

إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية في النظام الجزائري

الأستاذة / سعيداني لوناسي ججيقة
أستاذة محاضرة - أ - كلية الحقوق
جامعة تيزي وزو

ملخص:

تعتبر الأوامر تقنية شائعة في العديد من الدساتير، حيث تركز على عدم ممانعة الدستور تفويض السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية.

عملاً بذلك، كرّس المؤسس الجزائري سلطة التشريع عن طريق الأوامر في جميع الدساتير الشكلية التي عرفها، فتنبص المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ على أن: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها في أول دور له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحال الاستثنائية المذكور في المادة ٩٣ من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

ولقد أكدت التجربة الدستورية الجزائرية أهمية هذه السلطة حيث جعلت من رئيس الجمهورية مشرعاً أصلياً، بدل من أن يكون مشرعاً ثانوياً أو استثنائياً.

لكن اعتماد دستور ١٩٩٦ لألية جديدة للتشريع إلى جانب القانون العادي متمثلة في القانون العضوي، مضبوطة بإجراءات خاصة يجب احترامها، يشير تساؤلاً حول مدى إمكانية تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، لا سيما بسبب الشروط والإجراءات التي أدرجتها المادة ١٢٣ في فقراتها ٢ و٣ من دستور ١٩٩٦ والتي تنص على أنه: "تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.

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

لقد أخضع المؤسس الجزائري سلطة التشريع عن طريق القوانين العضوية لشروط وإجراءات، تجعل مجاله محمياً ومحصوراً على البرلمان دون رئيس الجمهورية، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري والواقع العملي الجزائري.

مقدمة:

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد أعمدة الأنظمة الديمقراطية، والذي يقتضي وجود ثلاث سلطات في الدولة، تختص كل واحدة منها باختصاصات معينة. لكن الواقع العملي أثبت نسبية هذا المبدأ، إذ لا يمكن تطبيقه تطبيقاً كاملاً أو جامداً، لأن العمل أوجد التعاون بين سلطات الدولة المختلفة، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما أن 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، حيث 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 الدستور أصلاً للبرلمان.

ونظراً لاعتبار استعمال سلطة التشريع عن طريق الأوامر تجاوزاً لسلطة البرلمان في التشريع، حرص البرلمانيون على أن يكون اللجوء إلى هذه الوسيلة في أوقات الأزمة أو الضرورة فقط^(١)، ولا يتعدى ذلك مطلقاً ليبقى 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 ١٠٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ 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

(١) للمزيد من المعلومات حول شرط الضرورة، راجع مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٧٦ وما يليها.

التفويض لمدة محددة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها...».

كما جاء في المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ 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 ١٩٨٩. 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 غائباً 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 دخلت حيز التنفيذ، 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^(٢).

إذا كانت سلطة التشريع عن طريق الأوامر في جميع المسائل المحددة للقانون لا تطرح إشكالاً قبل صدور دستور ١٩٩٦ (المبحث الأول)، فإن اعتماد هذا الأخير آلية جديدة للتشريع إلى جانب القانون العادي، متمثلة في القانون العضوي، مضبوطة بإجراءات خاصة يجب احترامها، يثير تساؤلاً حول مدى إمكانية تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، علماً بأن المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ خولت رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر، دون أن تقيد هذه السلطة بمجال القانون العادي، دون سواه. هذا، في حين أن المادة ١٢٣ من الدستور نفسه قد حددت شروطاً شكلية وأخرى موضوعية يجب مراعاتها عند سن القوانين العضوية، لا يمكن استيفاؤها عند استعمال تقنية الأوامر (المبحث الثاني).

(٢) لونساي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ٢٠٠٧، ص. ٢٤٦ وما يليها.

المبحث الأول رئيس الجمهورية مشرع أساسي في النظام الدستوري الجزائري

يعتبر اللجوء إلى الأوامر تجاوزاً لسلطة البرلمان في التشريع^(٣). لذا حرصت بعض التشريعات على أن يكون تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر، بناءً على تفويض من البرلمان^(٤). لكن المؤسس الجزائري سواءً في دستور ١٩٧٦، أو في دستور ١٩٩٦، 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 ١٩٦٣، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوضه لمدة محددة، حق اتخاذ تدابير ذات صفة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية، تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض لمصادقة المجلس الوطني في مدة ثلاثة أشهر^(٥). أما في ظل أمر ١٠ جويلية ١٩٦٥، أصبحت الأوامر هي المصدر والأداة الوحيدة للتشريع في الجزائر^(٦)، حيث تصدر جميع التدابير التشريعية التي تتخذها الحكومة

(٣) La meilleure illustration de l'abaissement de la fonction décisionnelle du parlement est sans doute fournie lors de l'extension du pouvoir normatif du président de la république » Á 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.

(٤) هذا ما جاء به الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، والدستور الجزائري لسنة ١٩٦٣.

(٥) المادة ٥٨ من دستور ١٩٦٣، صادق المجلس الوطني التأسيسي على دستور ١٩٦٣ يوم ٢٨ أوت ١٩٦٣، ووافق عليه الشعب الجزائري في استفتاء ٠٨ سبتمبر ١٩٦٣، الجريدة الرسمية، العدد ٦٤، الصادرة بتاريخ ١٠ سبتمبر ١٩٦٣، ص ٨٨٨ وما يليها.

(٦) راجع: بوالشعير السعيد، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، مارس ١٩٩٨، ص ٣٥١.

في شكل أوامر^(٧). ومع صدور دستور ١٩٧٦^(٨)، ورغم نصه في المادة ١٢٦: «يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة». إلا أنه، وبموجب المادة ١٥٣ من هذا الدستور، أصبح رئيس الجمهورية عضواً أصيلاً في التشريع، حيث يشرع عن طريق الأوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني.

يتمتع رئيس الجمهورية عبر التجربة السابقة للتعديل الدستوري لـ ٠٣ نوفمبر ١٩٨٨^(٩)، بحرية 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.

أما دستور ١٩٨٩^(١٠)، 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.

وبصدور دستور ١٩٩٦^(١١)، ورغم تبنيه نفس المبادئ التي جاء بها دستور ١٩٨٩، 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^(١٢). لم يشترط المؤسس الجزائري لممارسة

(٧) راجع المادة ٦ من الأمر رقم ٦٥-١٨٢ المؤرخ في ١٠ جويلية ١٩٦٥، المتضمن تأسيس الحكومة.

(٨) صدر دستور ١٩٧٦ بموجب الأمر رقم ٧٦-٩٧، المؤرخ في ٢٢ نوفمبر ١٩٧٦، الجريدة الرسمية، العدد ٩٤، المؤرخة في ٢٤ نوفمبر ١٩٧٦، ص ١١٢٢ وما يليها.

(٩) مرسوم رقم ٨٨-٢٢٣، مؤرخ في ٠٥ نوفمبر ١٩٨٨، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في ٠٣ نوفمبر ١٩٨٨، الجريدة الرسمية لسنة ١٩٨٨، العدد ٤٥، ص ١٥٢٢ وما يليها.

(١٠) صدر دستور ١٩٨٩ بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٨٩-١٨، المؤرخ في ٢٨ فبراير ١٩٨٩، الجريدة الرسمية، العدد ٠٩، الصادرة بتاريخ ٠١ مارس ١٩٨٩، ص ٢٣٤ وما يليها.

(١١) صدر دستور ١٩٩٦ بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٩٦-٤٣٨، المؤرخ في ٠٧ ديسمبر ١٩٩٦، الجريدة الرسمية، العدد ٧٦، الصادرة بتاريخ ٠٨ ديسمبر ١٩٩٦.

(١٢) تنص المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦: "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.

رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر أن يكون ذلك في حالة الضرورة فقط، وإنما خول له من خلال المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ 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 اتخذها رئيس الجمهورية في العهدة التشريعية الرابعة والخامسة، يفوق كثيراً اقتراحات القوانين التي قدمها النواب^(١٣) كما لم تستعمل سلطة التشريع عن طريق الأوامر لتجنب تأخر بعض المواضيع، وإنما كوسيلة لتجنب معارضة البرلمان لبعض النصوص القانونية، فعلى سبيل المثال، وفي المجال الاقتصادي، نظمت المواضيع المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية بموجب أوامر^(١٤). وفي مجال استعادة السلم والمصالحة الوطنية، صدر الأمر رقم ٠٦-٠١ المؤرخ في ٢٧ فيفري ٢٠٠٦، المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية^(١٥)، وكذلك الأمر المعدل والمتمم لقانون الأسرة^(١٦).

إن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر سلطة مهمة وواسعة، يظهر ذلك من الشروط التي حددتها المادة ١٢٤ من الدستور.

= تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

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

(١٣) صدرت في العهدة التشريعية الرابعة (١٩٩٧-٢٠٠٢) تسعة (٠٩) أوامر حازت كلها على مصادقة البرلمان.

أما عدد الأوامر التي صادق عليها البرلمان في الفترة التشريعية الممتدة بين ديسمبر ٢٠٠٢ إلى غاية ديسمبر ٢٠٠٦، فبلغ ٣٣ أمراً رئاسياً. راجع: لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، مرجع سابق، ص ٢٤٦-٢٤٧.

(١٤) مثلاً:

- أمر رقم ٠٣-٠٣ مؤرخ في ١٩ جويلية ٢٠٠٣، يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، العدد ٤٣، الصادرة بتاريخ ٢٠ جويلية ٢٠٠٣.

- أمر رقم ٠٤-٠١ مؤرخ في ٢٠ أوت ٢٠٠١، يتعلق بتنظيم وتسيير وخصوصية المؤسسات العامة الاقتصادية، الجريدة الرسمية، العدد ٤٧، الصادرة بتاريخ ٢٢ أوت ٢٠٠١.

(١٥) أمر رقم ٠٦-٠١ مؤرخ في ٢٧ فيفري ٢٠٠٦، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد ١١، الصادرة بتاريخ ٢٨ فيفري ٢٠٠٦.

(١٦) أمر رقم ٠٥-٠٢ مؤرخ في ٢٧ فيفري ٢٠٠٥، يتعلق بقانون الأسرة، الجريدة الرسمية، المؤرخة في ٢٩/٠٢/٢٠٠٥.

المطلب الثاني

شروط التشريع عن طريق الأوامر

لقد أخضع دستور ١٩٦٣ سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر لثلاثة شروط أساسية وهي:

- ١ - أن لا يكون تدخل رئيس الجمهورية من تلقاء نفسه، بل بناءً على تفويض من المجلس الوطني.
 - ٢ - إلزامية اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.
 - ٣ - عرض هذه الأوامر على المجلس الوطني للمصادقة عليها، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (٠٣) أشهر^(١٧).
- أما دستور ١٩٧٦، فعلق سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التشريعية على شرطين:

- ١ - يجب أن تمارس هذه السلطة بين دورات المجلس الشعبي الوطني.
 - ٢ - وجوب عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة للموافقة عليها^(١٨).
- أما في دستور ١٩٩٦، وطبقاً لنص المادة ١٢٤ منه، فإنه وضع ثلاثة شروط للتشريع عن طريق الأوامر وهي:

- ١ - 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

(١٧) ملاحظة: إن جميع الأوامر التي اتخذت في تلك الفترة كانت استناداً إلى المادة ٥٩، المتعلقة بالظروف الاستثنائية، وليس في إطار المادة ٥٨ 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.

(١٨) راجع المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧٦. 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.

الجمهورية بأمر حتى ولو كان المجلس الشعبي الوطني منعقداً، لكن لم يحترم هذا الشرط الدستوري، حيث تدخل رئيس الجمهورية وأصدر الأمر رقم ٠١-٠١ المؤرخ في ٢٧ فبراير ٢٠٠١، المتعلق بالنقد والقرض في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان^(١٩).

٢ - 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^(٢٠).

٣ - 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 (٧٥) يوماً 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، وفقاً لأحكام المادة ١٢٤ من الدستور، بالتالي لا يمكن تقديم أي تعديل، بل يعرض النص بكامله للتصويت والموافقة عليه بدون مناقشة الموضوع^(٢١) مع العلم أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٤ من الدستور،

(١٩) أمر رقم ٠١-٠١ مؤرخ في ٢٧ فبراير ٢٠٠١، يعدل ويتم القانون رقم ٩٠-١٠، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد ٢٧، الصادرة بتاريخ ٢٠٠١.

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 الدورة البرلمانية قد مس بسمعة المؤسسة التشريعية، وأن حل المجلس كان أهون من القيام بهذا الفعل". للمزيد من المعلومات. راجع: لونساي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، المرجع السابق، ص ٢٤٢.

(٢٠) راجع: لونساي جقيقة، في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة ١٩٨٩، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ١٩٩٦، ص. ٩١ وما يليها.

(٢١) المادة ٣٨ من القانون العضوي رقم ٩٩-٠٢ المؤرخ في ٠٩ مارس ١٩٩٩، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، المؤرخة في ٠٩ مارس ١٩٩٩، ص ١٥ وما يليها.

لا تستوجب الموافقة أو مصادقة البرلمان عليها، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه رقم ٠٨ لسنة ١٩٩٩، والمتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور^(٢٢)، حيث جاء فيه: «اعتباراً أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ١٢٤ من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن 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. واعتباراً بالنتيجة، أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة ١٢٤ من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، في هذه الحالة يكون قد خالف المادة ١٢٤ من الدستور».

ما عدا هذه الشروط الثلاثة المتضمنة في المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل للتشريع عن طريق الأوامر في جميع المجالات المحددة دستورياً للقانون، فهذا التدخل سلطة دستورية، لا تخضع لشرط التفويض الذي قد يحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في موضوعات خاصة، خلافاً للدستور المصري لسنة ١٩٧١ 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^(٢٣).

(٢٢) رأي رقم ٠٨/رق.ع/م.د/٩٩ المؤرخ في ٢١ فبراير ١٩٩٩، أحكام الفقه الدستوري لسنة ١٩٨٩، رقم ٤، ص ٩ وما يليها.

(٢٣) تنص المادة ١٠٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١: "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 عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون" (نحن الذين سطرنا).

.../...

= .../... هذا ما ذهب إليه القضاء الدستوري المصري. راجع:

أما في الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦، فإن سلطة التشريع عن طريق الأوامر سلطة دستورية، غير محددة المواضيع والمجالات، حيث يمكن استعمال الأوامر في جميع المجالات المحددة للقانون، إلا أنّ شروط التشريع عن طريق الأوامر لا تتوافق مع الشروط الدستورية للتشريع في مجال القوانين العضوية.

- = - أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٤٨.
- محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٩، ص ص ٤٠١-٤٠٢.

المبحث الثاني

مجال القوانين العضوية مجال محمي

كانت القوانين العادية قبل صدور دستور ١٩٩٦، الآلية الوحيدة للتشريع البرلماني، لذا لم يطرح تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القانون أي إشكال، لكن مع صدور دستور ١٩٩٦، وضع هذا الأخير آليتين مختلفتين لسن القواعد التشريعية البرلمانية، وهي القانون العضوي والقانون العادي^(٢٤). فجاء في الفقرة الأولى من المادة ١٢٣: «إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع بقوانين عضوية في المجالات التالية...».

على الرغم من اعتبار البعض مسألة تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية أمراً بديهيًا^(٢٥) حيث لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية بعد انقضاء المرحلة الانتقالية من ممارسة هذه السلطة، عملاً بالمادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦ التي لا تميز بين مجال القانون العادي ومجال القانون العضوي، إلا أن هذا الاعتبار يتعارض مع ما تتمتع القوانين العضوية من حصانة قانونية، هذه الحصانة التي تتأكد من خلال الإجراءات التي نص الدستور على وجوب اتباعها بشأن القوانين العضوية، هذا من جهة (المطلب الأول)، ويتأكد كذلك من خلال حرص القضاء الدستوري على مكانة هذه القوانين، من جهة ثانية (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 مثلاً المادة ٤٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، على تبني عدة إجراءات يجب اتباعها عند سن القوانين العضوية:

١ - حيث لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت في المجلس الذي قدم إليه أولاً، إلا بعد مضي ١٥ يوماً من تاريخ إيداعه.

(٢٤) حول مفهوم القوانين العضوية ومكانتها في الهرم القانوني الجزائري راجع: سعيداني لونساني ججيقة، "مكانة القوانين العضوية في النظام القانون الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ٢٠٠٧، ص ٦١-٨٧.

(٢٥) راجع مثلاً في هذا الصدد: خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٥٦ و ٥٧.

٢ - إن القوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ، يجب أن يتم إقرارها بنفس النص في المجلسين.

٣ - لا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور.

أما المؤسس الدستوري الجزائري لسنة ١٩٩٦، فبعد تحديده في الفقرات الأولى من المادة ١٢٣ للمواضيع التي يتدخل فيها المشرع للتشريع بموجب قوانين عضوية، أدرج في الفقرتين الأخيرتين من هذه المادة، الشروط التي يجب مراعاتها عند سن هذه القوانين والتمثلة في إخضاع القوانين العضوية لإجراءات مصادقة مختلفة عن إجراءات المصادقة على القانون العادي (١)، وضرورة عرض هذه القوانين على المجلس الدستوري قبل صدورها (٢).

١ - خضوع القوانين العضوية لإجراءات مصادقة خاصة:

يتطلب القانون العضوي للمصادقة عليه الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (٣/٤) أعضاء مجلس الأمة، وهذا ما جاءت به المادة ١٢٣ الفقرة الثالثة من دستور ١٩٩٦ والتي تنص: «تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع (٣/٤) أعضاء مجلس الأمة». في حين اكتفت المادة ١٢٠ في فقرتها الثانية منها بالنص على أنه: «يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (٣/٤) أعضائه»، فلم تحدد هذه المادة الأغلبية التي يجب توافرها عند تصويت المجلس الشعبي الوطني على القانون العادي، فإن المادة ٧٥ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني هي التي حددت هذه النسبة بأغلبية النواب الحاضرين في الجلسة^(٢٦). وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الجزائري في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور^(٢٧)، حيث جاء في حيثياته ما

(٢٦) تنص المادة ٧٥ من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (الجريدة الرسمية، العدد ٥٣، الصادرة بتاريخ ١٣ أوت ١٩٩٧، ص ٣ وما يليها)، على أنه: "لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب.

وفي حالة عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ست (٠٦) ساعات على الأقل، وانتهى عشرة (١٢) ساعة على الأكثر، ويكون التصويت حينئذٍ صحيحاً مهما كان عدد النواب".

(٢٧) رأي رقم ١٠/ر.ن. د/ ٢٠٠٠، مؤرخ في ١٣ ماي ٢٠٠٠، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، أحكام الفقه الدستوري، لسنة ٢٠٠٠.

يلي: «اعتباراً أن كلاً من مجال تدخل القانون العادي ومجال تدخل القانون العضوي محددان على التوالي في المادة ١٢٢ والمادة ١٢٣، 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 ٢ و ٣ من المادة ١٢٣ من الدستور بالأغلبية المطلقة للنواب...»

واعتباراً أن التوزيع الدستوري للاختصاصات يبين ما يدخل في مجال القانون العضوي، وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعهما 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 إشكالاً فيما يخص موضوع تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع تعديل الدستور، حيث تنص المادة ١٧٤ 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».

ونحن نتساءل عن قصد المؤسس من عبارة: "نص تشريعي"، هل النص التشريعي العادي أو العضوي؛ لذا تظهر ضرورة وأهمية تحديد نسبة التصويت فيما يخص القوانين العادية، كما يجب أن تكون المادة ١٧٤ أكثر وضوحاً فيما يخص هذه المسألة.

٢ - 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 ١٦٥ الفقرة الثانية من دستور ١٩٩٦ أنه: «يبيد المجلس الدستوري بعد أن يخطره 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 استيفاء القانون العضوي للشروط الشكلية والموضوعية، المحددة بموجب الدستور فجاء مثلاً في رأي رقم ٠٨ لسنة ١٩٩٩: «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 ١٢٣ من الدستور...»^(٢٨).

يعتبر خضوع القوانين العضوية لرقابة وجوبية من قبل المجلس الدستوري قبل صدورها إلى جانب الأغلبية اللازمة للمصادقة على هذه القوانين، الإجراءين المميزين 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.

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^(٢٩). أما قانون التفويض الذي يتم بموجبه تفويض البرلمان الحكومة اتخاذ الأوامر فشأنه شأن أي قانون آخر يجب عليه احترام الدستور^(٣٠).

أما في النظام الدستوري الجزائري، وخلافاً لما جاءت به المادة ٦٤ من دستور ١٩٦٣، والتي تنص: «يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس المجلس الوطني»، فإن المادة ١٦٥ من دستور ١٩٩٦،

(٢٨) رأي رقم ٠٨/رق.ع.م/د/٩٩ مؤرخ في ٢١ فبراير ١٩٩٩، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، أحكام الفقه الدستوري لسنة ١٩٩٩.

(٢٩) "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: Favoreu (L) et Philip (L), Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 08ème édition, Dalloz, Paris, 1995.

(٣٠) هذا ما أكدته قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٢٠٨، الصادر في ٠٢ يوليو ١٩٨٦. راجع في هذا الصدد: أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

والتي جاء نصها: «يفصل المجلس الدستوري، 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».

وقد حددت هذه المادة على سبيل الحصر النصوص القانونية التي يمكن للمجلس الدستوري أن ينظر في مدى دستورتها، ولا نجد في نصها أي أثر للأوامر الرئاسية، وهنا تظهر إشكالية 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 مسألة تكتسي أهمية خاصة، إذ على أساسها يتم تحديد النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأوامر، ولاسيما من حيث الرقابة عليها، وبالتالي معرفة ما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية، تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية أو ذات طبيعة وقيمة قانونية تشريعية، أي أنها تعتبر قانوناً، بالمفهوم الخاص والضيق للقانون، وتخضع بالتالي للنظام القانوني للقانون^(٣١). ولتحديد 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 محتقظة 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^(٣٢)، وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه^(٣٣).

(٣١) عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، ١٩٩٩، ص ١٤٨.

(٣٢) 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.

(٣٣) رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٨٦.

راجع أيضاً: أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٢٦ 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^(٣٤)، 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^(٣٥).

أما الفريق الثاني، فيرى أن موافقة البرلمان على تلك الأوامر، ستغير من طبيعتها القانونية من أعمال إدارية إلى أعمال تشريعية، شأنها شأن التشريعات الصادرة من قبل البرلمان^(٣٦).

أما موقف المؤسس الجزائري، لاسيما لسنة ١٩٩٦، 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 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 ١٢٤ من الدستور لفظ "يشرع"، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ "محيو" الذي يرى أنه: «حين يتخذ رئيس الجمهورية أوامر في الفترة ما بين

(٣٤) عبد الرزاق أحمد السنهوري، "مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الدولة، ص ١٦، ذكر من قبل بدران مراد، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٢٠ من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، إدارة، العدد ٢، لسنة ٢٠٠٠، ص ٢٤.

(٣٥) سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، ص ٧٦ و ٧٧، ذكر من قبل قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، ٢٠٠١، ص ٧٤.

(٣٦) راجع:

BURDEAU (G), Manuel de droit constitutionnel, 23ème édition, LGDJ, Paris, 1993, pp 623 et 624.

الدورتين، إنما يمارس الوظيفة التشريعية»^(٣٧)، 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 ٩٣ من الدستور الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة ١٢٠ من الدستور والخاصة بالقوانين المالية.

أما الإجراء المحدد في الفترة الثانية، أي موافقة البرلمان، فيرى أحد الكتاب أنه مجرد إجراء لإظهار وجود البرلمان^(٣٨)، 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^(٣٩).

وما يؤكد الطبيعة التشريعية للأوامر، أن المؤسس الدستوري لسنة ١٩٩٦ أدرجها في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية وليس الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية.

إنّ إضفاء الصفة التشريعية على الأوامر، يعني أنه لا يجوز الطعن فيها قضائياً، وبالتالي، ستكون خاضعة فقط للرقابة الدستورية، لكن هذه النتيجة تصلح عندما يكون موضوع الأمر الرئاسي قانوناً عادياً، لكن ماذا لو كان الأمر الرئاسي يتناول موضوعاً يدخل في مجال القوانين العضوية، حيث جاء في نص المادة ١٢٣ 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، لولا تعارضه مع الإجراء الوارد في الفقرة الأخيرة من المادة ١٢٣ من الدستور.

(٣٧) راجع: محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة مع ملحق ١٩٧٩، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ٥٢٩ و ٥٣٠.

خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص ٥٦ وما يليها.

(٣٨) راجع: HARTANI (A. K), Le pouvoir présidentiel..., op.cit, p 276.

(٣٩) راجع: أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، مارس ١٩٩١، ص ٤٥٤.

وراجع أيضاً: خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص ٥٨.

وعلى الرغم من عدم إدراج المؤسس الأوامر في نطاق النصوص التي تعرض لمراقبة المجلس الدستوري، إلا أن التجربة الدستورية الجزائرية أكدت إمكانية عرض الأوامر على المجلس الدستوري، ومثال ذلك إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية الأمر المتعلق بالقانون الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، وقد استند المجلس الدستوري في حيثيات قراره على المادة ١٦٥ من الدستور لتبرير تدخله، أي أنه رغم عدم استعمال المؤسس الدستوري لمصطلح الأوامر، فإن هذه الأخيرة تدخل ضمن النصوص التي ينظر فيها المجلس الدستوري بعد إخطاره^(٤٠). أما عن إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، فيجب التفرقة بين المرحلة الانتقالية المنظمة في الدستور وتطبيقها العادي له.

ففي فرنسا، وخلال الأشهر الأربعة الأولى من صدور دستور ١٩٥٨، صدرت القوانين العضوية بموجب أوامر عضوية، تطبيقاً لنص المادة ٩٢ المنظمة للأحكام الانتقالية^(٤١). فتم تقريباً تنظيم كل المواضيع التي تدخل في مجال القوانين العضوية بموجب أوامر^(٤٢). 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 صدورهما على المجلس الدستوري^(٤٣)، وبالتالي، قيد سلطة رئيس الجمهورية عند ممارسة

(٤٠) قرار رقم ٠٢/ق.أ.م د/٢٠٠٠ مؤرخ في ٢٧ فبراير سنة ٢٠٠٠، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم ١٥-٩٧ المؤرخ في ٣١ مايو ١٩٩٧، المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري لسنة ١٩٩٧.

(٤١) تنص المادة ٩٢ في فقرتها الأولى من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على: "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".

(٤٢) "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.

(٤٣) 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.

السلطة المخولة له بموجب المادة ٣٨ من الدستور والخاصة بإمكانية التدخل للتشريع عن طريق الأوامر، فجاء مثلاً في قرار ٢٦ جوان ٢٠٠٣: «ولو أن طلب التفويض يمكن أن يشمل جميع الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون العادي، إلا أن قانون التفويض لا يجوز أن يتضمن تدخل الأوامر في المجالات المحجوزة في الدستور للقانون الأساسي، ولقوانين الميزانية ولقوانين تمويل التأمينات الاجتماعية»^(٤٤). كما يعتبر تطبيق إجراءات سن القوانين العادية نفسها على القوانين العضوية إجراء غير دستوري، يترتب عليه التصريح بعدم دستورية النص وإلغائه^(٤٥). كما أقر الفقه الدستوري وقضاؤه عدم امتداد التفويض التشريعي إلى الموضوعات التي يجب تنظيمها بقوانين أساسية، مثل المسائل المتعلقة بتكوين البرلمان وانتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم المجلس الدستوري^(٤٦).

أما في النظام الجزائري، فجاء في الحكم الانتقالي والذي تضمنته المادة ١٧٩ من دستور ١٩٩٦ «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».

(٤٤) 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 (١٩٩٩-٢٠٠٤)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٩.

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. 1455et s.

(٤٥) CC 99-410 DC du 15 Mars 1999, loi relative à la nouvelle Calédonie. Cf, Favoreu (L) et Philip (L), Les grandes décisions du conseil constitutionnel, op.cit.

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.

(٤٦) راجع: محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ص. ١٢٠-١٢١.

وتطبيقا لهذا النص، صادق المجلس الوطني الانتقالي على الأمرين المتعلقين بالقانون الخاص بالأحزاب السياسية والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات^(٤٧). كما عرض رئيس الجمهورية هذين النصين على المجلس الدستوري لمراقبة مدى دستوريتهما قبل صدورهما^(٤٨). بالرغم مما توحى إليه تسمية هذين النصين "الأوامر" إلا أنهما لم يتخذا من قبل رئيس الجمهورية، بل صادقت عليهما الهيئة التشريعية الموجودة آنذاك، والمتمثلة في المجلس الوطني الانتقالي^(٤٩).

وبانتهاء المرحلة الانتقالية، وبعد تأسيس المؤسسات التشريعية أي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، صدرت كل النصوص الخاصة بالمجالات المحددة في المادة ١٢٣ من الدستور بموجب قوانين عضوية، ولم يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع في هذا المجال بموجب أوامر^(٥٠). وقد حرص المجلس الدستوري الجزائري

(٤٧) أمر رقم ٩٧-٠٧ مؤرخ في ٠٦ مارس ١٩٩٧، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد ١٢، الصادرة بتاريخ ٠٦ مارس ١٩٩٧، ص ٠٣.

أمر رقم ٩٧-٠٩ مؤرخ في ٠٦ مارس ١٩٩٧، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد ١٢، الصادرة بتاريخ ٠٦ مارس ١٩٩٧، ص ١٢.

(٤٨) رأي رقم ٠١/ر.أ.ق ع/ض.م.د مؤرخ في ٠٦ مارس ١٩٩٧، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور. أحكام الفقه الدستوري لسنة ١٩٩٧.

رأي رقم ٠٢/ر.ق.ع.ض.م.د مؤرخ في ٠٦ مارس ١٩٩٧، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات للدستور. أحكام الفقه الدستوري لسنة ١٩٩٧.

(٤٩) تمت المصادقة على القانون العضوي المتعلق بالانتخابات من طرف المجلس الوطني الانتقالي خلال الدورة الاستثنائية المفتوحة بتاريخ ٢٥ يناير ١٩٩٧، بجلسته المؤرخة في ١٩ فبراير ١٩٩٧، وتمت المصادقة على القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية في نفس الدورة وبقسلة ١٨ فبراير ١٩٩٧.

(٥٠) درست المجالس التشريعية خلال الفترة ما بين جانفي ١٩٨٩ وسبتمبر ٢٠٠٦ تسعة (٠٩) قوانين عضوية هي:

- القانون العضوي المتعلق بصلاحيات مجلس الدولة وتنظيمه (دورة الخريف لسنة ١٩٩٧).
- القانون العضوي المتعلق بصلاحيات محكمة التنازع وتنظيمها وسيرها (دورة الخريف لسنة ١٩٩٧).

- القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (دورة الخريف لسنة ١٩٩٨).

- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء (دورة الخريف لسنة ٢٠٠٢).

- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (دورة الخريف لسنة ٢٠٠٢).

في كل آرائه الخاصة بالقوانين العضوية على ضرورة استيفاء هذه القوانين للشروط الدستورية^(٥١). وتطبيقاً لذلك، لم يعرف النظام القانوني الجزائري، منذ صدور دستور ١٩٩٦ إلى يومنا، أي مثال عن تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية. رغم نص المادة ١٧٩ من دستور ١٩٩٦ على: «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»، لم يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في مجالات المخصصة للقانون العضوي في المرحلة الانتقالية، بل صدرت كل القوانين الخاصة بتلك المجالات من طرف المجلس الوطني الانتقالي الذي يمثل الهيئة التشريعية في تلك المرحلة.

خاتمة:

إن أهمية السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والمخولة له بموجب المادة ١٢٤ من دستور ١٩٩٦، تمنح له سلطة إصدار أوامر في جميع المجالات المحددة للقانون، وأنه من الصعب تصور أي مجال حساس يفلت من إمكانية التشريع فيه بموجب أمر، إلا أنه وتطبيقاً للمادة ١٢٣ من دستور ١٩٩٦، فإن المجالات المحددة للقوانين العضوية تفلت من السلطة المخولة لرئيس الجمهورية، لأن هذه الأخيرة تخضع، سواءً 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 لهذه الأخيرة أن تتعرض للقوانين الأساسية بالإلغاء أو التعديل.

= - القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (دورة الخريف لسنة ٢٠٠٣).

- القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته (دورة الربيع لسنة ٢٠٠٤).

- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء (دورة الخريف لسنة ٢٠٠٤).

- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (دورة الربيع لسنة ٢٠٠٥).

(٥١) راجع مثلاً: الرأي رقم ١٠/د.ن. د/٢٠٠٠، مؤرخ في ١٣ ماي ٢٠٠٠، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، أحكام الفقه الدستوري لسنة ٢٠٠٠.

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 ١٩٩٦، 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 ٠١-٠١ المتعلق بالنقد والقرض^(٥٢)، وهذا في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان، وهذا ما أدى بالبعض إلى الاستنتاج أن البرلمان غرفة للمصادقة على البريد الوارد من الحكومة^(٥٣).

كما يظهر نطاق سلطة رئيس الجمهورية أيضاً من الأمر المتعلق بمحافضة الجزائر الكبرى، الذي كان مخالفاً لنص المادة ١٥ من الدستور والتي تنص على أن: «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية». ولم يلغ هذا الأمر إلا بعد إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري بعدم دستورية الأمر، وبالتالي تم إلغاؤه بعد أكثر من سنتين من صدوره وتطبيقه^(٥٤).

(٥٢) أمر رقم ٠١-٠١ مؤرخ في ٢٧ فبراير ٢٠٠١، يعدل ويتم القانون رقم ٩٠-١٠ مؤرخ في ١٤ أبريل ١٩٩٠، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

(٥٣) لكن رغم ذلك، نظرا للأغلبية البرلمانية الموجودة على مستوى غرفتي البرلمان، تمت المصادقة على هذا الأمر بالأغلبية على مستوى المجلس الشعبي الوطني بتاريخ ٢٤ مارس ٢٠٠١، وتمت الموافقة عليه أيضاً بالأغلبية في مجلس الأمة بتاريخ ٠٥ ماي ٢٠٠١. راجع: أصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٢، ص ١٤١.

(٥٤) قرار رقم ٠٢/ق.أ/م.د/٢٠٠٢ مؤرخ في ٢٧ فبراير ٢٠٠٠، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم ٩٧-١٥، مؤرخ في ٣١ مايو ١٩٩٧، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافضة الجزائر الكبرى، أحكام الفقه الدستوري لسنة ٢٠٠٠.