

جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

عنوان المذكرة

التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر

تخصص : القانون الدستوري والمؤسسات العمومية

تحت إشراف الدكتور:

النوي عبد النور

من إعداد الطالبة:

نوام فضيلة

لجنة المناقشة

الدكتورة: مناع العلجة.....رئيسا

الدكتور: النوي عبد النور.....مشرفا ومقررا

الأستاذة: نجماوي خديجة.....عضوا

الأستاذ: سعوداوي صديق.....عضوا

السنة الجامعية

2016/2015

# شكر وتقدير

الحمد لله الذي أنار لي درب العلم والمعرفة ووفقني الى انجاز هذا العمل المتواضع

أتوجه بالشكر الجزيل للأستاذ النوي عبد النور و الأستاذ سعوداوي صديق لقبولهما الإشراف على انجاز هذا العمل وتوجيهاتهما البناءة لبلوغ الأهداف المرجوة من هذا البحث

أتقدم بالشكر أيضا الى الأستاذ محمد خيذر الذي ساعدني في الحصول على مراجع قيمة

ومفيدة فله مني جزيل الامتنان كما أنوه بالعون الذي قدمه لي الأستاذ محميد حميد

بجامعة زيان عاشور الجلفة فله مني كل الشكر والتقدير

كما أتقدم بخالص عرفاني وتقديري للأستاذ طيبة محمد الذي رافقني وشجعني لاتمام

## المذكرة

الشكر والامتنان الى الأستاذ يعقرب الطاهر على نضائه القيمة

ولا أنسى في هذا المقام أن أتوجه بأسمى عبارات الشكر والتقدير للأستاذ قراوي عبد

النور عضو المجلس الدستوري على دعمه لي

ولا يفوتني أن أوجه شكري الخاص إلى كل الأساتذة الذين سمروا على تعليمي

وأعضاء اللجنة الكرام الذين أشرفوا بقبولهم مناقشة مذكرتي

# إهداء

إلى من كنت أناملها لتقدم لي لحظة سعادة

إلى من حصدت الاشواك عن دربي لتمهد لي طريق العلم

إلى من كان دعائها سر نجاحي

والدتي الغالية أدامها الله لي

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار، إلى من أحمل اسمه بكل

افتخار والدي العزيز

إلى كل من يفرح لنجاحي، إخوتي الأعزاء حفظهم الله

إلى من أخذ بيدي و زرع التفاؤل في دربي

إلى الأستاذ الفاضل طيبة محمد أطال الله في عمره

إلى من كان فضله علي كبيرا ولم يبخل علي بمعرفة الأستاذ سعوداوي صديق

دون أن انسى اساتذتي بالكلية وإلى كل من مد لي يد العون

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع

نوام فضيالة



## قائمة المختصرات La liste des abréviations

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

م.ج.ع.ق.إ.س : المجلة الجزائرية للعلوم القانونية ، الاقتصادية ، والسياسية.

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ط : طبعة

ص : صفحة

م.ش.و: المجلس الشعبي الوطني

**O.P.U** : Office des publications universitaires.

**Ibid** : référence précédente.

**Op,cit** : ouvrage précédemment cité.

**P** : page

**P.U.F** : Presses universitaires de France.

**R.A** : Revue administrative.

**R.A.S.J.E.P** : Revue Algérienne des sciences juridiques ,économiques et politiques

**R.D.P** : Revue de droit public.

مقدمة

## مقدمة

إن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على توزيع السلطات في الدولة بين هيئات ثلاث، تختص كل واحدة منها على حدى باختصاصات معينة، فتختص السلطة التشريعية بسن القوانين، وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية تختص بتطبيق نصوص التشريع على النزاعات المعروضة عليها .

فمن أهم الوظائف الدستورية إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات، نجد أن الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، وباعتبار أن القانون يشكل تعبيراً عن إرادة الشعب ممثلاً في برلمانه، فإنه يكون من حق السلطة التشريعية أن تشرع ما تشاء باستثناء ما تحرمه الدساتير .

لكن تعقد المشاكل وتطور الأحداث التي فرضها التقدم العلمي والتطور التكنولوجي، وما يتبع ذلك من سرعة لمعالجة الأوضاع والتصدي لها، أدى إلى بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية، حولت الأنظمة التقليدية وأظهرت لها علاقة جديدة، اختلف فيها التوازن لصالح السلطة التنفيذية حيث أصبحت هذه الأخيرة العمود الفقري لمعظم الأنظمة السياسية المعاصرة .

وأمام تراجع دور البرلمان في المجال التشريعي وترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية لمحاولة معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت الحاجة ملحة إلى تدخل الدولة وقيامها بدور فعال لتحقيق طموحات الجماهير ومواجهة الأزمات، وهذا ما يتنافى وطبيعة عمل السلطة التشريعية وما يتسم به من بطء، ولما يفتقر إليه من خبرة و معرفة فنية

متخصصة، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تبرز إلى الوجود وتحتل الصدارة، نظرا لأن هذه المسائل تتطلب الخبرة والدراية الكافية .

ولعل أسباب ضعف المؤسسة التشريعية عديدة ومتداخلة، ومن أهمها عدم تمكن البرلمان من مواجهة الأزمات التي تعرض لها العالم وبالخصوص الحرب العالمية الأولى والثانية أين تصدت السلطة التنفيذية لهذه المشاكل نتيجة ما تملكه من وسائل خاصة تواكب متطلبات العصر وسرعة اتخاذ القرارات، لذا امتد نفوذها الى الميدان التشريعي، هذا ما قلب العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية، ومن بينها القاعدة التي تجعل الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان-الخروج عن قاعدة البرلمان سيد ميدانه- وأصبحت السلطة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا الى جنب، مما أدى الى تقليص مجال عمل البرلمان سواء على مستوى مراقبة الحكومة أو على مستوى الاختصاص التشريعي في مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية وتعاضم دورها في العمل التشريعي، خاصة السماح لرئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية في ممارسة العملية التشريعية عن طريق الأوامر .

والمقصود بالأوامر أنها وسيلة تشريعية في يد رئيس الجمهورية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصاته التشريعية .

إن نظام الأوامر عرف في عهد الدولة العثمانية أين كان الداى ينفرد بإصدار قرارات هامة على شكل أوامر أو مراسيم تعرف بالظهير له قوة اللوائح والقوانين القائمة في النظم الادارية الحديثة، ويصبح هذا الظهير قابلا للتنفيذ بمجرد إعلانه في المحافل والجوامع والأسواق العامة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>-لقد كان النظام الاداري المركزي يتسم بالضعف،ويرجع ذلك إلى الوصاية الإدارية الشديدة على كافة الأجهزة الإدارية بالدولة،لهذا كان ينفرد الداى بإصدار أوامر أو مراسيم لها قوة القانون،انظر:أ.محدد حميد،التشريع بأوامر وأثره على استقلالية البرلمان،مذكرة ماجستير،فرع إدارة ومالية،جامعة الجزائر،سنة 2001-2002،ص32.

كما اتجهت أغلب دساتير الدول إلى إقرار أسلوب الأوامر ومنها الدستور الفرنسي للجمهورية الرابعة والخامسة 1946 و1958، حيث تسمح بموجبهما لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالات معينة تعرض للمصادقة البرلمانية. وهو النظام الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري منذ الاستقلال في دساتيره الأولى دستور 1963 ودستور 1976، ليعيده في دستور سنة 1996 بتعديلاته، بعدما كانت الأوامر السبيل الوحيد للتشريع في الظروف الاستثنائية حيث كانت الوسيلة الوحيدة في غياب الهيئة التشريعية المكلفة بالتشريع .

بالإضافة الى استعمال هذه التقنية أيضا عندما تولى الرئيس الراحل هواري بومدين الحكم في جوان 1965 وأيضا في ظل الحكومة المؤقتة 1962، واستعملت في الفترة التي استقال فيها الرئيس شاذلي بن جديد وحل المجلس الشعبي الوطني وتشكيل المجلس الأعلى للدولة الذي كان يشرع بواسطة الأوامر طيلة الفترة وإلى غاية اجراء انتخابات تشريعية .

فالأوامر التشريعية تركزت في النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال، وأصبحت حكرا على رئيس الجمهورية وهذا بحكم منصبه في الدولة، وعدة مبررات جعلته يحتل الصدارة في مجال التشريع ليتفوق على صاحب الاختصاص الأصيل البرلمان. من هذه النقطة يبدأ موضوع بحثنا.

لعل أن بحث مثل هذا الموضوع ذو أهمية كبيرة، حيث تكمن الأهمية العلمية في الوقوف عند حقيقة الأوامر التشريعية، باعتبارها تشريع صادر عن رئيس الجمهورية ممثلا السلطة التنفيذية"، لذا يجب البحث عن الإطار النظري لهذا الحق المكرس دستوريا والذي عرف تطورا في النظام الدستوري الجزائري .

أما الأهمية العملية هي التعرف على الأوامر في النظام الجزائري ودورها في تدعيم السلطة التنفيذية وتهميش دور البرلمان وهذا ما أثبتته الواقع العملي من خلال أن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في تزايد مستمر ما يجعل الرئيس في مركز منافس للبرلمان .

إن اختياري لدراسة هذا الموضوع ناتجة عن أسباب ذاتية وأخرى موضوعية .

-إدراكي لأهمية المواضيع المتعلقة بالسلطة التنفيذية في الدولة الجزائرية .

-الرغبة الفعلية في دراسة موضوع الأوامر التشريعية بجدية والتعمق فيه من أجل توضيح أن

رئيس الجمهورية يحتل مركزا مرموقا جدا مقابل ضعف المؤسسة التشريعية في الجزائر .

- هو ذلك الإختلاف الذي يحدث بين فقهاء القانون حول الطبيعة القانونية للأوامر .

- كذلك لمعرفة مدى فعالية الأوامر في الجزائر ومكانتها في مواجهة السلطة التشريعية .

إن دراستنا لموضوع الأوامر في النظام القانوني الجزائري ليست بالسهلة وإنما واجهتنا بعض

الصعوبات تتعلق أساسا بضيق الوقت في تحضير هذه المذكرة .

كما أن مسألة البحث عن التشريع بأوامر في ظل نظام قانوني بأكمله تتطلب بذل جهد،

فليس مجرد تقديم لجانب نظري وإنما لابد من تناول المواقف القانونية والفقهية المتعلقة

بالموضوع .

مواجهة لهذه الصعوبات ولاعتبارات تتعلق بالموضوع لا غير، تم اعتماد الطرق المنهجية الآتية:

- المنهج التحليلي النقدي للعديد من النصوص القانونية وحتى للآراء الفقهية، وكذا بقصد

معاينة التجربة الدستورية الجزائرية فيما يتعلق بالأوامر التشريعية، والوقوف على النقائص

الواردة من طرف المؤسس الدستوري أو الفقهاء في دراستهم .

- المنهج الوصفي: باعتباره ضرورة لوصف هذه الأوامر بتعاريفها وحالاتها واجراءاتها وكذا

المركز الذي اكتسبته.

- اعتمد المنهج المقارن بدرجة ضئيلة جدا من أجل المقارنة بين مختلف دساتير الجزائر وأحيانا الإشارة إلى دساتير دول أخرى، لأن دراستي لهذا الموضوع ليس بدراسة مقارنة وإنما تنصب فقط على النظام القانوني الجزائري .

لذا فالمنهج الوصفي التحليلي هو المنهج الأمثل وهكذا دراسات .

وبعد هذا التقدير، فإن موضوع هذه الدراسة يتمحور أساسا حول مايلي :

انطلاقا من العلاقة الموجودة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري وبالخصوص في المجال التشريعي، فإن لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر وفقا لنصوص دستورية، فكيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية؟ هل هذه الأوامر هي أداة لخلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أم أنها أداة لاستبعاد البرلمان من ممارسة اختصاصه التشريعي ؟

- من الواضح أن هذه الإشكالية العامة تضع في جوانبها أفكار مترابطة يمكن ذكر تفصيلها في شكل تساؤلات فرعية، يمكن اجمالها فيما يلي :

1. ما المقصود بالأوامر التشريعية ؟
2. ما هي الدوافع التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري لتبني نظام الأوامر ؟ هل عرفت هذه الأوامر تطورات دستورية ؟
3. هل قيدت الوثيقة الدستورية رئيس الجمهورية بضوابط معينة عند ممارسته للتشريع بأوامر ؟ أم أن رئيس الجمهورية متمتع بالحرية في مباشرته لهذا الحق ؟
4. ما هو المركز القانوني للأوامر ؟
5. هل الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ترتب اثار على المؤسسة التشريعية ؟

للإجابة على هذه الإشكالية، ارتأينا لأن يكون بحثنا متكون من فصلين.

- **الفصل الأول :** نتعرض للتأسيس القانوني للأوامر التشريعية، حتى نصل إلى المركز الذي أصبحت تحتله الأوامر في النظام القانوني، وفي إطار حديثنا عن هذا التأسيس القانوني نتعرض إلى مفهوم الأوامر التشريعية، ونعقبها بدراسة نطاق الأوامر من خلال التطرق إلى الحالات والمجالات المنصوص عليها حسب المادة 124 من دستور 1996 .

- **الفصل الثاني :** هو تجسيد واقعي للأوامر التشريعية من خلال التطرق إلى المركز الذي تحتله هذه الأخيرة والذي يظهر من خلال دراسة مكانة الأوامر في هرم تدرج المعايير القانونية وكذا إبراز تأثير الأوامر على المؤسسة التشريعية وجعلها مهمشة في الوظيفة التشريعية والرقابية مقابل تفوق رئيس الجمهورية في هذا المجال .

أما **خاتمة البحث**، ضمنيتها أهم النقاط التي توصلت إليها بالإضافة إلى تقديم بعض الاقتراحات بشأن العناصر الغامضة في هذا الموضوع والتي لا تزال موضع جدل ونقاش بين الفقهاء، والتي تضعف دور البرلمان كسلطة دستورية، فلعل ما اقترحه ينير آلية الأوامر في النظام القانوني الجزائري .

# الفصل الأول التأسيس القانوني للتشريع بأوامر

## الفصل الأول: التأسيس القانوني للتشريع بأوامر

خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة استعمال الأوامر التشريعية في المادة 58 من دستور 1963 وأيضا في دستور 1976 في المادة 153 ولكن باختلاف طفيف لما كان منصوص عليه سابقا، وجاءت المادة 124 من دستور 1996 شاملة وأعطت لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر بصفة صريحة وأقرها بنص دستوري بدون الحاجة إلى تفويض من الهيئة التشريعية كما كان الحال عليه في ظل دستور 1963، وبقي الأمر على حاله في ظل دستور سنة 2016 من خلال المادة 142 مع اضافة بعض التعديلات.

فامتلاك رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في النظام القانوني الجزائري مناصفة مع ممثلي الشعب أي البرلمان، يدفعنا إلى البحث حول ماهية الأوامر التشريعية (مبحث أول) خاصة في ظل الغموض والالتباس الشديد الذي يكتنف الطبيعة القانونية للأوامر.

كما أن إعطاء رئيس الجمهورية حق مشاركة البرلمان في العملية التشريعية بصفة صريحة ومباشرة من الدستور محدد وفق الحالات والحدود التي رسمها له الدستور. (مبحث ثاني).

## المبحث الأول: ماهية الأوامر التشريعية

استخدمت تقنية الاوامر في العديد من الدول ومن بينها الجزائر لاستمرارية النشاط البرلماني في غيبة البرلمان أو في الظروف الاستثنائية، حيث يتولى رئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر في ضوابط وحالات محددة دستوريا .

في سياق هذه المسألة، يتعين علي تحديد ماهية التشريع بأوامر قبل التطرق إلى حالاته وكيفية تفعيله، لذلك خصصنا هذا المبحث. فمن خلال هذه الدراسة سوف نحاول تقديم مفهوم للأمر انطلاقا من تعاريف فقهية وقانونية لنصل الى التمييز بينه وبين غيره من النصوص القانونية والتنظيمية (مطلب أول) .

كما يتأتى لنا معرفة أهم الأسباب والدوافع التي دفعت المؤسس الدستوري الجزائري لتبني نظام الأوامر (مطلب ثاني) .

إن الواقع العملي للتشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري كشف لنا أنها تتميز بحركية واسعة وهذا حسب كل مرحلة عاشتها الجزائر، هذا الذي يدفعنا الى توضيح هذا التطور المهم (مطلب ثالث) .

### المطلب الأول: مفهوم الأوامر التشريعية

إن الأوامر التشريعية كتقنية تبنتها الدول ومن بينها الجزائر، منحت لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه التشريعي المخول للبرلمان كأصل .

تعددت محاولات رجال القانون في تحديد الطبيعة القانونية للأمر التشريعي، لكن ذلك قد شكل أمرا عسيرا بالنسبة لهم نظرا لتعدد زوايا البحث فيه، فكل منهم يعرفه حسب الزاوية التي يراه منها، فمنهم من يعتبره قانون ومنهم من يراه قرارا إداريا وغير ذلك. فحتى بالنسبة للدساتير لا نجدها تقدم تعريفات وإنما تتناول الإجراءات والحالات فقط. لذلك سوف ندرس هذه المحاولات (الفرع الأول) .

كما سنتطرق إلى نقاط التمييز بين الأمر التشريعي وعن غيره من النصوص القانونية والتنظيمية ليتوضح لنا مفهوم هذه الفكرة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول : تعريف الأمر التشريعي

نحن بحاجة إلى دراسة محاولات وملاحظات فقهاء القانون حول الأمر التشريعي، لأننا سنجد حتما الاختلاف الفقهي بينهم، ليس هذا فقط بل لابد من معرفة مواقف المؤسس الدستوري لفكرة الأوامر التشريعية .

### أولا: التعريف الفقهي للأمر التشريعي

اختلف الفقهاء في تقديم تعريف للأمر التشريعي خاصة مع تغير إجراءات مباشرته حسب كل مرحلة من مراحل تطور النظام الدستوري. فيصعب عليهم تقديم تعريف دقيق لها لأن الأوامر أصبحت تتم بحركية واسعة من حيث المجالات التي أصبحت تحتلها والتحويلات المستمرة من حيث الجوهر .

يعرفها الدكتور الامين شريط على أنها : "تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال عليه في معظم دساتير العالم وخاصة الانظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدتها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض"<sup>1</sup>.

1 - انظر: أ.الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة، سنة 1990، ص 453 .

هذا التعريف نوعا ما شاملا لأنه ضم الاوامر التفويضية والأمر التشريعي بدون تفويض من المجلس الشعبي الوطني، كما أوافقه الرأي من حيث أن رئيس الجمهورية يتقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان لأنه حقيقة في الدور المزاحم للبرلمان .

يعرفها الدكتور عبد الله بوقفة: "يقوم رئيس الدولة بإصدار الأوامر التفويضية التي لها صبغة تشريعية تأسيس على تفويض من البرلمان، أو بتعبير اخر تتولى الهيئة التنفيذية تنظيم بعض المواضيع التي ترجع بالأساس إلى المجال القانوني بتحويل من البرلمان، فتتخذ الأوامر التفويضية شكل مراسيم بقوانين، القصد بذلك تلك المراسيم التي ظلت قبل تراجع البرلمان تستخدم لمواجهة الحالة الاستثنائية<sup>1</sup>، لان المؤسس أضفى على المرسوم بقانون الطابع الدستوري. وبناء عليه أطلق على المراسيم بقانون اصطلاحا " الأوامر التفويضية"، ومرد ذلك أن رئيس الدولة يتولى أمر إعدادها وإصدارها بمقتضى تفويض يحظى به من قبل البرلمان .

وترتبا على ذلك، اعتمدت الاوامر التفويضية كمبدأ دستوري بوصفه وسيلة احتياطية، لكنه لا يجوز للهيئة التنفيذية أن تلجأ للبرلمان لكي يصدر قانون بتفويض قبل أن تتأكد من حقيقة الصعوبة التي تقترض عليها العودة إلى التشريع عن طريق الأوامر التفويضية . وبتعبير اخر يتوجب على الحكومة أن تستظهر الأسباب التي تقتضي منها اللجوء الى التشريع الإستعجالي<sup>2</sup>.

يظهر من هذا التعريف، أن الدكتور عبد الله بوقفة ارتكز تعريفه على الأوامر التفويضية التي أصدرها رئيس الجمهورية بناء على المادة 58 من دستور 1963 مقتديا بالدستور الفرنسي

<sup>1</sup> - لجوء الحكومات الفرنسية في ظل الجمهوريتين (الثالثة والرابعة) إلى التشريع عن طريق المراسيم بقوانين، لكي تواجه الظروف الاستثنائية، انظر: د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري "نشأة-فقهها-تشريعها" دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، ط5، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، سنة 2011، ص139-140.

<sup>2</sup> - انظر: د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص140.

لسنة 1958. بالتالي هذا التعريف ليس شاملا ولم يعرف لنا الأوامر التشريعية التي تبناها المؤسس الجزائري في دستوري 1976 و 1996 المعدل والمتمم .

كما يقول الدكتور فوزي أوصديق بشأن فكرة الأمر التشريعي الممنوح لرئيس الجمهورية، أنه من الإجراءات جد الخطيرة في اعتقادنا، لأنه انتهاك صارخ من رئيس الجمهورية لإحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمانات، فلما رئيس الجمهورية يقوم بإصدار الأمر التشريعي هذا عبارة عن سرقة أو تحايل على المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

والدكتور عبد العظيم عبد السلام يقدم مفهوم التفويض التشريعي على أنه: "تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محددة ولمدة محددة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة بموجب قانون يسمى قانون التفويض، لكي تباشرها عن طريق قرارات لها قوة القانون، مما يترتب عليه بداية أن يكون شكل التفويض كتابة لا شفاهة، وحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرتها بعض سلطاتها التشريعية في الحدود التي يبينها قانون التفويض، واكتساب قراراتها خصائص وقوة العمل التشريعي".<sup>2</sup>

عرف هذا الدكتور التشريع عن طريق التفويض في مصر، بحيث اعتبر الأوامر التفويضية تنازل للسلطة التشريعية من بعض خصائصها للسلطة التنفيذية وهذا في إطار قانون التفويض، كما اعتبر هذا الدكتور الأوامر أنها قرارات لها القوة القانونية وتمارس في ضوابط وحدود مذكورة في قانون التفويض .

هناك من عرف الأوامر (سماها أوامر رئاسية) هي فئة من القرارات العامة التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالات غير عادية في غياب البرلمان أي فيما بين دورات انعقاده أو في

<sup>1</sup>-انظر: د.فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، "السلطات الثلاث"، الجزء الثالث، طبعة 2، الجزائر، سنة 1994، ص129.

<sup>2</sup> - انظر: د.عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط(دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الاسكندرية، سنة 1996، ص85.

فترات شغوره، حيث يحل رئيس السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها بصفة استثنائية، ويكون لها قوة القانون، بمعنى يكون لها قوة إلغاء أو تعديل أي قانون من القوانين السارية المفعول أو التشريع فيها ابتداء وتسمى هذه القرارات في النظام القانوني الجزائري بالأوامر لكنها تختلف هذه التسمية في بعض النظم المقارنة ويطلق عليها بالمراسيم القوانين<sup>1</sup>.

كما تعرف على أنها أعمال إدارية ذات صبغة تشريعية، حلت محل القانون بمفهومه وشكلياته الدستورية، وأصبحت أداة مفضلة في إنتاج القانون وسن التشريع<sup>2</sup>.

هذا التعريف يوافق المادة 58 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، إلا أنه قاصر، لم يحدد المجالات التي يمكن التشريع فيها بأمر، كما أنه اعتبر الأوامر أعمال إدارية تكتسب صفة القانون بعد مصادقة البرلمان عليها. هذا يعني ان قبل مصادقة البرلمان هي من قبيل القرارات الإدارية .

### ثانيا: التعريف القانوني للأمر التشريعي

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بنظام الأوامر، هذه الأخيرة تطورت من مرحلة إلى أخرى من مراحل النظام الدستوري الجزائري، حيث نجد الدساتير تناولت فكرة الأوامر وذلك بعرضها للإجراءات وضوابط محددة من دون تقديم لمعنى أو تعريف لها، وهذا سواء في الدساتير الجزائرية أو دساتير دول أخرى، لكن هذا الأمر لا ينتقد فيه المؤسس الدستوري لأنه

<sup>1</sup> -انظر: بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 83.

كما تفضل تسميتها بالمراسيم التشريعية (les décrets législatifs) بدلا من الأوامر .

-الفصل 28 من قانون دستوري عدد 51 لسنة 2002، مؤرخ في 01 جوان 2002، يتعلق بتتقيح بعض أحكام الدستور، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 45، بتاريخ 03 جوان 2002. والفصل 45 من الدستور المغربي، المؤرخ في 13 سبتمبر 1996، ج.ر. للمملكة المغربية، عدد 4420، مؤرخة في 10 أكتوبر 1996.

<sup>2</sup> - Courdon.N, le régime de l'ordonnance en algerie, RASJEP/N=01, Alger, année 1977, p253.

ليس من خصائصه تقديم تعاريف لفكرة ما، بل دائما يترك الأمر إلى الفقه. نفس الشيء بالنسبة للمشرع فلا نجد اي قانون تطرق لتعريف الأمر التشريعي .

لذا سنتطرق الى ماتناوله المؤسس الدستوري بخصوص الأوامر التشريعية.

الدستور هو الوثيقة الأساسية التي تتولى تنظيم السلطات العامة في الدولة، ولعل من أدق المهام المسندة اليه في هذا الصدد تتعلق بتوزيع الاختصاصات المعيارية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

والملاحظ في هذا السياق، أن المؤسس الدستوري الجزائري قد وزع الصلاحيات بين السلطتين من بينها، انه أوكل لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأمر بذكره فقط للإجراءات الشكلية والموضوعية لمباشرتها وهذا في مختلف دساتيره .

في دستور سنة 1963، تم النص على الأوامر التفويضية في المادة 58: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق اتخاذ اجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر"<sup>1</sup> .

في هذه المادة لا يوجد فرق من حيث التسمية بين الأوامر التفويضية والأوامر التشريعية، كذلك نجد أن المؤسس الدستوري نص على صاحب الاختصاص باستعمال الأوامر، كما ذكر الاجراءات الشكلية والمدة الزمنية. من خلال ملاحظة هذه المادة نجد أن الأوامر المذكورة بصفة صريحة على عكس المادة 59 التي تنص: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس

<sup>1</sup> - المادة 58 من دستور سنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج.ر.ج.ج، العدد 64، مؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

الجمهورية اتخاذ اجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه<sup>1</sup>.

ف نجد إمكانية استعمال الأوامر من طرف رئيس الجمهورية في حالة الخطر الوشيك الوقوع لكنها ذكرت بصفة ضمنية .

كما نجد المؤسس الدستوري ذكر الأوامر التشريعية من خلال المادة 64 التي تنص : "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني"<sup>2</sup> .

في ظل أمر 10 جويلية سنة 1965 منح المؤسس الدستوري اسم "التدابير" للأوامر وهذا من خلال المادة 6 "التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر بحسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم"<sup>3</sup> .

في دستور سنة 1976، أضاف المؤسس الدستوري على المواد السابقة في دستور 1963 الحالة التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأمر "بين دورات المجلس الشعبي الوطني"، وهذا حسب المادة 153: "الرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة"<sup>4</sup>.

1 - المادة 59 من دستور 1963.

2 - المادة 64 من دستور سنة 1963.

3 - المادة 6 من الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، ج.ر.ج. عدد

58، مؤرخة في 13 جويلية 1965.

4 - المادة 153 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 76-97، ج.ر.ج. عدد 94، مؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم، أضاف إلى الأوامر حالات أخرى، حيث تنص المادة 124: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

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

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ."

كما لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المجال المالي وفق المادة 120 الفقرة 8 أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في أجل 75 يوما يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.<sup>1</sup>

في التعديل الأخير سنة 2016 لدستور 1996، وجدت إضافة إلى المادة 124، حيث نصت المادة 142 فقرة الأولى منها :

"الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس

الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة..."<sup>2</sup> .

<sup>1</sup> - المادة 120، 124 من دستور سنة 1996، الصادر بموجب الأمر الرئاسي 96-438، ج.ر.ج. عدد 76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

<sup>2</sup> - المادة 142 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 الموافق ل06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. رقم 14 المؤرخ في 27 جمادى الأولى 1437 الموافق ل07 مارس 2016.

هذا التعديل الذي جاءت به المادة، فيما يخص "مسائل عاجلة" هذا المصطلح يخضع لإرادة رئيس الجمهورية وتقديره إذا ما كانت المسائل عاجلة أم لا، وبالتالي دعم وتقوية أكثر لمركز رئيس الجمهورية لأنه غير مقيد وإنما جاء هذا التعديل لفسح المجال أمامه للتشريع بأوامر .

كما استبدل "دورتي البرلمان" المذكورة في المادة 124 قبل التعديل ب"العطل البرلمانية" وهذا حتى تتلاءم هذه المادة مع المادة 135 المتعلقة بدورة واحدة في السنة للبرلمان بعد ما كانت دورتين .

كذلك الأخذ برأي مجلس الدولة، حيث نقول أنه مجرد رأي استشاري لأننا سنتعرض الى هذا لاحقا .

هذا التعديل واقتصد المادة 142 من دستور 2016 بالضبط ما أضافته من وجهة نظري أنها حقيقة أضافت إجراءات حتى يظن القارئ لهذه المادة أن المؤسس الجزائري قيد رئيس الجمهورية في ممارسته للأوامر وبهذا لا يستطيع التعدي على البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي، لكن العكس تماما هذه المادة دعمت رئيس الجمهورية في هذا المجال وجعلته حرا يلجأ إلى الأوامر متى اراد خاصة من خلال أنه هو من يفسر المسائل العاجلة .

بناء على ما تم ذكره ومادرسه من التعاريف الفقهية وموقف المؤسس الدستوري الجزائري، أرجح تعريف الدكتور فوزي أوصديق: "الأوامر التشريعية هي آلية دستورية في يد رئيس الجمهورية، ينفرد بها لوحده دون أي قيد لممارسة التشريع ليصبح بمقتضاه في المركز المنافس للبرلمان إن لم نقل يسمو عليه في أهم صلاحية تشريعية يملكها، هذا ما يشكل قمة هيمنة رئيس السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ."

**الفرع الثاني: تمييز الأوامر التشريعية عن غيرها من النصوص القانونية والتنظيمية**

لصعوبة إيجاد تعريف دقيق للأوامر التشريعية والخلط الذي أصبح يدور حولها من جانب الفقهاء حول ماهيتها والصنف القانوني الذي تنتمي إليه، لذلك أصبح ضروري تمييزها عما يشابهها من تسميات سواء الأعمال الصادرة عن البرلمان أو عن رئيس الجمهورية .

إن هدف هذا التمييز هو التفرقة بين ما يصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره الهيئة المنافسة للبرلمان من خلال التشريع بأوامر وبين ما يصدر عن البرلمان ضمن اختصاصه الأصلي. فهذه التفرقة تساعدنا أكثر على توضيح مدلول الأوامر التشريعية .

### أولاً- تمييز الأوامر التشريعية عن النصوص القانونية

إن البرلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يختصان بإعداد القوانين والتصويت عليها<sup>1</sup>، حيث حدد له المؤسس الدستوري مجالات للتشريع متعلقة بالقانون العادي وكذا القانون العضوي .

#### 1- تمييز الأوامر التشريعية عن القانون العضوي

يسعنا أن نقول أن القانون العضوي هو قانون صادر عن البرلمان أي بموجب اقتراح قانون من النواب أو صادر من الحكومة من خلال مشروع قانون يعده الوزير الأول<sup>2</sup>. بمعنى المبادرة تكون من طرفين إما النواب أو الوزير الأول، هذا القانون يمر بمراحل قبل إصداره تتمثل في الاعداد، المصادقة تكون بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة. وأصبحت في التعديل الدستوري الأخير الاغلبية المطلقة لكلا الغرفتين<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 98 من دستور سنة 1996.

<sup>2</sup> - المادة 119 من القانون رقم 19/08 المؤرخ في 17 ذو القعدة عام 1429 الموافق 15 نوفمبر سنة 2008، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 63، مؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

<sup>3</sup> - المادة 123 من دستور 1996. وانظر: المادة 141 من قانون التعديل الدستوري 16-01.

يخضع القانون العضوي للرقابة الوجوبية القبلية "رقابة المطابقة" للمجلس الدستوري وهذا بعد مصادقة البرلمان عليه<sup>1</sup>.

إن القانون العضوي يشمل مواضيع بالغة الأهمية، فهو بمثابة قانون لطائفة من المجالات المحددة حصرا دستوريا<sup>2</sup>.

أما الأوامر فهي أداة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع في حالات محددة في المادة 124 من دستور 1996، ان المبادر هو رئيس الجمهورية والموافقة تكون من طرف البرلمان، غير ان المؤسس الدستوري لم يحدد مجالات التشريع بأوامر، بالتالي فالأمر التشريعي قد يتضمن مجال من مجالات القانون العادي، كما قد يكون يتضمن موضوعا من موضوعات القانون العضوي، هذه الأخيرة مرتبطة بالأحكام الانتقالية<sup>3</sup>، أو ممكن في ظل الحالة الاستثنائية

من حيث الرقابة الدستورية، الأمر التشريعي يخضع للرقابة الاختيارية للمجلس الدستوري<sup>4</sup>.

نستنتج أن الأمر التشريعي يختلف تماما عن القانون العضوي سواء من حيث صاحب الاختصاص بالمبادرة أو من حيث الإجراءات وحتى من طبيعة المجالات التي يتناولها التي تقل أهمية عن مجالات القانون العضوي، لذا نقول ان القوانين العضوية هي روح الدستور

1 - الفقرة الأخيرة من المادة 123 من دستور 1996.

2 - كالقانون الأساسي للقضاء والقانون المتعلق بالإعلام، ستة (6) مجالات محددة حصرا ، راجع المادة 123 من دستور 1996.

3 - الأحكام الانتقالية نصت عليها المادة 179 من دستور 1996، غير أن قانون التعديل الدستوري 16-01 لم ينص عليها وبالتالي الأوامر في مجال القانون العضوي مستبعدة.

4 - لم تنص المادة 165 من دستور 1996 صراحة على الأوامر، لكن الواقع العملي اثبت أن الأوامر مثل القوانين العادية تخضع للرقابة الدستورية.

وترقى على الاوامر التشريعية، إلا ان الأوامر الصادرة في المرحلة الانتقالية لها نفس قوة القوانين العضوية<sup>1</sup>.

## 2- تمييز الأوامر التشريعية عن القانون العادي

الأمر التشريعي تطرقنا لوصفه القانوني في التمييز السابق، أما القانون العادي فهو مجموعة القواعد القانونية العامة، المجردة والملزمة، الصادرة عن البرلمان طبقا للإجراءات التشريعية العادية، تتعلق بمواضيع تقليدية محددة في مواد دستورية<sup>2</sup>.

يختلف الأمر التشريعي عن القانون العادي من جانب واحد المتعلق بصاحب المبادرة، الأمر يبادر به رئيس الجمهورية أما القانون العادي يبادر به الوزير الأول عن طريق مشروع قانون أو النواب عن طريق اقتراح قانون، إلا إنهما يشتركان من حيث عدة جوانب :

من حيث المجالات، فتتطابق سواء بالنسبة للقانون العادي أو الأوامر المحددة في المادة 122 من الدستور.

عملية المصادقة المتمثلة في الأغلبية البسيطة للنواب وبأغلبية (4/3) أعضاء مجلس الأمة<sup>3</sup> فيما يخص القوانين العادية .

النسبة نفسها لكن في الأوامر البرلمان يملك فقط الموافقة بالتصويت دون مناقشة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - مثل الأمر 07/97 المتعلق بالأحزاب السياسية.

<sup>2</sup> -انظر: د.محمد سعيد جعفرور،مدخل إلى العلوم القانونية،دار هومة للطباعة والنشر،الجزائر، سنة 2002، ص130-131.

<sup>3</sup> - المادة 120 من القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري،حاليا يصادق مجلس الأمة بأغلبية اعضائه الحاضرين،راجع بهذا الصدد:المادة 138 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>4</sup> - المادة 38 من القانون العضوي99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999،المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة،ج.ر.ج. عدد 15 المؤرخة 09 مارس 1999.

نفس الهيئة المصدرة سواء ما تعلق بالقانون العادي أو الأمر التشريعي المتمثلة في مؤسسة رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

يتطابقان في الية الإخطار و الرقابة الدستورية عن طريق المجلس الدستوري<sup>2</sup>.

وبهذا يمكن القول أن الأمر التشريعي قانون عادي رغم الاختلاف البسيط في الهيئة صاحبة الاختصاص إلا انه لا يؤثر باعتبار أن رئيس الجمهورية والبرلمان كلاهما صاحبا الإرادة الشعبية .

فمن الصعب تمييز الأمر التشريعي عن القانون العادي على خلاف تمييز الأمر التشريعي على القانون العضوي .

إن ما جاء به دستور سنة 2016 في المادة 142 فيما يتعلق بالأخذ برأي مجلس الدولة في الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية جعل الأوامر مثل مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول، هذا التعديل ربما أراد منه المؤسس الدستوري تدعيم لفكرة الأمر التشريعي باعتباره قانون .

### ثانيا: تمييز الأوامر التشريعية عن السلطة التنظيمية

السلطة التنظيمية هي تلك السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية، ومجال تنفيذ القوانين الذي يعود للوزير الأول. وهي نوعان : السلطة التنظيمية المستقلة والسلطة التنظيمية المشتقة.

#### 1- تمييز الأوامر التشريعية عن السلطة التنظيمية المستقلة

<sup>1</sup> - المادة 126 من دستور 1996.

<sup>2</sup> - المادة 165 من دستور 1996.

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي تلك الصلاحية القانونية الأصلية التي يختص رئيس الجمهورية بممارستها منفردا في شكل مراسيم رئاسية<sup>1</sup> تتضمن قواعد عامة ومجردة، والتي يخول له بموجبها تنظيم تلك المسائل غير المخصصة دستوريا للقانون<sup>2</sup>. فالمراسيم الرئاسية لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة احترامها للمبادئ الدستورية وتصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتطبيق مادامت تعتبر مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع، فهي إذن تدرج فيما يسمى بالتشريع الفرعي تمييزا لها عن التشريع الأساسي والتشريع العادي<sup>3</sup>.

بالتالي هي مراسيم رئاسية مستقلة في إطار ما يسمى "بالسلطة التنظيمية للرئيس" من خلال نص المادة 125 من الدستور الجزائري<sup>4</sup>.

إن المراسيم الرئاسية والأوامر التشريعية لا نستطيع التمييز بينهما من حيث الجهة صاحبة الاختصاص، لأن الذي ينفرد بهما هو رئيس الجمهورية وهذا ما يظهر من خلال المادتين 124 و125 من الدستور<sup>5</sup>.

إلا أنهما يختلفان من حيث عدة جوانب:

الأمر التشريعي يتناول موضوعا من المجالات المخصصة للقانون كما أنه محدد بضوابط محددة في الدستور، أما المرسوم الرئاسي يخول له تنظيم مسائل غير مخصصة دستوريا للقانون ولا يخضع لأي شرط أو قيد .

<sup>1</sup> -انظر: د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، دار الجسور،المحمدية،سنة 2007، ص 96.

وانظر: د.سعيد بواشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، سنة 1990، ص231.

<sup>2</sup> - انظر: أ.قصير مزياياني فريدة، مبادئ القانون الإداري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001، ص154.

<sup>3</sup> - أ.سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2010، ص155.

<sup>4</sup> - د. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، م.ج.ع.ق.ا.س، عدد01،الجزائر،سنة 2008، ص19

<sup>5</sup> - المادتين 124 و125 من دستور 1996.

من حيث الرقابة، الأوامر التشريعية والمراسيم الرئاسية تخضع للرقابة الدستورية للمجلس الدستوري<sup>1</sup>.

وإضافة تخضع هذه الأخيرة للرقابة القضائية عن طريق مجلس الدولة<sup>2</sup>.

يتبين من خلال هذا التمييز، أن المراسيم الرئاسية رغم صدورها من طرف رئيس الجمهورية الذي ينفرد بها دستوريا إلا أنها لا ترقى إلى مستوى أن تكون قانون مثل الأمر التشريعي، رغم قول بعض الفقهاء أن الاختصاص بالتنظيم المستقل هو اختصاص ذو طابع تشريعي ودليلهم على ذلك "تواجد نص المادة 125 المدرجة من قبل المؤسس الدستوري الجزائري ضمن مضمون الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية"<sup>3</sup>.

من وجهة نظري أن القانون متحرر أكثر من حيث الرقابة، فهو يخضع للرقابة الدستورية فقط لكن المراسيم الرئاسية تخضع للرقابتين الدستورية والقضائية باستثناء بعض المراسيم تخرج عن نطاق الرقابة القضائية باعتبارها تصنف ضمن "أعمال السيادة".

## 2- تمييز الأوامر التشريعية عن السلطة التنظيمية المشتقة

السلطة التنظيمية المشتقة يقصد بها المراسيم التنفيذية، يعد هذا الصنف من المراسيم عملا تنفيذيا يستند على قوانين معينة لهذا يجب أن يتطابق المرسوم التنفيذي مع القانون الذي يرتكز عليه.

<sup>1</sup> - المادة 165 من دستور 1996 التي تنص: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية...."

<sup>2</sup> - المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30/05/1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. عدد 37، سنة 1998، المعدل بالقانون العضوي 13/11 المؤرخ في 26 يوليو 2011، ج.ر.ج. عدد 43، مؤرخ في 03 غشت 2011.

<sup>3</sup> - انظر: د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2002، ص 317.

يتميز الأمر التشريعي عن المرسوم التنفيذي في أن الأول يصدر عن رئيس الجمهورية أما الثاني فيصدر عن الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في مجالات المحددة للقانون لأنه قد يكون قانون جديد أو إلغاء لقانون قديم أو تعديل لقانون غير أن المرسوم التنفيذي يستند على القانون لتنفيذه ومن ثمة ينفذ الأمر التشريعي .

من جانب الرقابة فينطبق القول السالف الذكر فيما يخص المراسيم الرئاسية على المراسيم التنفيذية .

ما علينا سوى القول أن المرسوم التنفيذي هم متمم للقانون ومنه للأمر التشريعي، وبهذا لا يتمتع المرسوم التنفيذي بالاستقلالية لأنه لا يجوز أن يكون الموضوع الذي يتناوله خارج عن القانون .

### المطلب الثاني: دوافع تطبيق نظام التشريع بأوامر في النظام الدستوري

المؤسس الدستوري الجزائري تبنى نظام الأوامر في كل الدساتير ماعدا دستور سنة 1989، وخصص لها مكانة في التشريع وهذا ناتج عن المركز الذي تحتله السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري كغيرها من الدول التي رجحت كفة ميزان الفصل بين السلطات للمؤسسة التنفيذية لتكون قوية ومستقرة ممثلة في رئيس الجمهورية<sup>2</sup> على حساب المؤسسة التشريعية وخاصة في مجال التشريع .

فرئيس الجمهورية تقمص دستوريا دور المشرع من خلال استعماله للأوامر التشريعية لمواجهة صاحب الدور الأصيل بالتشريع، فتعاضم الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية

1 - المادة 85 من القانون 19/08 المتضمن التعديل الدستوري. تشير الى ان هذه الصلاحية تعدلت حيث أصبح للوزير الأول التوقيع على المراسيم التنفيذية، بموجب المادة 99 البند 4 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

2 - انظر: د. عبد العظيم عبد السلام، مرجع سابق، ص 09.

عن طريق الأوامر ليتولاها في المجالات المخصصة للبرلمان<sup>1</sup> ناتج عن عدة عوامل ودوافع جعلت المؤسس الدستوري ودفعته لتبني الأوامر التشريعية، يمكن توضيحها من خلال إجمالها في الدوافع المتبناة من طرف المؤيدين لفكرة الأمر التشريعي، والدوافع المتبناة من طرف المعارضين لفكرة الأمر التشريعي.

### الفرع الأول: الدوافع المتبناة من طرف المؤيدين

قسم الفقهاء المؤيدين لفكرة الأوامر التشريعية الدوافع المتبناة من طرفهم الى دوافع سياسية وأخرى دستورية واعتبروها أهم ما أثر في المؤسس الدستوري الجزائري لتبني نظام الأوامر وجعلها تنافس البرلمان في التشريع.

#### أولاً- الدوافع السياسية

إن بلدنا الجزائر عاش تحت وطأة الاستعمار الفرنسي الوحش الى أن نال استقلاله سنة 1962، هذا الاستعمار رغم خروجه من الجزائر إلا أنه ترك بصمته فيها في كل المجالات .

#### 1- مدى تأثير المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي

إن الدستور الفرنسي لسنة 1958 ظهر فيه النظام المختلط بين بعض خصائص النظام البرلماني كالمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان مع الأخذ بالكثير من خصائص النظام الرئاسي التي تتجلى من خلال دعمه لسلطات رئيس الجمهورية وأهمها تخويله لسلطة التشريع بأوامر في الحالات المحددة دستوريا<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: أ. نور الدين فكايير، ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد 10، الجزائر، أكتوبر 2005، ص 52 وما يليها.

<sup>2</sup> - انظر: د. اسماعيل غزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1989، ص 239.

المؤسس لدستوري الجزائري تأثر بهذا الدستور وما تبناه لفكرة الأوامر وطبقه في الدساتير الجزائرية، فأول دستور جزائري للجزائر المستقلة سنة 1963 منح لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الأوامر بناء على تفويض تشريعي لمدة معينة ولغاية محددة<sup>1</sup>، وهو النهج الذي سار عليه الدستور الفرنسي في المادة 38 منه<sup>2</sup>.

وقد صدر قانون للتفويض التشريعي بتطبيق هذه المادة في 04 فبراير سنة 1960، وبه أجاز البرلمان للحكومة أن تتخذ أوامر تصدرها الإجراءات اللازمة لضمان استقرار النظام وحماية الدولة والدستور، وإقرار السلام والأمن في الجزائر، إبان ثورتها قبل الحصول على الاستقلال<sup>3</sup>.

فمن خلال دراستنا لهذين النصين، يتضح لنا جليا مدى تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي من خلال تطابق النص الجزائري بالنص الفرنسي .

إن نص المادة 58 من دستور 1963 هي تقليدا وفيما من المؤسس الدستوري الجزائري لنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .<sup>4</sup>

إن التقليد للدستور الفرنسي شمل حتى دستور الجزائري لسنة 1976 حيث سار المؤسس الدستوري نفس اتجاه المؤسس الدستوري الفرنسي، اين هذا الأخير منح حق اتخاذ أوامر

<sup>1</sup> - المادة 58 من دستور سنة 1963.

<sup>2</sup> - l'article 38 de la constitution française de 1958 LE GOUVERNEMENT PEUT POUR L'EXÉCUTION DE SON PROGRAMME, DEMANDER AU PARLEMENT L'AUTORISATION DE PRENDRE PAR ORDONNANCE PENDANT UN DÉLAI LIMITÉ DES MESURES QUI SONT NORMALEMENT DU DOMAINE DE LA LOI, LES ORDONNANCES SONT PRISES EN CONSEIL DES MINISTRES APRÈS AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT, ELLE ENTRE EN VIGUEUR DÈS LEURS PUBLICATIONS MAIS DEVIENNENT CADUQUES SI LE PROJET DE LOI DE RATIFICATION N'EST PAS DÉPOSÉ DEVANT LE PARLEMENT AVANT LA DATE FIXÉ PAR LA LOI D'HABILITATION, À L'EXPIRATION DU DÉLAI MENTIONNE AU PREMIER ALINÉA DU PRÉSENT ARTICLE LES ORDONNANCES NE PEUVENT PLUS ÊTRE MODIFIÉS QUE PAR LA LOI DANS LES MATIÈRES QUI SONT DU DOMAINE LÉGISLATIF ».

-انظر: أ. محديد حميد، مرجع سابق، ص 32.<sup>3</sup>

<sup>4</sup> - J.M.Dubois et R.Etien, l'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution algerienne, revue algerienne, 1978, p506 « en affirmant que l'article 58 de la constitution algerienne de 1963 imitait fidelement l'article 38 de la constitution française de 1958 ».

تشريعية في مواضيع تدخل في مجال القانون لفائدة السلطة التنفيذية، وكذا تحديده لفترات انعقاد المجلس على غرار ما نصت عليه المادة 28 من دستور 1958 في صيغتها الأولى أن للمجلس دورتين عاديتين في السنة-مدة الدورة الأولى ثمانين(80) يوما والثانية تسعون (90) يوما على الأكثر، وطبقه المؤسس الجزائري في المادة 153 التي تعتبر أول نص دستوري يمنح رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني المحددة بدورتين في السنة،تدوم كل واحدة منها(3)أشهر على الأكثر<sup>1</sup> يبدو أن الغاية من هذا التحديد إعطاء رئيس الجمهورية نفس المدة على الأقل للتشريع عن طريق الأوامر، لتقوية مركزه التشريعي على حساب المجلس الشعبي الوطني، فيعتبر هذا تفويض دائم لسلطة التشريع لرئيس الجمهورية وهذا على عكس المادة 38 من الدستور الفرنسي، التي جاء في مضمونها أن التفويض التشريعي المخول للحكومة هو إجراء استثنائي تلجأ إليه السلطة التنفيذية في حالات معينة وبقيود محددة.<sup>2</sup>

إضافة إلى ذلك، فإن المؤسس الدستوري الجزائري أتى بأحكام مغايرة وتعديلات عميقة مقارنة بالنص الفرنسي، الذي قيد السلطة التنفيذية بجملة من القيود في ممارسة اختصاصها التشريعي على عكس النص الجزائري الذي منح الحرية الكاملة لرئيس الجمهورية، ولم يقيد عند ممارسة حقه في إصدار الأوامر.<sup>3</sup>

لا يقف تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي عند هذا الحد، بل شمل دستور 1996 من خلال باب تنظيم السلطات المقسم الى ثلاث فصول، ابتداء بالسلطة التنفيذية"رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة" فالسلطة التشريعية ثم السلطة القضائية، حيث دعم

<sup>1</sup> - المادتين 146 و 153 من دستور سنة 1976.

<sup>2</sup> - J.M.Dubois et R.Etien,ibid,p507.

<sup>3</sup> - رئيس الجمهورية الجزائري له الحرية الكاملة في إصدار الأوامر حتى وإن نص على عرض هذه الأوامر للمصادقة عليها أمام المجلس الشعبي الوطني،والذي نعتبره إجراء شكلي إذ ليس للمجلس السلطة والحرية اللازمة في قبول أو رفض هذه الأوامر،وهذا على عكس المادة 38 من الدستور الفرنسي التي جاء في مضمونها أن التفويض التشريعي المخول للحكومة هو إجراء لستثنائي.

مركز رئيس الجمهورية وجعل له الكلمة العليا في ميزان السلطات العامة<sup>1</sup>، حيث وسع من صلاحياته وسمح له بالتدخل في المجال المحصور والمحدد للسلطة التشريعية، عن طريق الأوامر مع إعطاء البرلمان صراحة لحق الإلغاء في حالة عدم موافقته على الأوامر مع اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء وهذا ما لم يكن موجودا في المادة 153 من دستور 1976 .

فبناء على ما تقدم، يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري وبالرغم من اعتماده إلى حد كبير على نص المادة 38 الفرنسية، قام بإحداث تعديلات عميقة في كل من المادة 153 من دستور 1976 والمادة 124 من دستور 1996 بصفة متفاوتة .

## 2- انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

نقصد بالمسؤولية السياسية أن كل سلطة تمارسها مؤسسة من مؤسسات الدولة تقتض عليها بالمقابل تحمل تبعات ما تقوم به من صلاحيات وما تمارسه من سلطات .

حيث يقول الأستاذ أمين شريط أن النظام الدستوري القائم على غياب المسؤولية السياسية لأية مؤسسة من مؤسسات الدولة يكون نظاما غير ديمقراطي<sup>2</sup>.

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية الا في دستور 1963 في مادته 47: "رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني وكذا من خلال نص المادة 55: "يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2005-2006، ص 27.

<sup>2</sup> - انظر: د. الأمين شريط، عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، الجزائر، جوان 2003، ص 77.

<sup>3</sup> - المادتين 47، 55 من دستور سنة 1963.

فرئيس الجمهورية الجزائري لا يتحمل المسؤولية السياسية، بالتالي لا يجوز للبرلمان توجيه أسئلة أو استجابات لرئيس الجمهورية عما يقوم به من أعمال وليس بمقدور البرلمان أن يتصدى لسحب الثقة منه.<sup>1</sup> بالتالي فالحكومة هي التي تتحمل المسؤولية عن رئيس الجمهورية لأنها هي التي تقوم بتنفيذ برنامج الرئيس، وهذا ما يؤدي بالإخلال بأساس القاعدة التي مفادها "أين توجد السلطة توجد المسؤولية"<sup>2</sup> على خلاف القاعدة التي يعمل بها النظام البرلماني "لا توجد سلطة لا توجد مسؤولية"، نظرا لانتقال سلطات الرئيس إلى الحكومة التي تمارس سلطات فعلية.<sup>3</sup>

نتوصل الى قول أن رئيس الجمهورية الجزائري رغم اتساع صلاحياته من دستور لآخر إلا أنه لا يحاسب سياسيا ولا حتى جنائيا رغم النص عن هذه الأخيرة في المادة 158 من الدستور إلا أنها مسؤولية جنائية شكلية<sup>4</sup> لأن المؤسس الدستوري ترك هذه المادة غامضة<sup>5</sup>.

### ثانيا: الدوافع الدستورية

إن تطبيق التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري ومنحها لرئيس الجمهورية للانفراد باستعمالها راجع لكون رئيس الجمهورية رئيسا للسلطة التنفيذية، حيث تم اختياره من قبل الشعب مصدر السيادة مباشرة هذا مانح عنه تمتعه بسلطات ذات وزن كبير خاصة في مواجهة البرلمان .

<sup>1</sup> - انظر: د. عبد الله عبد الغني البسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1995، ص 24.

<sup>2</sup> - انظر: منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة بسكرة، سنة 2013-2014، ص 121.

<sup>3</sup> - انظر: د. الأمين شريط، المرجع نفسه، ص 95.

<sup>4</sup> - انظر: ذبيح مولود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، أفريل سنة 2006، ص 217.

<sup>5</sup> - انظر: د. بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، مجلة ادارة، عدد 01، الجزائر، 1988، ص 15 وما بعدها.

## 1- انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب

يشترط التداول الديمقراطي على السلطة إجراء الانتخابات، ذلك أنها الآلية أو الوسيلة المجسدة للمعنى الاصطلاحي للتداول على السلطة، وأهم شرط من الشروط التي ينبغي أن يتأسس عليها التداول على السلطة هو أن تكون الانتخابات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، حيث هذا الأخير يجسد حرية الإرادة الشعبية، وذلك بغض النظر عن النظام الانتخابي المطبق في الدولة والذي يتبناه النظام الدستوري فيها، سواء كان "اقتراعا بالأغلبية" أو "اقتراعا بمبدأ النسبية" وهما الطريقتان المتعارف عليهما في الديمقراطيات الحديثة<sup>1</sup>. حيث يعتبر الانتخاب أفضل وسيلة عرفتها النظم المختلفة لاختيار الحكام بطريقة ديمقراطية<sup>2</sup>.

وبالرجوع الى النظام الدستوري الجزائري نجد المؤسس الدستوري قد تبنى نظام الاقتراع العام المباشر والسري على اسم واحد فيما يتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية، فيعتبر الفائز بمنصب رئيس الجمهورية المرشح الذي حصد الاغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها للناخبين<sup>3</sup>. وإذا لم تتحقق هذه الأغلبية ينظم دور ثان بين المرشحين الأول والثاني الذين تحصلوا على أكثرية الأصوات خلال الدور الأول، ويفوز بالمنصب في هذا الدور الثاني المرشح الذي حصد الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها كذلك<sup>4</sup>.

إن انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري أضفى المزيد من الرفعة والسمو لمركزه ودوره ومهامه، بحيث صار يستمد قوته وشرعيته من الهيئة الانتخابية

1 - للتعرف على مزايا وعيوب هذه الأنظمة الانتخابية، انظر: بيطام أحمد، الاقتراع النسبي والتمثيلية، حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة باتنة، 2005-2006، ص 15 وما بعدها.

2 - انظر: د. عبد الحميد متولي، القانون والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 1976، ص 62.

3 - المادة 71 من دستور 1996.

والمادة 134 من القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج. ج. عدد 01، مؤرخة في 14 يناير 2012.

4 - المادة 135 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

التي أوصلته إلى قمة السلطة. لذلك فمن الطبيعي أن يكون سلطة أعلى من أي سلطة أخرى موجودة في الدولة .

فرئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب، يشكل انتخابه بعدا ثابتا يؤثر فيه بأشكال مختلفة ومتنوعة على مستويات منها، فهو يمكنه من استقلالية عضوية تامة بالنسبة للبرلمان، وهيئة متميزة وخاصة تجعل منه بلا منازع الممثل الأول للمجموعة الوطنية، والمعبر مباشرة وبصفة متكاملة عن طموحاتها وتطلعاتها، والناطق والمفوض باسمها، ولذلك فإنه يحظى بمكانة مرموقة بالنسبة للبرلمان، فالبرلمان وإن كان يمثل هو أيضا المجموعة الوطنية فهو لا يرتفع إلى نفس المستوى من الإشعاع، ولا إلى نفس المستوى من استقطاب الاهتمام، كما يؤهله القيام بدور المحرك السياسي للمؤسسات ويمكنه من سلطة سياسية ومعنوية تسمح له بتحقيق الأهداف والبرامج التي يتطلب الشعب تحقيقها<sup>1</sup>.

في الأخير، نشير أن استعمال الأوامر من طرف رئيس الجمهورية ناتج عن كونه أسمى هيئة ممثلة للشعب .

## 2- السلطات الدستورية لرئيس الجمهورية منحه مركزا هاما بالنسبة للبرلمان

إن رئيس الجمهورية بالنظر إلى مركزه في النظام الدستوري الجزائري يتمتع بصلاحيات اتجاه السلطة التشريعية من الناحية العضوية ومن الناحية الوظيفية . من الناحية العضوية، أصبح لرئيس الجمهورية يد في تشكيل السلطة التشريعية وهذا بتأسيس الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الأمة) من خلال تعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة وهذا ظهر إثر التعديل الدستوري لسنة 1996<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> – Mohamed Brahim, le pouvoir en algerie et ses formes d'expression institutionnelle, o.p.u, Alger, 1995, p.72.

<sup>2</sup> – المادة 101 من دستور 1996.

أما من الناحية الوظيفية، فأهم صلاحية لرئيس الجمهورية تظهر في صنع القانون من خلال التشريع بأوامر وفق المادة 124 من الدستور، وكذا للرئيس اختصاصات تشريعية مساهمة في تكوين القانون، تظهر من خلال التصديق على المعاهدات<sup>1</sup>، وكذا من خلال عملية الإصدار فالقوانين التي يقوم البرلمان بتشريعها لا تدخل حيز التنفيذ الا من خلال إصدار رئيس الجمهورية، إذا لم يطلب قراءة ثانية<sup>2</sup>.

فرئيس الجمهورية يملك اختصاصات تشريعية تؤكد سمو التام على البرلمان من الناحيتين العضوية والوظيفية .

### الفرع الثاني:الدوافع المتبناة من طرف المعارضين

إن منح رئيس الجمهورية الية التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري ناتج عن بواعث قانونية متعلقة باختصاص السلطة التشريعية وأخرى عملية تتمثل في الجانب التطبيقي لمبدأ الفصل بين السلطات الذي جعل السلطة التنفيذية أقرب المؤسسات الدستورية الى الواقع المعيش .

### أولاً: الدوافع القانونية

إن المؤسس الدستوري الجزائري قام بتحديد مجالات تشريع البرلمان في حين ترك المجال الواسع أمام رئيس الجمهورية للقيام بالتشريع بأوامر، هذا ما أدى إلى الحط من قيمة المؤسسة التشريعية ورفع مركز رئيس الجمهورية، وهذا يعود إلى :

### 1- طول وكثرة الإجراءات البرلمانية في عملية إصدار القانون

1 - المادة 131 من دستور 1996.

2 -المادتين 126،127 من دستور 1996.

إن مهمة البرلمان هي سن القوانين، حيث هذه الأخيرة تحكمها مراحل مختلفة<sup>1</sup>، كما أن البرلمان بغرفتيه لا يعمل باستمرار و إنما ينعقد وفق دورات ما يؤدي الى تعطيل إصدار القوانين ومنه تعطيل الحياة الاجتماعية التي هي في استمرار دائم، لتجنب تهديد استقرار الدولة ومؤسساتها، لجأ المؤسس الدستوري الجزائري إلى منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر، نظرا لما تتميز به السلطة التنفيذية من نفوذ وخبرة تمكنها لمواجهة الظروف الاستثنائية الطارئ<sup>2</sup>. لذا فالأوامر الية ضرورية لم يتمكن المؤسس الدستوري من الاستغناء عليها<sup>3</sup>.

## 2- تضييق المجال التشريعي للسلطة التشريعية

إن أغلب الدساتير الجزائرية حددت المجال التشريعي للبرلمان<sup>4</sup>، فكانت محصورة في مجالات القانون العادي ليأتي دستور 1996 باستحداث فئة قوانين جديدة تسمى بالقوانين العضوية .

إن ما قام به المؤسس الدستوري من حصر مجالات التشريع هو بمثابة تضييق وتهميش الدور التشريعي للبرلمان، والأدهى والأمر أن السلطة التشريعية ليست حرة في مجالاتها وغير محتكرة لها بمعنى يملك رئيس الجمهورية حق التدخل فيها عن طريق المادة 124 من الدستور بواسطة الأوامر .

فالهدف من تضييق المجال التشريعي للبرلمان هو لفتح الباب بمصراعيه للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للتدخل في الاختصاص البرلماني .

<sup>1</sup> يمر القانون بمراحل أساسية أهمها: الإعداد، المصادقة والتصويت.

<sup>2</sup> الطرف الاستثنائي يقصد به الحالات الخطيرة التي قد تواجه البلد ومنها الحالة الاستثنائية وحالة الحرب أين تجتمع كل السلطات بيد رئيس الجمهورية، راجع في هذا الصدد: المواد 93،95،96 من دستور 1996.

<sup>3</sup> انظر: رداة نور الدين، مرجع سابق، ص24.

<sup>4</sup> المادة 151 من دستور 1976، والمادة 115 من دستور 1989، المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج.ر. ج.ج. عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989. والمادة 122 من دستور 1996 المتعلقة بمجالات القانون العادي والمادة 123 المتعلقة بمجالات القانون العضوي حيث حصرت في سبعة (7) مجالات.

## ثانيا: الدوافع العملية

مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره من المقومات الأساسية لقيام دولة القانون، فهو يقوم على توزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث، تختص كل سلطة بالوظيفة الموكولة لها، إلا انه يلاحظ أن هذا المبدأ قد تغيرت أساليب تطبيقه من دولة لأخرى، فينظر عمليا الى العلاقة الموجودة القائمة بين السلطات .

كما تغير مفهوم الدولة وانتقلت من الدولة التقليدية الحارسة الى الدولة الحديثة المتدخلة وبالتالي تشعب المتطلبات الاجتماعية، هذا ما أدى بالسلطة التنفيذية لتحمل تبعات ذلك بما تملكه من قوة .

## 1-التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات

مبدأ الفصل بين السلطات مرتبط بالفقيه مونتسكيو، حيث يركز فيه على أن كل سلطة توفق سلطة بمعنى وجود تعاون ورقابة بين السلطات الثلاث.<sup>1</sup>

لكن هذا المفهوم لم يرى التفسير الصحيح من عدة دول تبنته، خاصة مع تطور وظيفة الدولة واتساع نشاطها في مختلف المجالات، ما دفع بالدول إلى منح السلطة التنفيذية مجالا واسعا من الصلاحيات عن السلطة التشريعية، هذا ما أدى إلى اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حتما اختلال بمبدأ الفصل بين السلطات .

أما عن تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري بين المجالين التشريعي و التنظيمي، يتمثل في القاعدة التقليدية والقاعدة الحديثة، تتمثل القاعدة التقليدية في تعداد مواضع السلطة التنظيمية على سبيل الحصر، ويقابل هذا الحصر إبقاء جميع المجالات الأخرى الخارجة عن المجال التنظيمي مجالات محفوظة للقانون، وتفيد هذه القاعدة"اتساع

<sup>1</sup> - انظر:ردادة نور الدين ،المرجع السابق،ص20.

مجال التشريع في مقابل تضيق مجال التنظيم ". يعتبر هذا التأسيس انتصارا للبرلمان، هذا ما سار عليه الدستور الجزائري لسنة 1963<sup>1</sup>.

والطريقة الحديثة لمبدأ الفصل تتمثل في تطبيق قاعدة معاكسة للقاعدة التقليدية السابقة، حيث تعتمد على حصر وتعداد المجالات التي يشرع فيها بقانون فيتم حفظها كمجالات خاصة بالبرلمان، في حين تعتبر كل المجالات الخارجة عن القانون هي مجالات مخصصة للسلطة التنظيمية ومحفوظة لها .

تشكل هذه القاعدة انتصارا للسلطة التنفيذية التي أصبحت بموجبها تضطلع باختصاصات واسعة. وهذا المسار الذي تبناه المؤسس الدستوري في دساتيره باستثناء الدستور الأول للبلاد، والذي نتج عنه تعزيز تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

## 2- السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات الدولة إلى الواقع المعيش تفاعلا معه

مع نهاية القرن 19، واجهت معظم الدول مشاكل على مختلف الأصعدة سواء من الجانب الاقتصادي، الاجتماعي أو التكنولوجي، أدت الى تزعزع استقرارها، ما أدى بها إلى لجوئها للسلطة التنفيذية لإبعاد الخطر عن الشعوب في ظل عجز البرلمانات لمواجهة الأزمة، من ذلك أصبحت الدول تمنح للسلطة التنفيذية اختصاصات واسعة باعتبارها السلطة الوحيدة القادرة على حماية الشعوب ومؤسسات الدولة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - نلاحظ أن هذا الدستور لم يحدد المجالات المخصصة للتنظيمات، ومن ذلك ترك مجالها مفتوحا، ولكنه وبالمقابل لم يحدد المجالات المحفوظة للبرلمان ليشرع فيها بقوانين، ومن شأن ذلك إطلاق المجال مفتوحا وواسعا لكا من الهيئتين التشريعية والتنفيذية "التنظيمية"، لكن ذلك يمكن له إحداث تداخل حاد بين المجالين، ومن ذلك يصنف هذا الدستور خارج القاعدة الأولى لمبدأ الفصل من جهة، كما أنه من جهة أخرى لا يمكن أن يعتبر تجسيدا للقاعدة الحديثة التي سنتناولها لاحقا، ومن ذلك يعتبر تجربة دستورية فريدة من نوعها تشكل لنا قاعدة ثالثة يغيب فيها أي تطبيق لمبدأ الفصل ولو بشكله المبسط

<sup>2</sup> - انظر: د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2006، ص 168.

كذلك الحال بالنسبة للجزائر، فما عاشته بلادنا من مرار الاستعمار وعشرية سوداء، أكد الحاجة الى التشبك برئيس السلطة التنفيذية ومنح له الاختصاص التشريعي بدلا عن البرلمان لمباشرة الأوامر لمواجهة الظروف الاستثنائية<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: تطور التشريع بأوامر في الدساتير

الجزائر كغيرها من الدول، تبنت نظام الأوامر عبر دساتيرها المختلفة وفق شروط وضوابط محددة دستوريا، هذه الأوامر عرفت تطورا واسعا من خلال التطور المعياري للنظام القانوني الجزائري، وتكيفت حسب كل دستور، فقد نجدها في شكل معايير تنظيمية تارة، ومعايير قانونية تارة أخرى وقد نجدها ذات طبيعة خاصة .

سوف نتطرق الى تطور نظام التشريع بأوامر خلال العهدة الاشتراكية بالتطرق الى دستوري 1976، 1963، وتطور الأوامر خلال المرحلة الليبرالية في دستور 1996 .

### الفرع الأول: نظام الأوامر التشريعية في دستوري 1963 و 1976

بعد أن نالت الجزائر استقلالها، بدأت بلادنا تعرف عهد النظم الدستورية وذلك بإعلان أول دستور سنة 1963 الذي لم يدم طويلا، واستبدله أمر 10 جويلية 1965، ثم عادت الحياة الدستورية بناء على دستور سنة 1976 الذي تراجع عن أسلوب التفويض الذي عرفه دستور 1963 .

<sup>1</sup> - أهم الأوامر لمواجهة للظروف الاستثنائية نذكر:

- الأوامر الصادرة عن الهيئة التنفيذية في الفترة الفاصلة ما بين ايقاف القتال في 14 مارس 1962 والاعلان عن الاستقلال وتشكيل حكومة جزائرية مؤقتة.

- الأوامر الصادرة عن نظام 19 جوان 1965 وإلى غاية انتخاب هواري بومدين رئيسا للجمهورية في ظل أحكام دستور 1976.

- الأمر الدستوري المؤرخ في 10 جويلية 1965.

انظر في هذا المجال: نورالدين رداة، المرجع السابق، ص 23.

## أولاً: نظام الأوامر التشريعية في ظل دستور 1963

صدر هذا الدستور في 10 جويلية سنة 1963 بعد أن وافق عليه الشعب في استفتاء 08 سبتمبر سنة 1963 .

بالإطلاع على الأحكام الدستورية الواردة بخصوص تنظيم السلطات العامة فيه، فقد نجد أن المجلس الوطني هو الهيئة التي تتولى السلطة التشريعية، غير أن الدستور قد قرر دوراً لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى جانب المجلس الوطني<sup>1</sup>.

حيث يقول الأستاذ سعيد بوالشعير "أن سيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية بدون منازع ويشارك المجلس في التشريع، مكنه ذلك من إقامة سلطة شخصية وتقوية مركزه اتجاه المؤسسات الأخرى"<sup>2</sup>.

وبالتالي هذا الدستور حرص على تقوية سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، إذ منحت له المادة 58 من دستور 1963 حق اتخاذ أوامر تدابير تشريعية عن طريق تفويض تشريعي من المجلس الوطني، ونجد كذلك المادة 59 منه تتعلق بالتدابير الاستثنائية وهنا استعمال الأوامر التشريعية خلال هذه الفترة جاءت بصفة ضمنية غير صريحة<sup>3</sup>.

ان اتخاذ الأوامر عن طريق تفويض تشريعي من المجلس الوطني مقيد بمجموعة من الشروط :

1- طلب يقدمه رئيس الجمهورية إلى المجلس الوطني من أجل الحصول على تفويض تشريعي لمدة محددة وبالمحصلة يتوجب على البرلمان تحديد في الزمان مدة التفويض المخولة

1 - المادتين 27 و28 من دستور 1963.

2 - انظر: د. سعيد بوالشعير، التشريع بأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، م.ج.ع.ق.ا.س، العدد 1، الجزائر، ديسمبر 1988، ص 47-49.

3 - المادتين 58،59 من دستور سنة 1963.

للهيئة التنفيذية في قانون التفويض<sup>1</sup>، لكي تشرع خلالها حكومة الرئيس عن طريق الأوامر التفويضية التي تضي عليها الصبغة القانونية، وان كان حتى لم يتم إعدادها من قبل الهيئة التشريعية، يجري العمل بها الى أن تتسحب عليها الموافقة البرلمانية الصريحة خلال المدة الزمنية المقررة دستوريا لهذا الغرض .

2- أن يتم اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، دون أن يشاركه الوزراء المختصون في ذلك عن طريق التواقيع المجاورة، حيث يتولى رئيس الجمهورية بوصفه يجسد وحدة الهيئة التنفيذية إصدارها ونشرها والسهر على تنفيذها حسب الوجه المبين في الدستور<sup>2</sup>.

3- تحديد المدة الزمنية الممنوحة للتفويض بثلاثة (03) أشهر وهذا بدلالة المادة 58 من الدستور، وهي المدة المقررة لرئيس الجمهورية لإيداع الأوامر التي اتخذها لدى مكتب المجلس الوطني مباشرة بعد انقضاء هذا الأجل .

لكن الميدان التطبيقي للأوامر، بين أن رئيس الجمهورية أحيانا لا يحترم المدة الزمنية المنصوص عليها دستوريا، وكان يودع الأوامر في أوقات متأخرة-عادة في نهاية دورات المجلس الشعبي الوطني-مما جعل هذا الأخير يوافق عليها بسرعة لان رئيس الجمهورية ضاغط عليه، ومثال ذلك النظام القانوني للأملاك الشاغرة، والتنظيم الاقليمي للبلديات<sup>3</sup>.

وفي الأخير، نقول أن دستور 1963 منح لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر بناء على تفويض تشريعي من المجلس الوطني، وقيده المؤسس الدستوري بشروط إلا أنه لا يراعيها ويبقى دائما حرا، لا يهتم لقيد ولا ضابط باعتباره يملك الكل، فلا أية مؤسسة من مؤسسات

1 - انظر: د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأة، تشريعا، فقها، مرجع سابق، ص 142.

2 - المواد 49، 51، 53، 58 من دستور 1963.

3 - انظر: رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، سنة 2005-2006، ص 344.

الدولة تفرض عليه رقابة إلا ما نصت عليه المادة 64 من دستور 1963<sup>1</sup>. قبل أن نلجأ الى دستور 1976 لابد من الوقوف عند أمر 10 جويلية 1965.

### ثانيا: نظام الأوامر التشريعية في ظل أمر 10 جويلية سنة 1965

الحركة الانقلابية ضد نظام الحكم القائم في 19 جوان 1965 خلفت نتائج من بينها تعطيل الحياة النيابية للبلاد، بحيث لم يعد موجودا المجلس الوطني كمؤسسة دستورية مختصة بالتشريع وتم استخلافه بمجلس الثورة باعتباره مصدر السلطة المطلقة أسندت له وظائف المؤسسات الدستورية الأخرى الى أن يؤسس دستورا جديدا للبلاد<sup>2</sup>.

وبهذا فبالرجوع الى محتوى أمر 10 جويلية 1965، نجد أن التنظيم القانوني المعتمد أصبح يرتكز على فكرة الأوامر التشريعية، حيث أصبحت الأداة القانونية الوحيدة لأعمال السلطات في البلاد، مما أدى الى تحول جذري عما كان معمول به في دستور 1963 خاصة من ناحية تنظيم السلطات .

فما جاء به أمر 10 جويلية 1965، يتبين إعطاء الأوامر مكانة سامية على القانون العادي الصادر عن المجلس الوطني<sup>3</sup>. بالاطلاع على المادة 5 من الأمر السالف الذكر، نجد أن مجلس الثورة قد فوض للحكومة استعمال السلطات الضرورية لتسيير أجهزة الدولة وكيان الأمة بما فيها الاختصاص التشريعي ونصت المادة 6 من الأمر ان: "التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم"<sup>4</sup>.

1 - المادة 64 من دستور 1963 تنص: "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني".

2 - انظر: راجحي احسن، المرجع السابق، 345.

3 - سمي بالدستور الصغير من طرف بعض الكتاب، لأنه كان ينظم 04 مواد، من المادة 03 الى المادة 06. انظر في ذلك: د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 70.

4 - المادتين 5 و6 من الأمر 182/65 المتضمن تأسيس الحكومة.

وهذا نقصد به أن الحكومة تعالج كل المواضيع سواء تعلق بالمجال المخصص للقانون عن طريق أوامر أو في المجال المخصص للتنظيم على شكل مراسيم، أي تختص بالوظيفة التنفيذية والتشريعية في ان واحد .

لذا نتوصل الى قول أن أمر 10 جويلية سنة 1965 جمع جميع السلطات بيد مجلس الثورة باعتباره يملك السلطة العليا المطلقة، وبغياب المجلس الوطني صاحب الاختصاص التشريعي، لمجلس الثورة اتخاذ الأوامر سمت مرتبتها على التشريع العادي بالإضافة الى انعدام الرقابة على هذا الصنف من الأوامر.

### ثالثا: نظام الأوامر التشريعية في ظل دستور 1976

قررت السلطة السياسية إعداد دستور للبلاد بهدف سد الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر لمدة تزيد عن 10 سنوات، وفعلا تم إصدار الدستور الثاني للبلاد في 22 نوفمبر 1976 الذي أعطى مكانة خاصة لرئيس الجمهورية، الأمين العام للحزب، هذه المكانة التي يتمتع بها أعطت له سلطات عديدة بالإضافة إلى الصلاحيات التي يمارسها في المجال التنفيذي، أصبحت له اختصاصات تشريعية هي في الأصل من صميم السلطة التشريعية وهذا من خلال التشريع بمقتضى الأوامر<sup>1</sup>، فتتص المادة 153 من الدستور أنه بإمكان رئيس الجمهورية التشريع بمقتضى الأوامر بين دورات المجلس الشعبي الوطني، على أن تعرض هذه النصوص على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، طبعة 12، د.م.ج، الجزائر، سنة 2013، ص 15-23.

<sup>2</sup> - المادة 153 من دستور 1976.

ما يلاحظ حول هذه المادة أنها جاءت ضمن الفصل المتعلق بالوظيفة التشريعية على خلاف نص المادة 58 من دستور سنة 1963 التي جاءت ضمن الفصل المتعلق بالوظيفة التنفيذية .

فمن وجهة نظري، أن الأوامر في ظل هذا الدستور ترسخت أكثر، وتبين لي أن المؤسس الدستوري أراد إعطائها الصبغة التشريعية .

فالأوامر في هذا الدستور لم تبنى على تفويض تشريعي كالأوامر التي نص عليها دستور 1963، فربّيس الجمهورية حرا أكثرا في تطبيقه للمادة 153 من دستور 1976 .

فالبرجوع إلى دورات المجلس الشعبي الوطني، نجدها قصيرة جدا، فمثلا دورة الربيع ، افتتحت في 05 مارس سنة 1977 .

واختتمت في 31 مارس، أي دامت حوالي 26 يوما فقط، ودورة الخريف افتتحت في 22 ماي 1978 واختتمت في 02 جويلية 1978 أي دامت أقل من شهرين .

كما أن رئيس الجمهورية باختصاصه التشريعي يقتسم العمل التشريعي مناصفة مع البرلمان هذا من الناحية الشكلية لأن الفترة الممنوحة له هي 6 أشهر والأشهر الستة الباقية هي للبرلمان، لكن الواقع أثبت أن رئيس الجمهورية له أكثر من تسعة (09) أشهر لممارسة الأوامر بدليل أن الوقت الذي تستغرقه الدورات في التشريع الفعلي هو واحد وعشرون (21) يوما<sup>1</sup>.

كذلك، يستشف من المادة 153 من دستور 1976، أنها شهدت نقسا فادحا من ناحية الإجراءات، فلم تتناول أين يتم اتخاذ الأوامر بعدما كان منصوفا على مجلس الوزراء في دستور 1963.

<sup>1</sup> - انظر : د. سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، ص 348-350.

ومن ثم فإن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية طبقا للمادة 153 السالفة الذكر، ساعدت رئيس الجمهورية وفتحت له الباب من جميع النواحي للتشريع بمقتضى الأوامر، فحتى أنه لا يخضع للرقابة إلا للرقابة الشكلية للمجلس الشعبي الوطني غير المجدية .

### الفرع الثاني: نظام الأوامر التشريعية منذ سنة 1992

بقي نظام الأوامر راسخا في بلادنا الجزائر، فبالمرور بالدهساتير السابقة الى دستور 1996، ماعدا دستور 1989 الذي تخلى فيه المؤسس الدستوري عنها رغبة منه في إحداث نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية إحقاقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وللتخفيف نوعا ما من شخصنة الحكم "ميزة الدهساتير السابقة بشكل صريح".

لكن المؤسس الدستوري رجع في هذا القرار وعاد للنص على الأوامر في دستور سنة 1996.

فقبل التطرق الى دستور 1996 في هذا المجال، نذكر أن التنظيم السياسي الجديد مر بعد دستور 1989 بفراغ دستوري من سنة 1992 إلى غاية سنة 1996، لذا فسندرس الأوامر في هذه المرحلة لنصل الى دستور 1996.

**أولا: نظام الأوامر التشريعية في ظل المرحلة الانتقالية بين سنتي 1992 إلى**

**1996**

إن استقالة رئيس الجمهورية شاذلي بن جديد وحل المجلس الشعبي الوطني في جانفي 1992، رتب اثار سياسية خطيرة ما جعل البلاد تشهد أوضاع سيئة واستثنائية، نتج عنها

إقامة مجلس أعلى للدولة يتمتع بكل الصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية بهدف الإبقاء على استمرارية الدولة<sup>1</sup>

إلا أن سد الفراغ التشريعي الذي عرفته البلاد جاء متأخرا، أي بعد حوالي ثلاثة (03) أشهر من الأزمة السياسية، وأنه كان أفضل لو أعلن المجلس الأعلى للأمن الوظيفة التشريعية للمجلس الأعلى للدولة، بدلا من أن يعلنها هذا الأخير<sup>2</sup>.

أوكلت للمجلس الأعلى للدولة اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة، حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي، ويصدرها رئيس المجلس الأعلى للدولة بعد أن يعطي المجلس الوطني الاستشاري الذي يرجع إليه المجلس الأعلى للدولة، رأيه في مشاريع المراسيم ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه<sup>3</sup>.

بعدها تم استحداث المجلس الوطني الانتقالي استخلافًا للمجلس الوطني الاستشاري، وأسندت له الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة، أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من (3/1) أعضاء المجلس الانتقالي بموافقة الحكومة، والمجلس يصوت على هذه الأوامر بالأغلبية البسيطة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - انظر: عمار سعداني، المؤسسة التشريعية في الجزائر (النشأة، التنظيم، الصلاحيات)، مطبعة المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، يوليو 2005، ص55.

<sup>2</sup> - Mohamed brahimi, opcit, p93.

<sup>3</sup> - المواد 1، 2، 3 من المداولة رقم 92-02/م.أ.د مؤرخة في 11 شوال عام 1412 الموافق 14 أبريل سنة 1992، تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، ج.ج.ج عدد 28، مؤرخ في 15 أبريل سنة 1992.

<sup>4</sup> - المادتين 25، 26 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40، المؤرخ في 17 شعبان 1414 الموافق 29 يناير سنة 1994، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج.ج.ج عدد 06، مؤرخ في 31 يناير 1994.

في الفصل الأخير من هذا المرسوم تم النص على أن رئيس الدولة يشرع بمراسيم تشريعية إلى حين اقامة المجلس الوطني الانتقالي<sup>1</sup>.

فبناء على ما تقدم، يلاحظ أنه أسندت مهمة السلطة التشريعية للمجلس الوطني الانتقالي، حيث أن التدابير التي يتخذها المجلس تكون عن طريق الأوامر وليس عن طريق القوانين كما كان عليه الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني .

بالتالي، فخلال هذه المرحلة المعروفة بالظروف الاستثنائية تمت العودة بصفة قوية لنظام الأوامر التشريعية .

### ثانيا: نظام الأوامر التشريعية في ظل دستور 1996

تم الإعلان على هذا الدستور في 28 نوفمبر سنة 1996، الذي يهمننا فيه هو مجال تنظيم الوظيفة التشريعية.

جاءت المادة 98 منه على أن يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين

وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.<sup>2</sup>

كما قررت المادة 124 منه على أن لرئيس الجمهورية حق مباشرة أوامر تشريعية وجاءت بصريح العبارة أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر" في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دوتي البرلمان، وكذا في الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 منه.<sup>3</sup>

1 - المادة 42 من المرسوم الرئاسي 94-40، المؤرخ في 29 يناير سنة 1994.

2- المادة 98 من دستور 1996.

3- المادة 124 من دستور 1996.

كما نصت المادة 120 في فقرتها الثامنة (8) على حق رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر.<sup>1</sup> وهذا وفقا لشروط سنتعرض لها لاحقا.

الجديد الذي جاء به هذا الدستور في هذا الصدد أنه وسع من خلال حالات التشريع بأمر، كما أضاف وجوب عرض الأوامر على البرلمان للموافقة أو الرفض طبقا لنص المادة 3/124، كما نص في أحكامه الانتقالية في المادة 179 على الأوامر على أن تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور وإلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة وإلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأمر بما في ذلك في المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية.<sup>2</sup>

بالتمعن في هذه المادة، نجد أن القاعدة أن يتولى المجلس الوطني الإنتقالي مهمة التشريع بأمر إلى غاية انتهاء مهمته، ثم يتولى المهمة رئيس الجمهورية إلى غاية انتخاب المجلس التشريعي الجديد، كما كان عليه الحال قبل إنشاء المجلس الوطني الانتقالي أين منح لرئيس المجلس الأعلى للدولة حق التشريع بمراسيم تشريعية إلى حين إقامة المجلس الوطني الانتقالي (م 42)، مع الفرق في التسمية فقط من مراسيم إلى أوامر.

بقي مضمون المادة 124 نفسه في التعديل الأخير لدستور 1996 سنة 2016 بإضافة فقط "مسائل عاجلة" والتي يرجع تقديرها لرئيس الجمهورية كما أضافت إجراء شكلي وهو رأي مجلس الدولة .

نصل إلى القول، أنه من خلال ما تطرقنا إليه في هذا المطلب، أن نظام الأوامر عرف تطورا مرورا بأول دستور للبلاد سنة 1963، بالوقوف عند أمر 10 جويلية 1965، ثم دستور سنة 1976 .

<sup>1</sup> - المادة 120 من دستور 1996.

<sup>2</sup> - المادة 179 من دستور 1996.

وبعدها في ظل الفراغ الدستوري من سنة 1992 إلى سنة 1996 .

وأخيرا في دستور 1996 المعدل سنة 2016. وإن كانت كل هذه الدساتير أقرت الاختصاص لرئيس الجمهورية لممارسة الأوامر التشريعية إلا أنها تغيرت في جوهرها من حيث حالات وإجراءات اتخاذها.

### المبحث الثاني: نطاق الأوامر التشريعية

يفترض وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، أن البرلمان هو الذي يختص بالوظيفة التشريعية إلا أن الواقع أثبت أن مسألة توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة تتم عادة بصورة غير عادلة، إذ تكون الكفة راجحة دائما للسلطة التنفيذية وعلى الخصوص لرئيس الجمهورية لسبب ان البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة لأن له دورتين عاديتين في السنة يكون بينهما في عطلة، كما أن البرلمان قد يكون شاغرا وفي كلتا الحالتين تستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل التي تدخل في المجال العائد دستوريا للسلطة التشريعية .

كما أن هناك حالة أن البرلمان يكون منعقدا ويمارس التشريع إلا أنه لا يستطيع مواجهة ظروف وأوضاع استثنائية، ومن هنا لابد من تدخل رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق أوامر في الظروف العادية وفي الظروف غير العادية ( مطلب 1 )

فأصبح رئيس الجمهورية منافسا لصاحب السيادة التشريعية دون حصر المجال الذي يشرع فيه الرئيس (مطلب 2)

### المطلب الأول: حالات التشريع بأوامر

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر إلا أننا نجد أن هذا الأمر التشريعي تغيرت حالاته من دستور لآخر. فدستور سنة 1963 عرف الأوامر التفويضية طبقا للمادة 58 السالفة الذكر و لم يتطرق إلى ذكر حالات محددة.

ونجد دستور سنة 1976 من خلال المادة 153 نص على حالة بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني لرئيس الجمهورية أن يشرع بأمر.

أما في دستور سنة 1996 توسعت الحالات هذا ما سنعرضه من خلال هذا المطلب.

### الفرع الأول: التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية

تراجع المؤسس الدستوري عن احتكار سلطة التشريع من طرف البرلمان وهذا بشكل صريح من خلال المادة 124، حيث نصت الفقرة الأولى منها:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.<sup>1</sup>

فمن خلال تفحصنا لنص الفقرة الأولى من المادة 124، يتضح لنا أن لرئيس الجمهورية أن يحل في الفترة ما بين دورات إنعقاد البرلمان، ويمارس الإختصاص التشريعي بوصفه جزءا لا يتجزأ من الجهاز التشريعي المتكون من الرئيس والبرلمان بغرفتيه. ويمارس هذا الاختصاص بصفة كاملة ومنفردة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.

فسلطة التشريع في النظام الجزائري تتصف بازدواجية الأداء، بمقتضاها يستطيع رئيس الجمهورية أن يحل وحده محل الجهاز التشريعي لأداء سلطة التشريع بأمر على أساس فترة محددة أو ظرفية أو طيلة شغور المجلس الشعبي الوطني.

### أولاً: إستعمال الأوامر التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

<sup>1</sup> - المادة 124 من دستور 1996.

لقد إستحدثت دستور سنة 1996 حالة جديدة في نص المادة 124 الفقرة الأولى وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني بقولها: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني...".

ويتمثل ذلك أن لرئيس الجمهورية أن يحل محل السلطة المخولة بالتشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو حله، وهذا تقاديا لما كان قد حصل إبان استقالة رئيس الجمهورية سنة 1991، والتي كانت متزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني، وما نجم عنه من فراغ دستوري، لان المؤسس الدستوري الجزائري قد استخلص العبر من المرحلة الانتقالية التي عاشتها بلادنا.<sup>1</sup>

كذلك هذا الأسلوب هو وقائي لما قد يحدث أثناء الممارسة الدستورية بين الحكومة والبرلمان، وهو ما نصت عليه المادة 82 من دستور في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومتين متعاقبتين فهنا يلجأ رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون والمؤسس الدستوري يقصد هنا المجلس الشعبي الوطني وليس مجلس الأمة، فالمجلس الشعبي هو الذي يدرس مشاريع القوانين ثم يصوت على النص، ومجلس الأمة يقوم بمناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، فمجلس الأمة هو يلعب دور مراقب حسب المادة 120 من دستور 1996، لهذا فالحل يقع على المجلس الشعبي الوطني وليس على مجلس الأمة و أيضا الدستور لا ينص على حل مجلس الأمة.

الدستور لم ينظم أو لم يخول طبقا للمادة 120 من الدستور صلاحية مجلس الأمة في النظر في النص المعروض عليه من طرف الحكومة، وإنما المادة 120 خولت لمجلس الأمة صلاحية مناقشة النص المعروض عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>-انظر: أ. محديد حميد، مرجع سابق، ص 172.

<sup>2</sup>-أنظر: أ. بورايومحمد، مركز رئيس الجمهورية، ط1، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 1998، ص50.

لكن من خلال التعديل الأخير لدستور 1996 سنة 2016، أصبح مجلس الأمة يناقش النصوص المعروضة عليه من طرف الحكومة وليس فقط ما يعرض من طرف المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

بما أن الشغور يقتصر على المجلس الشعبي الوطني، فالمقصود بالشغور؟

الشغور بمفهومه الواسع هو غياب البرلمان وتعطيل الحياة البرلمانية لسبب أو لآخر. حيث نص المادة 124 الفقرة 1 لم يحدد حالات شغور المجلس الشعبي الوطني.

لكن هذه الحالات محددة على سبيل الحصر وبصورة لا تقبل الخلاف وتتمثل في الآتي:

- فترة ما بين الفترتين التشريعتين: وهي الفترة ما بين انتهاء الفترة التشريعية للمجلس وإنهاء مدته الطبيعية، وانتخاب مجلس جديد.

- فترة حل المجلس الشعبي الوطني ويقصد بالحل أنه قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي أي هو الانتهاء المبستر أو المعجل

للفصل التشريعي.<sup>2</sup>

و الحل نوعان، تتمثل في الحل الوجوبي والحل التلقائي.

- الحل الوجوبي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية تطبيقا للمادة 82 الفقرة الأولى من الدستور التي تنص على أنه: إذا لم تحصل

<sup>1</sup> - المادة 138 من القانون رقم 01/16، المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> - أنظر: د. بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 57.

من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً... " هذه المادة مرتبطة بالمواد 80، 81 قبلها، حيث تنص المادة 80: يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة. و يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية. يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة.

والمادة 81: يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله...<sup>1</sup>

- أما الحل الإختياري: يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني وتطبيق للمادة 129 من دستور 1996 التي تنص: يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول.

وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر.<sup>2</sup>

ومن ثم فلا يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر أثناء تواجد الغرفة الأولى.

أما بمجرد حلها ينتقل هذا الاختصاص البرلماني إلى الرئيس أو بالأحرى إلى السلطة التنفيذية، ومن ثم تستحوذ هذه الأخيرة ممثلة في رئيسها على المجال التشريعي برمته.

<sup>1</sup> - المادتين 80، 81 من القانون 19/08 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> - المادة 129 من القانون 19/08 المتضمن التعديل الدستوري.

حتى لا تطول مدة شغور المجلس الشعبي الوطني و أثناء الحل الوجوبي، نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط ضرورة انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، وهذا ما جاء في المادة 82 السابقة الذكر.

كما حدد أيضا المدة التي ينتخب فيها مجلس شعبي وطني جديد، إذا ما تم حله اختياريا من طرف رئيس الجمهورية طبقا للمادة 129.

فالغاية إذا من تحديد المدة التي يتم فيها انتخاب مجلس شعبي وطني جديد هي حتى لا تطول مدة غيابه ومن ثم حتى لا يطول استعمال سلطة التشريع بأوامر.

و بالتالي هذه ضمانات نوعا ما ممنوحة للسلطة التشريعية.

فنقول أن لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، لكن قد ثار جدل فقهي حاد. لا سيما في مصر حول تحديد التبرير القانوني لاستعمال هذه الأوامر في حالة الشغور من عدمها.

- فذهب رأي إلى عدم جواز إصدار مراسيم لها قوة القانون في حالة حل البرلمان واستندوا في رأيهم إلى حجتين:

أ- أن فترة الحل لا تعتبر واقعة بين أدوار الإنعقاد، فهي تفصل بين فصلين من فصول التشريع.

ب- أن النص الفرنسي الذي يعتبر أساس المادة يستلزم دعوة البرلمان فورا حتى تعرض عليه مراسيم الضرورة، أما إذا كان البرلمان في فترة حل، فهنا من غير الجائز أن تصدر مراسيم لها قوة القانون.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>- أنظر: د. حلمي فهمي عمر، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980، ص 537-538.

كما ذهب رأي فقهي آخر إلى قول العكس، حيث بالنسبة إليهم يمكن للحكومة في خلال فترة ان تصدر مراسيم لها قوة القانون، فليس صحيحا أن هذه الفترة لا تقع بين أدوار الانعقاد، فهي تقع بين الدور الأخير للبرلمان المنحل والدور الأول للبرلمان الجديد.<sup>1</sup>

- وفي هذا الصدد فقد استخلص الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنه لا داعي لبحث التبرير القانوني لاستعمال تقنية الأوامر طالما أن إنتاجها جاء لتلبية حاجة عملية ملحة، وذلك يغني عن التأسيس القانوني.

من وجهة نظري، فاستعمال هذا الحل قد جاء من أجل المحافظة على كيان الدولة واستمراريتها إنطلاقا من ضمان السريان المستمر للإنتاج التشريعي.

فهذه المراسيم التشريعية على حد تعبيره تمثل قوانين تشريعية بالمعنى الفني بغض النظر عن التكييف الخارجي الذي يعطى لها، وما دام الأمر كذلك فإنه لا حاجة لعرض هذه التدابير على المجلس التشريعي الجديد من أجل المصادقة عليها، بل أنها تظل قائمة ومنتجة لآثارها القانونية، إلى أن يتم اتخاذ تدابير تشريعية لاحقة من أجل تعديلها أو إلغائها وفقا للإجراءات والأحكام المقررة في الدستور.<sup>2</sup>

وجاء رأي آخر إلى القول بان الحل الأنسب يتعلق باتخاذ موقف يوفق بين الحالتين، أي الحاجة العملية والمتعلقة بضرورة سد الفراغ التشريعي وكذا الحاجة الدستورية والمتعلقة باحترام مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>3</sup>

لكن من وجهة نظري، أرى ان أثناء فترة شغور المجلس الشعبي الوطني لابد من منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأمر، لأن الشغور يؤدي إلى تعطيل العمل البرلماني ومنه

<sup>1</sup> - أنظر: محديد حميد، مرجع سابق، ص 176.

<sup>2</sup> - أنظر: د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والمعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1996، ص 63.

<sup>3</sup> - أنظر: د. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، سنة 2013، ص 371.

تعطيل الحياة التشريعية ومنه تعطيل وتوقيف نشاط الدولة والمجتمع، وبالتالي فالتشريع بأمر لا بد منه لضمان ديمومة واستمرارية الدولة.

### ثانياً: استعمال الأوامر التشريعية فيما بين دورتي إنعقاد البرلمان

تنص المادة 124 من دستور سنة 1996 في فقرتها الأولى على أن: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في.... أو فيما بين دورتي البرلمان..."

كما نصت على هذه الحالة المادة 153 من دستور سنة 1976: "لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له.<sup>1</sup>

فحالة التشريع بأمر بين دورتي إنعقاد البرلمان عرفت في دستور 1976 وبقيت في دستور سنة 1996 المعدل والتم.

يعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي فترة ما بين دورتي البرلمان بأنها فترة العطلة السنوية التي تتخلل دورتي إنعقاد أحدهما إنتهى والآخر قادم لنفس المجلس.<sup>2</sup>

كما فترة ما بين دورتي إنعقاد البرلمان تشمل الفترة الواقعة بين دورتي إنعقاد غير عادي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 153 من دستور 1976.

<sup>2</sup> -انظر: د.سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ( دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1977، ص 514 وما يليها.

<sup>3</sup> -انظر: د. حلمي فهمي عمر، المرجع السابق، ص 374-375.

فيجتمع البرلمان في دورتين عاديتين في السنة، دورة خريفية ودورة ربيعية ومدة كل دورة (4) أشهر على الأقل.<sup>1</sup> بعدما كانت مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر في دستور سنة 1976.<sup>2</sup>

لكن الجديد جاء به قانون التعديل الدستوري 01/16، حيث نصت المادة 135 منه على: " 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 الإنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال..."<sup>3</sup>.

وبهذا تم توسيع مدة دورة البرلمان مقابل تقليص من مدة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية. كما نصت المادة الرابعة (4) من القانون العضوي 99-02 و أكدت على مدة الدورة (4) أشهر، كما حددت المادة الخامسة (5) منه في فقرتها الرابعة أن تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.<sup>4</sup>

هذا القانون واخص هذه المواد من هذا القانون العضوي تتوافق ودستور 1996 قبل تعديله الأخير، لذا فيجب تعديل هذا القانون حتى يتوافق وتعديل سنة 2016.

فنستنتج أن المؤسس الدستوري وسع من عدد الدورات كما سبق و أشرنا فأصبح يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورة واحدة طويلة المدة (10) أشهر بعدما كان يجتمع في دستور سنة 1996 قبل التعديل الأخير (8) أشهر في السنة.

<sup>1</sup> - المادة 118 من دستور سنة 1996.

<sup>2</sup> - المادة 146 من دستور سنة 1976.

<sup>3</sup> - المادة 135 من القانون رقم 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري.

<sup>4</sup> - المادة 4 من القانون العضوي 99-02.

يبقى لرئيس الجمهورية (2) شهرين إلا أنها ممكن أن تقلص في حالة طلب من الوزير الأول تمديد الدورة العادية، كما يمكن أن تقلص بمدة الدورة غير العادية.<sup>1</sup>

فتحديد مدة دورات السلطة التشريعية عاملا أساسيا للمؤسسة التنفيذية لممارسة الاختصاص التشريعي، وإن كان ذلك يعود إلى أسباب موضوعية تتمثل في استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة السنة.<sup>2</sup>

لكن تثار إشكالية قانونية فيما يخص دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016، وهي هل من الممكن اعتبار تأجيل انعقاد البرلمان كحالة من حالات بين دورتي البرلمان ؟

في هذه المسألة لا يوجد رأي فقهي جزائري رغم أنها حدثت عمليا كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في شهر ديسمبر سنة 1998، وهنا لما اعترض مجلس الأمة على النظر في القانون الأساسي للنائب الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. ذهب الفقه المصري إلى عدم اعتبار تأجيل انعقاد البرلمان كحالة من حالات بين أدوار الانعقاد التي تسمح لرئيس الجمهورية اتخاذ ومباشرة الأمر التشريعي معللين رأيهم بأن التأجيل يقطع دورة البرلمان دون أن ينهيها، ومن ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في هذه الحالة.<sup>3</sup>

وطبقا لما نصت عليه المادة 124 من الدستور والمعدلة بالمادة 142 في التعديل الأخير لسنة بصريح العبارة: العطل البرلمانية بعدما كانت بين دورتي البرلمان وهي نفس الشيء لأن البرلمان يكون في عطلة بعد إنتهاء الدورة العادية، وهنا إستعمل المؤسس الدستوري

<sup>1</sup> - أنظر: د. عبد المجيد زعلاني، رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، م.ج.ع.ق.ا.س، العدد 02، الجزائر، سنة 1994، ص 15.

<sup>2</sup> - أنظر: د. سعيد بو الشعير (مقالة التشريع بأوامر)، مرجع سابق، ص 349.

<sup>3</sup> - أنظر: د. مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور النظام القانوني للأوامر "مجلة المدرسة الوطنية للإدارة عدد 02، مجلد 10، الجزائر سنة 2000، ص 35.

العطل البرلماني لأنها لا توجد دورتين بل أصبح دورة واحدة، فرأي الفقه المصري يتماشى مع هذه المادة التي تنص على أن التشريع بأمر يتم فقط بعد إنتهاء الدورة أين يأخذ البرلمان عطلة وليس في حالة تأجيل الدورة.

بالتالي، فرأي الفقه المصري أصلح للتطبيق في ظل غياب موقف الفقه الجزائري.

كما أن موقف الفقه المصري على حسب قول البعض من أساتذة القانون أنه يحمي اختصاص السلطة التشريعية في إعداد القانون، فلو سمح للرئيس التشريع بأوامر بعد تأجيل إنعقاد البرلمان، فهذا سيؤدي إلى توسيع النطاق الزمني لممارسة هذه السلطة، وهو ما يؤدي إلى تجريد السلطة التشريعية من اختصاصها في صنع القانون.<sup>1</sup>

وعليه، فالمؤسس الدستوري المغربي، أعطى الحق للسلطة في التشريع خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، وذلك بموجب مراسيم في الدستور التونسي، ومراسيم قوانين في الدستور المغربي وبأوامر في الدستور الجزائري.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل الظروف غير العادية

قلنا سابقا أن لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية وهذا وفقا للمادة 124 فقرتها الأولى، لكن هذه المادة لم تنص على الحالة العادية فقد نصت كذلك على الحالة الاستثنائية و أعطت اختصاص التشريع بأمر كذلك إلى رئيس الجمهورية وهذا من خلال الفقرة 4 من نفس المادة (أولا).

<sup>1</sup> - انظر أ. المدهون محمد، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي في النظام الدستوري، موسوعة الفكر القانوني، العدد 10، دار الهلال للخدمات الإعلامية وهران بدون سنة النشر ص 331.

<sup>2</sup> - أنظر: أ. وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان ( دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، الجزائر، سنة 2002، ص 294.

وليس هذا فقط فبإمكان رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بأمر حتى في حالة انعقاد البرلمان وهو ما تشير إليه المادة 120 في فقرتها ما قبل الأخيرة (ثانياً).

### أولاً: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تتميز الظروف الاستثنائية بوجود اختلال واضح وشديد في الأمن العام أو عوامل تحول دون سير المؤسسات الدستورية سيراً عادياً ومنتظماً أو تهديد يوشك أن يصيب هذه المؤسسات أو أمن البلاد والدولة وحرمة التراب الوطني.<sup>1</sup>

وتعتبر الحالة الإستثنائية من خلال آثارها الخطيرة خاصة على حقوق الأفراد أنها أهم ظرف وأهم حالة تعرفها البلاد وتمر بها الدولة.

ويعود أصل الحالة الاستثنائية إلى المادة 16 من دستور فرنسا لسنة 1958 حيث هذه المادة تقرر استخدامها في قضية الجزائر في 23 أبريل سنة 1961، حيث أكدت هذه المادة على ضرورة تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الاستثنائية خاصة في الظروف التي تعد خطيرة. ويرجع مضمون هذه المادة إلى الجنرال ديغول في خطاب له بتاريخ: 16 جوان 1946.<sup>2</sup>

كما تجد نظرية الظروف الاستثنائية مصدرها من فكرة الضرورة التي تمثل تقنية قانونية حديثة نسبياً، والتي بدورها تستمد جذورها من العبارة الرومانية القديمة الشهيرة (Salus Populi Suprema Lex)، أي أن سلامة الشعب فوق سلامة القانون.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - أنظر: د. بلحاج صالح، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، د.م.ج، الجزائر، 2010، ص 210.

<sup>2</sup> - انظر: ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر. مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، سنة 2010-2011، ص 34.

<sup>3</sup> - أنظر: د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري و الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 208.

فلجأ إلى الحالة الاستثنائية أغلب مؤسسي الدستور في الدول وجرى العمل بها على أنه عندما يتوقع المؤسس ظرف استثنائي معين فإنه يسارع إلى تطبيق إجراءات استثنائية تعد بمثابة حلول مؤقتة لمواجهة عناصر الأزمة.<sup>1</sup>

ويرجعون فقهاء فرنسيون نشأة الظروف الاستثنائية إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي اضطر إلى ابتكار هذه النظرية للتعامل مع أحداث الحرب العالمية الأولى وما خلفته من إخلال بالنظام العام.<sup>2</sup>

ويعرفوا الحالة أو الظرف الإستثنائي بأنه: الحالة غير العادية وغير الطبيعية التي تعجز الإدارة عن مواجهتها بالقوانين العادية، وهي بمثابة تطبيق لحالة الضرورة.<sup>3</sup>

وبالنسبة للنظام الجزائري، فقد عرفت الجزائر الحالة الاستثنائية على غرار الأنظمة المعاصرة في جل الوثائق الدستورية المتعاقبة، إبتداء من دستور سنة 1963 بحكم المادة 59 التي تنص: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير إستثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني وجوبا." <sup>4</sup>

وعملا بهذه المادة في ظل الرئيس بن بلة، على اثر التمرد العسكري الذي قاده كل من آيت أحمد ومحمد بلحاج، وحينئذ أعلن رئيس الجمهورية أحمد بن بلة في خطاب ألقاه أمام المجلس الوطني بتاريخ 03 أكتوبر 1963 وبقيت هذه المادة سارية المفعول إلى قيام الانقلاب في 19 جوان 1965.

<sup>1</sup> - أنظر: أ. خنيش بغداد، المؤسسات الدستورية في الظروف الإستثنائية، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر، 2001، ص9.

<sup>2</sup> - Vedel et Del volve, droit administratif, P.U.F, Paris, 1982, Page 420-422.

<sup>3</sup> - Josette Habbas, La Fonction legislative en algerie, université Montpellier, Paris, 1980, p 492.

<sup>4</sup> - المادة 59 من دستور 1963.

حيث في هذا الشأن يقال أنه توجد أسباب خفية وعوامل هي التي جعلت تطبيق هذه المادة باق في الاستمرار مثلا نشوب نزاع حدودي بين المغرب والجزائر وقيام تمرد عسكري آخر قاده العسكري الثاني شعباني.<sup>1</sup>

ففي ظل دستور 1963 نص المؤسس الدستوري على الحالة الاستثنائية كما أشرت وحالة الحرب بموجب المادة 44، دون إيراد حالتها الطوارئ والحصار.

أما بالنسبة لدستور سنة 1976 فقد نص على الحالة الاستثنائية بمقتضى المادة 120 التي تنص: " إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها، أو على استقلالها، أو على سلامة ترابها، يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية...."<sup>2</sup>.

كما إستحدثت حالتها الحصار والطوارئ بمقتضى المادة 49 وأخيرا إقرار التعبئة العامة وحالة الحرب بنص المواد 121 إلى 124 منه.<sup>3</sup>

أما بالنسبة لدستور 1989 فقد نظم بدقة كيفية اللجوء إلى مثل هذه الحالات بمقتضى المواد من 76 إلى المادة 91 منه، وهي ذات القواعد التي نظمها دستور سنة 1996 مع إيراد بعض الشروط الشكلية البسيطة.<sup>4</sup>

وفي هذا السياق، يمكن لرئيس الجمهورية من الناحية الدستورية وبحسب خطورة هذه الظروف أن تقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود ظروف غير عادية، والواردة حصرا في

<sup>1</sup>- انظر: نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2002-2003، ص 248.

<sup>2</sup>- المادة 120 من دستور 1976.

<sup>3</sup>- Sur ce point, voir: Ghozali(A) et Benouniche(M), La politique extérieure de L'Algérie à Travers la charte nationale et la constitution , in RASJEP, N° 03, Alger, Septembre 1978, P 471.

<sup>4</sup>- انظر: د. مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية، م.ج.ع.ق.إ.س الجزء 36، رقم 1، الجزائر، سنة 1988، ص 30 وما بعدها ص 134.

الدستور، وهي حالة الطوارئ أو حالة الحصار، أو الحالة الإستثنائية، أو حالة التعبئة العامة، أو حالة الحرب.

حيث تختلف هذه الحالات فيما بينها من حيث درجة خطورتها على عمل المؤسسات الدستورية، وتأثيرها على الحريات العامة من جراء قيامها وطيلة مدة العمل بها، ومن حيث العناصر اللازمة لإعلانها.

يتمثل صاحب السلطة في تقرير هذه الحالات جميعا هو رئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

وبهذا، فإن رئيس الجمهورية سيستأثر بجميع السلطات في الحالة الاستثنائية وهذا على حساب الهيئات الأخرى وعلى رأسها البرلمان صاحب السيادة الشعبية خاصة باعتبار هذا الأخير لا يستطيع مواجهة الظرف الاستثنائي ولا يستطيع إنقاذ الدولة إلا مقابل التضحية بثقة الناخبين أي التنازل عن اختصاصه التشريعي لصالح رئيس السلطة التنفيذية.<sup>2</sup>

وبهذا تركز السلطات في يد رئيس الجمهورية وغصب سلطة البرلمان في الظروف الاستثنائية.<sup>3</sup>

ففي الحالة الاستثنائية يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة الاختصاص التشريعي عن طريق الأوامر لمواجهتها وهذا طبقا لنص المادة 124 في فقرتها ما قبل الأخيرة التي جاءت بصريح العبارة بأنه: يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.<sup>4</sup>

1- أنظر: أ. المدهون محمد، مرجع سابق، ص 134.

2- أنظر: د. خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص 74.

3- أنظر: د. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، سنة 2005، ص 386.

4- المادة 124 من دستور 1996، الفقرة الأخيرة.

وقد نصت المادة 93 من نفس الدستور لسنة 1996 أنه: "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 المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس 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 وجوبا. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.<sup>1</sup>

وبقيت هذه المادة في ظل التعديل الأخير لسنة 2016 كما هي طبقا للمادة 107 إلا أنه تم تقديم رئيس مجلس الأمة على رئيس المجلس الشعبي الوطني من حيث الاستشارة، كما أن من قبل كانت استشارة المجلس الدستوري و أصبحت رئيس المجلس الدستوري، هذه كلها من حيث الإجراءات التي سيتم التطرق إليها لاحقا بالتفصيل.

بالتالي فرئيس الجمهورية وحده الذي له حق إقرار الحالة الاستثنائية وحق إنهاءها كما له الحق في اتخاذ التدابير التي يراها هو مناسبة للحالة ومنها سلطة التشريع بأمر.

### ثانيا: التشريع بأوامر في المسائل العاجلة المتعلقة بقانون المالية

في هذا المجال لا بد من التطرق نوعا ما إلى كيفية إعداد قانون المالية خاصة من حيث الجهة التي لها حق المبادرة به ليست فقط في بلادنا الجزائر و إنما سنتناول نظريا كيف تكون التشريعات المالية.

<sup>1</sup> - المادة 93 من دستور سنة 1996.

كان الملك في إنجلترا يفرض الضرائب دون الرجوع إلى البرلمان، إلا أنه بصدد العهد الأعظم ماجنا كارتا التي قضت بعدم جواز فرض الضريبة إلا بالموافقة العامة للمملكة وهذا اعتباراً من سنة 1215 وهو نفس الشيء الذي نصت عليه المادة الرابعة (4) من قانون الحقوق الصادر سنة 1688.

وقد كان الدستور الفرنسي الصادر سنة 1875 يجعل لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشيوخ والنواب حق الاقتراح في المسائل التشريعية دون أن يميز الاقتراح في المسائل المالية بنظام خاص إلا أن وزير المالية طالب باستبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي حيث أنه يجب قصر اقتراح المسائل المالية على الحكومة وحدها وذلك لأن مشاركة النواب يمكن أن تهدد مبدأ توازن الميزانية.<sup>1</sup>

ونلاحظ هذا الاتجاه بوضوح في نص المادة (40) من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 الذي يقضي بأنه: لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان، إذا كانت نتيجة الموافقة عليها تخفيض في الإيرادات العامة أو زيادة في المصروفات العامة.

ليس هذا فقط، بل عمد المؤسس الدستوري إلى تقييد البرلمان بالتصويت على مشروعات القوانين المالية خلال مدة زمنية معينة، فنصت المادة (47) من ذات الدستور على أن "يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقاً لإجراءات يحددها قانون أساسي، وإذا لم تتخذ الجمعية الوطنية قرارها في المداومة الأولى للمشروع في مدى أربعين يوماً من إيداع إحالة الحكومة على مجلس الشيوخ التي يجب أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوماً.<sup>2</sup>

وتأكيد لما جاء سابقاً في تقييد البرلمان بمدة زمنية يتحتم خلالها التصويت على مشروعات قوانين المالية، أضافت المادة المشار إليها سلفاً، أنه "إذا لم يتخذ البرلمان قرار في

1 - أنظر: د. رأفت دسوقي، مرجع سابق، ص 172.

2- أنظر: د سليمان طماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 199.

مدى سبعين يوما، فإن أحكام المشروع يمكن أن توضع موضع التنفيذ عن طريق صدور أمر بذلك".<sup>1</sup>

وقد اخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستوري 1976 و 1989 وأكدته في دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث نصت المادة 120 منه في فقرتها السابقة (أصبحت المادة 138) أنه "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من خارج إيداعه طبق للفقرات السابقة".

وهذا جاء يطبق المادة 122 المحددة لمجالات التشريع العادي حيث نص البند 12 منها على أنه: " التصويت على ميزانية الدولة".<sup>2</sup>

- حيث تسيطر الحكومة على الميدان المالي وهذا بمشروع قانون<sup>3</sup>، لأنه يعتبر إعداد قانون المالية أهم عمل دوري سنوي في الدولة بحكم أنه هو المحرك الرئيسي لتنفيذ البرنامج الحكومي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني. ولقد درجت الأنظمة الديمقراطية أن توكل إعداد هذا القانون للحكومة باعتبارها الأكثر قدرة على توقع إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة وباعتبارها المنفذ للبرنامج الحكومي، على أن تناقشه السلطة التشريعية قبل المصادقة عليه.<sup>4</sup>

فالحكومة هي التي تبادر بقانون المالية وهذا بحكم أنها المختصة بشؤون المالية والميزانية وحيازتها على قاعدة معلومات وبيانات تمكنها من التقدير الأحسن للإيرادات والصرف الأمثل للنفقات على مدار السنة.

<sup>1</sup>-أنظر: د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 173.

<sup>2</sup>- المادة 122 البند 12 من دستور 1996.

<sup>3</sup>- المادتين 120 من دستور 1996، والمادة 44 من القانون العضوي 99-02.

<sup>4</sup>- انظر: شامي رابح حمو عبد الله، مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2011/2012، ص 143.

ونظرا لعدم اختصاص النواب بالشأن المالي وافتقارهم للمعلومات الدقيقة التي يستوجبها هذا العمل الضخم، فإن وظيفتهم تقتصر على التصويت على ميزانية الدولة، وبالضرورة مناقشة المبادرة بهذه الميزانية، بحكم أن التصويت لا يكون إلا بعد المناقشة وهو ما جاءت به المادة 122 من الدستور السالفة الذكر.<sup>1</sup>

من خلال دراسة المادة 138 من التعديل الأخير لدستور 1996، يتبين لنا أن اختصاص البرلمان بغرفتيه بنظر الميزانية العامة للدولة يعد أهم الاختصاصات المالية للمجلس، ولدليل على ذلك وجوب عرض مشروع الحكومة لقانون المالية لمناقشته حتى تتم المصادقة عليه. وهذا بدون شك أخذ في الاعتبار أنه إذا كانت الميزانية عموما عبارة عن تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها عن السنة القادمة فإنها تعتبر قانونا من الناحية الشكلية يجب مناقشته والتصويت عليه.

وقد ذكرت الفقرتين السابعة والثامنة من ذات المادة، على مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما لمصادقة البرلمان على قانون المالية، وفي مقابل ذلك أي في حالة عدم التصويت عليه من قبل البرلمان يتم إصداره عن طريق أمر من قبل رئيس الجمهورية. فهذا يعتبر تقييد خطير لسلطة البرلمان في مناقشة قانون المالية

وبالتالي، فمركز رئيس الجمهورية نراه في هذا الخصوص مرموقا جدا ويؤدي بنا إلى القول بأن مفتاح الموقف المالي قد يستقر في يده، بالمعنى الذي يجعل منه صاحب الاقتراح المالي بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية وصاحب حق إصدار مشروع هذا القانون بأمر منه، وليس للبرلمان سوى مناقشة هذا القانون في مدة محدودة من الزمن وبالتالي عدم إتاحة الوقت الكافي لإنهاء البرلمان للنظر بصفة عميقة ودقيقة في مشروع هذا القانون ومناقشته، إذ أنهم

<sup>1</sup> - أنظر: خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2010/2009، ص 367.

مقيدون بعامل الوقت، وهذا المسلك قد يؤدي إلى جعل مشروع الميزانية الذي تعده الحكومة ملزماً للمجلس، وهذا بطبيعة الحال يمثل انتقاصاً كبيراً في اختصاص البرلمان.

ونخلص إلى القول أن غالبية الدساتير الحديثة قد اتجهت إلى قصر إعداد الميزانية والموازنة على السلطة التنفيذية، وقصر دور البرلمان على مجرد إقرارها من حيث المبدأ دون يكون لها الحق في تعديلها.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: مجال التشريع بأوامر

إن مركز التشريع في الأنظمة الدستورية السابقة على دستور 1996. هو نفس ذلك المركز الذي كان يشغله التشريع في النظام الفرنسي قبل التعديل الذي طرأ عليه بصدور دستور سنة 1958.

وخلال أول تجربة دستورية جزائرية لسنة 1963، أطلق المؤسس الدستوري مجال السلطة التشريعية، وقيد سلطة الحكومة، إذ جاء في المادة 27 بأن: السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في المجلس الوطني...<sup>2</sup> دون أن يحدد المؤسس الدستوري مجالات تلك الممارسة تاركا السلطة المطلقة للمجلس الوطني للتدخل في مختلف المجالات.

بينما في دستوري 1976 و1989، وكذا التعديل الدستوري لعام 1996، فقد إنتهج المؤسس الدستوري الطريقة الحديثة التي كرسها المؤسس الفرنسي في دستور سنة 1958 التي قام بتوزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية.<sup>3</sup>

فتحدد اختصاص البرلمان في هذا الميدان على بعض الموضوعات المعنية على سبيل الحصر، وصارت الهيئة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع خاصة من خلال تدخل

<sup>1</sup> - أنظر: د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 172.

<sup>2</sup> - المادة 27 من دستور 1963.

<sup>3</sup> - المواد 122، 123، 124 من دستور 1996.

رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأمر في المجالات المحددة للسلطة التشريعية، وهنا نطرح السؤال التالي: فما هو اذن مجال الأوامر التشريعية ؟

### الفرع الأول: التشريع بأمر المتعلق بالقانون العادي

لابد أولاً التطرق إلى مصطلح التشريع حيث هو مجموع القواعد التي تحكم سلوك الأفراد في المجتمع مع قوة الجبر والإلزام بما تملك السلطة العامة. اصطلاح التشريع بهذا المعنى يشمل كافة القواعد التشريعية أيا كان مصدرها و أيا كان المكان الذي تطبق فيه.<sup>1</sup>

أما المعنى الخاص للتشريع فهو مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية بقصد تنظيم مسألة معينة في مجال معين.<sup>2</sup>

السلطة التشريعية في الجزائر لها سلطة التشريع وهذا وفقا لدساتيرها، حيث نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لجأ إلى تحديد وحصر المجال التشريعي للبرلمان في دساتير 1976-1989-1996، بإستثناء دستور 1963، الذي لم يحدد مجالا مقيدا للقانون واحتفظ بمبدأ السيادة الشعبية للبرلمان، واعتبر دستور 1963 النص الوحيد الذي احتفظ بمكانة المعيار التشريعي اخذ بمبدأ البرلمان هو السيد.<sup>3</sup> إلا أنه أقر في بعض مواد على ضرورة تشريع البرلمان في بعض المجالات كقانون الانتخابات وقانون العقوبات والإجراءات الجزائية.

1 - أنظر: د. محمد سعيد جعفرور، مرجع سابق، ص 130.

2- انظر: د. أحسن كيرة، المدخل إلى القانون، ط6، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1993، ص 11.

3- أنظر: د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 105.

ويعتبر هذا التحديد على سبيل التنبيه لما لهذه المجالات من أهمية و ليس على سبيل الحصر.<sup>1</sup>

ومن جهة أخرى، فإن إطلاق يد السلطة التشريعية للتشريع في أغلب المجالات وعدم تنظيم مجال القانون أدى إلى ضخامة المسائل المطروحة وبطنها في التصدي لها خاصة بخصوص المسائل المستعجلة، أدت بالسلطة التنفيذية أن تشرع بأوامر على أوسع نطاق.

أما في ظل دستور 1976 أول دستور تبني مبدأ حصر مجالات التشريع، حيث حدد المؤسس الدستوري لسنة 1976 للمجالات التي يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يشرع فيها، حيث نصت المادة 151 على هذه القائمة من المجالات<sup>2</sup>، ونفس الشيء في دستور 1989، حيث جاءت المادة 115 مطابقة في أحكامها للمادة 151 من دستور 1976 ما عدا تلك الأحكام التي كانت متبناة من طرف النظام السياسي والتي تؤدي إلى تدخل الدولة بطابعها الإشتراكي.<sup>3</sup>

وقد أحدث المؤسس الدستوري توسيعا في مجال القانون بإضافة مجالات، جديدة لمجال القانون العادي لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت المادة 122 من دستور 1996 تحتوي على 30 مجال بدلا من 26، التي جاءت في دستور 1989.

المادة 122 من دستور 1996 يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،

<sup>1</sup> - أنظر: رقيق ياسين، وزارة العلاقات مع البرلمان، التنظيم والمهام، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق الجزائر، 2008-2009، ص 12.

<sup>2</sup> - المادة 151 من دستور 1976.

<sup>3</sup> \_ المادة 115 من دستور 1989.

- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة لاسيما الزواج، الطلاق و النبوة، والأهلية والتركات،
- 3- شروط استقرار الأشخاص،
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب،
- 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، و إنشاء الهيئات القضائية،
- 7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية، وطرق التنفيذ،
- 9- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11- المصادقة على المخطط الوطني،
- 12- التصويت على ميزانية الدولة،
- 13- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،
- 14- النظام الجمركي ،
- 15- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- 16- القواعد المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي،
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي،
- 19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و إطار المعيشة، والهيئة العمرانية،
- 20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- 21- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،
- 22- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،

- 23- النظام العام للمياه،
- 24- النظام العام للمناجم والمحروقات،
- 25- النظام العقاري،
- 26- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي،
- 27- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، و استعمال السلطات المدنية القوات المسلحة،
- 28- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص،
- 29- إنشاء فئات المؤسسات،
- 30- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها و ألقابها التشريفية.<sup>1</sup>

وتتمثل المواضيع الخمسة الجديدة في تلك المحددة بالفقرات 25، 26، 27، 28، 29 من نفس المادة.

ولا يقتصر دور البرلمان في التشريع وفقا للمجالات التي نصت عليها المادة 122 من الدستور، فعبارة التي يخصها له الدستور: " تعني الرجوع إلى جميع أحكام الدستور لاستخلاص ما يندرج في الاختصاص التشريعي المعقود للبرلمان سواء كان ذلك التحديد صراحة أو ضمنا .

ونذكر على سبيل المثال، الموضوعات التي يختص بها البرلمان للتشريع فيها وهي خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122.

المادة الخامسة: "يحدد القانون خاتم الدولة".

المادة 18: "الأملك الوطنية يحددها القانون".

المادة 20: " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".

<sup>1</sup> - المادة 122 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 140 من القانون 16-01، المتضمن التعديل الدستوري، حيث هذه الأخيرة نصت على 29 بندا بعدما تخلت عن البند 11 المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني، وعدلت البند 6 بالنص فقط على القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية، وإضافة مصطلح "العامة" للبند 7 القواعد العامة للقانون العقوبات.

وباستقراءنا لتلك النصوص الدستورية، و إنطلاقا من كثرة التساؤلات حول هل مجال الإختصاص التشريعي محدد على سبيل الحصر أم على سبيل المثال ؟ نشير هنا إلى رأيين ظهرا في هذا الصدد:

الرأي الأول: مجال القانون محدد وغير محصور، تماشيا مع نصوص المواد الدستورية سالفة الذكر، يمكن القول بأنها ليست المجال الوحيد الذي يشرع البرلمان فيه، وما يفيد ذلك عبارة " يشرع" ... في المجالات التي خولها له الدستور، وكان بإستطاعة المؤسس الدستوري لو أراد التحديد على سبيل الحصر، لنص بقوله " يشرع البرلمان في المجالات أو الميادين المحددة في هذه المادة أو إلى جانب مواد أخرى، فإن البرلمان يشرع في المواضيع التالية: ومما يؤكد هذا الرأي أن المواد السابقة إستعملت عبارة: "يدخل كذلك في مجال القانون" في دستور 1996، وهذا وإن دل على شيء فإنما يدل على وجود مجالات أخرى خاصة بالتشريع، وعليه فمجال القانون محدد وغير محصور.<sup>1</sup>

الرأي الثاني: مجال القانون محدد على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للقانون التدخل في الميادين الخارجة عن الموضوعات والميادين التي حددها النص الدستوري (المادة 151 من دستور 1976)، ( المادة 115 دستور 1989 )، ( المادة 122 دستور 1996).

وهذا على أساس أن المادة حددت المجالات على سبيل الحصر، فالتعداد يفيد الحصر وليس على سبيل الذكر - كما أن الدستور أوضح أن المجالات غير المخصصة للقانون تعود للسلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية حسب مقتضيات المادة 10/11 والمادة 152 من دستور 1976 والمادة 116 من دستور 1989 والمادة 125 من دستور 1996.

فالقانون لا يتدخل في غير المجالات الواردة في النص الدستوري.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - أنظر: سعيد بوا الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، الجزء الثاني، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984، ص 208.

<sup>2</sup> - المجال المحدد في المادة 122 والمادة 123 وفي نصوص متفوقة كالمواد 5، 18، 30.. من دستور سنة 1996.

كما ان السلطة التنفيذية لا يمكن أن تتدخل في مجال القانون الا عن طريق أوامر، كما لا يمكن أن تصدر قوانين (بمفهومها الشكلي) في مجالات خارجة عن اختصاصها

التشريعي وإذا حدث، فيكون عن طريق التنظيم.<sup>1</sup>

وبما أن السلطة التنفيذية لها اختصاص تشريعي متعلق برئيس الجمهورية ألا وهو التشريع بأمر، وما دامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع. أي اعتبارا لتعرضها لذات المجالات المحجوزة للبرلمان.فذلك يدل أنه بإمكانها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها، أو أن تخلق مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية، وذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية.<sup>2</sup>

ومن الأمور البديهية أيضا، أن الأوامر لا تملك التعرض للمسائل التي لايشرع فيها القانون الصادر من البرلمان، فلا يكون مجالها أوسع من مجاله، إضافة إلى شرط عدم مخالفة الدستور وعدم مخالفة الأحكام التقليدية المتعلقة بالميزانية.<sup>3</sup>

وبملاحظتنا أن المادة 124 جاءت على خلاف، فيعني أنها تفيد التعميم خاصة مع عدم تحديد مجالات التشريع بأمر، فهذا يعني أنها تتدخل في المجال المحدد للبرلمان وفقا للمادة 122 المعدلة بالمادة ، فلما نستخلص أن المبرر الوحيد من وراء وجود المادة 124 هو التغلب على الحالات التي يتطلب الإسراع في مواجهتها ومرد هذا أن البرلمان هو السلطة التي تملك أمور التشريع في المجالات المحددة لها في الدستور إذا كان منعقدا وإذا كان غير ذلك فيتكفل رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بأمر وبما أننا سبق و أشرنا في تمييزنا بين القانون

<sup>1</sup>- Tahar Taleb, Du monophalisme de l'executif dans le régime Politique, 2<sup>eme</sup>partie, in RASJEP, N° 4, Alger, Decembre 1990, P 737-751.

<sup>2</sup>- أنظر: محيد حميد، مرجع سابق، ص 152.

<sup>3</sup>- أنظر: د. بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1979.

العادي والأمر التشريعي أنه لا يوجد فرق إلا من خلال الجهة صاحب الاختصاص هذا يعني أن المجالات المحددة للقانون العادي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأمر.

إن الدستور منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأمر وليحدد له مجال النص التشريعي المخصص للبرلمان عن طريق أوامر، فهذا يعني أن الأوامر يمكنها أن تعدل أو تلغي النصوص التشريعية السارية، فتستطيع أن تنظم كل ما تفعله القوانين والتشريعات العادية، وأن تتناول من الموضوعات كل ما تتناوله هذه القوانين وما يمكن الوصول إليه، أن رئيس الجمهورية بنص المادة 124 يستطيع أن يشرع في كل المسائل التي تعود للقانون العادي.

### الفرع الثاني: التشريع بأوامر المتعلق بالأحكام الإنتقالية

الفترة الانتقالية جاءت نتيجة لرغبة السلطة الحاكمة وبعض الأحزاب السياسية والمنظمات الوطنية، حيث تم الاتفاق على مرحلة انتقالية بعيدا عن الشرعية الشعبية والدستورية، وقد حددت المرحلة الانتقالية بثلاث (03) سنوات كحد أقصى تبدأ من 02 جانفي 1994 وتنتهي يوم 31 جانفي 1997. وعبارة "كحد أقصى" إشارة إلى عدم تجاوز الفترة المحددة غير أن السوابق السياسية المماثلة أكدت عدم الالتزام بهذه التواريخ حيث أن تجربة المرحلة الانتقالية بعد 19 جوان 1965 دامت 11 سنة كاملة، كما أن المجلس الأعلى للدولة أضاف لعهدته شهرا كاملا.<sup>1</sup>

وتهدف المرحلة الانتقالية إلى تعزيز النظام السياسي وإستمراريته بضمان سيادة الدولة والطابع الجمهوري والديمقراطي لها في إطار المبادئ الإسلامية، وخصوصيات الشعب

<sup>1</sup> - أنظر: حفيفة يونس، الأزمة السياسية في الجزائر والمؤسسات الجديدة، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 104.

الجزائري وضمان الحريات الأساسية و الحقوق، ومبدأ الوصول إلى السلطة وممارستها عن طريق الانتخاب ونبذ العنف.<sup>1</sup>

ونصت المادة 04 من أرضية الوفاق الوطني أن هيئات المرحلة الإنتقالية هي رئاسة الدولة، الحكومة، المجلس الوطني الإنتقالي.<sup>2</sup>

وقد حددت ندوة الوفاق الوطني رزنامة زمنية من أجل التكفل بمختلف المواعيد الانتخابية بما فيها مراجعة الدستور قبل نهاية 1996.

وبالفعل تم تقديم مشروع الدستور الجديد لاستفتاء الشعب يوم 28 نوفمبر 1996 وتمت الموافقة عليه، وصدر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996.<sup>3</sup>

الذي سنتناول فيه المادة 179 التي جاءت ضمن الأحكام الإنتقالية التي تنص: " تتولى الهيئة التشريعية القائمة عند إصدار هذا الدستور و إلى غاية انتهاء مهمتها وكذا رئيس الجمهورية بعد انتهاء هذه المهمة و إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، مهمة التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل التي أصبحت تدخل ضمن القوانين العضوية"<sup>4</sup>.

تم العودة إلى هذه المادة بعدما تم النص عليها في المادة 197 من دستور 1976 حيث جاء فيها ما يلي: " تتخذ الإجراءات التشريعية الضرورية لتتصيب الهيئات المنصوص في الدستور بأوامر صادرة عن رئيس مجلس الثورة ورئيس مجلس الوزراء، أثناء إجتماع لمجلس الثورة ومجلس الوزراء."<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المادة 03 من المرسوم الرئاسي 94-40 مؤرخ في 29 يناير سنة 1994، متعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية، ج.ر.ج.ج عدد 06 مؤرخ في 31 يناير 1994.

<sup>2</sup> المادة 4 من المرسوم الرئاسي 94-40، المؤرخ في 29 يناير 1994.

<sup>3</sup> أنظر: د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، سنة 2002، ص 172.

<sup>4</sup> المادة 179 من دستور 1996.

<sup>5</sup> المادة 197 من دستور 1976.

في هذه المادة يتبين لنا أن المؤسس الدستوري خول لرئيس مجلس الثورة سلطة اتخاذ الأوامر التشريعية الضرورية لتتصيب الهيئات المنصوص عليها في الدستور.

من المادة 179 يتضح أنها أوكلت سلطة التشريع للمجلس الانتقالي بواسطة الأوامر إلى غاية إنتهاء عهده المقررة في منتصف شهر ماي 1997، لتنتقل إلى رئيس الجمهورية الذي يتولاها إلى حيث انتخاب المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير الذي أوكلت له ممارسة السلطة التشريعية وحده كاملة إلى غاية تتصيب مجلس الأمة.

وبناء على ما تم ذكره على هذه الأحكام الانتقالية، تولى المجلس الوطني الانتقالي سلطة التشريع بأوامر لسن الأحكام الخاصة بتنظيم السلطات، وتدخل بالأخص في المسائل التي يتم تنظيمها بموجب قانون عضوي.<sup>1</sup>

هذا الاستخلاص يمثل تطورا جديدا بالنسبة للأوامر، رغم أن الفترة المرتبطة بهذه الوظائف الجديدة اعتبرت وجيزة لإدراجها ضمن الأحكام الانتقالية، حيث استمر العمل بهذه الأحكام إلى غاية ربيع 1997، حيث نتج عن التطبيق العملي لها إصدار 23 أمرا تشريعيًا مثال على ذلك، استعمال رئيس الجمهورية السابق - اليمين زروال - الأوامر للتدخل في مجال القوانين العضوية طبقا للمادة 179 من الدستور:

الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 6 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997، الصفحة 03 إلى 28.

<sup>1</sup> - "Ces dispositions appellent les remarques suivantes: d'une par l'autorité investie du pouvoir législatif demeure l'instance législative en place qui le C.N.T Jusqu'à la fin de son mandat qui en principe se situe vers la mi-mai. D'autre part, jusqu'a l'election de l'assemblée P.N, Le president de la république est investi du pouvoir de légiférer par ordonnance a l'instrar du conseil national de transition....

Ghouthi Mekamcha, Le Pouvoir Législatif à la lumière de la revision constitutionnelle du 28/11/1996, idara, N°01, Alger, 1998, p68.

الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخابات البرلمان، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997، الصفحة 28 إلى 69.

الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997، الصفحة 70 وما يليها.<sup>1</sup>

إن ما يلاحظ على هذه القوانين، أنها قد طبقت في الميدان بحيث قد استجاب المجتمع الجزائري عن طريق المشاركة الواسعة في أداء واجبه الانتخابي، كما امتثلت الطبقة السياسية إلى أحكام القانون العضوي المتعلق بالأحزاب، وعدلت برامجها وتسمياتها وفقا لأحكامه.

كما احترمت كل الإجراءات التي نص عليها الدستور والقوانين العضوية.

سنتعرض إلى هذه العملية لاحقا.

بالتالي، نقول أن المادة 124 جاءت عامة، حيث تفيد التشريع سواء في المجالات المحددة ضمن المادة 122، أو تلك الواردة ضمن المادة 123، لكن في الفترة الانتقالية فقط. غير أن هناك تساؤلات عديدة، مفادها أنه إذا قام رئيس الجمهورية بتنظيم إحدى مواضيع القانون العضوي بواسطة الأوامر التشريعية، كحالات الطوارئ أو الحصار. وهما على علاقة وثيقة بالحريات العامة للأفراد، فإن تلك الغاية من الإجراءات الخاصة بشأن التصويت عليها سوق تنتفي حتما. على إعتبار أن الأوامر التشريعية حين تعرض على البرلمان للموافقة عليها، وتحديد المجلس الشعبي الوطني، لم تتطلب أغلبية خاصة. عندئذ

<sup>1</sup> - انظر: مزياي لونس، إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، السنة الجامعية 2010-2011، ص 194.

يكون التصويت بأغلبية عادية، وبتزكية البرلمان لها تصبح تلك الأوامر قوانين قائمة، وتستمر في إنتاج آثارها حتى ولو كانت مخالفة للدستور بمواضيعه ومسائله كالحريات مثلا. إن القول بهذا كله يعني أن نص المادة 124 من الدستور، لا يفرق بين القوانين العضوية والعادية، هذا من جهة ومن جهة ثانية، لم يبين الأغلبية المتطلبة لنواب المجلس الشعبي الوطني للموافقة على الأوامر التشريعية، حتى نتبين ما إذا كان الأمر يتعلق بمسائل تختص بها القوانين العضوية أم أنها يتدخل البرلمان بشأنها من خلال تشريعاته العادية، لاسيما وأن مسألة الحريات الأساسية للمواطن موزعة بين نص المادة 122 والمادة 123.<sup>1</sup>

وإن كانت هذه الأخيرة تنص على البعض منها لتعلقها بمجالات ذات أهمية بالغة تتضح أكثر في العلاقة بين سلطة الدولة وحريات المواطن.<sup>2</sup>

نخلص إلى القول، أن التشريع بأوامر في المجال المخصص للقانون العضوي في المرحلة الانتقالية جاء طبقا للمادة 179 وكذا المادة 15 من الأمر 94-01 المتضمن تنظيم وسير المجلس الوطني الانتقالي، حيث أقر هذا الأمر عملا بالمادة 34 منه.<sup>3</sup>

هذا ولا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية بعد أن انقضت المرحلة الانتقالية من التشريع بأوامر في المجال المخصص للقانون العضوي بتبريرهم إن المادة 124 لم تقم بأي تمييز بين مجال القانون العادي والعضوي، مما يعني أن الأوامر بإمكانها تعديل وإلغاء التشريعات القائمة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - أنظر: نصر الدين طيفور، مرجع سابق، ص 107 وما يليها.

<sup>2</sup> - نظام الانتخابات مثلا، أو ذلك المتعلق بتمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، قد ضمن نصوص دستورية أخرى ذات صلة بالدولة وحريات الأفراد، كذلك حالي الطوارئ والحصار المنصوص عليهما في الدستور وفق المادة 91.

<sup>3</sup> - الأمر رقم 01/94 المؤرخ في 10 أوت 1994، يتضمن كيفية تنظيم وتسيير المجلس الوطني الانتقالي، ج.ر.ج.ج عدد 01 مؤرخة في 28 سبتمبر 1994.

و لم يتردد رئيس المجلس بالتصريح بما يلي:

- « Nous nous sommes tenu de nous référer au règlement interieure du CNT parceque nous ne sommes pas un parlement élu » Voir: Mekamcha (G), op,cit, p70.

<sup>4</sup> - أنظر: د. مراد بدران، مرجع سابق، ص 21.

- انظر: د. خرباشي عقيلة: العلاقة الوظيفة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، 224.

---

ونشير بهذا الصدد إلى أنه طبقاً للمادة 124 من الدستور، تتدخل الأوامر في كل المجالات المخصصة للقانون وفقاً للدستور وما عدا تلك المخصصة للقوانين العضوية، حيث أشار الدستور بصورة واضحة وحصرية إلى هذه المجالات والتي لا يمكن التشريع فيها بواسطة القوانين العادية بل بواسطة القوانين العضوية. رأي الأستاذ كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة تيزي وزو، سنة 2006، ص 130.

**الفصل الثاني**  
**تفعيل الأمر التشريعي في النظام**  
**القانوني**

## الفصل الثاني: تفعيل الأمر التشريعي في النظام القانوني

إن توسع سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر لا يقف عند حد معين، لذا وضع المؤسس الدستوري الجزائري ضوابط وإجراءات في المادة 124 من دستور 1996 تحول إلى ضبط رئيس الجمهورية في ممارسته للأوامر حتى لا يتعدى على البرلمان بإعتباره الهيئة الأصلية في التشريع ومنه إحقاقا لاحتزام مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات المقوم الأساسي للدستور المثالي. (مبحث أول).

فإذا باشر رئيس الجمهورية حقه في إصدار الأوامر التشريعية، فإنه حتما سكتسب الأوامر مركزا قانونيا هاما في هرم تدرج المعايير القانونية. ويكون رئيس السلطة التنفيذية قد حل محل السلطة التشريعية في تنظيم موضوعات هي أصلا من إختصاصها، مما يتعين معه دراسة الآثار المترتبة على ذلك في مواجهة المؤسسة التشريعية. (مبحث ثاني)

### المبحث الأول: مراحل سن الأمر التشريعي

الأمر التشريعي رغم أنه متخذ من طرف سلطة تنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية إلا أنه يمر بمراحل إعداده كغيره من القوانين الصادرة عن البرلمان.

فأول مرحلة تتمثل في إجراءات سن الأمر المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور الجزائري. (مطلب أول).

والمرحلة الأخرى هي مرحلة الرقابة التي نتطرق فيها إلى الرقابة البرلمانية، والرقابتين الدستورية والقضائية (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: إجراءات سن الأمر التشريعي

المادة 124 من الدستور نصت على حالات وإجراءات التشريع بأوامر، الحالات تطرقنا إليها سابقا، لكن الإجراءات المنصوص عليها هي بمثابة شروط شكلية لا بد من إتباعها من طرف رئيس الجمهورية لإصداره للأمر التشريعي سواء في الظروف العادية أو في الظروف غير العادية، إلا أن هناك نوعا ما فرق بسيط في الإجراءات في هاتين الحالتين سوف نبينها من خلال دراستنا.

### الفرع الأول: الرأي الإستشاري لمجلس الدولة

فيما سبق، كان يقتصر رأي مجلس الدولة الجزائري حول مشروع قانون مقدم من طرف الحكومة، حيث سمي رأيه بهذا الشأن بالرقابة الوقائية على أساس أن دوره يقتصر على إبداء الرأي الذي يتضمن النصح والتوجيه للجهاز الإداري المتمثل في الحكومة حول مشروع قانون معين، نتيجة لوجود ثغرات أو خلل يجعل القانون لا يتماشى ومقتضيات القاعدة الدستورية، حيث قد يطلب مجلس الدولة تبعا لذلك من الحكومة إما إلغاء أو تعديل مشروع

القانون بأكمله أو في جزء منه حتى يتطابق مع ما يفرضه احترام القاعدة الدستورية داخل الدولة، وذلك قبل عرضه على السلطة التشريعية للمصادقة عليه و إصداره فيما بعد.

وقد منح المؤسس الدستوري هذا الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة محاكاة لمختلف الأنظمة المقارنة الحديثة التي أخذت بنظام القضاء المزدوج، وعلى رأسها النظام الفرنسي الذي يعد رائدا في هذا المجال.<sup>1</sup> هذا فيما يخص مشروع القانون.

ما حدث في التعديل الدستوري الأخير سنة 2016 لدستور 1996، أنه تم استحداث رأي مجلس الدولة فيما يخص الأوامر التشريعية، وهذا ما لم يكن موجودا من قبل، حيث نجد المادة 142 من قانون التعديل الدستوري نصت في فقرتها الأولى: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة..."<sup>2</sup>

وبما أنه تم النص على هذا الرأي الاستشاري لمجلس الدولة فيما يخص الأوامر فإنه لا بد من النص عليه في القانون العضوي والمراسيم المنظمة لعمل مجلس الدولة مثلما تم النص على الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة فيما يخص مشروع القانون، حيث نجد فيما يتعلق بهذا الأخير المادة 04 من القانون العضوي 01/98، تنص: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون و الكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أنظر: د. عبد الرزاق زوينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، سنة 2002، ص 22.

<sup>2</sup> المادة 142 من القانون 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري.

<sup>3</sup> المادة 04 من القانون العضوي 98-01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

ونصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 على نفس المضمون فلا نجد الأساس القانوني فيما يخص رأي مجلس الدولة المتعلق بالأوامر.<sup>1</sup>

إلا انه من خلال التعديل الأخير للدستور الجزائري، نستشف أن مجال الاستشارة محصورا في مشاريع القوانين و الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، دون اقتراحات القوانين التي يبادر بها النواب والمحدد ب: 20 نائبا على الأقل ودون المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية، وكذا المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة في هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن الصياغة الأولى للمادة 04 من القانون العضوي رقم 01/98 لدى مصادقة البرلمان عليها، وقبل عرضها على رقابة المجلس الدستوري، جاءت على النحو الآتي: "يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

كما يمكن أن يبيد رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة"<sup>2</sup>

بعد فصل المجلس الدستوري في مدى دستورية القانون العضوي رقم 01/98، حيث أصدر في هذا الشأن رأي ذكر فيه:

واعتبارا أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور. واعتبارا أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، كما ورد في المادة 4 من القانون العضوي،

<sup>1</sup> - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 261/98، مؤرخ في 29/08/1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر.ج. عدد 64 مؤرخة في 30 غشت 1998.

<sup>2</sup> - أنظر: د. محمد صغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004، ص 183 و ما يليها.

موضوع الإخطار، لم ينقيد بالنص الدستوري بل أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري وبالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 ( الفقرة الأخيرة من الدستور، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها....<sup>1</sup> لكن من خلال هذا التعديل بعد إضافة الأوامر إلى مشاريع القوانين للأخذ برأي مجلس الدولة، نجد من خلال هذا رأي المجلس الدستوري أنه يعطي ضماناً وقوة للأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

إن تمتع مجلس الدولة بالدور الاستشاري يجد أساسه عملياً من خلال العديد من المبررات:

- أن مجلس الدولة بوصفه صمام الأمان والحامي للحقوق والحريات المعترف بها دستورياً، فسيساهم في تجسيد الاحترام الفعلي للقاعدة الدستورية عملياً، حيث أنه بدوره هذا سوف يلفت انتباه الحكومة لوجود نصوص أو قوانين مخالفة لمتطلبات القاعدة الدستورية، خاصة في حالة وجود مساس بحقوق وحريات الأفراد، فقراراته و آراءه تصدر باسم الشعب الذي يدافع عنه.
- قضاء مجلس الدولة هو قضاء اجتهادي فني وسريع التطور، وهو ما يجعل هذا الجهاز القضائي أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في مختلف الشؤون التي تنظمها القوانين.
- تعقد وظائف الدولة في العصر الحديث، اقتضت ضرورة تدخلها في جميع المجالات الاقتصادية والسياسية والثقافية، وهذا ما أدى إلى زيادة الأعباء الواقعة على عاتقها، مما حتم عليها الاستعانة بجهات إدارية أخرى تقوم بمساعدة الهيئات التنفيذية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - رأي المجلس الدستوري، رقم 06/ر.ق.ع.م.د/ مؤرخ في 19 مايو 1998، متعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر.ج.ع.د.ج. عدد 37 مؤرخة في أول يونيو 1998.

<sup>2</sup> - رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 /م.د. مؤرخ في 28 يناير سنة 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ع.د. عدد 06 مؤرخة في 03 فبراير 2016.

<sup>3</sup> - انظر: د. زوينة عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 27.

- الآراء التي يتخذها مجلس الدولة تتصف بالموضوعية والحياد والنزاهة.

ومع ذلك، فقد انتقد الكثير من الفقهاء ممارسة المجلس لهذا الاختصاص على أساس أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فهو يعتبر تدخلا غير مبرر في وظيفة التشريع، ومع ذلك فهي وظيفة دستورية منحها له المؤسس الدستوري، وبالتالي لا يمكن تصور أي مساس محتمل لمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنه اختصاص ينفرد به مجلس الدولة عن المحكمة العليا الهيئة الموازية له في النظام القضائي العادي.<sup>1</sup>

ومن جهة نظري، فإن مجلس الدولة سيساهم على الأقل من خلال مهمته الاستشارية في الأمر التشريعي مع مشاريع القوانين في إثراء المنظومة القانونية الجزائرية.

كما أن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة هي الوظيفة الأصلية له رغم كون الوظيفة القضائية قد نشأت لمجلس الدولة الفرنسي بشكل تبعي.<sup>2</sup>

إذن فالمؤسس الدستوري الجزائري من خلال هذا التعديل الدستوري الأخير تدارك ما لم يرق به في السابق وما لم يتم ذكره في المادة 119 بخصوص رأي مجلس الدولة فيما يخص الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ونص عليه في المادة 142.

ونلاحظ، أن الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية هي التي يأخذ فيها برأي مجلس الدولة.

## الفرع الثاني: عرض الأوامر التشريعية على البرلمان

<sup>1</sup> انظر: قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2009 - 2010، ص 32.

<sup>2</sup> - M.Bouabdellah، La Fonction consultative du conseil d'etat et l'article 152 de la constitution، Revue des sciences humaines ، ، N° 17 ، université Mentouri، contantine، juin 2000، P 08.

في دستور 1963 من خلال نص المادة 58 منه، فيما يتعلق بالأوامر التقويضية من البرلمان، حدد أجل عرض النصوص المتخذة على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر<sup>1</sup>، أما في دستور 1976 نصت المادة 153 فيما يتعلق بعرض الأوامر على البرلمان، أنها تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة.<sup>2</sup>

أما دستور 1996، يلتزم رئيس الجمهورية بعرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، بحيث تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، وهذا بحكم المادة 124 وبقي نفس الإجراء في التعديل الدستوري الأخير سنة 2016 في المادة 142.<sup>3</sup>

وبالتالي، فإن شرط عرض الأمر الموافقة البرلمانية هو شرط ملزم وليس إختياري، نظرا لورود المادة 124 بصيغة تفيد الإلزام " ويعرض " والجزم " تعد لاغية".

فما طبيعة الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية؟

تعتبر الموافقة على الأوامر إجراء برلماني منصوص عليه دستوريا، الغاية منه فحص أو مراقبة الأوامر المتخذة أثناء غيبة البرلمان، وإعطاء الضوء الأخضر لإستمرارية سريانها وإنتاجها للآثار القانونية، مع كل ما يترتب عليها من شرعية اتجاه ممثلي الشعب المنتخبين.

وقد تناول الدكتور أحمد محيو موضوع الموافقة البرلمانية على الأوامر، بقوله: أنها تعطي الفرصة له - أي للمجلس الشعبي الوطني. لفحص التعسف الرئاسي بغية قبول الأمر الذي يستمر حينئذ بإنتاج كل آثاره القانونية أو رفضه ووضع حد لآثاره هذه.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - المادة 58 من دستور 1963.

<sup>2</sup> - المادة 153 من دستور 1976.

<sup>3</sup> - المادة 142 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>4</sup> - أنظر: د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1979، ص 529 و 530.

اكتشفت، من خلال المادة 58 في دستور 1963 والمادة 124 من دستور 1996 أنه يوجد اختلاف بينهما، حيث في دستور 1963 نجد مصطلح "مصادقة" المجلس الوطني بينما دستور 1976 و 1996 مصطلح "موافقة".

فالمصادقة تعني المناقشة ثم التصويت، بينما الموافقة تعني التصويت، بمعنى أن المصادقة هي المصطلح الذي يتماشى مع مبدأ المراقبة الفعلية لعمل مؤقت تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل.<sup>1</sup>

إذا فالفرق بين الموافقة والمصادقة يظهر في اختلاف الإجراءات المتبعة من كل منهما، مع حصر الموافقة في مجال ضيق وشكلي، يجعل منها وسيلة إعلامية فقط للبرلمان، وهي عكس المصادقة التي تعطي للبرلمان بصفة عامة حق تفحص العمل التشريعي الرئاسي.<sup>2</sup>

فالموافقة البرلمانية على الأمر تعني التصويت على الأمر التشريعي من دون تفحصه أو مناقشته ولا تعديل محتواه على مستوى اللجنة البرلمانية، لأن حق التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية هو حق أصيل وعضوي غير مفوض فيه، بل أقر الدستور صراحة الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية كاختصاص عضوي بجانب الاختصاص المسند

<sup>1</sup>- إن المصادقة حسب رأي الدكتور سعيد بوالشعير هي المصطلح الذي يتناسب مع مبدأ المراقبة، ( المناقشة ثم التصويت أو الإقرار) غير أن هذا الاختصاص قد يستند للبرلمان مثلما هو الحال في المادة 38 من الدستور الفرنسي 1958 أو المادة 58 من دستور الجزائري 1963، حيث يتولى البرلمان المصادقة على أعمال الحكومة التي يتوقف سريانها أو استمرارها على ذلك، فهناك فرق جلي بين الموافقة و المصادقة، انظر: د. سعيد بوالشعير، التشريع بأوامر و أثره على استقلالية م.ش.و، مرجع سابق، ص 342-343.

<sup>2</sup>- برجعنا إلى المادة 58 من دستور 1963 نلاحظ أن المصادقة المنصوص عليها في هذه المادة 58 تعني مناقشة النشاط التشريعي الرئاسي وتفحصه وتقديم تعديل بشأنه، وهذا راجع لأن الأوامر هي اختصاص تشريعي ناتج عن تفويض أو أهلية برلمانية، فهي تفويض البرلمان عن طريق قانون جزء من صلاحياته إلى الرئيس فالمصادقة لها مدلول المناقشة والإقرار والعمل، وليس مثل الموافقة.

للبرلمان بغرفتيه، وذلك بتخصيص مدة التشريع لكل منهما، لهذا اكتفى المؤسس الدستوري بالموافقة دون المصادقة على الأمر.<sup>1</sup>

ونجد ان استعمال المؤسس كلمة المصادقة بدون مناقشة في الفقرة الأخيرة للمادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02<sup>2</sup>، فإنه أخطأ بين مفهوم المصادقة ومفهوم الموافقة، وهذا الخلل يعتبر سهواً من طرف المشرع الجزائري، و أنه يقصد بالموافقة فقط على العمل التشريعي ما دام أن تقنية التصويت بدون مناقشة هي المطبقة، وليس المصادقة بمفهوم تفحص العمل التشريعي.<sup>3</sup>

إن أهمية الأمر التشريعي الذي يصدره رئيس الجمهورية، تجعل السؤال التالي يدور في الذهن: ما هو الشكل التشريعي الذي يعرض فيه الأمر للموافقة البرلمانية؟

بالرجوع إلى دستور 1976، وبعد تنصيب أول مجلس شعبي وطني سنة 1977، نجد كل الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، عرضت لموافقة المجلس الشعبي الوطني عليها، وذلك في شكل " مشروع قانون متضمن الموافقة على الأمر...، و يجب أن نذكر بأنه في تلك المرحلة كانت المبادرة بالقوانين من صلاحية رئيس الدولة والنواب.<sup>4</sup>

وهو الشيء الذي تغير في الوقت الراهن، إذ أصبحت المبادرة بالقوانين من صلاحية الوزير الأول والنواب.<sup>5</sup> فمن غير المعقول أن يسند رئيس الجمهورية حالياً السيد عبد العزيز بوتفليقة، والذي يمتاز بقوة الشخصية والإرادة السياسية الهادفة، صلاحية عرض الأوامر المتخذة

1- أنظر: محديد حميد، مرجع سابق، ص 76.

2- تنص المادة 38 فقرتها الأخيرة على مايلي: " ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، وبعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

3- أنظر: محديد حميد، المرجع السابق، ص 79.

4- المادة 148 من دستور 1976.

5- المادة 119 من القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري.

من قبله، عن طريق مشروع قانون متضمن الموافقة على الأمر، إلى الوزير الأول الذي يعمل تحت رئاسته.

ومن خلال المادة 124 من دستور 1996 في فقرتها الثانية المتعلقة بعرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، فمن خلال هذه الفقرة نلاحظ أن المؤسس الدستوري لا يحدد الشكل التشريعي الذي يعرض فيه نص الأمر للموافقة البرلمانية. وأكتفى باستعمال مصطلح "النصوص".

فما معنى هذا المصطلح؟

يشمل مصطلح النصوص على صلاحية رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر ما بين دورتي البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وفي جميع الاختصاصات العضوية التشريعية المسندة للبرلمان من طرف الدستور ومعنى ذلك أنه يشتمل على ما نصت عليه المادتين 122 و 123 من الدستور.

ولقد وجدت على مستوى النصوص التشريعية، شكوك تدور حول الشكل التشريعي للموافقة البرلمانية على الأمر، وقد جاءت الممارسة لتوجد منفذا لهذه المسألة، بعد فترة من الزمن وتسجل طلبات الموافقة على الأوامر في سجل العلاقات الوظيفية بين رئيس الجمهورية والبرلمان دون سواهما.<sup>1</sup>

ومن خلال الممارسة، فإن نصوص الموافقة على الأوامر تعرض في شكل نصوص قانونية منفصلة، حيث بالرجوع إلى الجرائد الرسمية للمداولات سواء الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة تكون نصوص الأوامر التي تعرض للموافقة في شكل مشروع قانون.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - Fatiha Benabbou - Kirane, Droit parlementaire algérien, Tome1 , O.P.U,Alger, Année 2009, P 207.

<sup>2</sup> - مثال ذلك: إحالة رئيس م.ش.و. الكلمة لممثل الحكومة، والذي نجده رئيس م.ش.و. واستعمل العبارة التالية: أحيل الكلمة إلى السيد مثل الحكومة ليقدم لنا مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-01 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم

## أولاً: إجراءات عرض الأوامر التشريعية للموافقة أمام المجلس الشعبي الوطني

يقوم رئيس الجمهورية بإيداع طلب الموافقة على نص الأمر المتخذ سالفًا مكتب المجلس الشعبي الوطني، وإدراجه في جدول أعمال الدورة مع إمكانية الإلحاح على إستعجالته للموافقة عليه.

حتى وإن كان الأمر قد أنتج آثاره القانونية بمجرد إصداره من طرف رئيس الجمهورية، يأتي دور الحكومة ممثلة بأحد أعضائها.

لعرض نص الأمر للموافقة عليه، ومحاولة إقناع النواب بأهميته والآثار الإيجابية التي أنتجها وسينتجها، ويكون ذلك في جلسة يعقدها المجلس الشعبي الوطني للإستماع لممثل الحكومة، برئاسة رئيس المجلس الشعبي الوطني، المكلف بتسيير جلسات المجلس، والإستماع إلى مقرر اللجنة المختصة المجال إليها نص الأمر، هذا الأخير يقدم عرضاً يخص مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر، وذلك إستناداً إلى توصيات رئيس الجمهورية المقدمة من طرف ممثل الحكومة الذي مثل أمام اللجنة المختصة أثناء إعداد التقرير، ويتضمن العرض المحاور الكبرى والأحكام الجوهرية التي تناولها الأمر، مع التنويه في الأخير على إيجابيات الموافقة عليه.

لنشير أن اللجنة المختصة ليست مؤهلة لأن تقوم بتقديم أي تعديل، إذ أن تحرير تقريرها كان بناء على التوصيات المقدمة من طرف ممثل الحكومة والتي تهدف إلى قبول أو رفض بالإجمال لنص الأمر المعروض للموافقة البرلمانية.<sup>1</sup>

والمصالحة الوطنية. وعند عرض الأمر للتصويت قال السيد عمار سعداني: طبقاً لأحكام المادتين 124 من الدستور و 39 من القانون العضوي 99-02، أعرض للتصويت مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر 06-01 -الجريدة الرسمية للمداولات م.ش.و سنة الرابعة، رقم 188، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية التاسع نشرت يوم الإثنين 04 ربيع الأول عام 1427 هـ الموافق ل 03 أبريل سنة 2006، محضر الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأربعاء 15 مارس 2006، ص4.

<sup>1</sup> - Benabbou Kirane- Fatha, opcit, p 212.

## 1- طريقة تصويت المجلس الشعبي الوطني على الأمر التشريعي

بعدما يعرض مقرر اللجنة البرلمانية المختصة لتقريره، يأخذ رئيس المجلس الشعبي الوطني الكلمة ليعرض نص مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر بكامله للتصويت، وذلك بعد أن يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني النمط المتبع للإقتراع، أي باتخاذ أحد الأنماط، سواء التصويت برفع اليد في الإقتراع العام، أو بالإقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالإقتراع العام بالمناداة الإسمية.<sup>1</sup>

## 2- إشكالية التصويت بدون مناقشة

لقد نص القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، في مادته 38 فقرة 1 على أنه: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور".<sup>2</sup>

أي أن هناك تضيق من طرف المشرع في اللجوء إلى هذا الإجراء من التصويت، مقارنة بالأنظمة الداخلية التي تداولت على المجلس الشعبي الوطني.<sup>3</sup>

ما يستخلص من هذه المادة، هو حصر المشرع الجزائري تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة فقط على الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية المعروضة على كل غرفة من

<sup>1</sup> - أنظر: قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير - فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002 ص 26.

<sup>2</sup> - المادة 38 من القانون العضوي 99-02.

<sup>3</sup> - أي أن هذا الإجراء من التصويت كان متاحا في السابق أيضا للحكومة، تطلبه سواء تعلق الأمر بإقتراح أو مشروع قانون، والدليل على ذلك ما نصت عليه المادة 131 من القانون 77-01 المؤرخ في 15/08/1977 يتعلق بالنظام الداخلي لم.ش.و.ج.د.ش، العدد 66 الصادرة بتاريخ 04/09/1973، ص 948.

البرلمان للموافقة، وأنه لا يمكن تقديم أي تعديل أو اقتراح تعديل على النص المعروض أمام المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>، بحيث يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة.

الموافقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة.<sup>2</sup>

وبرجوعنا إلى الجرائد الرسمية للمداولات، نجد أن رئيس المجلس الشعبي الوطني، يعرض مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر الذي أعدت بشأنه اللجنة المختصة تقريراً للتصويت، مستندا بذلك إلى نص المادة 38 من القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وذلك بقوله: "...طبقاً للمادة 38 من القانون العضوي... أعرض عليكم نص مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر المتعلق بحماية الصحة وترقيتها بكامله للتصويت.<sup>3</sup>

### ثانياً: عرض الأوامر التشريعية على مجلس الأمة للموافقة

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني بالموافقة على نص الأمر المعروض أمامه، يأتي دور مجلس الأمة للموافقة.

ونشير في هذا الصدد، إلى أن مدة تبليغ نص الأمر الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني لرئيس مجلس الأمة، يكون في غضون العشرة (10) أيام الموالية، وذلك من

<sup>1</sup> - الفقرة الثانية من المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02.

<sup>2</sup> - الفقرة الثالثة من المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، حول مسألة سهو المشرع في إستعماله مصطلح المصادقة مكان الموافقة فقد تم التطرق لهذا الموضوع آنفاً.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية لمداولات الم.ش.و، السنة الخامسة، العدد 205، الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية العاشرة، محضر الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت 14 أكتوبر 2006، نشرت يوم الأربعاء 08 نوفمبر، 2006، ص 11.

طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، ويتم إشعار هذا الأخير - أي رئيس المجلس الشعبي الوطني - الحكومة بهذا الإرسال.<sup>1</sup>

يبلغ جدول أعمال جلسة الموافقة على الأمر، بعد إعداد تقرير بشأنها من طرف اللجنة المختصة المحال إليها نص الأمر الموافق عليه من طرف رئيس مجلس الأمة، مع تحديد تاريخ عقد الجلسة لأعضاء مجلس الأمة والحكومة، خمسة عشر يوماً قبل افتتاح الجلسة، لتمكينهم الإطلاع على أهم الأحكام التي جاء بها الأمر، مع التذكير دائماً بعدم إمكانية إقتراح تعديلات على الأمر المتخذ آنفاً.<sup>2</sup>

بالتالي نفس الإجراءات المتعلقة بعرض الأمر على المجلس الشعبي الوطني كما عرضها على مجلس الأمة حتى من ناحية التصويت بدون مناقشة.

فلقد حرص المؤسس الدستوري على وجوب عرض ما اتخذته رئيس الجمهورية من أوامر على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها.

لكن هذا الإجراء "عرض الأوامر على البرلمان" يخص الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان التي ذكرت في الفقرة 1 من المادة 124 من الدستور المعدلة بالمادة 142 في التعديل الأخير لسنة 2016 أين نصت على حالة الشغور أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة، وجاءت عرض الأوامر على البرلمان للموافقة في الفقرة الثانية.

فمن خلال تحليلنا للمادة 142، نجد أن عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها كل فرقة منه تخص الأوامر المنصوص عليها في الفقرة الأولى فقط، دون أن

<sup>1</sup> -المادة 42 من القانون العضوي 99-02.

<sup>2</sup> - أنظر: قاري إبراهيم ، المرجع السابق، ص 34.

تتعدى الأوامر المنصوص عليها في الفقرة الثالثة المتعلقة بالحالة الاستثنائية، وهذا الظاهر جليا من خلال استقراءنا للمادة.

كذلك يظهر أن الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لا تعرض لموافقة أو رفض البرلمان وهذا ما تبين من خلال رأي المجلس الدستوري المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 99-02<sup>1</sup>. فيما يخص المادة 38 (الفقرة الأولى) من القانون العضوي موضوع الإخطار المحررة كالأتي "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور".

- اعتبارا أن المشرع أقر بمقتضى المادة 38 ( الفقرة الأولى) من هذا القانون تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور، دون أن يحدد الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان للموافقة .

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري رخص بمقتضى المادة 124 من الدستور لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وفي الحالة الاستثنائية، على أن تتخذ تلك الأوامر في مجلس الوزراء .

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2، 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك.

<sup>1</sup>- رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، متعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج. عدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.

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

فيمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 المعدلة بالمادة 107 في التعديل الأخير لسنة 2016 حتى تتخذ هذه الحالة إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

والأوامر المتخذة في هذه الحالة لها ذاتية تميزها تماما عن الأوامر المتخذة في الوضع العادي، فلا تخضع لشروطي وجوب عرضها على البرلمان وموافقة هذا الأخير عليها، ولا تتأثر بالنتيجة المترتبة على عدم توفرهما، كل ما هنالك أن هذه الأوامر يجب أن تدخل ضمن مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 93 " تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية..."<sup>1</sup>

أي تكون مبررة وفقا لهذه الفقرة وإلا عدت غير دستورية، كما أن سريانها من حيث الزمان يجب ألا يتجاوز فترة الحالة الاستثنائية فعندما تنتهي الحالة الاستثنائية طبقا للفقرة الخامسة من المادة 93 من الدستور يتوقف العمل بكل الإجراءات الاستثنائية التي إستوجبها وتعد لاغية باعتبارها "قوانين" مؤقتة.

<sup>1</sup> - المادة 93 من دستور 1996.

قبل الإنتهاء من هذه الفقرة لابد من الإشارة أن الدستور يستوجب طبقا للمادة 142 فقرة الخامسة (5) أن تتخذ الأوامر دائما وبدون إستثناء في مجلس الوزراء، هذا الأخير الذي سنتناوله لاحقا.<sup>1</sup>

كما ذكرت سابقا، أن الأوامر المأخوذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية لابد من عرضها على الموافقة على البرلمان.

لكن الجانب العملي، يثبت أن هذا الشرط لا يأخذه رئيس الجمهورية على سبيل الإلزام بدليل أنه يقوم بإصدار أوامر قبل عرضها على موافقة البرلمان وهذا ما حدث بشأن الأمر المتعلق بقانون الأسرة 05-02 وغيره من الأوامر.

### الفرع الثالث: إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

يشكل مجلس الوزراء، الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة، و اتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية.<sup>2</sup> في هذا الصدد، لا يهمننا سوى دراسة شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء في الوثائق الأساسية الجزائرية.

نلاحظ بأن دستور 1976 يمثل الوثيقة الوحيدة التي أهملت إدراج هذا الشرط ضمن الإجراءات المقررة لسن الأوامر.<sup>3</sup>

لكن في المقابل، فإن إجماع باقي الوثائق الدستورية على تأكيد هذا الشرط.

<sup>1</sup>-أنظر: د. عبد المجيد زعلاني، مرجع سابق، ص 37.

<sup>2</sup>- أنظر: د. سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 12.

<sup>3</sup>- المادة 153 من دستور 1976.

فالبرجوع إلى فحوى المادة 124 من 1996<sup>1</sup>، نلاحظ بأن المؤسس الجزائري قد أدرج شرط إتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء، مباشرة بعد التنصيص على إمكانية إتخاذ التدابير خلال الحالة الإستثنائية.

لكن ذلك لا يوحي بأن احترام هذا الشرط مقترن فقط بالحالة الأخيرة، بل هو شرط جوهري يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى سن هذه التشريعات، معنى ذلك سواء الأوامر المتخذة في الحالة العادية أو الحالة الاستثنائية.

والدليل على ذلك، أن الفقرة الأخيرة من المادة 124 التي أدرجت هذا الشرط قد جاءت بشكل مستقل عن الفقرة المرتبطة بالحالة الاستثنائية، مما يدعو للقول بأن الشرط الذي تبنته يشكل عنصرا مشتركا بالنسبة لسائر أنواع الأوامر.

ومن جهة أخرى، فإن التعبير الوارد ضمن هذه الفقرة جاء بشكل عام - أي دون أدنى استثناء - وذلك يدل بأن إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يشكل شرطا عاما، يتعين على الرئيس احترامه في كل مرة يلجأ فيها إلى إتخاذ مثل هذه التدابير مهما كان شكلها.

لكن هذا الإجراء لا يمكنه أن يشكل قييدا على إرادة رئيس الجمهورية، طالما أن هذا

الأخير يمثل قبل كل شيء رئيس مجلس الوزراء ومحور كل النظام السياسي في

الدولة.<sup>2</sup>

فعرض الأوامر على مستوى مجلس الوزراء يمثل إجراء شكليا بمعنى أن الرئيس لا بد من أن يتخذ هذه التدابير على مستوى مجلس الوزراء، ولكنه غير مقيد من الناحية الدستورية بإشراك ممثلي الحكومة في صياغة هذه النصوص، طالما أن المادة 124 لا تحمل أية إشارة إلى هذه المسألة.

<sup>1</sup> - المادة 124 من دستور 1996.

<sup>2</sup> - المادة 87 من دستور 1996، لا سيما البند الرابع.

وبالتالي هذا الإجراء لا يلزم الرئيس في شيء. إذن ما الفائدة القانونية من إدراج هذا الشرط ضمن المادة 124 من الدستور؟ الجواب عن هذا السؤال نجده عند المؤسس الدستوري وحده، لكن هناك من يجيب عنه أن إجراء اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء من أجل تقوية الإجراءات الشكلية التي يمر بها الأمر التشريعي، فيتسنى للقارئ للمادة 124 أنها متضمنة لإجراءات عديدة.<sup>1</sup>

أما من وجهة نظري، أن نذكر إجراء اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء في المادة 124 فيه لغز خفي، حيث أراد المؤسس الدستوري التلميح له، وهو أن الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية مثل القوانين الصادرة عن البرلمان، حيث نجد هذه الأخيرة تمر على مصادقة مجلس الوزراء.

### المطلب الثاني: الرقابة على الأوامر التشريعية

إن الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية تخضع لنمط معين من الرقابة كغيرها من الوثائق القانونية الصادرة عن هيئة أخرى. هذا من أجل عدم مخالفة أسمي وثيقة في الدولة ألا وهي الوثيقة الدستورية ومن أجل عدم الانحراف عن مبدأ أساسي وهو مبدأ الشرعية.

ولهذا فالأمر التشريعي تمارس عليه رقابة برلمانية بالإضافة إلى الرقابتين القضائية والدستورية.

### الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية

إن مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية اقتضى إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصه التشريعي عن طريق الأوامر ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان بحكم

<sup>1</sup> - انظر: محديد حميد، مرجع سابق، ص 82-85.

الدستور مع ضرورة رقابة هذه الأوامر من طرف السلطة التشريعية بعرضها عليها للموافقة في أول دورة مقبلة له.

في هذا السياق، يطيب لنا التتويه بأن المادة 124 من الدستور لم تمنح كامل الحرية للبرلمان في تقدير هذه المعايير فهو لا يملك حق تعديلها أو على الأقل إثراءها بمناسبة إجراء المناقشة العامة، بل يتعين قبولها أو رفضها كلية، ودون إدخال أي تعديل عليها.<sup>1</sup>

فبعد عرض نص الأمر على البرلمان بغرفتيه وفق ما ذكر سابقا.

فإن مصير الأوامر المعروضة على البرلمان تتخذ إحدى الإحتمالات:

### أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية المعروضة عليه

بمجرد حصول الأمر المعروض على البرلمان على النسبة اللازمة للموافقة عليه من الغرفتين، بمعنى إذا كان موضوع الأمر يدخل في اختصاص القانون العادي، فالنسبة المطلوبة هي الأغلبية البسيطة للنواب، في حين أنه إذا كان الأمر يتناول موضوعاً من موضوعات القانون العضوي، فإن النسبة المطلوبة هي الأغلبية المطلقة للنواب، وفي كلتا الحالتين فإن أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) مطلوبة للمصادقة في مجلس الأمة.<sup>2</sup> فإذا حصل هذا فيستمر سريان الأمر وإنتاج آثاره القانونية المترتبة عن تطبيقه، فتصبح هذه الأوامر مثل القوانين الأخرى فلا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون.<sup>3</sup> وهنا ورد أن المصادقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من هذا التاريخ فحسب، بل إبتداءاً من يوم صدورها.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - المادة 38 من القانون العضوي 99-02.

<sup>2</sup> - المادتين 120 و 123 من دستور 1996.

<sup>3</sup> - انظر: بوقفة عبد الله، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 304.

<sup>4</sup> - انظر: سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، رسالة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002، ص 141.

### ثانياً: رفض البرلمان الموافقة على الأوامر التشريعية المعروضة عليه

في هذه الحالة، فإن الأمر يعد لاغياً بصريح المادة 124/ فقرة 3، لكن الذي لم تنص عليه هذه المادة هو مصير الآثار القانونية التي يكون قد رتبها الأمر الملغى بمعنى أن المادة 124 لم تبين ما إذا كان إلغاء الأمر يكون بأثر رجعي أو يسري فقط على الحاضر والمستقبل، ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص فإنها تسقط بالنسبة للمستقبل فقط.<sup>1</sup>

يؤيد حينئذ فكرة المساس بالمجال الخاص بالبرلمان وتطبيق صلاحياته عندما يتعلق الأمر بالموافقة على الأوامر، وكان من الأجدر منحه سلطة التقرير كاملة بمعنى أن يكون له في حالة الإلغاء تسوية الآثار المترتبة عليها أو اعتماد نفاذها في الفترة السابقة على عرض الأوامر عليه.<sup>2</sup>

### ثالثاً: صمت البرلمان اتجاه الأوامر التشريعية

هذا الاحتمال الأخير، الذي لم ينظمه الدستور و لا القانون العضوي، و إنما هو احتمال فقهي أضيف إلى الاحتمالين السابقين، ويكمن فحوى هذا الاحتمال في عرض الأوامر من طرف رئيس الجمهورية للموافقة عليها في الفترة المحددة في الدستور، لكن البرلمان يتخذ موقفاً سلبياً وذلك بعدم التعبير عن رأيه اتجاه الأوامر المعروضة عليه.

وفي هذا الصدد، يوجد من يفسر فرضية اتخاذ البرلمان لموقف سلبي بأنه رفض ضمني لهذه الأوامر.<sup>3</sup> وفي الأخير أخلص إلى القول أن هذا الاحتمال لا يمكن له أن يؤدي إلى إلغاء الأوامر المعروضة على البرلمان، ذلك أن النص الدستوري ألزم رئيس الجمهورية بعرض

<sup>1</sup> - أنظر: د. حلمي فهمي عمر، مرجع سابق، ص 362.

Mohamed Brahimi , opcit , P 36.

وأنظر أيضاً:

<sup>2</sup> - أنظر: د. بسبوني عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1997، ص 207.

<sup>3</sup> - أنظر: د. حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 379. و أيضاً أنظر: د. مراد بدران، مرجع سابق، ص 19.

الأوامر على البرلمان، وأمام ذلك يلتزم البرلمان بمعالجتها وفي ذلك له أن يوافق عليها كما له أن يرفضها.

غاية ما في الأمر أن المؤسس الدستوري وحتى القانون العضوي لم يحدد المدة اللازمة للموافقة على هذه الأوامر والذي لا شك فيه أن مثل هذا الوضع وأمام سكوت الدستور والقانون العضوي، فإن هناك اعتبارات سياسية تحكمه أكثر منها قانونية.<sup>1</sup>

فنستخلص، أن الدستور لا يعطي كامل الحرية للبرلمان في التصرف اتجاه الأوامر الصادرة عن شخص رئيس الجمهورية.

كما أن الدستور لا يشير إلى حق البرلمان في تعديل الأوامر و لا يشير إلى الآثار المترتبة على الحقوق المكتسبة التي تكون قد نجمت عن الأوامر في حالة رفض الموافقة عليها.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية

يقصد بالرقابة القضائية القضاء الإداري. في حقيقة الأمر، هذه الرقابة لا جدوى منها باعتبار أن الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية قوانين مثلها مثل القانون العادي الصادر عن البرلمان. بالتالي فالقانون لا يخضع للرقابة القضائية.

إلا أنه توجد آراء لفقهاء قانونيين تتمحور حول أن الأمر التشريعي قبل موافقة البرلمان عليه يتخذ صبغة القرار الذي يخضع لرقابة القضاء الإداري، وهذا تأسيسا على المعيار الشكلي

<sup>1</sup> - أنظر: قاري إبراهيم، مرجع سابق، ص 72.

<sup>2</sup> - أنظر: آسي نزي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أبريل 1999، مذكرة لنيل ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 80-81.

للتفرقة بين القانون والعمل الإداري، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية ويجوز إلغاءها في حالة عدم ثبوت مشروعيتها.<sup>1</sup>

كما تظل هذه الأوامر طيلة الفترة السابقة عن عودة البرلمان من حالة الغيبة، مجرد أعمال إدارية أو بالأحرى قرارات إدارية.

وما دام الأمر كذلك، فلا يوجد ما يمنع إمكانية مخصصتها أمام القضاء الإداري - مجلس الدولة - بمقتضى دعاوى الإلغاء طبقاً للقواعد المعروفة في القانون الإداري.<sup>2</sup>

أما الفترة اللاحقة عن إقرارها من طرف البرلمان، تتحول الأوامر إلى تشريعات عادية فتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة عن البرلمان، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري باعتبار أن مجلس الدولة لا يملك سلطة فحص شرعية القوانين العادية، كون أنه يمثل اعتداء واضحاً على سلطة الشعب. بالتالي ستبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري.<sup>3</sup>

بصدد الرقابة القضائية، عرضنا باختصار الآراء الفقهية التي أرجعت الأوامر إلى قرارات إدارية قبل مصادقة البرلمان عليها إلا أننا لم نفضل في هذا الشأن، حيث لم نفرق بين الأوامر الصادرة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية وبين الأوامر الصادرة في الحالة الإستثنائية وتلك الصادرة في الفترة الإنتقالية لأن هذا سنتعرض إليه لاحقاً من خلال مكانتها في معيار التدرج الهرمي للقواعد القانونية.

### الفرع الثالث: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

<sup>1</sup> - أنظر: د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 501.

<sup>2</sup> - في تفصيل المسألة أنظر: د. عمار عويدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2000، ص 147.

<sup>3</sup> - أنظر: د. مراد بدران، المرجع السابق، ص 25.

الرقابة الدستورية في الجزائر موكولة لهيئة سياسية وهي المجلس الدستوري. هذا الأخير هو هيئة مستقلة تكلف بالسهر على إحترام الدستور.

يتكون المجلس الدستوري من إثني عشر (12) عضوا: أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهما رئيس الجمهورية، وإثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، وإثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة، وإثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا، وإثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة.

في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المجلس الدستوري، يكون صوت رئيسه مرجحا. أين نجد رئيس الجمهورية يعين الرئيس ونائب الرئيس بعدما كان يعين الرئيس فقط من قبل.<sup>1</sup> يتمتع هذا المجلس بصلاحيات الرقابة، حيث يتم تحريكه من أجل ممارسة اختصاصه

بواسطة آلية الإخطار.<sup>2</sup>

تعتبر الرقابة الدستورية من أهم ضمانات تطبيق القاعدة الدستورية ونفاذها لأن مبدأ علو الدستور يتطلب أن تحترم السلطات العامة التي أنشأها الدستور لاختصاصاتها الدستورية بتحقيق نوع من الرقابة على القوانين والتنظيمات والتحقق من عدم مخالفتها لنصوص الدستور<sup>3</sup> فيوجد نوعين من الرقابة:

- الرقابة الاختيارية التي تمارس على القوانين والتنظيمات والمعاهدات.
- الرقابة الوجوبية (رقابة المطابقة) على القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان.

<sup>1</sup> المادتين 182-183 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> المادة 187 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>3</sup> أنظر: بلمهيدي إبراهيم، المجالس الدستورية في دول المغرب العربي، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، سنة 2009/2010، ص 59.

والذي يهمننا تناوله في هذا المجال، هو رقابة المجلس الدستوري للأوامر الصادرة عن مؤسسة رئيس الجمهورية.

فهذه الأوامر تتضمن قوانين عادية أو قوانين عضوية (هذه الأخيرة خاصة بالمرحلة الإنتقالية وممكن تكون في ظل حالة استثنائية)، فرئيس الجمهورية باتخاذ هذه الأوامر، يعرضها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها أو ترفضها، فإذا رفضها البرلمان فتعد لاغية ولا يطرح أي إشكال.

أما إذا أجازها البرلمان فنكون بصدد حالتين، إما أن هذه الأوامر تدخل ضمن المجال المخصص للقوانين العادية، وبالتالي يكون عرضها على المجلس الدستوري لرقابة دستورتها اختيارياً، يستطيع أن يخطر المجلس الدستوري بشأنها كل من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، سواء قبل صدورها أو بعد دخولها حيز التنفيذ، وإما أن تكون هذه الأوامر تتضمن قوانين عضوية (مرحلة انتقالية)، وكما هو منصوص عليه في الدستور أن نص القانون العضوي يخضع لمراقبة المطابقة مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره<sup>1</sup> و أن يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.<sup>2</sup>

إذن فصدور القوانين العضوية في شكل أوامر لا يغير من طبيعتها وتظل تخضع لمراقبة المطابقة من طرف المجلس الدستوري كبقية القوانين العضوية التي يسنها البرلمان فبعد أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء تعرض على غرفتي البرلمان فإذا لم تتم الموافقة عليها تعد

<sup>1</sup> - الفقرة الأخيرة من المادة 123 من دستور 1996.

<sup>2</sup> - المادة 165 فقرة 2 من دستور 1996.



التشريع بأوامر كإجراء دستوري يتخذه رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 124، عرف تطوراً في الدساتير الجزائرية، كما شمل حالات محددة دستورياً، بالإضافة إلى أنه يتخذ وفق مراحل وإجراءات تم عرضها سابقاً.

فمن خلال إجراءات سن الأمر التشريعي، يصبح هذا الأخير يتمتع ويكتسب مكانة قانونية، من جهة مركزه في هرم تدرج المعايير القانونية، ومن جهة أخرى يظهر مركزه في تأثيره على المؤسسة التشريعية. وهذا ما سنوضحه من خلال مطلبين مستقلين.

### المطلب الأول: مركز الأمر التشريعي في هرم تدرج المعايير القانونية

يعد الدستور الوثيقة العليا في الأنظمة الدستورية المعاصرة لما له من قدسية وسمو على ما دونه من قواعد قانونية في الدولة، لذا يتناول المبادئ العامة التي يتعين إنتهاجها من جميع السلطات العامة في الدولة وهذا لتحقيق الدولة القانونية التي تقوم على تدرج قانوني، يستوجب احترام القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى منها درجة.<sup>1</sup>

في بلدنا الجزائر، يظهر مبدأ تدرج القواعد القانونية في ديباجة الدستور<sup>2</sup>، كما يتجلى من خلال تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ومن خلال عدة مقومات.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - أنظر: د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية) دراسة مقارنة منشأ المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 28.

<sup>2</sup> - يظهر في الفقرة 10 من ديباجة دستور سنة 1996 سمو الدستور " إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي..".

<sup>3</sup> - كذلك من خلال عدم مخالفة ما نص عليه الدستور صراحة، أو من حيث مطابقة القانون للمبادئ الدستورية كمبدأ المساواة، ومن خلال التزام السلطة القضائية بتطبيق القانون.

أين نجد حتى المجلس الدستوري الجزائري أقر صراحة أن روح الدستور لجزائري هو "مبدأ الفصل بين السلطات في رأيه حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي بتاريخ 06 يناير سنة 1997.<sup>1</sup>

الدستور يتأسس الهرم القانوني للدولة، لتأتي بعده المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، هذه الأخيرة تسمو على القانون وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 132 من دستور 1996 على أن: المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون.<sup>2</sup>

فالنظام الدستوري الجزائري أعاد النظر في مكانه المعاهدة الدولية.<sup>3</sup> لتصبح تسمو على القانون، ما يترتب عنه نتائج مهمة، أولها، عدم جواز التشريع بما يخالف المعاهدة وثانيا، إلغاء جميع القوانين السارية المفعول والمخالفة للمعاهدة المصادق عليها، وبهذا تكون سلطة رئيس الجمهورية أقوى، حيث بإمكانه تعطيل قانون أقره البرلمان أو قيد الدراسة، عن طريق الإنضمام أو إبرام معاهدات مخالفة لهذا القانون.<sup>4</sup>

وتأكيدا لما تم قوله، أن المعاهدة تقيد التشريع البرلماني، هو ما أكده المجلس الدستوري في قراره، رقم 01 المؤرخ في 20 أوت سنة 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، بشأن المادة 108 منه، والمتضمنة شرط الجنسية الأصلية للزوجة بالنسبة للمرشح للانتخابات.

<sup>1</sup> - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 4. أ-م.د مؤرخ في 12 شوال عام 1417 الموافق ل 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي بتاريخ 06 يناير 1997، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 19 مارس 1997.

<sup>2</sup> - المادة 132 من دستور 1996.

<sup>3</sup> - المادة 159 من دستور 1976، وانظر في هذا الصدد

- Kanoun (N) et Taleb (T) ; " de la place des Traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algerie , in el Mouhamet ,N 03,Alger,2005, P19.

<sup>4</sup> - انظر: بن سباع نورة، مجال القانون و اللائحة في الدستور الجزائري لسنة 1988، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، جوان 1997، ص 92.



فقد ذهب د. سعيد بو الشعير إلى القول: لما كانت السلطة التنفيذية تتمتع بالإختصاص التشريعي، إلى جانب المجلس بواسطة الأوامر التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة للموافقة عليها، فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها، وبالتالي فإن المسألة لا تبقى معلقة على موافقة المجلس.<sup>1</sup>

بقي أغلب الفقهاء متأثرين بما جاء من آراء فقهية حول الأوامر الصادرة في دستور 1976، فنجد الدكتور أسود محمد أمين، أن رأيه حول الأمر التشريعي في ظل دستور 1996: لا يعتبر رئيس الجمهورية في هذه الحالة هيئة إدارية تصدر قرارات إدارية و إنما يعتبره هيئة تشريعية. تمارس عملية التشريع إلى جانب البرلمان بواسطة الأوامر وبالتالي تكتسب هذه الأخيرة الصفة التشريعية بمجرد إصدارها.<sup>2</sup>

أما رأي الأقلية من الفقهاء قائلين أن الأوامر قبل المصادقة تعتبر قرارات إدارية وبهذا الشأن أقل درجة من القانون، وبعد المصادقة عليها من طرف السلطة التشريعية تكتسب صفة القانون.<sup>3</sup>

أما من وجهة نظري، أن الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية تكتسب صفة القانون العادي الذي هو أسمى من التنظيمات درجة و أقل درجة من القانون العضوي ومن المعاهدات وطبعا أقل بكثير من الوثيقة الأسمى في الدولة " الدستور".

<sup>1</sup> - انظر: سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 306 - 307.

<sup>2</sup> - انظر د. أسود محمد الأمين، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع، مجلة الحجة لمنظمة المحامين: ناحية تلمسان، العدد 02، الجزائر، ديسمبر 2005، ص 36.

<sup>3</sup> - انظر د. مراد بدران، مرجع سابق، ص 25.

- انظر: نصر الدين طيفور، مرجع سابق، ص 244.

### الفرع الثاني: الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية

سبق وأن ذكرت الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لا تعرض على موافقة البرلمان وهذا بحكم المادة 124 من الدستور ورأي المجلس الدستوري السابق الذكر بخصوص القانون العضوي 99-02 وهو ما جعل أغلبية الفقهاء تستنتج بأن المؤسس الدستوري الجزائري بتمييزه بين تلك الأوامر إنما رغب في إصباح الصفة التشريعية على الأوامر دون وجود لموافقة البرلمان.

ويعتبر الأستاذ بن طيفور، أن المؤسس الدستوري الجزائري أراد التمييز بين الأوامر المتخذة في الحالة العادية التي لا تكسب الصفة التشريعية إلا بعد موافقة البرلمان عليها وبين الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية المكتسبة للصبغة التشريعية مباشرة.

فوفقا للدستور الحالي وروحه، فإن الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية تكون محصنة اتجاه الرقابتين البرلمانية والقضائية، وهو ما يجعل الحريات العامة أثناء الحالة الاستثنائية معرضة لكل أصناف الانتهاكات دون أن يكون في استطاعة البرلمان والقضاء تحريك ساكن.<sup>1</sup>

أما الأستاذ بدران، فيميز بين حالتين فيما يخص الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، فإذا كان تقرير الحالة الإستثنائية هو الخطر الذي أصاب البرلمان بحيث منعه من الإجتماع، فإن الأوامر المتخذة هنا يستحيل عرضها على البرلمان للموافقة عليها، وعليه فإن تلك الأوامر تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية ما دام أنها صدرت عن هيئة إدارية، أما إذا تقررت الحالة الإستثنائية لسبب لا يتعلق بالخطر الذي يصيب البرلمان، فإن هذا الأخير عليه أن يجتمع، وفي هذه الحالة، ونظرا لموقف المؤسس الدستوري الذي إلترزم جانب الصمت، فإن رئيس

<sup>1</sup> انظر: نصر الدين بن طيفور ، المرجع السابق، ص 279.

الجمهورية يكون مخيرا بين: إما ألا يعرض الأوامر على البرلمان، وفي هذه الحالة تبقى تلك الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية، و إما أن يعرض تلك الأوامر على البرلمان، وهو احتمال غير وارد من الناحية العملية وذلك نظرا لتقادي الدخول في صراع مع البرلمان ، وفي هذه الحالة تصبح تلك الأوامر بمثابة تشريعات منذ موافقة البرلمان عليها.<sup>1</sup>

إلا أنني أوافق الرأي القائل بالأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية تكتسب الصفة التشريعية مباشرة.

وبهذا لها نفس درجة القانون، وممكن تكتسب صفة القانون العادي كما يمكن أن تكتسب صبغة القانون العضوي لأن الحالة الإستثنائية تخول لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الإستثنائية اللازمة. فإذا أصدر رئيس الجمهورية أمر يتعلق بمجال القانون العضوي فيصبح نفس درجة القانون العضوي يسمو على القانون العادي والتنظيمات و أقل درجة من المعاهدات وإذا أصدر رئيس الجمهورية أمر يدخل ضمن مجالات القانون العادي فهنا يأخذ درجة من القانون العادي ويسمو على التنظيمات وأقل درجة من الدستور، المعاهدات والقانون العضوي.

### الفرع الثالث: الأوامر التشريعية الصادرة في فترة الحكم الإنتقالي

هنا أعني الأوامر التي صدرت في الفترة الإنتقالية طبقا للمادة 179<sup>2</sup>السالفة الذكر، كالأمر 07-97 المتعلق بنظام الانتخابات.

هذه الأوامر تتمتع بمكانة القانون العضوي بمجرد إصدارها، حيث في هذه الحالة لم يوجب الدستور عرض تلك الأوامر على البرلمان للموافقة عليها.

<sup>1</sup>- انظر د. مراد بدران ، المرجع السابق، ص 120.

<sup>2</sup>-المادة 179 من دستور 1996.

وهذا ما يفيد بأن المؤسس الدستوري الجزائري يعامل هذه الطائفة من الأوامر معاملة خاصة، أي معاملة التشريع العضوي فهي أعلى مرتبة ومكانة من التنظيمات والقانون العادي. في الأخير، نستخلص أن الأوامر الصادرة في الحالة العادية تكتسب مكانة القانون العادي أعلى فقط من التنظيمات و أقل درجة من الدستور، المعاهدات، القانون العضوي. والأوامر الصادرة في الحالة الإستثنائية ممكن إكتسابها لمكانة القوانين العضوية أو العادية.

أما فيما يخص الأوامر الصادرة في ظل الفترة الإنتقالية أعلى مكانة من التنظيمات والقانون العادي والأوامر الصادرة في الحالة العادية والإستثنائية المتعلقة بمجال القانون العادي وأقل شأنًا من الدستور والمعاهدات.

### المطلب الثاني: تأثير الأوامر التشريعية في المؤسسة التشريعية

إن منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بموجب المادة 124 من دستور 1996، تترتب عليها نتائج بالغة الخطورة بالنسبة للسلطة التشريعية، حيث يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة العمل التشريعي المطلق<sup>1</sup>، فهو صاحب الإختصاص الكامل أثناء المدة المحددة له دستوريا لممارسة الأوامر، مما جعل منه صاحب إختصاص أصيل غير منقوص فيه يستمد من الدستور مباشرة، فالدارس للأمر الرئاسي الذي يصدر حسب الوجه المبين في الدستور، يلاحظ حقيقة مفادها أن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي، ويكفي أن القاعدة الدستورية المكرسة لهذا المبدأ ما هي إلا تعبيرًا واضح على إخضاع الأصل العام للتشريع الرئاسي بين الحين والآخر، من شأن إعتماها التأثير على الإرادة التشريعية

<sup>1</sup> انظر: د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 246-248.

للبرلمان، او بالأحرى يحد من مشاركته في إنتاج التشريع، إذ هو بذلك يعدل أو يلغي القوانين السابقة عنها والصادرة عن البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل.

فالأوامر التشريعية من جهة تهمش الوظيفة التشريعية، ومن جهة أخرى تؤثر عمليا وواقعا من خلال إرتفاع نسبتها.

### الفرع الأول: تهميش الوظيفة التشريعية

إن رئيس الجمهورية يتمتع بالحرية الكاملة في تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر التشريعية دون أدنى قيود تكبح سلطته في ذلك، فإذا كان الإدعاء بان الأوامر تمثل إجراء إستثنائيا يتم اللجوء إليه من أجل تجاوز عدم كفاية الإجراءات البرلمانية الطبيعية، فإن الممارسة أثبتت أن الأوامر قد أصبحت وسيلة طبيعية للتشريع، وهو ما يعبر بجلاء عن رغبة في تجاوز سلطة البرلمان، فيمكن القول أن المادة 124 من دستور 1996 تمثل علامة لها دلالتها في تأكيد هبوط الإمتيازات البرلمانية في دستور 1996، طالما أنها تنتهي إلى ان تجعل اللجوء إلى الأوامر نظاما معتادا، وطالما أن رئيس الجمهورية يملك بموجب ذلك إمكانية اتخاذ الأوامر للتدخل في إختصاص البرلمان<sup>1</sup>، حيث أصبح مجال القانون مقيد. كما أن الإختصاص الرقابي للبرلمان قلص.

### أولا: تدخل وهيمنة رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر التشريعية في مجال التشريع

لقد تحددت المسائل المتعلقة بالمجال التشريعي وحصرت في مادتين 122 و 123 من دستور 1996، فلا يستطيع البرلمان أن يشرع في مواضيع أخرى لا تدخل في هذا المجال.

غير ان الأمر الخطير، هو تدخل رئيس الجمهورية في المجال المحجوز للسلطة التشريعية، فبإمكانه التشريع بأوامر في أي موضوع يدخل ضمن المسائل المحددة وفق المادة

<sup>1</sup> - انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 246.

122، سواء في الظروف العادية المتعلقة بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في ظل الحالة الإستثنائية أين تقلت الأوامر في ظل الحالة الأخيرة من البرلمان بصفة كلية وهذا راجع للوضع الخطير الذي يعيق البرلمان من أداء مهامه المعتادة.<sup>1</sup>

ليس هذا فقط، تأتي المادة 120 من الدستور لتحديد الإطار الزمني اللازم للمصادقة، لتطبقه في مهلة خمسة وسبعون (75) يوما، فعدم إحترام المهلة يفوت على البرلمان فرصة إدخال تعديل على هذا القانون المهم، والذي لا يخضع لإجراء الموافقة

البرلمانية اللاحقة التي تخضع له أغلبية الأوامر<sup>2</sup>، لتكون بذلك قد ابتعدت أكثر عندما سمحت بحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية وتجاوز إرادة البرلمان ككل، وسلبت من هذا الأخير حقه البديهي في المصادقة على مشاريع القوانين الخاصة بالمسائل المالية وربطتها بنطاق زمني محدد، فبينما تملك الحكومة الوقت الكافي لإعداد مشروع القانون المتضمن ميزانية الدولة، لا يجوز للبرلمان تجاوز مدة (75) يوما للتصويت عليه، وهو ما يؤسس لتكريس أولوية ومكانة مركز السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية، فخيار السلطة التشريعية برفض مشروع قانون المالية وعدم المصادقة عليه حتى بصدد قانون المالية التكميلي، يصبح بلا معنى ما دام رئيس الجمهورية سيصدره بأمر وتباشر حكومته فور ذلك تنفيذه، بالتالي يصبح الأمر يحل محل السلطة التشريعية في المجال المالي.

فنستنتج، أن الأوامر التشريعية تنافس القوانين الصادرة عن البرلمان وأحيانا تتجاوز نسبتها نسبة إقتراح القوانين حيث نأخذ مثال عن سنة 2006 فيما يخص إقتراح القوانين، حيث

<sup>1</sup> - انظر: د. مولود ديدان، مرجع سابق، ص 386.

<sup>2</sup> - خلفية توزيع هذه المدة غير واضحة، فهل لأن عدد الأعضاء في كل غرفة هو السبب، وهل لأن الانطلاق كان من خلفية أن مجلس الأمة لا يمكن له تقديم أي تعديل على النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، و بالتالي فهو لا يحتاج إلى وقت طويل لدراسة نص قانون المالية. أنظر: أ. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ضوء المادة 120 من الدستور، ملتقى المؤسسات، العدد 01، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، سنة 2006، ص 66.

- Voir aussi: Benabbou - Kirane (F). Le droit Parlementaire algerien, Tome 2, O.P.U, Alger, 2009, p129.

سجل ضعف في هذا الجانب من طرف النواب عبر عنه السيد عبد العزيز زيارى، وزير العلاقات مع البرلمان أين وجد ضعف بالنسبة لإقتراح القوانين.

إضافة إلى ذلك، فإن التشريع بأوامر تزايد خلال الفترة التشريعية الرابعة فكانت أهم القوانين التي تتعلق بمصير الأمة قد اتخذت في عهد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة منذ مجيئه إلى السلطة 15 أبريل 1999 عن طريق التشريع بأوامر، من بينها مشروع الوثام المدني، تأسيس التعريف الجمركية الجديدة، تنظيم المؤسسات الإقتصادية وتسييرها وخصوصتها، تطوير الإستثمار...

في الحقيقة، لا نجد من هذه القوانين ما يستحق الإستعجال حتى يتم إصدارها بواسطة أمر، مما يحرم النواب من مناقشتها أو إدخال تعديلات عليها، وهو ما يحد من نسبة المبادرة لديهم.<sup>1</sup>

ليس هذا فحسب، بل تمتد سلطة التشريع بأوامر لتشمل الحقوق والحريات نظرا لاجتماع سلطتي التشريع والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية، ومن ثم لا يخفى ذلك الخطر المحقق بالحقوق والحريات.

فرغم أن المؤسس الدستوري نفسه بداية هو حامي ومقرر الحماية للحقوق والحريات بتعدد جوانبها، وأنه هو الذي أقر الإختصاص للبرلمان بموضوع الحقوق والحريات، إلا أنه إعترف لرئيس الجمهورية فوق ذلك بسلطة التشريع عن طريق أوامر.

هذا معناه، أن إصدار نصوص قانونية تخص حريات المواطنين، قد تكون في شكل أداة التشريع بأوامر. بالتالي إمكانية تدخل السلطة التنفيذية في مجال الحريات العامة للمواطن وهذا ما يبدو أكثر وضوحا، حتى في ظل تلك الشروط التي تحكم تلك الأوامر، من ضرورة

<sup>1</sup>- انظر: طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، مذكرة ماجستير، تخصص: التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة باتنة، السنة 2008-2009، ص 60.

عرضها على البرلمان للموافقة عليها، إذا ما تمتع الرئيس بأغلبية مساندة داخل الهيئة التشريعية، فيكون حينها بحق ممارس لسلطة التشريع عموماً، وفي مجال الحقوق والحريات على وجه التحديد، بمعنى أن يصبح رئيس الجمهورية منافساً حقيقياً للبرلمان في مهمته التشريعية.

وعليه، فإن تنظيم حريات المواطنين بأداة التشريع بأوامر سوف يكون وفق مرتضيات سلطة التنفيذ وليس حسب ما تضعه السلطة التشريعية، حتى وإن كانت هذه الأخيرة تملك الكلمة الأخيرة بإمكانية عدم الموافقة على الأمر، غير أن القانون 99-02 في مادته 38 قيدتها بانعدام المناقشة.

بهذا ما علينا سوى القول، أن السلطة التنفيذية برئيسها تفوق على السلطة التشريعية في المجالات المحجوزة لها حتى في مجال الحقوق والحريات. كقانون الأسرة الذي عدل بأمر، وقانون الجنسية وغيرهما.

### ثانياً: تقليص الرقابة البرلمانية

فيما يتعلق بجودة الرقابة البرلمانية فهي لا تختلف كثيراً عن جودة المنتج التشريعي، إلى درجة جعلت رئيس الهيئة التنفيذية بواسطة الأوامر التي يتخذها يضعف الدور الرقابي عليها.

فالمؤسسة التشريعية تتمتع في ممارسة إختصاصها بحرية لكنها ليست مطلقة فهي مقيدة بنصوص الدستور، مما يضيف تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وما يبرز هذه المكانة أكثر هو طبيعة الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر المعروضة عليه في أول دورة له من قبل رئيس الجمهورية، فالبرلمان بغرفتيه لا يعتمد على المناقشة وإنما حسب المادة 124 من دستور 1996 والمادة 38 من القانون العضوي المنظم لعلاقات البرلمان مع الحكومة التي تنص على التصويت بدون مناقشة، فالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لا

يناقشا إطلاقا التشريع الرئاسي، ولا يعدلانه ولا يتمتعان بأي مبادرة في هذا المجال، إذن هذا الإجراء يبين الطابع الشكلي للموافقة.<sup>1</sup>

بهذا إنتهى التطور الدستوري إلى صياغة أحكام قاعدة التصويت بدون مناقشة، على نحو يفضي إلى منح الهيئة التنفيذية وسيلة فعالة للحد من التدخلات البرلمانية في المجال التشريعي، وبناء على هذه الأحكام افترض المؤسس عدم المساس بأصل الأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها إعادة البرلمان النظر في الأمر تفصيلا، و كأن المؤسس الدستوري أراد أن لا يتخطى البرلمان رئيس الجمهورية، حيث يبقى الأمر على صورته الأصلية التي صدر عليها، ومن ثم على البرلمان أن يتحمل مسؤوليته في هذا الشأن - أي - الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي حسب ما أتى عليه ودون أي تعديل.

كما أن المؤسس الدستوري، لا يتطرق إلى الحالة التي لا يعرض فيها رئيس الجمهورية الأمر، و لم ينص الدستور على أي جزاء في حالة عدم عرض الأمر للموافقة على البرلمان رغم أن عدم عرضه على البرلمان يشكل مخالفة للدستور وبالتالي عدم دستوريته.

فالسؤال الذي يتبادر إلى ذهننا، لماذا المؤسس الدستوري لم يتطرق إلى هذه الحالة ؟

أهذا سهو منه أم أنه متعمدا ذلك؟

إن شكلية الموافقة تظهر بوضوح في كونها سياسية أكثر منها دستورية. وهذا ما يجعل البرلمان مضمحل في الإختصاص التشريعي والرقابي والذي يزيده دون جرأة هو عدم رفضه لأي أمر صادر عن رئيس الجمهورية ولعل أهم مثال على ذلك هو موافقة البرلمان على الأمر رقم 01/01 المتعلق بقانون النقد والقرض بأغلبية أعضائه رغم عدم دستوريته.<sup>2</sup>

1- انظر : محديد حميد، مرجع سابق، ص 324.

2- انظر: د.لوناسي جبقية، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه تخصص دولة قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2007، ص 242.

هذا ما يعني انعدام حرية البرلمان في إبداء الرفض بخصوص أمر صادر عن رئيس الجمهورية.

كما يقال أن حالة الرفض تبدو مستبعدة إن لم تكن مستحيلة وذلك بحكم السيطرة الحزبية للحكومة على البرلمان.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: إرتفاع نسبة الأوامر التشريعية تجاوز خطير للبرلمان

إن الإفراط في هذه الأوامر يشكل تجاوزا خطيرا للبرلمان بصفته العضو الأصل للتشريع، ومساس بحرمة، وبالتالي قفز على الإرادة الشعبية وبداية التأسيس لنظام غير ديمقراطي، ومما زاد من خطورة الموقف أن مثل هذه الأوامر عادة ما تنصب على مواضيع ذات أهمية بالغة في حياة المجتمع حاضره ومستقبله، فالرجوع للأوامر الستة التي صادق عليها البرلمان في جلسة واحدة بتاريخ 2003/10/14 لا نجد نوا واحدا منها مستعجلا لا يمكن تقديمه كمشروع قانون خلال الدورتين العاديتين للبرلمان.

بل هل أن المصادقة على 11 أمرا خلال عهدة واحدة من طرف البرلمان يفسر بوجود إنسجام بين الأغليبتين البرلمانية والرئاسية، قد يكون هذا التأويل صحيحا، ولكن مصادقة البرلمان على 06 أوامر في جلسة واحدة رغم الصراع المعلن بين أنصار رئيس الجمهورية و أنصار الحكومة على بن فليس المستقيل من طرف الحزب الذي يملك الأغلبية في الغرفة الأولى، تشير إلى عدم صحة هذا التأويل.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - انظر: د. سعيد بو الشعير " التشريع عن طريق الأوامر و أثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، ص 339.

<sup>2</sup> - انظر: سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، سنة 2005-2006، ص 162.

كذلك عرفت نسبة الأوامر ارتفاعا في الفترة التشريعية الممتدة ما بين سنة 2002 وسنة 2007، حيث شهدت هذه الفترة صدور 33 أمر تشريعي، في حين الفترة التي قبلها والممتدة ما بين 1997 و 2002، قد شهدت صدور 20 أمر تشريعي.<sup>1</sup>

فاعتماد مبدأ التشريع بأوامر بهذه الصورة سيؤثر على الإرادة التشريعية للبرلمان أو بالأحرى يحدد مشاركته في إنتاج التشريع بواسطة التعديلات والاقتراحات البرلمانية فقط.<sup>2</sup> بل حتى تعديل القوانين أصبح يتم بصورة كبيرة بموجب أوامر تشريعية حيث شهدنا أن قوانين هامة تم تعديلها بموجب أوامر، و إن كانت هذه القوانين تقتضي أن يخضع تعديلها إلى تفكير ومناقشة معمقة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني والذي يمثلون الشعب، ومن طرف كذلك أعضاء مجلس الأمة.

ومن بين هذه القوانين المهمة نجد قانون الأسرة الذي عدل بموجب الأمر رقم 05-02 الصادر في 27 فيفري 2005.<sup>3</sup> فما دام هذا القانون ينظم الخلية الأساسية في بناء المجتمع، فالمفروض أن تعديله يكون بواسطة مشروع قانون أو إقتراح قانون وليس بواسطة أمر وذلك حتى تتم مناقشته بشكل جيد في البرلمان، وإن كانت المطالبة بتعديل قانون الأسرة والتعديلات الواجب إدخالها عليه قد شهدت تجاذبات وإختلاف بين فئات كبيرة في المجتمع.

إلا أن هذه التجاذبات وهذا الإختلاف لا تستدعي تعديله بأمر، لأنها لا تعني قيام حالة الضرورة أو حالة إستعجال.

<sup>1</sup> شهدت سنة 1997 صدور أكبر عدد من الأوامر التشريعية، حيث بلغ عددها 15 أمر وهذا يرجع لعدم وجود البرلمان طبق للأحكام الجديدة التي جاء بها دستور 1996 والمتمثلة في وجود غرفتين للبرلمان بدل غرفة واحدة، راجع الحصيلة في موقع وزارة العلاقات مع البرلمان

- in.www.m.r.p.gov.dz

<sup>2</sup> انظر د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 249.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2005، ص 18.

وكذا نجد قانون الجنسية، الذي تتجلى أهميته في أنه يحدد متى تثبت الجنسية الأصلية وما تثبت الجنسية المكتسبة، ويتوقف على هذا التحديد، مدى تمتع الفرد ببعض الحقوق المدنية كالحق في تقلد بعض المناصب السامية في الدولة.

وبالرغم من هذه الأهمية لقانون الجنسية إلا أنه عدل بموجب الأمر 05-01 الصادر في 27 فيفري 2005<sup>1</sup>، فالأفضل أن تعديل هذا القانون يكون باقتراح أو مشروع قانون، وذلك لجعل أعضاء الجهاز التشريعي يناقشون تعديلات تمس بحقوق أساسية للأفراد.

ومن بين كذلك القوانين التي عدلت بموجب أمر، قانون المحروقات الذي عدل بموجب الأمر 06-10 الصادر في 29 جويلية 2006<sup>2</sup>، فهذا القانون ونظرا لأهميته على الصعيد الاقتصادي والمتمثلة في تنظيمه لقطاع المحروقات والتي تشكل ما نسبته 97% من صادرات الجزائر نحو الخارج، فالمفروض أن يخضع تعديله هو الآخر بواسطة مشروع قانون أو اقتراح قانون، حتى تتم مناقشته بشكل جيد في البرلمان.

وبغض النظر، عن هذه النتائج الواقعية، هناك من رفض فكرة الأوامر التشريعية كلية، لأنها تشكل إنتهاك صارخ لإحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمانات لأنها عبارة عن سرقة وتحايل على البرلمان.<sup>3</sup>

نتبين من خلال ما تم عرضه، أن الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية طغت وتفوقت على إقتراحات القوانين الصادرة عن البرلمان.

1 - الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2005، ص 15.

2- الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 2006، ص 04.

3- انظر: د. فوزي أو صديق، مرجع سابق، ص 130.

الخاتمة

## الخاتمة

ختاماً لموضوع هذه الدراسة، يسعني القول أن الدستور قد خول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر باستثناء دستور سنة 1989 الذي أراد فيه المؤسس الدستوري إعادة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إحقاقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

فواضح من دراستنا للأوامر في النظام الجزائري، أن المؤسس الدستوري تأثر إلى حد كبير بالدستور الفرنسي لسنة 1958، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري عمل أكثر على تقوية مكانة رئيس الجمهورية الذي أصبح يتمتع بسلطات هامة في مجال التشريع، هذا ما يظهر من التطورات الدستورية التي عرفتها البلاد في مجال التشريع بالأوامر، عن طريق الانتقال من نظام التفويض التشريعي في دستور سنة 1963 إلى نظام التشريع بأوامر فيما بين دورتي انعقاد البرلمان في دستور سنة 1976، ليتوسع في دستور 1996 إلى بين دورتي البرلمان وحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، لتصل سلطة رئيس الجمهورية في الأوامر التشريعية إلى حد أنه هو من يقرر المسائل العاجلة المتعلقة بالحالتين الاخريتين وهذا مانصت عليه المادة 142 من دستور سنة 2016. وهذا يعد في رأبي تراجعاً من قبل المؤسس الدستوري لفائدة رئيس الجمهورية أين يستمد حقه في التشريع بالأوامر في ظل النظام الجديد من الدستور مباشرة وليس من قبل المجلس الوطني كما كان الحال عليه في دستور سنة 1963، مما جعل هذا الاختصاص المخول لرئيس الجمهورية في تصاعد مستمر على حساب البرلمان.

فالأوامر كآلية دستورية مخول استعمالها لرئيس الجمهورية في الظروف العادية المتعلقة بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، أو في الظروف الاستثنائية المتعلقة بالحالة الاستثنائية، تعتبر نظاماً مشروعاً طالما أنها مدسّرة وتهدف لمواجهة ما يطرأ ضمناً لاستمرارية المرفق أي النشاط التشريعي.

وقد أشرت من خلال هذا البحث، أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أحاط هذا الحق المخول لرئيس الجمهورية بجملة من الضوابط والإجراءات تتمثل أساسا في العامل الزمني وبعض الإجراءات الشكلية التي تدعمه بدل من تقييده كراي مجلس الدولة الاستشاري المستحدث بموجب المادة 142 من قانون التعديل الدستوري 16-01، واتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، هذا المجلس الذي يملك فيه رئيس الجمهورية حصة الأسد.

اذن فهذه الإجراءات لا تعدو أن تكون إلا اجراءات شكلية فقط .

كما تبين أن رئيس الجمهورية له كل الحرية والسلطة التقديرية في مباشرة الأوامر وتحديد مدى ملائمة اختيار اللجوء إلى هذه التدابير عند معالجته لبعض المواضيع، مما أدى بذلك وفي العديد من المرات الى تعديه على المجال المحجوز للبرلمان، ما أدى بالأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية إلى ترتيب اثار تمس بالاختصاص التشريعي للبرلمان وتزعزع مكانته إلى طريق التدهور مقابل تكريس تفوق رئيس الجمهورية إلى حد قول أن هناك سلطتين تشريعتين في الدولة خاصة من خلال أن البرلمان مقيد بالمادة 38 من القانون العضوي 99-02 بعدم مناقشته للأوامر المعروضة عليه، فهو إذن يطلع عليها فقط وما عليه سوى الموافقة أو الرفض دون مناقشتها أو تعديلها، هذا ما يعدم ويلغي الاختصاص الرقابي للبرلمان، فتصبح السلطة التشريعية مهمشة من طرف رئيس الجمهورية في الوظيفتين التشريعية و الرقابية.

فبالنظر الى هذه الملاحظات

- ندعو المؤسس الدستوري الى إعادة النظر في المواد المتعلقة بالأوامر التشريعية، فرغم أنها جاءت تعديلات في هذا الشأن بصدد المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أنني أجدتها تدعم أكثر مركز رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر خاصة أنه هو من يفسر المسائل العاجلة كما يريد وهذا ما لا بد من النظر فيه من طرف المؤسس الجزائري.

- جعل مجلس الدولة كهيئة قضائية فعالة في ميدان الأوامر بإصدارها قرار يضبط رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر بدل من إصدارها رأي استشاري .

- أنه من الواجب، عرض الأوامر على مصادقة البرلمان وليس الموافقة الشكلية، باعتبار أن المصادقة تتضمن المناقشة لكن الموافقة تعتمد على وسيلة التصويت دون مناقشة ولا تعديل، وهذا ما يجعل السلطة التنفيذية بممثلها من خلال المصادقة مراقبة من طرف السلطة التشريعية صاحبة السيادة البرلمانية، مما يؤدي برئيس الجمهورية الى اتخاذ أوامر تشريعية في محلها وبالحاجة إليها دون الخروج عن ما نص عليه الدستور، وليس هذا فقط بل لا بد من ترتيب جزاء في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، ليمارس حقه في رقابته لأن المنطق يقضي بالسماح لهذا الأخير تبيان موقفه من الأوامر لأن التشريع في الأصل من اختصاص البرلمان.

- أيضا ضرورة استعمال مصطلحات دقيقة واضحة غير قابلة لعدة تفسيرات وتأويلات خاصة في مجال الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93، فالعبارات المستعملة تجعل رئيس الجمهورية يسيء استخدامها، لذا من الأحسن تحديد نطاق تطبيق الحالة الاستثنائية وضبط التدابير اللازمة لها، لأن الدستور المثالي يتطلب مصطلحات دقيقة و مفهومة .

- نورد كاقترح بتفعيل دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، فيما أن الأوامر تخضع للرقابة الدستورية مثلها مثل القوانين الصادرة عن البرلمان وهذا ما أثبتته الواقع العملي، إلا أن المجلس الدستوري كهيئة رقابية فهي غير مستقلة من الناحية العضوية فجل أعضائه تابعين لشخصية رئيس الجمهورية، كما أن الية الإخطار غير فعالة، باعتبار أن رئيس الجمهورية له أن يخطر المجلس الدستوري بعدم دستورية أمر وهذا ما يعد مستحيلا، فكيف له أن يحرك رقابة ضده؟

إنّ فأخلص الى القول، بأنّ نبقى على فكرة الأوامر في النظام الدستوري الجزائري لمواجهة الظروف الطارئة في غياب المؤسسة التشريعية لاستقرار الدولة و استمراريتها. إلا أنه ضروري من رئيس الجمهورية باعتباره رئيس الدولة، ومجسد لوحدة الأمة وحامي الدستور أن يتحلّى حقيقة بالصفة الأخيرة ولا يتعدى على الدستور باستعماله للأوامر خارج ما نص عليه المؤسس الدستوري، ويتحلّى بروح المسؤولية والنزاهة، ويحترم الدستور حتى يضمن توازن السلطات ويحقق الاستقرار والدوام للدولة .

وينبغي على السلطة التشريعية أن تكون في مستوى تطلعات منتخبها في مواجهة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، فإذا كانت غير دستورية إما يرفضها أو يقوم بتحريك الرقابة الدستورية عليها بإخطار المجلس الدستوري، وهذا حتى يمنع رئيس الجمهورية من اللجوء الى الإفراط في استعمال هذا الحق المخول له دستوريا .

الملاحق

## الملحق رقم 01

حصيلة الأوامر المصادق عليها من قبل البرلمان والمنشورة في الجريدة

الرسمية لسنتي 2005 و 2006

الرقم	عنوان الأمر	رقم الجريدة الرسمية	تاريخ النشر
01	الأمر رقم 01-05 المؤرخ في 18 محرم 1426 الموافق 27 فيفري سنة 2005 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 17 شوال سنة 1390 الموافق 15 ديسمبر 1970 والمتضمن قانون الجنسية	43	22 يونيو 2005
02	الأمر رقم 02-05 المؤرخ في 18 محرم 1426 الموافق 27 فيفري سنة 2005 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 يونيو سنة 1984 والمتضمن قانون الأسرة	43	22 يونيو 2005
03	الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 18 يونيو 2005 والذي يعدل ويتمم القانون رقم 90-08 المؤرخ في 18 رمضان عام 1410 الموافق 27 أفريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية	70	19 أكتوبر 2005
04	الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 11 جمادى الثانية 1426 الموافق 18 يوليو سنة 2005 الذي يتمم القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 07 أفريل 1990 والمتعلق بالولاية	70	19 أكتوبر 2005

19 أكتوبر 2005	70	الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 18 جمادى الثانية سنة 1426 الموافق 18 يوليو 2005 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005	05
15 يناير 2006	02	الأمر رقم 06-05 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 أوت 2005 والمتعلق بمكافحة التهريب	06
15 يناير 2005	02	الأمر رقم 07-05 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 أوت سنة 2005 الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة	07
26 أبريل 2006	27	الأمر رقم 01-06 المؤرخ في 28 محرم 1427 الموافق 27 فيفري 2006 والمتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية	08
26 أبريل 2006	27	الأمر رقم 02-06 المؤرخ في 29 محرم 1427 الموافق 28 فيفري 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين	09
26 أبريل 2006	27	الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 29 محرم 1427 الموافق 28 فيفري 2006 والذي يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين	10

المصدر: موقع المجلس الشعبي الوطني على الانترنت

[www.apn.dz](http://www.apn.dz)

## الملحق رقم 02

## حصيلة الأوامر التشريعية الصادرة سنة 2012

الرقم	نص الأمر
01	الأمر رقم 01-12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق 13 فبراير سنة 2012، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان
02	الأمر رقم 02-12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق 13 فبراير سنة 2012، الذي يعدل ويتمم القانون 01-05 المؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 06 فبراير 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها
03	الأمر رقم 03-12 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1433 الموافق 13 فبراير سنة 2012، والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012

المصدر: موقع وزارة العلاقات مع البرلمان على الانترنت

[www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

## الملحق رقم 03

اراء وقرارات المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية الأوامر

تاريخ النشر	رقم الجريدة الرسمية	تاريخ الإخطار	صاحب الإخطار	رأي وموضوع القرار
19 مارس 1997	15	12 فيفري 1997	رئيس الجمهورية	رأي رقم 4 ر.أ.م.د مؤرخ في 12 شوال عام 1417 الموافق 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 6 يناير سنة 1997
06 مارس 1997	12	رئيس الجمهورية	24 فيفري 1997	رأي رقم 01 ر.ق.أ عض/م.د المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور

6 مارس 1997	12	24 فيفري 1997	رئيس الجمهورية	رأي رقم 02 ر.أ.ق عض/م.د المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور
28 فبراير 2000	7	23 فيفري 2000	رئيس الجمهورية	قرار رقم 02/ق.أ.م/د/2000 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق 27 فبراير سنة 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى

المصدر: أحكام الفقه الدستوري الجزائري رقم 02 سنة 1997-رقم 05 سنة

2000. تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع

### أولا- باللغة العربية

#### 1- النصوص القانونية

##### أ- الدساتير

- 1- دستور الجزائر لسنة 1963 مؤرخ في 08/09/1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 64 المؤرخة في 10/09/1963 .
- 2- دستور الجزائر لسنة مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد94، مؤرخة في 24/11/1976.
- 3- دستور الجزائر لسنة 1989، مؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، مؤرخة في 01/03/1989 .
- 4- دستور الجزائر لسنة 1996 مؤرخ في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد76 مؤرخة في 08/12/1996، المعدل بالقانون 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية رقم 25 الصادرة في 14 أفريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 63، المؤرخ في 16 نوفمبر 2008، وبالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016.
- 5- قانون دستوري عدد 51 لسنة 2002، المؤرخ في 01 جوان سنة 2002، يتعلق بتتقيح بعض أحكام الدستور، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 45، بتاريخ 03 جوان سنة 2002 .

6-دستور المملكة المراجع في 13 سبتمبر1996، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم1.96.157، صادر في 07 أكتوبر1996، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية عدد 4420، بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

7-الدستور الفرنسي لسنة1958، مؤرخ في 04 أبريل سنة 1958

### ب- النصوص التشريعية والتنظيمية

1-القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30/05/1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 37، مؤرخة في 01 يوليو 1998، المعدل بالقانون العضوي 13/11 المؤرخ في 26 يوليو 2011، ج.ر.ج. عدد 43، مؤرخ في 03 غشت 2011.

2-القانون العضوي 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 15 المؤرخة 09 مارس 1999.

3-القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 01، مؤرخة في 14 يناير 2012.

4-الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 58، مؤرخة في 13/07/1965.

5-القانون رقم 01/77 المؤرخ في 15/08/1977، يتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة جزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 66، صادرة بتاريخ 04-09-1973.

6- الأمر رقم 01/94 المؤرخ في 10 أوت 1994، يتضمن كيفية تنظيم وتسيير المجلس الوطني الإنتقالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 01، مؤرخة في 28 سبتمبر 1994. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 48 لسنة 2006.

7- الأمر 09/97، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 12، مؤرخة في 06 مارس 1997.

8- الأمر رقم 14/97، مؤرخ في 31 مايو 1997، المتعلق بالتنظيم الاقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 38، مؤرخة في 04 يونيو 1997.

9- الأمر رقم 01/05، المؤرخ في 27 فيفري 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 لسنة 2005.

10- المرسوم الرئاسي رقم 94-40، المؤرخ في 29/01/1994، المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 06، مؤرخ في 31/01/1994.

11- المرسوم التنفيذي 261/98، مؤرخ في 29/08/1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 64، مؤرخة في 30 غشت 1998.

### ج- المداولات و الأنظمة الداخلية

1- المداولة رقم 92-02/م.أ.د. مؤرخة في 14 أبريل 1992، تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، الجريدة الرسمية عدد 28، مؤرخ في 15 أبريل 1992.

2- الجريدة الرسمية للمداولات م.ش. والسنة الرابعة، رقم 188، مؤرخة في 03 أفريل 2006.

-النظام المؤرخ في 16 أفريل سنة 2012، المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 26، مؤرخة في 03 مايو سنة 2012

د- الآراء والقرارات

1-قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 01، ق.ق.م.د. مؤرخ في 20 غشت 1989، المتعلق بقانون الإنتخابات، ج.ر.ج.ج عدد 36 مؤرخة في 30 غشت سنة 1989.

2-رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 4. أ-م.د. مؤرخ 19 فبراير سنة 1997، المتعلق بدستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الإنتقالي بتاريخ 06 يناير 1997، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 19 مارس 1997.

3-رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 06/ر.ق.ع.م.د./ مؤرخ في 19 مايو 1998، متعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 39 مؤرخة في 07 يونيو 1998.

4-رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر.ق.ع.م.د./99 المؤرخ في 21 فيفري 1999، متعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 15، مؤرخة في 09 مارس 1999.

5-قرار رقم 2.ق.أ.م.د، مؤرخ في 27 فيفري سنة 2000، المتعلق بدستورية الأمر رقم 15/97 ، الجريدة الرسمية عدد 07، المؤرخة في 28 فيفري سنة 2000 .

6-رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 /م.د. مؤرخ في 28 يناير سنة 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 06 مؤرخة في 03 فبراير 2016.

2-المؤلفات

أ- المؤلفات المتخصصة

1. د/ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1979.
2. د/حلمي فهمي عمر، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980.
3. د/رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، سنة 2013.
4. د/عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، سنة 1996.
5. د/عبد المجيد زعلاني، رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، م.ج.ع.ق.ا.س، العدد 02، الجزائر، سنة 1994.

ب- المؤلفات العامة

1. د/أحسن كيرة، المدخل إلى القانون، ط6، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 1993.
2. د/أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1979.
3. د/اسماعيل غزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1989.
4. د/بسيوني عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.

5. د/بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2004.
6. د/بلحاج صالح، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، د.م.ج، الجزائر، 2010.
7. د/بورايو محمد، مركز رئيس الجمهورية، ط1، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 1998.
8. د/خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007.
9. د/أفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف الاسكندرية، 2006.
10. د/سامي جمال الدين، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية) دراسة مقارنة منشأ المعارف، الإسكندرية، 2003.
11. أ/سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2010.
12. د/سعيد بواشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، سنة 1990.
13. د/سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، طبعة 12، د.م.ج، الجزائر، سنة 2013.
14. د/سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والمعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1996.

15. د/سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1977.
16. د/عبد الحميد متولي، القانون والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 1976.
17. د/عبد الله بوقفة، القانون الدستوري تاريخ ودراسات الجمهورية الجزائرية، مراجعات تاريخية-سياسية- قانونية، ط1، دار الهدى، الجزائر 2008.
18. د/عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، سنة 2002.
19. د/عبد الله عبد الغني البسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1995.
20. د/عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 2، دار الجسور، المحمدية، سنة 2007.
21. عمار سعداني، المؤسسة التشريعية في الجزائر (النشأة، التنظيم، الصلاحيات)، مطبعة المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، يوليو 2005.
22. د/فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، "السلطات الثلاث"، الجزء الثالث، ط2، الجزائر، سنة 2004.
23. أ/قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، سنة 2001.
24. د/محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، سنة 2002.
25. د/محمد سعيد جعفر، مدخل إلى العلوم القانونية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2002.

26. د/محمد صغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
27. د/مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، سنة 2005.

### 3- الرسائل الجامعية

#### أ- أطروحات دكتوراه:

1. - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة قسنطينة، سنة 1990.
2. بوقفة عبد الله، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
3. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2009/2010.
4. رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، سنة 2005-2006.
5. سعيد بوا الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984.
6. لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة دكتوراه تخصص دولة قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2007.

7. نصر الدين بن طيفور، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2002-2003.

### ب- مذكرات الماجستير:

1. آسي نزي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الجزائري إنطلاقا من رئاسيات 15 أبريل 1999، مذكرة لنيل ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

2. بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007.

3. بلمهيدي إبراهيم، المجالس الدستورية في دول المغرب العربي، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، سنة 2009/2010.

4. بن سباغ نورة، مجال القانون و اللائحة في الدستور الجزائري لسنة 1988، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، جوان 1997.

5. حفيظة يونس، الأزمة السياسية في الجزائر والمؤسسات الجديدة، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، سنة 2001.

6. خنيش بغداد، المؤسسات الدستورية في الظروف الإستثنائية، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، جامعة الجزائر 2001.

7. دوفان ليديه، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية - قوانين الإصلاح السياسي نموذجاً، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص: قانون إداري، جامعة ورقلة - سنة 2013.

8. نبيح مولود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، أفريل سنة 2006.
9. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2005-2006.
10. رقيق ياسين، وزارة العلاقات مع البرلمان، التنظيم والمهام، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون، 2008-2009.
11. سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، سنة 2005-2006.
12. سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، رسالة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2002.
13. طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، مذكرة ماجستير، تخصص: التنظيمات السياسية والإدارية، جامعة باتنة، السنة 2008-2009.
14. شامي رابح حمو عبد الله، مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2011/2012.
15. قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2009 - 2010.

16. قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير - فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.
17. مزياني لونس، إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، سنة 2011.
18. منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2013-2014.
19. ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر. مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، سنة 2010-2011.

#### 4-المقالات:

1. د/أسود محمد الأمين، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع، مجلة الحجة لمنظمة المحامين: ناحية تلمسان، العدد 02، ديسمبر 2005.
2. د/الأمين شريط، عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، الجزائر، جوان 2003.
3. د/بوكرا ادريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، مجلة ادارة، عدد 01، الجزائر، سنة 1988.

4. أ/بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ضوء المادة 120 من الدستور، ملتقى المؤسسات، العدد الأول، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، سنة 2006.
5. أ/بومدين أحمد، الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية والرقابة القضائية عليها، م.ج.ع.ق.إ.س عدد 04، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، سنة 2013.
6. د/سعيد بوالشعير، التشريع بأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، م.ج.ع.ق.إ.س، العدد 1، الجزائر، ديسمبر 1988.
7. د/عبد الرزاق زوينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، الجزائر، 2002.
8. د/عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 2، الجزائر، سنة 1999.
9. أ/المدهون محمد، أثر تمتع رئيس الجمهورية بالإختصاص التشريعي في النظام الدستوري، موسوعة الفكر القانوني، العدد 10، دار الهلال للخدمات الإعلامية، وهران، بدون سنة النشر.
10. د/مراد بدران، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر "مجلة المدرسة الوطنية للإدارة"، عدد 02، مجلد 10، الجزائر، سنة 2000.
11. د/مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الإستثنائية، م.ج.ع.ق.إ.س الجزء 36، رقم 1، الجزائر، سنة 1988.

12. د/نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، م.ج.ع.ق.ا.س، عدد01، الجزائر، سنة 2008.
13. أ/نور الدين فكائر، ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد 10،الجزائر، اكتوبر 2005.
14. أ/وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16،الجزائر، سنة 2002.

## ثانيا - باللغة الفرنسية

### 1-les ouvrages :

1-Benabbou kirane-fatih,droit parlementaire algerien,tome1,o.p.u,Alger,année 2009.

2-Benabbou kirane-fatih,droit parlementaire algerien,tome2,o.p.u,Alger,année 2009

3-Mohamed brahimi,le pouvoir en algérie et ses formes d'expression institutionnelle,o.p.u,1995

### 2-thése:

-Josette habbas,la fonction législative en algérie,thése du doctorat,université Montpellier,1980

### 3-les articles:

- 1-Bouabdellah(M),la fonction consultative du conseil d'état et l'article 152 de la constitution,revue des sciences humaines,n°=17,université Constantine,juin 2000.
- 2-courdon(N),le régime de l'ordonnance en algérie,RASJEP,n°01,Alger,année 1977
- 3-Ghouti mekamcha,le pouvoir legislative a la lumière de la revision constitutionnelle du 28/11/1996,idara,n°01,Alger,1998
- 4-Kanoun (N) et Talab(T),de la place des traits internationaux dans l'ordonnancement national en algérie,in el mouhamet,n°3,Alger,2005
- 5-Talab (T) , du monophalisme de l'executif dans le régime politique,2eme partie,in RASJEP,Alger,1990

**4-site internet:**

- 1-www.mrp.gov.dz

القهر من

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
8	الفصل الأول: التأسيس القانوني للتشريع بأوامر
10	المبحث الأول: ماهية الأوامر التشريعية
10	المطلب الأول: مفهوم الأوامر التشريعية
11	الفرع الأول: تعريف الأمر التشريعي
11	أولاً: التعريف الفقهي للأمر التشريعي
15	ثانياً: التعريف القانوني للأمر التشريعي
19	الفرع الثاني: تمييز الأوامر التشريعية عن غيرها من النصوص القانونية والتنظيمية
19	أولاً: تمييز الأوامر التشريعية عن النصوص القانونية
19	1- تمييز الأوامر التشريعية عن القانون العضوي
21	2- تمييز الأوامر التشريعية عن القانون العادي
22	ثانياً: تمييز الأوامر التشريعية عن السلطة التنظيمية
23	1- تمييز الأوامر التشريعية عن السلطة التنظيمية المستقلة
24	2- تمييز الأوامر التشريعية عن السلطة التنظيمية المشتقة
25	المطلب الثاني: دوافع تطبيق نظام التشريع بأوامر في النظام الدستوري
26	الفرع الأول: الدوافع المتبناة من طرف المؤيدين
26	أولاً: الدوافع السياسية

26	1-مدى تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بالدستور الفرنسي
29	2-انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
30	ثانيا:الدوافع الدستورية
31	1-انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب
32	2-السلطات الدستورية لرئيس الجمهورية منحتة مركزا هاما بالنسبة للبرلمان
33	الفرع الثاني: الدوافع المتبناة من طرف المعارضين
33	أولا:الدوافع القانونية
34	1-طول و كثرة الإجراءات البرلمانية في عملية إصدار القانون
34	2-تضييق المجال التشريعي للسلطة التشريعية
35	ثانيا:الدوافع العملية
35	1-التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات
36	2-السلطة التنفيذية أقرب مؤسسات الدولة الى الواقع المعيش تفاعلا معه
37	المطلب الثالث:تطور التشريع بأوامر في الدساتير
38	الفرع الأول:نظام الأوامر التشريعية في دستوري 1963و1976
38	أولا:نظام الأوامر التشريعية في ظل دستور 1963
40	ثانيا:نظام الأوامر التشريعية في ظل أمر 10جويلية 1965
41	ثالثا:نظام الأوامر التشريعية في ظل دستور 1976
43	الفرع الثاني:نظام الأوامر التشريعية منذ سنة 1992
44	أولا:نظام الأوامر التشريعية في ظل المرحلة الانتقالية بين سنتي 1992و1996
45	ثانيا:نظام الأوامر التشريعية في ظل دستور 1996

47	المبحث الثاني: نطاق الأوامر التشريعية
48	المطلب الأول: حالات التشريع بأوامر
48	الفرع الأول: التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية
49	أولاً: استعمال الأوامر التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
54	ثانياً: استعمال الأوامر التشريعية فيما بين دورتي انعقاد البرلمان
58	الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل الظروف غير العادية
58	أولاً: التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية
63	ثانياً: التشريع بأوامر في المسائل العاجلة المتعلقة بقانون المالية
66	المطلب الثاني: مجال التشريع بأوامر
67	الفرع الأول: التشريع بأمر المتعلق بالقانون العادي
73	الفرع الثاني: التشريع بأمر المتعلق بالأحكام الانتقالية
79	الفصل الثاني: تفعيل الأمر التشريعي في النظام القانوني
81	المبحث الأول: مراحل سن الأمر التشريعي
81	المطلب الأول: إجراءات سن الأمر التشريعي
81	الفرع الأول: الرأي الاستشاري لمجلس الدولة
86	الفرع الثاني: عرض الأوامر التشريعية على البرلمان
90	أولاً: إجراءات عرض الأمر التشريعي للموافقة أمام المجلس الشعبي الوطني
91	1- طريقة تصويت المجلس الشعبي الوطني على الأمر التشريعي
91	2- إشكالية التصويت بدون مناقشة
93	ثانياً: عرض الأمر التشريعي على مجلس الأمة للموافقة
96	الفرع الثالث: اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء

98	المطلب الثاني: الرقابة على الأوامر التشريعية
98	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية
99	أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية المعروضة عليه
100	ثانياً: رفض البرلمان الموافقة على الأوامر التشريعية المعروضة عليه
100	ثالثاً: صمت البرلمان اتجاه الأوامر التشريعية
101	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية
103	الفرع الثالث: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية
106	المبحث الثاني: المكانة القانونية للأوامر التشريعية
106	المطلب الأول: مركز الأمر التشريعي في هرم تدرج المعايير القانونية
108	الفرع الأول: الأوامر التشريعية قبل وبعد المصادقة عليها
110	الفرع الثاني: الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية
111	الفرع الثالث: الأوامر التشريعية الصادرة في الحكم الانتقالي
112	المطلب الثاني: تأثير الأوامر التشريعية في المؤسسة التشريعية
113	الفرع الأول: تهميش الوظيفة التشريعية
113	أولاً: تدخل وهيمنة رئيس الجمهورية بواسطة الأوامر في مجال التشريع
116	ثانياً: تقليص الرقابة البرلمانية
118	الفرع الثاني: ارتفاع نسبة الأوامر التشريعية تجاوز خطير للبرلمان
122	الخاتمة
127	الملاحق
133	قائمة المراجع
148	الفهرس

"الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات"