جامعـــة الجزائـــر
كلية الحقوق

عنوان البحث

التشريـع المفـوّض و المنافـس فـي الجزائـر منـذ ١٩٦٣

مذكـرة لنيـل شهـادة ماجستيـر فـي القانـون
فرع الإدارة والمالية

إعـداد الطالب : سعيــدي فرحــات

أعضاء لجنة المناقشة :

الأستاذ الدكتور	**:**	**بوسماح محمد أمين**	**رئيسا**
الأستاذة الدكتورة	**:**	**غوتي سعاد**	**مشرفة**
الأستاذ الدكتور	**:**	**بوبكر عبد القادر**	**عضوا**

ماي ٢٠٠٢

شكر وتقدير

أشكر المولى عز وجل الذي أعطاني الصحة والقوة ووفقني لإنجاز هذا العمل.

أتقدم بالشكر والثناء للأستاذة الدكتورة الغوثي سعاد التي أشرفت على إنجاز هذا العمل ، والتي لم تدّخر جهدا ولا نصيحة في توجيهي على إتمام هذا البحث

كما أتقدم بخالص الشكر لكل من ساعدني وآزرني على إنجاز هذا العمل المتواضع

الإهداء

إلى روح والدي ووالدتي رحمهما الله

وإلى كافة أفراد أسرتي وأصدقائي

أهدي عملي، أملا من الله عز وجل أن يكون بداية حسنة

مقدمـــــــــة

المتفق عليه دستوريا أن قيام الدولة القانونية يستلزم توافر ضمانات معينة يتمثل أهمها في وجود الدستور ، الذي يعني إقامة النظام السياسي والقانوني للدولة ، وينشئ السلطات المختلفة ويحدد اختصاصاتها ، ويبين كيفية ممارسة هذه الاختصاصات وما لها من امتيازات وما عليها من واجبات ، ولهذا فهو يقيد السلطة التشريعية في سنها للقوانين بحيث لا تخالف أي نص دستوري ، ويقيد السلطة التنفيذية فيما تتخذه من لوائح وقرارات ويقيد كذلك السلطة القضائية فيما تصدره من أحكام .

وأيضا في الفصل بين السلطات الذي يستوجب على كل سلطة من السلطات العامة في الدولة أن تحترم القواعد التي وضعها الدستور لممارسة اختصاصاتها بحيث لا تخرج على حدود هذه الاختصاصات أو تعتدي على اختصاصات سلطة أخرى ، ولضمان تحقيق ذلك يجب أن تنحصر مهمة السلطة التشريعية في سن التشريعات والقوانين المختلفة ، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين تحقيقا للمصلحة العامة ، ويعهد إلى السلطة القضائية تطبيق القانون على المنازعات القضائية ، مع استقلال كل سلطة بجهازها الخاص بها ، حتى لا يسمح بتداخل هذه الأجهزة واندماجها في بعضها ، وأن لا تجتمع هذه السلطات في يد واحدة مما يؤدي حتما إلى عدم الالتزام بقواعد الدستور .

وفي سيادة القانون الذي يعد ضمانة هامة من ضمانات خضوع الدولة للقانون ، بمعنى خضوع السلطة التنفيذية في ممارستها لوظائفها للسلطة التشريعية ، بحيث لا تقدم على تصرف من التصرفات إلا تنفيذا للقانون أو بمقتضى القانون .

والضمانة الأخرى تتمثل في خضوع القاعدة القانونية السفلى للقاعدة الأعلى منها في سلم تدرج القواعد القانونية المكونة للنظام القانوني للدولة من حيث القوة والقيمة القانونية لكل منها ، وذلك بوجود القواعد الدستورية في قمة هذا الهرم لأنها تصدر عن السلطة التأسيسية ، وتليها القواعد القانونية العادية الصادرة من السلطة التشريعية ، ثم اللوائح أو القرارات التنظيمية ، وأخيرا القرارات الإدارية الفردية التي تشكل قاعدة هذا الهرم.

والضامنة الأخيرة هي في وجود رقابة فعالة بكل أنواعها التي تعد ضمانة أساسية من ضمانات قيام الدولة القانونية ، وذلك بالنظر لمهمتها في العمل على كفالة ضمانة أخرى تتمثل في الحقوق والحريات الفردية وذلك بتوفير الحماية القانونية لها ضد تعسف السلطة العامة[1] .

ولقد وجدت هذه الضمانات طريقا لها في الفكر السياسي ، وخاصة ما يتعلق بتقسيم وظائف الدولة إلى وظيفة التشريع والتنفيذ والقضاء ، تحقيقا لمبدأ الفصل ما بين السلطات الذي أشرنا إليه ، والذي لا يكون فصلا مطلقا فيما بينها بل في معناه الحقيقي لا يكون إلا نسبيا حتى يسمح بعلاقات تعاون بين هذه السلطات ، تتفاوت قوة وضعفا بحسب النظام السياسي القائم في البلاد .

غير أنه بالرغم من أن وظيفة التشريع هي صميم عمل المجلس التشريعي وفقا للمبدأ الديموقراطي القائم على مبدأ الفصل ما بين السلطات ، إلا أن التطور الدستوري الذي عرفته النظم السياسية ، ساهم في تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بصورة جاوزت حدودها المرسومة في النصوص ، وحصرت بالتالي دور المجلس التشريعي في دائرة ضيقة له في هذا المجال .

وعليه لم يعد يقتصر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة في مساهمتها في الإجراءات التشريعية العادية ، بل وبالنظر للمشاكل المعقدة التي تعرض لها المجتمع الدولي والظروف الاستثنائية التي نجمت عن الحروب الكبرى ، والتي أدت إلى تقهقر دور وسلطان المجلس التشريعي ، أصبحت هذه السلطة تمارس قسما من السلطة التشريعية ، سواء في غيبة المجلس التشريعي أو في حضوره باتخاذ تدابير تشريعية ، نظرا لما تحتجه هذه المشاكل من سرعة التقرير ووحدته وحزمه ، وهي صفات يفتقر إليها التشريع البرلماني .

بحيث قد يطرأ على حياة الدولة من الظروف ما يقتضي اتخاذ بعض التدابير والحلول الـلازمة والسريعة لمواجهة هذه الظروف ، ونظرا لكون المجلس التشريعي (أيا كانت تسميته) بدراساته ولجانه ومناقشاته الطويلة لن يستطيع و لن يتمكن من مواجهة هذه الظروف بالقدر والسرعة المطلوبة ، لهذا لم يكن أمام المشرع الدستوري إلا رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية وعضو دستوري أخر إلى جانب المجلس التشريعي وسلحه بما يحتج إليه من

---

[1] **د. عبد الغاني بسيوني** ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ص ١٢٦ ـ ١٢٩ .

قدرة قانونية تمكنه من مواجهة هذه الظروف ، وأعطاه الحق في إصدار تدابير ذات صبغة تشريعية أثناء غياب المجلس التشريعي أو أثناء انعقاده بتفويض منه .

ويرى بهذا الخصوص الأستاذ الطماوي أن هناك قدرا من وظائف الدولة لا خلاف عليه ، لأنه يعتبر من أركان وجودها ذاته ، ونعني به المحافظة على كيان الدولة ووجودها في مواجهة العدوان الخارجي ، والحفاظ على النظام العام في داخل الدولة ، ولهذا كان من أركان قيام الدولة ، سيادة النظام[1] .

ولقد خلقت هذه الظاهرة العديد من المشاكل الدستورية وشغلت الفقهاء زمنا طويلا في محاولة إخضاعها لمبدأ المشروعية ، الذي في معناه العام يعني سيادة حكم القانون ، بمعنى أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة في حدود ما سطره الدستور ، وعليه فالحكام والمحكومين مقيدون على حد سواء بالقاعدة القانونية الأعلى في البلاد .

وقد برر الفقهاء أساس مشروعية هذا الاختصاص بنظرية الظروف الاستثنائية التي تردد بشأنها الفقه بين اتجاهين .

وقد ذهب رأي بزعامة الفقيه هيجل الذي كان أول من قرر شرعية خروج الدولة على القانون في أحوال الضرورة ، بإقرار حق الدولة في السيادة باعتبارها أسمى الأشخاص القانونية في المجتمع وصاحبة السيادة العليا ، وأنه من حقها أن تصدر القانون على أنه تعبير على إرادتها الملزمة ، وأن تمارس سلطتها وفقا للأوضاع وبالكيفية التي قررها التنظيم القانوني القائم ، إلا أنه إذا عجز هذا القانون أن يكون كفيلا بتحقيق مصالح الدولة ، كان لها الحق أن تتخطه وأن تضحي به والخروج على أحكامه واتخاذ ما تراه مناسبا من تدابير لحماية كيانها والدفاع عن نفسها وسلامتها ، ويخلص الفقه الألماني إلى أن نظرية الضرورة تعتبر كحق الدفاع الشرعي ، وتبيح للدولة الخروج على الحدود التي رسمها القانون المكتوب طالما أنه لم ينظم هذا القانون وسائل مقاومة هذه الظروف الاستثنائية[2] .

بينما يرى اتجاه أخر من الفقه أو ما يسمى بالمدرسة الفرنسية والأنجلوسكسونية، أن الدول الديمقراطية ذات الثقافة اللاتينية الأنجلوسكسونية لا تعترف إلا بالحكومة الشرعية التي تخضع لسلطة القانون حتى في الأزمات وأحوال الضرورة العاجلة ، غير أن الفقه الفرنسي

---

[1] **د. سليمان محمد الطماوي** ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية ، ص ١٤ .
[2] **د. طعيمة الجرف** ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، ١٣٧ إلى ١٤٠ .

وعلى رأسه الفقيه دوجي ، وأمام الضرورات العملية التي كانت تدفع الحكومة إلى التصرف على غير مقتضى الدستور والقانون ، أباح للسلطة التنفيذية إصدار لوائح تشريعية رغم أن النظام الدستوري الفرنسي لا يسمح بذلك ، وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية والطارئة التي تمر بها البلاد ، لكن بتوافر شروط معينة ، وهي أن تحدث حرب أو ثورة أو إضراب عام ، أو أن يتعذر انعقاد البرلمان وألا يسمح الظرف الطارئ بانعقاده لاستصدار تشريع للحكومة يتيح لها مواجهة هذا الظرف ، أو أن تكون الحكومة وهي تصدر هذه اللوائح معتزمة عرضها على البرلمان بمجرد إمكان انعقاده للتصديق عليها والموافقة على تصرفاها[١] .

ومن ثم لا تعترف هذه المدرسة بحق الضرورة الذي أخذا به الفقه الألماني ، ولا ترجع حق الدولة لمواجهة خطر ما إلى حقها القانوني ، بل ترى أن ذلك يعود للظروف الاستثنائية التي لم يكن في مقدور المشرع الدستوري أن يتنبأ بها .

ولقد وجد هذا الاتجاه إقبالا لدى مختلف الأنظمة الأوروبية خاصة الديموقراطية منها ، كفرنسا عن طريق الأخذ بنظام التشريع عن طريق الأوامر، مما أدى ذلك إلى تعديل قواعد الاختصاص التي رسمها الدستور لعام ١٩٥٨ فيما بين السلطات العامة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية .

وقد شهدت الولايات المتحدة الأمريكية نفس التجربة ، وأصبح للرئيس الأمريكي دور يتدخل من خلاله في المجالات التشريعية بمقتضى التفويض التشريعي من الكونجرس ، وقد شمل هذا التفويض كل مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية و العسكرية[٢] .

ومن ثم أصبحت السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة ، تشارك في إصدار التدابير التشريعية بدرجة تتفاوت وطرق مختلفة طبقا للأسس والمبادئ التي يقوم عليها النظام السياسي في البلد .

غير أن المشرع الدستوري ووعيا منه بخطورة هذا الاختصاص الاستثنائي ، الذي خوله لرئيس الدولة ، ولأن هذا الاختصاص في الأصل وظيفة السلطة التشريعية ، وضع حدودا له وقيده بجملة من القيود حتى تتم ممارسته وفقا للمبادئ والأحكام الدستورية للبلاد .

---

(١) **د. طعيمة الجرف** ، نفس المرجع ص ، ١٤٢ إلى ١٤٤.

(2) **Carl J. FRIEDRICHE** – La Démocratie Constitutionnelle – P 393

أيضا من المشكلات الأساسية التي تصدى لها الفقه الدستوري خاصة في فرنسا و مصر ، هو محاولة تحديد الطبيعة القانونية لهذه التدابير ، بحيث ذهب فريق من الفقه إلى اعتبارها من الأعمال السيادية للدولة ، وفريق أخر يرى أنها أعمالا تشريعية ، بينما فريق ثالث اعتبارها أعمالا إدارية يجب إخضاعها للقضاء الإداري .

كذلك ، وبهدف تحقيق مبدأ علو الدستور واحترام السلطات العامة في الدولة لاختصاصاتها الدستورية ، لجأت العديد من الدول إلى الأخذ بأسلوب الرقابة على دستورية القوانين حتى يكون ذلك ضمان حقيقي لاحترام الدستور .

ولقد تبنى المشرع الجزائري هذا النظام التشريعي الذي أخذت به الأنظمة الدستورية الأخرى وخاصة النظام الدستوري الفرنسي الحالي الذي يعتبر النموذج الذي اقتبس عليه ، وخول بالتالي لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر في ظل التطورات الدستورية و السياسية التي عاشتها البلاد .

والواقع أن اضطرابات الحياة السياسية التي عاشتها البلاد منذ أن تحررت من السيطرة الاستعمارية ، والتي اتسمت بالحدة ابتداء بالانقلابات وانتهاء بانتهاك الدستور وتعطيل الحياة النيابية ، أثرت في شكل رئاسة الدولة المتغير بين الشكلين الجماعي و الفردي ، وعملت على تقوية السلطة التنفيذية وبالذات سلطة رئيس الجمهورية ، والحرص في الوقت نفسه على إضعاف وتقهقر السلطة التشريعية ، التي كانت موجودة في عمل المؤسسات الدستورية تارة وغائبة عن الممارسة تارة أخرى .

ومن ثم أصبح رئيس الجمهورية يحتل مركزا مرموقا في النظام السياسي و الدستوري للبلاد ويمارس سلطات هامة في مجال التنفيذ والتشريع ، إذ نصت جل الدساتير الوطنية على مشاركته في السلطة التشريعية وفقا للأحكام المقررة في الدستور ، وبالتالي أصبح الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في تزايد مستمر ، تماشيا مع الاتجاه الحديث في تقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبرتها العملية .

وعليه لم يعد يقتصر الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على مساهمته في الإجراءات التشريعية العادية فحسب ، بل أصبح له حق اتخاذ تدابير تشريعية على شكل أوامر ، سواء في حالة تفويض المجلس الوطني له ، كما كان الحال عليه في ظل دستور ١٩٦٣ ، أو ما بين

دورتي انعقاد المجلس التشريعي سواء في دستور ١٩٧٦ أو الدستور الحالي ، بالإضافة إلى المراحل الانتقالية التي عرفت فيها البلاد تعطيلا للحياة النيابية .

وهذه الاعتبارات التي ذكرناها هي التي أملت علينا اختيار موضوع التشريع المفوّض والمنافس في الجزائر منذ سنة ١٩٦٣ ، وذلك لإبراز الدور التشريعي لرئيس الجمهورية الذي أدت الظروف السياسية والتطورات والتقلبات الدستورية التي عرفتها البلاد ، إلى تقويته وتعزيزه على حساب المجلس التشريعي صاحب الاختصاص الأصيل .

ووضع الإشكالية التي يتوجب علينا معالجتها في هذا الموضوع تقودنا للبحث في جانبين هامين وهما :

إذا كان هذا الأسلوب في التشريع هو طريقة اعتمدها الفقه الدستوري والفكر السياسي بقصد مواجهة ما يطرأ في الدولة من ظروف ، مع كفالة التوازن الموجود بين السلطات العامة في الدولة .

فما هي العوامل والخلفيات التي دفعت بالمشرع الجزائري إلى تبنيه وتنظيمه لهذا الاختصاص الاستثنائي ؟ وهل الطرق التي اعتمدها قيدت رئيس الجمهورية في ممارسته لهذا الاختصاص حتى لا يعتدي على المجلس التشريعي ويصبح السلطة التشريعية العادية بدلا منه ؟ .

أيضا المتفق عليه دستوريا أن هذا الاختصاص هو نظام قانوني يجد أحكامه وقواعده وقيوده في الدستور ذاته ، وأن يمارسه رئيس الجمهورية على أساس أنه عمل استثنائي وبالقدر وعلى مقتضى الإجراءات المقررة له ، وتحت رقابة قضائية ودستورية الهدف منها هو صون الدستور وحمايته من العبث به .

فهل النظام القانوني المقرر للأوامر التشريعية في النظام الدستوري الجزائري يعتبر الإطار المناسب لممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الجمهورية ؟ وهل يعد ضمانة كافية للقواعد والإجراءات المقررة دستوريا لهذا الاختصاص حتى لا يتم تجاوزه ؟ .

وبناء على ما تقدم سوف ندرس في الفصل الأول من هذا البحث الأهمية والمكانة التي أولها المشرع الدستوري الجزائري لنظام التشريع عن طريق الأوامر ، وذلك بإبرازنا للعوامل

التي ساهمت وأثّرت على المشرع الجزائري لتبني هذا النظام ، مع التطرق خاصة لكيفية معالجة هذا الأسلوب والعمل به من قبل النظام السياسي الجزائري ، الذي يبدو أنه وجد الوسيلة المفضلة لديه للاستحواذ على السلطتين التنفيذية والتشريعية معا ، بحجة تعطيل الحياة النيابية أو ضرورة السرعة في اتخاذ تدابير تشريعية لا تتحمل التأخير ، مما أدى برئيس الجمهورية إلى تقاسم الاختصاص التشريعي مع المجلس التشريعي الذي يعتبر العضو الأصيل للتشريع .

بينما في الفصل الثاني من هذا البحث ، سوف نحاول التطرق للنظام القانوني الذي وضعه المشرع الدستوري لهذه التدابير ، وذلك باستعراض الحالات التي تبنها للسماح من خلالها لرئيس الجمهورية اللجوء لإصدارها ، مع ذكر القيود التي وضعها على هذا الاختصاص وعدم ترك المجال لرئيس الجمهورية للإفراط فيه ، ثم نحاول الوقوف على الطبيعة القانونية التي تتخذها هذه الأوامر ، فيما إذا كانت أعمال تشريعية أم لها طبيعة أخرى ، ثم نستعرض موضوع الرقابة التي قررها المشرع على دستورية هذه الأوامر ، مع تحديد الجهة أو الهيئة التي تتولى هذه الرقابة .

مع الإشارة أننا سوف نسلك في دراستنا لهذا البحث المنهج ألوصفي بالدرجة الأولى ، إلى جانب التحليل كل ما كان ذلك ممكنا .

ونحن إنشاء الله بهذا البحث المتواضع سوف نحاول أن نشارك أساتذتنا الأجلاء الذين سبقونا ، بإلقاء شعاع واحد من الضوء على هذه الموضوع ، الذي نرجو أن يكون إضافة متواضعة إلى البناء الضخم الذي أرساه أساتذتنا الذين يفوقوننا علما وخبرة .

الفصـــل الأول

مفهوم التشـــــريع بالأوامـــــر :

امتياز قـــانوني

في النظـــام الدستوري الجزائري

تقديم

لقد كانت الأوضاع التشريعية في الجزائر عرضة للتعديل والتبديل طيلة مدة من الزمن نتيجة للتقلبات السياسية والدستورية التي عرفتها البلاد ، والتي أدت إلى تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، التي كان من أسباب تقهقرها كذلك طبيعة نظام الحكم الذي اعتمدته الدساتير الوطنية ، إذ يتبين من خلال النصوص الدستورية أن المشرع حاول الجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي ، إلا أنه يبدو أن الجانب الغالب من النظامين هو النظام الرئاسي الذي أخذا به بصفة أساسية وجوهرية ، حتى وإن تبدّى لنا أن النظام الدستوري الجزائري يشتمل على مظاهر تنتمي لهذين النظامين ، أي مزيج بينهما وهو ما يعرف بالنظام شبه الرئاسي .

وقد نشأ النظام شبه الرئاسي أولا في بعض الدول الأوروبية ، نتيجة للتطورات العميقة التي أدخلت على النظام البرلماني الذي أخذت به كنظام للحكم فيها سابقا ، وسبب ذلك هو عدم الاستقرار السياسي الذي شهدته هذه الدول ومعاناتها من الأزمات الوزارية المتكررة [1] .

ومن بين هذه الدول ، فرنسا التي عانت كثيرا من ظاهرة عدم الاستقرار السياسي ، الذي يعود أساسا إلى الأزمة السياسية المنبثقة عن المفهوم الفرنسي للبرلمانية الكلاسيكية بين سنتي ١٨٧٥ و١٩٥٨ ، والتي تميزت بصراع دائم بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية أو بالأحرى بين الحكومة والبرلمان ، الذي كان يتمتع بامتياز قانوني معتبر على حساب الحكومة التي كانت في وضع قانوني تبعي[2] .

وقد تمثلت التطورات والتعديلات التي أدخلت على النظام البرلماني الذي كان معمولا به في فرنسا بصفة أساسية ، في تقوية السلطة التنفيذية عن طريق تدعيم سلطة رئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من طرف الشعب ، والذي أصبح يحظى بامتيازات قانونية أكبر بكثير في المجالات التشريعية من خلال مشاركته في إعداد ووضع التشريعات ، وكذا إمكانية لجوءه عن طريق الحكومة إلى اتخاذ تدابير تشريعية في مواضيع معينة بناء على تفويض تشريعي من البرلمان ، وكذلك في المجلات التنفيذية عن طريق السلطات الهامة التي أصبح يتمتع بها بسبب اتساع مجال السلطة التنفيذية على حساب القانون الذي أصبح مجاله محدودا[3] .

---

[1] **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ص ٨ و ١٠٣ .

[2] **A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD** , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques , P. 757 .

[3] **د. أندريه هوريو** ، القانون الدسوري و النظم السياسية ، الجزء ١ ، ص ٣٧٢ .

وعليه أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بمركز مرموق يعلو فوق جميع المناصب السياسية في الدولة ، ويلعب الدور الرئيسي في توجيه شؤون الحكم فيها .

وهذا ما دعا الأستاذ موريس دو فرجيه Maurice DUVERGER[1] إلى تسمية هذا النظام البرلماني المتطور بالنظام شبه الرئاسي Semi-présidentiel .

وكانت الجزائر من الدول التي تأثرت بهذا النظام ، و أخذ به المشرع الدستوري الجزائري معتمدا في ذلك إلى حد كبير ما أخذ به المشرع الفرنسي في دستور ١٩٥٨ ، إذ أن الجزائر كباقي الدول التي كانت مستعمرة فرنسية ، تأثرت فيها النخب السياسية بالأفكار والمبادئ الدستورية التي قام عليها النظام الدستوري الفرنسي ، ولكن المشرع الجزائري لم يكتفي بالامتيازات الممنوحة لرئيس الدولة في الدستور الفرنسي ، بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية ، الذي أصبح يتمتع بسلطات هامة في المجالات التشريعية و التنفيذية يمارس بعضا منها بنفسه .

أيضا ، يجب التذكير أن الجزائرعاشت موازاة مع ذلك أحداث سياسية هامة و متعددة ، أدت إلى تقلبات و تطورات دستورية متعديدة و خطيرة في أن واحد ، والتي شهدت على إثرها أزمات دستورية حادة ، نتج عنها فترات من الفراغ الدستوري وكذا تعطيل للحياة النيابية ، مما أدى بالسلطات السياسية للبلاد ، طيلة هذه الأحداث والفترات إلى العمل بالأوامر التشريعية لسد الفراغ التشريعي في البلاد ، ثم ترسّخت هذه الطريقة حتى في المراحل الدستورية للبلاد ، وكان طبعا الهدف من ذلك هو الإبقاء على المكانة الرائدة لرئيس الجمهورية على حساب المجلس التشريعي أيا كانت تسميته .

وتأسيسا لما سبق ، سوف نستعرض في المبحث الأول ، العوامل التي أدت بالمشرع الجزائري إلى اعتماد نظام الأوامر التشريعية ، والعمل بها على نطاق واسع في بعض الحالات وذلك باستعراض مدى اقتباس المشرع الجزائري على المشرع الفرنسي في هذا الاختصاص ، ثم إبراز أوجه التأثير في التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح السلطة التنفيذية الذي نتج عنه تعزيز تدخل الجهاز التنفيذي في عملية التشريع ، مع التطرق للصلة الموجودة

Philippe ARDANT , Institutions Politiques et Droit Constitutionnel , L.G.D.J. Manuel P. 440 et 469 .
Dominique CHAGNOLLAUD , Droit Constitutionnel Contemporain , SIREY / EDITION P. 248 .

[1] **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، المرجع السابق ، ص ١٢٩
مأخوذة عن :
Maurice DUVERGER , Institutions Politiques et Droit Constitutionnel ,
١- Les grands systèmes Politiques Op. Cit. P.١٨٨ et S

بين عملية اللجوء إلى الأوامر التشريعية في ظل الحياة النيابية ، وذلك من خلال البحث عن الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في مراحل التشريع من جهة ، والدور المتصاعد الذي أصبحت تلعبه هذه الأخيرة في تنظيم سير عمل الوظيفة التشريعية من جهة أخرى .

بينما المبحث الثاني سوف نخصصه للطرق التي انتهجها المشرع الجزائري من خلال الدساتير والتنظيمات القانونية الأخرى التي عرفتها البلاد ، بخصوص تقرير حق رئيس الجمهورية في المجال التشريعي عن طريق الأوامر ، ومن ثم سوف نرى كيف عززت هذه الأحكام من صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا الخصوص حتى أصبح بمقدوره تنظيم أي موضوع يريد تنظيمه بأمر ، بل ولم ينحصر الأمر على ذلك بحيث أصبحت له سلطة غير مقيدة في هذا المجال .

المبحث الأول : العوامل المؤثّرة في اعتماد الأوامرالتشريعية في النظام الدستوري الجزائري

شهدت الجزائر خلال القرن التاسع عشر تطورات سياسية هامة و سريعة ، فمن عهد الثورات على المستعمر الفرنسي إلى النضال السياسي ثم الكفاح المسلح الذي استعادت على إثره الجزائر استقلالها .

ومنذ ذلك الحين حاولت القيادة السياسية الأخذ بمبادئ شتى[١] ، وحين عملت الجمهورية الفرنسية الخامسة بالنظام المزيج من النظامين البرلماني والرئاسي[٢] ، وجدت فيه هذه القيادة الملاذ المنشود[٣] ، ولكنها لم تكتفي بقوة صلاحية رئيس الدولة في الدستور الفرنسي ، بل وعدلته بما يلائم تطلعاتها و طرق أساليبها في الحكم .

ومن ثم ، كان واقع النظام السياسي و نظام الحكم بما في ذلك السلطة التشريعية انعكاسا لصراعات محلية ، في وقت اختلطت فيه الأوراق الأيديولوجية والسياسية بين المتصارعين على السلطة .

وتولّد عن ذلك توازن مختل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ولم تعد الصلة الموجودة بينهما هي أساسا للتعاون ، بل أصبحت وسيلة لتقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، التي أضحت مهمتها هي الاستجابة لرغبات السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية دون التصدي أو الوقوف في وجهها .

وبناء على ما تقدم ، فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين ، في المطلب الأول سوف نحاول البحث في مدى تأثّر المشرع الجزائري بالنموذج الفرنسي للأوامر التشريعية باعتمادها وترسيخها في النظام الدستوري الجزائري ، بينما في المطلب الثاني سوف نستعرض

---

[١] لقد أوضح ذلك ، **الدكتور سعيد بوشعير** ، النظام السياسي الجزائري ، ص ٣٧ و٣٨ ، حيث أشار إلى التباين الكبير الموجود في الأفكار ووجهات النظر بين أعضاء الحكومة المؤقتة بشأن النظام الذي سيعتمد في الجزائر ، بحيث اقترح البعض نظاما برلمانيا يعتمد التعددية الحزبية ، في حين اقترح آخرون النظام الاشتراكي باعتباره النظام الأمثل , و يضيف في الصفحة ٤٦، أن النظام الجزائري خلال المرحلة الممتدة من ١٩٦٢ إلى ١٩٦٣ ، كان يتجاذبه اتجاهان ، أحدهما ليبرالي بزعامة فرحات عباس و أيت أحمد ، أما الاتجاه الثاني فكان متأثرا بالأفكار الاشتراكية و يتزعمه بن بله و المكتب السياسي ، و نتيجة لذلك لم يتمكن المجلس التأسيسي من تحديد الاختيارات الكبرى للسياسة العامة للبلاد الخ.

[٢] هذا ما أكده ، **الأستاذ أندرية هوريو**، المرجع السابق ، ص ٣١٦ ، حيث قال " الكل يعلم أن نظامنا السياسي الحاضر هو نصف رئاسي و نصف برلماني " .

[٣] أنظر مقدمة دستور عام ١٩٦٣، الفقرة ٢٥ ، التي جاء فيها "فلا يمكن للنظامين الرئاسي و البرلماني الكلاسيكيين أن يضمنا هذا الاستقرار الخ."

الأحكام الدستورية والتنظيمية الأخرى التي ساعدت على تقوية وتدعيم السلطة التنفيذية ومكانة رئيس الجمهورية ، في المجال التشريعي على حساب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل .

المطلب الأول : مدى تأثير النموذج الفرنسي للتشريع بالأوامر

قبل استعرضنا لمدى تأثير النظام الفرنسي للأوامر كنموذج للمشرع الجزائري خلال المسيرة الدستورية التي عرفتها البلاد ، يتوجّب علينا التطرق من خلال عرض سريع للمفاهيم الجديدة لنظام الأوامر التشريعية من خلال تطورها والأسباب التي أدت إلى اعتنقها من طرف المشرع الفرنسي ، مع بيان السلطات المخوّلة لها دستوريا اتخذها في دستور ١٩٥٨ الفرنسي ، مع توضيح في البداية لبعض الجوانب ذات الصلة الوثيقة بهذه الأحكام ، والتي تتحدّد بنبذة موجزة عن الأحداث التي أدت إلى إعلان دستور ١٩٥٨ الفرنسي .

الفرع الأول : المفاهيم الجديدة التي احتواها دستور ١٩٥٨ الفرنسي للأوامر

سوف نبرز هذا العرض في نقطتين وهما على التوالي :

١ - الأحداث التي أدت إلى إعلان دستور ١٩٥٨

الأحداث التي أدت إلى قيام الجمهورية الخامسة وإعلان دستور ١٩٥٨ الفرنسي تعود أساسا إلى حرب التحرير الوطنية وحادثة قصف الطائرات الفرنسية لقرية سيدي يوسف التونسية التي عجلت برحيل الجمهورية الرابعة ، إلى جانب الأزمة السياسية الخانقة التي عصفت بالحكومة الفرنسية نتيجة للانقسام الذي حصل في التمثيل السياسي داخل الحكومة ، مما أدى إلى استحالة التعايش السياسي والائتلاف بين الأحزاب[١].

ثم زاد الوضع تأزما بسقوط حكومة F.GAILLARD في ١٥ أفريل ١٩٥٨ ، الذي حجبت الجمعية الوطنية الثقة عن حكومته ، وولت P.PLIMLIN رئيسا للحكومة الجديدة الذي أرد أن يتبع سياسة تحريرية في الجزائر ، باعتبار أنه حان الوقت للتفتيش بجدية عن حل سياسي للصراع الجزائري[٢] .

---

(١) **Dominique CHAGNOLLAUD** , Op. cit. , P. ٢٤٣

د. أندريه هوريو ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ .

(2) **G. BURDEAU** , Droit Constitutionnel et Institutions Politiques , P. 420 .
A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD , Op. Cit. P. 875 et 876 .

وقد ساهم هذا الاتجاه الجديد للحكومة في تسارع أحداث هذا الصراع ، مما أدى الى تمرد ١٣ماي ١٩٥٨ الذي قام به العسكريون ضد الحكومة في باريس ، لكن سرعان ما احتوى الديغولين عصيان الجزائر الذي نضمه العسكريون الفرنسيون وقضوا على التمرد العسكري بسرعة[١] .

ولكي يعجل ديغول بالأحداث قرر في ١٥ ماي ١٩٥٨ أن يخرج عن صمته الطويل ، ليعلن بموجب بيان سلم إلى الصحف أنه "مستعد لتحمل مسؤولية الحكم في الجمهورية"[٢] و أنه سوف يطالب بصلاحيات واسعة خاصة التشريعية منها عند توليه رئاسة الحكومة[٣] .

وتم تنصيبه رئيسا للحكومة في ٠١ جوان ١٩٥٨ ، وفي ٠٣ جوان من نفس السنة صوتت الجمعية الوطنية على قانون دستوري يمنح الحكومة ممارسة السلطة التأسيسية ضمن شروط ومبادئ معينة ، وعليه تم إعداد الدستور الذي وفق عليه الشعب باستفتاء ٢٨ سبتمبر ١٩٥٨ بأغلبية ساحقة، وتم إصداره في ٠٤ أكتوبر١٩٥٨، متضمنا أثنين وتسعين (٩٢) مادة[٤].

وقد عرف هذا الدستور جدلا كبيرا بين الفقهاء والسياسيين وتعددت التفسيرات والتأويلات حول طبيعته[٥] ، بحيث أكد السيد JANOT على الطبيعة البرلمانية للنظام بقوله أن وضع الدستور الجديد الهدف منه خلق نظام برلماني سليم[٦] .

بينما ذهب فريق أخر من الفقه إلى القول أن النظام في مكانة وسطى بين الرئاسي و البرلماني ، وهذا ما ذهب إليه كل من P. BASTID وCoste-Floret أن النظام هو "وسط بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني (جريدة : Le monde du ١٣/٠٧/١٩٥٨) ، وهذا ما صرح به أيضا الأستاذ M.DUVERGER[٧] بقوله أن "النظام بين البرلمانية الأكثرية والنظام الرئاسي" وأكده كذلك الأستاذ MATHIOT[٨] بقوله " هو نظام نصف برلماني يتعايش مع نظام رئاسي أحدهما معزولا فعلا عن الأخر ، و قيام أحدهما محل الأخر يمكن حدوثه باستمرار " .

---

(١) **د. أندريه هوريو** ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ .

(٢) **Dominique CHAGNOLLAUD** , Op. cit. , P. 243 .

(٣) **Philippe ARDANT** , Op. cit. , P.431 .

(٤) **Dominique CHAGNOLLAUD** , Ibid , P.245 .

(٥) **Philippe Ardant** , Ibid , P.599 .

(٦) **د . اسماعيل الغزال** ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ .
- مأخوذ عن :
M. Janot : C.C.C. 31 Juillet 1958 P.40 .

(٧) **د . اسماعيل الغزال** ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ .
مأخوذة عن :
M. Duverger : Janus , Les deux faces de l'accident , Paris ١٩٧٢ . P.٢٠٨ .

(٨) **د. إسماعيل الغزال** ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .
- مأخوذة عن :
M.MATHIOT , Etudes Juridiques , P.١٢ .

وأخيرا ، اتجه فريق آخر من الفقه بوصف النظام بالرئاسي مع التخفيف من هذا النظام ، ومن هؤلاء الأستاذ PRELOT [١] ، الذي بعد أن رفض الرأي القائل بأن النظام هو نصف رئاسي ، أكد على الطبيعة " الرئاسية المتطرفة (Ultra Présidentialiste) للنظام .

٢- المركز الجديد لنظام الأوامر في ظل دستور ١٩٥٨

لقد عدل دستور ١٩٥٨ تعديلا عميقا المفاهيم السابقة التي كانت قائمة على السيادة البرلمانية وتفوق القانون بشكل عام [٢] ، ووزع الاختصاصات بين الحكومة و البرلمان الذي أصبحت صلاحياته محصورة بنص (المادة ٣٤) ، و كل ما هو خارج إطار دائرة القانون يعود أمر التشريع فيه للحكومة و يدخل في مجال التنظيم (م ٣٧) ، و أصبحت بالتالي الحكومة هي المشرع العادي على حساب البرلمان الذي أصبح ذا اختصاص استثنائي في مجال التشريع[٣] .

ويعود هذا الانحطاط الذي أصاب البرلمان حسب الأستاذ - هوريو إلى :

- رغبة السلطة التأسيسية لوضع حد نهائي لظاهرة تحوّل السيادة الوطنية إلى سيادة برلمانية وأن المركز الوحيد الحاسم في الدولة قائم منذ الآن فصاعدا في الحكومة (رئيس الجمهورية و الوزراء) .
- وصف البرلمان بأنه " عقلاني متطرف " بشكل لم يعد باستطاعته أبدا إيقاف وحتى تأخير المشيئة الحكومية[٤] .

وقد كان مفهوم الديموقراطية في فرنسا لا يحتمل التسليم بأن يساس الشعب ومصالحه على غير مقتضى الدستور والقانون أيا كانت الدوافع ومهما كانت الظروف .

فرغم مجموعة الدساتير التي تم إصدارها بعد ثورة ١٧٨٩ ، جاءت كلها خالية من أي نص يخوّل للسلطة التنفيذية و بحجة الظروف الاستثنائية أن تخرج على القانون أو أن تشرع بدل البرلمان[١] .

---

[١] **د. إسماعيل الغزال** ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .
- مأخوذة عن :
M. PRELOT, Droit Constitutionnel , P. ٦٢٠ et ٦٢١ .

[٢] **د.أندريه هوريو** ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ ، حيث أشار إلى دستور ١٧٩١/٠٩/٠٣ ، الذي جاء فيه " بأنه لا يوجد في فرنسا سلطة أعلى من سلطة القانون" و قد سارت الدساتير المتعاقبة من بعد على نفس المنهج .

[٣] **A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD** , Op. Cit. P. 1069 à 1074 .
Jean Marie COTTERET , le pouvoir législatif en France , p .١٣٦

[٤] **د. اندريه هوريو** ، المرجع السابق ، ص٤٢٣ .

وبقيت أولوية القانون غير منازع فيها حتى حرب ١٩١٤-١٩١٩ ، ورفض البرلمان في السنوات الأولى للحرب أن يأخذ بسياسة التفويض التشريعي ، لكن نظرا لتسارع الأحداث خلال الحرب العالمية الأولى و المصاعب المالية و الاقتصادية التي أصابت فرنسا خلال فترة ما بين الحربين ، اضطر مجلس الشيوخ ومجلس النواب السماح للحكومة باعتبارها الجهاز الفني الذي يستطيع مواجهة المشاكل بسرعة و حزم ، بأن تتخذ مراسيم لها قوة القانون على عدة دفعات من شأنها تعديل قوانين قائمة العمل بها ، و بدأ هذا الأسلوب يتطور وأكتسب إسم مراسيم تشريعية ، غير أن هذه المراسيم لا تزال من قبيل الاستثناء في التاريخ الدستوري الفرنسي بحيث استقرت القاعدة على سيادة البرلمان[٢] .

وفي سنة ١٩٤٦ ، تم اتخاذ موقف سلبي من قبل واضعي دستور ١٩٤٦ بشأن المراسيم التشريعية التي كانت تتخذها الحكومة ، و هذا بنص المادة ١٣ منه التي جاء فيها على أنه " تسن الجمعية الوطنية وحدها القانون و لا تستطيع تفويض هذا الحق " باعتبار أن الجمعية الوطنية هي صاحبة السلطة الوحيدة ذات صلاحية لوضع القوانين .

ويعتبر هذا الإجراء حسب الأستاذ J.M.COTTERET[٣] ، إغفال من قبل هؤلاء المؤسسين الدستوريين لعادة عمرها عشرون (٢٠) سنة في النظام الدستوري الفرنسي .

إلا أن ضغط الأحداث التي عرفتها فرنسا آنذاك كان أقوى من إرادة هؤلاء المؤسسين وابتداء من ١٩٥٣ و١٩٥٤ تمت العودة من جديد و بقوة إلى المراسيم التشريعية خلافا للمادة ١٣ ، ذلك أن قوانين تحويل سلطة التفويض أضحت أكثر تطورا و دقة في ظل الجمهورية الرابعة[٤] .

ونتيجة لكثرة المراسيم التي تم اتخاذها آنذاك ، أدى ذلك حسب الأستاذ J.M.COTTERET [٥] بواضعي دستور ٥٨ ، إلى العودة صراحة إلى أسلوب التفويض التشريعي الذي نصت عليه المادة ٣٨ من الدستور، و يسانده في الرأي الأستاذ هوريو[٦] بقوله أن المؤسسين لدستور ١٩٥٨ أخذوا في الحسبان ملاحظات رجال السياسة و أخصائيو القانون

---

[١] **د. طعيمة الجرف** ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ .
[٢] **د. أندريه هوريو** ، المرجع السابق ، ص ٤٦٥ .
[3] **J.M. COTTERET** , Op. cit. , P 14 .
[4] **A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD** , Op. Cit. P. 759 .
[5] **J.M COTTERET** , Op. Cit. , P 146.
[٦] **د. أندرية هوريو** ، نفس المرجع ، ص ٤٦٧ .

الدستوري بقناعتهم في استحالة البرلمان القيام بكامل العمل التشريعي قياما حسنا ، وبصورة أخص منذ اتساع المجال الاقتصادي مع وجوب مواكبة القواعد القانونية له والتي أصبحت أكثر تقنية و أكثر تعقيد ، و أخيرا رغبة البرلمان من تجنب مسؤولية التدابير الواجب اتخاذها في المجال الاقتصادي والمالي والتي قد تكون غير شعبية .

وبناءا عليه و بصدور دستور ١٩٥٨ تقلص دور البرلمان في عملية التشريع إلى حد كبير ، وفقد هيمنته في إنتاج القوانين التي كانت له في ظل الجمهوريات السابقة لصالح الحكومة بمقتضى المادة ٣٨ من الدستور[١] .

ونتيجة لذلك أصبح اللجوء إلى التفويض التشريعي في تزايد مستمر بفعل المادة ٣٨ ، التي من خلالها أطلق المجال للسلطة التنفيذية لاتخاذ التدابير التشريعية دون التعرض للمضايقات من السلطة التشريعية[٢] .

الفرع الثاني : نطاق اقتباس المشرع الجزائري على النموذج الفرنسي

لقد عرف النظام الدستوري الجزائري منذ صدور أول دستور للبلاد عام ١٩٦٣ إلى غاية الإعلان عن دستور ١٩٩٦ ، مرورا بدستور ١٩٧٦ و١٩٨٩ ، عدة تقلبات و تطورات في مجال تنظيم الوظيفة التشريعية .

وكنا قد أشرنا أن المشرع الدستوري الجزائري عند وضعه للقانون الأساسي للبلاد ، قد اعتمد إلى حد كبير كنقطة انطلاق على دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ .

إلا أن هذه التجربة كما يراها الأستاذ هوريو[٣] تتميز عن التجربة الفرنسية على الأقل بميزتين : الأولى تتمثل في قيام الدستور الجزائري على أساس نظام الحزب الواحد ، والميزة الثانية هي كون الدستور بالمعني الصحيح وفي الواقع العملي في النظام الجزائري ليس إلا واجهة يحكم من ورائه نظام سياسي إداري يحركه رئيس الدولة مستندا إلى الحزب والإدارة و إلى البوليس وأحيانا إلى الجيش .

---

(1) **Philippe ARDANT** , Op. cit. , P. 439 , 435 et 529 .
(2) **Dominique CHAGNOLLAUD** , Op. cit. , P. 65 .
(٣) **د. أندرية هوريو** ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ .

ويجب الإشارة أنه حتى وإن اختفت الميزة الأولى في ظل دستور ١٩٨٩ و١٩٩٦ حين اعتمد النظام السياسي الجزائري التعددية الحزبية ، بقيت نفس الممارسات والمضيقات تجاه السلطة التشريعية ، كما كانت عليه في ظل النظام السياسي للحزب الواحد .

ويرى الأستاذين J.M.DUBOIS وR.ETIEN [١] ، أن الجزائر عندما أخذت بالنموذج الفرنسي في العديد من الأحكام الدستورية ، لم يكن ذلك تقليدا منها أو على أساس تبعية مطلقة تجاه المستعمر القديم ، بل مسعاها في ذلك كان بصفة إرادية و إدراك تام منها وهذا ما يلاحظ من خلال القانون الذي أصدره المجلس التأسيسي في ٣١ / ١٢ / ١٩٦٢ تحت رقم ٦٢-١٥٧ ، الذي يقضي باستمرارية العمل بقوانين ما قبل الاستقلال ، ماعدا تلك التي تتعارض مع السيادة الوطنية .

ومن الأحكام الدستورية التي أخذ بها المشرع الجزائري على الخصوص حسب الأستاذين[٢] دائما ، تلك المتعلقة بتقوية مركز رئيس الجمهورية على حساب الحكومة والبرلمان معا ، والتي في اعتقادنا أراد المشرع الجزائـري من خلالها وضع الأساس القانوني لفائدة رئيس الجمهورية ، حتى يتسنى له المشاركة في مجال التشريع على حساب المجلس التشريعي .

ويجب الإشارة إلى أن فكرة تقوية وتوسيع سلطات رئيس الجمهورية كانت بمثابة الفكرة الرئيسية التي تبنها دستور ١٩٥٨ و المؤيدة بتعديل ١٩٦٢ حسب الأستاذ أندريه هوريو[٣] .

ويبدو أن الهدف من هذه الفكرة هو إسعاف و مساعدة الجهاز الإداري و على رأسه رئيس الجمهورية في أداء وظيفته إذا طرأ ظرف استثنائي ، مما يتطلب منه اتخاذ تدابير سريعة لمواجهة ما يمر بحياة الدولة من ظروف ، ولهذا ناط الدستور لرئيس الجمهورية حق المشاركة في إعداد ووضع التشريعات وسلحه بما يحتاج إليه من قدرة قانونية تمكنه من المواجهة ، فأعطاه الحق في التشريع بأوامر على مقتضى الإجراءات و بالقدر المحدد فيه ، على أساس أن صلاحيات رئيس الجمهورية في اتخاذ الأوامر تنبع من حقه في الحفاظ على كيان الدولة واستمرارها .

---

(1) **J.M. DUBOIS** et **R. ETIEN** ة L'influence de la constitution française de 1958, sur la constitution Algérienne de Novembre 1976 , Revue Algérienne , 1978 , P. 486 et 487.

(2) **J.M. DUBOIS** et **R. ETIEN** , Ibid. P.487.

(٣) **د. أندرية هوريو** ، المرجع السابق ، ص ٣٧٢ .

وبناء على ما تقدم ، سوف نتطرق إلى مدى تأثّر النظام الدستوري الجزائري بهذا التصور في النموذج الفرنسي ، في وضعه للأحكام الدستورية التي أعطت لرئيس الجمهورية دورا هاما في ممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب المجلس التشريعي في الحالات المنصوص عليها في الدساتير الوطنية إلى وقتنا الحالي .

وعليه سوف نتكلم عن الأوامر التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في الحالات التي حددها الدستور سواء في الوضع العادي ، أو في الحالة الاستثنائية ، مع العلم أن السلطة التشريعية أصلا يتولاها المجلس التشريعي[١] ، وأن هذا الحق المخوّل لرئيس الجمهورية ليس الا استثناء على هذا الأصل العام .

ولا بأس أن نتطرق لبعض البلدان العربية التي سارت على نفس الطريق ، والتي أخذت بالنموذج الفرنسي بهذا الخصوص .

١ : حالة اتخاذ الأوامر بناء على تفويض تشريعي

يعتبر اتخاذ هذه الأوامر من قبل رئيس الجمهورية تفويض بالتشريع ، يخوّل له دستوريا لمدة معينة و لغاية محددة و في مجال و مواضيع معينة ، كان يجب أن يتم التشريع فيها من قبل البرلمان الذي له حق قبول هذه الأوامر أو رفضها .

وهذا هو النهج الذي اتبعه دستور ١٩٥٨ الفرنسي الذي أباح التفويض التشريعي بنص المادة ٣٨ منه ، والتي نصت على أنه " يجوز للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان الإذن لها في أن تتخذ بأوامر تصدرها في خلال مدة محدودة تدابير مما يدخل عادة في نطاق القوانين ، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وتصبح نافذة من تاريخ نشرها ، على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض "[٢] .

وقد صدر قانون للتفويض التشريعي بتطبيق هذه المادة في ٠٤ فبراير ١٩٦٠ ، وبه أجاز البرلمان للحكومة أن تتخذ بأوامر تصدرها الإجراءات اللازمة لضمان استقرار النظام

---

[١] لقد عرف المجلس التشريعي في الجزائر تسميات مختلفة ، فمن المجلس الوطني في دستور ١٩٦٣ إلى المجلس الشعبي الوطني في دستور ٧٦ و ٨٩ ، و حاليا البرلمان في ظل دستور ١٩٩٦ (أي نظام المجلسين).

[2] Voir L'article **38** de la Constitution Française de 1958 .

وحماية الدولة والدستور وإقرار السلام والأمن في الجزائر ، إبان ثورتها قبل الحصول على الاستقلال[1] .

أما عن التطبيق لهذه الحالة في الجزائر ، فكان أول نص دستوري يمنح لرئيس الجمهورية حق اتخاذ الأوامر التشريعية بالتفويض ، هو نص المادة ٥٨ من دستور الجمهورية الجزائرية - الأول - الصادر في ١٩٦٣ الذي جاء فيه أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني ، أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية ، عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء ، وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر " .

ومن خلال دراستنا لهذين النصين يتبين لنا جليا مدى تأثّر المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي من خلال تطابق النص الجزائري بالنص الفرنسي الذي يعتبره الأستاذين J.M DUBOIS و R.ETIEN [2]، تقليدا وفيا من المشرع الجزائري لنص المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي .

ويتضح مدى التطابق الموجود بينهما فيما يخص وضع ضوابط وحدود التفويض التشريعي ، التي نبرزها كما يلي :

- **أن يتم التفويض بقانون** : يفهم من نص المادة ٥٨ الجزائرية على أن مصادقة المجلس الوطني لطلب التفويض ، يجب أن يكون بناء على قانون التفويض الذي يتم فيه تحديد و تعيين المواضيع محل التفويض و أساسها ، وهذا ما قررته المادة ٣٨ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي ، التي نصت صراحة على قانون التفويض كشرط أساسي للسماح للحكومة لاتخاذ تدابير تشريعية بأوامر .
- **تحديد مدة التفويض** : لقد اتفقت المادتين على وجوب اتخاذ الأوامر ، خلال الفترة الزمنية المحددة في قانون التفويض ، مع عدم تجاوز هذه الفترة التي يتم تحديدها حسب كل حالة على حدة ، أي بالنظر لأهمية الموضوع محل التفويض وهذا ما يفهم من نص المادتين .

---

(1) **G. BURDEAU** , Op. Cit. P, 565 .

(2) **J.M. DUBOIS** et **R. ETIEN** , Op. Cit. P. 506 « En affirmant que l'article 58 de la constitution Algérienne de 1963 imitait fidèlement l'article 38 de la constitution française de 1958 »

- **المصادقة على الأوامر** : من بين القيود التي وردت في النصين الفرنسي و الجزائري شرط إيداع الأوامر التي يتم اتخاذها من قبل الحكومة على المجلس التشريعي (المجلس الوطني الجزائري و البرلمان الفرنسي) لمناقشتها ثم الفصل فيها سواء بقبولها أو رفضها .
- **اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء :** لقد اشتملت المادتان ٥٨ الجزائرية و ٣٨ الفرنسية على نفس الإجراء ، و المتمثل في وجوب صدور و اتخاذ هذه الأوامر في نطاق مجلس الوزراء مع النص في المادة ٣٨ على أن صدورها يكون بعد أخذ رأي مجلس الدولة على خلاف النص الجزائري الذي لم يشير إلى هذا الإجراء .

وبناء على هذه النقاط المعروضة يتبين لنا مدى التطابق الموجود إلى حد كبير بين النص الجزائري والنص الفرنسي ، بحيث يبدو لنا جليا وواضحا اتفاق المادتان على نفس الضوابط التي يجب أن يشملها قانون التفويض ، والقيود الدستورية المفروضة على السلطة التنفيذية عند ممارستها لهذا الاختصاص .

ومن ناحية أخرى فقد أعطى المشرع الفرنسي والجزائري دور أساسي لرئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية ، بحيث أصبحت مشاركة كل منهما ضرورية وحاسمة في هذا المجال ، ويرى بهذا الشأن كل من هوريو وجيكال وجيلار ، أنه من ضمن الأشياء الجديدة التي جاء بها دستور ٥٨ في المادة ٣٨ منه ، هي المشاركة الحاسمة لرئيس الجمهورية في إصدار الأوامر ، وذلك من خلال التوقيع عليها مما يجعله في مركز قوي تجاه الحكومة[١] .

وللإشارة فإن الدستور الفرنسي ومن أجل ضمان حرية التشريع المخوّلة للسلطة التنفيذية قررت المادة ٤١ الفقرة ١ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي على أنه " إذا ظهر أثناء الإجراءات التشريعية ، أن اقتراحا أو تعديلا يخرج عن نطاق القانون أو يتعارض مع تفويض تشريعي يمنح بمقتضى المادة ٣٨ ، فللحكومة أن تدفع بعدم قبوله " ، أي يمنع على البرلمان من ممارسة اختصاصه في المواضيع التي هي محل قانون التفويض طيلة المدة المحددة للتفويض التشريعي[٢] .

---

(1) **A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD** , Op. Cit. P. 1003 .

(٢) **J.M COTTERET** , Op. Cit. , P. ١٤٧.
A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD , Op. Cit. P. ١٠٠٣ .
J. C. BECANE , M. COUDERC , La Loi , P. ١٢٩ .

بينما مضمون هذا النص لم يتم ذكره صراحة من قبل المشرع الجزائري في دستور ١٩٦٣ ، غير أنه في اعتقادنا يمكن استخلصه ضمنيا ، إذ بعد موافقته على قانون التفويض لفائدة الحكومة و لمدة محددة وجب على المجلس الوطني بالمقابل التقيّد بما وافق وصادق عليه لصالح رئيس الجمهورية حتى يتسنى لهذا الأخير ممارسة الاختصاص المخول له دستوريا دون مضايقة من قبل المجلس ، الذي يمكن له التصدي للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية عندما تعرض عليه .

ومراد ذلك أن تبقى علاقة التعاون تسود بين السلطتين ، وضمان ثبات الاستقرار السياسي ، لكن هذا لا يمنع على أن تتقيد السلطة التنفيذية باختصاصاتها و أن تحافظ على علاقاتها بالهيئات الأخرى في الدولة بما يلائم الأحكام الدستورية المحددة .

كذلك قد تبنت كل من دساتير المغرب و تونس و مصر مبدأ التفويض التشريعي صراحة في أحكامها الدستورية التي نذكرها كما يلي :

- دستور جمهورية مصر العربية المادة [١] ١٠٨ " لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ، وبناء على تفويض من مجلس الشعب وبأغلبية ثلثي أعضائه ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه مواضيع هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت و لم يوافق عليها ، زال ما كان لها من قوة القانون " .
- دستور الجمهورية التونسية ، المادة ٢٨[٢] " مجلس النواب هو الذي يمارس السلطة التشريعية ، ولرئيس الجمهورية وللنواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين ، ولمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر ، ولمجلس النواب أن يفوض لمدة محدودة ولغرض معين ، إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها على مصادقة المجلس بعد انقضاء المدة المذكورة ".
- دستور المملكة المغربية ، المادة ٤٥[٣] " يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت وللبرلمان أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود ، ولغاية معينة و بمقتضى مراسيم تدابير

---

[١] دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ ، طبعة ١٩٩٠ .

[٢] دستور الجمهورية التونسية سنة ١٩٩٨ .

[٣] دستور المملكة المغربية سنة ١٩٩٦ .

يختص القانون عادة باتخاذها ، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها ، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها ، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما ".

وبتفحصنا لهذه المواد يتضح لنا التشابه الموجود بينهما من حيث اشترطها لبعض القيود والضوابط التي جاءت بها المادة ٣٨ من دستور١٩٥٨ الفرنسي ، كأن يتم اتخاذ هذه التدابير التشريعية بموجب قانون التفويض وخلال مدة معينة من الزمن ، وعرضها بعد ذلك على المجلس التشريعي في الفترة الزمنية المحددة قانونا .

وعليه نستنتج أن كل من الجزائر وتونس والمغرب التي كانت مستعمرات فرنسية ، قد تأثرت بالتنظيم القانوني للأوامر التشريعية المعمول به في القانون الدستوري الفرنسي ، وعملت به مباشرة بعد استقلالها وإصدارها لنظامها الدستوري .

ولقد أضاف الدستور المغربي إلى هذه القيود قيدا أخر بمقتضاه ينهي أثر التفويض إذا تم حل البرلمان ، و يرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي بهذا الخصوص[١] ، على أن هذا الأمر يعتبر منطقيا باعتبار أنه في حالة تعطيل الحياة النيابية يمارس الملك السلطة التشريعية باعتباره السلطة الشرعية التي تملك زمام الأمور ، تسند إليه بالإضافة إلى اختصاصاته الأخرى وظيفة التشريع .

ومن ثم فالأوامر التي يتم اتخاذها في هذه الفترة أثناء إيقاف الحياة النيابية أو تعطيل العمل بالدستور ، تعد قوانين عادية شأنها في ذلك شأن القوانين الصادرة من المجلس التشريعي بعد عودة الحياة النيابية .

أيضا لقد نص الفصل ٧٢[٢] من دستور المغرب بهذا الخصوص عل أنه " يقع انتخاب البرلمان الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل .

وفي أثناء ذلك يمارس الملك ، بالإضافة إلى السلط المخولة له بمقتضى هذا الدستور السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع " .

---

[١] **د. سليمان محمد الطماوي** ، المرجع السابق ، ص ٧٨.

[٢] دستور المملكة المغربية سنة ١٩٩٦ .

٢ : حالة التشريع في غيبة المجلس الشعبي الوطني

إن تطرقنا لهذه الحالة هو قصد إبراز بعض النقاط التي سار عليها المشرع الجزائري متأثرا بما هو معمول به في الدستور الفرنسي ، حتى و إن تغيرت طريقة التشريع بالأوامر في الدساتير الجزائرية بعد دستور ١٩٦٣ الذي كان مطابقا للدستور الفرنسي إلى حد كبير.

وكان أول نص دستوري يمنح رئيس الجمهورية حق التشريع فيما بين دورات انعقاد المجلس التشريعي هو نص المادة ١٥٣ من دستور ٧٦ ، الذي جاء فيه على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة " ثم عدلت هذه المادة بمقتضى المرسوم الصادر في ٠٣ نوفمبر ١٩٨٨[1] وأصبحت على الشكل التالي " لرئيس الجمهورية ، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني ، أن يشرع بأمر ، بناء على اقتراح من رئيس الحكومة . وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها " .

وقد انتقلت صيغة المادة ١٥٣ إلى المادة ١٢٤ من دستور ٩٦ التي تضمنت في نصها على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان . ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها . تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان . يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ ، من الدستور . تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء " .

يبدو من خلال دراسة نص المادة ١٥٣ في صيغتها الأولى مقارنة بالنص الفرنسي ، أن المشرع الجزائر قد سلك نفس المسلك الذي سار عليه المشرع الفرنسي ، بمنحه حق اتخاذ الأوامر التشريعية في مواضيع تدخل في مجال القانون لفائدة السلطة التنفيذية ، و كذا تحديده لفترات انعقاد المجلس على غرار ما نصت عليه المادة ٢٨ من دستور ٥٨ في صيغتها الأولى في دورتين عاديتين في السنة - مدة الدورة الأولى ثمانين (٨٠) يوما والثانية تسعون (٩٠) يوما على الأكثر - ، ولكن هذه المقاربة بين النصين تغيرت في الصيغة الثانية لهذه المادة بعد

---

[1] أنظر **المرسوم رقم ٨٨ – ٢٢٣** مؤرخ في ٢٥ ربيع الأول عام ١٤٠٩ الموافق ٥ نوفمبر سنة ١٩٨٨ يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء ٣ نوفمبر سنة ١٩٨٨ في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

تعديلاتها في سنة ١٩٩٥[١] والتي نصت على اجتماع البرلمان في دورة واحدة مدتها تسعة (٠٩) أشهر في السنة ، تبدأ من شهر أكتوبر حتى شهر جوان .

وبخصوص تحديد فترات انعقاد المجلس الشعبي الوطني في دورتين في السنة تدوم كل واحدة منها ثلاثة (٠٣) أشهر على الأكثر من قبل المشرع الجزائري[٢] ، يبدو أن الغاية من ذلك هو إعطاء نفس المدة على الأقل لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر ، و بالتالي تقوية مركزه التشريعي على حساب المجلس ، ويعني ذلك برأي الأستاذين R.ETIEN و J.M DUBOIS [٣] تفويض دائم لسلطة التشريع ، لرئيس الجمهورية وهذا على عكس المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي ، التي جاء في مضمونها أن التفويض التشريعي المخول للحكومة هو إجراء استثنائي تلجأ إليه السلطة التنفيذية في حالات معينة وبقيود محددة .

إضافة إلى ذلك ، فإن المشرع الجزائري أتى بأحكام مغايرة و تعديلات عميقة مقارنة بالنص الفرنسي ، الذي قيد السلطة التنفيذية بجملة من القيود في ممارسة اختصاصها التشريعي على عكس النص الجزائري الذي أعطى الحرية الكاملة لرئيس الجمهورية ، و لم يقيده عند ممارسة حقه في إصدار الأوامر ، حتى وإن نصّ على عرض هذه الأوامر للمصادقة عليها أمام المجلس الشعبي الوطني ، والذي نعتبره إجراء شكلي ، إذ ليس للمجلس السلطة و الحرية اللازمة في قبول أو رفض هذه الأوامر .

هذا ، وقد نص الدستور الحالي في المادة ١٢٤ منه على حق التشريع لرئيس الجمهورية فيما بين دورة و أخرى ، مع تحديد كل دورة بأربعة أشهر على الأقل (م ١١٨) من الدستور ، ويبدو أن هذا التحديد اقترب من النص الفرنسي الحالي (م٢٨ المعدلة في ١٩٩٥) من حيث المدة الإجمالية لفترة التشريع المحددة بثمانية (٠٩) أشهر في السنة في الدستور الفرنسي .

ومن ناحية أخرى ، يتبين لنا من نص المادة ١٢٤ في دستور ١٩٩٦ ، مدى تأثّر المشرع الجزائري بالنص الفرنسي ، بإضافته صراحة لحق الإلغاء المخول للبرلمان في حالة

---

[١] Voir la Constitution Française de **1958**
Et sur le même point , **Dominique CHAGNOLLAUD** , Op. Cit.- P.332 , qui a rapporté concernant ce point que la révision constitutionnelle était faite à l'initiative de Philipe Séguin le 04 octobre 1995.

[٢] - أنظر المادة **٩٥** من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة ١٩٧٧ و المادة **١٤٦** من دستور ١٩٧٦ .

[٣] **J.M. DUBOIS** et **R.ETIEN** , Op. cit. P. 506 .

عدم موافقته على الأوامر التي تعرض عليه ، عكس دستور ٧٦ الذي أطلق الحكم لرئيس الجمهورية في هذا الشأن .

وقد أضاف المشرع الجزائري فقرة أخرى في المادة ١٢٤ لا نجدها في النص الفرنسي وهي السماح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية ، في حين أن المشرع الفرنسي لم ينص على ذلك صراحة في المادة ٣٨ من الدستور ، بل أكد عليه في المادة ١٦ التي منحت سلطات واسعة لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي والتنفيذي لمواجهة الظروف الاستثنائية .

أيضا وقد نصّ المشرع الجزائري على وجوب اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء تقليدا بالمادة ٣٨ الفرنسية .

أيضا فالملاحظ أن التعديل الذي قام به المشرع الجزائري على المادة ١٥٣ ، بإعطائه دور للحكومة في مجال هذا الاختصاص ، هو اقتباس من المادة ٣٨ الفرنسية التي أعطت دورا رئيسيا للحكومة في هذا المجال ، لكن بطريقة أكثر انضباطا ودقة مقارنة بالنص الجزائري الأقل انضباطا من حيث الضمانات الإجرائية والشكلية .

وبناء على ما تقدم يمكن القول أن المشرع الجزائري وبالرغم من اعتماده إلى حد كبير على نص المادة ٣٨ الفرنسية ، قام بإحداث تعديلات عميقة في كل من المادة ١٥٣ من دستور ٧٦والمادة ١٢٤ من دستور ٩٦ بصفة متفاوتة ، مع الإشارة أن أوجه التشابه بين النصين الجزائري والفرنسي هي أقرب في المادة ١٢٤ منها ، من المادة ١٥٣ من دستور ٧٦ في صيغتها الأولى .

وباستطلاعنا لبعض النصوص العربية ، نجد أن كل من مصر و المغرب و تونس قد نصت على تدابير تشريعية يمكن اتخاذها من الجهة المخولة لها ذلك ، ما بين فترات انعقاد مجلسها التشريعي ، و التي نستعرضها كما يلي :

- نصت المادة ١٤٧[1] من دستور مصر لسنة ١٩٧١ على أنه " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال ١٥ يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما ، و تعرض في أول اجتماع

[1] دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ ، طبعة ١٩٩٠ .

له في حالة الحل أو وقف جلساته ، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوى دون حاجة إلى إصدار بذلك ، و إذا عرضت و لم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على أثرها بوجه آخر" .

- و نص دستور المملكة المغربية في الفصل ٥٥[١] على أنه " يمكن الحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كلا المجلسين مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة في أثناء الدورة العادية التالية للبرلمان .

يودع مشروع المرسوم بقانون بمكتب أحد المجلسين ، وتناقشه اللجان المعنية في كليهما بالتتابع بغية التوصل إلى قرار مشترك في شأنه ، و إذا لم يتأت الاتفاق على ذلك داخل أجل ستة أيام من إيداع المشروع يباشر بطلب من الحكومة تشكيل لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين تتولى في ظرف ثلاثة أيام من عرض الأمر عليها اقتراح قرار مشترك على اللجان المختصة .

ويعتبر الاتفاق المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذا الفصل مرفوضا إذا لم تتمكن اللجنة المختلطة من اقتراح قرار مشترك داخل الأجل الضروب لها أو إذا لم توافق اللجان البرلمانية المعنية على القرار المقترح عليها داخل أجل أربعة أيام " .

- و نص دستور الجمهورية التونسية في المادة ٣١[٢] أنه " لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة المجلس باتفاق مع اللجنة القارة المختصة مراسيم يقع عرضها على مصادقة المجلس في دورته العادية المقبلة " .

ويتضح من خلال قراءتنا لهذه النصوص مقارنة بالنص الفرنسي على أنها :

أولا : اختلفت مع النص الفرنسي في تسمية هذه التدابير التشريعية - وكذا في التفويض التشريعي - ، إذ تم تسميتها في كل من دستور المغرب و تونس بالمراسيم ، بينما سميت بقرارات لها قوة القانون في دستور مصر على عكس النصوص الجزائرية التي أطلقت عليها

---

[١] دستور المملكة المغربية سنة ١٩٩٦ .

[٢] دستور الجمهورية التونسية سنة ١٩٩٨ .

تسمية الأوامر، تقليدا بالنص الفرنسي الذي اتفقت معه على نفس التسمية مثلما أكده الأستاذان J.M.DUBOIS و R.ETIEN[1] .

ثانيا : اتفقت هذه النصوص مع النص الفرنسي بخصوص مبدأ اتخاذ التدابير التشريعية سواء من الحكومة كما في الدستور المغربي ، أو من قبل رئيس الجمهورية كما هو الشأن في الدستور المصري والتونسي .

ثالثا : أما نقطة الاتفاق الأخرى بين هذه الدساتير تتمثل في اشتراط نصوصها ، على غرار النص الفرنسي والجزائري على وجوب عرض هذه التدابير على المجلس التشريعي للمصادقة عليها ، و إن لم تشر صراحة إلى تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها هذه التدابير على المجلس .

وأخيرا ، وبناء على ما تقدم ، يمكن القول أن هذه الأحكام الدستورية و إن اتفقت مع النص الفرنسي من حيث المبدأ في حق رئيس الجمهورية في اتخاذ تدابير تشريعية تدخل في نطاق القانون ، إلا أنها تغايرت معه في تفاصيل أحكامها الدستورية كما تم الإشارة إليه .

أيضا يجب القول أن المادة ٣٨ في دستور فرنسا قد تضمنت ضمانات إجرائية هامة لإصدار هذه التدابير التشريعية ، بينما النصوص الجزائرية لم توسع من نطاق هذه الضمانات .

هذا وقد قررت العديد من الدول العربية الأخرى ذات النظام الجمهوري حق رئاسة الدولة في اتخاذ تدابير تشريعية لها قوة القانون ، ومنها على سبيل المثال ، السودان وفقا لأحكام دساتير ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧٣ و ١٩٨٥ ، واليمن لأحكام دساتير ١٩٧٠ و ١٩٩٠ وسوريا لدستور عام ١٩٧٣ والعراق في دساتيرها لسنوات ١٩٦٢ ، ١٩٦٤ و١٩٧٠[2] .

وأيضا يجب التذكير أن البلدان العربية قد تعرضت لتطورات سريعة في نواحي الدستور والقضاء والتشريع ، وسارت كل منها في طريقها الخاصة ، ولكنها التقت كلها في مظاهر بارزة مشتركة ، و ذلك سواء في النظام السياسي و الدستوري أو النظام القضائي أو النظام

---

(1) **J.M DUBOIS** et **R.ETIEN** , Op. cit. , « En Indiquant que le terme Ordonnance a été employé en Algérie depuis 1965 , pour désigner les actes que le chef de l'Etat et du gouvernement prenait dans le domaine législatif » « Et que ce terme a été repris par l'article 38 da la constitution de 1958 , qui était autrefois employé sous la Restauration et la monarchie de Juillet » P. 506 .

(٢) **د. قائد محمد طربوش** ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، ص ٣٠٠ إلى ٣١٧ .

التشريعي بسنها لقوانين جديدة ، بعضها مأخوذ عن القوانين الأجنبية خاصة تلك المتعلقة بالمسائل التشريعية[1] .

٣ : حالة إصدار قانون المالية

لقد نص الدستور الفرنسي في المادة ٤٧ منه ، على إجراءات وأحكام التصويت على قانون المالية ، بالنص على حق البرلمان بصفته ممثل للشعب أن يناقش و يصوت على قانون المالية ، إلا أنها قيدت أعضاء البرلمان لمدة يتوجب خلالها التصويت على القانون في مهلة إجمالية حددت بـ ٧٠ يوما ، تقسم بين مجلس النواب ٤٠ يوما ومجلس الشيوخ ١٥ يوما و١٥ يوما الباقية للإحالات بين المجلسين ، وعند انقضاء هذه المهلة من دون تصويت مجلس النواب ومجلس الشيوخ على هذا القانون ، فحينئذ تلجأ الحكومة إلى إصداره عن طريق أمر تشريعي .

وقد عدلت هذه المدد بموجب القانون العضوي الصادر في ١٩٧١/٠٦/٢٢ ، وأصبحت ٤٠ يوما للجمعية العامة و٢٠ يوما لمجلس الشيوخ و١٠ أيام للإحالة بين المجلسين ، مع الإبقاء على المهلة الإجمالية كما كانت[2] .

وقد سلك المشرع الجزائري نفس النهج الذي سلكه المشرع الفرنسي ، كما يلي:

أولا : بتحديده لمهلة إجمالية للمصادقة على قانون المالية بـ ٧٥ يوما من تاريخ إيداعه على البرلمان ، بداية بالمجلس الشعبي الوطني في مدة أقصاها سبعة و أربعون ٤٧ يوما ثم مجلس الأمة في أجل أقصاه عشرون ٢٠ يوما ، و في حالة خلاف بين الغرفتين ، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية ٨ أيام للبت في شأنه[3] .

ثانيا : بإصدار هذا القانون عن طريق أمر تشريعي في حالة عدم المصادقة عليه في الأجال المحددة سابقا .

ومن ثم ، يتبين لنا مدى اتفاق النصين على نفس الضوابط والأحكام من حيث تحديد مدة زمنية للبرلمان من أجل التصويت على القانون المعروض عليه من جهة ، ومن حيث اللجوء

---

(١) **د.صبحي محمصاني** ، الأوضاع التشريعية في الدول العربية ، ماضيها و حاضرها ، ص ٢١٨ – ٢٢٢ .

(2) **A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD** , Op. Cit. P. 1089 .

(٣) أنظر المادة ٤٤ فقرات ١، ٢ ، ٣ و ٤ – من **القانون العضوي رقم٩٩-٠٢** مؤرخ في ٢٠ ذي القعدة عام ١٤١٩ الموافق ٨ ماري ١٩٩٩ يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملهما ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
أنظر كذلك المادة ١٢٠ من دستور ١٩٩٦ .

إلى الأمر التشريعي لإصدار هذا القانون في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان من جهة أخرى .

٤ : حالة التشريع بالأوامر في الظروف الاستثنائية

إلى جانب سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية ، هناك سلطات واسعة و خطيرة يباشرها رئيس الجمهورية عند قيام ظرف استثنائي في الدولة ، وهذا باتخاذه تدابير تشريعية لمواجهة هذه الظروف الخاصة .

وفي هذا الخصوص لقد اتفقت النصوص الجزائرية[1] و النص الفرنسي (م ١٦) في تخويل رئيس الجمهورية ، سلطة اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ في الدولة ، وقد منح رئيس الجمهورية الجزائرية سلطة التشريع صراحة بأوامر في الحالة الاستثنائية ، (م ٤/١٢٤) من دستور ١٩٩٦ .

كما تتفقان في استشارتهما لبعض الهيئات و الشخصيات ، كالوزير الأول و رؤساء مجلسي أو غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري من الجانب الفرنسي ، و استشارة رؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء من الجانب الجزائري .

وإلى جانب هذا ، يوجد توافق بين النصين فيما يخص تحديد أسباب اللجوء إلى الحالة الاستثنائية ، و هي اشتراط تهديد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه .

ومن حيث الآثار المترتبة على النصين ، فكلاهما يمنحان سلطات واسعة لرئيس الجمهورية لمواجهة هذه الظروف بتوليه مباشرة السلطات التشريعية و التنفيذية بصفة عامة في هذه الفترة .

وفي الأخير ، وكما أوضحنا سلفا ، أن المشرع الدستوري الجزائري قد جعل من النموذج الفرنسي لنظام الأوامر التشريعية منطلقا له ، وهذا منذ الإعلان على الدستور الأول للبلاد عام ١٩٦٣ إلى غاية الدستور الحالي الصادر في ١٩٩٦ ، خاصة من حيث الضوابط والأحكام الدستورية مع بعض الاختلاف في التفاصيل و الإجراءات .

---

[1] النصوص هي : المادة ٥٩ من دستور ١٩٦٣ والمادة١٢٠ من دستور ١٩٧٦ و المادة ٩٧ من دستور ١٩٨٩ ، والمادة ٩٣ من دستور ١٩٩٦ .

وكما سبق القول كذلك ، فإن المشرع الجزائري لم يأخذ بأحد النظامين كاملا بل مزج بين النظامين الرئاسي والبرلماني على غرار المشرع الفرنسي الذي استوحى من هذا المزيج الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ ، وبالتالي أصبح دور رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري مثله مثل رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي ، هو الدور الأرجح والأقوى مقارنة بالحكومة أو بالمجلس التشريعي ، بحيث منحت له الدساتير اختصاصات كبيرة في مجال التنفيذ والتشريع ، و هو الأمر الذي جعل منه صاحب الكلمة العليا في السلطة التنفيذية و منافس حقيقي للسلطة التشريعية .

وأخيرا يجب القول أن النظام الفرنسي الذي إستلهمن منه بعضا من أحكامنا الدستورية على غرار العديد من الدول في العالم ، أصبح هو المثال البارز على اتساع سلطات رئيس الجمهورية ، ويعتبر من المصادر الأساسية التي أعتمد عليها الفقهاء و واضعي المبادئ العامة التي يقوم عليها الفقه الدستوري والنظم السياسية في العالم حاليا .

المطلب الثاني : توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري

يتعين علينا في هذا المطلب استعراض أوجه تقوية مركز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في تنظيم السلطات العامة في النظام الدستوري الجزائري ، وكذا التطرق لمظاهر مشاركة السلطة التنفيذية في مجال النشاط التشريعي للمجلس من خلال الامتيازات التي تتمتع بها، والتي أدت إلى تدعيم النشاط التشريعي لرئيس الجمهورية .

الفرع الأول : أوجه تقوية مركز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في تنظيم السلطات العامة في الدولة

من المتعارف عليه أن الدولة تمارس ثلاث وظائف أساسية وهي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وهذا وفقا للتقسيم الدستوري المعروف ، وترتبط فيما بينها ضمن علاقات تعاون في حدود المهام المنوطة بكل منها ، مثل العلاقة الموجودة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

لكن الحقائق العملية أدت إلى اهتزاز أسس العلاقة بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية التي لم تعد مهمتها تقتصر فقط على تنفيذ القوانين ، بل أصبح لها دور بارز في تنظيم الوظيفة التشريعية .

وتأسيسا لذلك ، سوف نستعرض العوامل التي أدت إلى تفوق السلطة التنفيذية و لجوئها إلى إصدار الأوامر على حساب السلطة التشريعية .

١ - تضيق المجال القانوني للسلطة التشريعية

من خلال دراستنا للأحكام الدستورية الواردة بخصوص تحديد مجال كل من القانون واللائحة ، نجد أن المشرع الجزائري ما عاد في دستور ١٩٦٣ قد سلك نفس السبيل الذي سلكه المشرع الفرنسي في ظل دستور ١٩٥٨ ، الذي بناءا عليه وزعت الاختصاصات التشريعية بين الحكومة والبرلمان ، وأصبحت صلاحية هذا الأخير محصورة بنص المادة ٣٤ ، وكل ما هو خارج إطار دائرة القانون أي المادة ٣٤ ، يعود أمر التشريع فيه للحكومة ويدخل في دائرة التنظيم[١] .

وبالعودة إلى ما أقرّته الدساتير الجزائرية ، نجد أن المشرع في دستور٦٣ لم يضع مجالا محددا لكل من القانون واللائحة ، وبمعنى أخر لم يبرز استقلالية كل من القانون واللائحة بمواضيع معينة ومتميزة بل ترك المجال مفتوحا لكليهما ، ولم يحدد بالتالي المجال الذي يعتبر فيه المجلس الوطني وحده صالحا للتدخل فيه ، والمجال الذي تتدخل فيه السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم ، حتى وإن نصّ الدستور في بعض مواده على بعض المواضيع التي تدخل في مجال اختصاص القانون[٢] .

مع الإشارة أنه نص كذلك في المادة ٥٣ على ممارسة السلطة التنظيمية من قبل رئيس الجمهورية والمادة ٥٨ التي أشرنا إليها سابقا والتي منحت له الاختصاص التشريعي عن طريق الأوامر التشريعية على حساب المجلس الوطني .

---

[١] **Philippe ARDANT** , Op. cit , P. 560 à 564 .
Dominique CHAGNOLLAUD , Op. cit. , P. 334 à 335 .

[٢] نصّ دستور **١٩٦٣** على جملة من المواضيع تدخل في نطاق القانون ، و هي :
- قانون تحديد مدى و اختصاص المجموعات الإدارية (**المادة ٩**) ، قانون العقوبات و الإجراءات الجزائية (**المادة ١٥**).
- قانون الحق النقابي و حق الإضراب (**المادة ٢٠**) ، قانون الانتخابات لنواب المجلس (**المادة ٢٩**).
- قانون تحديد اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء (**المادة ٦٦**) ، قانون تحديد النشيد الوطني (**المادة ٧٥**).

بينما دستور ١٩٧٦ ، قام بتحديد نطاق القانون على سبيل الحصر بفعل المادة ١٥١ منه التي حددت المجالات التي يشرع فيها المجلس الشعبي الوطني ، و عليه أصبح مجال وميدان السلطة التشريعية محدودا ومحصورا وهذا لعدم امتلاكها للمؤهلات العامة لذلك[١] ولعلّ ما يقصده الدكتور خالفة معمري بذلك أن طبيعة السلطة التشريعية التي تتصف أعمالها بالبطء خاصة ، لا يؤهلها ذلك التّصدي لمعالجة بعض المواضيع والمتطلبات التي تستوجب متابعة دقيقة وحضور دائم على غرار السلطة التنفيذية .

غير أن عبارة " تدخل كذلك في مجال القانون " الواردة في نفس المادة تعني وجود مجال أو مجالات أخرى يشرع فيها المجلس خارج نطاق المادة ١٥١ وهذا ما أكده كذلك الدكتور سعيد بوشعير[٢] ، و يقابل هذا التعداد الوارد في المادة ١٥١ المحدد لمجال القانون ، قاعدة عامة بخصوص تحديد مجال التنظيم التي نصت عليها المادة ١٥٢ والتي جاء فيها أن كل المسائل ماعدا تلك التي يختص بها القانون هي من المجال التنظيمي ، وهكذا يتجلى لنا مدى تضيق مجال القانون الذي أصبحت المواضيع التي تدخل في نطاقه التشريعي محددة ، أضف إلى ذلك ما نصت عليه المادة ١٥٣ ، التي أعطت لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر التشريعية فيما بين انعقاد المجلس التشريعي .

هذا وقد جرى العمل في دستور ١٩٨٩ في المادة ١١٥ منه ، على نفس النهج الذي سار عليه دستور ١٩٧٦ بخصوص تحديد مجال القانون ، و عدم حصره في نفس المادة ، إذ هناك عدة مواضيع نصّ عليها الدستور تدخل في مجال القانون[٣] ، وهذا لا يعتبر توسيعا للاختصاص التشريعي للمجلس بل مجاله يبقى محدودا ، وقد نصت المادة ١١٦ على ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، مع العلم أن دستور ١٩٨٩ وعلى عكس دستوري ١٩٦٣ و١٩٧٦ لم يمنح لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر.

وقد أخذ دستور ١٩٩٦ بنفس المبادئ السابقة ، بتحديده للمواضيع التي تدخل في مجال اختصاص البرلمان بنص المادة ١٢٢ ، وصلاحية البرلمان كذلك في التشريع بقوانين عضوية بموجب المادة ١٢٣ ، وفي هاتين المادتين وعلى غرار ما نصت عليه المادة ١١٥ من دستور

---

(1) **Khalfa MAMERI** , Réflexions sur la constitution Algérienne , P. 143 .

(٢) **د. سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ ، مثل المواد ٤ ، ١٣٠ و ١٣٥.

(٣) أنظر المواد : ٥ ، ١٨ ، ٢٠ ، ١/٩٧ ، ١٤٨ و ١٦٠ من دستور ١٩٨٩ .

١٩٨٩ ، لم يكن التعداد الذي نصت عليه من القوانين والقوانين العضوية على سبيل الحصر ، بل تُركت للبرلمان مجالات أخرى حددها الدستور ليشرع فيها سواء بقوانين أو بقوانين عضوية[١] ، ولقد جاء أيضا في دستور ١٩٩٦ في المادة ١٢٤ منه منح حق التشريع عن طريق الأوامر لفائدة رئيس الجمهورية سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وكذا في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ ، وهذا الحق المخول لرئيس الجمهورية يبين لنا أن مجال القانون البرلماني غير محفوظ ، وأن البرلمان لا يعتبر المركز الوحيد الذي يتخذ القوانين .

أيضا ، وحسب الأستاذ جبار أنه حتى وإن كان يبدو أن مجال القانون في دستور ٩٦ توّسع بفعل المادة ١٢٣ المتعلقة بالقوانين العضوية ، غير أنه لم يؤدي إلى التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي لازلت في مركز أقوى من السلطة التشريعية[٢] .

كذلك ، يضيف الأستاذ جبار أنه في ظل عدم احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية المعمول به في النظم الدستورية الأخرى ، لا يمكن الكلام عن وجود سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية ، بل بالأحرى القول بوجود سلطة أحادية تجمع كل السلطات العامة في الدولة ، والتي وجدت لتلبية رغبات السلطة الأحادية وتقويتها وتعزيز مكانتها على هرم الجهاز السياسي للدولة بحيث التعديلات التي جاء بها دستور ٩٦ لم تعمل على تجسيد احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية المكون للنظام القانوني للدولة ، وبالتالي لا يمكن القول بأن دستور ٩٦ أعاد الاعتبار للسلطة التشريعية[٣] .

ويرى في هذا الشأن الدكتور بوكرا إدريس أن المراجعة الدستورية الأخيرة بخصوص توسيع مجال القانون ، هي محاولة محتشمة لإعادة الاعتبار للبرلمان من جهة ، وبالإبقاء على تفوق الهيئة التنفيذية من جهة أخرى[٤] .

---

[١] أنظر المواد : ٥ ، ١٨ ، ٢٣ و ٤٢ (التشريع فيها بقوانين).
وأنظر المواد : ٩٢ ، ١٠٣ ، ١٠٨ ، ١١٢ ، ١١٥ ، ١١٦ ، ١٥٣ ، ١٥٧ ، ١٧٠ (التشريع فيها بقوانين عضوية).

[2] **A. DJEBBAR** , La loi et le règlement dans la constitution du 28 novembre 1996 , P. 8 et 9 , Revue de l'école nationale d'administration , Volume 7 , N°1 , 1997

[3] **A. DJEBBAR** , Op. Cit. P. 11 et 13 .

[٤] **د. بوكرا إدريس** ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير ، ص ٢٦ و٣٣ ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد ٨ ، العدد ١ ١٩٩٨ .

وبذلك يتضح لنا أن النظام الدستوري الجزائري قد عمل منذ نشأته على تضييق ميدان اختصاص المجالس التشريعية التي عرفتها البلاد ، وتطويق حركتها بموجب الدستور بحيث أصبح مجالها محدودا ، والهدف منه بطبيعة الحال هو تقوية السلطة التنفيذية مع العمل في نفس الوقت على إضعاف سلطة المجلس التشريعي .

ومن ثم أصبح بذلك العمل التشريعي موزع بين المجلس التشريعي ورئيس الجمهورية عن طريق الأوامر ، وهذا يعتبر إضعاف للسلطة التشريعية لفائدة رئيس الجمهورية الذي لم يعد يقتصر دوره على مساهمته في الإجراءات التشريعية العادية فقط .

٢ - البنية السياسية للسلطة التشريعية في ظل النظام السياسي الجزائري

إن المكانة المتميزة التي أصبح يتمتع بها رئيس الجمهورية في مجال التشريع على حساب السلطة التشريعية ، تعود أساسا للبنية السياسية لهذه السلطة ، إذ لابد من الإشارة إلى أن هذه السلطة قد خضعت وتأثرت إلى حد كبير في بنيتها إلى فلسفة النظام السياسي القائم بين فترة وأخرى .

وقد اتسمت بنية المجلس التأسيسي عام ١٩٦٢ باستحواذ مؤيدي المكتب السياسي من عسكريين و سياسيين للنظام القائم آنذاك على المجلس[١] ، بينما بنية هذه السلطة في ظل دستور ١٩٦٣ اتسمت بسيطرة الحزب الواحد الحاكم على الحياة السياسية للدولة ، بحيث كان الترشّح للمجلس يتم من قبل قيادة جبهة التحرير التي يعود لها حق اقتراح وإسقاط صفة النيابة عن النائب[٢] ، وهذا يعتبر إمعانا في تقوية سلطات الرئيس حتى ينفرد باختيار و مراقبة أعضاء المجلس الذين أصبحوا أدوات في يد الحزب الحاكم ، بينما البنية السياسية للسلطة المؤقتة التي حلت محل السلطة التشريعية على إثر انقلاب ١٩ جوان١٩٦٥ - الذي أدى إلى إلغاء العمل بالدستور الذي لم يعمر طويلا ، إذ تم إلغاءه بعد ٢٣ يوما من إصداره[٣] - كانت بنيتها تتشكل من أعضاء مجلس الثورة الذين كانوا معظمهم عسكريين في النظام الجديد .

وكان دستور ٧٦ على نفس الحال الذي كان عليه دستور ٦٣ من سيطرة الحزب على السلطة التشريعية و النواب المشكلين له .

---

[١] **د.سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٣٩ .
[٢] أنظر المواد (**٢٤ ،٢٧ و٣٠**) من دستور ١٩٦٣

[٣] **رشيد بن يوب** ، دليل الجزائر السياسي ، ص ٥ .

في حين في دساتير١٩٨٩ و١٩٩٦ ومع تبني التعددية الحزبية ، أصبح الترشيح حر وليس حكر من قبل أي تنظيم سياسي ، عكس الترشيح للنيابة في ظل دساتير ١٩٦٣ و ١٩٧٦ وأصبحت بالتالي البنية الجديدة للمجلس التشريعي خارج سيطرة وقبضة النظام السياسي الحاكم ، وقد أصبحت السلطة التشريعية في الدستور الحالي لسنة ١٩٩٦ يتولها البرلمان بغرفتيه ، المجلس الشعبي الوطني المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري ، ومن مجلس الأمة الذي ينتخب ثلثي (٣/٢) أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الأخر من أعضاء مجلس الأمة من الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية[1] .

وبناء عليه يمكن القول أن المجالس التشريعية التي عرفتها مسيرة السلطة التشريعية في الجزائر ، قد عرفت مرحلتين وهما مرحلة الخضوع التام في ظل الحزب الواحد للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية ، ثم مرحلة التصدي المحتشم في ظل التعددية الحزبية الذي يمكن اعتباره مكسبا ولو صغيرا لمبدأ سيادة القانون في الوطن .

٣ ـ تقليص مدة عمل الدورات التشريعية

يتمثل النشاط البرلماني للسلطة التشريعية في دورية اجتماعات المجلس ، و جلساته و المناقشات التي تدور فيه ، و التصويت على المواضيع المعروضة عليه الخ... .

وتعتبر اجتماعات هذه السلطة من المهام الضرورة لها لمزاولة أعمالها سواء نصّ الدستور على ذلك أم تركه للوائح التنظيمية للسلطة التشريعية ، والهدف من الاجتماعات الدورية لهذه السلطة هو تأمين استقلاليتها لممارسة صلاحياتها الدستورية .

وهناك أكثر من طريقة لتعيين مواعيد اجتماعات هذه السلطة ، والطريقة الأولى توكل في تحديد موعد اجتماعاتها في الدورات العادية إلى الدستور ونظامها الداخلي ، ويتم بموجبيهما تعيين دورات المجلس التشريعي بما في ذلك التاريخ والمدة ، بينما في الطريقة الثانية قد يتم تعيين مواعيد اجتماعاتها الغير عادية سواء باستدعاء من قبل رئيس الجمهورية أو بمبادرة من رئيس الحكومة أو من ٢/٣ أعضاء المجلس الوطني [1] .

---

[1] أنظر المادة ١٠١ من دستور ١٩٩٦

[1] أنظر المواد : ١٤٧ من دستور ١٩٧٦ ، ١١٢ من دستور ١٩٨٩ و ١١٨ من دستور ١٩٩٦ .

ومهما كان من أمر ، و بالتمعّن في الأحكام المقررة في النظام الدستوري الجزائري يتبين لنا أن أحكام الدساتير لعامي ٧٦و٨٩ ، قد قررت اجتماع المجلس الشعبي الوطني في دورتين كل سنة مع ترك تحديد بداية اجتماع واختتام الدورة للنظام الداخلي للمجلس ، وقد نصت المادة ١٤٦ من دستور ٧٦ والمادة ١١٢ من دستور ٨٩ على أن يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة ، مدة كل دورة (٠٣) أشهر على الأكثر ، بينما نصت المادة ١١٨ من دستور ٩٦ على اجتماع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة (٠٤) أشهر على الأقل ، وبذلك يتبين لنا أن الفترة الزمنية للدورة الوحيدة في دستور ٩٦ أكبر من سابقتها في دستور ٧٦و٨٩ ، وهذا في اعتقادنا يعود إلى رغبة المشرع في تغليب الكافة لصالح السلطة التشريعية وإعطائها أكبر وقت ممكن على غرار الدستور الفرنسي ، مقارنة بالوقت المخصص لرئيس الجمهورية لذلك .

هذا ، و بالنظر إلى تنظيم أدوار الانعقاد العادية للمجلس الشعبي الوطني خلال فتراته التشريعية في ظل دستور ١٩٧٦ ، نلاحظ أن رغبة المشرع الجزائر هي إعطاء نفس الفترة التشريعية لرئيس الجمهورية ، أي ٠٦ أشهر في السنة مناصفة بينه وبين المجلس الشعبي الذي يجتمع في دورتين في السنة تدوم كل واحدة منها٠٣ أشهر ، وكما تم الإشارة إليه ، يعني ذلك حسب الأستاذين J.M.DUBOIS .R.ETIEN ، إطلاق للمجال لرئيس الجمهورية باللجوء للتشريع عن طريق الأوامر لأطول مدة ممكنة ، وهذا ما يؤكد سيطرة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي برأي الأستاذ بوشعير[٢] .

وهكذا ، يتسنى لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر أثناء عطل المجلس التشريعي ، و في غالب الأحيان سواء وجدت ظروف خاصة تتطلب منه اللجوء إلى اتخاذ تلك الأوامر أم لا ، وهذا يعني عدم اقتصاره على المسائل الحساسة فقط التي تتطلب اتخاذ مثل هذه الأوامر .

وقد لا ينحصر الأمر على ما تقدم فقط ، بل والأكثر من ذلك أن يقوم رئيس الجمهورية بإلغاء بعض القوانين في ظل غياب السلطة التشريعية أي ما بين فترات انعقادها .

- و قد نصت المادة **٥٩** من النظام الداخلي للمجلي الوطني (في ظل دستور ١٩٦٣) على اجتماع المجلس في أربعة دورات في السنة تستغرق كل واحدة منها ثمانية أسابيع ، و يمكن استدعاء المجلس في حالة الظروف الاستثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس أو خمسين نائبا، مأخوذة عن أطروحة ماجستير للطالب عبد الله بوقفة – العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية في الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣.

[٢] **د. سعيد بوشعير** ، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، ص ٣٤٨ .

ويجب الإشارة كذلك أنه مع كون أعضاء المجلس هم أعضاء الحزب الحاكم و الوحيد خاصة في دستور ٦٣ و٧٦ ، فهم بذلك ملزمون حزبيا بالتصويت على المشاريع التي تقدمها السلطة التنفيذية ، وهو ما يجعلها تقدم مشاريع قوانين دون خشية من عدم المصادقة عليها من طرف نواب المجلس ، غير أن هذا الامتياز لم يمنع رئيس الجمهورية من اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر بين دورات انعقاد المجلس .

الفرع الثاني : مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

إن الدور المتزايد الذي أصبح لرئيس الجمهورية في ميدان التشريع يعود أساسا للاتجاه الذي تبعه المشرع الدستوري في تقوية السلطة التنفيذية ، التي أصبحت المحرك والمدير للعمل البرلماني ، وعليه أصبح للسلطة التنفيذية دور متميز على حساب البرلمان ، حتى وإن كان هذا الدور يندرج ويرتكز بشكل خاص في إطار إجراءات التعاون المقررة دستوريا بين المجلس التشريعي والحكومة بشأن مراحل وضع القانون .

وذلك ما سوف يتم ، استعراضه كما يلي :

١ ـ المبادرة بالقوانين

اقتراح القوانين يعد بمثابة الإجراء الأساسي للتشريع ، وفي النظام الدستوري الجزائري تعُود مسألة اقتراح القوانين إلى السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية إلى جانب السلطة التشريعية ، ففي دستور ١٩٦٣ نصت المادة ١/٣٦ منه على أنه " لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين " بينما المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧٦ فقد جاء فيها أن " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية ، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ، و يجب أن تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا ، وتقدم مشاريع القوانين من الحكومة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني " ، أما دستور ١٩٨٩ فلم يسلك ذات المسلك إذ نصّ في المادة ١١٣ على أنه " لكل من رئيس الحكومة و أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين ، وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا ، وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني " ، ولم يختلف مضمون المادة ١١٩ من دستور ١٩٩٦ عن المادة ١١٣ من دستور

١٩٨٩ إلا في ناحية واحدة ، وهي أن عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء يكون بعد أخذ رأي مجلس الدولة .

وبعد هذا العرض السريع للأحكام الدستورية التي قررت الجهة التي لها حق المبادرة بالقوانين ، و التي لم تذكر فيها مطلقا انفراد جهة معينة بذلك ، نلاحظ أن الدساتير الأولى لعامي ١٩٦٣ و ١٩٧٦ قد تبنت حق الاقتراح المشترك للقوانين ، حيث يمارس هذا الحق كل من رئيس الجمهورية و نواب المجلس ، بينما دستوري ١٩٨٩ و ١٩٩٦[١] نصت على أن حق الاقتراح مشترك بين المبادرة الحكومية و البرلمانية ، لكن بشيء من الامتياز لصالح السلطة التنفيذية بحيث مقترحات الحكومة (السلطة التنفيذية) تمثل الجانب الأهم الذي يجد فرصة التحوّل إلى قوانين ، إذ تقوم الحكومة بالدور الأساسي في اقتراح القوانين وإعدادها وصياغتها ، مع شرط موافقتها لأي تعديل يمس مشاريع القوانين التي تقدمها .

أيضا يتجلى حق الامتياز والأفضلية الذي تتمتع بهما السلطة التنفيذية في هذا الشأن ، بفرضها قيودا مشدّدة في المسائل المالية ، وذلك بعدم قبول أي اقتراح قانون قد يتقدم به المجلس التشريعي ، إذا كان سيؤدي إلى المساس بمبدأ توازن الميزانية ، بحكم أن الحكومة لها من الخبرة في هذا الميدان بما يجعلها تستطيع تحديد أوجه الإنفاق ضمن حدود الإعتمادات ، ووفقا للأهداف المسطرة سلفا[٢] .

وكذلك تظهر أفضلية السلطة التنفيذية ، في حقها في سحب مشاريع القوانين التي تم إيداعها على مستوى المجلس ، وقد تلجأ بعدئذ للأوامر التشريعية لإصدارها[٣] .

وبناء على ما تقدم ، ومع أن النصوص التي تتعلق بحق السلطتين التنفيذية والتشريعية في اقتراح القوانين قد نصت على اشتراكيهما في هذا الحق ، إلا أنها أعطت حق الأفضلية للحكومة ، مما لا يحقّق التوازن بين هاتين السلطتين في هذا المجال ، حتى وإن ظلّ المجلس التشريعي محتفظا بكافة حقوقه الدستورية في هذا النطاق من خلال حق المبادرة البرلمانية

---

[١] تعقيبا على المادة **١١٩** من دستور ٩٦ ، يجب القول أن الحكومة التي تمارس سلطة المبادرة بالقوانين ابتداء ، تقوم بعرضها بعد ذلك لموافقة رئيس الجمهورية الذي له الكلمة الأخيرة ، إذ في الحقيقة ما تقوم به الحكومة هو عرض للاقتراحات التي يتم التداول فيها في مجلس الوزراء ، و الرئيس هو الذي يأمر و يقرر في الأخير باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء".

[٢] أنظر المواد : **١٤٩** من دستور ١٩٧٦ ، **١١٤** من دستور ١٩٨٩ و **١٢١** من دستور ١٩٩٦ .

[٣] أنظر المواد : " **٤٠** من النظام الداخلي للمجلس الوطني الصادر في ١٩٦٤/٠٢/٢٨ " و " **٢٢** من القانون العضوي رقم ٠٢/٩٩ الذي حدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ".
أنظر المادة **١٢١** من دستور ١٩٩٦.

للنواب التي ليست خالية من الشروط ، بحيث يجب توفّر عدد معين من النواب حتى يتسنى لهم تقديم اقتراحاتهم[١] .

وأخيرا ، يمكن القول أنه ابتداء من مرحلة المبادرة بالقوانين التي تعتبر الأولى في إعداد القوانين سواء تعلق الأمر بتعديل قانون قائم أو بإصدار قانون جديد ، يتضح لنا مدى الأفضلية والامتياز اللذين تتمتع بهما السلطة التنفيذية بخصوص تحضير مشاريع القوانين و المبادرة بها ، وهذا يعود في رأينا من حيث الواقع ، لطبيعة القوانين التي أصبحت أكثر تعقيدا والتي تتطلب معرفة دقيقة بعدة معلومات في مجالات شتى ، وهذا ما لا نجده عند نواب البرلمان مقارنة بأعضاء السلطة التنفيذية ، وعليه تقلص دور البرلمان في عملية اقتراح القوانين ، أضف إلى ذلك أن السلطة التنفيذية لا تقبل أي مبادرة برلمانية تكون خارج سياستها العامة[٢] .

٢ ـ المشاركة في تحديد جدول أعمال المجلس التشريعي

يعتبر أول عمل يقوم به المجلس التشريعي بعد افتتاح دورته التشريعية هو تقديم جدول الأعمال للمواضيع التي سوف يتم بحثها خلال هذه الدورة ، أما بخصوص الجهة التي لها حق إعداد جدول أعمال المجلس ، فمن حيث المبدأ يعود هذا الحق لمكتب المجلس التشريعي ، إلا أن الأحكام الدستورية الواردة بهذا الشأن قررت إشراك الحكومة في ذلك ، وقد جاء في المادة ٥٤ من النظام الداخلي للمجلس الوطني في ظل دستور ١٩٦٣ على أنه " يجتمع رئيس المجلس بنوابه و رؤساء اللجان الدائمة كل أسبوع ، باستثناء رئيس لجنة الحصانة البرلمانية لإعداد ووضع أعمال المجلس الوطني " ونصت المادة ٥٣ على أنه " يحيط رئيس المجلس الحكومة علما باليوم و الساعة التي سيجري فيه اجتماع ندوة الرؤساء ، يمكن للحكومة أن تنتدب أحد أعضائها لحضور الاجتماع " ، وجاء في المادة ٩٩ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (في ظل دستور ١٩٧٦) على أنه " يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال كل دورة بالتشاور مع رؤساء اللجان و بالاتفاق مع الحكومة وحسب الأولويات التي تبديها هذه " بينما نصت المادة ١٦ من القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان و بين الحكومة الصادر في ١٩٩٩ على " أن يضبط مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في

---

[١] تنص المادة **١١٩** من دستور ٢/١٩٩٦ على أن " تكون اقتراحات النواب قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون نائبا " .

[2] **Valentine HERMANE et Françoise MENDEL**, Union Interparlementaire, Les parlements dans le monde, P.534 et 535.

مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة ".

ويتضح لنا ، من خلال هذه النصوص أن الحكومة هي سيدة جدول الأعمال ، ذلك أن هذا الجدول يتم تحديده وفقا للأفضلية وللترتيب اللذين تحددوهما الحكومة ، وهذا ما يمكّنها في المقابل أن تقيم حاجز بوجه اقتراحات القوانين ذات الأصل البرلماني ، وبالتالي يصبح البرلمان أقل حرية في التعبير عن إرادته أو أن يعاكس إرادة الحكومة ولا يستطيع إدراج اقتراح قانون ما ، حتى يحوز رضا الحكومة .

ومن ناحية أخرى ، وكما أشرنا إليه فالحكومة بتحكّمها في جدول أعمال الدورة التشريعية و ترتيبها لأوليات القوانين التي تدرج للدراسة والمناقشة على مستوى المجلس ، يعني ذلك إمكانية سحبها لأي مشروع أو اقتراح قانون تراه غير مهيأ للمناقشة ، أو إدراكها وعلمها أن أحد هذه المشاريع المدرجة في جدول الأعمال قد لا يحظى بموافقة نواب المجلس وعدم التصويت عليه ، وحينئذ تقوم بسحب هذا المشروع واللجوء إلى الأمر التشريعي لإصدار هذا القانون ، وبالتالي تتجنب المعارضة التي قد تراها أكيدة من طرف نواب المجلس .

ومثال ذلك الأمر رقم ٠١/٠١ الصادر بتاريخ ٢٧ فبراير ٢٠٠١ الذي عدل وتمم القانون رقم ١٠/٩٠ المؤرخ في ١٤ أبريل ١٩٩٠ والمتعلق بالنقد والقرض[1] ، والذي تسأل بشأنه العديد من النواب ، عن سبب لجوء رئيس الجمهورية إلى اتخاذ هذا التدبير التشريعي دون إدراجه كمشروع قانون على مستوى المجلس ، مما أدى بالعديد منهم للتعبير عن انشغالهم وانزعاجهم من هذا الإجراء .

[1] صدر هذا الأمر في الجريدة الرسمية رقم ١٤ بتاريخ ٢٨ فبراير سنة ٢٠٠١ .

المبحث الثاني : طرق معالجة التشريع بالأوامر في الدساتير الجزائرية

إذا كان الأصل أن السلطة التشريعية هي من اختصاص البرلمان بحكم التقسيم المحدد لوظائف الدولة (التشريعية ، التنفيذية و القضائية) ، الذي استقر عليه القانون الدستوري[1].

فإن الجزائر و مثل باقي دساتير العديد من الدول ، قد خوّلت لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر كاستثناء على هذا الأصل العام .

والهدف من ذلك ، أراد المشرع به أن يسلح رئيس الجمهورية سواء أثناء غياب المجلس أو بتفويض منه كما كان معمول به سابقا ، بأداة فعالة لمواجهة ما قد يطرأ على حياة الدولة من ظروف تتطلب حلول عاجلة و سريعة .

وكنا قد أشرنا أن المشرع الجزائري قد نقل عن التجربة الفرنسية في هذا السياق ، لكن مع قيامه بإحداث تعديلات في النصوص الدستورية المختلفة حول كيفية إعطاء هذا الحق لرئيس الجمهورية .

وإذا كان دستور عام ١٩٦٣ قد خوّل لرئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة ، حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية على شكل أوامر (م٥٨) ، فإن رئيس الجمهورية قد منح بمقتضى أحكام دستور ١٩٧٦ حق التشريع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة (م ١٥٣) ، بينما في دستور ١٩٨٩ قد ألغي هذا الإجراء بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات و إسناد مهمة التشريع للمجلس التشريعي بصفة انفرادية[2] ، في حين نصت المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ على حق رئيس الجمهورية ، التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان ، وكذا إمكانية لجوء رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة ٩٣ من الدستور.

---

[1] **د. طعيمة الجرف** ، المرجع السابق ، ص ٦٦ .

[2] **د. سعيد بوشعير** ، النظام السياسي الجزائري ، ص ٣٠٣ .

وبناء عليه ، فرئيس الجمهورية لا يمارس هذا الاختصاص التشريعي الاستثنائي إلا من خلال الدستور وحدوده ، أي لا يكون مشروعا وقابل للتنفيذ إلا بمقدار مطابقته لأحكام الدستور وما وضعه من قيود ، حتى لا يكون هناك تجاوز لاختصاصه على البرلمان صاحب الحق الأصيل في ممارسة السلطة التشريعية .

و من ناحية أخرى ، لقد مرت السلطة التشريعية في الجزائر بمنعطفات حادة خلال أربعة عقود من الزمن ، و تمثّل ذلك في قيامها حينا و غيابها عن واقع الممارسة حينا آخر.

وكان تقلب وضع قيامها و مزاولة نشاطها ، مرتبطا بالاضطرابات السياسية والتطور الدستوري الذي عرفته الجزائر منذ استقلالها من خلال الدساتير المتعددة التي تم إنشاؤها و إعلانها ، والتي تتمثل في دستور ١٩٦٣ ، ثم دستور ١٩٧٦ الذي استمر به العمل حتى سنة ١٩٨٩ عام صدور دستور ١٩٨٩ ، و أخيرا الدستور الحالي الصادر في ١٩٩٦ ، المعدل و المتمم لدستور ١٩٨٩.

بينما إلغاؤها كان مرتبطا بفترات الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر ، وذلك منذ عام ١٩٦٥ على اثر الانقلاب الذي حصل ضد نظام الحكم آنذاك ، وقيام نظام مؤقت بدلا منه تم على إثره إلغاء العمل بالدستور والعمل بأمر ١٠ جويلية [1] كبديل دستوري مؤقت ، يشتمل على قوانين شبه دستورية استثنائية كان فيها مجلس الثورة الهيئة العليا يجمع في يده كل صلاحيات السلطتين التنفيذية والتشريعية .

وبقيت الجزائر بدون سلطاتها التشريعية إلى غاية ١٩٧٦ ، حين أنتخب المجلس الشعبي الوطني ، ثم عادت الجزائر ثانية إلى فرغها الدستوري سنة ١٩٩٢ بعد حل المجلس الشعبي الوطني الهيئة الشرعية ، وتم إحداث المجلس الوطني الاستشاري في نفس السنة ، إلا أنه تم إنهاء مهامه واستخلافه بالمجلس الوطني الانتقالي في سنة ١٩٩٤ ثم عادت الجزائر مجددا إلى الشرعية الدستورية على إثر الانتخابات التعددية في ٠٥ جوان ١٩٩٧ التي أعادت للمجلس الشعبي صلاحية العمل التشريعي .

ونتيجة لما سبق ، وبمأن الجزائر قد مرت باحتكار الحزب الواحد للسلطة والتنظيم السياسي حينا ، ثم تبنى التعددية حينا أخر، وبوجود السلطة التشريعية في عمل المؤسسات تارة

[1] – لقد وصفه البعض على أنه دستور مصغر (Petite Constitution)

وغيابها تارة أخرى ، فإن وضع رئيس الجمهورية قد تقوى و تعزّز إلى درجة أصبحت فيها السلطات الثلاث تابعة لرئاسة الدولة في الواقع العملي .

وبعد عرضنا لهذا التقديم العام ذو الصلة الوثيقة بالموضوع ، والذي سيسهل لنا بدون شك فهم وإدراك مدى تأثير الأحداث السياسية التي عاشتها الجزائر على السلطة التشريعية ، مما أدى إلى تصاعد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر ، حتى أصبحت في بعض الفترات التشريع الوحيد المعمول به .

سوف نتطرق إلى وضع الأوامر التشريعية التي عرفت تقلبات وتطورات هامة ، عبر المؤسسات الدستورية التي تم إنشاؤها ابتداء باللجنة التنفيذية المؤقتة ، ثم المجلس التأسيسي في عام ١٩٦٢ ويليها دستور١٩٦٣ ، ثم الوضع الجديد المقرر بأمر١٠ جويلية ١٩٦٥ ، وبعدها الترسيخ الذي عرفته هذه الأوامر في ظل دستور ٧٦ ، ثم فترات الفراغ الدستوري أين كانت هذه الأوامر هي النظام المسيطر على الحياة التشريعية للبلاد حتى سنة ١٩٩٦ ، أين تم الإعلان عن دستور جديد للبلاد و إنشاء برلمان يتولى الاختصاص الأصلي له أي السلطة التشريعية .

المطلب الأول : التشريع بالأوامر في ظل المرحلة الانتقالية

من سنة ١٩٦٢ إلى سنة ١٩٦٣

سوف نتطرق في محتوى هذا المطلب إلى مراحل التشريع التي عرفتها الجزائر ، في ظل المرحلة الانتقالية ، وهذا بالوقوف على الأعمال والتدابير التشريعية التي اتخذت في ظل الهيئة التنفيذية والتي صادرت من قبل المجلس التأسيسي .

ولا بأس أن نتطرق أولا بإيجـاز للاهتمامات والمطالب الدستورية في المجال التمثيلي للحركة الوطنية التي كان حلمها الكبير هو إنشاء جمعية تأسيسية تتولى تسيير شؤون البلاد بعد الاستقلال[١] .

[١] **Hubert GOURDON** , le régime de l'ordonnance en Algérie de ١٩٦٥ à ١٩٧٥ , R. A . ١٩٧٧ P. ١٢٨ .

الفرع الأول : الاهتمامات التشريعية والتمثيلية للحركة الوطنية

بالرغم من أساليب التحكم التي وظفتها الإدارة الفرنسية من أجل فرض هيمنتها على الجزائر وسكانها ، بتحطيم النخب القائمة وإزاحة الزعامات التقليدية وكذا إلغاء جميع الرموز التي يمكن أن تذكّر بالسيادة الجزائرية ، وفرض تنظيم سياسي إداري مركزي وبيروقراطي مغلق[1] ، حتى لا تجد النخب السياسية في المستقبل الإطار التنظيمي الذي يمكن أن تبني عليه مشاريعها السياسية .

ظهرت مع ذلك حركات سياسية ، هي في الواقع حركات مطلبية ، يمكن اعتبارها بذور للنهضة الجزائرية الحديثة ، والتي كان لها تأثير ملموس في تفتح الذهنية الوطنية و ترقية المستوى السياسي للشعب .

ومن بين هذه الحركات حزب شمال إفريقيا ، الذي من جملة المطالب التي وردت في برنامجه لسنة ١٩٢٦ ، هو منح مسلمي شمال إفريقيا حق الاقتراع وحق أهلية الانتخاب ، لكافة المجالس بما فيها البرلمان الفرنسي ومساواتهم في ذلك مع بقية المواطنين الفرنسيين ، ثم أخذ هذا المطلب تطورا ملحوظ في برنامج الحزب لسنة ١٩٢٧ الذي نادا بضرورة استبدال النيابات المالية Délégations Financières المنتخبة في اقتراع ضيق ومحدود ببرلمان جزائري منتخب في اقتراع عام ، ودائما وفي نفس المجال ورد في برنامج الحزب لسنة ١٩٣٣ مطلب إنشاء جمعية تأسيسية تنتخب بالاقتراع العام وذلك في ظل استقلال الجزائر التام من وطأة الاستعمار[2].

وهذه المطالب الوطنية تؤكد قناعة النخب السياسية آنذاك عن حقيقة تاريخية و موضوعية مفادها أن الشعب الجزائري يكوّن كيانا مستقلا ومتميزا عن كيان الشعب الفرنسي ، وبقي الوضع كذلك وبقيت الجزائر تحت وطأة الاستعمار الفرنسي وقوانينه .

وبعد اندلاع الثورة التحريرية أصبح هناك نظامين قانونيين متنافسين في الساحة الوطنية وهما القانون الفرنسي المعمول به رسميا وفقا لدستور ١٩٥٨ والقانون الثوري بقيادة جبهة التحرير الوطني التي كانت تمارس جميع السلطات مندمجة إلى غاية ٢٠ أوت ١٩٥٦ تاريخ انعقاد مؤتمر الصومام ، الذي تم بموجبه إنشاء هيئات منظّمة وهي السلطة التنفيذية ممثلة في

---

[1] **د . عقيلة ضيف الله** ، التنظيم السياسي الإداري في الجزائر – ص ٢١٧ .
[2] **أحمد الخطيب** ، حزب الشعب الجزائري ، ص ١٥٤ إلى ١٥٩ .

لجنة التنسيق والتنفيذ ، والسلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني للثورة الجزائرية (CNRA) الذي يعد بمثابة البرلمان تمارس فيه سلطة التشريع ويعتبر أعلى سلطة في التنظيم السياسي-الإداري للثورة آنذاك ، وفي سنة ١٩٥٩ أقرّ المجلس في دورته المنعقدة في طرابلس وضع دستور مؤقت للثورة الجزائرية الذي رسم البرنامج السياسي الذي سيتبع بعد الاستقلال[١] .

وفي سنة ١٩٥٨ ، تم إنشاء الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية (.G.P.R.A)التي حلت محل لجنة التنسيق والتنفيذ [٢] ، وبعدها و في دورته الثالثة ما بين ديسمبر ١٩٥٩ وجانفي ١٩٦٠ ، أعلن المجلس الوطني للثورة الجزائرية في اجتماعه على جملة من النصوص حددت وبصفة واضحة توزيع السلطات بين الهيئات المؤقتة في الدولة ، وقد نصت في المادة ٤ منها على " تولي المجلس الوطني للثورة الجزائرية السيادة ، ويشرع بصفة مؤقتة لحين تحرير التراب الوطني ، ويراقب الحكومة التي يمكن السماح لها بالتشريع بمرسوم - قانون " ، وفي المادة ١٨ جاء على أنه " تتولى الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية السلطة التنفيذية لحين تحرير التراب الوطني وإنشاء مؤسسات دائمة و نهائية ".

وبذلك ، يتضح لنا من خلال هاتين المادتين أن واضعي هذه النصوص وبهدف تنظيم السلطات العامة ، قد منحوا وبصفة مؤقتة سلطة التشريع للمجلس الوطني للثورة الجزائرية إلى حين استقلال البلاد ، مع إمكانية سماحه للحكومة أن تتخذ تدابير تشريعية على شكل مراسيم – قوانين بمراقبة منه ، وهذا يعد بمثابة تفويض منه للسلطة التشريعية لفائدة الحكومة لمدة من الزمن وفي مواضيع معينة ، ويبدو أن مؤسسي هذه النصوص قد تأثروا بالأحكام الدستورية في القانون الفرنسي ، بخصوص تفويض السلطة التشريعية للحكومة .

وهكذا ، وقبل اتفاقيات إيفيان في ١٨ مارس ١٩٦٢ ، كانت هناك ازدواجية في ممارسة الوظائف العامة للدولة بين السلطات الاستعمارية والثورية ، التي كانت تتنازع فيما بينها سلطتي التشريع و التنظيم[٣] .

---

[١] **د. عقيلة ضيف الله** ، نفس المرجع ، ص ٢٥٥ .
Ahmed MAHIOU , Cours d'Institutions Administratives , ٣e Edition ١٩٨١ P. ١٩١.
[٢] **Ahmed MAHIOU** , Ibid , P. 191 « Le premier décret pris par le G.P.R.A. date de 1958 et a été publié dans EL Moudjahid n° 30 du 10 Octobre 1958 ».
[٣] **Ahmed MAHIOU** , Ibid. , P. 192 .

وأخيرا وبعد هذا العرض الموجز ، لهذه المرحلة ، فأهم الاستنتاجات التي يمكن الخروج بها ، أنه كان للحركة الوطنية الجزائرية الفضل في تمزيق غشاء الخوف الذي كان يلف الفكر السياسي الجزائري ، وأن يطرح أمام المواطن الجزائري برنامجا وطنيا ثوريا واضحا ومحددا في الميدان السياسي والدستوري بما في ذلك تنظيم السلطات العامة في الدولة - التشريعية والتنفيذية - ، والذي كان الهدف منه وضع الإطار القانوني في المستقبل الذي يمكن أن تبني عليه الجزائر مشاريعها السياسية ، بمحتواها التشريعي والتنفيذي والقضائي .

الفرع الثاني : الأعمال التشريعية في ظل الهيئة التنفيذية المؤقتة

بعد التوقيع على اتفاقيات إفيان في ١٨ مارس ١٩٦٢ ، تقرر إنشاء هيئة تنفيذية مؤقتة[١] ، وبمرسوم من الحكومة الفرنسية الصادر بتاريخ ١٩ مارس ١٩٦٢ ، تولت هذه اللجنة مهامها المتمثلة في تسيير الشؤون العامة الخاصة بالجزائر ، وتوجيه الإدارة والحفاظ على النظام العام ، وتسيير المرافق العامة إلى جانب مهام أخرى ، وبدأت هذه اللجنة في ممارسة عملها و أصدرت جملة من التدابير.

ويرى الأستاذ محيو بخصوص الطبيعة القانونية لهذه التدابير أنها قرارات تنظيمية إذ يرى أن المحكمة العليا (الغرفة الاجتماعية) التي تطرقت لهذه النقطة في قرارها بتاريخ ٧ ماي ١٩٧٠ تحت عنوان (L'Urbaine et la Seine) ، نشرة القضاة ١٩٧١ ، العدد ١ ص ١٤٦ ، بقولها أنه بالنظر للعبارات التي جاءت في مرسوم ١٩ مارس ١٩٦٢ ، والتي يستنتج منها أن الحكومة الفرنسية قد تخلّت لصالح الهيئة التنفيذية عن مهامها التشريعية بخصوص الجزائر في المدة التي تفصل بين وقف إطلاق النار و تقرير المصير ، قد أخطأت في قرارها عندما تحدثت عن سلطة التشريع بينما يتعلق الأمر بسلطة التنظيم[٢] .

وفي المقابل ، لقد ورد في مرجع الأستاذ بوشعير[٣] أن هذه اللجنة منحت بمقتضى المادة ١٤ من الاتفاقية ، سلطة سن القوانين الخاصة بالشؤون الجزائرية ، وهذا يعني إمكانية اتخاذها لتدابير تشريعية على شكل أوامر إضافة إلى سلطتها التنظيمية المقررة في نصوص الاتفاقية .

---

[١] **د. سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٣٤ ، أين نص في الهامش رقم ستة ، على إنشاء اللجنة التنفيذية المؤقتة بموجب المرسوم الصادر بتاريخ ٢٩ مارس ١٩٦٢.

[٢] **Ahmed MAHIOU** , Op. Cit. , P. 192 .

[٣] **د. سعيد بوشعير** ، نفس المرجع ، ص ٣٤ .

وللإشارة ، لقد احتفظت الحكومة الفرنسية بالاختصاص التشريعي ، بمقتضى القانون ألاستفتائي المؤرخ في ٠٨ أفريل ١٩٦٢ ، الذي منحها سلطة اتخاذ التدابير عن طريق الأوامر التشريعية أو المراسيم التنظيمية الخاصة بتطبيق اتفاقيات إيفيان .

وبقي هذا التوزيع للاختصاصات بين السلطات الفرنسية والجزائرية قائم إلى حين اعتراف فرنسا باستقلال الجزائر في ١٩٦٢/٠٧/٠١ ، وتم بالتالي نقل الاختصاص التشريعي إلى الهيئة التنفيذية بصفة مؤقتة ، نظرا لعدم وجود هيئات أخرى نتيجة للصراعات التي برزت في ذلك الحين بين المتصارعين على السلطة آنذاك[١] .

وترتب على هذا الوضع أن أصبحت جميع المواضيع التي تندرج في مجال القانون واللائحة معا من اختصاص هذه الهيئة التي أخذت على عاتقها تسيير هذه المرحلة إلى حين انتخاب المجلس التأسيسي .

وحول تحديد الطبيعة القانونية للتدابير التشريعية التي صادرت في ظل هذه الفترة ، يرى الأستاذ محيو في تعليقه على القرار الصادر عن الغرفة الجنائية للمحكمة العليا في ١٩٦٤/٠٩/٠٣ ، التي اعتبرت فيه أن كل التدابير التي اتخذت في تلك الفترة تدخل في نطاق التنظيم ، لا يمكن الأخذ به[٢] ، مستندا في ذلك على الأستاذ LECA الذي أفاد أن القرارات التي اتخذت من قبل الهيئة لا تعتبر كلها تنظيمية ، بل قد تكون في الحقيقة تدابير ذات صبغة تشريعية صادرة عن هيئة لها حق اتخاذ مثل هذه التشريعات ، بموجب الباب الخامس من اتفاقيات أيفيان التي نصت بصفة دقيقة على نقل الاختصاصات التشريعية لفائدة هذه الهيئة بعد الاستقلال مباشرة[٣].

وفي اعتقادنا ، فإن رأي الأستاذ LECA هو رأي راجح ، إذ نظرا للأحداث الخطيرة التي عاشتها الجزائر في تلك الفترة ، لم يتسنى لها إقامة مؤسسات دستورية أخرى لتولى المهام التشريعية ، والتي قد تكون مطالبة حتما بمعالجة بعض المواضيع التي تتطلب أن تُتّخذ بشأنها تدابير تشريعية تدخل في نطاق القانون لكونها قد تمس بالمراكز القانونية للأفراد .

---

[١] **Ahmed MAHIOU**, Op. Cit. P.193
[٢] **Ahmed MAHIOU** , Ibid , P.193.
[٣] **Ahmed MAHIOU** , Ibid , P.193
Pris sur cf. **LECA** : « La nature juridique des mesures prises par l'Exécutif Provisoire » , Revue Algérienne 1966, P. 7, Dans cette étude qui commente et critique l'arrêt de la Cour Suprême, l'auteur apporte des éclaircissements sur la distinction Loi-règlement en Algérie » .
Hassen TOUAM , La fonction de l'ordonnance dans la hiérarchie des normes , Mémoire DES, P. 11.

الفرع الثالث : التدابير التشريعات المتخذة من قبل المجلس التأسيسي

بداية هذه المرحلة تعود إلى تاريخ إنشاء المجلس التأسيسي أو ما يسمى بالجمعية التأسيسية ، بموجب القانون ألاستفتائي الذي صوت عليه الشعب في ١٩٦٢/٠٩/٢٠ .

فمباشرة بعد الإعلان عن إنشاء المجلس ، أسندت له سلطات اللجنة التنفيذية المؤقتة بما فيها السلطة التشريعية ، وأيضا مهمة تعيين حكومة مؤقتة تتولى الأمور اليومية و التنظيمية للبلاد ، وكذا توليه أخيرا تحضير الوثيقة الدستورية للتصويت عليها[١] .

ويعتبر هذا النقل والتعيين الجديد للوظيفة التشريعية ، بمثابة المرحلة الرابعة التي تمر بها السلطة التشريعية في البلاد ، وكان أول قرار اتخذه المجلس في ٢٧-٠٩-١٩٦٢ ، هو تعيين حكومة مؤقتة أسندت لها مهمة تنفيذ البرنامج المحدد إلى غاية انتخاب رئيسا للجمهورية[٢].

أما عن الواقع العملي بخصوص تقسيم الوظائف بين المجلس التأسيسي الذي كلف بالوظيفة التشريعية ، والحكومة التي كلفت بتولي المهام التنظيمية ، فكان ذلك على عكس ما تقرر بهذا الشأن ، إذ في بداية عمله واجه المجلس العديد من المشاكل والصعوبات التي عرقلت من أداءه لمهامه التشريعية على أحسن وجه ، وبدأ بذلك اعتداء السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أو بالأحرى الحكومة على حساب المجلس التأسيسي يتوسع ويتجسد في الميدان من خلال التدابير التي قامت باتخاذها الحكومة على شكل مراسيم ، والتي تدخل أصلا في المجال المخصص للقانون ، أي من اختصاص المجلس التأسيسي المخوَل له قانونا القيام بهذا العمل[٣] .

وقد زاد اغتصاب السلطة التشريعية من قبل الحكومة بحجة وجود ظروف خاصة تقتضي اتخاذ تدابير تشريعية عاجلة لمواجهتها ، وأنها هي الوحيدة التي تملك القدرة القانونية الاستثنائية التي تمكنها من مواجهة هذه الظروف الخاصة الطارئة على حياة الدولة .

---

[١] **د. سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٣٩ .

[٢] **Ahmed MAHIOU** , Op. cit , P. 193 .
Hassan TOUAM , Op. Cit. , P. 12 .

[٣] **د. سعيد بوشعير** ، نفس المرجع ، ص ٤٥ .

ولم يبقى أمام المجلس التأسيسي العاجز عن القيام بمهامه تحت ضغط السلطة التنفيذية عليه ، سوى دعوة الحكومة لعرض هذه المراسم للمصادقة عليها ، ولم يعد بذلك هذا المجلس هو المشرع العادي صاحب الاختصاص ، بل الحكومة العاملة عن طريق المراسيم[٤] .

وهذا التضييق الذي أحيط به المجلس التأسيسي عن القيام بمهامه التشريعية ، كان نتيجة لاعتبارات سياسية وأيديولوجية ، سببها الرئيسي الصراع على السلطة بين الأشخاص المتواجدين أو المشكلين للنظام السياسي للبلاد آنذاك .

ويتضح لنا ، من خلال هذه الدراسة بداية الصراع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية المتواصل إلى حد الآن ، وكيف تم إقرار عملية إصدار القوانين عن طريق اللجوء إلى المراسيم التشريعية من طرف الحكومة منذ الخطوات الأولى التي بدأت فيها الجزائر في وضع قواعد النظام الدستوري الجزائري .

المطلب الثاني : الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل نظـام الحـزب الواحـد

بعد أن تحقق الاستقلال وبانتهاء المرحلة الانتقالية ، بدأت الجزائر تعرف عهد النظم الدستورية ، وكان ذلك بإعلان دستور ١٩٦٣ الذي لم يعمر طويلا ، واستبدل بأمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ ، ثم كانت العودة ثانية للحياة الدستورية بناء على دستور١٩٧٦ الذي كان يمثل ارتدادا وتراجعا عن أسلوب التفويض التشريعي المعمول به في دستور١٩٦٣ وقد مرت السلطة التشريعية خلال هذه المرحلة بمنعطفات حادة لفائدة الجهاز التنفيذي ، وذلك ما نستعرضه في هذا المطلب .

الفرع الأول : التشريع بالأوامر في ظل دستور ١٩٦٣

بداية يجب الإشارة أن طريقة إنشاء دستور ١٩٦٣ قد عرفت انحرافا كبيرا ، وهذا نتيجة للخلافات التي سادت بين نواب المجلس التأسيسي من جهة ، والضغوطات التي مُرست عليهم من جهة أخرى ، مما جعلهم يتلقون صعوبات في تحضير مشروع الوثيقة الدستورية لتقديمها للاستفتاء الشعبي ، مما دفع بالحكومة التي وجدت الحجة في هذا التأخير بإسناد هذه المهمة

[٤] **د. سعيد بوشعير** ، المرجع سابق ، ص ٤٦ و ٤٧ .

للمكتب السياسي الذي أخذ على عاتقه القيام بهذه المهمة ، وقام بإعداد مشروع الوثيقة الدستورية في جويلية ١٩٦٣ ، وعرضها على المجلس التأسيسي للتصويت عليها ، وعليه صدر الدستور في ١٠ / ٠٨ / ١٩٦٣ بعد أن وافق عليه الشعب في استفتاء ٠٨-٠٩-١٩٦٣[1] .

وبتفحصنا لطبيعة نظام الحكم من خلال مضمون الأحكام الدستورية المقررة وفي ظل تنظيم السلطات العامة في الدولة ، يتبين لنا أن النظام السياسي آنذاك كان نظاما متشددا و مغلق ، وهذا يبرز من خلال هيمنة و تألق رئيس الجمهورية اللذين يبدوان بوضوح على المؤسسات الدستورية الأخرى التنفيذية والتشريعية إلى جانب سيطرته وتحكّمه في الحزب ، حتى وإن حرص الدستور على الإعلان في المادة الأولى منه عن تمسكه بالديمقراطية ، بنصه أن " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية " .

لكن بالطبع هذا الإعلان لا يكفي بذاته ، وإنما يجب الرجوع إلى المبادئ و الأحكام التي حددها الدستور ، التي نرى أنها قد تتفق مع النظام الدستوري الصحيح بإعلانه على مبدأ السيادة الشعبية وأن السلطة التشريعية يمارسها الشعب بواسطة ممثلين له في مجلس وطني (م٢٧) لكن في حقيقة الأمر فإن المجلس كان خاضعا لرئيس الجمهورية الذي كان يتقاسم معه صلاحياته التشريعية (م٥٨) .

وعليه نكتفي بالقول وحسب ما ذكره الأستاذ سعيد بوشعير ، أن سيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية بدون منازع ومشاركة المجلس في التشريع ، مكّنه ذلك من إقامة سلطة شخصية وتقوية مركزه تجاه المؤسسات الأخرى[1] .

وكما أشرنا إليه سابقا فإن الأحكام الدستورية الواردة بخصوص تنظيم السلطات العامة في ظل دستور ١٩٦٣ قد قررت في المواد ٢٧ و ٢٨ على أن المجلس الوطني هو الهيئة التي تتولى السلطة التشريعية ، غير أن الدستور قد قرر دورا لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى جانب المجلس الوطني ، وهذا يعني أن وضعوا الدستور حرصوا على تقوية سلطة رئيس الدولة في المجال التشريعي ، إذ منحت له المادة ٥٨ حق اتخاذ أوامر تشريعية عن طريق تفويض تشريعي من المجلس الوطني ، واكتفت هذه المادة بوضع بعض القيود على هذا التفويض وهي موافقة المجلس الوطني على قانون التفويض وأن يتم في مدة محدودة مع عرض هذه الأوامر على المجلس للمصادقة عليها في أجل ثلاثة أشهر.

---

[1] **د. سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٤٧ ، ٤٨ و ٤٩ .
[1] **د. سعيد بوشعير** ، نفس المرجع ، ص ٥٨ .

غير أنه ، و بعد مدة قصيرة من شروع الدستور في السريان (٢٣ يوما) ، تم تجميده من قبل رئيس الجمهورية ، استنادا لما تخوله له المادة ٥٩ من الدستور التي تُقر بحقه في الإعلان عن الحالة الاستثنائية في حالة الخطر على البلد ، بحيث استغل رئيس الجمهورية المعارضة الداخلية آنذاك[١] ليعلن عن الحالة الاستثنائية وتجميد العمل بالدستور و المؤسسات الدستورية الأخرى و تجميع كل السلطات في يده .

وتخلّص بذلك رئيس الجمهورية من قيود المادة ٥٨ و أصبحت له مطلق الحرية في إصدار ما يريده من الأوامر التشريعية بمقتضى المادة ٥٩ من الدستور تحت ذريعة الظروف الاستثنائية .

الفرع الثاني : مفهوم و محتوى أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ لنظام الأوامر التشريعية

بعد الإعلان عن الانقلاب و نجاحه ، شُكل مجلس الثورة الذي أصبح الهيئة العليا للبلاد ومصدر السلطة المطلقة ، وهذا إلى حين وضع دستور جديد كما قيل وأن الفراغ الدستوري الذي سوف تعرفه البلاد لن يدوم إلا لفترة زمنية مؤقتة[٢] .

وبناءا عليه دخلت الجزائر مرحلة جديدة كان من نتائجها تعطيل الحياة النيابية للبلاد ، وأصبح العضو الأصيل للاختصاص التشريعي (المجلس الوطني) ليس له وجود كمؤسسة دستورية للبلاد ، و تم استخلافه بمجلس الثورة الذي أسندت له وظائف و سلطات المؤسسات الدستورية الأخرى ، باعتباره هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يُتخذ دستورا جديدا للبلاد ، و قد خُول للحكومة بموجب المادة ٠٥ من الأمر ، سلطات واسعة بتفويض منه تمارسها تحت رقابته .

وسعيا من النظام الجديد لملئ الفراغ التشريعي في البلاد آنذاك ، قام بتنصيب اللجنة الوطنية للتشريع (C.N.L.) ، بمقتضى المرسوم الصادر في ١٠ أوت ١٩٧٣ ، وهذا بعد إلغاء العمل بكل التشريعات الفرنسية بموجب الأمر الصادر في ٠٥ جولية ١٩٧٣ ، وقد وضعت هذه اللجنة تحت السلطة العليا لرئيس مجلس الثورة ، ومهامها حسب نص الإنشاء

---

[١] **د. سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٥٧ .
ذكر أنه في ٣ أكتوبر ١٩٦٣ على أثر التمرد العسكري الذي قاده كل من أيت أحمد و محند ولحاج ، و بذلك انتهت فترة الحكم العادية في ظل دستور لم تمض على إصداره سوى ٢٣ يوما

[٢] - دامت هذه الفترة التي قيل عنها مؤقتة ١٠ سنوات من ١٩٦٥إلى ١٩٧٥ ، عرفت خلالها الجزائر فراغا دستوري خطير.

وضع برامج العمل والإنجاز لكل وزارة ، وكذا المشاركة في إعداد النصوص القانونية ، حتى أنها أصبحت تمارس وظيفة شبه تشريعية ، تجاوزت بالتالي مهمتها مثل باقي الأجهزة التقليدية الاستشارية ، وقد تم إنهاء مهامها في ٠٥ جويلية ١٩٧٥[٣] .

وبالرجوع إلى محتوى أمر ١٠ جويلية ٦٥ ، يتضح لنا أن التدرج الجديد للتنظيم القانوني المعتمد أصبح يرتكز على مصدر واحد ، هو الأمر التشريعي وهذا يعني بالمقابل إلغاء العمل بالدستور والمؤسسات المنبثقة عنه ، وأصبحت بالتالي الأوامر هي المقرر و المصدر الوحيد لأعمال السلطات الأخرى في البلاد ، وهي منبع القواعد القانونية أو بمعنى أخر المصدر الموضوعي (المادي و الحقيقي) الذي تستمد القاعدة القانونية منه مضمون خطابها أو موضوعها .

وهذا على عكس نظام تدرج القوانين الكلاسيكي المعروف في القانون الدستوري الذي يجعل الدستور في قمة الهرم ، ثم التشريع ، فاللوائح الخ...، القائم على مبدأ سيادة الدستور والفصل بين السلطات الذي تتخذه الدول الديموقراطية الحديثة أساسا لأنظمتها .

إضافة إلى ذلك لقد أصبح الأمر في التنظيم الجديد هو الأصل ودون منازع ، بينما إصدار الأوامر في القانون الدستوري الفرنسي يدخل ضمن الإجراءات الاستثنائية ، وتُتخذ لمعالجة ظروف ومواضيع معينة مع بقاء البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل للتشريع .

ووصفها بالاستثنائية كل من الأستاذ M.WALINE [١] بقوله أن " الأوامر هي عبارة عن تدابير تشريعية استثنائية تتخذها الحكومة بتفويض من البرلمان " والأستاذ J.RIVERO[٢] الذي يصفها على أنها " قرارات تدخل في نطاق القانون ، تتخذها الحكومة بتفويض خاص " .

وما يميز هذا الطابع الاستثنائي للأوامر هو مجموعة القيود التي تم وضعها من قبل المشرع الدستوري خاصة في فرنسا ، لإحاطة هذا الإجراء من عدة نواحي حتى لا يخرج عن النطاق المحدد له ، وإبقاء الطابع الأصلي للبرلمان الذي يملك السلطة الكاملة في موافقته أو عدم

---

[3] **Ahmed MAHIOU** , Op. cit. , P. 106.

[١] **Hassan TOUAM** , Op. Cit. , P. 26 .
Pris sur : **M. WALINE** , Droit Administratif , Sirey 1963 P.143 .

[٢] **Hassan TOUAM** , Ibid , P 26 .
Pris sur : **J. RIVERO** , Droit Administratif Dalloz 1961 P. 61.

موافقته على قانون التفويض التشريعي ، الذي تتقدم بطلبه السلطة التنفيذية لاتخاذ أوامر تشريعية في مواضيع معينة .

ومن ثم يعتبر التنظيم الجديد الذي جاء به أمر١٠ جويلية ٦٥ في اعتقادنا ، تحول جدري عما كان معمول به في دستور٦٣ ، خاصة من ناحية تنظيم السلطات العامة .

غير أننا إذا نظرنا لموضوع هذه المقارنة من الناحية العملية ، نجد أن ما أتى به أمر ١٠ جويلية ٦٥ بخصوص مكانة الأوامر في التنظيم القانوني الجديد ، لا يختلف عما كان عليه الوضع في دستور٦٣ بتفوق الأوامر على التشريع العادي الصادر عن المجلس الوطني ، خاصة إذا علمنا أن دستور ٦٣ تم تجميده من قبل رئيس الجمهورية بعد بضعة أيام من العمل به ، ولجوءه إلى المادة ٥٩ بإعلان الحالة الاستثنائية وبالتالي انفراده بالاختصاص التشريعي على حساب المجلس الوطني .

ومن خلال ما تقدم ، يتضح لنا جليا أن نظام الحكم آنذاك ، و بقصد السيطرة على زمام الأمور و بسط نفوذه على مراكز اتخاذ القرارات في الدولة ، عمل على تركيز كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية في يد هيئة واحدة هو مجلس الثورة ، الذي يعتبر مصدر القواعد التي تّحدد اختصاصات كل سلطة ومؤسسة في الدولة .

وقد فوّض مجلس الثورة بمقتضى المادة ٥ من الأمر للحكومة استعمال السلطات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة و كيان الأمة ، وبمعنى أدق فوضها ممارسة الاختصاصات التي تدخل في نطاقه بما فيها الاختصاص التشريعي ، وقد جاء في نص المادة ٦ من الأمر ، " أن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم " وهذا يعني إمكانية الحكومة معالجة كل الظروف و المواضيع التي تواجهها الدولة و تتخذ بشأنها تدابير تشريعية على شكل أوامر إذا تعلق الأمر بالتشريع ، وعلى شكل مراسيم إذا تعلق الأمر بمواضيع تدخل في مجال التنظيم ، و ذلك حسب المادة التي يتم تناولها .

وبناء على ذلك ، يمكن القول أن الحكومة أصبحت تمارس السلطة التنفيذية إلى جانب السلطة التشريعية بصفة منفردة .

هذا ، وقد جاء في نص المادة ٣ من الأمر على أنه " تمارس الحكومة مهامها تحت سلطة مجلس الثورة ورقابته ، و في إمكانه تعديلها بصورة كلية أو جزئية بموجب أمر يصدر منه "

وبذلك يتضح أن أمر ١٠ جويلية أعطى للقائمين على مجلس الثورة وعلى رأسهم رئيس مجلس الثورة رئيس الجمهورية أعمال السيادة العليا ، لرقابة أعمال الحكومة وتعديلها بصورة كاملة أو جزئية إذا تسنى له ذلك .

الفرع الثالث : ترسيخ نظام الأوامر في ظل دستور ١٩٧٦

بهدف سد الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر لمدة تزيد عن ١٠ سنوات ، وإعطاء الشرعية الدستورية للنظام ، قررت السلطة السياسية آنذاك إعداد ميثاق وطني جديد ودستور للبلاد يتبعان بانتخابات رئاسية و تشريعية .

وفعلا تم إصدار الدستور الثاني للبلاد في ٢٢ نوفمبر ١٩٧٦ ، الذي أكد على النهج الاشتراكي والدور السياسي للحزب في تسيير شؤون الحكم ، وأعطى مكانة خاصة لرئيس الجمهورية ، الأمين العام للحزب ، وهذه الازدواجية التي أصبح يتمتع بها رئيس الجمهورية أعطت له استقلالية تكاد تكون مطلقة تجاه الهيئات المنتخبة والدستورية في البلاد ، وأصبح يحظى بامتيازات قانونية عامة ، إذ بالإضافة إلى الاختصاصات العديدة التي يمارسها في المجال التنفيذي ، أصبحت له اختصاصات تشريعية هامة تندرج في الأصل ضمن صلاحيات المجلس التشريعي ، كما يستخلص من نص المادة ١/١٢٦ من الدستور بقولها " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني " ، إلا انه ومن خلال الإطلاع على النص المخصص للوظيفة التشريعية في الدستور ، يبدو لنا واضحا أن هذه الوظيفة يتقاسمها ويشترك فيها كل من المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية .

ويعتبر هذا الامتياز القانوني الذي خوّله دستور ٧٦ لفائدة رئيس الجمهورية بمشاركته في الوظيفة التشريعية ، بمثابة ترسيخ لما كان يحظى به في هذا النطاق في ظل أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ .

حيث أنه نتيجة للظروف التي اجتازتها الجزائر طيلة الفترة الممتدة من ١٩٦٥ إلى ١٩٧٦ من فراغ دستوري وتعطيل للحياة النيابية ، انفراد رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية ، وأصبح هو العضو الأصيل للتشريع بدلا من المجلس التشريعي .

ومن ثم وبصدور دستور١٩٧٦ تم إضفاء الشرعية الدستورية على هذا الاختصاص ، وذلك بفعل المادة ١٥٣ منه التي نصت على حق رئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة

وأخرى للمجلس الشعبي الوطني ، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي في أول دورة مقبلة .

والملاحظ من هذه المادة أنها أكدت ترسيخ ليس فقط حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر ، بل الحكم المطلق الذي يتمتع به دون قيود صريحة لإحاطة هذا الاختصاص الذي يفترض أن يكون استثنائي .

أيضا ، وما نصت عليه هذه المادة بخصوص عرض هذه الأوامر للموافقة على المجلس الشعبي الوطني لا يمكن اعتباره قيدا ملزما قد يؤثر على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية ، ذلك أن المجلس لم يكن من القوة للاعتراض على أوامر رئيس الجمهورية ، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن أعضاء المجلس هم كلهم من أعضاء الحزب ، ورئيس الجمهورية أمين عام ذلك الحزب .

المطلب الثالث : الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ظل التعددية الحزبية

خصصنا هذا المطلب لنظام الأوامر التشريعية في ظل الفترة الجديدة التي عرفتها البلاد ، وذلك بعد خروجها من التنظيم السياسي الواحد و الدخول في نظام تعدد الأحزاب ، الذي تم الأخذ به بمقتضى المادة ٤٠ من دستور ١٩٨٩ التي نصت على حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي ، و قد مرّ هذا التنظيم الجديد بعدة مراحل ، بداية بفترة دستور ١٩٨٩ ، ثم يليها الفراغ الدستوري من ١٩٩٢ إلى غاية ١٩٩٦ ، وهو تاريخ صدور الدستور الحالي .

وسوف نكتفي في هذا المطلب ، بتناول وضع الأوامر التشريعية خلال المرحلة الانتقالية ما بين سنتي ١٩٩٢ إلى ١٩٩٦ ، ثم نتطرق لوضعها في الدستور الحالي لسنة ١٩٩٦ ، و يجب التذكير أن دستور ١٩٨٩ قد حصر مهمة السلطة التشريعية في المجلس الشعبي الوطني الذي يتولها و يمارسها دون مشاركة رئيس الجمهورية ، الذي أنطت له مهام السلطة التنظيمية ولرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين بفعل المادة ١١٦ من الدستور ، على عكس ما كان معمولا به في دستوري ١٩٦٣ بفعل المادة ٥٨ منه ، بتفويض رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية ، و١٩٧٦ المادة ١٥٣ منه التي منحت لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني .

الفرع الأول : التشريع بالأوامر في ظل الأحداث ما بين سنتي ١٩٩٢ إلى ١٩٩٦

نظرا للظروف الحرجة التي اجتازتها الجزائر عام ١٩٩٢ ، المنبثقة عن الأزمة السياسية الخطيرة المتمثلة في استقالة رئيس الجمهورية من منصبه في ١١ جانفي ١٩٩٢ وشغور المجلس الشعبي الوطني بعد حلّه بتاريخ ٠٤ جانفي ١٩٩٢ ، و إعلان المجلس الدستوري في ١٤ جانفي ١٩٩٢ عن الفراغ الدستوري الذي أصبحت تعيشه البلاد من جراء الأحداث التي تعيشها البلاد .

وإزاء هذه الأوضاع السيئة والاستثنائية التي تمر بها البلاد ، تم الإعلان عن إقامة مجلس أعلى للدولة[١] ، وجاء فيه أنه بقصد الإبقاء على استمرارية الدولة وسد شغور رئاسة الجمهورية ، تم إنشاء هذا المجلس الذي يعد بمثابة جهاز للإنابة يتمتع بكل السلطات و الصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية .

ويرى الأستاذ محمد إبراهيمي بهذا الشأن أن سد الفراغ التشريعي الذي عرفته البلاد جاء متأخرا أي بعد ثلاثة أشهر من الأزمة في الجزائر ، وأنه كان من الأفضل لو تم الإعلان على إسناد الوظيفة التشريعية للمجلس الأعلى للدولة من قبل المجلس الأعلى للأمن الذي يعد هيئة دستورية ، بدلا من أن يُعلن على ذلك من قبل المجلس الأعلى للدولة نفسه[٢] .

كذلك ، ونظرا لشغور السلطة التشريعية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني ، تم إصدار المداولة رقم ٩٢-٠٢ / م.أ.د ، المؤرخة في ١١ شوال عام ١٩٩٢ الموافق ١٤ أبريل سنة ١٩٩٢ والمتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي[٣] ، والتي نصت في مادتها الأولى على أنه " يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة و تنفيذ برنامج الحكومة ، حتى يعود السير العادي للمؤسسات و النظام الدستوري ، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي " ، وفي المادة الثانية تم النص على أن يعطي المجلس الاستشاري الوطني الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة ، رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض

---

[١] أنظر الإعلان الذي تضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة ، المؤرخ في ٩ رجب عام ١٤١٢ الموافق ١٤ يناير سنة ١٩٩٢.

[2] **Mohamed BRAHIMI** , Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle , P. 93 .

[٣] نشرت بالجريدة الرسمية عدد ٢٨ بتاريخ ١٥ أفريل ١٩٩٢ ، ص ٨١٥ .

عليه " ، وأن إصدار هذه المراسيم ذات الطابع التشريعي يكون من طرف رئيس المجلس الأعلى للدولة (م٣) .

وقد تم إنشاء المجلس الاستشاري الوطني بموجب المرسوم الصادر في ٠٤ فبراير ١٩٩٢ [١] ، وجاء في نص المادة ٣ فقرة ١ منها بخصوص الصلاحيات المخوّلة له والمحددة لوظيفته التشريعية ، أن المجلس يدرس القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع التشريعي التي يمكن أن يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة ، ويتفحص ذلك ، ثم بعد ذلك يبدي بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة ، أراء وتوصيات بخصوص المسائل التي تعرض عليه من قبل المجلس (فقرة ٢) ، ويجتمع هذا المجلس في دورة عادية في أول يوم من كل شهر بناء على استدعاء من رئيس المكتب (م٢٩) من المرسوم الرئاسي رقم ٢٥٨/٩٢ الصادر في ٢٠ يونيو ١٩٩٢[٢] .

وقد أنهيت مهام هذا المجلس في سنة ١٩٩٤ و تم استخلافه بالمجلس الوطني الانتقالي بموجب المرسوم الرئاسي الصادر في ٢٩ يناير١٩٩٤[٣] .

من خلال ما تقدم ، يتبين لنا أن ما جاء به هذا التنظيم الجديد بخصوص مهمة التشريع والجهاز المكلف بها ، لا يختلف كثيرا عما جاء به أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ ، إذ أنيطت مهام الوظيفة التشريعية للمجلس الأعلى للدولة على غرار مجلس الثورة في سنة ١٩٦٥ ، وبخصوص المجلس الوطني الاستشاري الذي كان عمله التشريعي استشاري لا غير ، هو كذلك أنشأ على غرار الهيئات الاستشارية التي تم إنشاؤها بعد ١٩٦٥ ، و برأي الأستاذ حسن بركة أن الطابع الاستشاري للمجلس ، وأسلوب إنشائه ، وتعيين أعضائه ، وعمله فيما بعد ، أسباب كلها قضت عليه في المهد[٤] .

كذلك ، فالمهام المخولة له بنص المادة ٣ من نفس المرسوم التي جاءت بها الفقرة الأولى بخصوص دراسته للقضايا التابعة لمجال التنظيم أو ذات طابع تشريعي ، لا تلزم المجلس الأعلى للدولة ولا يتقيد بها ، وبالتالي يبدو أن الهدف الذي ابتغاه النظام من التنظيم الجديد ،

---

[١] أنظر المرسوم الرئاسي رقم **٩٢ - ٣٩** مؤرخ في ٣٠ رجب عام ١٤١٢ الموافق ٤ فبراير سنة ١٩٩٢ ، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني ، و طرق تنظيمه و عمله ، صدر بالجريدة الرسمية عدد ١٠ بتاريخ ٩ فبراير ١٩٩٢ ، ص ٢٨٢ .

[٢] أنظر المرسوم الرئاسي رقم **٢٥٨/٩٢** مؤرخ في ١٩ ذي الحجة عام ١٤١٢ الموافق ٢٠ يونيو سنة ١٩٩٢ ، يتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني ، صدر بالجريدة الرسمية عدد ٤٧ بتاريخ ٢١ جوان ١٩٩٢ ، ص ١٣١٢ .

[٣] أنظر المرسوم الرئاسي رقم **٩٤ – ٤٠** مؤرخ في ١٧ شعبان عام ١٤١٤ الموافق ٢٩ يناير ١٩٩٤ ، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية - صدر بالجريدة الرسمية عدد ٠٦ بتاريخ ٣١ جانفي ١٩٩٤ ، ص ٠٣ .

[٤] **الأستاذ حسن بركة** ، أبعاد الأزمة في الجزائر ، ص ٥٧ .

ليس لسد الفراغ التشريعي الناتج عن الأزمة ، وإنما لإعطاء صورة عن نية السلطة في إقامة نظام سياسي و قانوني للدولة ، وأن إنشائه لهذه السلطات المختلفة وما لها من امتيازات وما عليها من واجبات هو أمر ظرفي ومرحلي فقط .

كذلك ، نلاحظ أن التسمية الجديدة التي أعطيت للتدابير التشريعية التي قد يتخذها المجلس الأعلى للدولة ، هي المراسيم ذات الطابع التشريعي ، على عكس ما كان معمولا به في السابق في دستوري ١٩٦٣ و ١٩٧٦ وكذا أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ .

وكما تم الإشارة إليه ، وبعد إنهاء مهام المجلس الاستشاري و استخلافه بالمجلس الوطني الانتقالي ، الذي أسندت له الوظيفة التشريعية بنص المادة ٢٥[١] التي جاء فيها على أنه " يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة[٢] ، أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من (١/٣) أعضاء المجلس الانتقالي بعد موافقة الحكومة " ، وبخصوص التصويت على هذه الأوامر نصت المادة ٢٦ أن " المجلس يصوت على الأوامر بالأغلبية البسيطة " وفيما يتعلق بدورات انعقاده نصت المادة ١/٣٨و٢ أن " المجلس الوطني الانتقالي يجتمع في دورتين عاديتين ، الأولى تدوم مائة (١٠٠) يوم كأقصى حد و الثانية مائة و عشرون (١٢٠) يوما كأقصى حد " ، وبخصوص جدول أعمال المجلس فيتم تحديده من طرف مكتبه اعتبارا للأولويات التي تحددها الحكومة (م٣٩) ، وفي الفصل الأخير من هذا المرسوم نصت المادة ٤٢ منه على أن " يشرع رئيس الدولة بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الانتقالي " .

وبناء على ما تقدم ، يتضح لنا أنه نتيجة للأحداث السياسية والفراغ الدستوري و تعطيل الحياة النيابية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني ، لجأ النظام الحاكم آنذاك إلى تنظيم أخر للسلطات العامة في الدولة ، وأسندت بموجبه مهمة السلطة التشريعية للمجلس الوطني الانتقالي يقوم بدور المجلس التشريعي خلال هذه الفترة الانتقالية ، على غرار المجلس الشعبي الوطني سابقا ، ولكن ما يلفت الانتباه أن ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل هذا المجلس يختلف عما سبق في دستوري ١٩٧٦ و١٩٨٩ ، حيث أن التدابير التي يتخذها المجلس تكون عن طريق

---

[١] أنظر المرسوم الرئاسي رقم ٤٠/٩٤ مؤرخ في ١٧ شعبان عام ١٤١٤ الموافق ٢٩ يناير سنة ١٩٩٤ ، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ، صدر بالجريدة الرسمية عدد ٠٦ بتاريخ ٣١ جانفي ١٩٩٤ ، ص ٠٣ .

[٢] نصت المادة ٢٢ من هذا المرسوم على ما يلي " يتمتع رئيس الحكومة بالمبادرة بالأوامر .
يصادق على أي مشروع أمر بمجلس الوزراء قبل أن يودع على مكتب المجلس الوطني الانتقالي ".

الأوامر وليس عن طريق القوانين ، سواء في المواد المتعلقة بميدان القانون ، وذلك بمبادرة من الحكومة أو من ١/٣ أعضاء المجلس بعد موافقة الحكومة ووفقا للأولويات التي تحددها .

ولهذا يتبين لنا أنه خلال تلك المرحلة والظروف الاستثنائية التي تميزت بها ، تمت العودة بصفة قوية لنظام الأوامر التشريعية ، وإعطاء الامتياز للمبادرة الحكومية التي أصبحت من خلاله هي المشرف الأساسي لعملية التشريع على حساب المجلس ، وبرأي الأستاذ حسن بركة دائما أن المجلس الوطني الانتقالي لا يخرج عن مصير سابقه ، لأن واضعيه يعتبرونه برلمان المرحلة الانتقالية ، لكن لا يوجد له أساس دستوري أو سند شعبي ، و ظروف إنشائه في الندوة الوطنية معروفة أبرزها عدم مشاركة الأحزاب الفاعلة في تلك الندوة[١] .

وبالتالي أصبحت مهمة هذا المجلس في اعتقادنا ليست لسن التشريعات والقوانين ، بل لإضفاء الشرعية القانونية على الأوامر التشريعية التي يصوت عليها .

إضافة لما تقدم ، وفي إطار هذه الفترة الانتقالية نصّ دستور ١٩٩٦ في أحكامه الانتقالية في المادة ١٧٩ منه على أن " تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور و إلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني ، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية " ، وبتفحص هذه المادة نجد أن القاعدة هي أن يتولى المجلس الوطني الانتقالي مهمة التشريع بالأوامر إلى غاية انتهاء مهامه ، ثم يتولى هذه المهمة رئيس الجمهورية إلى غاية انتخاب المجلس التشريعي الجديد ، كما كان عليه الحال قبل إنشاء المجلس الوطني الانتقالي ، أين منح لرئيس المجلس الأعلى للدولة حق التشريع بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الانتقالي (م٤٢) ، مع الفرق في التسمية فقط من مراسيم إلى أوامر ، وعليه وبمقتضى المادة ١٧٩ يمارس رئيس الجمهورية السلطة التشريعية بصفة مطلقة وانفرادية ، إذ بإمكانه أن ينظم كل المجالات التي يجوز للقانون تنظيمها بما في ذلك القوانين العضوية كما أشرت المادة إليه .

وأخيرا ، يمكننا القول أن هذه المرحلة التي تعاقبت فيها المجالس المذكورة أعلاه ، وما عرفته من تقلبات بشأن مهام السلطة التشريعية ، يعود في حقيقة الأمر إلى الفراغ الدستوري الذي عرفته البلاد ، إذ أن الدستور هو الذي يقيد السلطات الثلاث في الدولة وهو الذي ينظمها

---

[١] **الأستاذ حسن بركة** ، نفس المرجع ، ص ٥٨ و ٥٨ .

ويحدد اختصاصاتها حتى لا تعتدي سلطة على أخرى ، وكذلك الملاحظ من هذه التطورات ، أن النظام السياسي كان دائما يسعى لسده للفراغ الدستوري وخصوصا الفراغ التشريعي عن طريق إنشاء مجالس مهما كانت تسميتها ، لكن مع حرصه دائما على إبقاء الاختصاص التشريعي تحت وصايته ورقابته ، وهذا يعد ترسيخا وتدعيما لنظام التشريع عن طريق الأوامر لدى النظام السياسي والدستوري الجزائري .

الفرع الثاني : النظام الجديد للأوامر في ظل دستور ١٩٩٦

نتيجة للفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر منذ سنة ١٩٩٢ ، ونظرا للأزمة السياسية الخطيرة التي وصلت إليها البلاد والتي كادت أن تعصف بوحدتها الترابية والسياسية عمدت المؤسسة الرئاسية سنة ١٩٩٦ إلى وضع نص مشروع تعديل دستور ١٩٨٩ ، وقدم للاستفتاء ، وعلى إثره تم الإعلان على الدستورالحالي في ١٩٩٦/١١/٢٨ .

ولقد تضمن هذا الدستور أهم المبادئ المنصوص عليها في دستور ٨٩ وهي التعددية الحزبية (م٤٢) والفصل بين السلطات وكذا إقرار ثنائية الحكم من خلال توزيع الاختصاصات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، حتى وإن كانت هذه الثنائية غير متوازنة بحيث من المؤكد أن رئيس الجمهورية بفضل طريقة تعينه وبموجب صلاحياته يبقى ذو المقام الأرفع بالنسبة لرئيس الحكومة .

أما ما يلفت الانتباه في مجال تنظيم الوظيفة التشريعية في دستور ١٩٩٦ هو إقرار نظام المجلسين (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) الذي نصت عليه المادة ٩٨ تحت إسم البرلمان .

وعلى غرار الدساتير السابقة ، قرر دستور ٩٦ في المادة ١٢٤ منه لرئيس الجمهورية حق اتخاذ تدابير تشريعية على شكل أوامر ، يتخذها فيما بين أدوار انعقاد البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، وكذا عند إقرار الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ .

كذلك نصت المادة ١٢٠ الفقرة ٨ على حق رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم موافقة البرلمان على هذا المشروع المقدم من طرف الحكومة .

ونظرا لطبيعة التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية ، باعتبارها إجراءات استثنائية ترد على الأصل العام الذي يستوجب إصدارها من قبل البرلمان ، وعملا بهذا المبدأ ، قرر المشرع

الجزائري في هذا الدستور الجديد على عكس دستور ١٩٧٦ صراحة ، وجوب عرض هذه التدابيرعلى البرلمان بنص المادة ٣/١٢٤ والذي له حق وسلطة رفض الأوامر المتخذة .

وخلاصة القول ومن خلال ما سبق ذكره في هذا المبحث ، يتبين لنا أن مسيرة الأحكام الدستورية التي أقرّت نظام الأوامر التشريعية ، ابتدأت بتقرير هذا التنظيم منذ صدور أول دستور عام ١٩٦٣ المادة ٥٨ منه ، مرورا بأمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ ، ثم في دستور ٧٦ في المادة ١٢٤ منه ، وبعدها في ظل الفراغ الدستوري الذي شهدته الجزائر من١٩٩٢ إلى ١٩٩٦ وأخيرا في المادة ١٢٤عن دستور ١٩٩٦ .

وإن كانت هذه الدساتير قد قررت كلها حق رئيس الجمهورية المشاركة في الوظيفة التشريعية ، إلا أنها تغيرت في جوهر نصوصها ، من حيث حالات اتخاذ التدابير من تفويض تشريعي إلى حالة غيبة المجلس التشريعي من جهة ، ومن حيث القيود والضوابط التي تحد من هذا الاختصاص من جهة أخرى .

أيضا يجب القول أنه بالرغم من أن التشريع عن طريق الأوامر هي طريقة استثنائية والرجوع إليها يكون في حالات خاصة ، إلا أن السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية لم تحترم هذا المبدأ الدستوري العام ، ولجوئها في العديد من المرات إلى التشريع عن طريق الأوامر بحجة وجود ظروف خاصة تستدعي اتخاذ هذه التدابير .

ولابد من الإشارة كذلك أن دساتيرنا قد أفرطت في إعطائها هذا الحق لرئيس الجمهورية ، حتى أصبح بمقدوره تنظيم أي موضوع يريد تنظمه بأمر، وأطلقت له سلطة غير مقيدة في هذا المجال إلى درجة أن الأوامر المتخذة تصبح في حكم القانون نفسه دون عرضها على المجلس الشعبي الوطني كما هو الحال في دستور ٧٦ .

الفصـــل الثاني

ـــــ

النظـــام القانـــــونـي

للأوامـــــر التشريعيـــــــة

تقديـــم

سبق أن أشرنا في الجزء الأول من هذه الدراسة إلى المراحل الأساسية التي مرت بها الأوامر التشريعية كوسيلة للتشريع إلى جانب المجلس التشريعي (أيا كانت تسميته) ، من

خلال اتجاهات نظام الحكم والتطور الدستوري الذي عرفته الجزائر التي كانت ميدانا لتطورات سياسية هامة .

وقلنا كيف حاول المشرع الجزائري الأخذ بالنصوص التشريعية المعمول بها في الدول الأخرى ، وهذا من خلال الاقتباس عن القانون الفرنسي الذي أخذا عليه مع بداية حركة التشريع الوطنية ، وكيف بقي أثر هذا الاقتباس في التشريع الجزائري اللاحق .

ورأينا أن النظام الدستوري عندنا استقر على توسيع الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية وعضوا دستوريا أخر شأنه شأن المجلس التشريعي .

وعليه أصبح الدور التشريعي لرئيس الجمهورية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية في تزايد مستمر ، نتيجة للاتجاه الحديث المسيطر قي غالبية الدول في تقوية السلطة التنفيذية و الاستفادة من خبرتها .

كذلك ، ما عانت منه الجزائر من أزمات داخلية وإعلانات دستورية متعددة (توقيف العمل بالدستور سنة ١٩٦٣ ، انقلاب عام ١٩٦٥ ، استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني أثناء أزمة ١٩٩٢) ، قد أحكم قبضة الرئيس على التشريع .

إلا أنه وعلى النحو الذي رأيناه ، يبدو أن المشرع الجزائري و بدرجات متفاوتة ، حرص على تحديد وحصر هذا الاختصاص المخوّل لرئيس الجمهورية الذي هو بمثابة اختصاص استثنائي عن أصل التشريع الذي هو من صلاحية المجلس ، بوضعه قيودا على هذا الاختصاص على أن يكون بالقدر والإجراءات المقررة له ، حتى لا يكون سلطان رئيس الجمهورية في هذا المجال مطلقا وحرا من أية قيود .

كما أنه نتيجة لخطورة وأهمية هذا الاختصاص الاستثنائي المخوّل لرئيس الجمهورية ، واجب علينا الوقوف على الطبيعة القانونية التي تكتسبها هذه الأوامر ، وما قرره المشرع الجزائري بهذا الخصوص للتمييز بينها وبين الأعمال الأخرى .

كذلك ، يجب النظر إلى مجال الرقابة المفروضة على هذا الاختصاص الاستثنائي من خلال الوسائل المقررة ، وهذا لضمان سيادة القانون وفرض احترام نصوصه ، ومنع إصدار

أعمال تشريعية مخالفة للأحكام الدستورية المقررة ، مما يعطي للجهة التي تتولى هذه الرقابة سلطة توقيع جزاء الإلغاء للتشريع المخالف للدستور .

المبحث الأول : حالات التشريع عن طريق الأوامر والقيود المفروضة عليها

إن الأحكام الدستورية التي جرى عليها نظامنا الدستوري منذ الاستقلال قد أعطت لرئيس الجمهورية حقا دستوريا ، لعلاج وتنظيم بعض الظروف والأمور والأحوال التي قد تطرأ على حياة الدولة ، والتي قد تقتضي اتخاذ حلولا سريعة لمعالجتها عن طريق الأوامر .

ولقد حددت الأحكام الدستورية التي تتابعت ، هذا الحق في حالات عدة ، أولها حالة التفويض التشريعي في دستور ٦٣ وذلك أثناء انعقاد المجلس التشريعي الذي نظرا لظروف معينة يفوّض لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر ، وثانيها في حالة غياب المجلس التشريعي سواء بين دورات انعقاده أو أثناء إيقاف الحياة النيابية أو تعطيل العمل بالدستور ، أو من خلال إصدار قانون المالية ، أو في حالة الظروف الاستثنائية ، وهذا ما نراه في المطلب الأول .

بينما في المطلب الثاني سوف نرى كيف حاول المشرع الجزائري من خلال التطور الدستوري الذي عرفته البلاد وضع قيود مع أنها متفاوتة بين دستور لأخر ، لمحاولة الحد من هذا الاختصاص حتى لا يعتدي على الاختصاص الطبيعي للمجلس التشريعي ويصبح بالتالي هو السلطة التشريعية العادية .

المطلب الأول : حـالات التشريـع عـن طريـق الأوامـر

إذا كان الأصل أن السلطة التشريعية يتولاها المجلس التشريعي ، أو بعبارة أخرى أن المجالس التشريعية هي السلطة التشريعية الأصلية وفقا للقواعد الدستورية المعمول بها و المتعارف عليها ، فلقد مُنح لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر في حالات متعددة ، حددها المشرع من خلال التطورات الدستورية التي عرفتها الجزائر ، كاستثناء على هذا الأصل العام ، وهي حالة التفويض التشريعي بموجب المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ والتشريع بالأوامر أثناء غيبة المجلس التشريعي وفقا للمواد ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ والمادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦، وكذا في حالة تعطيل الحياة النيابية في البلاد بمقتضى أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ وخلال الفراغ الدستوري بين سنتي ١٩٩٢ و ١٩٩٦ ، وحالة إصدار قانون المالية ، و أخيرا في حالة الظروف الاستثنائية .

الفرع الأول : التشريع عن طريق التفويض

يعتبر اتخاذ التدابير التشريعية عن طريق التفويض التشريعي ، إجراء يمنح للسلطة أو العضو المخول دستوريا ، من قبل المجلس التشريعي لمدة معينة ولغاية محددة وفي مجال معين وأثناء قيامه مع عرض هذه التدابير عليه (المجلس الوطني بالنسبة للجزائر في دستور ١٩٦٣) للتصويت عليها ، وهو حر في قبولها أو رفضها ، وهذا حتى لا يُصبح هذا التفويض فرصة لرئيس الجمهورية للاستئثار بالسلطتين معا (التنفيذية والتشريعية) .

وهي كما يرها الأستاذ د. سلمان محمد الطماوي " قرارات لها قوة القانون ، تصدرها السلطة التنفيذية لتُنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع ، وذلك عن طريق تفويض خاص من السلطة التشريعية (البرلمان) لصالح السلطة التنفيذية التي تصدرها لا في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة ، لكن أثناء انعقاد الدورات البرلمانية " ، ويضيف أنه من هنا " تتجلى خطورة اتخاذ هذه التدابير التي هي من اختصاص البرلمان ، وعليه فتخليه لجزء من هذا الاختصاص لصالح السلطة التنفيذية هو بمثابة التخاذل والتنحي بما لا يتفق ومبدأ فصل السلطات "[١] .

وبناء عليه وقبل التطرق مباشرة إلى قانون التفويض في النظام الدستوري الجزائري ، ارتأينا استعراض ظاهرة التفويض التشريعي في النظم الدستورية والأساس النظري الذي استندت عليه .

١ - ظاهرة التفويض التشريعي و أساسها النظري

سوف نبحث في هذه النقطة ظاهرة التفويض التشريعي و الأساس النظري الذي وضعه الفقهاء لهذا التنظيم ، كما يلي :

أ) ظاهرة التفويض التشريعي و مبرراتها

تعتبر ظاهرة التفويض التشريعي من الظواهر القديمة التي انتشرت خاصة في فرنسا ، ثم إنتقل العمل بها إلى مختلف النظم في العالم ، لاسيما أثناء الحربين العالميين الأخيرتين وفي أعقابهما ، وذلك بسبب ما تولد عنهما من أزمات مالية و اقتصادية حادة و اضطربات داخلية

[١] **د. محمد سلمان الطماوي** ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ص ٥٢٠ .

هددت كيان الدولة وأمنها بالخطر ، وبالتالي ونظرا لعدم تمكن البرلمانات لحل هذه المشاكل بسبب بطء الإجراءات التشريعية من جهة ، ولرفضها أن تتحمل اتخاذ قرارات وحلول تحمل للشعب كثيرا من التضحيات من جهة أخرى ، فضلت الاستتار والاختفاء وراء السلطة التنفيذية حتى تتحمل هي مواجهة الجماهير ومسؤولية تلك التضحيات ، وعليه اضطرت الكثير من المجالس التشريعية في العالم إلى إصدار قوانين تفويضية تخول للسلطة التنفيذية اتخاذ تدابير تشريعية ، ومن ثم انتشرت ظاهرة المراسيم التفويضية في معظم بلاد أوروبا[١] .

أيضا يفسر هذا الانتشار في التفويض حسب الدكتور طعيمة الجرف ، بسبب إحساس المجالس التشريعية على أنها غير قادرة على مواجهة الظروف الاستثنائية عن طريق القوانين العادية وفقا لمنطق الدستور، وعليه خرجت على منطق جمود الدستور واحترام المعايير الشكلية التي يقوم على أساسها الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وأصبحت هذه الأخيرة تنظم عن طريق مراسيم بقوانين مواضيع كثيرة تدخل بحسب الأصل الدستوري في اختصاص السلطة التشريعية [٢] .

وترجع ظاهرة التفويض في فرنسا خاصة إلى السنوات الأولى من الحرب العالمية الأولى ، إذ بعد رفض البرلمان في السنوات الأولى للحرب أن يأخذ بسياسة التفويض التشريعي عدّل من موقفه لما ازدادت حالة البلاد تدهورا ، و فوّض الحكومة أن تتخذ بقرارات صادرة في نطاق مجلس الوزراء كل الإجراءات اللازمة لضرورات الدفاع الوطني بغض النظر عن القوانين السارية ، وذلك حتى انتهاء الأعمال العدوانية [٣] .

وتواتر العمل بها حتى اتسع نظامها مما جعل المشرع الدستوري ينص في دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة (١٩٤٦) على حرمان البرلمان من سلطة التفويض التشريعي ، بمقتضى المادة ١٣ منه بحجة تهديد هذه السياسة لمبدأ سيادة القانون .

لكن تقليد اتخاذ المراسيم التشريعية من قبل السلطة التنفيذية عاد من جديد غداة العمل بدستور سنة ١٩٤٦ ، وذلك بإصدار البرلمان لجملة من القوانين بتفويض السلطة التنفيذية ، مما

---

[١] **د. سليمان محمد الطماوي** ، المرجع السابق ، ص ٥٦٠ و ٥٦١.
[٢] **د.طعيمة الجرف** ، المرجع السابق ، ص ١٦٣ .
[٣] **د. عمر حلمي فهمي** ، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في النظامين الرئاسي و البرلماني ، ص ٢٤١ إلى ٢٤٥ .
Dominique CHAGNOLLAUD , Op. cit. , P. 237 .

دعا المشرع الدستوري إلى النص على إباحة التفويض التشريعي في المادة ٣٨ من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر سنة ١٩٥٨[١] .

أما في مصر ، فقد خلا أول دستور الصادر في ١٩٢٣ من أي نص يتعلق بالتفويض التشريعي ، وكان أول نص دستوري يمنح الحكومة حق إصدار اللوائح التفويضية هو نص المادة ١٣٢ من الدستور الصادر في ١٩٥٦ ، وقد انتقلت صيغة هذه المادة إلى المادة ١٢٠ من دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت ثم إلى المادة ١٠٨ من دستور مصر الحالي لسنة ١٩٧١ [٢] .

ب) الأساس النظري لنظام التفويض التشريعي

لقد أجمع الفقهاء على خطورة اتساع هذا التنظيم ، الذي يؤدي الإفراط بالعمل به إلى تعزيز مكانة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، لكنهم اختلفوا حول إيجاد الحجج والتفسيرات لتبرير هذا التنظيم و إضفاء صفة المشروعية عليه .

وقد انقسم الفقه الفرنسي بهذا الخصوص إلى نظريتين هامتين و هما على التوالي :

١) نظرية التفويض التشريعي

بمقتضى هذه النظرية يقوم البرلمان بتفويض سلطاته التشريعية لرئيس الجمهورية ، الذي يحل محل البرلمان في مباشرة هذا الاختصاص في الحدود التي يحددها ويبينها قانون التفويض ، ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات رئيس الجمهورية خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان ، وقد استند أنصار هذه النظرية في البداية إلى بعض المفاهيم القانونية المستمدة من القانون الخاص ، ثم بعد ذلك إلى اعتبارات عملية ، والتي سوف نرى كل منها كما يلي [١].

- <u>التفويض الذي يستند إلى قواعد الوكالة في القانون المدني</u>

يرى أنصار هذا الاتجاه أن انتقال الاختصاص التشريعي من البرلمان إلى الرئيس ، يفسر بقواعد الوكالة في القانون المدني ، بحيث يقوم البرلمان بوصفه موكلا بنقل جزء من

---

[١] **د. أندريه هوريو** ، المرجع السابق ، ص ٤٦٦ .

[٢] **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، ص ٧١٥ .
[١] **د. عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ .

اختصاصه إلى رئيس الجمهورية الذي يتصرف باعتباره وكيلا ، وبالتالي تعتبر تصرفات الرئيس إذا صدرت في حدود الوكالة (قانون التفويض) كما لو كانت صادرة من الموكل (البرلمان) ، فهناك إذن نقل حقيقي للسلطة التشريعية ، بمقتضاه يتصرف الرئيس باسم البرلمان ونيابة عنه ، ولذلك فإن العمل الصادر من الرئيس يحوز خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان[٢] .

بمعنى أن العلاقة التي تنشأ بموجب التفويض التشريعي بين البرلمان و الحكومة تتحدد في كونها علاقة وكالة قانونية ، يوكّل بها البرلمان رئيس الجمهورية في ممارسة جزء من سلطة التشريع بالنيابة عنه ، ومن ثم فالتدابير التي تتخذها الحكومة بناء على هذا التفويض هي أعمالا تشريعية وليست إدارية ، وتملك قوة القوانين في التعديل والإلغاء وهي محصنة ضد رقابة القضاء المقررة على أعمال الإدارة [٣] .

غير أن هذا الرأي تعرّض لانتقادات حاسمة ، منها من اعتبر التفويض يتعارض وفكرة الاختصاص في القانون العام ، بحيث الاختصاص ليس من قبيل الحقوق التي يجوز التصرف فيها أو التنازل عنها ، وإنما هو التزام فرضه الدستور ، أي أن السلطات في الدولة تمارس اختصاصات مقيدة لا تملك تعديلها أو نقلها .

أيضا يرى اتجاه أخر أن تحويل القرار المتخذ من قبل رئيس الجمهورية إلى قانون حقيقي من قبل البرلمان ، يفترض أنه لم يكن كذلك قبل الموافقة عليه من قبل البرلمان ، و بالتالي فإن حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان بمقتضى التفويض وممارس سلطاته التشريعية بدلا منه ، لا يعتبر توكيلا له من قبل البرلمان ، بمأن ممارسته لهذا الاختصاص يكون تحت رقابة البرلمان الذي قد لا يوافق على القرارات التي يتخذها[١] .

ومن ناحية أخرى وحسب الدكتور طعيمة الجرف ، فهو يعارض المعيار الشكلي المسلم به لتحديد طبيعة أعمال السلطات العامة في الدولة ، إذ المتفق عليه في القانون الوضعي أن القانون هو كل ما يصدره البرلمان عملا بالأحكام الدستورية المقررة لعمل القوانين ، بينما العمل الإداري هو كل ما تصدره الإدارة العامة بهدف إحداث أثر قانوني طبقا للقوانين واللوائح وعليه فالتدابير التشريعية التي تتخذها السلطة التنفيذية لا بد وأن تعتبر طبقا لهذا المعيار أعمالا

---

[٢] **د. عمر حلمي فهمي** ، نفس المرجع ، ص ١٤٩ .
[٣] **د. طعيمة الجرف** ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .
[١] **د. عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ .

إدارية مهما تكن طبيعتها و قوتها في تعديل وإلغاء القوانين ، ومن ثم لا يمكن اعتبار قوانين السلطة العامة على أنها من قبيل التفويض للسلطة التنفيذية في ممارسة أعمال التشريع ، وعليه لا يمكن تقرير حصانة هذه المراسيم التشريعية ضد رقابة القضاء المقررة على أعمال الإدارة [٢] .

ولقد وجد هذا الرأي بعض المناصرين له في الفقه الفرنسي و على رأسهم " كاري دي ملبرج" الذي أنكر بشدة فكرة التفويض التشريعي و اعتبر أن المراسيم التشريعية التي تتخذها الحكومة ، ما هي إلا لوائح إدارية مادية تصدرها الحكومة لتنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان بموجب الدستور الذي تستمد الحكومة سلطتها منه مباشرة و ليس من القانون [٣] .

- التفويض التشريعي عمل تبرره الاعتبارات العملية

بعد تسليمهم بالنقد الذي وجه لنظرية التفويض التي تستند إلى قواعد الوكالة في القانون المدني ، يرى فريق أخر من الفقهاء أن التفسير الذي يمكن وضعه لقوانين التفويض أو التأهيل التشريعي ، لا يكون إلا في ضوء نظرية التفويض ولكن على أسس تبررها اعتبارات عملية .

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

ومن أنصار هذا الرأي الأستاذ « J.DEVEAUX. » الذي يرى أن المبادئ القانونية يجب أن تنحني أمام الوقائع وإزاء الضرورات الملحة ، وبالتالي يجب أن يتنازل البرلمان من أجلها عن بعض اختصاصاته التشريعية لصالح رئيس الجمهورية[١] .

---

[٢] **د.طعيمة الجرف** ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .
مأخوذة عن C.E. ٦/١٢/١٩٠٧ .Chemin de fer de L'Est et note. :
M. .HOURIOU , La jurisprudence administrative .١٩٥٣ T. ١١١ . ١٩٢٩ P. ١٨ :
A.De LAUBADAIRE - traité de droit administratif- ١٩٥٣ P. ١٩٧ - ١٩٨ :
M.MOUSKHELI -La loi et le règlement- CIT ٢٦٠

[٣] **د. طعيمة الجرف** ، نفس المرجع ، ص ١٧٠ .

[١] **د. عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٢٥١ .
مأخوذة عن : J.DEVEAUX - Le régime de décret - Paris ١٩٢٤ P.١ : ١٠

أما لأستاذ RUCU فقد أكد أنه مع تكرار تنازل البرلمان عن سلطاته التشريعية تحت وطأة الضرورات العملية ، قد أدى إلى ظهور عرف مخالف للدستور بسماح تفويض السلطة التشريعية ، بقصد كفالة الأداء الأفضل لها[٢] .

غير أن الدكتور محمد حافظ لا يؤيد هذا الرأي ، فهو يرى أنه من الصعوبة التسليم بفكرة العرف المخالف للدستور الذي من شأنه أن يفقد كل قيمته مادامت حقائق الحياة السياسية تتفوق عليه ، فالسند الحقيقي للتفويض التشريعي هو حالة الضرورة ، فقوانين التأهيل هي تفويض حقيقي للسلطة التشريعية وعليه فالعرف يمكن أن يضيف إلى النصوص ولكنه لا يخالفها [٣] .

٢) نظريـة اتسـاع السلطـة اللائحيـة

بعد رفضهم لنظرية التفويض كأساس نظري لتفسير قوانين التفويض البرلمانية ، يرى أنصار هذا الاتجاه أن قوانين التفويض التشريعي لا تنقل الاختصاص البرلماني إلى رئيس الجمهورية ، و إنما يقتصر أثرها على توسيع الإختصاص اللائحي له ، على أساس أن البرلمان يستطيع أن يوسع مجال السلطة اللائحية ، فهو يملك سلطات تقديرية في توسيع سلطة الرئيس اللائحية أو التضييق منها[٤] .

وقد أطلق العميد دوجي على هذه النظرية التي حظيت بقبول لدى غالبية الفقه الفرنسي عبارة (إسناد الاختصاص) ، وذلك بأن يقوم البرلمان بإسناد اختصاصا معينا إلى السلطة اللائحية ، ويترتب على ذلك توسيع الاختصاص اللائحي لرئيس الجمهورية [١] .

بمعنى أن قانون التفويض الصادر من البرلمان لصالح السلطة التنفيذية ليس تفويضا للسلطة التشريعية ، بل مجرد توسيع للاختصاصات الحكومية في بعض المسائل التي حينما تعالج عن طريق المراسيم التشريعية تجرد من طابعها التشريعي وتدخل في نطاق العمل التنفيذي العادي ، وهو ما يفسر بقاء هذه المراسيم بقوانين أعمالا إدارية ، وحجة هذا الاتجاه أن

---

[٢] **د- عمر حلمي فهمي** ، نفس المرجع ، ص ٢٥١ .
مأخوذة عن : D.RECU – Op. Cit. P. ٢٣٩

[٣] **د- عمر حلمي فهمي** ، نفس المرجع ، ص ٢٥٢ .
مأخوذة عن : M. HAFEZ – Op. Cit. P.١٤٩

[٤] **د- عمر حلمي فهمي** ، نفس المرجع ، ص ٢٥٤ .
مأخوذة عن : RAIGA- Le pouvoir réglementaire du président de la république - Paris ١٩٠٠ T. ١٤٠

[١] **د- عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٢٥٥ .
مأخوذة عن : M.DUGUIT - Op. Cit. P.١٩٥ T.٤

الاختصاص الدستوري ليس حقا قابلا للنقل ، وإنما نظر للتعدد في السلطات الحاكمة استوجب توزيع العمل بين هذه السلطات على أساس التخصص الوظيفي لكل منها ، وعليه فهذه السلطات ليست أصحاب حق في شيء ما ، وإنما الدستور هو الذي حدد لكل منها اختصاصها[٢] .

وبناء عليه يرى العميد دوجي أن تعبير " التفويض " غير دقيق و يؤدي إلى اللبس ، ولأفضل هو استعمال تعبير" توسيع اختصاص الحكومة " ، بمعنى أن القانون الذي يأذن بمقتضاه البرلمان للحكومة في إصدار المراسيم ، لا يعتبر تفويضا في سلطته في التشريع ، بقدر ما هو توسيع في سلطتها اللائحية ، التي قد تمتد إلى مواضيع تدخل في مجال التشريع[٣] .

٢ - التنظيم الدستوري لتفويض السلطة التشريعية في القانون الجزائري

كنا قد أشرنا أن التفويض التشريعي يعد بمثابة نزول من السلطة التشريعية عن بضعة من اختصاصاتها لعضو دستوري أخر كي يمارسها عن طريق إصداره لتدابير تشريعية .

أما عن الجزائر فبعد الاستقلال وفي ظل الجمهورية الأولى - كما سمها الدكتور سعيد بوشعير - ومراعاة للاعتبارات العملية و للظروف التي مرت بها البلاد [٤] ، حرص واضعو أول دستور للبلاد سنة ١٩٦٣ على النص صراحة في صلب الدستور على حق المجلس التشريعي (المجلس الوطني) في تفويض رئيس الجمهورية حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية ، حددتها المادة ٥٨ من الدستور التي جاء فيها على أنه " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر "[١] .

---

[٢] **د- طعيمة الجرف** المرجع السابق ، ص ١٧٠ .
مأخوذة عن : J.BARTHELEMY –Droit Constitutionnel – Op. Cit. P. ٢٠١
M.DUGUIT – Droit Constitutionnel – T. IV Op. P.٧٤٧

[٣] **د- أحمد هبة** ، القرار الجمهوري بقانون ، ص ٧١ .
مأخوذة عن : M.DUGUIT –Traité, Op. cit. P. ٧٠٦, qui voie que « Si l'on emploi le mot, l'on sache bien qu'il ne signifie pas autre chose que détermination de compétence »

[٤] يرى **الدكتور سعيد بوشعير** أن هذا التفويض قضى على التداخل الذي ساد المراحل الانتقالية ، المرجع السابق ، ص ٥٦

[١] Texte en langue française , Art. **58** « Le Président de la République peut demander à l'Assemblée nationale de lui déléguer, pour un temps limité, le droit de prendre des mesures d'ordre législatif par voie d'ordonnances législatives, prise en conseil des ministres et qui sont soumises à la ratification de l'Assemblée dans un délai de 3 mois » J.O. n° 64 du Mardi 10 Septembre 1963.

بادئ ذي بدء يتبين لنا من هذا النص أن المشرع الدستوري الجزائري ، إلى جانب منحه لرئيس الجمهورية حق التشريع بمقتضى قانون التفويض التشريعي ، وضع ضوابط وحدود لهذا الاختصاص ، وأهمها وجوب عرض هذه الأوامر على المجلس بعد انتهاء مدة التفويض للمصادقة عليها .

أيضا ، فمن الواضح أن المادة لا تتحدث عن التشريع في حالة غياب المجلس التشريعي كما هو الحال في دستور ١٩٧٦ و١٩٩٦ [٢] ، بل يجوز صدور هذه التدابير في الوقت الذي يكون فيه المجلس التشريعي (المجلس الوطني) قائم بوظيفته .

ويتضح لنا كذلك أن المشرع بالنظر لما توجبه المادة من قيام رئيس الجمهورية بطلب التفويض التشريعي ، اشترط من هذا الأخير أن يقوم هو بطلب التفويض ، إذ لا يجوز للمجلس الوطني أن يثير اللجوء إلى نص المادة من تلقاء نفسه .

كذلك لم يطلق له المشرع المجال في ذلك ، بحيث حصّن تلك الرخصة ووضع عليها قيودا ، حتى لا يسيء استعمالها و الانحراف عن الضوابط المحددة لها .

ومن ناحية أخرى ، يجب القول أن طلب التفويض التشريعي من قبل رئيس الجمهورية يرتبط حتما بسلطته التقديرية في صعوبة استخدام سلطاته العادية لمعالجة بعض المواضيع ، بمعنى أنه حتى إذا خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في مجال التنفيذ والتشريع كإصدار القوانين ونشرها وتنفيذها وممارسة السلطة التنظيمية ، إلا أنه قد تمر بالدولة ظروف وأحوال خاصة تتطلب منه اتخاذ تدابير تشريعية لعلاجها ، لأن الحكومة عند إعداد برنامجها لا تستطيع أن تتوقع بعض المشاكل التي قد تطرأ فيما بعد .

لهذا لم يكن أمام المشرع إلا رئيس الجمهورية ، فهو رئيس السلطة التنفيذية التي تحوز القوة المادية وهو عضو دستوري أخر إلى جانب المجلس الوطني .

ويتفق هذا التفسير مع نص المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي و المادة ١٠٨ من الدستور المصري الحالي لسنة ١٩٧١ .

ولعلا إشارة المادة ٥٨ إلى شخص رئيس الجمهورية و تجنبها الإشارة إلى السلطة التنفيذية ، على عكس المادة ٣٨ من دستور ٥٨ الفرنسي ، تشير إلى نية مقصودة من المشرع بإدراكه أن الثقة في رئيس الجمهورية تلعب الدور الأساسي في موافقة المجلس الوطني على قانون التفويض ، ولا شك أن المادة ٤٩ التي تكفل لرئيس الجمهورية إصدار القوانين ونشرها ،

---

[٢] راجع المواد : **١٥٣** من دستور ١٩٧٦ و **١٢٤** من دستور ١٩٩٦ ، و التي سوف نتناولها لاحقا.

والمادة ٥٢ التي يتولى من خلالها تنفيذ القوانين ، تجسد هذه الثقة بحكم وظيفته كحكم بين السلطات العامة في الدولة .

بالإضافة لما سبق يتبين لنا أن دستور١٩٦٣ ، اتجه إلى تنظيم وسيلتين للتشريع ، الأولى هي الإجراءات التشريعية العادية (المواد ٢٧ و ٢٨ من الدستور) والثانية هي الوسيلة المنصوص عليها في المادة ٥٨ من الدستور .

مع التنبيه حسب الأستاذ بوشعير السعيد ، أن سماح المجلس الوطني لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر التشريعية محدود ، بحيث لا يجوز له التفريط في اختصاصاته التشريعية المنصوص عليها في الدستور .

إلا أن السؤال المطروح حسب الأستاذ هو ما مدى لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر باعتبار أن المجال مفتوح أمامه ، نتيجة لعدم تحديد مجال محدد لكل من القانون و اللائحة ؟ بمعنى إذا كان اختصاص السلطتين (التشريع أو التنظيم) غير محدد على سبيل الحصر بمواضيع متميزة ، فالنتيجة هي حدوث تداخل في الاختصاص التشريعي لكل من المجلس ورئيس الجمهورية ، الذي قد يستغل هذه الوضعية ويلجأ بالتالي للأوامر التشريعية لمعالجة بعض المواضيع دون أن تكون هناك أي ظروف استثنائية تبرر ذلك[١] .

من ناحية أخرى ، نشير أن المادة ٥٨ اشترطت ضوابط وحدود على هذا الاختصاص وجب على رئيس الجمهورية التقيد بها ، والتي سوف نستعرضها لاحقا .

الفرع ٢ : التشريع في غيبة المجلس التشريعي

رأينا في النقطة السابقة كيف رتب المشرع الجزائري حقا للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية ، اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية بناء على تفويض خاص من المجلس الوطني على النحو الذي رأيناه في المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ .

ولقد تتابعت التطورات السياسية والدستورية في الجزائر بعد ذلك ، وخاصة في المجال التشريعي المقرر لرئيس الجمهورية ، وتعددت الحالات التي سُمح فيها لرئيس الجمهورية إصدار هذه التدابير في غيبة المجلس التشريعي ، سواء كان ذلك عند إيقاف العمل بالدستور،

[١] **د- سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٥٦

أو بين أدوار انعقاد المجلس الشعبي الوطني في دستور ٧٦ والبرلمان في دستور ١٩٩٦ ، مع الإضافة إليها حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والحالة الاستثنائية في دستور ٩٦ دائما، وأخيرا عند حل المجلس التشريعي طبقا للأحكام المقررة في الدساتير .

١ - التشريع في حالة إيقاف العمل بالدستور

سوف نحاول في هذه النقطة إلقاء الضوء على الأحكام الدستورية التي وضعها المشرع الدستوري الجزائري في حالة سقوط الدستور وإيقاف العمل به ، وما هي الحلول القانونية التي وضعها لاستمرارية أعمال السلطات العامة في الدولة ، وخاصة السلطة التشريعية .

وسوف نتناول في هذه المجال التنظيم الذي جاء به أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ ، بخصوص نظام الأوامر التشريعية المقررة في أحكامه بعد إلغاء العمل بدستور ١٩٦٣ ، مع الإشارة أننا لن نتعرض للتنظيم الذي تم العمل به في ظل المرحلة الانتقالية بين سنتي ١٩٩٣ و١٩٩٦ ، الذي كنا قد أشرنا إليه سابقا في الفصل الأول بشيء من التفصيل .

• التدابير التشريعية بمقتضى أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥

لقد كان الحدث الأكبر والأخطر الذي أصاب دستور ١٩٦٣ بسبب الأحداث السياسية و الأزمات التي عرفتها البلاد ، هو إلغاؤه على إثر الانقلاب العسكري الذي حصل في ١٩ جوان ١٩٦٥ ، بحجة تغيير النظام السياسي والقضاء على الفساد الاجتماعي وإعادة الثورة إلى مجراها الصحيح .

وقد تقرر إعلان سقوط الدستور، بموجب أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ الذي نص على تولي مجلس الثورة جميع السلطات إلى أن يتم إعداد دستور جديد للبلاد ، وهذا ما دعا البعض إلى اعتبار هذا الأمر الصادر بمثابة دستور مصغر أو مؤقت ، بمعنى أن قيادة الثورة لم تكن تقصد بإصداره وضع نظام الحكم بشكل دائم ومستقر ، وإنما فقط في فترة الانتقال ، يتم بعدها وضع النظام الدستوري الدائم [١] .

---

[١] لقد تمت الإشارة في مقدمة هذا الأمر إلى طابعه المؤقت فذكر "...على اعتبار أن مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستور للبلاد..." .
كذلك إذا كان يتميز بالتأقيت أي مؤقت ، فقد كان أيضا شديد الإيجاز ،فموارده التي يحتويها قليلة جدا لا تزيد عن سبعة مواد.

ولقد ناط أمر ١٠جويلية ١٩٦٥ مهام السلطات العامة في الدولة لكل من مجلس الثورة و الحكومة ، بحيث تم النص في مقدمة الأمر على اعتبار مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يُتخذ دستور جديد للبلاد ، وجاء في المادة 5 من الأمر على أنه " تحوز الحكومة بموجب تفويض مجلس الثورة ، السلطات الضرورية لسير أجهزة الدولة و كيانها " .

ومن جانب آخر وبدراستنا للمادة ٠٦ من هذا الأمر، التي نصت على صلاحية الحكومة في اتخاذ الإجراءات على شكل أوامر أو مراسيم حسب مادتها ، يبدو لنا أن واضعي هذا الدستور المصغر منحوا للحكومة امتياز الجمع بين النشاط التشريعي و التنظيمي ، أي أنها تستطيع تناول جميع المواضع و بدون حدود ، وبالتالي أصبح تحديد فيما إذا كان هذا الإجراء يدخل في مجال القانون أو مجال اللائحة ، وجب النظر إلى ذلك من حيث الموضوع المتناول ، غير أنه في رأينا ومن الناحية العملية قد يخلق ذلك صعوبة في كيفية ومحاولة تحديد أي المجالين يدخل في نطاقه هذا الإجراء .

كذلك وحسب الأستاذ H. GOURDON [٢] فإنه من الصعب الاعتماد على المعيار المادي لتحديد المجال الذي يمكن من خلاله تحديد نطاق ومجال الإجراء المتخذ بفعل المادة ٠٦ من الأمر ، سواء كان من مجال القانون أو من مجال اللائحة ، بحيث لم يتم على غرار دستور ٥٨ الفرنسي تعداد المواضيع التي تدخل في مجال القانون (م ٣٤) وسواها في مجال اللائحة (م٣٧) ، و بالتالي يبدو أن تحديد شكل الإجراء قد تُرك إلى نية الحكومة و القصد الذي من وراءه أتخذ هذا التدبير.

ومن ناحية أخرى ، ففي اعتقادنا أن المعيار الشكلي أو العضوي الذي يقوم على تحديد المواضيع التي تدخل في نطاق القانون أو اللائحة ، على أساس الجهة أو الهيئة التي قامت باتخاذ الإجراء ، بمعنى استقلال كل سلطة بجهازها الخاص بها من الناحية الشكلية ، هو الأخر لا يمكن الاعتماد عليه ، إذ بتفحصنا للمادتين 5 و ٦ من أمر ٦5 ، يتبين لنا أن الحكومة هي صاحبة الاختصاص التشريعي والتنفيذي في آن واحد ، ثم إن مجلس الثورة صاحب الاختصاص التشريعي بمقتضى هذا الأمر قد تخلى عن مهامه لصالح الحكومة ، أيضا نضيف ما قاله الأستاذ بوشعير[١] بهذا الشأن أن هذين الجهازين (الحكومة ومجلس الثورة) تم

---

[٢] **Hubert. GOURDAN** , Op. Cit , P. 38 .

[١] **د. سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٧٢ .

إدماجهما بمرور الوقت تحت رئاسة واحدة هو رئيس مجلس الثورة رئيس مجلس الوزراء ، مع الإشارة أن الحكومة كانت تتشكل في جزء منها من أعضاء مجلس الثورة .

بينما يرى الأستاذ محيو[٢] بهذا الخصوص ، أنه عند مباشرة العمل بمقتضى المادة ٠٦ ينتج عن ذلك حالتين وجب معالجتهما على النحو التالي :

أ – أن تكون هذه المادة قد شكلت موضوعا في السابق لنص معين ، وعليه إذا كان هذا النص قانونا ، يكون من الضروري عند تعديله أو استبداله أن يتيم ذلك بأمر، بينما إذا كان النص قرارا تنظيميا فيستخاف بقرار مثله[٣] .

ب - أما إذا كانت المادة جديدة أي الموضوع المتناول جديد ، فحينئذ يجب القيام بتحليل للمادة أو الموضوع المتناول ، حتى يمكن تحديد المواد ذات الصبغة التشريعية والمواد ذات الصبغة التنظيمية .

وبناء على ما تقدم يضيف الأستاذ محيو ، أنه في كلتا الحالتين قد تكون هناك صعوبات والمثال على ذلك قانون الولاية الذي صادر بموجب أمر تشريعي بتاريخ ٢٣ ماي ١٩٦٩ ، و الذي يتضمن إلى جانب القواعد ذات المضمون التشريعي ، قواعد أخرى يعود تنظيمها إلى المراسيم أو حتى إلى القرارات[٤] .

ومن ثم نرى أن تحديد شكل الإجراء المتخذ أمرا تشريعيا كان أم مرسوم تنفيذي ، يستلزم الوقوف على طبيعة العمل وتفحص فحواه من خلال التدقيق في المواضيع التي يتم تناولها ، ومدى شموليتها وعلاقتها بالمراكز القانونية للأفراد .

ومن ناحية أخرى ، وبالنظر إلى السلطات المخولة لمجلس الثورة بموجب المادة ٣ من الأمر التي نصت على حقه في اتخاذ الأوامر سواء لتعديل أو إلغاء ما تتخذه الحكومة من تدابير، يتبين لنا أن أمر ١٠ جولية ١٩٦٥ قد خوّل لكل من مجلس الثورة والحكومة اتخاذ الأوامر التشريعية ، لكن مع إعطاء الامتياز للأوامر التي تصدر من مجلس الثورة من حيث القوة .

---

(٢) **Ahmed MAHIOU** , Op. Cit. , P. 193 et 194 .

(٣) **Hubert GOURDON** , Op. Cit. , P. 39 « En effet , l'auteur a rapporté dans son article la même éventualité citée par Ahmed MAHIOU »

(4) **Ahmed MAHIOU,** Ibid , P.194 .

وأخيرا ، فالملاحظ أن التنظيم الجديد الذي جاء مخالفا تماما لمبدأ تدرج القواعد القانونية المكونة للنظام القانوني للدولة ، كان الهدف منه هو الميل للحكم المطلق من قبل النظام السياسي في حين أن انتهاجه للتنظيم التقليدي للسلطات سوف يحد من سلطاته .

أيضا استنتاجنا مما تقدم ، أن نظام ١٩ جوان ١٩٦٥ و مهما كانت الأوصاف التي يوصف بها ، فإنه طبقا للمبادئ الدستورية المعمول بها في القانون الدستوري يعتبر خرقا للشرعية الدستورية الممثلة في النظام السابق في ظل دستور ١٩٦٣ ، بإقامة بدلا عنها شرعية ثورية ، كان من نتائجها إلغاء العمل بالدستور والمؤسسات المنتخبة ، و قلب الأوضاع المقررة سابقا رأسا على عقب .

٢ – التشريع فيما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي

لقد أعطى المشرع الدستوري الجزائري كباقي الدساتير العالمية دورا لرئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية بالتعاون مع المجلس التشريعي ، الذي يعتبر العضو الأصيل في هذا المجال ، و ذلك عن طريق التشريع فيما بين دورات انعقاد المجلس التشريعي (المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور ٧٦ و البرلمان في ظل دستور ٩٦) .

وقد خصص كل من دستور ١٩٧٦ في المادة ١٥٣ منه ودستور ١٩٩٦ في المادة ١٢٤ منه ، بالنص على التدابير التشريعية (الأوامر) التي قد يتخذها رئيس الجمهورية فيما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي .

وقد أتى هذان النصان بمفهوم مغاير لمفهوم نص المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣، إذ أن رئيس الجمهورية في ظل أحكام دستوري ١٩٧٦ و١٩٩٦ ، غير مفوض في اختصاصه التشريعي من قبل المجلس التشريعي ، بل يمارس هذا الاختصاص بوصفه اختصاصا أصيلا ممنوحا له بشكل دائم ، لا يستوجب تفويضا تشريعيا ، وغير مقيد بأي إجراء أو أجل على عكس ما جاءت به المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣[١] .

إلا أنه في كلا الحالتين الأداة التشريعية المستعملة من قبل رئيس الجمهورية هي نفسها ، و تتمثل في الأوامر التشريعية .

والجدير بالملاحظة بهذا الشأن أن الأوامر كطريقة للتشريع كانت الوسيلة المعمول بها و المعتمدة في الجزائر منذ مدة طويلة ، وهذا بداية بالأوامر التي صدرت في ظل الهيئة التنفيذية

[١] أنظر المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ التي سبق الإشارة لها.

المؤقتة ، إلى غاية الأوامر المتخذة بأمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ الذي منح الاختصاص التشريعي لمجلس الثورة خلفا للمجلس التشريعي (المجلس الوطني آنذاك) .

هذا ، وقد نصت المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني ، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة ".

وقد عدلت كما أشرنا هذه المادة بمقتضى المرسوم الصادر في ٠٣ نوفمبر ١٩٨٨ وأصبحت على الشكل التالي " لرئيس الجمهورية ، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني ، أن يشرع بأمر ، بناء على اقتراح من رئيس الحكومة .

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

يبدو أن التعديل الوارد في نص المادة ١٥٣ ، هو نتيجة للتعديل الذي اختص به المشرع المواد ١١٣ ، ١١٤ و١١٥ من الدستور ، و التي تم من خلالها إنشاء منصب رئيس الحكومة بدلا من منصب وزير أول كما كان سابقا ، و الذي أسندت له مهام تشريعية إلى جانب رئيس الجمهورية ، و بالتالي و حسب صياغة المادة المعدلة ، أصبح رئيس الحكومة هو الذي يتولى اقتراح التدابير التشريعية على رئيس الجمهورية التي قد يتخذها على شكل أوامر ، ثم يتم عرض هذه الأوامر المتخذة من قبل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ليوافق عليها ، بدلا من عرضها من قبل رئيس الجمهورية كما كان في الصياغة السابقة للمادة .

أما الدستور الحالي فنص في المادة ١٢٤ على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

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

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء" .

من خلال دراستنا لهذين النصين يتضح لنا أن كل من دستور ٧٦ و دستور ٩٦ حرصا على تقوية سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي على حساب المجلس ، و هذا ليس فيما

بين أدوار الانعقاد فقط كما هو في النصين ، و لكن في فترة الشغور التي قد تكون نتيجة لتعطيل الحياة النيابية أو الحالة الاستثنائية كما نصت على ذلك المادة ١٢٤ من دستور ٩٦ .

- **و بمقارنة هذين النصين يتبين لنا ما يلي :**

- يفهم من نص المادة ١٥٣ أن رئيس الجمهورية يحلّ محل المجلس الشعبي الوطني في فترة غيابه ، ويمارس الاختصاص التشريعي إلى جانب رئيس الحكومة لمدة ستة أشهر أي مناصفة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة ١٤٦ من الدستور الذي حددت اجتماع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة ، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر ، بينما حدد دستور١٩٩٦ في المادة ١١٨ منه ، اجتماع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل ، وهذا يعني أن المدة الباقية لرئيس الجمهورية هي أربعة أشهر كاملة و هذا أقل من المدة المحددة و الباقية في دستور ٧٦ ، و هذا يدل على نية المشرع الدستوري في إرادته للتقليل من اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع .
- ومن ناحية أخرى ، اكتفت المادة ١٥٣ باشتراط عرض هذه الأوامر على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها في أول دورة مقبلة له ، بينما اشترطت المادة ١٢٤ إضافة لشرط المادة ١٥٣ أن تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء ، أي باشتراك كامل أعضاء السلطة التنفيذية في وضع هذه التدابير التشريعية ، كما جاء في دستور ١٩٦٣ ، ويمكن اعتبار ذلك تشدّد من قبل المشرع الدستوري تجاه رئيس الجمهورية حتى لا ينفرد بالتشريع كما كان الحال عليه في دستور ١٩٧٦ .
- أيضا ، قد نصت المادة ١٢٤ صراحة على حق رئيس الجمهورية بالتشريع عن طرق الأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور، وهذا على خلاف المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ التي لم تتطرق إلى هذا الموضوع .
- كذلك ، نصت المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ ، أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان خلال مداولته تعد لاغية ، وهي بذلك أعطت للبرلمان و بصفة صريحة حق رفض و عدم قبول ما قد يعرض عليه من تدابير من قبل رئيس الجمهورية ، بينما المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ لم تتضمن هذا الإجراء ، و هي بذلك منحت لرئيس الجمهورية الحرية الكاملة للجوء متى شاء للأوامر التشريعية دون أية مضايقة له من قبل المجلس .

- بالإضافة إلى ذلك نصت المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ على أن الأوامر يتم عرضها من قبل رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان ، بينما المادة ١٥٣ في صياغتها الجديدة جاء فيها أن الأوامر تعرض على المجلس الشعبي الوطني من قبل الحكومة .

أيضا ، يجب القول أن المشرع الدستوري قد أدخل العديد من الأحكام الجديدة في المادة ١٢٤ مقارنة بالمادة ١٥٣ ، و هذه الأحكام تتشابه مع ما وارد في المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ خاصة بشأن اتخاذ الأوامر على مستوى المجلس ، على عكس المادة ١٥٣ التي تراجعت على هذه النقطة .

كذلك ، يجب الإشارة أنه بالرغم من محاولة المشرع الدستوري التوضيح و التدقيق أكثر في المادة ١٢٤ مقارنة بالمادة ١٥٣ ، من خلال وضعه لضوابط وحدود الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ، إلا أنه مع ذلك كله لم تحترم الحكومات المتعاقبة هذه الشروط المنصوص عليها ، إذا لجاءت أكثر من مرة للتشريع عن طريق الأوامر و تذرعت في ذلك على وجود ظروف استثنائية تستدعى اتخاذ هذه التدابير في غيبة المجلس التشريعي ، رغم عدم توافر هذه الظروف بصفة جدية .

أيضا وبتفحصنا لنص المادة ١٥٣ من دستور ٧٦ ، وحسب الدكتور حباس فإن رئيس الجمهورية في ظل المادة ١٥٣ لا يقوم مقام المجلس التشريعي لمدة مؤقتة فحسب ، بل أصبح هو المشرع بدلا من المجلس ، وعليه اصبح اختصاصه التشريعي في تصاعد مستمر ودائم[1] .

وكذلك يضيف الأستاذ حباس أنه حتى وإن تبين من ظاهر النص أن المجلس قد تخلّى عن بعض اختصاصاته لرئيس الجمهورية عن طواعية منه ، لكن في حقيقة الأمر رئيس الجمهورية هو المشرع الحقيقي ، بحيث أصبح اختصاصه يتجاوز اختصاص المجلس ، ذلك أن رئيس الجمهورية يستمد اختصاصه من الدستور وليس بتفويض من المجلس[1] ، وهذا برأينا ينطبق على دستور ٩٦ كذلك .

ومن ناحية أخرى ، وكما أشرنا إليه أن تضيق مجال القانون بفعل المادة ١٥١ من دستور ٧٦ ، وسع النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية ، ونفس الحال بالنسبة لدستور ٩٦ الذي حتى وإن أراد المشرع من خلاله إعادة الاعتبار للبرلمان بتقوية مجاله التشريعي خاصة بفعل المادة ١٢٢ المتعلقة بالقوانين العضوية .

---

(1) **J. HABAS** , La fonction législative en Algérie dans la constitution du 22/11/76 , P. 417 .
(1) **J. HABAS** , Op. Cit. P. 417 et 418.

كذلك وبخصوص المدة الزمنية التي حددها المشرع الجزائري لرئيس الجمهورية للعمل بالمادة ١٥٣ ، لا يعني ذلك حصرا أو تضيقا لاختصاصه ، ذلك أن رئيس الجمهورية يمارس اختصاص تشريعي جزئي أثناء قيام المجلس (المبادرة بالقوانين) وكلي فيما بين انعقاد دورتي المجلس[٢] .

وهو نفس الشيء الذي أتى به دستور ٩٦ الذي عمل على تعزيز سلطان الجهاز التنفيذي بإعطائه الأولوية في المبادرة بالقوانين ، إلى جانب تقوية سلطات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي .

ثم يضيف الأستاذ حباس أنه يوجد تشابه وتطابق إلى حد بعيد ما بين المادة ١٥٣ وأمر ١٠ جويلية ٦٥ ، بشأن تفويض جزءا من اختصاصات رئيس الجمهورية ، وذلك من قبل مجلس الثورة إلى الحكومة في أمر ١٠ جويلية ٦٥ ، وتفويض رئيس الجمهورية جزءا من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة ١١٦ من الدستور (المادة ١٥/١١١ من دستور ٧٦) ، مع الإشارة أن المادة ١١٦ لم تُحرم رئيس الجمهورية من تفويض جزءا من اختصاصه التشريعي بمقتضى المادة ١٥/١١١ من دستور ٧٦[٣] .

٣ - التشريع بالأوامر في حالة حل المجلس التشريعي

يقصد بهذا الحق إنهاء حياة المجلس قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي حدده الدستور ، وبالنسبة للمجالس التشريعية في الجزائر ، يعني الحل قبل انقضاء مدة الخمس سنوات التي حددتها الدساتير الوطنية[١] .

---

(2) **J. HABAS** , Ibid , P. 419 .
(3) **J. HABAS** , Ibid , P. 424 .

(١) لقد نصت كل الدساتير الوطنية على نفس المدة و هي خمس سنوات ، كما يلي :
المادة **٢٧** من دستور ١٩٦٣ ، المادة **١٢٩** من دستور ١٩٧٦ ، المادة **٩٦** من دستور ١٩٨٩ ، المادة **١٠٢** من دستور ١٩٩٦ ، لكن مع الإشارة أن المادة **١٠٢** من دستور ١٩٩٦ نصت على مدة خمس سنوات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ، و ستة سنوات بالنسبة لمجلس الأمة الذي تجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاثة سنوات.

فقد نصت المادة ٥٦ من دستور١٩٦٣ على الحل التلقائي للمجلس الوطني في حالة إيداع لائحة سحب الثقة والتصويت عليها بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس ، مما يوجب استقالة رئيس الجمهورية ، ويعتبر هذا الحل من هذه الناحية هو السلاح الذي يقابل ويوازن حق المجلس في سحب الثقة من الحكومة كما أشرت له المادة ٥٧ ، و جاء في نفس المادة أن رئيس المجلس الوطني هو الذي يحل محل رئيس الجمهورية في هذه الحالة ، و يساعده فيها رؤساء اللجان في المجلس الوطني ، وتكون مهمته الأساسية في هذه الفترة الانتقالية هي تصريف الشؤون العادية وممارسة مهام رئيس الجمهورية ، والإعداد لإجراء انتخابات رئاسية و تشريعية في مدة زمنية لا تزيد على شهرين ، وعليه فطيلة هذه المدة يمارس رئيس المجلس الوطني الاختصاصات العادية المخوّلة لرئيس الجمهورية .

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو هل بإمكانه اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر إذا ما اقتضت الظروف ذلك ، خاصة مع العلم أن اللجوء إلى الأوامر التشريعية كما حددته المادة ٥٨ من الدستور ، يكون عن طريق طلب التفويض الذي يقدمه رئيس الجمهورية للمجلس الوطني ، بينما في هذه الحالة نحن بصدد استقالة رئيس الجمهورية و الحل التلقائي للمجلس ؟

في اعتقادنا و بناء على ما تقدم ، هناك وسيلة واحدة يمكن أن يلجأ إليها رئيس المجلس الوطني في منصبه كرئيس الجمهورية ، وهي اللجوء للمادة ٥٩ من الدستور إذا اقتضت الضرورة ذلك ، بحيث لا يمكن استعمال الوسائل القانونية التي حددتها المادة ٥٨ ، المتمثلة في القيود و الضوابط التي وضعتها .

كما قررت كل من المواد ١٦٣ من دستور ١٩٧٦ و المادة ١٢٠ من دستور ١٩٨٩ و المادة ١٢٩ من دستور ١٩٩٦ ، حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني ، و تنظيم انتخابات تشريعية جديدة في ظرف ثلاثة أشهر ، لكن لم تضع هذه المواد أية أسباب صريحة للجوء رئيس الجمهورية إلى ممارسة هذه الصلاحية ، إلا أنه في اعتقادنا هناك سبب واحد لم توضحه هذه المواد وهو الضرورة (نتيجة لانهيار سياسي أو انهيار دستوري في البلاد) ، ومن ثم يجب أن نفهم أن اللجوء إلى هذا التصرف بمعنى توافر أسباب قوية يقدرها رئيس الجمهورية للجوئه لهذا الإجراء .

وقد نصت هذه المواد على بعض الإجراءات التي يقوم بها رئيس الجمهورية قبل اتخاذه لهذا الإجراء ، و هي استشارة الهيئة القيادية للحزب و الحكومة في دستور ٧٦ ، و استشارة

رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة في دستور ١٩٨٩ ، و في دستور ٩٦ إضافة إلى ما أشار إليه دستور ٨٩ ، استشارة رئيس المجلس الأمة .

ويتضح لنا من هذه النصوص أن المشرع الدستوري الجزائري قد أطلق الحرية لرئيس الجمهورية في استخدام حق حل المجلس التشريعي دون التقييد بوقت محدد أو هدف معين ، إذ استشارته للهيئات المذكورة أعلاه لا يعدو أن يكون إجراء شكليا لمعرفة وجهة نظرهم بصفة رسمية دون أي التزام بآرائهم .

وبخصوص لجوء رئيس الجمهورية إلى الأوامر التشريعية في هذه الحالة ، نرى في اعتقادنا أنه بإمكانه اللجوء إلى المواد ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ و ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ ، للتشريع عن طريق الأوامر ، لأنه لم تريد قيودا على هذا الاختصاص كطلب التفويض من المجلس الوطني الذي كان معمولا به في دستور ٦٣ ، الذي يستلزم أن يكون المجلس قائما ، بينما ما ورد في دستوري ٧٦ و ٩٦ هو أن تُتخذ الأوامر التشريعية بين دورتي المجلس التشريعي ، أي خلال ما يسمى بالعطل البرلمانية ، و بالتالي لا تستلزم انعقاد المجلس التشريعي ، وعليه وبمأن الدستور قد حدد مدة تنظيم الانتخابات التشريعية للمجلس الجديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ، نرى أن فارق الزمن بخصوص عرض الأوامر المتخذة على المجلس التشريعي الجديد قد يكون كافيا ، أي أن فترات العطل التشريعية هي ثلاثة أشهر وهي تقارب المدة التي يتم فيها انتخاب مجلس تشريعي جديد ، ومن ثم يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر وعرضها على المجلس التشريعي الجديد بعد تنصيبه ، وبالتالي يمكن تفادي اللجوء على إثارة الظروف الاستثنائية لاتخاذ الأوامر التشريعية ، حتى و إن كانت هذه الوسيلة غير مستبعد اللجوء إليها من قبل رئيس الجمهورية .

وأخيرا ، يمكن القول أنه حتى و إن كان من الناحية العملية ، يمكن اعتبار منح المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية حق ممارسة سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني كوسيلة للتخفيف من أزمة تتعلق بنظام الحكم ، أو لتدارك أزمة دستورية ، لكن لا يجب أن يكون بصفة مطلقة و دون أية قيود صريحة وبالتالي ترك المجال مفتوحا لرئيس الجمهورية لإصدار ما يرده من الأوامر .

ويرى الأستاذ د. سلمان محمد الطماوي [1] " أنه إذا اعتبارنا أن صدور التدابير التشريعية في فترة حل المجلس التشريعي هو من أجل المحافظة على كيان الدولة و استمرارها تصبح هذه التدابير الصادرة من السلطة الحاكمة ، قوانين تشريعية بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح سواء ورد نص دستوري بذلك أم لم يرد ، و ينتج عن ذلك أنه عند عودة المجلس التشريعي للعمل لا يكون هناك ثمة داع في أن تطرح هذه القوانين على المجلس التشريعي بل تظل قائمة ، نافذة و منتجة لآثارها ، إلا أن تتخذ تدابير تشريعية لتعديلها أو إلغائها وفقا للإجراءات و الأحكام المقررة في الدستور " .

الفرع ٣ : إصدار قانون المالية

من بين الاختصاصات التي نصت عليها الدساتير الجزائرية ، و التي تدخل في مجال القانون ، التصويت على ميزانية الدولة (المادة ١٦/١٥١ من دستور ١٩٧٦ و المادة ١٣/١١٥ من دستور ١٩٨٩) ، إلا أنها لم تعلن صراحة على حق لجوء رئيس الجمهورية للأمر في حالة عدم التصويت عليه ، و عليه نكتفي هنا بدراسة ما جاء في دستور ١٩٩٦ .

فقد نصت المادة ١٢٠ من دستور ١٩٩٦ على أنه " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه .

تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه .

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (٣/٤) أعضائه .

في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف .

تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة .

في حالة استمرار الخلاف يسحب النص .

---

[1] **د- سلمان محمد الطماوي** ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية ، ص ٦٣ .

يصادق لبرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوما (٧٥) من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة .

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ن يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر .

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة ١١٥ من الدستور " .

من خلال دراستنا لهذه المادة ، يتبين لنا أن اختصاص البرلمان بغرفتيه بنظر الميزانية العامة للدولة يعد من أهم الاختصاصات المالية للمجلس ، والدليل على ذلك هو وجوب عرض مشروع الحكومة لقانون المالية عليه لمناقشته حتى تتم المصادقة عليه ، وهذا بدون شك أخذًا في الاعتبار أنه إذا كانت الميزانية عموما عبارة عن تقدير لإيرادات الدولة و نفقاتها عن السنة القادمة فإنها تعتبر قانونا من الناحية الشكلية يجب مناقشته و التصويت عليه .

وقد ذكرت الفقرتين السابعة والثامنة من ذات المادة ، على مدة أقصاها خمسة و سبعون (٧٥) يوما لمصادقة البرلمان على قانون المالية ، وفي مقابل ذلك أي في حالة عدم التصويت عليه من قبل البرلمان يتم إصداره عن طريق أمر من قبل رئيس الجمهورية ، وهذا يعتبر تقييد خطير لسلطة البرلمان في مناقشة قانون المالية .

وبالتالي نرى أن مركز رئيس الجمهورية في هذا الخصوص يؤدي بنا إلى القول بأن مفتاح الموقف المالي قد يستقر في يده ، بالمعنى الذي يجعل منه صاحب الاقتراح المالي بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية وصاحب حق إصدار مشروع هذا القانون بأمر منه ، و ليس للبرلمان سوى مناقشة هذا القانون في مدة محدودة من الزمن و بالتالي عدم إتاحة الوقت الكافي لأعضاء البرلمان للنظر بصفة عميقة و دقيقة في مشروع هذا القانون و مناقشته ، إذ أنهم مقيدون بعامل الوقت ، وهذا المسلك قد يؤدي إلى جعل مشروع الميزانية الذي تُعدّه الحكومة ملزما للمجلس ، و هذا بطبيعة الحال يمثل انتقاصا كبيرا في اختصاص البرلمان .

وبخصوص التصويت و المصادقة على قانون المالية ، تم تقسيم المدة الإجمالية لذلك ، بين غرفتي البرلمان ، بموجب المادة ٤٤ من القانون العضوي الصادر بتاريخ ٨ مارس ١٩٩٩ [1] ، بمدة أقصاها سبعة و أربعون (٤٧) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه بالنسبة للمجلس

[1] أنظر القانون العضوي رقم **٩٩-٠٢** مؤرّخ في ٢٠ ذي القعدة عام ١٤١٩ الموافق ٨ مارس ١٩٩٩ ، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملها ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

الشعبي الوطني ، وأجل أقصاه عشرون (٢٠) يوما بالنسبة لمجلس الأمة ، و في حالة خلاف بين الغرفتين ، يتاح للجنة متساوية الأعضاء أجل ثمانية (٨) أيام للبت في شأنه .

الفرع ٤ : التشريع عن طريق الأوامر في الظروف الاستثنائية

لقد تبنى المشرع الجزائري إدراج أحكام دستورية بتقنين الحالة الاستثنائية و تنظيمها على شكل نصوص دستورية .

وخول لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية تسمح له اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تمثل تهديدا جدي و خطير، سواء كان ذلك من أجل سلامة الوطن أو ردع ما يعرقل مؤسسات الدولة الدستورية عن أداء دورها الدستوري .

وفي هذا الخصوص اشتركت النصوص الدستورية [٢] المتعاقبة على إقرار ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطات خاصة و إصدار تدابير تشريعية على إثرها .

ونظرا لأوجه التشابه بين هذه المواد ، ارتأينا دراسة ما تضمنه الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٩٦ ، خصوصا أن نص المادة ١٢٤ منه جاءت بأحكام لم ترد من قبل في الدساتير السابقة والتي نصت صراحة على إمكانية رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور .

وجاء في المادة ٩٣ على أنه " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها .

ولا يُتخذ مثل هذا الإجراءات إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء .

تُخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية .

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

---

[٢] أنظر المواد : **٥٩** من دستور ١٩٦٣ ، ١٢٠ من دستور ١٩٧٦ ، المادة **٨٧** من دستور ١٩٨٩ والمادة **٩٣** من دستور ١٩٩٦.

وسوف نبحث في هذه المادة شروط تطبيقها ، و الآثار المترتبة لتوافر هذه الشروط ، وأخيرا التطبيق العملي لهذه الحالة في النظام الدستوري الجزائري .

١ - شروط تطبيق المادة ٩٣ من دستور ١٩٩٦

يتبين لنا من نص هذه المادة ، أن رئيس الجمهورية له حق تطبيق المادة ٩٣ من الدستور إذا كانت البلاد مهددة في استقلالها أو في سلامة ترابها أو إصابة مؤسساتها الدستورية ومنعها عن أداء دورها الدستوري .

وعليه فالشرط الأول يتمثل في وجوب قيام الخطر الداهم المهدد لاستقلال الوطن أو سلامة ترابه أو المعرقل لسير المؤسسات الدستورية .

بينما الشرط الثاني يتمثل في ضرورة اللجوء المادة ٩٣ من قبل رئيس الجمهورية لدفع الخطر.

الشرط الأول : قيام الخطر المهدد للبلاد

يتعين في هذا الشرط الأول أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم ، بمعنى أن يكون هذا الخطر وشيك الوقوع ، ولا يمكن دفعه ، وأن يكون من الجسامة والخطورة بحيث لا تجدي معه الوسائل الدستورية العادية .

وقد عينت المادة ٩٣ الأمور التي قد يهددها هذا الخطر ، وهي إصابة مؤسسات الدولة الدستورية ، الاستقلال الوطني ، وأخيرا سلامة التراب الوطني .

الشرط الثاني : ضرورة اللجوء إلى المادة ٩٣ لدفع هذا الخطر

بينما الشرط الثاني يتمثل في ضرورة اللجوء إلى هذه المادة لدفع الخطر ، أي أن يكون التجاء رئيس الجمهورية لتطبيق المادة ٩٣ هو الوسيلة الوحيدة لحماية الوطن من الخطر الذي يتربصه ، بمعنى أن الوسائل القانونية العادية الأخرى لا تكفي لدفع الخطر والتغلب على الأزمة ، وأن ألا يكون للدولة الوقت الكافي لمواجهة حالة الخطر إلا باستخدام المادة ٩٣ .

ويعتبر هذا الشرط ضروري لتبرير الالتجاء لتطبيق المادة ٩٣ بما تخوله من سلطات واسعة لرئيس الجمهورية .

أيضا هناك بعض الإجراءات يتوجب على رئيس الجمهورية القيام بها قبل إقرار الحالة الاستثنائية ووضع المادة ٩٣ موضع التطبيق ، تتمثل في قيامه باستشارة بعض الشخصيات السياسية ، وهي رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري ، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء .

والواقع أن هذه الاستشارات التي تعتبر وسيلة لتبصير الرئيس بالنتائج المحتملة للإجراءات التي يتخذها ، و إن كانت واجبة بحكم المادة ٩٣ ، فرئيس الجمهورية لا يتقيد بوجهات النظر التي تتمخض عنها هذه المشاورات ، بحيث يتخذ في النهاية القرار بمفرده عما إذا كان هناك ضرورة لتطبيق المادة ٩٣ أم لا .

أيضا نص الدستور على وجوب اجتماع البرلمان ، بمعنى أن يكون انعقاده بقوة القانون طوال فترة الحالة الاستثنائية .

إلا أنه في المقابل يجب الإشارة أن الدستور منح لرئيس الجمهورية وسائل أخرى هامة يتعين عليه استعمالها قبل اللجوء إلى تطبيق المادة ٩٣ ، وعلى وجه الخصوص توجد المادة ١٢٤ من الدستور التي تعطى لرئيس الجمهورية سلطة إصدار الأوامر في غيبة المجلس الشعبي الوطني إذا ما حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير.

كذلك ، فإن بيد رئيس الجمهورية سلطة إعلان حالة الطوارئ وفقا للمادة ٩١ من الدستور على الوجه المبين في المادة و اتخاذ التدابير اللازمة بذلك ، وهذا بعد استشارة بعض الشخصيات السياسية و كذا موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا .

٢ - الآثار المترتبة على توافر شروط تطبيق المادة ٩٣

بناء على ما تقدم ، فإذا توافرت الشروط السابقة فإن رئيس الجمهورية يستطيع أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية لمواجهة الخطر الذي يهدد الوطن .

وقد يثير معنى اتخاذ الإجراءات الاستثنائية تساؤلات هامة بشأن مدلول اصطلاح الإجراءات الاستثنائية وما هو المدى الذي قد تصل إليه هذه الإجراءات .

للإجابة على هذه التساؤلات وبخصوص مدلول اصطلاح الإجراءات الاستثنائية ، يبدو أن المشرع ومن خلال المادة ٩٣ من الدستور حرص على منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تتعرض لها الدولة ، بما يجعله يتولى السلطة التشريعية فضلا عن السلطة التنفيذية .

والدليل على ذلك ما جاء في المادة ٤/١٢٤ من دستور ١٩٩٦ التي نصت صراحة على إمكانية رئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة ٩٣ من الدستور ، حيث نرى حرص المشرع على استعمال الأوامر في هذه الحالة والحالات الأخرى التي أرد أن يعطي من خلالها لرئيس الجمهورية سلطة إصدار هذه الأوامر .

ويتضح من هذه الفقرة أن مباشرة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر، لا يثير أي نزاع أو مشكل متى توفرت شروط تطبيق المادة ٩٣ ، وهذا يُعد اعترافا في الواقع بحق رئيس الجمهورية في تجاوز القواعد العادية للفصل بين السلطات ، وبالتالي سلبه للبرلمان السلطة التشريعية المنوطة به دستوريا ، ومن ثم يجوز له بطبيعة الحال التدخل في المجال التشريعي بتنظيم ما يراه من المواضيع في ظل هذه الظروف ، خاصة إذا ترتب عليها عجز البرلمان عن الاجتماع في هذه الفترة ، وعليه يصبح انفراد الرئيس بسلطة التشريع لا مناص منه .

وقد أقر الفقه الدستوري لرئيس الدولة سلطة اتخاذ التدابير التشريعية في ظل هذه الظروف ويرى الأستاذ أبو زيد فهمي في هذا الشأن" أن رئيس الجمهورية لا يتصرف باعتباره رئيس السلطة التنفيذية فحسب، حتى نقيد اختصاصه بما تملكه السلطة التنفيذية وحدها انه يتصرف باعتباره رئيس الدولة المسؤول عن سلامة البلاد واستمرار سير الحياة القومية فيها ومن هنا فإننا يجب أن نعترف له بالحق في إصدار قرارات فردية، وقرارات بقوانين وحجتنا في ذلك هو الدستور نفسه ، فالدستور قد جعل للرئيس في ظروف أقل خطورة أن يصدر قرارات بقوانين تطبيقا للمادة ١٤٧ ، و من باب أولى أن يكون له إصدار قرارات بقوانين لمواجهة خطر أشد قسوة "[1] .

أما فيما يخص المدى الذي قد تصل إليه هذه التدابير ، يبدو من خلال ما جاء في نص المادة ٩٣ أن رئيس الجمهورية لم يُمنح حق إصدار الأوامر في هذه الحالة تؤدي أو تصل إلى

---

[1] **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ص ١٧٨ و ١٧٩.
مأخوذ عن : **د. مصطفى أبو زيد فهمي** ، الدستور الم صري و رقابة دستورية القوانين ، ص ٤١٨ .

حد تعديل الدستور الذي حددت طرق تعديله كل من المادة ١٧٤ و١٧٥ من الدستور ، بحيث تعديل الدستور في ظل هذه الحالة يعني إحداث تغيير في هيكل المؤسسات الدستورية وسلطاتها الموجودة قبل هذه الحالة ، والتي مُنح لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية للمحافظة عليها ، فكيف يتأتى له أن يُعدل فيما أراد الدستور حمايته من الخطر ، ومن ثم نرى عدم جواز تعديل الدستور أثناء تطبيق المادة ٩٣ حتى وإن كان في مقدور الرئيس أن يوقف تطبيق بعض نصوص الدستور لفترة مؤقتة .

٣ – التطبيق العملي للنصوص الخاصة بالحالة الاستثنائية في الدساتير الوطنية

إن التطبيق العملي الذي نستعرضه جرى العمل به في ظل دستور ١٩٦٣ ، الذي يعود أساسا للأحداث التي عرفتها البلاد والظروف التي اجتازتها ، على إثر التمرد العسكري الذي وقع في ٠٣ أكتوبر ١٩٦٣[٢] ، مما أدى برئيس الجمهورية آنذاك إلى تعطيل الحياة النيابية بإعلانه اللجوء إلى المادة ٥٩ من الدستور[٣] التي تخوّل له الاضطلاع بالسلطات الاستثنائية في هذه الحالة .

مع الإشارة أن المادة ٥٩ من دستور ١٩٦٣ جاءت خالية من أي نص يعطي لرئيس الجمهورية سلطة إصدار الأوامر التشريعية ، ونصت فقط على إمكانية اتخاذه تدابير استثنائية في ظل هذه الحالة ، غير أنه نرى أن مدلول اصطلاح التدابير الاستثنائية يشمل التدابير التشريعية ، بمأن سلطات رئيس الجمهورية العادية واسعة باعتباره رئيسا للجهاز التنفيذي للدولة .

أيضا يجب الإشارة أنه تم اللجوء لحالة الطوارئ بموجب المادة ٨٦ من دستور١٩٨٩، بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم ٩٢-٤٤ المؤرخ في ٠٩ فيفري ١٩٩٢ المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، على إثر الظروف التي اجتزتها البلاد آنذاك .

وخلاصة القول في هذا المطلب ، يتبين لنا أن المشرع أعطى للسلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية سلطة أقوى وأكثر اتساعا فيما يخص اتخاذ التدابير التشريعية ، بحيث

---

[٢] **د. سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٥٧ .
قائلا أن اللجوء للمادة **٥٩** من قبل رئيس الجمهورية آنذاك يعود لما حدث فعلا في ٣ أكتوبر ١٩٦٣ على أثر التمرد العسكري الذي قاده كل من أيت أحمد و محند و الحاج ، و بذلك انتهت فترة الحكم العادية في ظل دستور لم تمضي على إصداره سوى ٢٣ يوما ، بإعلان رئيس الجمهورية آنذاك لجوءه إلى المادة ٥٩ من الدستور التي تخول له السلطات الاستثنائية ، و قد تبع ذلك الخلاف الحدودي (مواجهة عسكرية) بين المغرب و الجزائر ، ثم تابعه التمر العسكري للعقيد شعباني مما أدى إلى التمديد في الحالة الاستثنائية.

[٣] نصت المادة ٥٩ على أنه" في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية، و يجتمع المجلس الوطني وجوبا"

أجاز لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير ذات الصبغة التشريعية بتفويض من المجلس الوطني طبقا للمادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ ، وبعدها منح له في دستوري ١٩٧٦ و١٩٩٦ حق التشريع عن طريق الأوامر في ما بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي ، وكذا في ظل الحالة الاستثنائية أين يتم نقل الوظيفتين التشريعية والتنفيذية إلى يد رئيس الجمهورية نقلا كاملا ، دون أن ننسى فترات الفراغ الدستوري مما ساهم إلى حد كبير في ترسيخ اللجوء إلى الأوامر التشريعية على حساب المجلس التشريعي .

هذا و سوف نورد الجدول التالي لنبين من خلاله عدد الأوامر التشريعية التي صادرت من سنة ١٩٦٢ إلى غاية سنة ٢٠٠١ .

الفتـــــرة الزمنيـــــــــة		**عـــدد الأوامـــــر**
من ٠٥ / ١٩٦٢	إلى ٠٨ / ١٩٦٣	٠٢
من ٠٩ / ١٩٦٣	إلى ٠٥ / ١٩٦٥	١٧

من ٠٦ / ١٩٦٥	إلى ١١ / ١٩٧٦	٩٤٠
من ١٢ / ١٩٧٦	إلى ٠١ / ١٩٨٩	٥٧
من ٠٢ / ١٩٨٩	إلى ٠١ / ١٩٩٢	لا شيء
من ٠٢ / ١٩٩٢	إلى ١١ / ١٩٩٦	٥٠
من ١١ / ١٩٩٦	إلى ١٢ / ٢٠٠١	٢٨
العـــــدد الإجمالـــــي		**١٠٩٤**

يتضح من الجدول أن الفترتين الزمنيتين اللتان صدرت فيهما أغلبية الأوامر التشريعية هما الفترتين اللتان عرفت تعطيل للحياة النيابية في الجزائر ، بينما الفترات الأخرى التي كان فيها المجلس التشريعي قائما عرفت نسبة أقل من الأوامر التشريعية .

أيضا الملاحظ أن الفترة الممتدة من يوم صدور الدستور الحالي للبلاد إلى نهاية سنة ٢٠٠١ عرفت صدور ٢٨ أمرا ، وهذا يدل على التوجّه القوي لرئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر التشريعية على حساب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل .

المطلب الثاني : القيود المفروضة على الأوامر التشريعية

يمثل مبدأ المشروعية في الدولة المعاصرة القيد القانوني العام لتصرف جميع السلطات ، إذ يستوجب عليها حين تقوم بعمل ما أو تصرف أن يكون ذلك في الإطار الذي حدده لها القانون الأساسي للبلاد .

وقد حرص وضعوا الدساتير الجزائرية على تقييد الاختصاص الذي يُخول بموجبه لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر التشريعية ، بحيث وضعت شروط يجب على رئيس الجمهورية التقيّد بها حتى تتحقق صحة هذه التدابير ، سواء في ظل التفويض التشريعي أو في غيبة المجلس التشريعي أو في حالات أخرى تم التطرق إليها سابقا .

وسوف نبين فيما يلي القيود المفروضة على كل منها:

الفرع ١ : القيود المفروضة بناء على تفويض تشريعي

أدى الاتساع في سياسة التفويض التشريعي المعمول به في العديد من الدول إلى تقييد السلطة التنفيذية بجملة من القيود لممارسة هذا الاختصاص .

وقد نظمها المشرع الدستوري الجزائري في نص المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ التي نصت على جواز رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر .

ويتضح لنا من هذا النص أن التفويض المعطى من المجلس الوطني لرئيس الجمهورية وردت عليه قيود دستورية هي على التوالي :

١ - الهيئة التي لها حق التفويض التشريعي

إن التفويض التشريعي يمنحه المجلس الوطني لرئيس الجمهورية فقط ، فالرئيس وحده هو الذي يتلقى التفويض[١] ، وهو الذي يجوز له حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية بناء على هذا التفويض التشريعي .

---

[١] الرئيس أو من يحل محله تطبيقا للمادة ٥٧ من دستور ٦٣ التي نصت على أنه في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه النهائي أو سحب الثقة من الحكومة ، يمارس رئيس المجلس الوطني مهام رئيس الجمهورية و يساعده فيها رؤساء اللجان في المجلس الوطني ، وطبعا في هذه الحالة المقصود هو الحالات التي يظل فيها المجلس الوطني قائما.

ولقد خول له المشرع الدستوري هذا الاختصاص باعتباره رئيس السلطة التنفيذية التي تحوز القوة المادية التي تُمكنه من مواجهة الظروف التي قد تطرأ على الدولة ، باعتباره عضو دستوري أخر إلى جانب المجلس الوطني .

٢ - صدور قانون التفويض التشريعي بناء على طلب رئيس الجمهورية

مؤدى هذا الشرط أن التفويض التشريعي يجب أن يصدر من المجلس الوطني بناء على طلب من رئيس الجمهورية ، فالمجلس الوطني لا يمنح لرئيس الجمهورية التفويض من تلقاء نفسه أو رغبة منه ، ولا يمكنه التخلي لجزء من هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية إلا بناء على طلب منه .

ذلك أن المجلس الوطني يقوم على مبدأ تمثيل الأمة صاحبة السيـادة والإرادة العامة ، وتخليه على هذا المبدأ يعتبر بمثابة اعتداء على مبدأ المشروعية وسيادة الدستور، وهو تهديد أيضا لمبدأ تدرج النظام القانوني في الدولة والفصل بين السلطات ، بمعنى أن تتولى كل سلطة أو عضو اختصاصه الدستوري ، ذلك أن التفويض ليس وسيلة تشريعية معتادة ، وإنما هو أسلوب استثنائي يجب حصره في أضيق الحدود .

أيضا يتضح من نص المادة أن رئيس الجمهورية عندما يقدم طلبه للمجلس للتفويض له ، بمعنى أن لا يكون المجلس غائبا بل قائما وفي حالة انعقاد عادي بدليل قيامه بتفويض الرئيس .

والملاحظ كذلك على نص المادة ٥٨ هو عدم إعلانها صراحة على تصويت المجلس الوطني على قانون التفويض ، على خلاف المادة ١٠٨ من الدستور المصري التي نصت على أن قانون التفويض الصادر من مجلس الشعب لرئيس الجمهورية يجب أن يصدر بأغلبية مشددة ، أي أن يستند التفويض على إرادة الأغلبية العريضة لأعضاء مجلس الشعب .

إلا أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي للمجلس الوطني وفي الفصل الثالث عشر منه المتضمن تنظيم جلسات المجلس ، نجد أنه نص في المادة ١/٦٠وع على أنه " يجوز للمجلس الوطني أن يجتمع كل أسبوع في جلسة عامة باقتراح من ندوة الرؤساء ، ويدلي المجلس برأيه (برفع اليد) وبالأغلبية المطلقة للنواب " .

وجاء كذلك في الفصل السابع عشر المتضمن النصاب القانوني لسير أعمال المجلس في المادة ٧٢ على أن " إثبات صحة التصويت تقتضي حضور الأغلبية المطلقة لنواب المجلس " .

ومن خلال تفحصنا لهذه المواد نرى أن المجلس يمكنه أن يجتمع كل أسبوع ويدلي برأيه بالأغلبية المطلقة للنواب الحاضرين يوم الاجتماع ، وعليه يمكن القول أن طلب رئيس الجمهورية لقانون التفويض يجب أن يحوز أغلبية النواب المجتمعين وأن صحة التصويت لا يتحقق إلا بحضور الأغلبية لنواب المجلس .

وتضيف المادة ٨٩ منه أن المسائل المعروضة على التصويت لا يعلن عن الموافقة عليها إلا إذا أحرزت على أغلبية الأصوات المعبرة .

وعليه يتبين لنا أن عدم نص المادة ٥٨ من الدستور على طريقة التصويت بخصوص قانون التفويض ، قد تركت قواعد تنظيميه وتسيره وفق ما يحدده المجلس الوطني في قانونه الداخلي (م ٣٥ من الدستور) .

٣ - قيد خاص بالمدة الزمنية لقانون التفويض

لقد تضمنت المادة ٥٨ نوعين من المدد ، الأولى تتعلق بالأجل المحدد للتفويض التي اشترط بصددها الدستور على المجلس الوطني أن يحدد في قانون التفويض المدة الزمنية التي يُسمح لرئيس الجمهورية من خلالها اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية ، أي يجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأجل معين ، إذ أن التفويض لا يمكن اعتباره نزولا أو تصرفا في السلطة من قبل المجلس ، وإنما هو تحويل مؤقت لرئيس الجمهورية في ممارسة الاختصاص التشريعي ، ثم يعود هذا الاختصاص أي سلطة التشريع مرة أخرى إلى المجلس ، باعتبار أن التفويض بطبيعته مؤقت واستثناء من الأصل العام الذي يوجب ممارسة المجلس الوطني لاختصاصه التشريعي بنفسه .

وبناء على ما تقدم ، تتضح لنا أهمية مدة التفويض التشريعي من جهتين ، فمن ناحية يستطيع رئيس الجمهورية خلال هذه المدة اتخاذ ما يراه من تدابير تشريعية قد تصل إلى تعديل أو إلغاء للقوانين ، ومن ناحية أخرى هو امتناع المجلس التشريعي أن يستخدم سلطته التشريعية خلال هذه الفترة بما يتعارض والتفويض الممنوح لرئيس الجمهورية ، ويجب الإشارة أن

الدستور لم يتعرض لهذه النقطة صراحة على خلاف الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨[1] ، إلا أنه يمكن القول أن المجلس الوطني بموافقته على طلب رئيس الجمهورية بتفويضه لاتخاذ تدابير تشريعية بشأن مواضيع معينة ، فهو مجبر على احترام التفويض الممنوح للرئيس بهذا الشأن ، إذ أنه من غير المجدي والمعقول أن يتدخل المجلس أثناء مدة التفويض لتنظيم نفس المجال ، وما عليه إذا تبين له أن رئيس الجمهورية قد أساء استخدام سلطاته التفويضية أن يقوم بإنهاء التفويض قبل مدته واسترداد اختصاصه على هذا الموضوع ، غير أنه لا يمكن القول بأن المجلس الوطني آنذاك كان بمقدُره اتخاذ تصرف من هذا النوع تجاه رئيس الجمهورية الأمين العام للحزب الذي يشرف على ترشيح النواب للمجلس الوطني (أنظر المادة ٢٧ من دستور ١٩٦٣) .

أما المدة الثانية فهي تتمثل في الفترة الزمنية التي حددها الدستور لرئيس الجمهورية لإيداع مشاريع التدابير التشريعية على مستوى المجلس الوطني لمناقشتها و التصويت عليها ، و التي سوف نتطرق لها بشيء من التوضيح في القيد المخصص لإيداع الأوامر على مستوى المجلس .

٤ - قيد تحديد المواضيع المعنية بالتفويض

لم ينص صراحة دستور ١٩٦٣ في المادة ٥٨ منه على وجوب تحديد المواضيع التي يُفوض فيها رئيس الجمهورية ، إلا أنه نرى بمأن التفويض التشريعي هو اختصاص استثنائي يمنح لرئيس الجمهورية بطلب منه ، فهذا يعني بالضرورة قيام رئيس الجمهورية بإبلاغ المجلس بالمواضيع التي سوف يتخذ بشأنها التدابير التشريعية ، وعلى النواب تقييم مدى خطورة و أهمية هذه المواضيع وأنها تستوجب تدابير سريعة لمواجهتها ، حتى لا يكون هذا التفويض بصفة مطلقة و في مواضيع غير محددة قد يدخل البعض منها في نطاق التشريع العادي المخصص للمجلس .

وبمعنى أدق ، هو عدم إعطاء المجلس تفويض عام لرئيس الجمهورية دون أن يكون هناك تحديدا للمواضيع التي تدخل في نطاق التفويض ، وعكس ذلك يعني بالضرورة تنازل المجلس عن سلطته التشريعية لرئيس الجمهورية ، مع التذكير أن المجلس يجد اختصاصه في

---

[1] أنظر المادة ١/٤١ التي نصت على أنه " إذا ظهر أثناء الإجراءات التشريعية ، أن اقتراحا أو تعديلا يخرج عن نطاق القانون أو يتعارض مع تفويض تشريعي يمنح بمقتضى المادة ٣٨ ، فللحكومة أن تدفع بعدم قبوله ".

الدستور مثل باقي الهيئات الأخرى ، فلا يملك حق التصرف في هذا الاختصاص و إنما عليه القيام به بنفسه على مقتضى القواعد الدستورية ، ومن ثم يجب أن يتضمن قانون التفويض المواضيع المعنية بالتفويض .

وأخيرا ، يمكن القول أن تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصاها ، يعني ذلك مخالفتها لتنظيم وتوزيع الاختصاصات التي حددها الدستور لكل هيئة ، ولذلك واجب حصر التفويض في مجال معين لا يمكن تجاوزه .

٥ - قيد اتخاذ الأوامر في نطاق مجلس الوزراء

لقد أوجب الدستور في المادة ٥٨ منه على وجوب اتخاذ الأوامر التشريعية في نطاق مجلس الوزراء ، بمعنى أن لا يقوم رئيس الجمهورية باتخاذه للأوامر بصفة انفرادية ودون اشتراك الجهاز التنفيذي للدولة الذي يرأسه ، إذن فرئيس الجمهورية بمقتضى هذه المادة يمارس الاختصاص التشريعي المخول له في إطار محدد و بإشراك الوزراء فيما يبادر به من قوانين ، خاصة الوزارة التي بادرت بمشروع القانون ، مع الإشارة أن ما يتخذه رئيس الجمهورية من تدابير تدخل في الأصل في نطاق توسيع اختصاصات السلطة التنفيذية التي يرأسها .

٦ - قيد إيداع الأوامر على مستوى المجلس الوطني

يتمثل القيد الأخير في وجوب عرض التدابير التشريعية المتخذة بناء على قانون التفويض على المجلس الوطني لاعتمادها و المصادقة عليها ، ويكون ذلك في أجل محدد هو ثلاثة أشهر من تاريخ اتخاذها على مستوى مجلس الوزراء .

الملاحظ في هذا الجانب هو إغفال نص المادة التطرق لبعض الاحتمالات التي تم النص عليها في القانون المصري و الفرنسي ، و التي سنستعرضها كما يلي :

١ - ألا يتم عرض هذه الأوامر التشريعية على المجلس في الموعد المحدد

أي في هذه الحالة ماذا يكون مصير هذه الأوامر ، هل هو الزوال أي أن تصبح معدومة الأثر دون أن يستدعي ذلك بطلانها ؟ .

لم نجد جوبا لهذا لدى المشرع الجزائري على عكس المشرع الفرنسي و المصري اللذان نصا صراحة على أن هذه التدابير تصبح لاغية كجزاء لعدم إيداعها لدى المجلس ، و يضيف النص المصري إلى ذلك زوال ما كان لها من قوة القانون .

وفي رأينا أن المشرع الجزائري تغافل عن عمد من النص صراحة على هذا الجزاء على النحو الذي استقر عليه دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ الذي كان النموذج الذي اقتدى به ، إلا أنه مع ذلك يجب القول بأن المجلس له الحق أن يقيد رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الاختصاص بما يراه محققا لصالح العام ، كما أن له أن يتصدى من تلقاء نفسه للتدابير المتخذة من قبل الرئيس استنادا إلى قانون التفويض ، و ذلك إما بالموافقة عليها أو بعدم الموافقة .

٢ - في حالة رفض المجلس المصادقة عليها

نتطرق لهذه الحالة في نقطتين و هما على التوالي :

أولا : في حالة صمت المجلس وعدم تصويته على هذه التدابير

الملاحظ من نص المادة أن المجلس ليس ملزما بأن يصادق على هذه الأوامر في مدة معينة فقد تستمر زمنا طويلا دون اعتمادها ، إذ أن الدستور لم يلزم المجلس عند إيداع هذه الأوامر في أجل ثلاثة أشهر لديه على وجوب حصول التصديق عليها في فترة زمنية محددة ، وعليه في هذه الحالة هل يفسر صمت المجلس بأنه رفض لهذه الأوامر وتأخذ حكم الرفض الصريح وتصبح لاغية ؟ ، وهل تبقى سارية المفعول على أساس أنها تدابير تشريعية تنتج أثرها مثل القوانين الأخرى ؟ ، جوابنا على هذا التساؤل أنه بالرجوع لنصوص المواد الخاصة بالتصويت المدرجة في النظام الداخلي للمجلس ، والتي جاء فيها أن المسائل المعروضة على التصويت لا يعلن عن الموافقة عليها إلا إذا أحرزت على أغلبية الأصوات المعبرة (م٨٩) ، وأن نتيجة مداولات المجلس يعلنها الرئيس في الصيغتين التاليتين : وافق المجلس أو لم يوافق المجلس (م٩٢) ، ومن ثم يتبين لنا أن المجلس يتعرض لكل المسائل التي يتم عرضها عليه ، ويتم الفصل فيها سواء بالموافقة أو بعدم الموافقة بشرط أن يكون ذلك بأغلبية النواب ، وعليه لا يمكن التصور أن يمدد المجلس في مناقشته لما يعرض عليه دون أن يكون هناك مبرر قوي لذلك .

هذا وفي رأينا كذلك ، أنه حتى و إن لم يلزم المجلس بنص صريح للفصل في هذه التدابير، فمن المصلحة العامة أن يوصي رئيس الجمهورية المجلس للفصل فيها ، سواء بالموافقة أو بالرفض ، وهكذا يتم تحقيق سمو السلطة التشريعية ورقابتها على هذه التدابير ، إذ هي أقدر على الوقوف على مدى مطابقة هذه الأوامر لقانون التفويض والحدود الدستورية المحددة لذلك ، وهذا حتى يكون للمجلس نصيب في المسؤولية ويشارك في إصدار القوانين الهامة و المصرية للبلاد .

ثانيا : في حالة رفض المجلس الموافقة على هذه الأوامر

هنا نكون بصدد قرار صريح بالرفض لهذه الأوامر من قبل المجلس وبالتالي تزول و تصبح لاغية ، لكن ما مصير الآثار المترتبة عنها عند سريانها ، هل يكون زوال هذه الآثار بالنسبة للمستقبل فحسب أم يمتد بأثر رجعي ؟ ، أيضا لم نجد جوبا على هذا التساؤل لدى المشرع الجزائري الذي سكت عن اتخاذ موقف صريح من هذه الحالة .

كذلك يرد بأذهاننا تساؤل بخصوص قوتها القانونية ، هل تزول عنها هذه القوة فحسب و تظل قرارات إدارية مثل ما نص عليه الدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة ١٠٨ منه ؟ ، جوابنا على هذا التساؤل أنه بغياب نص صريح في الدستور الجزائري ، نكتفي بالقول أنه بالنظر للبنية السياسية للمجلس الوطني آنذاك[1] لا يمكن توقع حدوث مثل هذه الحالة بأن يجازف النواب بمعارضتهم للتدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية .

الفرع ٢ : القيود المفروضة على الأوامر في غيبة المجلس التشريعي

رأينا في ظل دستور ١٩٦٣ أن المشرع الجزائري وضع جملة من القيود على الاختصاص التشريعي المخوَل لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ٥٨ منه ، غير أن المشرع الجزائري لم يحذو نفس السبيل في ظل دستور ١٩٧٦ ، إذ نصت المادة ١٥٣ منه على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع ، فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني ، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي في أول دورة مقبلة في أول دورة مقبلة " .

---

[1] **د. سعيد بوشعير** ، المرجع السابق ، ص ٥٣ " بقوله أن المجلس و نوابه ما هم في الحقيقة سوى أدوات في يد الحزب ، أو بتعبير أدق ، في يد قيادة الحزب التي يترأسها الأمين العام رئيس الجمهورية.

الملاحظ على هذا المادة أنها على خلاف المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ السابق دراستها ، نصت على اتخاذ الأوامر فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني أي أثناء غياب المجلس عكس الأوامر التفويضية التي تتخذ بتفويض من المجلس الوطني حال قيامه و انعقاده .

ولقد حذا المشرع الجزائري في دستور ١٩٩٦ نفس السبيل ، بمنحه حق التشريع لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في غياب انعقاد البرلمان ، إلا أنه أحاط هذا الاختصاص الاستثنائي بعدة قيود صريحة و واضحة على خلاف المادة ١٥٣ ، وقد جاء في المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ على أنه « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

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

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء » .

وبناء عليه ، يتضح لنا من نص المادتين المشار إليهما أن حالة التشريع عن طريق الأوامر في غياب المجلس التشريعي قد أخضعها المشرع لقيود متفاوتة وهي كما يلي :

١ - القيد الخاص بتحديد الفترة الزمنية

- **في دستور ١٩٧٦**

لقد اشترط المشرع الدستوري في نص المادة ١٥٣ ، على أن الفترة الزمنية التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية اللجوء للتشريع بأوامر ، يجب أن تكون في حالة غياب المجلس الشعبي الوطني ، بمعنى أن يتم ذلك خلال العطل السنوية للمجلس .

وقد يفهم من نص المادة أن قيام المشرع بتحديده للفترة الزمنية التي يمكن من خلالها لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر ، يعود لحكمة واضحة و هي أن المجلس هو الهيئة الوحيدة التي تملك حق التشريع و عليه فإذا كان منعقدا فلا معنى لأن يتولى رئيس الدولة هذا الاختصاص .

لكن يا حبذا لو أن هذه الحكمة هي المقصودة فعلا من المشرع ، بحيث إذا تمعنا في مدة الدورة التشريعية المخصصة للمجلس و التي لا تزيد على ثلاثة أشهر[1] ، يتبين لنا أن العمل التشريعي أصبح مناصفة بين المجلس و رئيس الجمهورية ، وهذا التقليص كما يراه الأستاذ بوشعير[2] يؤدي إلى فقدان المجلس لعامل الوقت ، وبالتالي فقدانه السيطرة على المجال التشريعي و كذا قد تلجأ الحكومة عمدا إلى التقليص من هذه المدة إلى أقل من المدة المقررة قانونا ، بعدم تقديمها بما فيه الكفاية من المشاريع القانونية لنواب المجلس لمناقشتها و المصادقة عليها .

ومن هنا ، نرى أن المجلس الشعبي لا يملك الوقت الكافي الذي يسمح للنواب من إبداء تحفظاتهم على مشاريع القوانين المدرجة في جدول أعمال المجلس ، و يفتح بالتالي المجال واسعا لرئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر .

- **في دستور ١٩٩٦**

اتفقت المادة ١٢٤ من هذا الدستور مع مثيلتها في دستور ١٩٧٦ من حيث إيرادها لقيد الزمن ، و إن بدا أوسع مدة مقارنة بدستور ٧٦ الذي نصت المادة ١٤٦ منه على اجتماع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة ، مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر ، بينما نصت المادة ١/١١٨ من الدستور الحالي على اجتماع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ، و مدة كل دورة أربعة (٠٤) أشهر على الأقل ، وعليه يبرز لنا أن وجه الاختلاف بينهما يتمثل في الفترة الممنوحة للمجلس في الدستور الحالي و هي أطول مقارنة بالمدة المحددة في دستور ١٩٧٦ ، و هذا ربما كان القصد منه إعادة الاعتبار للبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأول للتشريع .

كما اشتملت المادة ١٢٤ في الدستور الحالي على حالة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع فيها عن طريق الأوامر ، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فالمسألة في هذه الحالة تختلف عن الحالة الأولى ، لأن فترة الشغور لا تعتبر واقعة بين دورات انعقاد المجلس ، فهي تفصل بين فصلين من فصول التشريع ، أي بين الفصل التشريعي للمجلس

---

[1] نصت المادة **٩٥** من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على انعقاد المجلس الشعبي الوطني في دورتين في كل سنة تدوم كل واحدة منها ثلاثة اشهر على ألأكثر...

د- سعيد بوشعير - مقاله عن التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني - ص ٣٤٩ .

[2] **د. سعيد بوشعير** – نفس المرجع (المقال) - ص ٣٤٨ .

القديم المنحل و الفصل التشريعي للمجلس الجديد ، وهي بالتالي لا تعتبر فترة بين أدوار الانعقاد للمجلس الشعبي الوطني .

والسؤال الذي قد يرد على الأذهان هو بصدد إقدام رئيس الجمهورية على التشريع بأوامر بينما المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور ، مع العلم أن الدستور وضع قيدا واجب على رئيس الجمهورية الالتزام به ، و هو عرض هذه الأوامر على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها .

وعليه في هذه الحالة ، هل يكتفي رئيس الجمهورية بعرض هذه الأوامر على غرفة واحدة وهي مجلس الأمة في أول دورة له لتوافق عليها ، أم الانتظار إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد ، ثم تعرض عليه هذه الأوامر في أول دورة له إلى جانب مجلس الأمة ، و بالتالي يقرر البرلمان المتجدد إما الإبقاء على هذه الأوامر أو إلغائها أو تعديلها ؟ .

في رأينا عرض هذه النصوص يجب أن يكون على البرلمان بغرفتيه أي على كل غرفة منه ، حتى و إن استلزم الأمر تأجيل هذا العرض إلى حين عودة المجلس الشعبي الوطني ، و هذا مراعاة للقيد الذي وضعه الدستور في نفس المادة بخصوص إلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ، أي الغرفتين معا ، و لم يستثني غرفة عن أخرى أو ذكره الاكتفاء بواحدة منها ، ربما ذلك إقرار منه أي الدستور للحفاظ على قاعدة المساواة بين المجلسين في مباشرة الوظيفة التشريعية .

أيضا يجب التذكير أن المشرع الجزائري أخذ بنظام المجلسين أي ازدواجية المجلس الذي يتشكل منها البرلمان ، و هو ما نصت عليه المادة ٩٨ من الدستور الحالي على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين ، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و لم ترد أية أحكام بخصوص إمكانية الاستغناء عن تصويت إحدى الغرفتين .

٢ - القيد الخاص بإيداع الأوامر على مستوى المجلس

- **في دستور ١٩٧٦**

لقد نصت المادة ١٥٣ على عرض الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة .

أول ما نلاحظه على هذه المادة بشأن عرض الأوامر على المجلس ، هل يمكن اعتبار ما جاءت به يعد إلزاما على رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها على المجلس ، و ماذا يكون الحال لو لم يقم رئيس الجمهورية بعرض هذه الأوامر على المجلس للموافقة عليها بعد أن أصبحت سارية المفعول و نتجت عنها آثارا و مراكز قانونية ؟ .

يجب القول ردا على هذه التساؤلات أن المشرع الجزائري لم يضع من الأحكام ما يلزم الرئيس على احترام هذا الإجراء ، بالإضافة إلى ذلك أن المجلس آنذاك لم تكن له القوة الكافية لممارسة اختصاصه بصفة فعالة في هذا الشأن ، علما بأن جل نواب المجلس الشعبي الوطني هم أعضاء في حزب جبهة التحرير الوطني ، الذي يقوم بترشيحهم و تزكيتهم لمنصب النائب ، مع الإشارة كذلك أن رئيس الجمهورية هو رئيس عام ذلك الحزب ، الذي يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة [1] .

أما الملاحظ الثانية تتمثل في حالة عرض هذه الأوامر على المجلس ، فماذا يكون قرار هذا الأخير بشأنها ؟ ، جوابنا على هذا التساؤل أنه اعتبارا لبنيته السياسة ، نرى أن موافقة المجلس ومصادقته على هذه الأوامر أكيدة ، أضف إلى ذلك ما نصت عليه المادتان ١٥٤ و ١٥٥ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، بأن الأوامر التي تعرض عليه يتم تسجيلها في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها بدون إحالتها على اللجان المختصة و هذا يعتبر فرضا للأمر الواقع .

بينما نصت المادة ١٥٧ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن المجلس يقرر إقرار مشروع القانون ، أو رفضه ، أو تأجيله مع وجوب تعليل الرفض أو التأجيل ، وعليه يتبين لنا أن المشرع شدّد في إقراره أو رفضه لهذه المواد ، بحيث نص على وجوب التعليل في حالة رفض أو قبول المجلس له ، على عكس الأوامر التشريعية التي نص بشأنها فقط على الموافقة دون النص صراحة على وجوب تعليل هذه موافقة أو الرفض وإن كان احتمال وقوع هذه الحالة مستبعد .

---

[1] أنظر المادة ١٢٨ من دستور ١٩٧٦ التي نصت على أنه " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، بناء على ترشيح من قيادة الحزب، عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري"
و المادة ٢/١١١ التي نصت على أن " رئيس الجمهورية يجسد القيادة السياسية للحزب و الدولة "

أيضا نصت المادة أن عرض الأوامر على المجلس يكون في أول دورة مقبلة ، وهذا في اعتقادنا إعطاء مدة من العمر أطول لهذه الأوامر قبل عرضها على المجلس ، بحيث كان من المفروض على المشرع عند وضع النص التقليل من هذه المدة .

وهذا في رأينا يعد تقاعسا وتنقيصا من جانب المشرع الجزائري لأن المتعارف عليه أن اللجوء إلى هذا النوع من التشريع هو أمر استثنائي واستعجالي ، إذن كيف يكون كذلك و عرضها على المجلس يكون بصفة بطيئة بالنظر للطابع المستعجل لها .

♦ في دستور ١٩٩٦

لقد نصت المادة ١٢٤ منه على وجوب عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان و هذا في أول دورة له لتوافق عليها ، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

ويبدو أن المشرع أراد من خلال هذه النقطة أن يؤكد على أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ، ومن ثم وجب عليه رقابة هذه التدابير والتحقق من توفر الشروط التي نصت عليها المادة .

ذلك ، إن لم تعرض على البرلمان أو إذا عرضت عليه ولم يصادق عليها ، يعني ذلك خروجها عن نطاق الشروط التي حددها الدستور مما يؤدي إلى إلغاءها .

مع التذكير أن ما نصت عليه هذه المادة بشأن إلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ، لم يتم النص عليه في المادة ١٥٣ من دستور ٧٦ الذي أطلق الحكم لرئيس الجمهورية .

أيضا يجب الإشارة إلى أن تنظيم الممارسة السياسية من التنظيم السياسي للحزب الواحد إلى نظام التعددية ، قد ساهم إلى حد بعيد في تقوية البرلمان الذي أصبح يظم بداخله أكثر من اتجاه سياسي ، بعيدا عن الفكر الواحد الذي يفرضه التنظيم الواحد الذي ليس فيه من الديموقراطية إلا الشكل .

وهذه التعددية بدون شك أعطت فعالية و مصداقية للبرلمان لم تكن للمجلس الشعبي الوطني في دستور ٧٦ .

لكن يجب التذكير أن التطور الذي عرفته المادة ١٢٤ مقارنة بالمادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ ، لم يكن بالقدر الذي يتمكن البرلمان من خلاله بسط رقابته على هذه الأوامر ، إذ نصت

المادة ٣٨ من القانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان و الحكومة[1] ، على أنه " يطبق إجراء التّصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كلّ غرفة للموافقة ، وفقا لأحكام المادة ١٢٤ من الدستور.

وفي هذه الحالة ، لا يمكن تقديم أيّ تعديل .

يعرض النص بكامله للتّصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع ، بعد الاستماع إلى تقرير اللّجنة المختصّة ".

ومن هنا ، يتبين لنا جليا على أن سلطة الرقابة التي منحت من طرف المشرع الدستوري للبرلمان في المادة ١٢٤ منه ، جرى الانتقاص منها بفعل المادة ٣٨ المذكورة أعلاه ، إذ تُقيد المجلس بعدم الخوض في مناقشة ما يعرض عليه من أوامر ، مما يقلص من اختصاصه للتصدي للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية .

٣ - قيد اتخاذ الأوامر في نطاق مجلس الوزراء

لم تكتفي المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ بما ورد في المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ ، بل أضافت قيد أخر يجب أن يلتزم به رئيس الجمهورية ، وهو وجوب اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء ، وهذا يعتبر في حد ذاته رجوعا إلى نص المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ التي نصت على اتخاذ التدابير التشريعية في نطاق مجلس الوزراء ، أي لا ينفرد بمباشرته و إنما يباشره بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، والدليل على ذلك ما جاء في نص المادة ٧٧ من الدستور الحالي التي نصت فيه أنه من بين السلطات والصلاحيات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية هو رئاسته لمجلس الوزراء ، وهذا ما يؤكد عدم استقلالية منصب رئيس مجلس الوزراء عن منصب رئيس الجمهورية وعدم اختلاف شخصيهما ، أي أنه يجمع بين المنصبين ، ومن هنا يمكننا القول أنه لا تغيير في الأمر ، وهذا سواء اتخذت هذه الأوامر في نطاق مجلس الوزراء أم خارجه ، ففي كلتا الحالتين الإشراف يكون تحت رئيس الجمهورية .

الفرع ٣ : القيود المفروضة على الأوامر في ظل الظروف الاستثنائية

[1] أنظر القانون العضوي رقم ٩٩ – ٠٢ مؤرخ في ٢٠ ذي القعدة عام ١٤١٩ الموافق ٨ مارس ١٩٩٩ ن يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و عملها ، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

كنا قد أشرفنا أن الدساتير الوطنية منذ صدور أول دستور للبلاد في عام ١٩٦٣ إلى غاية الدستور الحالي ، نصت على حق رئيس الجمهورية في اتخاذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد[١] ، كما اتفقت النصوص في هذه الدساتير على الرغم من بعض التغيرات التي عرفتها ، على جملة من الشروط يجب توافرها حتى يتمكن رئيس الجمهورية من اللجوء إلى تطبيق هذه النصوص ، وهي أن يكون هناك خطر يهدد الوحدة أو سلامة الوطن أو مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، وأن يكون اللجوء إلى هذه المواد هو الوسيلة الوحيدة اللازمة لحماية الوطن ومصالحه الجوهرية .

وأخيرا هناك شروط شكلية يتعين على رئيس الجمهورية القيام بها حتى يتسنى له اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف ، وهي إجراء استشارات رسمية مع بعض الشخصيات والهيئات السياسية في الدولة .

وقد أتى دستور١٩٩٦ بتنظيم جديد في نص المادة ١٢٤ منه ، هو الإعلان صراحة على حق رئيس الجمهورية اتخاذ أوامر تشريعية في الحالة الاستثنائية في المادة ٩٣ من الدستور، و ذلك نظرا للطابع الخاص لهذه الإجراءات واعتبارات السرعة والفعالية التي تتطلبها ، والتي يقوم رئيس الجمهورية من خلالها تحت وطأة الضرورة بالتدخل في المجالات التشريعية واتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها .

ومن ناحية أخرى ومن أجل فرض احترام القواعد الدستورية التي تحدد هذا الاختصاص حتى لا يكون هناك اختلال في التوازن بين السلطات العامة لمصلحة السلطة التنفيذية ، وضع المشرع بعض القيود الملزمة على رئيس الجمهورية التقيّد بها حين اتخاذه لهذه الإجراءات الاستثنائية ، والتي سوف نستعرضها كما يلي :

١) تحقّق أو توفّر الغرض من الإجراءات الاستثنائية

المقصود بهذا القيد هو الهدف أو الغرض التي تُتخذ من أجله هذه الإجراءات بهدف مواجهة الخطر الذي يهدد سلامة و أمن البلاد ، ومعنى ذلك أن ترتبط الإجراءات المتخذة بالخطر الذي يراد مواجهته ، و لهذا فإنه لا يجب أن تخرج الإجراءات المتخذة لمواجهة الخطر عن هذا الهدف و إلا أصبحت غير مشروعة .

---

[١] المواد هي : **٥٩** من دستور ١٩٦٣ ، **١٢٠** من دستور ١٩٧٦ ، **٨٧** من دستور ١٩٨٩ و **٩٣** من دستور ١٩٩٦.

والمقصود بالخطر هنا أن يكون داهم ووشيك الوقوع ، بمعنى أن يكون جسيما وحالا ، أي يتعلق بظرف أو حالة واقعية تنذر بضرر قد يصيب مصلحة حيوية في البلاد .

وتتمثل المصلحة الحيوية في هذا الشأن ، في الخطر الذي قد يهدد استقلال البلاد و سيادته أو سلامة إقليمه أو مؤسساته الدستورية أي بقائها واستمرارها بوجه عام ، ومن ثم يتبين أن مواجهة هذا الخطر لا يكون إلا عن طريق اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية التي تكون الوسيلة الوحيدة اللازمة لدفعه ، وذلك بما يخوّله هذا الإجراء لرئيس الجمهورية من سلطات استثنائية لمواجهة الظروف الخاصة والصعبة التي تمر بها الدولة باعتباره رئيس الدولة وهو المسؤول عن سلامة البلاد واستمرار سير الحياة الدستورية فيها (المادة ٧٠ من دستور ٩٦) .

أيضا يفهم ضمنيا من النص أن يكون حالا ، أي أن يكون الخطر داهم وعلى وشك الوقوع وبالتالي سوف يمس بالمصالح الحيوية والعليا للبلاد ، بمعنى أن لا يكون الخطر مجرد حالة محتملة أو مستقبلة بل يفترض أن تشير بعض الأدلة الواقعية على وشك حدوثه .

غير أنه في الواقع رئيس الجمهورية هو الذي يقرر الحالة الاستثنائية في البلاد ، و معنى ذلك أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة لتقدير الظروف المحيطة بحالة الخطر وجسامته ، باعتباره السلطة الوحيدة المخولة قانونا لمواجهة هذا الخطر.

لكن لا يعني ذلك السماح له اللجوء إلى هذه الإجراءات متى شاء ذلك ، بل إلا في حالة حصول مخاطر غير متوقعة و في غاية من الجسامة و غير مألوفة في البلاد ، إذ المخاطر العادية التي تحصل عادة يجب أن تخرج من النطاق الاستثنائي و تطبق عليها أحكام القانون العام بوسائله المختلفة و المتعددة .

ولقد تم الإشارة للتطبيق العملي للحالة الاستثنائية الذي عرفته الجزائر سنة ١٩٦٣ ، حينما لجأ رئيس الجمهورية آنذاك بتطبيقه للمادة ٥٩ من الدستور التي خولت له اتخاذ تدابير استثنائية عقب الأحداث التي سبق ذكرها ، و المتمثلة في التمرد العسكري والاشتباك المسلح الذي وقع بين الجزائر والمغرب على حدود البلدين ، مما أدى بالرئيس بن بلة إلى إعلان الحالة الاستثنائية وتمديد فترتها.

وبتعليقه على هذا التطبيق العملي للمادة ٥٩ ، يرى الأستاذ بوشعير أنه بالرغم من الأحداث و الاضطرابات التي وقعت ، لم يمنع ذلك رئيس الجمهورية من عقد مؤتمر الجبهة في

الفترة ما بين ١٦ و ٢٤ أفريل سنة ١٩٦٤ ، وكذا تنظيمه لانتخابات المجلس الوطني في ٢٠ سبتمبر ١٩٦٤ ، وعليه فالسؤال المطروح ، هل كان ثمة خطر جسيم يهدد الوحدة أو سلامة الوطن ، حتى يكون هناك تمديد لفترة الحالة الاستثنائية ؟ ، بحيث النشاطات التي قام بها رئيس الجمهورية المتعلقة بانعقاد مؤتمر الجبهة و كذا انتخابات المجلس الوطني ، لا يمكن أن تتم إلا بعد هدوء الحالة و استتاب الأمن ، أي أنها تدل على أن الأوضاع عادت إلى وضعها الأول و زال الخطر الذي اتخذت من أجله هذه الإجراءات الاستثنائية [1] .

وفي رأينا أن تمديد رئيس الجمهورية لفترة الحالة الاستثنائية ، كان الهدف منه تبرير استحواذه للسلطات و تركيزها لديه ، مما يؤدي حتما إلى انحراف السلطة التنفيذية بسلطاتها الواسعة ، وهذا لا يقارن بخطر الأزمة ذاتها .

٢) عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية

مدلول هذه القيد أن اللجوء للعمل بالمادة ٩٣ من قبل رئيس الجمهورية ، يجب أن يكون في حدود المدة التي يتم فيها الإعلان عن الحالة الاستثنائية ، ومن ثم فحق رئيس الدولة في اتخاذ الإجراءات الاستثنائية على شكل أوامر يجب أن يكون مرتبطا بقيام الظروف الاستثنائية ، وعليه فإذا انتهت هذه الظروف لا يحق له اتخاذ مثل هذه التدابير ، وإلا خرج على اختصاصه الدستوري واعتدى على الاختصاص الطبيعي للبرلمان ، بمعنى أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية اتخاذ هذه الظروف الاستثنائية وسيلة للتشريع العادي بدلا من البرلمان .

مع الإشارة أن نص المادة ٩٣ لم يتضمن أي تعبير يشير إلى نطاق وشمول اصطلاح الإجراءات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، وفي رأينا يجب أن تكون الإجراءات المتخذة أيا كان مجالها تدابير وقتية وشاذة لها طابع الاستعجال وتصدر في ظل ظروف استثنائية قائمة ، وأن تكون دائما لمواجهة الخطر ، فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتخذ إلا الإجراءات التي يكون الهدف منها التغلب على الأزمة ومواجهة الخطر ، ولا يجب أن تنشئ مراكز قانونية دائمة و لها صفة الدوام ، وهذا يتعارض مع الطبيعة المؤقتة للحالة الاستثنائية .

غير أنه يجوز بمقتضى هذه الإجراءات لرئيس الجمهورية تقييد بعض الحقوق و الحريات العامة ، كما يجوز له أن يقوم بتغيير أو تعديل بعض القوانين واللوائح القائمة ، و

---

[1] **د.سعيد بوشعير** ، النظام السياسي الجزائري ، ص ٥٧ ، في هامش الصفحة رقم ٥٢ .

بشكل عام اتخاذ ما يراه من الإجراءات التي تدخل في إطار الوظيفة التنفيذية التي يرأسها ، وممارسة قسطا من الوظيفة التشريعية باتخاذه تدابير تشريعية في مواضيع قد تكون من اختصاص البرلمان إذا دعت الأزمة ذلك .

الفرع ٤ : القيود المفروضة على إصدار قانون المالية

لقد نصت المادة ١/١٢٠ من دستور ١٩٩٦ على وجوب إيداع كل مشروع قانون أو اقتراح قانون لمناقشته على مستوى البرلمان بغرفتيه ، وجاء في المادة كذلك في الفقرة ٧ منها أن البرلمان يصادق على قانون المالية في مدة أقساها خمسة وسبعون يوما (٧٥) من تاريخ إيداعه ، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر (الفقرة ٨) .

يتبين لنا من خلال هذه الفقرات أن الدستور نصّ على قيدين يتوجب على رئيس الجمهورية التقيّد بهما وهما على التولي :

١ – إيداع مشروع قانون المالية على مستوى البرلمان

يتمثل هذا الإجراء الذي يعتبر عادي بحكم اختصاص البرلمان ، إذ هو مطالب بمناقشة القوانين التي تعرض عليه من قبل الحكومة ، تطبيقا لنص المادة ٣/١١٩ من الدستور التي نصت على وجوب إيداع مشاريع القوانين على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، وقد أكدت المادة ١٢٠ على إلزامية إيداع مشروع قانون المالية على مستوى البرلمان لمناقشته خلال خمسة وسبعون يوما (٧٥) للمصادقة عليه .

٢ – احترام مدة المصادقة على المشروع

يتمثل هذا القيد في وجوب انتظار انتهاء المدة الزمنية المحددة في الدستور ، والمقدرة بخمسة وسبعون (٧٥) يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية من طرف الحكومة على مستوى البرلمان من أجل مناقشته والمصادقة عليه ، وبالتالي وعند انتهاء هذه المدة وفي حالة عدم التصويت عليه من قبل البرلمان ، يلجأ رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية بأمر .

وبناء على ما تقدم يمكن القول ، أن موافقة البرلمان أو عدم موافقته على هذا المشروع لا يشكل عائقا لتنفيذه ، إذ أن نفاذه غير مرتبط بموافقة البرلمان ، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا المشروع بعد انتهاء الفترة الزمنية المحددة للبرلمان للمصادقة عليه .

المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية و وسائل الرقابة عليها

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات إحدى الركائز الأساسية التي تستند عليها فكرة الدولة القانونية ، وذلك من خلال توزيع وظائف الدولة و تقسيمها بين هيئات مختلفة ، أولها في أعمال التشريع و ثانيها في أعمال التنفيذ و أخرها في أعمال القضاء ، وهذا تجسدا للوظيفة الأساسية للدولة و هي العمل على تحقيق القانون[١] .

إلاّ أن التطور الدستوري الذي حصل بفعل التطورات السياسية والاقتصادية و الاجتماعية في وظائف الدولة ، أدى إلى التخفيف من هذا الفصل و أصبح يسمح بعلاقات تداخل بين السلطات العامة ، تتفاوت في قوتها و ضعفها بحسب النظام السياسي في الدولة ، لكن مع الاحتفاظ بالتمييز بين وظائف الدولة المقسمة على سلطاتها الثلاث ، التشريعية ، التنفيذية و القضائية [٢] .

وبناء عليه ، وبالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي من عمل المجلس التشريعي الذي يقوم بالدور الأساسي في إعداد ووضع القوانين ، فإن السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية أصبحت تتدخّل في الإجراءات التشريعية و تساهم في اتخاذ التدابير التشريعية على غرار المجلس التشريعي [٣] .

وأصبح الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في تزايد مستمر لا يقتصر فقط على مساهمته في الإجراءات التشريعية العادية ، بل أصبح يمارس السلطة التشريعية سواء في غيبة البرلمان أو في حضوره وذلك من أجل مواجهة بعض الظروف و حالة الضرورة التي تتطلب إجراءات سريعة لمعالجتها .

والواقع أن هذه الظاهرة قد خلقت العديد من المشاكل الدستورية نظرا للطابع الاستثنائي الذي تتميز به ، و من ثم وجب البحث في الطبيعة القانونية لهذه التدابير التي تصدر عن جهة غير الجهة الأصلية صاحبة الاختصاص ، وذلك ما نراه في المطلب الأول .

---

[١] **د. طعيمة الجرف** ، المرجع السابق ، ص٦٦ .
[٢] **د. سليمان محمد الطماوي** ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية ، ص ٣٧ .
[٣] **د. سليمان محمد الطماوي** ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية ، ص ٣٨ .

غير أن المشرع الدستوري الذي منح هذه القدرة والسلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية، ومن أجل تجسيد مبدأ سيادة القانون كضمانة هامة من ضمانات خضوع الدولة للقانون ، وضع وسائل لرقابة هذا الاختصاص الاستثنائي الممنوح لرئيس الجهورية[1] ، والتي في اعتقادنا تمثل الضمانة الجوهرية لفاعلية سيادة القانون واحترام الضوابط التي يقوم عليها تدرج مبدأ القواعد القانونية في الدولة ، وهذا ما نستعرضه في المطلب الثاني من هذا المبحث .

وبناء على ما سبق سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين كما يأتي :

المطلب الأول : الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية

لقد منحت الدساتير الوطنية لرئيس الجمهورية حق اتخاذ التدابير التشريعية على شكل أوامر ، لكن يجب الوقوف على الطبيعة القانونية التي تتخذها هذه الأوامر فيما إذا كانت تعتبر أعمالا تشريعية ؟ ، باعتبار أن القانون أصبغ عليها الصفة القانونية ، أم هي أعمالا إدارية ؟ ، باعتبار أن من قام باتخاذها هو رئيس السلطة الإدارية - التنفيذية - ، و للإجابة على هذا التساؤل سوف نتطرق في البداية للمعايير المعول عليها لتحديد طبيعة هذه الأوامر ، وهذا ما نراه في الفرع الأول .

أما الفرع الثاني سوف نحاول الوقوف فيه على الطبيعة القانونية للأوامر في الجزائر ثم الاتجاهات المختلفة بهذا الشأن في كل من فرنسا ومصر .

الفرع الأول : المعايير المعتمدة لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر

لتحديد الطبيعة القانونية لأعمال هذه السلطات يتردد الفقه الحديث بين معيارين :

- **أولا : المعيار الشكلي**

مفاد هذا المعيار أنه لتحديد طبيعة العمل القانوني الصادر عن الدولة ، يجب الرجوع إلى الجهة القائمة على هذا العمل و السلطة التي قامت باتخاذه ، وعليه إذا كان العمل القانوني المتخذ صادر عن المجلس التشريعي فهو عمل تشريعي يدخل في نطاق القواعد القانونية العادية

---

[1] **د. محمد رفعت عبد الوهاب** ، القانون الدستوري ، ص ١١٦ .

الصادرة من السلطة التشريعية ، بينما إذا كان هذا العمل القانوني قد صدر من إحدى الهيئات الإدارية المكونة للجهاز التنفيذي للدولة ، فيعتبر عمل إداري يدخل في نطاق اللوائح أو القرارات التنظيمية أو القرارات الإدارية الفردية الصادرة من السلطة التنفيذية [1] .

ومن مناصري هذا الاتجاه Hans Kelsen الذي يترأس المدرسة النمساوية ، التي ترى أن السلطات العامة في الدولة لا تمارس إلا مظاهر لسلطة واحدة و سيادة واحدة على صورة هرمية تقوم على قمتها السلطة التشريعية ، و تأتي بعدها السلطتان التنفيذية و القضائية ، ولهذا يقوم التدرج على مقتضى طبيعة السلطة التي تصدر التصرف و مكانها في سلم تدرج السلطات العامة[2] .

وانطلاقا من هذا التعريف يتم تحديد الطبيعة القانونية للأعمال التي تندرج في نطاق وظائف الدولة القانونية ، بالوقوف على الهيئة أو السلطة التي قامت بإصدار هذا العمل القانوني .

وبناء عليه ، وحسب الدكتور سليمان محمد الطماوي [3] " يكون من السهل الأخذ بهذا المعيار و التسليم به لو اقتصرت كل سلطة على أعمالها ، الذي يستلزمه مبدأ فصل السلطات و الاستقلال العضوي بين السلطات العامة في الدولة " .

- **ثانيا : المعيار الموضوعي**

يؤيد فريق من الفقهاء في مقدمتهم العميد الفرنسي ديجي DUGUIT المعيار الموضوعي أو المادي ، ويرى أن التفرقة بين الأعمال القانونية (التشريعية ، الإدارية و القضائية) يجب الرجوع فيها إلى موضوع العمل ذاته ، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزا قانونيا عاما أعتبر عملا تشريعيا ، وإذا تجسد في قرار فردي يخص فردا أو أفرادا بذواتهم أو يتعلق بحالة أو حالات بعينها فأنشأ مركزا قانونيا خاصا أعتبر عملا إداريا ، أما إذا تركز العمل في إظهار حكم القانون بصدد نزاع معين تعلق الأمر بعمل قضائي أي أعتبر عملا قضائيا ، كل ذلك بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل و سواء أكانت هي السلطة التشريعية أم التنفيذية أم القضائية[1] .

---

[1] **د. سليمان محمد الطماوي** ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ص ١٧٧

[2] **د. أحمد هبة** ، المرجع السابق ، ص ١١٩ و ١١٨ .

[3] **د. سليمان محمد الطماوي** ، نفس المرجع ، ص ١٧٧ .

[1] **د. ماجد راغب الحلو** ، القانون الإداري ، ص ٣٩٨ و ٣٩٩ .

ورغم أن هذا المعيار لا يقف عند صفة الجهة التي أصدرت العمل ، ومع أنه يقوم على تحليل و تدقيق العناصر و المكونات الأساسية للأعمال القانونية من حيث الفحوى و الشمولية ، ورغم بقائه في فقه القانون العام الحديث ، إلا أن المعيار الشكلي الذي يرتكز على صفة الجهة القائمة بهذه الأعمال هو المعمول به في العديد من الأحوال ، و عليه فالقانون هو كل ما يصدره المجلس التشريعي وفقا للضوابط و الأحكام الدستورية ، بينما الأعمال الإدارية هي كل ما تصدره السلطة الإدارية الممثلة في السلطة التنفيذية[٢] .

الفرع الثاني : تحديد الطبيعة القانونية للأوامر

بعد إطلاعنا على المعايير المعول عليها لتحديد الطبيعة القانونية لأعمال السلطات العامة ، و رأينا أن المعيار المسلم به في ذلك هو المعيار الشكلي ، سوف نحاول تحديد الطبيعة القانونية للتدابير المنصوص عليها في النظام الدستوري الوطني ، سواء تلك التي اتخذت بمقتضى المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ ، أو طبقا للأمر الصادر في ١٠ جويلية ١٩٦٥ ، أو أثناء غيبة المجلس التشريعي في ظل دستوري ١٩٧٦ و ١٩٩٦ الحالي .

١ – الطبيعة القانونية للتدابير المتخذة في ظل دستور ١٩٦٣

لقد نصت المادة ٥٨ منه على حق رئيس الجمهورية اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية وكذا القيود التي يجب الالتزام بها ، لكن ما هي الطبيعة القانونية لهذه التدابير ؟ ، هل تعتبر أعمالا إدارية صادرة عن سلطة تنفيذية أم أعمالا تشريعية مثلها مثل القوانين التشريعية الصادرة عن المجلس الوطني ؟ .

بادئ ذي بدء يجب الإشارة ، إلى أن رئيس الجمهورية حينما يطلب التفويض من المجلس ، إنما يطلب ذلك لمعالجة موضوع من المواضيع التي تدخل في نطاق القانون ، ذلك أن رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية ، لا يحتاج توكيلا خاصا من المجلس الوطني لمباشرة مهامه بهذا الخصوص ، و عليه فالتدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية وفقا للمادة ٥٨ هي أعمالا تشريعية ، مع الإشارة أن المادة نصت بصفة صريحة أن رئيس

---

[٢] **د. سليمان الطماوي** ، نفس المرجع ، ص ١٨٠ و ١٨١ .

الجمهورية له حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية ، و هذا دليل على أن المشرع قد أضفى على هذه التدابير صفة الأعمال التشريعية مثلها مثل الأعمال التي يصدرها المجلس الوطني .

و كنا قد أشرنا أن دستور ١٩٦٣ لم يحدّد المواضيع التي تدخل في مجال القانون وفي مجال اللائحة، ولم يميز بينهما كما فعل المشرع الفرنسي في المادة ٣٤ و ٣٧ منه.

إلا أنه ، يجب القول أن رئيس الجمهورية عند معالجته لبعض المواضيع عن طريق الأوامر، يكون ذلك بالنظرا لأهميتها و خطورتها مما أدى به طلب التفويض فيها ، سواء إفترضنا أن الدستور قد حددها في المجال المخصص للقانون على غرار المادة ٣٤ الفرنسية أم لا .

ولذلك ، وبمأن المادة ٥٨ كما أشرنا له سابقا ، نصت صراحة على الصبغة التشريعية التي تتخذها هذه التدابير ، واعترفت لها بما للقانون من قوة في تعديل أو إلغاء القوانين القائمة في البلاد ، لا يجوز بالتالي المساس بها سواء بتعديلها أو إلغاؤها ، إلا بقانون أو بتفويض لاحق .

وتعد اللوائح حسب الدكتور العصار[١] وفي رأينا كذلك ، استنادا للمادتين ٣٨ الفرنسية و١٠٨ المصرية ، أنه في الفترة السابقة على إقرار البرلمان لها تكون من الأعمال الإدارية لصدورها من السلطة التنفيذية ، وذلك استنادا للمعيار الشكلي الذي يعتنقه القضاء في مصر وفرنسا في التمييز بين مختلف الأعمال القانونية الصادرة عن السلطة العامة ، ونتيجة لذلك يمكن الطعن في هذه اللوائح أمام القضاء الإداري قبل إقرار البرلمان لها ، أما بعد أن يقرها البرلمان فإنها تصبح من الأعمال التشريعية وتدخل بذلك في زمرة القوانين وينطبق عليها النظام الذي تخضع له التشريعات الصادرة من البرلمان .

ولقد انقسم الفقه في فرنسا بشأن الطبيعة القانونية لهذه التدابير إلى عدة أراء و منها:

رأي الفقيه الفرنسي WALINE [٢] ، الذي يعتبر الأوامر الصادرة بمقتضى المادة ٣٨ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي هي من قبيل الأعمال التشريعية ، لأن التعداد للمواضيع الوارد

---

[١] **د. يسري محمد العصار** ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية ، ص ٤٥ .
G. BURDEAU , Op. Cit. P. 984
A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD , Op. Cit. P. 1002 .

[٢] **د.عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣ .

مأخوذة عن : M .WALIN - R.D.P. ١٩٥٩ Op. Cit. P. ٧٠٩.

بفعل المادة ٣٤ قد أفقد البرلمان أهليته في التشريع في كل المجالات ، وعليه لم يعد البرلمان هو الوحيد الذي له حق التشريع في جميع المجالات ، وأن تدخّله لم يُصبح شرطا ضروريا وكافيا لإضفاء الصفة التشريعية ، بحيث لم يعد القانون يُعرف بصفة الجهة التي أصدرته أو وضعته ، بل حسب المجالات التي يصدر فيها ، وبذلك تعتبر أوامر المادة ٣٨ أعمالا تشريعية لأنها تصدر في مجالات تشريعية .

بينما يرى بعض الفقهاء في فرنسا أنه لتحديد طبيعة هذه الأعمال يجب الوقوف على مشروعية التفويض التشريعي ، وعليه فالتدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية هي عملا تشريعيا لا إداريا، باعتبار أن العلاقة التي تنشأ بموجب هذا التفويض بين البرلمان و الحكومة علاقة وكالة قانونية ، و من ثم فالعمل الذي يقوم به الوكيل (رئيس الدولة) ، تكون له نفس الصفة و الخصائص التي يتخذها هذا العمل لو أنه صدر من الموكل (البرلمان) ، وبناء على ذلك فالأعمال التي تصدرها السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية هي أعمالا تشريعية و ليست إدارية ، و عليه يتعين حسب هذا الرأي أن تتمتع هذه الأعمال بنفس الضمانات التي تتمتع بها القوانين و يجب تحصينها ضد رقابة القضاء المقررة على أعمال الإدارة – السلطة التنفيذية - [1] .

أما الفقيه دوجي فهو يرى أن التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية بموجب الاختصاص الاستثنائي الممنوح له ، هي تدابير أو أعمال إدارية و تبقى كذلك ، و سبب ذلك برأيه أن التفويض التشريعي الذي يمنح للحكومة ليس تفويضا للسلطة ، ولا يمكن للحكومة أن توضع مكان البرلمان و بدلا منه ، باعتبار أن البرلمان هو مؤسسة دستورية كباقي المؤسسات الأخرى تتلقى اختصاصاها من الدستور و ليس لها حق التنازل عن هذا الاختصاص أو نقله لسلطة أخرى ، وبالتالي عندما يطلب البرلمان من الحكومة اتخاذ تدابير لمعالجة بعض الموضوعات التي تستدعي السرعة في ذلك ، فمعني ذلك أن هذه التدابير تخرج عن نطاق العمل التشريعي و تدخل في نطاق العمل الإداري للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بوصفه رئيسا لها [2] .

---

[1] **د- طعيمة الجرف** ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .

[2] **د. طعيمة الجرف** ، نفس المرجع ، ص ١٧٠ .
مأخوذة عن : L. DUGUINT- Droit Constitutionnel – T. IV P. ٧٤٧

بمعنى أن يكون العمل الذي يتخذه رئيس الجمهورية في نطاق هذا الاختصاص ، عملا إداريا ، باعتبار أن قانون التفويض الممنوح لرئيس الجمهورية هو عبارة عن قانون بتوسيع الاختصاص بصفة مؤقتة لصالحه و يكون طبقا للمعيار الشكلي و ما استقر عليه الفقه الدستوري والقانون الوضعي ، عمل إداري لا يمكن حصانته ضد الرقابة القضائية .

٢ - الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية في ظل أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥

بعد سقوط نظام الحكم في سنة ١٩٦٥ ، و إلغاء العمل بالدستور و كذا تعطيل الحياة النيابية بموجب أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ ، تم إعادة تنظيم السلطات العامة في الدولة ، وأنشأ مجلس الثورة الذي أصبح مصدر السلطة المطلقة في الدولة ، و بموجب المادة ٦ من الأمر الذي جاء فيه أن " التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم " ، جمعت الحكومة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وبناء عليه أصبح التمييز بين أعمال السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية على أساس الجهة التي أصدرت العمل غير ممكن ، إذ يستلزم ذلك وجود سلطات منفصلة عن بعضها البعض عملا بمبدأ الفصل بين السلطات ، ولا أن تتداخل السلطتين فيما بينهما أي أن تندرجا في سلطة واحدة .

وبخصوص شكل التدابير التي تصدرها الحكومة ، فقد رأينا أن المشرع نص أن ذلك يكون حسب الكيفية التي تصدر من أجلها ، أي بالنظر للموضوع الذي يتم تناوله بفعل هذه التدابير، وعليه إذا كان الموضوع المعالج يدخل في المجال المخصص للقانون عادة ، تصدر على شكل أوامر ، بينما إذا كان هذا الموضوع يدخل في المجال المخصص للائحة تصدر هذه التدابير على شكل مراسيم .

وبناء على ما تقدم ذكره ، يكون التكييف القانوني لهذه التدابير بالشكل التي تصدر به ، وتكون طبيعتها القانونية تشريعية إذا صدرت على شكل أوامر ، بينما تكون طبيعتها القانونية إدارية إذا صدرت على شكل مراسيم .

٣ - الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في غيبة المجلس التشريعي

لقد نص دستور ١٩٧٦ بمقتضى المادة ١٥٣ منه على ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية فيما بين أدوار انعقاد المجلس الشعبي الوطني .

وقد أعطى دستور ١٩٩٦ في المادة ١٢٤ منه ، رئيس الجمهورية نفس الحق للتشريع فيما بين دورتي البرلمان و كذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني .

ومن الواضح أن المادتان اتفقتا على تخويل رئيس الجمهورية اتخاذ الأوامر تشريعية فيما بين انعقاد المجلس التشريعي .

وبخصوص تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر ، يبدو أن المشرع قد نص صراحة على الطبيعة التشريعية لهذه الأوامر ، وذلك بنصه في المادتين السالفة الذكر أن لرئيس الجمهورية الحق أن يشرّع بأوامر ، وبالتالي ليس ثم شك أن المشرع تنبه للفظ المناسب استخدامه ، باستعماله لكلمة يشرّع ، ومنح من خلالها لرئيس الجمهورية سلطة التشريع باعتباره شخص دستوري أخر إلى جانب البرلمان ، وعليه أصبح العمل التشريعي الذي يقوم به رئيس الجمهورية في هذه الحالة له نفس الخصائص الآمرة للقانون التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني أو البرلمان ، مع الإشارة أن العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو ذلك العمل الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الآمر الذي يتولد منه القانون .

مع التذكير كذلك أن كلا المادتين قد وردتا في الفصل المخصص للسلطة التشريعية في الدستور ، مما يؤكد على نية المشرع الدستوري الجزائري على إضفاء الطبيعة التشريعية على هذه التدابير التي يتم إصدارها على شكل أوامر تشريعية .

وقد ذهب الأستاذ الطماوي إلى القول أن القرارات التي تصدر في غيبة المجلس التشريعي ، و إن ثبت لها قوة القانون منذ صدورها إلا أنها ليست قوانين على غرار القوانين العادية التي تصدر من البرلمان ، فهي قرارات إدارية عادية حتى مصادقة المجلس التشريعي عليها ، و بالتالي يجوز إلغاءها أمام مجلس الدولة إذا كانت غير مشروعة [١] .

---

[١] **د. سليمان محمد الطماوي** ، المرجع السابق ، ص ٥١٩ .

٤ - الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية

إن تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية هو أمر لا غنى عنه ، من أجل وضع التكييف القانوني المناسب لها ، بحيث إذا كيفت على أنها أعمالا إدارية فهذا يعني أنها من اختصاص القضاء الإداري لينظر في مشروعيتها ، أما القول بعكس ذلك فهذا يعني إخراجها من نطاق اختصاص القاضي الإداري وتصبح محصنة منه ، باعتبارها من الأعمال التشريعية التي ينفرد بها رئيس الجمهورية و يتصرف من خلالها بوضع سيادي ، و لا يسأل عنها إلا أمام الشعب وحده .

ونظرا للأهمية البالغة التي تكتسبها هذه الأعمال ، ارتأينا أن تكون دراستنا لهذه النقطة بالتطرق لما استقر عليه موقف الفقه و القضاء في كل من فرنسا ومصر بهذا الشأن ، ثم التطرق لما تضمنه النظام الدستوري الجزائري بهذا الخصوص .

وكما أشرنا له سابقا أن المشرع الدستوري الجزائري قد تبنى إدراج أحكام دستورية خاصة بالحالة الاستثنائية في الدساتير الوطنية ، و هذه الأحكام اشتركت على إقرار حق رئيس الجمهورية لممارسة سلطات استثنائية وفقا للضوابط التي نصت عليها .

ويفهم من هذا الترخيص الممنوح لرئيس الجمهورية في هذه الحالة ، استطاعته اللجوء إلى تركيز كل السلطات العامة في يده ، ذلك أن اعتبارات السرعة و الفاعلية التي تستوجبها هذه الحالة تؤدي إلى التخلّي لبعض الوقت عن احترام القواعد الدستورية التي تحدد الاختصاص لكل هيئة من الهيئات ، وهذا بالطبع يؤدي إلى اختلال في التوازن بين السلطات العامة في الدولة لمصلحة رئيس الجمهورية .

مع التذكير كذلك أن الحالة الاستثنائية تفترض توفّر ظروف لا تحدث غالبا في مجريات الحياة اليومية ، فالظرف الاستثنائي يبدو حين تتوفر حالة من الخطر غير المألوف لا تستطيع الوسائل القانونية العادية مواجهته .

١ - في الفقه و القضاء الفرنسي

أ / اتجاه الفقه

لم يتفق الفقه الفرنسي بشأن تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ ، وقد ظاهرت عدة اتجاهات مختلفة ، وهي على التوالي :

١ - اعتبار قرارات المادة ١٦ ذات طبيعة خاصة

يرى أنصار هذا الاتجاه أن القرارات الصادرة في إطار المادة ١٦ هي من قبيل أعمال السيادة وعليه فهي محصنة من الرقابة القضائية ، ويستندون في ذلك إلى عدة اعتبارات وهي :

- من الصعب التمييز والتفرقة بين قرار إعلان اللجوء إلى المادة ١٦ و القرارات المتخذة بشأنه فهي كلها من أعمال السيادة [١] .

- لا تدخل هذه الإجراءات في نطاق التفرقة التقليدية بين القانون و اللائحة ، إذ تسمح المادة ١٦ لرئيس الجمهورية التدخل في مجال القانون وفقا لفكرة تركيز السلطات ، و يؤدي ذلك إلى خلق طائفة موحدة من الأعمال القانونية ، و تختفي بالتالي كل تفرقة بين القانون و اللائحة [٢] .

- لا يمكن إقرار الرقابة على هذه القرارات سواء كانت تشريعية أو لائحية ، لأن ذلك يتنافى مع التنظيم المؤقت الذي ينتج على العمل بالمادة ١٦ [٣] .

- تعتبر هذه القرارات طائفة قانونية استثنائية من أعمال السلطة التنفيذية ، وكتلة واحدة من القرارات ذات الطبيعة الخاصة التي لا تخضع لرقابة القاضي ، بسبب طبيعتها المتميزة و غير الإدارية [٤] .

---

[١] **د.عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .
مأخوذ عن : RIVERO , Droit administratif , Précis Dalloz, ٢éme éd., ١٩٦١ et ١٩٦٢ P. ٦٣ et ٦٤

[٢] **د. وجدي ثابت غبريال** ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، ص ٤٠٢ و ٤٠٣ .

[٣] **د. عمر حلمي فهمي** ، نفس المرجع ، ص ٣٥٠ .
مأخوذ عن : VEDEL , Droit administratif , P.U.F. , ١٩٦١, P. ٢٦ et ٢٧

[٤] **د. وجدي ثابت غبريال** ، نفس المرجع ، ص ٤٠٣ .
مأخوذة عن : C. COSTE , La violation de la constitution , Thèse, Paris, ١٩٨١ P. ٢٤٩

- أن رئيس الجمهورية يتخذ هذه القرارات بصفة منفردة دون إشراك الوزير الأول الذي يمثل السلطة التنفيذية ، وبالتالي فهي تعد بمثابة أعمال سيادة [1] .

٢ - اعتبار قرارات المادة ١٦ أعمالا تشريعية

يرى الأستاذ آمون ، أن الأزمات التي تمر بها البلاد تؤدي إلى تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية الذي يمثل السيادة الوطنية ، و بالتالي القرارات التي يتخذها تكون لها طبيعة التشريع أوأكثر قوة مما يجعلها أعلى مرتبة منه ، باعتبار أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يستطيع تعديل الدستور أو القانون ، وبالتالي فمن الصعوبة اعتبار أعمال رئيس الجمهورية في هذه الحالة أعمالا إدارية تخضع لرقابة القضاء ، بل هي أعمال تشريعية تماثل الإجراءات المتخذة في الفترات الانتقالية وفقا للمادة ٩٢ من الدستور [2] .

ب / اتجاه القضاء

١ - تحديد الطبيعة القانونية للمادة ١٦ حسب موضوعها

لقد اتجه كل من مجلس الدولة الفرنسي وجمهور الفقهاء في فرنسا بالاعتماد على المعيار الموضوعي أو المادي من أجل التمييز بين الأعمال التشريعية والإدارية ، وذلك في فترات اندماج وتركيز السلطات التي تعتبر فترة تطبيق المادة ١٦ إحداها ، بحيث العمل بالمعيار الشكلي أو العضوي الذي يعتد بالجهة التي أصدرت العمل صعب الأخذ به في هذه الفترة ، لأن الإجراءات المتخذة في هذا الصدد تكون من مصدر واحد وهو رئيس الجمهورية الذي يجمع بين يديه السلطتين التشريعية و التنفيذية ، ومن ثم نظرا لوحدة الجهاز الذي يتخذ القرارات يجعل من الصعّب العمل بالمعيار الشكلي ، وبالتالي يتوجب العمل بالمعيار الموضوعي الذي يتخذ من موضوع ومادة العمل أساسا للتمييز وذلك وفقا للنطاق أو المجال الذي يدخل فيه ، وتطبيقا لذلك إذا كان العمل المتخذ يدخل في المجال المحجوز للقانون كان عملا تشريعيا ، أما إذا كان يدخل في المجال اللائحي فيصبح عملا لائحيا [1] .

---

[1] **د. وجدي ثابت غبريال** ، المرجع السابق ، ص ٤٠٤ .
مأخوذ عن : PRELOT, Institutions politiques et droit administratif, Dalloz, ١٩٦١ et ١٩٦٣ P. ٦٥٠

[2] **د. وجدي ثابت غبريال** ، نفس المرجع ٤٠٤ و ٤٠٥ ، و د. عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .
مأخوذ عن : L. HAMON, A propos de l'article ١٦ , quelques questions juridiques, A.J.D.A., Doctrine, Décembre ١٩٦١ P. ٦٦٦.

[1] **د. وجدي ثابت غبريال** ، المرجع السابق ، ص ٤٠٦ و ٤٠٧ .

٢ - اعتبار قرارات المادة ١٦ ذات طبيعة إدارية

يعود أساس هذا الاتجاه إلى مجلس الدولة الفرنسي ، الذي قرر أن الإجراءات الصادرة في مجال التشريع من طرف رئيس الجمهورية في قضية Canal بإنشاء محكمة عسكرية استنادا إلى قانون التفويض الصادر في ١٣ أبريل ١٩٦٦ ، هي أعمال إدارية إلى أن يصادق عليها البرلمان ، معتبرا أن قانون التفويض لم يخول لرئيس الجمهورية سلطة ممارسة السلطة التشريعية بنفسه حتى تعتبر أعماله أعمالا تشريعية ، إنما خوله أن يستخدم بصفة استثنائية وفي حدود معينة سلطته اللائحية لاتخاذ الأوامر و الإجراءات التي تتعلق عادة بالمجال التشريعي ، وهذه الإجراءات رغم صدورها في هذا النطاق إلا أنها تحتفظ بطابعها الإداري و تتمتع فقط بقوة القانون وبالتالي تخضع لرقابة مجلس الدولة ويجوز الطعن فيها بوصفها أعمالا إدارية[٢] .

ب / **في الفقه و القضاء المصري**

١ - اتجاه الفقه

لقد تعددت الآراء الفقهية بخصوص الطبيعة القانونية التي تُلبس بها القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية استنادا للمادة ٧٤ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ ، فمنهم من يراها أعمال سيادية لا تخضع للرقابة القضائية ، وآخرون يؤكدون على طبيعتها الإدارية ، و اتجاه أخر يراها أعمال تشريعية ، و هذه ما نستعرضه بإيجاز على النحو التالي :

لقد حدد الدكتور يحي الجمل طبيعة هذه الإجراءات بنوع من التصنيف حيث يرى :

" أنه اذا قام رئيس الجمهورية باتخاذ قرار ينطوي على وقف مؤقت للنصوص الدستورية ووافق عليها الشعب في الاستفتاء بوصفه صاحب السلطة التأسيسية ، فإن هذا القرار يخرج عن نطاق كل رقابة باعتباره قرارا وافق عليه الشعب " .

" أما القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية ويكون لها طابع التشريع ، فيجوز الطعن فيها بعدم الدستورية ، ولا تخضع لرقابة القاضي الإداري لأنها لا تعتبر أعمالا إدارية بل أعمالا

مأخوذ عن : Debbasch, Bourdon, Pontier et Ricci , La Ve République, économica , ١٩٨٥, P. ٣١٧

[٢] **د. وجدي ثابت غبريال** ، نفس المرجع ، ص ٤١٠ و ٤١١ .

مأخوذ عن : A de LAUBADAIRE, A.J.D.A. Nov. ١٩٦٢ P. ٦١٢ et ٦٢٦ n°٢٦٣

تشريعية ، أما القرارات التي هي في حكم اللوائح ، فإنه يجري عليها ما يجرى على قرارات السلطة التنفيذية من جواز الطعن فيها أمام القضاء الإداري"[١] .

بينما ذهب اتجاه أخر من الفقه إلى اعتبار جميع القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة ٧٤ من أعمال السيادة ولا يجوز الطعن فيها أمام القضاء ، ويرى بهذا الشأن الأستاذ الدكتور طعيمة الجرف " أن ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات في هذا الشأن يمثل نموذجا لا شبهة فيه لأعمال السيادة العليا ، و من ثم لا يخضع في ممارسته لرقابة القضاء أو مجلس الشعب ذاته ، و إنما يخضع لرقابة شعبية مباشرة تتمثل في الاستفتاء الذي يجب أن يجرى وفقا للمادة ٧٤ خلال ستون يوما من اتخاذ هذه الإجراءات " [٢] .

وذهب فريق ثالث من الفقه إلى اعتبار التدابير المتخذة بمقتضى المادة ٧٤ ، ذات طبيعة واحدة و هي الطبيعة الإدارية ، سواء كانت هذه التدابير متعلقة بالمجال اللائحي أو التشريعي فهي تعتبر دائما قرارات إدارية ، تخضع لرقابة القضاء لفحص مشروعيتها[٣] .

ب ـ اتجاه القضاء

استقر موقف مجلس الدولة المصري على اعتبار أعمال الضرورة المتخذة في جميع الأحوال أعمالا إدارية تخضع لرقابة القضاء ، ليقوم بفحص مشروعيتها بانظر فيما إذا توفرت أركان الضرورة لاتخاذ هذه التدابير ، وذلك حتى لا تتحرر الإدارة من قيود القانون وتتعدى الأحكام الدستورية التي رسمت حدود نطاقها ، مما قد يؤدي بها إلى إصدار قرارات تتعلق بالحريات العامة بدون مبرر قانوني ، والذي ينتج عنه تعرض هذه القرارات للطعن بعدم المشروعية .

وقد أتيح لمحكمة القضاء الإداري أن تقول كلمتها إزاء الطعون المرفوعة أمامها ضد قرارات ٢ سبتمبر ١٩٨١ الصادرة استنادا للمادة ٧٤ من الدستور ، فمن ناحية قطعت المحكمة في موضوع اختصاص محكمة القيم بنظر التظلمات المرفوعة عن هذه الإجراءات ، ومن ناحية

---

[١] **د. وجدي ثابت غبريال** ، المرجع السابق ، ص٤٢٣ و ٤٢٤ .
مأخوذ عن : د. يحي الجمل ، نظرية الضرورة و بعض تطبيقاتها المعاصرة ، دار النهضة العربية سنة ١٩٧٤ ، ص ٢٢١ .
[٢] **د. طعيمة الجرف** ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ .
[٣] **د. وجدي ثابت غبريال** ، نفس المرجع ، ص٤٢٥ .
مأخوذ عن : د. سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ص ١٤٨ .

أخرى ، حددت الطبيعة القانونية لأعمال رئيس الجمهورية الصادرة في إطار المادة ٧٤ مقررة أنها أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري[١] .

ج / الطبيعة القانونية لإجراءات المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية في الجزائر

بعد الإطلاع على ما جرى به العمل في كل من فرنسا و مصر بخصوص تحديد الطبيعة القانونية للتدابير المتخذة في أحوال الضرورة ، وكنا قد رأينا أن مواقف كل من الفقه و القضاء تراوحت بين من يعتبرها من أعمال السيادة و من يوصفها على أنها أعمال تدخل في مجال الأعمال الإدارية وبالتالي وجب مراقبتها من قبل القضاء الإداري .

أما بخصوص تكييف الطيعة القانونية للإجراءات الاستثنائية المقررة في النظام الدستوري الجزائري ، فسوف يكون تطرقنا لها باستعراض جملة من التصورات على النحو التالي :

١ – اعتبار الإجراءات الاستثنائية من أعمال السيادة

يمكن اعتبار الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية لمواجهة الخطر الذي يهدد استقلال البلاد أو مؤسساته الدستورية أو سلامة ترابه ، من أعمال السيادة التي يباشرها رئيس الجمهورية ، باعتباره يجسد وحدة الأمة و حامي الدستور و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها (المادة ٧٠ من دستور ١٩٩٦) ، و كذلك يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور (المادة ٧٢ من دستور ٩٦) بالإضافة إلى السلطات التي يضطلع بها وفقا للأحكام الدستورية .

وعلى ضوء هذه الأحكام و موازاة بالخطر الذي يهدد الوطن ، تتغير حتما العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية و السلطات العامة في الدولة ، خاصة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية ، وعليه فالتعديل الذي يطرأ بسبب الإعلان على الحالة الاستثنائية والذي يمس باختصاصات السلطات الدستورية في علاقتها ببعضها البعض ، لا يمكن أن يصدر إلا من سلطة تملك السيادة الكاملة لتسيير شؤون البلاد في هذه الظروف .

ذلك أن إعلان اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يتصل بالدرجة الأولى بالسياسة العليا للبلاد والإجراءات التي تتخذ على إثره هي من الأهمية القصوى ، لأنها تدخل في نطاق المحافظة

[١] **د. وجدي ثابت غبريال** ، المرجع السابق ، ص ٤٤٥ .

على سيادة الدولة وكيانها في الداخل و الخارج ، وقد تتطلب قرارات ذات طابع سياسي لأنها قد تمس بالوضع السياسي والدستوري للبلاد .

بمعنى أن رئيس الجمهورية لا يقرر الحالة الاستثنائية إلا في حالات معينة قد تطرأ على حياة البلاد وبما تقتضيه المصلحة العليا للبلاد ، وهو المخول الوحيد لاتخاذ هذا القرار بمقتضى المكانة التي يشغلها على هرم النظام السياسي في الدولة ، وبالتالي يمكن اعتبار هذا القرار عمل سيادي وليس إداري .

أيضا وبنظرنا إلى ترتيب الأبواب و الفصول الذي توخاه المشرع في دستور ١٩٩٦ ، نجد أنه يبدأ بالجزائر في الفصل الأول من الباب الأول ، ثم يبدأ بالسلطة التنفيذية في الفصل الأول من الباب الثاني ثم السلطة التشريعية في الفصل الثاني من نفس الباب ، وهذا لا يخلو من مغزى ، ففي الباب الأول في المادة السابعة (٠٧) التي جاء فيها أن " السلطة التأسيسية ملك للشعب ، يمارسها بواسطة المؤسسات التي يختارها وعن طريق الاستفتاء بواسطة ممثليه المنتخبين ، وأن لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الإرادة الشعبية مباشرة ".

وبناء على ما تقدم يتضح لنا أن رئيس الجمهورية هو وكيل الشعب في ممارسة السيادة ومباشرتها وأنه لا يسأل إلا أمام الشعب فيما أعطاه ، وهذا يعني أن موقع رئيس الجمهورية هو فوق السلطات الثلاث وأعلى منها ، بحيث جعل له الدستور علاقة مباشرة بالشعب ، بإجرائه استفتاء على ما يتخذه من إجراءات ، وهذا لا يكون إلا لأنه يتصرف من وضع سيادي .

وبناء عليه إذا اعتبارنا أن قرار رئيس الجمهورية باللجوء إلى الحالة الاستثنائية بمثابة عمل سيادي بمنطق أنه وكيل للشعب ، و عليه فالإجراءات التي يتخذها في إطار هذا القرار و استنادا له تعتبر أعمالا سيادية على أساس أن رئيس الجمهورية في آونة الأزمات يمثل السيادة الوطنية .

٢ – اعتبار الإجراءات الاستثنائية أعمالا تشريعية

لقد نصت المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ على إمكانية رئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور ، بقصد مواجهة الخطر الذي يهدد استقلال الوطن أو سلامة ترابه أو مؤسساته الدستورية عن أداء دورها ، وترتيبا على ذلك فالإجراءات الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية في هذه الحالة تكون على شكل أوامر تشريعية ، و هذا يعد في نظرنا تأكيدا صريحا للطبيعة التشريعية التي أراد أن يصبغها المشرع على هذه الإجراءات ، التي تماثل الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان طبقا للمادة ١٢٤ من الدستور.

وبناء عليه يمكن لرئيس الجمهورية التدخّل في المجالات التي تدخل في نطاق القانون واتخاذه لما يراه مناسبا من إجراءات لحماية سلامة الوطن والمواطنين .

أيضا ، ما يؤكد الطابع التشريعي الذي أراده المشرع الجزائري لهذه الإجراءات ، هو لجوء رئيس الجمهورية إلى الوسائل القانونية الاستثنائية المتمثلة في المواد ٩٣ و١٢٤ من دستور ٩٦ ، لمواجهة هذا الخطر ، وكأن المشرع أراد أن يقول أن الوسيلة المعتمدة في هذه الحالة تكون دائما وسيلة قانونية دستورية ولا تتسم بأي طابع سياسي .

٣ – اعتبار الإجراءات المتخذة ذات طبيعة إدارية

يمكن تصور دخول هذه الإجراءات ضمن الأعمال الإدارية ، بحيث إذا تمعنا في دلالة ترتيب فصول دساتير ١٩٦٣ ، ١٩٧٦ و١٩٨٩ ، نرى أن ترتيب المواد التي تنص على الحالة الاستثنائية قد جاءت في الفصل المخصص للسلطة التنفيذية ، وعليه فرئيس الجمهورية عند اتخاذه للإجراءات الاستثنائية ، إنما يقوم بها بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية ، وعليه فهذه الإجراءات لها طبيعة إدارية لأنها تتعلق بواجب السلطة التنفيذية كسلطة إدارية عليا ، تستهدف تحقيق الأمن والنظام العام والتغلب على الأزمة ومواجهة الأخطار في الظروف الاستثنائية .

أيضا ، وإذا ما رجعنا للمادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ الواردة في الفصل المخصص للسلطة التشريعية في الفقرة الرابعة منها التي نصت على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور " ، يفهم أن رئيس

الجمهورية يمكنه اللجوء إلى الأوامر التشريعية ، كما يمكنه الاستغناء عنها ، أي الاكتفاء بما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات و إجراءات ، ومن ثم يمكن أن نسلم بنوع من التصنيف لهذه الإجراءات وفقا للسلطة التقديرية التي يملكها رئيس الجمهورية بخصوص إصدارها ، و عليه فإذا صادرت على شكل أوامر فهي بالتالي تخرج من نطاق رقابة القضاء الداري و تعتبر أعمالا تشريعية ، بينما إذا صادرت من السلطة التنفيذية على شكل قرارات إدارية فهي تعتبر إذن أعمالا إدارية تخضع لرقابة القضاء في فحص مشروعيتها .

المطلب الثاني : وسائل الرقابة على الأوامر التشريعية

الرقابة في أبسط تعريف لها في هذا الخصوص ، هي العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل أحكام القانون متفقة مع الدستور الذي يعتبر الوثيقة التي تتضمن القواعد التي تنظم السلطات ، وتُوضّح طبيعة عمل كل سلطة ومدى حقوق الأفراد إزاء هذه السلطات في الدولة .

وسبق أن بينا أن الدساتير التي عرفتها البلاد ، أسندت لرئيس الجمهورية حق اتخاذ تدابير تشريعية على شكل أوامر في ظل الظروف التي تقتضي ذلك ، إما بتفويض من المجلس التشريعي وإما بين فترات انعقاده ، أوفي الفترات التي كانت فيه الحياة النيابية معطلة كما أشرنا إليه .

إلا أن المشرع ومراعاة منه لتحقيق سيادة القانون في الدولة ، ومن أجل ضمان خضوع الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية للدستور وعدم خروجه عليه ، وضع وسائل لرقابة هذا الاختصاص الاستثنائي المخوّل للرئيس ، وذلك ضمانا لسيادة القانون ومبدأ المشروعية في الدولة.

وأولى هذه الضمانات التي نضمها المشرع لرقابة هذا الاختصاص ، تتمثل في الحق الذي منح للمجلس التشريعي لمراقبة هذه التدابير التشريعية ، و ذلك عن طريق المداولة بخصوص الأوامر التي تعرض عليه وذلك إما بالمصادقة عليها أم رفضها ، أي أن شرعية هذه الأوامر مرهون بموافقة المجلس التشريعي عليها .

أما الضمانة الثانية التي وضعها المشرع لرقابة هذه التدابير ، حتى لا تخالف مبادئ دستور البلاد ، وبالتالي ضمان دستوريتها ، تتمثل في الرقابة بواسطة هيئة سياسية يتولها

المجلس الدستوري ، الذي يقوم بفحص القوانين والأوامر التشريعية والنظر في مشروعيتها و عدم مخالفتها للأحكام الواردة في الدستور .

بينما الضمانة الثالثة المعمول بها في الكثير من النظم الدستورية هي الرقابة القضائية لدستورية القوانين ، التي هي رقابة قانونية يقوم بها قاض مهمته مهمة قانونية ، وهي التحقق من تطابق القانون و أحكام الدستور ، والتعرف على ما إذا العضو المنوط به التشريع قد التزم الحدود التي رسمها له الدستور ، أم جاوزها وخرج على نطاقها ، إلا أن هذه الطريقة لا نرى لها وجود تطبيقي في النظام القضائي الجزائري بخصوص الأوامر .

و من ثم ستكون دراساتنا لهذه الوسائل على النحو التالي :

الفرع ١ - الرقابة البرلمانية على الأوامر

جرى الفقه على تقسيم أعمال الدولة إلى ثلاثة وظائف ، أعمال صادرة عن السلطة التشريعية ، وأعمال صادرة عن السلطة التنفيذية ، وأعمال صادرة عن السلطة القضائية .

والوظيفة التشريعية متعددة المجالات ، ومن بين مجالاتها الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية التي تختلف في صورتها و مداها باختلاف النظم الدستورية .

وقد نصت أغلب الدساتير العالمية على سلطة البرلمان على رقابة الاختصاص التشريعي المخوّل لرئيس الجمهورية عند إصداره تدابير تشريعية ، وذلك إما بالموافقة على هذه التدابير أم عدم الموافقة عليها .

وكما أشرنا إليه فقد رخص المشرع الجزائري على غرار الدول الأخرى ، لرئيس الجمهورية حق اتخاذ تدابير تشريعية على شكل أوامر ، سواء كان ذلك بناء على تفويض تشريعي من المجلس الوطني كما كان الحال عليه في ظل دستور ١٩٦٣ ، أو ما بين دورتي انعقاد المجلس التشريعي (المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور١٩٧٦ و البرلمان حاليا في ظل دستور ١٩٩٦) ، بشرط أن تخضع هذه التدابير لمجموعة من الضوابط و القيود التي تكفل مبدأ سيادة القانون بمعنى عدم مخالفتها للدستور .

وعليه فرئيس الجمهورية عند ممارسته لهذا الاختصاص يخضع لرقابة المجلس التشريعي التي حددها الدستور في وجوب عرض هذه التدابير (الأوامر التشريعية) على المجلس في أجل معين حتى يتسنى له مراقبتها [1] .

ويجب الإشارة أن هذه الرقابة المستمدة من أحكام الدستور مرتبطة ببقائه والعمل به ، بحيث التدابير التي تتخذ أثناء تعطيل العمل بالدستور وإيقاف الحياة النيابية تفلت من هذه الرقابة .

وجدير بالذكر أن نشير أن الجزائر شهدت عدة فترات تعطّل فيها العمل بالدستور وكذا الحياة النيابية ، وأسندت خلالها مهمة التشريع إلى الجهاز التنفيذي وعلى رأسه رئيس الجمهورية الذي كان يمارس التشريع عن طريق الأوامر .

وبناء على ما تقدم سوف نستعرض موضوع الرقابة على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية ، سواء تلك الصادرة منه بناء على تفويض تشريعي أو في غيبة المجلس التشريعي ، مع التطرق بإيجاز لما هو معمول به في النظام الفرنسي و المصري بهذا الشأن .

١ - رقابة المجلس الوطني على التدابير المتخذة بناء على التفويض التشريعي

سبق أن قلنا أن دستور ١٩٦٣ قد خوّل لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ٥٨ منه اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية على شكل أوامر ، وأن المشرع الجزائري وبالنظر لخطورة هذا الاختصاص قد فرض جملة من القيود يجب على رئيس الجمهورية التقيد بها عند ممارسته لهذا الاختصاص ، وبالتالي السماح للمجلس الوطني[1] بفرض رقابته على هذه الأعمال التشريعية وذلك في حالتين .

الحالة الأولى سابقة على إصدار الأمر ، وهي تتمثل في طلب رئيس الجمهورية التفويض له لإصدار التدابير التشريعية ، ومن ثم يتدخل المجلس ليقدر دواعي هذا التفويض ومدى توفر الظروف التي يستعرضها الرئيس حتى يتعين عليه مواجهتها وإصدار ما يراه ملائما من أوامر في مدة محدودة .

---

[1] لقد نصت جل الدساتير الوطنية على هذا الشرط ، ما عد دستور ١٩٨٩ الذي لم يعطي لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر .

(١) و هذا إلى جانب الرقابة العامة التي يمارسها المجلس على أعمال و تصرفات الحكومة ، والتي نصت عليها المادة ٣٨ من دستور ١٩٦٣ و التي جاء فيها أن المجلس يمارس مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة :

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان
- السؤال الكتابي
- السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها .

بينما الحالة الثانية التي يقوم من خلالها المجلس بفرض رقابته على هذا الاختصاص ، هي حينما تعرض عليه هذه التدابير للنظر فيها ويتخذ بشأنها ما يراه متفقا وأحكام الدستور .

وبهذا يكون دستور ١٩٦٣ قد ساير الدول الأخرى في ضرورة عرض هذه الأوامر على المجلس التشريعي حتى يمارس حقه في الرقابة عليها ، باعتبار أن هذا الاختصاص ليس مطلقا وليس حرا من القيود ، إذ يستوجب على رئيس الجمهورية الالتزام بالشكل والموضوع والغاية التي حددتها و سطرتها قاعدة هذا الاختصاص الاستثنائي في قانون التفويض التشريعي .

بمعنى أن الأوامر التشريعية التي تصدر بمقتضى هذا الاختصاص الاستثنائي والمقيد ، لا يكفي لاعتبارها مشروعة أن تصدر بناء على هذا التفويض التشريعي و أن تكون مطابقة له فحسب ، بل يجب أن تصدر على أساس أنها عملا تنفيذيا لهذا القانون باعتبارها عملا من أعمال التنفيذ بالنسبة إليه .

أما بخصوص تصديق المجلس الوطني على هذه الأوامر ، فقد ألزم الدستور رئيس الجمهورية بوجوب إيداع هذه الأوامر على مستوى المجلس في أجل ثلاثة أشهر للمصادقة عليها .

ومن الواضح أن المادة قد قيدت رئيس الجمهورية بوجوب عرضه للأوامر التي يتخذها على المجلس الوطني للمصادقة عليها ، ولكن قد يرد احتمال عدم قيامه بهذا الالتزام في الأجل المحدد ، وعليه لا يخرج الأمر هنا من أحد الأمرين :

١ ـ قيام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التشريعية المتخذة في الأجل المحدد لها

وهذا يعني وفائه بالتزامه الدستوري تجاه المجلس الوطني الذي يستوجب عليه دراسة و مناقشة هذه الأوامر من أجل المصادقة عليها ، مع الإشارة أن المادة ٥٨ لم تلزم المجلس بأن يصادق على الأوامر في مدة معينة .

وقد يأخذ الوضع من خلال هذا الأمر ثلاثة احتمالات سوف نستعرضها كما يلي :

أ) رفض المجلس الوطني المصادقة على الأوامر التي عرضت عليه

بخصوص احتمال رفض المجلس الوطني المصادقة على هذه الأوامر يتبين لنا من نص المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ أن المشرع وعلى خلاف ما جاءت به المادتان ٣٨ من دستور

١٩٥٨ الفرنسي والمادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١ المصري ، لم يوضح بعبارة صريحة مصير هذه الأوامر في حالة التصدي لها بالرفض من قبل المجلس وعدم إقرارها ، بحيث لم ينص على النتائج والآثار المترتبة على عدم مصادقته على هذه الأوامر ، من حيث زوالها كلية أي هي ذاتها كما لو لم تكن وإلغاء كافة النتائج القانونية التي ترتبت على ذلك ، أم زوال ما كان لها من قوة القانون فقط وتظل قائمة كقرارات إدارية على غرار الدستور الفرنسي و المصري .

والأمر في تقديرنا ، أن عدم النص صراحة بعبارة الإلغاء للأوامر التي تعرض على المجلس لا يعني ذلك تجهيل للمجلس لحقه بعدم المصادقة على هذه الأوامر ، بدليل كما أشرنا أن الدستور قد أوجب على رئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر التي يتخذها على المجلس للموافقة عليها في أجل محدد ، وبالتالي لكي تصبح هذه الأوامر قانونا رسميا نافذا فهذا مرهون بموافقة المجلس عليها ، وبذلك تتجسد رقابة المجلس على الأوامر ولن تفلت منه ، ويكون له حق التصدي لكافة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية استنادا إلى قانون التفويض التشريعي ومتى صادق على أحدها أصبح قانونا نافذا و إذا لم يصادق عليه يلغى نهائيا .

لكن مع هذا كله نرى أنه كان من الأفضل على المشرع تحديد الآثار التي تترتب على قرار عدم مصادقة المجلس على هذه الأوامر ، حتى يتضح مصير الحقوق والمراكز القانونية التي اكتسبت بفعل هذه الأوامر .

ويجب الإشارة أن المادة ٣٨ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي قد نصت على سقوط الأوامر المتخذة من قبل الحكومة إذا لم تقم هذه الأخيرة بإيداع قانونا لاعتمادها قبل انتهاء الأجل المحدد لذلك في قانون التفويض ، بمعنى أنه يتعين على الحكومة أن تودع لدى البرلمان قانون التصديق في الأجل المحدد وإلا فإن الأوامر المتخذة من قبلها تصبح معدومة الأثر ولا يستدعي ذلك بطلانها من قبل البرلمان ، و تتحول هذه الأوامر إلى قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري[1] .

أما المادة ١٠٨ من الدستور المصري الحالي فقد أوضحت أنه إذا عرضت القرارات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية واعترض المجلس عليها ، يزول ما لها من قوة قانون اعتبارا من تاريخ الرفض .

---

[1] **Dominique Chagnollaud** , Op. Cit. , P . 316 .

ويلاحظ أن هذين النصين قد نصا صراحة على سقوط التدابير التشريعية المتخذة من طرف السلطة التنفيذية ، في حالة عدم التصديق عليها من قبل المجلس التشريعي ، على عكس الدستور الجزائري الذي اكتفى بالنص على ضرورة عرض التدابير المتخذة على المجلس الوطني للمصادقة عليها في أجل ثلاثة أشهر ، مما يؤدي بنا إلى القول أن هذا النص جاء تماشيا مع روح الدستور المجسد في النظام السياسي آنذاك .

أما بخصوص موقف الفقه من هذه الحالة فقد أجمع على زوال أثار القرار الحكومي بالنسبة للمستقبل فقط ، بينما يرى العميد دوجي أن زوال أثار هذه القرارات يجب أن يكون بأثر رجعي ، ماعدا الحقوق الشخصية المكتسبة من الأثر الرجعي[1] .

ب) موافقة المجلس على الأوامر التي عرضت عليه

أما الاحتمال الثاني الذي لا يثير تساؤلات معينة يتمثل في عرض الأوامر المتخذة من قبل الرئيس في الأجل المحدد لها على المجلس الذي يصادق عليها ، وبالتالي تصبح مثلها مثل القوانين الرسمية و النافذة ، و تنتج كافة الآثار القانونية التي تنتجها القوانين العادية المتخذة من قبل المجلس الوطني .

ج) صمت المجلس الوطني على الأوامر المعروضة عليه

هذا الاحتمال الثالث يتمثل في حالة صمت المجلس الوطني على الأوامر المعروضة عليه سواء بالمصادقة عليها أم عدم المصادقة عليها ، رغم أن الدستور قد خوّل له حق التصدي لهذه الأوامر ولم يحرمه منه ، وألزم السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية بوجوب عرض هذه الأوامر على المجلس ليرى رأيه فيها سواء بالمصادقة عليها أم لا .

والملاحظ حسب المادة ٥٨ أن المشرع لم يلزم المجلس بالمصادقة على الأوامر المعروضة عليه في مدة معينة ، فقد تستمر زمنا طويلا دون اعتماد وتصديق منه ، الأمر الذي يعني أن تظل هذه الأوامر معلقة بعد ايداعها لدى المجلس .

وفي رأينا في هذا الشأن أن المجلس يتعين عليه إصدار قراره بصراحة سواء بالمصادقة على هذه الأوامر أو عدم المصادقة عليها ، إذ أن صمته في هذه الحالة يعني ذلك إطلاق الاختصاص لرئيس الجمهورية لاتخاذ ما يراه من أوامر بمقتضى التفويض التشريعي الممنوح

---

(١) **د. عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٣٨٩ .
مأخوذ من : Duguit , Traité de droit constitutionnel , Paris ١٩٢١ , P. ٧٨٥ T٤

له دون رقابة منه على هذا الاختصاص ، ومن ثم يجب على المجلس أن يصدر قراره بشأنها حتى يقف ويتحقق من عدم تجاوز الاختصاص الممنوح له ، وأن هذه الأوامر قد صدرت وفق الضوابط والقيود الواردة في الدستور .

وبناء عليه يجب على المجلس التصدي صراحة لهذه الأوامر باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وصاحب السلطة التي أصدرت قانون التفويض ومنحت رئيس الجمهورية حق اتخاذ هذه التدابير ، مما يحقق هذا دون شك سمو السلطة التشريعية ورقابتها بأجهزتها ولجانها المتخصصة على الأوامر التشريعية المتخذة .

ومن جهة أخرى يمكن القول أن عدم تضمن نص المادة ٥٨ تحديد مدة التصديق على الأوامر المعروضة على المجلس ، يعني ذلك ضمنيا قبول هذه الأوامر وبالتالي سريان مفعولها وإنتاج كل أثارها على غرار القوانين العادية الأخرى .

٢ - عدم عرض الأوامر على المجلس الوطني

الأمر الثاني في هذا المجال يتمثل في عدم عرض الأوامر المتخذة على المجلس الوطني في الموعد المحدد لذلك ، أي في أجل ثلاثة أشهر ، وهذا يعني ترك تلك الأوامر دون رقابة المجلس وعدم إعطاءه الفرصة لمباشرة رقابته ، للنظر في مدى التزام رئيس الجمهورية بما فرضه قانون التفويض التشريعي وحدده للمواضيع محل التشريع .

أيضا ، لم ينص المشرع الجزائري في هذه الحالة على ما يترتب عند عدم عرض هذه الأوامر على المجلس الوطني خلال الأجل المحدد في الدستور ، فيما إذا كان يعني ذلك زوالها كلية أو زوال ما كان لها من قوة القانون اعتبارا من تاريخ انتهاء هذا الأجل على غرار الدستور المصري في المادة ١٠٨ منه ، مما يؤدي بنا إلى القول أن هذا السكوت يفسر في نظرنا نية المشرع في عدم تقييد رئيس الجمهورية بهذا الخصوص وترك المجال مفتوحا له .

أما عن موقف الفقه تجاه هذا الاحتمال ، فلقد ذهب البروفيسور جيز Jeze إلى أن التزام الحكومة بعرض القرارات التفويضية هو التزام سياسي يستهدف تنظيم العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، وليس التزاما قانونيا يمس سلامة القرارات التي لم تعرض خلال الفترة المحددة ، ولذلك فإن جزاء الإخلال بالتزام العرض هو إثارة مسؤولية الحكومة السياسية وليس

بطلان القرارات الحكومية ، ويقع على البرلمان في هذه الحالة عبء إجبار الحكومة بالوسائل السياسية على تقديم القرارات التي أصدرتها بمقتضى التفويض[١]

وذهب رأي أخر يمثله العميد دوجي بالقول أن الالتزام بالعرض هو التزام قانوني يترتب على الإخلال به بطلان القرارات الحكومية بأثر رجعي ، فقوانين التأهيل تنص على سلطات استثنائية لا يمكن للبرلمان ممارستها إلا إذا احترم الحدود المبينة في القانون [٢] .

وذهب رأي وسط أن إخلال الحكومة بالتزام العرض في الفترة المحددة يترتب عليه زوال القرار بالنسبة للمستقبل ، فالقرار الحكومي يظل مشروعا ونافذا منذ صدوره إلى حين انقضاء الفترة المحددة للعرض على التصديق ، ففوات هذه الفترة يزيل أثار القرار بالنسبة للمستقبل فحسب[٣] .

وفي الأخير نود أن نشير أن النص الجزائري جاء متفقا مع النص الفرنسي والمصري ، بغرض رقابة المجلس على الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية ، بوجوب عرض الأوامر التي يتخذها على المجلس الوطني ، لكنه لم ينص صراحة على النتائج والآثار التي تترتب على الحالات التي ذكرنها سابقا .

وفي رأينا أنه طالما سكت النص الدستوري على تنظيم هذا الحالات بنص صريح في تلك الفترة ، فإنه من المصلحة العامة قيام المجلس الوطني آنذاك بالرقابة التي تنبسط على مدى ملاءمة الأوامر المتخذة مع الحدود التي حددها قانون التفويض التشريعي تطبيقا لأحكام الدستور .

---

(١) **د. حلمي عمر فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٣٨٨ .
مأخوذ عن : Jeze , R . D . P . ١٩٢١ , P. ٥٤١

(٢) **د. عمر حلمي فهمي** ، نفس المرجع ، ص ٣٨٩
مأخوذ عن : Duguit , Traité de droit constitutionnel , Paris ١٩٢١ , P.٧٨٥ , T٤

(٣) **د. عمر حلمي فهمي** ، نفس المرجع ، ص ٣٨٩
مأخوذ عن : الدكتور محمود حافظ ، محاضرات في المبادئ الدستورية العامة ، ص ٣٨٢ .
يراجع في ذلك : M.Laborde Lacost , R. D. P. ١٩٢٦ , P. ٣٩٠

٢- رقابة الأوامر التشريعية الصادرة بين دورتي انعقاد المجلس التشريعي

بعد تطرقنا لرقابة المجلس الوطني على الأوامر التشريعية المتخذة بناء على التفويض التشريعي بمقتضى المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ ، سوف نستعرض في هذه النقطة رقابة المجلس التشريعي أيا كانت تسميته على الأوامر التشريعية التي قد يتخذها رئيس الجمهورية بين دورتي انعقاد المجلس .

وكنا قد درسنا من قبل نص المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ ، وكذلك نص المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ المتعلقان بالاختصاص التشريعي الممنوح لرئيس الجمهورية فيما بين دورات المجلس وقارنا بينهما .

وقد أشرنا أن كلتا المادتين قد خولتا لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر فيما بين دورة وأخرى للمجلس التشريعي ، وذلك بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة ١٥٣ في دستور ١٩٧٦ و البرلمان عملا بالمادة ١٢٤ من الدستور الحالي لسنة ١٩٩٦ .

وكما أوضحنا سلفا ، فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع ، وعليه فالاختصاص المخوّل لرئيس الجمهورية في هذا المجال هو اختصاص استثنائي يلجأ إليه أثناء عطلة المجلس إذا طرأ ما يستدعي ذلك .

ولذلك فقد أوجبت النصوص التي عالجت هذا الاختصاص على وجوب عرض الأوامر التي يتم إصدارها على المجلس لإبداء رأيه فيها ، وقد نصت في هذا السياق المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ على وجوب عرض الأوامر المتخذة بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني على موافقة المجلس في أول دورة مقبلة ، ونصت أيضا المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ على وجوب عرض رئيس الجمهورية للأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

وهكذا يتبين لنا أن المشرع الدستوري قد أوجب عرض هذه الأوامر على المجلس فور انعقاده ، وقد تفسر نية المشرع في هذا الشأن بوضع حد أقصى لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يتجاوزه حتى لا تطول حياة هذه الأوامر كثيرا .

غير أن المشرع الجزائري لم يرتب جزاءا على إخلال رئيس الجمهورية بهذا الالتزام والإجراءات التي تتم بهذا الصدد ، عكس المشرع المصري الذي قرر في المادة ١٤٧ من

دستور ١٩٧١ على وجوب عرض القرارات المتخذة على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما ، أو في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته ، وإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، وهذا يعتبر في رأينا ضمان لالتزام السلطة التنفيذية بالقيود المفروضة عليها في هذا الشأن .

أيضا يجب الإشارة أن نص المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ ومع أنه اتفق مع نص المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ بشأن ضرورة عرض هذه الأوامر على المجلس والمدة التي تعرض فيها ، قد أتى باصطلاح جديد بالنص صراحة على أنه تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ، وهذه الصيغة الجديدة في رأينا تعتبر أكثر وضوحا بإقرارها بصفة واضحة وقاطعة ما يترتب عليه من أثار في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه ، عكس المادة ١٥٣ التي لم تشير أحكامها إلى رفض المجلس لهذه الأوامر وما يترتب عليه ، والتي نرى أنها صيغت بطريقة عائمة وغامضة في هذا الخصوص ، ومن المحتمل الكبير أن هذا الغموض كان مقصودا من جانب واضعي ذلك الدستور .

وبناء على ما تقدم ، قد نكون بصدد أمرين قد يأخذ المجلس بأحدهما بخصوص الأوامر المعروضة عليه من قبل رئيس الجمهورية ، الذي بهذا العمل يكون قد أوفى بالتزامه تجاهه لتمكنه من فرض رقابته على هذه الأوامر وتقديره لمدى مشروعيتها في ضوء الظروف التي اتخذت فيها ، وهما على التوالي :

١ - عرض الأوامر على المجلس التشريعي

هذا الأمر الذي يتمثل في عرض الأوامر على المجلس للنظر فيها ، لا يخرج على ثلاثة احتمالات وهي :

أ) أن يوافق المجلس على الأوامر المعروضة عليه وإقراره لها ، وبالتالي تصبح هذه الأوامر مثلها مثل القوانين الرسمية الأخرى ، ولا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون ، مع الإشارة أن هذا التصديق يكون من يوم صدورها مما يترتب عليه حمل هذه الأوامر لقوة القانون من يوم اتخذها ، وبالتالي فتصديق البرلمان عليها لا يعني إعطائها وجودا قانونيا لم يكن لها من قبل .

أما بخصوص عملية التصويت على الأوامر فنكتفي بالإشارة إلى ما تضمنته أحكام المادة ٣٨ من القانون العضوي رقم ٠٢/٩٩ [١] التي جاء فيها أنه " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة ١٢٤ من الدستور .

وفي هذه الحالة ، لا يمكن تقديم أي تعديل .

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع ، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة " .

وهكذا ، يتضح لنا من نص هذه المادة أن كيفية التصويت على الأوامر يكون بدون فتح باب المناقشة من قبل نواب المجلس ، وهذا يعني منع بيان أسباب التصويت على هذه الأوامر ، سواء بالموافقة أو بعدم الموافقة عليها نتيجة لإقفال باب المناقشة ، وتضيف المادة أنه في هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل ، بمعنى أنه ليس للنائب الحق بأن يقدم التعديل الذي يرتئيه على أية مادة من مواد الأمر المعروض للموافقة أو أن يقدم تعديلا كاملا له ، وإنما هذا الحق يمارسه في موضوع قائم أمام المجلس طبقا للمادة ٣٢ من نفس القانون التي نصت على أن " التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين ، ويجري في مرحلتين متتاليتين هما : المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة ".

هذا ، وقد قررت المادة ٣٨ كذلك على وجوب عرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع ، أي أن التصويت على الأمر الذي يطرح على المجلس يكون دفعة واحدة وليس مادة مادة كما هو الحال عند التصويت على اقتراحات أو مشروعات القوانين ، مما يعني ذلك عدم الأخذ بمبدأ تجزئة التصويت على الأوامر التشريعية وهذا ما سماه بعض الفقهاء في فرنسا الآلية التشريعية Mécanisme Législatif ومؤداه أن يعرض التشريع على المجلس ويجب قبوله أو رفضه كلية دون إحداث أي تعديل عليه[٢] .

ذلك ، أن النواب يكونون قد استمعوا إلى تقرير اللّجنة المختصّة التي عرضت عليها هذه الأوامر ، والتي من اختصاصاتها دراسة الأوامر ووضع التقارير بشأنها بعد مناقشتها في

---

[١] قانون عضوي رقم **٠٢/٩٩** مؤرخ في ٢٠ ذي القعدة عام ١٤١٩ الموافق ٨ مارس سنة ١٩٩٩ ، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملها ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

[٢] **د. ايهاب زكى سلام** ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، ص ٢٠١ .

مأخوذ عن : Robert Jacques , Droit Constitutionnel , Le Régime Parlementaire Dans Le Monde Moderne, Caire, ١٩٦٤, ٦٥, P.٩٥

جلساتها ، مما أدى بالمشرع إلى الاستغناء عن مناقشات النواب في الجلسات العامة للمجلس في هذا الخصوص .

ويرى الأستاذ بوشعير بشأن هذه النقطة في دستور ١٩٧٦ ، أن الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها ، وبالتالي فإن المسالة لا تبقى معلقة على موافقة المجلس ، ذلك أن الدستور لا يمنح أية سلطة للمجلس في مراقبة أعمال المؤسسة التنفيذية في مجال التشريع بل إنه يقيد من سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة وفي أول دورة ، وهذا ما أكده النظام الداخلي للمجلس والتطبيق العملي[١] .

أما في الدستور المصري فإن الموافقة على القرارات المتخذة في غيبة المجلس يترتب عليها تحوّل هذه القرارات إلى قوانين من تاريخ إقرارها ، وينغلق بذلك طريق الطعن فيها أمام القضاء الإداري ، إذ لم تعد قرارات إدارية بل أصبحت قوانين رسمية بالمعنى الفني ، بينما قبل هذا التصديق من المجلس فكان يسري عليها ما يسري على القرارات الإدارية عامة من أحكام السحب والإلغاء[٢] .

ب) أن يرفض المجلس الموافقة على الأوامر ، ففي هذه الحالة ووفقا للمادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ تُعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ، فالمادة قررت صراحة أن الأوامر التي انتهى البرلمان إلى رفضها تلغى ويترتب على ذلك زوال هذه الأوامر بصفة نهائية ، بينما المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ لم تقرر بصفة صريحة وقطعية مصير الأوامر التي لا يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني ، حتى وإن كان يستشف حسب الدكتور بوشعير من قراءة النصوص بإمعان ، عدم منع المجلس من معارضة الأوامر خاصة وأنها أعمال تشريعية تدخل أصلا في اختصاصه المطلق أثناء دوراته ، كما يضيف أنه إذا كان بالإمكان طرح احتمال معارضة الأوامر من قبل المجلس الشعبي الوطني للرئيس في الجانب القانوني ، فإن ذلك يبدو مستبعدا في المجال السياسي ، إذا لم نقل مستحيل أن يعارض المجلس الرئيس بعدم الموافقة على الأوامر التي أصدرها[٣] .

---

[١] **د. بوشعير السعيد** ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه ، ص ٣٠٦ .
ـ لقد نصت المادة ١٣١ من قانون رقم ٧٧ـ٠١ مؤرخ في ٢٩ شعبان عام ١٣٩٧ الموافق ١٦ غشت سنة ١٩٧٧ يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على ما يلي : " يمكن للحكومة أو اللجنة المختصة بالموضوع ، ان تطلب التصويت بدون مناقشة على مشروع قانون أو اقتراح قانون .
ويقدم هذا الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يعرضه على اجتماع رؤساء اللجان للموافقة " .

[٢] **د.أحمد هبه** ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ .

[٣] **د. بوشعير السعيد** ، نفس المرجع ، ص ٣٠٨ و٣٠٩ .

بينما المشرع المصري قرر في هذه الحالة طبقا للمادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ زوال ما كان للقرار من قوة القانون بأثر رجعي طالما لم يقره المجلس ، ويبقى القرار الصادر قرارا إداريا شأنه شأن كافة القرارات الإدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري .

ج) في حالة صمت المجلس بالرغم من عرض الأوامر المتخذة عليه في خلال الفترة المحددة في الدستور ، أي في أول دورة له كما بينت ذلك المواد ١٥٣ و١٢٤ ، التي لم تضع مددا قصوى لكي يبدي فيها المجلس رأيه في تلك الأوامر ، والملاحظ أن هاتين المادتين صمتت عن بيان حكم هذه الحالة ، وعليه يمكن طرح التساؤل التالي فيما إذا كان صمت المجلس لمدة طويلة يعتبر رفض لهذه الأوامر ، أم هي موافقة ضمنية لها ؟ .

في الحقيقة وبالعودة إلى أحكام دساتير ١٩٧٦ و١٩٩٦ لم نجد ما يلزم المجلس التشريعي بوجوب التصويت على الأوامر المعروضة عليه في أجل محدد ، ولذا نرى أنه لتفادي هذا الوضع كان يتعين على الدستور الحالي وضع أجل محدد للبرلمان للمصادقة على الأوامر التي تعرض عليه ، وفي حالة عدم المصادقة عليها صراحة خلال هذا الأجل يمكن اعتبار ذلك رفضا ضمنيا لهذه الأوامر .

٢ - عدم عرض الأوامر على المجلس

الأمر أو الوضع الثاني يتمثل في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر المتخذة على المجلس التشريعي لإبداء رأيه فيها ، وكما سبقت الإشارة إليه أن رئيس الجمهورية ملزم طبقا لأحكام الدستور بعرض الأوامر المتخذة على المجلس ، إلا أن المشرع لم يشير إلى الإجراء الذي سوف يطبق في حالة خرق رئيس الجمهورية لهذا القيد ، أي الجزاء الذي يترتب على الأوامر في حالة عدم عرضها على المجلس .

وبهذا الخصوص يرى الأستاذ سعيد بوشعير " أن المشرع لم يقدم لنا حلولا لتساؤلات عدة حول عدم احترام رئيس الجمهورية للإجراءات الدستورية ، مثلا في حالة عدم عرض الأوامر على المجلس في دورته المقبلة ، وما هو الجزاء الذي يطبق بالنسبة لمصدر الأوامر وكذا بالنسبة للأوامر " .

ويضيف الأستاذ بهذا الشأن " أننا لم نجد إجابة عن مثل هذه الأسئلة ، فالرئيس غير مسؤول أمام المجلس ، والدستور لم يرتب جزاء يوقع عليه في حالة عدم عرضه أو حتى رفضه عرض تلك الأوامر على المجلس ، كما أن الدستور لم يبين لنا الطبيعة القانونية التي

تكون عليها تلك الأوامر عند عدم عرضها ، فهل تفقد طبيعتها القانونية المحددة في الدستور ، وكيف ومتى وما هي الجهة التي تختص بإصدار ذلك الحكم أم أنها تبقى متمتعة بصفتها القانونية السابقة ، وهو الرأي الراجح حسب رأينا ، مما يجعلنا نتساءل مرة أخرى عن أهمية عرض هذه الأوامر على المجلس للموافقة عليها وفي الدورة الأولى المقبلة له بالتحديد "[1] .

ونساند رأي الأستاذ بوشعير بخصوص هذا الوضع الذي تكرر من جديد في الدستور الحالي للبلاد ، الذي لم يرتب أي جزاء على رئيس الجمهورية والأوامر التي لا يتم عرضها على البرلمان ، مع أنه حرص على النص صراحة على وجوب عرض هذه الأوامر على البرلمان ليفصل فيها في أول دورة له .

ومن ثم نرى أن الدستور وإن لم يحرم البرلمان من فرض رقابته على هذه الأوامر بإلزام رئيس الجمهورية بعرضها عليه ، فإنه لم يكفل له حقه الطبيعي في ممارسة الرقابة على هذه الأوامر وذلك بعدم نصه صراحة على جزاء إبطال الأوامر التي لا تعرض عليه في الأجل المحدد .

أما بالنسبة للدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة ١٤٧ منه ، فقد رتب على عدم عرض القرار على المجلس خلال المدة المحددة ، أن يزول بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك .

- **مجال رقابة المجلس التشريعي**

بعد عرضنا لتلك الحالات التي تُقرر مدى استطاعة المجلس التشريعي بفرض رقابته على الأوامر ، سوف نحاول في هذه النقطة إبراز القواعد التي تشكل أساس هذه الرقابة التي يتم بموجبها تحديد نطاق المدى التشريعي لهذه الأوامر التي لا يجب لرئيس الجمهورية الخروج عليها ، وهي على التوالي :

١ - تتمثل القاعدة الأولى في وجوب احترام رئيس الجمهورية عند ممارسته لنشاطه التشريعي أثناء دورات انعقاد المجلس للمبادئ العامة التي يقوم عليها النظام الدستوري للبلاد ، بمعنى عدم خروجه على الشرعية الدستورية القائمة ومخالفة الأحكام المقررة في الدستور ، إلا بالأسلوب الذي قرره الدستور ذاته .

---

[1] **د. بوشعير السعيد** ، المرجع السابق ، ص ٣٠٨ .

وهكذا ، يُستلزم عند إصدار الأوامر التشريعية ضرورة أن تُحترم أحكام الدستور و نصوصه ، وهو نفس الإطار المحدد للمجلس التشريعي عند سنه للتشريعات والقوانين المختلفة .

أيضا يجب الإشارة إلى غياب نص دستوري صريح في هذا الشأن في الدساتير الوطنية إلا أن هذا لا يمنع المجلس من حقه بل من واجبه أن يتحقق من عدم انحراف الأوامر الصادرة في غيبته ومخالفتها لأحكام الدستور ، ومن ثم يتوجب على المجلس التشريعي عند ممارسته للرقابة على الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية ، أن تكون رقابته فعالة وحريصة على عدم تجاوز هذه الأوامر لحدودها وإفلاتها من الرقابة .

٢ - أما القاعدة الثانية تتمثل في احترام النطاق التشريعي المحجوز للمجلس وعدم التعدي عليه من قبل رئيس الجمهورية ، وذلك بعدم لجوئه للتشريع عن طريق الأوامر في المجال المحفوظ للمجلس التشريعي .

وكنا قد أوضحنا من قبل أن المشرع الدستوري الجزائري وعلى غرار المشرع الدستوري الفرنسي ، قد حدد صلاحية المجلس التشريعية التي أصبحت محصورة سواء بنص المادة ١٥١ من دستور ١٩٧٦ ، والمادة ١١٥ من دستور ١٩٨٩ ، وكذا المادة ١٢٢ من دستور ١٩٩٦ ، وكل ما هو خارج إطار القانون يعود أمر التشريع فيه إلى السلطة التنفيذية ويدخل في دائرة التنظيم .

وبذلك ، فالحق المخوّل لرئيس الجمهورية في ميدان التشريع لا يجب أن يتعدى المدى المخوّل له ، وأن لا يتخذ هذا الحق وسيلة للتشريع العادي ، وبالتالي يتعدى حدوده ويعتدي على المجلس التشريعي المخوّل دستوريا للقيام بهذا العمل .

وبناء على ذلك ، نرى وجوب ترك المجلس التشريعي أن يتولى تنظيم المسائل و المواضيع التي تدخل في نطاقه ، وعدم اللجوء إلى التشريع فيها عن طريق الأوامر ، بل من الأحسن إرجاء التشريع في هذه المواضيع إلى حين انعقاد المجلس ، إذا لم تكن هناك ضرورة ملحة لذلك ، حتى لا تتجمع سلطة التشريع والتنفيذ في يد رئيس الجمهورية ، وهذا ما يطلق عليه بتركيز السلطة والاستبداد بها .

وبهذا الخصوص وفي ظل دستور ١٩٧٦ يرى الأستاذ بوشعير " أن طريقة الأوامر تمكنه من الانفراد بسلطة اتخاذ القرار خارج الحكومة " و " أن هذا الأسلوب في العمل وتطبيق

أحكام الدستور يؤدي إلى سحب الاختصاص من المجلس الشعبي الوطني ومن أعضاء الحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية ، فيترتب عنه تجميع الاختصاصات والسلطة وتثبيت تداخلها بين يديه ، فيكون بذلك حرا غير مقيد في المجالين التشريعي والتنظيمي رغم ما هو وارد في المادة ١٥١ من الدستور وغيرها "[١] .

٢ ـ الرقابة البرلمانية على قانون المالية

لقد رأينا سلفا أن المشرع الدستوري الجزائري قد أجاز لرئيس الجمهورية بفعل المادة ٨/١٢٠ من دستور ١٩٩٦ اللجوء إلى إصدار مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية عن طريق الأمر ، وذلك في حالة عدم التصويت عليه من قبل المجلس في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (٧٥) من تاريخ إيداعه لديه ، وقد أكدت على هذا النص المادة ٥/٤٤ من القانون العضوي رقم ٠٢/٩٩ التي جاء فيها أنه " في حالة عدم المصادقة لأيّ سبب خلال الأجل المحدّد ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية ".

أيضا وقد نصت المادة ١٢١ من الدستور الحالي على أنه " لا يقبل اقتراح 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 أخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها " .

وجاء في المادة ٥/١٢٠ من نفس الدستور على أنه " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة " .

فمن الواضح بدراستنا لهذه النصوص أن المشرع قد عمل على تقيد الرقابة البرلمانية على هذا النوع من المشاريع القانونية ، وذلك بمنحه للبرلمان مدة محدودة من الوقت لمناقشة المشروع المعروض عليه ، والذي في رأينا لن يسمح للنواب بالتطرق لهذا المشروع بصفة دقيقة وفعالة .

أيضا وبفعل المادة ١٢١ والمادة ٥/١٢٠ التي تمنع على أعضاء البرلمان الخروج على بنود المشروع إلا إذا كانت مرفقة بتدابير تعوض الخفض الذي قد تتعرض له الموارد العمومية

---

[١] **د. بوشعير السعيد** ، المرجع السابق ، ص ٣١٧ .

فهذا ما قد يدفع في اعتقادنا أعضاء البرلمان بعدم المجادلة في هذا المشروع ، وكأن المشرّع يريد بهذا النص القول للنواب بأن الحكومة أدرى منكم بنفقاتها وكيفية مواجهة هذه النفقات .

٣ ـ الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية

كذلك بالنسبة لهذه النقطة سوف نكتفي باستعراض رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في ظل المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ ، التي نصت صراحة على إمكانية لجوء رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر في الحالة المذكورة في المادة ٩٣ من نفس الدستور .

وقد ذكرنا أن هذه المادة أعطت لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية تسمح له باتخاذ أية إجراءات سريعة على شكل أوامر تتطلبها ظروف استثنائية قد تمر بها البلاد ، وذلك كأن تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها .

أما بخصوص الرقابة البرلمانية على هذه الأعمال ، فالواقع أن المادة ٩٣ وإن صمتت عن بيان الدور الرقابي للبرلمان على هذه الإجراءات ، إلا أنها نصت على ضمانة تتمثل في اجتماع البرلمان وجوبا طيلة مدة الحالة الاستثنائية التي يقررها رئيس الجمهورية ، ولكن السؤال المطروح هو هل يمكن من خلال هذه الضمانة تحقيق هذه الرقابة ؟ .

في تقديرنا ، الرقابة على أعمال الرئيس في ظل هذه الحالة من المسائل المستبعدة ، ذلك أن رئيس الجمهورية ينقل الوظيفتين التشريعية والتنفيذية إلى يده نقلا كاملا ويحل محل السلطات الدستورية التي تؤدي الظروف الاستثنائية إلى وضعها في حالة عجز ، وعليه فرئيس الجمهورية يحل محل البرلمان ، لذلك نرى أن الرقابة خلال هذا الوضع تكون مستبعدة من البرلمان على التدابير التي يتخذها الرئيس والتي تكتسب القيمة التشريعية فور صدورها دون حاجة إلى الموافقة عليها من البرلمان ، وهذا ما يمكن استنتاجه من نص وموقع الفقرة ٤ الواردة في المادة ١٢٤ من الدستور ، والتي جاء فيها أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ، في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور .

أيضا نرى أن هذا الاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية في ظل هذه الحالة ، إنما يباشره بمقتضى تكليف دستوري بوصفه مشرعا مساويا للبرلمان ، وعليه فالتدابير التي يصدرها تعد أعمالا تشريعية منذ صدورها .

ومن ثم ، في رأينا أن اجتماع البرلمان وجوبا في هذه الحالة لا يمكن اعتباره ضمان للرقابة على هذه الأوامر ، ولكن ما دوره في ضرورة اجتماعه إذن في هذه الحالة ؟ ، في اعتقادنا أنه حتى وإن لم يكن للبرلمان حق التصدي لهذه الإجراءات سواء بالموافقة أو عدم الموافقة عليها في ظل هذه الحالة ، فذلك لا يمنعه من مناقشة الأعمال والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية ، والتي سوف توضح ما إذا كان هناك خطر أساسا يهدد البلاد فعلا ومصالحه الجوهرية أو أن هذا الخطر الذي افترضه رئيس الجمهورية هو خطر وهمي لا يهدد البلاد فعلا ، كما توضح ما إذا كان رئيس الجمهورية بإمكانه اللجوء إلى القوانين العادية لدفع هذا الخطر وما سيأتي نتيجة لذلك من أخطار ، أم كان يجب عليه اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية لدفع هذا الخطر .

إلا أن هذه المناقشة سوف تكون محدودة وقد يكون من الصعب على البرلمان أن يناقش الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية ، ذلك لأن هذه الإجراءات قد تكون كثيرة وسريعة ، وبالتالي يكون من الصعب على نواب البرلمان الإطلاع عليها ومناقشتها .

أما بخصوص الدساتير الأخرى التي عرفتها الجزائر ، فالوضع لا يختلف فيها على ما هو معمول به في الدستور الحالي ، إذ نصت المادة ٥٩ من دستور ٦٣ على الاجتماع الوجوبي للمجلس الوطني ، بينما المادة ١٢٠ من دستور ٧٦ تطلبت أن يكون اجتماع المجلس الشعبي الوطني باستدعاء من رئيسه ، وقد نصت المادة ٨٧ من دستور ٨٩ على أن يجتمع المجلس الوطني وجوبا ، وهذه الصياغة مطابقة لصياغة المادة ٥٩ من دستور ١٩٦٣ .

وفي هذا الشأن يرى الأستاذ بوشعير معلقا على المادة ١٢٠ من دستور١٩٧٦ ، أن شرط اجتماع المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى الشروط الأخرى لا يغير من الأمر شيئا ، ذلك أنها شروط تتوقف عند حد حدوث الاجتماع ، فهي لا تشترط إبداء الرأي والتزام الرئيس باستشارتها أو الأخذ برأيها كما جاءت بذلك المادة ١٦ من الدستور الفرنسي ، ويضيف أن هذا ما يدفعنا إلى القول أن رئيس الجمهورية في الحالات السالفة الذكر ـ بما فيها الحالة الاستثنائية ـ حر في الدولة وأن المجلس الشعبي الوطني ليس له إلا الاجتماع وانتظار ما يتخذه الرئيس من إجراءات دون أن يتدخل لا لمراقبتها ولا حتى للموافقة عليها[1] .

---

[1] **د. بوشعير السعيد** ، المرجع السابق ، ص ٣٧١ و ٣٧٢ .

كذلك ، نضيف تساؤلا أخر لم نجد له جواب ، وهو في حالة ما إذا تحقق البرلمان أن الدواعي التي قدمها رئيس الجمهورية للعمل بالمادة ٩٣ ، هي دواعي وهمية ولا تشكل خطر على البلاد ، فهل يمكن اتهام رئيس الجمهورية في هذه الحالة بالخيانة العظمى طبقا للمادة ١٥٨ من دستور ٩٦ على أساس خرقه لأحكام الدستور وعرقلة السلطة التشريعية لعملها بوسائل غير مشروعة ؟ .

- **في النظام المصري**

أما في القانون المصري فقد نصت المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ على أنه " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أن يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا إلى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها " .

ولقد ذهب رأي إلى اعتبار هذه القرارات من قبيل أعمال السيادة ، بالقول أن ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات بهذا الشأن يمثل نموذجا لا شبهة فيه لأعمال السيادة العليا ، ومن ثم لا يخضع في ممارسته لرقابة القضاء أو مجلس الشعب ذاته ، وإنما يخضع لرقابة شعبية مباشرة تتمثل في الاستفتاء الذي يُجري خلال ستين يوما من اتخاذ هذه الإجراءات طبقا للمادة السالفة الذكر[١] .

وذهب رأي أخر إلى القول أنه يتبين بوضوح من صيغة المادة ٧٤ ، أن رئيس الجمهورية حين يصدر القرارات المشار إليها في المادة ٧٤ من الدستور ، إنما يصدرها بوصفه سلطة حكومية لا بوصفه سلطة إدارية ومن هنا يبدو إخضاعها لرقابة قضاء الإلغاء محل نظر[٢] .

- **في النظام الفرنسي**

أما عن الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وفي المادة ١٦ منه التي جاءت على النحو التالي " عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بطريقة جسيمة وحالة ، ونشأ عن ذلك انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ،

---

[١] **د. ايهاب زكي سلام** ، المرجع السابق ، ص ٢١٧ .
مأخوذ عن : د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ص ١٦٩ ـ ١٧٣ .
[٢] **د.عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .
مأخوذ عن : د. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة ، ص ٧٦٦ .

يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية للوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان ، وكذلك المجلس الدستوري ، ويبلغ الأمة بذلك برسالة ، ويجب أن تكون هذه الإجراءات مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من وسائل القيام بمهمتها في أقرب وقت ، ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الإجراءات ، وينعقد البرلمان بقوة القانون ، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية "[١] .

يتبين لنا من خلال هذا النص أن المشرع الدستوري الفرنسي قد اهتم ببيان الدور البارز للبرلمان خلال اللجوء إلى هذه المادة ، إذ أوجب انعقاد البرلمان بقوة القانون من ناحية ، كما حظر حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية من ناحية أخرى ، إلا أنه ثار تساؤل بخصوص دور البرلمان أثناء هذه الظروف ، طالما أن الرئيس يملك اتخاذ تلك الإجراءات الواسعة التي يستمدها من المادة ١٦ .

ويرى في هذا الخصوص بعض الأساتذة أن البرلمان لا يمكنه التصدي لهذه الإجراءات مبررين قولهم بما حدث أثناء تطبيق المادة ١٦ سنة ١٩٦١ ، حيث أنكر الرئيس ديجول de Gaulle ، على البرلمان مباشرة سلطة التشريع في مجال المادة ١٦ ، كما أنكر عليه كذلك الحق في مناقشة تطبيق الإجراءات التي تتخذ بمقتضى هذه المادة[٢] .

بينما ترى Camus بخصوص رقابة البرلمان على هذه الإجراءات ، أن إحدى الضامنات الجوهرية التي تكفل للبرلمان القيام بهذا الدور هي أن ينص الدستور على اجتماع البرلمان بقوة القانون عند إعلان هذه الحالة ضمانا لتواجده حتى يحقق اعتبارات الفاعلية والسرعة معا ، كما ينص على سلب الحكومة حقها في حل البرلمان حتى لا تعمد إلى التخلص منه تهربا من دوره الرقابي[٣] .

---

(1) Texte de l'article **16** en langue française « Lorsque les institutions de la république , l'indépendance de la nation , l'intégrité de son territoire ou de l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publiques constitutionnels est interrompu , le président de la république prend les mesures exigées par les circonstances , après consultation officielle du premier ministre , des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel . Il en informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. »

(2) **Dominique Chagnollaud**, Op. Cit. P. 296 et 297.
Philippe Ardant, Op. Cit. P. 490 à 493.

(٣) **د. عمر حلمي فهمي**، المرجع السابق، ص ٣٤٢.

وأكد الفقيه Henery في تعليقه على أحد أحكام مجلس الدولة أن النظام الفرنسي يجهل السلطات المطلقة التي تعلو على غيرها ، فرئيس الدولة ليس سلطة سيادية لا تعرف الرقابة ، فإذا كان الدستور قد صمت عن بيان مبدأ الرقابة فإنه لم يستبعدها ، ولذا فإن وجودها في هذه الظروف ضروري ، بل أن الدستور قد جعل من الرقابة أمرا محتما عندما نص على اجتماع البرلمان بقوة القانون وحظر حله ، ومن ثم فإن البرلمان يملك عند اجتماعه إعادة النظر في قرارات الرئيس فور صدورها أو بعد ذلك[١] .

ويرى البعض الأخر أن البرلمان يملك سلطة فحص شروط العمل بالمادة ١٦ ليرى هل توفرت أم لا ؟ ، وكذلك ما إذا كانت الإجراءات المتخذة قد امتد تطبيقها وقتا أطول من اللازم في ضوء ما نصت عليه المادة ١٦ ، ويستطيع بالتالي وضع نهاية لاستخدام المادة ١٦ الذي قرره الرئيس [٢] .

وفي الأخير نخلص إلى أن الاتجاه في الجزائر يشبه الحالة في مصر و فرنسا ، بترخيص السلطة التنفيذية أن تصدر تدابير بشأن الظروف الاستثنائية بشرط أن تخضع لمجموعة من الضوابط و الحدود ، واستبعاد رقابة المجلس التشريعي عليها .

الفرع ٢ - الرقابة الدستورية على الأوامر

بعد استعرضنا لمجال الرقابة البرلمانية في النقطة الأولى ، سنعرض صورة أخرى من أنواع الرقابة على الأوامر التشريعية وهي الرقابة الدستورية ، محاولين إبراز أهميتها وكذا بيان موقف المشرع الفرنسي والمصري من هذه المسألة ، ثم الشكل الذي اتخذته الرقابة الدستورية في الجزائر .

١ ـ أهمية الرقابة الدستورية

تعتبر الرقابة الدستورية من أهم ضمانات تطبيق القاعدة الدستورية ونفاذها ، ولابد أن توجد لضمان احترام قواعد الدستور ، وهي الحارس لمبدأ الشرعية ، كما أنها تحافظ على الحدود الدستورية للسلطات وهي خير ضمان ضد تعسف السلطة التشريعية ، وهي التي تكسب

مأخوذ عن : Camus (G) , L'Etat de nécessite en démocratie , Paris ١٩٦٥ , P. ٢٧٢ , ٣٩١.

(١) **د. عمر حلمي فهمي** ، المرجع السابق ، ص ٣٤٢ و ٣٤٣ .

مأخوذ عن : Henery (J.F) , C.E. ٢ Mars ١٩٦٢ R.D.P. ١٩٦٢ , P. ٢٩٤ , ٣٠٦ , ٥٥١.

(٢) **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

مأخوذ عن : J. Cadart , Institutions Politiques et droit constitutionnel , P.٤٢٨

القاعدة الدستورية وصف القانونية ، وهذا لن يتحقق إلا عن طريق وضع جزاء لحماية هذه القاعدة ، والمتمثل في القول بعدم دستورية كل ما يقع مخالفا للقاعدة الدستورية[١] .

وهكذا ، فإن مبدأ علو الدستور يتطلب أن تحترم السلطات العامة التي أنشأها الدستور لاختصاصاتها الدستورية ، وأن تحترم نصوص ومبادئ دستور البلاد الذي يمثل القيد القانوني العام للسلطات الثلاث ، لما له من علو وسمو مطلق بوجوده في القمة من السلم الهرمي للقواعد القانونية ، ولكن علو الدستور يصبح بغير ذي قيمة عملية أو حتى قانونية ، إذا لم يتحقق نوع من الرقابة العليا على القوانين واللوائح للتحقق من عدم مخالفتها لنصوص الدستور ، ومن ثم يجب أن يكون للجهة التي تتولى هذه الرقابة سلطة توقيع الجزاء للتشريع المخالف للدستور ، أي أن تكون هذه الرقابة الجزاء المنطقي على مخالفة الدستور[٢] .

أيضا تكمن هذه الأهمية في كون الرقابة الدستورية تُعد ضمانا لحماية حريات الأفراد في الأوقات العادية ، وتعتبر ضرورة حتمية لحماية هذه الحريات في الأوقات الاستثنائية التي تسود فيها إرادة السلطة التنفيذية ، مما قد يؤدي إلى انفتاح المجال أمامها للاستبداد لانفرادها بالسلطات ومغالاتها في تصوير الظروف التي تتخذ منها ذريعة لإبقاء سلطاتها الخطيرة مما يؤدي ذلك للعصف بالكيان الدستوري للدولة[٣] .

وبعد استعرضنا لأهمية الرقابة الدستورية على القوانين بصفة عامة ، سوف نتطرق لشكل الرقابة الدستورية التي تمارس على التدابير التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية على شكل أوامر ، وقبلها سوف نستعرض موقف المشرع الفرنسي والمصري من هذه الرقابة ، ثم نستعرض موقف المشرع الجزائري منها .

٢ ـ موقف المشرع الفرنسي والمصري

سوف نحاول في هذه النقطة التطرق بإيجاز لشكل الرقابة الدستورية المتابعة في هاتين الدولتين ، مع التذكير أن النظام الدستوري الفرنسي يعتبر النموذج الأمثل الذي كان المشرع الجزائري دوما يسعى للاقتباس منه .

---

[١] **د. عبد الرحمان الشواربي و الأستاذ شريف جاد ال**له ، شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، ص ١٨٦ .

ـ **د. عبد العزيز محمد سالمان** ، رقابة دستورية القوانين ، ص ١٣٣ .

[٢] **د. محمد رفعت عبد الوهاب** ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ .

[٣] **د. أحمد هبه** ، المرجع السابق ، ص ١٨٩ .

مأخوذ عن : د. سعد عصفور ، رقابة القضاء وضرورة حماية الفرد ، ص ١٦١ .

- **شكل الرقابة الدستورية في القانون الفرنسي**

لقد سبق أن أشرنا أن دستور ١٩٥٨ الفرنسي قد قلب التوازن الذي كان سائدا بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، بحيث جعل اختصاص السلطة التشريعية في مجال التشريع محددا على سبيل الحصر ، وجعل اختصاص السلطة التنفيذية بالتشريع يشمل حتى المجالات التي يختص بها البرلمان ، ومن ثم بات اختصاص السلطة التنفيذية بالتشريع ليس محددا على سبيل الحصر .

وكنا قد أشرنا أن دستور الجمهورية الخامسة الصادر في عام ١٩٥٨ قد أباح التفويض التشريعي ونظمه في المادة ٣٨ منه والتي بمقتضاها يمكن للبرلمان أن يصدر قانونا يفوض به الحكومة إصدار عن طريق أوامر إجراءات مما يدخل عادة في مجال التشريع .

إلا أنه بالتّوازي مع ذلك أخذ دستور ١٩٥٨ هو أيضا بنظام الرقابة الدستورية بواسطة هيئة سياسية هي المجلس الدستوري ، الذي أثبت فاعلية كبيرة في رقابته لدستورية القوانين وكذا حرصه الشديد نحو حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين إزاء القوانين التي قد تمس أو تقيد تلك الحريات[١] .

ولقد أعطى دستور فرنسا الحالي لعام ١٩٥٨ اختصاصات عديدة للمجلس الدستوري ، وقد جاء في المادة ١/٦١ منه على أن المجلس له اختصاص رقابي وجوبي ، ذلك أنه يجب طبقا لتلك المادة أن تعرض على المجلس الدستوري القوانين العضوية قبل إصدارها ، ولوائح مجلس البرلمان قبل تطبيقها ، حتى يقرر مدى مطابقتها للدستور ، فرقابة المجلس هي إذن في هذه الحالة رقابة سابقة على إصدار القانون ، وليست رقابة لاحقة على إصدار القانون و تطبيقه .

ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه يجوز لكل من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أحد مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ) أو من ستون عضوا من البرلمان (سواء من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ) ، أن يعرضوا على المجلس الدستوري قبل إصدارها القوانين العادية لكي يقرر مدى مطابقتها للدستور ، بمعنى أن

---

(1) **Dominique Chagnollaud** , Op. Cit. P. 355 .
A. HAURIOU , J. GICQUEL , P. GELARD , Op. Cit. P 1100 .

عرضها على المجلس يكون جوازيا وليس حتميا بناء على طلب أحد الشخصيات المذكورة في المادة وهذا ما يسمى بالرقابة غير المباشرة من قبل البرلمان[١].

وبخصوص قرارات المجلس ، فإذا قرّر هذا الأخير بعدم دستورية قانون ما أو بعض نصوصه ، يؤدي ذلك إلى عدم إصدار هذا القانون أو تطبيقه ، كذلك تعتبر قرارات المجلس الدستوري قرارات نهائية لا تقبل أي طعن ، وملزمة لجميع سلطات الدولة والهيئات القضائية[٢] .

أما بالنسبة للرقابة على دستورية الأوامر التشريعية وحسب الدكتور يسري محمد العصار ، فالمجلس الدستوري الفرنسي لا يمارس أية رقابة على دستورية الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية ، ولكنه يملك رقابة دستورية كل من قانون التفويض والقانون الذي يوافق بواسطته البرلمان على الأوامر الصادرة من الحكومة بناء على قانون التفويض ، أما مجلس الدولة فيمكن له أن يراقب مشروعية هذه الأوامر (قبل إقرار البرلمان لها) وكذلك دستوريتها (أيضا قبل إقرار البرلمان لها)[٣] .

- **شكل الرقابة الدستورية في القانون المصري**

إن الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٧١ هو أول دستور مصري ينص على إنشاء محكمة دستورية كهيئة قضائية مستقلة لتتولى دون غيرها مهمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية ، وذلك بموجب المادة ١٧٥ من الدستور التي قضت بأن " تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية ، وذلك كله على الوجه المبين في القانون ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة " .

وبناء عليه فالمحكمة الدستورية في مصر تمارس رقابتها على دستورية القوانين واللوائح ، ولذلك فإن اللوائح التفويضية يمكن أن تخضع لرقابتها سواء قبل إقرار البرلمان لها أو بعد ذلك (أي بعد أن تتحول إلى قوانين)[٤] .

---

(1) **J. LAPORTE et M. J. TULARD** , Le droit Parlementaire , P. 120 .

(2) Voir la constitution française de 1958 , de l'article **56 à 63** relatifs au conseil constitutionnel **Dominique Chagnollaud** , Op. Cit. P. 364 à 369 .

(٣) **د. يسري محمد العصار** ، المرجع لسابق ، ص ٤٣ .
مأخوذة عن : مجموعة القرارات الكبرى للمجلس الدستوري للأستاذين : فافورو ، وفيليب ، الطبعة السادسة ، دار نشر يسرى ، ١٩٩١ ، ص ٧٠٣

(٤) **د. يسري العصار** ، نفس المرجع ، ص ٤٣ .

ولقد جاء اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح عاما شاملا دون تخصيص أو تحديد ، بحيث يتضمن جميع التشريعات ، سواء أكانت تشريعات عادية صادرة من السلطة التشريعية ، أم تشريعات لائحية فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري ، وسواء أكانت هذه اللوائح عادية أم لها قوة القانون[1] .

وأكدا رأي أخر بخصوص مفهوم القانون الخاضع للرقابة الدستورية ، أن اختصاص المحكمة في الرقابة الدستورية ، منحصر في النصوص التشريعية أيا كان موضوعها ، أو نطاق تطبيقها ، أو الجهة التي أقرتها أو أصدرتها ، ومن ثم فإن محل الرقابة القضائية على الدستورية ، على ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة إنما يتمثل في القانون بمعناه الموضوعي الأعم ، محددا على ضوء النصوص التشريعية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة ، سواء وردت هذه النصوص في التشريعات الأصلية ، التي تقرها السلطة التشريعية أم في التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية ، في حدود صلاحيتها التي ناطها الدستور بها[2] .

وأما بخصوص كيفية قيام المحكمة الدستورية العليا بمهمتها في الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، فإن قانون المحكمة حدد ثلاثة طرق لتحريك الدعوى الدستورية وهي :

١ / الدفع الفرعي من الخصوم

وهو ما نصت عليه المادة ٢/٢٩ من قانون المحكمة الدستورية على أن " تتولى المحكمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ، إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا ، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن " .

ويبدو من خلال النص أن المشرع لم يفتح باب الطعن بعدم دستورية القوانين واللوائح بطريق مباشر أمام الأفراد ، وإنما جعله عن طريق غير مباشر بواسطة الدفع الفرعي أمام المحاكم .

---

[1] **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ص ٧٧٩

[2] **د. عبد الحميد الشواربي و الأستاذ شريف جاد الله** ، المرجع السابق ص ، ٢٠٣ .

٢/ الإحالة من محكمة الموضوع

وهو ما جاءت به المادة ١/٢٩ من نفس القانون على أنه " إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع ، أوقفت الدعوى ، وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية " .

وبذلك يجوز لأي محكمة من المحاكم القضائية أي كانت درجتها ، وسواء كانت من محاكم القضاء العادي أو الإداري أم العسكري ، ولأي هيئة ذات اختصاص قضائي ، أن تحيل أي نص في قانون أو لائحة يكون لازما للفصل في النزاع إلى المحكمة الدستورية العليا لتفصل في دستوريته ، إذا ما تراءى لها عدم دستورية هذا النص .

٣ / التصدي من المحكمة الدستورية العليا

وهو ما قررته المادة ٢٧ من نفس القانون على أنه " يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصها ويتصل بالنزاع المطروح عليها ، وذلك بعد إتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية " .

هذه الرخصة التي منحت للمحكمة العليا بالتصدي لأي نص قانوني أو لائحي يعرض عليها أثناء ممارستها لاختصاصاتها ، وبشرط أن يكون متصلا بالمنازعة المطروحة أمامها ، تعد اختصارا للإجراءات التي يجب مراعاتها عند إتباع أحد الطريقين السابقين[١] .

- **أوجه عدم دستورية القوانين و اللوائح**

سنعرض بإيجاز للأوجه التي ترى الغالبية العظمى من الفقه المصري[٢] أنها تجعل التشريع غير دستوري إذا ما أصابته بصفة مستقلة ، وهي كالأتي :

١ / عدم الاختصاص

أي يجب أن يصدر التشريع سواء كان قانونا أم لائحة من السلطة التي منحها الدستور حق إصداره وفي الحدود والضوابط التي وضعها لممارسة هذا الاختصاص ، وعليه فإذا صدر

---

[١] **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، المرجع السابق ، ص ٧٨١ إلى ٧٨٦ .
[٢] **د. عبد الغني بسيوني عبد الله** ، نفس المرجع ، ص ٧٨٦ إلى ٨١١ .

التشريع بالمخالفة لقواعد الاختصاص التي بينها الدستور فإنه يصبح غير دستوري نتيجة لإصابته بعيب عدم الاختصاص .

٢ / عيب الشكل

أي أنه لا يكفي أن يصدر التشريع طبقا لقواعد عدم الاختصاص التي حددها الدستور حتى يكون دستوريا ، وإنما يجب أيضا أن يكون مستوفيا للشكل الذي تطلبه الدستور ، الذي يتمثل بصفة أساسية في الإجراءات الدستورية التي يتعين الالتزام بها سواء كانت باقتراحه ، أو إقراره ، أو إصداره .

٣ / عيب المحل

ويحدث عند مخالفة التشريع للقواعد والضوابط الموضوعية التي فرضها الدستور على السلطة المختصة بإصداره ، ولذلك سمي بعيب مخالفة القواعد الدستورية الموضوعية ، مثل انعدام صفتي العمومية والتجريد في نصوص التشريع ، وبالتالي تباشر المحكمة الدستورية رقابتها على مراعاة التشريعات لهذه القواعد والضوابط ، فتحكم بعدم دستورية التشريع الذي يخرج عليها .

٤ / عيب الغاية أو الانحراف في استعمال السلطة التشريعية

أي الانحراف الذي يقع في نطاق السلطة التقديرية للسلطة التشريعية ، كأن يتم إصدار تشريع عام بقصد تطبيقه على حالة فردية ، أو عند مخالفة التشريع للهدف أو الأهداف التي خصصها الدستور ليصدر من أجلها .

- **أثار الحكم الصادر بعدم دستورية القانون أو اللائحة**

لقد حددت المادة ٤٨ من قانون المحكمة العليا طبيعة الأحكام التي تصدرها هذه الأخيرة ، فهي نهائية وغير قابلة للطعن .

وأما عن أثار الحكم الصادر بعدم دستورية القانون أو اللائحة أو أحد نصوصها ، فقد نصت عليها المادة ٤٩ على أن أحكام المحكمة العليا الدستورية العليا في الدعاوى الدستورية ملزمة لجميع سلطات الدولة والكافة ، فلها إذن حجية مطلقة وليست نسبية ، مع وجوب نشرها في الجريدة الرسمية خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ صدورها ، ويترتب على الحكم

الصادر بعدم دستورية نص قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استنادا إلى ذلك النص كأن لم تكن[1] .

٢ ـ شكل الرقابة الدستورية في النظام الدستوري الجزائري

لقد نصت دساتيرنا الجزائرية السابقة بدءا بدستور ١٩٦٣ ثم دستور ١٩٨٩ وإلى دستورنا الحالي لعام ١٩٩٦ عن تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ، بينما دستور ١٩٧٦ سكت عن تقرير هذا المبدأ .

ولم تختلف هذه الدساتير إزاء تحديد الجهة أو الهيئة التي تتولى هذه الرقابة ، وكذا من حيث كيفية تنظيم أسلوب الرقابة الدستورية على القوانين ، إذ أرد المشرع الجزائري جعل هذه الرقابة قاصرة على هيئة عليا وحيدة يناط بها هذا الاختصاص ، فأنشأ بذلك المجلس الدستوري الذي يختص دون غيره بالفصل في دستورية القوانين .

وقد أعطى الدستور الحالي لعام ١٩٩٦ وعلى غرار دستور ١٩٨٩ اختصاصات عديدة للمجلس الدستوري ، إذ بجانب اختصاصه برقابة دستورية القوانين أعطى له اختصاصات أخرى هامة ، إذ امتدت ولاية أو رقابة المجلس الدستوري للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية كسائر التشريعات الأصلية ، بالنظر في تطابقها مع مضمون أحكام الدستور وقوانين البلاد .

وحسب الأستاذ العاقون يبدو أن المشرع الجزائري في تصوره ومفهومه للرقابة الدستورية ، قد أخذ بالمبادئ العامة المعمول بها في بعض البلدان الأوروبية والإفريقية ، وهي فصل المنازعات العادية على المنازعات الدستورية ، مما يؤدي إلى الاعتقاد أن رقابة دستورية القوانين في الجزائر تساعد في الحقيقة إلى تحقيق ما يسمى بالعدالة الدستورية (مبدأ سمو الدستور) التي لا تزال ناقصة ، بما أخذته من نقائص على النموذج الذي اقتبست منه - النموذج الفرنسي - وكذا اصطدامها بالواقع الجزائري الخاص بالجزائر[2] .

---

[1] **د. محمد رفعت عبد الوهاب** ، المرجع السابق ، ص ، ١٥٧ .

[2] **W. LAGGOUNE** , La conception du contrôle de constitutionalité en Algérie , P. 7 , Revue de l'école Nationale d'administration , Volume 6 , N°2 , 1996 .

وتأسيسا على ذلك سندرس شكل رقابة دستورية القوانين (الأوامر) في النظام الدستوري الجزائري من خلال النقاط التالية :

١ - تطور نظام الرقابة الدستورية في الجزائر

سوف نحاول في هذه النقطة التطرق بإيجاز للمراحل التي عرفتها الرقابة الدستورية من خلال الدساتير الجزائرية ، دون أن نتطرق لما كان معمول به في دستور ١٩٨٩ الذي لم يأخذ بنظام الأوامر التشريعية .

- في دستور ١٩٦٣

لقد نص الدستور الأول للبلاد في عام ١٩٦٣ على إنشاء المجلس الدستوري كهيئة مستقلة ليتولى دون غيره مهمة الرقابة والفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية ، وذلك سواء بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني (المادة ٦٤ من الدستور) ، والملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد حصر مهمة الرقابة الدستورية على القوانين التي يصدرها المجلس الوطني وكذا الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بفعل المادة ٥٨ من الدستور ، دون ذكر الأسلوب و الإجراءات التي تتحرك بها هذه الرقابة وكذا عدم تحديد الآثار المترتبة عن الحكم الصادر بعدم دستورية القانون أو الأمر .

وحددت المادة ٦٣ منه الأعضاء المشكلين للمجلس وهم الرئيس الأول للمحكمة العليا ، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا وثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية .

- في دستور ١٩٧٦

لقد سكت دستور ١٩٧٦ عن تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين ، وقد أكد بذلك الأستاذ بوشعير بقوله " إن المؤسس الدستوري لم ينص في دستور١٩٧٦ على فكرة الرقابة على دستورية القوانين صراحة ، حيث لم تتضمن أحكامه أي نص يتعلق بإنشاء هيئة سياسية أو قضائية تسند لها مهمة الرقابة الدستورية على القوانين التي تسنها المؤسسة التشريعية أو الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية فيما بين دورة وأخرى للمؤسسة التشريعية وتلغي ما هو مخالف لأحكام الدستور" [١] .

---

[١] **د. بوشعير السعيد** ، النظام السياسي الجزائري ، ص ٤١٣ .

أيضا يضيف الأستاذ أنه ليس في دستور ١٩٧٦ ما يسمح صراحة للمحاكم من التصدي لبحث دستورية القوانين ، بمعنى هل يمكن للمحكمة العادية أن ترفض تطبيق تشريع ما في دعوى مطروحة بسبب مخالفته للدستور ؟ ، الجواب هو أن ذلك لم يحدث لعدم جرأة القضاة والأفراد إقتداء بالمجلس الشعبي الوطني ، الذي لم يستطع فرض احترام الدستور[١] .

- في دستور ١٩٩٦

على غرار دستوري ١٩٦٣ و١٩٨٩ نص الدستور الحالي لعام ١٩٩٦ على إنشاء المجلس الدستوري كهيئة وحيدة لتمارس اختصاصها في الفصل دون غيرها في دستورية القوانين بفعل المادة ١٦٥ منه ، وهذا بالإضافة إلى اختصاصات أخرى تتمثل في رقابة مطابقة القوانين العضوية والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور ، ورقابة دستورية المعاهدات والتنظيمات ، وكذا رقابة صحة الانتخابات والاستفتاء ، وأخيرا رقابة صحة عمليات الاستفتاء .

مع الإشارة أن المادة ١٦٥ لم تشير صراحة للرقابة على الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية على غرار دستور ١٩٦٣ ، غير أنه يبدو أن المشرع وضع القوانين والأوامر في نفس المرتبة ونفس التسمية ، مما جعله يرى عدم جدوى ذكر القوانين والأوامر معا ، واكتفى بذكر القوانين التي أعطى لها مدلول يشمل اصطلاح القوانين والأوامر معا .

أيضا ، لقد نص دستور١٩٩٦ على رقابة سابقة ولاحقة لدستورية القوانين في المادة ١٦٥ غير أنه تراجع عن مبدأ الرقابة السابقة للقوانين في المادة ١٦٨ ، ونص بالمقابل على الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين في المادة ١٦٩ ، بمعنى أن رقابة دستورية القوانين أصبحت تقتصر على المادة ١٦٩ أي بعد إصدارها ونفاذها ، دون السماح للمجلس بأن ينظر فيها قبل ذلك .

ونخلص من هذا الموجز أن الرقابة الدستورية في الجزائر على القوانين (الأوامر) عرفت عدة تطبيقات وهذا منذ إنشاء المجلس الدستوري الأول للبلاد في ظل دستور ١٩٦٣ ، ثم أعطى ١٩٩٦ اختصاصات أخرى للمجلس بجانب اختصاصه في رقابة دستورية القوانين والأوامر.

---

[١] **د. بوشعير السعيد** ، نفس المرجع ، ص ٤١٣ و٤١٤ .

كذلك يمكن القول أنه بالرغم من العيوب الواضحة وأوجه الضعف ، فإن المجلس الدستوري جهاز له فاعليته من حيث مهمته الحالية ، ومن حيث المهام التي قد يقوم بها في المستقبل والذي سوف يكون دون شك ضمان حقيقي لاحترام الدستور.

٢ ـ نظام الرقابة الدستورية في الجزائر

بعد استعراضها في النقطة الأولى للتطور الذي عرفته هذه الرقابة منذ الإعلان على الدستور الأول للبلاد في سنة ١٩٦٣ إلى غاية الدستور الحالي ، مع التطرق لما هو معمول به في هذا الصدد في كل من القانون الفرنسي والقانون المصري ، سوف نحاول في هذه النقطة الثانية إبراز الرقابة الدستورية التي يتولها المجلس الدستوري على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حدود الاختصاص المخول له بقانون التفويض كما كان عليه الحال في ظل دستور ١٩٦٣ ، أو بنص الدستور حاليا .

والأوامر التشريعية كما أشرت إليه سابقا هي كشأن سائر التشريعات تمتد ولاية المجلس الدستوري للنظر في تطابقها مع مضمون وأحكام الدستور ، دون مناقشة ضرورة إصدار هذه الأوامر ومدى الحاجة إليها أو مدى صلاحيتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، فتلك رقابة يختص بها البرلمان .

وقد سبق أن عالجنا النصوص الدستورية التي قرر من خلالها المشرع الجزائري إعطاء الحق لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير تشريعية على شكل أوامر ، وقد درسنا بهذا الشأن المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ التي أقرت هذا الاختصاص بناء على تفويض تشريعي من المجلس الوطني ، ثم تطرقنا لكل من المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦ والمادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ اللتان سمحت لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص أثناء دورتي انعقاد المجلس التشريعي ، وقلنا أن أحكام دستور ١٩٨٩ لم تقرّر هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية ، مع الإشارة أن أحكام دستور ٨٩ نصت على إنشاء مجلس دستوري يتولى الرقابة على دستورية القوانين ، على عكس دستور ١٩٧٦ الذي لم تتضمن أحكامه النص على إنشاء هذه الهيئة .

وبناء على ما تقدم سوف نخصص دراستنا على رقابة دستورية الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بناء على التفويض التشريعي (المادة ٥٨ من دستور٦٣) في النقطة الأولى ، ونستعرض في النقطة الثانية رقابة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية بين دورتي انعقاد البرلمان طبقا (للمادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦) .

١ ـ رقابة دستورية الأوامر التشريعية الصادرة بناء على تفويض تشريعي

لقد ذكرنا سلفا أن المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣ قد أجازت لرئيس الجمهورية اللجوء إلى اتخاذ تدابير تشريعية على شكل أوامر في نطاق مجلس الوزراء ، وذلك لمدة محدودة وبتفويض من المجلس الوطني الذي تُعرض عليه هذه التدابير للمصادقة عليها في مدة ثلاثة أشهر ، وأيضا ذكرنا أن المشرع الدستوري آنذاك أعطى للمجلس الدستوري حق الفصل في دستورية القوانين و الأوامر التشريعية التي يتم اتخاذها ، على أن يكون ذلك بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني .

وبناء عليه فإن الأمر التشريعي يخضع للرقابة الدستورية كغيره من القوانين ، ويمارسها المجلس الدستوري في حدود ولايته ، و تمتد رقابة المجلس للتأكد من مطابقة الأمر لأحكام الدستور وبطبيعة الحال يجب أن تمتد هذه الرقابة إلى قانون التفويض الذي يرتبط أساسا بالأمر ، وعليه سوف نبحث مجال الرقابة الدستورية في هاتين النقطتين كما يلي :

أ - قانون التفويض

من الطبيعي أن تمتد رقابة المجلس الدستوري لقانون التفويض الذي يعتبر تشريع أصلي صادر من المجلس الوطني ، والذي يتعين أن يصدر وفقا للقيود التي حددها الدستور ، أي أن يصدر لمدة محددة وفي مواضيع معينة حتى لا يُصبح بمثابة تفويض عام لرئيس الجمهورية ، بحيث كما سبق أن أشرنا إليه أن التفويض هو مجرد تخويل مؤقت لرئيس الجمهورية في ممارسة اختصاص محدد في زمن معين ، تعود بعدها السلطة التشريعية لمجلس الدولة بعد نهاية المدة المحددة للتفويض .

كذلك ، يجب أن لا يتعدى المجلس الوطني المدى الطبيعي المخصص للتفويض ، أي لا يجوز له التفويض لرئيس الجمهورية في مواضيع تشريعية مخالفة لأحكام ومبادئ الدستور ، أيضا يجب أن تكون هذه المواضيع من المواد المحجوزة للمشرع والتي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون ، مع الإشارة في النقطة الأخيرة أن المشرع الجزائري لم يحدد في دستور ٦٣ نطاق كل من القانون واللائحة ، مما قد يصعب على المجلس الدستوري في هذا الشأن تحديد المواد التي تدخل في مجال القانون والتي تكون محل التفويض .

ب - شكل و مجال الأوامر

يتمثل هذا القيد في مدى تقيد رئيس الجمهورية بالمواضع التي ينظمها الأمر التشريعي والتي ينبغي أن تكون من بين المواضيع التي حددها قانون التفويض الصادر من المجلس الوطني ، وبالتالي فكل خروج على هذه المواضيع يعني ذلك اعتداء على السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل وإهدار لمبدأ المشروعية ، مما يؤدي بالضرورة بأن يقضي المجلس بعدم دستوريتها .

وكذلك في مدى احترام رئيس الجمهورية للمدة الزمنية المحددة له لإصدار الأوامر ، بحيث يمكن اعتبار الأوامر التي يتم إصدارها خارج هذه المدة الزمنية أوامر مخالفة لأحكام الدستور وأسس قانون التفويض التشريعي وهي بالتالي قد تعتبر غير دستورية من قبل المجلس الدستوري .

أيضا من حيث الشكل يجب أن يكون صدور هذه الأوامر بناء على قانون التفويض الذي وافق عليه المجلس الوطني ، وألا أصبحت غير صحيحة وبالتالي تفقد هذه الأوامر أساس مشروعيتها .

وعموما فإن رقابة المجلس الدستوري برأينا تكمن في النظر في عدم خروج الأمر على الحدود الشكلية والموضوعية التي حددها الدستور ، وكذلك الحدود والأسس التي أوضحها ووضعها قانون التفويض لرئيس الجمهورية .

ومن ناحية أخرى وبالنظر لما نصت عليه المادة ٦٢ من الدستور على أن يكون فصل المجلس الدستوري في القوانين والأوامر التشريعية ، بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني ، يعني ذلك عدم تمكين المجلس من التصرف حتى و إن كان على علم بوجود

نص قانوني أو أمر تشريعي مخالف لأحكام الدستور ، وهذا في نظرنا يعد انتقاصا لاختصاص هذه الهيئة التي أصبحت مقيدة بهذا الشرط .

كذلك ، يجب الإشارة أن دستور ١٩٦٣ لم ينص على الإجراءات التي تتبع أمام المجلس الدستوري بخصوص النظر والفصل في دستورية الأوامر التي تعرض عليه ، ولم يحدد أثار الحكم الصادر بعدم دستورية الأمر التشريعي ، فيما إذا كان ملزم لجميع سلطات الدولة وله حجية مطلقة .

٢ ـ رقابة دستورية الأوامر التشريعية الصادرة في غيبة المجلس التشريعي

سوف نكتفي في هذه النقطة بالتطرق للمادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ ، ذلك أن دستور ١٩٧٦ الذي أباح التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية لم ينص في أحكامه على رقابة دستورية القوانين .

ولقد نصت المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ على الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر ، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، وفي الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور ، على أن يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

وجاء في المادة ١/١٦٥ من الدستور أن المجلس الدستوري يفصل ، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات ، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ ، أو بقرار في الحالة العكسية .

وبناء على ما تقدم نرى أن المشرع الدستوري قد أعطى لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر في عدة حالات ، إلا أنه أنشأ هيئة سياسية تتولى رقابة دستورية هذه الأوامر وهي المجلس الدستوري الذي كلف بالسهر على احترام الدستور (المادة ١٦٣) ، وأعطي حق الفصل في دستورية القوانين التي يتم إصدارها ، بما فيها الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية ، الذي يتوجب عليه ممارسة هذا الاختصاص في الحدود الدستورية التي وضعها المشرع وعدم تجاوزه للمدى التشريعي المخول له ، وذلك باحترام المجال المخصص للبرلمان والمبادئ والأحكام الدستورية التي تنظم عمل السلطات العامة في البلاد ،

إلى جانب الفترة الزمنية التي يُسمح له من خلالها اللجوء إلى الأوامر التشريعية ، وكذا التحقق من قيام الظروف الاستثنائية للعمل بالمادة ٩٣ من الدستور .

وعليه سوف نحاول تحديد أوجه عدم دستورية القوانين (الأوامر) التي يصدرها رئيس الجمهورية ، ثم نستعرض نطاق رقابة المجلس الدستوري ، ونبحث في حجية وأثار قرارات المجلس الدستوري ، وفي النقطة الرابعة سوف نورد تطبيق عملي لرقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية .

١ ـ أوجه عدم دستورية الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية

أ / عدم تجاوز المجال التشريعي للبرلمان

المقصود بالحدود الموضوعية في هذه الحالة هي النطاق التشريعي المحجوز للبرلمان ، الذي حرص المشرع الدستوري على أن يتوله البرلمان ، نظرا لأن هذه المسائل هي مسائل محجوزة للتشريع العادي وتتصل بالنظام الدستوري للدولة وتمس بالحريات والحقوق العامة ومواد سيادة القانون وغيرها من الأمور التي يتعين ألا يصدر بتنظيمها أمر تشريعي ، وإلا ترتب على ذلك تعديا من رئيس الجمهورية على النطاق المحجوز للبرلمان وتجاوزا للمدى التشريعي للأوامر التي يصدرها ، وهذا ما يؤدي بالفصل بعدم دستوريتها .

غير أنه هذه الحالة لا يمكن إثارتها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، إذ يعود لرئيس الجمهورية باعتباره عضوا دستوريا أخر ، التشريع بالأوامر حتى في المجالات المخولة للبرلمان أصلا .

ب / عدم تجاوز مبادئ وأحكام الدستور

أيضا هناك قاعدة موضوعية أخرى يجب على رئيس الجمهورية التقيد بها حينما يصدر الأوامر ، التي يجب أن تكون مطابقة لأحكام ومبادئ الدستور وفي الإطار القانوني الذي حددته النصوص الدستورية ، بمعنى أن يتقيد رئيس الجمهورية بالحدود الشكلية والموضوعية التي استوجبها الدستور ، إذ من غير المقبول أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى الأمر التشريعي بقصد تعديل أو إلغاء أو توقيف قواعد أو مبادئ دستورية ، مما يعني ذلك تعديه على السلطة التأسيسية التي هي ملك للشعب (المادة ١/٧ من الدستور) ، التي وضعت الدستور و حددت مهام

السلطات العامة في الدولة ، لهذا يكون من حق المجلس الدستوري أن ينظر في مسألة دستورية هذه الأوامر .

ج / عدم تجاوز المدى الزمني

أوضحت المادة ١٢٤ من الدستور أنه لرئيس الجمهورية حق اتخاذ الأوامر سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، أي أن المادة قد حددت بوضوح الفترة الزمنية التي يتعين لرئيس الجمهورية اللجوء فيها إلى إصدار الأوامر ، وعليه يجب إرجاء التشريعي في المسائل العادية إلى حين انعقاد البرلمان ، ومن ثم فلجوء رئيس الجمهورية إلى إصدار أوامر تشريعية بينما البرلمان قائم يعد تعديا على حكم من أحكام الدستور ، وللمجلس الدستوري ولاية القضاء بعدم دستوريته .

د / عدم تجاوز الظروف الاستثنائية

لقد أقرت المادة ١٢٤ من الدستور لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة ٩٣ من الدستور ، وعليه يكون للمجلس الدستوري كجهة رقابة التحقق من قيام هذه الظروف الاستثنائية ، وذلك بالتأكد من توفر الشروط الموضوعية والشكلية لقيامها ، وأيضا النظر في عدم تجاوزها من قبل رئيس الجمهورية وإصداره أوامر في مسائل غير ضرورية لا تستوجب السرعة .

وعليه يجب أن تكون هذه الظروف الاستثنائية جدية ومن الأهمية القصوى التي تستلزم التدخل والإسراع في اتخاذ التدابير وإصدار الأوامر لمواجهتها ، بمعنى أن يكون رئيس الجمهورية مضطرا إلى إصدار هذه الأوامر .

وبناء على ما تقدم نرى أن المجلس الدستوري كجهة رقابة ، له دور فعال في إجبار رئيس الجمهورية بالتقيد بهذه الشروط وعدم الخروج عليها ، باعتباره سلطة تشريعية استثنائية مؤقتة ومقيدة ، وحتى لا يعتدي على البرلمان ويصبح سلطة تشريعية عادية يقتسم معه الوظيفة التشريعية التي ناط الدستور بالبرلمان القيام بها .

٢ ـ نطاق رقابة المجلس الدستوري

لقد جاء في المادة ١٦٥ من الدستور أن المجلس الدستوري يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات ، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ ، أو بقرار في الحالة العكسية ، وهذا يعني أن المشرع قد وضع صورتين لرقابة دستورية هذه المسائل ، رقابة سابقة برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ ورقابة لاحقة بقرار بعد أن تصبح واجبة التنفيذ ، إلا أنه فصل بين هاتين الصورتين والمسائل التي تعالجها في مادتين منفصلتين ، فنص في المادة ١٦٨ من الدستور أنه " إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق ، أو اتفاقية ، فلا يتم التصديق عليها " ونصت المادة ١٦٩ من الدستور أنه " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري ، يفقد هذا النص أثره ، ابتداء من يوم قرار المجلس " .

يتضح لنا من هذه النصوص أن المشرع الجزائري قد قرر إمكانية الرقابة السابقة واللاحقة لكل المواد المذكورة في المادة ١٦٥ ، لكنه راجع وخصص في المادة ١٦٨ موضوعين فقط وهما المعاهدات والاتفاقيات بالرقابة السابقة أي قبل المصادقة عليها ، وخصص في المادة ١٦٩ موضوعين كذلك وهما القوانين والتنظيمات بالرقابة اللاحقة أي بعد المصادقة عليها ، وهذا ما نعتبره تعارض بين هاتين المادتين والمادة ١٦٥ بخصوص تحديد نوع الرقابة لكل موضوع منها.

وبخصوص نطاق رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية ، في اعتقادنا هي رقابة لاحقة ذلك أن المشرع أدخلها ضمن الرقابة على دستورية القوانين بصفة عامة ، حتى وإن كانت تختلف مع القوانين من حيث الشكل والإجراءات عند صدورها .

أيضا نرى أن ما ذهب إليه الدكتور إبراهيم محمد حسنين بشأن الرقابة المناسبة للفصل في دستورية القوانين[١] ، أنه إذا نظرنا إلى الواقع فإنه لا يمكن اعتبار أسلوب الرقابة السابقة وسيلة للرقابة على دستورية القوانين ، فالرقابة على دستورية القوانين تعني أول ما تعني أن تكون القوانين قد صدرت بعد انتهاء الإجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور ، أما الرقابة السابقة فإنها تعني الرقابة السابقة على صدور القانون ، وعلى ذلك فهي تعد رقابة على دستورية مشروع القانون لا رقابة على دستورية القانون ، وبذلك تنحصر الرقابة على دستورية

[١] **د. إبراهيم محمد حسنين** ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، ص ٣٧٣ .

القوانين في صورة الرقابة اللاحقة فحسب ، وهذا يتماشى إلى حد بعيد مع ما جاء في نص المادة ١٦٥ من الدستور بأن المجلس الدستوري يفصل في دستورية القوانين ولم ينص على رقابة دستورية مشروع القانون .

- **الإحالة على المجلس**

لقد أوضحت المادة ٩ من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري[١] ، أن المجلس الدستوري يخطر برسالة توجه إلى رئيسه ، وذلك في إطار أحكام المادتين ١٦٥ و ١٦٦ من الدستور ، أي من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة ، المجلس الدستوري .

ويتضح لنا من هذه الأحكام أنه ليس من حق المجلس الدستوري التصدي من تلقاء نفسه لبحث دستورية الأوامر ، بل متى أحالت له سواء من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة .

أيضا الملاحظ بعد الإطلاع على نص المادة ١٢٣ من دستور٩٦ في الفقرة الأخيرة منها التي جاء فيها أنه " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره " أن المشرع قد قسم الرقابة إلى قسمين ، رقابة وجوبية حيث يجب أن تعرض على المجلس القوانين العضوية لإقرار مطابقتها مع الدستور قبل إصدارها ، ورقابة اختيارية وجوازية ، حيث يجوز أن يعرض كل من رئيس الجمهورية أو رئيس أحد المجلسين النص التشريعي بعد إصداره على المجلس الدستوري للفصل في دستوريته .

ولاشك أن هذا سوف يؤدي إلى رقابة ضعيفة لا يمكن الاعتماد عليها كوسيلة لضمان حسن نفاذ القانون الدستوري ، بحيث إذا كان اختصاص المجلس برقابة دستورية النصوص التشريعية لا ينعقد إلا إذا أحيل إليه الأمر من رئيس الجمهورية أو من أحد رئيسي المجلسين ، فإن في استطاعة هؤلاء أن يعرقلوا هذه الرقابة بعدم إحالتهم هذه القوانين أو الأوامر على المجلس ، وعليه إذا كان القانون أو الأمر المخالف للدستور يحقق رغبة لرئيس الجمهورية ويتفق مع ميوله ، فمعنى ذلك قد يتفق البرلمان مع رئيس الجمهورية بصدد هذا القانون أو الأمر وإصداره دون إحالته على المجلس الدستوري ، الذي لا يمكنه في هذه الحالة أن يتصدى

[١] النظام المؤرخ في ٢٥ ربيع الأول عام ١٤٢١ الموافق ٢٨ يونيو سنة ٢٠٠٠ ، المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري .

لبحث مدى دستورية مثل هذا القانون أو الأمر ، وهذا يعني أن هذه الرقابة مقررة لصالح السلطات العامة التي تحركها متى تشاء .

٣ ـ حجية وأثار قرارات المجلس الدستوري

سوف نستعرض هذه النقطة في عنصرين وهما على التوالي :

أ / حجية وطبيعة قرارات المجلس الدستوري

قضت المادة ٤٩ من النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري بخصوص حجية أراء وقرارات المجلس الدستوري أن " أراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة للطعن " .

يتبين لنا من نص المادة أن القرارات التي يصدرها المجلس الدستوري هي قرارات غير قابلة للطعن ، بمعنى أنها تكتسب قوة الشيء المقضي فيه مثل جميع الأحكام القضائية النهائية ، وهي ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية ، أي أنها تلزم جميع السلطات العامة في الدولة ، وكذا جميع محاكم السلطة القضائية العادية والإدارية وغيرها من المحاكم على اختلاف درجاتها ، وذلك بالامتناع عن تطبيق النصوص القانونية والأوامر التي حكم بعدم دستوريتها .

وعليه يتوجب على السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية التوقف عن تنفيذ النص التشريعي المقرر بعدم دستوريته ، والسلطة التشريعية التي يتعين عليها ألا تسن أي تشريع مستقبلا يتضمن ما قضى القرار بعدم دستوريته .

ب / آثار قرارات المجلس الدستوري

نصت المادة ١٦٩ من الدستور أنه " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري ، يفقد هذا النص أثره ، ابتداء من يوم قرار المجلس " .

وقررت المادة ٧ من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أنه " إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه ، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم يعاد إلى الجهة المخطرة ".

وجاء في المادة ٨ (من نفس النظام) أنه " إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار ، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها وكان فصلها عن بقية النص يؤدي إلى المساس ببنيته كاملة ، فإنه في هذه الحالة يعاد النص إلى الجهة المخطرة " .

بناء على هذه النصوص يترتب على القرار الصادر بعدم دستورية النص التشريعي فقدان أثره ابتداء من يوم قرار المجلس ، أي يؤدي ذلك إلى إلغاء قوة نفاذ النص التشريعي من يوم اتخاذ المجلس لقراره وعدم تطبيقه مستقبلا .

أما بخصوص الأثر الرجعي للقرار ، فهناك صعوبات تثور حول تحديد الوقت الذي تعتبر فيه النصوص المعلن عن عدم دستوريتها وبالتالي تفقد أثرها وتعد غير نافذة ، مما يتيح مجالا للتساؤل فيما إذا كان للقرار الذي يقرر عدم الدستورية أثر رجعي ؟ .

وقد يبدو من ظاهر النص أن الجواب هو بنفي الرجعية عن القرار المتخذ بعدم دستورية النص التشريعي ، وذلك قياسا أن القاعدة الواضحة في المادة لنفاذ القرار الصادر بعدم الدستورية هي سريانه بالنسبة للمستقبل ، أي من اليوم التالي لنشر الحكم ، إلا أننا نرى أن حقيقة الأمر يجب أن تختلف عن ذلك ، إذ لابد أن ينطبق الأثر الرجعي للقرار بعدم الدستورية على المسائل التي عالجها في السابق ، لأن القرار الصادر من المجلس إنما يكشف عن البطلان الذي أصاب النص التشريعي المقرر بعدم دستوريته منذ إصداره ، وأيضا فهو موجه لجميع السلطات والهيئات في الدولة .

أما بشأن النصين الواردين في أحكام المادتين ٧ و٨ المذكورتين أعلاه ، يتبين لنا أن المجلس الدستوري عند شروعه في رقابة حكم أخطر بشأنه قد يكون بصدد حالتين ، وهما عدم قابلية فصل هذا الحكم عن باقي الأحكام الأخرى للنص ، أو إلزامية تصديه لأحكام أخرى واردة في النص المعروض عليه والمتضمن للحكم المقصود بالرقابة ، ففي كلتا الحالتين يتعين على المجلس أن يعيد النص إلى الجهة المخطرة ، ومن ثم يبدو أنه يظل أمر حسمه معلقا على قرار الجهة المخطرة له .

٤ ـ التطبيق العملي لقرارات المجلس الدستوري

بعد أن رأينا في النقاط السابقة شكل الرقابة الدستورية التي يمارسها المجلس الدستوري على النصوص التشريعية ، سوف نستعرض في هذه النقطة التطبيق العملي بشأن القرار رقم ٠٢/ق.أ/م.د/٢٠٠٠ مؤرخ في ٢٢ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠٠ يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم ١٥/٩٧ المؤرخ في ٢٤ محرم عام ١٤١٨ الموافق ٣١ مايو سنة ١٩٩٧ المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى[١] .

وسوف نرى في الوثيقة رقم ١ [٢] القرار الصادر عن المجلس الدستوري ، وفي الوثيقة رقم ٢ [٣] الأمر الذي اتخذه رئيس الجمهورية الحالي المتضمن عرض الأسباب بشأن إدارة ولاية الجزائر ، والوثيقة رقم ٣ [٤] تقرير لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بشأن قرار المجلس الدستوري وأمر رئيس الجمهورية .

---

[١] مجلة المجلس الدستوري ، أحكام الفقه الدستوري الجزائري ٢٠٠٠ ، رقم ٠٥ ، ص ٦ إلى ٨ .
[٢] مصلحة الأرشيف بالمجلس الشعبي الوطني .
[٣] نفس المصدر .
[٤] نفس المصدر .

أ / الوثيقة رقم - ١ -

- قرار رقم ٠٢ /ق.أ/م.د/٢٠٠٠ مؤرخ في ٢٢ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠٠ ، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم ٩٧ -١٥ المؤرخ في ٢٤ محرم علم ١٤١٨ الموافق ٣١ مايو سنة ١٩٩٧ المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى .

إن المجلس الدستوري ،

- بناء على إخطار رئيس الجمهورية ، طبقا لأحكام المادة ١٦٦ من الدستور ، بالرسالة المؤرخة في ٢٣ فبراير سنة ٢٠٠٠ والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ ١٨ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق ٢٣ فبراير سنة ٢٠٠٠ تحت رقم ٢٠٠٠/٢١ /س.إ/ يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم ٩٧ - ١٥ المؤرخ في ٢٤ محرم عام ١٤١٨ الموافق ٣١ مايو سنة ١٩٩٧ المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى .

- وبناء على الدستور ، لاسيما في مواده ١٥ ، ١٨ (الفقرة الثانية) ، ٧٨ (البند التاسع) ٧٩ (الفقرة الأولى) ، ١٠١ (الفقرة الثانية) ، ١٢٢ (البند العاشر) ، ١٦٣ (الفقرة الأولى) ١٦٥ (الفقرة الأولى) ، ١٦٦ ، ١٦٧ (الفقرة الأولى) ، ١٦٩ و ١٧٩ .

- وبمقتضى النظام المؤرخ في ٥ محرم عام ١٤١٠ الموافق ٧ غشت سنة ١٩٨٩ الذي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري ، المعدل و المتمم .

وبعد الاستماع إلى المقرر ،

- اعتبارا أن الأمر رقم ٩٧ - ١٥ المؤرخ في ٢٤ محرم عام ١٤١٨ الموافق ٣١ مايو سنة ١٩٩٧ ، موضوع الإخطار ، قد أنشأ جماعتين إقليميتين تحت تسمية " محافظة الجزائر الكبرى " و " الدائرة الحضرية " وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما بموجب أحكامه .

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين أقر في المادة ١٥ (الفقرة الأولى) من الدستور أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية " فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما .

- واعتبارا أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد خول المشرع ، بمقتضى المادة ١٢٢ (البند ١٠) من الدستور ، صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد ، فإنه يتعين عليه حين يمارس هذه الصلاحية أن يتقيد بأحكام المادة ١٥ (الفقرة الأولى) من الدستور .

- واعتبارا أنه إذا كان بإمكان المشرع أن يحدد قواعد تنظيم وسير وعمل خاصة بمدينة الجزائر العاصمة ، انطلاقا من مركزها وفقا للمادة ٤ من الدستور ، فإن عليه أن يتقيد بأحكام الدستور في الموضوع .

- واعتبارا بالنتيجة أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان " محافظة الجزائر الكبرى " و " الدائرة الحضرية " وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما ، يكون قد خالف أحكام الدستور لاسيما المواد ١٥ (الفقرة الأولى) ، ١٨ (الفقرة الثانية) ، ٧٨ (البند التاسع) ، ٧٩ (الفقرة الأولى) و ١٠١ (الفقرة الثانية) منه .

يقرر ،

- التصريح بأن الأمر رقم ٩٧ - ١٥ المؤرخ في ٢٤ محرم عام ١٤١٨ الموافق ٣١ مايو سنة ١٩٩٧ المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى ، موضوع الإخطار ، غير دستوري .

ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

وبهذا تداول المجلس الدستوري في جلساته المنعقدة بتاريخ ١٨ ، ١٩ ، ٢٠ ، ٢١ و٢٢ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ ، ٢٦ و ٢٧ فبراير ٢٠٠٠ .

ب / الوثيقة رقم - ٢ -

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية -

أمر رقم ٢٠٠٠ – ٠١ مؤرخ في ٢٥ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق ٠١ مارس ٢٠٠٠ ، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها ، على إثر قرار المجلس الدستوري رقم ٠٢/ق.أ/م.د/٢٠٠٠ المؤرخ في ٢٢ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠٠ ، و المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم ٩٧ - ١٥ المؤرخ في ٢٤ محرم عام ١٤١٨ الموافق ٣١ ماي ١٩٩٧ ، الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى .

- - -

إن رئيس الجمهورية ،

- بناء على الدستور ، لاسيما المواد ٤ ، ١٥ ، ١٦ ، ١٨ ، ٧٨ ، ١٠١ ، ١٢٢ ، ١٠ ، ١٢٤ منه .

- بمقتضى القانون رقم ٨٤ – ٠٩ المؤرخ في ٠٢ جمادى الأول عام ١٤٦٤ الموافق ٠٤ فبراير سنة ١٩٨٤ و المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد .

من ممثل الحكومة السيد يزيد زرهوني ، على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، لدى لجنة الشؤون القانونية والإدارية .

ـ عرض الأسباب ـ

لقد أثارت طبيعة و حجم خصوصيات الوضع القانوني الذي يحكم محافظة الجزائر الكبرى افتراض عدم دستوريته ، مما أدى بالسيد رئيس الجمهورية إلى إخطار المجلس الدستوري قصد البث في مطابقة الأمر رقم ٩٧ – ١٥ المؤرخ في ٣١ ماي سنة ١٩٩٧ ، الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى ، للدستور .

وصرح المجلس الدستوري بموجب قرار مؤرخ في ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠٠ بعدم مطابقة جميع الأحكام الواردة في هذا الأمر للدستور ، لكونها تُحدث صنفين جديدين من الجماعات الإقليمية ، و هما محافظة الجزائر الكبرى و الدائرة الحضرية ، و ذلك مخالفة لأحكام الدستور.

وبموجب أحكام المادة ١٦٩ من الدستور يبطل هذا القرار الصادر عن المجلس الدستوري فورا كل أثر للأمر ٩٧ – ١٥ المؤرخ في ٣١ ماي ١٩٩٧ و مجموع النصوص اللاحقة به ، و تستوجب الوضعية الناجمة عن هذا القرار حينئذ اتخاذ تدبير ذي طابع تشريعي ، دون إبطاء يرمي إلى ما يلي :

- التأكيد من جديد على الوضع القانوني العام المطبق على ولاية الجزائر و البلديات التي تشتمل عليها كما هو محدد على النصوص ، بموجب القانونين رقم ٩٠-٠٨ و ٩٠-٠٩ ، المؤرخين في ٠٧ أبريل ١٩٩٠ والمتعلقين تباعا ، بالبلدية و الولاية .

- ترسيخ السند القانوني الضروري على الصعيد التشريعي فيما يخص الأحكام الخاصة التي ستطبق على البلديات التي تشتمل عليها العاصمة .

- تجسيد مطابقة تنظيم ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها و سيرها مع التشريع المعمول به ، و ذلك عن طريق التنظيم .

- ضمان استمرارية الهيئات و المصلح العمومية و سيرها المنتظم في جميع الأحوال ، ذلكم هو المحتوى العام لهذا الأمر .

ج / الوثيقة رقم - ٣ -

ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية –

الفترة التشريعية الرابعة

دورة الربيع ٢٠٠٠

لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات - مارس ٢٠٠٠ -

- تقرير عن الأمر ر قم ٢٠٠٠ – ٠١ المؤرخ في ٢٥ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق أول مارس سنة ٢٠٠٠ المتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها .

- تتشرف لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات بتقديم تقريرها عن الأمر رقم ٢٠٠٠ – ٠١ المؤرخ في ٢٥ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق ٠١ مارس سنة ٢٠٠٠ المتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها ، و ذلك طبقا للمادة ٣٨ من القانون العضوي رقم ٩٩ – ٠٢ المؤرخ في ٢٠ ذي القعدة عام ١٤١٩ الموافق ٠٨ مارس ١٩٩٩ ، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، و في هذا الإطار و بناء على الإحالة رقم ٢٠٠٠ – ٠٥ المؤرخة في ٠٥ مارس ٢٠٠٠ من رئيس المجلس الشعبي الوطني ، و بمقتض المادة ٢٠ من النظام الداخلي للمجلس ، عقدت اللجنة اجتماعا يوم الاثنين ٠٦ مارس ٢٠٠٠ لدراسة الأمر المذكور أعلاه ، و قد حضر الاجتماع ممثل الحكومة السيد يزيد زرهوني وزير الداخلية و الجماعات المحلية ، الذي قدم عرضا عن الأسباب التي أدت إلى إخطار المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية بغية الفصل في دستورية أحكام الأمر رقم ٩٧ – ١٥ المتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى .

- وفي هذا السياق أكد ممثل الحكومة أن هذا الأمر قد حول ولاية الجزائر إلى جماعة إقليمية تسمى " محافظة الجزائر الكبرى " ، مخالفا بذلك المرجعية الدستورية المكرسة في المادة ١٥ من الدستور ، كما أخضع هذه الجماعة الإقليمية في تنظيمها و سير عملها إلى قواعد قانونية خاصة زودت محافظة الجزائر الكبرى بأجهزة إدارية و تسييرية متميزة ، تتشكل من الوزير المحافظ للجزائر الكبرى ، يساعده في مهامه ولاة منتدبون لتسيير اثنتي عشرة دائرة

إدارية تشتمل عليها المحافظة إلى جانب هيئة مداولة في المجلس الشعبي الولائي ، ورئيس المجلس الشعبي لمحافظة الجزائر الكبرى .

- كما أدرج هذا الأمر مفهوم الدوائر الحضرية وحدد لها اختصاصاتها و صلاحياتها و كيفيات انتخاب أعضائها ، و ترك في ذات الوقت محافظة الجزائر الكبرى و دوائرها الحضرية خاضعة للإطار التشريعي المتعلق بالولاية و البلدية ، مبينا أن هذا التنظيم الذي بُني تصوره أصلا للاستجابة لمتطلبات استثنائية تهدف إلى حماية مصالح الدولة والمحافظة عليها و ترقية تسيير المرافق العمومية ، اتصف في نفس الوقت بمخالفته للقانون بسبب إضفائه صبغة قانونية خاصة على محافظة الجزائر الكبرى و على تنظيمها و مهامها و سير أعمالها ، حيث فصلها من مجال القانون العام الذي يستوجب التقييد به و احترامه بدل مخالفته و خرقه ، و هكذا أصبحت محافظة الجزائر الكبرى جماعة إقليمية قائمة بذاتها بفضل استقلاليتها المالية و انفصالها عن هياكل الدولة ، و نتيجة لذلك ظهر نظامان متناقضان جوهريا ، يبطل كل واحد منهما الأخر ، إذ يتصف القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى بتكريس مركزية مفرطة و مثقلة بالمهام وتمركز للسلطات و الصلاحيات بكيفية مبالغ فيها ، و يركز على الشكل باعتماده تسميات لا علاقة لها بالمفاهيم المبتغاة ، دون مراعاة لما تتطلبه الوظائف و المهام من تجنيد واضح وشفاف ، في حين يقوم قانون الولاية و البلدية على مبدأ اللامركزية و للتمركز بكيفية متوازنة أثبتت التجربة لعدة سنوات هذا النظام و فائدته في التسيير و التنظيم و تأدية المهام .

- وهكذا أدى هذا التدبير الوارد في الأمر رقم ٩٧ – ١٥ في نهاية الأمر إلى تغير التنظيم المنقول من القانون العام بتنظيم معقد أكد تطبيقه تناقضات صارخة ، حيث أصبح المحافظ في غياب سلطات مضادة حقيقية و فعلية ، يتكفل بكل الوظائف المرتبطة بصفات الوزير و الوالي و رئيس المجلس الشعبي الولائي ، و بالمقابل تقلصت مهام و دور المجلس الشعبي الولائي على حدود الاستشارة ، في الوقت الذي ينبغي أن يكون فيه مجلسا شعبيا ولائيا يمارس صلاحياته كاملة .

- ومن هذا المنطق أصبحت إجراءات الوصاية و الرقابة الجارية بها العمل صعبة التطبيق على العلاقات الرابطة بين محافظ الجزائر الكبرى و السلطات المركزية الكبرى ، و هكذا أثرت التحولات الناجمة عن طبيعة و خصوصيات الوضع القانوني لمحافظة الجزائر الكبرى في انسجام العمل ووحدته داخل السلطات العمومية و سلطات الدولة ، الأمر الذي دفع

السيد رئيس الجمهورية إلى إخطار المجلس الدستوري للنظر في مطابقة أحكام هذا النص التشريعي مع الدستور .

- وبناء عليه صرح المجلس الدستوري بموجب القرار رقم ٢٠٠٠ – ٠٢ المؤرخ في ٢٧ فبراير ٢٠٠٠ بعدم مطابقة أحكام الأمر رقم ٩٧ -١٥ للدستور ، مما جعل جميع أحكام الأمر و النصوص المنبثقة عنه باطلة و لا أثر لها .

- وأمام هذه الوضعية المترتبة على قرار المجلس الدستوري ، استلزم الأمر اتخاذ ترتيبات ذات طابع تشريعي مستعجلة تهدف إلى :

- إخضاع ولاية الجزائر إلى الأحكام المطبقة على جميع الولايات ولاسيما الأحكام الواردة في القانون رقم ٠٩/٩٠ المتعلق بالولاية .

- إخضاع جميع البلديات التي تشتمل عليها ولاية الجزائر إلى الأحكام المطبقة على جميع البلديات ، ولاسيما النصوص الواردة في القانون رقم ٠٨/٩٠ المتعلق بالبلدية ، مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة عل مدينة الجزائر العاصمة .

- وضع أحكام خاصة عن طريق التنظيم ترمي إلى مطابقة تنظيم ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها و سيرها مع التشريع و التنظيم المعمول بهما خصوصا فيما يتعلق بـ :

- إعادة أجهزة المداولة و التنفيذ إلى ممارسة صلاحياتها .
- إعادة تحديد تنظيم الهياكل القائمة و صلاحياتها وكيفيات سيرها .
- ضبط كيفيات إعادة تخصيص الذمم المالية .
- توضيح آليات و إجراءات و كيفيات تسيير أنشطة المصالح و مراقبتها .
- تكليف السلطات المختصة ، كل في مجال صلاحيته باتخاذ التدابير لاستمرار الخدمة العمومية

وبناء على ما تقدم نرى أنه تمت معاتبة الأمر الذي حدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى ، وبالتالي الإقرار بعدم دستوريته لأنه كان يتعارض مع أحكام الدستور ، ومن ثم نرى أن المجلس الدستوري قد وضع المادة ١٦٥ من الدستور موضع التنفيذ .

أما عن مدى توافر الشروط في إصدار هذا القرار ، فيبدو أن المجلس الدستوري قد حرص على أن يتناول جميع الأحكام الدستورية وغيرها لاستصدار هذا القرار بعدم دستورية الأمر المذكور أعلاه .

أيضا نلاحظ أن المجلس الدستوري لا يقرر بإلغاء النص المخالف لأحكام الدستور ، وإنما يقرر فقط بعدم دستوريته ، ولكن يمكن القول أن الآثار التي يرتبها هذا القرار تعني من الناحية العملية إلغاء هذا النص وانعدام كل قيمة له .

وفي الأخير يمكن القول أن المشرع الجزائري لا يريد الاندفاع بالرقابة الدستورية إلى أفاق تُجاوز مقتضياتها أو مباشرتها دون قيود تتوازن بها في الوقت الحالي ، وذلك لضمان بقاء هذه الرقابة منحصرة في حدودها المنطقية الحالية وعدم انطلاقها من كوابحها .

الفرع ٣ - الرقابة القضائية على الأوامر

تعد الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية من أقوى ضمانات نفاذ مبدأ المشروعية في الدولة ، وهذا يتجلى من خلال مخاصمة هذه السلطة أمام قاضي يخوّل له مناقشة تصرفاتها والنظر في مدى مشروعيتها .

والرقابة القضائية على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية معناها أن يتولى القضاء فحص دستورية هذه الأوامر للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور ، وهي تتميز على الرقابة التي تقوم بها هيئة سياسية (المجلس التشريعي أو المجلس الدستوري) ، إذ تقوم بها الهيئة القضائية ذاتها وذلك سواء أمام المحاكم المختلفة وإما أمام محكمة عليا معينة ينص عليها الدستور ، كما تتميز هذه الرقابة بأنها رقابة لاحقة على صدور القانون ونفاذه وليست رقابة سابقة على صدور لقانون ، ومن ثم فهي تفترض أننا إزاء قانون استوفى إجراءات إقراره وإصداره ، وثارت مسألة دستوريته أو عدم دستوريته أثناء نفاذ وتطبيق القانون[١] .

---

[١] **د. محمد رفعت عبد الوهاب** ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ و١٣٨ .

وبناء عليه سوف نعرض طرق الرقابة القضائية في الدول المختلفة ، ثم نبحث موقف المشرع الجزائري من هذه الرقابة .

أ / طرق الرقابة القضائية في الدول المختلفة

تتنوع طرق وأساليب الرقابة القضائية في تفصيلاتها من دولة لأخرى ، تبعا لما يقرره دستورها وتبعا لظروفها ومفاهيمها ، وعموما يعرض الفقه الدستوري المقارن لأسلوبين للرقابة القضائية ، وهي الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية ، والرقابة عن طريق الدفع الفرعي ، ونعرضهما فيمل يلي :

١ - الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية

ويقصد بهذه الرقابة أن يعطي الدستور للمواطن حق رفع دعوى أصلية مباشرة ، أمام محكمة عليا - وذلك طبقا لما ينص عليه دستور كل دولة - طالبا منها إلغاء قانون ما لمخالفته لنصوص الدستور ، فإذا تحققت المحكمة من وجود هذه المخالفة الدستورية ، قضت بإلغاء القانون المخالف للدستور بحكم نهائي لا يقبل الطعن .

ومن الدول التي تأخذ دساتيرها بطريقة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية نذكر على سبيل المثال ، دستور سويسرا ، حيث تختص المحكمة الفيدرالية العليا بهذه الدعاوى الدستورية[1] .

٢ - الرقابة عن طريق الدفع الفرعي

في هذه الطريقة لا ترفع دعوى أصلية مباشرة لإلغاء القانون لعدم دستوريته ، وإنما تثور دستورية القانون بطريقة فرعية أثناء نظر قضية أصلية معروضة أمام المحاكم ، فطريق الدفع الفرعي يفترض إذن أن هناك نزاعا ما مطروح أمام محكمة جنائية أو مدنية أو إدارية ، وهناك قانون معين مطلوب تطبيقه في هذا النزاع حينئذ يقوم الخصم المطلوب تطبيق القانون عليه بالدفع بعدم دستورية ذلك القانون .

وبالتالي يبحث قاضي الموضوع (موضوع النزاع) مدى جدية هذا الدفع ، فإذا وجد الدفع جديا وأن القانون يخالف الدستور حقيقة ، فلا يقوم القاضي بإلغاء هذا القانون ، وإنما فقط بالامتناع عن تطبيقه في القضية المطروحة .

---

[1] **د. محمد رفعت عبد الوهاب** ، نفس المرجع ، ص ١٣٩ و ١٤٠

ولكن القانون يبقى قائما وموجودا ، بل ويمكن لمحكمة أخرى أن تطبق ذات القانون في قضية أخرى إذا لم يدفع بعدم دستوريته ، أو إذا وجدت المحكمة أن القانون دستوري ، ولقد أخذت بها المحاكم الأمريكية في الولايات المتحدة[1] .

ب / موقف المشرع الجزائري من الرقابة القضائية على الأوامر

من خلال تفحصنا للأحكام الواردة في الدساتير الوطنية ، يبدو أن المشرع الجزائري لم يرى من الضرورة أن يتصدى القضاء لفحص دستورية الأوامر ، إذ لم يتم النص صراحة على اختصاص القضاء بالرقابة على دستورية الأوامر ، فهل هذا يعني عزل تام للقضاء لممارسة هذا الاختصاص ؟ ، مع الإشارة أن الدستور لم ينص صراحة على منع القضاء من مباشرة هذه الرقابة ، وهل يعطي هذا الحق للقضاء أن يباشر الرقابة إذا ما دفع أمامه بعدم دستورية قانون ؟ ، فجوابنا على هذه التساؤلات أنه يبدو أن القضاء العادي قد استقر بعدم اختصاصه بالرقابة على دستورية الأوامر ، وبهذا الخصوص و في دستور ١٩٧٦ يقول الأستاذ بوشعير " أنه بالرجوع إلى أحكام الدستور لا نجد إشارة لإمكانية تدخل القاضي الجزائري للقيام بمراقبة مدى دستورية القوانين " ، حتى وإن نصت المادة ١٦٥ من دستور ٧٦ على أن أحكام القضاء تصدر وفقا للقانون وأن القاضي لا يخضع إلا للقانون (المادة ١٧٢ من الدستور)[2] ، ولقد نصت المادة ٣/١٥٢ من الدستور الحالي على نفس المضمون بنصها على أنه " تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون .

ويجب الإشارة أن المادة ١٦٢ من دستور ١٩٩٦ نصت على أن " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور ، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها " .

ولقد وردت هذه المادة في الفصل الأول المخصص للرقابة والمؤسسات الاستشارية ، وعليه نرى أن المؤسسات الدستورية يقصد بها في هذا الصدد المجلس الدستوري ، وأجهزة الرقابة يقصد بها مجلس المحاسبة التي نصت عليه المادة ١٧٠ من الدستور ، فهي لا تعني الرقابة القضائية التي تعد من السلطات العامة في الدولة .

---

[1] **د. محمد رفعت عبد الوهاب** ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ و١٤١ .
[2] **د. بوشعير السعيد** ، المرجع السابق ، ص ٤١٣ .

أيضا يجب التذكير أننا في خلال بحثنا في الطبيعة القانونية للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية ، قلنا أن هذه الأوامر هي ذات طبيعة تشريعية سواء كان ذلك قبل الموافقة عليها من قبل المجلس التشريعي أم بعد الموافقة عليها ، وبالتالي فهي أعمال تشريعية بمجرد صدورها من قبل رئيس الجمهورية ، على عكس القانون المصري الذي يصبغ على القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية الصبغة الإدارية وتظل أعمالا إدارية حتى يوافق عليها المجلس التشريعي ويقرها وتصبح قانونا رسميا ، وحتى ذلك الحين تظل عملا إداريا يخضع لرقابة القضاء الإداري ، ومن ثم يمكن القول أن المشرع الجزائري ومن خلال إعطائه هذا الوصف للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية ، حرم القضاء من التصدي لها وحصنها منه .

ونشير أن دستور١٩٩٦ قد نص على الرقابة القضائية في ٣/١١٩ منه ، التي جاء فيها " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

ويعتبر مجلس الدولة في الجزائر بمثابة الدرجة القضائية الإدارية العليا في هرم القضاء الإداري[١] .

ويعتبر الأستاذ خلوفي فيما يتعلق برأي مجلس الدولة أنه " إذا كان إخطار مجلس الدولة إجباري فإن النصوص القانونية المنظمة له لم توضح ما إذا كان رأي مجلس الدولة بعد إخطاره بسيط أم موافق " .

ويضيف " أن المجال الاستشاري المحدد لمجلس الدولة والذي يقتصر على مشاريع النصوص التشريعية يبعد فكرة الرأي الموافق لأن المشاريع تمر فيما بعد عن هيئات تشريعية ترتبها وتعدلها "[٢].

إلا أنه في رأينا كان من الأفضل على المشرع الجزائري إدراج الرقابة القضائية على دستورية الأوامر ، ذلك أن الرقابة بواسطة هيئة قضائية تتفق وجوهر مشكلة رقابة دستورية القوانين والأوامر ، لأن المشكلة هي أساسا مشكلة قانونية وليست سياسية ، أيضا القضاء يتميز بالاستقلال وهو ما يوفر ضمانات جدية لبحث دستورية النصوص التشريعية ، بينما الرقابة بواسطة هيئة سياسية قد لا تتوفر على ضمانات الاستقلال في العمل ، لأن اختيار أعضاء هذه

---

[١] **الأستاذ خلوفي رشيد** ، القضاء الآداري ، ص ١٣٤ .
[٢] **الأستاذ خلوفي رشيد** ، نفس المرجع ، ص ١٥٨ .

الهيئة السياسية يكون من قبل رئيس الجمهورية والبرلمان (المادة ١٦٤ من الدستور الحالي) ، وفي الحالتين تكون خاضعة في قراراتها لتأثيرهما .

أيضا وحسب الدكتور سالمان " أن الرقابة السياسية قد ثبت فشلها وعدم جدوها سواء من الناحية النظرية أو الواقعية ، لذا كان الاتجاه في معظم الدول إلى الرقابة القضائية التي تبدأ بتفسير النص أو النصوص الدستورية المدعى مخالفتها ، والوقوف على حقيقة معناها أو تحديد المعنى الحقيقي للنص الدستوري ، وعلى ضمن هذا التفسير يقرر القاضي ما إذا كان القانون قد خالف الدستور حقيقة أم لا "[١] .

[١] **د. عبد العزيز محمد سالمان** ، المرجع السابق ، ص ٧٤ .

الخاتمـــــة

أوضحنا في هذا البحث أن المشرع الجزائري قد خوّل لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر على غرار العديد من الأنظمة في العالم التي عملت بهذا النظام ، نتيجة للمشاكل المعقدة التي تعرض لها المجتمع الدولي والظروف الاستثنائية التي نجمت عن الحروب الكبرى ، والتي أدت بالسلطة التنفيذية إلى ممارسة قسما من السلطة التشريعية ، سواء في غيبة المجلس التشريعي أو في حضوره بالنظر لما تحتجه هذه الظروف من سرعة التقرير ووحدته وحزمه ، وهي صفات يفتقر إليها المجلس التشريعي .

إلا أنه واضح من دراستنا لمسيرة هذا النظام أو الاختصاص في نظامنا الدستوري ، أن الجزائر من بين الدول التي تأثرت بالنظام شبه الرئاسي وأخذت به معتمدة في ذلك إلى حد كبير ما أخذ به المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨ ، إلاّ أن المشرع الجزائري لم يكتفي بالامتيازات الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي ، بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية الذي أصبح يتمتع بسلطات هامة في مجال التشريع.

كذلك يجب التذكير أن الظروف السياسية والتقلبات الدستورية التي شهدتها الجزائر ساهمت إلى حد كبير في تأكيد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية ، بالرغم من أن وظيفة التشريع كما هو معروف هي صميم عمل المجلس التشريعي وفقا للمبدأ الديمقراطي القائم على مبدأ الفصل ما بين السلطات .

أيضا ، أشرنا أن الجزائر عاشت موازاة مع ذلك أحداث سياسية هامة ومتعددة أدت إلى أزمات دستورية حادة ، نتج عنها فترات من الفراغ الدستوري وكذا تعطيل للحياة النيابية ، مما أدى بالسلطات السياسية للبلاد طيلة هذه الأحداث والفترات إلى العمل بالأوامر التشريعية لسد الفراغ التشريعي في البلاد ، ثم ترسخت هذه الطريقة حتى في المراحل الدستورية للبلاد التي كان الهدف منها هو الإبقاء على المكانة الرائدة لرئيس الجمهورية على حساب المجلس التشريعي .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الدساتير الوطنية التي خوّلت لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص ، قد وضعت نظاما قانونيا يوحي بأن رئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص بصفة استثنائية ومن خلال الدستور وفي حدوده ، لكن الواقع العملي أثبت عكس ذلك ، إذ غالبا ما كان رئيس الجمهورية يصدر أوامر في مسائل ومواضيع عادية كان من السهل إرجاء التشريع فيها إلى حين اجتماع المجلس التشريعي لتعرض عليه ويتخذ بشأنها ما يراه مناسبا .

ومن ثم أصبح ميزان القوى في نظامنا الدستوري يميل لصالح رئيس الجمهورية الذي اتخذ من هذه الصلاحية وسيلة للتشريع العادي على حساب المجلس التشريعي الذي يعتبر العضو الأصيل في التشريع .

أيضا ، رأينا في هذا البحث أن من بين التطورات الدستورية التي عرفتها البلاد في مجال التشريع عن طريق الأوامر ، هو الانتقال من نظام التفويض التشريعي في دستور ١٩٦٣ إلى نظام التشريع فيما بين دورتي انعقاد المجلس التشريعي في دستوري ١٩٧٦ و ١٩٩٦ ، وهذا يُعد في رأينا تراجعا من قبل المشرع الجزائري لفائدة رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية بحيث أصبح رئيس الجمهورية يستمد حقه في التشريع بالأوامر في ظل النظام الجديد من الدستور مباشرة وليس من قبل المجلس التشريعي كما كان الحال عليه في دستور ٦٣ مما جعل هذا الاختصاص المخوّل لرئيس الجمهورية في تصاعد مستمر على حساب المجلس التشريعي ، وقد تم ترسيخُه في الدستور الحالي للبلاد الذي أعطى لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في مجال التشريع عن طريق الأوامر على حساب البرلمان .

هذا ، وقد أشرنا من خلال هذا البحث أن المشرع الدستوري الجزائري قد أحاط هذا الحق المخوّل لرئيس الجمهورية بجملة من الضوابط والحدود تتمثل أساسا في العامل الزماني والحالة الاستثنائية في ظل الدستور الحالي للبلاد .

إلا أنه يتبين لنا أن المشرع وخارج هذه الضوابط والقيود لم يقيّد رئيس الجمهورية عند لجوئه ومباشرته لهذا الاختصاص ، وبمعنى أخر تركت لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تحديد مدى ملاءمة اختيار اللجوء إلى هذه التدابير عند معالجته لبعض المواضيع ، مما أدى بذلك وفي العديد من المرات إلى تعدّه على النطاق الطبيعي والمحجوز للمجلس التشريعي .

ونتيجة لذلك قلنا أنه يستوجب أن يكون اللجوء إلى هذه التدابير إلا في المسائل والمواضيع الضرورية ، ومن ثم يتعين على رئيس الجمهورية عدم اتخاذ هذه الطريقة وسيلة للتشريع العادي ، حتى لا يتعدّى على الاختصاص الدستوري الممنوح للسلطة التشريعية ، وألا أصبح سلطة تشريعية عادية لا استثنائية .

ومن ناحية أخرى ، وحتى لا يجنح رئيس الجمهورية إلى الإفراط في استعمال هذا الحق المخوّل له دستوريا ، نرى أنه من الضروري أن تكون هناك رقابة لها الفاعلية الكاملة للتصدي لهذا الحق الممنوح لرئيس الجمهورية .

وقد تعرضنا بهذا الخصوص للوسائل التي نضمها المشرع في هذا الشأن من خلال النظام الدستوري الذي عرفته البلاد ، وقد ذكرنا أن الدستور الحالي للبلاد قد وضع وسائل يتم من خلالها رقابة مشروعية هذه الأوامر ، والتي تتمثل في الرقابة التي يتولها البرلمان وحددها الدستور في وجوب عرض هذه الأوامر على المجلس التشريعي في أول دورة له ليوافق عليها ، أي ليجري بشأنها ما يراه ، لينتهي بعد ذلك إما بالموافقة عليها أم لا ، وبمعنى أخر إذا تحقق لديه عدم ملاءمتها وخروجها عن الضوابط المحددة في الدستور ، يرفض بالتالي الموافقة عليها وتُعد لاغية .

أيضا وبخصوص الرقابة الدستورية التي نصت عليها دساتيرنا الوطنية ما عدا دستور ١٩٧٦ الذي سكت على تقرير هذا المبدأ ، لقد أوكلت الدساتير الأخرى هذه الصلاحية للمجلس الدستوري الذي امتدت ولايته أو رقابته للأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية للنظر في تطابقها مع مضمون أحكام الدستور وقوانين البلاد ، إلا أنه وبالرغم من العيوب الواضحة وأوجه الضعف التي تطرقنا إليها في البحث ، نرى أن المجلس الدستوري جهاز له فاعليته من حيث المهام التي بامكانه القيام بها والذي بدون شك سوف يكون ضمان حقيقي لاحترام الدستور وحمايته من العبث به من الأوامر التي قد تعتدي على مبادئه.

وعليه ، وبالتأكيد وحتى لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى الإفراط في استعمال هذا الحق المخول له دستوريا ، يجب أن تكون هناك رقابة جدية ولها الفاعلية الكاملة للتصدي لهذه الأوامر ، وهذا أمر ضروري ولا غنى عنه لضمان التزام رئيس الجمهورية بأحكام الدستور وما وضعه من قيود .

مراجـــع البحـــث

- **أولا: المراجع باللغة العربية**

I ـ المؤلفات

١ - الدكتور سليمان محمد الطماوي

- النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ .

٢ - الدكتور سليمان محمد الطماوي

- السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي، دار الفكر العربي ، ١٩٧٤

٣ - الدكتور طعيمة الجرف

- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٣ .

٤ ـ الدكتور عبد الحميد الشواربي و الدكتور شريف جاد الله

- شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، منشأة الناشر للمعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٠ .

٥ - الدكتور ماجد راغب الحلو

- القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٩ .

٦ ـ الدكتور إسماعيل الغزال

- القانون الدستوري و النظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،

بيروت ، ١٩٨٩ .

٧ ـ الأستاذ أحمد الخطيب

- حزب الشعب الجزائري ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزء ١ ، ١٩٨٦ .

٨ ـ الدكتور يسري محمد العصار

- نظرية الضرورة في القانون الدستوري وتشريع الحكومة في فترات إيقاف الحياة النيابية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٥ .

٩ - الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله

- سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للدارسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٥ .

١٠ - الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله

- النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة الناشر للمعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٧ .

١١ - الدكتور عمار بوحوش

- دليل الباحث في المنهجية وكتابة الرسائل الجامعية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، ١٩٨٤

١٢ - الأستاذ حسن بركة

- أبعاد الأزمة في الجزائر ، دار الأمة ، ١٩٩٧ .

١٣ ـ الأستاذ رشيد بن يوب

- دليل الجزائر السياسي ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، الجزائر ، ١٩٩٩ .

١٤ ـ الدكتور السعيد بوشعير

- النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، ١٩٩٠ .

١٥ - الدكتور إبراهيم محمد حسنين

- الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، منشأة الناشر للمعارف بالإسكندرية ، ٢٠٠٠

١٦ ـ خلوفي رشيد
- القضاء الإداري ، تنظيم واختصاص ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٢ .

١٧ - الدكتور ايهاب زكي سلام
- الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، ١٩٨٣ .

١٨ ـ الدكتور عبد العزيز محمد سالمان
- رقابة دستورية القوانين ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٥ .

١٩ ـ الدكتور قائد محمد طربوش
- السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ١٩٩٦ .

٢٠ ـ الدكتور قائد محمد طربوش
- السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ١٩٩٥ .

٢١ ـ الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب
- القانون الدستوري ، منشأة الناشر للمعارف بالإسكندرية .

٢٢ ـ الدكتور وجدي ثابت غبريال
- السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة الناشر للمعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٨

٢٣ - الدكتور عمر حلمي فهمي
- الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دار الفكر العربي ١٩٨٠ .

٢٤ - الدكتور أحمد هبـه
- القرار الجمهوري بقانون ، دار الاتحاد العربي للطباعة ، ١٩٧٣ .

٢٥ - الدكتور صبحي محمصاني

- الأوضاع التشريعية في الدول العربية ماضيها وحاضرها ، دار العلم للملايين، ١٩٨١

٢٦ - أندريه هوريو

- القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، الجزء ٢ ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ١٩٧٧ ، نقله إلى العربية : د. علي مقلد ، د. شفيق حداد و د. عبد الحسن سعد

II - الرســـائل

١ - الدكتور بوشعير السعيد

- علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر ، ١٩٨٤ .

٢ ـ السيد عبد الله بوقفة

- العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام ١٩٦٣ رسالة ماجستير ، فرع الإدارة والمالية ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، ١٩٩٧ .

٣ - الدكتور عقيلة ضيف الله

- التنظيم السياسي ـ الإداري في الجزائر من عام ١٩٥٤ إلى ١٩٦٢ ، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، ١٩٩٦

III ـ المقالات

١ - الدكتور بوشعير السعيد

- التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المجلة

الجزائري للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية ، العدد ١ ، مارس ١٩٨٨ .

٢ - الدكتور بوكرا إدريس

- المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد ٨ العدد ١ ، ١٩٩٨ .

IV ـ المجلات

١ - المجلس الدستوري

- أحكام الفقه الدستوري الجزائري ، رقم ٠٥ ، سنة ٢٠٠٠ .

VI ـ النصوص الدستورية والقانونية

- **النصوص الدستورية**

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام ١٩٦٣ .

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام ١٩٧٦ .

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام ١٩٨٩ .

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام ١٩٩٦ .

- دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ ، طبعة ١٩٩٠.

- دستور الجمهورية الفرنسية لعام ١٩٥٨ .

- دستور الجمهورية التونسية لعام ١٩٩٨ .

- دستور المملكة المغربية لعام ١٩٩٦ .

- **النصوص القانونية**

- قانون عضوي رقم ٠٢/٩٩ مؤرخ في ٢٠ ذي القعدة علم ١٤١٩ الموافق ٨ مارس سنة ١٩٩٩ ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها ، وكذا

العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

- قانون رقم ٠١/٧٧ مؤرخ في ٢٩ شعبان عام ١٣٩٧ الموافق ١٥ غشت سنة ١٩٧٧، يتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

- أمر رقم ١٨٢/٦٥ مؤرخ في ١١ ربيع الأول عام ١٣٨٥ الموافق ١٠ يوليو ١٩٦٥ يتضمن تأسيس الحكومة .

- أمر رقم ٠١/٠١ مؤرخ في ٤ ذي الحجة عام ١٤٢١ الموافق ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠١ يعدل ويتمم القانون رقم ١٠/٩٠ المؤرخ في ١٩ رمضان عام ١٤١٠ الموافق ١٤ أبريل سنة ١٩٩٠ والمتعلق بالنقد والقرض .

- مرسوم رقم ٢٢٣/٨٨ مؤرخ في ٢٥ ربيع الأول عام ١٤٠٩ الموافق 5 نوفمبر سنة ١٩٨٨ يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء ٣ نوفمبر ستة ١٩٨٨ في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

- مرسوم رئاسي رقم ٤٠/٩٤ مؤرخ في ١٧ شعبان عام ١٤١٤ الموافق ٢٩ يناير سنة ١٩٩٤ ، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية .

- مرسوم رئاسي رقم ٢٥٨/٩٢ المؤرخ في ١٩ ذي الحجة عام ١٤١٢ الموافق ٢٠ يونيو سنة ١٩٩٢ يتضمن المصادقة على النظام الداخلي للمجلس الاستشاري الوطني .

- مرسوم رئاسي رقم ٣٩/٩٢ مؤرخ في ٣٠ رجب عام ١٤١٢ الموافق ٤ فبراير سنة ١٩٩٢ ، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله .

- النظام الداخلي للمجلس الوطني ، وافق عليه المجلس الوطني في ١٩٦٤/٠٢/٢٨ .

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية رقم ٤٦ ، الصادرة ٣٠يوليو سنة ٢٠٠٠ .

- النظام الداخلي للمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية رقم ٠٨ ، الصادرة ٢١ شوال ١٤١٨

- قرار رقم ٠٢/ق.أ/م.د/٢٠٠٠ مؤرخ في ٢٢ ذي القعدة عام ١٤٢٠ الموافق ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠٠ يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم ١٥/٩٧ المؤرخ في ٢٤ محرم عام ١٤١٨ الموافق ٣١ مايو سنة ١٩٩٧ المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى .
- إعلان مؤرخ في ٩ رجب عام ١٤١٢ الموافق ١٤ يناير سنة ١٩٩٢ ، يتضمن إقامة مجلس أعلى لدولة .

ـ مداولة رقم ٠٢/٩٢/م.أ.د مؤرخة في ١١ شوال عام ١٩٩٢ ، الموافق ١٤ أبريل سنة ١٩٩٢ ، يتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي .

- **ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية**

I - OUVRAGES

1 – Professeur émérite Philipe ARDANT
- Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, L. G. D. J, 1998**.**

٢ – Jean – Claude BECANE et Michel COUDERC
- La Loi, DALLOZ, ١٩٩٤.

٣ – Mohamed BRAHIMI
- Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelle, Office des Publications Universitaires, ١٩٩٥.

٤ – Georges BURDEAU
- Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, ١٥é Edition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, ١٩٧٢.

٥ – Professeur Dominique CHAGNOLLAUD
- Droit Constitutionnel Contemporain, Edition Sirey, ١٩٩٩.

٦ – Jean Marie COTTERET
- Le Pouvoir Législatif en France, Bibliothèque de Droit Publique, Paris ١٩٦٢.

٧ - Carl J. FRIEDRICH
- La Démocratie Constitutionnelle, Imprimerie des Presses Universitaires de France, ١٩٥٨.

٨ – André HAURIO, Jean GICQUEL et Patrice GELARD
- Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, ٦é Edition, Editions Montchrestien, ١٩٧٥.

٩ – Professeur Valentin HERMANE et Françoise MENDEL
- Union Interparlementaire, Les Parlements dans le monde, Recueil de données comparatives, Presses Universitaires de France, ١٩٧٧ .

– Docteur Ahmed MAHIOU ١٠

- Cours d'Institutions Administratives, Collection des Sciences Juridiques et Administratives, Office des Publications Universitaires, ١٩٨١

١١ – Docteur Khalfa MAMERI
- Réflexion sur la constitution Algérienne du ٠٢ Novembre ١٩٧٦ , SNED OPU , ١٩٧٩ .

II - THESES ET MEMOIRES

1 – Docteur J. HABBAS
- La fonction législative en Algérie dans la constitution du 22/11/1976 THESE , Pour l'obtention du grade de Docteur en Droit , Montpellier I Mars , 1980 .

2 - Mr Hassan TOUAM
- La fonction de l'ordonnance dans la hiérarchie des normes , Mémoire pour le diplôme d'études supérieures de droit public , Université d'Alger Institut des Sciences juridiques et Administratives , 1975 .

III - ARTICLES

١ - A. DJEBBAR
- La Loi et le Règlement dans la constitution du 28 Novembre 1996, Revue de L'école Nationale D'Administration, Volume N°7, N°1, 1997

٢ – Professeurs Jean Marie DUBOIS et Robert ETIEN
- L'influence de la constitution française de ١٩٥٨ sur la constitution Algérienne de novembre ١٩٧٦,

٣ – Professeur HUBERT GOURDON
- Le Régime de l'ordonnance en Algérie 1965 – 1975, Revue Algérienne des Sciences juridique économique et politique, Volume XII N°1 Mars 1977

٤ – W. LAGGOUNE
- La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie, Revue de L'école Nationale D'Administration, Volume 6, N° 2, 1996.

IV – COLLECTION ENCYCLOPEDIQUES

1- Jean LAPORTE et Marie – José TULARD
- Le Droit Parlementaire, *Que sais-je ?* , Presse Universitaire de France, 1986

V – LES CONSTITUTIONS

- La constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire Promulguée le 08/09/1963.

- La Constitution de la République Française du ٠٤ / ١٠ / ١٩٥٨

الصفحة

المقدمـــــة ٠٤

الفصل الأول : مفهوم التشريع بالأوامر : امتياز قانوني في النظام الدستوري الجزائـري ١١

المبحث الأول : العوامل المؤثرة في اعتماد الأوامر التشريعية في النظام الدستوري الجزائـري ١٥

المطلب الأول : مدى تأثير النموذج الفرنسي للتشريع بالأوامر ١٦

الفرع الأول : المفاهيم الجديدة التي احتواها دستور ١٩٥٨ الفرنسي للأوامر ١٦

الفرع الثاني : نطاق اقتباس المشرع الجزائري من النموذج الفرنسي ٢٠

المطلب الثاني : توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري ٣٤

الفرع الأول : أوجه تقوية مركز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في تنظيم السلطات العامة في الدولة..... ٣٤

الفرع الأول : مظاهر مشاركة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي..... ٤١

المبحث الثاني : طـــــــرق معالجـــــــة التـــــشريـع بـــــالأوامر فـــــي الدساتيـــــر الجزائـريـــــة ٤٥

المطلب الأول : التشريع بـالأوامر فـي ظـل المرحلـة الانتقاليـة مـن ١٩٦٢ إلـى ١٩٦٣ ..... ٤٧

الفرع الأول : الاهتمامات التشريعية و التمثيلية للحركة الوطنية ٤٨

الفرع الثاني : الأعمال التشريعية في ظل الهيئة التنفيذية المؤقتة ٥٠

الفرع الثالث : التدابير التشريعية المتخذة من قبل المجلس التأسيسي ٥٢

المطلب الثاني : الاختـصاص التـشريعي لـرئيس الجمهوريـة فـي ظـل نظـام الحزب الواحـد ٥٣

الفرع الأول : التشريع بالأوامر في ظل دستور ١٩٦٣ ..... ٥٣

الفرع الثاني : مفهوم و محتوى أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥ لنظام الأوامر التشريعية ٥٥

الفرع الثالث : ترسيخ نظام الأوامر في ظل دستور ١٩٧٦ ..... ٥٨

المطلب الثالث : الاختـصاص التـشريعي لـرئيس الجمهوريـة فـي ظـل التعدديـة الحزبية ٥٩

الفرع الأول : التشريع بالأوامر في ظل أحداث ما بين سنتي ١٩٩٢ و١٩٩٦ ..... ٦٠

الفرع الثاني : النظام الجديد للأوامر في ظل دستور ١٩٩٦ ..... ٦٤

الفصل الثاني : النظـــــــــام القانونـــــــــي للأوامـــــــــر التشريعيـــــة ٦٦

المبحث الأول : حـــــالات التـــــشريع عـــــن طريـــــق الأوامـــــر و القيـــــود المفروضـــــة عليهـــــا ٦٩

المطلب الأول : حالات التشريع عن طريق الأوامر ٦٩

الفرع الأول : التشريع عن طريق التفويض ٧٠

الفرع الثاني : التشريع في غيبة المجلس التشريعي ٧٩

الفرع الثالث : حالة إصدار قانون المالية عن طريق الأمر ٨٩

الفرع الرابع : التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف الاستثنائية ٩١

المطلب الثاني : القيود المفروضة على الأوامر التشريعية ٩٥

الفرع الأول : القيود المفروضة بناء على تفويض تشريعي ٩٨

الفرع الثاني : القيود المفروضة على الأوامر في غيبة المجلي التشريعي ١٠٤

الفرع الثالث : القيود المفروضة على الأوامر في ظل الظروف الاستثنائية ١١١

الفرع الرابع : القيود المفروضة على إصدار قانون المالية ١١٤

المبحث الثاني : الطبيعـــــــة القانونيـــــــة للأوامـــــــر التـــــــشريعية ١١٦

و وسائــل الرقابـــــــــة عليهـــــــا.....

المطلب الأول : الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية ١١٧

الفرع الأول : المعايير المعتمدة لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر ١١٧

الفرع الثاني : تحديد الطبيعة القانونية للأوامر ١١٩

المطلب الثاني : و سائل الرقابة على الأوامر التشريعية..... ١٣٢

الفرع الأول : الرقابة البرلمانية على الأوامر ١٣٣

الفرع الثاني : الرقابة الدستورية على الأوامر ١٥٢

الفرع الثالث : الرقابة القضائية على الأوامر..... ١٨٠

الخاتمـــــــــة ١٨٥

مراجـع البـحث ١٨٨

خطــة البحـــث ٢٠١

تم بعون الله وتوفيقه