

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

التشريع بأوامر

وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

تخصص: قانون الإدارة العامة

إشراف الأستاذ الدكتور

بريكي لحبيب

إعداد الطالب

ساكري السعدي

أمام اللجنة

د.مراح محمد -أستاذ محاضر -جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي -رئيسا-

أ.د.بريكي لحبيب -أستاذ التعليم العالي - جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي - مشرفا ومقررا-

د.بوعبد الله مختار -أستاذ محاضر - جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي -عضوا مناقشا-

د.بن عمران محمد الأخضر- أستاذ محاضر -جامعة العقيد الحاج لخضر باتنة - عضوا مناقشا-

السنة الجامعية: 2009/2008

شكر

أتقدم بشكري لأستاذي الذي أشرفه على إعداد مذكرتي هذه
الأستاذ الدكتور: بريكي لحبيب لما لقيته منه من توجيه وتفهم كبيرين
كما لا يفوتني أن أعبر عن خالص امتناني وشكري إلى الدكتور
الكريم الفاخر مراد محمد رئيس لجنة المناقشة على قبوله مناقشة مذكرتي
هذه، بالرغم من التزاماته ومشاغله الكثيرة، وأشكر العضوين الباقين.

إهداء

إلى التي أشعر بدعواتها ترفرفه حولي صباح مساء والدتي الكريمة.

إلى روجي: والدي "أحمد"، وأخي "طراد علي" طيبه الله ثراهما وتغمدهما

بواسع رحمته ومغفرته وفضله.

إلى كافة أفراد عائلتي، وإلى زملائي، عبد المالك، أسامة، فريد، محمد

عزوز، حسام، ياسين، هشام، جميلة، سعيذة، الأمين، وإلى الأخ الحبيب الأستاذ

جغلول، وإلى كل من ساندني سواء من قريب أو من بعيد.

قائمة المختصرات

1. باللغة العربية:

- ج ر ج ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

2. باللغة الفرنسية:

- **L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence.**
- **O.P.U : Office des Publications Universitaires.**
- **R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Economiques et Politiques.**
- **R.I : Revue Idara.**

إذ كان من مقتضيات وجود الدولة القانونية قيامها على أصول ومبادئ قانونية، فإن مبدأ الفصل بين السلطات - بلا شك- يقع على رأس تلك الأصول والمبادئ⁽¹⁾.

ويقتضي هذا المبدأ أن يتم توزيع الوظائف في الدولة بين سلطات ثلاث، السلطة التشريعية وتختص بسن التشريع، والسلطة التنفيذية وتختص بتنفيذه والسلطة القضائية وتختص بفض المنازعات المنشورة أمامها إعمالاً للقواعد القانونية السارية، ويعود الفضل في وجود هذا المبدأ إلى الفقيه "مونتسكيو" الذي رسخ دعائمه وأجلى غموضه رغم أنه قد سبقته ثلثة من الفقهاء والمفكرين الذين نادوا به أو على الأقل بسطوا الطريق إليه⁽²⁾.

ومنذئذ سادت فكرة هيمنة البرلمان على العمل التشريعي؛ باعتباره الممر الأول الذي تبلورت عبره الديمقراطية تعبيراً عن الإرادة الشعبية وتجسيدا لها⁽³⁾.

بيد أن حالة الضرورة التي نجمت عن تنامي المشكلات المعقدة التي ضربت المجتمع الدولي، وتوالي الأزمات المختلفة وتلاحقها كنتيجة لوطأة ظروف الحربين العالميتين، وتشعب وظائف الدولة واتساع مداها كل ذلك دفع البرلمانات إلى التقرير بعجزها عن الإمساك بزمام اختصاصها التشريعي؛ فرضت كرها لطموح المؤسسة التنفيذية في مشاطرتها ذلك الاختصاص⁽⁴⁾.

الأمر الذي أوجب التعاون والتكامل بين البرلمان والمؤسسة التنفيذية التي قويت شوكتها برئيسها الذي صار ينافس السلطة التشريعية من حيث مركزه كمنتخب وكمحتكر لسلطات شتى؛ لعل أخطرها امتلاكه لآلية التشريع بأوامر والتي بمقتضاها له الحق في اختراق مجالها التشريعي الذي تم تقييده على سبيل الحصر⁽⁵⁾.

¹ - د- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1993، ص 03.

² - د- عدنان حمودي الجليل، "مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو"، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 01، مارس 1985، ص 101.

³ - د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 01، 1988 ص 353.

⁴ - د- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 221.

⁵ - د- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 352.

و تعتبر فرنسا أول من ابتدع نظام التشريع بأوامر، فقد اتخذ شكل "المرسوم بقانون" في عهد الجمهورية الثالثة و التي خلا دستورها من أي نص يبيح للسلطة التنفيذية الحق في إصدارها، و رغم تنصيب دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 بموجب مادته الثالثة⁽¹⁾ عشر على عدم جواز تفويض الجمعية الوطنية حقها في وضع القانون إلى غيرها من السلطات؛ إلا أن الحكومات الفرنسية دأبت على اللجوء إليها لتوكل لها مهمة تنظيم بعض المسائل الظرفية الهامة، وجرى الاتفاق على ذلك⁽²⁾.

هذا الوضع لم يحظ بإجماع الحركة الفقهية الفرنسية بل على العكس من ذلك فقد لاقى مواجهة شديدة تركز على أساس عدم دستورية قوانين التفويض تلك، رغم جهود الفقه آنذاك لتبرير المسألة بإيجاد حل لها⁽³⁾.

و إزاء ذلك أثر المشرع الدستوري الفرنسي لسنة 1958 حسم تلك المسألة بإقراره للأوامر التفويضية بموجب المادة 38 من الدستور.

والممتنع للتجربة الدستورية الجزائرية في هذا المضمار، يرصد مدى التذبذب وقلّة الاستقرار على صعيد الأوضاع الدستورية فيها، ومما يترجم ذلك هو إصدار الجزائر لعدة دساتير تخللها العديد من التعديلات هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى معاناتها من أزمة الضلال عن الشرعية الدستورية خلال بعض الفترات والتي عكستها المراحل الانتقالية الطويلة⁽⁴⁾، سيرت فيها البلاد بنظام الأوامر التشريعية مع اختلاف طبيعتها من دستور لآخر.

وقد تباينت مواقف الدساتير الجزائرية منها، فهذا دستور 1963 نجده قد انتهج فكرة الأوامر التفويضية أسوة بالدستور الفرنسي لسنة 1958 لتصبح تأهيلا دستوريا مباشرا لرئيس الجمهورية في ظل دستوري 1976 و 1996- مع الفروق الكبيرة بينهما-

¹ - حيث تنص على أن: « L'assemblée nationale vote seul la loi. Elle ne peut déléguer ce droit »

² - د- أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (سيادة القانون - حالة الضرورة- القوانين الاستثنائية)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1978، ص83، 82.

³ - د- أحمد مدحت علي، المرجع نفسه، ص85.

⁴ - د- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار قرطبة، الجزائر، 2006، ص07.

في حين تخلى عنها دستور 1989، وقد برر الفقه⁽¹⁾ ذلك بسببين الأول قانوني وهو اعتناقه لمبدأ الفصل بين السلطات والثاني سياسي وهو أحداث أكتوبر 1988 الأساسية. ولما كان نظام التشريع بأوامر ظاهرة استقرت عليها العديد من الأنظمة الدستورية المعاصرة- لاسيما منها النظام الدستوري الجزائري- فإن ذلك يدعونا إلى التساؤل عن كفاءات اعتماد وإعمال ذلك النظام في دساتيرنا وكذا عن انعكاساته السلبية والإيجابية على المؤسسة التشريعية، وعلى ضوء هذا الطرح تبرز الإشكالية التالية المبسطة للمعالجة في هذه المذكرة على النحو التالي:

ما هي الضوابط والقيود القانونية الواردة على إعمال نظام التشريع بأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية؟، وما مدى فعالية ممارسة السلطة التشريعية لدورها التشريعي والرقابي في ظل تكريس نظام التشريع بأوامر ومبدأ الفصل بين السلطات؟.

ومن هنا تتضح أهمية البحث في هذا الموضوع في كون ظاهرة التشريع الحكومي تمثل شرخا واضحا في مبدأ سيادة البرلمان على العمل التشريعي، ومظهرا خطيرا لمزاحمة السلطة التنفيذية، ومدى تطال مجالات التشريع البرلماني⁽²⁾.

لاسيما وقد مني رئيسها (رئيس الجمهورية) بمكانة مرموقة في ظل النظام السياسي الجزائري لحد جعله منه الشخصية المحورية فيه، وما زاد هذه الأهمية قيمة تشريعه الرئاسي المتزايدة باليتي الأوامر والمراسيم الرئاسية التي يهيمن عليها بصفة مطلقة.

و ترجع أسباب اختيار هذا الموضوع إلى أهمية و خطورة إفراط التشريع الرئاسي بموجب أوامر، سواء في الظروف العادية أو غير عادية ، وهذه الأخيرة قد شهد مفهومها "تطورا من فكرة المخاطر غير المتوقعة إلى مجرد بعض المواقف غير العادية"⁽³⁾، وعليه كان حريا بنا رصد هذه التطورات على مستوى دساتيرنا الوطنية ومعاينة مدى سيطرة رئيس الجمهورية على سلطة التشريع البرلماني و الإفراط فيه.

كما أن دراسة الأوامر مزدوجة، تدخل في المجال الدستوري و المجال الإداري الذي هو نطاق تخصصي.

¹ - د- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1993، ص173.

² - د- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص221.

³ - د- أحمد حلمي فهمي، المرجع السابق، ص06.

و لعل الأهداف المتوخاة من هذه الدراسة تكمن من جهة أولى في إقرار نظام الأوامر التفويضية على غرار ما هو معمول به في دستوري فرنسا لسنة 1958 و مصر لسنة 1971، و تسييجها بضوابط و ضمانات قانونية تمنع تغول السلطة التنفيذية و تهافتها على مجالات اختصاص السلطة التشريعية، لاسيما بتفعيل صور الرقابة المختلفة عليها كمثل الرقابة البرلمانية و الرقابتين القضائية و الدستورية، و إعطاء كامل الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة لإبداء رأيه فيها.

و من جهة ثانية محاولة إثراء المكتبة القانونية بدراسة متخصصة معمقة في ميدان الأوامر لتكون سندا و عوناً للباحثين في هذا المجال.

وأثناء إعداد هذا البحث واجهت عدة صعوبات أهمها، نقص المراجع المتخصصة خاصة الجزائرية منها رغم أنها (الأوامر) قد استقطبت أنظار الفقهاء و الباحثين على الصعيدين العربي و الدولي، و كذا صعوبة الوصول إلى المادة العلمية من المراكز الجامعية و الجامعات بسبب تصلب مدرائها، ورفضهم تسهيل مهمة الباحث العلمي وتوفيره بالمعلومة.

هذا و بخصوص المناهج المستخدمة فقد اتبعت المنهج الوصفي ومعناه المنهج التحليلي وذلك باستعراض النصوص القانونية والآراء الفقهية واستنطاقها بتحليلها و استخلاص النتائج المتعلقة بنظام التشريع بأوامر، كما سأعمد إلى استخدام المنهج التاريخي المناسب لرصد تطور ذلك النظام عبر الدساتير الجزائرية المختلفة - باستثناء دستور 1989 - مع الاستعانة ببعض أدوات المنهج المقارن الذي يشمل بعض الأنظمة القريبة من النظام الدستوري الجزائري من حيث تطبيقات فكرة الأوامر و أعني بذلك النظامين الفرنسي و المصري في ظل دستوريهما لسنتي 1958 و 1971 على التوالي، ومن ثم معاينة مواطن القوة، وأوجه القصور في نظامنا الدستوري لتلافيه مستقبلا.

و على ضوء الإشكالية المطروحة يمكن دراسة هذا الموضوع بالاعتماد على خطة ثنائية تقوم على فصلين رئيسيين، حيث تناولت في الفصل الأول الإطار المفاهيمي لآلية الأوامر التشريعية وذلك من خلال التعرّيج على مفهومها وتطورها في الدساتير الجزائرية وهذا كإجابة عن الشق الأول من الإشكالية، لتتم الإجابة على الشق الثاني منها في الفصل

الثاني والذي رصدته لمعاينة مدى تأثير نظام الأوامر على اختصاصات السلطة التشريعية وسياقا لما سبق فإنني أعرض خطة الدراسة على الشاكلة التالية:

الفصل الأول: ماهية الأوامر التشريعية.

المبحث الأول: مفهوم الأوامر التشريعية.

المبحث الثاني: تطور الأوامر التشريعية في الدساتير الجزائرية.

الفصل الثاني: أثر التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.

المبحث الأول: مدى تحكم السلطة التشريعية في العمل التشريعي.

المبحث الثاني: أثر التشريع بأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثالث: صور الرقابة على الأوامر في الدساتير الجزائرية.

إن المركز المرموق الذي حضى به رئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري والذي استمدته من طريقة انتخابه وحجم السلطات الموكلة له؛ جعلت منه طرفا آخر منافسا للسلطة التشريعية في ممارسة السيادة⁽¹⁾.

بل أنه صار حسب الدكتور "بوالشعير" "مالكا لمفتاح قبة النظام"⁽²⁾، ويتجسد ذلك بصفة جليلة من خلال تفردته بممارسة سلطة التشريع بأوامر والتي تمكنه من اختراق المجال التشريعي فيما بين أدوار الانعقاد⁽³⁾، مما أثار سلبا على مكانتها وعلى سيادتها على النطاق التشريعي تماما مثلما حدث على مستوى دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة 1958⁽⁴⁾.

و بتصفح الدساتير الجزائرية نجدها قد نظمت هذه الآلية الدستورية بدء بتفويض برلماني في دستور 1963، لتصبح القناة الحصرية لصناعة التشريع في نظام 19 جوان 1965⁽⁵⁾، ثم تم العمل بها كسلطة أصلية في دستور 1976، و إذا كان دستور 1989 قد خلا منها إلا أنها موجودة تحت غطاء المشروعية الاستثنائية⁽⁶⁾.

غير أن تجربة المرحلة الانتقالية (مرحلة المجلس الأعلى للدولة، و أرضية الوفاق الوطني) بينت ضرورتها كأسلوب احتياطي لمواجهة الأزمات؛ مما حدا بدستور 1996 إلى تكريسها من جديد بموجب المادة 124 منه.

¹ - د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص352.

² - د- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص83.

³ - د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص352.

⁴ - حيث حدد مجال القانون بالمادة 34 وكرست الأوامر بالمادة 38 منه، الأمر الذي دفع بالدكتور "عبد العظيم عبد السلام" إلى التقرير بحدوث تراجع حاد في مكانة البرلمان.

أنظر: د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص232، 233.

⁵ - د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص346.

⁶ - د- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق، 1991، ص457.

هذا و لعل أهم الأسئلة المطروحة للمعالجة في هذا الفصل هي:

-كيف عرف الفقه العربي و الفقه الجزائري اصطلاح الأوامر؟.

-كيف يمكن تمييز نظام الأوامر عن نظامي المرسوم الرئاسي و المرسوم التنفيذي؟، و ما جدوى هذا التمييز؟ ، وهل هناك معايير لإنجاح عملية التمييز تلك؟.

- ما هي ضوابط استخدام الأوامر التشريعية في الدساتير الصادرة في ظل التوجهين الاشتراكي والليبرالي؟ ، و هل حققت الغاية من استعمالها في فترات الأزمة؟.

-هل هناك فروقا بين الدساتير الجزائرية في تناولها لآلية الأوامر التشريعية؟.
نحاول التصدي بالإجابة على هذه التساؤلات معتمدين تقسيم هذا الفصل إلى

مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الأوامر التشريعية.

المبحث الثاني: تطور الأوامر التشريعية في الدساتير الجزائرية.

المبحث الأول

مفهوم الأوامر التشريعية

أن يعهد المشرع الدستوري إلى السلطة التشريعية بمجال لتشريع فيه على سبيل الحصر، ليس معناه أنه محمي من تدخلات السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بل على العكس من ذلك يشكل الإفراط التشريعي بالأوامر لهذا الأخير خطرا محققا بمنزلة البرلمان في النظام الدستوري الجزائري⁽¹⁾، لدرجة أن جعلت من التشريع البرلماني منحسرا وحبس أدواره الثانوية⁽²⁾، لذلك اتجهت الدراسات الفقهية إلى تسليط الضوء على هذه الآلية (المطلب الأول).

هذا و أن سلطات رئيس الجمهورية لا تختصر في التشريع بأوامر فحسب بل نجدها تتعدى إلى ميدان السلطة التنظيمية المستقلة بآلية المرسوم الرئاسي، و معها سلطة رئيس الحكومة المشتقة والمشروطة بآلية المرسوم التنفيذي، ذاك الذي ظهر على إثر تبني المشرع الدستوري لسنة 1989 مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية و الذي حد منه في دستور 1996⁽³⁾، لذلك تقتضي الدراسة العلمية إجراء عملية التمييز بين نظام الأوامر ومصطلح المرسوم الرئاسي من جهة، وبين الأوامر و المرسوم التنفيذي من جهة أخرى لما ينطوي على ذلك من أهمية علمية و عملية (المطلب الثاني).

¹ - د- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 433.

² - وهي حسب الدكتور شريط وظائف النقد والمراقبة والموافقة.

أنظر: د- الأمين شريط، المرجع نفسه، ص 414.

³ - سنيين ذلك في حينه.

المطلب الأول

تعريف الأوامر التشريعية

اكتسب تعريف الأوامر التشريعية أهمية بالغة بين أوساط الفقه العربي و الفقه الجزائري، وما يؤكد ذلك هو غزارة التعريفات الفقهية وكذا تعدد التسميات والاصطلاحات الدالة عليها.

فقد تظهر الأوامر تحت مسمى "اللوائح التفويضية"، كما يطلق عليها اصطلاح "لوائح الضرورة"، و هي التسميات المشهورة في التشريع⁽¹⁾ و الفقه المصري، وقد سماها الفقه و التشريع الجزائري "أوامر"، أو "مراسيم تشريعية"⁽²⁾، أو "مراسيم بقوانين". ويرى الفقه أنها أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في معناه النسبي و المرن⁽³⁾ دون أن يصل الحد إلى وصفها بآلية لدمج السلطات⁽⁴⁾ وعلى هذا الأساس سنخرج على بعض تعريفات الفقه العربي (الفرع الأول)، ثم نورد أهم تعريفات الفقه الجزائري (الفرع الثاني)، لنخلص أخيرا إلى ترجيح أحد التعريفات والقيام بمحاولة ذاتية لتعريف الأوامر.

الفرع الأول

تعريفات الفقه العربي

يعرف الدكتور "الطماوي" الأوامر على أنها: "قرارات لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع و ذلك بتفويض خاص من

¹ - أنظر المادتين 108 و 147 من دستور مصر لسنة 1971.

² - أنظر المادة 01 من المداولة رقم: 92-02 المؤرخة في 14/04/1992 والمتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي (ج ر ج ج ، عدد 28 بتاريخ 15/04/1992، ص815).

³ - في هذا المعنى راجع:

مراد بدران، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور - النظام القانوني للأوامر -"، مجلة إدارة، عدد 02، 2000، ص09.

⁴ - أنظر فيما يخص فكرة الجمع بين السلطات:

د- عدنان حمودي الجليل، "فكرة الجمع بين السلطات بين مذهب روسو ومذهب ماركس - دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة-" ، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 01، مارس 1988، ص77 وما بعدها.

السلطة التشريعية، فهذه اللوائح التي هي في قوة القانون لا تصدر في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة لكن و البرلمان منعقد⁽¹⁾.

والملاحظ على هذا التعريف أنه اعتبرها قرارات إدارية بالمعيار الشكلي - كون السلطة التنفيذية من يصدرها - تكتسي الصبغة التشريعية و ليست قوانين منذ البداية، كما أنه دمج بين اللوائح التفويضية المنصوص عليها في المادة 108 من الدستور المصري لسنة 1971 ولوائح الضرورة المنصوص عليها في المادة 147 منه، و لم يعتمد تسمية "الأوامر التشريعية"، إضافة لذلك لم يتعرض إلى مسألة عرضها على البرلمان و لا إلى مصيرها بعد هذا العرض.

ويذهب فقيه آخر إلى أنها: "يقصد بها أن يسمح البرلمان - بواسطة قانون التفويض- للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتشريع بدلا منه في بعض الموضوعات ولمدة محددة و يكون ذلك بواسطة لوائح تكون لها قوة القانون..."⁽²⁾.

وما يمكن تسجيله حول هذا التعريف وعلى خلاف التعريف السابق ، أنه أورد قيدين على ممارسة السلطة التنفيذية لهذه السلطة قيد زمني بتحديد مسألة إصدارها بمدة معينة ، و قيد موضوعي بحصر مجالها في بعض الموضوعات، ولم يتعرض إلى إجراءات صدورها. ويقول الدكتور "راغب الحلو" بأن: "اللائحة التفويضية - و كثيرا ما يطلق عليها القرار بقانون أو المرسوم بقانون- هي اللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية ، ويكون لها قوة القانون فتقوى على تعديل أو إلغاء القوانين القائمة، دون أن يغير ذلك من طبيعتها باعتبارها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري"⁽³⁾.

وما يحمد لهذا التعريف، إيراده للطبيعة القانونية لللائحة التفويضية و خضوعها لرقابة القضاء الإداري، فهي تبقى عملا إداريا بحتا، كما أضاف لنا هذا التعريف آثار أعمال هذه الآلية من حيث قدرتها على تعديل و إلغاء القوانين السارية المفعول.

¹ - د- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص503.

² - د- محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص411.

³ - د- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص663.

في لبنان تعرف "بالمراسيم الإشتراعية" وقد عرفها الفقه اللبناني على أنها: "المراسيم الإشتراعية هي لوائح لها قوة القانون، و تصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية في مسائل تدخل أصلا في وظيفة البرلمان التشريعية وكان المفروض أن يصدر بها قانون من البرلمان، و بتفويض في موضوعات محددة"⁽¹⁾.

وما حملته هذا التعريف هو التسمية المغايرة قليلا للتسميات السابقة الذكر، كما أنه حاول ضبط قيود وإجراءات إصدارها.

ويذهب الدكتور " يكن" في تعريفه لتلك الآلية بأنها "المراسيم التشريعية هي المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية في مسائل تشريعية معينة هي في الأصل من صلاحية البرلمان"⁽²⁾.

و ما قيل عن التعريفات السابقة من نقد يصدق على هذا التعريف من حيث عدم تحديد الضوابط الإجرائية والقيود الواردة على استخدام تلك الآلية (الأوامر)، كما أنه قرر تسميتها "مراسيم بقوانين".

و رغم أن بعض الفقه- ومنهم الدكتورين "زهدي يكن" و"ماجد راغب الحلو"- يميل إلى وصف اللوائح التفويضية بأنها "مراسيم بقوانين"، إلا أن الدكتور "مدحت علي" يرى مع غالبية الفقهاء عدم سداد ذلك، تأسيسا على أن هذا الوصف لا يطلق إلا على المراسيم التي يحتكر إصدارها الحكام في ظل الظروف الاستثنائية (حرب، انقلاب، ثورة)، أو من يزاولها باعتباره ديكتاتورا أو مستبدا بالحكم في ظل الدمج المفرط بين السلطات، وفي خضم ذلك تعتبر- حسب الدكتور- مدحت علي دائما- تلك المراسيم قوانينا منذ البداية ولا شأن للسلطة التشريعية في ذلك، بخلاف اللوائح التفويضية المعتبرة قرارات إدارية تنتظر ترسيخها بإضفاء القوة القانونية عليها من قبل البرلمان⁽³⁾، ويبدو أن هذا الرأي سديدا لذلك أميل إليه و أيده.

¹ - د- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني)، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1996، ص 651.

² - د- زهدي يكن، التنظيم الإداري (تنظيم الإدارة المركزية والمحلية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ص 268 وما بعدها.

³ - د- أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص 42.

و إذا كان هذا شأن محاولات الفقه العربي، فالسؤال المطروح في هذا المجال هو: كيف هي محاولات الفقه الجزائري؟، وهل هي بمنأى عن الانتقادات الموجهة للتعريفات العربية السابقة الذكر؟، والإجابة على ذلك في الفرع الموالي:

الفرع الثاني

تعريفات الفقه الجزائري

يرى الدكتور "عوابدي" بأن اللوائح التفويضية هي: "القرارات - اللوائح - التي تصدرها السلطة التنفيذية - الإدارية - في ظل الظروف الاستثنائية بناء على تفويض خاص من طرف السلطة التشريعية المختصة (Délégation Législative)، بواسطة قانون التفويض أو قانون السلطات الكاملة (loi de pleins pouvoir) و تكتسب هذه القرارات طبيعة القانون من حيث المجال و من حيث الحصانة النسبية ضد رقابة القضاء، و يطلق علي القرارات - اللوائح - التفويضية اصطلاحاً: " المراسيم بقوانين (Décrets lois) أو الأوامر (les ordonnances)"⁽¹⁾.

ويطلق الدكتور "عوابدي" تسمية "لوائح الظروف الاستثنائية" سواء على اللوائح التفويضية أو لوائح الضرورة والتي عرفها على أنها: "فئة القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية المختصة في أحوال الضرورة في حالات وأوقات غياب الهيئة أو السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة (أي في أوقات ما بين انعقاد الهيئة التشريعية وأوقات حل هذه الهيئة)، تتمتع هذه القرارات بالطبيعة القانونية التشريعية أي لها قوة القانون ومداه، وتسمى هذه القرارات "بالمراسيم بقوانين" وتسمى في النظام القانوني الجزائري بالأوامر"⁽²⁾.

وما يلاحظ على هذين التعريفين للدكتور "عوابدي" هو إسهامه فيهما رغم أنه حاول الإحاطة بدقائق الأوامر التشريعية مفرقا بذلك - وعلى غرار تعريف "الدكتور الطماوي" - ما بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة (لوائح غياب البرلمان)، غير أنه قرر تسميتها "مراسيم

¹ - د- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص149.

² - د- عمار عوابدي، "القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 03 و 04، 1986، ص758.

بقوانين" وهي التسمية المعروفة في ظل دستوري الجمهوريتين الثالثة و الرابعة لفرنسا، و التي عوضت بالمصطلح المعتمد حاليا في دستور 1958 الفرنسي وهو "الأوامر"، كما أن هذه التسمية منتقدة كما سلف الذكر، و يضيف أيضا أن كلا من اللوائح تفويضية كانت أو لوائح ضرورة لها قوة القانون، فإذا كان هذا صحيحا بالنسبة لهذه الأخيرة، فإنه غير صحيح بالنسبة للوائح التفويضية كونها تبقى مجرد قرارات إدارية خاضعة للرقابة القضائية ما لم يصدق البرلمان عليها، وهو الأمر الذي لم يوضحه تعريفه، كما أنه قال بصور هذه الأوامر من قبل السلطة التنفيذية و لم يحدد رئيس الجمهورية بعينه، كون رئيس الحكومة وهو الجناح الثاني في السلطة التنفيذية غير مختص بإصدارها على خلاف فرنسا.

هذا و يلاحظ الدكتور "بوضياف" أن اللوائح التفويضية هي التي: "تصدر عن السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية و بتفويض من هذه الأخيرة، ولا نجد تطبيقا لهذه اللوائح في الجزائر إلا في ظل المادة 58 من دستور 1963⁽¹⁾".

وما يبدو على هذا التعريف هو كونه جاء مقتضبا رغم أنه- و حسنا فعل - حينما أشار إلى تطبيقاتها في الدساتير الجزائرية، ولم يكتف الدكتور "بوضياف" بهذا التعريف بل نجده يقدم تعريفا للوائح الضرورة مقررا بأنها تلك: "القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية تمر بها الدولة، كحالة الحصار أو حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية و التي تخول السلطة التنفيذية إصدار قرارات إدارية للتحكم في الوضع"⁽²⁾.

و الظاهر من هذا التعريف هو تحديده للظروف الاستثنائية على هدي الدستور⁽³⁾، وكذا وصف الطبيعة القانونية لهذه اللوائح بأنها قرارات إدارية رغم كونها تحوز قوة القانون و حجيته، كما أن النقد الموجه لاستعماله السلطة التنفيذية كطرف مصدر لها دون تحديد الجهة المخولة بإصدارها بدقة يبقى قائما.

و بالرجوع إلى الدكتور "بوقفة"، في تعريفه نجده لم يشذ عن المنحى السابق الذي انتهجه الدكتور "بوضياف"، سوى تسمية اللوائح التفويضية بمسمى "الأوامر التفويضية"،

¹ - د-عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص80.

² - د-عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص80.

³ - أنظر المادة 91 وما بعدها من دستور الجزائر لسنة 1996.

محاولاً بذلك مجازة الاصطلاح الذي استخدمه المشرع الدستوري الجزائري، في الدساتير اللاحقة لدستور 1963، مقررًا تعريفها كما يلي: "هي أوامر تفويضية لها صبغة تشريعية يصدرها رئيس الدولة بناء على تفويض من البرلمان لينظم بعض المسائل و المواضيع التي ترجع أساساً لهذا الأخير"⁽¹⁾.

و باستقراء هذا التعريف نجده قد حدد بدقة رئيس الدولة كطرف أصيل مختص بممارسة هذه السلطة دون غيره، على عكس التعاريف السابقة و إن كان قد حصرها في اللوائح (الأوامر) التفويضية دون الإشارة إلى أنها أيضاً سلطة دستورية.

و بالنسبة للدكتور "شريط"، فقد اكتفى بوصفها: "تقنية قديمة للتشريع الحكومي حيث عرفت في الأنظمة البرلمانية الأوروبية التقليدية و الحديثة"⁽²⁾ دون إيراد تفاصيل أكثر، على خلاف الأستاذ "آسي" الذي يرى بأن مؤدى الأوامر التشريعية: "أن يقوم رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلاً من البرلمان المشرع الأصلي على أن الأوامر الرئاسية تخول سلطة إلغاء و تعديل تشريعات قائمة بحد ذاتها، كما تخول التشريع في المجال المحجوز للبرلمان ابتداء"⁽³⁾، و هو ما ذهب إليه الأستاذ "قاوي" في تعريفه لآلية الأوامر⁽⁴⁾.

و ما يعاب على هذا التعريف هو إغفاله لحالات و ضوابط التشريع بأوامر و كذا عدم الإشارة إلى فكرة التفويض التشريعي الذائعة الاستعمال في الكثير من التشريعات المقارنة.

و أياً كانت الانتقادات الموجهة للتعاريف السابقة، فإن تعريف الدكتور "الطماوي" والدكتور "عوابدي" هما الراجحان - حسب رأيي - وعليه يمكنني القيام بمحاولة ذاتية لتعريف الأوامر كما يلي: "الأوامر التشريعية هي الوسيلة التي يحتكرها رئيس الجمهورية لإنتاج التشريع، و في المجالات المحجوزة أصالة للبرلمان والتي أملت لها حالة الضرورة فتخوله

¹ - د- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة - تشريعاً - فقهاً)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005، ص 132.

² - د- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 452.

³ - نزيه آسي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقاً من رئاسيات 15 أبريل 1999، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003، ص 73.

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

الحق في تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة، فضلا عن التشريع فيها ابتداء و ذلك لمدة زمنية محددة، و ضمن إجراءات خاصة تنص عليها الدساتير".

هذا ويذهب الأستاذ "بدران" في مقال له إلى أن استعمال اصطلاح "لوائح الضرورة" للتدليل على الدور التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية بمقتضى تلك اللوائح، و الذائع الاستعمال لدى الحركة الفقهية العربية عموما و الفقه المصري خصوصا⁽¹⁾، استعمالا تعوزه الدقة - حسبه - كونه غير مانع لإمكانية انضواء كافة اللوائح الاستثنائية الأخرى تحته، ونحن معه في ذلك.

و أفضل مع الأستاذ "بدران"⁽²⁾ الاصطلاح الذي وظفه المشرع الدستوري الجزائري ألا وهو "الأوامر"، كونه جامعا أكثر لشتى التدابير الرئاسية ذات الصبغة التشريعية⁽³⁾، سواء كانت متخذة في الوضع العادي أو تلك المتخذة في الوضع الاستثنائي (الحالة الاستثنائية)، كما أنه يشمل الأوامر التفويضية أو تلك المتخذة بناء على سلطة مباشرة من الدستور. و تجدر الإشارة إلى ضرورة إزالة الغموض حول التداخل الموجود بين الأوامر وبعض الأنظمة الشبيهة بإجراء عملية التمييز بينهما (المطلب الثاني).

المطلب الثاني

تمييز الأوامر التشريعية عن بعض الأنظمة المشابهة

أفضى التطور الدستوري الحاصل إلى تمكين السلطة التنفيذية من احتلال موقع هام في الجسم الوظيفي للدولة، وتعزز ذلك الموقع من خلال إعلان المشرع الدستوري لسنة 1989 دخول النظام السياسي الجزائري في مرحلة ثنائية السلطة التنفيذية⁽⁴⁾ باستحداث مركز

¹ - للإطلاع على آراء الفقه المصري راجع:

د- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص398.

د- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص402 وما بعدها.

د- ثروت بدوي، القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، القاهرة، ص598.

² - مراد بدران، المرجع السابق، ص12.

³ - مراد بدران، المرجع نفسه، ص12.

⁴ - حول ثنائية السلطة التنفيذية راجع:

- علي طراد، رئيس الحكومة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2004، ص09.

قانوني آخر هو: "رئيس الحكومة" إلى جانب رئيس الجمهورية، مما دعا ببعض الفقه إلى التقرير بحدوث ثورة قانونية هامة قد حصلت على مستوى هذا النظام، و ذلك بتجاوز الكثير من المبادئ الأساسية التي أقرتها الممارسة السابقة على دستور 1989 المكرس الأول لهذا التوجه⁽¹⁾، و الذي تم تدعيمه أكثر بموجب دستور 1996، بإقرار مجال خصب لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة التي يحتكرها رئيس الجمهورية من بموجب أداة المرسوم الرئاسي، و آلية أخرى مشتقة و مشروطة⁽²⁾ يمارسها الوزير الأول⁽³⁾، وهي المرسوم التنفيذي، ونظرا للتداخل الكبير بين اصطلاح المرسوم الرئاسي و الأمر التشريعي من جهة (الفرع الأول)، و بين هذا الأخير و المرسوم التنفيذي من جهة أخرى (الفرع الثاني)، ووجب وضع اليد على الفروق والمميزات بين هذه الاصطلاحات القانونية بإجراء عملية التمييز بينها.

الفرع الأول

تمييز الأمر التشريعي عن المرسوم الرئاسي

يمثل المرسوم الرئاسي جوهر السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، و لقد اعترف له الدستور بها بموجب المادة 125 من دستور 1996 و التي حددتها بصورة سلبية، مما يجعلها واسعة جدا تطل كافة المجالات ما عدا تلك المخصصة للقانون والمحددة بالماديين 122 و 123 من دستور 1996⁽⁴⁾، الأمر الذي يجعل منها سلطة موازية للأوامر التشريعية، ولذلك فالتساؤلات المطروحة هي:

- د- جمال محمد ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية، عمان، الأردن، 2003، ص 147، 148.

¹ - voir : Tahar Talab, « du monoclisme dans le régime politique algérien (deuxième partie), R-A-S-J-E-P, N :04 décembre 1990,705.

² - Voir en ce sens, Mouloud Mansour, « du présidentielisme », R-A-S-J-E-P, N :01, 2007,P89.

³ - استبدل المشرع الدستوري في التعديل الأخير لدستور 1996 "رئيس الحكومة" بالوزير الأول"، و سنوضح هذا الأمر في أوامره.

أنظر: المادة 125 من دستور 1996 والمعدل بالقانون رقم: 08-19 المؤرخ في 15/11/2008، (ج ج ج عدد 63 بتاريخ 16/11/2008).

⁴ - د- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص 102.

ما المقصود بالمرسوم الرئاسي؟ (أولاً)، و ما جدوى التمييز بينه و بين الأمر التشريعي؟ (ثانياً)، ثم ما هي معايير هذا التمييز؟ (ثالثاً).

أولاً: تعريف المرسوم الرئاسي:

يعرف المرسوم الرئاسي على أنه: "عبارة عن قرار إداري ينشيء قاعدة عامة ومجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد المخاطبين به فهو يعد كأداة و وسيلة للتشريع وفقاً للمعيار العضوي، و التي يحتكرها رئيس الجمهورية بصفة مستقلة"⁽¹⁾.

وينصرف مفهومه حسب الدكتور "بعلي" إلى أن: "المراسيم الرئاسية أعمال وقرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي تصلح مبدئياً لأن تكون محلاً لدعوى الإلغاء... أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائياً ونهائياً إعمالاً للمادة التاسعة من القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 30/05/98"⁽²⁾.

كما يذهب الدكتور "يكن" إلى القول بأنها: "تلك التي تختص السلطة التنفيذية بإصدارها دون الاستناد إلى قانون، فهي بمثابة تشريع ثانوي تتولاه الحكومة دون مشاركة البرلمان"⁽³⁾.

و مما يلاحظ على هذه التعريفات أنها تتفق على أن المرسوم الرئاسي قرار إداري بالمعيار الشكلي ووسيلة بيد رئيس الجمهورية لإنتاج القانون، فهي بمثابة تشريع حكومي ثانوي - بالمعيار الموضوعي - يتميز بالاستقلالية تماماً كالأوامر التي سبق و أن وافق

وأنظر أيضاً في هذا الخصوص:

- د- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للكتاب، الجزائر، ص 92 وما بعدها.
- د- عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري)، الطبعة الثانية، دار الريحانة للكتاب، الجزائر، 2000، ص 134.

¹- علي طراد، المرجع السابق، ص 78.

ولتفصيل أكثر أنظر:

- د- إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 645 وما بعدها.

- د- نزيه آسي، المرجع السابق، ص 42.

²- أنظر: - د- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 139.

- د- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2007، ص 100.

³- د- زهدي يكن، المرجع السابق، ص 256، 257.

عليها البرلمان، لذلك تظهر جليا فائدة و أهمية التمييز بين المرسوم الرئاسي و الأمر التشريعي.

ثانيا: أهمية التمييز بين المرسوم الرئاسي و الأمر التشريعي:

لعملية التمييز هذه أهمية قصوى على الصعيدين العلمي والعملية والناجئة عن وسم عمل ما بأنه مرسوم رئاسي، و بالتالي عمل إداري، أو أمر رئاسي و بالتالي عمل تشريعي، و يمكن أن ترتد هذه الأهمية إلى النقاط التالية⁽¹⁾:

1- من حيث الخضوع للرقابة القضائية:

سبق القول بأن أحكام المراسيم الرئاسية تهيمن عليها طبيعة مزدوجة⁽²⁾، فهي بمثابة أعمال تشريعية من الناحية الموضوعية ، على اعتبار أنها تتطوي على قواعد عامة و مجردة كما أنها تبقى مجرد قرارات إدارية من الناحية الشكلية⁽³⁾. هذا و أن أهم ما ينجر عن وصفها بالقرارات الإدارية⁽⁴⁾ صادرة عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)؛ إمكانية خضوعها للرقابة القضائية على اعتبار أنها تشكل أهم القرارات التنظيمية التي تكون محلا للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة - كما ذهب إلى ذلك الدكتور "بلي" في تعريفه لها- تطبيقا للمادة التاسعة من القانون العضوي 98 - 01 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله⁽⁵⁾، و هذا ما لم تشكل عملا من أعمال السيادة (Acte de souveraineté)، الأمر الذي يجعلها محصنة من رقابة القضاء رغم اتجاه الفقه إلى اعتبارها وصمة عار في جبين المشروعية كونها تمثل سلاحا خطيرا في

¹ - د- عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص24.

² - محمد الطاهر أديمين، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص157.

³ - André de laubadère, Traité de droit administratif, 8^{ème} édition, L.G.D.J, paris, P67.

⁴ - لقد أجمع الفقه والقضاء في فرنسا منذ صدور دستور فرنسا لعام 1958 على أن اللوائح التي تصدرها الحكومة استنادا إلى المادة 37 منه أعمالا إدارية تخضع لرقابة القضاء، والفضل في هذا الترخيص يعود إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي كان رائدا في هذا المجال.

أنظر: د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص420.

⁵ - أنظر المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30-05-1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (ج ر ج ج عدد 37).

قبضة السلطة التنفيذية و الذي قد تشهره في وجه حقوق الأفراد و حرياتهم مما أدى ببعض الفقه إلى التقرير صراحة بإنكارها إذ هي برأيهم معدومة الوجود أساسا ⁽¹⁾introuvable. و إذا كان هذا حال المرسوم الرئاسي من حيث الخلوص إلى خضوعه إلى الرقابة القضائية كأصل عام، فإن حال الأمر التشريعي ليس على نفس الشاكلة فالطبيعة القانونية له تختلف فيما إذا كان في مرحلة ما قبل عرضه على البرلمان للموافقة عليه(أ)، أو في مرحلة ما بعد العرض (ب).

أ - مرحلة ما قبل العرض على البرلمان:

يذهب جانب كبير من الفقه ⁽²⁾ إلى اعتبار الأوامر التشريعية قرارات إدارية طبقا للمعيار الشكلي في هذه المرحلة، رغم أنها تتمتع بقوة القانون و يسري عليها نفس الحكم إذا ما تم عرضها على البرلمان و لم يوافق عليها، أو في حالة عدم عرضها عليه أصلا، ولذلك فإن هذه الأوامر تبقى منضوية تحت أحكام النظام القانوني للقرارات الإدارية، بكل ما يترتب هذا الانضواء من آثار قانونية إصدارا و نفاذا و نهاية و رقابة قضائية⁽³⁾. و في هذه المرحلة تتداخل الأوامر التشريعية مع المراسيم الرئاسية لدرجة كبيرة فكلاهما قرار إداري، و كلاهما ليس بمنأى عن الرقابة القضائية و هما بالمعيار الموضوعي متضمنان قواعد عامة و مجردة كقواعد القانون، مما يدفعنا إلى القول في هذه المرحلة بأن من قال مرسوما فقد قال أمرا.

ب - مرحلة ما بعد العرض على البرلمان:

¹ - د- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 22-23.
 - لقد ظهرت أعمال السيادة في فرنسا، وهي مجموعة من أعمال السلطة التنفيذية التي تتفقت من رقابة القضاء بحيث لا يقع على عاتق الدولة الالتزام بالتعويض عما تخلفه من أضرار ابتدعتها مجلس الدولة الفرنسي، وهي من روا سب المبدأ القائل بعدم مسؤولية الدولة، وترتكز على بواعث ومعايير تبرر وجودها ومنها: معيار الباعث السياسي، معيار طبيعة العمل...
 أنظر: د- أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، المشروعية والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، 1997، ص 134، 135.
² - د- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 97.
³ - د- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 152.

هناك شبه إجماع فقهي حول اعتبار الأوامر بعد إقرارها من البرلمان أعمالاً تشريعية و بالتالي تخرج عن مجال النظام القانوني للقرارات الإدارية، وتتفقت من الرقابة القضائية بعدم قابليتها للطعن فيها أمام مجلس الدولة، مما يجعلها محصنة ضد رقابة الإلغاء كمثل القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية⁽¹⁾ بكل ما ينجر عن ذلك من نتائج فتبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري إذا ما تم إخطاره.

وما يستتبط من غلبة هذا الاتجاه الفقهي أن لاعتماد البرلمان للأوامر أثراً هاماً مؤداه إكسابها لقوة التشريع البرلماني وقيمتها وإخراجها من دائرة القرارات الإدارية طبقاً لنظرية تحول طبيعة اللوائح، وهو ما نجده كثير الذبوع لدى أوساط الفقهاء الفرنسي والمصري- رغم مخالفة البعض لهذا التوجه⁽²⁾ و معه الفقه والتشريع الجزائري، ولعله وبالقياس على الرأي الذي قال به الدكتور "بوالشعير" حول ورود المادة 153 من الدستور 1976 ضمن الفصل الخاص بالوظيفة التشريعية⁽³⁾، فإننا نرى امتداد صحة هذا الرأي على صعيد دستور 1996 في مادته 124 التي نجدها قابعة في الفصل الثاني من ذلك الدستور وتشير صراحة إلى التشريع بقولها: "لرئيس الجمهورية أن يشرع..."⁽⁴⁾.

وهنا يظهر الفرق واضحاً في اختلاف المرسوم الرئاسي عن الأمر التشريعي من حيث الطبيعة القانونية، فالأول يبقى مجرد تنظيم مستقل (قرار إداري)، والثاني دخل حيز القوانين مكتسباً بذلك الصبغة التشريعية.

¹ - د - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 508.

² - حيث يدعم الدكتور جمال الدين توجهه هذا بدعوته إلى تقرير وحدة وثبات الطبيعة القانونية للعمل التشريعي وتأكيده، على أن أثر تصديق البرلمان على اللوائح (الأوامر) تلك لا يعدو أن يكون له سوى بعد سياسي.

أنظر : د- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 97.

¹ - حيث يلاحظ الدكتور "بوالشعير" ورود المادة 58 من دستور 1963 في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية، بخلاف المادة 153 من دستور 1976 التي يلاحظ أنها تؤكد الطبيعة التشريعية للأوامر بورودها ضمن الفصل الخاص بالوظيفة التشريعية.

-أنظر: د-سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 343.

² - في هذا المعنى راجع:

- محمد الطاهر أديمين، المرجع السابق، ص 188.

³ - د - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 25.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن المراسيم الرئاسية ذات الوزن الهام و المعتبرة من أعمال السيادة تحسن أيضا من رقابة القضاء - كما أسلفنا - فتصبح كمثل الأوامر المصادق عليها من قبل البرلمان أين نجدها تضاهيها من حيث القوة القانونية، ولكن تبقى الأوامر التشريعية متميزة عن المراسيم الرئاسية.

هذا و لا تقف أهمية التفريق بين المرسوم الرئاسي و الأمر الرئاسي عند حدود الرقابة القضائية بل نجدها تتعدى إلى تحديد مرتبتها في هرم النصوص القانونية(2).

2 - من حيث المرتبة في هرم النصوص القانونية:

إذا ما كنا أمام أمر تشريعي أقره البرلمان بالموافقة فإننا بلا شك أمام عمل تشريعي و الذي يحتل المرتبة الثانية بعد النص الدستوري بوصفه مجموعة قواعد لائحية حازت قوة القانون ومداه، هذا خلافا للمرسوم الرئاسي الذي يبقى يراوح مكانه من حيث كونه مجرد قرار إداري أقل قوة وحجية من الأمر(1).

غير أن جانب من الفقه المصري لا يسلم بهذا الطرح، تأسيسا على أن هذا الطرح والسائد في فرنسا ومن يدور في فلكها، لا يصلح للعمل به في مصر لاختلاف النظام القانوني بينهما، لاسيما وأن هذه الأخيرة تعتمد نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين، وسيافا لذلك تحوز اللوائح الإدارية قوة القانون دون طبيعته(2).

غير أن الملاحظ على هذا الرأي - وإن كان صحيحا في مصر - هو عدم سداده على الأقل من حيث التطبيق في الجزائر، فالمشرع الدستوري الجزائري على خلاف المشرعين المصري و الفرنسي لم يستخدم اصطلاح "قرار" أثناء صياغته للمادتين 153 و 124 من دستوري 1976 و 1996(3)، فضلا عن عدم إعمال ذلك المصطلح على مستوى المادة 58 من دستور 1963، و هو ما يفيد اتجاهه نحو اعتبارها قوانين منذ البداية كنتيجة

1- يذهب الدكتور سامي جمال الدين بعيدا في طرحه هذا لتدعيمه بقوله: "إذا أخذنا بمنطق تحول طبيعة اللائحة إلى طبيعة القانون نتيجة ممارسة البرلمان لدوره الرقابي وتصديقه على اللائحة؛ فإنه بنفس المنطق يمكن القول بأن قيام القضاء بممارسة رقابته على اللائحة من شأنه تحول اللائحة لتصبح حكما قضائيا، وهو قول لا جدال في فساده". وهذا رأي صائب من حيث منطقية التحليل ونحن نؤيده على الأقل في ذلك.

أنظر: د- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 99.

2- محمد الطاهر أدهمين، المرجع السابق، ص 188.

أنظر أيضا المواد: 147 من دستور مصر لسنة 1971، والمادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

لتعظيم دور السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي، وإلحاحها عليه إضافة إلى ما تم ذكره حول الطبيعة القانونية لها، فإن المشرع الدستوري لسنة 1996 سماها صراحة "تصوصاً" و ليست "قرارات"⁽¹⁾.

هذا ولعل التساؤل الذي يطرح هنا هو ما هو المجال المسموح به للتدخل الرئاسي بموجب مراسيم رئاسية؟، وهل هو نفسه المجال المحجوز للأوامر التشريعية؟، يدفعنا هذا السؤال إلى تحديد مجال تدخل كلا منهما (3).

3- من حيث مجال التدخل:

لقد تم تحديد مجالات السلطة التنظيمية المستقلة بصفة سلبية - كما سلف القول - مما جعل ميدانها منطلقاً وفسيحاً⁽²⁾، خارج النطاق التشريعي للبرلمان (المادتين 122 و 123 من دستور 1996 و تقابلها المادة 115 من دستور 1989)، و هذا على عكس الأوامر و التي تختلف عنها من حيث أن يدها تطل المجال التشريعي فقط، والذي يعتبر الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، و ذلك في حالات على سبيل الحصر. هذا فيما يخص مجال التدخل، غير أن الملاحظ أن أهمية التفريق بينهما تظهر أيضاً قيمتها العملية و العلمية من خلال معرفة إجراءات صدورهما، و ظهورهما إلى حيز الوجود القانوني و هو ما سيتم توضيحه في النقطة الموالية⁽⁴⁾.

4- من حيث إجراءات الاستصدار:

إن المتتبع لإجراءات صدور المرسوم الرئاسي ليجدها بلا شك تمتاز بسرعة نسبية بالمقارنة مع حركية الأمر التشريعي. فسلطة رئيس الجمهورية في إصدار المرسوم الرئاسي غير مشروطة و غير محددة و يعتبر نافذا بمجرد اتخاذه في مجلس الوزراء و التوقيع عليه من قبله و بعد نشره في الجريدة الرسمية كالقوانين⁽³⁾.

3- تنص المادة 124 الفقرة الثانية من دستور 1996 على مايلي: "... ويعرض رئيس الجمهورية النصوص...".
4- د- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، منشورات دحلب، 2006، ص92.

وحول نطاق تدخل اللائحة في فرنسا راجع:

- د - عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص412 وما بعدها.

¹ - د- ناصر لباد، المرجع السابق، ص98.

بخلاف الأمر التشريعي الذي يتطلب إجراءات خاصة و ضوابط معينة حتي يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة هذه السلطة، فـ دستور 1963 يتطلب ضرورة تقديم طلب منه للبرلمان لمنحه تفويضا بالتشريع و لمدة معينة مع إلزامية اتخاذ الأوامر التفويضية في مجلس الوزراء و حتمية عرضها عليه للتصديق عليها في ظرف ثلاثة أشهر⁽¹⁾.

في حين نجد هذه القيود قد تقلصت في دستوري 1976 و 1996⁽²⁾ لتصبح سلطة دستورية مستمدة مباشرة مستمدة من الدستور مع بقاء آلية الرقابة البرلمانية عليها، وبذلك يمكن القول بأن الحركة الإجرائية للنصين (الأمر التشريعي، المرسوم الرئاسي)، تختلف من حيث السرعة و من حيث القيود الواردة عليها، بتمرير كلا منهما ضمن قنوات إجرائية خاصة، اقتضتها الطبيعة القانونية المميزة لهما.

و حتى تكتمل عملية التمييز بين الاصطلاحين يجدر إيراد معاييرها الفقهية، مما يحثنا إلى طرح الإشكال التالي:

ما هي المعايير التي أوردها الفقه للقيام بعملية التمييز بين المرسوم الرئاسي والأمر التشريعي؟، و ما مدى فعاليتها في إنجاح هذه العملية؟.

نتناول بالإجابة على هذين الإشكاليين في النقطة الموالية (ثالثا).

ثالثا: معايير التمييز بين المرسوم الرئاسي و الأمر التشريعي:

تباينت آراء فقه القانون الإداري و القانون الدستوري في إيجاد معيار فيصل ومعولا عليه في القيام بعملية التمييز بين الأمر التشريعي و المرسوم الرئاسي، غير أنها ارتدت في النهاية إلى معيارين هامين: المعيار الشكلي (1)، والمعيار الموضوعي (2)⁽³⁾.

1 - المعيار الشكلي:

و مؤدى هذا المعيار حسب أنصاره في التمييز ما بين الأمر التشريعي و المرسوم الرئاسي ينصرف في جوهره إلى الطرف الذي يصدر عنه العمل، وهذا دون الإلتفات إلى فكرة مضمونة ونطاقه الذي يتناوله بالتنظيم⁽¹⁾.

- أنظر أيضا: المادة 77 فقرة 06 و 04 من دستور 1996.

1 - أنظر المادة 58 من دستور 1963.

2 - راجع المادتين 153 و 124 من دستوري الجزائر لسنة 1976 و 1996 على التوالي.

3 - أنظر: - د- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص116.

- د - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 29.

فمتى صدر عن سلطة إدارية مختصة كان عملاً إدارياً (مرسوماً رئاسياً)، ويكون ذا صيغة تشريعية إذا انبثق عن السلطة التشريعية⁽²⁾.

نقد المعيار:

يرى الفقه بأن هذا المعيار وإن امتياز بالوضوح و البساطة؛ إلا أن إعماله في الميدان العملي قد لا يسلم من ترتيب مشاكل قانونية جمة و لعل سهام النقد الموجهة إليه تتلخص في ما يلي:

أن السلطة التشريعية لم تعد تحتكر صناعة التشريع، بل نجد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، فقد امتلكت دوراً تشريعياً هاماً بموجب الأوامر و التي تحوز القوة القانونية المعادلة للتشريع البرلماني، فكيف يمكن إطلاق وصف هذا العمل التشريعي عليه و قد تمخض عن رئيس الجمهورية⁽³⁾؟.

كما أن المرسوم الرئاسي يضاهي التشريع من حيث المضمون و يبقى رئيس الجمهورية هو المحتكر لهذه السلطة التنظيمية، إضافة إلى مد يده لتطال التشريع بأوامر، فيشكل الجهة الوحيدة التي تصدرها معاً، و هو ما يفضي في النهاية إلى قصور هذا المعيار، مما يحثنا إلى البحث عن معيار فقهي آخر للقيام بهذه العملية.

2- المعيار المادي (الموضوعي):

ومناطق هذا المعيار حسب القائلين به للتفريق بين العمل الإداري و العمل التشريعي يستند أساساً على صلب العمل ومضمونه بقطع النظر عن القائم به، و يقود هذا الاتجاه كوكبة من الفقهاء أهمهم: "ديجي، جيز و بونارد".

فالعامل حتى يكون تشريعياً متى انصب على الأصول و القواعد، بمعنى أنه ينظم مسألة قاعدية أساسية⁽⁴⁾، و سياقاً لذلك فإن الأمر التشريعي عمل تشريعي بمعنى الكلمة، حسب هذا الاتجاه و أن المرسوم الرئاسي أقل مدى منه كون مجاله خارج نطاق التشريع والمتضمن المسائل القاعدية التي لا يتناولها المرسوم الرئاسي و تطالها الأوامر بالتنظيم.

1 - د - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع نفسه، ص 30.

2 - د - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 119.

3 - د - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 30.

4 - د - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 32.

نقد المعيار:

لم يسلم هذا المعيار من سهام النقد التي طالته، وإن كان قد ساهم بقسط وافر في تلافي نقائص المعيار الشكلي، محاولاً بذلك إنجاز عملية التمييز تلك، لكنه لم يستطع حسم المسألة⁽¹⁾، وهذا بلا شك يدل على التداخل الكبير بين الأمر و المرسوم الرئاسي، و لكن في النهاية يبقى التفاوت والتمييز قائماً بينهما سواء من حيث الطبيعة القانونية أو من حيث الترتيب في هرم النصوص القانونية، و يبدو أن المزوجة ما بين المعيارين الشكلي والموضوعي (المعيار المختلط) هو الكفيل بحسم ذلك الموقف.

إلا أن ما يتبادر إلى الذهن هنا هو الإشكال التالي: هل يتداخل الأمر التشريعي مع المرسوم التنفيذي بنفس درجة تداخله مع المرسوم الرئاسي؟. نجيب على ذلك في الفرع الثاني:

الفرع الثاني**تمييز الأمر التشريعي عن المرسوم التنفيذي**

منذ الإعلان عن اعتناق المؤسس الدستوري لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية شكل رئيس الحكومة الجناح الثاني الفاعل في هذه السلطة، هذا الذي مكنه دستور 1989 من ممارسة سلطة تنظيمية مشروطة و مشتقة عرفت "بالمرسوم التنفيذي"⁽²⁾، و التي تم إسنادها إلى الوزير الأول⁽³⁾ بموجب التعديل الأخير لدستور 1996، وتم الحد منها من خلال توقيعه عليها بعد موافقة رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، و هذه السلطة لا تقل أهمية عن سلطة التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية، لذلك يجدر بنا محاولة القيام بعملية التمييز ما بين الأمر التشريعي و المرسوم التنفيذي، و يمكن في هذا الصدد إثارة الإشكالات التالية:

- ما المقصود بالمرسوم التنفيذي؟ (أولاً)، و ما هي أهمية هذا التمييز؟ (ثانياً).

¹ - د - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 32، 33.

² - أنظر المادة 116 من دستور 1989

³ - يعود أول استخدام لهذا المصطلح في الدساتير الجزائرية إلى دستور 1976 بموجب المادة 111 فقرة 15 منه والتي تنص على أن: "... يمكن له أن يفوض جزء من صلاحيته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية وللوزير الأول..." والملاحظ أن دستور 1963 استعمل اصطلاح "رئيس الحكومة" بموجب المادة 77 منه.

⁴ - حيث تنص المادة 85 من دستور 1996 المعدل على أنه: "... يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك..."

أولاً: تعريف المرسوم التنفيذي:

الأصل أن التشريع لا يستطيع الإلمام بكل صغيرة و كبيرة مما يجعله يقر بضرورة اللجوء إلى فكرة التنظيم التنفيذي، و التي يظهر بها إلى حيز الواقع ويتجسد في الميدان، و يتم تنفيذه، و يعتبر الوزير الأول بألية المرسوم التنفيذي الطريقة العملية لإعمال ذلك. و يعرف الفقه المرسوم التنفيذي على أنه أحد اللوائح التنفيذية التي هي: " فئة من القرارات الإدارية العامة المتضمنة للأحكام الجزئية والتفصيلية اللازمة لتوفير الشروط والظروف الإدارية و الإجرائية التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون تطبيقاً سليماً و فعالاً"⁽¹⁾. كما يعرفه الدكتور: "القيسي" بأنه: " الأنظمة التي تصدرها السلطة الإدارية لتنفيذ القوانين التي أقرتها السلطة التشريعية فهي تنص على القواعد التفصيلية اللازمة لتيسير تنفيذ القوانين وإكمالها، إذ كثيراً ما يتضمن القانون هذه العبارة "تحدد دقائق تطبيق هذا القانون بمرسوم... يتخذ في مجلس الوزراء"⁽²⁾.

و مما يلاحظ حسب هذين التعريفين، أن المرسوم التنفيذي سلطة مشتقة و مكملة، بمعنى أن الوزير الأول لا يملك الحق في مزاولتها بمحض إرادته⁽³⁾، لاسيما وقد أصبح رهن الموافقة الرئاسية وتمت زحزحته عن رئاسة مجلس الحكومة⁽⁴⁾، و هذا خلافاً لما رأيناه في المرسوم الرئاسي، و هو ما تؤكدته المادة 3/85 من دستور 1996 المعدل والتي تقرر بأن الوزير الأول " ... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات..."، و لذلك فتدخل هذا الأخير عادة ما يكون بدعوة صريحة من المشرع وذلك لتنفيذ قانون أو أمر تشريعي مما يجعله في صفة

1 - د- عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، المرجع السابق، 130.

2 - د- محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ص 87 ، 88، هذا ويعهد بإصدار المراسيم التنفيذية في فرنسا إلى الوزير الأول أنظر:

-Jean paul jaqué, droit constitutionnel et institutions politiques, 4^{ème} édition, dolloz, paris, 2000, p p212 à 213.

-Bernard Chantebout, droit constitutionnel et sciences politiques, 16^{ème} édition, Armand Colin, paris, 1999, p 401.

3 - د - علي طراد، المرجع السابق، ص 126.

4 - بمطالعة نص المادة 85 من دستور 1996 قبل وبعد التعديل يتضح أن المشرع الدستوري الجزائري بعد إقراره لفكرة الوزير الأول، ضيق من سلطاته لاسيما بحذفه لهيئة مجلس الحكومة، بعد أن كان رئيس الحكومة رئيساً له سابقاً أنظر المادة 85 من دستور 1996 قبل وبعد التعديل.

تبعية للقانون أو الأمر التشريعي وهذا أحد الفروق بينه وبين هذا الأخير، كما أن الفقه قد تساءل عن جدوى هذه الدعوة البرلمانية، ولقد تم تبرير ذلك كما يلي:

أن دعوة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية ليس في معناه إلا إيضاحا وكشفا للتحويل الدستوري لممارسة تلك السلطة، كما أنها لا يمكن أن تكون تفويضا برلمانيا، وأن القانون لا يتعلق نفاذه بإصدار المراسيم التنفيذية، رغم أن السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية يضيق مداها⁽¹⁾.

و مهما كانت اعتبارات إصدار المرسوم التنفيذي، فإنه يشكل أداة يشد القانون و الأمر التشريعي بها أزرهما، و تكمل من مهمتهما على حد تعبير الأستاذ "دوجي"، حينما قال بأن: " مهمة تنفيذ القوانين لا تعني السماح للسلطة التنفيذية بإصدار لوائح تنفيذية تكمل النصوص التشريعية، و إنما تكمل تلك المهمة في وضع الأحكام التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين دون أن تضيف إليها جديدا أو تعطل أحكامها..."⁽²⁾.

هذا و الملاحظ أنه و برغم التشابه بين الأوامر و المراسيم التنفيذية لاسيما من حيث كونها قرارات إدارية⁽³⁾، و كذا التداخل بينهما من حيث المضمون و من حيث طريقة تفسيرها، إذ أنها "نفس الطريقة التي تفسر بها النصوص التشريعية"⁽⁴⁾، إلا أن الاختلاف بينهما يبقى قائما، و لهذا التمييز أهميته على الصعيد القانوني لذلك فمن الفائدة تبيان ذلك (ثانيا).

ثانيا: أهمية التمييز بين المرسوم التنفيذي والأمر التشريعي:

¹ - د - عمار عوابدي، القرارات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 769 ، 770.

² - د - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع في القانون الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة العشري، مصر، 2007، ص 347.

و للاستزادة في هذه المسألة راجع:

-Marie Christine Raoult, droit administratif, Gulino E.J.A, paris, p 12.

-André de laubadère, op cit, p 77.

³ - حول مفهوم القرار الإداري راجع:

- عبد المجيد جبار، "مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، مجلد 05، عدد 01، 1995، ص 05 و ما بعدها.

⁴ - نسيم بلحاج، "العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية ضوابط دستورية و ضمانات المشروعية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 19، مارس 2008، ص 23.

و تتبدى هذه الأهمية في النقاط التالية:

1- من حيث الخضوع للرقابة القضائية:

طالما كانت المراسيم التنفيذية قرارات إدارية وفقا للمعيار الشكلي، فإنه يمكن تسليط رقابة القاضي الإداري عليها إلغاء وتعويضا وتفسيرا، وفحصا للمشروعية ما لم تكن مندمجة ضمن طائفة أعمال السيادة، و هذا خلافا للأوامر التشريعية التي تعد تشريعات حقيقية - لاسيما بعد إقرارها من البرلمان- لا تخضع سوى للرقابة على دستورية القوانين إذ ما تم إخطار المجلس الدستوري بذلك⁽¹⁾.

2- من حيث سلطة الإصدار:

إذا كان رئيس الجمهورية يحتكر سلطة المرسوم الرئاسي و الأمر التشريعي، فإنه منذ تبني المشرع الدستوري لمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، قد جعل ممارسة التنظيم المشتق، حكرا على رئيس الحكومة إعمالا لبرنامج حكومته و تطبيقا له⁽²⁾.

ولكنه سرعان ما تراجع عن ذلك في التعديل الدستوري الأخير لدستور 1996، حيث نجده قد قلم من صلاحياته كثيرا، بأن جعله مجرد وزير أول منفذا ومنسقا لبرنامج رئيس الجمهورية، ولا يملك في سبيل ذلك سوى **مخططا** - لا برنامجا - بل وحتى هذا الأخير لم يسلم من تدخلات الرئيس الذي يبقى رهن التوجيهات الرئاسية⁽³⁾ مما يؤكد ما ذهبنا إليه.

غير أن الفقه يرى بأن المتصفح للتعديل الدستوري المؤرخ في 3 / 11 / 1988 يجده أول من ميز بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، مقرا باختلاف مركزه القانوني عن الوزير الأول في دستور 1976، مانحا إياه حق المبادرة بالتشريع بالأوامر، و هذا بناء على المادة 153 منه والتي تنص على أنه: "الرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي

¹ - د - نسيمة بلحاج، المرجع نفسه، ص 24.

² - علي طراد، المرجع السابق، ص 126.

³ - حيث تنص المادة 79 من التعديل الدستوري 1996 الجديدة والمعدلة بالقانون 08-19 على أنه: "... ينفذ الوزير

الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة..."

وتنص المادة 80 من التعديل الدستوري نفسه على مايلي: "... يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء

هذه المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية..."

الوطني أن يشرع بناء على اقتراح من رئيس الحكومة، تعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها".
وعليه فإن سلطة إصدار و ممارسة الأوامر حسب هذا الاتجاه الفقهي، وضمن مقتضيات هذا التعديل، كان يتقاسمها كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، غير أن الانسياق وراء هذا الطرح قد لا يفيد كثيرا لاسيما - وحسب الفقه - إذا وضعنا نصب أعيننا إمكانية رفض رئيس الجمهورية لاقتراح رئيس الحكومة، مما قد ينجر عنه إجهاض هذه المبادرة، وكذا خضوع هذا الحق للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فضلا عن امتلاكه الحق في تحوير مضمونه إذا ما تناول أحد الموضوعات المخصصة له ك مجال الدفاع أو مجال الخارجية، علاوة على تبعية رئيس الحكومة له عزلا و تعيينا و ارتباطا بسياسته، مما يؤكد في الأخير صعوبة الاعتراف بإمكانيته في مزاولته تلك السلطة⁽¹⁾ واعتباره أداة لعدم التركيز داخل الجهاز التنفيذي و مجرد مرؤوس لصالح رئيس الجمهورية⁽²⁾، و ما عزز هذا التوجه هو التعديل الأخير لدستور 1996 الذي قزم أدواره وحد كثيرا من سلطاته الدستورية⁽³⁾.

في فرنسا حول دستورها الحالي الصادر في 1958 للوزير الأول سلطات واسعة، لاسيما الحق في إصدار الأوامر حسب المادة 38 منه، باعتباره المضطلع بقيادة النشاط الحكومي⁽⁴⁾، كما مكنته المادة 41 منه من حق اعتراض أي اقتراح أو تعديل يجافي المجال المفوض فيه من طرف البرلمان⁽⁵⁾.

بيد أن هذا التحويل الدستوري بهذه الصلاحيات للوزير الأول الفرنسي لا يعدو في معناه أن يكون مجرد إضفاء للشرعية الدستورية على تجاوزات الحكومة الفرنسية بألية المرسوم بقانون، والتي انتقدها الفقيه: "بول بولكور" بشدة مؤكدا على أنها: "سلطة أصلية

¹ - حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996، وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 42 وما بعدها.

² - حميد محديد، المرجع نفسه، ص 46.

³ - انظر المواد: 79-83-85 من دستور 1996 المعدل بالقانون (08-19).

⁴ - Maurice Duverger, les institutions françaises, 1^{er} édition, presse universitaires de France, paris, 1962, pp99 à 102.

⁵ - أنظر المادة 41 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

للبرلمان و ليست مجرد حق قابل للتنازل عنه للحكومة، ولا يستطيع أعضاء البرلمان المساس بها دون المساس بالدستور ذاته⁽¹⁾.

و لعل الذي يثور هنا هو مسألة توضيح مجال التدخل لكل من المرسوم التنفيذي والأمر الرئاسي(3).

3- من حيث مجال التدخل:

سبق القول بأن مجال الأوامر محصور في الحالات المحددة دستوريا كونه يمثل الاستثناء عن القاعدة، و الذي أملت اعتبارات الضرورة، و هذا على عكس المرسوم التنفيذي، إذ أن مجاله محدد ينحصر في تنفيذ قانون أو أمر أو مرسوم رئاسي صادر، بل أنه لا يتدخل في تنفيذ بعض الأوامر، و المثال على ذلك الأمر رقم 07-97 الذي نفذت بعض أحكامه بموجب مرسوم رئاسي بدل المرسوم التنفيذي، والأمر نفسه نجده مطروحا في مجالي القطاعات الحيوية و التي تكون مجالا خصبا للمراسيم الرئاسية و مثالها الدفاع والشؤون الخارجية⁽²⁾.

وعليه فالمرسوم التنفيذي محكوم في وجوده القانوني، بوجود أمر أو مرسوم رئاسي أو قانون كأصل عام، إلا إذا كان وسيلة لمباشرة الوزير الأول لبعض سلطاته الدستورية⁽³⁾.

¹ - د - عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 138 و ما بعدها.

² - حيث تنص المادة 154 من الأمر: 07-97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على مايلي: "تستدعي هيئة الناخبين بموجب مرسوم رئاسي وفي ظرف 60 يوما قبل تاريخ الاقتراع"، راجع أيضا المرسوم الرئاسي رقم: 97-275 المؤرخ في 23 يوليو 1997 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين لانتخاب أعضاء المجالس البلدية والولائية، (ج ر ج ج، عدد 49 لسنة 1997).

- أنظر: محمد الطاهر أدهمين، المرجع السابق، ص 165.

³ - محمد الطاهر أدهمين، المرجع نفسه، ص 165.

- راجع المادة 85 من دستور 1996 المعدل بالقانون (08-19).

- هذا ولقد أورد الأستاذ أدهمين أمثلة أخرى في هذا الصدد ومنها:

-المرسوم الرئاسي رقم: 97-02 المؤرخ في 4 يناير 1997 المحدد لشروط منح وثائق السفر الرسمية التي تسلمها وزارة الخارجية، (ج ر ج ج، سنة 97، عدد 01، ص 05).

- المادة 183 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-127 المؤرخ في 15/5/1990 المحدد لكيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة (ج ر ج ج، لسنة 1990، ص 658).

- أنظر: محمد الطاهر أدهمين، المرجع نفسه، ص 165.

و الملاحظ أن موضوع مجال المرسوم التنفيذي وإن كان لا يثير أي مشاكل من الجانب النظري، إلا أن الواقع العملي أفرز إشكاليات عدة - حسب الفقه- و قد ظهر ذلك في الخروقات المتكررة لرئيس الجمهورية بموجب الأوامر التشريعية وكذا المراسيم الرئاسية، والمثال على ذلك ما أشار إليه الأستاذ "أدحيمن" حينما أورد المرسومين الرئاسيين اللذين صدرا في 12 ديسمبر 1989 المتضمنان التجنيس بالجنسية الجزائرية، مع أنه وجب الارتكان إلى آلية المرسوم التنفيذي ك نطاق أصيل لهذا الأخير، كما يظهر التداخل في تنظيم نفس الموضوع من قبل المراسيم الرئاسية ومعها التنفيذية⁽¹⁾.

مما يؤكد في الأخير أن مجالات كلا من الأمر التشريعي والمراسيم الرئاسية ومعها التنفيذية، لا تعدو أن تكون مجرد ترجمة عملية لقوة مركز رئيس الجمهورية⁽²⁾، والذي يبقى مهيمنا على مفاتيح التنظيم و التشريع رغم التعديلات الدستورية الحاصلة والرامية دوما إلى كفالة الإبقاء على التفوق التنفيذي على السلطة التشريعية في نظامنا السياسي والدستوري.

المبحث الثاني

تطور الأوامر التشريعية في الدساتير الجزائرية

إن المنتبغ لتطور نظام الأوامر التشريعية في التجربة الدستورية الجزائرية يلاحظ مدى التغير الذي طبع دساتير و موثيق كل مرحلة، ففي مرحلة التوجه الاشتراكي تم استصدار دستور 1963 الذي كرس ولأول مرة في الحياة الدستورية الجزائرية، نظام التفويض التشريعي والذي بمقتضاه لا يتدخل رئيس الجمهورية مباشرة في المجال التشريعي للمجلس الوطني إلا بناء على إجراءات خاصة حددتها المادة 58 منه⁽³⁾.

غير أن تلك الفترة لم تشهد استصدار أي أمر بناء على المادة 58 و إنما على العكس من ذلك، فقد لجأ رئيس الجمهورية إلى تجميد دستور 1963 بموجب إعماله للمادة 59 المتعلقة بالسلطات الاستثنائية، و إقامة نظام ثوري بديل عنه و هو نظام الحكم المؤقت

¹ - لاحظ على سبيل المثال: المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 23 مارس 1989 والمتضمن التجنيس بالجنسية الجزائرية (ج ر ج ج ، لسنة 1989، ص559).

أنظر: محمد الطاهر أدحيمن، المرجع نفسه ، ص165.

² - محمد الطاهر أدحيمن، المرجع السابق، ص166.

³ - أنظر المادة 58 من دستور الجزائر لسنة 1963.

(19 جوان 1965)، و نظرا لافتقاره إلى الشرعية الدستورية، جاء بدستور لعلاج أزمة شرعيته لاسيما و قد صدرت الكثير من الأوامر الخطيرة في ظل غياب سند دستوري واضح⁽¹⁾، حيث جعل الدستور الجديد لسنة 1976 من تدخل رئيس الجمهورية سلطة و تأهيدا دستوريا دائما بموجب المادة 153 منه، هذا فيما يخص دساتير و موثيق مرحلة التوجه الاشتراكي (المطلب الأول).

غير أن التجربة الدستورية في ظل التوجه الليبرالي عرفت منحى آخر فيما يخص آلية الأوامر، فقد تخلى عنها تماما دستور 1989 لأسباب سياسية و قانونية، لتعرف المرحلة الانتقالية (1992-1995) استعمالا مكثفا لهذه الآلية لمعالجة الأزمة، مما حدا بالمشروع الدستوري لسنة 1996 إلى الاعتراف بأهميتها و خطورتها فنظمها بموجب المادة 124 وأشار إليها أيضا بالمادة 179⁽²⁾ منه و حفها بضوابط وقيود لم ترق إلى الحد من مخاطرها، ولم يسع التعديل الدستوري الأخير لدستور 1996 بموجب القانون (08-19)⁽³⁾ إلى تدارك ذلك الأمر (المطلب الثاني).

و السؤال المطروح للبحث تحت هذا المبحث هو:

هل النظام القانوني للأوامر واحد في دساتير و موثيق كل من مرحلتي التوجه الاشتراكي و التوجه الليبرالي؟.

المطلب الأول

الأوامر التشريعية في ظل التوجه الاشتراكي.

¹ - حيث تنص المادة 59 من دستور 1963 على مايلي: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا"، وبخصوص المعنى أعلاه أنظر:

د- إدريس بوكرا، "التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 07، ديسمبر 2004، ص 136 وما بعدها.

² - أنظر: المادتين 124 و 179 من دستور 1996.

³ - وقد طالت يد التعديل المواد التالية: 05، 31 مكرر، 62، 74، 77، 79، 80، 81، 85، 87، 90، 178 من دستور 1996.

رغم أن دستور 1963 أقر في ديباجته⁽¹⁾ مناهضته الصريحة للنظامين البرلماني والرئاسي⁽²⁾، إلا أنه قد ناقض نفسه باعتماده تقنية التفويض التشريعي الذائعة الصيت في النظام البرلماني، بحيث نجده يخول رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني حق اتخاذ تدابير إجراءات ذات صبغة تشريعية، تتخذ في نطاق مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس الوطني في غضون ثلاثة أشهر تطبيقا للمادة 58 منه (الفرع الأول)، وبخلاف ذلك جاءت حركة 19 جوان 1965 والتي اختلف الفقه في الوصف القانوني لها (هل هي انقلاب عسكري أم تصحيح ثوري)⁽³⁾، كمرحلة متميزة في حياة النظام السياسي الجزائري؛ لتخول المادة 06 من أمر 10 جويلية 1965 رئيس الجمهورية و الحكومة من الحق في اتخاذ قرارات و تدابير في شكل مراسيم و أوامر (الفرع الثاني).

و لم يدم الحال طويلا حتى جاء دستور 1976 ليعزز من مركز رئيس الجمهورية ويجعل منه طرفا تشريعيًا أصيلا فيما دورتي المجلس الشعبي الوطني عن طريق أوامر والتي تعرض على موافقة المجلس في أول دورة له (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الأوامر التشريعية في ظل دستور 1963

لقد كان إعداد مشروع دستور 1963 اختصاصا أصيلا للمجلس الوطني التأسيسي⁽⁴⁾ وأحد مرتكزات وجوده، و قد تم إسناد هذه المهمة إلى لجنة برلمانية خاصة سميت بـ "لجنة الدستور"⁽¹⁾.

1 - أنظر ديباجة دستور 1963.

2 - في هذا المعنى راجع:

د - إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 134.

و حول التأصيل التاريخي والقانوني للنظامين الرئاسي والبرلماني راجع:

-Jeanneau Benoit, droit constitutionnel et institutions politique, 5^{ème} édition, Dalloz, paris, 1978, p91 et suite.

3 - سنتعرض لهذه الآراء الفقهية في الموضوع المحدد لها من هذا البحث.

4 - "حدد الأمر رقم: 62 - 10 المؤرخ في 16 يوليو 1962 طريقة انتخابه، ويعد أول هيئة تشريعية منتخبة لفترة زمنية محددة إلى غاية انتخاب مجلس وطني...، وتسلم السلطة من الحكومة المؤقتة في 25/09/1962 و باسم الشعب أعلن قيام الجمهورية الجزائرية... يضطلع بوظيفة التشريع وتعيين الحكومة..."، والملاحظ أنه تميز بتعثر دوره التشريعي، ففسح المجال للحكومة للتشريع و اسعا بالأوامر.

غير أن المكتب السياسي قرر أن الأمر "أهم من أن تضطلع به لجنة برلمانية"⁽²⁾؛ فافتك منها تلك المهمة و أعد مشروع الدستور بإيعاز من الحكومة، و تم تمريره على الشعب للاستفتاء في 08 ديسمبر 1963، ليظهر كأول دستور للبلاد في 10 سبتمبر 1963، مرسخا الهيمنة التنفيذية بواسطة المكتب السياسي والحكومة⁽³⁾، ولعل المتصفح لهذا الدستور في ما يخص ممارسة العمل التشريعي الموكول للمجلس الوطني؛ ليجده قد خصه باثني عشر مادة تحت عنوان "ممارسة السيادة"، وأورده في الموضع الثاني بعد الحزب، و جعل السلطة التنفيذية بعده من حيث الترتيب، وهو ما ينصرف إلى إيلاء مكانة متميزة في ظلّه⁽⁴⁾.

يضطلع المجلس الوطني بوظائف أساسية وهامة في ممارسة السيادة بالتعبير عن الإرادة الشعبية، وإعداد القوانين والتصويت عليها، ويمارس الرقابة على العمل الحكومي⁽⁵⁾، وقد اعترف المشرع الدستوري لسنة 1963 لنوابه بالحصانة البرلمانية ولا تسقط عنهم إلا بأغلبية ثلثي (3/2) بناء على اقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني⁽⁶⁾، و طالما أن النظام الدستوري لسنة 1963 رسخ فكرة الحزب الواحد وقرر بأن حزب "جبهة التحرير هي حزب الطليعة الواحد"⁽⁷⁾، والمضطلعة بتحديد سياسة الأمة، والمجسد الأول للمطامح العميقة للجماهير ورائدها⁽⁸⁾، فإن القراءة الدستورية السليمة تفضي إلى أن المجلس في ضمور

- أنظر: ع/ عاشوري، ي/ إبراهيمي، "المؤسسات التشريعية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، عدد 01، 2003، ص 14 - 15.

- أنظر أيضا: إسماعيل مرزوق، "مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر - عراق، أصالة، تقدم -"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 09، جويلية 2005، ص 95 و ما بعدها.

1 - د - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 25.

2 - د - صالح بلحاج، المرجع نفسه، ص 25.

3 - د - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 47 وما بعدها.

4 - د - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 29.

5 - أنظر المادة 28 من دستور 1963.

6 - أنظر المادة: 30 من دستور 1963.

7 - أنظر المادة: 23 من دستور 1963.

8 - أنظر المادة: 25 من دستور 1963.

وتنثيبت أمام الحكومة، الأمر الذي يحتم عليه في النهاية أن يتعاون معها من زاوية تخاذل و قصور⁽¹⁾.

غير أنه و بغرض إقامة نوع من التوازن و التعايش الدستوري بين الحكومة والمجلس، ودفعا للتداخل في الاختصاصات بينهما - لاسيما و قد طبع المرحلة السابقة عليه، أقر دستور 1963 نظام التفويض البرلماني⁽²⁾ بموجب المادة 58 منه، والتي تنص على أنه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، و تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر".

تشكل هذه المادة الأساس الدستوري لنظرية التفويض التشريعي المعروف في التشريع المقارن لاسيما الفرنسي منه⁽³⁾، و لذلك سوف نتعرض إلى شروط إصدار الأوامر التفويضية من خلال هذه المادة (أولا)، و بعدها نعرض على آثار تخلفها (ثانيا)، ولكن قبل ذلك من المفيد أن نشير إلى أن مسألة التفويض أثارت جدلا كبيرا في أوساط الفقه المصري و الفرنسي على حد سواء، حيث لم تنظم دساتير الجمهورية الثالثة والرابعة الفرنسيتين، ومعها الدستور المصري لسنة 1923 تلك المسألة⁽⁴⁾.

وإذا كان مقتضى نظرية التفويض التشريعي هو "تنازل البرلمان عن جزء من اختصاصه التشريعي لتمارسه بقرارات"⁽⁵⁾، تحت مبرر الضرورة و وضغط الظروف، لمدة

1 - د - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 54.

2 - د - سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 56.

3 - حيث تنص المادة 38 من الدستور الفرنسي على ما يلي:

"le gouvernement peut pour l'exécution de son programme, demander au parlement, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, les ordonnances sont prises en conseil de ministres, après avis de conseil d'état, elles entrent en vigueur dès leurs publication mais deviennent caduques, si le projet de loi de ratification, n'est pas déposé devant le parlement, avant la date fixé par la loi, d'habilitation a l'expiration du délai, mentionné au premier ministre alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif "

4 - د - عمر فؤاد بركات، التفويض في القانون العام (دراسة مقارنة)، دار الكتاب، طنطا، القاهرة، 1989، ص 26.

5 - د - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 503.

معينة، فإننا نجاري الدكتور "الطماوي"، الذي يرى بأنها ظاهرة ذات دلالات خطيرة⁽¹⁾، كونها تشكل "تخاذلاً وتتحياً بما لا يتفق ومبدأ الفصل بين السلطات"⁽²⁾، مما يجعل من تشريعاته في هبوط وانحدار إلى مستوى اللوائح التنفيذية، وهو ما ذهب إليه أيضاً الدكتور "بوقفة" الذي رفض إمكانية فكرة تنازل البرلمان عن اختصاصاته لرئيس الجمهورية⁽³⁾. و إن كنت أؤيد الدكتور "بوقفة" من حيث الأخذ بالمبدأ العام إلا أن أعماله بشكل مطلق قد يؤدي إلى نتائج وخيمة من شأنه شل العمل البرلماني في حالات الأزمة (الضرورة - الاستعجال)، كما أن هذا النوع من التشريع أمّلته - كما أسلفنا - اعتبارات عملية وهي حسب الدكتور عوابدي "عوامل وميزات السرعة و السرية والخبرة الفنية العلمية والواقعية والقسوة والحزم لمواجهة الأزمات..."⁽⁴⁾، والتي تميز عمل الحكومة كما أنه يمثل أداة نجدة و ذلك لتجاوز عقبة الأغلبية البرلمانية التي لا تساند الحكومة أثناء تمريرها لبعض مشاريعها الخلافية - كما سنرى -.

هذا و تبرز أهمية الأوامر التفويضية، في معرفة شروط أعمالها و آثار تخلفها وتوضيح ذلك كما يلي:

أولاً: شروط استصدار الأوامر التفويضية⁽⁵⁾:

الشرط الأول: تقديم الطلب الرئاسي بالتفويض أثناء قيام المجلس الوطني:

نصت المادة 58 من دستور 1963 على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني أن يفوض له...".

و انطلاقاً من ذلك نجد أن المشرع الدستوري حول لرئيس الجمهورية إمكانية الذهاب إلى المجلس الوطني، بغية طلب الترخيص له بالتفويض لكي ينهض بتدابير ذات صبغة

¹ - د- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، (دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، 1996، ص72.

² - د- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص503.

³ - د - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص133.

⁴ - د - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، المرجع السابق، ص150.

⁵ - وهي الشروط التي أوردها الدكتور "السناري" لإعمال المادة 108 من الدستور المصري لسنة 1971 والتي نرى صحة امتدادها - كأصل عام - للعمل بها على مستوى المادة 58.

- أنظر: د- محمد عبد العال السناري، الأحزاب السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، مطبعة الإسراء، حلوان، ص596.

تشريعية في الميدان المحجوز أصالة له، وما يمكن أن يطرح كتناؤل هنا هو: هل أن المشرع الدستوري قد تحرز في تخويله هذه السلطة بأن رسم لها حدودا معينة و قيودا على ممارستها؟.

يبدو أن المشرع الدستوري لم يقيد رئيس الجمهورية في هذا الطلب، بل على العكس من ذلك نجده قد منحه سلطة تقديرية واسعة، ولم يلزمه بحالة معينة (ضرورة، استعجال (...)- حسب رأي الدكتور بوقفة⁽¹⁾ - مما يجعله سلطة موازية للمجلس الوطني و هو ما يعاب عليه، و لا غرابة في ذلك كون هذه المادة جاءت في الأصل لخدمة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يؤكد ضعف استقلالية المجلس الوطني في مقابل قوة الحكومة بواسطة الحزب، على حد ما قاله الدكتور "بوالشعير"⁽²⁾.

في فرنسا تشترط المادة 38 من دستور 58 اللجوء إلى ممارسة الأوامر التفويضية من قبل الحكومة أن تبرره بمبرر "تنفيذ برنامجها"، ورغم أنه يمثل أحد القيود الواردة على ممارسة التشريع الحكومي بالأوامر، إلا أن بعض الفقه في فرنسا ومصر، يراه غير ذي أهمية كونه قيادا شكليا لاغير، فعوض أن تبرر الحكومة هذا اللجوء بوجود ظروف استثنائية، استحدثت تلك الحجة الواهية لتنفيذ أهدافها ومخططاتها⁽³⁾.

وباستقراء نص المادة 108 من الدستور المصري لسنة 1971 - وتتبع آراء الفقه المصري- نجدها قد ربطت حق استصدار قرارات لها قوة القانون من قبل رئيس الجمهورية بوجود حالات استثنائية وعند الضرورة، و هو ما يؤكد على الحذر من تخويل هذه السلطة دون مسوغات قانونية جادة على حد قول الدكتور "السناري"، والذي يرى أيضا ضرورة قيام

¹ - د - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002، ص234.

² - سبقت الإشارة إلى هذا الرأي.

³ - حيث يقول الأستاذ - Ebrard - في هذا الصدد: "لقد حصلت الحكومة على العديد من القوانين التفويضية ولم تستعملها، ويؤكد ذلك عدم وجود ظروف استثنائية قد أجبرت الحكومة على طلب إصدارها... ومن ثم فلقد استخدمت تلك الحجة الواهية لتحقيق أهدافها والتي تتعارض مع قصد واضعيها".

-ولقد أيد هذا التوجه الدكتور "عبد العظيم عبد السلام" مؤسسا رأيه على ما استقر عليه الفقه والقضاء في فرنسا من حيث كون التفويض التشريعي أداة نجدة استثنائية في حالات الأزمات، وليست نقلا للاختصاص التشريعي للحكومة.

أنظر: د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص، 501.

مجلس الشعب أثناء طلب الرئيس بالتفويض له لإصدار اللوائح التفويضية⁽¹⁾، و هو ما يبقى الأخذ به في المادة 58 من دستور 1963 قائما، كون المجلس الوطني صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، و هو من يقرر منح التفويض من عدمه.

و يظهر هذا الشرط أكثر في مصر كونه المعيار الفيصل في التفريق بين لوائح الضرورة الصادرة في غيبية مجلس الشعب و اللوائح التفويضية الصادرة في حضوره⁽²⁾.
أضافت المادة 58 شرطا آخر لإعمال آلية الأوامر التفويضية و هو:

الشرط الثاني: أن يكون التفويض لمدة محددة:

ويمثل هذا الشرط حذر المشرع الدستوري - حسب الفقه - على الحد من فكرة امتداد النطاق الزمني للتفويض البرلماني، على اعتبار أنه أمر طارئ وعارض يقع على هامش مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك يقرر الفقيه "ديباش" بأن الطبيعة القانونية له تفرض تأقيته⁽³⁾.

فالتفويض ليس تحيا مطلقا عن سلطة التشريع، بل لا يعدو أن يكون رخصة استثنائية موكلة لرئيس الجمهورية، بحيث يستردها البرلمان كاملة منه بزوال العارض المبرر لها⁽⁴⁾.

و حسنا فعل المشرع الدستوري الجزائري حينما أورد هذا القيد الزمني لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى نقل ذلك الاختصاص⁽⁵⁾ إلى رئيس الجمهورية بمقتضى تفويض عام وغير مقيد، و بالتالي يستنفذ المجلس الوطني مبررات وجوده.

و بانتهاء مدة التفويض لا يجوز لرئيس الجمهورية طلب تجديده، بل يمكنه الحصول على إذن جديد بالتفويض، إعمالا لمبدأ تأقيت التفويض.

1 - د- محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص 597 وما بعدها.

2 - أنظر: المادة 108 و المادة 147 من دستور مصر لسنة 1971.

3 - أنظر : محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص 601 نقلا عن الأستاذ:

- Charle Debash, "les ordonnances de l'article 38 dans la constitution du 4 octobre 1958", J.C.P, N:1701, 1962, p 259.

4 - د - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 508.

5 - منور كربوعي، "مفهوم التفويض الإداري"، مجلة الدراسات القانونية، عدد 01، جوان 2002، ص 87 - 88.

و تجدر الإشارة إلى أن طلب التفويض يجب أن يكون محددًا من حيث الموضوعات و هو الشرط الموالي للأوامر التشريعية.

الشرط الثالث: التقيد بالموضوع:

يقتضي مبدأ التفويض إصدار قانون من المجلس الوطني، و على ذلك وجب ضبط نطاقه الموضوعي من حيث رسم موضوعاته وتحديدها بتحرز ودقة كبيرين في مسائل حصرية محددة بعينها، وسياقا لذلك يترتب عن هذا الشرط محاولة المشرع الدستوري لتضييق الخناق ما أمكن على حرية رئيس الجمهورية للتحرك في مجالات اختصاص المجلس الوطني⁽¹⁾.

و الملاحظ أن المشرع الدستوري لسنة 1963 لم يتبع الطريقة الحديثة في تحديد مجالات التشريع البرلماني، بل اعتمد مبدأ انطلاق القانون وإذا كان هذا يصب في مبدأ سيادة البرلمان على المجال التشريعي، إلا أن ذلك قد أفرز عدم إمكانية تحديد موضوعات التفويض مما يجعله يطال كافة الوظيفة التشريعية للمجلس الوطني⁽²⁾، و بالتالي الخروج بنتائج عكسية و هذا ما يؤكد نية واضعي دستور 1963 المتجهة دوما نحو تعزيز مركز الرئيس على حساب مكانة السلطة التشريعية.

و إذا كان الدكتور "أوسديق" يرى بأن دستور 1963 قد حدد مجالات التفويض بدقة، وأنه مقيد بضوابط شتى⁽³⁾، فإنه و للاعتبارات السابقة رأي تعوزه الدقة و الحجة العلمية، ولذلك لا أميل إليه و لا أأيده.

هذا واشترطت المادة 58 وجوب اتخاذ الأوامر التفويضية في نطاق مجلس الوزراء وهو ما سنتناوله في النقطة الموالية:

1 - د - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 236، 237.

2 - د - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 52، 56.

3 - يرى الدكتور "أوسديق" أن فكرة الأوامر التشريعية: "من الإجراءات الجد خطيرة ... لأنه انتهاك صارخ لإحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمانات".

ويرى أيضا أن المشرع الدستوري الجزائري عرفها بالمادة 58 من دستور 1963 وقد قيدها بالعديد من الضوابط أهمها:

- محدد بمدة.

- التفويض في مجالات محددة.

- أنظر: د- فوزي أوسديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص130.

الشرط الرابع: أن تتخذ في نطاق مجلس الوزراء:

أورد المشرع الدستوري شرطا آخر لاستصدار الأوامر التفويضية وهو ضرورة اتخاذها في نطاق مجلس الوزراء، وهذا الأخير هيئة ذكرها دستور 1963 في المادة 58 منه، بصفة عرضية و لا وجود لها خارج هذا النص، و بخلاف ذلك لم يتعرض لهذا الجهاز كغيره بالنصوص لتبيان ما إذا كان مجال تدخله يتعدى مجال الأوامر التفويضية فضلا عن كونه لم يوضح لنا مدى سلطاته و كيف تتم المناقشة فيه؟.

لكن واقعا فقد تميز دستور 1963 بقيامه بعملية اقتباس مؤسساتي من النظم الغربية⁽¹⁾ والمثال الواضح هنا هو جهاز مجلس الوزراء، والذي يترأسه رئيس الجمهورية ويسيطر عليه بلا منازع.

و لذلك فاتخاذ الأوامر التفويضية ضمن نطاق مجلس الوزراء يوفر للرئيس هيمنة أخرى على التشريع البرلماني بتوقيعه على هذه الأوامر و إصداره لها.

و هذا الإجراء لا نجد له نظيرا على الصعيد الدستوري المصري، بل هو نتاج الدستور الفرنسي (المادة 38 منه)، الذي له فيه مكانة هامة نتيجة لما يتمتع به النظام الدستوري الفرنسي من ثنائية للسلطة التنفيذية، و امتلاك الوزير الأول الفرنسي حق "التوقيع المجاور - Contresigné"⁽²⁾ الذي يكبح به سلطات رئيس الجمهورية، إضافة إلى وجوب اتخاذ الأوامر بعد استشارة مجلس الدولة الفرنسي⁽³⁾، وهو ما لا نجد له نظيرا على مستوى دستور 1963.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في إصدار الأوامر التشريعية إلى غيره فهو لا يملكها أصالة على اعتباره أنه مجرد مفوض من المجلس الوطني ، وفي حالة وفاته أو استقالته أو سحب الثقة منه أو عجزه يتولى رئيس المجلس

¹ - د - إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص 134.

² - وقد تم التأكيد عليه في المادة 19 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 وتنص على أن:

"-Les actes du président de la république autres que ceux prévues aux articles 8,11, 12,18,...sont contresignes par le premier ministre...".

³ - تنص المادة 2/38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن :

« ...Les ordonnances sont pris en conseil des ministres après avis du conseil d'état... »

-أنظر أيضا:

-Marie Christine Rouault, op cite, pp 113à132.

الوطني مهامه الأساسية، ورغم أن رئيس هذا الأخير هو الشخصية الثانية في الدولة إلا أنه لا يملك حق اتخاذ تلك التدابير التشريعية (الأوامر)⁽¹⁾.

الشرط الخامس: أن تعرض على المجلس الوطني للمصادقة عليها:

جاء التنصيص على هذا الشرط في آخر المادة 58 بقولها: "و تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر".

و يتبدى من هذا النص أن المشرع الدستوري ألزم رئيس الجمهورية بضرورة عرض ما اتخذه من أوامر تفويضية على رقابة المجلس الوطني في أجل محدد دستوريا وقدره ثلاثة أشهر.

و الملاحظ أن المادة استعملت اصطلاح "المصادقة" و لم تستعمل اصطلاح "الموافقة" التي لا تعني سوى مجرد إجراء شكلي غير فعال - حسب الدكتور "بوالشعير" - على خلاف المصادقة التي تعكس بحق قوة المجلس الوطني من خلال أعمال مبدأ الرقابة الفعلية مناقشة فتصويتا وإقرارا⁽²⁾.

غير أن استعمال ذلك الاصطلاح لا يعدوا أن يكون مجرد موافقة على اعتبار ما لاحظنا من ضعف وعدم استقلالية المجلس حيال رئيس الجمهورية وسنعمد إلى إغفال التفصيل في هذا الشرط لنسهب فيه في المبحث المخصص للرقابة على الأوامر.

ثانيا: آثار تخلف شروط استصدار الأوامر التفويضية:

ابتداء يمكن القول بأن بعض آثار تخلف شروط استصدار الأوامر التفويضية قد رتبها المادة 58 ذاتها، و لكننا من ناحية أخرى، وبالقياس على آراء الدكتور "السناري" أثناء تحليله للمادة 108 من الدستور المصري لعام 1971- للتشابه ما بين النظامين المصري والجزائري- نستطيع و من خلال مقارنة المادة 58 من دستورنا، والمادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958 بالإضافة إلى رصد بعض الآراء الفقهية في هذا الصدد، أن تتبين الآثار التالية:

1- أثر انتهاء مدة التفويض على حق رئيس الجمهورية في استصدار الأوامر:

¹ - أنظر المادتين 34،57 من دستور 1963.

² - د - سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص343، 344.

يعد عنصر الزمن عاملا حاسما لصحة التفويض، ويترتب على تخلفه عدم مشروعيته⁽¹⁾.

لذلك فتقيد رئيس الجمهورية بمدة التفويض أمرا لازما⁽²⁾ لصحة أوامره التفويضية، وبالمقابل ينتهي حقه في ممارسة تلك السلطة، بانقضاء مدة قانون التفويض تلك ولعل هذا المعنى نلمسه من خلال عبارة المشرع الدستوري الجزائري في المادة 58 بقوله: "...لمدة محدودة..."، وتصبح أعماله في هذه الحالة مجرد قرارات إدارية.

وإذا كان المشرع الدستوري المصري قد تحرز في مسألة النصاب القانوني للموافقة على قانون التفويض بأن تشدد فيها جاعلا إياها ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الشعب حسب المادة 108 من الدستور⁽³⁾، فإن واضعو دستور 1963 أغفلوها تماما، ويرى الفقه بأنها الأغلبية العادية⁽⁴⁾، وهو ما يعاب على هذا الدستور.

2- أثر تغير رئيس الجمهورية المفوض على الأوامر التفويضية:

لا غرو في أن البرلمان وهو يخول رئيس الجمهورية الحق في إصدار الأوامر التشريعية بمقتضى قانون التفويض، إنما يختصه بعينه بذلك الإجراء دون سواه، وترتبا على ذلك لا ينبغي لرئيس الجمهورية غير المعاصر لقانون التفويض ممارسة تلك السلطة حتى وإن لم تنقض مدته⁽⁵⁾.

وهو ما يبدو العمل به صحيحا على مستوى المادة 58 من دستورنا.

3- أثر مخالفة الأوامر التفويضية لأحكام الدستور والقوانين العادية و قانون

التفويض:

طالما اعترف المشرع الدستوري للأوامر التفويضية بقوة القانون ومداه فإنها تندرج ضمن النظام القانوني للدولة، ولا تملك أكثر من سلطات القانون وحدوده، وعليه فلا تستطيع مخالفة التشريع الأساسي وإلا خرجت عن مقتضيات الدستورية، كما لا يجوز لها مخالفة

1 - د- إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 655، 657.

2 - د- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 134، 135.

3 - المادة 108 من دستور مصر العام 1971.

- أنظر: د- محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص 601.

4 - د- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 237.

5 - د- محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص 611.

القوانين العادية فضلا عن العضوية منها، و لا يمكن أن تطال يدها قانون التفويض ذاته بالتعديل أو بإلغاء، ويرجع ذلك إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في هذا الصدد غير مطلقة، هذا كأصل عام.

غير أنه وفي تقديري، لو قدر لدستور 1963 أن يعمر أكثر لكان رئيس الجمهورية فيه سباقا لتجاوز المجلس الوطني بتشريعاته المختلفة؛ خاصة أمام الدور الرمزي إن لم نقل الهزيل لهذا الأخير في تسيير دواليب سلطة التشريع لضعفه، ولعدم استقلاليته، -كما رأينا سابقا-.

ولعل الذي نخلص إليه فيما يخص الأوامر التفويضية في دستور 1963 هو اتجاهه نحو ظاهر تركيز السلطة و تشخيصها في يد الرئيس بمنحه هذه المكنة (الأوامر) ، وتظاهره بأنه قد أحاطها بقيود و ضوابط و هي شكلية إلى أبعد الحدود، ورغم أن المادة 58 قد قضت على التداخل الذي ساد المرحلة السابقة عليه، إلا أنها لم تستطع القضاء التداخل بين دائرتي التشريع و التنظيم لعدم تحديد مجال أحدهما⁽¹⁾.

هذا و قد عرفت المرحلة اللاحقة لدستور 1963 استعمالا مكثفا لآلية الأوامر حتى أنها صارت الوسيلة المفضلة لصناعة القانون، نقصد بذلك مرحلة نظام 19 جوان 1965 و هو ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

الأوامر التشريعية في ظل نظام 19 جوان 1965

لقد شكلت حركة 19 جوان 1965 منعطفا حاسما في حياة النظام السياسي الجزائري بتحييد رئيس الجمهورية (بن بلة) و تجميد العمل بدستور 1963⁽²⁾، و قد أفرزت هذه الحركة - بموجب بيان 19 جوان 1965⁽³⁾ - نظاما بديلا عن النظام الشخصاني السابق، مما أحدث اختلافا في تكييفها بين القائمين عليها و بين أغلب الفقهاء (أولا)، كما أن الأوامر شهدت ازدهارا كبيرا في ظل تنظيم مؤقت للسلطات بموجب أمر 10 جويلية 1965 (ثانيا).

¹ - د - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 56.

² - إسماعيل مرزوق، المرجع السابق، ص 100.

³ - جاء بيان 19 جوان في شكل نداء موجه للأمة حول الأوضاع المعيشة وأعلن فيه رسميا عن تغيير نظام الحكم السابق. بخصوص ذلك أنظر: أويحي العيفا، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية، الجزائر، ص 102 وما بعدها.

أولاً: الوصف القانوني لحركة 19 جوان 1965:

يرى الدكتور "بوالشعير" بأن تكييفها تباين ما بين القائمين عليها الذين أعطوا لها وصف التصحيح الثوري(1) وبين جمهور الفقهاء الذين يؤكدون على أنها حركة انقلابية(2) (1)، ولهذا التكيف أهميته القانونية.

1- الحركة تصحيح ثوري:

لقد أورد الدكتور "بوالشعير" تصريح قائد الحركة "هواري بومدين" لإحدى الصحف المصرية والذي جاء فيه: " بأن الانقلاب العسكري هو في الواقع عملية عسكرية بحتة، يقوم بها بعض المغامرين العسكريين... من أجل السيطرة على الحكم..." (2) وأردف قائلاً بأن حركته: "...ممارسة ثورية لمسؤولياته قبل الشعب" (3)، ولقد عانت هذه الحركة أزمة الظلال عن الشرعية الدستورية، وللتعظيم على ذلك لجأ إلى فكرة الشرعية الثورية كتبرير سياسي لها، كما حشد لها التأييد من الحكومة و كذا أغلبية النواب و هو ما تم تحقيقه فعلاً(4).

وقد عاب الدكتور "بوالشعير" على الأستاذ سولي "Soulie" انسياقه نحو تدعيم وتبرير هذا الرأي - كونه رجل قانون لارجل سياسية - حينما قال بأولوية الثورة على القانون (5)، وهو ما نعيه بدورنا عليه.

والملاحظ أن الأستاذ بوريلة "Borella" نحا نحو الاتجاهات السابقة الذكر وقد قام بتعريف الانقلاب - حسبما يرى الدكتور "بوالشعير" دائماً - بطريقة وصفية لا قانونية يهدف بالأساس الأول إلى تحييد هذا أو ذاك عن اعتلاء منصب السلطة عن طريق مسؤولين سياسيين ذوو سلطة(6).

1 - د - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 63.

2 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 63.

3 - د - سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 63.

4 - د - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع نفسه، ص 64.

5 - د - سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 65.

وحول تعريف الأستاذ "بوريلة" للإنقلاب، أنظر:

-François Borella, "remarques sur les aspects constitutionnel du 19 juin 1965", R.A.S.J.P.E, N:01, mars 1965, pp 29 à 31.

6 - د - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 65.

و بتقييم هذه الآراء نجدها يغلب عليها طابع السياسة المصلحية فما دامت الشرعية الثورية أساس مصلحة النظام آنذاك، فلا وزن بعدئذ للشرعية الدستورية التي تقف حجرة عثرة أمام الطموحات المتزايدة لقائد الحركة "هوارى بومدين"، والتي رأى فيها غطاءاً للتعتيم على ديكتاتورية وشخصنة الحكم البائد في دستور 1963⁽¹⁾.

2- الحركة انقلاب عسكري:

يذهب الفقه الدستوري إلى أن الوصف الذي يمكن إطلاقه على حركة 19 جوان 1965 لن يكون في جوهره إلا انقلاب عسكري في طبيعته وتبرير ذلك هو عدم اعتماد صناع الحركة على السبل الدستورية الكفيلة بإزاحة رئيس الجمهورية (بن بلة) عن سدة الحكم، بل على العكس من ذلك لجؤوا إلى العنف عن طريق الجيش، للإطاحة بدستور 1963، وتعويضه بنظام آخر بديلاً عنه، ليعكس التصور الانقلابي لهم⁽²⁾.
و إذا كانت هذه نتيجة التكييف القانوني لحركة 19 جوان 1965 فإنه كان لزاماً على قادتها إنشاء تنظيم جديد للسلطات، و هو ما تم فعلاً بموجب أمر 10 جويلية 1965⁽³⁾ الذي تضمن سبعة مواد، كما تم تفويض الحكومة باتخاذ تدابير في شكل أوامر أو مراسيم، و هو ما سنتناوله في ما يلي:

ثانياً: الأوامر من خلال أمر 10 جويلية 1965⁽⁴⁾

طالما أنه يستحيل واقعياً تجسيد وبناء دولة بلا مؤسسات - حتى وإن تبدت شكليتها- فإنه قد عهد إلى أمر 10 جويلية مسألة إنشائها وتمخض عن ذلك تأسيس مجلساً للثورة⁽¹⁾

1 - جاء ذلك في بيان 19 جوان 1965، أنظر:- أويحي العيفا، المرجع السابق، ص101.

2 -د- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص66؛ وحول تعريف الانقلاب وتمييزه عن الثورة -أنظر:د- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، ص181.

3 - أمر رقم 65: 182 المؤرخ في 10/07/1965 المتضمن تشكيل وتنظيم الحكومة (ج ر ج، عدد58).

4 - حول التنظيم المؤقت للسلطات راجع:

-François Borella, op.cit, pp34 à 36.

- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص343.

- أحسن مزود، "بناء الدولة في فكر وعمل الرئيس الراحل هوارى بومدين"، مقالات سياسية ودستورية، الطبعة الأولى، مؤسسة سعيود، الطاهير، ص 37 ، 38.

و حكومة(2) يتزعمها رئيس مجلسي الثورة و الوزراء، ويختص المجلس الأول بالوظيفة التشريعية و للحكومة مزاولة تلك الوظيفة بتفويض منه(1).

1- مجلس الثورة و نظام الأوامر المجلسية:

جاء في مطلع أمر 10 جويلية 1965 مايلى: " إن مجلس الثورة بناء على بيان 19 جوان 1965 وفي انتظار المصادقة على دستور جديد، يعد مجلس الثورة المحافظ على السلطة..."(2).

وما يمكن أن يسجل على هذا المقطع من البيان أعلاه، أنه تم إحلال هيئة مجلس الثورة كمضطلع أصيل بالسلطة دون سواه، وأنه المحتكر الأول لممارسة العمل التشريعي نتيجة إلغاء دستور 1963 بجميع مؤسساته.

و هو ما نستطيع أن نلمحه من خلال عبارة: " وفي انتظار المصادقة على دستور جديد..."، واختفى بذلك المفهوم الدستوري للسيادة وممارستها بأن أصبح مجلس الثورة المالك لها دون تمرير ذلك عبر القنوات الديمقراطية بالانتخاب.

وبذلك قام هذا الأمر بإنشاء حكومة لتجسيد قراراته وتوجهاته، والتي تعمل وجوبا تحت قيادة ومراقبة المجلس الذي له الحق في تحويل أو إلغاء ما اتخذته من تدابير عن طريق أوامر مجلسية(3).

-الأوامر المجلسية: "Ordonnances conseillères"

وهي تلك التدابير الصادرة ارتكانا إلى المادة الثالثة من الأمر 65-182، والتي يتم المداولة بشأن مضامينها في نطاق مجلس الثورة، وتوقع من قبل رئيسه، وتخص القضايا الحساسة والهامة والمتعلقة بحسن سير البلاد وسلامة أمنها، وكمثال أوامر التعيين في الحكومة(4) وأوامر مراقبة نشاطها.

1 - أنظر المادة 05 من أمر: 65-182.

2 - أنظر مطلع الأمر: 65-182.

3 - أنظر المادة 03 من أمر: 65-182..

4 - أويحي العيفا، المرجع السابق، ص 101.

و تجدر الإشارة إلى أنه للحكومة وبناء على تفويض من مجلس الثورة الحق في اتخاذ أوامر تفويضية لمباشرة مهامها.

2- الأوامر التفويضية الحكومية:

نظرا لعدم قدرة مجلس الثورة على الجمع بين وظيفتي التشريع و التنفيذ ولأنه لا غنى لأي نظام سياسي عن جهاز الحكومة⁽¹⁾، فقد تم إنشاء حكومة بموجب المادة الأولى من الأمر: 65-182، تتولى مهام التنظيم بصفة مستمرة وأصلية ومهمة التشريع بصفة عرضية كونها تمارسها بتفويض خاص من مجلس الثورة صاحب السلطة التشريعية أصالة، وهو عين ما نطقت به المادة السادسة من الأمر: 65-182 والتي تقول: " إن تدابير وقرارات الحكومة تتخذ حسب نوعيتها في شكل أوامر أو مراسيم".

ويجد التفويض المجلسي للحكومة أساسه في نص المادة الخامسة من أمر 65-182 التي قضت بأن: "للحكومة وبتفويض من مجلس الثورة السلطات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة وحياة الأمة".

وقد عرف الفقه الأوامر التفويضية الحكومية على أنها: "النصوص التي تتخذها الحكومة في ميدان التشريع ويصادق عليها في نطاق مجلس الوزراء"⁽²⁾.

وما يلاحظ على هذا التعريف هو إغفاله لفكرة التفويض المجلسي كشرط جوهري لازم لاستصدارها.

هذا بالعودة إلى المادة السادسة أعلاه نجدها فرقت ما بين التشريع والتنظيم بإيرادها لمصطلحي "الأوامر" و"المراسيم"، في غياب تام - حسب الفقه - لمقاييس ومعايير أعمال ذلك التمييز لاسيما بعد حدوث أزمة المعيار العضوي الذي لا يمكن أن ينجح في هذه المهمة كون التصرفين ينبعان من جهة واحدة وهي الحكومة⁽³⁾.

1 - د - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 45.

2 - أويحي العيفا، المرجع السابق، ص 101.

3 - د - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 422.

ومع ذلك يحق لنا أن نحدو حدو بعض الفقه الذي يرى أن تلك الصيغة البسيطة قد ساهمت في ترسيم الحدود - ولو بصفة محتشمة - وإزالة التضارب وعدم الفصل بين الاختصاصات الذي طبع المرحلة السابقة لهذا النظام الثوري، وعلى الأقل تتضح الرؤية نسبيا للقاضي - رغم أنه غير مستقل - للتمييز ما بين العاملين التشريعي (الأوامر)، والتنظيمي (المراسيم)، وإن كانت الصبغة السياسية ضاربة أطناها عليهما وهي فائدة مادية وشكلية في النظام القانوني الجزائري آنذاك⁽¹⁾.

و ما يمكن قوله حول الأوامر في نظام 19 جوان 1965 ورغم أنه رسم تدرجا قانونيا جديدا في سلمي التشريع و التنظيم "أوامر مجلسية" ، وأمر "تفويضية حكومية" ، "مراسيم" ، إلا أن مفهوم نظرية وحدة السلطة قد تم ترسيخه ميدانيا و فعليا في ظل هذا النظام الذي لم يتغير عنه في دستور 1963 سوى كونه انقلاب عسكري أسس لسلطة زعيم (هواري بومدين)⁽²⁾، الذي رأى ضرورة إصباح رداء الدستورية على نظامه لأن المصلحة صارت في ذلك ليأتي دستور 1976 و تتبدى سلطات الدولة الست كلها في شكل وظائف⁽³⁾.

الفرع الثالث

- وحول التمييز ما بين المجالين التشريعي والتنظيمي بالمعيار المادي ومعاينة أزمته راجع:
- وداد عايب، السلطة التنظيمية في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة قلمة، كلية الحقوق الآداب والعلوم الاجتماعية، 2006/2005، ص 14 و 17.
 - ¹ - في هذا المعنى أنظر:
 - د - سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 73.
 - د - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 45 وما بعدها.
 - ² - أنظر:
 - د - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 64.
 - عبد الحليم مرزوقي، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 44.
 - ³ - ولتفصيل أكثر أنظر:
 - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 344، 345.
 - عبد الحليم مرزوقي، المرجع السابق، ص 44، 45.
 - وصف الأستاذ: أحسن مزود، دستور 1976 بأنه مجرد "تقنين للحكم الفردي"، أن مصطلح "الوظيفة" دخیل على القانون التي حلت محل اصطلاح "السلطة"، وهو مؤشر احتكار الحكم والسلطة وهو مصيب في ذلك. أنظر:
 - أحسن مزود، المرجع السابق، ص 42.

الأوامر التشريعية في ظل دستور 1976

إن نبذ صناع حركة 19 جوان 1965 لكل ما يمت بصلة إلى نظام الحكم السابق والمكرس بدستور 1963، لم يمنعهم من وضع نافذة على الشرعية الدستورية لاستخدامها كأداة نجدة إذا ما تم تهديد نظامهم الثوري.

وبالفعل وبعد مدة دامت إحدى عشرة سنة، استنفذت فكرة الشرعية الثورية مبررات وجودها ولم تعد سنداً مقنعاً لحكم الشعب ومبرراً لمصادرة سياسته، فجاؤوا بدستور 1976 كحل لمعضلة حكمهم المهدد بالزوال⁽¹⁾.

وبذلك تمت معالجة أزمة التمثيل بإقرار دستور 1976 الرجوع إلى الحياة البرلمانية، لاسيما وقد أوكلت سلطة التشريع إلى مجلس شعبي وطني له - حسب المادة 126⁽²⁾ منه - كامل السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها، ولعل التساؤل الذي يطرح هنا هو هل حقا أن المجلس يسيطر على العمل التشريعي لوحده ويمارسه باستقلال تام أم أن هناك جهة أخرى منافسة له فيه؟.

في الحقيقة أنه وبمجرد مطالعة نص المادة 127 من دستور 1976 نجد أن هذا المجلس وضع أساساً لخدمة الاشتراكية⁽³⁾ التي تعكس حسب المادة 10 من الدستور ذاته اختيار الشعب بكامل سيادته، الذي لا رجعة فيه، كما تم تقزيم دور النائب في الاضطلاع بالمصالح الإقليمية لمنطقته بأن صارت مهمته ذات طابع وطني⁽⁴⁾، الأمر الذي يعزز الطرح القائل بعدم استقلالية المجلس في مواجهة السلطة التنفيذية التي يحتكرها رئيس الجمهورية، والذي زوده الدستور بآلية الأوامر التشريعية بموجب المادة 153 منه، ومن خلالها يستطيع مشاطرة المجلس الوظيفة التشريعية، ولعل ما يطرح من تساؤل تحت هذا الفرع هو: هل أن المشرع الدستوري مضى في هذا الدستور نحو التقليل من الإفراط

¹ - للاستزادة حول الأسباب والعوامل التي فرضت وضع هذا الدستور راجع:

- إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 137 ، 138.

² - أنظر المادة 126 من دستور 1976.

³ - أنظر المادة 127 من دستور 1976.

⁴ - حيث تنص المادة 10 من دستور 1976 على أن: "الاشتراكية اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه عبر عن ذلك بكامل السيادة..."، وتنص المادة 132 منه على أن: "النيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني".

التشريعي لرئيس الجمهورية بموجب أوامر و الذي عرفته التجربة السابقة أم أنه سعى إلى تأكيده؟(أولا)، ثم ما هي إجراءات استصدار الأوامر في هذا الدستور؟(ثانيا).

أولا: من التفويض البرلماني إلى التأهيل الدستوري لرئيس الجمهورية

تقضي المادة 153 من دستور 1976 بأنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع في ما بين دورة وأخرى عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".

و باستقراء هذا النص نجد أن رئيس الجمهورية مخول دستوريا بإصدار الأوامر التشريعية بناء على تأهيل دستوري مباشر ودون حاجة إلى تفويض من البرلمان كما كان عليه الحال في دستور 1963، الأمر الذي دعا بالأستاذة "Habbas" إلى وصف هذه الأوامر بالأوامر الأولية (initial) أو المبدئية و التي تعني تلك الأوامر الصادرة بصورة أصلية ، و لا تخضع لتفويض برلماني مسبق⁽¹⁾ و هو ما نجاري فيه الأستاذة.

كما أن الدكتور "بوالشعير" يدعم هذا الطرح ويقرر بأن فكرة التفويض لم يحملها نص المادة 153 لا صراحة ولا ضمنا، ويخالف الدكتور "محيو" الذي يصر على أنها أوامر تفويضية، بمقتضى تفويض دائم وهو ما يؤكد سلامة ما ذهبنا إليه، وما يعزز ذلك هو أن التسليم بفكرة ديمومة التفويض سيولد لا محالة نقل الاختصاص التشريعي للمجلس إلى رئيس الجمهورية مما يجعل هذا الأخير سلطة تشريعية ثانية وهذا لا يستقيم⁽²⁾ ، كما أن

¹ - حميد محيد، المرجع السابق، ص35، نقلا عن الأستاذة:

- Jozzette Habbas, la fonction l'égislative en Algérie, université Montpellier, thèse du doctorat, 1980, p 421.

² - د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي، المرجع السابق، ص342. ويبدو أن تعريف الدكتور "محيو" يتماشى وفكرة نقل الاختصاص الذي لا يملك المجلس الشعبي ذاته التنازل عن اختصاصاته كلها لطرف آخر، وطبيعة التفويض تأتي إلا أن تكون جزئية واستثنائية.

أنظر تعريف الدكتور "محيو" في مؤلفه:

د - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص529.

الأستاذ: "بورايو" يوضح بأن أوامر دستور 1976 ظاهرة خاصة ينفرد بها النظام السياسي الجزائري عن الأنظمة الدستورية الغربية، وهي حسب "اختصاصا أصيلا لرئيس الجمهورية والذي لا يحتاج فيه لأي إذن أو تفويض"⁽¹⁾.

وما دامت المادة 15/111 من دستور 1976 قد سمحت لرئيس الجمهورية بتفويض جزء من اختصاصاته إلى نائب رئيس الجمهورية أو للوزير الأول⁽²⁾ فإن ذلك - حسب الفقه - مؤشرا دامغا وحجة راجحة على توكيد صحة الرأي القائل بأصالة الرئيس في مزاولته تلك السلطة لاسيما في ظل نظام مالك هو فيه مفتاح قبته فضلا عن سيطرته على قبة الدستور ذاته⁽³⁾.

و نخلص في الأخير إلى أن دستور 1976 كان منطوقا مع نفسه عندما عزز الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بموجب أوامر، كون العلاقة ما بين المؤسسة التنفيذية ممثلة في رئيسها والمؤسسة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني) يسودها عدم التوازن لصالح المؤسسة الأولى، وهذا رغم تأكيدات النصوص الدستورية على إيلاء مهمة التشريع كاملة للمجلس⁽⁴⁾، وفي الواقع فقد ظلت سيادته مبتورة إلى حد بعيد فهو لا يمتلك أدنى وسائل التأثير على رئيس الجمهورية، فبمجرد مطالعة أحكام مواد الفصل الثاني المعنون ب: الوظيفة التنفيذية من دستور 1976 نلاحظ مدى هيمنته على مجمل الحياة الدستورية فضلا عن السياسية، فهو مستقل عن البرلمان من حيث التعيين وإنهاء المهام وعهده الرئاسية مفتوحة بقابليتها للتجديد⁽⁵⁾ وهو في منصبه لا يزيحه عنه سوى وفاته أو استقالته الإرادية، ويقتصر دور المجلس الوطني على إثبات المانع بأغلبية ثلثي أعضائه،

وتأثر بهذا الرأي الأستاذ الأمين شريط واعتقه.

أنظر: د- الأمين شريط، المرجع السابق، ص453.

¹ - محمد بورايو، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، 1984، ص123.

² - أنظر المادة 15/111 من دستور 1976، وحول التفويض الرئاسي للوزير الأول ولنائب الرئيس في دستور 1976 أنظر:

- Fatiha Ben Abbou Kirane, « la nature du régime politique Algérien », R.A.S.J.P.E, N°01 2007, P54, 55.

³ - سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص342.

⁴ - د- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص69.

⁵ - أنظر المادة من 104 إلى 125 من دستور 1976.

ويعهد بتسيير رئاسة الدولة إلى رئيسه ، و هو ما قضت به المادة 117 من دستور 1976، غير أنها لم تبين بدقة مدى إمكانية ممارسة رئيس المجلس لسلطة التشريع بأوامر، و لعل الجواب على ذلك هو بالنفي على اعتبار أن المادة رفضت ترشحه لرئاسة الجمهورية خلال مدة تسييره (خمسة و أربعون يوما)، و بالتالي رفض اختصاصه بالتشريع الرئاسي من باب أولى، كما أن المادة 15/111 من دستور 1976 لم تذكره كمفوض من طرف رئيس الجمهورية هذا الذي ظهر نفوذه واستقلالته أكثر من خلال تقرير مبدأ عدم مسؤولية الرئيس أمام المجلس الشعبي الوطني في دستور 1976، والاكتفاء بمسؤولية الطاقم الحكومي أمام الرئيس لوحده⁽¹⁾.

بقي أن نقول بأنه و طالما اعترف المشرع الدستوري لسنة 1976 لرئيس الجمهورية بسلطة إصدار الأوامر فهل معنى ذلك أنه خوله إياها بقيود شكلية أم أنه تحرز وتشدد في هذا التخويل؟، يقودنا الجواب على هذا السؤال إلى محاولة تتبع إجراءات استصدار الأوامر في دستور 1976.

ثانيا: إجراءات استصدار الأوامر التشريعية:

من منظور أن البرلمان لا يستطيع أن يكون منعقدا بصفة دائمة لتلبية مقتضيات الحاجة المستمرة للتشريعات من قبل الدولة، و بالتالي يستتبع ذلك دخوله في حالة إجازة برلمانية⁽²⁾، لذلك أقر المشرع الدستوري معالجة هذا الوضع بأن منح حق إدارة العمل التشريعي لرئيس الجمهورية في تلك الفترة وجعله قيادا زمنيا لمباشرة ذلك الاختصاص⁽¹⁾، وعلى اعتبار أن البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) صاحب الولاية العامة في إنتاج التشريع فقد ألزم المشرع ضرورة تمرير ما اتخذته الرئيس من أوامر على رقابته كقيد ضروري⁽²⁾.

1- القيد الزمني المتعلق بغياب المجلس الشعبي الوطني:

¹ - بشير شاوش يلس، "موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 01 و 02، 1991، ص361.

² - سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص349، 350.

لم يعترف المشرع الدستوري للمجلس الشعبي الوطني بحقه في الإجازة البرلمانية، والتي يكون من خلالها في غياب مبرر دستوريا، وهذه فسحة زمنية لبسط هيمنة التشريع الرئاسي؛ إلا ليضمن تدخله لتوجيه نشاطه التشريعي بالشكل الذي يضمن بقاء وتعزيز تلك الهيمنة بصفة دائمة.

وهكذا قررت المادة 146 من دستور 1976 بأن: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني لجانته في دورتين عاديتين كل سنة، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر...".
وبذلك وضع هذا النص الإطار العام لمدد الانعقاد البرلماني بأن جعل المجال الزمني له ستة أشهر على الأكثر، موزع على نطاقين زمنيين متساوين وسمى كل نطاق "بالدورة"⁽¹⁾.
ولقد أورد الدكتور "بوالشعير" في مقال له⁽²⁾ نصي المادتين 95 و96 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽³⁾ واللذان تولتا تفصيل كيفية أعمال المادة 146 أعلاه، بحيث نصت المادة 95 على أنه: "يعقد للمجلس الشعبي الوطني دورتين في السنة تدوم كل واحدة ثلاثة أشهر على الأكثر، و تسمى هاتان الدورتان دورة الربيع و تبتدئ في أفريل ودورة الخريف و تبتدئ في أكتوبر".

و قضت المادة 96 بأنه: "يحدد رئيس المجلس الشعبي الوطني تاريخ افتتاح كل دورة ويعلن اختتامها في الآجال المنصوص عليها في المادة 95 من النظام الداخلي أو بعد الإنتهاء من جدول أعمال الدورة".

وانطلاقا من هذين النصين يرى الدكتور "بوالشعير" بأن المشرع قد منح للمجلس الشعبي الوطني مجالا زمنيا ضيقا وقدره ثلاثة أشهر لكل دورة على الأكثر من حيث امتداده الزمني، كما أن إرهاق النواب بالعمل والمستتبع دخولهم في راحة، وكذا مواسم العطل، والانشغالات الأخرى للنواب، يجعل من تلك المدة مقلصة كثيرا، وفي المقابل يظهر رئيس

¹ - د - سعيد بو الشعير، "التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 349، 350.

² - د - سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 349.

³ - قانون رقم: 77-01 المؤرخ في 15 غشت 1977 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (ج ر ج ج عدد 68 ص 946).

الجمهورية بآلية الأوامر، ممتلكا للشطر الباقي من الحول مما يوفر تهديدا آخر للمجلس ولسيادته على العمل التشريعي⁽¹⁾.

ونحن مع هذا الطرح تأسيسا على أن المجلس الشعبي ما هو إلا مجرد قناة دستورية لتمير قناعات الرئيس، والتي فرضتها مساوئ نظام الحكم المؤقت في 19 جوان 1965. و الجدير بالذكر أن المشرع الدستوري الجزائري في المادة 153 نص على حالة واحدة من حالات الغيبة الدستورية للبرلمان، وهي فترة ما بين الدورتين، ولم ينص على الحالات الأخرى مثل حالة حل⁽²⁾ المجلس الشعبي الوطني، أو في حالة وقف جلساته، على خلاف المشرع المصري الذي تدارك هذه النقص فضمن دستور 1971 المادة 147⁽³⁾ التي أوردت عبارة: "...إذا حدث في غيبة مجلس الشعب..."، وهي شاملة لكل حالات الغياب للمؤسسة التشريعية، كما أن المادة 153 من دستورنا لم تتكلم عن مدى إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية للأوامر في الوضع الاستثنائي رغم أن الدستور يقرر صراحة التصييص على الحالة الاستثنائية⁽⁴⁾.

2- القيد الرقابي المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان:

جاء في آخر المادة 153 ما يلي: "... تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له".

و الملاحظ على هذا النص أن المشرع استبدل المصادقة بالموافقة، هذه الأخيرة التي تترجم - حسب الفقه - ضعف المجلس الشعبي الوطني، كونها تسلبه الحق في الإدلاء برأيه فيها ومن ثم تضعف دوره الرقابي تماما⁽⁵⁾؛ كما أنه وبمقارنة هذه المادة بالمادة 124 من دستور 1996 نجدها اتفقتا على استعمال هذا الاصطلاح وإن كانت هذه الأخيرة قد حددت

¹ - د - سعيد بو الشعير، "التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 348، 349.

² - يعرف الحل بأنه: "حق وضع حد لسلطات الجهاز الممثل للأمة قبل انتهاء ولايته".

وقد نصت عليه المادة 163 من دستور 1976.

- أنظر: محمد إبراهيمي، "حق الحل في دستور 1989"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 03، 1991، ص 682.

³ - أنظر المادة 147 من الدستور المصري لسنة 1971.

⁴ - أنظر المادة 120 من دستور 1976.

⁵ - د - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 342، 343.

الطبيعة القانونية للأوامر المرفوضة من البرلمان وهو ما لم تفعله المادة 153 من دستور 1976، ولذلك فهذا الشرط مفرغ من محتواه ولا يعني أكثر من مجرد إجراء إعلامي للنواب، وهذا ما يعكس عدم استقلاليتهم إزاء السلطة التنفيذية⁽¹⁾، فهم محكومون بالسلطة الشخصية⁽²⁾ لرئيس الجمهورية، ومن ثم تحولوا إلى "مصنفين فمسجلين فصامتين"⁽³⁾.

المطلب الثاني

الأوامر التشريعية في ظل التوجه الليبرالي

رغبة منها في البحث عن عملية تأسيس لدولة القانون ببناء هياكل وإجراءات أكثر ملائمة للحقائق السوسولوجية و الثقافية المستجدة، و درء لمخاطر الإنزلاقات السياسية، سارعت القيادة السياسية إلى نبد مقومات الحكم الشخصي عن طريق إقرار دستور 1989 و الذي حملت مضامين نصوصه مبادئ جديدة أكثر استجابة لطموحات الشعب المتزايدة، تؤسس لحكم آخر أساسه مبدأ الفصل بين السلطات كرد فعل لدمجها، وانفتاح المناخ الديمقراطي بالتعددية الحزبية والسباق الشفاف والنزاهة نحو اعتلاء سدة السلطة، كرد فعل عن مصادرة الحريات والحقوق في ظل النظام السابق⁽⁴⁾.

و ما يهمننا في هذا الدستور هو إيلاؤه أهمية كبيرة لاستقلالية السلطة التشريعية فقد حضيت بتفوق عددي في المواد (37 مادة لها مقابل 25 مادة للسلطة التنفيذية)⁽⁵⁾، كما أنه حضر على هذه الأخيرة التدخل في اختصاصها التشريعي بأن منع رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر و لعل مرد ذلك هما المبررين السياسي و القانوني.

¹ - د - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 342 ، 343.

² - Mouloud Mansour, op, cit, p60-61.

³ - أنظر: د- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 147 نقلا عن الأستاذ:

-George Burdeau, traite de science politique, L.G.D.J, tome 8, 1978, p277 a 279.

⁴ - أنظر: د- سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 173، 174.

- د- إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 143.

- موسى بوهان، الدساتير الجزائرية، الطبعة الأولى، كليك للنشر، الجزائر، جوان 2007، ص 72.

⁵ - على خلاف ذلك يرى الأستاذ "بوكرا" أنه تفوق شكلي يعزز من مركز رئيس الجمهورية الذي يستلهم الكثير من سلطاته من النظام الرئاسي الفرنسي.

أنظر: د- إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 144؛ و للإطلاع على النظام الرئاسي الفرنسي أنظر:

-Pierre Heneri Chalvidan, droit constitutionnel institutions et régimes politiques, nouvelle édition, Nathan, paris, pp196 à 201.

* **المبرر السياسي:** والمتمثل في الذكريات التاريخية السيئة للأوامر على اعتبار أنها عنوانا للدكتاتورية، ومصدرا من مصادر اللاشعرية واللاقانون، ومظهرا لاستبداد السلطة الشخصية⁽¹⁾ بمصادرة الإرادة الشعبية و التي عبر عنها الشعب باستنكار في أحداث 05 أكتوبر 1988 الأليمة⁽²⁾.

* **المبرر القانوني:** الرامي إلى تكريس مبدأ الفصل بين السلطات ضمانا لاستقلالية أكبر للبرلمان و وضع حد لاعتداءات السلطة التنفيذية، و احتراماً لمجالات تخصص كل سلطة.

هذا و يلاحظ الدكتور " شريط" بأن المشرع الدستوري لعام 1989 تستر على الأوامر تحت مقتضيات فكرة المشروعية الاستثنائية التي عرفت انتعاشا كبيرا في هذه المرحلة، فنظمها في ستة مواد من الدستور⁽³⁾، وهو محق في ذلك تأسيسا على أن ترتيب السلطة التنفيذية جاء في ذلك الدستور قبل ترتيب السلطة التشريعية، وهو ما يؤكد أولوية السلطة الأولى على الثانية.

و بالفعل فقد دخل دستور 1989 عهدا جديدا بتجميده المؤقت على إثر أحداث 1992 وإقرار مؤسسات مؤقتة لتجاوز حدة الأزمة، وهي مرحلة المجلس الأعلى للدولة وتمثل المرحلة الانتقالية الأولى (14-01-1992-25/26-01-1994)، ومرحلة أرضية الوفاق الوطني وتمثل المرحلة الانتقالية الثانية (25/26-01-1994-28-11-1995)، وقد عانت الجزائر في هاتين المرحلتين أزمة الظلال عن الشرعية الدستورية على إثر انهيار المؤسسات الدستورية للدولة باستقالة رئيس الجمهورية من جهة و حل المجلس الشعبي الوطني من جهة

¹ - د - الأمين شريط، المرجع السابق، ص456.

² - حول خلفيات حوادث أكتوبر 1988 راجع:

-Mouhamed Brahimi, "les événements d'octobre 1988", R.A.S.J.E.P, N:04, décembre 1990, pp 681 à 703.

³ - د - الأمين شريط، المرجع السابق، ص457.

- أنظر أيضا المواد: من 86 إلى 91 من دستور 1989؛ وللإطلاع على وضعية دستور 1989 بين 11 جانفي 1992 و16 نوفمبر 1995 أنظر:

-M. Boussoumah, "la situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995", R.I, de l'ENA,N:01, 1998,pp75 à 104.

أخرى⁽¹⁾، و لذلك سنركز بالدراسة على النظام القانوني للأوامر في هذه المرحلة (الفرع الأول)، ثم نعد إلى البحث على الأوامر التشريعية في دستور 1996 والمكرسة بالمادة 124 منه (الفرع الثاني)، على اعتبار أن أرضية الوفاق الوطني قد أكدت على ضرورة الإصلاح السياسي والاجتماعي و الاقتصادي المتدهور للبلاد، و لن يتأتى لها ذلك إلا ضمن نظام ديمقراطي يضمنه دستور، و هو ما أفرز عنه بروز هذا الدستور (دستور 1996)، وتبعاً لذلك فالتساؤلات المطروحة هي: - كيف تم تنظيم مسألة الأوامر التشريعية في ظل المرحلة الانتقالية (1992 - 1995)؟، و هل هناك علاقة بينها و بين الأوامر التشريعية في ظل دستور 1996؟.

- كيف تعامل المشرع الدستوري لسنة 1996 مع نظام الأوامر؟ و ما هي ضوابط إصدارها؟ نحاول التصدي بالإجابة على ذلك كما يلي :

الفرع الأول

الأوامر التشريعية في ظل المرحلة الانتقالية (1992 - 1995)

أمام الفراغ الدستوري الحاصل باستقالة رئيس الجمهورية و حل المجلس الشعبي الوطني، و استحالة تولي رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة حول المجلس الأعلى

¹ - و هذه الحالة لم تنظمها المادة 84 من دستور 1989 حيث تكلمت فقط عن اقتران وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني، ولم تنظم حالات أخرى مثيلة قال بها الدكتور "بولشعير".

أنظر: د- سعيد بوالشعير، "وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ: 11 جانفي 1992 وحل المجلس

الشعبي"، مجلة إدارة، عدد 01، 1993، ص 13 ، 14؛ و للإطلاع على نص الاستقالة وبيان المجلس الدستوري أنظر:

د- إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 241 ، 242.

يرى الدكتور "بولشعير" بأن استقالة رئيس الجمهورية غير دستورية كونه قدم عليها مع علمه التام بوقوع أزمة دستورية حادة، لعدم تنظيم المادة 84 لهذه الحالة، كما أن مركزه الدستوري الهام كحامي للدستور ومجسد لوحدة الأمة يتجافى مع هذه الاستقالة وهو معد بذلك مرتكباً لجريمة الخيانة العظمى، و يبدو أن هذا الرأي صائب لذلك أميل إليه وأؤيده.

أنظر: د- سعيد بوالشعير، "وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 و حل المجلس

الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 10، 11.

للأمن نفسه في 14 جانفي 1992 حق تأسيس المجلس الأعلى للدولة⁽¹⁾ كمؤسسة بديلة عن رئاسة الجمهورية والذي أنشأ بدوره مجلسا استشاريا ليساعده في أداء مهامه⁽²⁾ (أولا).
و نظرا لخطورة الوضع الأمني الذي شهدته البلاد وقتئذ، تدخلت القيادة السياسية كمحاولة منها للترميم و الإصلاح المؤسساتي بانعقاد الندوة الوطنية للوفاق الوطني من أجل الأرضية المتعلقة بالمرحلة الانتقالية الثانية و التي تمخض عنها مؤسسات أهمها المجلس الوطني الانتقالي الذي أوكلت له مهمة التشريع(ثانيا).

أولا: المجلس الأعلى للدولة و نظام الأوامر:

لم يخول دستور 1989 لرئيس الجمهورية الحق في إصدار الأوامر واكتفى بمنحه سلطات محددة بالمادة 74 منه.

غير أن المجلس الأعلى للأمن و بموجب المادة الثانية من إعلانه⁽³⁾ خول المجلس الأعلى للدولة جميع سلطات رئيس الجمهورية، و لم يبين مدى تمتعه بسلطة التشريع بأوامر، مما حدا بهذا الأخير (المجلس الأعلى للدولة) و تحت مبرر الضرورة واستمرارية الدولة إلى التدخل بتحويل نفسه هذه السلطة⁽⁴⁾ بمقتضى مداولته رقم: 02-92 حيث نصت المادة الثانية منها على أنه: "يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان

¹ - أنظر: إعلان المجلس الأعلى للأمن الصادر بتاريخ 14 يناير 1992، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، (ج) رج ج، عدد 03، بتاريخ 15-01-1992، ص 80).

² - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم: 92-39 المؤرخ 04 فبراير 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، (ج ر ج ج، عدد 10 بتاريخ 9 فبراير 1992، ص 288)، وأنهيت مهام أعضائه بالمرسوم الرئاسي رقم 94-130 المؤرخ في 17 ماي 1994، (ج ر ج ج عدد 39).

³ - أنظر: المادة 02 من إعلان المجلس الأعلى للأمن المؤرخ في 14 جانفي 1992.

⁴ - أنظر: د- الأمين شريط، محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير، تخصص قانون إداري، مطبوعة بيداغوجية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2003/2002، ص 21، 22.
د- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 58.

استمرارية الدولة و تنفيذ برنامج الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات و النظام الدستوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي⁽¹⁾.

إن هذا التحويل المجلسي غير مشروع دستوريا كونه جاء منافيا للدستور و مخالفا لمبدأي سيادة الشعب و الفصل بين السلطات، كما أن المجلس الأعلى للأمن (مؤسس المجلس للدولة) يفتقر إلى الشرعية الدستورية كونه مؤسسة استشارية لا سلطة تأسيسية هذا من جهة، و من جهة أخرى مارسها بطريقة مبتورة لغياب عضوين من تشكيلته (رئيس الجمهورية المستقيل و رئيس المجلس الشعبي الوطني المنحل)⁽²⁾، مما يجعلنا نطرح بقوة أزمة شرعية المراسيم التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة، و التي بررها الفقه بحالة الضرورة⁽³⁾.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذه المراسيم التشريعية تكسب قوة القانون منذ صدورها و لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة، و إن كانت تمرر على المجلس الوطني الاستشاري لإبداء استشارته فيها، و هي غير ملزمة للمجلس الأعلى للدولة⁽⁴⁾، وهذه المراسيم متميزة عن المراسيم التي عرفتها التجربة الدستورية الجزائرية (دستوري 1963 و 1976) بل هي أقرب إلى الأوامر المجلسية لمجلس الثورة، ذلك أن المجلس الأعلى للدولة استلهم روح القيادة الجماعية من هذا الأخير لكنه خالفه بتتويج الشرعيات المؤلفة للشعب الجزائري وهي الشرعية

¹ - المداولة رقم: 02-92 المؤرخة في 14 أبريل 1992 المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، (ج ر ج ج عدد 28 بتاريخ 15 أبريل 1992، ص 815).

² - د- الأمين شريط، محاضرات أقيمت على طلبية الماجستير، المرجع السابق، ص 8، 9.

³ - حيث يرى الأستاذ بوسماح أن عناصرها توفرت، وأثر مداولة المجلس الأعلى للدولة يتركز في أصوله على إقامة التوازن الأساسي بين السلطات والمؤسسات، أنظر:

- M Boussoumah, op.cit, p83,84.

- والملاحظ أن الدكتور "شريط"، يرفض فكرة استمرارية الدولة كتبرير لإصدار المراسيم التشريعية من قبل المجلس الأعلى للدولة، كون هذا الأخير مخول فقط بمباشرة السلطة التنظيمية المنوطة برئيس الجمهورية طبقا للمادة 116 من دستور 1989، ولذلك يقرر أن ذاك التحويل المجلسي هناك لمبدأ الفصل بين السلطات واغتصاب لسلطة التشريعية وهو محق في ذلك، أنظر:

د- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 22.

⁴ - أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم: 92-39 السابق الذكر.

⁴ - أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم: 92-39 السابق الذكر.

د- الأمين شريط، محاضرات أقيمت على طلبية الماجستير، المرجع السابق، ص 12، 13.

الثورية، الشرعية الوطنية، الشرعية الإسلامية بغرض الحصول على الشرعية والابتعاد عن احتكار السلطة⁽¹⁾.

والملاحظ أم المجلس الأعلى للدولة استعمل تسمية مبتكرة وهي "المراسيم التشريعية" بدل "الأوامر" الشائعة في نظامنا الدستوري ولنا أن نتساءل عن ذلك خاصة وأن المرحلة الانتقالية الثانية له استعملت اصطلاح "الأوامر" كما سنرى.

و ما يمكن أن نخلص إليه في الأخير هو أن هذه المرحلة سجلت انتكاسة كبيرة للشرعية الدستورية، بتغييب السلطة التشريعية و انهيار مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾، و ما يؤكد ذلك هو غزارة المراسيم التشريعية في هذه الفترة و التي نورد أمثلة عليها⁽³⁾:

* المرسوم التشريعي رقم: 92-01 المؤرخ في 04 جويلية 1992 المتعلق باللجنة الوطنية للتحقيق في اغتيال الرئيس بوضياف محمد رئيس المجلس الأعلى للدولة (ج ر ج ج عدد 54 المؤرخة في 15 جويلية 1992).

* المرسوم التشريعي رقم: 92-03 المؤرخ في 30 ديسمبر 1992 المتعلق بمكافحة التخريب والإرهاب (ج ر ج ج عدد 70 المؤرخة في 01 أكتوبر 1992).

* المرسوم التشريعي رقم: 94-01 المؤرخ في 15 جانفي 1994 المتعلق بالمنظومة الإحصائية (ج ر ج ج عدد 03 المؤرخة في 16 جانفي 1994).

* المرسوم التشريعي رقم: 94-03 المؤرخ في 11 أبريل 1994 متمم للقانون رقم: 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 و المتعلق بعلاقات العمل (ج ر ج ج عدد 20 المؤرخة في 13 أبريل 1994).

* المرسوم التشريعي رقم: 94-13 المؤرخ في 24 ماي 1994 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصيد البحري (ج ر ج ج عدد 40 المؤرخة في 22 جوان 1994).

ثانيا: أرضية الوفاق الوطني و نظام الأوامر:

1 - د- الأمين شريط، محاضرات أقيمت على طلبه الماجستير، المرجع السابق، ص10.

2 - د- الأمين شريط، المرجع نفسه، ص22.

3 - هذه فئة من المراسيم التشريعية التي صدرت في عهد المجلس الاستشاري الوطني في الفترة ما بين (1992-1994)، و حول تقييم أدائه والانتقادات التي وجهت إليه أنظر:

د- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص113 وما بعدها.

- هذا ويمكن العودة إلى الجريدة الرسمية لإحصاء المراسيم التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة في تلك الفترة.

محاولة منها لحل أزمة البلاد ببناء مؤسسات أكثر فاعلية و شرعية و بغية الاسترجاع الحازم للسلم المدني بتوفير الظروف الأكثر ملائمة للخروج من تلك الأزمة سارعت القيادة السياسية والسلطة للقيام بجولة من الحوارات و النقاشات مع مختلف الأطراف الحية على الساحة السياسية، و على صعيد المجتمع المدني حيث كللت هذه الجولة في النهاية بندوة الوفاق الوطني يومي 25 و 26 جانفي 1994 و التي تمخض عنها خروج المشاركين بوثيقة رسمية تأسيسية عرفت بأرضية الوفاق الوطني⁽¹⁾، و التي صدرت بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 94-40 ورغم نشره في الجريدة الرسمية إلا أن ذلك لا يغير -حسب الفقه- من طبيعتها كونها واقعة مادية ودستورا مصغرا فعليا⁽²⁾.

جاءت هذه الأرضية بمؤسسات جديدة على أنقاض المجلس الأعلى للدولة و المجلس الاستشاري الوطني لتسير المرحلة الانتقالية الثانية لمدة ثلاثة سنوات⁽³⁾، وتستمد شرعيتها حسب ديباجة الأرضية من موافقة القوى السياسية و الاقتصادية والاجتماعية، و تهدف إلى تعزيز النظام الدستوري و استمراريته⁽⁴⁾.

هذا ويلاحظ الفقه أن هذه الأرضية لم تستطع "شرعنة" مؤسساته، وقد كشف تنوع أهدافها مدى حدة الأزمة وعمقها، وبذلك غدت "مسيرا لها" بعد انفلات الأمور وصعوبة التحكم في الوضع المتأزم⁽⁵⁾.

وقد حاولت تلك الأرضية تشييد مؤسسات انتقالية مستلهمه في ذلك مبادئ دستور 1989، ولكنها وقعت في المحذور بتجاوزها له، فبدل أن تعمل على تفعيل أحكامه لجأت إلى عملية استئصال للباب الثاني منه والخاص بتنظيم السلطات وتعويضها بالفصل الثاني من المرسوم الرئاسي (92-40) والمتعلق بتنظيم هيئات المرحلة الانتقالية، منتهكة بذلك

¹ - في هذا الخصوص وللتفصيل أكثر راجع:

- د- الأمين شريط، محاضرات أقيمت على طلبه الماجستير، المرجع السابق، ص 23.

- أنظر أيضا مقدمة المرسوم الرئاسي رقم: 94-40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 والمتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، (ج ر ج ج عدد 06 المؤرخة في 31 جانفي 1994، ص 03).

² - د - فوزي أوصد يق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص 142.

³ - أنظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي: 94-40 السابق الذكر.

⁴ - أنظر مقدمة المرسوم الرئاسي رقم 94-40.

⁵ - د- الأمين شريط، محاضرات أقيمت على طلبه الماجستير، المرجع السابق، ص 24، 25.

أحكام التعديل الدستوري ومبدأ قاعدة توازي الأشكال (مرسوم يلغي دستور؟!)، وهو ما أفرز نوع من التضارب والغموض والتجاوز للدستور⁽¹⁾.

و يمكن تعليل ذلك حسب الأستاذ "أوصديق" بالحالة النفسية الحرجة للمشرع الدستوري منذئذ في بحثه عن حل لأزمة الشرعية الدستورية⁽²⁾ واستتباب الأمن وإعادة تعبئة قدرات الدولة التي تكاد تنهار كلية.

وكان الأجدر بالمشرع ألا يلجأ إلى ذلك، وأن يضطلع المجلس الدستوري باعتباره المكلف بالنهوض باحترام الدستور والسهر عليه⁽³⁾، أن يتصدى إلى رفض استقالة رئيس الجمهورية ومنعه من حل المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير الذي يكون مسؤولاً على الدفاع عن احترام الدستور ومؤسسات الجمهورية⁽⁴⁾، فيقرر في هذا الوضع الحالة الاستثنائية⁽⁵⁾ لحين زوال الخطر المهدد لكيان الدولة.

هذا وتطبيقاً للمادة الرابعة من المرسوم الرئاسي رقم: 94-40 تتمثل هيئات المرحلة الانتقالية هذه في: رئاسة الدولة، الحكومة، المجلس الوطني الانتقالي، الذي تم تخويله الحق في ممارسة الوظيفة التشريعية بموجب المادة 25 من المرسوم الرئاسي 94-40 والتي تنص على أنه: "يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من ثلث (1/3) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة".

كما حددت المادة 26 من المرسوم أعلاه النصاب القانوني للتصويت على الأوامر بقولها: "يصوت المجلس الوطني الانتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة"، كما أعطت هذه المادة الحق لرئيس الدولة طلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه والذي يصدره بعد المصادقة عليه من طرف المجلس في غضون (30) يوماً من تاريخ المصادقة⁽⁶⁾.

1 - د - فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص 154، 155.

2 - د - فوزي أوصديق، المرجع نفسه، ص 155.

3 - أنظر المادة 153 من دستور 1989.

4 - أنظر المادة 73 من دستور 1989.

5 - أنظر المادة 87 من دستور 1989.

6 - أنظر المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم: 94-40 السابق الذكر.

وما يمكن أن يسجل على المادتين 25 و26 أعلاه أنهما أطلقنا وصف "الأوامر" على ما يصدره المجلس الوطني الانتقالي وهذا سليم قانونا كونه غير منتخب، كما أنهما عدلتا عن اصطلاح "المراسيم التشريعية" المستعملة في المرحلة السابقة، أيضا أنهما غفلتا عن تحديد ميدان القانون الذي يشرع فيه المجلس رغم ذكر كلمة "ميدان القانون"، لأنه يصعب القول بالعودة إلى المادة 115 من دستور 1989 المحدد لمجالات تدخل البرلمان كونه مجمد، كما أن المرسوم الرئاسي 94-40 لم يشر إلى إمكانية ممارسة رئيس الدولة للتشريع بأوامر، على غرار رئيس مجلس الثورة الذي يباشرها وقتئذ رغم عدم النص عليها في أمر: 65-182⁽¹⁾.

و ما نخلص إليه في هذه المرحلة هو تكريسها الفطيع للتشريع بأوامر، واعتماد مؤسسات و هيئات تفتقر للشرعية الدستورية، مما أدى بها إلى مزيد من التجاوز للمبادئ الدستورية، بتغييب السلطة التشريعية وعدم النص على السلطة القضائية وهذا خطر كبير، و الضرب بعرض الحائط بمبدأ الفصل بين السلطات، و لعل السؤال يثور حول الوضع دستور 1996؟.

الفرع الثاني

الأوامر التشريعية في دستور 1996

ارتأى المشرع الدستوري أن يضمن دستور 1996 تقنية الأوامر كسلطة أصلية مخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 124 منه، بعد أن أثبتت الممارسة العملية التي عرفتتها التجربة الدستورية في هذا المجال، لاسيما فترات المراحل الانتقالية⁽²⁾ نجاعة هذه التقنية بوصفها أسلوبا احتياطيا لمواجهة غيبة البرلمان سواء بالشغور أو بالعطلة، أو للتصدي للحالة الاستثنائية حيث تعجز الإجراءات العادية فيها؛ و لعل الذي يطرح هنا من تساؤلات هو: كيف نظم المشرع الجزائري الدستوري لسنة 1996 الأوامر التشريعية؟ وهل هي واحدة في الوضعين العادي و الاستثنائي؟.

¹ - د-سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص73.

² - نقصد بذلك مرحلة نظام 19 جوان 1965 و المرحلة الانتقالية التي تلت دستور الأزمة 1989 ، أي فترة المجلس الأعلى للدولة، و فترة أرضية الوفاق الوطني (1992 - 1995).

لقد تولى حل تلك الإشكالات دستور 1996 بالنص في مادته على ما يلي: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

مكنت هذه المادة رئيس الجمهورية من الحق في مباشرة سلطة التشريع بأوامر في ميدان التشريع البرلماني، سواء في الوضع العادي (أولا)، أو في الوضع غيرالعادي (ثانياً).
أولاً: التنظيم الدستوري لأوامر الوضع العادي:

خولت المادة 124 من دستور 1996 رئيس الجمهورية من استصدار الأوامر⁽¹⁾، غير أنها ودرء لتعسفه في استعمال ذلك الحق، ضبطته بمجموعة من القيود منها ما هو موضوعي ومنها ما هو إجرائي نصت عليها بصفة مباشرة⁽¹⁾، أما البعض الآخر من الضوابط والقيود فيمكن أن نستشفه بطريقة غير مباشرة⁽²⁾.

1- القيود الموضوعية و الإجرائية المباشرة لمزاولة الأوامر:

لقد نصت المادة 124 من دستور 1996 بصفة مباشرة على هذه الضوابط والقيود و يمكن تناولها بالتفصيل كما يلي:

أ- القيود الموضوعية المباشرة:

حصرت المادة المذكورة أعلاه هذه القيود في قيدين أساسيين: هما قيد ممارسة الأوامر التشريعية فيما بين دورتي البرلمان⁽¹⁾، وقيد ممارسة الأوامر التشريعية أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

¹ - ترى الدكتورة "بن عبو" أن الأوامر في دستور 1996 وسيلة فعالة بيد رئيس الجمهورية، وهي أوامر أصلية مستمدة مباشرة من الدستور وليست نابعة من تفويض برلماني، أنظر:

-Fatiha Ben Abbou Kirane, OP, Cit, P71.

- ولمزيد من التفصيل حول الأوامر كسلطة أصلية في دستور 1996 أنظر:

- وداد عايب، المرجع السابق، ص 45 وما بعدها.

1- قيد ممارسة الأوامر التشريعية فيما بين دورتي البرلمان:

على غرار دستور 1976، قدر المشرع الدستوري لسنة 1996، وقت انعقاد البرلمان بوحدين زمنيتين سمى كل وحدة زمنية "بالدورة" وذلك بالنص في مادته 118 على أن: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر، وسمى القانون العضوي رقم: 99-02 المحدد لتنظيم البرلمان وعمله هاتين الدورتين بدورة الخريف و تبتدئ في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، و دورة الربيع و تبتدئ في اليوم الثاني من شهر مارس⁽¹⁾."

كما أجازت الفقرة الثانية من المادة 118 أعلاه للبرلمان الحق في عقد دورة استثنائية بقولها: "... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله"⁽²⁾.

و الملاحظ أن نص المادة 118 من الدستور تتطابق مع نص المادة الرابعة من القانون العضوي رقم: 99-02، من حيث مدة كل دورة تشريعية و هي أربعة (04) أشهر على الأقل⁽³⁾.

غير أنه و باستقراءنا لنص المادة الخامسة من القانون العضوي 99-02 نجدها تحدد مدة كل دورة بخمسة (05) أشهر، و السؤال المطروح هنا هو: هل هذا النص يتصادم مع النص الدستوري السالف الذكر (المادة 118 من الدستور) ونص المادة (4) من القانون العضوي أعلاه؟.

إن التمعن في النصين جيدا يفضي بنا إلى أن نخلص إلى النتيجة التالية و هي أن لا تصادم بين النصين، وتبرير ذلك هو أن النص الدستوري حدد العتبة الزمنية الدنيا لمجال انعقاد الدورة وهي مدة الأربع أشهر، و الدليل على ذلك قول النص صراحة "... مدة كل

¹ - أنظر المادة 5 من القانون العضوي، 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (ج ر ج ج عدد 15 بتاريخ 09-03-1999).

² - أنظر المادة 2/118 من دستور 1996 المعدل بالقانون: 08-19 السابق الذكر.

³ - أنظر المادة 04 من القانون العضوي رقم: 99-02.

دورة أربعة أشهر على الأقل..."، معنى ذلك أن المادة 118 حددت مدة أربعة أشهر قابلة للزيادة بقولها: "على الأقل..."، و بالمقابل نجد أن المادة (05) من القانون العضوي، قد حددت العتبة الزمنية القصوى لمجال انعقاد الدورة و هي مدة الخمسة أشهر و الدليل على ذلك قولها صراحة "... تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر..."، إذن المجال الزمني للدورة يتراوح ما بين أربعة أشهر إلى خمسة كأقصى حد، فالنصوص: 118 من الدستور والمادتين 4 و 5 من القانون العضوي: 99-02 متكاملة في هذه المسألة.

و بالتالي فالمشرع الدستوري استجاب لبعض الآراء الفقهية التي نادى بجعل مدة الدورة أربعة أشهر⁽¹⁾، وبذلك تدارك خطورة الضيق الزمني للدورات على هيمنة البرلمان على العمل التشريعي، على خلاف دستور 1976 الذي حددها - كما رأينا - بثلاثة أشهر⁽²⁾، وبالمقابل حاول التقليل من التدخل الرئاسي بموجب أوامر في النطاق التشريعي، بتقليص فترات ما بين أدوار انعقاد البرلمان.

و مع ذلك فالتفوق الحكومي يبقى بارزا ، فرغم تمديد المشرع الدستوري في الحجم الزمني للدورات⁽³⁾ - و حسنا فعل - إلا أن الانشغال الذي طرحناه على مستوى دستور 1976 في هذا الصدد يبقى قائما، كون الدورة تبقى قصيرة من حيث الامتداد الفعلي في الزمن، فضلا عن عدم انضباط النواب بكثرة غياباتهم وانشغالاتهم الأخرى على حساب العمل التشريعي، الأمر الذي يجعل من تدخل رئيس الجمهورية بالأوامر واجبا لتلبية الحاجات المستجدة للتشريع أثناء غياب البرلمان.

غير أن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع الدستوري لسنة 1996 كان عليه أن لا يدرج هذا القيد (ما بين أدوار الانعقاد) كحالة للتشريع بأوامر، ويكتفي بالفقرة الثانية من المادة

¹ - د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ص347.

² - أنظر المادة 146 من دستور 1976 والمادة 95 من القانون: 77-01 السابق الذكر.

³ - حدد المشرع المصري بالمادة 101 من دستور مصر لسنة 1971 مدة انعقاد الدور السنوي العادي بسبعة أشهر. -والجدير بالذكر هنا أن الفقه والتشريع المعاصر يتجهان إلى تقرير نظام الدورة الواحدة حيث تبدأ في أكتوبر وتنتهي في جوان؛ كما فعل المشرع الفرنسي بعد التعديل الدستوري في 4/8/1995 الذي ألغى نظام الدوريتين، وحبذا لو فعل المشرع الجزائري ذلك.

أنظر: حسين صويلح، مكانة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري الحالي - دستور 1996-، مذكرة ماجستير، جامعة قلمة، كلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية، دون سنة، ص138.

118 من الدستور التي أعطت الحق لرئيس الجمهورية في استدعاء البرلمان أو أن يجتمع بمبادرة منه لعلاج ما استجد من أوضاع، إن كان حقا يريد حفظ مكانة البرلمان، وهو ما لم يفعله، مما يؤكد قوة التشريع الرئاسي في مقابل ضعف التشريع البرلماني.

و تجدر الإشارة إلى الغموض الذي يعتري نص المادة 124 من الدستور 1996 فيما يخص عبارة "...بين دورتي البرلمان..."، فهل فترة إيقاف العمل بالدستور التي ينجر عنها إيقاف الحياة النيابية، وهو ما يحدث في حالة تركيز السلطات باندماجها واقعة بين أدوار الانعقاد؟، كما يبقى السؤال مطروحا في حالة تجميد جلسات البرلمان بتأجيل انعقاده؟.

إن الدستور الجزائري لا يجيب عن هذه التساؤلات، رغم نصه في المادة 96 منه على حالة اندماج السلطات في ظرف الحرب⁽¹⁾.

ويرى الفقه المصري بأن فترة إيقاف الحياة البرلمانية كنتيجة للوقف غير الدستوري للدستور غير واقعة في فترة ما بين دورتي البرلمان، لأن المشرع المصري لم يصنف هذه الحالة ضمن الغيبة الدستورية للبرلمان⁽²⁾.

كما أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان تقع خارج مجال ما بين الدورتين التشريعتين وغاية ما في الأمر أن البرلمان متوقف مؤقتا في دورته بسبب عارض ما، ويعود لاستئناف ما تبقى منها من وقت بعد زوال ذلك العارض، وهذه ليست دورة جديدة⁽³⁾.

و كان على المشرع استعمال مصطلح "الغيبة البرلمانية" كونها تستغرق كل حالات غياب البرلمان على غرار ما فعله المشرع المصري.

2- قيد ممارسة الأوامر التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

¹ - أنظر المادة 96 من دستور 1996.

² - حدد الدكتور "جمال الدين" أربعة حالات تدخل في مجال غيبة البرلمان و هي: فترة ما بين أدوار الانعقاد، فترة ما بين الفصلين التشريعيين، فترة وقف جلسات مجلس الشعب، فترة حل المجلس.

أنظر: د - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 79 وما بعدها.

³ - أنظر: د - سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 80 و 81.

- مراد بدران، المرجع السابق، ص 15.

أقر دستور 1996 نظام الحل⁽¹⁾ كآلية دستورية لمواجهة الأزمات أسوة بالنظم الدستورية المقارنة، وتبعاً لذلك يكون البرلمان في حالة شغور وانفصاض. وتطبيقاً لذلك أصدر مشرعنا المادة 129⁽²⁾ التي كفلت لرئيس الجمهورية الحق في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني بماله من سلطة تقديرية واسعة بموجب مرسوم رئاسي وبعض القيود الشكلية الهزيلة وهي استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول، وهو ما يجعل من الحل أداة تركيع للبرلمان لصالح الرئيس والحكومة، على خلاف الدستور الفرنسي الحالي الذي قيد الرئيس الفرنسي في هذا المجال بعدة ضوابط أهمها عدم جواز حله للجمعية الوطنية مرة أخرى خلال السنة الموالية لانتخابها، بالإضافة إلى سلطات الوزير الأول الفرنسي - على عكس الوزير الأول الجزائري - وما يتمتع به من سلطات واسعة⁽³⁾. ويبدو أن المادة 129 أعلاه خولت الرئيس الخيار ما بين حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات في مدة ثلاثة (03) أشهر كحد أقصى، وهو ما قد يجلب ظهور أغلبية معادية للرئيس فتعترض على سياسته، كما قد تكون مساندة له⁽⁴⁾. وإضافة للمادة 129 أورد دستور 1996 حالة أخرى لحل المجلس الشعبي الوطني وهي التي نصت عليها المادة 82 منه، بأن قررت الحل الوجوبي له فيما إذا رفض للمرة الثانية عدم موافقته على مخطط عمل الوزير الأول الجديد⁽⁵⁾. وأياً كانت اعتبارات الحل فإن التعديل الأخير لدستور 1996 أكد قوة الرئيس أكثر من حيث مركزه المرموق وسلطاته الواسعة لاسيما سلطة الأوامر التي تكون المهيمنة على مفاتيح التشريع البرلماني في حالة الشغور هذه.

¹ - حول تعريفات نظام الحل والإفاضة في ذلك راجع:

- د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 618 وما بعدها.

- د- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 419.

- د- محسن خليل، المرجع السابق، ص 433.

² - أنظر: المادة 129 من دستور 1996.

³ - Voir : Maurice Dunerger, op.cit, p95.

- أنظر أيضاً المادة 12 من دستور فرنسا لسنة 1958.

⁴ - وهذا ما حققه الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بعد التصويت بالأغلبية على قانون الوئام المدني تحت رقم: 99-08 المؤرخ

في 13 يوليو 1999 (ج ر ج ج عدد 46 لسنة 1999).

⁵ - أنظر المادة 82 من دستور 1996 المعدل.

هذا والملاحظ أن المادة 124 من الدستور قد أوجبت بعض القيود الإجرائية الشكلية الأخرى لإعمال آلية الأوامر، و هو ما سنتناوله في النقطة الموالية.

ب- القيود الإجرائية (الشكلية) المباشرة:

و تتمثل بصفة مجملة في قيد استعمالها في نطاق مجلس الوزراء (1)، والقيد الخاص بتمرير الأوامر على موافقة البرلمان كقيد رقابي عليها (2).

1- قيد استعمال الأوامر في نطاق مجلس الوزراء:

يعد مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية التي تهم الأمة، باتخاذ القرارات المناسبة و الصائبة⁽¹⁾، و هو في النظام الرئاسي هيئة للتشاور وتبادل الآراء⁽²⁾، ويهيمن على رئاسته رئيس الجمهورية⁽³⁾.

ولقد نصت على هذا القيد الإجرائي المادة 124 بقولها: "... و تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء..."، وفي الحقيقة أن هذا الإجراء لا يعتبر قيديا بقدر ما هو تدعيم لسلطة الرئيس في هذا الصدد، كونه مصدر الأوامر ومراقبها في مجلس الوزراء لاسيما بعد استحداث منصب الوزير الأول المنسق والمنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

2- قيد رقابة البرلمان على الأوامر:

جاء التنصيص على هذا القيد في الفقرة الثانية من المادة 124 من دستور 1996 بقولها: "...يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها...".

و بذلك كرس هذا الدستور على غرار دستور 1976 فكرة الرقابة البرلمانية على الأوامر بأن ألزم هو الآخر وجوب عرضها على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، غير أننا نراه مازال يستعمل أسلوب الموافقة لا المصادقة، و هي منتقدة من الفقه كما رأينا- والحكم الجديد الذي جاءت به المادة 124 ولم تتناوله المادة 153 من الدستور 1976 هو تحديد جزاء عدم الموافقة على الأوامر وهو الإلغاء.

¹ - Voir: Jean Paule Jacqué, op. cit, p 207.

² - أنظر: د - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 253.

³ - أنظر المادة 4/77 من دستور 1996.

⁴ - أنظر المادة 79 من دستور 1996.

2- القيود القانونية غير المباشرة لإعمال آلية الأوامر:

سبق القول بأن نظام الأوامر لم ينشأ إلا تلبية لحاجة عاجلة مستجدة تحت مقتضيات ظرف الضرورة الملحة، ولذلك فهذا القيد أصيل لا يحتاج إلى التنصيص عليه وهو ما فعلته المادة 124 وإن كنا نلمسه بطريقة غير مباشرة(1)، كما أنه لا يجوز أن تتجاوز الأوامر مداها المعقول تحت مبرر ذلك الظرف(2).

أ- قيد ظرف الضرورة الملحة:

يجمع الفقه الدستوري المعاصر على منح الحكومة الحق في اتخاذ تدابير وإجراءات مستعجلة لمواجهة حالة الضرورة الملحة، غير أن نقطة الخلاف بين اتجاهاته تكمن في تحديد أساس فكرة الضرورة فكان اتجاهين(1):

1- النظرية القانونية للضرورة: Théorie juridique de la nécessité

و يتزعمها العميدان "دوجي و هوريو"، و التي مناطها تحويل حق التدخل للسلطة التنفيذية عند حدوث هبوط أو انكسار في الشرعية، بفضل تدابير و أوامر مهما كانت قاسية في سبيل بقاء الدولة.

2- النظرية السياسية للضرورة: Théorie politique de la nécessité

و يتزعمها الفقهاء "ايزمان و"كاري دي ملبرج" و مفادها الاعتراف للدولة كتنظيم سياسي معبر عن الجماعة، بإصدار أوامر وتدابير استثنائية في الوضع غير العادي، حتى و لو سكت المشرع الدستوري على ذلك.

و الملاحظ أن المشرع الدستوري في المادة 124 أخذ بالاتجاه الثاني و هو ما يفسر بعدم نصه على الضرورة بصفة علانية، و إذا كان الفقه يرى بأن تقرير حالة الضرورة خاضع لتقدير رئيس الجمهورية إلا أن ذلك لا يفلت من تسليط الرقابتين البرلمانية والقضائية لمنع التعسف الرئاسي بإعماله للاعتبارات السياسية المصلحية(2)، وعلى كل فإن حالة الضرورة تضيي السند الشرعي على الأوامر التشريعية كونها استثناء عن الأصل.

ب- قيد المدى الموضوعي للأوامر:

¹ - حسين صويلح، المرجع السابق، ص 181، 182.

² - مراد بدران، المرجع السابق، ص 20، 21.

يرى الفقه بأن للأوامر قوة التشريع البرلماني بمجالاته كلها عادية كانت أو عضوية، فلها ما للقانون من سلطات من حيث التعديل والإلغاء وتمتد هذه الآثار إلى المبادئ العامة للقانون باستثناء المبادئ الدستورية منها كونها تفوقها درجة وقوة⁽¹⁾.

هذا ولعل التساؤل المطروح هنا هو: ما مدى إمكانية مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر في حالة انقضاء مهمة البرلمان وقبل انتخاب المجلس الشعبي الوطني؟، وهل له التدخل بالأوامر في مجال القوانين العضوية؟.

إن الجواب على ذلك نلمسه على مستوى المادة 179 من دستور 1996- لأن المادة 124 لم تشر إليه- والتي قضت بأنه: " تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية".

وظالما كان هذا هو الحال بالنسبة للتنظيم الدستوري للأوامر في الوضع العادي، فإننا نتساءل عن ذلك التنظيم في الوضع غير العادي؟.

ثانيا: التنظيم الدستوري لأوامر الوضع غير العادي:

قد يحدث أن تصادف الدولة ظروفًا عصيبة تهدد استقلالها و تعصف بسلامة مؤسساتها، كما قد تشل التشريعات العادية عن مجابهة الوضع الاستثنائي؛ لذلك قرر دستور 1996 في مادته 124 منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الوضع الاستثنائي الحرج على غرار التشريعات المقارنة⁽²⁾ مقيدا سلطة إعلان الحالة الاستثنائية بضوابط عدة⁽¹⁾، و خول لرئيس الجمهورية سلطات واسعة لمجابهة ذلك الوضع الخاص⁽²⁾.

1- ضوابط إعلان الحالة الاستثنائية⁽³⁾:

¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 21، 22.

² - أنظر المادة 16 من دستور 1958 الفرنسي التي تعد مرجعا تاريخيا للمادة 93 من دستور الجزائر لسنة 1996، والمادة 74 من دستور مصر لسنة 1971.

³ - تتساءل الأستاذة: "Habbas" عن سر اضطراب المشرعين في الألفاظ للتعبير عن الوضع غير العادي (حالة طوارئ، حصار، حالة استثنائية)، مع أنه يفترض الوضوح والدقة في النصوص القانونية لخطورة ذلك على الحريات الفردية والحقوق، أنظر:

- حميد محديد، المرجع السابق، ص 119 نقلا عن الأستاذة:

فرضت المادة 93 من دستور 1996 و التي أحالتنا عليها المادة 124 ضوابط وقيود موضوعية على حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر استثنائية (أ) وضوابط إجرائية (ب).

أ- الضوابط الموضوعية:

يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 01/93 من الدستور بوجود خطر داهم وشيك الوقوع ومحدد(1)، من شأنه تهديد استقلال البلاد أو سلامة مؤسساتها الدستورية وترابها(2).

1- قيد الخطر القائم المحدق:

على غرار التشريعات المقارنة⁽¹⁾ لم تحدد المادة 93 أعلاه المقصود "بالخطر الوشيك الوقوع"، ولذلك اتجه الفقه الفرنسي إلى اشتراط عنصر الجسامة فيه وتم تعريفه على أنه: "الخطر غير المألوف وغير المتوقع ويخرج عن المخاطر المتوقعة والمعتادة، ولا يمكن مواجهته أو دفعه إلا باستخدام السلطات الاستثنائية"⁽²⁾.

وهو ما يبقى صالحا للتطبيق على مستوى المادة 93 من دستور 1996، كما يضيف الفقه شرط آخر للخطر وهو كونه محدقا وحالا بأن وقوعه على الأبواب أو بدأت بوادر وقوعه فعلا والذي يكاد أو عصف فعلا بمصلحة دستورية عليا، على أن يخضع تقدير جسامة الخطر وحيلولته لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

2- قيد الخطر المؤثر:

أضافت المادة 93 إلى قيد الخطر القائم الحال شرط أن يكون مؤثرا ومنقصا للمصالح الحيوية الدستورية للدولة، وهو من وحي اللجنة الدستورية الاستشارية التي شكلت

-Jozzette Habbas, op. cit, p 49.

¹ - نقصد بذلك على وجه الخصوص الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادته 16.

² - د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص523.

- يرى الأستاذ "برقوق" أن المادة 93 من دستور 1996 جاءت خالية من المعيار الموضوعي لتحديد الخطر ولم ترتب آثار ونتائج واضحة على وقوع ذلك الخطر- وهو مصيب في ذلك- على خلاف المادة 16 من الدستور الفرنسي التي كانت أوضح في هذا الصدد.

- أنظر: عبد العزيز برقوق، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية - في ضوء النظام القانوني الجزائري- مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق، الجزائر، 2002، ص66.

³ - د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص525.

لإعداد دستور 1958 الفرنسي حيث أضافته لإزالة الغموض الذي يعترى الشرط الأول (شرط الخطر العاجل القائم) الوارد بالمادة 16 من دستور 1958، ولقد اختلف الفقه الفرنسي في تفسير هذا الشرط، فمنه من أعطى له التفسير الضيق باشتراط ركن الاستحالة المادية بتوقف السير المنتظم تماما للمؤسسات الدستورية، ومنه - وهو الغالب - من اعتنق التفسير الواسع للنص مشترط مجرد التعذر والتعثر المؤسساتي عن السير، دون انتظار انهيارها ودليل ذلك هو القيود الإجرائية المتطلبة توسيع الاستشارة وانعقاد البرلمان الوجوبي مما يفيد أنها لم تنهار⁽¹⁾، وهذا الرأي هو الذي تبناه دستورنا لسنة 1996 بالمادة 93.

ب- القيود الإجرائية (الشكلية):

تتميز الأوامر في الوضع الاستثنائي بذاتية كيانها⁽²⁾، لذلك فرض المشرع الدستوري إلزامية انعقاد البرلمان بقوة القانون⁽¹⁾، ووجوب استشارة بعض الشخصيات والهيئات العامة في الدولة⁽²⁾.

1- انعقاد البرلمان بقوة القانون:

يشكل هذا القيد الإجرائي أهم القيود على الإطلاق كون البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، ولهذا القيد وزن كبير في النظم الديمقراطية الرائدة لما له من سلطة رقابية فعالة على أعمال رئيس الجمهورية أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية⁽³⁾، ويمتد هذا الطرح إلى المادة 93 من الدستور الجزائري على الأقل لإضفاء الشرعية وإسداء النصح

¹ - د - أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص 51.

- يرى الأستاذ "محدد" أن المادة 93 باستعمالها لكلمة "استقلالها" تكون غير صائبة، لكونه يعتقد أن الضمير في تلك الكلمة يعود على "المؤسسات الدستورية للدولة"، في حين أنه ينصرف إلى الدولة لا إلى مؤسساتها والنص سليم ولكن أستاذنا فهمها خطأ فقط.

- أنظر: حميد محديد، المرجع السابق، ص 125.

² - عبد المجيد زعلاني، "سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية، جزء 37، عدد 02، 1999، ص 16.

³ - د - عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 533.

والتوجيه القانوني، وتتبع الأوضاع عن كثب⁽¹⁾ ومنع تصادم النصوص القانونية تبعاً لتتبع مصادر التشريع رئيس الجمهورية من جهة والبرلمان من جهة أخرى لاسيما خارج نطاق المادة 93.

وإن كنا نؤيد بعض الفقه من حيث تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية إذا زاغ عن جادة الصواب باستبعاد الرقابة البرلمانية من التسليط على تصرفاته في ظل الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 158 من دستور 1996 ومتابعته بجريمة الخيانة العظمى⁽²⁾؛ إلا أننا نرى صعوبة ذلك من حيث التطبيق لقوة مركز الرئيس وهو ما يفسر عدم صدور القانون العضوي المتعلق بسير وإجراءات المحكمة العليا للدولة المختصة بذلك وغموض مصطلح الخيانة العظمى⁽³⁾.

2- قيد استشارة بعض الشخصيات والهيئات العامة في الدولة:

فتحت المادة 93 فضاءات الاستشارة ملزمة بالعودة لهذا الإجراء وقد حددت أشخاص بعينهم وهما رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كمصدر للاستشارة وهي غير ملزمة لرئيس الجمهورية بعد صدورها، ولكن لها قيمة معنوية كبيرة على اعتبار أنها متمخضة عن تبادل رأي ومشورة فتتور تصرفات الرئيس⁽⁴⁾.

كما ألزمت المادة 93 أيضاً ضرورة الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، ولكنها لم تذكر الوزير الأول كشخصية هامة مستشارة مثلما فعلت المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، كما أنها غفلت عن شرط إخطار الأمة وإعلامها

1 - د- عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص 70.

2 - مراد بدران، المرجع السابق، ص 34.

3 - وصفها الفقه بأنها: "الإتهام الجنائي"، وأورد بعض الأفعال الموصوفة بذلك الجرم الرئاسي منها: "...وقف العمل بالدستور كلياً أو جزئياً أو تعطيله، العمل على تغيير النظام الجمهوري..."، والمادة 158 من الدستور لم تحدد الجهة التي تحرك أصابع الاتهام الرئاسي، ولا الوسيلة القانونية لإعمال ذلك، بخلاف المشرع المصري الذي ينيطها بمجلس الشعب ويصدر قرار بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه وهو ما يعاب على المادة 158 من دستور 1996.

- ولتفصيل أكثر أنظر:

- د- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للنشر، الجزائر، 2005، ص 195 وما بعدها.

4 - د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 529.

بالحالة الاستثنائية والتي كرستها المادة 16⁽¹⁾، ونحن نتساءل عن سر ذلك نظرا لأهمية هذا الشرط لاسيما وأن المادة 95 من دستور 1996⁽²⁾ تكرر ذلك بوضوح. ويفسر هذا بتقزيم وإبعاد رقابة الرأي العام على تصرفات رئيس الجمهورية لقوة مركزه واتساع سلطاته، فتتجو أوامر الوضع الاستثنائي من الرقابة تلك. والملاحظ أن المادة 93 ألزمت طلب استشارة المجلس الدستوري، ولكنها لم تحدد مدى إمكانية إصدار المجلس لرأي مسبب ومنشور يبرر اللجوء إلى الحالة الاستثنائية كما فعلت المادة 16 الفرنسية، ولهذا الشرط وزنه في فرنسا⁽³⁾. وقبل الانتهاء من هذه الفقرة نتساءل عن كيفيات مقارعة رئيس الجمهورية للوضع غير العادي؟.

2- مقارعة الحالة الاستثنائية:

إن إخضاع مسألة تقرير الحالة الاستثنائية للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 93 من الدستور تجعل منه المقرر الأول للوسائل و الإجراءات الكفيلة الضامنة لاستتباب الاستقرار للدولة ولمؤسساتها الدستورية ولسلامتها، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى اتساع مداها ونطاقها بصورة خطيرة، ولذلك نتساءل عن مدى تلك السلطات (أ)، وكذا عن خضوعها لفكرة الرقابة البرلمانية ورقابة المجلس الدستوري(ب).

أ- مدى مباشرة رئيس الجمهورية لأوامر الحالة الاستثنائية:

على خلاف التشريعات المقارنة التي قيدت رئيس الجمهورية بضبط نطاق اختصاصه الاستثنائي بالأوامر، بأن منعه صراحة من حل البرلمان في الوضع غير العادي - كما فعلت المادة 16 الفرنسية- يظهر الرئيس ممتد السلطات في المادة 93 من دستور

1 - أنظر المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

2 - حيث نصت على أنه: "... ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك...".

3 - د- أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص52، 53.

1996⁽¹⁾، بأن صممت عن حدود تلك السلطات، وبالقياص على المادة 16 وتتبع الآراء الفقهية يمكن ضبطها في نطاقين موضوعي (1) وزمني (2).

1- المدى الموضوعي للأوامر الاستثنائية:

من منظور أن الضرورة تقدر بقدرها، فإن الفقه يرى بعدم جواز إلغاء العمل بالدستور من قبل الرئيس لأن مغزى الحالة الاستثنائية هو الحفاظ على الدولة ومؤسساتها التي يحددها الدستور بأحكامه، ولا يملك حتى تعديله⁽²⁾، وهو ما يمكن تأييده.

وأما بخصوص المجال التنظيمي فالأمر محسوم لكون آلية المرسوم الرئاسي تصبح القاعدة الحصرية في ظل الظروف الاستثنائية⁽³⁾، وللبرلمان الحق في التشريع في المسائل التي تخرج عن أحكام المادة 93 - حسب الفقه وقياصا على المادة 16⁽⁴⁾ - وهذا اتجاه تبدو سلامته، رغم أن جانبا من الفقه يقرر منح سلطات تشريعية واسعة لرئيس الجمهورية لحد إمكانيته بوقف الضمانات الأساسية المقررة لمزاولة الحريات⁽⁵⁾.

وهو رأي خطير على استقلالية البرلمان بالعمل التشريعي بالاعتداء على اختصاصه

الدستوري.

2- المدى الزمني للأوامر الاستثنائية.

¹ - حيث نصت المادة 16 على عدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء الحالة الاستثنائية وسكتت المادة 93 على ذلك، والراجح أنه لا يحل لأنه طلب للانعقاد الوجوبي في تلك الحالة.

² - د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 543.

³ - Tahar Talab, op, cit, p748.

⁴ - د- عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 493.

⁵ - د- أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص 45.

لم تبين المادة 93 من الدستور المجال الزمني للحالة الاستثنائية ، لكن الفقه يقرر التمييز ما بين الإجراءات التشريعية (الأوامر) التي يوضع لها حد بانتهاء الحالة لاستثنائية و الإجراءات التنظيمية (المادة 125 من دستور 1996) التي لا مانع من بقائها⁽¹⁾، وفي هذا الصدد نتساءل عن مصير الأوامر الاستثنائية التي لم يعلن عن انتهاء العمل بها رغم رفع حالة الوضع غير العادي ؟، وهل يجوز لرئيس الجمهورية تمديد العمل بها بعد نهاية الحالة الاستثنائية؟.

إن المادة 93 لا تعطينا جوابا على ذلك ولكننا مع جمهور الفقهاء الذين قرروا إعدام العمل بالأوامر الاستثنائية حال رفع الحالة الاستثنائية لزوال مبرر وجودها ولا يملك رئيس الجمهورية تمديد العمل بها، واستندوا في ذلك إلى قضية تمرد الجيش الفرنسي في الجزائر في عام 1961، التي على إثرها أصدر الجنرال "ديجول" قرار انتهاء العمل بالمادة 16 في 30 سبتمبر 1961 رغم أن حركة التمرد قضى عليها في 25 سبتمبر 1961، وهو ما جعله محل نقد شديد من الفقه على اعتبار أن كافة الإجراءات الاستثنائية الصادرة بعد تاريخ الإنهاء بالمادة 16 من دستور فرنسا لسنة 1958 باطلة لزوال مبررات وجودها⁽²⁾.

ب- الرقابة على أوامر الوضع الاستثنائي:

تكتسي معرفة الطبيعة القانونية للأوامر الاستثنائية أهمية بالغة، كونها يتحدد على أساسها نوع الرقابة المسلطة عليها، فإذا كانت قرارات إدارية خضعت للقاضي الإداري وربما خضعت لرقابة المجلس الدستوري، و إذا كانت تشريعات خضعت للرقابة الثانية فقط ،و سنفصل في هذه الأمر في الموضوع المحدد من هذا البحث.

خلاصة الفصل الأول:

¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص38.

² - أنظر: عبد العزيز برفوق، المرجع السابق، ص114، 115.

- د - أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص56.

كرست التجربة الدستورية عبر مراحلها المختلفة فكرة الأوامر التشريعية، و التي يقصد بها تلك الوسيلة القانونية التي يحتكرها رئيس الجمهورية لإنتاج القانون و في مجالات التشريع البرلماني، و التي تخوله سلطة تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة فضلا عن التشريع فيها ابتداء لمدة زمنية محددة و بإجراءات خاصة تنص عليها الدساتير.

و تتميز هذه الأوامر عن مصطلح المرسوم الرئاسي و كذا المرسوم التنفيذي سواء من حيث الخضوع للرقابة القضائية، أو من حيث الطبيعة القانونية، أو من حيث مجال التدخل، و لهذا التمييز معايير الخاصة به.

و من المعلوم أن نظام الأوامر عرف تطورا كبيرا في تلك التجربة الدستورية فهذا دستور 1963 كرسه في شكل أوامر تفويضية بالمادة 58 منه، أسوة بالدستور الفرنسي لسنة 1958 و في مادته 38 و جعله مشروط بالطلب الرئاسي بالتفويض و بقيد اتخاذه في مجلس الوزراء، و عرض الأوامر المفوضة على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر.

لتجيء مرحلة 19 جوان 1965، التي شهدت استعمالا مكثفا للأوامر تحت أشكال عدة (أوامر مجلسية، أوامر تفويضية حكومية ...)، و بمبرر الشرعية الثورية، و التي لا تعدو أن تكون سوى تقنيننا للحكم الفردي الذي قرر العودة إلى الحياة البرلمانية في دستور 1976، هذا الأخير منح للمجلس الشعبي الوطني السيادة على العمل التشريعي ولكن واقعا ظلت مبتورة؛ وما يؤكد ذلك هو تخويل رئيس الجمهورية تأهيدا دستوريا بموجب أوامر يتخذها بين دورتي المجلس وتعرض عليه للموافقة دون إمكانية رفضها ؛ كنتيجة لضعفه (المادة 153 من دستور 1976).

ونظرا للذكريات السيئة للأوامر كونها تشكل أحد سيمات اللاقانون جاء دستور 1989 خلوا منها، غير أن دستور 1996 قرر تبنيها من جديد بموجب المادة 124 بعد أن أثبتت الممارسة العملية نجاعتها في ظل المرحلة الانتقالية (1992-1994)، والذي حاول تدارك نقائص دساتير المراحل السابقة بأن حدد مصيرها في حالة رفضها من البرلمان جاعلا حق ممارستها لرئيس الجمهورية في الوضعين العادي والاستثنائي، ولكنه في المقابل عزز مركزه بتغيب حق الوزير الأول في إصدارها لا كما هو معمول به في النظام

الدستوري الفرنسي الذي أعطاه هذا الحق، ولا غرابة في ذلك كونه منسقا ومنفذا لبرنامج رئيس الجمهورية.

ويبقى نظام التفويض البرلماني المعروف في دستور 1963 الأحسن والأجدي بالإتباع - بعد تفعيله وتطعيمه بخبرات النظم المقارنة- لكونه يحفظ هيئة البرلمان من تهافت السلطة التنفيذية على اختصاصاته.

أفضت حرية رئيس الجمهورية في الاضطلاع بآلية الأوامر بمقتضى النصوص الدستورية إلى استعمال مفرط لهذه الآلية، مما ترتب على ذلك القضاء على مزاياها كأسلوب احتياطي لمواجهة حالات الأزمة، و تحولها إلى أداة لأنفذة السلطة التنفيذية بتهديد هيبية السلطة التشريعية و استقلالها في الإنفراد بالوظيفة التشريعية و الرقابية.

ولعل تأثير التشريع بأوامر على السلطة التشريعية يمكن أن نحصره في الجوانب الثلاثة التالية:

* **الجانب الأول:** و يتبدى في ضعف تحكم البرلمان في عمله التشريعي، و فقدان سيطرته على بعض مجالات التشريع؛ إذ ورغم تأكيدات النصوص الدستورية على إيلائه مكانة لاتقة في ممارسة السيادة والتمثيل للشعب، إلا أن الأوامر الرئاسية متموقة في قلب ذلك العمل بهيمنتها المزدوجة على الميدان المالي، و على جدول الأعمال البرلماني و من ثم إحكام السلطة التنفيذية على العمل التشريعي كله.

* **الجانب الثاني:** لذلك التأثير يتضح في كونه حصيلة منطقية لآثار الجانب الأول و هو التهديد الآخر للأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات، إذ لو تم إعماله بجدية في دساتيرنا، لما حدث ذلك الاعتداء التنفيذي على السلطة التشريعية بإحداث توازن و تكاتف بين السلطات، لأن السلطة لا توقفها إلا السلطة في ظل ذلك المبدأ الهام.

* **الجانب الثالث:** لتأثير الأوامر يتجلى في قصور وضعف صور الرقابة المفروضة على التشريع بأوامر، سواء كانت تشريعية أو دستورية أو قضائية، فالرقابة الأولى أصبح يمارسها البرلمان بوصفه غرفة تسجيل وموافقة على الأوامر الرئاسية، لا بوصفه جهازا رقابيا فعالا، و تم تقييد الرقابة الثانية (الرقابة الدستورية) بجعل الإخطار المحرك لها في يد رئيس الجمهورية أولا ثم في يد رئيسي غرفتي البرلمان، مما يعد ذلك وأدا حقيقيا لها⁽¹⁾، لتأتي رقابة مجلس الدولة التي غيببت تماما في المجال الاستشاري⁽²⁾ وعدم التأكيد صراحة على خضوع الأوامر للرقابة القضائية، و سياقاً لذلك يمكن أن نطرح الأسئلة التالية للتحليل في هذا الفصل:

1 - د- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 214.

2 - جازية صاش، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 20، جويلية 2008، ص 77.

- ما مدى قدرة السلطة التشريعية على التحكم الفعلي في العمل التشريعي؟ لاسيما دورها في إنتاج التشريع المالي؟، و هل هي فعلا سيدة على جدول أعمالها؟.
- إلى أي حد ساهم التشريع بأوامر في كسوف و تغييب مبدأ الفصل بين السلطات من التطبيق في الجزائر؟ ، وهل تغير الوضع في ظل دستوري 1989 و 1996 الصادرين في ظل التوجه الليبرالي؟.
- ما مدى فعالية النظام الرقابي على الأوامر؟، و هل كبحت صور الرقابة في ذلك النظام من جموح السلطة التنفيذية المتزايد؟.
- نحاول التصدي بالمعالجة لهذه التساؤلات محللين الجوانب الثلاثة السابقة ومعتمدين التقسيم الآتي لهذا الفصل:

- **المبحث الأول:** مدى تحكم السلطة التشريعية في العمل التشريعي.
- **المبحث الثاني:** أثر التشريع بأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات.
- **المبحث الثالث:** صور الرقابة على الأوامر في الدساتير الجزائرية.

المبحث الأول

مدى تحكم السلطة التشريعية في العمل التشريعي

إن القراءة المتأنية لنصوص الدساتير الجزائرية خاصة منها الفصول المتعلقة بالسلطة التشريعية توحى بأنها قد حظيت بمكانة جد مرموقة في ممارسة السيادة والتعبير عن الإرادة الشعبية، و الإنفراد بسلطة إعداد التشريع والتصويت عليه⁽¹⁾.

و معنى ذلك أنها تسيطر على العمل التشريعي، وعلى مفتاح ذلك العمل ألا و هو جدول الأعمال البرلماني⁽²⁾.

غير أن الانسياق وراء هذا الطرح قد لا يفيد كثيرا، لاسيما إذا ما لاحظنا ضعفها أمام التعاضم الكبير للسلطة التنفيذية على مجالات التشريع.

فقد غلت يد السلطة التشريعية في الميدان المالي الذي صار حكرا على التشريع الرئاسي و بتحويل دستوري صريح⁽³⁾ (المطلب الأول).

كما أن الحكومة (السلطة التنفيذية) أصبحت تتدخل بقوة في تحديد جدول أعمالها وبنصوص القانون، مع ما لذلك من تهديد معتبر لمكانتها فضلا عن كفيها من أن تطال يدها عملية التشريع باستقلالية ودون ضغوط حكومية⁽⁴⁾ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أثر التشريع بأوامر في المجال المالي على السلطة التشريعية

تعتبر السلطة التنفيذية أخطر سلطات الدولة على الإطلاق فهي دائمة البحث عن مجالات التشريع الحيوية في النظام القانوني للدولة، و تهدف من وراء ذلك إلى سعيها المستمر لإحكام القبضة على السلطة التشريعية، باعتبارها المنافس اللدود لطموحاتها المتزايدة.

¹ - أنظر المادتين 27 و 28 من دستوري 1963 و المواد: 126 و 92 و 98 من الدساتير 1976 و 1989 و 1996 على التوالي.

² - د- سعيد بوالشعير، " التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص214.

³ - أنظر المادة 149، 114، 121 من الدساتير 1976، 1989، 1996 على التوالي.

⁴ - سنتعرض لها في متن هذا البحث.

إن هذا الطرح يصدق كثيرا على مجال المالية، فهو الإطار الأمثل الذي تتحرك فيه وظائف الدولة لتحقيق أهدافها و برامجها العامة سواء كانت سياسية أو اقتصادية اجتماعية أو تنمية، لذلك كان هذا المجال بؤرة توتر وانشقاق بين الحكومات (السلطة التنفيذية) وممثلي الشعب (السلطة التشريعية)، فبعد أن كانت هذه الأخيرة سيدة على مجالها المالي تزحزحت عنه تحت وطأة الظروف وإلحاح السلطة التنفيذية على هذا المجال⁽¹⁾. بل أن ذلك الإلحاح التنفيذي تحول إلى سيطرة حقيقية على التشريع المالي⁽²⁾ لاسيما بعد تمكنها (السلطة التنفيذية) من مد يدها إلى التشريع فيه بأوامر (الفرع الأول)، مؤثرة بذلك على السلطة التشريعية بتنظيم دورها التشريعي في النطاق المالي و جعله شكليا لأبعد الحدود (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سيطرة السلطة التنفيذية على المجال المالي

أصبح إعداد مشاريع قوانين المالية اختصاصا احتكاريا للحكومة، و يتبدى ذلك جليا من خلال هيمنتها على عملية تحضير تلك المشاريع (أولا)، وفي المقابل نسجل التراجع الكبير للدور التشريعي للبرلمان في هذا المجال بتغيب مبادراته و سد الطريق أمامها من قبل الحكومة (ثانيا).

أولا: هيمنة السلطة التنفيذية على عملية إعداد مشروع القانون المالي:

¹ - في هذا المعنى أنظر:

د- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص367.

² - حيث صارت المالية العامة علما قائما ومستقلا بكيانه عن بقية العلوم الأخرى وبه تعالج الدولة إيراداتها ونفقاتها تحقيقا للدفع العام، بوسيلة الميزانية العامة التي تعد من أهم أدوات السياسة المالية.

أنظر: د- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص04.

لقد تم تخويل الحكومة سلطات واسعة في عملية تقديم المشاريع المتعلقة بقوانين المالية وميزانية الدولة وذلك بحكم أنها القادرة فعليا على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات و معطيات الميزانية العامة⁽¹⁾.

هذا بالإضافة إلى أن لها يد طولى في امتلاك و تجميع المعلومات الهامة والمطلوبة بشأن توقعات مبالغ الإيرادات و كذا أوجه النفقات العامة بدقة متناهية، وهذا شيء طبيعي على اعتبار أنها تمتلك إمكانيات و أجهزة و خبراء و محاسبين، وعلى اعتبار أن وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية، فهي التي تضطلع بمهمة تحضير مشروع الميزانية، و رغم عدم تمتعه بسلطات قانونية كبيرة بالمقارنة بزملائه في الحكومة فإن تحضير مشروع القانون المالي يوفر لوزير المالية سيطرة فعلية للتحكم في توقعات الإيرادات و النفقات⁽²⁾.

والملاحظ أن وزير المالية صار يخضع بصفة مباشرة لرئيس الجمهورية بعد استحداث مركز الوزير الأول في التعديل الدستوري الأخير لسنة 1996، وتبرير ذلك هو حذف "هيئة مجلس الحكومة" التي تعد هيئة تداولية يحضر ويعد فيها رئيس الحكومة برنامجا ويوزع الصلاحيات بين الوزراء⁽³⁾ - سابقا - ويتمتع بقدر من المسؤولية والسيطرة على وزير المالية، وكذا بعض الاستقلالية عن رئيس الجمهورية أما الأمر يتعلق بمجرد وزير أول لا يملك سوى مخطط - لا برنامج - تنفيذي وتنسيقي لبرنامج الرئيس فإن هذا الأخير يهيمن على كل الوزراء بما فيهم وزير المالية ومن باب أولى على المجال المالي، لاسيما وأنه المسيطر والمنفرد برئاسة مجلس الوزراء⁽⁴⁾؛ أين تتم المداولة والمصادقة على نص قانون المالية ومن ثم إحكام قبضته النهائية على ذلك المجال.

¹ - تعرف الميزانية العامة على أنها: "توقع و إجازة للنفقات و للإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة".

أنظر: د - محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المرجع السابق، ص 86.

² - إبراهيم قاوي، المرجع السابق، ص 13.

³ - حول مجلس الحكومة واختصاصاته ورئاسته راجع:

- علي طراد، المرجع السابق، ص 119 وما بعدها.

⁴ - أنظر المادة 4/77 من دستور 1996.

وعليه تبدو الحكومة متفوقة في المبادرات المالية، وحق المبادرة هذا الخاص بالحكومة هو الاتجاه السائد في جميع الأنظمة السياسية المعاصرة⁽¹⁾، و هو ناتج عن أسباب اجتماعية و أخرى قانونية و لعل أخطرهما هو تراجع البرلمان عن مجاله التشريعي كنتيجة لحصره وتقييده⁽²⁾، و اتساع مجال التنظيم و ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب مجال التشريع، بل و حتى اختراقه بآلية الأوامر الحكومية.

وتجدر الإشارة إلى أن حق الامتياز الحكومي في إعداد مشروع قانون المالية، لم يعلن عنه صراحة عنه في القانون رقم: 84-17 المؤرخ في 7 يوليو 1984 المعدل والمتمم و المتضمن قوانين المالية⁽³⁾.

هكذا و مما سبق ذكره ندرك مدى قوة السلطة التنفيذية بهيمتها الفعلية و القانونية على عملية إعداد قانون المالية، و في المقابل نسجل غياب تام للمبادرات البرلمانية من قبل النواب في تلك العملية و هو ما يدعونا إلى الحديث عنها في النقطة الموالية كإجابة عن التساؤل التالي: ما مدى صعوبة إبداء مبادرات من طرف النواب في الميدان المالي؟.

ثانيا: غياب المبادرات البرلمانية في ميدان القانون المالي:

لقد تم كبح دور السلطة التشريعية في المجال المالي بتغيبها من مجال المبادرات في ذلك الميدان و ذلك بفرض قيود كبيرة على الاقتراح البرلماني لدرجة أن جعلته مشلولاً، و إذا كان دستور 1963 قد هجر القاعدة الحديثة التي تفرض قيوداً على البرلمان، ومن ثم فإن المبادرات التشريعية في المجالين المالي والقانوني غير مشروطة إلا أن هذا الهجر يبدو حبرا على ورق، فالمؤسسة التشريعية في ذلك الدستور تفتقر إلى الخبرة والأجهزة والإمكانات

¹ - خولت المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 للحكومة الحق في المبادرة بمشاريع قوانين المالية دون امتداد ذلك الحق للبرلمان.

² - كان المجال التشريعي في دستور 1963 منطلقاً غير مقيد مما جعل البرلمان سيد على مجاله التشريعي لاسيما المجال المالي و هذا ما أقرته المادة 28 منه، و تدعيماً لمركز المجلس الوطني جعلت حق الحكومة مقيدا في التدخل فيه بالمادة 58 منه؛ لكن بعد ذلك انتكست مكانة البرلمان بتقييد مجاله في الدساتير اللاحقة (دستور 1976 المادة 151، دستور 1989 المادة 119، دستور 1996 المادتين 122 و 123 منه).

و حول تطور المجال التشريعي في التجربة الدستورية الجزائرية راجع:

د- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 411 و ما بعدها.

³ - إبراهيم قاوي، المرجع السابق، ص 13.

اللازمة لإدارة هذا المجال المالي، مما سمح للسلطة التنفيذية من أن تطاله بيدها رغم غياب تخويل دستوري واضح⁽¹⁾.

ويتفحص دستور 1976 نجده قد قيد صراحة مبادرات النواب في الميدان المالي و فسخ المجال واسعا للحكومة بتمرير مشاريعها المالية، و يظهر هذا التخويل في المادة 149 منه والتي تنص على ما يلي: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تكون مساوية على الأقل للمبالغ المقترح تغييرها".

و بملاحظة هذه المادة نجدها قد بدأت بجملة "لا يقبل اقتراح أي قانون..."، مما يفيد أن المشرع الدستوري نفسه قد قطع الطريق أمام مبادرات و اقتراحات النواب؛ الشيء الذي دفع ببعض النواب إلى تصريحهم بأنهم و إن حرما من المبادرة التشريعية في المجال المالي فعلى الأقل لا يحرما من حقهم في مناقشة مشاريع قوانين المالية الحكومية مناقشة جادة، و هو ما تحقق في 31 ديسمبر 1989 حينما وافق النواب على ذلك المطلب النيابي بتعديل قانون المالية رقم: 84-17⁽²⁾.

كما أن المادة السابقة الذكر أعطت نافذة مسدودة للمبادرة التشريعية بوضع شرط عليها أقل ما يقال عنه أنه شرط تعجيزي يصعب تحقيقه، و دليل ذلك نص المشرع في آخر المادة عليه بقوله: "إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف رفع مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية من النفقات العمومية...".

إن هذا المسعى الذي كرسه دستور 1976 في مادته 149 كان مصدر إلهام للمشرع الدستوري لسنة 1989، رغم الاختلاف الكبير بين الدستوريين كون هذا الأخير كان بمثابة ولادة جمهورية ثانية على حد قول الدكتور "بوالشعير"⁽³⁾، فقد أعاد تقنين ذلك في نص مادته 114 والتي تنص على أنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات

1 - حميد محيد، المرجع السابق، ص 189.

2 - د - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 368.

3 - د - سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 171.

الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"، وهذا النص كما نرى مطابق تماما لنص المادة 149 من دستور 1976. هذا ولعل السؤال الذي يتبادر إلى الذهن في هذا الصدد هو: ما هو الوضع في دستور 1996؟، هل واصل الأخذ بهذا المبدأ القاضي بتحديد السلطة التشريعية في المجال المالي أم أنه أحدث قطيعة بينه وبين الدساتير السابقة؟. باستطلاع نصوص دستور 1996 بتمعن يتبين لنا بأن المؤسسة التنفيذية تملك وسائل متعددة لتقيد أو عرقلة السلطة التشريعية في أداء مهامها، فإذا رجعنا إلى نص المادة 121 منه نجدها تبلور ذلك بوضوح فقد قضت بأنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

و بتحليل هذه المادة نجدها قد كرست هي الأخرى المسعى الذي انتهجته الدساتير السابقة على دستور 1996، أي أنها فرضت قيودا مطلقا على سلطة البرلمان عند الاقتراح في المسائل المالية إذا كان من شأنه مخالفة هذه المادة، رغم تظاهرها بإمكانية حدوث ذلك الاقتراح، و لكنه في الحقيقة مستحيل الوجود ذلك أنه من الصعب بمكان إثبات وجوده وهو محفوف بالقيود القاضي برفع النفقات العامة و المستتبع حتما الزيادة في الإيرادات، أو على الأقل توفير البرلمان لمبالغ مالية تساوي قيمة المبالغ المطلوب إنفاقها، خاصة وأن البرلمان يفتقر إلى الوسائل و الأجهزة القادرة على إثبات العكس⁽¹⁾، في مقابل حنكة و قدرة السلطة التنفيذية على التحكم في ميدان مالية الدولة، كما أن هذه الأخيرة تسعى للحفاظ على الميزانية كونها تجسد جهد الحكومة في شكل حسابات رقمية ومن ثم نقادي إعادة مراجعتها بإدلاء مبادرات فوضوية أو ديماغوجية سياسية، ذلك أن بعض النفقات ذات أبعاد شعبية برلمانية⁽²⁾.

1 - حميد محيد، المرجع السابق، ص 189.

2 - د - مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة"، مجلة النائب، السنة الأولى، عدد 02، 2003، ص 11.

إن هذا المسلك استوحاه المشرع الدستوري الجزائري من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والذي عرف هو الآخر تطورا في هذا المجال فقبل صدور هذا الأخير كان يتقاسم رئيس الجمهورية و البرلمان عملية اقتراح قانون المالية، إلا أن تطور العرف الدستوري أفضى إلى تحييد المقترحات البرلمانية في المجال المالي وجعلها قاصرة على الحكومة و حدها، و يعود الفضل في ظهور ذلك العرف الدستوري و الدفاع عنه إلى وزير المالية الفرنسي "Leo Say" الذي ضمن آراءه في كتابه المعنون بـ: "مالية فرنسا La finance -de France" فقد ذهب "ساي" عند اقتراح النائب "بودان Bodan" فتح اعتماد في جلسة 11 جانفي 1977 إلى أن: "طلب فتح الاعتماد يجب أن يكون من اختصاص الحكومة وحدها، بل أن اقتراح المسائل المالية عموما يجب قصرها على الحكومة؛ لأن مشاركة النواب في اقتراح قوانين المالية من شأنه أن يهدد مبدأ توازن الميزانية"⁽¹⁾.

كما انتقد "ساي" تدخل النواب لتعديل المقترحات الحكومية في المسائل المالية معتبرا أن الحكومة هي المختصة بتجهيز الميزانية، ولذلك يجب أن يقف اختصاص لجنة الميزانية عند حد بيان الأسس التي تقبلها اللجنة وتلك التي ترفضها⁽²⁾.

و قد استقرت هذه المفاهيم وصارت عرفا ثابتا، فكل اقتراح يؤدي إلى زيادة إنفاق أو إحداث إنفاق جديد لا يقبل من طرف النواب ويجب أن يكون حكرا على الحكومة⁽³⁾.

استمر ذلك الوضع في فرنسا إلى أن جاء دستور 1958 مقننا ذلك العرف في المادة 40 منه رافعا بذلك إياه إلى مصاف المواد الدستورية، و لم يقتصر على تقييد البرلمان في مجال اقتراح القانون؛ بل امتد إلى تضيق الخناق عليه في مناقشة قانون المالية بإصداره بأمر في حالة عدم مصادقته عليه⁽⁴⁾، مما يفيد بأن الحكومة الفرنسية من يحتكر التشريع بموجب أوامر في النطاق المالي، وهو الذي تأثر به المشرع الجزائري

لاسيما و أن المادة 40⁽⁵⁾ هي المصدر التاريخي للمادة 121 من دستور 1996.

¹ - Maurice Duverger, institution politiques et droit constitutionnel, presse universitaire France, paris, 1968, pp 618 à 621.

² - Maurice Duverger, Ibid p 618 et suite.

³ - Maurice Duverger, Ibid, p 618 et suite.

⁴ - حميد محيد، المرجع السابق، ص 190.

⁵ - تنص المادة 40 من الدستور الفرنسي على ما يلي:

و ما يؤكد هذا التأثير هو استعمال المادة 44 من القانون العضوي رقم: 99-02 مصطلح (مشروع قانون المالية) بدل مصطلح (اقتراح قانون المالية)، وهذا ما يفيد بأن مبادرات النواب مرفوضة في هذا الصدد، ولعل ما يدعم هذا التوجه هو تحجيم دور البرلمان في إطار مناقشة قانون المالية وفقا لما سنراه في النقطة الموالية.

الفرع الثاني

محدودية دور السلطة التشريعية في المصادقة على القانون المالي

يظهر الدور المحدود للسلطة التشريعية في المصادقة على قانون المالية في القيد الدستوري الذي حدد الأجل العام الممنوح لها للتصويت على مشروع قانون المالية الحكومي (أولا)، هذا الأجل تولى توزيعه على شكل آجال خاصة القانون العضوي المتعلق بعمل غرفتي البرلمان و علاقتهما بالحكومة (ثانيا)، و هو القانون 99-02 السابق الذكر.

أولا: قيد الأجل العام بنص الدستور:

إعمالا للفقرة 12 من المادة 122⁽¹⁾ من دستور 1996 فقد خول المشرع الدستوري للبرلمان الحق في المصادقة على قانون المالية، و لكنه فرض أجلا زمنيا عاما لا يمكن تجاوزه أثناء مصادقته تلك وهو ما أكدته المادة 07/120 من الدستور التي تقضي بأنه: "... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للقرارات السابقة".

يتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري حف عملية إصدار قانون المالية والمصادقة عليه بأحكام خاصة، بأن أفرد لها مددا زمنية متميزة دون غيرها من القوانين العضوية و العادية، و هو ما يحسب له نظرا لما تكتسبه طبيعة القانون المالي في كونه الممول الجوهري لقطاعات الدولة، و به تضمن هذه الأخيرة تجسيد مخططاتها التنموية، ولذلك فإن أي تماطل فيه يهز استقرار مرافق الدولة ومؤسساتها⁽²⁾.

- "Les propositions et amendements, formulés par membres du parlement ne sont pas recevables, lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique".

¹ - تنص المادة 12/122 على أن البرلمان: "يصوت على الميزانية".

² - د - عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص 125.

د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 281.

لذا و حتى تتخذ الأمور مجرى الإيجابية و جب الاهتمام بعنصر الزمن في المصادقة على قانون المالية باحترام مدة الخمسة (75) و سبعين يوما، وأي تجاوز لتلك المدة يمكن رئيس الجمهورية من اللجوء إلى إصدار مشروع الحكومة بمقتضى أمر تشريعي، وهو ما أقرت به المادة 08/120 من الدستور بقولها: "في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر...".

هذا النهج الذي سلكه المشرع الجزائري استوحاه من الدستور الفرنسي لسنة 1958 وتحديدًا المادة 47 منه التي تنص على ما يلي: "تقوم الجمعية الوطنية بإعلان رأيها في قانون المالية في قراءة أولى خلال أربعين (40) يوما من إيداع المشروع، فإن لم تفعل كان للحكومة الحق في عرض المشروع على مجلس الشيوخ الذي يلتزم بالبت فيه خلال خمسة (15) عشر يوما، فإن لم يقر البرلمان بالانتهاء من دراسة القانون بعد ذلك في خلال سبعين (70) يوما جاز للحكومة أن تطبق قانون الميزانية بأمر".

و بمقارنة هذه المادة بالمادة 120 من الدستور الجزائري يظهر لنا أن هذا الأخير منح أجل أوفر للمصادقة على قانون المالية، وقد زاد عن الأجل الممنوح للبرلمان الفرنسي بخمسة (05) أيام، كما اعتبر الفقيه "بيردو - Burdeau" المادة 47 بمثابة ضمانات فعالة تتصدى لأي تماطل برلماني في استصدار التشريع المالي وبالتصويت عليه قبل بدأ السنة المالية⁽¹⁾.

و الملاحظ أيضا على المادة 47 من الدستور الفرنسي تكفلت بتوزيع المدة العامة - سبعون يوما- على غرفتي البرلمان الفرنسي بأن منحت أربعين (40) يوما للجمعية الوطنية و خمسة (15) عشر يوما لمجلس الشيوخ، بخلاف الوضع في الدستور الجزائري الذي أحالنا على القانون العضوي المحدد بموجب المادة 115 منه، و الذي تناول هذه المسألة.

ثانيا: توزيع الأجل الدستوري العام بموجب القانون العضوي: 99-02:

على خلاف ما فعله المشرع الدستوري الفرنسي في المادة 47، فقد تكفل القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان و عملهما و بين الحكومة، بتفصيل

¹ - حميد محيد، المرجع السابق، ص 190، 191.

- أنظر أيضا هذا الخصوص:

د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 280، 281.

المدة العامة المذكورة في نص المادة 120 من الدستور، حيث جاء في مادته 44 ما يلي: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة (75) وسبعون يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور، يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة (47) و أربعون يوما ابتداء من تاريخ إيداعه، يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما، في حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه، في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

و باستقراء هذا النص نجده لم يلتزم العدل في توزيع المدة العامة (75 يوما)، على غرفتي البرلمان، مما يجعلنا نتساءل مع الدكتور "بوضياف" عن سر ذلك؟، لاسيما وأن المادة 98⁽¹⁾ من دستور 1996 قد جعلت من ممارسة السلطة التشريعية عملا يقتسمه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على قدم المساواة، و منحت لهما كامل السيادة⁽²⁾ في إعداد القانون و التصويت عليه.

و لقد أرجع الدكتور "بوضياف" سبب ذلك إلى التمايز في عدد أعضاء النواب بين الغرفتين (144 عضوا لمجلس الأمة وهو أقل من عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني) ومدة العشرين (20) يوما كافية لهم فحصا ومناقشة و تصويتا⁽³⁾، و أنا مع الدكتور "بوزيد لزهارى" الذي أرجع أسباب ذلك إلى عوامل عدة غير واضحة تماما فقد يكون اختلاف عدد أعضاء كل غرفة هو السبب، كما قد يكون الإنطلاق من خلفية أن مجلس الأمة لا يملك

¹ - أنظر المادة 98 من دستور 1996.

² - يقرر الدكتور "لزهارى" بأنه ينبغي التنبية إلى أن كلمة "السيادة" هنا يجب فهمها على أنها "السيادة البرلمانية" و معناها كما قال الفقيه "كاري دي ملبرج" أن يمارس البرلمان سلطته من التمثيل الفعلي لصاحب السيادة وهو الشعب وهي المعبر الوحيد للتعبير عن رأيه، لكن هذا الرأي حد منه على إثر تقييد مجالات التشريع البرلماني فصار اختصاصا دستوريا .

أنظر: د - لزهارى بوزيد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 07 ديسمبر 2004، ص 46، 47.

³ - د - عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية، المرجع السابق، ص 126.

حق تقديم أو تحويل النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فمدة العشرين يوما كافية لفحص ودراسة قانون المالية⁽¹⁾.

هذا ولقد احتاطت المادة 44 من القانون العضوي أعلاه لمسألة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، بأن عهدت بحله إلى لجنة متساوية الأعضاء مانحة إياها أجل ثمانية (08) أيام، وأنا مع الفقه الذي يرى عدم دقة المادة 44 في هذا الخصوص لاسيما وأنها خاضعة للسلطة التقديرية للوزير الأول، كما أن غموض هذه المسألة يتيح لهذا الأخير تفويت ميعاد الخمسة (75) وسبعين يوما ومن ثم يتلقى رئيس الجمهورية المشروع الحكومي ليصدره بأمر هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى فإن قضية عرض وتقييم نتائج عمل اللجنة غير مضبوط بدقة من ناحية القانون، مما يضيف هيمنة أخرى للسلطة التنفيذية على التشريع المالي⁽²⁾.

إضافة لما سبق فإن مسألة عمل اللجنة و مدى استقلاليتها محل نظر، كونها خاضعة للسلطة التقديرية للوزير الأول من حيث اجتماعها و بالتالي فهي مقيدة بالإخطار الحكومي، إضافة إلى إمكانية حضور هذا الأخير أشغال هذه اللجنة مما يشكل تأثيرا آخر عليها (المادة 92 من القانون العضوي 99-02)، و هو ما دعا بالأستاذ "جفال" إلى القول بأن اللجوء إلى أسلوب اللجان هذا دليل على فشل الحل التشريعي بين الغرفتين، و التي قد تخفق في أداء مهمتها تلك على اعتبار أن قراراتها غير نهائية، بل مرهونة بإرادة الغرفتين⁽³⁾، وهو مصيب في ذلك.

و هذا الأمر من شأنه أن تستخدمه الحكومة كآلية لتجاوز ميعاد الخمسة و سبعين (75) يوما تمهيدا لإصدار قانون المالية بأمر رئاسي، مما يشكل تهديدا حقيقيا لاستقلالية السلطة التشريعية بتفويت الفرصة عليها للتشريع في هذا المجال.

وعلى كل فإن التجربة الدستورية لنظام الغرفتين لم يفرز أية إشكالات بخصوص قانون المالية، فالمجلس الشعبي الوطني يطال بيده المشاريع الحكومية المالية بالتعديل والتغيير، ولا يعترضه في ذلك مجلس الأمة بل على العكس من ذلك فقد خلق اقتراحات

1 - د - لزهارى بوزيد، المرجع السابق، ص 73.

2 - د - لزهارى بوزيد، المرجع نفسه، ص 73.

3 - نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2001،

رشيدة ودقيقة من قبل اللجنة المالية الاقتصادية له، حول ما ينبغي تداركه في قانون المالية للعام المقبل، الأمر الذي دفع بالحكومة إلى الاعتماد الفعلي لتلك التوصيات والاعتراف بأهميتها، غير أنها لم تستطع تحفيز المجلس الشعبي للرفض الكلي أو الجزئي لبعض أحكام نص القانون المالي⁽¹⁾، وهو ما يدعونا إلى التساؤل عن جدوى وجود هذه الغرفة⁽²⁾ و دورها؟.

هذا و قد جاءت الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي السابق الذكر غير محددة لأسباب بعينها، و المؤدية إلى عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية بقولها: "... في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان، خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية".

و يقصد بعبارة "أي سبب كان" كل حالة يمكن تصورها و التي تؤدي إلى انقضاء مدة الخمسة و سبعين (75) يوما دون مصادقة البرلمان، و لقد أعطى الدكتور "لزهارى" عدة نماذج عن تلك الحالات منها⁽³⁾:

- 1- عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية، ففي هذه الحالة مجلس الأمة يحرم أصلا من مناقشة القانون.
- 2- استخدام الحكومة لحقها في سحب مشروع القانون قبل التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 22 من القانون العضوي 99-02 السابق الذكر، و في هذه الحالة يحرم مجلس الأمة أيضا من النظر في قانون المالية، و يتم بطبيعة الحال تجاوز مهلة (75) يوما.

¹ - د - لزهارى بوزيد، المرجع السابق، ص 74.

² - نظرا للظروف الاستثنائية التي عاشتها الجزائر بعد جانفي 1992، و تقاديا لأي فراغ قانوني أو مؤسسي تم استحداث مجلس الأمة و يتكون من 144 عضوا، تم تنصيبه في جانفي 1998 ثم جدد نصف أعضائه في جانفي 2001، ولمزيد من التفصيل أنظر:

د - لزهارى بوزيد، "اللجان الدائمة في مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 09، جويلية 2005، ص 123.

³ - د - لزهارى بوزيد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، المرجع السابق، ص

3- عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني مع عدم طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف رئيس الحكومة (حاليا الوزير الأول) و ترك المهلة (75 يوما) تمر.

4- عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني و اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء و وصولها إلى اقتراح حل لكن لم يعرض على المجلسين للبت فيه.

5- عدم وصول اللجنة المتساوية الأعضاء إلى حل يرضي الغرفتين مما يلزم الحكومة و طبقا للفقرة السادسة من المادة 120 سحب النص".

و عليه فإن إيراد المشرع لعبارة "أي سبب كان" في ذلك النص يوحي بأن السلطة التشريعية لا تملك الوقت و السلطة لإبداء رأيها في المشروع الحكومي، و يصبح رفضها لا معنى له؛ خصوصا و أن أهمية قانون المالية و قوة مركز رئيس الجمهورية سيفضيان لا محالة إلى استصداره بموجب أمر رئاسي، و هذا ما يؤكد فعلا سيطرة السلطة التنفيذية على المجال المالي، وبالتالي التأثير المباشر على مركز و استقلالية السلطة التشريعية في هذا المجال الحساس و ما يؤكد ذلك هو سكوت النص على مسألة خضوع أوامر الميزانية (الأوامر المالية) للرقابة البرلمانية، و الذي يفسر على أنها لا تخضع لتلك الرقابة تأسيسا على أن النص أعطاهما قوة قانون المالية⁽¹⁾، بمعنى أنها تشريعا منذ صدوره.

و على كل فإن تدخل المشرع لإيضاح هذا الأمر بات ضروريا لأن النص القانوني يفترض فيه الوضوح و الدقة⁽²⁾.

هذا و لا يتوقف تدخل السلطة التنفيذية عند الميدان المالي بل نجده يتعدى إلى تسجيل حضورها القوي و الفعال على مستوى جدول أعمال السلطة التشريعية، مما يوفر لها تهديدا آخر لهذه الأخيرة.

المطلب الثاني

أثر التمكّن التنفيذي من جدول الأعمال البرلماني على السلطة التشريعية

1 - أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون العضوي رقم: 99-02 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.
2 - د - لزهارى بوزيد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، المرجع السابق، ص 73.

إن البرلمان وهو في سعيه الدؤوب إلى إحكام قبضته على العمل التشريعي، لن يتأتى له ذلك المسعى إلا إذا بسط هيمنته الفعلية على أدوات تسيير ذلك العمل تسييرا فعالا وعقلانيا ورشيدا، بما يتماشى ومكانته الهامة كمعبر عن الشعب وترجمانا لسيادته⁽¹⁾.

هذا الطرح يصدق كثيرا على فكرة جدول الأعمال البرلماني، التي بسط عليها البرلمان سلطاته ردحا من الزمن والتي عكست بالفعل صورة ناضجة لتحكمه في سيرورة وتنظيم عمله التشريعي فكان بحق سيد جدول أعماله⁽²⁾.

غير أن تطور وظيفة الدولة باضطلاع سلطاتها الثلاث بمهام عديدة ومتشعبة، لاسيما السلطة التشريعية التي أنهكتها كثرة المبادرات التشريعية، وكذا صعوبة عملية تحديد وإعداد جدول الأعمال؛ على اعتبار أنها عملية فنية دقيقة إضافة إلى مداومة عامل الزمن، ألزمت البرلمان بأن يعترف بحاجته الملحة إلى إشراك السلطة التنفيذية في عملية تحضير تلك الرزنامة القانونية التي هي جدول الأعمال، باعتبار أنه من غير المفيد أن يعترف الدستور للحكومة بحقها في رسم السياسة العامة للدولة، والسهر على حسن سير الإدارة العمومية، ثم يحرّمها من حقها في مشاطرة البرلمان لوضع ورسم ذلك الجدول البرلماني، وبالفعل فقد استقر هذا التوجه الجديد لدى معظم الأنظمة الدستورية المعاصرة⁽³⁾.

لكن حنكة السلطة التنفيذية وفعاليتها في استغلال علاقتها مع البرلمان وتعاملها معه، جعلها تستثمره (جدول الأعمال) بحكمة بالغة إن لم نقل بدهاء إلى حد أن صيرت منه امتيازًا حكوميا خطيرا ومؤثرا في توجيهه⁽⁴⁾ النشاط التشريعي لصالحها، بعد لجوئها إلى طمس المبادرة البرلمانية والتدخل لإصدار مشاريعها بأوامر عوض صدورها بقانون، وهنا يكمن الدور الخطير في إعداد جدول الأعمال والذي بات الوقوف على تعريفه وتحديد العقبات التي تعرضه أمرا ضروريا (الفرع الأول).

1 - أنظر المواد: 27، 126، 92، 98 من الدساتير الجزائرية 1963، 1976، 1989، 1996 على التوالي.

2 - إبراهيم قاوي، المرجع السابق، ص 29.

3 - أنظر: المادة 85 من دستور 1996.

د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 351.

4 - د - سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني" المرجع السابق،

كما أن بصمات الحكومة حاضرة بقوة في شتى مراحل إعداد ذلك الجدول من خلال ترجيح الكفة لصالحها بموجب حق الأولوية في إدراج المواضيع ضمنه مما يؤثر سلباً على مكانة السلطة التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف جدول الأعمال و تحديد التي العقوبات التي تعترضه

يكتسي جدول الأعمال أهمية بالغة بالنظر إلى الاعتبارات السابق ذكرها وإلى كونه تدور حوله رعى التشريع كله، ولذلك فمن المهم التعرّيج على تعريفه (أولاً)، ثم تبيان العقوبات التي يمكن أن تعترضه (ثانياً).

أولاً: تعريف جدول الأعمال:

يعتبر جدول الأعمال الوسيلة المثلى و الناجعة لتحقيق تحكم البرلمان في العمل التشريعي، ولتحديده أهمية قصوى إذ يمثل السكة الأولى للنص التشريعي حتى يرى النور، فإما أن يأتي ذلك النص عبر تلك السكة فيناقش في البرلمان وإما أن يقبر نهائياً فيندثر، ولذلك فقد تبوأ مكانة خاصة على صعيد التشريعات وكذا الحركة الفقهية.

و في هذا الخصوص أورد العديد من الفقهاء تعريفات شتى له و لعل أهمها نوجزه فيما يلي:

ذهب الدكتور "بوالشعير" في تعريفه لجدول الأعمال إلى القول بأنه: "ذلك العمل البرلماني الحكومي الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان في دورة تشريعية واحدة"⁽¹⁾.

ويرى أيضاً بأن الدور الحكومي في إعدادهِ وتحديدهِ بات مسلماً به في جل النظم المقارنة، وإن كان ينوه بالفرق ما بين الإعداد والتحديد⁽²⁾.

ورغم اقتضاب هذا التعريف إلا أنه ألم على الأقل بمختلف جوانب تعريف جدول الأعمال لكن لم يوضح لنا الفرق بدقة ما بين عملية إعدادهِ وتحديدهِ، وإن كان المصطلح الأخير "التحديد" يشير أكثر إلى جوهر البنود الهامة التي يمكن أن تدرج ضمن جدول الأعمال، بخلاف مصطلح "الإعداد" الذي ينصرف إلى الأعمال الجارية لتحضير ذلك

¹ - د - سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 351.

² - د - سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 351.

الجدول، والتي قد يترتب عنها تحييد بعض البنود التي تراها الحكومة والبرلمان غير ذات أهمية.

و لا يبتعد الدكتور "بوقفة" في تعريفه لجدول الأعمال عن تعريف الدكتور "بوالشعير"، بحيث يقرر أن: "جدول الأعمال هو ذلك الإجماع البرلماني الحكومي حول تحديد النشاط التشريعي خلال دورة تشريعية معينة"⁽¹⁾.

وبمقارنة هذا التعريف بتعريف الدكتور "بوالشعير" نجده يتشابه معه إلى حد ما، غير أن استبدال كلمة "العمل" باصطلاح "الإجماع" في تعريف الدكتور "بوقفة" قلب موازين تعريفه، لاسيما أن هذا الاصطلاح الأخير يوحي بوجود توازن في القوى ما بين البرلمان والحكومة من حيث القوة والمركز، وهذا غير صحيح وسيظهر ذلك من خلال تأكيدات النصوص لاحقا، كما أن الدلالة الفعلية لذلك المصطلح تتصرف إلى عمل إجرائي فقط في حين أنه أيضا موضوعي.

هذا ويقرر الأستاذ "قاوي" إلى أن جدول الأعمال: "برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة، أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقا لسير العمل التشريعي إبتداء من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القوانين"⁽²⁾.

و الملاحظ أن هذا التعريف لم يشر إلى الدور الحكومي في عملية إعداد جدول الأعمال⁽³⁾ على غرار ما فعله الدكتور "بوالشعير" رغم أهمية و خطورة ذلك الدور وعليه فإنني أرجح تعريف الدكتور "بوالشعير" باعتباره أكثر دقة وإماما؛ لاسيما وأن الدور الحكومي قد أكده القانون العضوي الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة بموجب المادتين 16 و 18 منه، حيث نصت المادة 18 من نفس القانون على أنه: "يضبط مكتبا الغرفتين و ممثل الحكومة، المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية".

¹ - د - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 126.

² - إبراهيم قاوي، المرجع السابق، ص 31.

³ - اكتفى الأستاذ نور الدين جفال بالقول بأن: "جدول الأعمال هو برنامج عمل البرلمان خلال الدورة"، وهو على غرار الأستاذ قاوي لم يشر إلى الدور الحكومي في ضبطه. أنظر: نور الدين جفال، المرجع السابق، ص 82.

و نصت المادة 18 من نفس القانون على أنه: "يُضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها".

و إذا كان جدول الأعمال وسيلة فنية وتقنية يشد بها البرلمان أزره في مسألة تنظيم و ضبط عمله، إلا أن طبيعة مهام هذا الأخير و ظروف ممارسته لها، جعلت من عملية إعداد وتحديد جدول الأعمال مسألة تعترضها الكثير من المعوقات على الصعيدين الفني والسياسي.

ثانيا: معوقات جدول الأعمال:

و يمكن تصور طائفتين من العقبات التي تعترض مسألة وتحديد جدول الأعمال وهما العقبات الفنية (1)، والعقبات السياسية (2).

1-العقبات الفنية:

بالإضافة إلى حركية التطور التي يشهدها العالم اليوم و التي أفرزت تعددا معتبرا و كثيفا في وظائف البرلمان ،و كذا تنوع و تضخم المشاكل المطروحة عليه مما استدعى تنظيمه لعمله وفقا لبرنامج محدد مسبقا و تبعا لنظام الأولويات نجده محاصرا بعراقيل وعقبات أخرى منها قصر الدورة التشريعية والمحددة بموجب الدستور وكذا كثرة مهام النواب، فهم يساهمون في أعمال اللجان ومرتبون بدوائهم الانتخابية، وبأحزابهم ومشاركتهم تمتد إلى المحافل الدولية، كل هذه الانشغالات والالتزامات لنواب البرلمان تقف حجرة عثرة أمام السير العادي لجدول الأعمال⁽¹⁾، وهو ما يؤكد صعوبة تحديده من الناحية الفنية، مما يؤثر على استقلالية السلطة التشريعية بالسلب.

2- العقبات السياسية:

إن مسألة تنظيم جدول الأعمال لا تثير مشاكل فقط عند حدود العقبات الفنية، بل أن ذلك التنظيم معناه تحديد لمضمون النشاط السياسي، وأن مضمون العمل أو النشاط التشريعي لن يكون سوى ترجمة لاتجاه سياسي معين⁽²⁾.

¹ - د - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 127.

² - حميد محديد، المرجع السابق، ص 198.

ومنه يمكن القول بأن "مسألة تحديد جدول الأعمال يعتبر -لا محالة- نقطة تفاهم واطزان بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، وعامل صراع وتأثير مؤسسة على أخرى"⁽¹⁾.
و الظاهر أن كفة الحكومة هي الراجحة مثلما يبدو في انفرادها بحق الأولوية في ترتيب المواضيع على مستوى جدول الأعمال.

الفرع الثاني

أولوية السلطة التنفيذية في ترتيب المواضيع وتأثيره على السلطة التشريعية

رأينا في ما سبق أن مشاركة الحكومة في تنظيم وتحديد جدول الأعمال فعالة وقوية إلى درجة تدخلها لتوجيه العمل البرلماني وفقا لرغبتها، ولعل أخطر وسيلة تمتلكها لبلوغ ذلك الهدف هي تمكنها من امتلاك حق الأولوية في إدراج المواضيع ضمن ذلك الجدول⁽²⁾ (أولاً)، كما أن ذلك الحق يكسبها تفوقاً كبيراً على السلطة التشريعية، مما دعا ببعض الفقه إلى دق ناقوس الخطر كون ذلك التفوق من شأنه أن يقبر أو يقصي كل مقترح برلماني لاسيما إذا ما تجاوزته الأحداث⁽³⁾ (ثانياً).

أولاً: أولوية السلطة التنفيذية في ترتيب المواضيع ضمن جدول الأعمال:

بنتبع تطور جدول أعمال البرلمان في التجربة الدستورية الجزائرية منذ الاستقلال نجدها تركزت فوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وبذلك فالمشروع الدستوري يهدف إلى محاولة الحد قدر المستطاع من فكرة سيادة البرلمان على جدول أعماله بإشراك الحكومة في إعدادها، وهذه المشاركة كما هو معلوم تقتضي النقاش والموافقة⁽⁴⁾.

1 - د- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 439.

2 - في هذا المعنى أنظر:

د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 350.

3 - د- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 439.

4 - لم تنص الدساتير على جدول الأعمال في متنها وإنما تناولت ذلك في الأنظمة الداخلية للبرلمان كما هو معمول به في دستوري 1996 و 1976.

أنظر في ذلك: المادتين 53 و 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني في دستور 1963، والمادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في دستور 1976 (قانون: 77-01 السابق الذكر، و استعمل القانون العضوي لمعالجة جدول الأعمال في دستوري 1989 و 1996) و كلها كرست تفوق الحكومة على البرلمان. ولمزيد من المعلومات راجع:

- قاوي إبراهيم، المرجع السابق، ص 33، 34.

وسياقا لذلك يتطلب التفاهم بينها وبين البرلمان والملاحظ أن الحكومة تسعى لفرض آرائها عليه مما يؤدي إلى الخلاف بينهما، الأمر الذي يفتح لها المجال الرحب للتشريع بأوامر رئاسية .

كما أن للحكومة أساليب شتى لتمير مشاريعها، فقد تلجأ إلى أسلوب الحيل القانونية بأن تسعى لنيل موافقته أو على الأقل إلى تلطيف الجو معه وذلك بطرحها للمشاريع التي يفترض أنها ستلقى ترحيبا وقبولا لديه، وهذا بغرض إحداث جو ملائم لما بعد ذلك للمشاريع الحكومية الأخرى التي تثير تحفظاته.

كما قد تلجأ إلى أسلوب الإلحاح على مشروعها إذا رأت أنه يكتسب طابع الاستعجال، وهذا ما قضت به المادة 17 من القانون العضوي 99-02 بقولها: "يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على إستعجاله"، فيؤدي ذلك إلى إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 17 بقولها: "... عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية".

و بذلك نسجل تفهقرا آخر للمقترحات البرلمانية لصالح مشاريع الحكومة من حيث الإدراج في جدول الأعمال هذا من جهة؛ و من جهة أخرى نجد أن المشرع لم يكتف بذلك بل أضاف امتيازاً آخر للحكومة على البرلمان، وهو إمكانية استخدامها لحق الأولوية في ترتيب المواضيع على مستوى جدول الأعمال، و هذا ما نطقت به المادة 16 بقولها: "يُضبط مكتبا الغرفتين و ممثل الحكومة ... جدول أعمال كل دورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة".

و هكذا فالمادتين 16 و 17 السالفتي الذكر كرستا صراحة التفوق الحكومي على السلطة التشريعية في ضبط و تحديد المواضيع في جدول الأعمال و من ثم التحكم فيه مرة باسم حق الأولوية ومرة باسم حق الاستعجال، مما يجعلهما (المادتين 16 و 17) تناقضان ما جاءت به المادة 18⁽¹⁾ من القانون العضوي 99-02 التي أكدت على إعطاء دور

¹ - حيث تنص على مايلي: "يُضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها".

استشاري للحكومة في مسألة ضبط جدول أعمال الجلسات في حين لاحظنا مشاركتها الفعالة في ذلك لا مجرد منحها لرأي تشاوري⁽¹⁾.

و في الحقيقة أن هذا التوجه ليس بجديد على المشرع الجزائري، فقد جعل من تحديد جدول الأعمال و ضبطه في دستور 1976 موقوفا على اتفاق الحكومة لا على مجرد استشارتها بحسب حقها في الأولوية، و هذا ما جاء به منطوق المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 بقولها: "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال كل دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان و باتفاق مع الحكومة و حسب الأولويات التي تبديها هذه الأخيرة".

وتعزيزا لما سبق ذكره فإن الدكتور " شريط" يرى بأن المجلس صار مجرد آلة لخدمة أغراض الحكومة، ويؤسس توجهه على أن هذه الأخيرة تستطيع إلزام المجلس بمناقشة أي مشروع أو اقتراح قانون غير مقيد أصلا في جدول أعمال الدورة ولا الجلسة وأساس ذلك هو المادة 122 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السالف الذكر، بل الأخطر من ذلك أنها تقحمه بمناقشة مالا يرغب فيه أصلا طبقا لنص المادة 88 من النظام الداخلي للمجلس أعلاه⁽²⁾

هذا و تظهر خطورة الامتياز الحكومي بمقتضى حق الأولوية في كونه صار سلاحا خطيرا يشهر في وجه السلطة التشريعية في أي وقت، مما يفتح آفاقا واسعة لتهديد استقلاليتها.

ثانيا: تأثير حق الأولوية على السلطة التشريعية:

إن التحويل القانوني الممنوح للحكومة بمقتضى حق الأولوية في إدراج المواضيع ضمن جدول الأعمال دون ضوابط وحدود معينة ومعقولة، يسمح بالاستنتاج بأنها تمتلكه كحق في مواجهة السلطة التشريعية التي لا حل لها في ذلك سوى الانصياع لإرادة الحكومة،

1 - حميد محديد، المرجع السابق، ص 201.

2 - د- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 439، 440 .

وتنص المادة 88 على مايلي " في حالة عدم تقديم اللجنة لتقريرها في ظرف شهرين، للحكومة أن تطلب تسجيل مناقشة المشروع في جدول الأعمال اليومي".

خاصة بعد تكريس ذلك الامتياز بموجب القانون العضوي الناظم للعلاقة بينها وبين الحكومة، وأن أي رفض لذلك الانصياع وكيف مباشرة على أنه خرق لذلك القانون ومحاولة للإخلال بمبدأ التوازن ما بينهما كسلطتين هامتين في الدولة⁽¹⁾.

إن هذا التضيق و الحصار المضروب على النواب ولد في نفوسهم الشعور بأن إدارة برلمانهم صارت تحت وصاية الحكومة وسيطرتها، و أنهم تحولوا إلى مجرد موظفين سامين لدى الحكومة في غرفة تسجيل لإرادتها⁽²⁾، و ما يؤكد ذلك هو إمكانية الحكومة سحبها لمشاريعها إذا ما رأت كفة البرلمان راجحة أثناء دراسته لتلك المشاريع وفي هذا الصدد نصت المادة 22 من القانون العضوي 99-02 على أنه: "مع مراعاة أحكام الفقرة 06 من المادة 120 من الدستور، يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك...".

ومما يمكن تسجيله على هذه المادة أنها أعطت حرية مطلقة للحكومة في سحب مشاريعها دون قيد أو شرط، كمثل وجوب إخطار غرفتي البرلمان معا أو إحداهما، وعلى العكس من ذلك نرى النص يقيد سحب اقتراحات القوانين بضرورة إعلام مجلس الأمة والحكومة.

كما أن توقيع عشرين (20) نائبا على الاقتراح البرلماني لقبوله يعتبر قيادا ثقيلًا ومعرقلا للعمل التشريعي لصالح الحكومة التي تمر مشاريعها بمجرد إجراءات شكلية تتمثل في استشارة مجلس الدولة وعرضها على مجلس الوزراء⁽³⁾، بل وحتى هذه القيود البسيطة تخلت عنها الحكومة باستعمال أصدقائها السياسيين في البرلمان بأن تحرر مشاريع قوانين وتميرها في شكل مقترحات برلمانية⁽⁴⁾ ربحا للسرعة، وهو ما يدل على أن البرلمان مجرد قناة لقناعات الحكومة لا غير.

1 - أنظر: إبراهيم قاوي، المرجع السابق، ص 35.

- حميد محيد، المرجع السابق، ص 202.

2 - حميد محيد، المرجع نفسه، ص 202.

3 - أنظر المادة 119 من دستور 1996.

4 - د- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.

وأمام هذه الوضعية السيئة للنواب بضعف إن لم نقل طمس دورهم للتحكم في جدول الأعمال و من ثم ذبول سيادتهم على العمل التشريعي؛ يكون رئيس الجمهورية قد تحسس وعلم بذلك العجز البرلماني، و من ثم عدم جدوى وجودهم على ذلك الصعيد فيلجأ بكل حرية إلى استعمال طريقته المفضلة في إنتاج القانون و هي آلية التشريع بأوامر حتى يضمن استمرار الدولة ومصالحها⁽¹⁾.

و على الصعيد الآخر نجد النواب قد انصرفوا إلى خدمة مصالح أحزابهم فيتحولون من ممثلين للسيادة الشعبية إلى ممثلين لمطامحهم ونوابا لتلك الأحزاب، وهو ما أدى ببعضهم إلى التصريح بعدم امتلاك أي سلطة، كل ما في الأمر أنهم يتقاضون مرتبات كبيرة مقابل عدم فعل شيء، وهو ما صرح به العضو بمجلس الأمة "أحمد مراني" عندما سئل عن حصيلة تجربة الثلاث سنوات الأولى من عمر المجلس الأمر الذي يعد مؤشرا على ضعف البرلمان وقلة فعاليته في مقابل قوة الحكومة المتزايدة⁽²⁾.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن السلطة التنفيذية بالإضافة إلى امتلاكها لوسائل الهيمنة السابقة الذكر في الوضع العادي على السلطة التشريعية، نجدها تحتكر مساحة أخرى لتدعيم تلك الهيمنة على مستوى الدورات الاستثنائية⁽³⁾ لهذه الأخيرة، لاسيما و أن لها الأولوية المطلقة في ضبط و تحديد جدول أعمال تلك الدورات غير العادية.

حيث تنص المادة 118 من دستور 1996 على ما يلي: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة و مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل، يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، و يمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس

¹ - حميد محيد، المرجع السابق، ص204.

² - صرح أحمد مراني قائلا: "أعتقد أنني ضيعت ثلاث سنوات من وقتي، كنت أثناءها أتلقى راتبا سميئا لكيلا أفعل شيء"، وصرح نائب آخر بأن البرلمان مجرد واجهة والدليل هو عدم رفضه لأي مشروع حكومي، كما قال بأن الحكومة جمدت قانون النائب لمدة خمس سنوات ولم تفرج عنه إلا بعد تصديقنا على اللغة الأمازيغية كلغة وطنية بالمادة 03 مكرر من دستور 1996).

أنظر: د- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص164.

³ - كرسست الدساتير الجزائرية فكرة الدورات الاستثنائية بموجب نصوصها، فقد تم التنصيص عليها بمقتضى المادة 147 من دستور 1976 و كذا المادة 112 من دستور 1989، وهاتين المادتين تقابلان المادتين 112 من دستور 1989 و 118 من دستور 1996.

الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستتفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله".

إن القراءة التحليلية لهذه المادة تسمح بإبداء الملاحظتين التاليتين:

الملاحظة الأولى:

و تكمن في تحكم طرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية و الوزير الأول) في عملية اجتماع البرلمان فمرة يتم بمبادرة من رئيس الجمهورية و مرة باستدعائه له بناء على طلب من الوزير الأول، في حين نسجل الدور الهزيل للسلطة التشريعية في هذا المقام، إذ قصرت هذه المادة حق الطلب على (2/3) أعضاء الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) وتم تغييب الغرفة الثانية (مجلس الأمة) كليا من تلك العملية⁽¹⁾ رغم تقرير المادة 98 من دستور 1996 أن البرلمان -بغرفتيه- سيد على العمل التشريعي والذي يشكل نظام الدورات أساسه و قوامه.

الملاحظة الثانية:

تتجلى في الحق الدستوري الممنوح للوزير الأول و هو إمكانيةه في أن يطلب من رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان للاجتماع الطارئ، فهذا التكتاف أو بالأحرى التضامن الحكومي لا نجد له نظيرا على مستوى السلطة التشريعية، إذ أن النص لم يشر بوضوح إلى إمكانية إشراك المجلس الشعبي الوطني لرئيسه في ذلك الطلب رغم أهمية هذا الأخير كونه الممثل الرسمي له داخل الوطن و خارجه⁽²⁾.

و هكذا يتبدى لنا من خلال تحليل هذه المادة أنها اتجهت هي الأخرى إلى تعزيز دور السلطة التنفيذية على مستوى الدورات غير العادية، ولعل هذا يظهر بوضوح عند الوقوف على المادة الرابعة من القانون العضوي 99-02 و التي تنص على أنه: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، و تدوم كل واحدة أربعة (04) أشهر على الأقل،

¹ - رغم أن دستور 1996 تميز بإرساء مبدأ البرلمانانية الثنائية، أو ما يسمى بنظام البيكاميرالية بمعنى وجود غرفتين على مستوى البرلمان.

أنظر: د - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 82.

² - د - لزهارى بوزيد، "اللجان الدائمة في مجلس الأمة"، المرجع السابق، ص 120.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا للمادة 118 من الدستور، يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة".

لقد جاءت الفقرة الأخيرة من هذه المادة أكثر حدة من المادة 118 من الدستور بحيث أنها أهدمت و بصفة قاطعة دور البرلمان في وضع جدول الأعمال في الحالات غير العادية لصالح رئيس الجمهورية، الذي يحتكر وضعه بموجب آلية المرسوم الرئاسي في إطار سلطته التنظيمية المستقلة.

هذا الوضع يذكركنا بسلطاته الواسعة و منها سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية والمنصوص عليها بالمادة 2/124 من دستور 1996.

و ما يمكن قوله في ختام هذا المبحث هو أن دور السلطة التشريعية ضعيف جدا لحد الضمور والانعدام في السيطرة على المجال التشريعي، لاسيما النطاقين المالي و جدول الأعمال البرلماني، و للتخفيف من حدة هذه الوضعية أورد المشرع بعض النصوص الهزيلة لرد اعتبار البرلمان لعل أهمها ما قضت به المادة 24 من القانون العضوي الناظم للعلاقة ما بين الحكومة و البرلمان⁽¹⁾، و التي نصت على أنه: " لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من إثني (12) عشر شهرا".

والملاحظ أن هذه المادة لا تعطي الأولوية لاقتراح القانون إذا ما تم تقديم مشروع قانون في نفس الموضوع الذي تناوله ذلك الاقتراح، بخلاف المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 التي تناولت هذه المسألة⁽²⁾.

المبحث الثاني

أثر التشريع بأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات

إن احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي و كذا إحكام قبضتها على مفتاح العمل البرلماني، على النحو الذي درسناه في المبحث الأول من هذا الفصل، قد أفضى إلى حدوث

¹ - وهو القانون العضوي 99-02.

² - تنص المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 على أنه: "إذا تم تقديم مشروع قانون في نفس الموضوع الذي تم فيه تقديم اقتراح قانون تكون الأولوية لهذا الأخير".

تعدي خطير على اختصاصات السلطة التشريعية عن طريق التشريع الحكومي بأوامر، ومن باب أولى تم امتداد تلك الآثار لتطال مبدأ الفصل بين السلطات.

لكن هذا الوضع ما كان ليكون لو كانت مكانة هذا المبدأ مصونة و تطبيقه فعالا في ظل الدساتير الجزائرية، على اعتبار أنه صمام الأمان الذي به تحفظ هيبة كل سلطة بحفظ مجالاتها الدستورية، فالسلطة لا توقفها إلا السلطة.

و من أجل تفادي مساوئ ذلك الوضع و دفعا للاستبداد المطلق بالسلطة، إذ أن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، سارعت النظم السياسية إلى تأكيده بالتخصيص عليه في متون دساتيرها⁽¹⁾.

لذلك ونظرا لأهمية المبدأ من جهة وخطورة آلية التشريع بأوامر من جهة أخرى، سنخرج باختصار على هذا المبدأ و تطبيقاته في النظم السياسية الوضعية في (مطلب أول)، ثم نحاول تتبع مكانته في الجزائر من خلال رصد مدى جدية تطبيقه في دساتيرها، و من ثم استنتاج انعكاسات ذلك على السلطة التشريعية في (مطلب ثان).

المطلب الأول

ماهية الفصل بين السلطات و تطبيقاته

يشكل مبدأ الفصل بين السلطات حجر الزاوية في النظم الديمقراطية الليبرالية، ولقد تم تبنيه في إعلان الحقوق الفرنسي، غداة انتهاء الثورة الفرنسية في عام 1789 حيث نصت مادته السادسة على أن: "كل جماعة سياسية لا تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن توفر الضمانات الأساسية للحقوق والحريات ومن ثم فهي جماعة لا دستور لها"⁽²⁾.

¹ - د- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص471.

² - د- عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص101.

و من هذا المنطلق سنحاول التعرض باختصار لنشأة هذا المبدأ العريق و تطوره في (فرع أول)، ثم نسلط الضوء على أهم تطبيقاته في النظم الوضعية المعاصرة في (فرع ثان).

الفرع الأول

نشأة المبدأ و تطوره

يرتد مبدأ الفصل بين السلطات بجذوره الأولى إلى ما قبل ظهور أفكار الفقيه "مونتسكيو"، وإن كان لهذا الأخير تصور الخاص ومساهماته القيمة في إجلاء وضوحه وضبط مقاصده⁽¹⁾، و لذلك سنتناول المبدأ قبل ظهور نظرية "مونتسكيو" (أولا)، ثم نعود إلى نظرية هذا الأخير في ذلك الخصوص (ثانيا).

أولا: المبدأ قبل ظهور نظرية "مونتسكيو":

تعد الفلسفة الإغريقية المهد الأول لهذا المبدأ، ثم ما لبث أن أخذ لونا سياسيا بعدها، ليبرز على يد الفيلسوفين "أفلاطون" (1) و "أرسطو" (2)، ثم تلقفه "لوك" من بعد ذلك (3).

1- مبدأ الفصل بين السلطات عند "أفلاطون":

ينصرف التصور الأفلاطوني إلى فكرة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة في إطار التوازن والتكافؤ فيما بينها، درء للإنفراد بالحكم والمساس بسيادة الشعب والذي قد يدفع إلى اندلاع ثورة أو انقلاب، وضمن ذلك التصور في كتابه "القوانين" محددات آليات توزيع السلطة بين عدة هيئات كالآتي:

- مجلس السيادة: يضم عشرة أعضاء يسيطرون على مقاليد الحكم بموجب الدستور.
- الجمعية: تتشكل من الحكماء و دورها هو الإشراف على التطبيق السليم للقانون الأسمى (الدستور).

- مجلس الشيوخ: منتخب وتتصب مهمته على التشريع.

- هيئة المنازعات: لفض الخصومات بين الأفراد.

- هيئات البوليس و الجيش: و مهمتها الحفاظ على استقلال الدولة ورعاية الأمن.

¹ - د- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، 1999، ص33.

- هيئات تنفيذية و تعليمية: لتسيير مرافق الدولة⁽¹⁾.

و الملاحظ أن أفلاطون أعطى تصورا و رؤية أولية لبنية مبدأ الفصل بين السلطات الذي حاول تطويره الفيلسوف "أرسطو".

2- المبدأ عند أرسطو (دعوته إلى تقسيم وظائف الدولة):

أقر أرسطو بوجود ثلاث وظائف حيوية للدولة هي:

-المدولة: ويقصد بها السلطة التشريعية.

-الأمر: و يقصد به السلطة التنفيذية.

-العدالة: و يقصد بها السلطة القضائية.

ويرى بأن السلطة التشريعية تضطلع بمهام صناعة القانون وتولى أمور الحرب وإبرام المعاهدات والمصادقة على أحكام الإعدام، و الإشراف على حسن سير الأعمال في الدولة، وتقرير مصادرة الأموال، وأما السلطة التنفيذية فمهمتها تنفيذ القوانين، ويعهد بمهمة فض النزاعات والجرائم إلى السلطة القضائية⁽²⁾.

ومن خلال هذا الطرح يتبين لنا بأن أرسطو كان يضع السلطة التشريعية على قمة هرم السلطات في التنظيم السياسي للدولة، ويظهر ذلك من خلال حجم المهام والمكنات المخولة لها، والتي يخرج العديد منها عن اختصاصاتها الدستورية في الوقت الحاضر فسلطة إبرام المعاهدات والسهر على حسن سير الإدارة العمومية صارت من اختصاص السلطة التنفيذية⁽³⁾، والمصادقة على أحكام الإعدام من صلاحيات القضاء⁽⁴⁾.

ولذلك فإن الفقه يؤكد على أن هذه الدعوة الأرسطية ترمي في جوهرها إلى ضرورة تقسيم الوظائف في الدولة، دون أن يصل بها الحد إلى إعلان مبدأ الفصل بين السلطات، وإن كانت تلك الدعوة تمهيدا له⁽⁵⁾

3- نظرية لوك في الفصل بين السلطات:

¹ - أنظر: د - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية، (الأنظمة السياسية - طرق ممارسة السلطة - أسس الأنظمة السياسية و تطبيقاتها)، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 164.

² - عدنان حمودي الجليل، "مبدأ الفصل بين السلطات و حقيقة أفكار مونتسكيو"، المرجع السابق، ص 104.

³ - أنظر المادة 05/85 من دستور 1996.

⁴ - أنظر المادة 141 من دستور 1996.

⁵ - عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص 105.

لم يكتف "لوك" بإقرار فكرة تقسيم وظائف الدولة لكفالة حسن سيرها، فحسب بل نجده يدعو في كتابه "الحكومة المدنية" إلى فكرة الفصل بين السلطات وإن لم يؤسس في ذلك لنظرية شاملة وكاملة⁽¹⁾، ورغم ذلك فنظرته جاءت منسجمة مع مبادئ الفلسفة الليبرالية الغربية.

و كان يرى بأن الوظائف أو بالأحرى السلطات في الدولة توزع على أربع جهات:

- **السلطة التشريعية:** و تنفرد بصناعة القوانين ولها مكانة أسمى من السلطات الأخرى، و**السلطة التنفيذية** الخاصة بالملك تكون تحت إمرة السلطة السابقة، و **السلطة الاتحادية** و التي تختص بالقضايا الخارجية كإعلان الحرب و سلطة عقد المعاهدات، و السلطة الأخيرة هي **سلطة التاج** أو مجموعة الحقوق و الامتيازات للذات الملكية والمعمول بها إلى الآن في التاج البريطاني⁽²⁾.

هذا و يرجع "لوك" فكرة وجود السلطتين التشريعية و التنفيذية إلى نظريته الشهيرة في العقد الاجتماعي⁽³⁾، كما كان يناهز بضرورة الفصل بين هاتين السلطتين و يؤسس ذلك على حجتين رئيسيتين:

- **الحجة الأولى:** و مناطها أن تركيز السلطتين في يد واحدة يؤدي إلى تجمع السلطة و من ثم الاستبداد.

1 - د- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص165.

2 - د- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص165.

- الملاحظ أن الأستاذ "عدنان حمودي الجليل" أغفل ذكر هذه السلطة رغم أهميتها و دليل ذلك وتطبيقها اليوم في بريطانيا كما قال الدكتور بوالشعير.

د - عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص 106.

3 - يرى لوك حسب هذه النظرية أن الأفراد قبل قيام الجماعة كانوا يعيشون حياة بدائية و فيها كان الفرد يحتكر سلطتين، سلطة وضع القرار اللازم للحفاظ على حريته و سلطة تنفيذ ذلك القرار بتوقيع الجزاء على مخالفه، و عند قيام الجماعة يقول لوك بوجود تنازل الأفراد عن تلك السلطتين و هما السلطتين التشريعية و التنفيذية .

أنظر:- عدنان حمودي الجليل، المرجع السابق، ص 106.

-الحجة الثانية: و مناطها الاعتبارات العملية، فالسلطة التشريعية تتحصر مهمتها في صياغة القوانين اللازمة، ومن ثم لا يلزم انعقادها الدائم، بخلاف ديمومة عمل السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين⁽¹⁾.

وإذا كان لوك قد منح مكانة عليا للمشرع على حساب ما دونه من السلطات فإنه قد قيده بعدم تجاوز مقتضيات القانون الطبيعي ومصادرة سيادة الشعب. ورغم مساهمات "لوك" في التأسيس لمبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾ إلا أنني مع جمهور الفقه الذي يرى بأنها مجرد دعوة إلى تقسيم السلطة وتوزيعها على هيئات عدة بتمييز الوظائف عن بعضها، وهو بذلك ينقل لنا مجرد تصوير ومعاينة لحكم التاج البريطاني المهيم على كل الوظائف والسلطات في الدولة⁽³⁾، ويبدو أن الفقيه "مونتسكيو" كان أوضح فكرة منه وأكثر بعدا.

ثانيا نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات:

قلما نذكر مبدأ الفصل بين السلطات ولا ننسبه إلى الفقيه الليبرالي اللامع في فرنسا "مونتسكيو"، الذي أصل للمبدأ في كتابه "روح القوانين" تأصيلا دقيقا وواضحا في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر، وذلك عند كلامه عن الدستور الإنجليزي⁽⁴⁾. و يرى هذا الفقيه بأن تجمع السلطات وتركيزها في يد واحدة مدعاة إلى شتى صنوف الاستبداد، ذلك أن التجربة الإنسانية الخالدة -حسب رأيه- أثبتت أن كل إنسان يتولى السلطة مدعو إلى إساءة استعمالها، و سيتمادي حتى يجد حدا يوقفه، و يذهب

1 - د- عدنان حمودي الجليل، المرجع نفسه، ص 107.

2 - ورغم ذلك فالفقيه "جان جاك روسو" من المعارضين لهذا المبدأ، ومن ثم فهو لا يتفق مع الفلاسفة الليبراليين، والأكثر من هذا فقد ذهب إلى نظرية الجمع بين السلطات.

أنظر: د- عدنان حمودي الجليل، "فكرة الجمع بين السلطات بين مذهب روسو ومذهب ماركس"، المرجع السابق، ص 89 وما بعدها.

3 - د- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 166.

4 - أندريه هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، الجزء الأول، (ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد)، الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص 208.

"مونتسكيو" بعيدا في طرحه إذ يقرر أنه حتى الفضيلة تحتاج إلى حدود، و أن السلطة لا توقفها إلا السلطة⁽¹⁾.

وعليه فلا يمكن الحديث عن فكرة صون الحريات والحقوق الفردية إلا في ظل إحداث نظام تتكافأ فيه السلطات الثلاث، وتتوازن تحقيقا للصالح العام ونبذا لظاهرة ابتلاع السلطة للأخرى، وتطبيقا لذلك يرى هذا الفقيه بتوزيع السلطة كما يلي:

-**السلطة التشريعية:** وتكون منتخبة مهمتها سن القانون و تعديله و إلغائه.
-**السلطة التنفيذية:** و تختص بتنفيذ القوانين البرلمانية وتولي أمور الحرب والمسائل الخارجية.

-**السلطة القضائية:** و تضطلع بفض الخصومات بين الأفراد طبقا للقوانين السارية⁽²⁾.

و هذه السلطات تعمل في فضاء عام من الاستقلالية⁽³⁾ و التعاون المرن فيما بينها بحيث تحترم كل سلطة اختصاصات الأخرى.
و رغم ما رأيناه حول ثقل مبدأ الفصل بين السلطات و أهميته، إلا أن الفقه منقسم بين مؤيد و معارض له.

ثالثا: تقدير المبدأ:

أنكر بعض الفقه صراحة وجود هذا المبدأ⁽¹⁾، في حين أيده البعض الآخر و تكفل بالرد على انتقادات المنكرين له⁽²⁾.

1- انتقادات الفقه المنكر للمبدأ:

لعل أبرز الانتقادات الفقهية الموجهة إلى هذا المبدأ هي الصبغة النظرية له وتعذر تطبيقه، إلى الحد الذي جعل الفقيه "ميشال مياي" يوسمه بأن مجرد "أسطورة أو وهم جميل"، معتبرا إياه فكرة غامضة ونظام متميز يعمل لخدمة طبقة النبلاء، الذي أمنه لهم

1 - أندريه هوريو، المرجع نفسه، ص 208، 209.

2 - د- عدنان حمودي الجليل، "مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتيسكو"، المرجع السابق، ص 110.

3 - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 15.

الفقيه "مونتسكيو" بدراسته للدستور واضع نصب عينيه وسيلته في ذلك هذا المبدأ لإصباح طابع الدستورية على النظام الملكي⁽¹⁾.

و ذهب اتجاه فقهي آخر إلى أن توزيع السلطة من شأنه أن ينسف مبدأ وحدة الدولة وتماسك سلطتها مما قد يفضي إلى زوالها تماماً، و يتزعم هذا الاتجاه الفقهاء الألمان أمثال: "كاري دي ملبرج، لابند، ولنك"..."⁽²⁾.

و يفند الفقيه "كوندر سيه" المبدأ بقوله أمام الجمعية الوطنية الفرنسية أن: "التجارب في جميع الدول أثبتت أنها كالألة بمجرد توزيع السلطة تتحطم من جراء الصراع بينها"⁽³⁾. و انتقد "روسو" صراحة المبدأ على أساس نظريته للسيادة التي يعتبرها غير قابلة للتجزئة⁽⁴⁾، و رغم صواب بعض هذه الآراء إلا أن جانباً من الفقه المؤيد له رد عليها مورداً حسنات و مزايا المبدأ.

2- ردود الفقه المؤيد للمبدأ على المنكرين له:

فيما يخص رأي الأستاذ "مياي" رد عليه الفقه بقوله بأنه كان سيكون سليماً لو أن المبدأ بقي حبيس زمنه ونطاقه الإقليمي، بحيث يستتفد مبررات وجوده بانقضاء مدة صلاحيته، ولكن على العكس من ذلك فقد دلت الواقع العملي ذيوعه وانتشاره في الزمان والمكان، وصار بحق أساس قيام النظم السياسية الديمقراطية اليوم لما يكتسبه من عمومية وتجريد، ثم أن "ميشال مياي" نفسه أقر بتحامله على "مونتسكيو"⁽⁵⁾.

ومبرر ذلك التحامل هو نزعة الاشتراكية القوية في رسم معالم الدولة الاشتراكية التي تتفر من ذلك المبدأ وتراه غير ذي مضمون، وأنها أداة للإكراه لا غير⁽⁶⁾، ثم أن القول بأنه

1 - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 22.

2 - د - سامي جمال الدين، النظم السياسية و القانون الدستوري (نظرية الدولة و أنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية و القانون الدستوري المصري و الشرعية الدستورية)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 297.

3 - د - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 172.

4 - د - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 106.

5 - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 22، 23.

6 - ميلود ذبيح، المرجع نفسه، ص 22، 23.

وهم مردود عليه ، فالوظائف منسجمة وجزيرة مما بات على الدولة توزيع السلطة وتقسيمها بما يتماشى وإحقاق النفع العام⁽¹⁾.

وننوه مع سائر الفقه إلى أن سبب إنكار الفقهاء لذلك المبدأ هو التصور غير الصحيح له على اعتبار أنهم تمسكوا بالتفسير التقليدي له القاضي بالفصل المطلق بين السلطات، ورأوا فيه مجرد مبدأ فلسفي "un dogme de philosophie politique"⁽²⁾ لا قاعدة من القواعد السياسية، في حين أن جوهره الحقيقي هو كما قال به الفقيه "برتلمي": " هو قاعدة من القواعد التي تملئها الحكمة السياسية"، ومضمونه هو كما تصوره "مونتسكيو" من حيث كونه استقلال مرن بين السلطات مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينها⁽³⁾.

و على هذا النحو تكون أوجه النقد السابقة غير ذات مضمون كونها مصرة على التشبث بأذيال التفسير الجامد له، و لعل مزايا المبدأ قد غطت على بعض عوراته والتي تظهر في كونه ضماناً حقيقية و أساسية للحرية و منع الاستبداد⁽⁴⁾، كما أنه الوسيلة الناجعة الناجعة لحسن تطبيق القانون و ضمان شرعية الدولة، بالإضافة إلى أن العمل لا يقسم بإتقان إلا به⁽⁵⁾.

وهكذا تبين لنا أن مبدأ الفصل بين السلطات سيبقى أساس أي نظام ديمقراطي وهو نظام يقوم على أساس العداء الشديد لتركيز السلطة، مما دعا بالنظم السياسية إلى تبنيه، وهنا يطرح التساؤل التالي: كيف تم تطبيق هذا المبدأ في النظم السياسية المقارنة؟.

الفرع الثاني

التطبيقات العملية للمبدأ في الأنظمة السياسية المقارنة

لم يستطع "مونتسكيو" الإفصاح بوضوح تام ودقيق على تصوره الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات في كتابه "روح القوانين"، بل نجده على خلاف ذلك فقد جاءت تعابيره الدالة

1 - د- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 173.

2 - أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 211.

3 - د- سامي جمال الدين، النظم السياسية و القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 299.

4 - د - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، المرجع السابق، ص 39.

5 - إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 293.

عليه ففضاضة وغامضة مما أربك الحركة الفقهية في تفسيره، واختلفت تبعاً لذلك تصورات الأنظمة السياسية في تطبيقها لذلك المبدأ⁽¹⁾.

و لذلك سنتصدى إلى تطبيقاته باختصار في النظم الليبرالية (أولاً)، ثم نسلط الضوء بعد ذلك على الأنظمة الاشتراكية و الدول النامية (ثانياً).

أولاً: التصور الليبرالي في تطبيق المبدأ :

لقد جعلت النظم الليبرالية من مبادئ الثورة الفرنسية، وفلسفة المذهب الفردي أحد أهم الدعائم التي تركز عليها لتبرير وجودها ورسم توجهاتها، وعلى إثر ذلك برزت فكرة الديمقراطية الليبرالية التي تتأسس بدورها على مبادئ عدة منها: مبدأ سيادة الشعب، والانتخاب، والتعددية الحزبية، والفصل بين السلطات⁽²⁾.

هذا الأخير الذي يعد معيار لتصنيفها قد تباينت هذه النظم ذاتها في تطبيقه، فمنها من أقامه على أساس الفصل المرن مع وجود قدر من التعاون والتوازن بينها، وهذا هو النظام البرلماني⁽¹⁾، و البعض الآخر أخذ به على أساس الفصل المطلق التام و هذا هو النظام الرئاسي⁽²⁾، في حين أخذت بعض الدول بنظام الدمج بين السلطات و هذا هو النظام المجلسي أو حكومة الجمعية⁽³⁾.

1- النظام البرلماني:

لقد عرفه الفقيه "بيار هنري شالفيدان" بأنه: "نظام يقوم على الفصل المرن والمتوازن بين السلطات"⁽³⁾.

1 - أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 211.

2 - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 35.

3 - Pierre Henri Chalvidan, op.cit, p 31.

- وقد عرف الفقيه "دوفرجي" النظام البرلماني على أنه: "ذلك النظام الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان".

-أنظر: د- محمد جمال ذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 147.

و انطلاقاً من هذا التعريف المقتضب نستنتج أنه يقوم على كفالة التعاون والتوازن ما بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و من ثم فهو يفترض المساواة بينهما فلا تطغى إحداهما على الأخرى، و على هذا النحو فإن هذا النظام هو المثال النموذجي المعبر عن المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات كما تصوره "مونتسكيو".

و النظام البرلماني لم ينشأ طفرة واحدة، و إنما كان و ليد صراعات و ظروف تاريخية و سوابق عرفية نشأت و تطورت في إنجلترا⁽¹⁾، و يقوم النظام البرلماني على أركان هي:

أ- ثنائية السلطة التنفيذية:

وينصرف معناها إلى وجود رئيس الدولة تسانده في ذلك وزارة أو حكومة ويكون الرئيس ملكاً كما قد يكون رئيس جمهورية، والذي لا يسأل من الناحية السياسية ولا الجنائية، طبقاً لقاعدة "الملك لا يخطئ".

يضطلع باختصاصات هامة يستمدّها من الدستور كمثّل تعيين رئيس الوزراء، وحق حل البرلمان، وحق إصدار القوانين، وقيادة الجيش⁽²⁾.

ونظراً لعدم مسؤولية الملك فإن الوزارة أو الحكومة من يتحمل ذلك وتكون المسؤولية تضامنية بين الوزراء أمام المجلس النيابي وتعمل على تجانس ووحدة العمل الوزاري واتساقه، ويسود تبعاً لذلك مبدأ المرونة ما بين الملك والوزارة.

ب- التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

و يقصد بذلك أن كلا السلطتين تمتلك وسائل لكبح السلطة الأخرى وإيقافها فالوزارة تحتكر سلطة التنفيذ، ولكن للبرلمان حق رقابته عليها بسحب الثقة منها، ولها الحق في حل هذا الأخير⁽³⁾.

2- النظام الرئاسي:

¹ - د- محمد جمال ذنبيات، المرجع نفسه، ص 147، 148.

² - د- محمد جمال ذنبيات، المرجع نفسه، ص 147، 148.

³ - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 37.

يعتمد هذا النظام على مبدأ فردية السلطة التنفيذية، بمعنى أن يجمع رئيس الدولة وظيفيا بين رئاسة السلطة التنفيذية والاحتكار المطلق لسلطة التنفيذ، كما يركز على أساس مبدأ الفصل المطلق بين السلطات واستقلالها عن بعضها البعض⁽¹⁾، والمثال التقليدي لهذا النظام هو الولايات المتحدة الأمريكية، بل تعتبر بحق مهده الأول الذي نشأ فيه⁽²⁾ ويمكن شرح دعائم هذا النظام باختصار كما يلي:

أ- وجود رئيس منتخب يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة:

في ظل النظام الرئاسي ينافس رئيس الدولة البرلمان من حيث طريقة توليه للسلطة فهو منتخب من الشعب وليس من الهيئة النيابية عن طريق الاقتراع المباشر أو غير المباشر، والتي ليس لها الحق في مساءلته بأن توجه له استجابات أو تقديم أسئلة، في حين يملك الرئيس حق محاسبة الوزراء بشكل مباشر لغياب فكرة المسؤولية التضامنية للوزراء⁽³⁾ وهم خاضعون تماما له حتى أن بعض الفقه يسميهم بالسكرتير - Secrétaire⁽⁴⁾.

ب- الفصل المطلق بين السلطات:

و معنى ذلك أن لا تعاون ما بين السلطات، ومسألة توزيع الاختصاصات بينها حاسمة بحيث يمتنع رئيس الدولة من مباشرة سلطة التشريع، وليس للبرلمان محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها؛ فضلا عن عدم الجمع بين عضويتي الوزارة والبرلمان⁽⁵⁾.

3- النظام المجلسي:

أساس قيام هذا النظام هو احتكار البرلمان فيه لسلطة التشريع والتنفيذ معا وهو الممثل الرسمي للشعب، وعلى اعتبار صعوبة مباشرته للتنفيذ؛ فإنه يوكل مهمة ممارستها إلى لجنة وزارية خاصة تخضع له رقابة وإشرافا، تعيينا وعزلا وبذلك فالبرلمان يقع على قمة هرم السلطات في هذا النظام⁽⁶⁾.

¹ - د - إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 262.

² - Jeanneau Benoit, op. cit, p 91

³ - محمد جمال ذنبيات، المرجع السابق، ص 153.

⁴ - د- مولود ديدان، المرجع السابق، ص 234.

⁵ - محمد جمال ذنبيات، المرجع السابق، ص 154.

⁶ - د- إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 272.

و الملاحظ أن بعض الدول جنت إلى تطبيق النظام شبه الرئاسي الذي يدمج بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني، و هو النظام المختلط، بهدف تعزيز مكانة رئيس الجمهورية وتقوية سلطاته.

و إذا كان هذا شأن التصور الليبرالي في تفسير و تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فإن للدول الاشتراكية والدول النامية رؤية أخرى في هذا الشأن، و السؤال المطروح هنا هو: كيف كانت تلك الرؤية في التطبيق؟.

ثانيا: التصور التطبيقي للمبدأ لدى النظم الاشتراكية والدول النامية:

بديهي القول بأن النظم الاشتراكية و الدول النامية غير متماثلة في تشكيلها و في غاياتها و في أهدافها ومن ثم ممارستها للسلطة، و لذلك فمن الطبيعي اختلافها في تصور مبدأ الفصل بين السلطات وتبنيه، وتوضيح ذلك كما يأتي:

1- التصور التطبيقي للمبدأ لدى النظم الاشتراكية:

تطبيقا للنظرية الماركسية فإن المبدأ منبوذ من قبل نظام الحاكم لتنافيه مع مبدأ دكتاتورية البروليتاريا ومصالحها، و هو لا يعدو أن يكون مجرد وهم مستحيل التطبيق على أرض الواقع، لأن السلطات حسب هذه النظرية ستتناحر فيما بينها لتصل إلى حد زوال بعضها وطغيان الآخر، وهو ما تحقق في ظل النظام البرلماني الذي صار فيه البرلمان مجرد مكتب تسجيل حكومي حسب "كارل ماركس"⁽¹⁾.

و الملاحظ على هذه النظرية أنها مسرفة كثيرا في المثالية لدرجة التوهم، وأن الواقع أثبت فشلها و أكد ضرورة وجود مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن الماركسيون يقولون بفكرة الشيوعية التي تنفي وجود الدولة عند بلوغ هذه المرحلة، و من ثم فلا حاجة لوجود فكرة تنظيم سياسي القائم على ذلك المبدأ⁽²⁾.

¹ - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 42.

² - د - عادل ثابت، النظم السياسية (دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة و نظم الحكم في بعض البلدان العربية)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999، ص 86، 87.

و لعل ما يؤكد أهمية مبدأ الفصل بين السلطات، هو عدول النظم الاشتراكية ذاتها على تصورها السابق، بأن أخذت الدول المكونة للإتحاد السوفياتي بعد سقوط جدار برلين في عام 1991، بهذا المبدأ و بالتالي تبنيها الصريح لسمات النظم الليبرالية المعاصرة⁽¹⁾.

2- التصور التطبيقي للمبدأ لدى الدول النامية:

نظرا لما عاينته الدول النامية أو دول العالم الثالث من ظروف تاريخية عسيرة لعل أهمها وأقساها هو عيشها تحت نير الاستعمار لفترات طويلة، فإنها كانت تكابد التخلف في جميع مستوياته (الاقتصادية، السياسية، العلمية...)، غداة استعادتها لسيادتها، و من ثم طفقت تبحث لنفسها عن نظم سياسية و دستورية بغية بناء ذاتها⁽²⁾.

فمنها من لجأ إلى اقتباس حرفي لساتير ليبرالية جاهزة، و منها من أخذ بالنموذج الاشتراكي، والبعض الآخر زواج ما بين آليات النظامين الليبرالي و الاشتراكي، في حين قررت البقية المضي في العمل بالأسلوب الإقطاعي⁽³⁾.

وكعينة من واقع تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدول النامية أشير إلى بعض الأمثلة التي أوردها الفقه والتي تخص بعض الدول العربية على هذا النحو:

الأردن تأخذ بالنظام البرلماني طبقا للمواد 34، 40، 51، 53 من دستورها، ومعها أيضا ليبيا طبقا لدستورها المعدل في عام 1963، أما السودان فقد أقرت العمل بمبدأ الفصل بين السلطات في دستورها لسنة 1956 بالمادة 10 منه و تبعتها تونس في ذلك في دستورها لسنة 1956، و الملاحظ أن النظام الملكي السعودي لا يستند إلى نظام ثابت⁽⁴⁾ و إن كانت الكويت قد نصت على المبدأ في المادة 50 من دستورها صراحة بقولها: "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور..."، و هو نفس ما ذهبت إليه دولة البحرين في دستورها و الذي كرسته بالمادة 32 منه⁽⁵⁾.

و رغم تأكيدات الدول النامية على المبدأ بالتنصيص عليه في متون دساتيرها، إلا أن الواقع العملي بين أن تطبيقها له كان شكليا و صوريا للغاية، و سبب ذلك هو أن السلطة

1 - د - عادل ثابت، المرجع نفسه، ص 91.

2 - د - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 63.

3 - د - الأمين شريط، المرجع نفسه، ص 63.

4 - ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 46، نقلا عن الدكتور محمد كامل ليلة.

5 - د - سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 471.

فيها مدمجة ومركزة⁽¹⁾، مما دعا بالدكتور " شريط" إلى اعتبار المبدأ مجرد فكرة جميلة تدعو إلى التشبث بها، وتشد الفكر المثالي إليها⁽²⁾، دون أن تجرأ تلك الدول على وضعها موضع التنفيذ الصارم.

هذا و لعل التجربة الدستورية الجزائرية لم تكن بمنأى عن هذا التصور، و لذلك يتبادر إلى الذهن التساؤل التالي: ما مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية؟، وما تأثير ذلك على فكرة التشريع بأوامر وعلى السلطة التشريعية؟، نجيب عن ذلك في المطالب الموالي.

المطلب الثاني

تطبيقات المبدأ في الدساتير الجزائرية و أثر ذلك على السلطة التشريعية

إن القراءة المتأنية لمواد الدساتير الجزائرية توحى بأن المشرع الدستوري قد اختلف موقفه من مبدأ الفصل بين السلطات ما بين دستور و آخر.

ففي مرحلة التوجه الاشتراكي أصدر دستوري 1963 و 1976 اللذان أعلن بموجبهما عن تبني نظام الدمج ما بين السلطات، و الاتجاه نحو تقوية مركز رئيس الجمهورية على باقي السلطات، و بالتالي شكل ذلك رفضا لذلك المبدأ، و إن كان يتظاهر بتطبيقه (الفرع الأول)، غير أنه و نظرا للأزمات الكبيرة التي هزت نظام الحزب الواحد و كذا لمساوئ احتكاره للسلطة وتركيزها في يده، و كرد فعل لدمج السلطات، أقر دستور 1989 اعتناق مبدأ فصل السلطات بصفة جلية، و نهج نهجه دستور 1996 قبل التعديل الأخير مع بعض الاختلافات (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر عدم تطبيق المبدأ في دستوري 1963 و 1976

ورثت الجزائر بعد الاستقلال وضعا صعبا على غرار الدول النامية على جميع الأصعدة، لاسيما منه الجانب المؤسساتاتي، فقد كان من اليسر عليها أن تصيغ دستورا شبيها

¹ - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 72.

² - الأمين شريط، المرجع نفسه، ص 20.

بدستور المستعمر، غير أن حرصها على الوحدة الوطنية وإيماننا منها بالخصوصية و التقرد و الرغبة في إقامة نظام دستوري خليق بها و بأوضاعها حال دون ذلك⁽¹⁾.

و من ثم عجلت بوضع دستور 1963 مضمنة إياه فكرة إدماج السلطات في الجهاز التنفيذي والذي أوكلت مهمة قيادته و الإشراف عليه بصفة تكاد تكون مطلقة إلى رئيس الدولة، و من خلال ذلك تم تغييب مبدأ الفصل بين السلطات في ذلك الدستور، وتأثرت بهذا الوضع السلطة التشريعية(المجلس الوطني) (أولا)، و لم يشذ دستور 1976 كثيرا عن هذا المنحى (ثانيا).

أولا: التطبيق الشكلي للمبدأ في دستور 1963:

لقد شكل دستور 1963 مهذا حقيقيا لمبدأ وحدة السلطة حسب الكثير من الفقهاء، وقد بدا ذلك واضحا من خلال مقاطع ديباجته المؤكدة لذلك التوجه، فقد جاء فيها: "أن الحزب وحده باعتباره الجهاز المحرك الدافع الذي يستمد قوته من الشعب، و هو الذي يستطيع تحطيم أجهزة الماضي ... كما أن على الشعب أن يسهر على استقرار الأنظمة السياسية للبلاد... هذا الذي هو ضرورة حيوية بالنسبة لمهام التشييد الاشتراكي..."⁽²⁾. و بذلك يتضح بأن هذا الدستور يرسخ للاشتراكية كنهج ثابت للحكم عن طريق أداة الحزب، هذا الأخير الذي هو مركز النظام يسوس الدولة و يقود الشعب لتحقيق طموحاته وتطلعاته⁽³⁾.

و منح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة قوى بها مركزه لحد جعله جدار النظام السياسي الذي لا يقاوم⁽⁴⁾، فالنظام إذن في دستور 1963 يقوم على أساس فكرة "الحزب والدولة اللذان يعملان في إطارين مختلفين و لكن من أجل هدف واحد"⁽⁵⁾.

1 - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 63.

2 - أنظر: ديباجة دستور 1963.

3 - العيفا أويحي، المرجع السابق، ص 83

4 . ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 147 نقلا عن الدكتور "بولشعير"، العلاقة بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984، ص 91.

5 - أنظر المادة 101 من دستور 1976.

و بالطبع فإن حال المجلس الوطني (السلطة التشريعية) و مبدأ الفصل بين السلطات لن يكون حسنا، فقد أعرب دستور 1963 صراحة على اعتبار المؤسسة التنفيذية سلطة في حين أسقط وصف "السلطة" عن المؤسسة التشريعية⁽¹⁾، كما عمل على دمجها في السلطة التنفيذية بثتى الوسائل منها: إعمال سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض والإصدار، و كذا إضعاف و تقصير وسائل الرقابة البرلمانية، و تقزيمها و ذلك للحد من فعاليتها، و إفتكاك مهمة التشريع منها بموجب الأوامر التفويضية مثلما رأيناه في الفصل الأول من هذا البحث.

كما نجد أن هذا الدستور اتجه إلى رفض مبدأ الفصل بين السلطات من خلال نصه صراحة في ديباجته على نبذ و هجر مقومات النظامين الرئاسي و البرلماني معتبرا إياهما تقليديان و أنهما لا يكفلان الاستقرار المنشود.

و يرى الأستاذ " بوكرا" بأن ذلك الرفض لم يكن مطلقا، كون المشرع الدستوري لسنة 1963 وجد نفسه مرغما على تقليد المؤسسات والنظم السياسية الغربية واعتناق مبادئها و هذا كحل لأزمة القطيعة أو الاستمرار مع مخلفات المستعمر الفرنسي⁽²⁾، مع إصباغها بقيم الثورة ، و الاتجاه نحو أنفذة السلطة التنفيذية برئيسها.

و هكذا نرى مع الأستاذ "بوكرا" بأن مجمل تلك الصلاحيات والسلطات الممنوحة للرئيس توجه النظام إلى النظام الرئاسي المشدد، إذ تعلق الأمر بتشويه للنظام الرئاسي و تجاوز للنظام البرلماني⁽³⁾.

من خلال ما سبق طرحه و في ظل معطيات دستور 1963، كيفه الأستاذ "كامو" و ساندته "بوريلة" في ذلك على أنه دستور برنامج لا دستور قانون، كونه مشبع بالشحنات الأيديولوجية⁽⁴⁾، و قد رأينا رفض ونكران الدول الاشتراكية الصريح لمبدأ الفصل بين السلطات معتبرين إياه وهما وأعجوبة مستحيلة التطبيق.

هذا و يبدو أن دستور 1976 سار على نفس الخط الذي سار عليه دستور 1963.

1. د. محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 40

2. د- إدريس بوكرا ، التطور السياسي و حالات الأزمة في الجزائر ، المرجع السابق ،ص 133، 134.

3. د- إدريس بوكرا ، المرجع نفسه، ص 136

4. في هذا الخصوص راجع:

- موسى بودهان، المرجع السابق، ص21.

ثانيا: التطبيق الشكلي للمبدأ في دستور 1976:

لم يحد دستور 22 نوفمبر 1976 عن المبادئ العامة التي اعتمدها الثورة و كرسنها موثيقها، بل أن هذا الدستور جاء لشرعنة النظام الانقلابي - كما سبق القول- والذي أملت وضعه وطأة الضغوط على المستويين الداخلي والخارجي هذا الأخير الذي بلورته ندوة التعاون والأمن في أوروبا أو ما يسمى بندوة هلسنكي لسنة 1975، خاصة في شقها المتعلق بتعزيز واحترام حقوق الإنسان وكفالة حرياته الأساسية في العالم⁽¹⁾. و رغم ذلك عد بمثابة تثبيت لوحدة السلطة وتقنينها لها، والتي تم توزيعها على وظائف عدة يقع رئيس الجمهورية على رأسها، ويهيمن على الحزب بتولي رئاسة أمانته العامة. وقد جاء ذلك التوزيع وفقا لفصول ستة يمثل كل فصل وظيفة معينة في الباب الثاني من دستور 1976 والمعنون ب: السلطة وتنظيمها كمايلي:

الفصل الأول بعنوان "الوظيفة السياسية" ويشمل المواد من 94 إلى 103.

الفصل الثاني بعنوان "الوظيفة التنفيذية" ويشمل المواد من 104 إلى 125.

والفصل الثالث بعنوان "الوظيفة التشريعية" وتشمل المواد من 126 إلى 163.

والفصل الرابع بعنوان "الوظيفة القضائية" وتشمل المواد من 164 إلى 182.

والفصل الخامس بعنوان "الوظيفة الرقابية" ويشمل المواد من 183 إلى 190.

والفصل السادس بعنوان "الوظيفة التأسيسية" ويشمل المواد من 191 إلى 196.

و ما يمكن ملاحظته حول هذا التوزيع هو مخالفته للمنطق التسلسلي المعهود في تنظيم السلطات لدى الدساتير المقارنة، فغالبا ما نجد ثلاث سلطات فحسب، مستقلة ومتعاونة لا مجرد وظائف متعددة، تتصدرها السلطة التشريعية لأهميتها ثم تليها السلطة التنفيذية وفي الأخير السلطة القضائية⁽²⁾، هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى يبدو وللوهلة الأولى أن مشروع دستور 1976 قد خالف منطق دستور 1963 في وصف المؤسسة التنفيذية "بالوظيفة" بدل اصطلاح "السلطة".

¹ -د- إدريس بوكرا ، التطور السياسي و حالات الأزمة في الجزائر ، المرجع السابق ،ص 137.

² .وكمثال على ذلك الدستور التونسي الذي نظم السلطة التشريعية في الباب الثاني بعد الأحكام العامة في الفصل الثاني عشر، ثم تليها السلطة التنفيذية.

أنظر: د- محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص75.

الأمر الذي قد يجر إلى الاعتقاد بأنها تتساوى مع بقية الوظائف الأخرى، لاسيما وأن الفقه الدستوري يعتبر أن الوظيفة التنفيذية هي ثلث اختصاصات السلطة التنفيذية التي تشمل إضافة لذلك الوظيفتين السياسية والمالية⁽¹⁾.

لكن الصواب هو خلاف ذلك تماما، فالوظيفة التنفيذية في هذا الدستور سلطة حقيقية بل أنها أقوى السلطات على الإطلاق فيه، خاصة تأكيدات نص المادة 106 منه التي تخول رئيسها (رئيس الجمهورية)، السلطة السامية⁽²⁾ بتمامها، كما أنه وبنفس المنطق السابق نجد أن مشروع دستور 1976 قد وضع السلطة التنفيذية في مركز الصدارة، معبرا عنها بالوظيفتين السياسية والتنفيذية ومفردا لها فصلين كاملين بمعدل 32 مادة.

إن هذا المسعى يؤكد الرفض التام لمبدأ الفصل بين السلطات من قبل دستور 1976، رغم تظاهره الشكلي بتوزيع السلطة على هيئات عدة، ويظهر ذلك أكثر من خلال فحص العلاقة بين السلطات، لاسيما بين المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، فلقد احتكر رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر وكذا قوة ووفرة مبادراته التشريعية التي تفوق فيها على النواب الذين يعانون من عدم الاستقلالية، إضافة إلى وقوفه حاجزا منيعا ضدهم، بواسطة الاعتراض التوقيفي للقانون، وسلطة إصداره⁽³⁾ فضلا عن إمكانيته في تجاوزهم تماما عن طريق أعمال حقه في اللجوء إلى الاستفتاء متى شاء بلا ضوابط ولا قيود واضحة هذا من جهة⁽⁴⁾.

و من جهة أخرى تظهر المؤسسة القضائية مجردة من اختصاصاتها لصالح السلطة التنفيذية، فحسب المادة 172 من دستور 1976 فالقاضي لا يتحكم فيه إلا القانون، هذا الأخير الذي سيطر عليه الرئيس بالأوامر، ونصت المادة 173 على أن القاضي محمي من كافة أشكال الضغوط، ونسيت بأن أكبر ضغط يمارس عليه هو الولاء المطلق للثورة الاشتراكية، برئاسته للمجلس الأعلى للقضاء (المادة 182 من دستور 1976).

1 - د - محفوظ لعشب، المرجع نفسه، ص 43.

2 . أنظر: د - محفوظ لعشب، المرجع نفسه، ص 43.

- المادة 106 من دستور 1976.

3 . أنظر المادتين 154، 155 من دستور 1976.

4 . أنظر المادة 14/111 من دستور 1976

كما يتبدى استبعاد مبدأ الفصل بين السلطات من هذا الدستور في العلاقة بين السلطة التنفيذية و المؤسسة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني)، فلقد هيمن رئيس الجمهورية على هذه الأخيرة نتيجة امتلاكه لوسائل تخوله التأثير المباشر عليها، و إضعاف استقلاليتها - إن كان لها استقلال -.

و نخلص في هذا الأخير إلى القول بأن السلطتين التشريعية و القضائية مغيبتين في هذا الدستور لصالح السلطة التنفيذية المستحوذة على مقاليد الحكم كله، مما يجعل الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات ضربا من الخيال. وإذا كان هذا شأن دستوري 1963 و 1976 فيما يخص ذلك المبدأ، فإن السؤال الذي يمكن أن يثور هنا هو: ما هي مكانة المبدأ في ظل دستوري 1989 و 1996 و ما مدى جدية تطبيقه فيهما؟.

الفرع الثاني

مدى تطبيق المبدأ في دستوري 1989 و 1996

رغم الجهود المضنية التي بذلتها السلطة في ترميم وإصلاح دستور 1976 بإدخال العديد من التعديلات عليه بغية جعله يستجيب للتطورات الحاصلة على جميع المستويات إلا أنها عجزت عن استيعاب ذلك؛ مما بات وضع دستور جديد لتجاوز الأزمة أمرا محتوما. وبالفعل فقد تمت المصادقة على دستور 23 فبراير 1989 بالاستفتاء الشعبي بأغلبية 73,43% من الأصوات المعبرة، وقد شكل هذا الدستور بداية عهد جديد في حياة النظام السياسي الجزائري⁽¹⁾ كونه أحدث انقلابا عن المفاهيم الدستورية التي سادت في دستور 1963 و 1976، بحيث نجده جاء خاليا من الشحنات الأيديولوجية متبنيا مبادئ الديمقراطية الليبرالية⁽²⁾، و لعل أهمها على الإطلاق اعتناقه لمبدأ الفصل بين السلطات وتخليه عن نظام الأوامر، فعد ذلك ضمانا حقيقة لاستقلالية السلطة التشريعية (أولا).

¹ . أنظر :مولود ديدان ، المرجع السابق ص 348

² . يرى بعض الفقه و منهم الدكتور " أوصديق " أن الحياد الموجود في دستور 1989 هو حياد الاتجاه الاشتراكي أنظر: د- فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (النظرية العامة للدساتير) ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1994 ، ص 59.

و إذا كان دستور 1996 قد وافقه من حيث تكريسه للمبدأ؛ إلا أنه عاد فخالفه في بعض المسائل كاعتناقه لنظام الأوامر، ووحدة السلطة التنفيذية (ثانيا).

أولاً: أثر التطبيق الفعلي للمبدأ في دستور 1989 على السلطة التشريعية:

شهد نظام الحكم في الجزائر تحولات عميقة، فقد عرف النظام الاشتراكي الجزائري المحتكر للسلطة منذ 1963 أزمت عديدة لم تزده إلا قوة و تدعيماً لضعفها⁽¹⁾. غير أن ما حدث في أكتوبر 1988⁽²⁾ قلب الموازين رأساً على عقب؛ إذ على إثرها صدر دستور 1989 الذي ألغى مبادئ دستور 1976 والتي عدها أساسية لا رجعة فيها كالاختيار الاشتراكي ووحدة الحزب الحاكم.

و قام بإحلال مبادئ المذهب الدستوري الغربي و الشرعية الدستورية، على رأسها إقرار الحريات العامة والتعددية السياسية والانتخابات الحرة، وقلص من فكرة الاستحواذ على السلطة بتوزيعها على هيئات متوازنة ومتعاونة خلافاً لما كان سائداً قبله من دساتير.

فقد أقر دستور 1989 صيغة دستورية تماثل النظام الرئاسي الفرنسي، ولعل السمات الكبرى لهذه الصيغة هي الازدواجية على مستوى الجهاز التنفيذي والممثلة في رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام، و صاحب السلطات الواسعة و غير المسؤول سياسياً، وحكومة يخضع رئيسها (رئيس الحكومة) إلى مسؤولية مزدوجة أمام رئيس الجمهورية المتحكم في مسألة تعيينه و إنهاء مهامه، و مسؤولية أمام البرلمان⁽³⁾.

و الجدير بالذكر هنا هو أن السلطة بقيت محافظة على قوتها و ترتيبها في ذلك الدستور كون رئيسها "يجسد وحدة الدولة ووحدة الأمة وهو حامي الدستور و يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها"، و نظراً للصلاحيات الدستورية الممنوحة له فإنه يتحول إلى قطب مؤثر نافذ في النظام يهيمن على مجمل السلطات، على النقيض مما هو سائد في دستور

¹ - د- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 173.

² .ولعل سبب انتفاضة 1988 يعود إلى عجز الحكومة عن تلبية مطالب الشعب نتيجة الأزمة الاقتصادية لسنة 1986 ، واستفحال ظاهرة البطالة و المحسوبية والبيروقراطية و ظهور طبقة برجوازية طفيلية أثرت على المصلحة العامة وشدة احتكار السلطة ، وفي 10 أكتوبر ألقى رئيس الجمهورية خطاباً لم يذكر فيه الحزب و ندد بخسائر تلك الانتفاضة.

- أنظر: د- سعيد بو الشعير ، المرجع نفسه، ص 177 و ما بعدها.

- MOHAMED BRAHIMI , " LES EVENEMENTS D'OCTOBRE 1988" , OP.CIT, .P 681,682 .

³ - د- صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 101.

فرنسا لسنة 1958 أين نلاحظ رئيس الجمهورية فيه حكما بين السلطات⁽¹⁾، وذلك الذي ينبغي أن يكون.

هذا و بالعودة إلى السلطة التشريعية نجده قد حرر نوابها من أي وكالة أمرة تربطهم بأي جهة كانت ؛ بحيث لا يمكن لأي حزب أن يؤثر أو يسحب الثقة منه أو يعمل على إسقاط صفة النيابة عنهم ذلك أنهم أصبحوا يستمدون هذه الصفة من الشعب مباشرة⁽²⁾.

ورغم تقييد مجالها التشريعي الذي يرى بعض الفقه أنه لا يتناسب مع خصوصيات النظام الدستوري الجزائري كونه مبدأ مشتق من الدستور الفرنسي لسنة 1958، لأن ذلك التقييد للبرلمان الفرنسي جاء كرد فعل على إطلاق سلطة التشريع له لفترات طويلة غيبت فيها السلطة التنفيذية في ذلك المجال تماما، وهو ما لم يحدث في الجزائر⁽³⁾ ؛

إلا أن الدكتور " شريط" يرى في المادة 115 من دستور 1989 نقطة تحول إيجابية لصالح المؤسسة التشريعية، مقارنة بالمادة 151 من دستور 1976، فقد اتضحت الرؤية بزوال الغموض الناتج عن كثرة المصطلحات المستخدمة في هذه الأخيرة، كدعوة المجلس إلى سن "القواعد العامة" أحيانا أو "النظام العام" أو "الخطوط العريضة"، أو "المبادئ الأساسية"، أو "الخطوط الأساسية" أو "التشريع الأساسي" أحيانا أخرى، فالمجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 115 صار مطالبا إما لوضع "القواعد العامة" أو "النظام العام" فقط لأحد المواضيع وذلك بصفة أساسية⁽⁴⁾.

و بذلك تغل يد السلطة التنفيذية عن اتخاذ غموض المصطلحات ذريعة لخرق المجال التشريعي⁽⁵⁾ و تقتصر مهمتها فحسب في تنفيذ القوانين أي المجال التنظيمي⁽⁶⁾، ولعل

1 - د- سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق، ص 222.
-لاحظ أن المجلس الدستوري قد أكد على مبدأ الفصل بين السلطات في رأيه رقم: 01 المؤرخ في 28-08-1989 المتعلق برقابة دستورية القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقوله: "نظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة اختصاصها".

أنظر: ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 111.

2 . أنظر المادة 94 من دستور 1989.

3 - د- الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق ، ص 423.

4 - د- الأمين شريط ، المرجع السابق ، ص 429، 430.

5 - د- الأمين شريط ، المرجع نفسه، ص 430.

6 . أنظر المادتين 6/74 و 3/81 من دستور 1989.

ما يؤكد هذا الطرح هو تلك الخطوة المعتبرة التي خطاها مشرع 1989 نحو تعزيز استقلالية و سيادة البرلمان على العمل التشريعي، و ذلك باستعادة سلطة التشريع كاملة من السلطة التنفيذية بحذف آلية الأوامر التي استعملها لغلغلة نفوذها وهيمنتها على كل السلطات منذ مطلع الاستقلال.

و لم يكتف مشرع 1989 بهذه الإصلاحات بل سارع إلى تنظيم السلطة القضائية مؤكدا استقلالها هي الأخرى، كما جسد للقاضي حماية من كل صور الضغوطات والمناورات التي تهدد نزاهة حكمه و جعله لا ينحني إلا للقانون⁽¹⁾.

كما نجده قد تبنى نظام وحدة القضاء، وعهد بممارسة السلطة القضائية لسلسلة من المحاكم و المجالس على قمتها المحكمة العليا التي تمثل حسب المادة 143 من دستور 1989 الهيئة المقومة لأعمالهم، والكفيلة بتوحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد، والعين الساهرة على ضمان احترام القانون.

و تم تعزيز هذه الإصلاحات⁽²⁾ بإقامة مجلس دستوري مكلف بالسهر على احترام الدستور ومراقبة صحة عمليات الاستفتاء و انتخاب رئيس الجمهورية، كما يتولى الفصل في دستورية المعاهدات و التنظيمات و كذا النظر في مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الدستوري⁽³⁾.

و مجمل ما يمكن قوله هنا هو أنه قلما نجد دستور جزائري نظم السلطات الحيوية الثلاثة بهذه الجرأة والكيفية المحكمة، لاسيما في ظل نظام تغلغت فيه جذور وحدة السلطة و شخصنتها، فقد اعتبر هذا الدستور انتصارا لمبدأ الفصل بين السلطات و لبنة دستورية هامة نحو إقامة دولة الحق والقانون.

¹ . أنظر المادتين 129، 139 من دستور 1989

² - حول أبعاد و أفاق المراجعة الدستورية لسنة 1989، راجع:

-A.allouache et W.laggoune," la révision constitutionnelle du 23 février 1989 (enjeux et réalités)", R.A.S.J.E.P.N04, décembre 1990, p 753 et suite.

³ . أنظر المادتين 153 و 155 من دستور 1989، هذا و يتجه الدكتور "أوصديق" إلى ضرورة تحديث المجلس الدستوري لأنه يراه قاصرا في أداءه .

أنظر: د- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 293 وما بعدها .

و ما يمكن أن يثار من تساؤل في هذا الخصوص هو ما مدى تطبيق المبدأ في دستور 1996؟ وهل تتمتع السلطة التشريعية باستقلالية تامة في مواجهة السلطة التنفيذية؟.

ثانيا: مدى تطبيق المبدأ في دستور 1996

يبدو للوهلة الأولى و من خلال استطلاع نصوص دستور 1996 أنه مضى نحو تنمية ما شرع فيه دستور 1989 من إصلاحات على مختلف الأصعدة قدما نحو بناء دولة المؤسسات في ظل الشرعية الدستورية.

و هكذا حاول تكملة تنظيم السلطات الثلاث محددًا لكل سلطة اختصاصاتها بوضوح؛ واضعًا الضوابط و الضمانات لمنع اعتداء إحداها على الأخرى تطبيقًا لمبدأ الفصل بين السلطات.

فقد كرس نظام البيكاميرالية⁽¹⁾ على مستوى البرلمان أي استحداث غرفة ثانية وهي (مجلس الأمة) إلى جانب الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، وتم تبرير ذلك باعتبار أن شتى من قبل الفقه منها: محاولة كبح جماح الغرفة الأولى للإنفراد بالتشريع، وكفالة الروية و حسن الأداء في وضع التشريعات، ومحاولة إعادة التوازن داخل المؤسسة

التشريعية⁽²⁾، إضافة إلى توسيع مجال التمثيل الوطني بواسطة تجميع الجماعات والكفاءات العلمية⁽³⁾.

غير أن الدكتور "بوقفة" يرى بأن تجزئة السلطة التشريعية بهذه الكيفية منتقد، كونه ساهم في توسيع الهوة بين المؤسسات التنفيذية و التشريعية، و أفرغ فكرة التوازن المنشود من محتواها، و يقول بأن ذلك مخطط حكومي لإضعاف البرلمان و جعله تحت سيطرة المنفذ،

¹ -أنظر: د-إدريس بوكرا، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير"، مجلة إدارة، عدد 01، ص41.

² . ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 71

³ . د- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 113.

لاسيما و أن الدستور دعمه من جهة أخرى، بأن أوكل له لعب دور الوسيط المؤثر في حالة نشوب خلاف بين المجلسين⁽¹⁾ (المادة 4/120)، وقد تم التفصيل في ذلك فيما تقدم.

و يظهر بأن هذا الرأي جدير بالإلتباع تأسيسا على أنه و بمجرد تفحصنا للعلاقة بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية؛ يتجلى لنا بأن التطور الحاصل على ضوء التجربة البرلمانية القصيرة التي عرفتها بلادنا لم يستطع أن يقض على التفوق التنفيذي⁽²⁾.

و يتضح ذلك جليا من خلال محاولة المشرع الدستوري لسنة 1996 المتواضعة رد اعتبار البرلمان بتوسيع مجاله التشريعي ، فبالإضافة إلى تنويعه ومنحه حق التشريع في الميادين الثلاثين المحددة بالمادة 122 من دستور 1996 ، تمت إضافة مجالات أخرى هامة كانت في السابق تخرج عن نطاق القانون ومنها:

. الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي .

. القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

. قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

. تنظيم حالة الطوارئ⁽³⁾.

و حصل إدخال طائفة القوانين العضوية في النطاق التشريعي و التي تمثل مركزا متميزا في التدرج القانوني⁽⁴⁾ وذلك بموجب المادة 123 من الدستور، ولعل سبب تميزها تبرره القيمة الدستورية والقانونية لها وللمواضيع التي تنظمها، وكذا طبيعة إجراءات صدورها من حيث كونها تتطلب مصادقة الأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث (3/4) أرباع أعضاء مجلس الأمة، ثم إجبارية خضوعها للرقابة القبلية للمجلس الدستوري⁽⁵⁾ .

1 -د- عبد الله بوقفة، المرجع نفسه، ص113، 114.

2 -أنظر -د- إدريس بوكرا ، المرجع السابق، ص 33

3 -د- إدريس بوكرا ، " المرجع نفسه، ص 34 ، وأنظر أيضا: الفقرات: 26،27،28 من المادة 122 من دستور 1996.

4 .-د- إدريس بوكرا ،"المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير"، المرجع السابق، ص34.

5 . أنظر المادة 2/165 من دستور 1996.

و بالتحول إلى المؤسسة القضائية نجد أن دستور 1996 انتقل من نظام وحدة القضاء إلى نظام الازدواجية القضائية⁽¹⁾، وأقر في المادة 138 منه مبدأ استقلال القضاء كما قرر بأن القاضي لا يحكمه إلا للقانون، وأنه محمي من كافة أنواع الضغوطات والتدخلات الماسة بأداء مهامه⁽²⁾.

لكن ورغم وفرة النصوص المتعلقة بالسلطة القضائية وتأكيداتها على تعزيز وكفالة هيبتها؛ إلا أن دائرة نفوذ و تدخل السلطة التنفيذية تزداد اتساعا، فالقاضي مازال غير مستقل كما يجب لأن الدستور لم يمنحه ضمانات عدم القابلية للعزل وجعل مساره الوظيفي بيد المجلس الأعلى للقضاء كما في دستور 1989، الذي يسيطر عليه كما قلنا سابقا رئيس الجمهورية، أما الضمانات التأديبية كدعامة الاستقلال، فترجع مقاليد السلطة التقديرية لوزير العدل الذي يقدر جسامة الخطأ المنسوب للقاضي، هذا باختصار وضع السلطة القضائية في الدستور 1996 .

و هكذا يتضح من كل الذي تم عرضه أن مبدأ الفصل بين السلطات في دستور 1996 مازال تطبيقه يسير بخطى عرجاء، وأن السلطة التشريعية مازالت تصارع التزايد المستمر لنفوذ السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي ملكت وسائل تأثير قوية وفعالة أخرى⁽³⁾ علاوة على سلاح الأوامر الذي خرقت به ميدان حتى القوانين العضوية. وما يمكن قوله في ختام هذا المبحث هو التأكيد مجددا على أن مبدأ الفصل بين السلطات يعد الضمانة الحقيقية لإرساء دولة القانون والحق و الديمقراطية و الدعامة المثلى لمنع اعتداء السلطات الثلاث على بعضها في الدولة ، ومن أجل هذا كان يحق عنوانا للدستورية⁽⁴⁾ الغربية، وعماد قوامها مما جعله يتبوأ مكانة مرموقة في دساتيرها .

¹ . حول أسباب هذا التحول راجع: د- عمار بوضياف ، النظام القضائي الجزائري ، الطبعة الأولى ، دار الريحانة للكتاب ، الجزائر، 2003 ، ص 222 و مابعداها .

² . أنظر المادة 148 من دستور 1996

³ . للإطلاع على هذه الوسائل راجع : موسى بودهان ، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري،" مجلة النائب ، عدد 02 ، 2003 ، ص35وما بعدها .

⁴ - وهو المصطلح الذي استعمله الدكتور " شريط" كترجمة للمصطلح الفرنسي "constitutionalisme" ويستعمل الباحثون العرب اصطلاح الدستورية التي يراها الدكتور "شريط" غير صائبة كونها تقابل اصطلاح: " la constitutionalité " وهي لا تفي بالغرض المقصود و هو مصيب في ذلك .

- أنظر: د - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 01 و 02.

و الجزائر وقعت في أزمة القطيعة أو الاستمرار معه فكان مختفيا و ضامرا خلف وحدة السلطة التنفيذية و شخصيتها بتطبيقها الشكلي له في دستوري 1963 و 1976، ليظهر بقوة في دستوري 1989، وإن كان دستور 1996 قد أخفى وراءه وحدة السلطة بتكريس نظام الأوامر التشريعية.

المبحث الثالث

صور الرقابة على الأوامر في الدساتير الجزائرية

سبق القول بأن تنازل البرلمان عن جزء من اختصاصاته للسلطة التنفيذية بحكم مبدأ التأقيت والظرفية، قد تم تسيجه بضوابط وقيود شتى دفعا للتعسف الرئاسي المحتمل في استخدام سلطة الأوامر.

لاسيما وقد عاينا مدى حرية رئيس الجمهورية في اللجوء إلى أعمال تلك السلطة الخطيرة بامتلاكه سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال.

وحتى لا يتحول هذا الأخير إلى مشروع أصيل بعد ما كان تشريعه على سبيل الاستثناء، احتاطت النصوص الدستورية لذلك بأن أخضعت ذلك الاختصاص الرئاسي إلى رقابة البرلمان كونه الجهاز الفعال والوحيد في الكثير من الدول والمؤهل للنهوض بهذه الرقابة التشريعية⁽¹⁾ (المطلب الأول)، وهذه الأخيرة لا تمنع من تسليط أنواع أخرى من الرقابة عليه والتي تظهر في الرقابتين القضائية والدستورية (المطلب الثاني).

هذا ولعل التساؤل المطروح للمعالجة في هذا المبحث هو:

ما هي صور الرقابة على الأوامر؟، وما مدى جدواها في الحفاظ على مركز وهيبة السلطة التشريعية في الدساتير الجزائرية؟.

المطلب الأول

الرقابة التشريعية⁽²⁾ على الأوامر

¹. أنظر: د- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، المرجع السابق، ص54.

د- الأمين شريط، المرجع السابق، ص 01 و 02.

². وهو المصطلح الذي أطلقه الدكتور "بعلي" عليها كمرادف للرقابة البرلمانية وهما صحيحان كلاهما والمسألة فقط تتعلق بالاختيار والوضوح.

د- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص15.

لما كان اعتماد نظام الأوامر التشريعية ضرورة قانونية وسياسية لمواجهة الظروف المستجدة في حياة الدولة ومؤسساتها الدستورية، فإن دساتيرنا الثلاث التي تبنته لم تمنع البرلمان من بسط رقابته التشريعية على تلك الأوامر.

و بهذا أخذ كل من دستوري 1963 و1976 اللذان صدرا في ظل التوجه الاشتراكي (الفرع الأول)، ثم تلاهما دستور 1996 الذي تم وضعه في ظل التوجه الليبرالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرقابة التشريعية في ظل دستوري 1963 و1976

رغم اتفاق كل من دستوري 1963 و1976 في المبدأ العام الذي يقضي بالأخذ بنمط الرقابة التشريعية، إلا أنهما لم يتفقا في أسلوب تناولها.

أولا : في ظل دستور 1963 :

يتطلب لممارسة رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر التفويضية⁽¹⁾ ضرورة صدور قانون بالتفويض من البرلمان على نحو ما رأيناه في الفصل الأول من هذا المبحث. هذا القانون ليس بمنأى عن كل رقابة، وفي هذا الصدد يمارس المجلس الوطني رقابة مزدوجة :

فمن جهة يسلط رقابة قبلية على قانون التفويض (1)، ومن جهة أخرى يمارس رقابة لاحقة بعدية على الأوامر التفويضية الصادرة ارتكانا إلى ذلك القانون التفويضي (2).

1- الرقابة القبلية للمجلس الوطني :

إن السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الجمهورية في استعمال الأوامر بمقتضى المادة 58 من دستور 1963 ليست مطلقة، بل نجد هذه الأخيرة ألزمته بضرورة موافقة البرلمان على القانون التفويضي.

¹ - لم تحدد المادة 108 من الدستور المصري لسنة 1971 من يكون له المبادرة في طلب التفويض وبالتالي يسري في هذا الشأن حكم المادة 109 منه التي تنص على أنه: "الرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين".

أنظر: د - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص134.

هذا القانون الذي يستلزم شروطا محددة وضوابط وإلا بطل مفعوله، وبتعبير آخر يجب ألا يتأتى وفق صياغة عامة فضفاضة حتى لا تستثمره السلطة التنفيذية لضرب المجلس الوطني⁽¹⁾، بالتطاول عليه وسلبه اختصاصه .

لاسيما إذا ما علمنا بأنه وبمجرد إقرار ذلك القانون تغل يد المجلس الوطني عن إعداد التشريع، والتصويت عليه في كافة الموضوعات المفوضة.

ولذلك فمن صالحه قيامه ببسط رقابته القبلية على ذلك القانون، ويجرى أعمال ذلك

بطريقتين :

- الطريقة الأولى:

بتحديد المجال الزمني للتفويض والتي قد يكون أسبوعا أو بضعة أشهر أو سنة وعدم ضبط هذه المسألة تجعله باطلا، وطول مدة التفويض أمر معلق على مدى ثقة البرلمان في الحكومة، كما قد ترتبط تلك المدة بأحداث وظروف معينة كمثل حالة الحرب⁽²⁾.

- الطريقة الثانية :

بحصر المجالات الموضوعية التي يجوز لرئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر تفويضية دون إمكانية تجاوزه لها.

والملاحظ أن هذا النوع من الرقابة التشريعية السابقة أو الوقائية لا نجد لها نظيرا على مستوى دستوري 1976 و 1996، وهو ما يعد ميزة حسنة انفرد بها دستور 1963.

هذا وبقبول قانون التفويض يستطيع رئيس الجمهورية استصدار الأوامر التفويضية، ولكن مع مراعاة إجراء عرضها على المجلس الوطني للمصادقة عليها وهي الرقابة البعدية أو اللاحقة.

2- الرقابة البعدية للمجلس الوطني :

بعد قبوله لقانون التفويض بإعمال الرقابة القبلية عليه تأتي المرحلة الثانية لعمل المجلس الوطني وهو تسليط الرقابة اللاحقة على الأوامر التفويضية، وقد نصت عليها الفقرة الأخيرة من المادة 58 التي حددت المجال الزمني صراحة لعرض تلك الأوامر على البرلمان

¹ .د- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 134.

² .د- محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص 601.

وهو ثلاثة أشهر وهي بذلك تداركت القصور الناتج عن عدم تحديد مدة التفويض صراحة في متنها تجنباً لأي لبس؛ وإن كانت قد عهدت بتنظيم ذلك بصفة مضمرة لقانون التفويض.

و الملاحظ أن تلك المادة لم تحدد نقطة بداية احتساب ذلك الأجل، لكن يبدو أن انطلاق ذلك الميعاد يبدأ من يوم الموافقة على قانون التفويض. ويبدو أن هذا الرأي الأخير الذي قضى بابتداء ذلك من يوم الموافقة على قانون التفويض هو الأجدى بالإتباع.

كما أن المشرع 1963 أصاب عند تقريره لاصطلاح "المصادقة" على غرار ما ذهب إليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 38⁽¹⁾ رغم عمق الفارق في أعمالها بين الدستورين.

هذا وأن الطبيعة القانونية للأوامر التفويضية تتوقف على إبداء المجلس الوطني موقفاً بشأنها، وهذا الأخير قد يتخذ ثلاثة أشكال يمكن إيجازها في ما يلي :

أ- الإقرار (التصديق):

بعد إيداع رئيس الجمهورية لأوامره التفويضية لدى مكتب المجلس الوطني تجرى

المرحلة التالية لذلك بانطلاق عملية عرضها عليه⁽²⁾ فيتولى تبعا لذلك إجراء التصويت والمصادقة عليها لإقرارها.

و الملاحظ على المادة 58 أنها لم تبين الآثار الناجمة عن ذلك التصديق على خلاف المشرع الدستوري المصري الذي كان صريحا في هذا الصدد، فقد نصت المادة 108 على أنه "... يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة

¹ . حيث كرست هذه المادة أسلوب المصادقة بقولها:

« ... Mais devancement caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le parlement... ».

² . يعرف اصطلاح العرض بأنه: " تقديم اللوائح وإيداعها لدى البرلمان"، وقد جرى العمل على تحديد هذا المدلول منذ صدور دستور مصر لسنة 1923، وإن كلمة (عرض) قد قابلها في النص الفرنسي كلمة (تودع).

- أنظر: د- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، المرجع السابق، ص89.

التفويض، فإن لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون".

وإزاء هذا الوضع فقد رأينا بأن الفقه اتجه نحو اعتبارها قانونا في مفهومه الضيق والخاص "التشريع" بعد التصديق عليها؛ بالرغم من إصدارها من السلطة التنفيذية⁽¹⁾. هذا ولعل ما يطرح من تساؤل هنا هو: كيف يتم التصويت على الأوامر التفويضية من قبل المجلس الوطني؟!.

وبالرجوع إلى المادة 58 السالفة الذكر نجدها لا تعطي لنا جوابا على هذا السؤال، غير أنه وفي اعتقادي أن طريقة التصويت تلك تتم دون مناقشة قياسية على طريقة التصويت على الأوامر التشريعية في دستور 1996 التي نظمتها المادة 38 من القانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان⁽²⁾.

ب- عدم الإقرار (رفض التصديق) :

في هذه الحالة لا تكتسب الأوامر التفويضية قوة القانون ويتم إلغاؤها دون أثر رجعي حفاظا على الحقوق المكتسبة المتعلقة بها، ويترتب الأثر نفسه في حالة عرضها بعد انقضاء ميعاد ثلاثة أشهر اللازم أو في حالة رفضها من قبل المجلس الوطني⁽³⁾.

ج- التزام موقف الصمت:

طالما أنه لا يوجد نص دستوري يلزم المجلس الوطني باتخاذ موقف صريح إزاء الأوامر التفويضية، فإن ذلك معناه أن دستور 1963 منح المجلس سلطة تقديرية في هذا الخصوص، الشيء الذي يجعل احتمال اتخاذه لموقف سلبي بشأنها كالتزام الصمت أمرا واردا، وعلى كل إذا حدث ذلك فإنها تبقى مجرد قرارات إدارية تماما كمثل حالة عدم التصديق عليها ولا يمنع ذلك من تسليط رقابة المجلس الأعلى عليها .

¹ . د- عمار عوابدي، "القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص476.

² . راجع هذه المادة من القانون العضوي رقم: 99-02.

³ -د- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص152.

وما يمكن قوله في آخر هذا الفرع هو أن سلطة المجلس الوطني الرقابية على أوامر التفويض الرئاسية هزيلة وقاصرة ، ولا عجب وقد رأينا ضعفه وضموره أما السلطة التنفيذية، كما أن المادة 58 جاءت تحت عنوان هذه الأخيرة لا تحت ممارسة السيادة لذلك المجلس وهو ما قد يوحي بأنها ذلك الاختصاص التشريعي حقا خالصا لرئيس الجمهورية ضمن سلطاته الدستورية العادية، وليس مجرد اختصاص استثنائي يزوله تحت رقابة البرلمان، وعلى ما يبدو أن الوضع غير بعيد عنه في دستور 1976 .

ثانيا : في ظل دستور 1976 :

خلصنا سابقا إلى أن رئيس الجمهورية في دستور 1976 يمارس اختصاصه التشريعي بموجب أوامر أولية أصلية⁽¹⁾، وعلمنا بأن المادة 153 من هذا الدستور أوجبت ضرورة عرضها على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له ليبسط رقابته التشريعية عليها بإجراء الموافقة، فما هو مضمون الموافقة على الأوامر؟، وما حدود سلطة المجلس في رفضها وعدم إقرارها؟، وهل تترتب عن ذلك آثار معينة؟.

ولإجابة على هذه الإشكاليات سنتناول مضمون الموافقة على الأوامر(1)، ثم نتصدى إلى تبيان حدود سلطة المجلس إزاءها(2)، لنخلص في آخر المطاف إلى معرفة النتائج المترتبة عن عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني(3).

1- مضمون الموافقة على الأوامر :

يذهب جانب من الفقه إلى أن الأوامر الصادرة استنادا إلى المادة 153 المذكورة أعلاه، أعمالا ذات طابع تشريعي منذ استصدارها، وعليه فلا معنى بعدئذ لمناقشة المجلس الشعبي الوطني، ولن تبقى رهينة ذلك الإجراء لضعفه⁽²⁾.

¹ . أنظر المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا البحث

² -أنظر: د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق،

وللتدليل على صحة هذا الرأي أورد الدكتور "بوالشعير" عدة مبررات فالأول مستمد من الدستور ذاته والذي جرد المجلس من الآليات والسلطات التي يمكن أن تكبح سلطة رئيس الجمهورية التشريعية، بخلاف هذا الأخير الذي يحتكر سلطة إصدار القانون والتي قد يستعملها كسلاح لقبر النصوص البرلمانية⁽¹⁾.

كما أن مضامين النصوص القانونية الأخرى تتصرف إلى تحجيم رقابة البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، بأن فرضت عليه تسجيل موافقته على الأوامر الرئاسية دون مناقشة، ولا الاستماع إلى اللجان المختصة وهو عين ما نطقت به المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس بقولها: "يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول أعماله الموافقة على الأوامر بدون إحالتها على اللجان المختصة"⁽²⁾، وانسأقت المادة 154 من نفس القانون إلى ذلك الاتجاه بأن قضت بأنه: "تعرض الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية فيما بين الدورات على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها طبقاً للمادة 153 من الدستور".

وهكذا ثبت ميدانيا وقانونيا انعدام رقابة المجلس للأوامر الرئاسية، على خلاف ما ذهب إليه الدكتور "محيو" - الذي خالفه الدكتور "بوالشعير" ⁽³⁾ وأنا معه في ذلك - حين قال بأن: "موافقة المجلس تعطي الفرصة له لتفحص التعسف الرئاسي بغية قبول الأمر الذي يستمر حينئذ بإنتاج كل آثاره القانونية أو رفضه ووضع حد لآثاره هذه"⁽⁴⁾.

إن الدكتور "محيو" يناقض نفسه حينما يورد أمثلة للتدليل على صحة المجلس الشعبي الوطني تتمحور حول إجراء الموافقة لا الرفض، ولم يأتنا بمثال واحد يبين إمكانية هذا الأخير في رفض الأوامر وإلغائها⁽⁵⁾.

- محمد بورايو، المرجع السابق، ص 125.

¹ . د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 343، 350.

² . د- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 344.

- القانون رقم: 77-01 السابق الذكر.

³ . د- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص 343.

⁴ . د- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 530.

⁵ . د- أحمد محيو، المرجع نفسه، ص 530.

وهو ما أدى بالدكتور "بوالشعير" إلى القول ثانية بأن الدكتور "محيو" التبس عليه الأمر فلم يعد يفرق ما بين الموافقة التي جاءت بها المادة 153، والموافقة الصريحة التي أكدت عليها المادة 158 والتي تشير إلى مصادقة رئيس الجمهورية بعد الموافقة الصريحة عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، وهو مصيب في ذلك نظرا للفارق الكبير بين الإجراءين.

نصل بناء على ما تقدم إلى نتيجة مضمونها أن الموافقة مجرد إجراء شكلي وقيدا آخر على المجلس الشعبي الوطني في دستور 1976، هذا الأخير الذي لم يبين لنا آثار عدم عرض الأوامر على المجلس كما أنه لم يحدد مدى سلطته في رفضه للموافقة على الأوامر وحدود ذلك، وهذا ما سنتبينه فيما يلي:

2- مدى سلطة المجلس الشعبي الوطني إزاء رفضه الموافقة على الأوامر

وحدودها :

يرى بعض الفقه أن المجلس الشعبي الوطني وإن كان لا يستطيع مناقشة الأوامر الرئاسية، إلا أن ذلك لا يمنع من إمكانية رفضه لها بالإحجام عن الموافقة عليها، ومن هذا المنطلق تغدو مدى سلطته في رفضها وحدودها مثار نقاش⁽²⁾، ولقد سجل ذلك التيار الفقهي إجابته على هذا الأمر من زاويتين:

أ- الزاوية القانونية :

يبدو من الوهلة الأولى أن المادة 153 من دستور 1976 غامضة وفضفاضة مما يجعلها محل تأويلات شتى من الناحية القانونية، فالقراءة الأولى لنصها تفيد اتجاهها إلى اعتماد أسلوب الموافقة المجلسية على الأوامر لا الرفض، وهذا ما سيدفع به رئيس الجمهورية لكونه يصب في صالحه هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى يمكن أن نلمس قراءة

¹ . د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 342، 343.

- أنظر المادة 158 من دستور 1976.

² د- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص340.

ثانية لذات النص وهي التي تقضي بعدم وجود ما يمنع من رفضه الأوامر رغم عدم قدرته على إلغائها وهذا هو المهم⁽¹⁾.

والحقيقة أنه باستطاعة رئيس الجمهورية إما تجاوز المجلس الشعبي الوطني باللجوء مباشرة إلى الشعب بطريق الاستفتاء لطلب تسجيل موافقته على أوامره، أو أنه يمتنع عن عرضها عليه طالما لا يؤثر ذلك قانوناً على صحتها ونفاذها⁽²⁾.

ب- الزاوية السياسية:

إذا كانت مسحة الغموض التي اعترت المادة 153 قد أفرزت تأويلات معينة من الناحية القانونية؛ فإن ذلك يبدو غير مطروح تماماً من الناحية السياسية، بل على العكس فقد كشفت بصفة قاطعة عن صورة ذلك الغموض بأن أعطت التفسير الصحيح والمنطقي الذي أراده واضع تلك المادة؛ الذي لم يتصور أن يجعل سلطة أخرى مناوئة للسلطة التنفيذية؛ ورغم اعترافه للمجلس الشعبي الوطني بسلطة التشريع بالمادة 126 إلا أنه اعتبرها مجرد وظيفة مكملة ومعززة لسلطات رئيس الجمهورية، ومساندة له دون أن تجرأ على معارضته⁽³⁾. ورغم هذا الطرح إلا أنه يمكننا التساؤل عن النتائج المترتبة عن حالة عرض رئيس الجمهورية لأوامره على البرلمان.

3- النتائج المترتبة عن عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني:

ويمكن أن ترتد إلى الوضعين التاليين:

أ- إقرار الأوامر بالموافقة عليها:

وهي الأفضل للمجلس الشعبي الوطني حتى يتجنب التصادم مع السلطة التنفيذية كما أن هذا الحل مناسب لتجانسه مع طبيعة النظام السياسي السائد⁽⁴⁾.

¹ د- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 340.

² . ولتفصيل أكثر أنظر: محمد بورايو، المرجع السابق، ص 128.

- أنظر أيضاً المادة 14/111 من دستور 1976.

³ . د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص 339.

⁴ د- حيث أودعت الحكومة الأمر رقم: 80-01 كمشروع قانون في 10/12/1980 وسحبته يوم 10/04/1981، ليصدر بأمر في 28/04/1981، (ج ر ج ج عدد 17).

وتطبيقا لذلك فقد صدر أثناء الفترة التشريعية للمجلس أربعة عشر (14) أمرا، ولجأت الحكومة إلى إصدار مشاريعها بأوامر، بعد سحبها من جدول أعمال المجلس، ومثال ذلك الأمر رقم: 80-01 المعدل والمتمم للأمر: 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾.

ب- تردد المجلس في إقرار الأوامر وإمكانية التنازع مع السلطة التنفيذية :

إذا كانت السلطة التنفيذية قد ضمنت ولاء المجلس الشعبي الوطني، لمدة طويلة فإنها لم تستطع الاستمرار في إخضاعه لها طيلة فترة حياة دستور 1976.

وبالفعل فقد برزت بوادر الانفلات النيابي عن سلطة المؤسسة التنفيذية في عام 1982، حين حدث خلافا مستعصيا بينهما بشأن الأمر: 82-02 المؤرخ في 27 مارس 1982 والخاص بتحديد القواعد الضابطة للنظام التعويضي للنواب، حيث سعت الحكومة من خلاله إلى إخماد سلطتي التشريع والرقابة للمجلس الشعبي الوطني وفقا لما يخدم مصالحها، وهكذا أوردت ذلك الأمر الذي يرمي إلى إلغاء الانتداب وإن تستر تحت غطاء التعويضات، هذه الأخيرة التي استعملتها كذريعة لإلغاء المادة الخامسة من الأمر المذكور سابقا والتي تحضر على النائب عدم الجمع بين الوظيفة الأصلية له ووظيفة الانتداب، ومعنى ذلك أنه يغدو ملزما بذلك الجمع؛ الشيء الذي يجعله يصارع الوقت بغرض التوفيق بينهما مع ما قد يترتب من آثار وخيمة على أدائه لوظيفتي التشريع والرقابة، هذا

فضلا عن إغراقه في العديد من المهام الأخرى التي فرضها عليه القانون كالمشاركة في نشاطات الحزب، وحضور الاجتماعات والعمل في دائرته الانتخابية، وتقديم الاقتراحات⁽²⁾.

ونظرا لكل هذه العوامل وقلة تحصيل النائب لمصادر المعلومات عن الحكومة وعن طبيعة عمله النيابي، فإنه يتحول إلى مجرد خادم مطيع لهذه الأخيرة التي لا تتوانى لحظة في إبعاده بحل المجلس الشعبي الوطني إذا ما رفض أو عرقل أوامرها، لمنع صدور تشريعات متصارعة ومتناقضة، وسياقا لذلك نصت المادة 163 من دستور 1976 على

أنظر: - د- سعيد بوالشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المرجع السابق، ص339.

1 - د- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص339.

2 - د- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص333 وما بعدها.

ذلك الإجراء المعد ميكانيزم دستوري⁽¹⁾ بيد رئيس الجمهورية، بقولها: "الرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة له، تنظم الانتخابات الجديدة في ظرف ثلاثة أشهر".

والملاحظ على هذا النص حسب الفقه هو صياغته المعيبة فكيف لرئيس الجمهورية أن يجري انتخابات مسبقة لتتصيب مجلس جديد وهو لم يحل بعد؟!⁽²⁾.

وما يثير الغرابة أن دستوري 1989 و 1996 ما زالوا يكرران نفس العيب في الصياغة باستعمال كلمة "أو" بدل "و" في متن نصي مادتيهما 120 و 129 على التوالي⁽³⁾.

وإذا كان هذا حال الرقابة التشريعية في دستور 1976، فإننا نتساءل عن موقف دستور 1996 منها وهو موضوع النقطة الموالية.

الفرع الثاني

الرقابة التشريعية في ظل دستور 1996

تبدى لنا أن الأوامر مجرد اختصاص⁽⁴⁾ عارض يعالج به رئيس الجمهورية مسألة طارئة هي في الأصل من صميم عمل البرلمان، ومن أجل هذا أتاح دستور 1996-بالمادة 124- لهذا الأخير إمكانية بسط سلطته الرقابية على تلك الأوامر الرئاسية وخول له في

سبيل ذلك وسيلة الموافقة (أولاً)، ثم بين خلافاً لدستوري 1963 و 1976 مصير الأوامر التي لم تحصل الموافقة عليها (ثانياً).

أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر:

سنتناول تحت هذه النقطة مضمون الموافقة البرلمانية على الأوامر (1)، ثم نحاول رصد أهم العراقيل التي تعوق السلطة التشريعية في أدائها لتلك المهمة (2).

1- مضمون الموافقة على الأوامر:

¹ - د- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص333.

- محمد ابراهيمي، "حق الحل في دستور 1989"، المرجع السابق، ص681.

² - د- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص333.

³ - أنظر: المادتين 120 و 129 من دستوري 1989 و 1996 على التوالي.

⁴ - والملاحظ إن الأستاذ "بودهان" مصر على اعتبارها تفويضاً تشريعياً وهو بجانب الصواب في ذلك.

- أنظر: موسى بودهان، "الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، المرجع السابق، ص36.

نصت المادة 124 من دستور 1996 على وجوب عرض الأوامر الرئاسية على البرلمان لتحديد موقفه منها بقولها "... و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها..."

ومن خلال هذه المادة يتضح أنه يقع التزام على عاتق رئيس الجمهورية هو إلزامية عرض أوامره على البرلمان، وهذا الالتزام الحكومي اختلف الفقه الفرنسي في تحديد طبيعته.

أ- طبيعة الالتزام الرئاسي بعرض الأوامر على البرلمان:

ذهب الأستاذ "جيز" إلى أن التزام الحكومة بعرض الأوامر على البرلمان ذو طبيعة سياسية، ويرمي إلى تنظيم العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، وبذلك فهو ليس التزام قانوني يؤثر على صحة الأوامر التي تخلف عرضها خلال الفترة المحددة، ويرى هذا الفقيه أيضا بأن الإحجام عن ذلك العرض من قبل الحكومة يرتب مسؤوليتها السياسية، وليس بطلان الأوامر الرئاسية⁽¹⁾.

وذهب الأستاذ "دوجي" إلى أن الإخلال بذلك الالتزام الحكومي ينجر عنه سريان إلغاء الأوامر بأثر رجعي، وقرر رأي وسط خلاف ذلك بامتداده إلى المستقبل فقط⁽²⁾، وهو رأي جدير بالإتباع وسنرى لاحقا أي رأي اعتنق دستور 1996.

يحق لنا بعد هذا الطرح أن نتساءل عن العقبات والصعوبات المثبطة للعمل الرقابي

التشريعي.

2 - معوقات الموافقة البرلمانية:

لعل أهم العقبات التي يمكن أن تعترض موافقة البرلمان على الأوامر هما: نظام الثنائية البرلمانية من جهة (أ)؛ والأغلبية البرلمانية من جهة أخرى (ب).

أ- عقبة الثنائية البرلمانية:

سبق القول بأن دستور 1996 أضاف غرفة ثانية (مجلس الأمة) إلى جوار الغرفة الأصلية (المجلس الشعبي الوطني)، وهذا ما يسمى "بالبيكاميرالية" المتساوية على اعتبار

¹ - د- عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 556، وحول المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، راجع:

د- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 200 وما بعدها.

² - د- عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 557.

أنهما متساويتان من حيث السيادة على العمل التشريعي وهذا هو الأصل العام طبقا للمادة 98.

ولعل ذلك قد ينجر عنه حدوث تصادم وتعارض بينهما حول الموافقة على الأوامر الرئاسية، وتبعاً لذلك فقد يوافق عليها أحدهما في حين يحجم المجلس الثاني، والتشريعات المقارنة متباينة في فض هذا الخلاف⁽¹⁾، والمهم في كل ذلك هو أن الحل قد يطول مما يؤثر سلبياً على وضع الأوامر وفقدانها لأهم مبررات وجودها، وهي التصدي لمعالجة الأوضاع المستعجلة وهذه أحد مساوئ البيكاميرالية.

ب - عقبة الأغلبية البرلمانية:

أقر دستور 1996 مبدأ التعددية الحزبية ولذلك صار يوسع الشعب اختيار ممثليه على مستوى البرلمان، غير أن ذلك أثر على أداء هذا الأخير حيث غلب على النواب الطابع الحزبي المنتمون عليه والصراع على مصالحهم المادية، وتبعاً لذلك تأثرت الأوامر. فإذا كانت الأغلبية البرلمانية⁽²⁾ مع رئيس الجمهورية تمت الموافقة عليها وإذا كان العكس تعرقل أو لا تتم، وهذا الطرح يصدق من الجانب القانوني أكثر من الجانب السياسي، كون السلطة التنفيذية ما زالت تحافظ على قوتها حتى في هذا الدستور.

ثانياً: مآل الأوامر التشريعية لدى عرضها على البرلمان:

يتحدد مصير الأوامر لدى عرضها على البرلمان باتخاذ موقفها حيالها، والذي قد يكون إما إقرارها بالموافقة عليها⁽¹⁾، أو رفضها⁽²⁾، أو التزام الصمت والحياد⁽³⁾.

1 - الموافقة الصريحة على الأوامر:

ويترتب عنها تحولها إلى تشريعات حقيقية، رغم تأكيد الدكتور "عبد الرزاق السنهوري" بأنها تبقى قرارات إدارية ولكن لها قوة القانون إعمالاً للمعيار الشكلي⁽³⁾ وإن كان لهذا الرأي

¹ - أقرت فرنسا والمكسيك نظام الأخذ والرد "la navette" الذي معناه ذهاب النص وإيابه بين الطرفين إلى غاية حل الخلاف، بينما الجزائر عهدت به إلى لجنة خاصة بالمادة 120 من دستور 1996.

- د - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 13.

² - لمزيد من التفصيل حول تأثير الأغلبية البرلمانية راجع:

- د - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 54 وما بعدها =

- د - عادل ثابت، المرجع السابق، ص 75.

³ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 24.

مزياه في حفظ الحقوق والحريات؛ إلا أنني أميل إلى رأي الأستاذ "بدران" الذي قرر أنها تشريعات تأسيسية على أن البرلمان راقبها وأقرها ولو رأى فيها تعسفا رئاسيا لرفضها⁽¹⁾.

هذا ولا يمكن اعتبار هذه الموافقة بمثابة تأييد سياسي لرئيس الجمهورية كونه لا يمارس اختصاصا تشريعيا مطلقا باحتكاره لمجال التشريع، كما لا يمكن أن تكون إجازة لأن الأوامر لم تكن باطلة حتى تصحح⁽²⁾.

والملاحظ أن البرلمان يسجل موافقته على الأوامر دون مناقشة ولا تعديل وهذا ما بينته المادة 38 من القانون العضوي: 99-02 بقولها "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

إن أول ما يسجل على هذه المادة هو تقليصها لرقابة البرلمان بعدم إقرارها للمصادقة بدل الموافقة، كما أنها أخلطت بين الاصطلاحين وقد رأينا الفارق بينهما وأهمية ذلك التمييز، وجاءت في الفرع الثالث من القانون العضوي أعلاه لوحدها دون غيرها مما يفيد انفرادها بطريقة التصويت تلك، وهو تمييز لا مبرر له مع بقية النصوص الأخرى، الأمر الذي يؤكد من جديد قوة الأوامر وضعف الرقابة التشريعية عليها.

وتجدر الإشارة إلى أن نصي المادتين 124 و38 سكتا على الأغلبية اللازمة للتصويت على الأوامر، والراجح حسب الفقه بأنها الأغلبية المطلقة إذا كانت تدخل في نطاق القوانين العضوية، والأغلبية البسيطة إذا كانت تدخل في مجال القوانين العادية⁽³⁾، ويؤكد نفس الاتجاه الفقهي على ضرورة تمرير الأوامر العضوية على الرقابة القبلية للمجلس الدستوري⁽⁴⁾.

وقبل الانتهاء من هذه الفقرة يمكن أن نطرح السؤالين التاليين:

1 - مراد بدران، المرجع نفسه، ص 24.

2 - مراد بدران، المرجع نفسه، ص 25.

3 - مراد بدران، المرجع السابق، ص 24.

4 - مراد بدران، المرجع نفسه، ص 18 و 26.

ما مدى سلطة البرلمان في الموافقة على بعض نصوص الأوامر والاعتراض على بعضها الآخر؟ وهل تخضع أوامر الحالة الاستثنائية وقرار إعلانها للرقابة البرلمانية؟.

فبالنسبة للإشكال الأول أجاب بعض الفقهاء بأن للبرلمان أن يقر بعض نصوص الأوامر، وله الحق في رفض البعض الآخر استناداً إلى القاعدة الأصولية القائلة بأن "من يملك الكل يملك الجزء"، والقول بخلاف ذلك معناه سلب سلطته الرقابية⁽¹⁾.

ورغم صحة هذا الرأي إلا أنه يبدو مستبعداً في ظل الوضع السياسي الراهن وسيطرة المؤسسة التنفيذية على البرلمان، خاصة تأكيدات المادتين 124 و38 على الموافقة دون مناقشة⁽²⁾، على الأوامر وهو قيد خطير على سلطة البرلمان الرقابية.

وبالنسبة للإشكال الثاني فإن الفقه اعتبر قرار إعلان الحالة الاستثنائية من طائفة أعمال السيادة بإجماع⁽³⁾، واختلف حول الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة تجسيدا لقرار الإعلان⁽⁴⁾.

وبالنسبة لمدى خضوع أوامر الوضع الاستثنائي للرقابة البرلمانية فقد فصل المجلس الدستوري فيها؛ بأن جعلها مستثناة من تلك الرقابة وذلك في رأيه رقم ثمانية (08) والمؤرخ في 21 أبريل 1999⁽⁵⁾.

2- رفض الموافقة على الأوامر:

في هذه الحالة تعتبر لاغية دون أثر رجعي وهذا هو الرأي الفقهي الصائب، ولكن المادة 124 قالت: "... تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..."، مما يفيد إعدامها بأثر رجعي، وهو ما قد يترتب عليه المساس بالحقوق المكتسبة المتعلقة بها، وهذا ما يعيبه الفقه عليها⁽⁶⁾، وهو مصيب في ذلك، لأنها ضيقت الخناق على البرلمان مرة أخرى خاصة

1 - مراد بدران، المرجع نفسه، ص 17.

2 - وهو نفس ما أكدته المادة 01/94 من دستور الأردن.

أنظر: د- عادل طالب الطببائي، المرجع السابق، ص 19 و 18.

3 - د- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، المرجع السابق، ص 190.

4 - د- أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص 61 ما بعدها.

5 - وهو الرأي المتعلق بمدى مطابقة القانون العضوي 99-02 للدستور.

- أنظر (ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 1999/02/21).

6 - مراد بدران، المرجع السابق، ص 18 و 19.

خاصة إذا ما أضافنا لذلك تلويح رئيس الجمهورية بسلاح حل المجلس الشعبي الوطني فيصبح الرفض صعباً، وهو ما يؤكد هيمنة هذا الأخير على البرلمان.

3-التزام موقف الحياد:

لم ينظم نص المادة 124 مسألة سكوت البرلمان عن الموافقة على الأوامر، والفقهاء يرى بأنها قرارات إدارية حتى يتخذ البرلمان موقفاً صريحاً بشأنها⁽¹⁾. ونخلص في ختام هذا المطلب إلى أن الرقابة البرلمانية (التشريعية) هشة وغير فعالة وأنها تخدم رئيس الجمهورية وتدعم مركزه، وسنحاول التعرّيج على نوع آخر من الرقابة هما الرقابتين الدستورية والقضائية.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية والدستورية على الأوامر

يمكن أن تنصب الرقابة القضائية -رقابة مجلس الدولة -على الأوامر التشريعية (الفرع الأول)، كما قد تتسحب إليها الرقابة الدستورية -رقابة المجلس الدستوري- (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرقابة القضائية (رقابة مجلس الدولة)

تتسم الرقابة القضائية بأنها خارجية مما يجعلها أكثر فاعلية وحياداً واستقلالاً وموضوعية، مقارنة بأنواع الرقابة الأخرى (الرقابة التشريعية، أو السياسية، أو الإدارية⁽²⁾). وسبب ذلك يعود إلى أن السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون وهي الضمانة الأكيدة لحماية الحقوق والحريات⁽³⁾ في النظم الديمقراطية، و تنصب تلك الرقابة على جميع أعمال الإدارة المركزية منها واللامركزية بواسطة نشر الطعون أمام الجهات القضائية المختصة، والتي على رأس القضاء الإداري منها مجلس الدولة تكريساً لدولة القانون وضمناً لمبدأ الشرعية⁽⁴⁾.

¹ - مراد بدران، المرجع نفسه، ص 18 و 19.

² - د- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 30.

³ - أنظر المادتين: 138 و 139 من دستور 1996.

و كما هو معلوم فإن لمجلس الدولة⁽²⁾ اختصاصات استشارية(1)، وأخرى قضائية(2)، ولعل السؤال المطروح هنا هو: ما مدى خضوع الأوامر لهذين النوعين من الاختصاص؟، والجواب على ذلك نتناوله في الآتي:

أولاً: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة:

إن الحديث عن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في مجال التشريع، يفرض علينا أولاً تحديد القيمة العلمية والعملية للاستشارة وتبيان مدى الزاميتها(1)، ثم إبراز حدود تلك الوظيفة وتوضيح ما إذا كانت تتعدى إلى ميدان الأوامر التشريعية أم لا(2).

1- القيمة العلمية والعملية للاستشارة ومدى الزاميتها:

لا يخفى على المنشغلين بميدان القانون مدى القيمة العلمية والعملية التي تخص بها الاستشارة(أ)، ورغم ذلك فإن طبيعتها تتردد ما بين الإلزام والاختيار(ب).

أ- القيمة العلمية والعملية لاستشارة مجلس الدولة:

تكتسي الاستشارة أهمية بالغة، بالنظر إلى كونها أداة وقائية تهدف إلى تنوير السلطة المختصة وترشيد أعمالها التي تصدرها على قرينة من الروية والصحة وحسن التدبير، أو بتعبير آخر تزويدها برجاحة الرأي الذي تتحصن به في شتى الأوضاع الحرجة والطارئة منها أو المستعصية بل وحتى العادية، لاسيما في حالة غموض النصوص وتضاربها وصعوبة وضع اليد على مضامين تفسيراتها السليمة التي هدف إليها المشرع حقيقة من وضعها؛ إحقاق للصالح العام⁽³⁾.

¹ - ويقصد به سيادة الحكم القانون، ولتفصيل أكثر راجع:

د- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 08.

² - حول تعريف مجلس الدولة ودوره في حماية الحريات راجع:

د- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 292 وما بعدها.

³ - د- عبد الرزاق زويينة، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة"، مجلة مجلس الدولة، عدد 01،

2002، ص 23، 31.

- أنظر أيضا المادة 274 من الأمر رقم: 66-154 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.

إن كل هذه الأوجه الاستشارية المذكورة أعلاه، يضطلع بها مجلس الدولة كتحويل دستوري صريح دون أن يمتد إلى المحكمة العليا بموجب المادة 119 من دستور 1996 (1).

ولذلك أضحت هذه الاستشارة السمة البارزة الرائجة للإدارة الحديثة في النظم القانونية المعاصرة، ومجلس الدولة صار المستشار الأمين لها بتقديمه النصح وإسدائه لها، ففتبوا بذلك مكانة مرموقة في ظلها (2).

كما أن لآرائه قيمة أدبية كبيرة لامناس من الركون إليها لسداد العمل التشريعي ذاته، ولنا في مجلسي الدولة المصري الفرنسي أعمق مثال على خصوبة مسيرتهما القانونية بفتاوهما القيمة (3)، بل أن هذا الأخير ما نشأ إلا ليكون مستشارا للحكومة في فرنسا، ثم تأكد دوره القضائي فيما بعد.

وقبل الانتهاء من هذه الفقرة يطرح السؤال التالي: ما مدى إلزامية طلب استشارة مجلس الدولة، وهل الأخذ بها ملزم بعد طلبها؟.

ب- مدى إلزامية الاستشارة:

تنص المادة 119 من دستور 1996 على أنه "... تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني".

يتضح من هذه المادة أن طلب استشارة مجلس الدولة ملزمة بشأن مشاريع القوانين، ولقد فصل المجلس الدستوري في ذلك حينما علل رأيه حول المادة الرابعة من القانون العضوي رقم: 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، بقوله: "...

1 - د - عبد الرزاق زوينة، المرجع نفسه، ص 23، 31.

2 - د - عبد الرزاق زوينة، المرجع نفسه، ص 31.

وحول تطور مجلس الدولة الفرنسي راجع:

- د - محمد عبد الحميد أو زيد، المرجع السابق، ص 68 وما بعدها.

وفيما يخص مجلس الدولة المصري راجع:

- د - عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 293، 294.

3 - د - عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق، ص 31.

واعتباراً أن الاختصاصات الاستشارية... تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوباً على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها...⁽¹⁾.

ويتأسف الدكتور "زوينة" على أن المادتين 4 و12 من القانون العضوي 98-01 لا تؤكدان البتة الطبيعة الإلزامية للاستشارة، في حين يسجل نص تنظيمي يشير إليها صراحة، وهذا ما قضت به المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 98-261 المؤرخ في 29 غشت 1998 المتعلق بأشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري بقولها: "يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين..."⁽²⁾، وهو ما يعاب على المشرع.

وترتيباً على ما سبق فإن طلب استشارة مجلس الدولة إلزامي، والأخذ بها فيما بعد اختياري شريطة عدم إصدار الحكومة لنصوص مخالفة لمشاريعها التي طلبت المشورة حولها.⁽³⁾

2- حدود الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة:

جاء في آخر المادة 119 من الدستور ما يلي "... تعرض مشاريع القوانين..."، والسؤال المطروح هنا هو: ما هو مبتغى المشرع بإيراده اصطلاح "القوانين"؟، هل يرمي إلى شموله النصوص التشريعية والتنظيمية بما فيها مشاريع الأوامر على حد سواء، أم المسألة خلاف ذلك؟.

يرى الفقه بأنه ينبغي بداية استبعاد "مشاريع المعاهدات- Les traites internationaux"، كونها وطبقاً للمادة 132 من الدستور تخرج عن نطاق استشارة مجلس الدولة، والأمر نفسه بالنسبة لمبادرات النواب (اقتراحات القوانين)، التي لا تخضع هي الأخرى لتلك الاستشارة، ولكن مسألة مدى خضوع مشاريع الأوامر والمراسيم الرئاسية والتنفيذية تغدو محل نظر⁽⁴⁾، وللإجابة على ذلك نورد المادة (04) من القانون العضوي:

¹ - د- عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق، 30، 29.

- أنظر الرأي رقم: 06/ر.ق.ع.م.د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998.

² - د- عبد الرزاق زوينة، المرجع نفسه، ص 30.

³ - د- عبد الرزاق زوينة، المرجع نفسه، ص 30.

⁴ - د- عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق، ص 24.

98-01 قبل وبعد التعديل، وأسجل ملاحظات الفقه على هذه المسألة، لنخلص إلى إيراد رأي المجلس الدستوري في ذلك.

نصت المادة (04) قبل التعديل على أنه: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها القانون، والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

والملاحظ -حسب الفقه- أن واضع هذه المادة أراد وعلى غرار النظم الرائدة⁽¹⁾ إعطاء مجلس الدولة مهمته الاستشارية كاملة غير منقوصة لتستغرق مجمل النصوص القانونية التي يتضمنها الهرم القانوني للدولة (مشاريع قوانين، مشاريع أوامر، مشاريع مراسيم رئاسية أو تنفيذية...)"⁽²⁾.

غير أنه و بعد إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية، عدل تلك المادة مقلصا من مجال تلك الاستشارة بأن جعل حدودها تقف عند حد مشاريع القوانين فحسب، وذلك في رأيه رقم: 1998/06 السالف الذكر، معللا ذلك بقوله بأن محرر المادة الرابعة أعلاه أضاف اختصاصات استشارية لم يقرها المؤسس الدستوري بالمادة 119، كما عزز رأيه بالمادة 153 من دستور 1996 التي تحيل على القانون العضوي الذي يتولى تحديد الاختصاصات القضائية لا الاستشارية كونها جاءت قابضة تحت عنوان "السلطة القضائية"⁽³⁾.

وقد أيد بعض الفقه و منهم الدكتور "بوضياف" هذا الاجتهاد قائلا بأن: "المجلس الدستوري أصاب إصابة بالغة كونه يطابق النص الدستوري (مادة 119)⁽⁴⁾".

¹ - فمثلا مجلس الدولة الفرنسي يحضى باختصاص استشاري وافر بموجب المواد: 37، 38، 39 من دستور 1958 الفرنسي، ولمزيد من التفصيل حول ذلك راجع:

- جازية صاش، المرجع السابق، ص 77 وما بعدها..

² - د- عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق، ص 25.

³ - د- عبد الرزاق زوينة، المرجع السابق، ص 26.

- أنظر المادة 153 من دستور 1996.

⁴ - د- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 303.

وعلى خلاف ذلك يبدو رأي الدكتور " زوبينة" الذي قال بأن المجلس الدستوري أعطى قراءة ضيقة للمادة الدستورية تتجافى مع روح نصها هو الأجدى بالإتباع .

وقرر الفقه بأن اجتهاد ذلك المجلس يثير العديد من الإشكالات والمسائل القانونية ومنها:

- المسألة الأولى:

وتظهر في الصياغة العامة للمادة 119 نفسها، فهي لا تتصرف في مدلولها إلى قصر نطاق استشارة مجلس الدولة على "مشاريع القوانين حصريا"، إلى غير ذلك من التعابير الدالة على الحصر والتحديد⁽¹⁾.

- المسألة الثانية:

وتتبدى في طبيعة القواعد الدستورية التي تختص بتحديد الأطر العامة للمواضيع، ويعهد إلى القوانين الأقل درجة منها بمهمة الإسهاب والتفصيل في دقائقها، وبناء على ذلك فليس من وظيفة الدستور الإفاضة في المسائل الجزئية؛ ويغدو تبعا لهذا الطرح تفصيل المادة (04) من القانون العضوي 98-01 سليما من حيث شرعيته ودستوريته⁽²⁾.

- المسألة الثالثة:

وتكمن في تجاهل المجلس الدستوري لقوة وطبيعة الأوامر، لاسيما وقد ثبت أنها تشريعات حقيقية، فلم أخرجها من دائرة القوانين⁽³⁾، والحال أن رئيس الجمهورية قد اكتسح بها معظم الحياة القانونية؟.

و أيا كانت الاعتبارات السابقة فعلى مجلس الدولة الانصياع إلى آراء المجلس الدستوري كونها ذات حجية مطلقة من جهة، و إعمالا لتثبيت دولة القانون⁽⁴⁾ من جهة أخرى، و في ختام هذه الفقرة لنا أن نتساءل عن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة.

ثانيا - الاختصاص القضائي لمجلس الدولة:

1 - د- عبد الرزاق زوبينة، المرجع السابق، ص25، 26.

2 - د- عبد الرزاق زوبينة، المرجع نفسه، ص25، 26.

3 - ترى الأستاذة "صاش" أن اجتهاد المجلس الدستوري غير مؤسس لعدة أسباب وعوامل أوردتها في مقالها، وقررت صراحة إوجاجه وخطئه=

= أنظر: جازية صاش، المرجع السابق، ص78 و 83.

4 - د- عبد الرزاق زوبينة، المرجع السابق، ص27.

- أنظر المادة 169 من دستور 1996.

خلافًا للوضع في فرنسا- حيث يكون مجلس الدولة تابع للسلطة التنفيذية- فإن مجلس الدولة الجزائري تابع للسلطة القضائية، مما يجعل منه هيئة قضائية إدارية مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية والكفيلة بتوحيد الاجتهاد القضائي على مستوى أنحاء البلاد والعين الساهرة على فرض احترام القانون⁽¹⁾ تكريساً لمبدأ المشروعية. وهكذا فاختصاصه القضائي أكثر اتساعاً وشمولية مقارنة مع اختصاصه الاستشاري، و لذلك يتبادر إلى الذهن السؤال التالي:

ما مدى فعالية الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في ميدان الأوامر التشريعية؟. نتناول الإجابة على هذا التساؤل بالتعرض إلى رقابة مجلس الدولة على أوامر الوضع العادي(1)، ثم ندرس تلك الرقابة على الأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الاستثنائية(2).

1- رقابة مجلس الدولة على أوامر الوضع العادي:

تطبيقاً للمواد 09 و10 و11 من القانون العضوي: 98- 01، فإن مجلس الدولة يتمتع باختصاص قضائي متنوع فأحياناً يكون:

- محكمة أول و آخر درجة (قاضي اختصاص)، و هذا حسب المادة 09.
 - و أحياناً أخرى جهة استئناف (قاضي استئناف)، وهذا حسب المادة 10.
 - كما يختص أيضا بالطعون بالنقض(قاضي نقض)، و هذا حسب المادة 11⁽²⁾.
- وقد تم تأكيد ذلك الاختصاص القضائي لمجلس الدولة بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد بموجب نصوص مواد 901، 902، 903⁽³⁾ التي تقابل المواد: 9، 10، 10 على التوالي من القانون العضوي 98-01.

لكن ما يهنا في هذا الخصوص هو ما جاءت به المادة 09 والمادة 901 المذكورتين أعلاه، بحيث نجد المادة 09 تقول: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

1 - أنظر المادتين 152 و153 من دستور 1996.

2 - د- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 113.

3 - وهو القانون رقم: 08- 09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ، 23 أبريل 2008)..

1- الطعون الخاصة بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، و الهيئات العمومية الوطنية، و المنظمات المهنية الوطنية.
2- الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

وتقضي المادة 901 بأنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

إن القراءة الأولية لهذين النصين توحي بأنهما لم يصرحا مباشرة على خضوع الأوامر الرئاسية للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، و لكن سرعان ما يتبين خلاف ذلك. فمن حيث الطبيعة القانونية للأوامر، فقد رأينا أن الفقه كيفها على أنها قرارات إدارية قبل التصديق عليها من البرلمان أو في حالة رفضه الموافقة عليها بعد عرضها، أو اتخاذه جانب الصمت حيالها، و طالما كان رئيس الجمهورية سلطة إدارية مركزية عليا⁽¹⁾ فإن الأوامر تعتبر قرارات إدارية صادرة عن إحدى السلطات المركزية التي نصت عليها المادتين 09 و 901 أعلاه، و عليه تنصب عليها رقابة مجلس الدولة. بنشر دعوى الإلغاء بشأنها أمامه.

و الملاحظ أن هذه الأوامر صادرة في الوضع العادي حسب الفقرة الأولى من المادة 124 من دستور 1996، فما هو الوضع في الحالة الاستثنائية؟.

2- رقابة مجلس الدولة على أوامر الحالة الاستثنائية:

إن المادتين 124 و 93 من دستور 1996 سكنتا على إمكانية خضوع أوامر الحالة الاستثنائية لرقابة مجلس الدولة، فهل معنى ذلك أنها بمنأى عن تلك الرقابة؟. والجواب على ذلك نلتمسه على مستوى الآراء الفقهية التالية كما يلي:

بداية ينبغي استبعاد قرار إعلان الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، و التي تعد بالقياس عليها يستبعد قرار ذلك الإعلان في المادة 93

¹ - حول مفهوم وتنظيم الإدارة المركزية راجع:

- د- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 84 وما بعدها.

- د- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 516.

من دستورنا ، على اعتبار أنها مصدرا تاريخيا لها وأن الفقه و القضاء الفرنسيين مجتمعين على أنه طائفة أعمال السيادة المحصن من الرقابة القضائية⁽¹⁾ وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قضية الضابط : " Rubin de servens " ⁽²⁾.

وتبقى الإجراءات الاستثنائية التي يصدرها رئيس الجمهورية استنادا إلى تلك المادة محل خلاف فقهي والذي يوجز في الآراء الفقهية الأربعة التالية:

- الرأي الأول:

ذهب إلى أن تلك الإجراءات الصادرة استنادا إلى المادة 16 ذات طبيعة إدارية إعمالا للمعيار الشكلي، كونها صادرة عن رئيس الجمهورية رغم أنها حائزة على قوة القانون فلا تفلت من الرقابة القضائية⁽³⁾.

- الرأي الثاني

ذهب إلى أن تلك الإجراءات الاستثنائية الرئاسية السالفة الذكر من أعمال السيادة تماما كمثل قرار إعلان الحالة الاستثنائية رغم طبيعتها الإدارية⁽⁴⁾.

- الرأي الثالث:

و ذهب هذا الرأي إلى أنه ينبغي التمييز بين الأعمال التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية في مجال التشريع، و بين تلك التي تدخل في مجال التنظيم، فالطائفة الأولى تفلت من الرقابة القضائية، في حين تبقى الطائفة الثانية خاضعة لتلك الرقابة⁽¹⁾.

¹ - د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 516.

² - حيث تتلخص وقائعها في أن الجنرال ديغول أصدر قرارا بإنشاء محكمة عسكرية في 13 ماي 1961 بعد إعلانه تطبيق المادة 16 أعلاه لمحاكمة مرتكبي الجرائم ضد أمن الدولة أو نظام الجيش ذات الصلة بأحداث الجزائر ، وعلى إثر ذلك تمت إدانة الضابط "Rubin"، الذي طعن أمام مجلس الدولة الفرنسي وأصدر هذا الأخير قرارا بتاريخ 03 مارس 1962 محددًا موقفه من الرقابة القضائية على الإجراءات الاستثنائية.

- أنظر: د- أحمد مدحت علي، المرجع السابق، ص 63.

³ - أنظر: مراد بدران، المرجع السابق، 39، 40.

- د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 517 وما بعدها.

⁴ - أنظر: مراد بدران، المرجع السابق، 39، 40.

- د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 517 وما بعدها.

هذا و باستعراض هذه الآراء، يبدو بأن الرأي الأول هو الأجدى بالإتباع للتطبيق في الجزائر، و بالتالي إخضاع كل من القرارات التنظيمية و الأوامر التشريعية إلى رقابة مجلس الدولة إعمالاً للمعيار العضوي المحدد لطبيعة الأعمال الصادرة عن سلطات الدولة، و المكرس بالمادة 801⁽²⁾ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و القول بغير ذلك هو تسليط رقابة الرأي العام كطرف ضاغط على رئيس الجمهورية وعلى شعبيته ومن ثم التأثير على إعادة انتخابه⁽³⁾؛ لاسيما إذا ما تعسف في استعماله للسلطات الاستثنائية بمقتضى الأوامر، أو تسليط الرقابة السياسية للبرلمان ومتابعة بجرمة الخيانة العظمى رغم صعوبة ذلك سياسياً، وهذا الطرح أيده الفقه وسانده⁽⁴⁾.

يبقى في الأخير أن نقول بأن الرقابة القضائية على الأوامر ما زالت ضعيفة وقاصرة في النطاقين الاستشاري و القضائي، مما جعلها تذهب إلى حد الكسوف في الحالة الاستثنائية، فهل حال الرقابة الدستورية أحسن منها؟؛ ذلك ما سوف نراه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

الرقابة الدستورية (رقابة المجلس الدستوري)

تشكل الرقابة على دستورية القوانين أهم الضمانات الكفيلة باحترام مبدأ سمو الدستور وعلوه، وكذا بقية القوانين الأخرى من قبل السلطات العمومية⁽⁵⁾، بل أنها الدعامة الأساسية التي تميز النظم الدستورية المعاصرة.

و قد تباينت في هذا الصدد مواقف الدول في الأخذ بها وبكيفية إسنادها إلى الهيئات المختصة؛ لاسيما أساليب تكريسها وتنظيمها وإجراءات سيرها، وهذا شأن من أخذ

1 - مراد بدران، المرجع السابق، 39، 40.

2 - أنظر: هذه المادة من القانون 08-09 السابق الذكر.

3 - لرقابة الرأي العام وزن معتبر في التأثير على أعمال السلطة الحاكمة في النظم الرائدة كفرنسا، ويعرف الأستاذ "رمزي الشاعر" الرأي العام بقوله: "اجتماع كلمة أفراد الشعب على أمر معين، تجاه مشكلة معينة أو حادث ما في حالة انتمائهم إلى مجموعة اجتماعية واحدة".

د- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، المرجع السابق، ص 519.

4 - مراد بدران، المرجع السابق، ص 40.

5 - د- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 193.

بها، في حين البعض الآخر من الدول أحجم صراحة عن العمل بها مقررًا نبذها، تأسيساً حسبها أنه من غير المنطقي إسناد مهمة مراقبة أعمال السلطات والحكم عليها على القوانين إن صواب أو خطأ إلى محاكم؛ تلك التي يفترض في قضاتها الاضطلاع بمهمة إنزال حكم القوانين لا مباشرة الرقابة على الهيئات الأخرى⁽¹⁾.

ورغم هذا الطرح إلا أنه لم يمنع الكثير من الدول في اعتمادها، وإن كانت قد تباينت في شأن طبيعة الهيئة التي استندت لها مهمة تلك الرقابة⁽²⁾ والجزائر منها، فهذا دستور 1963 نجده قد عهد بها إلى المجلس الدستوري بموجب المادتين 63 و 64 (أولاً)، في حين لم يكرسها دستور 1976 وإن كان قد أشار فقط إلى ضرورة حماية القواعد الدستورية (مادة 3/111 منه).

لكن المؤتمر الخامس لحزب جبهة التحرير الوطني المنعقد في ديسمبر 1983 نوه إلى خطورة هذا الفراغ القانوني، ونادى في لائحة سياسية عامة إلى الإسراع في تنصيب هيئة عليا تناط بها مهمة الفصل في دستورية القوانين كدعامة هامة لاحترام الدستور وتعزيز شرعية النظام الدستوري و سيادته⁽³⁾.

أما دستور 1989 فقد تناول هذه الرقابة في المواد من 152 إلى 159 منه ولكننا لن نتناولها كونه لم ينص على الأوامر التشريعية.

ليجيء دستور 1996 مكرساً إياها بالمواد من 163 إلى 169 منه، بالنص على تأسيس مجلس دستوري مكلف بالرقابة على دستورية القوانين⁽⁴⁾ (ثانياً).

أولاً: في ظل دستور 1963:

لدراسة الرقابة الدستورية على القوانين و الأوامر في دستور 1963، سنتناول تنظيم المجلس الدستوري (1)، ثم نعاين مدى خضوع الأوامر التفويضية لرقابة ذلك المجلس بالتعرض إلى اختصاصاته (2).

1- تنظيم المجلس الدستوري:

1 - د- سعيد بوالشعير، نفسه، ص193.

2 - د- سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص193.

3 - د- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص269..

4 - حول تعريف الرقابة على دستورية القوانين راجع:

إن المتصفح لدستور 1963 لا يجد سوى مادتين (63 و 64) تتصان على المجلس الدستوري و اختصاصاته، و باستطلاع المادة 63 نجدها تنص على أنه: "يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، و رئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، و ثلاث نواب يعينهم المجلس الوطني، و عضو يعينه رئيس الجمهورية، ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح".

و بتحليل هذه المادة يلاحظ أن المؤسسة القضائية متواجدة بثلاثة (03) أعضاء و هم الرئيس الأول للمحكمة العليا، و رئيسي الحجرتين المدنية و الإدارية في المحكمة العليا معينين بحكم صفتهم، و يعلق الفقه على ذلك بأن المشرع يهدف من وراء ذلك إلى تعميق الاختصاص و توضيحه، درء لمفاسد مصادرة الحقوق والحريات بانتهاكها (الحجرة المدنية)، وكذا منع تعسف الإدارة بتعديها عند إنشائها لمراكز قانونية معينة⁽¹⁾.

أما السلطة التشريعية تتواجد هي الأخرى بثلاثة أعضاء معينون لا منتخبون و مرد ذلك هو هيمنة حزب جبهة التحرير على نوابها، و الملاحظ بأن العضو الأخير يعينه رئيس الجمهورية.

إن ما يميز ذلك التوزيع هو غلبة الطابع السياسي على المجلس الدستوري، فإذا كان الأصل هو انتخاب نواب السلطة التشريعية، فإن التشكيلة القضائية ذات الخصوصية خاضعة هي الأخرى للقناعات والخيارات السياسية أكثر منها لتدعيم العدالة، ولعل هذا يبرر أكثر من خلال تبعية القضاة للسلطة التنفيذية وعدم استقلاليتهم، ولا ولاء لهم سوى للاشتراكية وللحزب الواحد، فقد قضت المادة 62 من دستور 1963 بأنه "لا يخضع القضاة في ممارستهم لوظائفهم إلا للقانون ولمصالح الثورة الاشتراكية..."، وهو الهدف الأكبر الذي تسعى إليه الجمهورية الجزائرية آنذاك⁽²⁾، كما أن القسط الأوفر من ذلك القانون سيوضع عن طريق الأوامر التفويضية وبالتالي خضوع القضاة لرئيس الجمهورية، ولعل ذلك يجرنا إلى القول مع الدكتور "أوسديق" أن التوازن الملحوظ في التمثيل بين السلطتين التشريعية والقضائية (ثلاثة أعضاء لكل منهما) على حساب السلطة التنفيذية (عضو واحد)، في

¹ - د- فوزي أوسديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 265.

² - أنظر المادة 3/10 من دستور 1963.

حقيقته توازن وهمي لا يعكس طبيعة النظام السياسي في دستور 1963، فقد كان - كما رأينا - وحدويا شخصيا مركزا⁽¹⁾.

بقي أن نشير إلى أن رئيس المجلس الدستوري ينتخبه زملاءه على غرار ما هو سائر في الأنظمة الدستورية المقارنة، أما في دستور 1963 فنجد رئيس الجمهورية من يعينه، و هو ما يفسر من جديد عدم استقلالية المجلس ذاته⁽²⁾.

2- اختصاصات المجلس الدستوري:

بالرجوع إلى المادة 64 من دستور 1963 نجدها تنص على أنه: "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين و الأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني".

وما يحمد لهذا النص أنه قرر صراحة خضوع الأوامر التشريعية لرقابة المجلس الدستوري رغم طبيعة النظام الدستوري منذئذ، و هو ما لم يقره دستوري 1989 و 1996⁽³⁾ الصادرين في ظل التوجه الليبرالي.

غير أن نطاق ممارسة رقابة المجلس مضيقا عليها كثيرا؛ فهي لا تشمل ميدان المعاهدات الدولية -رغم تكريسها في دستور 1996- ولا المجال التنظيمي؛ كما أن المادة 64 أعلاه سكتت عن الوسيلة القانونية لإعمال تلك الرقابة إن هي رأي أو قرار. و في ما يتعلق بطريقة تحريك المجلس "الإخطار"، نجدها محصورة في شخصيتين هامتين: رئيس الجمهورية من جهة، و رئيس المجلس الوطني من جهة ثانية ولا غرابة في ذلك كون الأول محتكر للسلطات، والآخر الشخصية الثانية المرموقة بعد الرئيس طبقا للمادة 34 من الدستور⁽⁴⁾.

1 - أنظر: د- فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 266 .

2- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 153.

3 - د- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 269..

4 - أنظر المادة 42 من دستور 1963، لاحظ أيضا تحجيم نطاق تلك الرقابة من خلال إخراج باقي الاختصاصات من مجالها، كمرقابة صحة العمليات الانتخابية الرئاسية والتشريعية وإعلان النتائج...

4 - أنظر المادة 34 من دستور 1963.

من هنا كانت الرقابة على الأوامر التشريعية مقيدة و مبتورة، بل أنها أسيرة هي الأخرى للخيارات السياسية.

أخيرا حسبنا القول بأن المجلس الدستوري لم ينصب كنتيجة لتجميد دستور 1963 بمادة الظروف الاستثنائية (المادة 59 منه)⁽¹⁾، الأمر الذي يدعونا إلى التساؤل عن رقابة ذلك المجلس في دستور 1996؟.

ثانيا: في ظل دستور 1996:

جاء في ديباجة هذا الدستور قوله أن: " ... الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية...".

وانطلاقا من ذلك فإن دستور 1996 يكرس ضرورة تعميق العلاقة بين تصرفات وأعمال السلطات العمومية ومبدأ الشرعية الدستورية وكل ذلك في ظل الحرية والديمقراطية، جاعلا وسيلته في ذلك هي تشييد مؤسسات دستورية تناط بها تلك المهمة، وعلى هذا الأساس أعلن عن تأسيس مجلس دستوري مكلف بالسهر على احترام الدستور⁽²⁾، وتبعاً لذلك يطرح السؤال التالي:

إلى أي حد يمكن التصريح بوجود رقابة دستورية فعالة على الأوامر الرئاسية في ظل هذا الدستور؟، والإجابة عن ذلك تكون بتناول تنظيم المجلس الدستوري (1) ثم يتم التعرّيج على اختصاصاته مع التركيز على الأوامر (2).

1- تنظيم المجلس الدستوري:

يتشكل المجلس الدستوري⁽³⁾ طبقاً للمادة 164 من دستور 1996 من تسعة (9) أعضاء موزعين كالتالي:

- ثلاثة (3) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس ، و اثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني ، وآخران (2) ينتخبهما مجلس الأمة ، و عضوان يتم انتخابهما من طرف المحكمة العليا و مجلس الدولة.

1 - د- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 269..

2 - د- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 153.

3 - أنظر المادة 163 من دستور 1996.

وحال انتخاب هؤلاء الأعضاء، يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو مهمة أخرى و مدة العضوية ستة (6) سنوات لمرة واحدة، كما يتم تجديد نصف الأعضاء كل ثلاثة (3) سنوات.

وبمقارنة المجلس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي، نجدهما يتفقان في عدد الأعضاء و مدة التجديد النصفى لهم ، و يختلفان في مدة العضوية حيث نجدها أطول في المجلس الدستوري الفرنسي (تسعة سنوات)، وكذا عضوية قدامى رؤساء الجمهورية الدائمة القاصرة عن هذا الأخير، كما نجد تغييب السلطة القضائية فيه بعدم تمثيلها⁽¹⁾، وعكس ذلك نراه في مجلسنا الدستوري و هو ما يحسب له.

غير أن تواجد السلطة القضائية كان محدودا جدا (عضوان)، مما يفيد غلبة الطابع السياسي على المجلس و تقليص دور القاضي الدستوري فيه رغم أهمية هذا الأخير وتفرده عن القاضي العادي من حيث المركز و المهمة المسندة⁽²⁾، و الذي ينعكس حتما عن

وظيفة الرقابة الدستورية⁽³⁾ المنوطة به.

2- اختصاصات المجلس الدستوري:

شهدت اختصاصات المجلس الدستوري لسنة 1996 توسعا ملحوظا مقارنة بدستور 1963، كما أنها لم تبتعد كثيرا عن دستور 1989 و كل ذلك أملاه التطور الدستوري الحاصل ، و حسب مواد دستور 1996 يمكن أن تترد إلى الاختصاصات التالية:⁽⁴⁾

¹ - حول تشكيلة المجلس الدستوري في دستور 1989 راجع:

د- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 154 وما بعدها.

² - على بوبترة، "ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 05، 2004، ص 55، 56.

³ - حول الرقابة على دستورية القوانين في دستور 1989، راجع:

- Ammar Gusmi, "le contole de la Constitutionnalité en Algérie

- Réalités et perspectives-" R.A.S.J.P.E.N°01, 1991, p65 et suite.

⁴ - حول دور المجلس في هذا الصدد راجع:

د- نذير زربيي، "مناهج عمل المجلس الدستوري الجزائري لمراقبة صحة عمليات الانتخابات الرئاسية والاستفتاء"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 11، 2006، ص 87 وما بعدها.

- يسهر على صحة العمليات الانتخابية و الاستفتاء و يعلن نتائجها (المادة 163).
- يضطلع ببعض الوظائف الاستشارية (في حالة الشغور و الحالة الاستثنائية).
- يكلف بالرقابة على دستورية القوانين (المادة 165).

و ما يعنينا هنا هو الرقابة على دستورية القوانين التي جاءت بها المادة 165 من الدستور الحالي ، فباستقراءها نجد أنها لم تشر صراحة إلى خضوع الأوامر التشريعية إلى تلك الرقابة على غرار ما فعله دستور 1963 ، و إن كانت قد جاءت مشابهة كثيرا لنص المادة 155 من دستور 1989⁽¹⁾.

فإذا كان هذا الأخير أسقطها من تلك الرقابة، فهو منطقي مع نفسه كونه لم يتبناها أصلا ، فما هو مبرر إسقاطها من دستور 1996 و قد اعتمد نظام الأوامر ؟ ولماذا لا لم يسع التعديل الأخير له لتدارك تلك الثغرة؟ ،لذلك كان حريا به ألا يفعل ذلك ،و ربما كان يقصد هذه الفعلة حتى يترجم قوة و مركز رئيس الجمهورية .

هذا و ما تجدر الإشارة إليه أن المادة 165 تضمنت كلمة " التنظيمات " مما يجعلنا نستشف منها أن الأوامر تخضع لرقابة المجلس الدستوري على اعتبار أن الأوامر قرارات إدارية في مرحلة ما و هي تنظيم، كما أنه بعد الموافقة عليها تصير قوانين و هي أيضا خاضعة لهذه الرقابة .

لكن ذلك الطرح وإن صدق من الناحية القانونية، فهو بعيد المنال من الناحية السياسية، فالدستور نفسه قد جعل وسيلة تحريك تلك الرقابة "الإخطار"⁽²⁾ يسيطر عليها رئيس الجمهورية ومعه رئيسي غرفتي البرلمان - لكن رأينا ضعفه- مما حدا بالدكتور "بوالشعير" إلى القول بأن ذلك يعد عقبة خطيرة أما السلطة الرقابية لذلك المجلس، وتهديدا محققا بحقوق الأفراد وحررياتهم، هذا الذي قد يتضاعف أكثر إذا ما تجانس اللون السياسي لهؤلاء الرؤساء وصارت المصالح موحدة⁽³⁾.

¹ - Voir : Ammar Gusmi, op, cit, pp 70 à 72.

² - يعرف الإخطار بأنه: " ذلك الضابط الدستوري الذي يقضي بأن لا تنتظر ولا تفعل أية هيئة دستورية رقابية في دستورية القوانين إلا به".

أنظر : علي بوبترة، المرجع السابق، ص57.

³ - د- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 214، 215.

وعليه فإن هذه الرقابة تظل هي الأخرى رهينة الاعتبارات السياسية أكثر منها قانونية مما يجعلها تتسم بالهزال والضعف وعدم الفعالية على غرار الرقابتين التشريعية والقضائية على نحو ما تم التعرض له فيما سبق.

خلاصة الفصل الثاني:

أدى اللجوء المستمر إلى آلية التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية إلى آثار خطيرة على السلطة التشريعية نوجزها في المظاهر التالية:

مظهر تحييد السلطة التشريعية:

من خلال إقدام المشرع الدستوري على إفراغ السيادة البرلمانية من محتواها، وتحويلها إلى مجرد غرفة تسجيل ومشورة لمشاريع القوانين الحكومية، و في المقابل موقع السلطة التنفيذية في الزوايا الحساسة للنشاط التشريعي بإحكام قبضتها على المجال المالي إعدادا و تشريعا بأوامر رئاسية هذا من جهة ؛ ومن جهة أخرى مكنها من بسط نفوذها على جدول الأعمال البرلماني الذي يعد السكة الفعالة الأولى لمناقشة أي مبادرة برلمانية إن رغبت الحكومة كما أنه يتحول إلى مقبرة لها إذا ما رفضت ذلك باستعمالها لحقي الأولوية والاستعجال.

مظهر تغييب السلطة التشريعية:

بعدم التطبيق الفعلي لمبدأ الفصل بين السلطات ، و هذا ما أدى إلى دمج السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية تحت شعار وحدة و تركيز السلطة ، و هو الذي فعله دستور 1963 الذي رفضه في ديباجته و لم يعترف إلا بالمؤسسة التنفيذية كسلطة معللا ذلك بأنه (مبدأ فصل السلطات) من رواسب الاستعمار و مخلفاته ، كما جعل من المؤسسة التشريعية مجرد خادم أمين لتلك السلطة ، و لم يشذ دستور 1976 عن هذا التوجه بأن جعل السلطة التنفيذية حاضرة فيه بقوة بالتعبير عنها بالوظيفتين السياسية والتنفيذية وأفرد لها مركز الصدارة ، مؤكداً بأن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعدو أن يكون سوى أسطورة ووهما . و رغم النقلة النوعية نسبيا التي أتى بها دستور 1989 بإرسائه لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن دستور 1996 لم يستطع التخلص من آثار شخصية السلطة بتكريسه للأوامر المناقضة لذلك المبدأ العريق.

مظهر تقزيم الرقابة التشريعية و صور الرقابة الأخرى على الأوامر:

بحيث صارت مجرد إجراءات شكلية تعزز تفوق السلطة التنفيذية ، فقد انحصرت الرقابة التشريعية في الموافقة دون المناقشة و التعديل للأوامر ، و أبعدت الرقابة الدستورية بطمسها في وسيلة الإخطار الرئاسي ، وتم تهميش الرقابة القضائية بعدم التصريح بخضوع

الأوامر لرقابة مجلس الدولة ؛ فضلا عن إعدام الدور الاستشاري له فيما يخص مشاريع تلك الأوامر .

وهكذا يتضح مدى الوجود الشكلي للسلطة التشريعية بجوار السلطة التنفيذية التي امتلكت وسائل التأثير القوية - خاصة سلاح الأوامر - مما مكنها من قيادة العمل التشريعي والهيمنة عليه.

إن ما يمكن قوله في ختام هذه الدراسة هو أن الدساتير الجزائرية هدفت دائما إلى تحقيق غاية أساسية وهي تركيز السلطة بقدر الإمكان في يد رئيس الجمهورية وحتى وإن عملت ظاهريا على توزيعها بين عدة مؤسسات ؛ فإنه مازال يستولي على ما يوزع على غيره بطرق و بآليات شتى بدء بأداة المرسوم الرئاسي و انتهاء بآلية الأوامر التشريعية. و بذلك نسجل تعاضم دوره التشريعي و تدخله المفرط بتلك الآلية في اختصاصات السلطة التشريعية التي تم حبسها داخل مجالها التشريعي المقيد.

و رغم محاولة مأسسة السلطة و إدخال تقنيات الدستورية الغربية كمبدأ الفصل بين السلطات ، و التعددية الحزبية ، و الشرعية الدستورية، و العمل على التقليل من حجم السلطات و الصلاحيات الموكولة له ، إلا أن الرئيس بقي محافظا على مركزه بل أنه إنفرد بمهمة التشريع في الظروف الاستثنائية و حالات الأزمة ، مما جعل السلطة التشريعية في حالة كسوف تام ، لاسيما إذا ما علمنا أن أوامره الاستثنائية تفلت من كل رقابة ، فضلا عن التنامي المستمر لذلك التشريع الرئاسي في الحالات العادية في مقابل هشاشة و هزال الضوابط و القيود الواردة على أعمال هذا الاختصاص التشريعي ، و كذا شكلية صور الرقابة المفروضة عليه و التي لا تعدو أن تكون مجرد أدوات تقنية و إجرائية لإضفاء مزيد من الشرعية على تصرفات رئيس الجمهورية تلك ، الأمر الذي يجعل من المبدأ القائل بأن "البرلمان مستقل و سيد عمله التشريعي" محل نظر و مراجعة في الكثير من الحالات .

وعلى كل فإنه يمكن حصر نتائج هذه الدراسة في النقاط التالية:

* - إن تعدد المصطلحات الدالة على أداة " الأوامر " بين أواسط الفقهاء (مراسيم بقوانين، لوائح الضرورة ، قوانين التفويض ...) ، تشير إلى خصوبة الموضوع و وعورته و تشعبه في آن واحد ، و قد رأينا أن الاصطلاح الذي استخدمه المشرع الدستوري الجزائري " الأوامر " هو الأكثر وضوحا و الأعمق دلالة ، كون وصف المراسيم بقوانين لا يصدق إلا على الأوامر الاستثنائية و لوائح الضرورة دون أن يمتد إلى الأوامر الأولية - كما سمتها الدكتورة: Habbas في الوضع العادي أو الأوامر التفويضية ، إضافة إلى الانتقادات الموجهة للاصطلاحات المذكورة و التي سبق شرحها في متن هذا البحث .

* - أن نظام الأوامر يعد مسلكا استقرت عليه الدساتير الجزائرية - ما عدا دستور 1989- لضرورته و نجاعته في حالات غياب السلطة التشريعية كحالاتي العطلة البرلمانية أو فترات تأجيل دوراتها ، أو بتغييبها كحالة شغورها نتيجة حل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني .

*- أن تكريس نظام الأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية فسر لصالح السلطة التنفيذية ، مما أدى إلى نتيجتين سلبيتين في وقت واحد :

- **الأولى:**و تظهر في القضاء على مزايا ذلك النظام كأداة إنقاذ في الحالات المستعجلة و الطارئة، إذ به تضمن الدولة استمرار وجودها و تدعم استقرارها هو بالضبط ما فعلته المراسيم التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة - كدليل على هذا الطرح -
- **والثانية :** تهديده للحقوق و الحريات لمساسه باستقلالية المؤسسة التشريعية وبتقزيم دورها في إنتاج التشريعات ، و جعله هامشيا إلى أبعد الحدود.

*- أن اعتماد نظام التفويض البرلماني في دستور 1963 قضى على التداخل في الاختصاصات ما بين الحكومة و المجلس الوطني التأسيسي في المرحلة السابقة على ذلك الدستور ، و كفل مكانة هامة للسلطة التشريعية (المجلس الوطني) بحيث خصها باثني عشر مادة ، و قدمها على السلطة التنفيذية من حيث ترتيبها في صلب الدستور - و هو ما لم يفعله دستوري 1989 و 1996- الصادرين في ظل التوجه الليبرالي الساعي إلى تدعيم مركز البرلمان ، كما أنه جعل مجالها التشريعي منطلقا غير مقيد و هذا رغم شدة السلطة المركزة فيه و شخصنتها.

*- نص دستور 1963 على هيئة مجلس الوزراء في المادة 58 منه و خارج هذا النص لا وجود لها ، و بالتالي لم تحدد تشكيليتها و لا صلاحيتها الدستورية و لا إلى كيفية مناقشة الأوامر التفويضية على مستواها رغم أنها تتخذ في نطاق تلك الهيئة ، كما أن هذا الدستور غفل عن إمكانية طلب رئيس الجمهورية لتجديد التفويض بالتشريع ، و لا إلى الأغلبية اللازمة لإنهاء العمل بالتفويض التشريعي.

*- منح دستور 1963 سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية في طلب التفويض بالتشريع و لم يقيد بحالة ضرورة أو استعجال على غرار ما فعلته المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 عندما قرنت ذلك الطلب بضرورة تنفيذ الحكومة لبرنامجها ، أو المادة

108 من الدستور المصري التي اشترطت مسوغات قانونية جادة ، كما أن إطلاق نطاق التشريع في هذا الدستور - رغم إيجابتيه - أفرز حدوث تداخل كبير ما بين التنظيم و التشريع.

*- حركة 19 جوان 1965 لم تكن سوى انقلاب عسكري أساسه المشروعية الثورية أشهر في ظله سلاح الأوامر لتحقيق أهداف القائمين على ذلك الانقلاب ، مما فتح المجال لظهور تدرج جديد في هرم النصوص القانونية (أوامر رئيس مجلس الثورة، أوامر تفويضية حكومية ...)، و لقد حاولت المادة السادسة من الأمر: 65-182 المؤرخ في 10-07-1965 المتضمن تأسيس الحكومة، إفادة القاضي من خلال سعيها المحتشم لترسيم الحدود بين الأوامر و المراسيم من الجانب القانوني ، مع أنه لا فرق من الجانب السياسي لغياب معيار فيصل في هذا الصدد ووقوع أزمة المعيار العضوي آنذاك.

*- عالج دستور 1976 أزمة مشروعية نظام 19 جوان 1965 و قنن بذلك للحكم الفردي بواسطة رئيس الجمهورية الوصي على كل مؤسسات الدولة ، دون رقيب أو حسيب ، و جعل من ممارسة التشريع مجرد وظيفة لا سلطة يمارسها المجلس الشعبي الوطني في دورتين قصيرتين من حيث الامتداد الزمني الحقيقي ، و أعطى الشطر الثاني من الحول- و قدره ستة أشهر- لصالح رئيس الجمهورية ليشرع فيه بأوامر في غياب تام للرقابة البرلمانية عليه ، كما أن ما يلاحظ على هذا الدستور هو عدم تنظيمه لأوامر الوضع غير العادي رغم تناوله للحالة الاستثنائية، و كذا إغفاله لرقابة المجلس الدستوري رغم إصدار المؤتمر الخامس للحزب للأئحة سياسية عامة تحث على سد هذه الثغرة الخطيرة في ديسمبر 1983 .

*- رفض واضعو دستور 1989 فكرة الأوامر ، و اعتبروها سمة من سمات الدولة اللاشعرية و اللاقانونية ، و مظهرها لوحدة السلطة التشريعية و تدعيمها و حرروا نوابها من كل وكالة خاصة للحزب ، و لكن ورغم إيجابية هذه المعطيات نجد هذا الدستور في تنظيمه للسلطات يقدم السلطة التنفيذية من حيث الترتيب في صلبه على المؤسسة التشريعية ، و هو ما يثير التساؤل !؟.

*- و الملاحظ على هذا الدستور أنه لم يعمر طويلا ليجمد على إثر أحداث 1992 و لتدخل البلاد في عهد جديد من المراحل الانتقالية (من 1992 إلى 1995).

*-إنهيار المؤسسات الدستورية للدولة على إثر الشغور المزدوج للمجلس الشعبي الوطني - بحله- و استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد ، و هو فراغ خطير لم ينظمه دستور 1989 و قد كلفه الدكتور بوالشعير على أنه خيانة رئاسية للأمانة ، كما أن حل هذه الأزمة الدستورية عن طريق المجلس الأعلى للأمن الذي نصب نفسه سلطة تأسيسية بإنشائه للمجلس الأعلى للدولة فيه تجاوز خطير للدستور نفسه ، فضلا على أنه (المجلس الأعلى للأمن) ، مارسها بتشكيلة مبتورة لغياب عضوين من تشكيلته (رئيس الجمهورية المستقيل ورئيس المجلس الشعبي المنحل) ، مما يطرح بقوة أزمة شرعية المراسيم التشريعية الصادرة عن ذلك المجلس الأعلى للدولة و التي أسرف كثيرا في إصدارها - والأخطر من هذا فهي معتبرة قانونا منذ صدورها بعد تمريرها على استشارة المجلس الاستشاري الوطني.

*- كان تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية الثانية (جانفي 1994- نوفمبر 1995) بالمرسوم الرئاسي رقم:94-40 المشار إليه في المتن و الذي استأصل الباب الرابع من دستور 1989 (المواد من 163 إلى 167) و بذلك تم هتك قاعدة توازي الأشكال ، فكيف لمرسوم رئاسي أن يعدل دستور؟! ، مما يجعل السؤال حول شرعية الأوامر في هذه المرحلة قائما هو الآخر، كما أنه غفل عن تحديد مجالات تشريع المجلس الوطني الانتقالي لأنه يصعب القول بالعودة إلى المادة 115 من دستور 1989 المحددة لمجالات تدخل البرلمان، أيضا نجد أن هذا المرسوم لم يشر إلى إمكانية ممارسة رئيس ذلك المجلس للأوامر على غرار ما كان يفعله رئيس مجلس الثورة.

*- بادر التعديل الدستوري ل: 3 نوفمبر 1988 - و حسنا فعل- إلى منح حق المبادرة في اقتراح مشاريع الأوامر إلى رئيس الحكومة - رغم طبيعة النظام السياسي آنذاك - و لكن دستور 1996 أقبر هذه المبادرة رغم انتهاجه لمبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي.

*- رغم محاولة دستور 1996 تلافي نقائص الدساتير السابقة من خلال رد هيبة البرلمان بتوسيع مجالات القانون لتشمل القوانين العضوية و العادية ، و كذا إزالة الغموض من خلال تعدد المصطلحات المستخدمة في المواد المتعلقة بتلك المجالات ، و التي كانت سائدة في الدساتير السابقة حيث استغلته الحكومة لهتك اختصاصات البرلمان و التأكيد من جهة أخرى على مبدأ الفصل بين السلطات ؛ إلا أن مكانته بقيت ضعيفة

وهامشية مقابل الإفراط الكبير لرئيس الجمهورية في استعمال الأوامر للتدخل في وظيفته التشريعية خاصة أنه له مطلق الحرية في ذلك الاستعمال و كذا قصور و هشاشة وسائل الرقابة عليه هذا فضلا عن هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع المالي و على جدول الأعمال التشريعي و الذي تستخدمه هذه الأخيرة لقبور و طمس كل مقترح برلماني مرة باسم حق الأولوية و مرة باسم حق الاستعجال ، إضافة إلى الترجمة الحكومية لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي أصبح شكليا في ظل التعديل الأخير لهذا الدستور وتم التأسيس لوحدة السلطة رسميا.

من هنا وجب إعادة النظر في نظام التشريع بأوامر حتى يتم على الأقل عقلنه استعمال هذه السلطة الخطيرة و دفع مخاطر وأد المؤسسة التشريعية من خلال هذه الاقتراحات التي نوردتها كالاتي:

1 - عملا بمقولة " مونتسيكيو " التي تفيد بأن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة و أن السلطة لا توقفها إلا السلطة ، وجب إعطاء التفسير و التطبيق الصحيحين لمبدأ فصل السلطات في النظام الدستوري الجزائري بإقامة سلطات متعاونة متكاملة ومتوازنة قدر المستطاع للحد من ظاهرة ابتلاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية و معها السلطة القضائية ، و الكف عن التطبيق الشكلي لذلك المبدأ الذي يخفي وراءه مساوئ احتكار السلطة في إطار ثقافة الدمج.

2 - رغم أنه لا يوجد تصادم بخصوص مدة الدورة التشريعية بين نصيبي المادتين 118 من دستور 1996، و الخامسة من القانون العضوي 99-02 حيث أشارت إليها الأولى بقولها: "...أربعة أشهر على الأقل"، و الثانية حين قالت: "...خمس أشهر على الأكثر" إلا أنه ودفعاً لأي تأويل أو تفسير خاطئين مثلما ذهب إليه البعض ، نقترح على المشرع الجزائري توحيد المدة و جعلها خمسة أشهر ، حتى يضمن البرلمان فسحة أخرى من الزمن للسيطرة على العمل التشريعي.

3 - ضرورة ربط حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى استخدام الأوامر بمسوغات قانونية جدية كحالة الضرورة أو الاستعجال مثلما فعلته التشريعات المقارنة (فرنسا و مصر)، وإخضاع ذلك الحق للرقابة القضائية و الدستورية دفعا لأي تعسف رئاسي محتمل.

4- إن المادة 124 من دستور 1996 لم تذكر سوى حالتين لغياب البرلمان (حالتي الشغور و ما بين أدوار انعقاده) ، و اللتان يحق لرئيس الجمهورية التشريع فيهما بأوامر في حين غفلت عن حالة تجميد الجلسات البرلمانية أو وقفها ، و لشمول هذه الحالات ، فالأفضل استخدام اصطلاح " غيبية البرلمان " على النحو الذي جاء في المادة 147 من دستور مصر لسنة 1971.

5- طبقا للمادة 93 من دستور 1996 فإن رئيس الجمهورية يحتكر كافة السلطات في الوضع الاستثنائي لاسيما سلطة التشريع بأوامر ، و تقاديا لأي استبداد أو تعسف رئاسي قد يحدث و جب التصييص على مسؤوليته إذا حاد أو تهادى في استعماله لتلك السلطة، بإدراج هذا الفعل ضمن مقتضيات جريمة الخيانة العظمى المنصوص عليها في المادة 158 من دستور 1996، مع تدعيم ذلك بإصدار قانون عضوي يوضح كيفية أعمال هذه المسألة ، إضافة إلى ضرورة تحديد النطاقين الموضوعي و الزمني لمباشرة الأوامر الاستثنائية في نص المادة 93 أعلاه، و التصييص على ضرورة إخطار الأمة بذلك للوزن المعتبر لهذا الشرط على غرار ما فعلته المادة 16 من دستور فرنسا لسنة 1958، إعمالا لرقابة الرأي العام على تصرفات الرئيس.

6- لا بد من تفعيل دور البرلمان في المجال المالي ، بتشجيع المبادرات القانونية في هذا المجال وعدم تقييدها، مع إعطاء دور ثانوي و مكمل للحكومة حتى يستفيد من خبراتها و إمكاناتها المختلفة.

7 - و جب تكريس سلطة حقيقية للبرلمان في إعداد جدول أعماله و التقليل قدر الإمكان من حقي الأولوية و الاستعجال الممنوحين للحكومة في ترتيب المواضيع ضمنه ، كما يجب إزالة التناقض الموجود على صعيدي المادتين 16 و 17 من القانون العضوي: 99-02 فهما تكرسان تفوقا حكوميا واضحا و فعالا، و المادة 18 من نفس القانون العضوي تعطي للحكومة (السلطة التنفيذية) مجرد دور استشاري و هذا هو الأصح الذي ينبغي أن يكون.

كما يجب أيضا استعادة دور البرلمان في تحديد جدول أعمال الدورات الاستثنائية أو على الأقل إشراكه في هذا العمل ، بدل جعله اختصاصا احتكاريا لرئيس الجمهورية بموجب

أداة المرسوم الرئاسي حسب ما نصت عليه المادة 118 / 2 من دستور 1996 والمادة 4 من القانون العضوي 99-02 .

8- بالنسبة لمسألة النظام الرقابي على الأوامر من الأجر تفعيل الرقابة التشريعية (البرلمانية) بمنح البرلمان سلطة واسعة في مناقشة و تعديل و إلغاء تلك الأوامر ، و هو ما يتماشى مع اصطلاح المصادقة لا الموافقة التي نصت عليها المادة 124 من دستور 1996، و من الأحسن أيضا إزالة الخلط بين الموافقة و المصادقة الذي جاءت به المادة 38 من القانون العضوي: 99-02، و جعلها واضحة و فعالة بالنص على المصادقة.

9- إن المادة 124 من الدستور لم تنظم مسألة الأغلبية المطلوبة للموافقة على الأوامر علما أن رئيس الجمهورية قد يتدخل بأوامر في مجال القوانين العادية أو العضوية ، و لذلك يجب تحديدها بالنص على الأغلبية البسيطة بالنسبة للأوامر العادية، والأغلبية المطلقة بالنسبة للأوامر التي تدخل في الميدان العضوي- مثلما فعل الدستور المصري لسنة 1971- إضافة إلى إخضاع مشاريعها لرقابة المجلس الدستوري.

10- كذلك لم تنص المادة 124 من الدستور على مسألة صمت البرلمان و عدم إبداء موقف صريح حيال الموافقة على الأوامر و لذلك وجب التدخل لإيضاح ذلك ، كما أن هذه المادة تلغي الأوامر بأثر رجعي في حالة عدم الموافقة البرلمانية عليها مما يهدد الحقوق المكتسبة، و ترك ذلك للسلطة التقديرية للبرلمان هو الحل الأمثل والأنجع .

11- ضرورة إخضاع الأوامر لاستشارة مجلس الدولة مثلما كان الحال عليه في المادة الرابعة من القانون العضوي: 98-01 قبل التعديل نظرا للأهمية و للقيمة المعنوية لتلك الاستشارة ، كما يستحسن تأكيد الطبيعة الإلزامية لطلب الاستشارة في نص المادة الرابعة بعد التعديل لأنه من غير المعقول أن تغفلها هذه المادة و يكرسها مرسوم تنفيذي رقم: 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 بموجب مادته الثانية.

12- من الأجر تسليط رقابة مجلس الدولة على الأوامر و تفعيلها بإعطائه دورا رياديا لمناقشتها و تعديلها أو حتى إلغائها ، هذا فضلا عن إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري ورفع القيد عليه بتوسيع مجال إخطاره و منح هذا الحق لشخصيات أعضاء من السلطات الثلاث كالوزير الأول و رئيسي مجلس الأمة و مجلس الدولة ، وعدم قصره على رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي من شأنه أن يؤدي إلى تواطؤ محتمل

بينهما ، خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية مساندة لرئيس الجمهورية ومن ثم قبر و طمس هذه الرقابة.

أخيرا يمكن القول بأن تجربة الأوامر في نظامنا الدستوري ظهرت طليقة من كل قيد و لم تسيج بضوابط و قيود فعالة ، كما أنها لم تخضع لنظام رقابي صارم يتناسب مع خطورتها و أهميتها في آن واحد ، مما ساعد على التقليل و الإضعاف من فعالية ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصاتها الدستورية و تهديد استقلاليتها.

لذلك فإن إعادة تفعيل نظام الأوامر التفويضية التي جاء بها دستور 1963 و تدارك نقائصه المشار إليها، و تطعيمه بخبرات التشريعات المقارنة وفقا لما يتمشى مع طبيعة نظامنا ؛ يشكل أهم الضمانات القانونية لحماية المؤسسة التشريعية و بناء دولة القانون والمؤسسات الدستورية.

تمت بعون الله وحمده.

أولاً: باللغة العربية:

I. النصوص القانونية :

1- الدساتير:

أ- الدساتير الجزائرية:

▪ دستور 1963 المصوت عليه من قبل الجمعية التأسيسية بتاريخ 28 أوت والمصادق عليه بالاستفتاء الشعبي في 8-09-1963 و الصادر بتاريخ:10-09-1963،(ج ر ج ج عدد 64).

▪ دستور 1976 الصادر بالأمر رقم : 76-97 المؤرخ في 22-11-1976 و المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (ج ر ج ج عدد 94).
▪ التعديل الدستوري ل: 03 نوفمبر 1988.

▪ دستور 1989 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم :89-18 المؤرخ في 23 فبراير 1989،(ج ر ج ج عدد 09).

▪ دستور 1996 المعدل الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم: 96 - 438 المؤرخ في 07-12-1996،(ج ر ج ج عدد 76).

ب - الدساتير الأجنبية:

▪ الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

▪ الدستور المصري لسنة 1971

2- النصوص التشريعية:

أ- القوانين العضوية:

▪ قانون عضوي رقم : 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، (ج ر ج ج عدد 37).

▪ قانون عضوي رقم: 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، (ج ر ج ج عدد 15 بتاريخ 09 - 03 - 1999) .

ب- القوانين و الأوامر:

■ أمر رقم: 65-182 المؤرخ في 10-07-1965 المتضمن تأسيس الحكومة، (ج ر ج عدد 58).

■ أمر رقم : 66-154 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
■ أمر رقم : 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام قانون الانتخابات .

■ قانون رقم: 99-08 المؤرخ في 13 يوليو 1999 المتضمن قانون الوئام المدني، (ج ر ج عدد 46 لسنة 1999).

■ قانون رقم: 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية (ج ر ج، عدد 21 بتاريخ 21 أبريل 2008).

3- النصوص التنظيمية:

* مرسوم تنفيذي رقم: 90-127 المؤرخ في 15 مارس 1990 المحدد لكيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة، (ج ر ج ج عدد لسنة 1990) .

■ مرسوم رئاسي رقم: 92-39 المؤرخ في 04 فبراير 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني و طرق تنظيمه و عمله ، (ج ر ج ج عدد 10 بتاريخ 9 فبراير 1992).

■ مرسوم رئاسي رقم : 94-40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، (ج ر ج ج عدد 06 بتاريخ 31 جانفي 1994) .

■ مرسوم رئاسي رقم : 94-130 المؤرخ في 17 ماي 1994 المتضمن إنهاء مهام أعضاء المجلس الاستشاري الوطني، (ج ر ج ج عدد 39)

■ مرسوم رئاسي رقم: 97-02 المؤرخ في 04 يناير 1997 المحدد لشروط منح وثائق السفر الرسمية التي تسلمها وزارة الخارجية، (ج ر ج ج عدد 01 لسنة 1997)

■ مرسوم تنفيذي رقم: 98 - 261 المؤرخ في 29 أوت 1998 المتعلق بأشكال الإجراءات و كفاءتها في المجال الاستشاري، (ج ر ج ج لسنة 1998).

4- الأنظمة الداخلية و الإعلانات:

أ - الأنظمة الداخلية:

- قانون رقم : 77 - 01 المؤرخ في 15 أوت 1977 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، (ج ر ج ج عدد 68 لسنة 1977).
- لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29-10-1989 المتضمنة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، (ج ر ج ج عدد 52 لسنة 1989) .

ب - الإعلانات:

- إعلان المجلس الأعلى للأمن الصادر بتاريخ 14 يناير 1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، (ج ر ج ج عدد 03 بتاريخ 15-01-1992) .

5- المداولات:

- المداولة رقم: 92-02 المؤرخة في 14 أبريل 1992 و المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي ، (ج ر ج ج عدد 28 بتاريخ 15-04-1992).

6- آراء المجلس الدستوري:

- رأي رقم: 06/ ر.ق.ع/ م.د/ 98 المؤرخ في 19 ماي 1998 و المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور .

II. الكتب:

1. د/- الطماوي سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1991.
2. د/- الطماوي سليمان محمد ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة) ، الطبعة السادسة ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1996 ،
3. د/- الحلو ماجد راغب، النظم السياسية و القانون الدستوري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
4. د/- القيسي محي الدين ، القانون الإداري العام ، الطبعة الثانية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان.
5. د/- أبو زيد محمد عبد الحميد ، المرجع في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، مطبعة العشرى ، مصر ، 2007.

6. د/- أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)، الجزء الثالث ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1994.
7. د/- أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (النظرية العامة للدساتير)، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1994.
8. د/- أوصديق فوزي ، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2006.
9. د/- أويحي العيفا ، النظام الدستوري الجزائري ، الطبعة الثانية ، الدار العثمانية ، الجزائر ، 2004.
10. د/- السناري محمد عبد العال ، الأحزاب السياسية و القضاء الدستوري ، (دراسة مقارنة) ، مطبعة الإسراء ، حلوان.
11. د/- بو الشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 1993.
12. د/- بو الشعير سعيد ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الأول ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002.
13. د/- بوالشعير سعيد ، القانون الدستوري و النظم السياسية (الأنظمة السياسية - طرق ممارسة السلطة - أسس الأنظمة السياسية و تطبيقاتها) ، الجزء الثاني ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002.
14. د/- بوضياف عمار ، القرار الإداري (دراسة تشريعية - قضائية - فقهية) ، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007.
15. د/- بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة للكتاب ، الجزائر.
16. د/- بوضياف عمار ، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون و تطبيقاتها في التشريع الجزائري) ، الطبعة الثانية ، دار الريحانة للكتاب ، الجزائر ، 2003.
17. د/- بوضياف عمار ، النظام القضائي الجزائري ، الطبعة الأولى ، دار الريحانة للكتاب ، الجزائر ، 2003.
18. /- بودهان موسى، الدساتير الجزائرية، الطبعة الأولى، كليك للنشر، الجزائر، 2007.

- 19.د/- بركات عمر فؤاد ، التفويض في القانون العام (دراسة مقارنة) ، دار الكتاب ، طنطا ، القاهرة ، 1989.
- 20.د/- بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، (دراسة مقارنة) ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر ، 2002.
- 21.د/- بوقفة عبد الله ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة للطباعة و النشر ، الجزائر 2005.
- 22.د/- بوقفة عبد الله ، الدستور الجزائري (نشأة- تشريعا-فقهيا)، دار الهدى ،عين مليلة ، الجزائر ، 2006.
- 23.د/- بدوي ثروت ، القانون الدستوري ، دار الكتاب العربي للطباعة و النشر ، القاهرة.
- 24.د/- بلحاج صالح ، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري ، الطبعة الأولى ،دار قرطبة ، الجزائر ، 2002.
- 25.د/- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2002.
- 26.د/- بعلي محمد الصغير ، دعوى الإلغاء ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2007.
- 27.د/- بعلي محمد الصغير ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2005 .
- 28.د/- بعلي محمد الصغير ، أبو العلا يسرى ،المالية العامة (النفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة) ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2003.
- 29.د/- بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية ، القسم الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة.
- 30.د/- ثابت عادل، النظم السياسية (دراسة للنظم المعاصرة و نظم الحكم في البلدان العربية)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999.
- 31.د/- جمال الدين سامي، لوائح الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.

- 32.د/- جمال الدين سامي ، النظم السياسية و القانون الدستوري (نظرية الدولة و أنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية و القانون الدستوري المصري و الشرعية الدستورية) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005.
- 33./-ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.
- 34.د/- ذنبيات جمال محمد ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، الدار العلمية الدولية ، عمان ، الأردن، 2003.
- 35./- ذبيح ميلود ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2007.
- 36.د/-رسلان أنور أحمد ، وسيط القضاء الإداري (المشروعية و الرقابة القضائية) ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، مركز جامعة القاهرة للطباعة و النشر، 2003.
- 37.د/- شريط الأمين،محاضرات أقيمت على طلبة الماجستير تخصص قانون إداري،مطبوعة بيداغوجية، كلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية،2005/2006.
- 38.د/- شريط الأمين ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1999.
- 39.د/- شيحا إبراهيم عبد العزيز، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري (دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني)، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1996.
- 40.د/- عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 41.د/- علي أحمد مدحت ، نظرية الظروف الاستثنائية (سيادة القانون -حالة الضرورة- القوانين الاستثنائية)، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1978.
- 42.د/- عبد الوهاب محمد رفعت، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.
- 43.د/- عبد الوهاب محمد رفعت، مبادئ النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية، 1999.
- 44.د/- عبد الوهاب محمد رفعت ، حسين محمد عثمان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ،دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1999.

- 45.د/- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر ، 2003.
- 46.د/- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة، 1993.
- 47.د/- لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري (التنظيم الإداري -النشاط الإداري) ، الطبعة الأولى ، منشورات دحلب ، الجزائر ، 2006.
- 48.د/- لعشب محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر ، 2001.
- 49.د/- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا) ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1979.
- 50./ _ هوريو أندري، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية (ترجمة علي مقلد-شفيق حداد-عبد الحسن سعد) ، الجزء الأول، الطبعة الثانية، الأهلية للنشر و التوزيع ، بيروت ، لبنان، 1977
- 51- د/- يكن زهدي، التنظيم الإداري (تنظيم الإدارة المحلية و المركزية المحلية)، دار الثقافة للنشر و التوزيع، بيروت، لبنان.
- III - الرسائل الجامعية:
- 1./- شريط الأمين ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر رسالة دكتوراه الدولة، جامعة قسنطينة ، معهد الحقوق ، 1991 .
- 2./-أدحيمن محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996 ، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، 2002 .
- 3./-آسي نزي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أبريل 1999، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003.
- 4/- برقوق عبد العزيز، ضوابط السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في ضوء النظام القانوني الجزائري الحالي، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003.
- 5./-بورايو محمد، رئيس الجمهورية في دستور 22 نوفمبر 1976، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية و الإدارية، 1984.

- 6./- جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2001.
- 7./- صويلح حسين، مكانة السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري الحالي - دستور 1996 - مذكرة ماجستير، جامعة قلمة، كلية الحقوق و الآداب و العلوم الإجتماعية.
- 8./- طراد علي، رئيس الحكومة في ظل ثنائية السلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2004.
- 9./- عايب و داد، السلطة التنظيمية في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة قلمة، كلية الحقوق والآداب والعلوم الاجتماعية، 2005./2006.
- 10./- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.
- 11./- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.
- 12./- مرزوقي عبد الحليم، طبيعة النظام السياسي الجزائري على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.

VI - المقالات:

- 1.د/- الجليل عدنان حمودي، "مبدأ الفصل بين السلطات و حقيقة أفكار مونتسكيو"، مجلة الحقوق، عدد 01، مارس 1985.
- 2.د/- الجليل عدنان حمودي، " فكرة الجمع بين السلطات بين مذهب روسو و مذهب ماركس"، دراسة تطبيقية تحليلية مقارنة، مجلة الحقوق، عدد 01، مارس 1988.
- 3.د/- الطيببائي عادل طالب، " سلطة مجلس الأمة تجاه تعديل المراسيم بقوانين قبل التصويت عليها"، مجلة الحقوق، عدد 04، 1994.
- 4.د/- بوالشعير سعيد، " التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد 01، 1988.
- 5.د/- بوالشعير سعيد، " وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 و حل المجلس الشعبي الوطني"، مجلة إدارة، عدد 01، 1993.

- 6.د/- بوزيد لزهاري، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مجلة الفكر البرلماني، عدد07، ديسمبر. 2004.
- 7.د/-بوزيد لزهاري، "اللجان الدائمة في مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، عدد09، جويلية. 2005.
- 8.د/-بوكرا إدريس، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير"، مجلة إدارة، عدد01، 1998.
- 9.د/-بوكرا إدريس، "التطور الدستوري و حالات الأزمة في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، عدد07، ديسمبر. 2004.
- 10./- بدران مراد، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور - النظام القانوني للأوامر-"، مجلة إدارة، عدد02، 2000.
- 11./- بلحاج نسيمة، "العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية - ضوابط دستورية و ضمانات المشروعية-"، مجلة الفكر البرلماني، عدد19، مارس. 2008.
- 12./- ابراهيمي محمد، "حق الحل في دستور 1989"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية، عدد03، 1991.
- 13./- بودهان موسى، " الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري"، مجلة النائب، عدد02، 2003.
- 14./- بوبترة علي، "ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري"، مجلة الفكر البرلماني، عدد05، 2004.
- 15./- جبار عبد المجيد، "مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، المجلد الخامس، عدد01، 1995.
- 16.د/-زريبي نذير، "مناهج عمل المجلس الدستوري الجزائري لمراقبة صحة الانتخابات الرئاسية و الاستفتاء"، مجلة الفكر البرلماني، عدد11، 2006.
- 17./- زوينة عبد الرزاق، "الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ولادة كاملة و مهمة مبتورة"، مجلة مجلس الدولة، عدد01، 2002.
- 18./- زعلاني عبد المجيد، "سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع و التنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، جزء 37، عدد02، 1999.

- 19./-صاش جازية،"الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر"،
مجلة الفكر البرلماني، عدد20، جويلية2008.
- 20./د-عوابدي عمار، "القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري"، المجلة
الجزائرية للعلوم القانونية و الإقتصادية و السياسية، عدد 03 و 04 ، 1986.
- 21./- عاشوري (ع)، براهيمي(ي)، "المؤسسات التشريعية منذ الاستقلال"، مجلة النائب،
عدد01، 2003.
- 22./د-شيهوب مسعود، "المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة"، مجلة
النائب، السنة الأولى، العدد02، 2003.
- 23./- كربولي منور، "مفهوم التفويض الإداري"، مجلة الدراسات القانونية، عدد01، جوان
2002.
- 24./- مرزوق إسماعيل، "مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر، عراق، أصالة، تقدم"، مجلة
الفكر البرلماني، عدد09، 2005.
- 25./- مزود أحسن، "بناء الدولة في فكر و عمل الرئيس الراحل هواري بومدين"، مقالات
سياسية و دستورية، الطبعة الأولى، مؤسسة سعيود الطاهير، دون سنة.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

I- Les ouvrages :

- 1- Benoit Jeanneau, droit constitutionnel et sciences politiques,
05^{ème} édition, dalloz, paris, 1978.
- 2- Burdeau George, traite de sciences politiques, L.G.D.J, tome
08, paris 1978.
- 3- Chantebout Bernard, droit constitutionnel et sciences politiques,
16^{ème} édition, ormand colin, paris, 1990.
- 4- Chalvidan Pierre Heneri, droit constitutionnel institutions et
regime politiques, nouvelle édition, nathan, paris.
- 5- Delaubadere André, traite de droit administratif, 8^{ème} édition,
L.G.D.J, paris, 1980.
- 6-Duverger Maurice, les institutions françaises, 1^{ère} édition, presse
universitaires de France, paris, 1962.

7- Duverger Maurice, institution politiques et droit constitutionnel, presse universitaire France, paris, 1968.

8 - Jacqué Jean paul, droit constitutionnel et institutions politiques, 4^{ème} édition, Dalloz, paris, 2000.

9- Raoult Marie Christine, droit administratif, gualino éditeur, E.J.A, paris, 2005.

II- Les thèses :

1- Habbas Jozzette, la fonction législative en Algérie, thèse du doctorat, université montpellier, 1980.

III- Les articles :

1- Allouache (A) et Laggoune (W)," La révision constitutionnelle du 23 Février 1989- enjeux et réalité", R.A.S.J.P.E, N° 04, Décembre 1990.

2- Boussoumah H, " La situation de la constitution de 1989 entre le 11 Janvier 1992 et le 16 Novembre 1995", R.I, de L'ENA, N° 01, 1998.

3- Brahimi Mohammed, "Les événement d'octobre 1988", R.A.S.J.E.P, N° 04, décembre 1990.

4- Borella François, "remarque sur les aspects constitutionnels du 19 juin 1965", R.A.S.J.P.E, N 01, mars 1965.

5- Debasch Charle, " les ordonnances de l'article 38 dans le constitution du 4 octobre 1958 ", J.C.P, N° 1701, 1962.

6- Gusmi ammar, " le contrôle de constitutionnalité en Algérie – réalité et perspectives ", R.A.S.J.P.E, N° 01 et 02 ,1991.

7- Mansour Mouloud, " du présidentialisme", R.A.S.J.E.P.E , N° 01, 1991.

8- Talab Tahar, " du monocephalisme dans le régime politique algérien – deuxième partie, R.A.S.J.E.P, N° 04, Décembre 1990.

ملخص

عمدت الدساتير الجزائرية إلى ترسيخ آلية التشريع بأوامر عبر مراحلها المختلفة- باستثناء دستور 1989- وإن تباينت في كفيات تناولها من دستور لآخر. ورغم أنها شكلت أداة إنقاذ في الظروف الاستثنائية إلا أن إفراط رئيس الجمهورية في استعمالها والركون إليها، أفضى إلى حدوث تهديد حقيقي للسلطة التشريعية ولإستقلالها بالعملين التشريعي والرقابي.

ويتبين ذلك جليا من خلال مظهر تحييدها في مجال التشريع المالي الذي هيمن عليه رئيس الجمهورية بأوامره المالية، وكذا مظهر التطبيق الشكلي لمبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية ، وإن كان التعديل الأخير لدستور 1996 قد سعى إلى تشخيص السلطة أكثر عن طريق التراجع عن ثنائية الجهاز التنفيذي بإقرار نظام الوزير الأول ؛ هذا الأخير الذي يعد منسقا ومنفذا لبرنامج الرئيس لا برنامجه الخاص.

الأمر الذي يجعل من البرلمان مجرد غرفة تسجيل ومشورة تابع للسلطة التنفيذية لاسيما وقد قلمت صور الرقابة على الأوامر التشريعية؛ فهي تعاني الهزال والهشاشة وقلة الفعالية إن لم نقل انعدامها.

وفي الأخير فإن عقنة استعمال هذه السلطة (الأوامر) و تسييجها بضوابط و ضمانات قانونية صارمة لكفيل بأن يجعل منها وسيلة ناجعة لمواجهة وطأة الأزمات و فترات غيبة البرلمانات- وهذه بعض مبررات نشأتها التاريخية الأولى- وتركها دون ذلك سيولد حتما مخاطر ابتلاع المِؤسسة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية بسلبها لمجالات اختصاصاتها الدستورية.

	شكر
	إهداء
	قائمة المختصرات
06 - 01.....	مقدمة
07.....	الفصل الأول: ماهية الأوامر التشريعية
10.....	المبحث الأول: مفهوم الأوامر التشريعية
11.....	المطلب الأول: تعريف الأوامر التشريعية
11.....	الفرع الأول: تعريفات الفقه العربي
14.....	الفرع الثاني: تعريفات الفقه الجزائري
18.....	المطلب الثاني: تمييز الأوامر التشريعية عن بعض الأنظمة المشابهة
19.....	الفرع الأول: تمييز الأمر التشريعي عن المرسوم الرئاسي
19.....	أولاً: تعريف المرسوم الرئاسي
20.....	ثانياً: أهمية التمييز بين المرسوم الرئاسي والأمر التشريعي
20.....	1- من حيث الخضوع للرقابة القضائية
22.....	أ- مرحلة ما قبل العرض على البرلمان
22.....	ب- مرحلة ما بعد العرض على البرلمان
23.....	2- من حيث المرتبة في هرم النصوص القانونية
24.....	3 - من حيث مجال التدخل
25.....	4- من حيث إجراءات الاستصدار
26.....	ثالثاً: معايير التمييز بين المرسوم الرئاسي والأمر التشريعي
26.....	1- المعيار الشكلي
26.....	- نقد المعيار
27.....	2- المعيار المادي (الموضوعي)

- 27..... - نقد المعيار
- 28..... الفرع الثاني: تمييز الأمر التشريعي عن المرسوم التنفيذي
- 28..... أولاً: تعريف المرسوم التنفيذي
- 30..... ثانياً: أهمية التمييز بين المرسوم التنفيذي والأمر التشريعي
- 30..... 1- من حيث الخضوع للرقابة القضائية
- 31..... 2- من حيث سلطة الإصدار
- 32..... 3- من حيث مجال التدخل
- 34..... المبحث الثاني: تطور الأوامر التشريعية في الدساتير الجزائرية
- 35..... المطلب الأول: الأوامر التشريعية في ظل التوجه الاشتراكي
- 36..... الفرع الأول: الأوامر التشريعية في ظل دستور 1963
- 39..... أولاً: شروط استصدار الأوامر التفويضية
- 39..... الشرط الأول: تقديم الطلب الرئاسي بالتفويض أثناء قيام المجلس الوطني
- 41..... الشرط الثاني: أن يكون التفويض لمدة محدودة
- 41..... الشرط الثالث: التقيد بالموضوع
- 42..... الشرط الرابع: أن تتخذ في نطاق مجلس الوزراء
- 43..... الشرط الخامس: أن تعرض على المجلس الوطني للمصادقة عليها
- 44..... ثانياً: آثار تخلف شروط استصدار الأوامر التفويضية
- 44..... 1- أثر انتهاء مدة التفويض على حق رئيس الجمهورية في استصدار الأوامر
- 45..... 2- أثر تغير رئيس الجمهورية المفوض على الأوامر التفويضية
- 45..... 3- أثر مخالفة الأوامر التفويضية لأحكام الدستور والقوانين العادية وقانون التفويض
- 46..... الفرع الثاني: الأوامر التشريعية في ظل نظام 19 جوان 1965
- 46..... أولاً: الوصف القانوني لحركة 19 جوان 1965
- 47..... 1- الحركة تصحيح ثوري
- 48..... 2- الحركة انقلاب عسكري

- ثانيا: الأوامر من خلال أمر 10 جويلية 1965.....48
- 1- مجلس الثورة ونظام الأوامر المجلسية.....49
- 2- الأوامر التفويضية الحكومية.....50
- الفرع الثالث: الأوامر التشريعية في ظل دستور 1976.....51
- أولا: من التفويض البرلماني إلى التأهيل الدستوري لرئيس الجمهورية.....53
- ثانيا: إجراءات استصدار الأوامر التشريعية.....55
- 1- القيد الزمني المتعلق بغياب المجلس الشعبي الوطني.....55
- 2- القيد الرقابي المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان.....57
- المطلب الثاني: الأوامر التشريعية في ظل التوجه الليبرالي.....58
- الفرع الأول: الأوامر التشريعية في ظل المرحلة الانتقالية (1992 - 1995).....60
- أولا: المجلس الأعلى للدولة ونظام الأوامر.....61
- ثانيا : أرضية الوفاق الوطني ونظام الأوامر.....64
- الفرع الثاني: الأوامر التشريعية في ظل دستور 1996.....66
- أولا: التنظيم الدستوري لأوامر الوضع العادي.....67
- 1- القيود الموضوعية والإجرائية المباشرة لمزاولة الأوامر.....67
- أ- القيود الموضوعية المباشرة.....67
- 1- قيد ممارسة الأوامر التشريعية فيما بين دورتي البرلمان.....68
- 2- قيد ممارسة الأوامر التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.....71
- ب- القيود الإجرائية (الشكلية) المباشرة.....72
- 1- قيد استعمال الأوامر في نطاق مجلس الوزراء.....72
- 2- قيد رقابة البرلمان على الأوامر.....72
- 2- القيود القانونية غير المباشرة لإعمال آلية الأوامر.....73
- أ- قيد ظرف الضرورة الملحة.....73
- 1- النظرية القانونية للضرورة.....73
- 2- النظرية السياسية للضرورة.....73

- ب- قيد المدى الموضوعي للأوامر.....74
- ثانيا: التنظيم الدستوري لأوامر الوضع غير العادي.....74
- 1- ضوابط إعلان الحالة الاستثنائية.....75
- أ- الضوابط الموضوعية75
- 1- قيد الخطر القائم المحقق.....75
- 2- قيد الخطر المؤثر.....76
- ب- القيود الإجرائية.....76
- 1- انعقاد البرلمان بقوة القانون.....77
- 2- قيد استشارة بعض الشخصيات والهيئات العامة في الدولة.....77
- 2- مقارنة الحالة الاستثنائية.....78
- أ- مدى مباشرة رئيس الجمهورية لأوامر الحالة الاستثنائية.....79
- 1- المدى الموضوعي للأوامر الاستثنائية.....79
- 2- المدى الزمني للأوامر الاستثنائية.....80
- ب- الرقابة على أوامر الوضع الاستثنائي.....80
- 81-82..... خلاصة الفصل الأول
- 83..... الفصل الثاني: أثر التشريع بأوامر على السلطة التشريعية
- 86..... المبحث الأول: مدى تحكم السلطة التشريعية في العمل التشريعي
- 86..... المطلب الأول: أثر التشريع بأوامر في المجال المالي على السلطة التشريعية
- 87..... الفرع الأول: سيطرة السلطة التنفيذية على المجال المالي
- 88..... أولا: هيمنة السلطة التنفيذية على عملية إعداد القانوني المالي
- 89..... ثانيا: غياب المبادرات البرلمانية في ميدان القانون المالي
- الفرع الثاني: محدودية دور السلطة التشريعية في المصادقة على القانون المالي.....93
- 93..... أولا: قيد الأجل العام بنص الدستور
- ثانيا: توزيع الأجل العام الدستوري بموجب القانون العضوي:99-02.....95

المطلب الثاني: أثر التمكّن التنفيذي من جدول الأعمال البرلماني على السلطة التشريعية.....	99
الفرع الأول: تعريف جدول الأعمال والعقبات التي تعترضه.....	100
أولاً: تعريف جدول الأعمال.....	100
ثانياً: معوقات جدول الأعمال.....	102
1- العقبات الفنية..	102
2- العقبات السياسية.....	103
الفرع الثاني: أولوية السلطة التنفيذية في ترتيب المواضيع وتأثيره على السلطة التشريعية.....	103
أولاً: أولوية السلطة التنفيذية في ترتيب المواضيع ضمن جدول الأعمال..	103
ثانياً: تأثير حق الأولوية على السلطة التشريعية.....	106
المبحث الثاني: أثر التشريع بأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات.....	110
المطلب الأول: ماهية مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته.....	111
الفرع الأول: نشأة المبدأ وتطوره.....	111
أولاً: المبدأ قبل ظهور نظرية مونتسكيو.....	111
1- مبدأ الفصل بين السلطات عند أفلاطون.....	111
2- المبدأ عند أرسطو.....	112
3- نظرية لوك في الفصل بين السلطات.....	113
ثانياً: نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات.....	115
ثالثاً: تقدير المبدأ.....	116
1- انتقادات الفقه المنكر للمبدأ.....	116
2- ردود الفقه المؤيد للمبدأ على المنكرين له.....	116
الفرع الثاني: التطبيقات العملية للمبدأ في الأنظمة السياسية المقارنة.....	118
أولاً: التصور الليبرالي في تطبيق المبدأ.....	118
1- النظام البرلماني.....	119

- 2- النظام الرئاسي.....120
- 3- النظام المجلسي.....121
- ثانيا: التصور التطبيقي للمبدأ لدى النظم الاشتراكية والدول النامية.....121
- 1- التصور التطبيقي للمبدأ لدى النظم الاشتراكية.....121
- 2- التصور التطبيقي للمبدأ لدى الدول النامية.....122
- المطلب الثاني: تطبيقات المبدأ في الدساتير الجزائرية وأثر ذلك على السلطة التشريعية.....123
- الفرع الأول: مظاهر عدم تطبيق المبدأ في دستوري 1963 و 1976.....124
- أولا: التطبيق الشكلي للمبدأ في دستور 1963.....124
- ثانيا: التطبيق الشكلي للمبدأ في دستور 1976.....126
- الفرع الثاني: مدى تطبيق المبدأ في دستوري 1989 و 1996.....128
- أولا: أثر التطبيق الفعلي للمبدأ في دستور 1989 على السلطة التشريعية.....129
- ثانيا: مدى تطبيق المبدأ في دستور 1996.....132
- المبحث الثالث: صور الرقابة على الأوامر في الدساتير الجزائرية.....135
- المطلب الأول: الرقابة التشريعية على الأوامر.....136
- الفرع الأول: الرقابة التشريعية في ظل دستوري 1963 و 1976.....136
- أولا: في ظل دستور 1963.....136
- 1- الرقابة القبلية للمجلس الوطني.....137
- 2- الرقابة البعدية للمجلس الوطني.....138
- أ- الإقرار (التصديق).....138
- ب- عدم الإقرار (رفض التصديق).....139
- ج- التزام موقف الصمت.....140
- ثانيا: في ظل دستور 1976.....140
- 1- مضمون الموافقة على الأوامر.....141
- 2- مدى سلطة المجلس الشعبي الوطني إزاء رفضه الموافقة على الأوامر

- 142..... وحدودها.
- 143..... أ- الزاوية القانونية.
- 143..... ب- الزاوية السياسية.
- 143..... 3- النتائج المترتبة على عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني....
- 144..... أ- إقرار الأوامر بالموافقة عليها.
- 144..... ب- تردد المجلس في إقرار الأوامر وإمكانية التنازع مع السلطة التنفيذية..
- 145..... الفرع الثاني: الرقابة التشريعية في ظل دستور 1996.....
- 146..... أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر.....
- 146..... 1- مضمون الموافقة على الأوامر.....
- 146..... - طبيعة الالتزام الرئاسي بعرض الأوامر على البرلمان.....
- 147..... 2- معوقات الموافقة البرلمانية.....
- 147..... أ- عقبة الثنائية البرلمانية.....
- 147..... ب- عقبة الأغلبية البرلمانية.....
- 148..... ثانياً: مآل الأوامر التشريعية لدى عرضها على البرلمان.....
- 148..... 1- الموافقة الصريحة على الأوامر.....
- 150..... 2- رفض الموافقة على الأوامر.....
- 150..... 3- إلتزام موقف الحياد.....
- 150..... المطلب الثاني: الرقابة القضائية والدستورية على الأوامر.....
- 151..... الفرع الأول: الرقابة القضائية (رقابة مجلس الدولة).....
- 151..... أولاً: الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة.....
- 151..... 1- القيمة العلمية والعملية للاستشارة ومدى إلزاميتها.....
- 152..... أ- القيمة العلمية والعملية لاستشارة مجلس الدولة.....
- 153..... ب- مدى إلزامية الاستشارة.....
- 153..... 2- حدود الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة.....
- 156..... ثانياً: الاختصاص القضائي لمجلس الدولة.....

156.....	1- رقابة مجلس الدولة على أوامر الوضع العادي
158.....	2- رقابة مجلس الدولة على أوامر الحالة الاستثنائية
160.....	الفرع الثاني: الرقابة الدستورية (رقابة المجلس الدستوري)
161.....	أولاً: في ظل دستور 1963.....
161.....	1- تنظيم المجلس الدستوري.....
162.....	2- اختصاصات المجلس الدستوري.....
163.....	ثانياً: في ظل دستور 1996.....
164.....	1- تنظيم المجلس الدستوري.....
165.....	2- اختصاصات المجلس الدستوري.....
168-167.....	خلاصة الفصل الثاني.....
177-169.....	خاتمة.....
190-178.....	قائمة المراجع.....
199-191.....	الفهرس.....