

جامعة الجبالي بونعامة - خميس مليانة -  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم الحقوق

الموضوع

## التشريع بأوامر في ظل القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري .

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون إداري

تحت إشرافه:

- د. مديحة بن ناجي

إعداد الطالبين:

- حبيبة عزرين

- حياة فرحات

أعضاء لجنة المناقشة:

- أ. عبد النور موزالي.....رئيسا

- د. مديحة بن ناجي.....مشرفا ومقررا

- أ. فيصل عبد المطلب.....عضوا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ

أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ... ﴾

سورة المجادلة

# شكر

نتقدم بشكرنا لأستاذتنا التي أشرفت على إعداد مذكرتنا هذه  
الدكتورة مديحة بن ناجي لما لقيناها منها من تفهم و توجيه كبيرين

كما لا يفوتنا أن نعبر عن خالص امتناننا و شكرنا

للدكتور عبد الرحمان بن جيلالي على مساعدته لنا.

كما لا ننسى أعضاء اللجنة الكرام الأستاذ عبد النور موزالي

و الأستاذ فيصل عبد المطلب

**لكم منا كل التقدير و الاحترام**

## إهداء

أهدي هذا العمل إلى أبي الذي لم يبخل  
علي يوماً بشيء  
وإلى منبع الحب والحنان، والدتي العزيزة، أطل  
الله في عمرها  
أقول لهما: أنتما وهبتماني الحياة والأمل  
والنشأة على شغف الاطلاع والمعرفة  
وإلى إخوتي و أسرتي جميعا  
كل الشكر إلى زميلتي في الدراسة و في إعداد المذكرة  
عزيزين حبيبة  
إلى كل أساتذتي و زملائي مع خالص الحب والتقدير

حياة

# إهداء

إلى من قال في حقهما تعالى

(( وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا ))

والديا الكريمين أطال الله

في عمرهما اللذان انتظرا لحظة نجاحي وتشريفي لهم

إلى رفيق دربي في هذه الحياة إلى من كان بجانبني دون

كلل أو ملل زوجي الفاضل "عادل"

إلى قرة عيني بنتاي "رضوى" و "آلاء الرحمن"

إلى كل من جمعني بهم الحياة وساعدوني من قريب

ومن بعيد.

إلى أختي التي جمعني بها سنوات عديدة من الدراسة

عزيتي فرحات حياة

إلى هؤلاء جميعا أهدي هذا العمل.

حبيبة

### مقدمة

يثير الحديث عن السلطة الكثير من المسائل خصوصا في كيفية تنظيمها وتحديد مجالاتها، كون تركيز السلطة في ظلّ الأنظمة السياسية للعصور القديمة والوسطى في يد الملوك أدى إلى فساد الحكم وضياع الحقوق، ذلك ما أثار اهتمام المذاهب السياسية التي أكدت أن دولة القانون يجب أن تقوم على مبادئ وأسس؛ أهمها مبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء على أنقاض الحكم المطلق، وضدّ الفكرة القائلة بأن السلطة ملك لمن يمارسها ويلبها مبدأ استقلالية القضاء، الذي يعني استقلال القاضي وحده بإنزال أحكام القانون على المتخاصمين، ويُعتبر نتيجة حتمية لهذا الأخير، ودعامة أساسية لقيام الدولة لأن العدل لا يقوم في ظلّ حكم يهيمن على سلطة القضاء، ومن جهة أخرى ظهر مونتيكيو ومعه التقسيم الكامل لسلطات الدولة، والنموذج الأنجع لمبدأ الفصل بين السلطات في كتابه "روح القوانين"، ولذلك نسب إليه الفقه هذا التقسيم متجلبًا أكثر في الفصل بين الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية عن تلك المعهودة للسلطة التشريعية وتكريس مبدأ استقلالية القضاء مما يضمن حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد<sup>1</sup>.

ولهذا نجد أن النظام الدستوري الجزائري تبنى مبدأ الفصل بين السلطات تقليدا، وقد أتى بالتقسيم الظاهري للسلطة واعترف بوجود ثلاث سلطات ولكن لا يكرس هذا المبدأ عمليا، ويبقى حبيس أحادية السلطة التي يعبر عنها بسلطة رئيس الجمهورية المهيمنة، وهذا ما يؤكد أن النظام الدستوري الجزائري يغلب عليه تركيز السلطة<sup>2</sup>، وقد عرفت معظم النظم السياسية المعاصرة تدخلا لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، لدرجة مكنته من فرض

---

<sup>1</sup> - علي بورجاح ، نجيب بوجاجة ، مبدأ الفصل بين السلطات في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص 06.  
<sup>2</sup> - عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص : تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 07.

سيطرته على زمام العملية التشريعية علي الصعيد الداخلي والدولي، ويعتبر منصب رئيس الجمهورية المنصب الرئيسي في الهرم المؤسساتي في الجزائر، ولهذا السبب منح له الدستور اختصاصات واسعة في جميع الميادين حتى امتدت إلى المجال التشريعي، وأصبح مشرعا إلى جانب البرلمان عن طريق آلية التشريع بالأوامر أين أصبح مهيمنا على المجال التشريعي، وخاصة في ظل التعديل الدستوري<sup>1</sup>.

سلك المؤسس الدستوري الجزائري نهج المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور 1958 طبقا لنص المادة 38، الذي سمح لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الأوامر في حالة معينة وتعرض على البرلمان للمصادقة عليها، وهو ما أخذ به في دستور 1963، وكذلك تم العمل بآلية الأوامر في دستور 1976 ولكن تم الاستغناء عن هذه الآلية في دستور 1989، ليعود المؤسس الدستوري الجزائري للعمل بها في دستور 1996 مكرسا هذه الآلية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016.

فما يمكن قوله أن غالبية دساتير الجزائر قد أخذت أو أقرت بمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا المبدأ في الجزائر قائم على أساس التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو ما يطلق عليه مصطلح الفصل المرن أو التعاوني الذي ترتب عنه في الجزائر اعتناق النظام المختلط أو الشبه الرئاسي<sup>2</sup>، وأفضل مثال يجسد هذا التعاون هو السماح لرئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية في ممارسة العملية التشريعية عن طريق أسلوب التشريع بالأوامر، حيث يقصد بأسلوب التشريع بأوامر إصدار رئيس الجمهورية قواعد قانونية عامة ومجردة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي عجزت القوانين عن مواجهتها.

<sup>1</sup> - حميد مزياي، عن الواقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع "تحولات الدولة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 78.

<sup>2</sup> - فارس باييو، بشير باكلي، التشريع: بين الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية و هيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015 - 2016، ص 15.

### أهمية الدراسة

تهتم هذه الدراسة من الناحية العملية، بتحديد نطاق التشريع عن طريق الأوامر كآلية خطيرة أقرها المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية، وبصفة انفرادية، لمباشرة الوظيفة التشريعية على حساب السلطة التشريعية، أو في المجالات المخصصة له، وما ينتج عنها من آثار تؤثر على المراكز القانونية للأفراد أو الهيئات بمجرد صدورهما، حيث أن الواقع العملي أثبت تعاظم الدور التشريعي للحكومة، وفي جميع المجالات وخاصة في الظروف العادية بالنظر إلى التجربة الدستورية الجزائرية، مقابل تدني في أداء البرلمان وتفعيل دوره الأصيل في التشريع والرقابة، بالرغم من القيود التي أحاطها المشرع الدستوري على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية، خاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

أما من الناحية العلمية فتهم هذه الدراسة بتحديد طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال صنع القانون، والتأثير المتبادل بينهما، وتقدير مدى هيمنة السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية، من خلال دراسة تحليلية لمراحل تطور آلية التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، ومعنى ذلك أن هذه الدراسة سوف تمتد زمنيا من سنة 1963 إلى غاية تعديل سنة 2016.

### أسباب اختيار الموضوع

تم اختيار الموضوع لعدة اعتبارات : منها الذاتية والممثلة في الميول الشخصية لهذا الموضوع، وبحكم أنه يدخل ضمن التخصص في القانون العام، وكذلك الرغبة في إنجاز مذكرة تخرج لنيل شهادة أكاديمية والطموح نحو الأفضل، أما الموضوعية فتتعلق بالرغبة في معرفة ومقارنة التطورات المتسارعة التي عرفت المنظومة الدستورية في مجال التشريع عن طريق الأوامر، من خلال مختلف المراحل التي مرت بها، والتي اتسمت بالحدة والاضطرابات، وانتهاك الدستور وتعطيل الحياة النيابية، الشيء الذي أثر في شكل نظام الحكم في الدولة، وعمل على تقوية السلطة التنفيذية، وبالذات سلطة رئيس الجمهورية

التشريعية، والحرص في الوقت نفسه على إضعاف وتقليص دور السلطة التشريعية في سن القوانين، والرقابة على التشريعات التي تسنها الحكومة، و هو ما يعكس المكانة المتميزة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

### المنهج المتبع

اتبعنا المنهج التحليلي والوصفي، لدراسة هذا الموضوع، والذي ينطبق مع تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بموضوع الدراسة كل ما أمكن لنا ذلك، مع اللجوء في بعض الأحيان إلى المنهج المقارن، وذلك بمقارنة دستور 1996 مع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، وما طرأ عليه من مستجدات تخص موضوع البحث.

### إشكالية الموضوع

كيف كرس التعديل الدستوري لسنة 2016 آلية التشريع بأوامر؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات فرعية أهمها:

- ما المقصود بالأوامر التشريعية؟

- ما هي الحالات التي من خلالها تم تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر؟

- ما هي الآثار المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية في المجالات

المخصصة للبرلمان وعلى توازن العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية؟

ارتأينا أن تكون خطة بحث التشريع بأوامر في ظل القانون رقم 16-01 المتضمن

التعديل الدستوري على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين حيث جاء الفصل الأول تحت

عنوان مكانة الأوامر التشريعية في النظام القانوني الجزائري، أما بالنسبة للفصل الثاني جاء

تحت عنوان الرقابة على الأوامر التشريعية و آثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية.

## الفصل الأول: مكانة التشريع بأوامر في النظام القانوني الجزائري

يتبين لنا من خلال مجمل المواد المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور الجزائري لسنة 1996، بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، المواد من 112 إلى 155 المتعلقة بالسلطة التشريعية، أن الوظيفة التشريعية في الدولة يتقاسمها ويشترك فيها كل من البرلمان ورئيس الجمهورية بصفة استثنائية.

وبالنظر إلى المركز السيادي الذي يتمتع به الرئيس في النظام السياسي الجزائري بوصفه مجسدا لوحدة الأمة وحامي الدستور، حيث أصبح يزاحم السلطة التشريعية في اختصاصاتها الأصلية في التشريع من خلال ممارسته لسلطة التشريع بالأوامر في حالات معينة، والمخولة له بموجب الدستور، هذه الأوامر التشريعية لها قوة القانون، سواء كان ذلك بتفويض من البرلمان أو بناء على أحكام الدستور، الأمر الذي أدى إلى تعاضد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية وتقليص دور السلطة التشريعية في مجال التشريع، فأحدث خلا في توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>1</sup>.

فالاختصاص التشريعي لم يعد حكرا على السلطة التشريعية فقط أي اختصاصا أصيلا لها، وإنما تعداه ليكون اختصاصا تشريعا للسلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية، حيث أصبح التشريع بالأوامر صلاحية رئيسية لها مكانتها وإطارها القانوني (المبحث الأول)، وأيضا لها حالات وضوابط لإعمالها محددة قانونا (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> - نذير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالم، 2016/2015، ص 10.

### المبحث الأول: الإطار القانوني للتشريع بأوامر

أحدث دستور 1996 تغييرا جذريا في موضوع علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، حيث اهتزت أسس علاقة السلطتين لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أين أصبح يتدخل في الوظيفة التشريعية الأصلية للبرلمان عن طريق آلية صريحة وهي الأوامر (المطلب الأول)، فالأوامر تمثل اختصاصا تشريعيا لرئيس الجمهورية مخولا بمقتضى الدستور، فالمشرع الدستوري أقر سلطة التشريع بأوامر لاعتبارات و أسباب عديدة دفعت به إلى تبني نظام الأوامر (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر

إن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة خاصة من حيث الرقابة المفروضة عليها، ولأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة<sup>1</sup>، وتحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين، ولمعرفة الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر لابد من تحديد مدلول هذه الأوامر (الفرع الأول)، ثم الأساس الدستوري لهذه الأوامر (الفرع الثاني)، وكذلك الأساس القانوني (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: تعريف التشريع بأوامر

اكتسى تعريف الأوامر التشريعية أهمية بالغة في أوساط الفقه العربي والفقه الجزائري خاصة، وما يؤكد ذلك هو تعدد التعريفات الفقهية وكذا تعدد التسميات والاصطلاحات الدالة عليها، فقد تظهر الأوامر تحت مسمى اللوائح التفويضية، كما يطلق عليها اصطلاح لوائح الضرورة، وقد سماها الفقه الدستوري والتشريع الجزائري أوامر أو مراسيم تشريعية أو مراسيم بقوانين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 12.

<sup>2</sup> - ساكري السعدي، التشريع بأوامر و أثره على السلطة التشريعية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2009/2008، ص 11.

فالدكتور سليمان الطماوي يعرف الأوامر على أنها "قرارات لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية، فهذه اللوائح هي في قوة القانون لا تصدرها في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة لكن والبرلمان منعقد.

والملاحظ أن هذا التعريف اعتبر الأوامر التشريعية قرارات إدارية بالمعيار الشكلي - كون السلطة التنفيذية من يصدرها - تكتسي الصبغة التشريعية و ليست قوانين منذ البداية، ولم يعتمد تسمية الأوامر التشريعية إضافة إلى ذلك لم يتعرض إلى مسألة عرضها على البرلمان ولا إلى مصيرها بعد هذا العرض. والملاحظ على هذا التعريف أنه أورد قيدين على ممارسة السلطة التنفيذية لهذه السلطة، قيد زمني بتحديد مسألة إصدارها بمدة معينة، وقيد موضوعي بحصر مجالها في بعض الموضوعات ولم يتعرض إلى إجراءات صدورها<sup>1</sup>.

ويعرف الدكتور راغب الحلو بأن: اللائحة التفويضية - وكثيرا ما يطلق عليها القرار بقانون أو المرسوم بقانون - هي اللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية، ويكون لها قوة القانون فتقوى على تعديل أو إلغاء القوانين القائمة، دون أن يغير ذلك من طبيعتها باعتبارها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

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

ويرى الدكتور عمار عوابدي بأن اللوائح التفويضية هي القرارات - اللوائح - التي تصدرها السلطة التنفيذية - الإدارية - في ظل الظروف الاستثنائية بناء على تفويض خاص من السلطة التشريعية المختصة بواسطة قانون التفويض أو قانون السلطات الكاملة أين تكتسب هذه القرارات طبيعة القانون من حيث المجال والحصانة النسبية ضد الرقابة

<sup>1</sup> - ساكري السعدي، المرجع السابق، ص 12.

القضائية، ويطلق على القرارات - اللوائح - التفويضية اصطلاح المراسيم بقوانين<sup>1</sup>.  
ويطلق الدكتور عوابدي تسمية لوائح الظروف الاستثنائية سواء على اللوائح التفويضية أو لوائح الضرورة والتي عرفها على أنها: فئة القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية المختصة في أحوال الضرورة، في حالات وأوقات غياب الهيئة أو السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة، تتمتع هذه القرارات بالطبيعة القانونية التشريعية أي لها قوة القانون ومداه، و تسمى هذه القرارات بالمراسيم بقوانين وتسمى في النظام القانوني الجزائري بالأوامر<sup>2</sup>.

وما يلاحظ على هذين التعريفين للدكتور عوابدي هو إسهامه فيهما رغم أنه حاول الإحاطة بدقائق الأوامر التشريعية مفرقا بذلك بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة، غير أنه قرر تسميتها مراسيم بقوانين وهي التسمية المعروفة في ظل دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة لفرنسا<sup>3</sup>.

ويرى الدكتور بوضياف أن اللوائح التفويضية هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية في مسائل من اختصاص السلطة التشريعية وبتفويض من هذه الأخيرة ولا نجد تطبيقا لهذه اللوائح في الجزائر إلا في ظل المادة 58 من دستور 1963.

كما عرف لوائح الضرورة بأنها تلك: القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية تمر بها الدولة كحالة الحصار أو حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية والتي تخول السلطة التنفيذية إصدار قرارات إدارية للتحكم في الوضع<sup>4</sup>.

حيث تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 149.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 03، 1986، ص 758.

<sup>3</sup> - ساكري السعدي، مرجع سابق، ص 15.

<sup>4</sup> - عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 80.

فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي، لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة، وهي كذلك معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي، لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل تدرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم<sup>1</sup>.

فالتشريع بأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها إلا البرلمان<sup>2</sup>، وهي الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع والتدخل في مجالات السلطة التشريعية.

### الفرع الثاني: الأساس الدستوري للأوامر التشريعية

إن ممارسة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجال القانوني، ليست على الدوام ممارسة قائمة على التفويض البرلماني، ومرد ذلك مقارنة دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 بدستور الحقبة الأولى، وهو ما سنحاول التطرق إليه من خلال النصوص الدستورية المتعلقة بالتشريع بأوامر من خلال الدساتير المتعاقبة على الجزائر.

### أولا- التشريع بأوامر في ظل دستور 1963

نص دستور 1963 في المادة 58 منه على أنه: يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محددة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر، ونستخلص من القراءة الأولية لهذه المادة أن المؤسس الدستوري آنذاك لم يطلق عليها مصطلح "أوامر"، فهل يمكن اعتبارها كذلك أم هي مراسيم تشريعية كما نص عليها

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، ص 09.

<sup>2</sup> - صهيب زردان، التشريع و التنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016/2017، ص 17.

المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958<sup>1</sup>.

وبهذا هناك ضوابط معينة يجب احترامها تتمثل أساسا في تحديد زمن التفويض في مجالات محددة، ووجوب عرضها على المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر للمصادقة عليها .

وبذلك فمسألة التفويض في دستور 1963 تتم من طرف المجلس الوطني إلى رئيس الجمهورية لفترة زمنية محددة، وهذا الأخير هو الذي يقوم باختيارها لاتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية، كما تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض لمصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر، ومن ثم يجب على رئيس الجمهورية إيداع الأوامر التي اتخذها لدى مكتب المجلس الوطني مباشرة بعد انقضاء هذا الأجل.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1963 قد أعطى تكييفاً متحولاً للأوامر، معتبرا إياها كنصوص تنظيمية قبل مصادقة المجلس الوطني، ونصوص قانونية كاملة بعد موافقته عليها. كما لاحظت الدكتورة مديحة بن ناجي عدم خضوع الأوامر التشريعية قبل المصادقة عليها لرقابة القضاء الإداري باعتبارها نصا تنظيميا، ولا لرقابة هيئة دستورية بعد المصادقة عليها<sup>2</sup>.

وبرجعنا للدستور المصغر عام 1965، أين كانت الأوامر الأداة الوحيدة للتشريع نصت المادة 06 من الأمر رقم 65 - 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة على ما يلي : إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم<sup>3</sup>، وبهذا أصبح للحكومة الحق في التشريع بأوامر أو مراسيم، وبذلك نستنتج أن الأمر التشريعي أصبح ناتجا عن تفويض كلي وليس جزئي باعتبار أن الأمر

<sup>1</sup> - مديحة بن ناجي، " التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلة دولية محكمة فصلية تصدرها جامعة الجلفة، المجلد 10، العدد الرابع، ديسمبر 2017، ص 322.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 322.

<sup>3</sup> - حميد محيد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، الجلفة، ط1، 2008، ص 30.

التشريعي استثنائي ومحدد بشروط وإجراءات خاصة، فمفهوم الأمر في الدستور المصغر أصبح تفويضا كليا بعدما كان تفويضا جزئيا، وبهذا تغير مفهوم الأمر التشريعي الكلاسيكي.

### ثانيا - التشريع بأوامر في ظل دستور 1976

تم إسناد صلاحية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 من خلال نص المادة 153 حيث نصت على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له "، من خلال هذه المادة يتضح بأن سلطة التشريع بأوامر هي اختصاص شخصي لرئيس الجمهورية يمارسه وفق شروط دستورية<sup>1</sup>.

ونستنتج من خلال هذا النص أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية هذا الاختصاص التشريعي غير المفوض فيه، حيث يمكن له التشريع في كل مجالات البرلمان فهو بذلك ينافس تشريع المجلس الشعبي الوطني.

كما أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح " الأوامر " بصريح العبارة، وحدد زمن التشريع بدقة، أي عندما يكون البرلمان في عطلة، وتعرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة، وهنا المؤسس الدستوري تحدث عن الموافقة لا المناقشة وهو ما أكدته المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والتي نصت على أن يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني للموافقة على الأوامر دون إحالتها على اللجان المختصة، وبهذا يشارك رئيس الجمهورية البرلمان في التشريع، وهو ما يعد تدخلا في الاختصاص الأصيل للبرلمان.

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع بأوامر في ظل دستور 1976 يشكل نصوصا تشريعية بمجرد صدورها من طرف رئيس الجمهورية، وبذلك فهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنها لا تعتبر نصوصا تنظيمية، بالإضافة إلى عدم خضوعها للرقابة الدستورية رغم

<sup>1</sup> - حميد مزياي، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، جوان 2016، ص 30.

أنها تمثل تشريعات عادية، وذلك راجع لتجاوز الدستور فكرة الرقابة الدستورية بشكل عام تحت تأثير طبيعة النظام السياسي للدولة<sup>1</sup>.

### ثالثا - التشريع بأوامر في ظل دستور 1996 والتعديل الدستوري 2016

تواصل العمل بأسلوب التشريع عن طريق الأوامر إلى غاية صدور دستور 1989 الذي يعد منعرجا حاسما في التجربة الدستورية الجزائرية، على اعتباره أول دستور شكلي قام على تكريس نظام التعددية، واحترام المبادئ الديمقراطية للدولة والمجتمع، كما أنه جاء خاليا تماما من النص على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر<sup>2</sup>، بل عادت للظهور من خلال دستور 1996، وأكد عليها التعديل الدستوري لعام 2016 من خلال المادة 142 المعدلة.

يستوي القول أنه من المبادئ الأساسية للتطور الدستوري في هذا العصر هو الإقرار العام بالمبدأ القائل بالتشريع التنفيذي، وبالتالي فإن مقتضى دستور 1996 لا ينحصر بالأساس في حماية نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان، بقدر ما ينال من مجاله القانوني ونخص بالذكر هنا، أن دستور 1996 كرس مبدأ التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية فبالنتيجة، بات بوسع الهيئة التنفيذية أن تشرع في المجال القانوني الكلي وليس الجزئي، حال التشريع التفويضي<sup>3</sup>.

ولقد نصت المادة 124 من دستور 1996 على ضوابط وقيود يمارس من خلالها

رئيس الجمهورية هذا التشريع، تتمثل في تحديد الفترة المسموح بها بالتشريع وهي:

- شغور المجلس الشعبي الوطني.

- بين دورتي البرلمان.

- الحالة الاستثنائية.

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 35.

<sup>2</sup> - حميد مزباني، مرجع سابق، ص 10.

<sup>3</sup> - عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص 177.

وإضافة إلى الحالات السابقة الذكر هناك حالة خاصة نصت عليها المادة 120 من دستور 1996 تتمثل في عدم موافقة البرلمان على قانون المالية في ظرف 75 يوما.

#### أ- شغور المجلس الشعبي الوطني:

تتحقق مسألة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله الوجوبي والتلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية أو عند حل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني، أو عند إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

#### ب- بين دورتي البرلمان:

هي حالة دستورية عادية، حيث تجتمع المؤسسة التشريعية دورتين في السنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل، وبالتالي لرئيس الجمهورية التشريع في فترة زمنية تقدر بشهرين على الأكثر، وهو الأجل الفاصل بين دورة وأخرى<sup>1</sup>.

#### ج - الحالة الاستثنائية

نصت المادة 124 الفقرة الرابعة على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، وبهذا منح المؤسس الدستوري سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه التشريعي في الفترة الاستثنائية، أي عندما تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وله أن يتخذ جميع الإجراءات الاستثنائية التي يستوجبها الوضع للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، وهذه الحالة قد تطول أكثر من ثلاثة أشهر، وبذلك تمتد سلطة التشريع لرئيس الجمهورية لفترة طويلة إلى غاية الإعلان عن انتهائها.

<sup>1</sup> - مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 323.

د - إصدار قانون المالية في حالة عدم موافقة البرلمان عليه خلال 75 يوما من تاريخ إيداعه:

نصت الفقرتين 7 و 8 من المادة 120 من دستور 1996 على: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة، في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر " .

نلاحظ هنا إمكانية الاستغناء عن المعيار التشريعي واستعمال المعيار القانوني كبديل عنه، مساو له في القوة القانونية وفي الآثار المترتبة عنه، فالموافقة على قانون المالية من اختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمن بأجل خمسة وسبعين يوما من تاريخ إيداع المشروع، وبانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان الاختصاص بأثر مباشر، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر<sup>1</sup> .

كما تجدر الإشارة على أن الأوامر التشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على البرلمان ليوافق عليها في أول دورة له، وهو ما نصت عليه المادة 124، والغرض هنا يقتصر على الموافقة دون المناقشة، وبهذا خول المؤسس الدستوري لكل غرفة في البرلمان أن تراقب - لاحقا - الأمر التشريعي، أي إما أن توافق أو لا توافق على النص جملة وليس تفصيلا.

وهنا نستشهد بالمادة 38 من القانون العضوي 99 - 02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث نصت على أنه: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 324.

<sup>2</sup> - القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 لسنة 1999.

## رابعاً- التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2016

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أنه : "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. 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 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء<sup>1</sup> .

المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2016 أحدث تعديلات في نص المادة 142 مقارنة بالمادة 124 من دستور 1996، وذلك يظهر بداية من خلال إضافته لعبارة "مسائل عاجلة"، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إلا في مسائل عاجلة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن المؤسس الدستوري وضع قيوداً جديداً للتشريع بأوامر يتمثل في وجود مسائل عاجلة، إلا أن هذه العبارة "مسائل عاجلة" عبارة فضفاضة غير واضحة، تأخذ عدة تأويلات، وبذلك يعود تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فهو الوحيد الذي يقدر إن كان ذلك الظرف مسألة عاجلة أم لا.

أما فيما يخص حالات التشريع بأوامر، فلقد عدل المؤسس الدستوري حالة "بين دورتي البرلمان" الموجودة في دستور 1996 بحالة « العطل البرلمانية » حيث أصبح للبرلمان دورة واحدة تقدر بعشرة أشهر، وعطلة تقدر بشهرين على الأكثر.

وتجدر الإشارة إلى أنه أصبح لمجلس الدولة دوراً استشارياً جديداً في التعديل الدستوري لعام 2016، فطبقاً للمادة 142 أصبح مجلس الدولة يقدم استشارة إلى رئيس الجمهورية فيما

<sup>1</sup> - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر . ج، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

يخص التشريع بأوامر، وهو ما يعتبر اتجاهها محمودا للمؤسس الدستوري، إلا أن رأي مجلس الدولة غير ملزم لرئيس الجمهورية، فيمكنه الأخذ به كما يمكنه عدم الأخذ به، وبهذا يبقى دور مجلس الدولة استشاريا غير ملزم.

أبقى المؤسس الدستوري على فكرة إلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، إلا أنه لم يحدث ليومنا هذا وأن رفض البرلمان أمرا واحدا من الأوامر التشريعية<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: الأساس القانوني للأوامر التشريعية

تتميز الأوامر التشريعية عن الأعمال الأخرى المشابهة لها في عدة نقاط، وللتفريق بينها تم اعتماد معيارين أساسيين يتمثلان في المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

#### أولاً- المعايير المعتمدة لتمييز الأوامر التشريعية

تمثلت هذه المعايير في معيارين هما المعيار الشكلي و المعيار الموضوعي

##### أ- المعيار الشكلي

مفاد هذا المعيار أنه يجب الرجوع إلى الجهة القائمة بالعمل من أجل تحديد طبيعة العمل القانوني الصادر عن الدولة، وعليه الرجوع إلى الجهة القائمة بهذا العمل أو السلطة التي تولت إنتاجه، فإذا كان العمل صادرا عن البرلمان فهو بذلك يشكل عملا تشريعيًا، أما إذا كان العمل صادرا عن هيئة إدارية مكونة للجهاز التنفيذي للدولة فهو عمل إداري ويدخل في نطاق القرارات الفردية أو التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية<sup>2</sup>.

##### ب- المعيار الموضوعي

أما أصحاب المعيار الموضوعي فيرون أن التفرقة بين الأعمال القانونية المختلفة تشريعية، أو إدارية أو قضائية يجب أن يعتمد على موضوع العمل ذاته، فإذا كان العمل قاعدة عامة ومجردة وأحدث مركزا قانونيا عاما فهو عمل تشريعي، أما إذا أحدث العمل

<sup>1</sup> - مديحة بن ناجي، مرجع سابق، 325.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 18.

مركزا قانونيا خاصا وتعلق العمل بشخص أو مجموعة من الأشخاص المحددين بذواتهم اعتبر العمل عملا إداريا، وإذا تعلق العمل بإظهار حكم القانون في نزاع معين، اعتبر العمل قضائيا، كل ذلك بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل.

فطبقا لهذا المعيار فإن العمل التشريعي لم يعد مرتبطا فقط بالبرلمان، طالما أن السلطة التنفيذية يمكنها أيضا سن قواعد عامة وموضوعية، تشكل قانونا كاملا من الناحية المادية، وإن لم يكن كذلك من الناحية الشكلية، وهذا دليل على أن المعيار الشكلي غير كاف لوحده لتأطير هذا الصنف من الوثائق<sup>1</sup>.

### ثانيا- الأساس النظري للتفويض التشريعي

لقد حاول الفقهاء إيجاد أساس قانوني للوائح التفويضية (الأوامر) من خلال نظريتين أساسيتين، نظرية التفويض التشريعي ونظرية اتساع السلطة اللائحية.

#### أ- نظرية التفويض التشريعي

حيث يرى أنصار نظرية التفويض التشريعي أن البرلمان يقوم بتفويض سلطاته التشريعية إلى رئيس الدولة، ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات هذا الأخير خصائص وقوة العمل التشريعي، إلا أن روادها قد اختلفوا حول تحديد المصدر القانوني للتفويض، فنسبه بعضهم إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بينما نسبه البعض الآخر إلى الاعتبارات العملية .

أما فيما يخص أنصار الاتجاه الخاص بالتفويض الذي يستند إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، فيرى أصحاب هذا الاتجاه أن انتقال الاختصاص التشريعي من البرلمان إلى الرئيس يفسر بقواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بحيث يقوم البرلمان بوصفه موكلا بنقل جزء من اختصاصاته إلى رئيس الجمهورية الذي يتصرف باعتباره وكيلًا، وبالتالي فإن تصرفات الرئيس إذا صدرت في حدود الوكالة تكون كما لو كانت صادرة من الموكل ذاته، أي البرلمان، وفي هذا نقل حقيقي للسلطة التشريعية بمقتضاه

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 23.

يتصرف الرئيس باسم البرلمان ونيابة عنه، ولذلك فإن العمل الصادر من الرئيس يحوز نفس خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان .

وفيما يخص أنصار التفويض التشريعي عمل تبرره الاعتبارات العملية والذي تزعمه الفقيه دوفوا Duveaux، فيرون أن التفويض الممنوح لرئيس الدولة لاتخاذ الأوامر التشريعية هو مخالف للأحكام الدستورية التي تقوم عليها السلطات العامة في الدولة، غير أن هذه المخالفة تبررها الاعتبارات العملية للدولة، والتي تعد كحلول لإنهاء الأزمات والتحكم في الظروف الاستثنائية داخل الدولة.

### ب- نظرية اتساع السلطة اللائحية

أما فيما يخص نظرية اتساع السلطة اللائحية والتي جاء بها الفقيه دوجي Duguít والذي اعتبر أن التفويض التشريعي لا ينقل الاختصاص البرلماني إلى رئيس الدولة، وإنما يقتصر دوره على توسيع الاختصاص اللائحي للرئيس فقط، فالبرلمان هو المالك الأصلي للوظيفة التشريعية، ومن ثم فإنه يملك سلطة تقديرية واسعة في تحديد نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للرئيس، عن طريق التوسيع منه أو التضييق منه<sup>1</sup>.

وبهذا وعلى الرغم من أن التشريع بأوامر يبرر بحجة سد الفراغ التشريعي خلال غياب البرلمان، وعلى الرغم من امتلاكه حجة دستورية وذلك من خلال النص عليه دستوريا في المادة 124 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 142 من التعديل الدستوري 2016، إلا أن ذلك لا يبرر حقيقة أن التشريع بأوامر يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره وسيلة تملكها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للتدخل في السلطة التشريعية<sup>2</sup>.

ومن هنا سوف نحاول تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، حيث أن لتحديد أهميتها بالغة، حيث أن ذلك يمكن من معرفة نوع الرقابة التي يمكن ممارستها عليها، ولتحديد التصنيف المعياري للأوامر التشريعية يتوجب علينا البحث في مختلف الأوجه التي يمكن

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 21.

<sup>2</sup> - مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 321.

لنصوص الأوامر انتحالها، حيث يفرق الفقهاء لبيان الطبيعة القانونية لهذه الأوامر بين مرحلتين:

### 1- المرحلة الأولى:

هي مرحلة فيما بين إصدار هذه الأوامر وموافقة البرلمان عليها، وتعتبر الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على موافقة البرلمان مجرد أعمال إدارية رغم تمتعها بنفس قوة القانون، فبالنسبة للأوامر الرئاسية في الجزائر فإن جانباً من الفقه يرى بأنه يمكن الطعن فيها أمام المجلس الدستوري طبقاً لنص المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016 طالما أنها تعد بمثابة تنظيمات، غير أنه يعتبر جانب آخر من الفقه في الجزائر أن الأوامر أعمال تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

### 2- المرحلة الثانية:

فهي مرحلة ما بعد موافقة البرلمان على الأوامر، حيث اختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية التي تكتسبها الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها، فبعضهم يرى ويعتبر أن هذه الأوامر تتحول من عمل إداري إلى عمل تشريعي وهذا هو الرأي الراجح، ويجد ما يبرره في التجربة الجزائرية، ألا وهو قرار المجلس الدستوري في 27 فيفري 2000 القاضي بعدم دستورية الأمر رقم 97-15 المتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى.

أما البعض الآخر فيصر على احتفاظ الأوامر بطبيعتها كأعمال إدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها، ذلك أن تلك الأوامر حتى وأنها تكتسب قوة التشريع إلا أنها تبقى عملاً إدارياً، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها قضائياً.

### المطلب الثاني: أسباب تبني المؤسس الدستوري لآلية التشريع بأوامر

لقد عرف النظام الدستوري الجزائري منذ صدور أول دستور للبلاد عام 1963، إلى غاية الإعلان عن دستور 1996، مروراً بدستور 1976 ودستور 1989، عدة تطورات وتقلبات في مجال الوظيفة التشريعية، شأنه في ذلك شأن نظام الأوامر الذي اقتبسها المشرع

<sup>1</sup> - عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 57.

الدستوري الجزائري من الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث خول لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في المجالات المخصصة للبرلمان، وفي حالات معينة، والواقع أن اضطراب الحياة السياسية التي عاشتها الجزائر، منذ أن تحررت من السيطرة الاستعمارية أثرت في شكل رئاسة الدولة ونظام الحكم ككل، وعملت على تقوية النفوذ التشريعي للسلطة التنفيذية، وبالذات سلطة رئيس الجمهورية، والحرص في الوقت ذاته على إضعاف وتقهر السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع<sup>1</sup>.

ومن خلال ما تقدم ذكره، فإننا سوف نتطرق إلى أهم الأسباب التي دفعت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني آلية التشريع بأوامر في ثلاثة فروع، وتتمثل في تأثير المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي ( الفرع الأول)، ثم مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري ( الفرع الثاني) ، وأخيرا ضعف البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية(الفرع الثالث).

### الفرع الأول: تأثير المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي

لقد أخذ المشرع الدستوري الجزائري بآلية التشريع عن طريق الأوامر من المشرع الفرنسي في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، في نص المادة 38 منه متأثرا به، ذلك أن الجزائر كباقي الدول التي كان مستعمرة فرنسية، تأثرت فيها النخب السياسية بالأفكار والمبادئ الدستورية التي قام عليها النظام الدستوري الفرنسي، بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يكتفي بالامتيازات الممنوحة لرئيس الدولة في هذا النظام، بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية الذي أصبح يتمتع بسلطات واسعة في مجال صنع القانون<sup>2</sup>.

### أولا- حالات التأثير في الظروف العادية

يمكن إدراج تأثير المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي في الظروف العادية إلى الحالات

الآتية:

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 21.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 22.

## أ - حالة التشريع بأوامر بناء على تفويض من البرلمان

وهو النهج الذي اتبعه دستور 1958 الفرنسي، الذي أباح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بتفويض من البرلمان، طبقا لنص المادة 38<sup>1</sup> السالفة الذكر، وكان أول نص دستوري يمنح لرئيس الجمهورية حق اتخاذ الأوامر التشريعية عن طريق التفويض في الجزائر، وهو نص الماد 58 من دستور 1963، تطبيقا لهذه الحالة كأول اقتباس للمشرع الجزائري لنظيره الفرنسي في هذا المجال.

ومن خلال مقارنة هذين النصين، يتبين جليا مدى تأثير المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي من خلال تطابق النص الجزائري مع النص الفرنسي الذي يعتبر تقليدا وفيما من المشرع الجزائري لنص المادة 38 من الدستور الفرنسي، كما يبدو جليا مدى اتفاق المادتين على نفس الضوابط التي يجب أن يشملها قانون التفويض والقيود الدستورية المفروضة على السلطة التنفيذية عند ممارستها لهذا الاختصاص<sup>2</sup>.

## ب - حالة التشريع في غيبة المجلس الشعبي الوطني

تعتبر الماد 153 من الدستور الجزائري لسنة 1976، أول نص دستوري يمنح لرئيس الجمهورية حق التشريع فيما بين دورتي البرلمان، حيث نصت على: "لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة".

وقد انتقلت صيغة المادة 153 إلى المادة 124 من دستور 1996 فيما بعد، فعند مقارنة المادة 153 من دستور 1976 مع نص المادة 38 من دستور 1958 الفرنسي السالفة الذكر نجد بأن المشرع الجزائري قد سلك نفس المسلك الذي سار عليه المشرع

<sup>1</sup> - نصت المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على مايلي: "يجوز للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها، أن تطلب من البرلمان الإذن لها في أن تتخذ بأوامر تصدرها في خلال مدة محدودة مما يدخل عادة في نطاق القوانين، و تصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، و تصبح نافذة من تاريخ نشرها، على أن تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض.

<sup>2</sup> - فرحات سعدي، التشريع المفوض و المنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع لإدارة و المالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص 18.

الفرنسي، بمنحه حق اتخاذ الأوامر التشريعية في مواضيع تدخل في مجال القانون لفائدة السلطة التنفيذية، وكذا تحديده لفترات انعقاد المجلس على غرار ما نصت عليه المادة 38 من دستور 1958.

ومن ناحية أخرى يتبين لنا من نص المادة 124 من دستور 1996 قبل تعديل 2016، مدى تأثير المشرع الجزائري بالنص الفرنسي بإضافته صراحة لحق الإلغاء المخول للبرلمان، في حالة عدم موافقته على الأوامر التي تعرض عليه، عكس دستور 1976 الذي أطلق الحكم لرئيس الجمهورية في هذا الشأن، بالإضافة إلى ذلك فقد نص المشرع الجزائري على وجوب اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، تقليدا لنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>1</sup>.

### ج - حالة إصدار قانون المالية

لقد سلك المشرع الجزائري نفس النهج الذي سلكه المشرع الفرنسي فيما يخص منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بأمر، في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في الآجال القانونية المحددة له مسبقا والمقدرة بـ 95 يوما من تاريخ إيداعه على البرلمان، حيث نص عليها الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 47 منه، وقلدها المشرع الجزائري في نص المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 قبل تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 138 من الدستور بعد التعديل، حيث نصت في فقرتها السابعة والثامنة على:

" (يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعين 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة)، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - فرحات سعدي، المرجع السابق، ص 29.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 24.

## ثانيا - حالة التأثر في الظروف الاستثنائية

لقد خولت المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ على الدولة عن طريق الأوامر التشريعية، حيث نصت على " إذا كانت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة وسلامة ترابها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية، معرض لخطر جسيم ووشيك، وإذا توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الضرورة، بعد استشارة الوزير الأول ورئيس المجلسين وكذا المجلس الدستوري استشارة رسمية.

وقد سار المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المنوال، من خلال النص على هذه الحالة في جميع الدساتير الجزائرية<sup>1</sup>، وقد منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية طبقا لنص المادة 124 من الدستور قبل تعديل 2016 التي تقابلها المادة 142 من الدستور بعد التعديل، التي نصت على: يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

وبناء عليه نستطيع القول بأن المشرع الدستوري الجزائري، قد جعل من النموذج الفرنسي لنظام الأوامر التشريعية منطلقا له، وهذا منذ الإعلان عن الدستور الأول للبلاد عام 1963، إلى غاية صدور دستور 1996 المعدل سنة 2016، خاصة من حيث الضوابط والأحكام الدستورية، مع بعض الاختلافات الطفيفة في الشكل و الإجراءات.

ويمكن القول أنه في ظل النظام الشبه الرئاسي المعتمد في النظام السياسي الجزائري المقتبس عن النظام الفرنسي، فقد أصبح الدور التشريعي لرئيس الجمهورية هو الدور الأقوى سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، مقارنة بالسلطة التشريعية نظرا للسلطات الواسعة التي منحها له الدساتير الجزائرية في مجال التشريع والتنفيذ على حد

<sup>1</sup> - أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008، ص 38.

سواء، وهو الأمر الذي جعله صاحب الكلمة العليا في السلطة التنفيذية ومنافس حقيقي للبرلمان<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري

إن الطابع الخاص الذي أصبح يتسم به النظام السياسي الجزائري بشكل واضح منذ صدور دستور 1996، والتعديلات اللاحقة عليه، عزز تفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات العامة في الدولة، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال الصلاحيات الدستورية الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية.

بالرغم من أن الوظيفة التشريعية من صميم عمل البرلمان، باعتباره هو الذي يملك سلطة التشريع، إلا أن تدخل رئيس الجمهورية في عمل هذه السلطات من خلال ما يقوم به من آليات يؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد من الضمانات الأساسية لممارسة الديمقراطية، وانفراده بممارسة بعض الوظائف، التي يفترض أن تشاركه فيها هذه السلطات وتحكمه في الظروف غير العادية، التي تخول له سلطات تقديرية واسعة لمواجهة هذه الظروف التي يتوقف العمل فيها بالدستور، وهو ما يؤكد على مكانة رئيس الجمهورية البارزة في ممارسة سلطاته الفعلية وبيده جميع المخارج القانونية، ويعود ذلك لعدة أسباب واعتبارات يمكن إدراجها في ما يلي:

#### أولاً- طريقة انتخاب رئيس الجمهورية

إن انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام والمباشر يحقق له استقلالية عضوية اتجاه البرلمان، ويجعل منه المعبر عن إرادة الشعب مباشرة والناطق باسمه، وهذا ما أكده الدستور بأن جعله مجسدا لوحدة الأمة، وصاحب الحق في مخاطبة الشعب بمختلف الطرق، الرجوع إليه مباشرة، مما يفضي على شخصيته باعتباره رئيسا للجمهورية سموا وهيبة، تؤهله لقيادة الدولة بقوة من أجل تحقيق ما يتطلع إليه المجتمع وهو ما يبرر المكانة

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 26.

المتميّزة والمرموقة لرئيس الجمهورية، حيث يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ويتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة وهذا حسب نص المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup>.

### ثانيا - تدخل رئيس الجمهورية في العملية التشريعية

يعد التشريع الاختصاص الأساسي للسلطة التشريعية في جميع مراحلها، إلا أنه لا يمارسه بمفرده، بل يشاركه رئيس الجمهورية عن طريق مجموعة من التدخلات أهمها:

#### أ - إصدار القوانين ونشرها أو الاعتراض عليها

يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية خلال الأجل المحدد دستوريا، وبذلك التصرف يكون رئيس الجمهورية قد تأكد فعلا من أن القانون الصادر من البرلمان، قد جاء وفقا لروح الدستور والتشريع الساري المفعول، ثم يلزم الحكومة بعد ذلك بتنفيذ القانون.

وقد كان من أثر هذا التقرير أن الدستور الجزائري خول لرئيس الجمهورية أن يعترض كذلك على التشريع الذي وافق عليه البرلمان، حيث يأتي الاعتراض عن طريق طلب مداولة ثانية، وبذلك يكون لرئيس الجمهورية دور تشريعي ورقابي.

#### ب - التشريع بأوامر رئاسية

من خلال الدستور يستطيع رئيس الجمهورية التدخل في صلاحيات السلطة التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر، وفي حالات معينة طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير، وبعده في المادة 142 بعد التعديل الأخير لسنة 2016، وذلك سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - روميلة مومون، ليدية يوسف خوجة، مكانة رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017/2018، ص 23.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 56.

## ثالثا - تدخل رئيس الجمهورية في عمل البرلمان

يقوم رئيس الجمهورية بالتدخل في عمل البرلمان من خلال مايلي:

## أ - دعوة البرلمان في دورة غير عادية

وفقا لنص المادة 135 الفقرة الثالثة والرابعة من الدستور بعد تعديل 2016، يحق لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية سواء بمبادرة منه أو بطلب من الوزير الأول واستدعاء من رئيس الجمهورية، ويتم ذلك عن طريق إصدار مرسوم يحدد فيه جدول أعمال الدورة وتوقيت انعقاده وتاريخ اختتامه.

## ب - توجيه خطاب للبرلمان

يمكن لرئيس الجمهورية توجيه خطاب للبرلمان حسب نص المادة 146 من الدستور وقد أكتفت هذه المادة بهذه الصيغة من دون أن تبين الغرض من الخطاب، ولا الإجراءات المرتبطة به، إلا أن المعروف في الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، أن الهدف من هذا الخطاب قيام رئيس الجمهورية بإطلاع البرلمان على رغبات يتمنى أن يقوم البرلمان بالاستجابة لها، وهذا الإجراء الدستوري لا يلجأ إليه إلا في ظرف تشريفي، كانتخاب الرئيس أو في حالة استثنائية كحالة الحرب<sup>1</sup>.

## ج - الحل الرئاسي للمجلس التشريعي

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال الرقابة، ولكي لا تغطي أي سلطة على الأخرى، حيث يخول للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان في مقابل سحب الثقة من الحكومة، ومسؤوليتها أمام البرلمان طبقا لنص المادة 147 من الدستور بعد تعديل 2016 .

<sup>1</sup> - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 202.

للإشارة فإنه وفي ظل الثنائية التشريعية التي تبناها دستور 1996، لا تعتبر الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري والمتمثلة في مجلس الأمة، موضع هذا الحل الرئاسي، حيث يجب أن تظل محل تجديد على الدوام<sup>1</sup>.

#### د - حق تعديل الدستور

طبقا لنصوص الدستور الجزائري، لرئيس الجمهورية كامل الحرية في تعديل الدستور، سواء بعرضه على البرلمان فقط، إذا كان التعديل لا يمس بأسس الدولة، وخير مثال على ذلك التعديل الأخير لسنة 2016 لدستور 1996، أو بعرض التعديل على البرلمان أولاً، ثم على الشعب، أو بالمرور مباشرة إلى الشعب دون البرلمان، لاستفتاءه حول مشروع التعديل. ومن خلال ذلك يمكن القول بأن المشرع الجزائري، قد سعى لإحكام سيطرة رئيس الجمهورية على مسألة تعديل الدستور، وهذا ما يؤكد ثقل منصب رئيس الجمهورية ومركزه القوي مقارنة مع المؤسسات الأخرى في الدولة<sup>2</sup>.

#### رابعا - تحكم رئيس الجمهورية في الحكومة

يتجلى تحكم رئيس الجمهورية في الحكومة من خلال ما يلي:

#### أ - رئاسة مجلس الوزراء

منذ إقرار التعددية قام النظام السياسي الجزائري على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التي يمارسها إلى جانب رئيس الجمهورية رئيس الحكومة، وبذلك يوجد مجلس الوزراء ومجلس الحكومة، ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2008، وأنشأ منصب الوزير الأول بدل رئيس الحكومة، وأعاد أحادية السلطة التنفيذية التي كانت سائدة من قبل، وتم إلغاء مجلس الحكومة والإبقاء على مجلس الوزراء، مع إمكانية ترأسه من قبل الوزير الأول، على أن لا تتجاوز صلاحياته للأحكام الواردة في نص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فإن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء، ويستدعيه للاجتماع، ويحدد

<sup>1</sup> - عبد الرؤوف نتاري، النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016/2017، ص 33.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 30.

جدول أعماله ويمكن أن يحوله إلى هيئة لتسجيل رغباته وقراراته، وبذلك تكون الحكومة خاضعة لإرادة رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

#### ب - تعيين الوزير الأول وأعضاء حكومته

وفقا للمادة 99 من دستور 1996 بعد التعديل الأخير لسنة 2016، يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، وينهي مهامه بمقتضى مرسوم رئاسي، ويمكن له أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول وينهي مهامهم، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بتعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، الذي يقوم بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة. وبناءا عليه فقد أصبح رئيس الجمهورية مهيم على السلطة التنفيذية رغم ازدواجيتها، إضافة إلى عدم مسؤوليته السياسية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، طبقا لنص المادة 177 من دستور 1996 بعد التعديل الأخير لسنة 2016<sup>2</sup>.

#### ج - تولي رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية

طبقا لنص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016، يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون بواسطة مراسيم رئاسية<sup>3</sup>. وحتى لا يكون هناك تداخل بين اختصاص البرلمان ورئيس الجمهورية، وضع المشرع الجزائري مجالات خاصة للسلطة التشريعية بموجب المادتان 140 و 140 من ذات الدستور، وما يخرج على هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في إطار لوائح مستقلة، حيث منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية اختصاص التنظيم المستقل العام واللاحصري فهو غير مقيد في ميدان معين أو مجال معين<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 237.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 32.

<sup>3</sup> - راجع المادة 143 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>4</sup> - نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 53.

## خامسا - انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة في الظروف غير العادية

تعتبر الظروف غير العادية عن اضطراب شديد في الأمن العام، وتهديد يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، ويعرقل سيرها العام، الأمر الذي يستدعي تدخل رئيس الجمهورية لدرء هذه الظروف، نظرا لخطورتها وفقا لإجراءات محددة دستوريا، وفي حالات خاصة تتمثل في حالة الطوارئ، وحالة الحصار المنصوص عليهما في المادة 91 من الدستور وفي الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور، وفي حالة الحرب المنصوص عليها في المادة 95 من الدستور<sup>1</sup>.

## الفرع الثالث: ضعف البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية

لقد كانت السلطة التشريعية في الجزائر خلال العهدة الاشتراكية تعاني التبعية والخضوع للسلطة التنفيذية، لكن استعادت الهيئة التشريعية مكانتها، بعد صدور دستور 1989، لكنها سرعان ما فقدتها بفعل الأزمات والاضطرابات التي شهدتها الجزائر مع مطلع التسعينات، ولم تسترجعها إلا بعد عودة الشرعية الدستورية بصدور دستور 1996 الذي تبنى نظام الازدواجية التشريعية، وذلك بإحداث غرفة ثانية في البرلمان، وهي مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، رغبة منه في تقوية النفوذ التشريعي للبرلمان وتحسين أدائه، إلا أن الواقع أكد بأن هذه الازدواجية باتت شكلية ووهمية نظرا للاختلاف الموجود بين هاتين الغرفتين البرلمانيتين من حيث التشكيلة والاختصاص، الشيء الذي أدى إلى تقهقر الأداء البرلماني على المستوى العضوي والوظيفي<sup>2</sup>، ويمكن إسناد ضعف البرلمان إلى:

## أولاً- طبيعة النظام السياسي الجزائري

بالرغم من أن النظام السياسي الجزائري، وإن كان قد أخذ بأدوات من النظام البرلماني، وأدوات من النظام الرئاسي، وهو ما يعرف بالنظام المختلط أو الشبه رئاسي، إلا

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 33.

<sup>2</sup> - حميد مزياي، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 5.

أنه على مستوى النصوص الدستورية المعدلة لدستور 1996، لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات دستورية واسعة في مواجهة البرلمان أو حتى أعضاء حكومته، الأمر الذي يعني اتجاهه نحو شخصنة النظام، أي أن طبيعة النظام الجزائري يميل نحو النظام الرئاسي أكثر من أي نظام آخر، ومن ثم فإن رئيس الجمهورية يبقى مهيم على المؤسسات الدستورية في الدولة على السلطة التشريعية رغم ازدواجيتها<sup>1</sup>.

### ثانيا - تحديد المجال التشريعي للبرلمان

يمارس البرلمان الجزائري صلاحياته التشريعية في المجالات المخصصة له دستوريا عن طريق التشريع بقوانين عادية، وأخرى عضوية، إلى جانب ميادين أخرى خصصتها له أحكام عديدة من الدستور.

إلا أنه يقتصر الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان في إطار هذه المجالات، على وضع القواعد والمبادئ العامة فقط دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات، وهذا من شأنه أن يفسح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية، من خلال ما تصدره في هذا الشأن من نصوص تنظيمية ( مراسيم، قرار ... الخ )، تبين وتوضح فيها كيفية تطبيق المبادئ والقواعد العامة التي يسنها البرلمان، خصوصا مع زيادة اتساع مجال التنظيم على حساب مجال التشريع.

بالإضافة إلى ذلك فتمتع السلطة التشريعية بهذه المجالات ليس حكرا عليها فقط، إذ يملك رئيس الجمهورية إمكانية التدخل فيها وفقا للحالات المحددة في الدستور، كما أن المجالات ذاتها قابلة للتضييق عليها بعدة طرق، نذكر منها على الخصوص ما نصت عليه المادة 121 من دستور 1996 التي تمنع النواب عمليا من المبادرة باقتراح القوانين التي قد تكون لها انعكاسات مالية على ميزانية الدولة، وبالتالي يجد النائب نفسه مقيدا حتى في إطار مجاله المحدد دستوريا، بتجميد مبادرته.

<sup>1</sup> - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، 376.

وبناء عليه فتحدد مجال التشريع، أدى إلى تقليص دور السلطة التشريعية وتحجيم سلطاتها في مجال صنع القانون ، بغية التقليل من اللجوء إليه، حتى لا تعرقل سير عمل برنامج السلطة التنفيذية، لاسيما سلطة رئيس الجمهورية التشريعية<sup>1</sup>.

### ثالثا - الموافقة الشكلية على الأوامر الرئاسية تفقد البرلمان مصداقيته

إن ما يؤكد ضعف الهيئة التشريعية في أداء وظيفتها في التشريع والرقابة، هي طبيعة الموافقة على الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، والتي يتم التصويت عليها بالموافقة، من دون مناقشتها، مما يفقد العمل البرلماني أهميته، وهذا ما يؤكد تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، طالما أن هذه الأوامر تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي فالمسألة ليس معلقة على موافقة البرلمان لنفاذ الأحكام ذلك أن الدستور لا يمنح أي سلطة للبرلمان لمراقبة الأوامر التشريعية، بل إنه يقيد من سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة وفي أول دورة أو رفضها، وهذا ما أكدته النظام الداخلي للبرلمان والتطبيق العملي<sup>2</sup>.

### رابعا- تدخل الحكومة في عمل البرلمان

يتجلى تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، من خلال تحديد جدول أعمال البرلمان من طرف الحكومة، وتدخلها في ترتيب المواضيع، وإقرار حق الأولوية للمشاريع التي تراها مهمة ومستعجلة، مما يجعل الحكومة تتذرع باستعجال المشاريع في كل مرة عندما تريد إصدار قانون ما، والأكثر من ذلك تستطيع الحكومة سحب مشاريعها في آخر لحظة كما تشاء، فيؤدي كل هذا إلى عرقلة البرلمان، وجعله حبيس إرادة الجهاز التنفيذي وهيمنة مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة اقتراحات النواب<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على سلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة ، 2006/2005، ص25.

<sup>2</sup> - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري ( دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية) ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2013، 208 .

<sup>3</sup> - حميد محديد، مرجع سابق، ص 318.

كما يعود ضعف البرلمان كذلك إلى عدم انسجام أعضائه، وأن أغلب النواب لا يهتمون من العمل البرلماني سوى تحقيق مصالحهم الذاتية والضيقة، وابتعادهم عن مهامهم التي انتخبوا من أجلها، وهي تمثيل الشعب عن طريق التشريع والرقابة بمفهومها الواسع. وعلى ضوء ما تقدم، أصبح البرلمان غير قادر على أداء دوره كما يجب، بسبب تركيز السلطة في يد المؤسسة التنفيذية، كما ساعد على ذلك انعدام الثقافة القانونية لدى النواب، وانشغالهم بمصالحهم، فوجدوا أنفسهم غير قادرين على ممارسة مهامهم من تشريع ورقابة، نظرا لعدم فعالية وسائل الرقابة التي زودت بها السلطة التشريعية، حيث ترجمت دائما النصوص الدستورية والتشريعية المهيكلة للرقابة البرلمانية درجة الضعف التي بلغت السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: حالات التشريع بأوامر و القيود المفروضة عليها

الأصل أن التشريع من اختصاص البرلمان غير أن السلطة التنفيذية تشارك في العمل التشريعي حيث أنها تتمتع بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية مما يسمح لها بممارسة ذات الاختصاص بمفردها ودون الحاجة للرجوع إلى البرلمان، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل في الاختصاص الأصيل للبرلمان وذلك بسن تشريعات لها قوة القانون عن طريق التشريع بأوامر، ومن المعروف أن من المعمول به أن السلطة التشريعية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات هي التي تتولى مهمة سن التشريع<sup>2</sup>، كما تجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2016، قد قلص صلاحيات البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية إلى 29 مجالا بعد أن كانت 30 مجالا أين أخرج سلطة التشريع في مجال المصادقة على المخطط الوطني وعهدها إلى التنظيم.

<sup>1</sup> - عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 31.

<sup>2</sup> - محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 74.

والمؤسس الدستوري منح رئيس الجمهورية مجموعة من الوسائل للتأثير على البرلمان وتقوية مركزه في النظام السياسي الجزائري، لاسيما صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر التي تم إغفالها في دستور 1989، وتم العودة إليها بناء على دستور 1996، والذي يعد اعتداء على حق البرلمان في التشريع<sup>1</sup>، وذلك بموجب نص المادة 142 والمادة 107 والمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ونجد بأن المؤسس الدستوري قد حدد حالات معينة حتى يباشر رئيس الجمهورية صلاحياته التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر، في ظروف زمنية مختلفة، هما الظروف العادية والظروف الاستثنائية، حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2016 قد خول لرئيس الجمهورية مباشرة الوظيفة التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر في حالات (المطلب الأول) وكذلك أورد عليها شروطا وقيودا لإعمالها (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: حالات التشريع بأوامر

تتمتع السلطة التنفيذية في الجزائر بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية، خاصة تلك المخولة لرئيس الجمهورية عن طريق آلية التشريع بالأوامر، إذ يمكن للرئيس أن يتدخل في الاختصاص الأصيل للبرلمان، وذلك بسن تشريعات لها قوة القانون، بشكل يتناقض ومفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور 1989، وكرسه التعديل الدستوري لسنة 2016 والقائم على مبدأ أساسه التعاون المتبادل بين السلطات العامة الثلاث في الدولة.

وبالنظر إلى دستور 1996 وما طرأ عليه من تعديلات لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، نجد بأن المؤسس الدستوري الجزائري، قد حدد حالات معينة حتى يباشر رئيس الجمهورية صلاحياته التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر، وذلك في حالة غياب البرلمان (الفرع الأول)، بالإضافة إلى تلك الحالة المخصصة في المجال المالي

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 180.

والمتعلقة بقانون المالية لتحديد الميزانية العامة للدولة (الفرع الثاني)، وأيضا في الحالة الاستثنائية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: حالة التشريع بالأوامر في غياب البرلمان

من الأمور المتعارف عليها أن كل سلطة في الدولة عليها أن تقوم بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث تختص السلطة التشريعية بسن القوانين، إلا أن هذه السلطة لا تكون قائمة طوال الوقت، وفي هذه الحالة قد تحدث ظروف طارئة تشكل خطرا على كيان الدولة تتطلب سرعة التدخل للتصدي لها<sup>1</sup>.

ولذلك كان المؤسس الدستوري الجزائري قبل تعديل 2016 يضمن المادة 124 منه عبارة " شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان..." ليتغير جزء من العبارة خلال التعديل الدستوري 2016 باستبدال بين دورتي البرلمان ب : خلال العطل البرلمانية" هذا التغيير الذي وقع في المادة 124 والتي أضحت المادة 142، كان تماشيا مع التعديل الذي وقع لنص المادة 118 من دستور 1996 والتي يقابلها نص المادة 135 بعد تعديل سنة 2016، التي اختزلت دورات البرلمان العادية في دورة واحدة مدتها عشر أشهر على الأقل ، بعد أن كان يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين في السنة مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية و رقابتها في الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص 119.

<sup>2</sup> - سليم شادولي، سفيان خرشوش، رئيس الجمهورية بين التنظيم و التشريع، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون دستوري و مؤسسات عمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجبالي بونعامة ، خميس مليانة، 2018/2017، ص 76.

## أولاً- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء عهده التشريعية قبل انقضاء المحددة لها دستوريا ويكون ذلك عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

ويقصد بالفصل التشريعي الفترة الفاصلة بين انتخابات وأخرى للمجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>، وقد حددتها المادة 119 من دستور 1996 بخمس سنوات، فاستحداث المشرع الدستوري في ظل دستور 1996، حالة شغور المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة راجع إلى استخلاص العبر، لتفادي حالات الفراغ الدستوري الذي عاشته الجزائر سنة 1991، أين تزامنت استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وما ترتب عنه من أزمات سياسية حادة، كما أنه يدخل في إطار ضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والذي يتطلبه مبدأ الفصل بين السلطات، والمساهمة في استعادة استقرار مؤسسات الدولة، وتحسين التشريع، وتعزيزا لذلك فقد منح المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 136 منه، وبالرغم من حصر هذه السلطة في مجالات محددة على سبيل الحصر في نص المادة 137 المضافة من الدستور إلا أن هذا التعديل يعتبر بداية نحو خلق نوع من التوازن الوظيفي بين الغرفتين البرلمانيتين وإعطاء مجلس الأمة المكانة التي يستحقها في مجال التشريع، والتي نصت عليها المادة 112 من الدستور، إضافة إلى دوره في المجال الرقابي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 147 من التعديل الدستوري 2016: يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.

<sup>2</sup> - صبرينة بوخنان، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابه، 2007، ص 86.

<sup>3</sup> - المادة 112 من التعديل الدستوري 2016: يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

وبناء عليه تمثل سلطة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني المخولة لرئيس الجمهورية، الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقا للدستور إلى السلطة التشريعية.

### ثانيا - التشريع بأوامر بين دورتي انعقاد البرلمان أو خلال العطل البرلمانية

يعتبر تحديد مدة الدورة التشريعية عاملا أساسيا لتفوق المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية، وإن كان ذلك يعود إلى أسباب موضوعية تتمثل في استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة السنة<sup>1</sup>.

فطبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير، يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في الفترات التي تتخلل دورات انعقاد البرلمان والتي تعرف بفترات العطل البرلمانية الممنوحة للنواب، والمقصود بالعطلة البرلمانية، أن البرلمان لا يظل منعقدا طوال أيام السنة، وإنما يجتمع خلال فترة زمنية معينة، وقد حددت المادة 118 من نفس الدستور دورات البرلمان بدورتين عاديتين كل سنة، حيث تكون مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل وهما دورة الربيع ، وتبدأ في يوم العمل الثاني من شهر مارس، ودورة الخريف وتبدأ في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وهذا ما نصت عليه المادة 05 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08/03/1999 الخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما، وبين الحكومة<sup>2</sup>.

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع أيضا بين دورتي انعقاد البرلمان الغير عادية. والواقع أنه إذا كان اختصاص البرلمان لوظيفته التشريعية هي مدة ثمانية أشهر في السنة

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، " التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، الجزائر، العدد 1، 1988، ص 350.

<sup>2</sup> - القانون العضوي رقم 02/99 ، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419هجري ، الموافق لـ 08 مارس 1999 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ، ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج رقم 15 الصادرة في 19 مارس 1999.

على الأقل، فإن لرئيس الجمهورية نفس هذا الاختصاص خلال أربعة أشهر كاملة الانعقاد خلال السنة.

وبالمقارنة مع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، نجد بأن المشرع الجزائري قد أحدث تغييرا على مستوى تنظيم السلطة التشريعية لاسيما في نص المادة 135 من دستور 1996 بعد التعديل، حيث قلص في عدد دورات البرلمان، من دورتين إلى دورة واحد فقط في السنة، ورفع في مدة انعقادها إلى عشرة أشهر، بعدما كانت أربعة أشهر لكل دورة في النص القديم، وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية يشرع بين دورتي البرلمان، بل خلال العطل البرلمانية طبقا للفقرة الأولى من نص المادة 142 من الدستور بعد تعديل 2016، والمقدرة بشهرين على الأكثر من الناحية النظرية، والتي تبدأ من نهاية مدة العمل التشريعي المقدرة بعشرة أشهر، إلى غاية بداية فترة تشريعية جديدة وهذا ما نصت عليه المادة 05 من القانون العضوي 12-16<sup>1</sup> الملغي للقانون العضوي رقم 99-02.

وبناء عليه فإن تقليص دورتي البرلمان إلى دورة واحدة فقط في السنة، ورفع من انعقاده إلى عشرة أشهر، فهو أمر محسوب لصالحه، لأن ذلك من شأنه أن يفتح المجال واسعا أمام نواب الشعب لترقية وتحسين العمل التشريعي المنوط بهم بشكل واسع، بالنظر إلى تضيق آجال العطل البرلمانية وحصرها في مدة أقصاها شهرين على الأكثر، والتي من خلالها يتدخل رئيس الجمهورية في صلاحيات البرلمان عن طريق استخدامه لآلية الأوامر بحجة الضرورة الملحة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - وهذا ما قضت به المادة 5 من القانون العضوي رقم 12-16 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25

غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما:

تبتدئ دورة البرلمان العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 61.

## الفرع الثاني: التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

تشكل الحالة الاستثنائية أحد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة وكذلك الآثار الخطيرة التي تترتب عليها، وهذا على مختلف الأصعدة خاصة على حقوق الأفراد<sup>1</sup>، ويعود أصل الحالة الاستثنائية إلى المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 حيث أكدت على ضرورة تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الاستثنائية خاصة في الظروف التي تعد خطيرة<sup>2</sup>، وقد منحت الدساتير الجزائرية كلها لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الاستثنائية، حيث أقرت الفقرة الثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لرئيس الجمهور سلطة التشريع بأوامر خلال الإعلان عن هذه الحالة بقولها: يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. ويترتب على إعلان الحالة الاستثنائية، من قبل رئيس الجمهورية اجتماع جميع السلطات في يده، ومن بينها سلطة التشريعية، حيث يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية، في حالة وقوع البلاد تحت وطأة الضرورة والظروف الاستثنائية، وتتحقق هذه الحالة طبقا لنص المادة 107 من الدستور إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، حيث يخول الدستور لرئيس الجمهورية في مثل هذه الحالة، أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ولمعرفة النظام القانوني للحالة الاستثنائية، لابد من دراسة شروط قيام هذه الحالة، ثم إجراءات تقريرها من قبل رئيس الجمهورية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 57.

<sup>2</sup> - عقيلة خرياشي، مرجع سابق، 87.

<sup>3</sup> - نعيمة براهيم، سهام وارثي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016/2017، ص 59.

## أولاً- شروط قيام الحالة الاستثنائية

وفقا لما أورده المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، وحتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، لابد من توفر بعض الشروط الموضوعية المحددة حصرا في الدستور وهي كآآتي:

## أ- وجود خطر داهم على الدولة

لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن قيام الحالة الاستثنائية ضرورة تواجد خطر، وهذا ما يتضح من الفقرة الأولى من المادة 107 من الدستور، التي تنص على " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها". والخطر في المعنى القانوني، يقصد به كل حالة واقعة تنذر بضرر، يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالانتقاص أو الزوال، ولكي يعتمد كأساس لإعلان الحالة الاستثنائية يجب أن يكون داهما ووشيك الوقوع ولا يمكن دفعه، وأن يكون من الجسامة والخطورة بحيث لا تجدي معه الوسائل الدستورية العادية، وتقدير ذلك يؤول إلى اختصاص رئيس الجمهورية وحده، وقد عينت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 الأمور التي قد يهددها هذا الخطر، وهي إصابة مؤسسات الدولة الدستورية، الاستقلال الوطني وسلامة التراب الوطني<sup>1</sup>.

## ب- أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها

لا يكفي أن يكون هناك خطر داهم وشيك الوقوع حتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، بل يجب أن يصيب ذلك الخطر إحدى الموضوعات المحددة حصرا في المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، ويتعلق الأمر بالمؤسسات الدستورية في الدولة، أو استقلال الدولة، أو سلامة ترابها، ويستوي أن يكون الخطر داخليا

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 62.

أو خارجيا مادام يتعرض إلى إحدى الموضوعات المذكورة في هذا الدستور<sup>1</sup>.

### ثانيا - إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية

بعد التحقق من ثبوت العناصر الموضوعية للحالة الاستثنائية، يتعين على رئيس الجمهورية تقريرها، باستعمال الوسائل التي تمنحها إياه الشرعية الاستثنائية لمواجهة الأزمة لكن ذلك لا يمثل اختصاصا يحتكره الرئيس بإرادته المنفردة، بل أوجب عليه الدستور احترام بعض الشروط الشكلية المتعلقة بالإجراءات، وفي هذا تنص الفقرة الثانية من المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 على " ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن"<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: التشريع بأوامر في حالة إصدار قانون المالية بموجب أمر

خلافًا لما كان عليه الحال في ظل الدساتير الجزائرية السابقة، والتي كانت تخول صلاحية سن قانون المالية إلى البرلمان دون غيره، اختار المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 بعد تعديل 2016، منح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بموجب أمر، في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع القانون المودع لديه من قبل الحكومة، خلال الآجال التي حددها الدستور لذلك، حيث نصت المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 وفي فقرتيها التاسعة والعاشر على مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه<sup>3</sup>.

من خلال قراءتنا لهاتين الفقرتين، نلاحظ مرة أخرى إمكانية الاستغناء عن المعيار التشريعي، واستعمال الأمر كمعيار قانوني بديل عنه مساو له في القوة القانونية وفي الآثار

<sup>1</sup> - نعيمة براهيم، سهام وارثي، مرجع سابق، ص 44.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 63.

<sup>3</sup> - المادة 138: يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

المرتبة عنه، وهو ما يعكس واقع تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في عملية سن قانون المالية، فالموافقة على قانون المالية هي من اختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمن بأجل خمسة وسبعين يوما من تاريخ إيداع المشروع، وبانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص بأثر مباشر، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر، نظرا للخصوصية التي تتميز بها الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي، والتي يمكن استخلاصها في بعض النقاط التالية:

أ- يستخلص من صياغة الفقرة 10 من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016، أن رئيس الجمهورية مجبر على إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بموجب أمر وغير مخير في ذلك، لذلك فليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

ب- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان وإنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقا لنص دستوري صريح وهو نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

ج- كما يرى بعض شراح القانون في هذا الصدد، أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملا دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوحا مكانه لدى مجلس الأمة<sup>1</sup>.

والملاحظ في هذا الشأن كذلك، أن الحكومة هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية، بينما المجالس المنتخبة ليس لها الحق في تقديم اقتراح معاكس أو

<sup>1</sup> - وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما حيث نصت الفقرة 05 من هذه المادة على انه: في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالي .

حتى أن تشارك أثناء مرحلة التحضير، ولا تقتصر مهمتها إلا من خلال المصادقة عليها بالرغم من أنه يدخل ضمن اختصاصها الأصيل، ولذلك يرى جانب كبير من الفقه بأن الغاية الأساسية لهذه الأوامر لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي بقدر ما هي وسيلة لإضعاف مركز ومكانة البرلمان في المواد المالية، وبمعنى آخر وضع المؤسسة التشريعية تحت وصاية السلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: القيود المفروضة على التشريع بأوامر

نظرا لخطورة أسلوب التشريع بالأوامر على مبدأ سيادة الشعب، القائم على منح سلطة التشريع لممثلي الشعب دون سواهم، عمد المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 2016 إلى تقييده بجملة من الشروط والضوابط، تمثلت في القيود الواردة في حالة غياب البرلمان (الفرع الأول)، القيود الواردة في الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني)، والقيود الواردة في المجال المالي (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: القيود الواردة في حالة غياب البرلمان

حدد الدستور حالات التشريع بأوامر في حالتين اثنتين حيث خول لرئيس الجمهورية مباشرتها في الظروف العادية، بسبب غيبة البرلمان، وإما نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل تعديل 2016، والتي أصبحت تتم خلال العطل البرلمانية بعد هذا التعديل، إلا أنه حتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية، فقد أحاطها المؤسس الدستوري الجزائري بجملة من القيود، سواء من الناحية الزمنية، أو الموضوعية، أو الشكلية (الإجرائية)<sup>2</sup>.

### أولا- القيد الزمني

لقد حدد المؤسس الدستوري الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية، بموجب أوامر

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 51.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 69.

وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير لسنة 2016 أو خلال العطل البرلمانية بعد التعديل، وبناءا عليه فرئيس الجمهورية محكوم بقيد زمني، حتى يباشر هذه السلطة أثناء غياب البرلمان، وذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان قبل التعديل، أو في حالة العطل البرلمانية طبقا يل لتعديل 2016.

ومعلوم أن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقق بحله، والحل نوعان : حل وجوبي وآخر تلقائي، فالحل الوجوبي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية، تطبيقا للمادة 96 فقرة أولى من الدستور، أما الحل الاختياري (التلقائي) يكون نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني، والمنصوص عليها في المادة 147 من التعديل الدستوري 2016<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للفترة التي تفصل بين دورتي البرلمان، فحسب نص المادة 118 من الدستور قبل التعديل، نجد بأن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، دورة ربيعية وأخرى خريفية، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل، وهذا ما أكدته المادة (04) من القانون العضوي 02/99، وقد حددت المادة (05) منه تواريخ افتتاح الدورتين بشكل دقيق كما حددت أجلا أقصى لسريان كل دورة وهو خمسة (05) أشهر على الأكثر من تاريخ الافتتاح.

بمعنى أن الفترة التي تفصل بين دورتي البرلمان تتراوح بين شهرين كحد أقصى، وشهر واحد كحد أدنى يمكن أن تتقلص لأكثر من ذلك بحسب امتداد الدورة غير العادية عند الاقتضاء، بينما في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 فإن البرلمان أصبح يجتمع في

<sup>1</sup> - المادة 147 من دستور 2016: يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول. وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.

دورة واحدة فقط كل سنة، ومدة هذه الدورة عشرة أشهر على الأقل طبقا لنص المادة 135 من التعديل الدستوري 2016<sup>1</sup>.

وعليه يمكن القول بأن النطاق الزمني المتاح لرئيس الجمهورية لممارسة سلطته في التشريع بأوامر في الحالات العادية، يتحدد بثلاث أشهر على الأكثر في حالة شغور البرلمان، وأربعة أشهر على الأكثر بين دورتي البرلمان قبل التعديل، وشهرين على الأكثر خلال العطل البرلمانية، طبقا لنص المادة 142 من الدستور، وكل ممارسة منه لهذه السلطة خارج هذه الآجال تكون غير مشروعة، وتشكل اعتداء صارخا على الدستور، وعلى صلاحيات البرلمان الواردة فيه.

### ثانيا - القيد الموضوعي

من الناحية الموضوعية نجد بأن سلطة التشريع بالأوامر المخولة لرئيس الجمهورية في هذه الحالة مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان، أي يجب أن تنصب فقط على المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية، والمنصوص عليها في المادة 140 وبعض المواد الأخرى المتفرقة من الدستور، فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر ما لا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته. فالرئيس يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي، وهو غير مفوض في ذلك من قبل البرلمان، بل يمارس اختصاصا أصيلا مستمدا مباشرة من الدستور، لكن إذا قام بإصدار أوامر في مواضيع تدخل أصلا ضمن اختصاصه التنظيمي الذي يمارسه بمقتضى المادة 143 من الدستور بغية منحها قوة قانونية أسمى، فإن تصرفه هذا يكون غير مطابق للدستور، ويشكل مساسا وانتهاكا خطيرين لمبدأ تدرج القواعد القانونية، والذي يعتبر من أهم

<sup>1</sup> - المادة 135: يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر.

يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية .

ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله .

سمات دولة القانون بالإضافة إلى ضرورة توافر عنصر الاستعجال في المواضيع التي يريد رئيس الجمهورية مباشرتها عن طريق التشريع بالأوامر أثناء غيبة البرلمان وفي المجالات المخصصة له، وذلك بعد استشارة مجلس الدولة. وبناءً عليه يعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية<sup>1</sup>.

### ثالثاً - القيد الشكلي أو الإجرائي

بالرجوع إلى فحوى المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، نلاحظ بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد أدرج شرطين إجرائيين أساسيين حتى يضي على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية الشرعية الدستورية، ونخص بالذكر ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ثم عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها.

#### أ - اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

لقد اشترط المؤسس الدستوري الجزائري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، حيث نصت الفقرة 05 من المادة 142 على ما يلي " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، وتعود الحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها، هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقاً للمادة 136 فقرة أولى من الدستور، حيث نصت على: لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، بالإضافة إلى كون الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين طبقاً لما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور، ومن ثم فاتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء يساعد في إعدادها، وكذلك يساعد في تنفيذها<sup>2</sup>.

#### ب - عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها

<sup>1</sup> - فارس بايبو ، بشير باكلي ، مرجع سابق، ص 49.

<sup>2</sup> - نذير جبراني مرجع سابق، ص 71.

لقد قيدت الفقرة الثانية من المادة 142 في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 رئيس الجمهورية عند استعمال حقه في التشريع بالأوامر، بضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له، حيث نصت على: ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفة البرلمان في أول دورة مقبلة له ليوافق عليها.

ويرجع السبب في وجوب عرض الأوامر على البرلمان، إلى أن رئيس الجمهورية إنما يباشر سلطة استثنائية في المجال التشريعي المكفول بحسب الأصل للسلطة التشريعية التي يجب الرجوع إليها، باعتبارها صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع لتقول كلمتها في تلك الأوامر، وذلك في أول دورة مقبلة لاتخاذ البرلمان، سواء بالموافقة عليها فنكسبها قوة القانون، أو برفضها فتعتبر لاغية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من نفس المادة بقولها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

### الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية والشكلية (الإجرائية) التي أقرها المؤسس الدستوري في نص المادة<sup>1</sup> 107 تطبيقاً للمادة 142 من الدستور السابقة الذكر، حتى يستطيع رئيس الجمهورية من خلالها وتحت وطأة الضرورة، التدخل في المجالات المخصصة للبرلمان عن طريق التشريع بالأوامر لاتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها، ونظراً لخطورة هذا الإجراء، فقد وضع المشرع الجزائري بعض القيود الملزمة التي توجب على رئيس الجمهورية التقيد بها، عند اتخاذه لهذه الإجراءات الاستثنائية، حتى لا يتعسف في استعمالها، والتي يتعلق بعضها بصاحب الاختصاص في إصدار هذه الأوامر، وبعضها

<sup>1</sup> - المادة 107: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها

الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوباً.

تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

يتعلق بمدى توافر الغرض من الإجراءات الاستثنائية، والبعض الآخر يتعلق بضرورة عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية.

### أولاً - قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على الرئيس

وفقا لما ورد في نص المادة 142 في فقرتها الرابعة من التعديل الدستوري 2016 فاختصاص إصدار الأوامر التشريعية، هو أمر مقرر لرئيس الجمهورية وحده فلا يجوز لغيره مباشرته مهما كانت مرتبته في هرم السلطة التنفيذية، بل إن هذا الاختصاص محظور حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حال وقوع مانع لرئيس الجمهورية، أو استقالته أو وفاته أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني، أو انسحابه أو وقوع أي مانع آخر، طبقا لنص المادة 104 من الدستور، كما لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخرك الوزير الأول مثلا أو أحد الوزراء لأن المادة 101 من الدستور الحالي تمنع ذلك.

وبشكل قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية ضمانا حقيقية للسلطة التشريعية، بحيث لا يمكن لأي شخص أو أية هيئة أن تشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، فإن حدث ذلك فإن هذه الأوامر تكون غير دستورية، لمخالفتها نصوص دستورية صريحة وهي المادة 104 والمادة 101 من الدستور السالفة الذكر، ومن تم تستطيع السلطة التشريعية أن تتمسك بذلك أمام المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 18 من الدستور<sup>1</sup>.

### ثانيا - ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر

إن الإجراءات الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية مباشرتها عن طريق الأوامر التشريعية لمواجهة الأزمات التي يمكن أن تواجهها الدولة، عند تقريره للحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور، مقيدة بالأهداف المسطرة في هذه المادة والمتمثلة في المحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، بالتالي فالغاية من تدخل

<sup>1</sup> - نعيمة براهيم، سهام وارثي، مرجع سابق، ص 44.

رئيس الجمهورية في المجالات المحجوزة للبرلمان لا تكمن في سلبه لاختصاصاته، بل في مواجهة موقف يهدد المؤسسات الدستورية في الدولة أو وحدتها الترابية، أو غير ذلك من مصالح الشعب<sup>1</sup>.

وعليه إذا قام رئيس الجمهورية بإصدار أوامر في الظروف الاستثنائية لتنظيم إحدى الموضوعات، دون أن تكون هناك ضرورة للتدخل بهدف حماية استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، جاز للمجلس الدستوري إبطالها بعد إخطارها من قبل الجهات المختصة بذلك. وفي الأخير، يمكن القول بأن شرط تقييد الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية بالمحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية يشكل ضمانا هامة للسلطة التشريعية نفسها، فتحميها من سلب اختصاصاتها التي خولها إياها الدستور من جهة، كما يشكل ضمانا هامة للمواطنين والأفراد من جهة أخرى على اعتبار أن هذه الأوامر إن لم تقيد فسوف تشكل خطر كبيرا على حقوق وحرية الأفراد، خاصة وأن المؤسس الدستوري الجزائري، لم ينص على خضوع الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان أو القضاء المختص.

### ثالثا : عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية

بالرغم من أن نص المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، لم يتضمن أي تعبير يشير إلى نطاق الإجراءات الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر عند تقريره لهذه الحالة، إلا أن بعض الشراح القانونيين يرون بأن الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل سريان الحالة الاستثنائية تسري فقط خلال هذه الظروف الاستثنائية، وبمجرد انتهائها تسقط معه هذه الحالة، لأنها صدرت من أجل غاية معينة وهي دفع الخطر المحدق باستقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، فإذا ما تحققت كان على الرئيس إنهاؤها ورفعها بموجب مرسوم رئاسي<sup>2</sup>، مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى

<sup>1</sup> - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، طبعة 9، الجزائر 1998، ص 22.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2008، ص 99.

إعلانها، فالظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، هي التي تخول لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاصات سلطة أخرى، كسلطة التشريع بالأوامر التي هي اختصاص أصيل للبرلمان، وعليه فبمجرد زوال هذه الظروف، تسقط معها الإجراءات المتخذة من قبل الرئيس فلا يحق له اتخاذ مثل هذه التدابير، وإلا خرج عن اختصاصه الدستوري، واعتدى على الاختصاص الطبيعي للبرلمان.

### الفرع الثالث: القيود الواردة في المجال المالي

طبقا لنص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 في فقرتها التاسعة و العاشرة التي جاء فيها: يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة مسبقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. يتبين لنا بأن الدستور نص على قيدين يتوجب على رئيس الجمهورية التقيد بهما حتى يباشر اختصاصه في إصدار قانون المالية بأمر على التوالي: القيد الزمني والقيد الموضوعي.

#### أولا - القيد الزمني:

بالنظر إلى نص المادة أعلاه، فرئيس الجمهورية لا يجوز له أن يمارس حقه في إصدار قانون المالية بأمر، إلا في حالة امتناع البرلمان على المصادقة على مشروع قانون المالية، المودع لديه خلال أجل خمسة وسبعين (75) يوما المحددة دستوريا، وربما يكون المؤسس الدستوري قد حاول من وراء إدراج هذا الحكم، تجنب تقاعس البرلمان في البت في واحد من أكثر القوانين أهمية في الدولة، فإذا لما تم استنفاد أجل خمسة وسبعين (75) يوما من دون المصادقة على المشروع، خرج من بين يدي البرلمان لينتقل إلى سلطة رئيس الجمهورية ليصدره بموجب أمر<sup>1</sup>.

#### ثانيا : القيد الموضوعي

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 76.

إن رئيس الجمهورية وهو يمارس الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 138 فقرة التاسعة من الدستور، مقيد موضوعا بمجال قانون المالية فقط ، فلا تمتد سلطته إلى غير ذلك من الموضوعات الأخرى، هذا ناهيك عن أنه مقيد بإصدار قانون المالية نفسه الذي تم إيداعه من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فلا يملك إصدار أمر يتضمن تعديلات أو حذفاً في ذلك المشروع، حتى ولو كانت قد أشارت إليها إحدى الغرفتين، بل حتى ولو رآها هو ضرورية طالما أن المؤسس الدستوري قد قيده في نص الفقرة التاسعة أعلاه بإصدار مشروع الحكومة بأمر<sup>1</sup>.

بالإضافة إلى هذه الضوابط، فإن رئيس الجمهورية لا يملك تفويض سلطته في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وهذا على الرغم من أن المادة 101 من الدستور السالفة الذكر، وهي تعد الصلاحيات التي يمكن تفويضها لم تأت على ذكر تلك المنصوص عليها في الفقرة التاسعة من المادة 138 السالفة الذكر، وربما يفهم من هذا الحصر الخصوصية والأهمية البالغة التي يتمتع بها قانون المالية في الدولة ، علاوة على ذلك، فإن رئيس الجمهورية لا يحتاج إلى موافقة غرفتي البرلمان على الأمر المتضمن لهذا المشروع وهذه أهم حصانة له، ذلك أن البرلمان يكون قد فقد اختصاصه التشريعي عندما تماطل في البت في مشروع الحكومة، المتضمن قانون المالية المودع لديه خلال الآجال المحدد له دستورياً، لينتقل الاختصاص إلى رئيس الجمهورية الذي يصدره بموجب أمر، دون أن ينقص ذلك في قيمته القانونية في شيء، بالرغم من عدم مصادقة البرلمان<sup>2</sup>.

### خلاصة الفصل:

تطرقنا في بداية هذه الدراسة إلى تحديد الإطار القانوني للأوامر التشريعية، وذلك بالبحث في ماهيتها مع محاولة إعطاء مفهوم للأوامر التشريعية، ثم تكييفها قانونياً

<sup>1</sup> - نعيمة براهيم ، سهام وارثي ، مرجع سابق، ص 46.

<sup>2</sup> - نذير جبراني ، مرجع سابق، ص 77.

وذلك لمعرفة قيمتها القانونية ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين هما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

ثم تناولنا بعد ذلك السلطات والاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية، من قبل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996، وكذلك بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أي الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر، والتي هي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان طبقا لنص المادة 124 دستور 1996، أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، أصبح رئيس الجمهورية يشرع بأوامر خلال شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال العطل البرلمانية، وفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كما يشرع في المجال المالي، في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية وفقا للمادة 138 من التعديل الدستوري، ويمكنه أيضا ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية.

## الفصل الثاني: الرقابة على الأوامر التشريعية و آثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

باستخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته المتمثلة في التشريع بأوامر فإنه بذلك يستحوذ كذلك على سلطات واختصاصات ليست للسلطة التنفيذية بل هي اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، لذا فقد أخضع المشرع الدستوري سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر لأنواع معينة من الرقابة القانونية، وذلك لضمان صون الحقوق والحريات، واحترام دولة القانون وكذا ضمان عدم ممارسة رئيس الجمهورية سلطاته بشكل مطلق وحسب ميوله ورغباته.

حيث أنه يجب على رئيس الجمهورية التقيد بالحدود المسطرة له في الدستور ، وفي حالة مخالفته لأحكامه جاز إبطال الأوامر من قبل هيئات رقابية دستورية<sup>1</sup>، هذا ما سنتطرق إليه كمبحث أول، وعليه في حالة ممارسة رئيس الجمهورية لحقه في إصدار الأوامر التشريعية يكون بذلك قد حل محل السلطة التشريعية مما ينتج عنه آثار في مواجهة السلطة التشريعية و هذا ما سنحاول دراسته في المبحث الثاني.

---

<sup>1</sup> - نور اليقين هماش ، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016/2017، ص 25.

### المبحث الأول: الرقابة على الأوامر التشريعية

لما كانت الضمانة الأساسية لسيادة مبدأ المشروعية هي وجود رقابة فعالة قادرة على تسليط الجزاءات على التصرفات غير المشروعة وعلى مصدرها، فإن البحث ينبغي أن ينكب على معرفة ما إذا كانت مباشرة رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر المخولة له دستوريا تخضع للرقابة ومن أي جهة.

وبالرجوع إلى المادة 142 فقرة 2 من الدستور، يظهر جليا أن الجهاز الوحيد الذي خوله المؤسس الدستوري رقابة الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية هو البرلمان، حيث اشترط موافقة هذا الأخير على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في غيابه عندما تعرض عليه في أول دورة له.

بالإضافة إلى ذلك وطبقا للدستور الجزائري في المادتين 186 و161، فإن الجهازين الآخرين المكلفين بمراقبة مشروعية الأوامر كما توصلنا إليها من خلال تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر هما المجلس الدستوري و مجلس الدولة<sup>1</sup>، وهذا ما سنحاول معالجته في هذا المبحث من خلال التطرق إلى رقابة مجلس الدولة (المطلب الأول)، ورقابة البرلمان (المطلب الثاني)، وكذلك رقابة المجلس الدستوري (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: رقابة مجلس الدولة

لقد تم تأسيس مجلس الدولة كهيئة مقومة لنشاط الهيئات القضائية الإدارية بموجب المادة 152 من دستور 1996<sup>2</sup>، وبتدمج هذا التأسيس في سياق الإصلاحات المنتهجة من طرف السلطات العمومية، والتي جعلت من مسألة إرساء أركان دولة القانون هدفا أساسيا. وخول المؤسس الدستوري مهمة رقابة نشاط الإدارة إلى مجلس الدولة على رأس هرم الهيئات القضائية الإدارية، وإلى جانب هذه المهمة فقد أسند له الدستور وكذلك القانون العضوي

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 190.

<sup>2</sup> - المادة 152 من دستور 1996 قبل التعديل والتي تقابلها المادة 171 من التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس

98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998<sup>1</sup> ، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، اختصاصات أخرى تتمثل في الاختصاصات الاستشارية باعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية، حيث يبدي رأيه في مشاريع القوانين والأوامر التشريعية، وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد منحه مكانة خاصة في النظام القضائي الجزائري تساهم في حماية الحقوق والحريات وفي إثراء المنظومة القانونية تدعيما لأسس دولة القانون.

### الفرع الأول: الدور الاستشاري لمجلس الدولة

دراسة الدور الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري يجب أن نفرق بين حالتين هما قبل تعديل دستور 1996 وبعده أي التعديل الدستوري لسنة 2016 .

#### أولا- بالنسبة لدستور 1996:

حيث أنه بالنسبة لدستور 1996، تعتبر المادة 119 أصل نشأة الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، حيث نصت في فقرتها الثالثة "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني." كما يستمد مجلس الدولة هذه الوظيفة الاستشارية من المادة 04 من القانون العضوي 98-01 حيث نصت "يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 أعلاه يقترح التعديلات التي يراها"، حيث يتبين أن استشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة أمر إلزامي وإجباري لها، فلا يمكن للحكومة أن تعرض قوانينها مباشرة على البرلمان دون المرور على مجلس الدولة الذي يبدي رأيه فيها.

لقد منحت المادة 04 من القانون العضوي 98-01 لمجلس الدولة ممارسة رقابته على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية حيث زادت من سلطاته الاستشارية حيث لا

<sup>1</sup> - القانون العضوي رقم 98-01 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37 ، لسنة 1998.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

تقتصر على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة<sup>1</sup>، أي أن سلطاته الاستشارية تشمل جميع القوانين بمفهومها الواسع، كل هذا كان قبل عرض القانون العضوي 98-01 على رقابة المجلس الدستوري، بإخطار رئيس الجمهورية حول مدى دستورية هذا القانون، أصدر المجلس الدستوري رأيه تحت رقم 98 - 06 المؤرخ في 19 ماي 1998، ألغى بموجبه جزء من المادة الرابعة حيث أصبحت صياغته كالاتي:

يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، حيث أستبعد اختصاص مجلس الدولة في سلطته الاستشارية حول التشريع بأوامر، ولكن كان من المفروض وكما هو معمول به في فرنسا ومصر والأنظمة المقارنة الأخرى، أن يمتد الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة إلى الأوامر التشريعية بالنسبة للمجال التشريعي، والى المراسيم والقرارات الوزارية بالنسبة إلى المجال التنظيمي<sup>2</sup>.

وبناء على ما سبق ذكره فإن مجلس الدولة في دستور 1996 كان دوره في مجال صناعة التشريع لا يتعدى مشاريع القوانين، وهذا بنص المادة 119 من دستور 1996 والمادة 04 من القانون العضوي 98-01 بعد عرضها على المجلس الدستوري.

### ثانيا- بالنسبة للتعديل الدستوري 2016:

أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، أقر المؤسس الدستوري بالدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية وذلك بنص المادة 142، حيث نصت الفقرة الأولى منها على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة"، حيث يتبين لنا من خلال هذه المادة أن المشرع الدستوري الجزائري أخضع سلطة رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة، حيث يجب على رئيس الجمهورية في حالة ممارسة سلطته

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 76 .

<sup>2</sup> - محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 183 .

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

المخولة له دستوريا والتي هي التشريع بأوامر أن يعرضها على مجلس الدولة لإبداء رأيه حولها قبل عرضها على البرلمان.

كل هذا من أجل إعادة التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال تكوين وضع القانون ومحاولة التقليل من نفوذ رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية عن طريق آلية الأوامر.

وبناء على ما سبق ذكره، فإنه بعد التعديل الدستوري أصبح لمجلس الدولة دور استشاري في مجال وضع القانون، حيث يبدي رأيه حول مشاريع الأوامر التي تعرض عليه من جهة، ومن ناحية أخرى باعتباره الهيئة القضائية العليا في النظام القضائي الإداري الجزائري، تتولى السهر على احترام القانون<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الدور القضائي لمجلس الدولة

تنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01، الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله" يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية.

يتبين لنا من خلال نص هذه المادة أن مجلس الدولة هو الهيئة المختصة بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية، وباعتبار أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر، فإن هذه التشريعات تندرج بطبيعة الحال ضمن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، ولمعرفة مدى خضوع أوامر رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة يجب البحث في طبيعتها القانونية لتحديد مدى خضوعها للقضاء المختص بها.

<sup>1</sup> - نور اليقين هماش ، مرجع سابق، ص 27.

### أولاً- الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية

لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر أهمية بالغة، حيث تسمح لنا بمعرفة ما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية أي تخضع للقضاء الإداري (مجلس الدولة)، أو تكون ذات طبيعة قانونية تشريعية وبالتالي تكون خاضعة للنظام القانوني للتشريع العادي<sup>1</sup>.

انقسم الفقه في تحديد الطبيعة القانونية إلى عدة اتجاهات، إلا أن الاتجاه الراجح

يعتمد في تحديده للطبيعة القانونية للأوامر بتمييزه بين مرحلتين هما:

#### أ- قبل عرض هذه الأوامر التشريعية على موافقة البرلمان:

تكون هذه المرحلة من لحظة إصدار رئيس الجمهورية لهذه الأوامر، حيث يوجد شبه إجماع فقهي على أن الأوامر في هذه الحالة تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية رغم قوتها التشريعية، فتخضع في هذه الحالة الأوامر لرقابة القضاء الإداري على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية (رئيس الجمهورية) إذا فالجهة المختصة براقبتها هي مجلس الدولة<sup>2</sup> وذلك طبقاً لنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01.

#### ب- بعد موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية:

بعد أن يوافق البرلمان على الأوامر التشريعية تتحول هاته الأوامر إلى تشريعات شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، وبالتالي لا تصلح بأن تك ون محلاً للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة بحيث أنها تصبح لها حصانة من رقابة القضاء.

أما بالنسبة لموقف القضاء الجزائري، فالمؤسس الدستوري لم يحدد موقفه اتجاه الأوامر التشريعية في الظروف العادية، إلا أن الرأي السائد يوجب التفرقة بين الأوامر قبل

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 2، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 1990، ص 148.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998، ص

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

عرضها على البرلمان، وبعد عرضها وذلك لتحديد الطبيعة القانونية ومنه معرفة مدى خضوعها لرقابة مجلس الدولة من عدمه.

### ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

بعد أن يوافق البرلمان على الأوامر الرئاسية تتحول هاته الأوامر إلى تشريعات شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج. حيث أن الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تختلف إجراءاتها عن إجراءات الأوامر المتخذة في الظروف العادية حيث أنه لا يتوجب على رئيس الجمهورية عرضها على البرلمان، وقد اختلف الفقهاء في هذه المسألة، فيرى جانب من الفقه من بينهم " مسعود شيهوب " إلى أن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنه مارسها باعتباره صاحب سيادة<sup>1</sup>.

ونجد أيضا جانبا من الفقه، يرى بأن هذه الأوامر هي عبارة عن أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، وبالتالي فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ستظل محتفظة بطبيعتها الإدارية.

بالنظر إلى المؤسس الدستوري، وتحديدا في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فهو عندما سمح لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، لم يتكلم عن ضرورة عرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها كما فعل بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة العادية، وهذا ما قد يؤدي إلى الاعتقاد بأن المؤسس الدستوري الجزائري بتمييزه بين الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية المعروضة على البرلمان، رغبة منه في إضفاء الصبغة التشريعية على الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية، وبالتالي لن يكون في استطاعة القضاء رقابتها مادامت تعتبر تشريعا.

<sup>1</sup> - مسعود شيهوب، " الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01 ، سنة 1989 ، ص 33.

### المطلب الثاني: رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية

تتنظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أساس من التعاون والتوازن، وفقا لمفهوم مرن لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>، ومن ضمن العلاقة التي تكون بين الحكومة والبرلمان نجد الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، حيث تعتبر من أهم وظائف البرلمان وذلك من خلال قيام البرلمان بمراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها عن أعمالها و قراراتها التي تصدر عنها أثناء مباشرة صلاحياتها.

ويقصد بالرقابة البرلمانية رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها بالدستور، وتملك المجالس البرلمانية في النظم الديمقراطية حق مراقبة السلطة التنفيذية نظرا لأن هذه المجالس تمثل إرادة الشعب وتعبّر عن رغباته، حيث أنه يتوجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي يتخذها كاستثناء، وليس كقاعدة على البرلمان ليوافق عليها<sup>2</sup>.

حيث أن البرلمان لم تعد وظيفته سن القوانين واعتماد الميزانية، بل تعدته إلى أكثر من ذلك فأصبح يراقب أعمال الحكومة ويحاسب السلطة التنفيذية على جميع تصرفاتها، لذا فإن للرقابة البرلمانية أهمية كبيرة، حيث لم تعد تنحصر الرقابة البرلمانية في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها، بل تهدف إلى إرشادها ونصحها حتى تبعد عن المواطن الاختلال، وتعمل جاهدة لأجل تحقيق الحكم السليم وإرساء سيادة القانون وتحقيق الصالح العام<sup>3</sup>.

ويعتبر الهدف الأساسي للرقابة البرلمانية هو حسن تطبيق السياسة العامة، وبرنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان، بالإضافة إلى حسن تطبيق النصوص المنظمة لعمل

<sup>1</sup> - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 70.

<sup>2</sup> - حميد محيد ، مرجع سابق، ص 288.

<sup>3</sup> - نور اليقين هماش ، مرجع سابق، ص 31.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

السلطة التنفيذية، من خلال تسهيل مهمة النائب البرلماني وذلك بغية الحصول على المعلومات والمستندات من مختلف مؤسسات السلطة التنفيذية، من أجل التعرف على سير الأداء الحكومي، وبالتالي إمكانية الحكم على مدى التزام الحكومة والسلطة التنفيذية في تسيير مهامها على الوجه المطلوب، ورفع الكفاءة المهنية البرلمانية<sup>1</sup>.

ومن هذا المنطلق فالمؤسس الدستوري الجزائري منح البرلمان صلاحية مراقبة سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف العادية ( فرع أول) بالإضافة إلى منحه رقابة على صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية ( فرع ثاني).

### الفرع الأول: رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية في الظروف العادية

نصت المادة 142 فقرة 2 و3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 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".

الملاحظ في هذه المادة أنها أوجبت عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها<sup>2</sup>. لأنه يتوجب على السلطة التنفيذية أن تنقيد باحترام الدستور، عند ممارستها لسلطة التشريع بأوامر، والالتزام بالشروط المنصوص عليها في المادة 142 ولا تتعداها، وإلا اعتبرت مخالفة للدستور.

المؤسس الدستوري في المادة 142 من الدستور كان واضحا عندما أقر بإجبارية عرض هذه الأوامر على البرلمان بغرفتيه بمجرد انعقاده للموافقة عليها. والموافقة في حقيقة

<sup>1</sup> - عباس رزاق، آليات الرقابة على الأوامر الرئاسية في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 ، 2014 - 2013 ، ص122 .

<sup>2</sup> - مراد بدران، " الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور " ، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02 ، 2000 ، ص16 .

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

الحال هي سلاح يستعمله البرلمان ضد الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية وتقابلها عملية النشر والإصدار التي يستعملها رئيس الجمهورية ضد البرلمان، حيث أنه يوجد هناك نوع من التوازن بين الهيئتين، الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية، فالبرلمان يمكنه رفض الأوامر وبالتالي تصبح ملغاة، ورئيس الجمهورية يمكنه أن لا يصدر القانون أي يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية إلا أن هذا التوازن هو في صالح رئيس الجمهورية<sup>1</sup>، والملاحظ أيضا على نص المادة 142 الفقرة 2 و 3 من الدستور بأن البرلمان له السلطة والسيادة الكاملة في أن يوافق أو يرفض الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية.

ومما يجدر التطرق إليه هو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد ألزم البرلمان بقبول أو رفض الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية دون مناقشة وذلك طبعاً يكون في أول دورة له، وهذا ما نصت عليه المادة 37 من القانون العضوي 16-12، حيث نصت هذه المادة على: " يطبق إجراءات التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقاً لأحكام الفقرتين 1 و 2 من المادة 142 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل. يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة."

من هذا المنطلق يتضح لنا بأن هذه المادة لم تعطي الحرية الكاملة للسلطة التشريعية أي البرلمان وذلك بحرمانه من خاصية فحص وتقدير الأمور وذلك بتتقيحها وتعديلها، بل يجب عليه إما أن يوافق عليها أو يرفضها فتعتبر لاغية دون المساس بها أو القيام بأي تغييرات عليها<sup>2</sup>، ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة. إذن للبرلمان أن يقبل هذه الأوامر أو

<sup>1</sup> - محديد حميد، مرجع سابق، ص 286 .

<sup>2</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 73.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

يرفضها جملة و تفصيلا. حيث أن فكرة التصويت من دون مناقشة جعلت البرلمان في موقع ضعيف أمام السلطة التنفيذية واعتبرت آلية ووسيلة فعالة لزيادة هيمنة السلطة التنفيذية<sup>1</sup>. وعلى العموم فإن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان وينتج عن عرضه الأوامر المتخذة من طرفه الحالات الآتية :

### أولاً- في حالة موافقة البرلمان على الاوامر

ينتج عن هذه الحالة تغيير في الطبيعة القانونية للأوامر حيث تتحول من أوامر مؤقتة إلى قوانين تدخل في المنظومة التشريعية للدولة، حيث أنه إذا كانت تلك الأوامر تندرج ضمن القوانين العادية فإن النسبة المطلوبة للموافقة هي الأغلبية البسيطة للنواب، أما إذا كانت مواضيع الأوامر تندرج ضمن القوانين العضوية فإن النسبة المطلوبة هي الأغلبية المطلقة للنواب، أي أنه تصبح هذه الأوامر قوانين رسمية لا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون.

### ثانياً- في حالة رفض البرلمان للأوامر

طبقا لنص المادة 142 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، أي أنه في حالة رفض البرلمان للأوامر وعدم موافقته عليها فإنه يتوجب على البرلمان أن يعلن بطلانها فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما لهذه الأوامر من قوة القانون، ولكن النقطة التي تثار هنا هي مصير الأثر الذي ترتب على الأمر الملغى أو بمعنى آخر هل يكون الإلغاء بأثر رجعي أم من تاريخ عدم الموافقة. فنلاحظ هنا أنه إذا كان الإلغاء يكون من تاريخ عدم الموافقة فالأوامر هنا تتوقف عن إنتاج آثارها بالنسبة للمستقبل فقط، أما إذا كان الإلغاء بأثر رجعي فإن الدستور الجزائري لم يوضح ذلك بالنسبة للمراكز القانونية للأشخاص التي تترتب عن تطبيق هذه الأوامر<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 213.

<sup>2</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 219.

### ثالثا- في حالة صمت البرلمان

يعني ألا يتخذ البرلمان موقفا من الأوامر المعروضة أمامه، أي بعد عرضها عليه من قبل رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث يترك البرلمان هذه الأوامر معلقة دون البت فيها سواء بالموافقة أو الرفض.

لقد ثار جدال فقهي في هذه المسألة حيث ترى غالبية الفقه أن هذه الأوامر تظل محتفظة بقوتها القانونية حتى يبدي فيها البرلمان رأيه صراحة مهما طالت مدة سكوتة<sup>1</sup>، ومما يعزز ويقوي هذا الرأي هو أن المشرع الجزائري والقانون العضوي 16-12 لم يفرض على البرلمان أجل معين ليبدي رأيه في الأوامر المعروضة أمامه من طرف رئيس الجمهورية. كل هذا يندرج ضمن رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية في الظروف العادية طبقا لنص المادة 142 من الدستور.

### الفرع الثاني: رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي

توجد رقابة أخرى على الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف العادية وهي الرقابة على الأوامر المتخذة بشأن قانون المالية، طبقا لنص المادة 138 فقرة 9 و 10 من الدستور يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة.

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

من خلال تضمنه هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أتى بسبب وحيد يمكن من خلاله أن يشرع رئيس الجمهورية بأمر في المجال المالي، والذي هو عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة خمسة وسبعون (75) يوما، وبالتالي بإمكان رئيس

<sup>1</sup> - عباس رزازقي، مرجع سابق، ص 154 .

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر، فهو هنا يعتبر جزءا لمواجهة العجز أو التراخي الذي سجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الآجال المحددة<sup>1</sup>. ويتمحور دور البرلمان أساسا في إعداد ميزانية الدولة من خلال مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال سبعة وأربعون (47) يوما ومجلس الأمة خلال مدة عشرون (20) يوما وذلك بنص المادة 44 من القانون العضوي 16-12 وبعد المصادقة عليه يصدر في شكل قانون في نهاية السنة المالية الجارية، وقبل بدء السنة المالية الموالية<sup>2</sup>.

إن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في المجال المالي، تتمتع بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، والتي من بينها أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي هي سلطة مقيدة شكلا وموضوعا، حيث أنه من الناحية الشكلية رئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات محددة، أما من الناحية الموضوعية فهذه الصلاحية لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى<sup>3</sup>.

بتفحص الدستور الجزائري نجده لم ينص على إخضاع الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في المجال المالي لرقابة البرلمان، حيث أنه لم ينص صراحة ولم يبين بأن الأوامر التشريعية المتخذة بشأن قانون المالية خاضعة أو تخضع للرقابة البرلمانية من عدمها، ويسود الاعتقاد أن الأمر الرئاسي الصادر بشأن قانون المالية لا يعرض على البرلمان للموافقة عليه لأن البرلمان يكون قد فقد اختصاصه التشريعي بمجرد فوات المدة

<sup>1</sup> - بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة

مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس 1999 - 1998، ص 174.

<sup>2</sup> - عمار عباس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، ص 12.

<sup>3</sup> - أحمد بركات، مرجع سابق، ص 11.

الممنوحة له للمصادقة عليه كجزء لتقصيره في أداء وظيفته التشريعية، لذلك يتولى رئيس الجمهورية عملية إصداره بموجب أمر رئاسي<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

لم تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ضرورة عرض الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، على البرلمان للمصادقة عليها، على خلاف الأوامر المتخذة في الظروف العادية. بمعنى أنه أخرج الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية من رقابة البرلمان، أي أنه اعتبر الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية تشريعا بمجرد صدورهما، وهذا ما يجعلنا نذهب للقول بأن الوظيفة التشريعية تصير أثناء الحالة الاستثنائية موزعة بين البرلمان ورئيس الجمهورية. لكن المؤسس الدستوري بالمقابل أكد على إجراء جوهري يتمثل في الاجتماع الوجوبي للبرلمان طيلة مدة قيام الحالة الاستثنائية التي يعلمها رئيس الجمهورية، هذا الإجراء يمكن اعتباره الضمانة أو الآلية الوحيدة التي تكفل للبرلمان القيام بدوره في رقابة الأوامر الرئاسية، ولكن تبقى عدة تساؤلات مطروحة لا سيما بشأن الوسائل الكفيلة لضمان تحقق ذلك الاجتماع وبقاء الاجتماع قائما طيلة المدة التي تستغرقها الحالة الاستثنائية، وفرضية إمكانية استعمال رئيس الجمهورية السلطة المخولة له في الظروف العادية كحقه في حل البرلمان.

فالمؤسس الدستوري الجزائري اكتفى في نص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 فقط على اجتماع البرلمان وجوبا، ولم يحدد لا الجهة المخولة لدعوة البرلمان للانعقاد ولا الكيفية التي يجتمع فيها البرلمان، ولا المدة الزمنية المخصصة لذلك الاجتماع، كما أنه لم يضع أي قيود تحول دون استعمال رئيس الجمهورية السلطة المستمدة من المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تعطيه الحق في حل المجلس الشعبي الوطني، ولكن بالرجوع إلى القانون العضوي 16-12 نجده قد نص على اجتماع البرلمان بدعوة من رئيس

<sup>1</sup> - سليم شادولي، سفيان خرشوش، مرجع سابق، ص 131.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

الجمهورية، وباجتماع البرلمان وجوبا أثناء قيام الحالة الاستثنائية نقع في تساؤل مفاده، هل يعتبر اجتماع البرلمان ضمانا كافية لتحقيق الرقابة على الأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الاستثنائية؟<sup>1</sup>.

نجد أنه في الواقع أن البرلمان الجزائري يفتقر للأسس الدستورية التي تسمح له بمعارضة أوامر الرئيس، كما أنه لم يحدث وأن رفض البرلمان أمرا من الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

ويبقى الشيء الملاحظ هو أن دور البرلمان في مراقبة الأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الاستثنائية تخضع للرقابة من قبل البرلمان طبقا لنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي فرضت اجتماع البرلمان وجوبا أثناء قيام الحالة الاستثنائية، لكن هذه الرقابة تبقى ضعيفة كما ذكرنا سابقا، كون أن ذات المادة من الدستور نصت صراحة على إلزامية اجتماع البرلمان لكنها لم تحدد الغرض من ذلك الاجتماع، ولم تضع الضوابط التي تحقق الاجتماع بمجرد إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية واستمراريتها إلى غاية صدور قرار بإنهاء الحالة الاستثنائية<sup>3</sup>.

### المطلب الثالث: رقابة المجلس الدستوري

باعتبار أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، وما دام هو الذي ينشئ السلطات العامة في الدولة ويحدد اختصاصاتها ويبين حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية أو ضماناته فلا بد أن يعطى عليها جميعا<sup>4</sup>، وأن تكون كل القواعد القانونية الأخرى مطابقة له

<sup>1</sup> - نور اليقين هماش ، مرجع سابق، ص 37.

<sup>2</sup> - بلحاج صالح ، مرجع سابق، ص 205 .

<sup>3</sup> - سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص 239.

<sup>4</sup> - وهذا ما أكد عليه المؤسس الدستوري صراحة في ديباجة دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، التي جاء فيها " إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحرريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ، ويكفل الحماية القانونية ، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع يسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده" .

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

طبقا لمبدأ سمو الدستور، وبالتالي فلا يجوز أن يتعارض قانون صادر عن البرلمان مع أحكام الدستور، وكذلك قرارات السلطات الإدارية المركزية واللامركزية.

ولضمان احترام أحكام الدستور وسموه، استوجب البحث عن الجهاز المكلف بحمايته ولهذا الغرض تم إنشاء هيئة أسندت لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، وقد تباينت طبيعتها من نظام قانوني لآخر، إلا أنها لا تخلو من أن تكون رقابة قضائية أو سياسية<sup>1</sup>، وقد أخذت الجزائر بالنوع الأخير من هذه الرقابة، وذلك بتأسيس مجلس دستوري مهمته الأساسية السهر على احترام الدستور، حيث يتولى الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

وبالرغم من عدم وجود أي نص صريح في دستور 1996، يلزم عرض الأوامر المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور بعد تعديل 2016 على الرقابة الدستورية إلا أنه باستقراء الفقرة الثانية منها توحى لنا بإمكانية خضوعها لهذه الرقابة، وهذا بعد أن يوافق عليها البرلمان (المجلس التشريعي) في أول دورة له، بعد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية حيث تكتسب قوة التشريع<sup>2</sup>.

### الفرع الأول: رقابة المجلس الدستوري في الظروف العادية

بالرجوع إلى النصوص الدستورية الناظمة لآلية الأوامر من جهة، وبناء على تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة أثناء غيبة البرلمان، كون أن هذه الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها تصبح قوانين عادية، الأمر الذي يبقي إمكانية خضوعها لرقابة المجلس الدستوري واردة، للتأكد من مدى اتفاقها وأحكام الدستور وفقا للمادة 186 من التعديل الدستوري 2016، باعتبارها تشريعات لها قوة القانون.

<sup>1</sup> بوكيرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2002، ص 99.

<sup>2</sup> حورية لشهب، "الرقابة السياسية على دستورية القوانين"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع 07، الجزائر، ص 159.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

ويمكن الاستدلال في خضوع هذه الأوامر إلي رقابة المجلس الدستوري وتأسيسه على المادتين<sup>1</sup> 181 و 191 من الدستور.

حيث أن الواقع العملي أثبت خضوع الأوامر التشريعية فعليا للرقابة الدستورية، سواء كانت رقابة إلزامية تعالج مواضيع من اختصاص القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، أو تلك التي تعالج مواضيع من اختصاص القانون العادي، وقد سبق وأن أشرنا إلى أن القوانين العضوية تخضع للرقابة السابقة والإلزامية لرقابة المجلس الدستوري، وكمثال على ذلك، نجد الأمر رقم 97 - 09، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، والذي يعتبر أول قانون عضوي طرح على المجلس الدستوري بتاريخ 1997/02/24 في ظل تبني الثنائية البرلمانية، والذي كان قد وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 06 مارس 1997 في دورة استثنائية، وقد أصدر المجلس الدستوري رأيه حوله بعدم دستورية بعض مواده، حيث تمت إعادة النظر في هذا القانون وفقا لملاحظاته، وتم إصداره حسب الإجراءات المعمول بها في المادتين 123 و 165 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للرقابة الاختيارية المتعلقة بالقوانين العادية الصادرة بناء على أمر تشريعي، فأبرز مثال على ذلك، يوضحه لنا موقف المجلس الدستوري في القرار الذي اتخذه بمناسبة مدى دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، والذي أصدر بشأنه قرار بعدم دستوريته بتاريخ 27 فيفري 2000، حيث اعتبر المجلس الدستوري أن الأمر رقم 97-15 غير دستوري واستند في ذلك إلى المادة 15 من الدستور، ومواد أخرى تتعلق بالجماعات المحلية، والتي تتمثل حسب دستور 1996 في البلدية والولاية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - نص المادة 181 : المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذ مع الدستور، و في ظروف استخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 102.

<sup>3</sup> - حميد محديد، مرجع سابق، ص 305.

وعلى ضوء ذلك أصدر رئيس الجمهورية أمر رقم 2000-01 المؤرخ في 2000/03/01، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر العاصمة ، والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري السابق ، الذي أقر عدم دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى.

وبناء على ما تقدم نستطيع القول بأن المجلس الدستوري الجزائري قد قبل رقابته على الأوامر التشريعية دون إشكال ، بالرغم من عدم النص على ذلك صراحة لا في الدستور ولا في النظام الداخلي للمجلس الدستوري، وهذا يشكل نقطة إيجابية لصالح المجلس، حيث يغلق معها باب إمكانية معارضة الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية وكل ما يصدره رئيس الجمهورية من تشريعات في حالة اتخاذها أثناء غياب المجلس التشريعي<sup>1</sup>.

انطلاقا من الخلاصة التي توصلنا إليها من خلال العنصر السابق أعلاه، الأوامر المتخذة أثناء غيبة البرلمان في الظروف العادية، ممكنة الخضوع للرقابة الدستورية.

### الفرع الثاني: رقابة المجلس الدستوري في الحالة الاستثنائية

يمكن القول بأن رقابة المجلس الدستوري على أوامر رئيس الجمهورية التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية هي رقابة جد محدودة، ففي ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وبعد توسيعه لجهات الإخطار، يمكن للمجلس الدستوري أن يقوم بدور فعال في بسط رقابته على القوانين بصفة عامة وعلى أوامر رئيس الجمهورية التشريعية بصفة خاصة لاسيما في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية<sup>2</sup>.

بالنظر إلى الإصلاح الدستوري الأخير لسنة 2016، أصبح بإمكان المجلس الدستوري الجزائري أن يلعب دورا كبيرا في مجال السهر على ضمان احترام الدستور وإخضاع أعمال سلطة التشريع وبالخصوص سلطة رئيس الجمهورية التشريعية للرقابة

<sup>1</sup> - نور الدين رداة ، مرجع سابق، ص 119.

<sup>2</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 104.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

الدستورية، على نحو يمنع ولوج نصوص تشريعية مخالفة لأحكامه، وكل ما من شأنه المساس بمبدأ سمو الدستور، والحقوق والحريات العامة للأفراد، حيث أقر المؤسس الدستوري في هذا التعديل الأخير مزيدا من الضمانات الدستورية لهذه المؤسسة الرقابية، من أجل تفعيل دورها في مجال الرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية، خاصة في ظل تزايد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب سلطة التشريع<sup>1</sup>.

حيث أنه في ظل المراجعة الدستورية لسنة 2016، أكد المؤسس الدستوري الجزائري على ضرورة استقلالية هذه الهيئة من الناحية الإدارية والمالية، وهو ما نصت عليه المادة 182 فقرة 3 من الدستور، حتى يضمن لها الاستقرار والحياد في أداء مهامها المحددة في النظام الداخلي للمجلس الدستوري، فتضمن هذه الاستقلالية بأحكام سامية، أي بأحكام الدستور وتكريس أحكام خاصة باستقلالية التنظيم الإداري والمالي يجعلها في مأمن من تدخل السلطات الأخرى في صلاحياتها، كما أن مبدأ توازن السلطات اقتضى على المؤسس الدستوري إعادة النظر في التركيبة البشرية للمجلس الدستوري، حيث رفع في عدد أعضائه إلى (12) عضوا طبقا لنص المادة 183<sup>2</sup> من الدستور، وأصبحت السلطات الثلاث ممثلة فيه وبصفة متساوية ومتوازنة، وهو ما يخدم الأهداف الحقيقية للمجلس.

ولعل أهم ضمانات أقرها المؤسس الدستوري في هذا التعديل كذلك، تكمن في توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري إلى فئات جديدة ومهمة، حتى يتمكن من تفعيل دوره في الرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية، حيث بعدما كان الإخطار محصورا على رئيس الجمهورية، ورئيسي غرفتي البرلمان قبل تعديل 2016، فقد أصبح مقرا بالإضافة إلى هذه السلطات الثلاث، إلى كل من:

<sup>1</sup> - أحسن رابحي، مرجع سابق، ص 79.

<sup>2</sup> - المادة 183 من دستور 2016 : تكوّن المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضوا : أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعيّنهم رئيس الجمهورية، واثان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، واثان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، واثان (2) ينتخبهما مجلس الدولة.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

الوزير الأول باعتباره ثاني أعلى سلطة تنفيذية في النظام السياسي الجزائري، وبالنظر إلى المهام المسندة له والمرتبطة بتنفيذ القوانين والتنظيمات.

بالإضافة إلى ذلك فقد تقررت سلطة الإخطار كذلك إلى المعارضة البرلمانية، والتي ينتظر منها أن تضيي فعالية غير مسبوقة على أداء المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية، حيث أصبح ممكنا لخمسين (50) نائبا في المجلس الشعبي الوطني، أو لثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة إثارة عدم دستورية قانون ما أو أمر تشريعي، وهذا قبل أن يصدره رئيس الجمهورية ضمن الرقابة السابقة التي يمارسها المجلس الدستوري أو بعد أن يصدره و يصبح نافذا في إطار الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: النتائج المترتبة عن مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية

رغم أن أحكام الدستور تسمح لرئيس الجمهورية باللجوء إلى استعمال صلاحيته في التشريع عن طريق الأوامر في حالات حصرية ومحددة دستوريا، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان، أو في الحالة الاستثنائية، إلا أن الواقع العملي للجوء إلى هذا الأسلوب من التشريع الرئاسي، يثبت بأن سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال لم تعد سلطة مقيدة بضوابط حقيقية، بل أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بحرية مطلقة في اتخاذ الأوامر وفي أي مجال كان، كلما أراد ذلك ومن دون أية رقابة أو محاسبة، وهو الأمر الذي يمكنه من الإنفراد كلية بسلطة اتخاذ القرار، وبالتالي تأكيد مبدأ شخصنة الحكم ووحداية السلطة، خصوصا أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال فترة ما بين دورتي انعقاد البرلمان تصبح نافذة مباشرة بمجرد إصدارها، دون انتظار ما سيسفر عنه إجراء عرضها على موافقة البرلمان<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - نذير جبراني، مرجع سابق، ص 106.

<sup>2</sup> - حميد مزياي، مرجع سابق، ص 222.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

إن في ظل عدم وجود أية قيود حقيقية وصارمة أو ضوابط قانونية وموضوعية، تحد من اللجوء المكثف لرئيس الجمهورية إلى استعمال سلطته في التشريع عن طريق الأوامر، يبقى رئيس الجمهورية سيذا بدون منازع في هذا المجال، بشكل يؤدي إلى توسيع نفوذه على حساب باقي المؤسسات الدستورية، خاصة أنه يتمتع بدعامة قوية تتمثل في السلطة التنظيمية الواسعة وغير المحدودة وهذا ما يستدعينا للتوقف على النتائج المنبثقة على مباشرة رئيس الجمهورية لعملية التشريع في الظروف العادية (المطلب الأول) وفي الظروف الاستثنائية (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر في الظروف العادية

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

### الفرع الأول: بالنسبة للوظيفة التشريعية للبرلمان

تتأثر الوظيفة التشريعية للبرلمان خلال ممارسة رئيس الجمهورية للأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان بدرجة بالغة الخطورة، إذ يؤدي ذلك إلى تضاؤل سلطة البرلمان وتقليص دوره التشريعي ضف إلى ذلك، أن تحديد المشرع الدستوري مجالاً خاصاً بالسلطة التشريعية بموجب 140 و 141 من الدستور، والذي يعد حكراً على السلطة التشريعية يتأثر أثناء استعمال رئيس الجمهورية للأوامر، إذ لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من التدخل في هذا المجال في جميع المواضيع التي يمكن للقانون التشريع فيها، بأن يشرع في نطاق القانون سواء بما تعلق بالمواضيع التي لم يشرع فيها بعد البرلمان، أو بما يلغي أو يعدل ما سبق أن شرعه، وقد تتسع هذه السلطة إلى حد وقف

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

العمل ببعض أحكام الدستور، وهو مالا يستطيع البرلمان فعله بذاته، مما يؤدي إلى سلب البرلمان حقه في التشريع حتى في المواضيع المحجوزة له<sup>1</sup>.

### أولاً- تضائل سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي.

لاشك أن مزاحمة رئيس الجمهورية للبرلمان في أداء مهمته التشريعية عن طريق الأوامر التشريعية هو خرق صارخ لمبدأ الفصل بين السلطات لكن أثبتت التجربة ضرورتها كأداة دستورية، تمنع تعطيل الحياة العمومية وتسيير الأمور المستعجلة بهذا المنطق أصبحت الأوامر استثناءا يرد على الأصل تحكمه عدة ضوابط، حيث أن الإفراط في إصدار هذه الأوامر يشكل تجاوزا خطيرا للبرلمان بصفته العضو الأصيل للتشريع، ومساسا بحرمته بشكل يجعل البرلمان مجرد قاعة لتسجيل القوانين والتصويت عليها دون أن تكون له المبادرة في وضعها، وتحوله إلى جهاز لإضفاء الشرعية على الأوامر التي تتقدم بها السلطة التنفيذية، وبالتالي قفز على الإرادة الشعبية، وبداية لتأسيس نظام غير ديمقراطي<sup>2</sup>.

وما زاد من خطورة الموقف هو حرية رئيس الجمهورية في تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر التشريعية دون أدنى قيود تكبح سلطته في ذلك، لكن يفهم من نص المادة 142 من الدستور أنه لا يحق لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الأوامر إلا في ظروف معينة مما يجعل هذا الحق ذا طابع استثنائي، إذ أن هذه المادة حددت على سبيل الحصر الحالات التي يشرع فيها بأوامر، فرئيس الجمهورية يملك بموجب ذلك بإمكانية اتخاذ الأوامر للتدخل في اختصاص البرلمان. فاستعمال الأوامر يفيد عدم تقدير السلطة التنفيذية للدور التشريعي للبرلمان.

إن هذا النهج من السلطة التنفيذية في استعمال الأوامر يفوت على البرلمان فرصة التشريع ابتداء، حيث يفاجأ عقب فض دورة انعقاده مباشرة أو قبل قليل من موعد اجتماعه

<sup>1</sup> - نور الدين ردادة، مرجع سابق، ص 123.

<sup>2</sup> - محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في اطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 52.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

في دور جديد، بالعديد من النصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية مستندة بغير حق إلى المادة 142 حيث يكون لجوء رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر دائما خلال العطل البرلمانية، وهو ما قام به على سبيل المثال رئيس الجمهورية " عبد العزيز بوتفليقة " بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية أسبوعا واحدا فقط بعد إختتام الدورة الربيعية للبرلمان دون وجود ضرورة تستدعي ذلك، فكانت ردة فعل حزب جبهة التحرير الوطني المتحصل على الأغلبية البرلمانية أن هذا التصرف يشكل خطرا على المسار الديمقراطي، إلا أنه في الجلسة البرلمانية ليوم الأربعاء 08 أكتوبر 2003 صادق البرلمانون على جميع الأوامر التشريعية الصادرة بعد أسبوع من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية خوفا من إقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني، و هو ما يمثل إضعافا واضحا لسلطة البرلمان التشريعية.

لذلك كان من باب أولى مناقشتها من قبل نواب الشعب، لا التحكم فيها وتقريرها من طرف شخص واحد مما يعني رهن مستقبل الأجيال القادمة والأمة، وإضعافا لدور البرلمان في مجال صنع و تنفيذ السياسة العامة، حيث أصبح عاجزا عن الدخول في تفاصيل السياسة العامة لتكون هذه حكرا على الحكومة، ومعه تكون سلطة البرلمان قد آلت إلى التدهور. حيث أن الممارسة أثبتت أن الأوامر قد أصبحت وسيلة طبيعية للتشريع وهو ما يعبر بجلاء عن رغبة تجاوز سلطة البرلمان<sup>1</sup>.

### ثانيا- تدخل رئيس الجمهورية في المجال المحجوز للسلطة التشريعية.

من خلال نص المادة 142 من دستور 2016 فهذه المادة وخاصة الفقرة 01 منها جاءت عامة حيث نصت على أن: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان . "فما يترتب على هذا النص أن رئيس الجمهورية له صلاحية التشريع في جميع الميادين التي تشرع فيها السلطة التشريعية بموجب قوانين " .

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 124.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

وكما نعلم أن مجال القانون محدد في الدستور بنصوص كثيرة ومتفرقة، لتنظيمه لمختلف المسائل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية العلمية والثقافية للدولة<sup>1</sup>.

ومن أبرز هذه النصوص هو نص المادة 140 من الدستور، والتي عدت 29 مجال من مجالات القانون. وعليه يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع في كل المجالات التي ينظمها القانون والمحددة دستوريا. وذلك لأن المادة 142 من الدستور لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها، بل هو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة، بحيث له أن يشرع في مختلف المواضيع التي خصصها البرلمان أثناء انعقاده .

فالرئيس غير مفوض في استعمال ذلك، وإنما هو يمارس اختصاصا مستمدا من الدستور مباشرة، بمعنى أن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية الحركة في العمل التشريعي وتعود سلطة سن القوانين العضوية هي كذلك للسلطة التشريعية، هذه الفئة من القوانين التي جاء بها لأول مرة دستور 1996 وذلك في المادة 15 منه، من بينها المادة 123 منه، التي حددت سبع مجالات تحكمها القوانين العضوية، وقد حددتها المادة 141 من الدستور الحالي لتشمل 06 مجالات على أساس أن إعداد هذه الفئة من القوانين يتم بإجراءات خاصة و متميزة عن إعداد القوانين العادية.

بالنسبة لفرنسا، بالرغم من أن المادة ( 38 ) من الدستور لم تحدد نطاق التفويض وجاءت بعبارات عامة"..... يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محدودة بإصدار أوامر فإن الفقه الفرنسي متفق على قصر نطاق الأوامر على الموضوعات تدخل عادة في نطاق القانون التي تنظمها القوانين العادية فقط دون القوانين الأساسية لأن هذه القوانين تخضع في إصدارها وتعديلها لقواعد وإجراءات نص

<sup>1</sup> - بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 49.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

عليها الدستور، تختلف عن تلك القواعد والإجراءات اللازمة لإصدار وتعديل تشريعات، وتعلقها القوانين الأساسية بتنظيم مؤسسات الدولة الدستورية<sup>1</sup>.

بالنسبة للجزائر فإن الإتجاه السائد يذهب إلى ما أخذ به كل من الفقه ومجلس الدولة الفرنسيين، فرغم أن المادة 142 جاءت بصفة العموم عندما قالت..... " يشرع بأوامر"...، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تنصب الأوامر، على موضوعات القوانين العضوية لأن الدستور نظمها وفقا لإجراءات خاصة و متميزة تختلف عن تلك التي تخضع لها القوانين العادية.

وبالرغم مما قيل عن القوانين العضوية، فإننا لا نذهب إلى الاتجاه القائل بضرورة قصر النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية على القوانين العادية فقط دون القوانين الأساسية، والسبب في ذلك يرجع إلى عمومية النص والتي تمنح رئيس الجمهورية حق التشريع بالأوامر دون تحديد مجال تدخله من جهة، وأن الأوامر هي أدوات تشريعية تم تبنيها للتدخل في مجال القانون أصلا من جهة أخرى، فهذا يعني أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية، غاية ما في الأمر أنه لا بد أن تحوز على النصاب المطلوب للمصادقة عليها داخل غرفتي البرلمان من جهة، ووجوب خضوعها لرقابة المطابقة مع الدستور قبل صدورها من طرف المجلس الدستوري من جهة أخرى<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: بالنسبة للوظيفة الرقابية للبرلمان

لاشك أن للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية دورها الفعال والضروري، إلا أن هذه الرقابة تزداد أهمية وحتمية إذا تعلق هذا العمل باختصاص يدخل ضمن اختصاصات البرلمان ذاته، وهو ما يتحقق بشأن الأوامر.

<sup>1</sup> - محمد ياهو، مرجع سابق، ص 54.

<sup>2</sup> - نور الدين ردادة، مرجع سابق، ص 135.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

فإذا كانت المادة 142 من الدستور قد سمحت لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاص يدخل في مجال السلطة التشريعية، فإن هذا الاختصاص ما هو إلا استثناء وليس القاعدة، إذ أن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وعلى هذا الأساس فإنه من الواجب عرض الأوامر التي أتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها.

وقد حرص المشرع الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي أتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان، بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان.

إن المادة 142 فرضت على رئيس الجمهورية ضرورة عرض الأوامر التي أصدرها البرلمان ليوافق عليها. إن هذه الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها، وبالتالي المسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها، ذلك أن الدستور لا يمنح أي سلطة للبرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع، بل أنه يقيد سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة، وهذا ما أكده القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع وبعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة<sup>1</sup>.

ويمكن للحكومة أن تستفيد من هذه الآلية التشريعية في حالة خشيتها من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين لا سيما إذا كانت لا تتمتع بالأغلبية، وكانت في نفس الوقت على اتفاق مع رئيس الجمهورية أن تلجأ إلى تقنية الأوامر<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - أحمد بركات، مرجع سابق، ص 31.

<sup>2</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 139.

المطلب الثاني : النتائج المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الاستثنائية

إن الحالة الاستثنائية<sup>1</sup>، وما خولته المادة 107 من الدستور، لرئيس الجمهورية بأن يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، تبين لنا المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، حيث يملك رئيس الجمهورية استنادا للمادة 107 من الدستور، التدخل بإجراءاته في مجال القانون بأوسع ما يكون التدخل، حيث يكاد يجمع بين يديه الوظيفتين التشريعية والتنفيذية.

وقد رتب المشرع الدستوري نتائج هامة تتعلق بالسلطة التشريعية، ويترتب على ذلك ضرورة البحث في دور البرلمان أثناء مباشرة رئيس الجمهورية الإجراءات الاستثنائية بما فيها الأوامر، وفي هذا الشأن نفرق بين سلطة البرلمان الرقابية من ناحية (الفرع الأول)، وسلطته التشريعية من ناحية أخرى (الفرع الثاني)

### الفرع الأول : بالنسبة لسلطة البرلمان الرقابية

إن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية بالدرجة الأولى، فالسلطة التشريعية تراقب أعمال السلطة التنفيذية السياسية و الإدارية.

وفي ضوء الإطار العام للدور الرقابي للبرلمان، يصبح لهذه الرقابة أهميتها الأكيدة في ظل الحالة الاستثنائية، فهي تكفل مراقبة السلطة التنفيذية في مباشرتها للاختصاصات الاستثنائية التي تؤول إليها بموجب هذه الحالة من بينها الأوامر المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 142 من الدستور<sup>1</sup>، إلا أن الأمر هنا يستلزم تمييز هذه الرقابة من حيث وجودها، وموضوعها وفاعليتها، وذلك على النحو التالي :

<sup>1</sup> - سفيان ماضي ، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر و اتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 28.

أولا :إعدام سلطة البرلمان في رقابة وتقرير وإنهاء الحالة الاستثنائية

لقد اتفقت جل الأنظمة القانونية المقارنة، على إعطاء السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة، حق الاستئثار بإعلان الحالة الاستثنائية، وإدارتها والإشراف عليها، من إعلانها إلى غاية نهاية العمل بها، وإن اختلفت في تفاصيل وأحكام تنظيم هذه المسألة.

من المعروف وتماشيا مع أحكام مبدأ المشروعية، أن يكون إعلان الحالة الاستثنائية حكرا على السلطة التشريعية بصفقتها الممثلة للأمة والسيادة الشعبية، وذلك لما ترتبه هذه الحالة من تقييد للحريات الأساسية، بل ومصادرتها كلية في كثير من الأحيان، وأن السلطة التشريعية هي الممثلة له، فقد كان من المفروض والمنطقي أن تصدر الموافقة على هذا التنازل عن الحقوق والحريات من قبل هذه السلطة<sup>1</sup>.

وإذا رجعنا للنظام الجزائري، نجده يكرس في نص المادة 107 من الدستور حق السلطة التنفيذية بشكل مطلق في إعلان الحالة الاستثنائية، التي تنص في فقرتها الأولى على مايلي " : يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها<sup>2</sup>.

فلرئيس الجمهورية طبقا للمادة 107 أن يعلن الحالة الاستثنائية، وأن يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها الحالة، ويعتبر هذا القرار شخصي لرئيس الجمهورية وهو ما يؤكد استئثار وتفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع أثناء سريان الحالة الاستثنائية.

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

يشترط لإحكام الرقابة أن يتوفر فيها اعتبار السرعة والفاعلية، فإن كانت الأولى تتحقق بمنح الاختصاص للقضاء، فإن الثانية تتحقق بمراعاة أن تكون هيئة الرقابة سلطة أو

<sup>1</sup> - أحمد بركات ، مرجع سابق ،ص 32.

<sup>2</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 138.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

هيئة تملك بحسب أصلها وعملها سلطة تقدير الإجراءات المتخذة بمقتضى الحالة الاستثنائية، حتى تكون على علم كافي بكل حقائق الموقف السياسي والأسباب التي أدت إلى تقرير الحالة الاستثنائية، ويعتبر البرلمان السلطة الأكثر توفر على شروط الرقابة السياسية، ذلك أن طبيعة عمله تقتضي الرقابة على أعمال الحكومة.

ولما كان من مقتضى الحالة الاستثنائية، إمكانية التشريع من طرف رئيس الجمهورية فإنه من الواجب القانوني والسياسي، أن يفرض البرلمان رقابته على التعديلات التي تطرأ على النظام القانوني خلال الحالة الاستثنائية.

إن خلاصة هذا، هو أنه لا وجود للرقابة الفعالة الصارمة من طرف البرلمان على سلطات رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، فهي لا تعدو أن تكون رقابة أدبية للمتابعة و الإطلاع على مجريات الأمور فحسب، وما يعزز هذا الكلام هو عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان في النظام الدستوري الجزائري في الظروف العادية، فما بالك بالظروف الاستثنائية التي تمكن الرئيس وفقا لأحكام الدستور، من ممارسة كل السلطات التي يستطيع بها تجاوز الأزمة، ولو خالف ذلك أحكام الدستور أو اضطر إلى تعليقه مؤقتاً<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: بالنسبة لسلطة البرلمان التشريعية

إذا كنا قد انتهينا إلى أن الرقابة البرلمانية بوسائل الرقابة المحدودة في الدستور هي ضعيفة للغاية، فإنه يبقى أن نتساءل عن الآثار التي تترتب على هذا التطبيق بالنسبة للوظيفة الأساسية للبرلمان، وهي وظيفة التشريع، بمعنى آخر عن مدى حرية المشرع في ممارسة الوظيفة التشريعية خلال تطبيق المادة 107، ومباشرة رئيس الجمهورية لحق إصدار الأوامر التشريعية.

<sup>1</sup> - حميد محديد، مرجع سابق، ص 202.

وبتعبير آخر، هل يستأثر رئيس الجمهورية بمناسبة ممارسة صلاحية التشريع الاستثنائي بموجب المادة 107 من الدستور بالسلطة التشريعية بشكل مطلق في كل المواضيع المحجوزة للتشريع، أم أنه يمكن للبرلمان مشاركته في هذا الشأن خاصة مع النص الصريح على أن البرلمان ينعقد بقوة القانون إثر إعلان الحالة الاستثنائية؟ وهل يستطيع البرلمان هنا بموجب هذا الانعقاد أن يمارس صلاحياته العادية؟

### أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية.

خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية اتخاذ الأوامر في ظل الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107، ومن تم تعتبر هذه المادة بمثابة ترخيص دستوري يجيز للرئيس مباشرة سلطات المشرع العادي. والواقع أن مباشرة رئيس الجمهورية لسلطات البرلمان التشريعية، يمثل جوهر سلطات الضرورة.

ولذلك فقد أجمع الفقه الفرنسي على إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التدخل في المجالات المخصصة للبرلمان وذلك بموجب السلطات الاستثنائية المخولة له في المادة 16 ولكن يجب أن تخضع سلطات رئيس الجمهورية بموجب المادة ( 16 ) لحدين اثنين يمثلان الإطار العام لهذه السلطات التشريعية.

**الأول:** أنه يشترط وجود علاقة سببية بين الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، وبين الظروف التي فجرت الأزمة، بمعنى أن ترتبط الإجراءات الصادرة بمقتضى المادة 16 بالظروف الاستثنائية وأن تكون لازمة لمواجهتها، فالضرورة تقدر بقدرها، وهو ما يستفاد من نص المادة 16<sup>1</sup>.

**الثاني:** فيشترط أن تعمل القرارات الرئاسية على إعادة السلطات العامة الدستورية إلى عملها المعتاد في أقصر فترة ممكنة، فالمادة ( 16 ) تمنح للرئيس سلطات استثنائية واسعة إلا أنها

<sup>1</sup> - نور الدين رداة، مرجع سابق، ص 140.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

ليست مطلقة، إذ يجب أن تستهدف إعادة الظروف الطبيعية التي تعمل من خلالها السلطات العامة الدستورية، و كل قرار لا يستهدف هذا الغرض قرار غير مشروع لأنه غير ضروري .  
فإذا رجعنا إلى الدستور الجزائري نجد أن المادة 142 قد سمحت للرئيس أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية و المادة 107 قد وسعت بشكل كبير من الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية.

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

إذا كانت مباشرة رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية بمقتضى المادة 107 لا يثير أي نزاع، فإن الأمر يدق بصدد تأثر سلطة البرلمان التشريعية بتدخل رئيس الجمهورية في المجال المحجوز بنص 140 من الدستور.

في الجزائر هناك من يرى أن سلطات رئيس الجمهورية بموجب نظام الحالة الاستثنائية لا تسمح له بتعطيل العمل التشريعي للبرلمان والتعدي على اختصاصاته الأصلية، كما أنه تبعاً لهذا لا يملك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الظروف<sup>1</sup>.  
ولكن عكس هذا يرى البعض أن اجتماع البرلمان هنا هو لتمكينه من معاينة الوضع عن قرب وإعطاء المشروعية للإجراءات الاستثنائية المتخذة، بحيث يتمكن نواب الشعب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار، وأن البرلمان إذا مارس السلطة التشريعية في هذه الظروف فإن هذا لا يكون إلا في إطار توجيهات رئيس الجمهورية وخدمة سياسته حيال الظروف<sup>2</sup>، لأنه مركز السلطات في النظام السياسي في الظروف العادية، فما بالك بالظروف الاستثنائية التي تبرر تعزيز هذه المكانة أكثر.

وغير بعيد عن هذا الرأي يذهب البعض الآخر إلى أن الدستور، وإن كان لا يقيد رئيس الجمهورية في اتخاذ الأوامر التشريعية عدا ما تعلق بشروط الحالة الاستثنائية ومجالها

<sup>1</sup> - إدريس بوكيرا - أحمد وافي، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992، ص 242.

<sup>2</sup> - حميد محيد، مرجع سابق، ص 189.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

الزمني، إلا أن ذلك لا يقابله على صعيد الممارسة العملية إلا استعمال استثنائي لهذه الوسيلة في الواقع، ويرجع ذلك بدون شك إلى أن رئيس الجمهورية احتراماً للسلطة التشريعية لا يتدخل في مجالها إلا عند الضرورة الملحة، هكذا يتبين أن التشريع بأوامر يكون دائماً مفروضاً في الواقع بعدد من المبررات في مقدمتها الاستعجال .

من ذلك يتضح جلياً أن الأوامر الاستثنائية تقلت من البرلمان بصفة كلية، وهذا راجع للوضع الخطير الذي يعيق البرلمان من أداء مهامه المعتادة، وهو من جهة أخرى موقف يؤكد أن السلطة التشريعية لا تقوم بمهامها التشريعية أثناء هاته الفترة رغم اجتماع البرلمان وجوباً، وهو ما تؤكد طريقة اجتماعه<sup>1</sup>.

حيث يترتب على ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيته في التشريع بأوامر مجموعة من الآثار والنتائج، خاصة تلك الآثار الماسة باختصاص البرلمان الأصيل ألا وهو صناعة القانون، فالفقه يكاد يجمع على أن صلاحية الرئيس في التشريع بأوامر هي اعتداء وانتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار أن المادة 124 من الدستور قبل تعديل 2016 لم تشترط قيد الضرورة أو الظروف حتى يتمكن الرئيس من التشريع بأوامر، فقد أجمع الفقه على اشتراط عنصر الضرورة حتى يكون بالإمكان تجاوز فكرة تعدي الرئيس من خلال سلطته في التشريع بأوامر على مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عنه دستورياً.

وعنصر الضرورة هو حدوث أمور أو ظروف طارئة وغير متوقعة وخطيرة ولا يكون بالإمكان دفعها بالإجراءات العادية بل لابد من اتخاذ إجراءات سريعة لتجاوز ودفع هذه الظروف، وغالب الظن أن هذا هو الدافع من وراء عدم منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وبالتالي منحه حق اللجوء مباشرة لتقنية التشريع بأوامر، لأنه في حال تم استدعاء البرلمان في دورة غير عادية لاتخاذ إجراءات تشريعية طبقاً للشكليات والإجراءات العادية فقد يأخذ ذلك وقتاً طويلاً وهو ما لا

<sup>1</sup> - نور الدين ردادة، مرجع سابق، ص 171.

## الفصل الثاني الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية

يخدم حالة الضرورة<sup>1</sup> ، فغاية المشرع من وراء منح الرئيس سلطة إصدار الأوامر هو قدرتها على مواجهة الظروف الصعبة والتي تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة وحازمة ، وللسلطة التنفيذية السلطة التقديرية الواسعة في تحديد ما يشكل ظرفاً طارئاً من عدمه حتى يتمكن الرئيس من إصدار الأوامر ويتم ذلك تحت رقابة البرلمان .

حيث أصبحت تنص المادة 142 فقرة 1 في شكلها الجديد على ما يلي " :لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة" .

وعليه عملَ المؤسس الدستوري على تجاوز الانتقادات الموجهة لنص المادة 124 قبل التعديل والتي لم تكن تشترط عنصر الضرورة كقيد لممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيته إصدار الأوامر الرئاسية، وذلك من خلال اشتراطه لقيد الضرورة، وبالتالي أصبح مجال إصدار الرئيس للأوامر محصوراً ومقيداً بعنصر الاستعجال، إضافة للقيد الزمني المتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، وعلاوة على ذلك اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية الأخذ برأي مجلس الدولة قبل إصدار الأوامر، فعلى الرغم من عدم إلزامية رأي مجلس الدولة بالنسبة للرئيس، غير أن اعتراض أو عدم موافقة المجلس على مضمون الأمر الرئاسي له قوة أدبية و معنوية. ونظراً لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على الاختصاصات التشريعية للبرلمان، وجب تقييد ممارسة هذه السلطة بشكل أوسع<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف ، المدخل للعلوم القانونية : النظرية العامة للقانون و تطبيقاتها في الجزائر، دار الريحانة، الجزائر، ص131 .

<sup>2</sup> - سفيان ماضي، مرجع سابق، ص 31.

### خلاصة الفصل:

تطرقنا في الفصل الثاني إلى أشكال الرقابة الممارسة على الأوامر التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في المبحث الأول، فالمؤسس الدستوري الجزائري أحاط رئيس الجمهورية بجملة من القيود حتى لا يتعسف في استعمال هذه الآلية التشريعية الممنوحة له، ومن أجل ذلك فقد أخضع المؤسس الدستوري هذه السلطة لأنماط معينة من الرقابة القانونية متعددة الجو لهذا الغرض، وتتمثل في رقابة مجلس الدولة من خلال إبداء رأيه حول مشاريع الأوامر التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية عند مباشرته لآلية التشريع بالأوامر، وقبل عرضها على البرلمان، في مقابل عدم فعالية الرقابة القضائية عليها من الناحية العملية، بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المجلس التشريعي على الأوامر التشريعية عن طريق الموافقة عليها، أو رفضها بعد عرضها عليه في أول دورة لانعقاده، بالرغم من أنه رقابة شكلية، وأخيرا رقابة المجلس الدستوري على دستورية الأوامر التشريعية والتي يمكن أن تكون رقابة سابقة على صدور الأمر التشريعي أو لاحقة عليه بعد نفاذه، كما يمكن أن تكون إلزامية أو أن تكون اختيارية حسب الحالة، وعلى الرغم من قلة ممارسة هذه الرقابة في الواقع العملي، إلا أنه يعول كثيرا على المجلس الدستوري الجزائري في تفعيل دوره الرقابي على دستورية القوانين والأوامر التشريعية، بالنظر إلى الإصلاح الدستوري الأخير لسنة 2016، من أجل ضمان احترام مبدأ سمو الدستور، وحماية الحقوق والحريات العامة التي أقرها الدستور، أما بالنسبة للمبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى النتائج المترتبة عن مباشرة رئيس الجمهورية لهذه الأوامر.

إن آلية التشريع بالأوامر حظيت بمكانة متميزة في النظام القانوني الجزائري منذ دستور 1963، الذي أخذ بنظام التفويض التشريعي متأثرا بالمشعر الفرنسي، إلى غاية صدور دستور 1996 الذي لم يأخذ بهذا النظام، ومنح سلطة التشريع بالأوامر إلى رئيس الجمهورية ولكن من دون تفويض من البرلمان، بناء على أحكام الدستور، حيث خول له سلطة مباشرة الوظيفة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، طبقا لنص المادة 142 من الدستور بعد التعديل الأخير لسنة 2016، وكذلك عند قيام الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور أو عندما لا يصادق البرلمان على قانون المالية في غضون الخمسة والسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 138 من الدستور، ولا يكون ذلك إلا في الحالات المحجوزة للمجلس التشريعي وبمقتضى الضرورة والاستعجال.

وبالرغم من أن المؤسس الدستوري وضع آليات رقابية على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية إلا أنها تبقى غير فعالة اتجاه الأوامر الرئاسية. ومن خلال بحثنا في التشريع بأوامر خلصنا إلى النتائج التالية:

- أن التشريع بأوامر قد أعطى رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري وقد خوله سلطة التشريع، في كل المسائل مما يجعله مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان حيث يستخلص ذلك من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- بالعودة إلى شروط التشريع بأوامر نجد أن رئيس الجمهورية، حر في استعمال الأوامر فالتشريع عن طريق الأوامر هو اختصاص انفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية، حيث قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية من خلال مسائل عاجلة، لكن هذا التقيد يعد تقيدا صوريا فقط لأن تقدير المسائل العاجلة يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

## خاتمة

- تعتبر الأوامر الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، تشريعات لها قوة القانون العادي منذ صدورهما وخاصة بعد موافقة البرلمان عليها.
- منح رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر يجسد أحقية وألوية السلطة التنفيذية في المجال المالي نظرا لخصوصيته، وقلل من شأن البرلمان في التشريع وبسط رقابته على أهم القوانين في الدولة.
- عدم فعالية القيود المفروضة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية، سواء من ناحية الأخذ برأي مجلس الدولة حول مشاريع الأوامر قبل عرضها على البرلمان، أو اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء حول مشاريع الأوامر قبل عرضها على البرلمان.
- نلاحظ أنه في حالة عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، فالمادة 142 من التعديل الدستوري لم تبين الأثر المترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان، كما أن المؤسس الدستوري لم يتناول حالة سكوت البرلمان وعدم اتخاذه موقف صريح، سواء بالموافقة أو الرفض على ما يعرض عليه من أوامر.
- كما أن المادة 142 من التعديل الدستوري، لم تحدد فترة معينة يتوجب خلالها على البرلمان أن يبدي رأيه في الأوامر المعروضة عليه، رغم أن ذات المادة حددت الفترة الزمنية التي يجب على رئيس الجمهورية أن يعرض خلالها ما أصدره من أوامر على البرلمان.
- في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر تلغى، وذلك وفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري فالمؤسس الدستوري هنا لم يبين أثر هذا الإلغاء، هل يمتد إلى المستقبل أم يكون بأثر رجعي.
- ضف إلى ذلك، الواقع العملي يبين لنا خطورة ما يكتنفه أسلوب التشريع بأوامر من تأثير على السلطة التشريعية، ذلك أن من أهم آثار إعماله هو التقليل من فعالية البرلمان لأهم اختصاصاته وهي التشريع، بشكل يترتب عنه تجميع الاختصاصات وتركيز السلطات إلى المحجوزة له أصلا في يد رئيس الجمهورية وبالتالي تفوق هذا الأخير على البرلمان.

## خاتمة

- نلاحظ امتلاك رئيس الجمهورية لوسائل الضغط يمارسها على البرلمان، منها حقه في حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 147 من التعديل الدستوري، لذلك نسجل ونلاحظ بأن هناك ندرة إن لم نقل انعدام تام لحالة رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه من قبل رئيس الجمهورية.

- إن سلطة التشريع يمتلكها البرلمان، ولتأكيد هذه الحقيقة، أوجب المؤسس الدستوري عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان على هذا الأخير في أول دورة له.

وبعبارة أخرى فالأصل أن التشريع يصدر عن البرلمان واستثناء تم السماح لرئيس الجمهورية بممارسة هذه الوظيفة، لكن في المقابل يكون للبرلمان الحق في رقابة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، وهو ما يمكن اعتباره ضمانا هامة تسمح للبرلمان بمراقبة ما اتخذ في غيابه من تشريعات.

- الرقابة الدستورية بواسطة المجلس الدستوري هي الأخرى كانت غير كفيلة بمواجهة رئيس الجمهورية إلى الحد المطلوب، لأن تفعيل هذه الرقابة كان مقتصرًا على ثلاثة شخصيات فقط، يهيمن عليها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 166 من الدستور قبل تعديله في سنة 2016، غير أن هذا التعديل قد وسع من جهات الإخطار استنادا للمواد 114 و 187 و 188 من الدستور، وفي هذا تحقيق وتجسيد أكثر لدور المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين بما فيها الأوامر.

بالنظر إلى هذه النتائج يمكننا اقتراح بعض التوصيات نذكر منها:

- نرى أنه من الواجب على المؤسس الدستوري التدخل لبيان الأثر المترتب على عدم عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان للموافقة عليها، وكذلك التدخل في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر، وتبيان أثر الإلغاء هل يمتد إلى المستقبل أم يكون بأثر رجعي.

## خاتمة

- كما ننوه بضرورة عرض الأوامر على مصادقة البرلمان وليس الموافقة فقط، فالمصادقة تعني المناقشة بما تحويه من آثار والتعديل ثم الإقرار أو الرفض، وليس الموافقة الشكلية المعتمدة في المادة 142 والمادة 38 من القانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبين الحكومة، التي استعملت وسيلة التصويت بدون مناقشة.

- ضرورة تفعيل دور مجلس الدولة الاستشاري الذي أقره له المشرع الدستوري في التعديل لسنة 2016، وذلك من خلال الأخذ بالزامية الاستشارة، وكذلك تفعيل وتحديد دور البرلمان في الحالة الاستثنائية بشكل واضح لوضع حد للنقاش القمعي الذي قد يثار بشأن تحديد هذا الدور.

في ختام بحثنا نرى أن موضوع التشريع بأوامر موضوع دائما ما يكون محل إثراء ونقاش، لذلك يجب مراجعة النصوص الناقصة أو الغامضة وتكتملتها وتوضيحها أكثر، ونرى بأنه يجب احترام الدستور من قبل ممارسي السلطة، وذلك لضمان دوامه واستقراره، وبالمقابل يجب على ممثلي الشعب التقيد بممارسة اختصاصاتهم بكل نزاهة وروح العمل والتفاني والإخلاص.

### • المصادر:

#### أولا - النصوص القانونية

##### 1- الدساتير

- دستور 1913 الجزائري، المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج ر ج عدد 64 ، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

- دستور 1976 الجزائري، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج. ر ج ، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

- دستور 1989 الجزائري، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

- دستور 1996 الجزائري، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، ج . ر . ج ، عدد 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

- التعديل الدستوري لسنة 2002 ، الصادر بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 ، ج.ر.ج ، عدد 25 ، المؤرخة في 14 أفريل 2002 .

- التعديل الدستوري لسنة 2008 ، الصادر بموجب القانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج العدد 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

- التعديل الدستوري لسنة 2016 ، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 01 مارس 2016 ، ج . ر . ج عدد 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016.

- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة 04 أكتوبر 1958.

##### 2-القوانين

- القانون العضوي رقم 98-01 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998.

## قائمة المصادر و المراجع

- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر رقم 15 لسنة 1999.
- القانون العضوي رقم 16-12 ، مؤرخ في 28 أوت 2016 يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج عدد 50 ، سنة 2016 .
- الأمر رقم : 94 - 01 ، المؤرخ في 10 أوت 1994 ، المتضمن تنظيم المجلس الانتقالي وسير عمله، ج ر ج عدد 11 .
- الأمر رقم : 97 - 09 ، المؤرخ في 01 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج عدد 12 ، مؤرخة في 01 مارس 1997.
- الأمر رقم : 97- 15 ، المؤرخ في 31 ماي 1997 ، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، ج.ر.ج ، عدد 31 .
- الأمر رقم : 2000-01 ، المؤرخ في 01 مارس 2000 ، ج.ر.ج ، عدد 09 المؤرخة في 02 مارس 2000 .
- الأمر رقم 02-01 ، المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1422 الموافق لـ 25 فيفري 2002 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 ج.ر.ج عدد 15 ، المؤرخة في 21 فيفري 2002 .

### \* المراجع:

#### أولاً- الكتب

#### 1- الكتب العامة:

- أحمد وافي، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992.
- بوكيرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2002.
- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني ، طبعة 9، الجزائر 1998.

## قائمة المصادر و المراجع

- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري ( دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية) ، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري( دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002 .
- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2015.
- عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، القرار الإداري(دراسة تشريعية قضائية فقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- عمار بوضياف ، المدخل للعلوم القانونية : النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في الجزائر، دار الريحانة، الجزائر.
- عمار عباس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 2، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 1990.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

## قائمة المصادر و المراجع

- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2008.
- محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، الجزائر. 2009 .
- محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 02- الكتب المتخصصة:**

- أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
- حميد محيد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، ط 1، الجلفة، 2008.

### ثانيا: الأطروحات و المذكرات الجامعية

#### 1- أطروحات الدكتوراه

- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016 .
- حميد مزياني، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، جوان 2016.

## قائمة المصادر و المراجع

- سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية و رقابتها في الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.

### 2- رسائل الماجستير

- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007.

- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس 1999 - 1998 .

- حميد مزياني، عن الواقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

- ساكري السعدي، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، 2009/2008.

- صبرينة بوخنان، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007.

- عباس رزازقي، آليات الرقابة على الأوامر الرئاسية في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014 - 2013 .

- عمر شاشوة ، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

- محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

- نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006/2005.

- عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.

- فرحات سعدي، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.

### 3- مذكرات الماستر

- روميلة مومون، ليدية يوسف خوجة، مكانة رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018/2017.

- سفيان ماضي، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر واتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016-2015.

- سليم شادولي، سفيان خرشوش، رئيس الجمهورية بين التنظيم والتشريع، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2018/2017.

- صهيب زردان، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2016.

## قائمة المصادر و المراجع

- عبد الرؤوف نتاري، النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017/2016.
- علي بورجاح، نجيب بوجاجة، مبدأ الفصل بين السلطات في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.
- فارس بابيو، بشير باكلي، التشريع: بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية و هيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015 - 2016.
- نذير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2016/2015.
- نعيمة براهيم، سهام وارثي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017/2016.
- نور اليقين هماش، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2016 .

### ثالثا - المقالات

- حورية لشهب، " الرقابة السياسية على دستورية القوانين " ، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع 07، الجزائر.
- سعيد بوشعير، " التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 1، 1988.
- عمار عوابدي، " القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية"، عدد 03، 1986.

## قائمة المصادر و المراجع

---

- مديحة بن ناجي، " التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلة دولية محكمة فصلية تصدرها جامعة الجلفة، المجلد 10، العدد الرابع، ديسمبر 2017.

- مراد بدران، " الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور"، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 2000.

- مسعود شيهوب، " الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 01، 1989 .

رابعا- مواقع الانترنت

[www.conseil-constitutionnel.dz](http://www.conseil-constitutionnel.dz)

- موقع المجلس الدستوري الجزائري

- 11 ..... الفصل الأول: مكانة التشريع بأوامر في النظام القانوني الجزائري.
- 12..... المبحث الأول: الإطار القانوني للتشريع بأوامر.
- 12..... المطلب الأول: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر.
- 12..... الفرع الأول: تعريف التشريع بأوامر.
- 15..... الفرع الثاني: الأساس الدستوري للأوامر التشريعية.
- 16..... أولا- التشريع بأوامر في ظل دستور 1963 .....
- 17..... ثانيا- التشريع بأوامر في ظل دستور 1976 .....
- 21..... رابعا- التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2016.....
- 22..... الفرع الثالث: الأساس القانوني للأوامر التشريعية.....
- 22..... أولا- المعايير المعتمدة لتمييز الأوامر التشريعية .....
- 23..... ثانيا- الأساس النظري للتفويض التشريعي.....
- 25..... المطلب الثاني: أسباب تبني المؤسس الدستوري لآلية التشريع بأوامر.....
- 26..... الفرع الأول: تأثير المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي.....
- 26..... أولا- حالات التأثير في الظروف العادية .....
- 29..... ثانيا - حالة التأثير في الظروف الاستثنائية.....
- 30..... الفرع الثاني: مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري.....
- 30..... أولا- طريقة انتخاب رئيس الجمهورية.....
- 31..... ثانيا- تدخل رئيس الجمهورية في العملية التشريعية.....
- 32..... ثالثا - تدخل رئيس الجمهورية في عمل البرلمان.....
- 33..... رابعا - تحكم رئيس الجمهورية في الحكومة.....
- 35..... خامسا - انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة في الظروف غير العادية.....
- 35..... الفرع الثالث: ضعف البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية.....

- أولاً- طبيعة النظام السياسي الجزائري.....35
- ثانيا - تحديد المجال التشريعي للبرلمان.....36
- ثالثا - الموافقة الشكلية على الأوامر الرئاسية تفقد البرلمان مصداقيته.....37
- رابعا- تدخل الحكومة في عمل البرلمان.....37
- المبحث الثاني: حالات التشريع بأوامر و القيود المفروضة عليها.....38
- المطلب الأول: حالات التشريع بأوامر.....39
- الفرع الأول: حالة التشريع بالأوامر في غياب البرلمان.....40
- أولاً- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.....41
- ثانيا - التشريع بأوامر بين دورتي انعقاد البرلمان أو خلال العطل البرلمانية.....42
- الفرع الثاني: التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....44
- أولاً- شروط قيام الحالة الاستثنائية.....45
- ثانيا- إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية.....46
- الفرع الثالث: التشريع بأوامر في حالة إصدار قانون المالية بموجب أمر.....46
- المطلب الثاني: القيود المفروضة على التشريع بأوامر.....48
- الفرع الأول: القيود الواردة في حالة غياب البرلمان.....48
- أولاً- القيد الزمني.....49
- ثانيا - القيد الموضوعي.....50
- ثالثا - القيد الشكلي أو الإجرائي.....51
- الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية...52
- أولاً- قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على الرئيس.....53
- ثانيا - ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر.....54
- ثالثا : عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية.....54
- الفرع الثالث: القيود الواردة في المجال المالي.....55

- أولا - القيد الزمني.....55
- ثانيا - القيد الموضوعي.....56
- 57..... خلاصة الفصل
- الفصل الثاني: الرقابة على الأوامر التشريعية وآثار مباشرتها من طرف رئيس الجمهورية.59
- المبحث الأول: الرقابة على الأوامر التشريعية.....60
- المطلب الأول: رقابة مجلس الدولة.....60
- الفرع الأول: الدور الاستشاري لمجلس الدولة.....61
- أولا- بالنسبة لدستور 1996.....61
- ثانيا- بالنسبة للتعديل الدستوري 2016.....62
- الفرع الثاني: الدور القضائي لمجلس الدولة.....63
- أولا- الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية.....64
- ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.....65
- المطلب الثاني: رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية.....66
- الفرع الأول: رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية في الظروف العادية.....67
- أولا- في حالة موافقة البرلمان على الأوامر.....69
- ثانيا- في حالة رفض البرلمان للأوامر.....69
- ثالثا- في حالة صمت البرلمان.....70
- الفرع الثاني: رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي.....70
- الفرع الثالث: رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.....72
- المطلب الثالث: رقابة المجلس الدستوري.....73
- الفرع الأول: رقابة المجلس الدستوري في الظروف العادية.....74
- الفرع الثاني: رقابة المجلس الدستوري في الحالة الاستثنائية.....76
- المبحث الثاني: النتائج المترتبة عن مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية.....78

المطلب الأول: مباشرة رئيس الجمهورية للأوامر في الظروف العادية.....	79
الفرع الأول: بالنسبة للوظيفة التشريعية للبرلمان.....	79
أولاً- تضائل سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي.....	80
ثانياً- تدخل رئيس الجمهورية في المجال المحجوز للسلطة التشريعية.....	81
الفرع الثاني: بالنسبة للوظيفة الرقابية للبرلمان.....	83
المطلب الثاني: النتائج المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية للأوامر في الحالة الاستثنائية.....	85
الفرع الأول : بالنسبة لسلطة البرلمان الرقابية.....	85
أولاً -إعدام سلطة البرلمان في رقابة وتقرير وانهااء الحالة الاستثنائية.....	86
ثانياً- الإنعقاد الوجوبي لغرفتي البرلمان و دوره في تحقيق الرقابة البرلمانية.....	86
الفرع الثاني: بالنسبة لسلطة البرلمان التشريعية.....	87
أولاً- هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية.....	88
ثانياً- إقصاء البرلمان من ممارسة سلطته التشريعية.....	89
خلاصة الفصل.....	92
خاتمة.....	94
قائمة المراجع.....	99
الفهرس.....	108