاص السلطة التشريعية تصدرها في شكل أوامر من طرف رئيس الجمهورية، تكتسي من حيث طبيعتها الطابع التشريعي أي أعمال تشريعية - للأسباب و المبررات العملية، و العلمية.

<sup>1</sup> - دستور 1976 المادة 05، دستوري 1989 و 1996 المادة 06 و المادة 07 .

## أولاً: المبررات العملية

إذا كان مضمون هذا المبدأ يقضي بتوزيع وظائف الدولة على هيئات تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرتها لوظائفها، فإنه يلاحظ أن هذا المبدأ قد اختلفت الدول في تفسيره فتتبع ذلك أساليب تطبيقه عملياً حسب النظرة إلى مدى العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة و غيرها من السلطات العامة في الدولة ، كما أن تغير مفهوم الدولة الحديثة و تشعب وظائفها و إتساع نطاقها، أدى إلى تحمل السلطة التنفيذية تبعات هذا التغير بسبب إكتسابها دراية و خبرة فنية عالية لمواجهة متطلبات العصر .

## ثانياً: المبررات العلمية

لقد تحولت الجزائر منذ صدور دستور 1996 من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين لإعتبارات 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 .

ووفقاً للمادة (98) من الدستور فإن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، غير أن هذه السيادة ليست مطلقة - إسوة بما هو موجود في أغلب الأنظمة المقارنة - بل تشاركه فيها الحكومة ممثلة في رئيس الجمهورية، بسبب عجز البرلمان عن التدخل لتنظيم كافة الموضوعات التي تهم الدولة أو معالجة كافة المجالات التي تواجهها بتشريعات سريعة نتيجة طول وكثرة الإجراءات التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين.

كما أن 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 .

## الفرع الثاني

### المبررات السياسية و لدستورية

وقد كان لهذا الدور المتنامي للسلطة التنفيذية و تدهور دور البرلمانات عدة أسباب و عوامل سياسية و دستورية ساعدت على تبرير هذه المسألة .

## أولاً: المبررات السياسية.

إعتقت معظم الدول الحديثة الإستقلال خاصة الدول الإفريقية التي كانت تحت وطأة الإستعمار الفرنسي و كذلك الدول التي نالت إستقلالها بعد 1960 ومنها الجزائر النظام المختلط أو النظام الشبه الرئاسي<sup>1</sup>، الذي برز مع مطلع القرن التاسع عشر كنظام سياسي أنسب و أكثر ملائمة مع التحولات الجديدة للعصر و ذلك

<sup>1</sup> - عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط(دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى. الإسكندرية ،دار النهضة

لما أبرزه من ظهور سلطة تنفيذية قوية و مستقرة و فعالة ممثلة في رئيس الجمهورية يملك صلاحيات واسعة تجعله يتحكم بدون مقابل في وجود الحكومة و البرلمان معا دون أن يكون مسؤولا عن ذلك .  
**ثانيا: المبررات الدستورية.**

من أركان النظام الجمهوري إختيار رئيس الجمهورية عن طريق الإلتخاب، غير أن أساليب إنتخاب الرئيس تختلف حسب الدساتير، لكن عموما نجد هناك ثلاث أساليب تتأرجح بينها هذه الدساتير، فقد يجعل الدستور أمر إنتخاب الرئيس للشعب مباشرة، و قد يوكل أمره للبرلمان، كما أنه قد يقف موقفا وسطا فيجعل إنتخابه بواسطة البرلمان و الشعب معا.

يعد الاستفتاء وسيلة دستورية تستخدم للاتصال المباشر بالشعب، بهدف استطلاع رأيه حول موضوع معين حيث يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية وقد كرس التعديل الدستوري لعام 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب مباشرة بموجب أحكام المادتين 07 و 77، إلا أن النصين لم يحددا مجالات اللجوء للاستفتاء، إذ أشارت المادة 77 إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية.

إن لرئيس الجمهورية حق اتخاذ قرار اللجوء للشعب حتى دون استشارة ممثلي الشعب، أي البرلمان، الذي يبدو مغيبا رغم الأهمية التي يكتسبها إشراكه في العملية، و بذلك يعد الاستفتاء من الصلاحيات المحفوظة لرئيس الجمهورية دون سواه، له وحده سلطة تقدير اللجوء له أم لا، كما له واسع الحرية في تحديد مضمون النص المراد عرضه على الإرادة الشعبية .

## المطلب الثاني

### إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر

إذا كان دستور 23 فيفري 1989 ، قد أدخل قواعد برلمانية في النظام الدستوري الجزائري، فإن المراجعة الدستورية لـ 28 نوفمبر 1996 قد أبقى على تفوق مكانة المؤسسة التنفيذية، حيث لم تسعى إلى التقليل من أثرها، بل أضافت لها وسائل فعالة لضمان تفوقها إلى حد إحلال رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية – توسيع نطاق إختصاص رئيس الجمهورية لمجال التشريع- و مشاركتها إختصاصها الأصيل. على حد تعبير الأستاذ "بيردو" burdeau : " إن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الحكومي يعود إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بسبب إزدیاد مهام السلطة التنفيذية و عدم نجاعة السلطة التشريعية في مواجهة المسائل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع و سرعة فعالة " <sup>1</sup>

<sup>1</sup> - سعيد بوالشعير . التشريع عن طريق الأوامر و أثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني ، الملتقى الجزائري للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية ، العدد الأول، مارس 1988. ص 345 .

إن القراءة المناسبة لأحكام و نصوص المراجعة الدستورية الأخيرة في المادة ( 124 ) تبين بوضوح وبصفة صريحة، سلطة و إختصاص رئيس الجمهورية التشريعي عن طريق إصدار الأوامر في بعض الحالات المعينة:

- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

- بين دورتي البرلمان .

- الحالة الإستثنائية .

-أوامر الميزانية.

ثم جاء الأمر 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة في مادته السادسة التي تنص على مايلي: " إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية في شكل أوامر أو مراسيم " وإستمر العمل بهذه الأوامر في دستور<sup>1</sup> 1976.

لكن بالنسبة للمادة ( 124 ) من دستور 1996 الجديد أنها أعطت صلاحية التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية من دون الحاجة لحصوله على تفويض مسبق من الهيئة المكلفة بالتشريع مثلما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة ( 38 )، و الدستور الجزائري لسنة 1963 في مادته ( 58 ) (الفرع الأول).

وبدون إعطاء هذا الحق لرئيس الحكومة، بالرغم من أخذ دستور 1996 بإزدواجية السلطة التنفيذية، بل جعل هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية و بمبادرة منه (الفرع الثاني).

وهو المبدأ الذي أخذت به جل الدساتير الجزائرية حيث خولت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية و أعطت له الحق وحده في إتخاذ الأوامر، و أنها لم تعترف لرئيس الحكومة بهذا الحق، و هذا خلاف للدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي أعطى حق المبادرة لرئيس الحكومة، و إن كان عدم تمتع رئيس الحكومة مبرر في عهد الأحادية و نظام الحزب الواحد أين رئيس الجمهورية كان هو الجامع للسلطات، إلا أننا إذا رجعنا للتعديل الدستوري الأخير لسنة 1996 في المادة (124) منه لا نرى لرئيس الحكومة يتمتع بهذا الحق رغم أن قراءتنا للسلطة التنفيذية في دستور 1996 توحى لنا أننا أمام ثنائية التنفيذ، و إستعمال الأوامر تستفيد منه السلطة التنفيذية.

### الفرع الأول

#### نسبية التفويض من السلطة التشريعية

منح دستور 1996 رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بموجب المادة ( 124 ) ، غير أن هاته التقنية ليست وليدة هذا الدستور، بل عرفتها الجزائر منذ أول دستور لها بإستثناء دستور 1989 الذي قضى

<sup>1</sup> - دستور 1976، المادة 153 .

على التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في التشريع ، وإذا كان المشرع الدستوري قد إقتبس هاته التقنية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 في أول دستور له فإن اللجوء إلى هذا الأسلوب و هذه الأداة في فرنسا يكون إجراء إستثنائيا تضمنه الدستور، حيث بمقتضاه يمكن للسلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل المتمثل في البرلمان الفرنسي أن يمنح السلطة التنفيذية بمقتضى تفويض منصوص عليه صراحة صلاحيات سن القوانين و إصدارها في إطار أحكام و قيود منصوص عليها في المادة (38)، و بالتالي:

إذا كان المشرع الدستوري قد إقتبس هاته التقنية - الأوامر - المنصوص عليها في المادة ( 124 ) من الدستور الفرنسي لعام 1958، فهل سلطة التشريع عن طريق الأوامر المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة (124) هي سلطة أصلية يستمدها مباشرة من الدستور، أو أنه يمارسها بتفويض من البرلمان صاحب الإختصاص التشريعي الأصيل ؟ وبناءا على ذلك سنتناول من خلال هذا الفرع بحث حدود سلطات البرلمان في ممارسة التفويض التشريعي لنخلص بعد ذلك إلى البحث عن مدى توافر التفويض في ظل المادة (124) من دستور 1996 .

#### أولا: حدود سلطة البرلمان في التفويض التشريعي.

إذا تنازل البرلمان عن إختصاصه فإنه يكون واجبا عليه أن يضع القيود و الحدود الكفيلة بتحديد مدى السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في حدود ما هو ضروري فقط، فينبغي عليه أن يفرض ما يراه من قيود على السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، و هي قيود تتعلق دائما بالهدف من هذه السلطات وموضوعها أي محلها ، و الأسس التي ينبغي أن تقوم عليها أي مداها و أخيرا المدة التي يمكن خلالها إستخدام تلك السلطات .

#### ثانيا: التفويض في الدساتير الجزائرية المتعاقبة.

الأوامر كأداة من أدوات التشريع كانت الوسيلة المعتمدة في الجزائر منذ عدة سنوات، و تكون ظاهرة إستقرت عليها الممارسة التشريعية في الجزائر، فالأوامر في النظام السياسي الجزائري كانت هي الأداة الوحيدة للتشريع.<sup>1</sup>

فالفكرة القائلة بأن رئيس الجمهورية يمارس بين الحين و الآخر السلطة التشريعية أخذ بها مجمل النظام الدستوري الجزائري، حيث تجد مصدرها في دستور 1963 في المادة (58) منه<sup>2</sup>، يمارسها رئيس الجمهورية

<sup>1</sup> - سعيد بوالشعير. مرجع سابق. ص 346 .

<sup>2</sup> - تنص المادة 58 من دستور 1963 على مايلي : " لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء ، و تعرض على مصادق المجلس الوطني في أجل أقصاه ثلاثة أشهر

بتفويض من المجلس الوطني، إستمر العمل بها في ظل دستور<sup>1</sup> 1976، الذي أوكل مهمة سننها لرئيس الجمهورية دون تفويض من المجلس الشعبي الوطني، و لكن في أوقات محددة تنحصر فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني الذي أسندت له مهمة التشريع وفقا للمادة ( 26 ) من دستور 1976<sup>2</sup>، أغفلها دستور 1989 بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات، و إسناده مهمة التشريع للمجلس الشعبي الوطني بصفة إنفرادية، إسترجعها دستور 1996 بنص المادة (124) يمارسها رئيس الجمهورية مناصفة مع ممثلي الشعب -البرلمان بغرفتيه - في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو الحالة الإستثنائية بصفة إنفرادية و شخصية دون تفويض من البرلمان.

## الفرع الثاني

### إقصاء رئيس الحكومة من إستعمال سلطة التشريع عن طريق الأوامر

يعتبر رئيس الحكومة الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية و الخامسة في النظام الدستوري<sup>3</sup> حسب أهميته وموقعه. و الحديث عن رئيس الحكومة يرتبط بدستور 1989 الذي قام بتأسيس رئاسة الحكومة تأكيدا لتعديل 08 نوفمبر 1988، و بالتالي أقام ثنائية داخل السلطة التنفيذية موزعة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة.

إن تبني ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يستخلص من أحكام دستور 1989 و التعديل الدستوري لعام 1996 يعود أساسا إلى الإقتناع بأن تركيز السلطة التنفيذية يتنافى مع السرعة في إنجاز البرامج الإقتصادية والإجتماعية و السياسية المسطرة، فتركيز السلطة التنفيذية في يد شخص واحد أسفر عن عدم فاعلية الإدارة و عن بيروقراطية خانقة، و تضخم للجهاز الإداري بدون مردود، في حين أن الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية من شأنه أن يكرس التداول على السلطة، وأن يقلل من مساوئ تركيز السلطة و يحقق توزيعا عقلانيا للمهام التنفيذية بين كل من رئيس الجمهورية ممثل الشعب و رئيس الحكومة.

إن المؤسس الدستوري في ظل دستور 1996 منح الوزير الأول مركزا قانونيا يختلف عن مركز رئيس الجمهورية من حيث التنظيم و الفاعلية، فلوزير الأول لا يستند إلى شرعية إنتخابية بل يستمد وجوده من إرادة رئيس الجمهورية و منه وحده، و يخضع لمسؤولية مزدوجة أمام البرلمان من جهة و رئيس الجمهورية من

---

<sup>1</sup> - تنص المادة 153 من دستور 1976 على مايلي: "لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة "

<sup>2</sup> - تنص المادة 126 من دستور 1976 على مايلي :

" يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني ، للمجلس الشعبي الوطني في نطاق إختصاصه سلطة التشريع بكامل السيادة يعقد المجلس الشعبي الوطني القانون و يصوت عليه "<sup>3</sup> - تنص المادة 92 من دستور 1989 على مايلي :

" يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه "<sup>3</sup> - بعد رئيس الجمهورية، و رئيسي غرفتي البرلمان.

جهة أخرى بإعتباره المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية، كما حباه الدستور بصلاحيات واسعة بقدر ما تدعم موقفه فهي تؤكد أهمية وجوده بالنسبة لرئيس الجمهورية.

إن إعتناق المؤسس الدستوري في كل من دستوري 1989 و التعديل الدستوري لعام 1996 لمبدأ إزدواجية السلطة التنفيذية، و إسناد تنفيذ السياسة الحكومية إلى الحكومة بقيادة رئيسها، والتي تكون مسؤولة عن هذا التنفيذ أمام البرلمان يجعلنا نطرح تساؤلا في هذا المجال:

هل خول دستور 1996 للوزير الأول المسؤول عن ضبط السياسة الحكومية و تنفيذها سلطة التشريع عن طريق الأوامر بإعتبارها أهم و أنجع أدوات هذا التنفيذ؟.

هذا ما سنحاول الإجابة عنه من خلال هذا الفرع، و البحث عن دلائل ممارسة الوزير الأول لسلطة إستعمال الأوامر في ظل دستور 1996 (ثانيا).

ولكن قبل ذلك نحاول الكشف عن مدى تمتع الوزير الأول بإستقلالية و صلاحية إستعمال الأوامر في ظل الدساتير السابقة على دستور 1996 (أولا).

**أولا: سلطة رئيس الحكومة في التشريع بالأوامر في ظل الدساتير السابقة على دستور 1996.**

يرمي الدستور بمفهومه الكلاسيكي إلى تحديد السلطات العامة في الدولة و تنظيم علاقة هذه السلطات فيما بينها و كذا علاقتها مع المواطنين، بالنظر إلى هذ التعريف يمكن القول أن الجزائر عرفت منذ الإستقلال إلى غاية 1996 ثلاث دساتير أساسية هي دستور 1963، 1976، 1989، أوجدت أنظمة سياسية مختلفة و وثيقتين أساسيتين تنظمان الحياة السياسية في الدولة، أو جانب منها تناولت جميعها الحديث عن رئاسة الحكومة في أشكال متباينة.

فدستوري 1963، 1976 جسد نظام سياسي قائم على الأحادية الحزبية يخول فيه مركز متميز لرئيس الجمهورية و يخوله صلاحيات جد واسعة تعطيه هيمنة تامة على جميع الأجهزة الأخرى فيما فيها الهيئة التشريعية و الهيئة التنفيذية، فهو الذي يقود السلطة التنفيذية و يحمل لقب رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في نفس الوقت، يسيطر على الحكومة في علاقتها مع المجلس الوطني بشكل مباشر عن طريق إستعمال الأوامر بصفة شخصية دون مشاركة أية سلطة في ذلك سواء نائب مجلس الوزراء أو الوزير الأول .

على غرار دستور 1989 القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، و على التعددية الحزبية، يكرس الحريات الفردية و يفتح المجال واسعا للمنافسة السياسية و للوصول إلى الحكم، وممارسة السلطة، كرس ثنائية السلطة التنفيذية و أوجد منصب رئيس الحكومة مستقل عن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة في المجال التشريعي خصه بها الدستور مستقلة عن رئيس الجمهورية دون أن يكون له حق إستعمال الأوامر .

بالإضافة إلى الدساتير السالفة الذكر عرفت الجزائر نصوص أساسية ليس لها شكل الدستور، و لكنها تعالج قضايا تتعلق بتنظيم السلطات العمومية تناولت أيضا الحديث عن رئيس الحكومة و صلاحيته في إستعمال الأوامر و هي :

- الأمر رقم 65- 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 صدر بعد أحداث 19 جوان 1965 و تم بموجبه إحداث مجلس الثورة، و خوله صلاحيات دستورية، كما حدد تشكيلة الحكومة و أسند لها ممارسة الوظيفة التشريعية، تمارسها عن طريق تفويض من مجلس الثورة و تحت رقابته من بينها إستعمال الأوامر .  
- أرضية الوفاق الوطني للمرحلة الإنتقالية بتاريخ 29 جانفي 1994 إعترفت لرئيس الحكومة حق ممارسة الأوامر تحت رقابة رئيس الجمهورية.

**ثانيا: سلطة الوزير الأول في التشريع عن طريق الأوامر في ظل دستور 1996.**

تشكل الحكومة وفقا لأحكام الدستور من رئيس الحكومة الذي يختاره و يعينه رئيس الجمهورية و من الوزراء الذين يختارهم رئيس الحكومة، و يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية.  
و الحديث عن الحكومة في ظل دستور 1996 ينصرف مباشرة إلى رئيسها ذلك أن الدستور أسند لوزير الأول مهمة قيادتها من خلال إختيار أعضائها و توزيع الصلاحيات بينهم و إعداد برنامجها و السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، و توقيع المراسيم التنفيذية و رئاسة مجلس الحكومة، و هي السلطات والصلاحيات التي تجعل منه بحق مسؤولا عن الحكومة، عليه يتوقف بقاء أعضائها في السلطة أو تنتهي مهامهم لكونه المعين من طرف رئيس الجمهورية و يعمل تحت رقابته كما أنه المسؤول أمام البرلمان.  
وبناء على ذلك سنتناول بحث السلطات و الصلاحيات التي ينفرد الوزير الأول بممارستها لنخلص بعد ذلك إلى البحث عن مدى تمتعها بسلطة التشريع عن طريق الأوامر في ظل دستور 1996 من خلال الصلاحيات المخولة له .

## المبحث الثاني

### تقييد حق رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر

خلافًا لمنطق مبدأ الفصل بين السلطات، يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية بصفتها أساس النظام التمثيلي للأمة، حيث يمكن للرئيس أن يتدخل في مهامها لا سيما التشريعية منها بشكل يناقض مفهوم الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور 1989 و كرسه تعديل 1996، والقائم على أساس التعاون المتبادل بين السلطات، ذلك أن السلطة التشريعية لا تملك أي صلاحية تشارك بها رئيس الجمهورية مهامه.<sup>1</sup>

1- دستور 1996، المادة 98.

بالنسبة للوظيفة التشريعية، فإن قراءة أولية لنصوص دستور 1996، توحى لنا و تجعلنا نعتقد أن صاحب الإختصاص التشريعي الأصيل يتمثل في البرلمان<sup>1</sup>، و أن الإختصاص التشريعي الممنوح لرئيس الجمهورية يبدو و كأنه إختصاص تكميلي لإختصاص البرلمان، فكأن الدستور يحاول أن يقنعنا و يوهمنا بأن صاحب الإختصاص التشريعي هو البرلمان دون غيره، وأن دور رئيس الجمهورية يتمثل أساسا في مساعدة هذا المجلس على أداء وظيفته على أحسن وجه دون أي تنافس من قبله له. إلا أن حقيقة الأمر أن علاقة رئيس الجمهورية بالبرلمان لا تتمثل في أنها علاقة مساعدة مادية و فنية، و حتى علاقة تساوي و توازن بقدر ما هي علاقة تبعية ، بمقتضاها يتحكم الرئيس في المجلس تحكما يكاد يكون مطلقا، فالجهاز المساعد ليس الرئيس، و إنما الأمر على عكس ذلك ، لأن البرلمان هو الهيئة التي تساعد رئيس الجمهورية في أداء وظيفته التشريعية المعلن عنها في الدستور صراحة و المنسوبة إلى البرلمان عبر أحكام المادة (98) من الدستور.

فبغض النظر عن التخصيص المنصوص عليه في المادة ( 122 ) من الدستور لفائدة البرلمان، و بالرغم من تقابل نص المادة (98) من الدستور مع نص المادتين ( 06 و 07 ) من الدستور ، فإن الوظيفة التشريعية لا يمارسها و يختص بها البرلمان بشكل كامل، بل يمارسها بشكل منقوص، كما أن المادتين ( 06 و 07 ) من الدستور تبينان أن السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثليه المنتخبين، و رئيس الجمهورية يدخل ضمن قائمة المنتخبين الممارسين لهذه السيادة.

إن قراءة نصوص المواد (06، 07، 98، 122، 124) ، من الدستور تجعلنا نستنبط عدة تصورات لممارسة الوظيفة التشريعية في ظل أحكام دستور 1996.

**التصور الأول:** يتمثل في أن الوظيفة التشريعية تمارس إشتراكا بين البرلمان و رئيس الجمهورية حسب تقسيم نوعي لمواد التشريع بينهما.

**التصور الثاني:** يتمثل في أن الوظيفة التشريعية تمارس بالتناوب بين رئيس الجمهورية و البرلمان حسب تقسيم زمني بينهما.

**التصور الثالث:** يتمثل في حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية وذلك في الحالة الإستثنائية.

---

<sup>1</sup> - نفس المصدر السابق .

فإذا كان كل تصور من هذه التصورات صحيح فإن الدستور الجزائري قد جمع بينهما و قدم لنا نموذج يمكن أن نسميه و نصفه بالنموذج الرئاسي لممارسة الوظيفة التشريعية، يقوم تارة على التكامل بين البرلمان و رئيس الجمهورية، و تارة أخرى على حلول جهاز محل الجهازين معا، أي حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في أداء وظيفته التشريعية بشكل منفرد<sup>1</sup>.

قد يتجلى التكامل بين رئيس الجمهورية و البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية في شكل تقسيم وظيفي داخل الوظيفة التشريعية ذاتها، بحيث يكون كل جهاز منهما مكمل للآخر، و يكونان مع الجهاز التشريعي المركب المؤدي للوظيفة التشريعية في ظل دستور 1996.

و يتجلى أيضا هذا التكامل في شكل تناوب بين الرئيس و البرلمان في ممارسته للوظيفة التشريعية، و يأخذ هذا التناوب مظهرين :

إما أن يمارس كل من الرئيس و البرلمان الوظيفة التشريعية في إطار تقسيم زمني بينهما.  
إما أن يمارس كل منهما هذه الوظيفة في إطار تقسيم نوعي محدد بمقتضاه يتكفل كل جهاز من الجهازين بممارسة إختصاصاته التشريعية في نطاق المجالات المحددة له.

فإذا كانت هذه الحالات جميعها قد إحتوت عليها و شملتها الأوضاع القانونية التي تضمنها دستور 1996، فإننا مع ذلك عندما نحاول الكشف عن الممارسات الحقيقية للوظيفة التشريعية في ظل دستور 1996، فإننا نكتشف أن البرلمان غير قادر وحده على أداء الوظيفة التشريعية المنسوبة إليه لا في إطار التقسيم النوعي، و لا حتى في إطار التقسيم الزمني، إلا إذا رافقه و ساعده في ذلك رئيسالجمهورية الذي يكون معه جهازا تشريعيا مركبا و مختلطا يحوز فيه رئيس الجمهورية على القوة المؤثرةوالفعالة (المطلب الأول).

عكس ذلك فإذا كان البرلمان غير قادر على أداء وظيفته المعلن عنها منفردا بدون عون و مساعدة رئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير في إستطاعته الإستغناء عن البرلمان ليمارس الوظيفة التشريعية بشكل منفرد في غنى عنه و في غنى عن أية هيئة أخرى، بحيث من إرادته وحدها ينبع القانون و يصدر في شكل أوامر (المطلب الثاني).

<sup>1</sup> - محمد بورايو . رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر، 1984، ص 108.

## المطلب الأول

### إستعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان

تقوم كل سلطة في الدولة بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، و تختص السلطة التشريعية كما هو معروف بسن القوانين، إلا أن هذه السلطة لا تكون قائمة طوال الوقت، و قد تحدث ظروف طارئة تشكل خطرا على كيان الدولة تتطلب سرعة التدخل للتصدي لها.

لذلك ضمن المشرع الدستوري المادة (124) من دستور 1996 عبارة ".....شغور المجلس الشعبي

الوطني أو بين دورتي البرلمان.." ، وهو بذلك يجعل من غياب البرلمان مبررا لتطبيق المادة المذكورة.

وإذا تمعنا في موقف المشرع الدستوري الجزائري في نص المادة ( 124 ) من الدستور، و التي تقضي بحق

رئيس الجمهورية التشريع عن طريق إصدار الأوامر فيما بين دورتي البرلمان أو في حالة شغور المجلس

الشعبي الوطني، يتبين لنا بحق إحلال رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية في أداء الوظيفة التشريعية

بصفة إستثنائية، لأن موضوعها هو أصلا من إختصاص السلطة التشريعية في فترات زمنية محدودة و

مؤقتة، تتمثل في حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية خلال الفترة الزمنية المحددة بالمدة

الفاصلة بين دورتي البرلمان لأن مدة إنعقاده محددة (المادة 118 من دستور 1996) وهو ماتم التعبير

عنه في الفقرة الأولى من المادة ( 124 ) بمصطلح بين دورتي البرلمان، أو الفاصلة بين فترتين تشريعيين

(المادة 113 من دستور 1996)، أو خلال فترة حله أو إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة (المادتان 82 ، 129،

من نفس الدستور) ، وهو ما عبر عنه أيضا المشرع الدستوري في ذات الفقرة بواسطة مصطلح شغور

المجلس الشعبي الوطني .

هو بمثابة دور تكميلي للعمل التشريعي في أوقات الفراغ بحيث يسد هذا الفراغ الذي ينتج، ولا تستطيع

القوانين العادية و المراسيم الرئاسية تغطيته، و ذلك حين تحدث في غياب البرلمان أمور لا تحتل التأخير

ولا يكون تمثة تفويض من المجلس الشعبي الوطني، فالرئيس الجمهورية أن يستند إلى المادة ( 124 ) من

الدستور لمواجهة هذه الأمور .

ولكون التشريع هو من إختصاص السلطة التشريعية، فإن منحه لغيرها كما سبقت الإشارة إليه سيفترضه

أن يكون إستثنائية، هذه الإستثنائية في التشريع تترجم من خلال شروط التشريع بالأوامر في غيبة البرلمان

(الفرع الأول)، و في ذات الإطار نبحث عن القيود القانونية الواردة على سلطات رئيسالجمهورية في

إستعمال الأوامر (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

شروط التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان

الأوامر تعد بمثابة تشريع أصيل يصدره رئيس الجمهورية دون حاجة إلى إسناد إلى تشريع قائم، تتضمن أحكام مبتدئة تستمد مصدرها من أحكام الدستور مباشرة ، و تختلف الدساتير من دولة إلى أخرى و ذلك بطبيعة الحال حسب نوعية و طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة في إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر .

والمرجع الدستوري الجزائري حرص منذ أول دستور له على إعطاء سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية ضمن أحكام و نصوص الدساتير المتتالية .

فأساس و مصدر إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية موجود في صلب و أحكام نصوص الدستور منها تستمد أساسها الدستوري .

المادة (124) من دستور 1996 أسندت سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بإعتباره حامي الدستور و الضامن لإستمرارية مؤسسات الدولة .

فرئيس الجمهورية هو صاحب الإختصاص المطلق والمنفرد في ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر و ذلك طبقا للمادة ( 124 ) التي تنص : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان....."

وعلى ما يبدو من ظاهر هذه المادة أن المشرع الدستوري أخذ بما توصل إليه غالبية فقه القانون الدستوري، و ما كرسه المؤسس الدستوري من أن حق إصدار الأوامر ثابت لرئيس الجمهورية وحده بحيث لا يجوز لغيره، إضافة إلى ذلك لم ينص الدستور صراحة على جواز تفويض هذه السلطة، لذلك لا يجوز التفويض إلا من حيث يبيحه المشرع صراحة، لذلك جعل إصدارها منوط بأعلى جهاز على رأس السلطة التنفيذية و هو رئيس الجمهورية .

إلا أن رئيس الجمهورية ليس حر في التشريع بالأوامر، حيث يستفاد من نص المادة ( 124 ) من الدستور أنه لكي يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الإختصاص التشريعي بواسطة الأوامر، فإنه لا بد من توافر شروط معينة، هذه الشروط جاء النص على بعضها بطريقة صريحة، و الأمر يتعلق بالإطار الزمني المسموح خلاله لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر، المتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أما البعض الآخر من الشروط فيستفاد ضمنا بالنظر إلى أن التشريع كقاعدة عامة هو من إختصاص السلطة التشريعية، فهذا يفترض أن تدخل السلطة التنفيذية في المجال المخصص للبرلمان لا يكون إلا إستثناءا، هذا الإستثناء تترجمه حالة الضرورة .

## الفرع الثاني

### القيود القانونية الواردة على سلطات رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر

تستند سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية في دستور 1996 إلى نص المادة ( 124 ) وحرصا من المشرع الدستوري على إعتبار الأوامر في حقيقتها ممارسة للإختصاص التشريعي، و بالتالي تمثل إعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات ( إختصاص إستثنائي )، فقد عمل على تقييدها بقيود تتضمن عدم إساءة إستعمال هذه السلطات و ما قد ينجم عنها من مساس بحقوق و حريات الأفراد. وطبقا لنص المادة ( 124 ) يمكن إستخلاص القيود الواردة على رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وتحديدها فيما يلي :

أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء و هو إجراء إعلامي .

أن تعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها و هو إجراء شكلي .

### المطلب الثاني

#### إستعمال الأوامر في الحالة الإستثنائية

تعترف جل الأنظمة المقارنة لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحية التشريع في ظل الظروف الإستثنائية وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة، و ذلك لكونه الجهة الأقدر على ملء الفراغ في مثل هذه الحالات. ذلك أنه كثيرا ما يتطلب الأمر هنا تدخلا سريعا لإصدار تشريعات تواجه بها الأمور الطارئة المستعجلة التي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة و إجراءات عمله أن يقوم بها بنفس الطريقة السريعة و الحازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية .

وتختلف الأنظمة الدستورية المقارنة في تنظيم هذه الصلاحية الإستثنائية، سواء من حيث الشروط والإجراءات القبلية أو البعدية الواجبة لممارسة هذا العمل، أو من حيث تكييف طبيعة هذه التشريعات ومدى خضوعها للرقابة<sup>1</sup>.

ففي الدستور الفرنسي لعام 1958 نجد أساس هذه الصلاحية في نص المادة ( 16 ) منه، حيث يجمع الفقه الفرنسي على أن المادة ( 16 ) تعتبر بمثابة ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطات المشرع، و هذا ما أقره كذلك مجلس الدولة الفرنسي في قضائه. وأما في النظام المصري فأساس هذه الصلاحية هو المادتان ( 147 ) و ( 74 ) من دستور 1971، حيث تقتضي المادة ( 147 ) بشكل صريح أن رئيس الجمهورية له صلاحية إصدار القرارات التي لها قوة القانون و ذلك في حالة غياب مجلس الشعب، و

<sup>1</sup> - قائد عُجْد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، الطبعة الأولى، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات. 1996.

قيام حالة إستثنائية (ضرورة) مستعجلة وفقا لشروط وإجراءات محددة، بينما المادة ( 74 ) توحى ضمنا بوجود هذه الصلاحية، حيث للرئيس في حالة قيامالخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعطل مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري صلاحية إتخاذ كل الإجراءات اللازمة لمواجهة هذا الخطر، و تشمل هذه الإجراءات حسبماذهب إليه الفقه و القضاء القرارات التي لها قوة القانون و القرارات الإدارية،علما أن هذه المادة مستوحاة من نص المادة (16) من الدستور الفرنسي كما يذهب إلى ذلك معظم الفقه المصري.

أما في النظام الجزائري فإن الوضع يختلف عما هو عليه الحال في النظامين الفرنسي و المصري، حيث نجد أن لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية على السواء و هو ماقرره المادة ( 124 ) من دستور 1996، و يشترط في الأوامر التشريعية حسب الفقتين الثانية و الثالثة أن تعرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان في أول دورة لاحقة له ليقرر مايراه بشأنها، حيث له سلطة إبقائها أو إلغائها، أما الأوامر التشريعية الإستثنائية حسب الفقرة الرابعة من المادة ( 124 ) فإنها تمارس في إطار المادة ( 93 ) من الدستور و المتعلقة بالحالة الإستثنائية، فيكون لرئيس الجمهورية بموجب هاتين المادتين ( 93 ، 124 ) أن يتخذ الأوامر التشريعية - بدون أن يتقيد بالشروط الخاصة التي تخضع لها هذه الأوامر في الظروف العادية - متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم على إستقلالها و سلامة ترابها و مؤسساتها الدستورية .

فسلطة التشريع الإستثنائي في الدستور الجزائري لعام 1996 تجد مصدرها في المادة (93) التي تحيل عليها المادة (124) بهذا الشأن، حيث تعطي لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر أثناء تطبيق وإعمال نظام الحالة الإستثنائية المنصوص عليه في المادة ( 93 ) ، أما في دستوري 1976 و 1989 فإن هذه الصلاحية لم يكن منصوص عليها بشكل صريح ، و إنما تفهم بشكل ضمني في إطار نص المادتين ( 87 و 120 ) من هذين الدستورين على الترتيب .

وبهذا النص الصريح يكون المشرع الدستوري قد وضع حدا للنقاشات التي أثرت حول مدى قدرة وصلاحية رئيس الجمهورية في إتخاذ إجراءات أو أوامر ذات طبيعة تشريعية في إطار تطبيق نظام الحالة الإستثنائية وفقا لدستوري 1976 و 1989<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - حول مناقشة صلاحيات رئيس الجمهورية بموجب المادة 120 من دستور 1976 ، و المقابلة لنص المادة 93 من دستور 1996 :

BENARFA AAelaziz(Mémoire de magistère ) . université Alger . 1979 .P 6 -7 et 15-22

Ben arafa .Les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976

والملاحظ أن صلاحية التشريع الإستثنائي في ظل دستور 1996 لا تكتسي أهمية كبرى، نظرا لأن رئيس الجمهورية يملك هذه الصلاحية حتى في ظل الظروف العادية وفقا للمادة ( 124 ) من الدستور، و لو أنها في الحالة الأخيرة تمارس وفق شروط و إجراءات أكثر تقييدا من ممارستها في إطار الظروف الإستثنائية، فنص المادة (124) يتضمن نوعين من الأوامر التشريعية، أوامر تشريعية خاصة بالظروف العادية و أخرى خاصة بالظروف الإستثنائية التي تضمنتها المادة (93).

أما الحديث عن ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحية التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الإستثنائية، يبدو أمرا صعبا مع عدم وجود قيود صريحة بهذا الشأن في نص المادتين ( 93 ) و (124) من دستور 1996، إضافة إلى عمومية و غموض عبارات المادة ( 93 ) الخاصة بالحالة الإستثنائية وهو ما أكده كذلك الفقه الفرنسي بخصوص حدود سلطات رئيس الجمهورية بموجب المادة ( 16 ) من الدستور الفرنسي لعام 1958.<sup>1</sup>

لهذا سنحاول التطرق لأهم الجوانب التي يمكن أن نتكلم في إطارها عن ضوابط ممارسة هذه الصلاحية وذلك في ضوء ماذهب إليه الفقه الفرنسي بهذا الخصوص، و يمكن الحديث عن هذه الضوابط من خلال وجهتين إثنين هما:

- نطاق ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الإستثنائية (الفرع الأول).
- و الحدود الموضوعية التي يتقيد بها رئيس الجمهورية ي ممارسته لهذه السلطة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### نطاق ممارسة سلطة التشريع الإستثنائي طبقا لدستور

1996

يتحدد هذا النطاق بتوافر الشروط الموضوعية الخاصة بالحالة الإستثنائية وفقا للمادة ( 93 ) من الدستور وإعلانها رسميا من طرف رئيس الجمهورية وفقا للشروط الشكلية التي حددتها نفس المادة، إذا مورست هذه السلطة في هذا الإطار، بحيث يستمد رئيس الجمهورية مشروعيتها لممارسته لسلطة التشريع الإستثنائي من مدى توافر هذه الشروط، فهي التي تعطيه التبرير و التأسيس القانوني و الواقعي بحيث تصبح فاقدة لمشروعيتها إذا مورست خارج هذا الإطار.

نصت المادة (93) من دستور 1996 على مايلي :

" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها .

<sup>1</sup> - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.

ولايتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، و الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء . تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية . و يجتمع البرلمان وجوبا . تنتهي الحالة الإستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها " حسب هذا النص يمكن تقسيم شروط تطبيق الحالة الإستثنائية إلى شروط موضوعية ، و أخرى شكلية كمايلي :

**الشروط الموضوعية:**

- 1 - وجود خطر داهم
  - 2 - أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها
- الشروط الشكلية :**

- 1 - إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري
- 2 - الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء .
- 3 - إجتماع البرلمان وجوبا

### الفرع الثاني

#### الحدود الموضوعية لممارسة سلطة التشريع الإستثنائي

إذا كانت المادة (124) قد منحت رئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية وهذا يعني التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، لكن الملاحظ في المادة ( 93 ) أنها قد خولت رئيس الجمهورية سلطات أكبر عندما نصت على : " تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية....." ، فمصطلح الإجراءات الإستثنائية يثير بشأنه عدة تساؤلات أهمها :

هل تعد الإجراءات الإستثنائية كافية للتشريع عن طريق الأوامر دون الإستناد إلى المادة (124) ؟ وبالتالي ماهي السلطات الإستثنائية التي تخولها المادة ( 93 ) لرئيس الجمهورية في علاقتها مع العمل التشريعي ؟ و ماهو الإطار الزمني للتشريع عن طريق الأوامر؟

لعل الدافع من وراء طرح السؤال الأول في شقه الأول هو التطبيق العملي للتشريع عن طريق الأوامر من جهة و معنى مصطلح الإجراءات الإستثنائية نفسه، فالتجربة الحديثة أظهرت إمكانية التشريع بالأوامر في ظل الظروف الإستثنائية دونما وجود نص في ذلك، لذلك فإنه ربما يعود الهدف من إقرار التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية إلى رفع اللبس حول مصطلح الإجراءات الإستثنائية لاسيما في علاقتها مع المجال التشريعي من جهة و لتدعيم مركز مبدأ الشرعية من جهة أخرى.

# الفصل الثاني

الأوامر التشريعية و النتائج المترتبة على مباشرتها

طبقا لنص المادة (124) من دستور 1996، فإن التشريع بالأوامر هو حق شخصي لرئيس الجمهورية يتمتع به، وهو ميزة أعطيت لهذا الأخير الذي توسع مجاله التشريعي في دستور 1996، و بدون أن يطلبتقيوض وبدون أن يشاركه رئيس الحكومة ذلك، فهو أي رئيس الجمهورية ينافس البرلمان في مجاله التشريعي، وله أن يشرع في المجالات المختلفة مادام لديه رخصة من الدستور لا يقيدتها شيء إلا ما إشتراطته المادة (124) كضرورة عرض الأوامر على الموافقة اللاحقة للبرلمان، و أيضا إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء. وواضح أن منح رئيس الجمهورية القدرة على ممارسة التشريع الكامل في ظل دستور 1996 هو خرق لمبدأ نيابي صميم، مبناه أن التشريع عمل من أعمال البرلمان طبقا لنص المادة (98) من الدستور. فإذا كانت النظم البرلمانية قد أخذت بفكرة الأوامر إنطلاقا من تبرير واقعي، وهو أن ضرورة ما قد تنشأ في وقت من الأوقات تقتضي إصدار تشريعات معينة لمواجهة الظرف الإستثنائي القائم، فتضطر السلطة التنفيذية عندئذ إلى الحلول محل السلطة التشريعية، فتمارس التشريع عن طريق الأوامر. فإن دستور 1996 أخذ بها و لكن بشكل جديد لا يتفق مع الفكرة التقليدية للضرورة، إذ أستعملت الأوامر كأداة تثبيت لهيمنة و تفوق رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري لعام 1996، نظرا لما تتمتع به الأوامر من طبيعة و قوة و مزايا القانون (المبحث الأول).

وعلى الرغم أيضا من أن الأوامر هي فكرة إستثنائية، و بالتالي لا تمارس إلا في حالة إستثنائية، فإن واقع الحال قد أظهر تحول هذه الوسيلة إلى أداة إعتيادية تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية متجاوزة حالات الضرورة الحقيقية، و بهذا إستطاعت هذه السلطة أن تمارس خلال غياب البرلمان - شغور المجلس الشعبي الوطني و بين دورتي البرلمان - و في الحالة الإستثنائية سلطة التشريع الكامل، متجاوزة وفقا لهذا الحق دور المساهم في التشريع لتصبح مشرعا مستقلا، و أضحت الأوامر مجرد سلاح بيد السلطة التنفيذية تشهره في مواجهة السلطة التشريعية، و تمارس بمقتضاها المزيد من التهميش للبرلمان، إذ حولته إلى مؤسسة ثانوية مجردة من إختصاصاتها، وأضحت السلطة التنفيذية المشرع الرئيسي، مما يتعين معه دراسة مدى تأثير إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر على إختصاصات السلطة التشريعية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### إستعمال الأوامر أداة لتفوق السلطة التنفيذية

إن الأنظمة السياسية المختلفة أدرجت مكانة هامة للسلطة التنفيذية، و قد تأثر النظام السياسي الجزائريهاته الأنظمة، وخاصة النظام الفرنسي الذي أكد تفوق هذه السلطة بموجب دستور 1958 و تعديلاته. وقد أعطي للسلطة التنفيذية مكانة هامة في بداية الإستقلال وهذا راجع إلى التخلف والامية و إنعدام الثقافة السياسية التي كانت سائدة آنذاك، و أعطي لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر سلطة و مكانة هامة

خاصة في الحالة الإستثنائية، بالإضافة إلى العوامل التاريخية و النفسية التي كان لها الأثر البالغ على واضعي الدستور<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى دستور 1976 نجد أن رئيس الجمهورية هو محور النظام و مفتاح قبته، فهو مقترح من طرف الحزب، و هو أمينه العام المنتخب من طرف الشعب، و مجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة مما يجعله في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات.

هذا التفوق الذي يتمتع به رئيس الجمهورية و يمتاز به عن غيره من المؤسسات كان له الأثر البالغ على واضعي دستور 1989 و الذي أكدته المراجعة الدستورية لسنة 1996.

فأبرز مظاهر هذه المراجعة الدستورية و أبعادها لا تعيد النظر أساسا في مكانة رئيس الجمهورية فالقراءة لأحكام النص الدستوري الجديد تظهر و تبين التغيير و الإستمرار في أن واحد في مكانة رئيس الجمهورية، ففي إطار علاقة المؤسسة التنفيذية بالبرلمان فإن المراجعة الدستورية الأخيرة تميزت بمحاولة إعادة الإعتبار للبرلمان من جهة و الإبقاء على تفوق السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من جهة أخرى، وهي السمة الأساسية لهذا التعديل، إذ إستحدث دستور 1996 سلطات لرئيس الجمهورية يتدخل بموجبها إلى مجال القانون و ذلك عن طريق حقه في إصدار الأوامر التشريعية إستنادا للمادة ( 124 ) بصفة صريحة و مباشرة من الدستور تعزيزا لسلطته و مكانته.

فتقرير حق إستعمال الأوامر جعل لرئيس الجمهورية مركزا هاما بإعتبار أن الدستور خوله صراحة التشريع بإسم الشعب بإعتباره ممثلا و ضامنا للدستور، و حول سلطة رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر إلى سلطة حقيقية و مؤثرة في النظام السياسي الجزائري<sup>2</sup> (المطلب الأول).

---

1 - في بداية الإستقلال إتخذ قادة الثورة و الشعب -بعد أن ذاقوا طعم الحرية - مواقف ضد كل محاولة لتركيز السلطة التي كانت تتصف بالأنظمة الإستبدادية، و هذا ما نجم عنه ظهور دستور 1963 الذي و إن لم يدم طويلا، إلا أنه المعبر عن رفض قادة الثورة تركيز السلطة، إلى أن جاء إنقلاب 19 جوان 1965 و ظهور دستور 1976، الذي عاد ليؤسس نظام تركيز السلطة و يؤكد مكانة رئيس الجمهورية. سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري في دستور 1976، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، 1984، ص 88 .

2 - لقد أكدت غالبية الفقه الفرنسي أن المادة 38 قد حولت وظيفة رئيس الدولة كحكم بين السلطات إلى سلطة حكومية حقيقية، و أن أي المادة 38 لا تخدم سوى رئيس الجمهورية الذي إنتخبه الشعب و جعله صاحب السلطة و مصدرها. عمر حلمي فهمي. مرجع سابق . ص 195 .

إن المادة ( 124 ) من دستور 1996 تنص في فقرتها الأولى و الرابعة على أن : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة ( 93 ) من الدستور " وطالما أن التشريع يدخل أصلا في إختصاص البرلمان، فإن لهذه الصياغة ( يشرع ) نتائج خطيرة تتعلق بطبيعة ما يصدره رئيس الجمهورية من أوامر ، لأن لفظ التشريع يفيد أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تشريعية عند غياب البرلمان - حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان - وفي الحالة الإستثنائية، و بالتالي يكون لأعماله في هذه الحالة طبيعة القانون، مما يؤدي إلى التشكك في مدى خضوع هذه الأوامر للرقابة القضائية و الدستورية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### التشريع عن طريق الأوامر سلطة أصلية يعطي التفوق لرئيس الجمهورية

التشريع عن طريق الأوامر يعد بمثابة تشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية دون الحاجة إلى الإستناد إلى تشريع قائم، تتضمن أحكام مبدئية تستمد مصدرها من أحكام الدستور مباشرة، و تختلف الدساتير من دولة إلى أخرى و ذلك بطبيعة الحال حسب نوعية و طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة في إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر .

والمرجع الدستوري الجزائري عمل منذ أول دستور له على إعطاء حق التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية ضمن أحكام و نصوص الدساتير المتتالية، فقرر في أول دستور له عام 1963 إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية في مادته (58) التي تنص :

" يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له لمدة زمنية محدودة إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر " .

فهكذا تجد سلطة التشريع عن طريق الأوامر أساسها القانوني و الشرعي موجود في صلب و أحكام أول دستور جزائري الذي لم يدم طويلا، و أعقبته بعد ذلك نصوص و مواد أخرى في كل من دستور 1976 حيث قررت المادة (153) على أن يضطلع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، و كذا دستور 1996 في مادته (124) التي تنص في فقرتها الأولى : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان " .

وبناء على ذلك فأساس ومصدر إسناد سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية قائم و موجود في صلب و أحكام نصوص الدستور<sup>1</sup>، فمنه تستمد أساسها القانوني و الشرعي، حيث أن الدستور النافذ في الدولة هو الذي يعطي الأساس الدستوري لإختصاص و سلطة التشريع عن طريق الأوامر. فسلطة التشريع عن طريق الأوامر هي سلطة أصلية تجد أصلها و مصدرها في ذاتها، فهي لا تتفرع عن سلطة أخرى و لا تخضع لها، و لا تستند في وجودها على أية سلطة أخرى، تنشأ أحكامها مباشرة من الدستور<sup>2</sup> لأنه هو الذي يقرر وجودها دون الحاجة إلى الإستناد إلى تشريع آخر قائم و بالتالي فهي سلطة قائمة بذاتها و مستقلة و أصلية و غير مشروطة، و هي أصلية لأنها لا تجد مصدرها في القانون و غير مشروطة لأنها مثل القانون لا تخضع إلا للدستور.

وبذلك يكون المشرع الدستوري الجزائري قد سلك نهج باقي الدساتير الأخرى كالدستور المصري والفرنسي و التونسي ممن أسند سلطة التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية بموجب نص دستوري، و حكمة ذلك تكمن بطبيعة الحال في نية المؤسس الدستوري نحو تقوية السلطة التنفيذية وتعزيز مركز رئيس الجمهورية و سموه على السلطات الأخرى (الفرع الأول) وهدف هذه السلطة وأهميتها في إصدار قانون المالية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### إستعمال الأوامر أداة لتعزيز سلطة رئيس الجمهورية

لقد تقرر لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر في دستور 1996 بنص المادة (124). وإسترجع بذلك رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور إختصاصه التشريعي ليصبح يمارس الإختصاص مناصفة مع ممثلي الشعب أي البرلمان بغرفتيه، و نظرا للمكانة المخولة إليه في ظل دستور 1996، حيث أن الكفة رجحت للسلطة التنفيذية نظرا للمركز الذي أصبح يتمتع به رئيسها - رئيس الجمهورية- و فضلا عن المهام التي أسندت لها و التي تستدعي تخصيص وسائل عديدة لإنجازها و التي قد تصل إلى حد تمكينها من مشاركة المؤسسة التشريعية، و ذلك عن طريق تقرير حقها في التشريع إلى جانب البرلمان الذي أصبح إختصاصه محددًا في كثير من الأنظمة على سبيل الحصر. وإذا كان إعتقاد قاعدة تحديد ميدان التشريع قد أعتبر بمثابة مساس خطير بسيادة البرلمان التقليدي، فإن الوضع لم يتوقف عند هذا الحد، ذلك أن أغلب الدساتير الحديثة خولت أيضا صلاحيات للسلطة التنفيذية في الظروف العادية و أيضا في الظروف الإستثنائية أن تعدل القوانين أو أن تشرع بمراسيم لها قوة القانون.

<sup>1</sup> - تناول المشرع الدستوري الجزائري سلطة التشريع عن طريق الأوامر في دساتير 1963، 1976، 1996، بإستثناء دستور 1989 في باب تنظيم السلطات.

<sup>2</sup> - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1976.

وهو النظام الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري منذ الإستقلال في دساتيره الأولى، أي دستور 1963  
ودستور 1976، ليعيده دستور 1996 الأخير في المادة (124) .  
وبالتالي تقرر لرئيس الجمهورية حق إستعمال الأوامر و العودة إلى ما كان منصوص عليه في دستور 1963  
في المادة (58) لكن بإختلاف طفيف عما كان منصوص عليه سابقا، حيث جاءت المادة (124) من دستور  
1996 شاملة و أعطت لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بالأوامر بصفة صريحة و أقرتها بنص دستوري  
بدون الحاجة إلى تفويض من الهيئة التشريعية - كما سبقت الإشارة إليه- عما كان عليه الحال في دستور  
1963 في المادة (58) السالفة منه.

إن هذا الأسلوب من العمل و تكثيف إختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بموجب المادة  
(124)، أدى برئيس الجمهورية إلى التقليل من فاعلية ممارسة البرلمان لإختصاصاته الدستورية، فيترتب على  
ذلك تجميع الإختصاصات و السلطة و تثبيت تدخلها في يد المؤسسة التنفيذية، فتكون بذلك حرة غير مقيدة  
رغم ما هو وارد في مواد الدستور .

## الفرع الثاني

### إستعمال الأوامر يعطي التفوق لرئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية

لاشك أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي و ينظم جهود ووظائف الدولة  
وأهداف سياستها و إستراتيجيتها و برامجها العامة، و كذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الإقتصادية  
و الإجتماعية و السياسية و الأمنية و العسكرية، على المستويين الداخلي و الخارجي.  
والمالية العامة هي الوسيلة التي يمكن من خلالها التكفل بتوفير متطلبات تأمين الخدمات العامة لمواطني  
الدولة في كل الظروف و الأحوال، و بصورة منظمة و مخططة و فعالة، كما أنها تضمن إيجاد الوسائل  
المختلفة (البشرية و المادية و الفنية و التكنولوجية و العلمية ) لتنفيذ و إنجاز أهداف و محاور المشاريع  
و البرامج و السياسات الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية و العسكرية و الأمنية اللازمة لرفاهية المجتمع  
ولقوة الدولة و تطورها نحو أفاق واعدة.

وبما أن قوانين المالية العامة للدولة، و لاسيما القانون المالي السنوي، هي في حقيقتها و جوهرها ترجمة  
مالية دقيقة و شاملة و صادقة، و مرآة مالية عاكسة لكافة نشاطات الدولة الإقتصادية و الإجتماعية  
و السياسية و العسكرية و الأمنية، داخليا و خارجيا، فإن ذلك هو ما حتم منذ نشوء الدولة القديمة وجود نظام  
قانوني عام و شامل، يصدر في نطاقه و على أساسه قانون المالية السنوي، و النصوص التنظيمية له  
لترشيد و ضبط العمليات و الأعمال المالية بصورة عقلانية و بوسائل فعالة.

وهكذا يوجد في الدولة المعاصرة نظام قانوني مالي له مصادر قانونية عديدة تدور و تتمحور حول مصادر النظام القانوني العام للدولة - كأصل عام - مثل الدستور، القانون العضوي، القانون العادي والنصوص لتنظيمية، و المبادئ العامة للقانون، و يحتوي هذا النظام القانوني المالي على كافة القواعد و المبادئ المالية الدستورية القانونية و العلمية والفنية، وسائر مراحل عمليات إعداد الميزانية العامة للدولة ومقوماتها، والعمليات المالية المختلفة، و كذا تنفيذ الرقابة، و يطلق - عادة - على هذا النظام القانوني المالي في دساتير و قوانين الدولة المعاصرة مثلما هو الحال عليه في الجزائر مصطلح " قوانين المالية " <sup>1</sup>.

ولذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة إختصاص الأصيل و السيادة الكاملة في إصدار التشريعات العضوية و العادية التي تنظم و تضبط قوانين المالية العامة، بما فيها قانون المالية السنوي - أي قانون الميزانية العامة -، و هذه الهيئة هي التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية طلبا للترخيص و الإجازة البرلمانية المسبقة لأي تصرفات و أعمال مالية إستثنائية و إستعجالية خارج ما هو مقرر في قوانين المالية من إيرادات و نفقات و ميكانيزمات و توازنات تتعلق بالميزانية، فقوانين المالية العامة هي تشريعات و رخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم و إدارة و تنفيذ و مراقبة كافة العمليات المالية في الدولة.

ومن تم فدور البرلمان في هذا المجال جوهري و حيوي في نفس الوقت، و دور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية العامة قد تبلور و ترسخ في النصوص الدستورية و القانونية والتنظيمية، إلا أن هناك نقائص و ثغرات في التنظيم القانوني، و ضعفا في الأداء البرلماني بصورة تقلل وتضعف من دور و سلطة البرلمان في مجال قوانين المالية تشريعا و رقابة ، كما أن العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية فيما يتعلق بمجال قوانين المالية تبرز تفوق السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في عملية سن التشريع المالي.

### المطلب الثاني

#### الرقابة الدستورية و القضائية للأوامر التشريعية

القصود من الرقابة الدستورية هي الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري، بينما الرقابة القضائية هي الرقابة التي يباشرها مجلس الدولة، لكن إذا كان إختصاص كل من المجلس الدستوري و مجلس الدولة يعود مبدئيا إلى النص الدستوري، فإنه أمام عدم إدراج المشرع الدستوري مصطلح الأوامر بخصوص الرقابة الدستورية و القضائية من جهة، و عدم تعرضه إلى طبيعة هذه الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان و في الحالة الإستثنائية من جهة أخرى، فإنه يثار التساؤل حول إمكانية

<sup>1</sup> - رسالة مجلس الأمة ، البرلمان و قوانين المالية - الأسس الدستورية .....الواقع.....أفاق التصور، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة،

العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص03-06 .

إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية و القضائية ، هذا الإخضاع المحتمل يستوجب أمام عدم تقييد النص الدستوري و أمام عموميته إجتهد الجهة المختصة بالرقابة.

## الفرع الأول

### رقابة مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة الهيئة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري مقابل المحكمة العليا في النظام القضائي العادي بإعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية، إلى جانب دوره الرئيسي كمحكمة إدارية عليا، مع ضرورة إحترام سلطات و صلاحيات الهيئات العليا الأخرى، مثل المجلس الدستوري الذي يتمتع إلى جانب الرقابة الدستورية على القوانين والإتفاقيات والتنظيمات بالفصل خاصة بالمنازعات الإنتخابية الرئاسية و التشريعية.

يحدد النظام القانوني لمجلس الدولة قواعدها و أسسها العامة في مصادر متنوعة في كل من: الدستور القوانين، التنظيمات، النظام الداخلي.

#### أولا: الإختصاصات الإستشارية لمجلس الدولة.

يستشار مجلس الدولة الجزائري فقط في المجال التشريعي دون المجال الإداري ، و تقتصر الإستشارة في المجال التشريعي على مشاريع القوانين دون الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقا للمادة (124) من دستور 1996.

#### ثانيا: الإختصاصات القضائية لمجلس الدولة.

بإعتباره الجهة القضائية الإدارية العليا بالجزائر بمقتضى المادة (152) من الدستور فإن مجلس الدولة يتمتع بإختصاص قضائي متعدد يمارسه في تشكيلات قضائية متنوعة، وذلك طبقا لقانون الإجراءات المدنية و طبقا للمادة (40) من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله. وبإعتباره محكمة أول و آخر درجة، يفصل مجلس الدولة كقاضي إختصاص إبتدائيا و نهائيا في المنازعات التي تثور بشأن بعض الأعمال و القرارات و التصرفات ذات الأهمية و الصادرة عن السلطات و الهيئات و التنظيمات المركزية و الوطنية، حيث تنص المادة (09) من القانون العضوي رقم 01/98 على مايلي: " يفصل مجلس الدولة إبتدائيا و نهائيا في :

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

- الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من إختصاص مجلس الدولة " ومن أهم السلطات الإدارية المركزية رئاسة الجمهورية<sup>1</sup>، فبغض النظر عما قد يصدر من تصرفات

<sup>1</sup> - تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة و الهياكل الداخلية (الأمانة العامة و المديرية المختلفة) طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 94-132 المؤرخ في 1994/05/29، و مع ذلك يبقى منصب رئيس الجمهورية أهم عنصر في هذه الإدارة المركزية

عن مصالح رئاسة الجمهورية (خاصة الأمانة العامة للرئاسة) التي يمكن وصفها بالقرارات الإدارية والتي تصلح - بالتالي - لأن تكون محلا للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، فإن أهم تلك التصرفات هو ما يصدر عن رئيس الجمهورية من أوامر.

## الفرع الثاني

### إخطار المجلس الدستوري و دوره في الرقابة على دستورية الأوامر

يعد المجلس الدستوري بعد تبني التعددية الحزبية و مبدأ الفصل بين السلطات و تكريس الحريات العمومية أحد الإبتكارات التي جاءت بها المراجعة الدستورية بتاريخ 23 فيفري 1989، إن إنشاء هذه المؤسسة والموكل إليها العبء الثقيل في السهر على إحترام الدستور ما هو إلا النتيجة الطبيعية للمصادقة على مبدأ التعددية الحزبية كمنطلق للديمقراطية، أي كأرضية لتنظيم دستوري جديد إجتماعي وسياسي و ثقافي ... ويعلمنا التاريخ السياسي المعاصر للجزائر أن المجلس الدستوري قد تأسس بقوة الأشياء و الأحداث على إثر الأحداث السياسية ليوم 05 أكتوبر 1988، تلك الأحداث الدامية و الأليمة المبشرة بأيام الغد الأفضل إن هذه الأحداث كانت كنتيجة منطقية لنظام سياسي مبني على نفي الإختلاف و التعددية و أصبح غير صالح بسبب التناقضات الموضوعية التي كانت تلغمه من الداخل و الآثار الأولى للعولمة جعلت إعداد وتنفيذ إصلاحات سياسية و دستورية عميقة ضرورة.

في هذا الظرف الخاص، أسندت بالطبع للمجلس الدستوري من طرف المشرع الدستوري لسنة 1989 إختصاصات ضبط النشاط القانوني للسلطات العمومية، و حماية حقوق المواطن و واجباته، إختصاصات أوسع من صلاحيات دستور 1963 الذي ولد ميتا بسبب الظروف السياسية السائدة آنذاك. في عام 1996 عام المراجعة الدستورية التي تشكل في الواقع تكريس بعث المجلس الدستوري، كان الرجوع إلى السير العادي للمؤسسات و إلى النظام الدستوري الحافز و المحرك لنشاط المجلس الدستوري. بالفعل و في ظل المراجعة الدستورية تغيرت تشكيلة المجلس بتمثيل الغرفة الثانية للبرلمان و تمثيل جهة قضائية جديدة و هي مجلس الدولة، و توسعت إختصاصات المجلس إلى فئة قانونية جديدة هي فئة القوانين العضوية، و أصبح الإخطار مفتوحا أمام سلطة دستورية جديدة هي رئيس مجلس الأمة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - محمد بجاوي، المجلس الدستوري ..... صلاحيات ..... إنجازات ..... و أفاق ، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة. العدد الخامس،

أولاً: الأساس القانوني للرقابة الدستورية و موضوعها .

لقد أسند المؤسس الدستوري عملية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر إلى مجلس دستوري مهمتهالسهـر على إحترام الدستور بموجب المادة (165) من الدستور التي تنص على مايلي :

" يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهـر على إحترام الدستور كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء و إعلان نتائجها "

يجسد المجلس الدستوري مهمة السهر على إحترام الدستور من خلال ممارسة الإختصاص المسند إليه في مجال الرقابة على دستورية القوانين و المعاهدات و التنظيمات بموجب المادة (165) من الدستور التي تنص: " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الإختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية

يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا 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 "

يشكل المجلس الدستوري أداة فعالة في مجال الرقابة على دستورية القوانين و سلطة ضبط في مواجهة السلطتين التشريعية و التنفيذية بما يحترم توزيع الإختصاص بينهما.

المهمة الأساسية للمجلس الدستوري هي النظر في مدى دستورية النصوص القانونية الصادرة من الأجهزة المختصة في الدولة، هذه العملية إما أن تكون قبلية أو بعدية و تكون جوازية أو وجوبية، و تشمل الرقابة جميع القوانين و المعاهدات و التنظيمات.

ثانيا: دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر.

وإذا كان القصد من الرقابة الدستورية هي الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري، و إذا كان إختصاص المجلس الدستوري يعود مبدئيا للنص الدستوري، فإنه أمام عدم إدراج المشرع الدستوري مصطلح الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الإستثنائية للرقابة الدستورية، فإنه يثار التساؤل حول إمكانية إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية<sup>1</sup>، هذا الإخضاع يستوجب أمام عدم تقييد النص الدستوري و عدم عموميته إجتهاـد الجهة المختصة بالرقابة.

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين النموذج الجزائري، مجلة النائب، العدد الخامس، 2005، ص 37.

## I - الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان.

إن عدم إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية كثيرا ما أثار التحفظ عليه و ذلك بسبب عدم إدراج مصطلح الأوامر في المواضيع الخاصة لرقابة المجلس الدستوري<sup>1</sup>، لكن بالعودة إلى النصوص الدستورية بصفة إجمالية من جهة، و بواسطة تحديد الطبيعة القانونية - السالفة الذكر - نستطيع أن نخرج بنتيجة إيجابية في هذا المجال تتمثل في خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان للرقابة الدستورية و ذلك للأسباب التالية:

\* سبق القول أن الأوامر تتمتع منذ صدورهما بالطبيعة الإدارية إلى أن يصادق عليها البرلمان فتصبح قانونا، و لذلك يجوز إحالتها على المجلس الدستوري للتأكد من مدى إتفاقها مع أحكام الدستور وفقا للمادة (165) من دستور 1996، و يرجع السبب في ذلك إلى ان الرقابة على دستورية القوانين هي رقابة وقائية تسبق مرحلة صدور القانون، فالأوامر بعد مصادقة البرلمان عليها شأنها شأن أي قانون آخر يجب عليه إحترام الدستور، لذلك لا يمنح لرئيس الجمهورية حق إصدار الأوامر من أجل الخروج عن الدستور وإنما يجب عليه أن يحترم أحكامه.

\* بما أن الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري هي رقابة سابقة و لاحقة<sup>2</sup> فإن ذلك يؤكد على خضوع الأوامر للرقابة، و الإستدلال في خضوع هذه الأوامر للرقابة بصفة عامة و رقابة المجلس الدستوري بصفة خاصة يمكن أن يؤسس على المادتين (162) و (169) من الدستور، ذلك أن الأولى تنص على أنه: " المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور، و في ظروف إستخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و سيرها " وتتص المادة 169 على أنه: " إذا إرتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص

<sup>1</sup> - يذكر الأستاذ بوقفة في هذا الصدد: "..... و بالمعنى الأكاديمي للمواد المتعلقة بالرقابة الدستورية، أليس الدستوري غير مخول دستوريا في أن ينظر في مدى تطابق الأوامر التشريعية مع الدستور سواء كان ذلك النظر تلقائيا أو عن طريق الإبلاغ من قبل الذين خصهم الدستور بتلك الصلاحية، و مما تقدم أظهر المؤسس الدستوري مالمديه من نية قاطعة و صريحة تتحدد في إبعاد الأوامر الرئاسية عن الرقابة الدستورية كأن هناك ما يمنع من الناحية المنطقية و القانونية -خضوع الأوامر للرقابة الدستورية- و البادئ من ذلك يتلخص في مكانة رئيس الجمهورية، بمعنى أن كل ما يصدر عن الرئيس فهو مؤسس على قرينة دستورية"

عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة غير منشورة، جامعة الجزائر، 2001.

<sup>2</sup> - تنص المادة 06 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على مايلي:

" يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات، القوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية طبقا للفقرة الأولى من المادة 165 من الدستور "

أثره إبتداءا من يوم قرار المجلس " و لذلك لا يعقل أن لا يكون الأمر نسا تشريعا أو تنظيميا فهو لا يخرج عن ذلك.

\* الواقع العملي أثبت خضوع الأوامر فعليا للرقابة الدستورية، و لا يتعلق الأمر هنا فقط بالأوامر التي تعالج مواضيع من إختصاص القانون العضوي ذلك أن هذه الأخيرة هي واجبة الخضوع قبل صدورها لرقابة المجلس الدستوري<sup>1</sup> ، بل حتى تلك التي تعالج مواضيع القانون العادي.

والقانون العضوي يعتبر وسيلة تشريع في يد البرلمان، و لقد أقر المشرع الدستوري هذه الوسيلة في دستور 1996، ومن خلال هذه النصوص صدرت قوانين عضوية عن طريق الأوامر الرئاسية، الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، و لقد أخطر بها المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية على أساس المادة ( 165 ) الفقرة الثانية من الدستور، و لقد تمت المصادقة عليها من طرف المجلس الوطني الإنتقالي على أساس المادة (179) من الدستور، و على أساس المادة ( 163 ) الفقرة الأولى فإن المجلس الدستوري يعمل على أن يحترم الدستور، و بما أن القوانين العضوية صادرة عن طريق الأوامر فهي مجموعة من القوانين التي يقوم بدراستها حتى تكون دستورية على أساس المادة (165) الفقرة الأولى.

وفي هذا الإطار نجد أن أول أمر طرح على المجلس الدستوري كان في 1997/02/24 من طرف رئيس الجمهورية حول القانون العضوي الخاص بالأحزاب السياسية و الذي وافق عليه المجلس الوطني الإنتقالي في دورة إستثنائية، و بعد صدور رأي المجلس الدستوري في 1997/03/06 بعدما أبدى إعتراضه على بعض العبارات و الشروط الواردة في النص و التي هي غير مطابقة لنص المادة (42) من الدستور.

أما المادة (13) منه و التي تنص على شرط الجنسية و الإقامة و شهادة عدم تورط أبوي مؤسس الحزب إذا كان من مواليد جويلية 1942 في أعمال ضد الثورة التحريرية، بعد تحليل و تقديم الحثيات اللازمة إعتبرت هذه الإجراءات غير دستورية بناء على نص المادة ( 31 ، 32 ، 42 ) من الدستور.

وقد أعيد تنقيح هذا القانون على ضوء الملاحظات التي جاء بها رأي المجلس الدستوري و صدر حسب الإجراءات المعمول بها.

ومن أمثلة عمل المجلس الدستوري أيضا القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى الذي أخطر المجلس بمراقبة كامل النص، و كان قرار المجلس رقم 02 بتاريخ 2000/02/27 بعدم دستوريته.

والخلاصة أن المجلس الدستوري قبل الرقابة على الأوامر دون أدنى صعوبة، بل و أكثر من ذلك دون أن يبين طبيعة النص المعروف عليه هل هو قانون أو تنظيم، و هذا يشكل نقطة إيجابية لصالح المجلس

<sup>1</sup> - تنص المادة 123 الفقرة الثالثة من دستور 1996 على مايلي:

" يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره "

الدستوري و تعلق معها إمكانية معارضة الرقابة الدستورية على الأوامر و كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية يدخل في إطار المراقبة الدستورية.

## II - الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية.

لاشك أن الرقابة على دستورية القوانين تعد اليوم من أهم الوسائل التي تكفل حماية الحقوق و الحريات العامة، ذلك أن مقتضى هذه الرقابة في النهاية هو ضمان إحترام السلطات العامة في الدولة لإحكام الدستور، و على هذا الأساس لا يجوز للمشرع أن يتعرض لإحدى الحريات بالإلغاء أو التضييق المتجاوز فيه بدعوى تنظيمها، و من باب أولى لا يجوز إطلاق يد الإدارة في إستعمال السلطات الإستثنائية لتقييد الحقوق و الحريات على وجه يفقدها مضمونها و محتواها الذي كفله الدستور . إن هذه الحماية تصبح أولى و أجدر في الظروف الإستثنائية التي من أهم أثارها و أخطرها التضييق في دائرة الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، و ذلك كنتيجة لتوسيع سلطات الإدارة بشكل يخرج كثيرا عن نطاق المؤلف.

وإذا كنا قد إنتهينا أن الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان ممكنة الخضوع للرقابة الدستورية، فإن السؤال الذي يطرح هو هل أن الإمكانية نفسها يمكن أن تتوافر بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية؟

نرى أن دور المجلس الدستوري في ظل الحالة الإستثنائية لا يقتصر فقط على مجرد إستشارته لكل أعضائه و ليس رئيسه فقط، لأن رئيس الجمهورية لتقرير الحالة الإستثنائية بحاجة إلى دعم قانوني قوي من المجلس بحكم أن كل أعضائه متخصصون في الميدان القانوني، و بحكم أنه الجهاز الوحيد الذي له حق إقرار تصرف رئيس الجمهورية من الناحية القانونية<sup>1</sup>.

أما فيما يخص رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية فهي رقابة محدودة و ضعيفة للغاية، خاصة و أن المجلس الدستوري لا يستطيع أن يباشر عمله وصلاحياته - كما سبقت الإشارة إليه - إلا بعد إخطاره رسميا من الهيئات المحددة في الدستور وهي رئيس الجمهورية ، رئيسي غرفتي البرلمان حسب المادة 166.

<sup>1</sup> - رشيدة العام ، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة، 2006.

## المبحث الثاني

### النتائج المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية

إن توسع سلطة الهيئة التنفيذية في مجال التشريع لا يقف عند حد معين، لقد كان من المفروض أن تضع المادة (122) من الدستور مثل هذا الحد لتحول دون قيام الهيئة التنفيذية بالتشريع في الموضوعات التي تدخل عادة في عداد الميدان الخاص بالقانون، و لكن يبدو الأمر ليس كذلك، فرئيس الجمهورية يملك حق التشريع بحدود الموضوعات التي تعنيها المادة (122) بدلا من البرلمان منه بموجب الأوامر-كما سبقت الإشارة إليه-.

إن منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بموجب المادة ( 124) من دستور 1996 خلال شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، تترتب عليه نتائج بالغة الخطورة بالنسبة للوظيفة التشريعية للبرلمان، إذ يؤدي ذلك إلى تضائل سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي، خاصة وأن واقع الحال في الجزائر أظهر تحول هذه الوسيلة إلى أداة إعتيادية تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، إذ تجاوزت وفقا لهذا الحق دور المساهم في التشريع لتصبح مشرعا مستقلا يملك القدرة على التدخل بواسطة الأوامر للتشريع في الموضوعات التي كان الدستور قد جعلها محبوسة على البرلمان، و يغير ويعدل و يستبدل القوانين القائمة بقوانين أخرى، مما يجعل البرلمان مجرد قاعة لتسجيل القوانين و التصويت عليها دون أن يكون له المبادرة في وضعها، و هو ما يتماشى مع دستور 1996 الذي يستهدف في الجوهر تقوية السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية - على السلطات الأخرى.

ضاف إلى ذلك أن طبيعة الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر المتخذة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي إنعقاد البرلمان المعروضة عليه في أول دورة له من قبل رئيس الجمهورية، يترتب عليه آثار بالغة الخطورة أيضا بالنسبة للوظيفة الرقابية للبرلمان، فالبرلمان بغرفتيه لا يعتمد على المناقشة، و إنما حسب المادة ( 124) من دستور 1996 و المادة ( 38) من القانون العضوي الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان و الحكومة يصوت بدون مناقشة (المطلب الأول).

من خلال الفقرة الرابعة من المادة ( 124) من دستور 1996، نلاحظ أنها أوجدت نوعا من الممارسة الإستثنائية لفكرة إصدار الأوامر ذات القوة القانونية، حيث أعطت هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطة غير محدودة يمارسها دون أن يتقيد بأحكام الدستور، و دون أن تخضع إجراءاته هذه لتصديق البرلمان حيث يملك إستنادا للمادة ( 93) التي تحيل عليها المادة ( 124) من الدستور التدخل بإجراءاته في مجال القانون بأوسع ما يكون التدخل حيث يجمع بين يديه الوظيفة التشريعية و التنفيذية، مما يجعلنا نتساءل عن الآثار المترتبة على تطبيق هذه المادة بالنسبة لوظيفة البرلمان التشريعية و الرقابية، خاصة وأن المادة ( 93) تنص على أن البرلمان يجتمع بقوة القانون، و لا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني خلال مباشرته لحق إصدار الأوامر التشريعية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### النتائج المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الظروف

#### العادية

إذا باشر رئيس الجمهورية حقه في إصدار الأوامر التشريعية يكون بذلك قد حل محل السلطة التشريعية في تنظيم موضوعات هي أصلاً من اختصاصها، مما يتعين معه دراسة النتائج المترتبة على ذلك في مواجهة السلطة التشريعية، لذلك نبدأ أولاً بدراسة هذه النتائج بالنسبة للوظيفة التشريعية للبرلمان (الفرع الأول) ، ونعقبها بدراسة مثلتها بالنسبة للوظيفة الرقابية للبرلمان (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول

##### بالنسبة للوظيفة التشريعية للبرلمان

تتأثر الوظيفة التشريعية للبرلمان خلال ممارسة رئيس الجمهورية للأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان بدرجة بالغة الخطورة، إذ يؤدي ذلك إلى تضاول سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي، خاصة و أن الواقع العملي أثبت أن معظم التشريعات صدرها السلطة التنفيذية سواء عن طريق رئيسها - رئيس الجمهورية- بواسطة الأوامر، أو الحكومة بواسطة مشاريع القوانين.

ضف إلى ذلك، أن تحديد المشرع الدستوري مجالاً خاصاً بالسلطة التشريعية بموجب المادتين ( 122 و(123) من دستور 1996، و الذي يعد حكراً على السلطة التشريعية يتأثر أثناء استعمال رئيس الجمهورية للأوامر، إذ لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من التدخل في هذا المجال في جميع المواضيع التي يمكن للقانون التشريع فيها، بأن يشرع في نطاق القانون سواء بما تعلق بالمواضيع التي لم يشرع فيها بعد البرلمان، أو بما يلغي أو يعدل ما سبق أن شرعه، و قد تتسع هذه السلطة إلى حد وقف العمل ببعض أحكام الدستور، و هو ما لا يستطيع البرلمان فعله بذاته، مما يؤدي إلى سلب البرلمان حقه في التشريع حتى في المواضيع المحجوزة له.

##### أولاً: تضاول سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي.

لا شك أن مزاحمة رئيس الجمهورية للبرلمان في أداء مهمته التشريعية عن طريق الأوامر التشريعية هو خرق صارخ لمبدأ الفصل بين السلطات، و سمة من سمات دولة اللاقانون و اللاديمقراطية، و أداة من شخصنة السلطة و الحكم الفردي، تخلى عنها دستور 1989 لتناقضها مع روح مبادئه، و أعاد تبنيها تعديل 1996 برؤية جديدة لما أثبتت التجربة ضرورتها كأداة دستورية، تمنع تعطيل الحياة العمومية و تسيير الأمور المستعجلة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - راضية شيبوتي ، مركز رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 وتعديل 1996، مذكرة ماجستير غير منشورة ، جامعة قسنطينة، 2003.

بهذا المنطق أصبحت الأوامر إستثناء يرد على الأصل تحكمه عدة ضوابط، غير أنه و بعيدا عن مقتضى هذا الحكم، فإن الواقع كرس ممارسة لا تستند لمبدأ دولة القانون المعلن عنها، حيث أن الإفراط في إصدار هذه الأوامر يشكل تجاوزا خطيرا للبرلمان بصفته العضو الأصيل للتشريع، و مساسا بحرمة 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.

وما زاد من خطورة الموقف هو حرية رئيس الجمهورية في تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر التشريعية دون أدنى قيود تكبح سلطته في ذلك، فإذا كان الإدعاء بأن الأوامر تمثل إجراء إستثنائيا يتم اللجوء إليه من أجل تجاوز عدم كفاية الإجراءات البرلمانية الطبيعية، فإن الممارسة أثبتت أن الأوامر قد أصبحت وسيلة طبيعية للتشريع، و هو ما يعبر بجلاء عن رغبة في تجاوز سلطة البرلمان، فيمكن القول أن المادة (124) من دستور 1996 تمثل علامة لها دلالتها في تأكيد هبوط الإمتيازات البرلمانية في دستور 1996، طالما أنها تنتهي إلى أن تجعل اللجوء للأوامر نظاما معتادا، و طالما أن رئيس الجمهورية يملك بموجب ذلك بإمكانية إتخاذ الأوامر للتدخل في إختصاص البرلمان.

فإستعمال الأوامر يفيد عدم تقدير السلطة التنفيذية للدور التشريعي للبرلمان.

إن هذا النهج من السلطة التنفيذية في إستعمال الأوامر يفوت على البرلمان فرصة التشريع إبتداءا، حيث يفاجأ عقب فض دورة إنعقاده مباشرة أو قبل قليل من موعد إجتماعه 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 أسبوعا واحدا فقط بعد إختتام الدورة الربيعية للبرلمان دون وجود ضرورة تستدعي ذلك، فكانت ردة فعل حزب جبهة التحرير الوطني المتحصل على الأغلبية البرلمانية أن هذا التصرف يشكل خطرا على المسار الديمقراطي، و كان الدكتور "مسعود شيهوب" رئيس اللجنة القانونية بالمجلس الشعبي الوطني قد صرح وقتها بأن هذه الأوامر تعد لاجية في حالة عدم الموافقة عليها من طرف البرلمان<sup>1</sup>.

إلا أنه في الجلسة البرلمانية ليوم الأربعاء 08 أكتوبر 2003 صادق البرلمان على جميع الأوامر التشريعية الصادرة بعد أسبوع من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية خوفا من إقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني، و هو ما يمثل إضعافا واضحا لسلطة البرلمان التشريعية.

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب في تصريح لجريدة الشروق اليومي بصفته رئيس لجنة الشؤون القانونية على مستوى المجلس الشعبي الوطني حول موقف

المجلس من الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية بتاريخ 2003/07/08 جريدة الشروق اليومي، العدد 821. الصادر في 14 جويلية

2003، ص 02.

وما زاد أيضا من خطورة الموقف، أن مثل هاته الأوامر عادة ما تنصب على مواضيع ذات أهمية بالغة في حياة المجتمع حاضره و مستقبله، كتلك التي تعالج مجال الإصلاحات الإقتصادية، و التي تتدرج في إطار تنفيذ الجزائر للإتفاقيات التي أبرمتها في هذا الإطار<sup>1</sup>.

لذلك كان من باب أولى مناقشتها من قبل نواب الشعب، لا التحكم فيها و تقريرها من طرف شخص واحد مما يعني رهن مستقبل الأجيال القادمة و الأمة، و إضعافا لدور البرلمان في مجال صنع و تنفيذ السياسة العامة، حيث أصبح عاجزا عن الدخول في تفاصيل السياسة العامة لتكون هذه حكرا على الحكومة، و معه تكون سلطة البرلمان قد آلت إلى التدهور.

إن المادة ( 124 ) من دستور 1996 إنتهت إلى الأخذ بكل صراحة و بدون موارد بعدم التوازن بين الهيئات، وجاء عدم التوازن هذا لمصلحة الهيئة التنفيذية، فأوجدت سلطة موازية للسلطة التشريعية تتمتع بخاصية أصلية و غير مشروطة ترتبط أصلا بالمشرع، و جعلت السلطة التنفيذية مشرع إختصاص أو مشرع الحق العام في وضع القواعد القانونية، لتكون الثانية - السلطة التشريعية- مشرع إستثنائي.

**ثانيا: تدخل رئيس الجمهورية في المجال المحجوز للسلطة التشريعية.**

تناولت المادة (122) من دستور 1996 بيان المجالات التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون، و هي محددة على سبيل الحصر، كما أوضحت المادة (125) من الدستور نفسه الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية. ورغم إتساع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، فإنه يمكنه طبقا للمادة (124) من الدستور التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر.

وتعد الأوامر سلطة إستثنائية يستطيع بموجبها رئيس الجمهورية أن يعدل أو يلغي التشريعات القائمة، إلا أن ذلك لا يعني أنه يستطيع تنظيم أي موضوع عن طريق هذه الأوامر بحرية مطلقة، مما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي:

هل يجوز للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية مخالفة الدستور؟ هذا من جهة، و من جهة أخرى هل يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في كافة الموضوعات التي يختص بها البرلمان دستوريا سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية؟.

**بالنسبة للسؤال الأول،** فإن الإجابة عليه توجد في أسباب ظهور الأوامر نفسها، بمعنى إذا عرفنا أن الأوامر هي أدوات تشريعية تم تبنيها لتعويض القانون، لذلك فإنه و بالإسقاط على نظرية التفويض، فإن المفوض له لا يملك أكثر من المفوض، فإذا كانت القوانين لا تملك إمكانية التعديل أو الإلغاء في الأحكام الدستورية بل و

---

<sup>1</sup> - مثل تلك الأوامر التي صدرت في سبتمبر 2001 تتعلق بالإصلاحات الإقتصادية، و تلك الصادرة في 2003 و المتعلقة أساسا بالمناطق الحرة و القواعد المطبقة على عمليات إسترداد السلع و تصديره، و الأمر المتعلق بالمنافسة، و كذا المتعلق بحقوق المؤلف..... إلخ.

ليس لها أن تخالفها، فإنه من المنطقي أن لا يتعدى رئيس الجمهورية بواسطة هذه الآلية عن الحدود المرسومة لها و التي جاءت لتعويضها، بمعنى ليس للأوامر أن تخالف الدستور مادام ذلك محظورا على القوانين. بالنسبة للسؤال الثاني، و الخاص بإمكانية تدخل رئيس الجمهورية في كافة الموضوعات التي يختص بها البرلمان دستوريا سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو القوانين العضوية. هنا لا يختلف الأمر كثيرا في الجزائر عنه في فرنسا.

بالنسبة لفرنسا، بالرغم من أن المادة (38) من الدستور لم تحدد نطاق التفويض و جاءت بعبارات عامة " ..... يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محدودة بإصدار أوامر تدخل عادة في نطاق القانون..... » فإن الفقه الفرنسي متفق على قصر نطاق الأوامر على الموضوعات التي تنظمها القوانين العادية فقط دون القوانين الأساسية<sup>1</sup>.

لأن هذه القوانين - القوانين الأساسية- تخضع في إصدارها و تعديلها لقواعد و إجراءات نص عليها الدستور، تختلف عن تلك القواعد و الإجراءات اللازمة لإصدار و تعديل تشريعات، و تعلقها القوانين الأساسية بتنظيم مؤسسات الدولة الدستورية.

فضلا على أن إجازة التفويض التشريعي في موضوعات القوانين الأساسية، سيبتح الفرصة للأغلبية البرلمانية للتواطؤ مع الحكومة للتخلص من الإجراءات الخاصة بإصدار هذه القوانين، و خاصة المتعلقة بضرورة موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان<sup>2</sup>.

الأمر الذي دفع الفقه الفرنسي إلى النظر إلى القوانين الأساسية على أنها تحتل مرتبة وسطى بين القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية، و تلك المنصوص عليها في القوانين العادية، و هي بذلك تمثل مرتبة أعلى من التشريعات العادية، و من تم لا يجوز للأخيرة أن تتعرض للقوانين الأساسية بالإلغاء و التعديل<sup>3</sup>.

بالنسبة للجزائر فإن الإتجاه السائد يذهب إلى ما أخذ به كل من الفقه و مجلس الدولة الفرنسيين، فرغم أن المادة (124) من دستور 1996 جاءت بصفة العموم عندما قالت " .....يشرع بأوامر..."، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تنصب الأوامر على موضوعات القوانين العضوية، لأن الدستور نظمها وفقا لإجراءات خاصة و متميزة تختلف عن تلك التي تخضع لها القوانين العادية، حيث جاء في نص المادة (123) من دستور 1996 على وجوب التصويت و المصادقة على نص مشروع القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، و بأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة ، و على الإخطار الوجوبي - الإلزامي - للمجلس

<sup>1</sup> - عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1996.

<sup>2</sup> - عبد العظيم عبد السلام. مرجع نفسه. ص 144.

<sup>3</sup> - أحمد سلامة بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، دارالنهضة العربية القاهرة، 2003.

الدستوري لممارسة رقابة المطابقة الدستورية على نص القانون، هذا من جهة و من جهة أخرى فإن القوانين العضوية ذات طبيعة دستورية و وظيفية سامية تلي الدستور مباشرة، و تسمو على القانون العادي درجة في سلم تدرج النظام القانوني في الدولة، و تعلقها بمواضيع تنظيم السلطات العامة الدستورية<sup>1</sup>.

وبالرغم ما قيل عن القوانين العضوية، فإننا لا نذهب إلى الإتجاه القائل بضرورة قصر النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية على القوانين العادية فقط دون القوانين الأساسية، و السبب في ذلك يرجع إلى عمومية نص المادة ( 124 ) من الدستور، و التي تمنح رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر دون تحديد مجال تدخلها من جهة، و أن الأوامر هي أدوات تشريعية تم تبنيها للتدخل في مجال القانون أصلا من جهة أخرى، فهذا يعني أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية غاية ما في الأمر أنه لا بد أن تحوز على النصاب المطلوب للمصادقة عليها داخل غرفتي البرلمان من جهة، ووجوب خضوعها لرقابة المطابقة مع الدستور قبل صدورها من طرف المجلس الدستوري من جهة أخرى. وخير مثال على ذلك، إستعمال رئيس الجمهورية السابق - اليمين زروال - الأوامر للتدخل في مجال القوانين العضوية طبقا للمادة ( 179 ) من الدستور، حيث أصدر أمران يتعلقان بالانتخابات و الأحزاب السياسية

و هما :

\* الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997، الصفحة 03 إلى 28.

\* الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق لـ 06 مارس 1997، الصفحة 70 و ما يليها.

مما يدل على عدم قصر نطاق الأوامر على القوانين العادية فقط، بل بإمكانها أن تمتد إلى مجال القوانين العضوية.

## الفرع الثاني

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني. نشریات مجلس الأمة، العدد الثاني، مارس، 2003.

## بالنسبة للوظيفة الرقابية للبرلمان - الموافقة الشكلية للبرلمان تضعف السلطة التشريعية-

لاشك أن للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دورها الفعال و الضروري، إلا أن هذه الرقابة تزداد أهمية و حتمية إذا تعلق هذا العمل بإختصاص يدخل ضمن إختصاصات البرلمان ذاته، و هو ما يتحقق بشأن الأوامر.

فإذا كانت المادة ( 124 ) من دستور 1996 قد سمحت لرئيس الجمهورية ممارسة إختصاص يدخل في مجال السلطة التشريعية، فإن هذا الإختصاص ما هو إلا إستثناء و ليس القاعدة، إذ أن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير طبيعية و غير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و على هذا الأساس فإنه من الواجب عرض الأوامر التي إتخذها رئيسالجمهورية على البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها<sup>1</sup>.

وقد حرص المشرع الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان، بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة مقبلة لإجتماع البرلمان، و هذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع.

إن المادة (124) فرضت على رئيس الجمهورية ضرورة عرض الأوامر التي أصدرها البرلمان ليوافق عليها في أول دورة مقبلة له طبقا للفقرة الثانية و الثالثة اللتان تنصان على مايلي:

" ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان "

إن هذه الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها، و بالتالي المسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها، ذلك أن الدستور لا يمنح أي سلطة للبرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع، بل أنه يقيد سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة في أول دورة، و هذا ما أكده القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، حيث نصت المادة (38) في الفرع المتعلق بالتصويت بدون مناقشة على مايلي:

" تطبق إجراءات التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة

للموافقة عليها وفقا لأحكام المادة 124

ويعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع و بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة "

ما يلاحظ أن المادة (38) من القانون العضوي أنها أكدت ما جاءت به المادة (124)، و هي ضرورة عرض الأوامر على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها دون المصادقة، و في سبيل تحقيق ذلك إستعمال التصويت بدون مناقشة في الموضوع.

إن هذا النمط من التصويت<sup>1</sup> و الذي يشكل القيد الحقيقي للنواب لا يطبق إلا في حالة واحدة، و هي الحالة المتعلقة بالأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها.

إن التصويت بدون مناقشة هي آلية في صالح السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية على وجه التحديد - ويمكن للحكومة أن تستفيد من هذه الآلية التشريعية في حالة خشيتها من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين لا سيما إذا كانت لا تتمتع بالأغلبية، و كانت في نفس الوقت على إتفاق مع رئيس الجمهورية أن تلجأ إلى تقنية الأوامر .

إن نص المشرع الدستوري في نص المادة (38) من القانون العضوي على نمط التصويت بدون مناقشة يبين أن للأوامر إجراء خاص بها، فهي لا تتطلب لا تعديل و لا تقديم، حيث يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، أما التصويت على التشريع العادي يتطلب بعثه إلى الجهة المختصة، و دراسة حالات و إجراءات حددها القانون العضوي للبرلمان من دراسة و مناقشة وإثراء من طرف اللجنة المختصة، ثم عرضه على البرلمان لمناقشة و تقديم تعديلات بشأنه، ثم يضبط من طرف اللجنة المختصة مرة أخرى بعد إدخال التعديلات، ثم التصويت عليه مادة بمادة.

وبخلاف التصويت على الأوامر فلا يتطلب مثل تلك الإجراءات طبقا للمادة (38) من القانون العضوي لا يتطلب الموافقة على الأوامر لا تعديل و لا مناقشة في الموضوع، و لا تصويت مادة بمادة، الشيء الذي يؤدي إلى الإبقاء على النص في مجمله دون تعديل.

**أولا- تقليص الرقابة البرلمانية في شكلها الإجرائي.**

يعد حق إقتراح القوانين و المبادرة بها أول لبنة في بناء صرح أي قانون، حيث يستهدف وضع أسس التشريع الأول<sup>2</sup>، بشرط أن يكون موضوع الإقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة كما

---

<sup>1</sup> - يلاحظ أن هذا النمط من التصويت كان متاحا للحكومة تطلبه سواء تعلق الأمر بإقتراح أو مشروع قانون، بمعنى أن هذا النمط ليس قاصرا على الأوامر.

المادة 131 من القانون رقم 01/77 مؤرخ في 29 شعبان 1397 الموافق ل 01 أوت 1977 يتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيث جاء فيها : " يمكن للحكومة أو للجنة المختصة بالموضوع أن تطلب تصويت بدون مناقشة على مشروع قانون أو إقتراح قانون و يقدم الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و الذي يعرضه على إجتماع رؤساء اللجان للموافقة " كما أن ذات الحكم ورد في المادة 73 من القانون 16/89 مؤرخ في 13 جمادى الأولى 1420 الموافق ل 11 ديسمبر 1989 يتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و سيره .

<sup>2</sup> - عمر حلمي فهمي .مرجع سابق . ص 111 و ما يليها.

يشترط أن يتقدم بالإقتراح من ينيط به الدستور هذه المهمة، و تثور المفاضلة في هذا الشأن بين المقترح الحكومي و الإقتراح البرلماني، و قد إختلف الفقه بشأن مزايا و عيوب كل إقتراح إلى غاية الإتفاق على أن الإقتراح المشترك ضرورة لا غنى عنها، و السبيل الأمثل لتقادي عيوب إنفراد الحكومة أو البرلمان بهذا الحق.

وهكذا فقد نصت دساتير بعض الدول و منها الجزائر على إشراك السلطتين التنفيذية و التشريعية فيما يخص المبادرة بالقوانين.

ووفقا للمادة (120) من الدستور، فإن كل مشروع أو إقتراح قانون يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة حتى تتم المصادقة عليه.

بعد تلقي إيداع مشروع القانون، أو بعد أخذ رأي الحكومة في إقتراح القانون، يتولى رئيس المجلس عقب إجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة لدراسته و إعداد التقرير بشأنه، ثم يعرض على كل غرفة لمناقشته و إثرائه، فهل تخضع الأوامر التشريعية لنفس الإجراءات التي يمر بها النص التشريعي سواء كان مشروع أو إقتراح قانون؟ .

#### I - دراسة الأوامر التشريعية على مستوى اللجنة الدائمة المختصة.

من المعروف أن أي برلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة التي تضع له التقارير اللازمة حول المشاريع و الإقتراحات بعد دراسة معمقة، و هو يتبع عادة توصياتها، و لذا فإن كل تأثير على اللجان يشكل تأثير كبير على البرلمان نفسه<sup>1</sup>.

إن اللجان الدائمة<sup>2</sup> تتميز بدور معتبر في تحضير و دراسة النصوص التشريعية، لأنه يتعين عرض المبادرات التشريعية ( مشاريع أو إقتراحات القوانين) على هذه اللجان قبل عرضها على الجلسة العامة وذلك لتحضير دراسة معمقة، و لذلك يظهر دور اللجان في تفسير ما جاءت به المبادرة التشريعية للنواب أو الحكومة، كما لهذه اللجان حق إقتراح التعديلات سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون، و لذلك غالبا ما تكون المبادرة التشريعية المعروضة على الجلسة العامة قد تمت في صياغة جديدة أعدتها اللجنة المختصة.

عمليا يبدأ دور اللجان المختصة من تاريخ قبول المبادرات التشريعية، و إحالة مكتب كل غرفة من غرفتي البرلمان على اللجنة المختصة لتحضير التقرير و عرضه على الجلسة العامة، حيث تشرع اللجنة المختصة في دراسة النص بالإستماع إلى عرض ممثل الحكومة أو مندوب إقتراح القانون و يكون متبوع بمناقشة، و

<sup>1</sup> - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة، 1990 .

<sup>2</sup> - يبلغ عدد اللجان الدائمة 12 لجنة بالمجلس الشعبي الوطني، و 09 لجان دائمة بمجلس الأمة حسب المادتين 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و المادة 15 من النظام الداخلي لمجى الأمة.

للجنة أن تدعو أشخاصا مختصين و ذوي خبرة للإستعانة بهم في أداء مهامهم<sup>1</sup>، و يتولى مساعدتها في كل مراحل أشغالها طاقم إداري تشريعي إكتسب الخبرة في مجال تحضير الملفات الوثائقية الضرورية، و إستغلال الأنترنت، و إعداد صياغة مشاريع تقارير تعرض على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها (بأغلبية الأعضاء) قبل طبعها و توزيعها على النواب.

يعقب توزيع التقرير التمهيدي و بالتشاور مع الحكومة يسجل مشروع أو إقتراح القانون في جدول أعمال جلسات المجلس لمناقشته و إثرائه.

كما يمكن للجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة دراسة النص لإعداد تقرير على محتواه دون أن يكون لها حق تعديل أحكامه أو الدعوة إلى تعديلها، و يتم في بداية أشغالها الإستماع إلى ممثل الحكومة في عرض شامل على النص، يتبع بمناقشة على مستوى اللجنة قبل إعداد تقرير مثلما هو معمول به في الغرفة الأولى.

بالنسبة للأوامر التشريعية، تنص المادة ( 38) من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينه و بين الحكومة في فقرتها الثانية على أن:

" و يعرض النص.....بعد الإستماع إلى اللجنة المختصة "

فالملاحظ أن الأوامر التشريعية شأنها شأن أي مبادرة تشريعية، تعرض على اللجنة المختصة من أجل دراسة نصها لتبدي تقريرها في الموضوع بعد إبداء ملاحظاتها، لكن الإختلاف يكمن في أن اللجنة تعد تقريرا واحدا لا يسمى لا تمهيدي و لا تكميلي، بل تقرير عبارة عن عرض الأمر و عرض الوزير ممثل الحكومة، كما يكمن الإختلاف في أن اللجنة لا يكون في وسعها أن تتقدم بأي تعديل للنص التشريعي الذي ورد في شكل أمر رئاسي<sup>2</sup>، بل تقدم بشأنها تقرير واحد فقط من أجل المناقشة بخلاف المبادرة التشريعية حيث يكون لها حق تفسير ما جاءت به و إقتراح التعديلات سواء تعلق الأمر بالشكل أو المضمون.

بالإضافة إلى ذلك فإنه يلاحظ عمليا أن اللجان العامة تكون تحت هيمنة الحكومة، و لا تتمتع بإستقلالية من حيث تحضير النص التشريعي، و علة ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج التشريع، و من هذا المنطلق بإمكان الوزير المختص بوصفه ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة متى أراد، و من تم يدعم وجهة نظر الحكومة بمقتضى ما لديه من التفسيرات و المعلومات والحجج و المبررات والأرقام و ما في ذلك من تعاليق و ملاحظات، و بذلك يمكن أن يؤثر على الرأي العام للجنة الدائمة وفق الإتجاه الذي ترغب فيه الحكومة، أي الذي ترجو أن يكون عليه النص التشريعي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 03/27 من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان و الحكومة و التي تنص على مايلي : " يمكن أعضاء

الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة و يستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة بوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة" .

<sup>2</sup> - عبد الله بوقفة . آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، ص 212.

<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة . مرجع نفسه . ص 159 - 161 .

## II - المناقشة العامة للأوامر التشريعية.

بعد تقديم الحكومة مشروع القانون أو إقتراح القانون من قبل مندوب أصحاب الإقتراح أمام المجلس وتقرير اللجنة من قبل مقررهما يشرع في المناقشة، و يخضع التدخل في الجلسة للتسجيل المسبق في قائمة المتدخلين و لإجراءات سير الجلسة، غير أنه لا يمكن أعضاء اللجنة المختصة التدخل في المناقشة العامة

وتتم المناقشة العامة للنص ثم مواده في شكل ملاحظات و إقتراحات في نفس الوقت، بحضور ممثل الحكومة الذي له أن يرد عليها بناء على طلبه عقب إختتام المناقشة، كما يمكن لرئيس و مقرر اللجنة المختصة و مندوب أصحاب إقتراح القانون تناول الكلمة، نفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة، فعقب توزيع التقرير التمهيدي تعقد جلسة عامة بالتشاور مع الحكومة، تخصص لمناقشة مجمل النص بالإستماع من جديد إلى ممثل الحكومة ثم إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم تفتح المناقشة العامة بإحالة الكلمة إلى النواب المسجلين مسبقا حسب ترتيب تسجيلهم في قائمة المتدخلين، و تخضع المناقشة لنفس الإجراءات المطبقة في المجلس الشعبي الوطني، عقب المناقشة العامة يقرر مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، و إما الشروع في المناقشة مادة بمادة بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة و اللجنة المختصة، غير أنه من الناحية العملية تنصب المناقشة على مجمل النص و على مواده في نفس الوقت، و لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظات كتابية تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد توزيع التقرير التمهيدي.

هذه الإجراءات لا تمثل لها فيما يخص الأوامر التشريعية، إذ تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني بدون مناقشة حسبما نصت عليه المادة (124) من الدستور، و ما أكدته المادة (38) من القانون العضوي الناظم للعلاقات بين الغرفتين ، و بينهما و بين الحكومة : " و يعرض النص بكامله على التصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع .....".

فعرض الأوامر التشريعية على البرلمان للتصويت عليها دون مناقشة يشكل بشكل لا يقبل النقاش مسا بالسيادة التشريعية للبرلمان، و يتم وضعها بشكل صائب في عداد الإجراءات التي تعبر بكل جلاء على طبيعة النظام السياسي الجزائري في دستور 1996 القائم على تقوية السلطة التنفيذية و هيمنتها على البرلمان. فالتصويت بدون مناقشة يمثل سلاحا فعالا في يد الحكومة، من شأنه أن يسمح لها في أن توطر بكل قوة أكثريتها و ذلك عن طريق إلزامها على إتباعها سواء رضيت بذلك أم لم ترضى، و من شأنه أن يضيق بشكل ملحوظ من حرية التقرير التي يفترض أن يتمتع بها البرلمانين<sup>1</sup> .

<sup>1</sup> - عبد الرضي حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجموعات المتقدمة ، نموذج فرنسا، الطبعة الأولى، بنغازي، دار

## ثانيا: تقليص الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي.

إن دستور 1996 يفترض من الناحية المبدئية على الأقل إمكانية قيام البرلمان بممارسة الرقابة على كل نشاطات الحكومة، على إعتبار أن نشاطات الحكومة هذه لا تعني في الجوهر أكثر من وضع السياسة العامة موضع التنفيذ، و بقدر ما يمثل البرلمان بحكم صفته التمثيلية الجهة التي تتولى وضع السياسة العامة للأمة هذه، فإن نشاطات الحكومة المتعلقة بتنفيذها يفترض فيها أن تخضع لرقابة البرلمان، و مثل هذا النوع من الرقابة يبدو ضروريا في الوقت الحاضر بسبب تزايد و تنوع هذه النشاطات، و لكن الأمر من الناحية العملية لا يبدو بهذا الشكل، إذ أن الكثير من الموضوعات التي تشكل جوهر هذه النشاطات باتت لا تخضع لرقابة البرلمان.

وبهذا الشكل يمكن القول أن تقليص الرقابة البرلمانية لا يرد فقط على المستوى الإجرائي، و إنما يرد كذلك على المستوى الموضوعي، أي مستوى الموضوعات التي تكون موضوع رقابة.

إن المشرع الدستوري في المادة (124) من دستور 1996 يكرس هذه القاعدة بنصه على الموافقة دون المصادقة، مما يعدم سلطة البرلمان في تحصى الأمر التشريعي و مناقشته و إقراره، و الموافقة على النص في مجمله دون تعديل و تغيير في الموضوع، و هو ما أكدته المادة (38) من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقات بين الغرفتين و بينهما و بين الحكومة: " و يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع " أي الإبقاء على مجمل النص و الموافقة عليه كما أصدره رئيس الجمهورية.

**I - الإبقاء على مجمل النص.**

إن الغاية التي أرادها المشرع الدستوري من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان تعبر عن معنى مقصود وواضح، فكما سبقت الإشارة إليه فإن أي نص تشريعي سواء كان مشروع أو إقتراح قانون يكون موضوع مناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، و عقب إنتهاء المناقشة يمكن أن ينصب على أي منهما تغيير بموجب ما يدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إذ يجوز للحكومة و للجنة المختصة أو عشر (10) نواب من المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة<sup>1</sup> تقديم تعديلات على مشروع أو إقتراح القانون محل الدراسة، و يشترط أن تكون معللة (عرض أسباب) و أن تخص مادة من مواد المشروع أو لها علاقة به إن تضمنت مادة جديدة، و يتم إيداع التعديلات بالنسبة للنواب في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة و تحال على مكتب المجلس الشعبي الوطني للبت فيها، و إحالة المقبول منها على اللجنة المختصة، و تبليغها إلى الحكومة، و توزيعها على النواب، كما يمكن ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون تقديم

<sup>1</sup> - رأي المجلس الدستوري رقم 98/04 المؤرخ في 10 فيفري 1998، المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور والمادة

28 من القانون العضوي الناظم للعلاقات.

تعديلات شفوياً خلال المناقشة مادة بمادة ، و في هذا المجال لا يمكن أعضاء اللجنة المختصة إيداع التعديلات أو التوقيع مع أصحابها.

تستدعي اللجنة من قبل رئيسها أثناء الدورة ( و من قبل رئيس المجلس فيما بين الدورتين) لدراسة التعديلات بحضور ممثل الحكومة أو إدارات من الوزارة المعنية، و مندوبي أصحاب التعديلات وفق جدول زمني محدد لأشغالها.

تدون اللجنة إستنتاجاتها حول التعديلات المحالة عليها أو التعديلات الجديدة التي أدخلتها على النص أو تعديلات الحكومة في التقرير التكميلي الذي تعده لهذا الغرض، و الذي تبين فيه أيضا و بشكل واضح موقفها من تعديلات النواب، الإتفاق على صياغة مشتركة، قبول التعديل أو رفضه، و لكل مندوب في حالة رفض تعديله التمسك به و الإعلان ذلك في الجلسة العامة المخصصة للتصويت، و في هذه الجلسة يتم الفصل في كل الحالات من قبل نواب المجلس.

وعلى نقيض ذلك - بالنسبة لمشاريع و إقتراحات القوانين - و بناء على المادة ( 124 ) من الدستور، قرر المشرع الدستوري عدم المساس بالأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها بأي حال من الأحوال إعادة النظر فيه جملة أو تفصيلا من قبل البرلمان، فالبرلمان لا يستطيع أن يتخطى رئيس الجمهورية بل يبقى على نص الأمر وفق صورته الأصلية التي صدر عليها دون أي تعديل في الموضوع، و لا يبقى للبرلمان في هذا المضمار سوى الإلتجاء إلى الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي وفق ما أتى عليه دون تعديل<sup>1</sup>.

## II - الموافقة على مجمل النص.

يعد التصويت التأشير التي تمنحها السلطة التشريعية لصالح المبادرات التشريعية التي أودعت لديها بغرض الدراسة و المناقشة و المصادقة، و تتخذ هذه العملية طرق ووسائل متنوعة الأشكال بشرط أن يكون التصويت صحيحا و يتوافر على النصاب المطلوب.

في البداية تجدر الإشارة إلى أنه لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب و تتم مراقبة النصاب قبل كل عملية تصويت، و تحال الكلمة في هذه الجلسة إلى مندوبي أصحاب التعديلات، كما يمكن أن تحال إلى ممثل الحكومة، و إلى مكتب اللجنة المختصة عند الإقتضاء.

يتم التصويت على النص بدءا بالمواد التي قدمت بشأنها تعديلات من الحكومة أو من اللجنة أو من النواب كما هو مبين في التقرير التكميلي ثم المواد التي عدلت في التقرير التمهيدي الأول، ثم المواد غير المعدلة ثم يعرض النص بكامله على النواب للتصويت عليه حسب نمط الإقتراع الذي يحدده مكتب المجلس، و يتم

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، مرجع سابق .

التصويت على القوانين العادية بأغلبية الحاضرين و على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة، و هذا هو الإجراء العادي في دراسة مشاريع و إقتراحات القوانين.

نفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة، حيث تتولى اللجنة المختصة على إثر إنتهاء المناقشة العامة إعداد تقريرها التكميلي الذي يراعي فيه رأي الحكومة و أعضاء المجلس و موقف اللجنة، بالإضافة إلى توصياتها إن وجدت قبل عرض النص على المجلس للموافقة عليه مادة بمادة ثم على النص بكامله.

أما الأوامر بإعتبارها لا تخضع للمناقشة على مستوى المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و لا تخضع للتعديلات، بل يبقى النص على حاله كما أقره رئيس الجمهورية، فإن عملية الموافقة تتم على مجمل النص مباشرة و ليس مادة بمادة، فالبرلمان لا يمكن أن يقوم بتقدير المواد من الأمر المعروض عليه لقبولها أو رفضها على غرار مشاريع و إقتراحات القوانين، بل يوافق أو يرفض النص بكامله.

غير أنه يجب الإشارة أن رئيس الجمهورية يملك عن طريق الأوامر التدخل في المجال المحجوز للسلطة التشريعية سواء كانت قوانين عادية أو قوانين عضوية، مما يؤدي إلى التساؤل على الأغلبية المشروطة للموافقة على هذه الأوامر.

هنا يختلف الأمر بإختلاف نوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية بأوامره، فإذا تدخل في المجال المنصوص عليه في المادة (122) من الدستور أي التشريعات العادية، فإن الأغلبية المشروطة هي الأغلبية المنصوص عليها في المادة (120) من الدستور، و هي الأغلبية البسيطة بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني و أغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة.

(123) أما إذا تدخل رئيس الجمهورية في مجال القوانين العضوية المنصوص عليها في المادة من الدستور، فإن الأغلبية المشروطة هي الأغلبية المنصوص عليها في نفس المادة، و هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني و أغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة.

(124) وما يلاحظ في هذا الصدد بالنسبة للموافقة على الأوامر أن المشرع إستعمل في نص المادة من الدستور و المادة (38) الفقرة الأولى من القانون العضوي عبارة " الموافقة"، بينما ذهب إلى النص على " المصادقة " في الفقرة الثالثة من المادة (38) من القانون العضوي، فهل الموافقة مثل المصادقة ؟ وما الفرق بين الموافقة المنصوص عليها في المادة (124) من الدستور و المادة (38) الفقرة الأولى من القانون العضوي 02/99، و المصادقة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (38) من القانون العضوي.

بالنسبة للسؤال الأول: الموافقة تختلف عن المصادقة و كلاهما تعبيران مختلفان.

فالمصادقة تعني مناقشة الأمر و تفحصه بالتعديل أو الزيادة أو النقصان و مراقبة الأمر التشريعي، و هي تعطي للمجلس أو البرلمان بصفة عامة تفحص العمل التشريعي و مناقشته و إقراره، و هي حسب الأستاذ "

سعيد بوالشعير<sup>1</sup> المصطلح الذي يتناسب مع مبدأ المراقبة (المناقشة ثم التصويت و الإقرار) ، و هذا الإختصاص يسند للبرلمان مثلما هو الحال في المادة (38) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و المادة (58) من الدستور الجزائري لعام 1963 التي تعني مناقشة النشاط التشريعي الرئاسي و تفحصه و تقديم التعديلات بشأنه، و هذا راجع إلى أن الأوامر هي إختصاص تشريعي ناتج عن تفويض أو أهلية برلمانية فهي تفويض البرلمان عن طريق قانون جزء من صلاحياته للرئيس.

فالمصادقة على تصرف ما هو الأخذ على عاتقه هذا التصرف من طرف شخص ما ليس هو الكاتب الأصلي و المباشر لهذا التصرف، و هي ضمانات هامة و أساسية لحقوق البرلمان، و هي أيضا ضمانات لحقوق الأفراد و حرياتهم. بينما الموافقة فتعتبر وسيلة إعلامية فقط للمجلس، و تعني التصويت على الأمر التشريعي من دون تفحصه أو مناقشته.

**بالنسبة للسؤال الثاني:** نرى أن استعمال المصطلح عبارة " المصادقة بدون مناقشة " في الفقرة الثالثة من المادة (38) من القانون العضوي رقم 02/99 الناظم للعلاقات بين الغرفتين و الحكومة على غرار " الموافقة " يمكن إعتباره سهو من طرف المشرع الجزائري، و إنما يقصد الموافقة فقط على العمل التشريعي، و يرجع السبب في ذلك إلى:

أن المشرع إستعمل طريقة التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي لا تعطي للبرلمان حق المناقشة الفعلية و المراقبة، و بالتالي ليس لها حق تقديم أي تعديل بنص المادة (38) من القانون العضوي 02/99.

\* أن استعمال الأوامر من طرف رئيس الجمهورية هو حق مباشر غير مفوض فيه، و بالتالي هو حق دستوري، لهذا إكتفى المشرع بالموافقة من دون المصادقة على الأوامر.

\* الموافقة لا تضيف على الأوامر الصفة التشريعية، و رفضها لا ينفي عنها تلك الصفة، نظرا لإكتسابها تلك الصفة من الدستور بسبب تمتع رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بصفة صريحة ومباشرة من الدستور إلى جانب البرلمان، و إن كان الإختلاف يبدو في التسمية فقط، حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر و تشريع المجلس بالقانون، فأعمال الرئيس هي تشريعية بمجرد صدورها. وعليه ما تقصده المادة (124) من دستور 1996 و المادة (38) من القانون العضوي الناظم للبرلمان هو إخطار النواب فقط، لأن الأوامر تكتسب قوتها و سموها بمجرد صدورها.

---

<sup>1</sup> - سعيد بوالشعير، مرجع سابق . ص 206.

## المطلب الثاني

### النتائج المترتبة على إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الإستثنائية

يملك رئيس الجمهورية إستنادا للمادة ( 93 ) من الدستور التدخل بإجراءاته في مجال القانون بأوسع ما يكون التدخل حيث يكاد يجمع بين يديه الوظيفتين التشريعية و التنفيذية، و قد رتب المشرع الدستوري على تطبيق المادة (93) نتائج هامة تتعلق بالسلطة التشريعية، حيث نص صراحة في الفقرة الخامسة من هذه المادة على أن البرلمان يجتمع وجوبا بقوة القانون، إذ لا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أثناء مباشرة الأوامر التي تدخل ضمن الإجراءات الإستثنائية طبقا للمادة ( 93 )، ويترتب على ذلك ضرورة البحث في دور البرلمان أثناء مباشرة رئيس الجمهورية الإجراءات الإستثنائية بما فيها الأوامر، و في هذا الشأن نفرق بين سلطة البرلمان الرقابية من ناحية (الفرع الأول) ، و سلطته التشريعية من ناحية أخرى (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### سلطة البرلمان الرقابية

وفي ضوء هذا الإطار العام للدور الرقابي للبرلمان، يصبح لهذه الرقابة أهميتها الأكدية في ظل الحالة الإستثنائية، فهي تكفل مراقبة السلطة التنفيذية في مباشرتها للإختصاصات الإستثنائية التي تؤول إليها بموجب هذه الحالة من بينها الأوامر المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة ( 124 ) من الدستور، إلا أن الأمر هنا يستلزم تمييز هذه الرقابة من حيث وجودها، و موضوعها، و فاعليتها، و ذلك على النحو التالي:

**أولاً: إعدام سلطة البرلمان في رقابة تقرير و إنهاء الحالة الإستثنائية.**

لقد إتفقت جل الأنظمة القانونية المقارنة، على إعطاء السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة حق الإستثنائار بإعلان الحالة الإستثنائية و إدارتها و الإشراف عليها، من إعلانها إلى غاية نهاية العمل بها، و إن إختلفت في تفاصيل و أحكام تنظيم هذه المسألة.

#### I- إختصاص رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الإستثنائية .

من المعروف و تماشياً مع أحكام مبدأ المشروعية أن يكون إعلان الحالة الإستثنائية حكراً على السلطة التشريعية بصفتها الممثلة للأمة و السيادة الشعبية، و ذلك لما ترتبه هذه الحالة من تقييد للحريات الأساسية، بل و مصادرتها كلية في كثير من الأحيان، و أن السلطة التشريعية هي الممثلة له في مجموعه فقد كان من المفروض و المنطقي أن تصدر الموافقة على هذا التنازل عن الحقوق و الحريات من قبلهذه السلطة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - زكريا عبد الحميد محفوظ ، حالة الطوارئ في القانون المقارن و في تشريع الجمهورية العربية المتحدة ، الطبعة الأولى ، الإسكندرية: منشأة

وقد أخذت بهذا بعض الأنظمة سواء بطريق مباشر، حيث تنفرد السلطة التشريعية وحدها بحق إعلان الحالة الإستثنائية، أو بطريق غير مباشر، حيث يسمح للسلطة التنفيذية بإتخاذ إجراء الإعلان و لكن بشرط الرجوع للبرلمان للتصديق عليه و إيماده فيما بعد<sup>1</sup>.

ولكن الشيء الجاري العمل به واقعا في أغلب النظم المعاصرة، هو جعل هذا الحق من إختصاص السلطة التنفيذية مبدئيا<sup>2</sup>، و يرجع هذا الأمر إلى عدة أسباب

\* أن نظام الحالة الإستثنائية يقصد به حماية أمن البلاد، و تفادي ما يعرض سلامتها للخطر، وحيث أن تحقيق هذه الغايات يستلزم الحزم و السرعة، فإن إعلانها يجب أن يكون في يد السلطة التنفيذية، حتى لا يتأخر إعلانها إلى ما بعد فوات الأوان .

\* إن البرلمانات ينذر إستمرارها على وجه دائم، فهناك العطلات البرلمانية، و التأجيلات الدورية، إضافة إلى حالات حل المجالس النيابية، و تعطيل الجهاز التشريعي من ممارسة أي نشاط حتى يتم إجراء الإنتخابات و إجتماع المجالس الجديدة.

\* إن إختصاص السلطة التنفيذية بإعلان الحالة الإستثنائية لا ينفي تقييد هذا الحق بإلزامها بعرض هذا الإعلان على السلطة التشريعية، لتبث في مشروعيتها على ضوء الظروف التي بررت<sup>3</sup>.

ولكن الشيء الغريب حقا، أن نجد الكثير من الأنظمة قد جعلت حق الإعلان هذا من إختصاص السلطة التنفيذية بشكل مطلق دون إلزامه بالمرور على السلطة التشريعية، و ذلك مثل الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا .

ولكن الغالب في النظم المعاصرة هو إقتسام هذا الحق بين السلطتين، فينعتد مبدئيا للسلطة التنفيذية حق الإعلان، و لكن تتقيد بوجوب لجوئها إلى السلطة التشريعية (صاحبة الإختصاص الأصيل في هذا الأمر ) للحصول على موافقتها و إلا كان باطلا<sup>4</sup>.

وإذا رجعنا للنظام الجزائري، نجده يكرس في كل الدساتير المتعاقبة الأربعة حق السلطة التنفيذية بشكل مطلق في إعلان الحالة الإستثنائية و ذلك على غرير نظيره الفرنسي، حيث ليس للبرلمان أي تعقيب على قرار

---

<sup>1</sup> - ومن هذه الدول مجموعة دول الكتلة الشيوعية سابقا ، و التي تحتكر فيها السلطة التشريعية حق الإعلان بشكل مباشر، مثل الإتحاد السوفياتي في دستور 1974 وما قبله من دساتير، و الصين الشعبية في دستور 1954، و الجمهورية الشعبية الرومانية في دستور 1948، و كذلك البرتغال في دستور 1933، و إريتريا في دستور 1952 .

زكريا عبد الحميد محفوظ .مرجع نفسه .ص 165-167.

<sup>2</sup> - و هذا هو إتجاه غالبية النظم المعاصرة، كفرنسا، و الولايات المتحدة الأمريكية، و جل الدول العربية، كالعراق، مصر، الأردن، ليبيا.

زكريا عبد الحميد محفوظ .مرجع سابق .ص 172 .

<sup>3</sup> - زكريا عبد الحميد محفوظ . مرجع نفسه . ص 172-173.

<sup>4</sup> - زكريا عبد الحميد محفوظ .مرجع نفسه . ص 174.

إعلان السلطة التنفيذية للحالة الإستثنائية، و لا يلتزم رئيس الجمهورية إلا بإستشارة رئيسي غرفتي البرلمان في دستور 1996 .

وبالرجوع إلى نص المادة (93) التي تنص في فقرتها الأولى على مايلي : " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها " .

فلرئيس الجمهورية طبقا للمادة (93) الفقرة الأولى أن يعلن الحالة الإستثنائية، و أن يتخذ كل الإجراءات الإستثنائية التي تتطلبها الحالة، و يعتبر هذا القرار شخصي لرئيس الجمهورية، فتقرير الحالة الإستثنائية معناه أن الرئيس وحده له حق إتخاذ مثل هذا القرار متى توافرت الشروط، كما أن تقرير الحالة الإستثنائية متروك بكل حرية لرئيس الجمهورية، بحيث هو الذي يقرر أن هناك خطرا جسيما يستدعي تقرير الحالة الإستثنائية، و يتخذ هذا القرار بمحض إرادته في الحالات فقط التي تنص عليها المادة (93)، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، أو إستقلالها، أو سلامة ترابه في إطار الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وهذه السلطة هي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، وهي سلطة شخصية لاينازعه فيها أحد سواء على مستوى البرلمان أو الحكومة، و هي إذا سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يمكن التنازل عنها أو تفويضها طبقا للمادة (87) من الدستور .

و لا يكون للبرلمان سلطة البث في الإعلان، إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة (90) من دستور 1996، و التي تقابلها المادة (85) من دستور 1989 و المادة (118) من دستور 1976، و ذلك عندما يريد رئيس الدولة في فترة الخمسة و الأربعين (45) أو الستين (60) يوما، الخاصة بظرف حدوث مانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو إستقالته أن يعلن الحالة الإستثنائية<sup>1</sup>.

## II - إختصاص رئيس الجمهورية بإنهاء الحالة الإستثنائية .

تختلف التشريعات المقارنة في هذا المجال في إسناد هذا الحق إلى إحدى السلطتين التشريعية أو التنفيذية تبعا لإختلافها في إسناد حق الإعلان لأحدهما دون الأخرى، فيكون بالتالي للسلطة التي أعلنت الحالة الإستثنائية حق تقرير إنائها<sup>2</sup> .

لكن الإتجاه الغالب في جل الأنظمة، هو إستئثار السلطة التنفيذية أيضا بسلطة تقرير إنهاء العمل بنظام الحالة الإستثنائية على الأقل فعليا وواقعا، حيث أنه حتى في الحالات التي يشترط فيها القانون موافقة لبرلمان على تمديد العمل بالحالة الإستثنائية كما هو الحال في الكثير من الدول، مثل فرنسا، و مصر و الجزائر، نجد

<sup>1</sup> - سعيد بوالشعير. النظام السياسي الجزائري، ص 261.

<sup>2</sup> - زكريا عبد الحميد محفوظ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وفي تشريع الجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية

1966.

أن هذه الضمانة لا تصمد في كثير من الأحوال - في واقع الحياة السياسية - أمام نفوذ السلطة التنفيذية و رجحان كفة السلطة في يدها.

في النظام الجزائري، نجد المادة (93) من الدستور الحالي تعطي رئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة في حق تقرير إنهاء الحالة الإستثنائية المعلنة من طرفه، حيث نصت على أن إجراءات إنهاء الحالة الإستثنائية هي نفس إجراءات إعلانها.

**ثانيا: الإنعقاد الوجوبي لغرفتي البرلمان و دوره في تحقيق الرقابة البرلمانية.**

يشترط لإحكام الرقابة أن يتوفر فيها إعتبار السرعة و الفاعلية، فإن كانت الأولى تتحقق بمنح الإختصاص للقضاء، فإن الثانية تتحقق بمراعاة أن تكون هيئة الرقابة سلطة أو هيئة تملك بحسب أصلها و عملها سلطة تقدير الإجراءات المتخذة بمقتضى الحالة الإستثنائية، حتى تكون على علم كافي بكل حقائق الموقف السياسي و الأسباب التي أدت إلى تقرير الحالة الإستثنائية، ويعتبر البرلمان السلطة الأكثر توفر على شروط الرقابة السياسية، ذلك أن طبيعة عمله تقتضي الرقابة على أعمال الحكومة، و لما كان من مقتضى الحالة الإستثنائية إمكانية التشريع من طرف رئيس الجمهورية، فإن من الواجب القانوني والسياسي أن يفرض البرلمان رقابته على التعديلات التي تطرأ على النظام القانوني خلال الحالة الإستثنائية.

الأمر الذي يستلزم البحث في وجود هذه الرقابة و موضوعها (I) و فاعليتها أو قيمتها (II) وفقا لنظام الحالة الإستثنائية .

## **I - موضوع الرقابة.**

مع ضرورة الإشارة إلى أن أحد الضمانات الأساسية التي تكفل للبرلمان القيام بالرقابة على الأوامر التشريعية، هو ضرورة النص على إجتماع البرلمان بقوة القانون، و هذا ماقرره المادة (93) من الدستور، متفقة مع ماذهب إليه الدستور الفرنسي في هذا الخصوص.

وقد أثير نقاش فقهي كبير حول دور البرلمان و إختصاصه بموجب هذا الإنعقاد الوجوبي وفقا للدستورالفرنسي، حول صلاحية البرلمان في ممارسة هذه الرقابة على شخص و أعمال رئيس الجمهورية أثناء العمل بسلطات المادة (16) من الدستور، و خلاصة هذا النقاش هو أنه من الصعب إعتبار إجتماع البرلمان وسيلة من سائل رقابة سلطات الرئيس بموجب المادة (16) من الدستور، فهذا الإجتماع لا يعدو أن يكون إجراء من أجلتمكين البرلمان من السهر على الرقابة الأدبية على أعمال الرئيس، بحيث يمكنه أن يناقش الإجراءات و القرارات الرئاسية دون الحكم عليها إلغاء و تعديلا<sup>1</sup>.

إلا أن الفقه لم ينكر على البرلمان - من جهة أخرى - إمكانية اللجوء لتحريك مسؤولية الرئيس المنصوص عليها في المادة (68) من الدستور و الخاصة بتحريك إتهام الرئيس بجريمة الخيانة العظمى لكنهم

<sup>1</sup> - عمر حلمي فهمي. مرجع سابق. ص 348.

يخلصون في النهاية إلى أن هذا الإجراء بعيد المنال من الناحية الواقعية و ذلك لعدة أسباب سياسية وقانونية<sup>1</sup>.

كما أن البرلمان يستطيع أن يشل عمل الرئيس بطريقة غير مباشرة، كأن يصدر قرار بلوم الحكومة أو برفض التعاون معها، فيجبرها على تقديم إستقالتها، و في ذلك إشعار لرئيس الجمهورية بعدم رضا الهيئة التشريعية عما أنخذه من إجراءات إستثنائية، و ذلك لأن الحكومة تتحمل في الغالب عبئ الإعداد الفني لقرارات رئيس الجمهورية، خاصة و أن حل الجمعية الوطنية من طرف رئيس الجمهورية غير ممكن أثناء تطبيق المادة (16) من الدستور و ذلك بصريح هذه المادة، و لكن حتى هذا المسعى غير ميسور أمام ما أكده رئيس الجمعية الوطنية " شبان ديلماس " في قرار 14 سبتمبر بقوله :

".... بما أن البرلمان لا يملك سلطة التشريع في أثناء تطبيق المادة ( 16)، و أن الحكومة لا يمكنها أن تعرض مسألة الثقة، فإن البرلمان لا يملك مباشرة حقه في مساءلة الحكومة تحقيقا للتوازن بين السلطات، و ذلك لأن الحكومة بنص المادة (16) لا تستطيع حل الجمعية الوطنية....."<sup>2</sup>.

أما في النظام الجزائري فإن الدور المأمول للبرلمان في ظل الحالة الإستثنائية هو موضوع نقاش و جدال فقهي، لكن بالرجوع إلى فلسفة النظام الدستوري الجزائري، و بالنظر إلى مكانة السلطة التشريعية فيه سواء من خلال النصوص أو الممارسة، يمكن إستخلاص أن البرلمان هو الهيئة الوحيدة المؤهلة لمراقبة ملائمة قرارات رئيس الجمهورية و أبعادها السياسية في ظل الحالة الإستثنائية، حيث لا يوجد في نص المادة ( 93) ما يمنع البرلمان من ممارسة دوره الرقابي، حيث لا يوجد تعارض بين إستمرار الحياة البرلمانية و بين إعلان الحالة الإستثنائية<sup>3</sup>.

ومن ذلك يمكن أن تمتد رقابته لتشمل تصرفات رئيس الجمهورية، و لا يقلل من ذلك عدم المسؤولية التي يتمتع بها، إذ يمكن إتهامه بالخيانة العظمى على أساس خرق أحكام الدستور و إحالته إلى المحكمة العليا للدولة<sup>4</sup>.

كما يمكن أن تشمل هذه الرقابة أعمال الحكومة بصفتها مسؤولة عن تنفيذ سياسة الرئيس، إذ لا يوجد من الناحية الدستورية ما يمنع المجلس الشعبي الوطني من حجب الثقة عن الحكومة، إذا وجد أنها لا تتقيد بحدود الحالة الإستثنائية.

<sup>1</sup> - عمر حلمي فهمي، مرجع سابق، ص 345-347.

<sup>2</sup> - عمر حلمي فهمي، مرجع نفسه، ص 347-348.

<sup>3</sup> - راضية شيبوتي. مرجع سابق. ص 130.

<sup>4</sup> - عبد العظيم عبد السلام . مرجع سابق. ص 269.

وما يدعم هذا القول هو الإستقلال العضوي أو الوظيفي الذي أصبح يتمتع به البرلمان في ظل التعددية الحزبية و مبدأ الفصل بين السلطات، فطريقة تولي البرلمانين ( نوابا و أعضاء ) لمهامهم، تضمن لهما الإستقلال في مواجهة هيمنة السلطة التنفيذية عن طريق الإنتخاب العام المباشر و السري بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني، و الإنتخاب الغير المباشر لثلث أعضاء مجلس الأمة، الشيء الذي يجعل من الشعب مصدرا أصليا بطريقة مباشرة و غير مباشرة لتكوين السلطة التشريعية، الأمر الذي يحقق إستقلا لا عضويا.

أما الإستقلال الوظيفي، فتضمنته العهدة البرلمانية المحددة بموجب الدستور و الحصانة البرلمانية، وضرورة الفصل بين المهام السياسية و الوظائف الحكومية أو الإدارية، الشيء الذي يسمح لممثلي الشعب بأداء مهامهم بكل سيادة بمنأى عن التأثير و الضغط المحتمل .

## II - قيمة الرقابة

إلا أننا نرى أن الرقابة التي يمارسها البرلمان في ظل الحالة الإستثنائية باهتة تماما، على الرغم من أن الفقه الدستوري يتمسك بكل قوة بأهمية مثل هذه الرقابة، إن دستور 1996 قد أكد أن البرلمان يجتمع بقوة القانون، و يترتب على هذا أن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يعارض مثل هذا الإجتماع، و أن البرلمان بوسعه أن ينعقد بشكل دائم أثناء ممارسة الإجراءات الإستثنائية من بينها الأوامر، يضاف إلى هذا أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يتعرض للحل أثناء هذه الإجراءات الإستثنائية، و هذا ما يبدو مهما بقدر ما يفترض أن هناك دائما رقابة برلمانية من شأنها أن تتيح للبرلمان إمكانية منع رئيس الجمهورية من التعسف في إستعمال هذه السلطات.

إن إنعقاد البرلمان بقوة القانون، و إن كان من الصعب أن يسمح له بالرقابة الصارمة التي تجعله معقبا على قرارات رئيس الجمهورية التي يتخذها في ظل الحالة الإستثنائية بتعديلها أو إلغائها، خاصة وأن مصطلح ( ينعقد ) لا يمكنه أن يحتمل أي معنى يدل على المناقشة أو التداول، أو إتخاذ القرار بشأن تطبيق نظام الحالة الإستثنائية<sup>1</sup>، إلا أن الشيء المؤكد هو أن دوره هنا يمكنه من متابعة الأوضاع عن قرب و بإستمرار، للإطلاع على الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية و مساعدتها في إدارة الأزمة التي تقتضي تكاتف كل السلطات الدستورية لتجاوزها، فلا يمكن أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم وشيك الوقوع و النواب في عطة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- Souad Shaouti et Etien (B) .La légalité d'exception dans la constitution Algérienne du 22/11/1976, R.A N° 04.1978.

<sup>2</sup>- سعيد بوالشعير ، مرجع سابق، ص 277 .

إن خلاصة هذا، هو أنه لا وجود للرقابة الفعالة الصارمة من طرف البرلمان على سلطات رئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية، فهي لا تعدو أن تكون رقابة أدبية للمتابعة و الإطلاع على مجريات الأمور فحسب، و ما يعزز هذا الكلام هو عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان النظام الدستوري الجزائري - كما سبقت الإشارة إليه - في الظروف العادية، فما بالك بالظروف الإستثنائية التي تمكن الرئيس ( وفقا لأحكام الدستور ) من ممارسة كل السلطات التي يستطيع بها تجاوز الأزمة و لو خالف لذلك أحكام الدستور أو أضطر إلى تعليقه مؤقتا، ثم إن فكرة شل عمل الرئيس و الضغط عليه عن طريق مساءلة الحكومة و إجبارها على الإستقالة كما ذهب إلى ذلك بعض الفقه، و إن كان لا يوجد نص صريح يمنع هذا، إلا أنه يبدو أمرا غريبا غير متصور واقعا، فالحكومة غالبا هي حكومة الأغلبية البرلمانية ومن الصعب أن يقوم البرلمان بإسقاطها في ظل أزمة خطيرة تمر بها البلاد.

كما أن مساءلة رئيس الجمهورية شخصا عن طريق إتهامه بالخيانة العظمى مسألة لم تعرفها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، عدا ماجاء في الدستور الأخير لعام 1996 من خلال مادته ( 158 ) التي تنص على تأسيس محكمة عليا للدولة تتولى محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، لكن بدون تحديد هذه الأفعال التي تعتبر خيانة عظمى، و لا الجهة التي تستطيع تحريك هذه الدعوى، كما أن القانون العضوي الذي ينظم سير هذه المحكمة و الإجراءات المطبقة أمامها لم يصدر إلى حد الآن، مما يجعل هذا النص مفرغا من المحتوى.

و خلاصة ماتقدم في شأن الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية في ممارسة السلطات الإستثنائية:

\* من حيث مدى هذه الرقابة و نطاقها: فهي رقابة محدودة و ضيقة، بدءا من غياب دور البرلمان في إعلان الحالتين إلى صعوبة ممارسة رقابة حقيقية على السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية في هذه الحالة، خاصة مع عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان.

\* ومن حيث فاعلية هذه الرقابة ، فهي ذات فاعلية محدودة و ضعيفة، و علة ذلك أن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية محضة، و البرلمان هنا بكونه جهازا سياسيا يهتم في الغالب بالجانب السياسي و العملي للأوامر التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في هذه الظروف و ليس بمشروعيتها فهي رقابة ملاتمة أكثر منها رقابة مشروعية، ثم إن جوهرها ليس إلا مناقشة و جدل و مشاورات سياسية بحثة قد تنتهي بإستقالة الحكومة، و لكن الأغلب الأعم أنها تنتهي بشكر الحكومة على حسن مواجهتها للظروف الإستثنائية، كما أن هناك عقبات واقعية تحول دون فاعلية هذه الرقابة.

- \* إن جدية و قيمة هذه الرقابة ترتكز بالدرجة الأولى على شجاعة أعضاء البرلمان في إبداء رأيهم بكل حرية، و تحمل مسؤولياتهم أمام ممثليهم، و الواقع يشهد أن إجتهد البرلمان في عمله مقرون بتحقيق مصالحة التعاونية مع الحكومة في غالب الأحيان، و على هذا الأساس يقول " كاريه دي ملبرغ " :  
" لا يمكن أن نترك الرقابة على سلطات الضرورة لضمير النواب فحسب " .
- \* كما أن الإعتبارات الحزبية تطغى على مواقف النواب، و من هنا تضمن الحكومة المشكلة من حزب الأغلبية ولاء البرلمان و رضاه عن تصرفاتها.
- \* أضف إلى ذلك أن الحكومة بحكم تدخلها في جدول أعمال البرلمان تستطيع عرقلة هذه الرقابة. وأخيرا نستنتج أن الإجراءات الإستثنائية و التي تدخل في نطاقها الأوامر تشكل قطاعا محوسب على رئيس الجمهورية، و بالتالي لا يعود للبرلمان الحق في التعرض له عن طريق أي شكل من أشكال الرقابة، فالمادة (93) من شأنها أن تسمح لرئيس الجمهورية في أن يحل محل المجلس الشعبي الوطني وربما كذلك محل الحكومة، و محل كل الهيئات العامة طيلة الفترة التي يمارس فيها الإجراءات الإستثنائية. أن المادة (93) بمضمونها هذا تسمح في بعض الحالات بتركيز السلطة في يد رئيس الدولة على حساب البرلمان و باقي الهيئات الأخرى.

## الفرع الثاني

### سلطة البرلمان التشريعية

إذا كنا قد إنتهينا إلى أن الرقابة البرلمانية بوسائل الرقابة المحدودة في الدستور هي ضعيفة للغاية، و تكاد تكون عديمة الجدوى في ظل تطبيق المادة ( 93)، فإنه يبقى أن نتساءل عن الآثار التي تترتب على هذا التطبيق بالنسبة للوظيفة الأساسية للبرلمان، و هي وظيفة التشريع، بمعنى آخر عن مدى حرية المشرع في ممارسة الوظيفة التشريعية خلال تطبيق المادة ( 93)، و مباشرة رئيس الجمهورية لحق إصدار الأوامر التشريعية.

وبتعبير آخر، هل يستأثر رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسة صلاحية التشريع الإستثنائي بموجب المادة (93) من الدستور بالسلطة التشريعية بشكل مطلق في كل المواضيع المحجوزة للتشريع؟ أم أنه يمكن للبرلمان مشاركته في هذا الشأن خاصة مع النص الصريح على أن البرلمان ينعقد بقوة القانون إثر إعلان الحالة الإستثنائية؟ و هل يستطيع البرلمان هنا بموجب هذا الإنعقاد أن يمارس صلاحياته العادية؟

أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية.

حول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية إتخاذ الأوامر في ظل الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة (93)، و من تم تعتبر هذه المادة بمثابة ترخيص دستوري يجيز للرئيس مباشرة سلطات المشرع العادي.

والواقع أن مباشرة رئيس الجمهورية لسلطات البرلمان التشريعية، يمثل جوهر سلطات الضرورة، و قد رفعه البعض إلى مصاف الواجب القومي<sup>1</sup>.

يشترط أن تعمل القرارات الرئاسية على إعادة السلطات العامة الدستورية إلى عملها المعتاد في أقصر فترة ممكنة، فالمادة (16) تمنح للرئيس سلطات إستثنائية واسعة إلا أنها ليست مطلقة، إذ يجب أن تستهدف إعادة الظروف الطبيعية التي تعمل من خلالها السلطات العامة الدستورية، و كل قرار لا يستهدف هذا الغرض قرار غير مشروع لأنه غير ضروري<sup>2</sup>.

أما في ظل دستور 1996 فإن الموقف يتطلب الوقوف لتحليل المسألة في ضوء المقابلة بين المادتين (93) و (124) من الدستور، و ذلك على النحو التالي:

هل ماجاء في الفقرة الرابعة من المادة (124) هو جزء من حكم المادة (93) و يفهم في إطارها، أم هو حكم مستقل عنها لا يفسرها بقدر ما يكملها و يتممها ؟  
إن نتيجة هذا السؤال تجعلنا نقر أحد الحكمين :

- فإذا إعتبرنا أن حكم الفقرة الرابعة من المادة (124) مستقل جاء كإضافة تكمل المادة (93)، فإن الأوامر التشريعية التي يأتيها رئيس الجمهورية بموجب سلطته في الحالة الإستثنائية لا تخضع لأي قيد عدا أن تكون ضمن الإطار العام لتطبيق هذه الحالة، أي في إطار شروطها الموضوعية و الشكلية اللازمة وفقاً للمادة (93)، و في هذا الإطار الزمني لا تسري فيه أحكامها، و بالتالي رئيس الجمهورية يكون له التدخل بواسطة هذه الأوامر التشريعية في كل المجالات التي يختص بها المشرع العادي على نحو ماجاء في الدستور.  
أما إذا إعتبرنا أن حكم الفقرة الرابعة من المادة (124) هو تفسير فقط و تحصيل حاصل للحكم العام الوارد في المادة (93)، فإن رئيس الجمهورية يكون بمقدوره هنا التدخل في المجال التشريعي المخصص للبرلمان، لكنه ملزم هنا فيما يصدره من أوامر تشريعية بالقيود و الضابط الذي حددته المادة (93) لكل الإجراءات الإستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة إعمال هذه المادة، و هو أن تكون هذه الإجراءات الإستثنائية - بما فيها الأوامر التشريعية - واجبة للحفاظ على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية، أي ترتبط إرتباطاً مباشراً بالظروف الإستثنائية.

<sup>1</sup> - عمر حلمي فهمي .مرجع سابق .ص 334.

<sup>2</sup> - عمر حلمي فهمي . مرجع سابق .ص 338-340.

إلا أننا نرى أنه يجب إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التدخل في المجال المخصص للبرلمان، و ذلك بموجب الأوامر الإستثنائية المخولة له في المادة (93)، و ذلك للأسباب التالية:

- أن غل يد رئيس الجمهورية عن التدخل بالتشريع في المجال المخصص للبرلمان، و بهدف مواجهة المخاطر التي تتعرض لها البلاد من شأنه إهدار الفائدة من وراء تطبيق المادة ( 93)، و خاصة أنه قد إنتهينا فيما سبق إلى أن رئيس الجمهورية رغم أنه لا يستطيع تعديل الدستور فإنه يملك إيقاف العمل ببعض مواده، و من تم فالأولى تمكينه من التدخل التشريعي في الموضوعات التي تنظم بقانون، و ذلك إعمالا للقاعدة القائلة أن " **الضرورات تبيح المحظورات** "، و هذا بشرط أن يكون الهدف من التدخل في المجال التشريعي هو إعادة السير المنتظم للمؤسسات الدستورية.

- أثبت الواقع العملي تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع عن طريق إستخدام السلطة التنظيمية وفقا للمادة (125) من الدستور، و أن الدور التشريعي للبرلمان قد إنحصر في المجالات المحددة على سبيل الحصر و الواردة في المادة (122)، و من تم يعد رئيس الجمهورية هو المشرع الأصلي. و خلاصة ماتقدم في هذا الشأن :

- أن تقييد سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحية التشريع الإستثنائي(تشريعات الضرورة ) حرص الفقه الفرنسي على تأكيدها و تأصيلها دستوريا، و لو أن هناك مايقال في شأن هذا التأصيل والتأسيس، كما أن هذا التقييد مرهون بمدى وجود و فاعلية الرقابة على ممارسة هذه الصلاحية. أما في النظام الجزائري، فإنه من الصعوبة معالجة هذه المسألة أمام ندرة الدراسات الفقهية حولها، و عدم وجود تطبيق عملي - لحد الآن - لتنظيم الحالة الإستثنائية ، كونها تمثل الإطار الذي تمارس من خلالها -في أغلب الأحوال - صلاحية التشريع الإستثنائي بأوامر. ولكننا نسجل في الأخير أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار تشريعات الضرورة ( التشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية )، يصعب الحديث بشأنها عن قيود و ضوابط في ظل دستور 1996

ثانيا: **إقصاء البرلمان من ممارسة سلطته التشريعية.**

إذا كانت مباشرة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية بمقتضى المادة ( 93) لا يثير أي نزاع، فإن الأمر يدق بصدد تأثر سلطة البرلمان التشريعية بتدخل رئيس الجمهورية في المجال المحجوز بنص المادة (122). هناك من يرى أن سلطات رئيس الجمهورية بموجب نظام الحالة الإستثنائية لا تسمح له بتعطيل العمل التشريعي للبرلمان و التعدي على إختصاصاته الأصلية، كما أنه تبعا لهذا لا يملك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الظروف<sup>1</sup>، و لكن عكس هذا يرى البعض أن إجتماع البرلمان هنا هو لتمكينه من

<sup>1</sup> - إدريس بوكرا - أحمد وافي ، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور **1889**، الجزائر، المؤسسة الجزائرية للطباعة.

معايينة الوضع عن قرب و إعطاء المشروعية للإجراءات الإستثنائية المتخذة، بحيث يتمكن نواب الشعب من متابعة و مراقبة الأوضاع بإستمرار، و أن البرلمان إذا مارس السلطة التشريعية في هذه الظروف فإن هذا لا يكون إلا في إطار توجيهات رئيس الجمهورية و خدمة سياسته حيال الظروف، لأنه مركز السلطات في النظام السياسي في الظروف العادية، فما بالك بالظروف الإستثنائية التي تبرر تعزيز هذه المكانة أكثر<sup>1</sup>. و غير بعيد عن هذا الرأي يذهب البعض الآخر إلى أن الدستور، و إن كان لا يقيد رئيس الجمهورية في إتخاذ الأوامر التشريعية عدا ما تعلق بشروط الحالة الإستثنائية و مجالها الزمني، إلا أن ذلك لا يقابله على صعيد الممارسة العملية إلا إستعمال إستثنائي لهذه الوسيلة في الواقع، و يرجع ذلك بدون شك إلى أن رئيس الجمهورية إحتراما للسلطة التشريعية لا يتدخل في مجالها إلا عند الضرورة الملحة، هكذا يتبين أن التشريع بأوامر يكون دائما مفروضا في الواقع بعدد من المبررات في مقدمتها الإستعجال<sup>2</sup>. و رغم هذه الآراء الفقهية فإن المجلس الدستوري أجاب على هذا التساؤل، و إعتبر أن الأوامر الإستثنائية تخضع لتنظيم قانوني يختلف عن الذي تخضع له الأوامر العادية، و ذلك بمناسبة مراقبة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور، حيث جاء في هذا الخصوص: " ..... و إعتبر أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 01، 02، 03 من المادة (124) من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و خصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها في الحالة الإستثنائية فإنه كان يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان، والأوامر المستثناة من ذلك، و إعتبر بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة ( 124 ) من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة ( 124 ) من الدستور"<sup>3</sup>.

من ذلك يتضح جليا أن الأوامر الإستثنائية تقلت من البرلمان بصفة كلية، و هذا راجع للوضع الخطير الذي يعيق البرلمان من أداء مهامه المعتادة، و هو من جهة أخرى موقف يؤكد أن السلطة التشريعية لا تقوم بمهامها التشريعية أثناء هاته الفترة رغم إجتماع البرلمان وجوبا، و هو ما تؤكد طريقة إجتماعه حيث

<sup>1</sup> - Abdelaziz Ben Arafa .Les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976,Memoire de Magistère ;université Alger,1979.

<sup>2</sup> - عبد المجيد زغلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع و التنظيم، مقال عبر خمس حلقات ،جريدة الخبر من 16 إلى 2001/04/21.

<sup>3</sup> - المجلس الدستوري ،الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/ 99 مؤرخ في 21 فيفري 1999،جريدة رسمية رقم 15 لسنة 1999.

بالرجوع للمادة ( 98 ) من القانون العضوي رقم 02/99 السابق الذكر فإن البرلمان يجتمع بغرفتيه وهو ما يتنافى مع إجراءات التشريع التي تستدعي مرور النص من الغرفة الأولى إلى الغرفة الثانية<sup>1</sup>. وبذلك يكون المشرع قد فصل في النقاش حول إمكانية قيام البرلمان بالوظيفة التشريعية أثناء الحالة الإستثنائية، و هو رأي يحمد عليه لأن الطرف الإستثنائي يتطلب السرعة و الفاعلية لمواجهة، و رئيس الجمهورية بإعتباره حامي الدستور و مجسد وحدة الأمة و الدولة داخليا و خارجيا، و بإعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة حيث يتولى مسؤولية الدفاع الوطني له القدرة و السلطة في إتخاذ الإجراءات في الحالة الإستثنائية.

نخلص من هذا أن رئيس الجمهورية يستأثر بمباشرة السلطة التشريعية بمقتضى تطبيق المادة ( 93 ) من الدستور، و أن البرلمان يتمتع عليه أن يشرع طيلة فترة تطبيق المادة ( 93 ) من الدستور.

---

<sup>1</sup> - شيبوتي راضية. مرجع سابق. ص 125-126.

# الخاتمة

ختاما لموضوعنا، ما يمكن أن ننتهي إليه أن نظام التشريع عن طريق الأوامر المجسد عبر المادة ( 124 ) من دستور 1996 كبديل لغياب السلطة التشريعية في الظروف العادية والظروف الإستثنائية ليس في حقيقته - من الناحية النظرية على الأقل - وضعا شا ذا تقرضه طبيعة الأمور، أو حيلة قانونية لا يقوم لها مبرر و لا أساس، و إنما هو وضع تقرضه الضرورات العملية في غياب السلطة التشريعية، لذلك فإنه يعتبر نظاما مشروعاً طالما أنه يهدف إلى مواجهة ما يطرأ في غياب صاحب الحق الأصلي في التشريع. ولكن من جهة أخرى، فإن هذا التأصيل النظري لهذا النظام لا يرفع عنه ما يكتنفه من خطورة في الواقع العملي على السلطة التشريعية، ذلك أن من أهم آثار إعماله هو التقليل من فاعلية ممارسة البرلمان لأهم اختصاصاته الدستورية ألا و هي التشريع، بشكل يترتب عن ذلك تجميع الاختصاصات و السلطة و تثبيت تدخلها في يد المؤسسة التنفيذية فتكون بذلك حرة غير مقيدة في المجال التشريعي، إضافة إلى ما يرتبه هذا النظام من تكريس تفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية في الميدان المحجوز لها أصلا الشيء الذي يترجم تدهور مكانة المعيار التشريعي و حتى مكانة السلطة التشريعية الأصلية في مواجهة السلطة التنفيذية، إلى الحد الذي يمكن معه القول أن هناك سلطتين تشريعتين في الدولة. وعلى هذا الأساس كان بداهة تقييد إستعمال رئيس الجمهورية حقه في التشريع بالأوامر في حدود دستورية و قانونية صارمة.

إن بحثنا في إستعمال رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، والآثار المترتبة على مباشرتها إتجاه البرلمان على مستوى النظام القانوني الجزائري جعلنا نورد هذه النتائج و نقدم بعض الإقتراحات :

## أولا - النتائج

- 1 - إن التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 قد أعطى رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، و قد خوله سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان حيث يستخلص ذلك من نص المادة (124) التي منحت هاته الصلاحية دون تفويض من البرلمان، مما يؤدي به إلى ممارسة إختصاص هو في الحقيقة ليس إختصاصه، و يؤدي به إلى التمرد على السلطة التشريعية.
- 2 - كما أنه بالرغم من تكريس ثنائية تنفيذية في ظل دستور 1996، إلا أن وحدة السلطة التنفيذية السابقة مازالت هي السمة البارزة، فرئيس الحكومة مازال هيئة في يد رئيس الجمهورية لا يمكنه إتخاذ قرار من دون الرجوع إلى رئيس الجمهورية، و هو مجرد مساعد فقط لرئيس الجمهورية، فالسلطة الحكومية بقيت في يد رئيس الجمهورية، و ما يبين ذلك أكثر هو عدم تمتع رئيس الحكومة بحق التشريع بالأوامر بالرغم من أن دستور

1996 جعله الرجل الثاني على مستوى السلطة التنفيذية، و بالرغم من أنه هو المسؤول أمام البرلمان و هو المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية.

**3 -** بالرجوع إلى شروط التشريع بالأوامر، نجد أن رئيس الجمهورية حر في إستعمال الأوامر، فالتشريع عن طريق الأوامر هو إختصاص إنفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية، فإذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد إستثناء و ليس قاعدة عامة، فمعنى هذا أن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لإتخاذ تدابير ضرورية لمواجهة أوضاع غير طبيعية و غير متوقعة كإنتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية، فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر ليس سببه فكرة الضرورة، و إنما لتجسيد رئيس الجمهورية وعوده الإنتخابية أو من أجل تمرير نص محل معارضة شديدة بين الجهاز التنفيذي و الجهاز التشريعي.

**4 -** أيضا إذا رجعنا إلى القيود القانونية الواردة على سلطات رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر، بالنسبة للقيود الأول المتمثل في إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء فلا يدعو أن يكون إلا إجراء شكليا إعلاميا بسبب أن رئيس الجمهورية له حصة الأسد في مجلس الوزراء و يمارس هيمنة كاملة على هذا المجلس والوزراء هم تابعين و خاضعين لرئيس الجمهورية مما يجعلهم مسؤولين مسؤولية دائمة أمامه، مما يقضي على النظام التسلسلي والمتمثل في رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة و وزراء تابعين لهذا الأخير، وهذا يعد خرقا لدستور 1996 و يظهر ذلك بوضوح فيما يخص تعيين و عزل الوزراء مباشرة من رئيس الجمهورية.

**5 -** أيضا لم ينص دستور 1996 على نظام التوقيع المزدوج، و التي تخول لرئيس الحكومة أو للوزراء المختصين إعادة التوقيع على ما يتخذ في مجلس الوزراء من أوامر يجعلهم يتصرفون بروح المسؤولية في ممارسة مهامهم في مقاطعتهم الوزارية، فعدم إعتراف النظام السياسي بنظام التوقيع المزدوج يؤكد أكثر وحدة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية.

**6 -** أما القيد الثاني المتمثل في عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، فإن المادة (124) لم تبين الأثر المترتب على عدم إلتزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان، كما أن المشرع الدستوري أغفل حالة سكوت البرلمان دون الإفصاح بالموافقة أو عدم الموافقة على ما يعرض عليه من أوامر.

بالإضافة إلى أن المادة (124) من الدستور لم تحدد الفترة التي يتعين أن يبدي البرلمان خلالها رأيه في الأوامر المعروضة عليه، رغم أن نص المادة حددت الفترة الزمنية التي يجب على رئيس الجمهورية أن يعرض خلالها ما أصدره من أوامر على البرلمان.

كما أن المشرع الدستوري لم يحدد آثار هذا الإلغاء، هل يمتد إلى المستقبل فقط أم يكون بأثر رجعي في حالة عدم الموافقة على الأوامر المعروضة عليه للموافقة.

أما في حالة موافقة البرلمان على الأوامر نسجل صعوبة رفض الموافقة من طرف المجلس الشعبي الوطني من الناحية العملية بسبب التعددية الحزبية، أين البرلمان يتكون من أحزاب سياسية مختلفة، ضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية يملك وسيلة حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (129) في حالة رفض أمر تشريعي معروض عليه هاته الوسيلة يمارسها بدون أي قيد، و لا أي إجراء، و لا أي ضابط مما يشكل إضعافا للمؤسسة التشريعية.

وما يؤكد هذا الضعف هو طبيعة الموافقة على الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، و التي تتم على شكل تصويت بدون مناقشة، مما يفقد العمل النيابي أهميته، فالموافقة دون دراسة هذه الأوامر المعروضة عليهم تجعلهم في موقف المؤيد لقرارات و أوامر تتخذها السلطة التنفيذية، مما يؤكد تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية.

7 - بالنسبة لإستعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الإستثنائية، نسجل أن الشروط الموضوعية الموجبة لإعلان الحالة الإستثنائية وفقا للمادة (93) من الدستور جاءت على شكل عبارات عامة فضفاضة تغتدق للدقة و الضبط إذا لم نقل مبهمة الدلالة، و هذا مالا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه النص الدستوري من وضوح خاصة مع عدم وجود نصوص تشريعية أخرى يمكن التعويل عليها في هذا الشأن، و هو ما يسمح بتوسيع السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بشكل كبير و ذلك بصفته المختص دستوريا بإعلان الحالة الإستثنائية.

كما أن دور البرلمان من خلال العمل بنظام الحالة الإستثنائية غير واضح تماما، فعبارة ينعقد بقوة القانون لا يفهم منها الدور الذي يقوم به البرلمان في هذه الحالة، هل من أجل ممارسة نشاطه العادي، أم من أجل مراقبة رئيس الجمهورية أثناء إستعماله للأوامر.

8 - إن رقابة المجلس الدستوري - بخلاف الواقع العملي - هو غير مخول قانونا النظر في الأوامر، و بذلك أظهر المؤسس الدستوري ما لديه من نية قاطعة و صريحة في إبعاد الأوامر عن الرقابة الدستورية، أما رقابة مجلس الدولة، نسجل غياب الدور الإستشاري لمجلس الدولة بالنسبة للأوامر التشريعية، فمجلس الدولة الذي إستحدث بموجب دستور 1996 كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، كان الهدف منه تقديم الإستشارة للحكومة حول مشاريع الأوامر و القوانين و المراسيم، لكن بعد عرضه على المجلس الدستوري أستثنت الأوامر من إستشارة مجلس الدولة.

## ثانيا - الإقتراحات

1 - يستحسن الإبقاء على التشريع بالأوامر خاصة و أنه أثبت فاعلية التشريع الرئاسي في غياب السلطة التشريعية المكلفة بالتشريع في ظل ظروف تتعرض لها الدولة و يمكنها أن تمس بكيانها و إستقرارها.

2 - وإذا كانت المادة (124) جاءت جامعة و كاملة، إلا أنه نورد إقتراحات تحد من إطلاق إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر مع ضرورة إصداره فقط في حالة الإستعجال أو القوة القاهرة، لأن التشريع هو من وظيفة البرلمان و عمله.

4 - نرى أنه من الواجب على المشرع الدستوري التدخل لبيان الأثر المترتب على عدم عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان للموافقة عليها حفاظا على الحقوق المكتسبة، و التدخل في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر لتبيان أثر الإلغاء، هل يمتد إلى المستقبل أم يكون بأثر رجعي أو تتعلق هذه الآثار بالفترة التالية للموافقة وهذا يعني زوال ما كان لهذه الأوامر من قوة القانون بالنسبة للمستقبل فقط.

4 - ضرورة عرض الأوامر على مصادقة البرلمان و ليس الموافقة فقط، فالمصادقة تعني المناقشة بما تحويه من أثار و تعديل ثم الإقرار أو الرفض، و ليس الموافقة الشكلية المعتمدة في المادة (124) والمادة (38) من القانون العضوي الناظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان و بينهما و بين الحكومة، و التي إستعملت وسيلة التصويت بدون مناقشة و لا تعديل، و هذا ما يؤدي إلى تركية كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية من أوامر فالمناقشة هي التي تثبت صحة أو خطأ تصرف المؤسسة التنفيذية الكلي أو الجزئي وإجراء التعديل اللازم على النص أو رفضه، و من تم يحق الطعن فيه أو تثبيته بالمصادقة عليه و تحويله من أمر إلى قانون.

5 - إلغاء وسيلة التصويت بدون مناقشة و الإعتماد على التصويت مع المناقشة العامة، و في بعض الحالات الإستعجالية إجراء المناقشة المحدودة مثلما هو معمول به في أغلب النظم المقارنة.

أيضا تفعيل و تحديد دور البرلمان في الحالة الإستثنائية بشكل واضح حتى يوضع حد للنقاش الفقهي الذي قد يثار بشأن تحديد هذا الدور.

6 - ضبط و تقييد عبارات المادة (93) بالشكل الذي يضمن عدم إساءة إستخدامها، و ذلك بأن يتم التنصيص على المعايير الموضوعية التي تحدد نطاق تطبيق هذه الحالة و التي لا تنظم - عادة - بموجب تشريعات عادية.

7 - نقترح في هذا المجال عرض الأوامر قبل إصدارها على مجلس الدولة الجزائري، هاته الهيئة التي أنيط بها دور قضائي إداري و إستشاري خاصة إذا علمنا أن مشروع القانون المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة و تنظيمه و سيره قد نص على طبيعة هاته الإستشارة على مشاريع القوانين طبقا للمادة (119) من دستور 1996 و أيضا على الأوامر، و هاته الإستشارة ضرورية لضمان تنسيق أفضل بين النصوص القانونية و لتقادي بعض التناقضات، لكن المتأمل في القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، بعد المصادقة عليه نجده قد نص في المادة الرابعة منه على إبداء الرأي في مشاريع القوانين المقدمة له من الحكومة طبقا للمادة (119) من دستور 1996، و

بالتالي إستنتى النظر في مشاريع الأوامر، و نحن نحبذ هذا الدور الإستشاري عملا بما جاءت به بعض الأنظمة في أنها خولت هاته الإستشارة لمجلس الدولة بإعتباره هيئة إستشارية مساعدة للسلطة التنفيذية.

**8 -** تفعيل دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، خاصة و أن الواقع أثبت فعلا خضوع الأوامر لهذه الرقابة، و هاته الرقابة الغاية منها هي حل الخلافات التي يمكن أن تحدث في حالة رفض البرلمان الموافقة على الأوامر لأسباب سياسية، و هاته الحالة يمكن إفتراضها خاصة و أن الوضع السياسي دائما في تقلب، و إن كانت المرحلة الحالية هي مرحلة تعايش داخل البرلمان و بين الإئتلاف الحكومي، لكن تغير مؤسسات الدولة قد يؤدي إلى النزاع بينالمؤسسة التنفيذية و المؤسسة التشريعية.

**9 -** مراجعة النصوص الناقصة أو الغامضة وتكتملتها و توضيحها، وأكثر من ذلك يجب تغيير الذهنيات و إحترام الدستور من قبل ممارسي السلطة حتى يضمن له الدوام والإستقرار .

**10 -** أكثر من ذلك يجب على ممثلي الشعب ممارسة إختصاصاتهم بكل نزاهة و روح العمل والتفاني، و أن لا يتقيد أعضاؤه خلال ممارستهم لمهامهم بقيود و إجراءات تؤدي إلى إفراغ إختصاصهم التشريعي من محتواه، و عليه تصبح المؤسسة التشريعية نابعة إن لم نقل مسيرة من قبل رئيس الجمهورية.

# المراجع

## أولاً: باللغة العربية

### I - المؤلفات العامة :

- 1 - أحمد سلامة بدر . الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ( دراسة مقارنة-مصر . فرنسا.إنجلترا ) .دار النهضة العربية.القاهرة. 2003 .
- 2 - العام رشيدة.المجلس الدستوري الجزائري.الطبعة الأولى.دار الفجر للنشر والتوزيع.القاهرة. 2006 .
- 3 جوالشعير سعيد.النظام السياسي الجزائري.الطبعة الثانية.دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع.الجزائر..1993
- 4 بوقفة عبد الله.أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ( دراسة مقارنة).دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع.الجزائر..2002
- 5 زكريا عبد الحميد محفوظ.حالة الطوارئ في القانون المقارن و في تشريع الجمهورية العربية المتحدة.الطبعة الأولى.منشأة المعارف.الإسكندرية..1966
- 6 طعيمة الجرف.مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون.دار النهضة العربية.الإسكندرية..1976
- 7 -عبد العظيم عبد السلام.الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة).الطبعة الأولى.دار النهضة العربية.الإسكندرية.1996.
- 8 -عمر حلمي فهمي.الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة).الطبعة الأولى.دار الفكر العربي.القاهرة..1980
- 9 -عوايدي عمار.نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري.الطبعة الثانية.دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع.الجزائر..1990
- 10 - قائد محمد طربوش.السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري.الطبعة الأولى.المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع.لبنان..1996
- 11 - محمد بورايو . رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976. (مذكرة ماجستير غير منشورة ) . جامعة الجزائر .1984. ص 108.

## II - الرسائل الجامعية :

- 1 - بوالشعير سعيد. علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري في دستور 1976. ( أطروحة دكتوراه غير منشورة). جامعة الجزائر..1984
- 2 - بورايو محمد. رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976. (مذكرة ماجستير غير منشورة). جامعة الجزائر..1984
- 3 - بوقفة عبد الله. العلاقات بين السلطتين التنفيذية و التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري. ( أطروحة دكتوراه غير منشورة). جامعة الجزائر..2001
- 4 - شريط الأمين. خصائص التطور الدستوري في الجزائر. ( أطروحة دكتوراه غير منشورة). جامعة قسنطينة..1990
- 5 - شيبوتي راضية. مركز رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 و تعديل 1996. (مذكرة ماجستير غير منشورة). جامعة قسنطينة..2003

## III - الدوريات :

- 1 - بجاوي محمد. المجلس الدستوري (صلاحيات ... إنجازات ... وأفاق). مجلة الفكر البرلماني. نشریات مجلس الأمة. العدد الخامس. أبريل. 2004
- 2 - بوالشعير سعيد. التشريع عن طريق الأوامر و أثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية. العدد الأول. مارس . 1989
- 3 - رسالة مجلس الأمة. البرلمان و قوانين المالية ( الأسس الدستورية ... الواقع ... أفاق التصور ). مجلة الفكر البرلماني. نشریات مجلس الأمة. العدد الرابع..2003
- 4 - زغلاني عبد المجيد. سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع و التنظيم. مقال عبر خمس حلقات جريدة الخبر. من يوم 2001/04/16 إلى يوم 2001/04/21
- 5 - شريط الأمين. عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارن. مجلة الفكر البرلماني. نشریات مجلس الأمة. العدد الثالث. جوان 2003.
- 6 - شيهوب مسعود . الرقابة على دستورية القوانين -النموذج الجزائري - . مجلة النائب . العدد الخامس.2005. ص 37.
- 7 \_ عوابدي عمار. فكرة القانون العضوي و تطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقات الوظيفية بينه و بين الحكومة. مجلة الفكر البرلماني. نشریات مجلس الأمة. العدد الثاني. مارس . 2003

#### IV- النصوص القانونية :

##### أ- الدساتير :

- 1 - دستور 08 سبتمبر 1963.
- 2 - دستور 22 نوفمبر 1976.
- 3 - دستور 23 فيفري 1989.
- 4 - دستور 28 نوفمبر 1996.
- 5 - دستور 04 أكتوبر 1958 الفرنسي.

##### ب- القوانين :

- 1 - القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
- 2 - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.
- 3 - القانون رقم 17/84 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية. الجريدة الرسمية العدد 28 لعام 1984.
- 4 - القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المعدل و المتمم للقانون المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقوانين المالية.

##### ج- الأنظمة الداخلية :

- 1 - النظام المؤرخ في 28 جوان سنة 2000 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.
- 2 - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و الصادر في 1989./10/29
- 3 - النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 1997./07/30
- 4 - النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 1998./02/10
- 5 - النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم الصادر في 1999/10/26.

د- المراسيم :

- 1 - المرسوم الرئاسي 40/94 المؤرخ في 29 يناير 1994 يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني.
- 2 - المرسوم الرئاسي رقم 299/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 يتضمن تعيين الحكومة جريدة رسمية عدد 93، ص 05 المؤرخة في 26 ديسمبر 1999.

ه- الأوامر :

- الأمر رقم 182/65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة .

V- الوثائق :

- 1 - حصيلة نشاطات مجلس الأمة. جانفي 1998- جانفي 2004 (نشریات مجلس الأمة).
- 2 - أحكام الفقه الدستوري الجزائري. رقم 02 سنة 1997. رقم 04 سنة 1999. رقم 05 سنة 2000. (تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري)

VI- مواقع الأنترنت :

- 1- موقع المجلس الشعبي الوطني: [www.apn-dz.org2](http://www.apn-dz.org2) - موقع مجلس الأمة: [www.majlise-louma.dz](http://www.majlise-louma.dz)

ثانيا : باللغة الفرنسية

I- THESES :

- BENARAFI Abdelaziz. Les circonstances exceptionnelles dans la constitution du 22/11/1976. Mémoire de magistère .université Alger .1979.

II- PERIODIQUES :

- SHAOUTI Souade et ETIEN (b). La légalité d'exception dans la constitution Algérienne du 22/11/1976..R.A. N° 04. 1978.

# الفهرس

الأهداء

شكر و تقدير

05.....	المقدمة.....
10.....	الفصل الأول: إستعمال الأوامر حق دستوري في تفويض رئيس الجمهورية
12.....	المبحث الأول: تحكم رئيس الجمهورية في سلطة التشريع عن طريق الأوامر
13.....	المطلب الأول: مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر
16.....	المطلب الثاني: إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر
21.....	المبحث الثاني: تقييد حق رئيس الجمهورية في إستعمال الأوامر
	المطلب الأول: إستعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
24.....	أو بين دورتي إنعقاد البرلمان
26.....	المطلب الثاني: إستعمال الأوامر في الحالة الإستثنائية
31.....	الفصل الثاني: الأوامر التشريعية و النتائج المترتبة على مباشرتها
32.....	المبحث الأول: إستعمال الأوامر أداة لتفوق السلطة التنفيذية ..
34.....	المطلب الأول: التشريع عن طريق الأوامر سلطة أصلية يعطي التفوق لرئيس الجمهورية
37.....	المطلب الثاني: الرقابة الدستورية و القضائية للأوامر التشريعية
44.....	المبحث الثاني: النتائج المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية
	المطلب الأول: النتائج المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر
45.....	في الظروف العادية ...

**المطلب الثاني: النتائج المترتبة على إستعمال رئيس الجمهورية للأوامر**

59	.....	في الحالة الإستثنائية
71	.....	الخاتمة
76	.....	المراجع
81	.....	الفهرس