

إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية

الأستاذة سعيداني "نواسي ججيقة

أستاذة محاضرة "أ"

كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو

مقدمة:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد أعمدة الأنظمة الديمقراطية، والذي يقتضي وجود ثلاث سلطات في الدولة، تختص كل واحدة منها باختصاصات معينة. لكن أثبت الواقع العملي لتطبيق هذا المبدأ نسبيته، إذ لا يمكن تطبيقه تطبيقاً كاملاً أو جامداً، لأن العمل أوجد التعاون بين سلطات الدولة المختلفة، خاصة منها التشريعية والتنفيذية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التصور النظري لتوزيع الاختصاصات في ظل النظامين الرئاسي والبرلماني ليس صحيحاً دائماً، لأن مسألة توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة، تتم عادة بصورة غير عادلة، إذ تكون الكفة راجحة فيها في الغالب للسلطة التنفيذية. ومن أهم صور هذا الامتياز في توزيع الاختصاصات، سلطة التشريع عن طريق الأوامر.

تعتبر الأوامر تقنية شائعة في العديد من الدساتير، بحيث تركز على عدم ممانعة الدستور تفويض السلطة التشريعية إلى الحكومة لاسيما رئيس الجمهورية، إذ خول هذا الأخير في الأنظمة الحديثة سلطة التشريع عن طريق الأوامر، والتي معناها، أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يحل محل البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، وذلك في جميع المواضيع التي حددها أصلاً الدستور للبرلمان.

نظرا لاعتبار استعمال سلطة التشريع عن طريق الأوامر تجاوزا لسلطة البرلمان في التشريع حرص البرلمان على أن يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة في أوقات الأزمة أو الضرورة فقط⁽¹⁾، ولا يتعدى ذلك مطلقا ل يبقى اختصاص البرلمان في مجال التشريع كاملاً. كما حرصت بعض الأنظمة على أن تكون ممارسة هذه السلطة بناءً على تفويض من البرلمان، وأن يكون موضوع التفويض محدداً في قانون التفويض. فجاء مثلاً في المادة 108 من الدستور المصري لسنة 1971 على أنه: « لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية، وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ... ».

كما جاء في المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أنه: « يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر وتدابير تدخل عادة في نطاق القانون، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ».

لقد كرس المؤسس الجزائري سلطة التشريع عن طريق الأوامر في جميع الدساتير الشكلية التي عرفها، باستثناء دستور 1989. ولقد أكدت التجربة الدستورية الجزائرية أهمية هذه السلطة، حيث جعلت من رئيس الجمهورية مشرعاً أصلياً، بدلاً من أن يكون مشرعاً ثانوياً أو استثنائياً، يتدخل فقط للتشريع بأوامر في حالة الضرورة الملحة، عندما يكون البرلمان غائبا أو في حالة شغور.

نتيجة لتوسع سلطة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر، أصبح البرلمان مجرد غرفة للموافقة على الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية، وقد دخت حيز التنفيذ.

1 - للمزيد من المعلومات حول شرط الضرورة، راجع مهندس صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 176 وما يليها.

كما أصبحت الأوامر تستعمل لتنظيم جميع المجالات الحساسة أو الإستراتيجية، كما قد يكون اللجوء إلى الأوامر وسيلة لتجنب معارضة البرلمان لبعض النصوص التي تريد الحكومة اتخاذها⁽¹⁾.

إذا كانت سلطة التشريع عن طريق الأوامر في جميع المسائل المحددة للقانون لا تطرح إشكالا قبل صدور دستور 1996، فإن اعتناق هذا الأخير آلية جديدة للتشريع إلى جانب القانون العادي متمثلة في القانون العضوي، وضبط هذه الآلية الأخيرة بإجراءات خاصة، يجب احترامها عند سنّها، تتساءل حول إمكانية تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، علماً أنه، من جهة تحول المادة 124 من دستور 1996 رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، ولم تحدد هذه السلطة بمجال القانون العادي فقط، ومن جهة أخرى، فإن المادة 123 من هذا الدستور حددت شروط شكلية وموضوعية يجب مراعاتها عند سن القوانين العضوية، لا يمكن استيفائها عند استعمال تقنية الأوامر.

لمعالجة هذه الإشكالية، نتعرض أولاً لنطاق سلطة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر طبقاً للمادة 124 من دستور 1996، ثم نتعرض لمدى تطابق ممارسة هذه السلطة مع الشروط المحددة في المادة 123 من هذا الدستور، والخاصة بالتشريع بواسطة القوانين العضوية، مستنديين على موقف القضاء الدستوري من هذه المسألة.

٢٩٠

١ - لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص. 246 وما يليها.

المبحث الأول: رئيس الجمهورية مشرع أساسي في النظام الدستوري الجزائري

يعتبر اللجوء إلى الأوامر تجاوزاً لسلطة البرلمان في التشريع⁽¹⁾. لذا حرصت بعض التشريعات على أن يكون تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر، بناءً على تفويض من البرلمان⁽²⁾. لكن نجد أن المؤسس الجزائري سواءً في دستور 1976، أو في دستور 1996، جعل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر سلطة دستورية (المطلب الأول)، لا تخضع إلا لبعض الشروط الشكلية، التي تجعل من رئيس الجمهورية جهازاً تشريعياً، يمكن له وضع قواعد ذات طبيعة تشريعية، أو تعديل وإلغاء قواعد تشريعية صوت عليها البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نطاق سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر

لقد اعتمد المؤسس الجزائري مبدأ التشريع عن طريق الأوامر منذ دستور 1963، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوضه لمدة محددة، حتى اتخاذ تدابير ذات صفة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية، تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض لمصادقة المجلس في مدة ثلاثة أشهر⁽³⁾. أما في ظل أمر 10 جويلية 1965، أصبحت الأوامر هي

1- « La meilleure illustration de l'abaissement de la fonction décisionnelle du parlement et sans doute fournie lors de l'extension du pouvoir normatif du président de la république ». Voir : HARTANI (A.K), Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996, Thèse de Doctorat d'Etat en droit, Université d'Alger, 2003, p 272.

2- هذا ما جاء به الدستور الفرنسي لسنة 1958، والدستور الجزائري لسنة 1963.

المادة 58 من دستور 1963، صادق المجلس الوطني التأسيسي على دستور 1963 يوم 28 أوت 1963، ووافق - 3 عليه الشعب الجزائري في استفتاء 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963، ص 888 وما يليها.

المصدر والأداة الوحيدة للتشريع في الجزائر(1)، فتصدر جميع التدابير التشريعية التي تتخذها الحكومة في شكل الأوامر(2). مع صدور دستور 1976(3)، ورغم نصه في المادة 126: «بمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة». إلا أنه، بموجب المادة 153 من هذا الدستور، أصبح رئيس الجمهورية عضوا أصيلا في التشريع، حيث يشرع عن طريق الأوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني.

يتمتع رئيس الجمهورية عبر التجربة السابقة للتعديل الدستوري لـ 03 نوفمبر 1988(4)، بخبرة كاملة، وسلطة واسعة في التشريع عن طريق الأوامر، لكن ابتداءً من هذا التعديل الدستوري، لم تعد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر سلطة تقديرية شخصية، بل اشترط أن يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة.

-
- 1 - راجع: بوالشعير السعيد، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، مارس 1998، ص 351.
 - 2 - راجع المادة 6 من الأمر رقم 182-65 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة.
 - 3 - صدر دستور 1976 بموجب الأمر رقم 97-76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، ص 1122 وما يليها.
 - 4- مرسوم رقم 223-88، مؤرخ في 05 نوفمبر 1988، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في 03 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية لسنة 1988، العدد 45، ص 1522 وما يليها.

أما دستور 1989⁽¹⁾، فلم ينظم آلية التشريع عن طريق الأوامر، حيث قضى على التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في التشريع، وأصبح البرلمان هو المؤسسة الوحيدة التي تتدخل للتشريع في المسائل المحددة للقانون.

بصدور دستور 1996⁽²⁾، ورغم تبنيه نفس المبادئ التي جاء بها دستور 1989، إلا أنه عزز من جديد مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك بتحويله سلطة التشريع عن طريق الأوامر، وهذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان⁽³⁾. لم يشترط المؤسس الجزائري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر أن يكون ذلك في حالة الضرورة فقط، بل تمنح المادة 124 من دستور 1996 سلطة اللجوء إلى هذا الإجراء في الأوقات الطبيعية وفي أوقات الأزمة.

يعتبر تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر سلطة مؤثرة ومحددة لسلطة البرلمان في التشريع، علماً أن عدد الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية في العهدة التشريعية الرابعة والخامسة، يفوق كثيراً اقتراحات القوانين التي قدمها النواب⁽⁴⁾. كما لم تستعمل

1 - صدر دستور 1989 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-89، المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989، ص 234 وما يليها.

2- صدر دستور 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

3 - تنص المادة 124 من دستور 1996: « 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 لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ».

4 - صدرت في العهد التشريعية الرابعة (2002-1997) تسعة (09) أوامر حازت كلها على مصادقة البرلمان.
أما عدد الأوامر التي صادق عليها البرلمان في الفترة التشريعية الممتدة بين ديسمبر 2002 إلى غاية ديسمبر 2006، فبلغ 33 أمراً رئاسياً. راجع: لوناسي جحيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص 246-247.

سلطة التشريع عن طريق الأوامر لتجنب تأخر بعض المواضيع، بل كوسيلة لتجنب معارضة البرلمان لبعض النصوص القانونية. فعلى سبيل المثال، ففي المجال الاقتصادي، نظمت المواضيع المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية بموجب أوامر⁽¹⁾. وفي مجال استعادة السلم والمصالحة الوطنية، صدر الأمر رقم 01-06 المؤرخ في 27 فيفري 2006، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁽²⁾، وكذلك الأمر المعدل والمتمم والمتمم لقانون الأسرة⁽³⁾.

إن سلطة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر سلطة مهمة وواسعة، وهذا ما يظهر من الشروط التي حددها المادة 124 من الدستور عند اللجوء إلى استعمال هذه الوسيلة.

المطلب الثاني: شروط التشريع عن طريق الأوامر

لقد أخضع دستور 1963 صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر لثلاثة شروط أساسية وهي:

- 1- مثلا:
- أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003.
- أمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصية المؤسسات العامة الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001.
- 2- أمر رقم 01-06 مؤرخ في 27 فيفري 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة بتاريخ 28 فيفري 2006.
- 3 - أمر رقم 02-05 مؤرخ في 27 فيفري 2005، يتعلق بقانون الأسرة، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 29/02/2005.

1 - أن لا يكون تدخل رئيس الجمهورية من تلقاء نفسه، بل بناءً على تفويض من المجلس الوطني.

2 - إلزامية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

3 - عرض هذه الأوامر على المجلس الوطني للمصادقة عليها، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر⁽¹⁾.

أما دستور 1976، فعلق سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية على شرطين:

1 - يجب أن تمارس هذه السلطة بين دورات المجلس الشعبي الوطني.

2 - وجوب عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة للموافقة عليها⁽²⁾.

1- ملاحظة: إن جميع الأوامر التي اتخذت في تلك الفترة كانت استناداً إلى المادة 59، المتعلقة بالظروف الاستثنائية، وليس في إطار المادة 58 التي عالجتها. راجع:

F. ALEB (T), Le président de la république secrétaire général du FLN, Thèse de Doctorat d'Etat en droit, Université de Clermont I, 1985, p 618.

2- راجع المادة 153 من دستور 1976.

ملاحظة: استعمل المؤسس الجزائري لفظ الموافقة خلافاً للمؤسس الفرنسي الذي استعمل لفظ المصادقة.

« La ratification est en effet la procédure par laquelle un acte se voit pris en charge par un autre que son auteur original, et sa nature juridique en subit les conséquences », Cf : HABAS J, La fonction législative en Algérie : La constitution du 22 Novembre 1976, thèse de doctorat d'Etat en droit, université de Montpellier, 1980, p 420 et s.

أما في دستور 1996، وطبقا لنص المادة 124 منه، يجب توفر ثلاثة شروط للتشريع عن طريق الأوامر وهي:

1 - يجب أن يكون المجلس الشعبي الوطني أو وجود البرلمان في عطلة ما بين دورتي انعقاده: فلا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر، مادام المجلس الشعبي الوطني في إحدى دورات انعقاده، باستثناء قانون المالية، فيصدره رئيس الجمهورية بأمر حتى ولو كان المجلس الشعبي الوطني منعقداً. لكن لم يحترم هذا الشرط الدستوري، حيث تدخل رئيس الجمهورية وأصدر الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001، المتعلق بالنقد والقرض في ظل افتتاح الدورة الربعية للبرلمان⁽¹⁾.

2 - يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء: إن هذا الشرط لا يقيد بأي حال سلطة رئيس الجمهورية في التشريع، وذلك نظرا للدور الفعال والأساسي الذي يلعبه رئيس الجمهورية في رئاسة وتوجيه أعمال هذا المجلس، فإن احترام رئيس الجمهورية لهذا الشرط، لا يشكل قيда على ممارسته للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر⁽²⁾.

3 - عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له: باعتبار البرلمان هو السلطة التشريعية الأصلية، يجب عرض الأوامر في أول دورة انعقاده. ويستثنى من هذه القاعدة قوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون بعد خمسة وسبعين (75) يوماً

1- أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فبراير 2001، يعدل ويتمم القانون رقم 10-90، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 2001.

أدى هذا التدخل غير الدستوري إلى إحداث استياء في البرلمان، حيث قال أحد النواب: « إن رئيس الجمهورية بإصدار هذا الأمر الرئاسي في ظل افتتاح أشغال الدولة البرلمانية قد مس سمعة المؤسسة التشريعية، وأن حل المجلس كان أهون من القيام بهذا الفعل ». للمزيد من المعلومات. راجع: لوناسي حجيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص 242.

2- راجع: لوناسي حجيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1996، ص. 91 وما يليها.

1 - أن لا يكون تدخل رئيس الجمهورية من تلقاء نفسه، بل بناءً على تفويض من المجلس الوطني.

2 - إلزامية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

3 - عرض هذه الأوامر على المجلس الوطني للمصادقة عليها، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر⁽¹⁾.

أما دستور 1976، فعلق سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية على شرطين:

1 - يجب أن تمارس هذه السلطة بين دورات المجلس الشعبي الوطني.

2 - وجوب عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة للموافقة عليها⁽²⁾.

1- ملاحظة: إن جميع الأوامر التي اتخذت في تلك الفترة كانت استناداً إلى المادة 59، المتعلقة بالظروف الاستثنائية، وليس في إطار المادة 58 التي عالجتها. راجع:

TALEB (T), Le président de la république secrétaire général du FLN, Thèse de Doctorat d'Etat en droit, Université de Clermont I, 1985, p 618.

2- راجع المادة 153 من دستور 1976.

ملاحظة: استعمل المؤسس الجزائري لفظ الموافقة خلافاً للمؤسس الفرنسي الذي استعمل لفظ المصادقة.

La ratification est en effet la procédure par laquelle un acte se voit pris en charge par un autre que son auteur original, et sa nature juridique en subit les conséquences », Cf : HABAS (J), La fonction législative en Algérie : La constitution du 22 Novembre 1976, thèse de doctorat d'Etat en droit, université de Montpellier, 1980, p 420 et s.

أما في دستور 1996، وطبقاً لنص المادة 124 منه، يجب توفر ثلاثة شروط للتشريع عن طريق الأوامر وهي:

1 - يجب أن يكون المجلس الشعبي الوطني أو وجود البرلمان في عطلة ما بين دورتي انعقاده: فلا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر، مادام المجلس الشعبي الوطني في إحدى دورات انعقاده، باستثناء قانون المالية، فيصدره رئيس الجمهورية بأمر حتى ولو كان المجلس الشعبي الوطني منعقداً. لكن لم يحترم هذا الشرط الدستوري، حيث تدخل رئيس الجمهورية وأصدر الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001، المتعلق بالنقد والقرض في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان⁽¹⁾.

2 - يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء: إن هذا الشرط لا يقيد بأي حال سلطة رئيس الجمهورية في التشريع، وذلك نظراً للدور الفعال والأساسي الذي يلعبه رئيس الجمهورية في رئاسة وتوجيه أعمال هذا المجلس، فإن احترام رئيس الجمهورية لهذا الشرط، لا يشكل قيداً على ممارسته للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر⁽²⁾.

3 - عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له: باعتبار البرلمان هو السلطة التشريعية الأصلية، يجب عرض الأوامر في أول دورة انعقاده. ويستثنى من هذه القاعدة قوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية بأمر له قوة القانون بعد خمسة وسبعين (75) يوماً

1 - أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فبراير 2001، يعدل ويتم القانون رقم 10-90، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 2001.

أدى هذا التدخل غير الدستوري إلى إحداث استياء في البرلمان، حيث قال أحد النواب: « إن رئيس الجمهورية بإصدار هذا الأمر الرئاسي في ظل افتتاح أشغال الدولة البرلمانية قد مس بسمعة المؤسسة التشريعية، وأن حل المجلس كان أهون من القيام بهذا الفعل ». للمزيد من المعلومات. راجع: لوناسي جحيفة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص 242.

2 - راجع: لوناسي جحيفة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1996، ص. 91 وما يليها.

من إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني. لا تعرض الأوامر على البرلمان للمناقشة، بل يتم التصويت عليها على مستوى كل غرفة من البرلمان في أول دورة له، فيطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور، وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل، بل يعرض النص بكامله للتصويت والموافقة عليه بدون مناقشة الموضوع⁽¹⁾. مع العلم أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية طبقا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 124 من الدستور، لا تستوجب الموافقة أو مصادقة البرلمان عليها، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه رقم 08 لسنة 1999، والمتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور⁽²⁾، حيث جاء فيه: « اعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1 و2 و3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك. »

- واعتبارا بالنتيجة، أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، في هذه الحالة يكون قد خالف المادة 124 من الدستور ».

1 - المادة 38 من القانون العضوي رقم 02-99 المؤرخ في 09 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 09 مارس 1999، ص 15 وما يليها.

2 - رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فبراير 1999، أحكام الفقه الدستوري لسنة 1989، رقم 4، ص 9 وما يليها.

ما عدا هذه الشروط الثلاثة المدرجة في المادة 124 من دستور 1996، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع عن طريق الأوامر في جميع المجالات المحددة دستوريا للقانون، فهي سلطة دستورية، لا تخضع لشروط التفويض الذي قد يحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في موضوعات خاصة، ^١ خلافاً للدستور المصري لسنة 1971 الذي يشترط على مجلس الشعب عندما يأذن لرئيس الجمهورية بإصدار اللوائح التفويضية أن يحدد الموضوعات التي سوف تكون محلاً للتفويض تحديداً دقيقاً، حيث لا يصح التفويض العام. كما لا يجوز أن تأتي عبارات التفويض من السعة، بحيث تستوعب في طياتها موضوعات متعددة ^(١).

أما في دستور 1996 الجزائري، فإن سلطة التشريع عن طريق الأوامر سلطة دستورية، غير محددة المواضيع والمجالات، حيث يمكن استعمال الأوامر في جميع المجالات المحددة للقانون، إلا أن شروط التشريع عن طريق الأوامر لا تتوافق مع الشروط الدستورية للتشريع في مجال القوانين العضوية.

1 - تنص المادة 108 من الدستور المصري لسنة 1971 : « لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة، بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو تعرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون » (نحن الذين سطرنا).

هذا ما ذهب إليه القضاء الدستوري المصري. راجع:

- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 248.

- محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1959، ص ص. 401-402.

المبحث الثاني: مجال القوانين العضوية مجال محمي

كانت القوانين العادية قبل صدور دستور 1996، الآلية الوحيدة للتشريع البرلماني، لذا لم يطرح تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القانون أي إشكال، لكن مع صدور دستور 1996، حدد هذا الأخير آليتين مختلفتين لسن القواعد التشريعية البرلمانية، وهي القانون العضوي والقانون العادي⁽¹⁾. فجاء في الفقرة الأولى من المادة 123: « إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع بقوانين عضوية في المجالات التالية... ».

بالرغم من اعتبار البعض مسألة تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية أمر بديهي⁽²⁾، حيث لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية بعد انقضاء المرحلة الانتقالية من ممارسة هذه السلطة، حيث أن المادة 124 من دستور 1996 لم تقم أي تمييز بين مجال القانون العادي والقانون العضوي، إلا أنه تتمتع القوانين العضوية بحصانة قانونية للتشريع في مجالها بأوامر، وتظهر هذه الحصانة من الإجراءات التي حددها الدستور عند اتخاذها (المطلب الأول)، ومن حرص القضاء الدستوري على مكانة هذه القوانين، وبالتالي ضرورة احترام الإجراءات الخاصة بها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحصانة القانونية للتشريع في مجال القوانين العضوية

اعتمدت الأنظمة الدستورية التي تبنت آلية القانون العضوي إجراءات خاصة، يجب احترامها عند سن هذه القوانين. إذ عملت مثلا المادة 46 من الدستور الفرنسي لسنة 1958،

1 - حول مفهوم القوانين العضوية ومكانتها في الهرم القانوني الجزائري راجع: سعيداني لوناسي جحيقة، "مكانة القوانين العضوية في النظام القانون الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص ص. 61-87.

2 - راجع مثلا في هذا الصدد: خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 56 و57.

على تبني عدة إجراءات يجب إتباعها عند سن القوانين العضوية، حيث لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت في المجلس الذي قدم إليه أولاً، إلا بعد مضي 15 يوماً من تاريخ إيداعه. كما أن القوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ، يجب أن يتم إقرارها بنفس النص في المجلسين، ولا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور.

أما المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996، فبعد تحديده في الفقرات الأولى من المادة 123 للمواضيع التي يتدخل فيها المشرع للتشريع بموجب قوانين عضوية، أدرج في الفقرتين الأخيرتين من هذه المادة الشروط التي يجب مراعاتها عند سن هذه القوانين والمتمثلة في إخضاع القوانين العضوية لإجراءات مصادقة مختلفة عن إجراءات المصادقة على القانون العادي، وضرورة عرض هذه القوانين على المجلس الدستوري قبل صدورها.

1 - خضوع القوانين العضوية لإجراءات مصادقة خاصة:

يتطلب القانون العضوي للمصادقة عليه الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة، وهذا ما جاء به نص المادة 123 الفقرة الثالثة من دستور 1996 التي تنص: « تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة ». في حين اكتفت المادة 120 الفقرة الثمانية منها بالنص على أنه: « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة (3/4) أعضائه »، فلم تحدد هذه المادة الأغلبية التي يجب توافرها عند تصويت المجلس الشعبي الوطني على القانون العادي، فإن المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هي التي حددت هذه النسبة بأغلبية النواب الحاضرين في الجلسة⁽¹⁾. وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الجزائري في رأيه المتعلق بمراقبة

1 - تنص المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 13 أوت

مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور⁽¹⁾، حيث جاء في حيثياته ما يلي: «اعتباراً أن كلاً من مجال تدخل القانون العادي ومجال تدخل القانون العضوي محددان على التولي في المادة 122 والمادة 123، والأحكام الأخرى من الدستور، وأن المؤسس الدستوري أقرّ لكليهما إجراءات مصادقة مختلفة، كون القانون العضوي على عكس القانون العادي، تتم المصادقة عليه وفق أحكام الفقرتين 2 و3 من المادة 123 من الدستور بالأغلبية المطلقة للنواب...»

واعتباراً أن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي، وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعها لإجراءات مصادقة مختلفة... من هذا نستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكماً أو أحكاماً من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي».

كما يطرح أيضاً موضوع عدم تحديد المؤسس الجزائري للنسبة المطلوبة للمصادقة على القوانين إشكالياً فيما يخص موضوع تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع تعديل الدستور، حيث تنص المادة 174 من الدستور على: «... بعد أن يصوت عليه (أي مشروع التعديل) المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة، حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي».

1997، ص 3 وما يليها)، على أنه: «لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب. وفي حالة عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ست (06) ساعات على الأقل، وانتي عشر(12) ساعة على الأكثر. ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما كان عدد النواب».

1 - رأي رقم 10/ر.ن.د/2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، أحكام الفقه الدستوري، المجلس الدستوري 2000.

ونحن نتساءل عن قصد المؤسس "بنص تشريعي"، هل النص التشريعي العادي أو العضوي. لذا تظهر ضرورة وأهمية تحديد نسبة التصويت فيما يخص القوانين العادية، كما يجب أن تكون المادة 174 أكثر وضوحاً فيما يخص هذه المسألة.

2 - خضوع القوانين العضوية قبل صدورها لرقابة وجوبية:

يعتبر شرط خضوع القوانين العضوية قبل صدورها لرقابة وجوبية من طرف المجلس الدستوري، شرطاً جوهرياً، يميز هذا الصنف من القواعد القانونية عن غيرها. فجاء في نص المادة 165 الفقرة الثانية من دستور 1996 أنه: « ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية، بعد أن يصادق عليها البرلمان ».

بمجرد مصادقة البرلمان على القانون العضوي، وقبل إصداره يجب أن يعرض من طرف رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري، وذلك للتأكد من استفاء القانون العضوي للشروط الشكلية والموضوعية، المحددة بموجب الدستور. فجاء مثلاً في رأي رقم 08 لسنة 1999: « أن القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قد تمت الموافقة عليه طبقاً لأحكام المادة 123 من الدستور... »⁽¹⁾.

يعتبر خضوع القوانين العضوية لرقابة وجوبية من قبل المجلس الدستوري قبل صدورها إلى جانب الأغلبية اللازمة للمصادقة على هذه القوانين، الإجراءات المميزة للقوانين العضوية عن القوانين العادية من جهة، ومن جهة أخرى توقف هذه الإجراءات الدستورية تدخل رئيس الجمهورية من ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر في هذا المجال.

1- رأي رقم 08/ر.ق.ع.م/د.99 مؤرخ في 21 فبراير 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، أحكام الفقه الدستوري لسنة 1999.

المطلب الثاني: الحصانة القضائية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية

قبل التعرض لموقف القضاء الدستوري من إمكانية تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في مجال من المجالات المخصصة للقوانين العضوية، يجب علينا أولاً معالجة مسألة خضوع الأوامر بشكل عام لرقابة المجلس الدستوري.

قضى المجلس الدستوري الفرنسي بعدم إمكانية خضوع الأوامر الرئاسية للرقابة الدستورية، مادام البرلمان لم يصادق عليها، أي لم تكتسب صفة التشريع⁽¹⁾. أما قانون التفويض الذي يتم بموجبه تفويض البرلمان الحكومة اتخاذ الأوامر فشأنه شأن أي قانون آخر يجب عليه احترام الدستور⁽²⁾.

أما في النظام الدستوري الجزائري، وخلافاً لما جاءت به المادة 64 من دستور 1963، والتي تنص: « يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس المجلس الوطني »، فإن المادة 165 من دستور 1996، والتي جاء نصها: « يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات ... ».

وقد حددت على سبيل الحصر النصوص القانونية التي يمكن للمجلس الدستوري أن ينظر في مدى دستورتها، ولا نجد في نص هذه المادة أي أثر للأوامر الرئاسية، وهنا تظهر إشكالية

1 - « Considérant que, si en vertu de cette disposition le contrôle de constitutionnalité exercé par le conseil constitutionnel ne peut porter que sur les lois, et non sur les ordonnances prévues par l'article 38 de la constitution... ». cf : Décision n° 85-196 du 08 Août 1985. cf : Favoren (L) et Philip (L), Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 08ème édition, Dalloz, Paris, 1995.

2 - هذا ما أكدته قرارا المجلس الدستوري الفرنسي رقم 208، الصادر في 02 يوليو 1986.

راجع في هذا الصدد: أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص

جديدة حول الطبيعة القانونية للأوامر قبل موافقة البرلمان عليها، أي هل هي أعمال إدارية أو أعمال تشريعية.

إنّ تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أهمية خاصة، إذ على أساسها يتم تحديد النظام القانوني الذي تخضع إليه هذه الأوامر، ولاسيما من حيث الرقابة عليها، وبالتالي معرفة ما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية، تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية أو إذا كانت ذات طبيعة وقيمة قانونية تشريعية، أي أنها تعتبر قانونا، بالمفهوم الخاص والضيق للقانون وتخضع بالتالي للنظام القانوني للقانون⁽¹⁾. وللتحديد هذه الطبيعة فرق الفقه بين حالتين:

الحالة الأولى: قبل موافقة البرلمان على الأوامر.

ترى غالبية الفقه أن هذه الأوامر رغم أنها تستطيع تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها، أو تشرع فيها ابتداءً، إلا أنها مع ذلك تظل محتفظة بالطبيعة الإدارية، وذلك أخذاً بالمعيار العضوي في التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية، ويترتب على ذلك، إمكان الطعن في تلك الأوامر قضائياً أمام مجلس الدولة طالما أنها تعد أعمالاً إدارية⁽²⁾، وهذا ما أقر به مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه⁽³⁾.

1- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 148.

2- راجع:

- RIVERO (J), Droit administratif, Dalloz, Paris, 1985, pp 62 et 63.

- PACTET (P), Institutions politiques et droit constitutionnel, 9ème édition, Masson, Paris, 1989, pp 527 et 528.

3- رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 186.
راجع أيضاً: أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 226 وما يليها.

الحالة الثانية: بعد موافقة البرلمان على الأوامر.

لم يتفق الفقه على تحديد الطبيعة القانونية للأوامر بعد موافقة البرلمان عليها، حيث ذهب فريق من الفقهاء إلى القول باحتفاظ الأوامر بطبيعتها الإدارية رغم موافقة البرلمان عليها، فهي أعمال إدارية وليست تشريعية، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها قضائياً⁽¹⁾، لأن العبرة في تحديد طبيعة العمل هو النظر إلى الجهة التي قامت بإصداره، وليس من شأن تصديق البرلمان التأثير على الطبيعة الإدارية لتلك اللوائح، بمعنى أنه ليس من أثر التصديق سوى تأكيد قوة القانون لهذه اللوائح دون أن يعدل من طبيعتها، فتظل مجرد لوائح تتمتع بقوة القانون نتيجة خصيصتها الاستثنائية، ومن ثم تظل هذه اللوائح خاضعة للرقابة القضائية على مشروعيتها ودستوريتها⁽²⁾.

أما الفريق الثاني، فيرى أن موافقة البرلمان على تلك الأوامر، ستغير من طبيعتها من أعمال إدارية إلى أعمال تشريعية، شأنها شأن التشريعات الصادرة من قبل البرلمان⁽³⁾.

أما موقف المؤسس الجزائري، لاسيما لسنة 1996، حول الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، فبيّن تنظيم الدستور لهذه السلطة على أن الأوامر هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورهما، لأن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق

1- عبد الرزاق أحمد السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، ص 16، ذكر من قبل بدران مراد، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، بمقتضى المادة 120 من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، إدارة، العدد 2، لسنة 2000، ص 24.

2- سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، ص 76 و 77، ذكر من قبل فاوي إبراهيم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 74.

3- راجع:

BURDEAU (G), Manuel de droit constitutionnel, 23ème édition, LGDJ, Paris, 1993, pp 623

et 624.

الأوامر بناءً على تفويض برلماني، بل بموجب تأهيل دستوري. كما أن تنظيم المؤسس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية، حيث استعملت المادة 124 من الدستور لفظ "يشرع"، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ "محيو" الذي يرى أنه « حين يتخذ رئيس الجمهورية أوامر في الفترة ما بين الدورتين، إنما يمارس الوظيفة التشريعية »⁽¹⁾. كما أن تسمية هذه التدابير بأوامر لا يثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأن في الدستور عدة أعمال قانونية تسمى أوامر وهي قوانين بالمعنى الصحيح، منها الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 93 من الدستور الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة 120 من الدستور والخاصة بالقوانين المالية.

أما الإجراء المحدد في الفترة الثانية، فيرى أحد الكتاب أنه مجرد إجراء لإظهار وجود البرلمان⁽²⁾، كما تبقى موافقة البرلمان على الأوامر، مجرد موافقة شكلية لا يمكنها أن تطبع الأوامر بصفة تشريعية، هذه الصفة التي تكتسبها الأوامر من تاريخ توقيعها من رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء⁽³⁾.

وما يؤكد الطبيعة التشريعية للأوامر، أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 أدرجها في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية وليس الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية.

الهوامش

- 1 - راجع: محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة مع ملحق 1979، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 529 و 530.
- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 56 وما يليها.
- 2 - راجع: HARTANI (A. K), Le pouvoir présidentiel..., op.cit, o 276.
- 3 - راجع: أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، مارس 1991، ص 454.
- وراجع أيضا: خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 58.

فإضفاء الصفة التشريعية على الأوامر، يعني أنه لا يجوز الطعن فيها قضائياً، بالتالي، ستكون خاضعة فقط للرقابة الدستورية، لكن هذه النتيجة تصلح عندما يكون موضوع الأمر الرئاسي قانوناً عادياً، لكن ماذا لو كان موضوع الأمر الرئاسي يتناول موضوعاً يدخل في مجال القوانين العضوية، حيث جاء في نص المادة 123 في فقرتها الأخيرة، « يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره ».

إنّ إضفاء الصفة التشريعية على الأوامر قد تزيل الغموض حول إمكانية تدخل رئيس الجمهورية للتشريع في مجال القوانين العضوية، إلا أنه، يمنع الإجراء الوارد في الفقرة الأخيرة من المادة 123 من الدستور استعمال رئيس الجمهورية لهذه الآلية ما دام أن الموضوع يدخل في نطاق المجالات المحددة في المادة 123.

بالرغم من عدم إدراج المؤسس الأوامر في نطاق النصوص التي تعرض لمراقبة المجلس الدستوري، إلا أن أكدت التجربة الدستورية الجزائرية إمكانية عرض الأوامر على المجلس الدستوري، حيث أخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية الأمر المتعلق بالقانون الخاص بحفظ الجزائر الكبرى، وقد استند المجلس الدستوري في حيثيات قراره على المادة 165 من الدستور لتبرير تدخله. أي أنه رغم عدم استعمال المؤسس الدستوري لمصطلح الأوامر، فإن هذه الأوامر تدخل ضمن النصوص التي ينظر فيها المجلس الدستوري بعد إخطاره⁽¹⁾. أما عن إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، فيجب التفرقة بين المرحلة الانتقالية المنظمة في الدستور وتطبيقها الغادي له.

1 - قرار رقم 02/ق.أ/د/2000 مؤرخ في 27 فبراير سنة 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15-97 المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري لسنة 1997.

ففي فرنسا، وخلال الأشهر الأربعة الأولى من صدور دستور 1958، صدرت القوانين العضوية بموجب أوامر عضوية، تطبيقاً لنص المادة 92 المنظمة للأحكام الانتقالية⁽¹⁾. فتم تقريباً تنظيم كل المواضيع التي تدخل في مجال القوانين العضوية بموجب أوامر⁽²⁾. أما بعد انتهاء المرحلة الانتقالية، فقد رفض المجلس الدستوري الفرنسي التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، وأصر على ضرورة تطبيق واحترام الإجراء الدستوري الخاص بعرض القوانين العضوية قبل صدورها على المجلس الدستوري⁽³⁾. بالتالي قيد سلطة رئيس الجمهورية عند ممارسة السلطة المخولة له بموجب المادة 38 من الدستور والخاصة بإمكانية التدخل للتشريع عن طريق الأوامر، فجاء مثلاً في قرار 26 جوان 2003: « ولو أن طلب التفويض يمكن أن يشمل جميع الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون العادي، إلا أن قانون التعويض لا يجوز أن يتضمن تدخل الأوامر في المجالات المحجوزة في الدستور للقانون الأساسي، ولقوانين الميزانية ولقوانين تمويل التأمينات الاجتماعية »⁽⁴⁾. كما يعتبر تطبيق

نص المادة 92 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على - 1

« Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et jusqu'à cette mise en place au fonctionnement des pouvoirs publics, seront prises en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat par ordonnances ayant force de loi ».

2 - « C'est par ordonnances que furent édictées dix-huit des dix-neuf lois organiques originellement prévues par la constitution ». cf. CAMBY (J.P.), Quarante ans de lois organiques », In R.D.P, N°5 et 6, 1998, p 1686.

3 - CC 81-134 DC du 05 Janvier 1982 portant sur la loi d'orientation sociale.

CC 2001-448 du Juillet 2001, portant sur la loi organique relative aux lois de finances. Voir : PASCAL Jean, "Le conseil constitutionnel et la nouvelle loi organique du 1er Août 2001 relative aux lois de finances", In Actualité juridique de droit administratif, 2001, pp. 59-63.

4 - CC 2003-473 du 26 juin 2003, « Une loi d'habilitation ne peut prévoir l'intervention d'ordonnances dans les domaines réservés par la constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ».

راجع: محمد محمد عبد اللطيف، القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (2004-1999)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 39. أما عن موقف الفقه الدستوري الفرنسي من هذا المسألة راجع:

LUCHAIRE (F), "La loi organique relative aux lois de finances devant le conseil constitutionnel", In R.D.P, N° 05, 2001, pp. 1455 et s.

إجراءات سن القوانين العادية نفسها على القوانين العضوية إجراء غير دستوري، يترتب عليه التصريح بعد دستورية النص وإلغائه⁽¹⁾. كما أقر الفقه والقضاء الدستوري عدم امتداد التفويض التشريعي إلى الموضوعات التي يجب تنظيمها بقوانين أساسية، مثل المسائل المتعلقة بتكوين البرلمان وانتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم المجلس الدستوري⁽²⁾.

أما في النظام الجزائري، فجاء في الحكم الانتقالي والذي تضمنته المادة 179 من دستور 1996: « تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها، وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر. بما في ذلك المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية ».

وتطبيقا لهذا النص، صادق المجلس الوطني الانتقالي على الأمرين المتعلقان بالقانون الخاص بالأحزاب السياسية والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات⁽³⁾. كما عرض رئيس الجمهورية هذين النصين على المجلس الدستوري لمراقبة مدى دستوريتهما قبل صدورها⁽⁴⁾. بالرغم مما توحى له تسمية هذين النصين "الأوامر" إلا أنهما لم يتخذا من قبل

1- CC99-410DC du 15 Mars 1999, loi relative à la nouvelle Calédonie cf : Favoren (L) et Philip (L), Les grandes décisions du conseil constitutionnel, op.cit.

2- Voir aussi : BONNET (J), « L'amorce d'une véritable révolution juridique : la réponse du juge ordinaire et du parlement à la censure par le conseil constitutionnel d'une loi promulguée, In Revue Française de droit administrative, N° 05, 2005, pp. 1049 et s.

3- راجع محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص ص. 120-121.

4- أمر رقم 07-97 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997، ص 03.

أمر رقم 09-97 مؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1997، ص 12.

4- رأي رقم 01/ر.أ.ق.ع-م.د مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون

رئيس الجمهورية، بل صادقت عليهم الهيئة التشريعية الموجودة آنذاك، والمتمثلة في المجلس الوطني الانتقالي⁽¹⁾.

بانتهاء المرحلة الانتقالية، وبعد تأسيس المؤسسات التشريعية أي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، صدرت كل النصوص الخاصة بالمجالات المحددة في المادة 123 من الدستور بموجب قوانين عضوية، ولم يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع في هذا المجال بموجب أوامر⁽²⁾. وقد حرص المجلس الدستوري الجزائري في كل آرائه الخاصة بالقوانين العضوية على ضرورة استفتاء هذه القوانين للشروط الدستورية، لاسيما فيما يخص الرقابة الوجدانية، خلافا لما اتجه إليه الفقه الدستوري الفرنسي فيما يخص مسألة إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، قد يذهب البعض في الجزائر إلى القول بخلاف ذلك،

-
- العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور. أحكام الفقه الدستور لسنة 1997.
- رأي رقم 02/ر.ق.عض/م.د مؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات للدستور. أحكام الفقه الدستوري لسنة 1997.
- 1 - تمت المصادقة على القانون العضوي المتعلق بالانتخابات من طرف المجلس الوطني الانتقالي خلال الدورة الاستثنائية المفتوحة بتاريخ 25 يناير 1997، بجلسته المؤرخة في 19 فبراير 1997، وتمت المصادقة على القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية في نفس الدورة وبجلسة 18 فبراير 1997.
 - 2 - درست المجالس التشريعية خلال الفترة ما بين جانفي 1989 وسبتمبر 2006 تسعة (09) قوانين عضوية هي:
 - = - القانون العضوي المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه (دورة الخريف لسنة 1997).
 - القانون العضوي المتعلق بصلاحيات محكمة النزاع وتنظيمها وسيرها (دورة الخريف لسنة 1997).
 - القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (دورة الخريف لسنة 1998).
 - القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء (دورة الخريف لسنة 2002).
 - القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (دورة الخريف لسنة 2002).
 - القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (دورة الخريف لسنة 2003).
 - القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته (دورة الربيع لسنة 2004).
 - القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء (دورة الخريف لسنة 2004).
 - القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (دورة الربيع لسنة 2005).

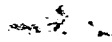
حيث يمكن لرئيس الجمهورية في الجزائر أن يتدخل لممارسة تلك السلطة وذلك مستندين على حجتين:

الحجة الأولى: تكمن في أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في دستور 1958 الفرنسي ليست بسلطة دستورية، بل يمارسها بناءً على تفويض من قبل البرلمان. أما في الجزائر، فإن سلطة رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 124 من دستور 1996، هي سلطة دستورية حيث أن امتدادها أو تقلصها يخضع فقط للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ولقد أكدت لنا التجربة الدستورية الجزائرية ذلك. لكن نظراً لحرص المؤسس الدستوري على ضرورة احترام الإجراءات الخاصة للتشريع في مجال القوانين العضوية، تجعل اغتصاب هذا المجال من قبل رئيس الجمهورية مخالفاً للدستور. ولقد أكد المجلس الدستوري، رغم قصر تجربته، على أهمية وسمو ومكانة هذه القوانين في المنظومة القانونية الجزائرية، فجاء في الرأي رقم 10 لسنة 2000 أنه: « واعتباراً أن التوزيع الدستوري لاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي، وأخضعها لإجراءات مصادقة مختلفة، تستمد من مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي، الذي يقضي بأن القانون العضوي، بحكم مركزه في هذا النظام، لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها، وأقرها لهما الدستور... »⁽¹⁾.

1 - رأي رقم 10/ر.ن.د/2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، أحكام الفقه الدستوري لسنة 2000.

الحجة الثانية: تكمن في أن المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958، لا يأخذ إلا بالرقابة السابقة على دستورية القوانين⁽¹⁾، بالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر لعدم إمكانية عرض هذه الأخيرة على المجلس الدستوري بعد صدورها وقبل موافقة البرلمان عليها.

أما المؤسس الجزائري سواء في دستور 1989 أو في دستور 1996، أخذ بالرقابة السابقة واللاحقة على دستورية القوانين، لكن في مجال القوانين العضوية حرص المؤسس الدستوري على أن تكون رقابة سابقة لصدور النص، فيعرض القانون العضوي على المجلس الدستوري بمجرد مصادقة الغرف البرلمانية عليه. كما أن مراقبة المجلس الدستوري للقانون العضوي بما أنها رقابة وجوبية وليست اختيارية، فإن المجلس لا ينظر في بعض مواد النص المعروض عليه، بل يراقب النص بكامله.



1- لكن من الناحية التطبيقية، يمارس المجلس الدستوري الفرنسي منذ سنة 1999 الرقابة اللاحقة على القوانين. « Depuis une vingtaine D'années, le conseil constitutionnel accepte de contrôler les dispositions d'une loi promulguée dont la portée et effectuée par la loi nouvelle dont il est saisi. Par une décision du 15 Mars 1999, il déclare pour la première fois une déposition législative promulguée comune contraire à la constitution ». cf : BONNET J), « L'amorce d'une véritable révolution juridique : la réponse du juge ordinaire et du parlement à la censure par le conseil constitutionnel d'une loi promulguée », op.cit., p 1049.

الخاتمة:

إن أهمية السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والمخولة له بموجب المادة 124 من دستور 1996، تمنح له سلطة إصدار أوامر في جميع المجالات المحددة للقانون، وأنه من الصعب تصور مجال حساس يفلت من إمكانية التشريع فيه بموجب أمر. إلا أنه وتطبيقاً للمادة 123 من دستور 1996، فإن المجالات المحددة للقوانين العضوية تفلت من السلطة المخولة لرئيس الجمهورية، لأن هذه الأخيرة تخضع سواء في اتخاذها أو تعديلها لقواعد وإجراءات مختلفة عن تلك القواعد والإجراءات اللازمة لإصدار وتعديل التشريعات العادية. الأمر الذي دفع بالفقه للنظر إلى القوانين العضوية أو الأساسية على أنها تحتل مرتبة وسطية بين القواعد الواردة في الوثيقة الدستورية وتلك المنصوص عليها في القوانين العادية، وهي بذلك تمثل مرتبة أعلى من التشريعات العادية، ومن ثم لا يجوز للأخيرة أن تتعرض للقوانين الأساسية بالإلغاء أو التعديل.

لقد أكد المجلس الدستوري الجزائري على أهمية هذه القوانين، وحرصه على احترام الدستور فيما يخصها.

إلا أنه، وبالنظر إلى السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في دستور 1996، فهي تجعل إمكانية تدخله إذا اقتضى الأمر ذلك للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية ممكناً، وخير مثال على ذلك إصدار رئيس الجمهورية أثناء انعقاد البرلمان، للأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض⁽¹⁾، وهذا في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان. وهذا ما أدى بالبعض إلى الاستنتاج أن البرلمان غرفة للمصادقة على البريد الوارد من الحكومة⁽²⁾.

1- أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فبراير 2001، يعدل وتيمم القانون رقم 10-90 مؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

2 - لكن رغم ذلك، نظراً للأغلبية البرلمانية الموجودة على مستوى غرفتي البرلمان، تمت المصادقة على هذا الأمر بالأغلبية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 24 مارس 2001، وتمت الموافقة عليه أيضاً بالأغلبية في مجلس الأمة بتاريخ

كما يظهر نطاق سلطة رئيس الجمهورية أيضا من الأمر المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، الذي كان مخالفاً لنص المادة 15 من الدستور والتي تنص على أن: « الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية ». ولم يُلغ هذا الأمر إلا بعد إخطار من رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري بعدم دستورية الأمر، وبالتالي تم إلغاؤه بعد أكثر من سنتين من صدوره وتطبيقه⁽¹⁾.

05 ماي 2001. راجع: أصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 141.

1 - قرار رقم 02/ق.أ.م.د/2002 مؤرخ في 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15-97، مؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري لسنة 2000.