

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العلي والبحث العلمي



جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر
Université Ahmed DRAIA. Adrar-Algérie

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة بعنوان : التشريع بالأوامر في ظل الدستور الجزائري

مذكرة ماستر في تخصص : القانون الإداري

تحت إشراف :

د - بن عومر محمد الصالح

من إعداد الطالبين :

- بوزايد عمر

- عيشاوي بلخير

لجنة المناقشة :

رئيساً

مشرفاً ومقرراً

عضواً مناقشاً

أستاذ جامعة أدرار

أستاذ جامعة أدرار

أستاذ جامعة أدرار

د - بن السليمو محمد المهدي

د - بن عومر محمد الصالح

د - رحموني محمد

السنة الجامعية : 2019/2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

نتقدم بالشكر للمولى عز وجل على توفيقه لإتمام هذا العمل

المتواضع.

كما نتقدم بجزيل الشكر للأستاذ الدكتور ~ بن عومر محمد

الصالح ~ على إشرافه القيم لهذه المذكرة ، أدام الله عليه الصحة

والعافية .

كما نقدم الشكر لعمال المكتبة المركزية بجامعة أدرار ونخص

بالذكر غرني محمد على مساعدته لنا في إنجاز هذه المذكرة .

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

- إلى من قال فيهما المولى عز وجل " وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيرا " .

إلى أغلى وأعز ما يملك الإنسان في دنياه ~ والداي العزيزين ~ أطال الله في عمرهما وبارك فيهما ، وأدام الله عليهما موفور الصحة والعافية .

- إلى توأم الروح التي ساندتني وكانت لي نعم الصاحب والرفيق في السراء والضراء - زوجتي الغالية - ~ كريمة ~ ،
إبني ~ محمد ضياء الدين ~ .

- إلى إخوتي سندي وكل أفراد العائلة .

- إلى كل طلبة العلم ورواده .

- إلى كل من نساه قلبي ولم ينساه قلبي .

عمر

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع

- إلى روح والدي رحمه الله .
- إلى أغلى وأعز ما في الوجود ~ والدتي العزيزة ~ .
- إلى الزوجة الكريمة والأبناء .
- إلى إخوتي وكل أفراد العائلة .
- إلى طلبة وأساتذة قسم الحقوق بجامعة أدرار .
- إلى زملاء في العمل .

بلخير

- قائمة المختصرات -

ج . ر . ج : الجريدة الرسمية الجزائرية .

م . د : المجلس الدستوري .

م . ش . و : المجلس الشعبي الوطني .

م . أ : مجلس الأمة .

ق . ع : قانون عضوي .

ر . ج : رئيس الجمهورية .

ك . ح . ع . س : كلية الحقوق والعلوم السياسية .

ص : الصفحة .

ص - ص : من الصفحة إلى الصفحة .

ج : الجزء .

ط : الطبعة .

ع : العدد .

مقدمة

لقد أصبح التشريع في العصر الحديث يحتل مكاناً مميّزاً في المصادر القانونية فهو المصدر الأصلي العام للقاعدة القانونية . إن التشريع كمصدر رسمي للقانون هو وضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة بواسطة السلطة المختصة بذلك ، ومن هنا يتضح أن ثمة خصائص معينة يجب توافرها فيما يعتبر تشريعاً بالمعنى الصحيح هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية تعتبر من أهم الوظائف الدستورية في الدولة ، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية ، واكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية مكنها من أن تصبح المشرع باسم الشعب .

لكن ولأسباب متعددة تراجع الدور التشريعي للبرلمانات في بعض الدول فاسحا المجال لتدخل السلطة التنفيذية بالتشريع ، بل وأضحى ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة مقابل تقوية السلطة التنفيذية على التشريعية ، فتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي لم يعد مقتصرًا على الظروف الاستثنائية كما كان متعارفاً عليه ، بل امتد إلى الحالة العادية فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى ، وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة .

ففي الدول ذات الأنظمة الديمقراطية حيث يسود مبدأ الفصل بين السلطات يحدد الدستور سلطات الدولة و يبين اختصاصات ونطاق عمل كل منها ، فإذا تجاوزت إحدى هذه السلطات الحدود المرسومة لها اعتبر تعدياً على أحكام الدستور وخروجاً عن أحكامه ،

ومن بين ما تقوم عليه الأنظمة الديمقراطية إعطاء السلطة التشريعية اختصاص سن القوانين باعتبارها الممثلة لإرادة الشعب، غير أن هذه السلطة لا توجد في حالة انعقاد مستمر إذ تغيب بصورة مؤقتة إما بصفة إدارية كما هو الحال في حالة شعور البرلمان ، أو رغماً عنها وذلك عندما يصدر قراراً بحل البرلمان لذلك اتجهت دساتير أغلب الدول في مثل هذه الظروف إلى منح رئيس الدولة بصفة استثنائية سلطة إصدار أوامر تشريعية لمعالجة ما قد تواجهه الدولة من ظروف.

ومادام التشريع من مهام البرلمان في كل الأنظمة السياسية ومنها الجزائر وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي باستقلالية كل سلطة في أداء مهامها مع وجود توازن بينها من خلال وجود مظاهر التعاون والرقابة بين السلطة التنفيذية والتشريعية خاصة فدساتير الجزائر المتعاقبة قد كرست هذا المبدأ ، وذلك من خلال منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر طبقاً للدستور .

ويعتبر التشريع بأوامر من أهم السلطات التي يملكها رئيس الجمهورية وفقاً للدستور الجزائري ، فبواسطته يتدخل في الميادين المخصصة للبرلمان متقيداً بضوابط وشروط سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية ، فبالإضافة إلى السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية خارج مجال القانون فإنه يملك سلطة التشريع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق التشريع بالأوامر ، فإذا كانت الأوامر السبيل الوحيد للتشريع في الظروف الاستثنائية حيث كانت الوسيلة الوحيدة في غياب الهيئة التشريعية المكلفة بالتشريع ، بالإضافة إلى استعماله الآلية في ظل الحروب والأزمات الداخلية ، إلا أن الواقع العملي يثبت مدى هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية ، من خلال مباشرتها للأوامر التشريعية ، مما جعله في مركز المنافس للبرلمان وذلك بالرغم من القيود ووسائل الرقابة

التي أقرها ووضعها المؤسس الدستوري خاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

نطاق وحدود الدراسة : تهدف هذه الدراسة إلى تقدير مدى التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك من خلال التطرق إلى تطور آلية التشريع بالأوامر في الدستور الجزائري بداية من دستور 1963 إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 ، مع التركيز على النصوص القانونية التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية التي تناولت آلية التشريع بأوامر التي تضمنها هذا التعديل .

أهمية الموضوع : إن البحث في موضوع التشريع بأوامر له أهمية كبيرة ، إذ تتجلى أهمية موضوع البحث من الناحية العملية بمحاولة تحديد نطاق سلطة التشريع بالأوامر التي ينفرد بها رئيس الجمهورية ، و تزايد وتعاضم الدور التشريعي لرئيس الجمهورية ، وفي جميع المجالات وخاصة في الظروف العادية ، على حساب سلطة البرلمان المختص بالتشريع ، مع تحجيم دور البرلمان التشريعي والرقابي . أما من الناحية العلمية فتهم هذه الدراسة بتحديد طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال التشريع ، والتداخل بين هذين السلطتين ، وتقدير التداخل بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية ، من خلال دراسة الدور التشريعي للسلطة التنفيذية ممثلا في آلية التشريع بالأوامر .

أسباب اختيار الموضوع : تعود أسباب اختيار الموضوع إلى أسباب ذاتية متمثلة في الميل الشخصية لهذا الموضوع ، وذلك بحكم انه يندرج ضمن مجال القانون الدستوري من جهة والقانون الإداري من جهة أخرى . أما الأسباب الموضوعية فتتعلق بمحاولة دراسة التداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، ومزاحمة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية

للسلطة التشريعية من خلال التشريع بالأوامر ، ومحاولة رصد تطور سلطة التشريع بالأوامر في الدستور الجزائري من خلال التعديلات الدستورية التي مر بها .

الإشكالية : إنطلاقاً من هذا الترابط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري وبالخصوص في المجال التشريعي ، ومن خلال ما سبق نطرح الإشكالية التالية :

كيف نظم الدستور الجزائري آلية التشريع بالأوامر ؟ و ماهي الآثار القانونية المترتبة على إستعمال رئيس الجمهورية لهذه الآلية ؟

وتتفرع هذه الإشكالية عن تساؤلات رئيسية تتمثل فيما يلي :

- ما المقصود بسلطة التشريع بالأوامر ؟
- فيما يتمثل نطاق التشريع بالأوامر في الحالات العادية والاستثنائية ؟
- هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل التشريع بأوامر كأداة دستورية لتغيب وإبعاد البرلمان عن مسائل هي أصلاً من إختصاصاته ؟
- ماهي الضوابط والقيود التي وضعها المؤسس الدستوري للحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر ؟
- ما مدى خضوع سلطة التشريع بالأوامر للرقابة الدستورية والقضائية ؟ ودور البرلمان في الرقابة على هذه السلطة ؟

المنهج المتبع : للإجابة على إشكالية الدراسة سنعمد في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي الذي ينطلق من وصف و تحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالموضوع ،

مع الإستعانة أحيانا بالمنهج المقارن خاصة ما تعلق ببعض النصوص القانونية في دستور 1996 و التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تتناول آلية التشريع بالأوامر .

الدراسات السابقة : لقد تناول موضوع التشريع عن طريق الأوامر من طرف بعض الباحثين ، من بينهم الدكتور راجحي أحسن في كتابه " النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية " حيث قام فيه بتحليل نشاط رئيس الجمهورية في مجال صنع القانون العام عن طريق آلية الأوامر في النظام السياسي الجزائري ، ومن جانب آخر نجد رسالة دكتوراه معدة من طرف سعاد ميمونة تحت عنوان " الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري " حيث تناولت فيها الطالبة التشريع بالأوامر من خلال تطورها التاريخي وطبيعتها القانونية وآليات الرقابة عليها ، وكذا مذكرة ماجستير للطالب رداة نور الدين تحت عنوان " التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 " حيث تناول في مذكرته هذه تأثير سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر على السلطة التشريعية ، إذ تهدف هذه الدراسة مواصلة البحث حول آلية التشريع بالأوامر في الدستور الجزائري .

صعوبات الدراسة : إن أي دراسة علمية أو تخصصية تواجه قدرا من الصعوبات حسب طبيعة موضوع البحث و أهميته ، فدراستنا لهذا الموضوع في إطار النظام القانوني الجزائري يثير جملة من الصعوبات تتعلق أساساً بطبيعة الموضوع ذاته ، لندرة المراجع العامة المتخصصة حول هذا الموضوع بالذات وخاصة المراجع الجزائرية ، لاسيما التعديل الدستوري لسنة 2016 .

خطة الدراسة : ومما سبق ، فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج من خلالها بحثنا هذا ستكون على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين اثنين اذ يضم كل فصل مبحثين ، إذ يتناول الفصل الأول الإطار القانوني للتشريع بالأوامر ، أما الفصل الثاني في هذه الدراسة فتناول حدود

مقدمة

إختصاصات رئيس الجمهورية في سلطة التشريع بالأوامر وآليات الرقابة عليها ، وذلك من خلال مبحثين منفصلين .

الفصل الأول :

الإطار القانوني للتشريع بالأوامر

الفصل الأول : الإطار القانوني للتشريع بالأوامر

ساد الفكر السياسي مبدأ مؤداه أن تتفرع السلطة في الدول إلى ثلاث سلطات تشريعية، تنفيذية، قضائية، ومن ثمة ظهر مبدأ آخر يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من أهم دعائم إرساء دولة القانون، ومن أهم المبادئ التي تقوم عليها جل الأنظمة السياسية المعاصرة.

فالبحث في التداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في القانون الدستوري الجزائري، يحيلنا إلى الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية والتي تتجلى في التشريع بالأوامر، فالتشريع وإن كان يندرج ضمن اختصاصات الجهاز المكلف بالوظيفة التشريعية والمتمثل في البرلمان، إلا أن التشريع بالأوامر سلطة يختص بها رئيس الجمهورية دستوريا، وهو ما يحيل إلى البحث عن نشأة هذه الأوامر، تطور سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، بالإضافة إلى التسلسل التاريخي لنظام التشريع بالأوامر في الدستور الجزائري من خلال قراءة في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، وعليه فإن هذا الفصل يتمحور حول الإطار القانوني للتشريع بالأوامر في الدستور الجزائري، والتي تندرج في ماهية التشريع بالأوامر (المبحث الأول)، الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر (المبحث الثاني).

المبحث الأول : ماهية التشريع بالأوامر

إعتمد المؤسس الدستوري الجزائري من خلال الدساتير المتعاقبة ، الإتجاه العالمي القاضي بمنح رئيس الدولة سلطة تكوين وتشريع القانون متى دعت الضرورة لذلك ، خاصة في حالة غياب السلطة التشريعية ، ويتولى رئيس الجمهورية ممارسة إختصاصه التشريعي المتمثل في صنع القانون من خلال إصدار أوامر لها قوة القانون ، الهدف منها ضمان إستمرار الدولة و السير العادي والمنظم لمؤسساتها ، إن محاولة إبراز آلية التشريع بالأوامر التي تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ، فإن المنهجية تستدعي البحث في ماهية التشريع بالأوامر من خلال مفهوم التشريع بالأوامر (المطلب الأول) ، الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مفهوم التشريع بالأوامر

سلطة التشريع بالأوامر ، سلطة يختص بها رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري ، لذا يتعين تحديد مفهوم التشريع بالأوامر، إذ يتناول هذا المطلب تحديد هذا المفهوم ، وذلك من خلال تعريفه التشريع بالأوامر في الفقه العربي (الفرع الأول) ، الأساس القانوني للتشريع بالأوامر (الفرع الثاني) ، موقف الفقه من التشريع بالأوامر (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تعريف الفقه العربي للتشريع بالأوامر

يقصد بالأوامر التشريعية في هذه الدراسة العمل التشريعي المخول لرئيس الجمهورية بنص الدستور، المتمثل في الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية أثناء ممارسته التشريع ، فالأوامر التشريعية يختص بها رئيس الجمهورية للتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية¹.

¹ ساكري السعدي ، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، ك . ح . ع . س ، جامعة العربي بن مهيدي . أم البواقي ، السنة الجامعية 2008 . 2009 ، ص 10 .

ويعرف الأمين شريط الأوامر بأنها : " هي تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان ، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له ، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بأتم معنى الكلمة مع البرلمان ، والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم ، وخاصة الأنظمة الغربية ، إما أن تكون أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض " .¹

ويرى عمار عوابدي بأن اللوائح التفويضية " هي القرارات - اللوائح - التي تصدرها السلطة التنفيذية - الإدارية - في ظل الظروف الاستثنائية بناء على تفويض خاص من طرف السلطة التشريعية المختصة (Délégation Lgislation) بواسطة قانون التفويض أو قانون السلطات الكاملة (Loi pleins pouvoir) وتكتسب هذه القرارات طبيعة القانون من حيث المجال ومن حيث الحصانة النسبية ضد رقابة القضاء ، ويطلق على القرارات اللوائح التفويضية إصطلاح " المراسيم بقوانين (Décrets lois) أو الأوامر (Les ordonnances) .²

ويطلق " عوابدي " تسمية " لوائح الظروف الاستثنائية " سواء على اللوائح التفويضية أو لوائح الضرورة والتي عرفها على أنها " فئة القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية المختصة في أحوال الضرورة في حالات و أوقات غياب الهيئة أو السلطة التشريعية المختصة بوظيفة التشريع في الدولة ، تتمتع هذه القرارات " بالمراسيم بقوانين " وتسمى في النظام القانوني الجزائري بالأوامر " .³

¹ نقلا عن : رداة نورالدين ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الإحوة منتوري . قسنطينة ، السنة الجامعية 2005 . 2006 ، ص 16 .

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2003 ، ص 149 .

³ عمار عوابدي ، القرارات الادارية العامة في النظام القانوني الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد03،04، 1986 ص 758.

ويعرف التشريع بالأوامر حسب مديحة بن ناجي بأنه : " التشريع بأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية ، والتي لا يقرها إلا البرلمان ، وهي الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع والتدخل في مجالات السلطة التشريعية " ¹ . فمباشرة سلطة التشريع بالأوامر من طرف رئيس الجمهورية لا يكون إلا من خلال نص دستوري يخوله هذا الحق ، او من خلال تفويض من السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان ، عبر ما يسمى باللوائح أو الأوامر التفويضية .

في حين يعرف عبدالله بوقفة " الأوامر التفويضية " بأنها : " يقوم رئيس الجمهورية بإصدار الأوامر التفويضية التي لها صبغة تشريعية بناء على تفويض من البرلمان ، أو بمعنى آخر ، تتولى الهيئة التنفيذية تنظيم بعض المواضيع التي ترجع بالأساس إلى المجال القانوني بتحويل من البرلمان .

وتبيننا لذلك ، تتخذ الأوامر التفويضية شكل مراسيم بقوانين ، القصد منها تلك المراسيم التي ظلت قبل تراجع البرلمان تستخدم لمواجهة الحالة الاستثنائية لأن المؤسس أضاف على ظاهرة المرسوم بقانون الطابع الدستوري لا غير ، وبناء عليه أطلق على المراسيم بقانون اصطلاحا " الأوامر التفويضية " ، لأن رئيس الدولة يتولى أمر إعدادها وإصدارها بمقتضى تفويض يحظى به من قبل البرلمان " ² .

هذا وتعتبر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية تمثل تشريعا حكوميا محضا يقابل التشريع البرلماني ، فهي لا تشكل ممارسة عملية فقط للنشاط التشريعي بل تمثل اختصاصا تشريعيا كاملا مخرولا للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور ، وذلك يضمن

¹ مديحة بن ناجي ، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري ، مقالة منشورة بمجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، جامعة الجلفة ، العدد الرابع ، 2009 ، ص 316 .

² عبدالله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري ، الدستور الجزائري ، نشأة . فقها . تشريعا ، الطبعة الرابعة ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة . الجزائر ، 2010 ، ص 139 .

استقرار واستمرارا لهذه الوظيفة، كما تعتبر الأوامر من أهم الأدوات التي أتاحتها المؤسسة الدستورية الجزائري لرئيس الجمهورية والتي بموجبها يكون للأخير سلطة التدخل في المجال التشريعي .

يعرف سليمان محمد الطماوي الأوامر على أنها " قرارات لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع ، وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية ، فهذه اللوائح هي في قوة القانون لا تصدر في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة لكن والبرلمان منعقد " ¹ . في حين يعرفها راغب ماجد الحلو بأن " اللائحة التفويضية وكثيرا ما يطلق عليها القرار بقانون أو المرسوم بقانون هي اللائحة التي تصدرها السلطة التنفيذية في مسائل اختصاص السلطة التشريعية ويكون لها قوة القانون فتقوى على تعديل أو إلغاء القوانين القائمة دون ان يغير ذلك من طبيعتها باعتبارها قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري " ² . وعرفها بعض الفقه اللبناني الذي يطلق عليها " المراسيم الاشتراعية " بقوله " المراسيم الاشتراعية هي لوائح لها قوة القانون وتصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية في مسائل تدخل أصلا في وظيفة البرلمان التشريعية وكان المفروض أن يصدر بها قانون من البرلمان وتفويض في موضوعات محددة " ³ .

¹ سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1991 ، ص 503 .

² ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2000 ، ص 663 .

³ ساكري السعدي ، المرجع السابق ، ص 12 .

أما " زهدي يكن " فيعرف هذه الآلية بأنها " المراسيم التشريعية هي المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية في مسائل تشريعية معينة هي في الأصل من صلاحية البرلمان " ¹

والملاحظ على التعاريف السابقة أن تعريف عمار عوابدي تفرقه بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة (لوائح غياب البرلمان) وقرر تسميتها "مراسيم بقوانين " ، كما يضيف أن اللوائح كانت تفويضية أو لوائح الضرورة لها قوة القانون ، فإذا كانت صحيحة بالنسبة للوائح الضرورة فإنها غير ذلك بالنسبة للوائح التفويضية التي تبقى مجرد قرارات إدارية خاضعة للرقابة القضائية ما لم يصادق عليها البرلمان ، كما أضاف أن هذه الأوامر تصدر من قبل السلطة التنفيذية ولم يحدد رئيس الجمهورية بذاته . أما الملاحظ على تعريف مديحة بن ناجي أن التشريع تختص بها السلطة التنفيذية ولم تحدد رئيس الجمهورية بذاته لتتدارك الأمر بعد ذلك ، إضافة إلى عدم تحديدها للمجالات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية بالتشريع . وما يمكن قوله على تعريف عبدالله بوقفة أنه سمى اللوائح التفويضية بالأوامر التفويضية ، كما أن هذا التعريف قد حدد بدقة رئيس الدولة كطرف أصيل مختص بممارسة هذه السلطة دون غيره ، وأن كان قد حصرها في الأوامر التفويضية دون الإشارة إلى أنها أيضا سلطة دستورية .

والملاحظ أيضا على تعريف زهدي يكن أطلق على هذه الآلية تسمية " مراسيم بقوانين " ، في حين أن تعريف ماجد راغب الحلو تطرق للطبيعة القانونية للوائح التفويضية وخضوعها لرقابة القضاء الإداري ، فهي تبقى في نظره عملا إداريا بحثا ، أما تعريف سليمان الطماوي فإنه اعتبرها قرارات إدارية بالمعيار الشكلي لأن السلطة التشريعية هي من تصدرها تكتسي الصبغة التشريعية وليست قوانين منذ البداية .

¹ زهدي يكن ، التنظيم الإداري (تنظيم الإدارة المركزية والمحلية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، ص 268 وما يليها .

الفرع الثاني : الأساس القانوني للتشريع بالأوامر .

إن البحث عن هذه المسألة يتطلب الكشف عن المعايير المعتمدة لتمييز هذا الصنف من التشريعات إذ تم اعتماد معيارين فقهيين أساسيين لتمييز الأوامر أو اللوائح التفويضية عن التشريعات الأخرى وهي المعيار الشكلي ، والمعيار الموضوعي .

فبالنسبة للمعيار الشكلي يرى أنصاره وعلى رأسهم الفقيه النمساوي هانس كلسن " Hans Kelsen " الذي يتأسس المدرسة النمساوية ، التي ترى بأن السلطات العامة في الدولة لا تمارس إلا مظاهر لسلطة واحدة ، وسيادة واحدة في شكل صورة هرمية ، تقوم على قمتها السلطة التشريعية ، وتأتي بعدها السلطان التنفيذية والقضائية ، ولهذا يقوم التدرج على مقتضى طبيعة السلطات التي تصدر التصرف ، ومكانها في سلم السلطات العامة في الدولة .¹

و إنطلاقاً من هذا المفهوم يتم تحديد الطبيعة القانونية للأعمال القانونية بالوقوف على الهيئة أو السلطة التي قامت بإصدار هذا العمل القانوني ، وعليه إذا كان العمل القانوني قد صدر عن إحدى الهيئات الإدارية المكونة للجهاز التنفيذي للدولة ، فيعتبر ذلك عملاً إدارياً ، ويدخل في نطاق اللوائح أو القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن السلطة التنفيذية .²

أما المعيار الموضوعي فيرى أنصاره وفي مقدمتهم الفقيه الفرنسي ديجي " Duguit " أن التفرقة بين الأعمال القانونية المختلفة التشريعية أو الإدارية أو القضائية ، يجب أن تعتمد على فحوى وموضوع العمل ذاته ، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة ومجردة فأنشأ مركزاً قانونياً ، إعتبر عملاً تشريعياً ، وإذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً محددين بذواتهم ، أو

¹ فرحات سعدي ، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق . جامعة الجزائر ، 2002 ، ص 118 .

² نذير جبراني ، التشريع بالأوامر في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون ، جامعة 8 ماي 1945 . قالة ، السنة الجامعية 2015 . 2016 ، ص 17 .

يتعلق بحالة أو حالات بعينها ، فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً ، أما إذا تعلق العمل بإظهار حكم القانون بصدد نزاع معين ، أعتبر العمل قضائياً بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية .¹

وفي هذا السياق ، فقد أكد الفقيه ديجي " Duguit " بأن العمل التشريعي لم يعد مرتبطاً فقط بالبرلمان ، طالما أن السلطة التنفيذية يمكنها أيضاً سن قواعد عامة وموضوعية ، تشكل قانوناً كاملاً من الناحية المادية ، وإن لم يكن كذلك من الناحية الشكلية ، وهذا دليل على أن المعيار الشكلي غير كاف لوحده لتأطير هذا الصنف من الوثائق ، ولأن فكرة القانون لم تعد مرتبطة بفكرة السيادة ، فالقانون لم يعد يشكل ذلك العمل الصادر عن الهيئة الممثلة لسيادة الشعب والأمة ، طالما أنه توجد أحكام أخرى لها نفس خصائص القوانين العادية ، مع أنها صادرة عن هيئات أخرى غير البرلمان .²

الفرع الثالث : موقف الفقه من التشريع بأوامر

أجاز الفقه للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة أو التشريع بأوامر على أساس نظرية الظروف الإستثنائية ، ولتفسير ذلك نتطرق إلى آراء بعض الفقهاء في التبرير القانوني لأسلوب التشريع بأوامر ، إذ يرى الفقيه ديجي المتأثر بفكرة التشريع بأوامر " إنه من الصعب التسليم بأن الحكومة لا تستطيع مهما كانت الظروف والأحوال أن تصدر اللوائح أو الأوامر المنظمة للمسائل التي تندرج ضمن اختصاص المشرع ، بل يجب أن يرخص لها بمثل هذه السلطة في ظل الظروف الاستثنائية حتى يتسنى لها تعديل أو إلغاء القوانين القائمة أي أنه أجاز للحكومة الخروج على القانون والدستور " .³

¹ ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 1999 ، ص 398 . 399 .

² أحسن راجي ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الحديث . القاهرة ، 2013 ، ص 22 .

³ نقلاً عن : ميمونة سعاد ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في قانون الإدارة المحلية ، ك . ح . ع . س ، جامعة أوبوكر بلقايد . تلمسان ، السنة الجامعية 2010 - 2011 ، ص 17 .

ومن ثمة أجاز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة أي التشريع بأوامر رغم خلو الدستور من نص يبيح ذلك بهدف مجابهة الظروف العاجلة ودفع أخطارها وذلك إستنادا إلى الضرورة ، ورغم مخالفة قواعد الاختصاص التي حددها الدستور وخروجها على قواعد المشروعية ، إلا أنه استلزم توافر ثلاثة شروط أساسية :

1. أن تحدث حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو إضراب عام من الموظفين .
2. أن يتعذر اجتماع البرلمان أو على الأقل أن لا يسمح الظرف بإنعقاده .
3. أن تكون الحكومة وهي تصدر لوائح الضرورة (تشريع بأوامر) قد عقدت النية على أن تعرضها على البرلمان بمجرد إنعقاده في أول اجتماع لها لأخذ موافقته عليها ، ويؤكد الفقيه على الشرط الأخير لكونه الدليل الوحيد على أن الحكومة لا تنوي الإعتداء على إختصاص السلطة التشريعية .¹

وهذا ما ذهب إليه الفقيه هوريو " Houriou " الذي يبرر تجاوز السلطة التنفيذية لإختصاصها بإصدار الأوامر التشريعية أي لوائح الضرورة التي يوقف بمقتضاها تطبيق القانون بأنها تصدر إستنادا الى نوع من المشروعية توجد ضرورات الحرب أو الإضطرابات التي تهدد كيان الدولة ووجودها ، أي حالة الضرورة بشكل أعم .²

أما في الفقه العربي المعاصر فقد إعتبر الدكتور سليمان الطماوي أن جوهر نظرية الظروف الإستثنائية يكمن في أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة ، إذا ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين سير المرافق العامة ، بسبب حدوث ظروف إستثنائية ، وهكذا تحلل الإدارة مؤقتا من قيود المشروعية العادية لتتمتع باختصاص واسع لم يرد به نص تشريعي .³

¹ ميمونة سعاد ، المرجع السابق ، ص 17 .

² ميمونة سعاد ، المرجع نفسه ، ص 17 - 18 .

³ سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربية ، مصر ، 1976 ، ص 592.

يتجه الفقهاء إلى إعتبار أن الأصل العام هو أن التشريع يتولاه البرلمان ، وأي خروج عن هذا الأصل سببه نظرية الظروف الاستثنائية ، وهذا ما ذهب إليه الأستاذ مراد بدران بقوله " إنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد إستثناء وليس قاعدة عامة ، فمعنى ذلك أن هذا التدخل سببه فكرة الضرورة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لإتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة كإنتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية"¹

المطلب الثاني : تطور التشريع بالأوامر في الدستور الجزائري

عرف نظام التشريع بالأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية تباينا واضحا في كل مرحلة تاريخية من المراحل التي مر بها النظام الدستوري الجزائري ، وذلك لإختلاف النظام السياسي الحاكم المنتهج في كل مرحلة تاريخية في الجزائر ، فكانت الأوامر التشريعية مظهرا من مظاهر تنامي نفوذ السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في أداء الوظيفة التشريعية على حساب السلطة التشريعية ، والتي حولت لرئيس الجمهورية مباشرة آلية التشريع بأوامر ، إبتداءا بالتفويض و إنتهاءا بآلية التشريع بأوامر وهو ما سنراه في الفروع التالية ، التشريع بالأوامر في ظل دستور 1963 (الفرع الأول) ، التشريع بالأوامر في ظل دستور 1976 (الفرع الثاني)، التشريع بالأوامر في ظل دستور 1989 (الفرع الثالث) ، التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 والتعديلات اللاحقة له .

الفرع الأول : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1963

تنص المادة 58 من دستور 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963 على ما يلي : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق

¹ مراد بدران ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور ، (النظام القانوني للأوامر) ، مجلة الإدارة ، المجلد العاشر، العدد 2 ، 2000 ، ص 20 .

إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر " ¹.

أجازت المادة 58 من دستور 1963 لرئيس الجمهورية إمكانية الذهاب إلى المجلس الوطني لطلب ترخيص بتفويض خلال مدة محددة من الزمان بغية إتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية في نطاق مجلس الوزراء ، تعرض على المجلس الوطني للتصويت عليها خلال ثلاثة أشهر على أقصى تقدير .

ويشترط المؤسس الدستوري بموجب (المادة 58) على الهيئة التنفيذية بأن يتولى شخصيا رئيس الجمهورية بوصفه رئيس الحكومة في ذات الوقت طلب تفويض من المجلس الوطني ، لكي يشرع عن طريق الأوامر التفويضية وفق ما تم الحديث عنه ، لأنه من الصعوبة بمكان أن يتنازل المشرع تلقائيا عن جزء من سلطته التشريعية لصالح المنفذ دون أن يطلب أمرا بتفويض منه مجسد السلطة التنفيذية . ²

ويفهم من ذلك أن البرلمان بوسعه أن يخول للهيئة التنفيذية إمكانية التشريع في بعض المسائل التي ترجع بالأساس إلى المجال القانوني إلى حين لكنه يتوجب على المنفذ إقناع المشرع بأن يرفع يده مؤقتا عن المواضيع التي ترغب الحكومة أن تشرع فيها بواسطة الأوامر التفويضية ، ويقتصر دور البرلمان على مراقبة تلك التدابير التشريعية عن طريق التصويت بالموافقة أو الرفض متى عرضت عليه . ³

ويستخلص من القراءة الأولية لهذه المادة أن المؤسس الدستوري آنذاك لم يطلق عليها مصطلح " أوامر " فهل يمكن اعتبارها كذلك أم هي مراسيم تشريعية كما نص عليها المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958 ، وبهذا هناك ضوابط معينة يجب احترامها تتمثل

¹ دستور 1963 ، الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 .

² عبدالله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص 140 .

³ عبدالله بوقفة ، المرجع نفسه ، ص 140 . 141 .

أساسا في تحديد الزمن ، التفويض في مجالات محددة ووجوب عرضها على المجلس الوطني في اجل ثلاثة أشهر للمصادقة عليها .¹

الفرع الثاني : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1976

إذا كان دستور 1963 حول لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق الأوامر التفويضية فإن دستور 1976 من خلال المادة 153 منه ، منحت لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بناء على نص الدستور مباشرة ، حيث نصت المادة 153 منه على مايلي : "الرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر . تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة"² . ويتجلى من هذه المادة أن رئيس الجمهورية بإمكانه التشريع بمقتضى الأوامر بين دورات المجلس الشعبي الوطني ، على أن تعرض هذه النصوص على موافقة المجلس في أول دورة مقبلة له ، وهو ما يترتب عنه مباشرة رئيس الجمهورية للتشريع بطريقة أصلية وغير استثنائية ، و بالتالي مضى دستور 1976 نحو تكريس الدور التشريعي لرئيس الجمهورية أكثر .³

وإذا كان دستور 1963 أسند السلطة التشريعية للمجلس الوطني فإن دستور 1976 أسند هذه السلطة إلى المجلس الشعبي الوطني من خلال المادة 126 منه بحيث يتمتع هذا المجلس في نطاق إختصاصات سلطة التشريع بكامل السيادة ، وبالبحث عن العلاقة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية نجد أن الدور الرئاسي بالغ الأهمية ، وبناء عليه هل يعني ذلك أن الهيئة التنفيذية هي المسيطرة على هذا الصعيد ؟ الجواب يتلخص كما يرى " عبدا لله بوقفة " في أن الدستور يشير بوضوح إلى نمو وفعالية السلطة الرئاسية في هذا الصدد فبالدرجة الأولى نلمس من التحليل للعلاقات الرئاسية بالمجلس الشعبي الوطني بأن الدستور هنا منح لرئيس الجمهورية مركزا ممتازا ومرموقا ، فمن جهة يساهم رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية

¹ مديحة بن ناجي ، المرجع السابق ، ص 322 .

² دستور 1976 ، الصادر بالأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، الجريدة الرسمية رقم 94 المؤرخة في

24 نوفمبر 1976

³ نذير جبراني ، المرجع السابق ، ص 45 .

للمجلس الشعبي الوطني وفق أساليب عدة ، وتتأتى المشاركة عن طريق المبادرة بالتشريع في المجالين القانوني والمالي و إمكانية التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية في المجال القانوني بين دورتين تشريعتين دون تفويض برلماني .¹

وبالرجوع إلى المادة 153 من دستور 1976 فإن هذه المادة لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها ، وبالتالي فهو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة أي فيما بين دورات المجلس ، بحيث له أن يشرع في مختلف المواضيع التي تدخل في اختصاص المجلس . فالنظام القانوني للأوامر في ظل دستور 1976 منح السلطة الكاملة لرئيس الجمهورية لمشاركة المؤسسة التشريعية في التشريع عن طريق الأوامر ، فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني ، و بلا قيد عليها إلا من حيث المدة ، أو ذلك القيد الجوهري الذي يشترط فيه عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة وفي أول دورة وليس له مناقشتها ، وذلك يدل على تمتع الأمر والقانون بذات القوة القانونية منذ صدورهما ، ويبقى التباين شكليا فقط على مستوى التسمية حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر وتشريع المجلس بالقانون ، إذ أن هذا الأخير لا يمارس سلطة المراقبة بالموافقة على أوامر الرئيس .²

الفرع الثالث : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1989

لم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري إلى آلية التشريع بالأوامر في دستور 1989³ بسبب تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات ، وذلك نظرا للظروف السياسية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر ، ذلك أن دستور 1989 لم يكرس أية صلاحية لرئيس الجمهورية في مجال التشريع ، حيث نجد الفصل الثاني من الباب الثاني تحت عنوان تنظيم السلطة لم يورد فيها

¹ عبدالله بوقفة ، القانون الدستوري ، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية ، مراجعات تاريخية . سياسية . قانونية ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة . الجزائر ، 2008 ، ص 153 . 154 .

² نذير جبراني ، المرجع السابق ، ص 42 .

³ دستور 1989 الجزائري ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم : 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية عدد 9 ، المؤرخة في 01 مارس 1989 .

الأوامر في تنظيمه للسلطة التشريعية بل حول التشريع فقط للمجلس الشعبي الوطني ، وهذا ما يعكس اتجاه الجزائر الى تكريس مبدأ الفصل المرن بين السلطات .¹

وهكذا فالاختصاص التشريعي في دستور 1989 انحصر في المجلس الشعبي الوطني ، على عكس ما كان معمولاً به في دستور 1963 بفعل المادة 58 منه ، والتي سمحت للرئيس باتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية بتفويض من البرلمان ، وكذا دستور 1976 بمقتضى المادة 153 منه ، التي منحت للرئيس حق التشريع عن طريق الأوامر بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني .وهكذا نلاحظ بأن دستور 1989 كان يحاول إحداث توازن مؤسسي عن طريق إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية إبتداءً من حماية اختصاصاتها التشريعية الأصلية من اعتداء السلطة التنفيذية بواسطة المعايير التنظيمية .²

الفرع الرابع : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 والتعديلات اللاحقة له .

من خلال التجربة الدستورية التي شهدتها الجزائر منذ أزيد من عقد مضى ، إنتهى المؤسس الدستوري إلى الأدوار الأساسية التي يمكن ان تلعبها الأوامر خاصة خلال الظروف العصيبة ، ومن ثم فإن إغفال التنصيب على مثل هذه المعايير يمثل خطأ فادحاً إقترفه دستور 1989 كما أن مرونة وقوة الأوامر جعلته يقتنع بأن هذه الآلية أصبحت تمثل ضرورة عملية أكثر من أي شئ آخر ، وهذا الوضع حفزه لتمديد نطاق إستعمالها من أجل الحيلولة دون إقتران غيبة البرلمان بتعطيل العمل التشريعي .³

وللأسباب المذكورة آنفاً إعتد المؤسس الدستوري أسلوب الأوامر التشريعية مرة أخرى في دستور 1996 حيث أقر لرئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر من خلال نص المادة 124 من دستور 1996 والتي تنص بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ،

¹ حسين شية ، فاروق شرشاري ، التشريع بأوامر . سلطة تشريع موازية ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، كلية حقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبدالرحمن ميرة - بجاية ، السنة الجامعية 2012 . 2013 ، ص 27 .

² أحسن راجحي ، المرجع السابق ، ص 36 . 37 .

³ أحسن راجحي ، المرجع نفسه ، ص 45 . 46 .

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 " 1 .

إضافة إلى المادة 124 من دستور 1996، فقد نصت الفقرتين 7 و 8 من المادة 120 من نفس الدستور على مايلي : " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة .

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

فهنا مرة أخرى نلاحظ إمكانية الإستغناء عن المعيار التشريعي و إستعمال الأمر كمعيار قانوني بديلا عنه ، مساو له في القوة القانونية ، وفي الآثار المترتبة عنه ، فالموافقة على قانون المالية هو من إختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمن بأجل خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداع المشروع ، وبانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص وتتحول المبادرة الى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر .²

هذا ما تعلق بنظام الأوامر الوارد في دستور 1996 ، أما بخصوص التعديلات الواردة على هذا الدستور فإن التعديلين الدستوريين لسنة 2002 و 2008 لم يأتيا بالجديد فيما

¹ دستور 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 . 438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية

رقم 76 ، الصادرة 08 ديسمبر 1996 .

² أحسن راجحي ، المرجع السابق ، ص 48 .

يخص آلية التشريع بالأوامر . إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 شمل بعض الأحكام التي تتعلق بهذه الآلية شكلا ومضمونا ، لا سيما في نص المادتين 93 و124 من دستور 1996 ، حيث ان المادة الأولى أصبحت منصوص عليها في المادة 107 وهي المادة التي تناول تقرير الحالة الاستثنائية ، أما المادة الثانية فأصبحت المادة 142 من الدستور ، وذلك عملا بالقانون رقم 16 . 01 الذي أعاد تنظيم وترتيب مواده ، حيث نصت المادة 142 من الدستور على ما يلي :

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة .
ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها .

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء " .¹

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

¹ التعديل الدستوري 2016 ، الصادر بالقانون رقم 16 . 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، ج ، ر ، ج رقم الصادرة 07 مارس 2016 .

مسألة عاجلة أم لا ، إضافة إلى ذلك فإن المؤسس الدستوري عدل حالة " بين دورتي البرلمان " الموجودة في دستور 1996 بحالة " العطل البرلمانية " ، حيث أصبح للبرلمان دورة واحدة تقدر بعشرة (10) أشهر ، وعطلة تقدر بشهرين على الأكثر وسيأتي بيان ذلك لاحقا ، كما احتفظ بباقي الحالات كما هي ، وأصبح لمجلس الدولة دورا استشاريا جديدا في التعديل الدستوري لعام 2016 ، يقدمه لرئيس الجمهورية إلا أن هذا الرأي غير ملزم له ، فيمكنه الأخذ به كما يمكن عدم الأخذ به .¹

إن إعطاء التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 142 من الدستور ، يعطي إختصاصا مكثفا لهذا الأخير في أن يشرع في المجالات المحددة في المادة 140 من الدستور ، أو أن يشرع في المسائل التي تدخل ضمن مجالات التنظيم المنصوص عليها في المادة 143 منه ، أو أن يشرع في مجال القوانين العضوية المنصوص عليها في المادة 141 من الدستور ، خاصة وأن المادة 142 تعتبر غامضة فيما يخص نطاق التشريع الذي يسمح لرئيس الجمهورية أن يشرع فيه ، وقد إستفاد رئيس الجمهورية من هذا الغموض ليشرع إما بأوامر تشريعية ، أو أوامر تنظيمية ، فالمادة 142 أعطت إذا إختصاصا مكثفا ، ووحدت الحدود بين القانون والتنظيم لصالح رئيس الجمهورية ، فله أن يشرع في كل المجالات وفي كل الميادين ، ومنعت على البرلمان التدخل أو التأثير أثناء إستعمال رئيس الجمهورية لحق التشريع عن طريق أوامر تشريعية واعتبرها البعض أنها نوع من تخلي البرلمان عن صلاحياته .²

أما بخصوص التشريع في المجال المالي ، و إصدار قانون المالية عن طريق أمر تشريعي فقد أبقى التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 138 منه على نفس الشروط والآجال التي سنتطرق لها لاحقا في فرع مستقل بذاته .

¹ مديحة بن ناجي ، المرجع السابق ، ص 325 .

² حميد محديد ، التشريع بالأوامر في المادة 142 أداة لتفوق السلطة التنفيذية (ر . ر . ج) . مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ، 2016 ، ص 484 . 433 .

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر

يتعين التذكير في البداية أن الأوامر المخولة لرئيس الجمهورية متباينة من حيث إطارها الزمني وكذا الظروف العادية المحيطة بها ، فهناك أوامر تشريعية يتخذها الرئيس خلال الظروف العادية بسبب غيبة البرلمان ، إما نتيجة العطلة أو نتيجة شغور المجلس الوطني ، وهناك أيضا الأوامر التي يتخذها الرئيس خلال الظروف غير العادية بمناسبة الحالة الاستثنائية ، من أجل مواجهة العناصر التي تفرضها حالة الضرورة . إضافة إلى الأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في المجال المالي ، وذلك للخصوصية التي تتميز بها ، وذلك في حالة عدم مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية في الآجال المحددة دستوريا .

لكن الراجح ، أن الحالة الأولى هي أكثر أهمية من نظيرتها ، لأنها تتعلق بمنافسة البرلمان في ممارسة اختصاصاته التشريعية ، دون الخروج عن إطار الشرعية الدستورية ، بعكس الحالة الثانية التي تفترض إطلاق سلطات الرئيس دون قيد أو رقيب من أجل مواجهة ظروف الأزمة . ولهذا ففي ظل الحالة الأخيرة لا يمثل التشريع بالأوامر عملا ملفتا للانتباه ، عكس الحالة العادية حيث يمثل اعتداء واضحا على اختصاصات المؤسسة التشريعية¹ .

على أساس ما سبق سنتطرق في هذا المبحث إلى نطاق التشريع بالأوامر في الحالات العادية (كمطلب أول) ، ونطاق التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية (كمطلب ثاني) .

المطلب الأول : نطاق التشريع بالأوامر في الحالات العادية

نظم المؤسس الدستوري الجزائري سلطة رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في الظروف العادية ، إذ أنه لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة ، بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر، يشترع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر، وهما في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل ، إلا

¹ أحسن راجحي ، المرجع السابق ، ص 52 .

أنه طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016 ، فإنه تم إستبدال حالة بين دورتي البرلمان بحالة العطل البرلمانية ، نظرا للتغيير الذي حدث على مستوى سير عمل السلطة التشريعية حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 142 التي تنص : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة " .

في هذا السياق واعتمادا على نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 قسمنا هذا المطلب إلى التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول) ، التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية (الفرع الثاني) وأخيرا التشريع بالأوامر في المجال المالي (الفرع الثالث) لخصوصية هذا المجال كما ذكرنا سابقا.

الفرع الأول : التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يحدده الدستور ، وذلك يكون عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية وحده

فالأصل العام في التشريع يعود للبرلمان وكإستثناء منحت السلطة التنفيذية حق التشريع في غيبة البرلمان حتى تتفادى الدولة حالات الإرباك التي قد تصيب مؤسساتها فيما بين أدوار إنعقاد البرلمان أي فترة العطلة السنوية التي تتخلل دورتي إنعقاد متتابعين أحدهما إنتهى والآخر قادم لنفس المجلس ، أو في فترة حل البرلمان وهي الفترة التي تقع بين الدور الأخير للبرلمان المنحل والدور الأول للبرلمان الجديد.¹

و تعود سلطة سن القوانين وإعدادها في النظام الدستوري الجزائري للسلطة التشريعية، ولكن في غيابه فقد جعلها من إختصاص رئيس الجمهورية والمادة 142 لم تنص على شغور البرلمان ، وإنما حددت شغور الغرفة السفلى أي المجلس الشعبي الوطني.

وسبب شغور المجلس الشعبي الوطني قد يعود إلى رفضه مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة 96 من تعديل 2016 والحل في هذه الحالة وجوبي ، كما قد يكون سبب هذا الشغور هو تطبيق رئيس الجمهورية للمادة 147 من تعديل 2016 التي تنص على أنه "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها...". وإذا تحقق ذلك ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع إلى غاية انتخاب الغرفة السفلى للبرلمان في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر .

كما أنه توجد حالة ثالثة كسبب لشغور المجلس الشعبي الوطني وهي إذا رفض طلب التصويت بالثقة التي بادرت به الحكومة حسب نص المادة 98 فيمكن لرئيس الجمهورية قبول إستقالة الحكومة أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني حلا رئاسيا.²

وبالحديث عن المادة 58 من دستور 1963 التي تعالج نظام الأوامر ، طالما أن ممارسة هذا الاختصاص مرهون بحصول الرئيس على تفويض من المجلس الوطني ، وذلك لا يمكن تحقيقه في مسألة الحال طالما أننا أمام شغور المؤسسة التشريعية أيضا . وهذا خلافا لدساتير 1976 و1989 و أخيرا 1996 وحتى التعديل الدستوري لسنة 2016 ، فإن إمكانية حل المجلس

¹ عزالدين بغدادي ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري . دراسة مقارنة مع النظام المصري ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2009 ، ص 111 .

² خدوجة خلوفي ، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، العدد 06 ، سنة 2016 ، ص 140 .

الشعبي الوطني طبقا لهذه الدساتير ممكن جدا وغير متوقع التنبؤ ، طالما أن الرئيس غير مقيد من الناحية الزمنية لإستعمال الحل فالأمر ممكن حدوثه في أي وقت . كما أنه غير مقيد من الناحية الموضوعية بشروط معينة يلزم تحققها استعمال أداة الحل ، حتى وإن كانت الدساتير السابقة الذكر تربط ممارسة هذا الإختصاص بإستشارة بعض المؤسسات الدستورية التي لا تلزم الرئيس في شئ .

ضمن المعطيات الراهنة ومادام أن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني متوقع حصولها في أي وقت ، يتعين إناطة مسألة ضمان استمرارية العمل التشريعي أهمية قصوى ، وهذا ما بادر إليه المؤسس الدستوري الجزائري إنطلاقا من منح رئيس الجمهورية اختصاص سن الأوامر ، في حالة ثبوت شغور الغرفة الأولى ، وتكون هذه النصوص متمتعة بذات القوة القانونية التي تتمتع بها التشريعات العادية .¹

وحتى يتمكن رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية وذلك طبقا للمادة 142 من الدستور في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فإن المجال الزمني لا يمكن أن يتجاوز مدة ثلاثة (03) أشهر ، وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية ، إضافة إلى الشرط المتعلق بإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء مثل بقية مشاريع القوانين ، مع إستبعاد أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع ، وهذا الشرط يطبق في حالة ما اتخذت هذه الأوامر في الظروف العادية أو الاستثنائية ، نظرا لأن مصطلح الأوامر الوارد في صلب النص قد جاء عاما ، لا سيما وأن مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يضاف إلى الشروط السابقة ، الشرط المتعلق بإلزامية عرض الأوامر على البرلمان ، التي تلزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية ، على غرفتي البرلمان للتصويت عليها دون مناقشة أو تعديل ، ويفهم من ذلك أن أوامر رئيس الجمهورية التي لا تحوز على موافقة البرلمان تعتبر لاغية ، ولو أنه مستبعد من الناحية العملية أن يقف البرلمان في وجه إرادة الرئيس الذي حولت له النصوص الدستورية آليات هامة في مواجهة البرلمان كحق الحل وحق اللجوء إلى الاستفتاء .²

² أحسن راجحي ، المرجع السابق، ص 56.55 .

¹ فاتح خلاف ، عزيزة شبري ، سلطات ر . ج في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016 ، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، ع الثاني ، 2016 ، ص 111 .

الفرع الثاني : التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية .

لقد عدلت هذه الحالة من التشريع بين دورتي البرلمان إلى مصطلح العطل البرلمانية ، ذلك أن دستور 1996 في المادة 124 منه ، ينص على التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان ، باعتبار أن هذا الأخير كان يجتمع في دورتين عاديتين ، وبالتالي بينهما يشرع رئيس الجمهورية ، أما في تعديل 2016 أصبح للبرلمان دورة واحدة كل سنة حسب نص المادة 135 مدتها عشرة أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر ، وبالتالي المدة الباقية يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في مدة شهرين أو أقل في السنة ، بإعتبار أن هذه الدورة يمكن أن تكون أكثر من عشرة أشهر وذلك في حالة تمديدتها بطلب من الوزير الأول لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال ، حسب نص المادة 135 الفقرة 02 ، والتي نصت بقولها على ما يلي : " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة ، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل ، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر .

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

وما يلاحظ على هذه المدة أنها قصيرة مقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في الدساتير السابقة وهي أربعة أشهر في دستور 1996 ، وهذا يدل على نية المؤسس الدستوري في إرادته للتقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الإعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع .¹

والمقصود بالعطلة البرلمانية أن البرلمان لا يضل منعقدا طوال أيام السنة ، وإنما يجتمع لفترة زمنية معينة . وقد ساد العمل منذ دستور الجزائر لسنة 1976 على أن يعقد البرلمان دورتين في السنة وقد نص هذا الدستور على الحد الأقصى لكل دورة وهو ثلاثة أشهر . غير أن دستور 1996 فقد نص على الحد الأدنى لكل دورة وهو أربعة أشهر ، وهذا ما يدل على أن البرلمان لا يمكنه القيام بعطلة قبل إنتهاء مدة الأربعة أشهر ، كما يمكنه تمديد الدورة لأكثر من تلك المدة إلى خمسة أشهر على

¹ خلوفي خدوجة ، المرجع السالف ذكره ، ص 141 .

الأكثر ، وهذا ما نصت عليه المادة 5 من القانون العضوي رقم 99 - 02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 كما تطرقنا سابقا أن دورة البرلمان حددت بدورة واحدة مدتها عشرة أشهر .

وتمشيا مع ما سبق التوصل إليه من أن سلطة التشريع بأوامر هي سلطة إستثنائية لا يستعملها رئيس الجمهورية إلا إذا واجهت البلاد - وقت غياب البرلمان - ظروف لا يمكن دفعها إلا بنصوص تشريعية . لذلك أضافت المادة 142 من الدستور عبارة " مسائل عاجلة " بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة ... " فإننا نرى أن رئيس الجمهورية لا يحق له إستعمال تلك السلطة إذا كان بمقدوره دعوة البرلمان إلى دور إنعقاد غير عادي . أما إذا وقعت تلك الظروف والبرلمان منعقد في دورة غير عادية ، فلا يملك الرئيس في هذه الحالة إلا إستعمال سلطة التشريع بأوامر لأنه لا يمكن أن يطلب من الدورة غير العادية دراسة مسألة غير مدرجة مسبقا في جدول الأعمال المحدد في المرسوم الرئاسي الذي دعا إليها².

الفرع الثالث : التشريع بالأوامر في المجال المالي

خلافا لما كان عليه الحال في ظل الدساتير الجزائرية السابقة ، والتي كانت تخول صلاحية سن قانون المالية إلى البرلمان دون غيره ، اختار المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 ، و التعديل الدستوري لسنة 2016 ، منح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بموجب أمر ، في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع القانون المودع لديه من قبل الحكومة ، خلال الآجال التي حددها الدستور لذلك ، حيث نصت المادة 138 من الدستور في فقرتها العاشرة والحادية عشر على ما يلي: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة .

¹ القانون العضوي 99 . 02 المؤرخ في 08 مارس 1998 المعدل والمتمم ق . ع رقم 16 . 12 المؤرخ في 28 أوت 2016 ، ج . ر . ج ، ع 50 لسنة 2016 ، الذي يحدد تنظيم م . ش . و و مجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

² سعاد ميمونة ، المرجع السابق ، ص 65 .

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

فالموافقة على قانون المالية هو من إختصاص ممثلي الشعب ، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمن بأجل خمسة وسبعين يوما من تاريخ إيداع المشروع، و بإنقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص بأثر مباشر ، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر .¹

فالتشريع في المجال المالي بأوامر ينحصر في حالة عدم إحترام الأجل المحدد سابقا ، ومن ثمة فإنه ليس إختصاصا مطلقا يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان من جهة ، وإن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية ، وفقا للإجراءات السابقة ، لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة عليه بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور والقانون العضوي ، وليس بحكم موافقة البرلمان ، كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر.²

ومفهوم المخالفة فإن البرلمان هو الذي يناقش أصلا مشروع قانون المالية ويصادق عليه وجوبا خلال ذلك الأجل وإلا رفع يده عليه بنص الدستور ليتولى رئيس الجمهورية إصداره بأمر له قوة القانون وأثر ذلك على مكانة وسلطة البرلمان ، الذي عليه للحفاظ على تلك السلطة ، العمل على إقرار النص في آجاله ، ومن ثمة فإن واضع الدستور قيد البرلمان بأجل وإجراءات وسمح بنقل الإختصاص إلى الرئيس لتمكين الدولة من الموارد المالية لتسيير شؤونها خلال السنة المقبلة أو ما تبقى منها باللجوء إلى الأوامر التي لها قوة القانون في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على المشروع ، بما يفيد أن الرئيس يلجأ للأمر عند الضرورة بسبب إخلال البرلمان بواجباته كونه لم يتمكن رغم الآجال الطويلة (75 يوما) ، من الموافقة على القانون الذي لا تسيير أمور الدولة بدونه .³

¹ أحسن راجحي ، المرجع السابق ، ص 48 .

² سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - ج الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، ص 195 . 196 .

³ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع نفسه ، ص 200 .

المطلب الثاني : نطاق التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية

إن الدولة بمفهومها الواسع وفي إطار الظروف العادية فإن أعمالها تكون خاضعة لسلطان مبدأ الشرعية ، وكل مخالفة لهذا التحديد القانوني يمثل تبريرا قاطعا لقبول الطعن في قراراتها عن طريق دعاوى الإلغاء .

إلا أن هذا المنطق ، سرعان ما يتخذ مدلولاً مغايراً تماماً في ظل الظروف الاستثنائية ، أين يتحقق معها تهديد وشيك بالنظام العام لا سيما الأمن العمومي عن طريق المساس الخطير باستقرار مؤسسات الدولة من جهة ، وأمن وسلامة الرواح والممتلكات من جهة أخرى ، في مثل هذه الفترات قد تكون شرعية الأعمال الإدارية الموصوفة بعدم شرعيتها في ظل الظروف العادية¹ .

وهذا يعني بأن الضرورة الملحة لمواجهة مثل هذه الظروف ، تستدعي إنفاذ صلاحيات واسعة غير مألوفة للإدارة بشكل تبرره الشرعية الاستثنائية التي تستخلف الشرعية العادية في مثل هذه الظروف² .

والثابت أن الحالة الاستثنائية نظراً لخطورتها تخول الرئيس طيلة مدتها اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية (المادة 107 الفقرة 3) بما فيها الإجراءات ذات الطابع التشريعي بواسطة الأوامر في مجلس الوزراء ، وهو ما ينتج عن تجميع السلطتين ، التنظيمية والتشريعية في يده ، فالرئيس في هذه الحالة يمارس جميع سلطاته التنظيمية ويتخذ كل ما يراه من إجراءات عادية أو إستثنائية³ . تشكل الحالة الاستثنائية أحد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة ، وكذلك الآثار الخطيرة التي تترتب عليها، و على مختلف الأصعدة خاصة على حقوق الأفراد ، وقد منحت الدساتير الجزائرية كلها لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الإستثنائية ، حيث أقرت الفقرة الرابعة من المادة 142 من الدستور ، لرئيس الجمهور سلطة التشريع بأوامر خلال الإعلان عن هذه الحالة بقولها "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور "

¹ أحسن راجحي ، المرجع السابق ، ص 80 .

² أحسن راجحي ، المرجع نفسه ، ص 80 .

³ سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 340 .341 .

إعتمادا على ما سبق فإن نطاق التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية يتمحور حول ضوابط ممارسة التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية (الفرع الأول)، وإتخاذ الأوامر في ظل إنعقاد البرلمان (الفرع الثاني)، وأخيرا الطبيعة المؤقتة للأوامر المتخذة في الحالات الاستثنائية (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : ضوابط ممارسة التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية

تنص المادة 107 من الدستور على 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 إستشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المجلس الدستوري ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية .

ويجتمع البرلمان وجوبا .

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

حددت الفقرة الأولى من المادة السالفة الذكر الشروط الموضوعية المتعلقة بتقرير الحالة الإستثنائية ، والمتمثلة في وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها .

والخطر في معناه القانوني يقصد به كلّ حالة واقعية تُنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهدها إما بالإنقاص أو الزوال ، وحتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية ، لابد من توافر شرطين هما : أن يكون الخطر آنيا حالاً، وحسب المادة 107 السابقة الذكر يكفي أن يكون هذا الخطر وشيك الوقوع بمعنى أن الخطر لم يقع بعد، وهنا تترك مسألة تحديد وصف الخطر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، والحكمة من ذلك هو إتاحة

الوقت الكافي للرئيس حتى يتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذا الخطر باعتباره المعنى الأول بالمحافظة على كيان الدولة و سلامتها ومؤسساتها الدستورية.¹

وبالنسبة لوجود خطر داهم فإن المؤسس الدستوري لم يحدد من خلال نص المادة 107 صفة هذا الخطر ولا موضوعه ولا مصدره الداخلي أم الخارجي ، ولا نطاقه الزمني متى يبدأ ومتى ينتهي أو حتى درجة جسامةه وهذا عكس ما جاء به المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 16 ، حيث جاء بشروط محددة تتعلق بموضوع الخطر وصفاته ، فاشترط أن يكون الخطر حالاً وجسيماً ، ومعيار هذه الجسامة يؤدي إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ، ومن حيث موضوعه أن يمس الخطر بأنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية.²

هذا عن الشرط الأول المتمثل في أن يكون الخطر آنياً، أما الشرط الثاني فيكمن في وصف الخطر بالجسيم ، والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد جسامة الضرر والذي من خلاله يتمكن الرئيس من إعلان الحالة الاستثنائية ، فالملاحظ من قراءة المادة 107 من الدستور السالفة الذكر ، أن المؤسس الدستوري لا يشترط أن يكون الخطر جسيماً ، ولكن وعلى الرغم من ذلك يرى بعض الشراح أنه يجب أن يبلغ الخطر درجة عالية من الجسامة حتى تقوم الحالة الاستثنائية، أي أن يكون هذا الخطر خارجاً في طبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة للأخطار المعروفة ، أي أن لا يكون بالإمكان دفعه بالأساليب العادية.³

وللتعبير على هذا الشرط ، استعمل المؤسس الدستوري الجزائري عبارة " يوشك أن يصيب " والتي تثير عدة تساؤلات ، فهل يقصد بها أن تتوقف المؤسسات الدستورية عن السير المنتظم أم تتوقف كلية عن أعمالها ؟

وذهب بعض الفقه الفرنسي في تفسيره للمادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 إلى إعتناق التفسير الضيق ، إذ اعتبر بأن لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيق هذه المادة مشروط بعجز السلطات العامة عجزاً مادياً وعدم قدرتها على مباشرة ومزاولة وظائفها ، ومعنى ذلك أن

¹ سفيان ماضي ، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر و إتساع مجال اختصاصاته التشريعية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون ، ك. ح. ع. س. ، جامعة أبو بكر بلقايد. تلمسان ، السنة الجامعية 2015 . 2016 ، ص 32

² مديحة بن ناجي ، المرجع السابق ، ص 330 .

³ سفيان ماضي ، المرجع السابق ، ص 32 .

الإستحالة يجب أن تكون مطلقة . أما الرأي الغالب في الفقه الفرنسي الذي إعتنق التفسير الواسع . والذي نعتقد بأنه ينطبق على المادة 107 من الدستور الجزائري . إذ إعتبر أن اللجوء الى المادة 16 يكفي فيه تعثر السلطات عن سيرها ، أو السير بصعوبة ، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز . وما يؤكد هذا التفسير أن المادة 107 من الدستور الجزائري قد تطلبت إنعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى إعلان الحالة الاستثنائية ، وهو ما يعني أن البرلمان ليس في حالة عجز .¹

أما الشروط الشكلية لتقرير رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية هو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 107 من الدستور الجزائري بقولها " ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس المجلس الدستوري ، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء " .

فبعد التحقق من ثبوت العناصر الموضوعية للحالة الاستثنائية ، يتعين على رئيس الجمهورية تقرير هذه الحالة لإستعمال الوسائل التي تمنحها إياه الشرعية الاستثنائية لمواجهة الأزمة ، لكن ذلك لا يمثل غختصاصا يحتكره الرئيس بإرادته المنفردة ، بل أوجب عليه الدستور احترام بعض الشروط الشكلية المتعلقة بالإجراءات .²

وهذه الشروط الشكلية تتمثل في إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ، بالإضافة إلى الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ، كما نصت ذات المادة كذلك على الإجتماع الوجوبي للبرلمان ، فإستشارة رؤساء المؤسسات الدستورية السابقة لا شك أنها تتعلق بمدى توافر شروط تطبيق المادة 107 وإن كانت الآراء غير ملزمة للرئيس لكن الإستشارة كإجراء في حد ذاتها ملزمة ، أما بالنسبة للإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء هو تقنية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة وعلى تطبيق الحالة الاستثنائية إذا ما قرر رئيس الجمهورية بإعتباره هو من يرأس المجلسين.³

¹ أحسن راجحي ، المرجع السابق ، ص 88 . 89 .

² أحسن راجحي ، المرجع نفسه ، ص 89 .

³ حبيب الرحمان غانس ، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ، 2016 ، ص 214 .

فقد كانت الشروط الشكلية حسب سعيد بوالشعير في دستور 1976 من خلال المادة 119 منه اشترطت إعلام هيئات الحزب والحكومة أثناء إجتماع الرئيس بها ، فإننا في الحالة الإستثنائية ونظرا لخطورتها على حريات الأفراد ، نجد المادة المنظمة لها (120) قد أستبدلت عبارة الإجراءات اللازمة بالإجراءات الخاصة ، وإن كان النص لم يحدد ماهيتها وأهدافها، إضافة إلى الشرط الآخر المتمثل في إجتماع المجلس الشعبي الوطني وجوبا بإستدعاء من رئيسه ، أما في ظل دستوري 1989 و 1996 فقد وضع الدستور شروطا شكلية أكثر وضوحا ، وهي الشروط الشكلية نفسها التي أبقى عليها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 107 منه . لذلك لا يمكن في ظل دستوري 1989 و 1996 التقليل من دور و أهمية المؤسسات ، ولو أن رئيس الجمهورية غير ملزم دستوريا بآرائها كما ذكرنا سابقا ، لكنه معنويا لا يستطيع تجاهلها بسبب المركز الذي يحتله وعلاقته بالشعب .¹

ولما كان الدستور حول لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الاستثنائية ، فإنه منحه سلطة إتخاذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية بعد إتمام الإجراءات المحددة في الدستور ، وهو الذي ينهيها حسب الأشكال و الإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها .²

الفرع الثاني : التشريع بالأوامر في ظل انعقاد البرلمان

تكون ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في إصدار الأوامر في ظل الظروف العادية خلال غيبة البرلمان، في حين تتميز الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية بكونها تصدر في ظل تواجد و انعقاد البرلمان ، وهو ما تنص عليه الفقرة الرابعة من المادة 107 من الدستور بقولها: " ويجتمع البرلمان وجوبا "، بمعنى أن ممارسة الرئيس لهذه الصلاحية تكون في جميع المجالات المخولة للبرلمان التشريع فيها و البرلمان منعقد، و الغاية من ذلك تتمثل في التصدي لهذه الظروف التي تواجهها البلاد.³

فالحكمة من تخويل رئيس الجمهورية ممارسة كل السلطات بما فيها السلطة التشريعية، وبالرغم من تواجدها، هي حتى يتمكن الرئيس من مواجهة الخطر ويتم القضاء عليه.

¹ سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص 341 . 344

² سعيد بوالشعير ، المرجع نفسه ، ص 341 . 344 .

³ سفيان ماضي ، المرجع السابق ، ص 42 .

فالمقصود بإنعقاد البرلمان بقوة القانون بعد تقرير الحالة الاستثنائية، هو أنه يجتمع دون حاجة إلى دعوته من قبل السلطة التنفيذية ، كما هو الشأن بالنسبة للظروف العادية إذا كان في عطلة ، وان كانت الصياغة العربية للفقرة 04 من المادة 107 من الدستور لا تدل على ذلك صراحة ، حيث ورد فيها عبارة "وجوبا" ، التي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للإنعقاد ، بعكس الصياغة الفرنسية لهذه الفقرة التي تعد أكثر دلالة ، حيث نصت على مايلي : « Se réunit de plein droit » أي أن " البرلمان يجتمع بقوة القانون " ، وليس في وسع رئيس الجمهورية أن يعترض قانونا على هذا الاجتماع .¹

إن إجتماع البرلمان بغرفتيه وجوبا ، يعد ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية ، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في عطلة ، وعليه يمثل هذا الإجراء وسيلة لتمكين ممثلي الشعب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار ، خاصة لما يتعلق الأمر بإعلان هذه الحالة وما تفرضه من تقييد لحقوق الأفراد .

من هذه الزاوية يظهر هذا الاجتماع كضمانة حقيقية من التعسف في إستعمال السلطات الإستثنائية المخولة له بمقتضى الدستور ، إلا أن هذا الإجراء لا يغير في الأمر من شيء ، ذلك أنه يتوقف عند حدود الاجتماع ، فهو لا يتطلب إبداء الرأي والتزام الرئيس بإستشارة البرلمان كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الدستورية الأخرى .²

وذلك يدل على أن الاجتماع إلزامي من الناحية الدستورية ، لكنه لا يقيد إرادة الرئيس إعتبارا أن الغرض الأساسي من الإجراء هو إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية المزمع إتخاذها مستقبلا من قبل رئيس الجمهورية .³

أما عن الحكمة التي قصدها المؤسس الدستوري الجزائري من اجتماع البرلمان، نجد أن بعض شراح القانون من رأى أن هذا الاجتماع يحتمل معنيين وهما:

¹ أحمد بركات ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، السنة الجامعية 2007 . 2008 ، ص 55 .

² أحسن راجحي ، المرجع السابق ، ص 90 .

³ أحسن راجحي ، المرجع نفسه ، ص 91 .

1- إما أن لا يكون للبرلمان أي دور فاعل سوى عقد الاجتماع، فلا يراقب ما يصدر عن رئيس الجمهورية من إجراءات استثنائية، ولا يمكنه ممارسة سلطته في سن القوانين، باعتبارها تدخل في نطاق الاختصاص الاستثنائي لرئيس الجمهورية.

و يبدو هذا المعنى نظرياً صحيحاً، لأن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على وجوب عرض الرئيس ما اتخذ من إجراءات على البرلمان ليوافق عليها أولاً، وبمحكم كذلك الضعف والتبعية التي يعاني منها البرلمان في الوقت الحاضر¹.

2- أما المعنى الثاني، فهو وبالرغم من عدم مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية في القرارات التي يتخذها في الحالة الاستثنائية، إلا أنه يمكن له أن يباشر سلطته في هذه الفترة إلى حد ما. والملاحظ أن هذا المعنى يعطي ضماناً أكبر للبرلمان، حيث لا يقف موقف المتفرج إزاء ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات وما سنه من تشريعات، فما دام الدستور لم يمنع البرلمان صراحة من القيام بعمله فإنه يستطيع القيام به أثناء الحالة الاستثنائية².

الفرع الثالث: الطبيعة المؤقتة للأوامر المتخذة في الحالات الاستثنائية

لقد ذهب البعض من الشراح إلى اعتبار أن الأوامر الرئاسية المتخذة خلال سريان الحالة الإستثنائية تتميز بطبيعة خاصة إستثنائية، كيف لا، وهذا الصنف من الأوامر يمتاز بطابع المؤقت، فهي تسري فقط أثناء هذه الفترة، فبمجرد إعلان إنتهاء هذا الظرف يزول مفعول هذه الأوامر، ذلك أن غاية إصدارها تنحصر فقط في دفع الخطر و المحافظة على استقلال البلاد و مؤسساتها الدستورية، فبتحقق ذلك يكون الرئيس ملزماً إنتهائها وفقاً للإجراءات و الشكليات المتبعة عند إعلانها و ذلك إعمالاً لقاعدة توازي الأشكال³.

و الأكيد أن المؤسس الدستوري قد عمل على منح رئيس الجمهورية صلاحية التدخل في اختصاصات السلطة التشريعية بناء على عنصر الظروف الإستثنائية التي تمر بها الدولة، فبإنقضاء و زوال هذه الظروف تقيّد سلطة الرئيس من جديد بخصوص صلاحية التدخل في

¹ أحمد بركات، المرجع السابق، ص 56.

² أحمد بركات، المرجع نفسه، ص 56.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002، ص 99

إختصاص السلطات الأخرى، أي تسقط مع إنقضاء هذه الظروف كل الأعمال و الإجراءات ذات الطابع الاستثنائي الصادرة عن رئيس الجمهورية و كأنها لم تكن.¹ وما يلاحظ بان المادة 107 من الدستور المتعلقة بالحالة الإستثنائية لم تحدد مدة سريان وكذا مدة سريان الإجراءات الصادرة استنادا لها . وعليه يجب أن ينتهي العمل بالمادة 107 مباشرة بمجرد زوال الظروف الإستثنائية، وعودة السلطات إلى ممارسة إختصاصها بصورة منتظمة . كما يرى جانب من الفقه أنه يجب التمييز بين نوعين من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية ، فتلك التي تدخل أصلا في المجال المخصص له من الدستور فلا مانع من بقائها ، لأنه هو المختص في الظروف العادية والتي حددتها المادة 143 سواء في الظروف العادية أو الظروف الإستثنائية.

أما الإجراءات التي تدخل في مجال مخصص لسلطة أخرى في الظروف العادية ، فيجب أن تزول بزوال الظروف الإستثنائية . لأن السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في هذه الحالة بمقتضى المادتين 107 و 142 من الدستور ، والتي تدخل في الظروف العادية في إختصاص سلطة أخرى هي إستثناء وليس قاعدة عامة ، والإستثناء لا يمكن أن يطبق إلا إذا توافرت شروطه - وجود الأزمة - كما لا يمكن أن يقاس عليه.²

¹ سفيان ماضي، المرجع السابق ، ص 44 .

² سعاد ميمونة ، المرجع السابق ، ص 76 .

الفصل الثاني :

إختصاصات رئيس الجمهورية في
التشريع بالأوامر والرقابة عليها .

الفصل الثاني : إختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر

والرقابة عليها .

إن المرتبة المتميزة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، حيث نجد أعلى سلطة في الدولة . وهذا راجع لأن المؤسس الدستوري جعله المجلس لوحدة الأمة و صاحب الحق في مخاطبة الشعب بمختلف الطرق و الرجوع إليه مباشرة ، مما يضفي على شخصيته بإعتباره رئيس للجمهورية، سمو وهيبة خاصة تؤهله لقيادة الدولة بقوة من أجل تحقيق ما يتطلبه المجتمع .

فسلطات رئيس الجمهورية التشريعية تعتبر إحدى الصور التي تعكس و تؤكد هذه المرتبة المتميزة ، وذلك لأنها تشكل نسبة كبيرة مما تتمتع به السلطة التنفيذية من إختصاصات تشريعية ، وكذلك لإنفراد رئيس الجمهورية بممارسة هذه الإختصاصات . إلا أن هذه السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية لها حدود ، وهو ما سيتم التطرق له في حدود سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر (المبحث الأول) هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فان هذه السلطات تخضع لصور وآليات متعددة من الرقابة عليها (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : حدود سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر .

يعتبر التشريع بأوامر من أهم الوسائل والآليات التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان ، وذلك خلال فترات زمنية محددة دستوريا ووفق إجراءات خاصة وفي الميادين الخاصة بالبرلمان ، حيث اعتبر التشريع بأوامر على أنه حل لسد الفراغ التشريعي ومفتاح للأزمات التي مرت بها الجزائر من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016 من جهة ، ومن جهة أخرى أعتبر كوسيلة في يد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للتدخل في السلطة التشريعية ، فرئيس الجمهورية بإعتباره السلطة الفعلية في الدولة الجزائرية عكس باقي السلطات ، وهو ما جعله يحظى بسلطة التشريع المزاحم عن طريق الأوامر ، وهو ما سيتم التطرق له من خلال إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بالأوامر (المطلب الأول) ، والنتائج المترتبة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بالأوامر

بالرغم من أخذ دستور 1996 والتعديلات اللاحقة له بثنائية السلطة التنفيذية ، إلا أن الدستور الجزائري جعل سلطة التشريع بالأوامر حكرا على رئيس الجمهورية يمارسها بصفة شخصية و بمبادرة منه ، وذلك من دون الحاجة لحصوله على تفويض مسبق من الهيئة المكلفة بالتشريع ، وبدون إعطاء هذا الحق لرئيس الحكومة سابقا والوزير الأول حاليا ، بالرغم من ازدواجية السلطة التنفيذية ، إعتماذا على مبررات تحوله التحكم في هذه السلطة (الفرع الأول) ، والتطرق للقيود القانونية على سلطات رئيس الجمهورية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : مبررات تحكم رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر .

حظي تنظيم سلطة التشريع عن طريق الأوامر لدى المؤسس الدستوري الجزائري مكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة في الدولة ، شأنه في ذلك شأن باقي الدول التي تأثرت بالعوامل التي أدت إلى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ، و توسيع نفوذ نشاطها، و هيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة ، و كذا التنبيه للآراء القائلة بضرورة تقنين و تنظيم الأوامر بمختلف صورها في شكل نصوص دستورية تعد للأمر عدته حتى تنفادى الدولة حالات الإرباك التي تعم الظروف الاستثنائية ، وإلى جانب ذلك تميز الدستور الجزائري بسمات جوهرية تقترب إلى حد قريب مع ما يتمتع به الدستور الفرنسي لعام 1958 ، و أهم هذه السمات إقراره مبدأ الفصل المرن بين السلطات و ثنائية السلطة التنفيذية ، و إتجاهه الواضح نحو تقوية السلطة التنفيذية بوجه عام في مجال التشريع، حتى أصبحت السلطة التشريعية مشرعا إستثنائيا ، وذلك بالموازاة مع الدور المتعاضم للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية¹ .

فإذا كان الدستور أقر بمبدأ الفصل المرن بين السلطات بإعتماده علاقات تكامل و رقابة متبادلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية ، و ذلك من خلال إقراره سلطة البرلمان في الرقابة القبلية و البعدية على أعمال الحكومة، و تحديده لآليات ممارسة هذه الرقابة، و رقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان بالإضافة إلى ثنائية السلطة التنفيذية، إلا أنه جعل لرئيس

¹ نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 18 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

الجمهورية الكلمة العليا في ميزان السلطات شبه مطلقة في الظروف الإستثنائية ، و لم يكتفي بما سبق ذكره بل ذهب إلى حد تقليص وظيفة المشرع و حدد له مجالاً معيناً يمارس فيه وظيفته التشريعية ، فالهدف من تحديد مجال التشريع هو التقليل من قيمة المؤسسة التشريعية و مكانتها و دورها في النظام السياسي بتحجيم سلطاتها و التقليل من اللجوء إليها حتى لا تعرقل السلطة التنفيذية و لا تحد من فاعلية الدولة ككل.¹

وتتعدد الأسباب التي تبرر تحكّم رئيس الجمهورية في سلطة التشريع بالأوامر ، فوفقاً للمادة (112) من الدستور فإن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، غير أن هذه السيادة ليست مطلقة - أسوة بما هو موجود في أغلب الأنظمة المقارنة - بل تشاركه فيها الحكومة ممثلة في رئيس الجمهورية ، بسبب عجز البرلمان عن التدخل لتنظيم كافة الموضوعات التي تهم الدولة أو معالجة كافة المجالات التي تواجهها بتشريعات سريعة نتيجة طول وكثرة الإجراءات التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين ، كما أن إدخال المؤسس الدستوري تقنية تحديد المجال التشريعي المقتبسة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مكن من الحط من قيمة المؤسسة التشريعية ودورها في النظام السياسي لصالح رئيس الجمهورية.²

من جهة أخرى فإن طول و كثرة الإجراءات البرلمانية التي ينبغي إتباعها في إصدار القوانين يعد مبرراً آخر لمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر ، إذ تحكّم عملية سن التشريع في النظام الجزائري العديد من المراحل و الإجراءات و الشروط القانونية و التنظيمية ، تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية . فهذه العملية - عملية التشريع العادي - تقتضي وقتاً طويلاً قد يمتد سنين طويلة قبل أن يصدر ويتطلب إجراءات معقدة و بطيئة و علنية ، كما أن البرلمان بغرفتيه لا ينعقد باستمرار و الحياة الإجتماعية الحديثة مليئة بالأزمات ، و لا بد لمواجهةها بإتخاذ إجراءات سريعة وحازمة³ . فضلاً عن ذلك أن تعديل و إلغاء القانون يتطلب

¹ نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 25 .

² نورالدين رداة ، المرجع نفسه ، ص 23 .

³ طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية ، الإسكندرية ، 1976 ، ص 145 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

منطقيا و قانونيا إتباع ذات الأعمال والإجراءات والطرق ، الأمر الذي قد يؤدي إلى تهديد وجود كيان الأمة و الدولة و مؤسساتها و طبيعة نظامها عندما تكون في خطر إذ يصعب مواجهتها بالإجراءات و الأعمال المقررة في الظروف العادية ، لهذا منح الدستور لرئيس الجمهورية مهمة مواجهة تلك الظروف بمقتضى أوامر لها قوة القانون .¹

كما أن إنتشار النظام المختلط - النظام الشبه رئاسي - و إستقراره سياسيا والذي ترجح فيه كفة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية - يسود و يحكم - على كفة السلطة التشريعية، و تقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل و الفصل المرن بينهما و ليس الفصل المطلق .²

يضاف إلى ذلك ان النظام الشبه الرئاسي اعتمد بعض خصائص النظام الرئاسي، بدعمه لسلطات رئيس الجمهورية و مركزة السلطة التنفيذية في يده ، و تحويله سلطة التشريع بأوامر في الحالات التي يحددها الدستور ، وتوسيع مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية و هي كلها من خصائص النظام الرئاسي .³

ومن المبررات أيضا إنعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ، فالقاعدة أنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية ، وهي قاعدة منطقية قبل أن تكون سياسية ، ذلك أن كل سلطة تمارسها أية مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا تفترض و بالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها ، وخارج هذا الإطار فإن النظام الدستوري يكون غير ديمقراطي .⁴

فباستثناء دستور 1963 الذي أقر بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في مادته (47) التي تنص " رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني " ، كذا نص

¹ طعيمة الحرف ، المرجع السابق ، ص 145 .

² عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، الإسكندرية ، 1996 ، ص 09 .

³ نورالدين فكايير ، ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996 ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرات مجلس الأمة ، العدد العاشر ، أكتوبر 2005 ، ص 53 . 54 .

⁴ الأمين شريط ، عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة ، العدد الثالث ، جوان 2003 ، ص 77 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

المادة (55) التي تنص " يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس " ، فإن الدستور لم يتضمن نصا ينظم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مما يؤدي منطقيا إلى إنعدام مسؤولية رئيس الجمهورية والتي يقصد بها عدم جواز مساءلة رئيس الجمهورية أمام البرلمان بحيث لا يستطيع أعضاء البرلمان توجيه أية أسئلة أو إستجابات عما يقوم به من أعمال ، و كذلك ليس بمقدور البرلمان أن يتصدى لسحب الثقة منه .¹

إضافة الى ما سبق ، فإن إنتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري أضفى المزيد من الرفعة والسمو لمركزه و دوره و مهامه، بحيث صار يستمد قوته و شرعيته من الهيئة الإنتخابية التي أوصلته إلى قمة السلطة، و الذي يمثل إرادة الأمة بكاملها، فيصبح في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات ، و كذلك تحرره من كل تبعية يمكن أن يظهر بها في مواجهة البرلمان، وبناء على ذلك فإن إنتخاب الشعب لرئيس الجمهورية بالإقتراع العام المباشر والسري معناه تفويض سيادة الشعب لرئيس الجمهورية ، وإستعمال الأوامر هو ناتج عن تمثيل رئيس الجمهورية ، و هو ما يجعله يستأثر بالسلطة التنفيذية .²

الفرع الثاني : القيود القانونية على سلطات رئيس الجمهورية .

تستند سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية في الدستور إلى نص المادة (142) وحرصا من المؤسس الدستوري على اعتبار الأوامر في حقيقتها ممارسة للاختصاص التشريعي، و بالتالي تمثل إعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات (اختصاص استثنائي) ، فقد عمل على تقييدها بقيود تتضمن عدم إساءة استعمال هذه السلطات و ما قد ينجم عنها من مساس بحقوق و حريات الأفراد . فطبقا لنص المادة (142) يمكن استخلاص القيود الواردة على رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وتحديدتها فيما يلي:

- أن تتضمن الأوامر مسائل عاجلة (توفر عنصر الاستعجال) .

¹ عبد الله عبد الغني بسيوني ، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 1995 ، ص 240 .

² نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 31 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

- أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء .

- أن تعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها .

إن مجلس الوزراء يمثل الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية و الهامة التي تهم الأمة، و اتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية.¹

إن ما كرسه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، وهو ترأس رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء يحيل القول أننا أمام هيئة هامة يترأسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة (91) الفقرة الرابعة ، إلا أن رئيس الجمهورية له الحق وحده في استعمال الأوامر بدون إشراك أية سلطة حتى و لو كان الشريك الثاني و المسؤول الثاني في جهاز السلطة التنفيذية ، ثم نجد أن المشرع ينص في المادة (142) في فقرتها الأخيرة على أن الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء ، فما هو دور مجلس الوزراء عند اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر ؟

إن تفوق و هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء تتجلى من خلال رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء ، و هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يمكنه تفويضها ، بالإضافة إلى تدخله في أعمال مجلس الوزراء ، و هيمنة رئيس الجمهورية لا تكتمل فقط من خلال رئاسته لهذا المجلس و التدخل في أعماله ، بل أن أعضاء مجلس الوزراء هم تابعين لرئيس الجمهورية من حيث التعيين و العزل و رئيس الجمهورية يستحوذ على سلطة القرار و سلطة التوقيع في هذا المجلس.²

ويعتبر شرط إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء من الشروط الأساسية التي يجب على رئيس الجمهورية إحترامها عند اتخاذه للأمر، وأيا كانت الفترة الخاصة به ، حيث يجب على رئيس الجمهورية الأخذ بهذا الشرط في كل حالات التشريع بأوامر، وهذا طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016 . فعرض الأوامر على مجلس الوزراء يعد إجراء شكلي فقط، فمسألة العرض تعتبر كموافقة للمجلس على الأمر المتخذ من طرف رئيس الجمهورية، ومن أجل منح الأمر قيمة معنوية باعتبار أن السلطة التنفيذية موافقة على هذا العمل المتخذ من

¹ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 242 .

² رداة نورالدين ، المرجع السالف ذكره ، ص 61 . 64 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

طرف رئيس الجمهورية ، وبهذا فاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يعتبر إجراء إستشاري لأن أعضاء مجلس الوزراء غير محددة طرق تدخلهم ولا الأغلبية المتبناة حتى تقبل الأوامر.¹

ففي دستور 1976 نجد المادة (153) منه تنص على أن : " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له " ، وهذا يعني أنه لا توجد أي وسيلة أو طريق آخر تؤهل رئيس الحكومة و وزرائه بالإطلاع على الأوامر قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني، غير أن دستور 1996 أضاف بموجب المادة (124) إجراء جديدا يتمثل في إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ، وهو نفس الأمر الذي ابقى عليه الأمر في التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 142 من الدستور .²

إن طريقة إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء قبل تقديمها إلى البرلمان للموافقة عليها هو إجراء حديث بالمقارنة إلى مراحل التجربة الجزائرية ، حيث لم يعرفه دستور 1976 السابق على دستور 1996 ، فقد أضاف المؤسس الدستوري بموجب المادة (142) من الدستور هذا الإجراء الذي أعطى لرئيس الجمهورية دعما جديدا يدعم مركزه و يقوي هيمنته على رأس السلطة التنفيذية، وطبقا لنص المادة (142) الفقرة الأخيرة " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء " يعني ذلك بكل وضوح أن مسألة إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يعد إجراء دستوريا يجب إحترامه ، و في حالة مخالفته يمكن إخطار المجلس الدستوري بعدم دستوريته ليقرر مدى إحترام هذا الإجراء دستوريا و مطابقته للدستور.³

على أنه تجدر الإشارة، بأنه وبالرجوع لنص المادة 142 من الدستور الجزائري، فالملاحظ أن المؤسس الدستوري قد أدرج شرط إتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء مباشرة بعد التنصيب على إمكانية إتخاذ هذه التدابير في الحالة الإستثنائية ، لكن ذلك لا يؤدي إلى الإعتقاد بأن إحترام هذا الشرط مقترن فقط بالحالة الأخيرة، بل هو شرط جوهري يتعين

¹ مديحة بن ناجي ، المرجع السابق ، ص 327 .

² نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 69 .

³ نورالدين رداة ، المرجع نفسه ، ص 69 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

إحترامه في كل مرة يلجا فيها الرئيس إلى سن هذه الأوامر . والدليل على ذلك، أن الفقرة الأخيرة من المادة 142 التي أدرجت هذا الشرط جاءت مستقلة عن الفقرة المرتبطة بالحالة الإستثنائية ، مما يدعو إلى القول بأن شرط إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو شرط مشترك بالنسبة لكل أنواع الأوامر .¹

وفيما يتعلق بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها ، فيمكن القول أن الأوامر تصدر من رئيس الجمهورية نيابة عن السلطة التشريعية بصفة مؤقتة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، فإن المؤسس الدستوري يستوجب عرض هذه الأوامر على السلطة التشريعية الأصلية لتبدي رأيها بشأنها فتقرها أو ترفض الموافقة عليها ، و قد أخذ الدستور في المادة (142) منه بهذه القاعدة في صدد الأوامر التشريعية، فاستلزم عرضها على البرلمان خلال مدة زمنية محددة تتمثل في أول دورة له و ذلك بهدف منع الحكومة من تأجيل العرض عن قصد أو إهمال، و حتى يمكن للبرلمان أن ينظر في أمر هذه الأوامر التي نظمت موضوعات هي أصلا من إختصاصه لولا غيابه لما حل رئيس الجمهورية محله في تنظيمها.²

ولكي يستطيع رئيس الجمهورية تطبيق المادة (142) من الدستور فلا بد من عرض الأوامر التي يصدرها على البرلمان في أول دورة مقبلة له ليعين موقفه منها ، و عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها هو إجراء مقابل لإجراء الإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية بعد تصويت البرلمان على نص القانون ، فالبرلمان يمكنه رفض الموافقة على الأوامر بعد عرضه عليها من طرف رئيس الجمهورية و تصبح بالتالي الأوامر ملغاة، و رئيس الجمهورية يمكن قبل أن يصدر القانون أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية، إلا أن هذا التوازن هو في صالح رئيس الجمهورية .³

¹ إيمان غربي، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2010 . 2011 ، ص 74 .

² رداة نورالدين ، المرجع السابق ، ص 71 .

³ رداة نورالدين ، المرجع نفسه ، ص 71 .

المطلب الثاني : النتائج المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بالأوامر

يترتب على استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر نتائج تنعكس على الدور التشريعي للبرلمان سواء في الحالات العادية او الاستثنائية .

الفرع الأول : النتائج المترتبة على الاوامر المتخذة في الحالة العادية

تشكل الأوامر التشريعية تشريعا حكوميا محضا ينافس التشريع البرلماني، ووسيلة في يد السلطة التنفيذية للتأثير في البرلمان والتدخل في المجالات والميادين المخصصة للسلطة التشريعية، حيث ساهم التشريع بأوامر في توسيع المجال التشريعي للسلطة التنفيذية ، والذي يسمح للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات في كل المجالات ، فهي تصدر مراسيم في المجالات غير المخصصة للقانون عن طريق السلطة التنظيمية من جهة، ومن جهة أخرى تشرع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق الأوامر التشريعية.

وبهذا فحصر مجال القانون (المادة 140 والمادة 141 من الدستور) وإطلاق مجال التنظيم وهو مجال مستقل ، دليل على تراجع دور البرلمان التشريعي، خاصة وأن دور البرلمان وسلطاته تتمثل في التشريع ، فالتشريع بأوامر هو تدخل مباشر لرئيس الجمهورية في صلاحيات البرلمان مما يعد إنتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات.¹

وتتأثر الوظيفة التشريعية للبرلمان خلال ممارسة رئيس الجمهورية للأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بدرجة بالغة الخطورة ، إذ يؤدي ذلك إلى تضائل سلطة البرلمان و تقليص دوره التشريعي ، خاصة و أن الواقع العملي أثبت أن معظم التشريعات مصدرها السلطة التنفيذية سواء عن طريق رئيسها - رئيس الجمهورية - بواسطة الأوامر، أو الحكومة بواسطة مشاريع القوانين ، ضف إلى ذلك أن تحديد المؤسس الدستوري مجالا خاصا بالسلطة التشريعية ، و الذي يعد حكرا على السلطة التشريعية يتأثر أثناء إستعمال

¹ مديحة بن ناجي ، المرجع السابق ، ص 321 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

رئيس الجمهورية للأوامر ، إذ لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من التدخل في هذا المجال في جميع المواضيع التي يمكن للقانون التشريع فيها .¹

بهذا المنطق أصبحت الأوامر إستثناء يرد على الأصل تحكمه عدة ضوابط ، غير أنه و بعيدا عن مقتضى هذا الحكم ، فإن الواقع كرس ممارسة لا تستند لمبدأ دولة القانون المعلن عنها، حيث أن الإفراط في إصدار هذه الأوامر يشكل تجاوزا خطيرا للبرلمان بصفته العضو الأصيل للتشريع ، و مساسا بجرمته بشكل يجعل البرلمان مجرد قاعة لتسجيل القوانين و التصويت عليها دون أن تكون له المبادرة في وضعها .²

وما زاد من خطورة الموقف هو حرية رئيس الجمهورية في تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر التشريعية دون أدنى قيود تكبح سلطته في ذلك، فإذا كان الإدعاء بأن 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 ، و هو ما يعبر بجلاء عن رغبة في تجاوز سلطة البرلمان ، فيمكن القول أن المادة (142) من الدستور تمثل علامة لها دلالتها في تأكيد تقليص الدور التشريعي للبرلمان ، طالما أنها تنتهي إلى أن تجعل اللجوء للأوامر نظاما معتادا ، و طالما أن رئيس الجمهورية يملك بموجب ذلك بإمكانية إتخاذ الأوامر للتدخل في إختصاص البرلمان .³

إن هذا النهج من السلطة التنفيذية في إستعمال الأوامر يفوت على البرلمان فرصة التشريع إبتداء ، حيث يفاجأ عقب فض دورة إنعقاده مباشرة أو قبل قليل من موعد إجتماعه في دور جديد ، بالعديد من النصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية مستندة بغير حق إلى المادة (142) ، كقيام رئيس الجمهورية السابق " عبدالعزیز بوتفليقة " بإصدار 5 أوامر سنتي 2000 و 2001 قبل يوم أو بضعة أيام من افتتاح دورة البرلمان دون أي وجود لحالة الضرورة . وفي هذا الإطار يمكن الأخذ على سبيل المثال أول أمر رقم 2000 . 01 صدر في 01 مارس 2000 والمتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها ، أي قبل يوم من افتتاح دورة البرلمان الريعية المقررة في يوم

¹ نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 132 .

² نورالدين رداة ، المرجع نفسه ، ص 132 .

³ نورالدين رداة ، المرجع نفسه ، ص 132 - 133 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

العمل الثاني من شهر مارس . وكذا قيام رئيس الجمهورية بتعديل قانون الجنسية¹ وقانون الأسرة² في 27 فبراير 2005 ، أي قبل بضعة أيام فقط من إفتتاح دورة البرلمان الربيعية و دون أن توجد أية ضرورة تذكر آنذاك ، فالتشريع بالأوامر خارج الإطار الزمني يشكل إعتداء على الدستور وعلى صلاحيات البرلمان.³

فبالعودة الى الأمر رقم 01 . 01 المؤرخ في 27 فبراير 2001 ، المتعلق بالنقد والقرض في ظل إفتتاح الدورة الربيعية للبرلمان فنلاحظ أن رئيس الجمهورية لم يحترم هذا الشرط فقام بإصدار أمر تشريعي والبرلمان منعقد والغريب في الأمر موافقة هذا الأخير بأغلبية أعضائه بالرغم من أن هذا الإجراء مخالف للدستور.⁴

وكما قام أيضا بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية أسبوعا واحدا فقط بعد إختتام الدورة الربيعية للبرلمان دون وجود ضرورة تستدعي ذلك . إلا أنه في الجلسة البرلمانية ليوم الأربعاء 08 أكتوبر 2003 صادق البرلمان على جميع الأوامر التشريعية الصادرة بعد أسبوع من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية خوفا من إقدام رئيس الجمهورية على حل المجلس الشعبي الوطني.⁵

لذلك فان التجربة الدستورية الجزائرية بالنسبة للأوامر التي كانت تتخذ بين دورتي البرلمان تبين بان الرئيس السابق السيد " اليمين زروال " لم يستخدم كثيرا هذا الأسلوب إذ لم يتجاوز عدد الأوامر المتخذة من قبله ما بين سنتي 1997 و 1999 خمس أوامر ، إلا انه وبمجيء الرئيس " عبد العزيز بوتفليقة " إثر انتخابات أبريل 1999 ، فقد عرف هذا الأسلوب إنتعاشا كبيرا خاصة في نهاية 2002 و بداية 2007 إذ بلغ عدد الأوامر الصادرة في هذه الفترة 34

¹ أمر 01 . 05 المؤرخ في 27 فبراير 2005 ، يعدل ويتمم الأمر رقم 70 . 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية ، ج . ر . ج ، ع ، 15 الصادرة في 27 فبراير 2005 .

² أمر 02 . 05 المؤرخ في 27 فبراير 2005 ، يعدل ويتمم القانون رقم 84 . 11 المؤرخ في 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة ، ج . ر . ج ، ع ، 15 الصادرة في 27 فبراير 2005 .

³ هاملي محمد ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري . دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري و الفرنسي . دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2014 ، ص 22 .

⁴ سعيداني لوناسي حبيقة ، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، ع الثالث ، 2012 ، ص 72 .

⁵ براهيمي نعيمة ، وارثي سيهام ، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، مذكرة لنيل شهادة الماثر في القانون ، ك . ح . ع . س ، جامعة عبدالرحمن ميرة . بجاية ، 2016 . 2017 ، ص 57 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

أمراً، من أصل 66 أمراً صدرت عن نفس الرئيس بين 1999 و 2016 الوضع الذي يبين بأن رئيس الجمهورية السابق كان يعتبر التشريع بأوامر صلاحية عادية تؤول إليه بمجرد غياب البرلمان ، وفي هذا إعتداء على إختصاص سلطة أخرى لا يبرره أي شيء ، لأن التشريع بأوامر مجرد رخصة إستثنائية دعت إليها أوضاع غير عادية تمر بها الدولة ، تجعل من النصوص القانونية سارية المفعول عاجزة عن مواجهة هذه الأوضاع.¹

إن المادة (142) من الدستور إنتهت إلى الأخذ بكل صراحة و بدون موارد بعدم التوازن بين الهيئات ، وجاء عدم التوازن هذا لمصلحة الهيئة التنفيذية ، فأوجدت سلطة موازية للسلطة التشريعية تتمتع بخاصية أصلية ترتبط أصلاً بالمشروع ، و جعلت السلطة التنفيذية مشرع إختصاص في وضع القواعد القانونية ، لتكون السلطة التشريعية مشرع إستثنائي.²

الفرع الثاني : النتائج المترتبة على الاوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية .

يملك رئيس الجمهورية إستناداً للمادة (107) من الدستور التدخل بإجراءاته في مجال القانون بأوسع ما يكون التدخل حيث يكاد يجمع بين يديه الوظيفتين التشريعية و التنفيذية، و قد رتب المؤسس الدستوري على تطبيق المادة (107) نتائج هامة تتعلق بالسلطة التشريعية ، حيث نص صراحة في الفقرة الخامسة من هذه المادة على أن البرلمان يجتمع وجوباً بقوة القانون ، إذ لا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أثناء مباشرة الأوامر التي تدخل ضمن الإجراءات الإستثنائية طبقاً لهذه المادة ، و يترتب على ذلك ضرورة البحث في دور البرلمان أثناء مباشرة رئيس الجمهورية الإجراءات الإستثنائية بما فيها الأوامر .³

¹ سعاد ميمونة ، الاوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ، المرجع السابق ، ص 150 .

² نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 134 .

³ نورالدين رداة ، المرجع نفسه ، ص 152 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

هناك من الفقه من يرى أن سلطات رئيس الجمهورية بموجب نظام الحالة الإستثنائية لا تسمح له بتعطيل العمل التشريعي للبرلمان و التعدي على إختصاصاته الأصلية، كما أنه تبعاً لهذا لا يملك سلطة حل المجلس الشعبي الوطني في هذه الظروف.¹

و لكن عكس هذا يرى البعض الآخر من الفقه أن إجتماع البرلمان هنا هو لتمكينه من معاينة الوضع عن قرب و إعطاء المشروعية للإجراءات الاستثنائية المتخذة ، بحيث يتمكن نواب الشعب من متابعة و مراقبة الأوضاع باستمرار، و أن البرلمان إذا مارس السلطة التشريعية في هذه الظروف فإن هذا لا يكون إلا في إطار توجيهات رئيس الجمهورية و خدمة سياسته حيال الظروف، لأنه مركز السلطات في النظام السياسي في الظروف العادية، فما بالك بالظروف الإستثنائية التي تبرر تعزيز هذه المكانة أكثر.²

وغير بعيد عن هذا الرأي يذهب البعض الآخر إلى أن الدستور، و إن كان لا يقيد رئيس الجمهورية في إتخاذ الأوامر التشريعية عدا ما تعلق بشروط الحالة الإستثنائية و مجالها الزمني، إلا أن ذلك لا يقابله على صعيد الممارسة العملية إلا إستعمال إستثنائي لهذه الوسيلة في الواقع، و يرجع ذلك بدون شك إلى أن رئيس الجمهورية إحتراما للسلطة التشريعية لا يتدخل في مجالها إلا عند الضرورة الملحة ، هكذا يتبين أن التشريع بأوامر يكون دائما مفروضا في الواقع بعدد من المبررات في مقدمتها الإستعجال.³

ورغم هذه الآراء الفقهية فإن المجلس الدستوري أجاب على هذا التساؤل، و إعتبر أن الأوامر الإستثنائية تخضع لتنظيم قانوني يختلف عن الذي تخضع له الأوامر العادية، و ذلك بمناسبة مراقبة القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة للدستور، حيث جاء في هذا الخصوص : " و إعتبراً أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 03 ، 02 ، 01 من المادة (124) من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور

¹ إدريس بوكرا - أحمد وافي ، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، الجزائر ، 1992 ، ص 242 .

² نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 162 .

³ عبد المجيد زغلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في التشريع والتنظيم ، مقال بجريدة الخبر، من العدد 16 افريل 2001 . إلى غاية العدد الصادر بتاريخ 21 افريل 2001 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، و خصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها في الحالة الاستثنائية فإنه كان يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان، والأوامر المستثناة من ذلك، و إعتبارا بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة (124) من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية ، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة (124) من الدستور " ¹

من ذلك يتضح جليا أن الأوامر الاستثنائية تفلت من البرلمان بصفة كلية، و هذا راجع للوضع الخطير الذي يعيق البرلمان من أداء مهامه المعتادة، و هو من جهة أخرى موقف يؤكد أن السلطة التشريعية لا تقوم بمهامها التشريعية أثناء هاته الفترة رغم إجتماع البرلمان وجوبا، وبذلك يكون المشرع قد فصل في النقاش حول إمكانية قيام البرلمان بالوظيفة التشريعية أثناء الحالة الإستثنائية، فالظرف الإستثنائي يتطلب السرعة و الفاعلية لمواجهة، ومن هذا نستخلص أن رئيس الجمهورية يستأثر بمباشرة السلطة التشريعية بمقتضى تطبيق المادة (107) من الدستور، و أن البرلمان يمتنع عليه أن يشرع طيلة فترة تطبيق هذه المادة .²

المبحث الثاني : صور وآليات الرقابة على التشريع بالأوامر

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة في إعماله لآلية التشريع بالأوامر اعتمادا على عنصري الضرورة والاستعجال في حالات معينة ، وهو بذلك يحوز على اختصاص أصيل يعود للسلطة التشريعية ، لذا أخضع المؤسس الدستوري سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر لصور و آليات معينة من الرقابة القانونية ، وذلك إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات ، وضمانا للحقوق والحريات الفردية والجماعية ، وعدم إنحراف الأوامر التشريعية على مبدأ الشرعية الدستورية في مدلوله العام ، ومن ثمة أخضع المؤسس الدستوري هذه الأوامر للرقابة القضائية والرقابة الدستورية (المطلب الأول) ، كما أخضعها لرقابة البرلمان أو ما يعرف بالرقابة التشريعية (المطلب الثاني) .

¹ م . د ، الرأي رقم / 08 ر.ق.ع /م.د 99 /مؤرخ في 21 فيفري 1999 ، جريدة رسمية رقم 15 لسنة 1999 .

² نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 163 – 164 .

المطلب الأول : الرقابة القضائية والدستورية على الأوامر التشريعية

ينصرف القصد بالرقابة الدستورية بالرقابة التي يباشرها و يختص بها المجلس الدستوري ، في حين ينصرف القصد بالرقابة القضائية إلى الرقابة التي يباشرها ويختص بها مجلس الدولة ، فتحضع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية أو للرقابة القضائية والتي تعود مبدئيا إلى النص الدستوري ، ولكن مجالات تدخل كل من الرقابتين إنما يتباين بالنظر إلى الطبيعة القانونية للأوامر ، لأن التكييف القانوني لها هو الذي يحدد نوع الرقابة التي تخضع لها هذه الأوامر ، لذا نحاول من خلال هذا المطلب دراسة مدى إمكانية خضوع الأوامر التشريعية لرقابة مجلس الدولة (الفرع الأول) ، و رقابة المجلس الدستوري (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : رقابة مجلس الدولة

تأسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لنشاط الهيئات القضائية الإدارية بموجب المادة 152 من دستور 1996 ، والتي أصبحت بموجب القانون 16. 01 المادة 171 من الدستور ، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 171 على مايلي : " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية " ، ويندمج هذا التأسيس في سياق الإصلاحات المنتهجة من طرف السلطات العمومية والتي جعلت من مسألة إرساء أركان دولة القانون هدفا أساسيا ، وحول المؤسس الدستوري مهمة رقابة نشاط الإدارة الى مجلس الدولة على رأس هرم الهيئات القضائية الإدارية، وإلى جانب هذه المهمة فقد أسند له الدستور وكذلك القانون العضوي 98 . 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله¹ ، إختصاصات أخرى تتمثل في الإختصاصات الإستشارية باعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية² .

ويتمتع مجلس الدولة بنوعين من الإختصاصات ، إختصاصات إستشارية كما ذكرنا سابقا ، كما يتمتع بإختصاصات قضائية بإعتباره محكمة إدارية عليا تنظر في مدى مشروعية

¹ القانون العضوي رقم 98 . 01 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، الجريدة الرسمية ، عدد 37 لسنة 1998 .

² نور اليقين هماش ، المرجع السالف ذكره ، ص 25 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

القرارات والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و في مقدمتهم سلطة رئيس الجمهورية التشريعية حيث يبدي رأيه في مشاريع القوانين والأوامر التشريعية ، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة 136 من الدستور على ما يلي : " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد رأي مجلس الدولة ، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة ، مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الأمة " .

لقد جاء دستور 1996 لينظم السلطة القضائية تدعيما لإستقلاليتها ، بشقيها العادي والإداري كأهم مبدأ وفق الفصل الثالث من الدستور تحت عنوان " السلطة القضائية " ، وتعتبر الهيئات القضائية الإدارية صاحبة الاختصاص في ممارسة الرقابة على قرارات السلطة التنفيذية بحجة تمتعها بصلاحيه النظر في الطعون المرفوعة ضدها ، وإذا سلمنا بهذا المبدأ العام نفهم أن كل القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء بما فيها الطعن في الأوامر التشريعية الصادرة من قبل رئيس الجمهورية أمام مجلس الدولة باعتبارها صاحبة الاختصاص للتظر في الطعن ضد قرارات السلطة المركزية كأصل عام ، ولكن بعد التمحيص في النصوص الدستورية والأخذ بالجانب العملي نتوصل إلى القول بأن الأوامر تفلت من الرقابة القضائية وذلك سواء في شقها الاستشاري ، أو في شقها القضائي ، فحسب المادة 124 من دستور 1996 نجد أن رئيس الجمهورية عند ممارسته لصلاحيه التشريع بموجب الأوامر سواء بين دورتي البرلمان أو عند شغوره فإنه يعرضها مباشرة على غرفتي البرلمان دون أن يشار إلى إلزامية إخضاعها لإستشارة مجلس الدولة كما هو معمول به في مشاريع القوانين عندما تبادر بها الحكومة .¹

أستبعدت الأوامر التشريعية من الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة، على أساس خلفيات يعود مردها إلى عدم الصبر على عودة البرلمان للإنعقاد ، وكذا لسبب ضعف القيمة القانونية للآراء الاستشارية الصادرة عن مجلس الدولة لكن إذا كانت هذه الاستشارة غير مكرسة في الأوامر ، فكيف يمكن تكريس الطعن بإلغائها أمام مجلس الدولة ، خاصة إذا علمنا أن نية المؤسس الجزائري اتجهت إلى إعتبار الأوامر عمل تشريعي من يوم إصدارها إلى غاية

¹ حسين شية ، فاروق شرشاري ، المرجع السابق ، ص 53 . 54 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

النظر فيها أمام البرلمان ، وكذلك أمام عقم الممارسة أي عدم عرض الأوامر سابقا أمام مجلس الدولة، رغم أنّها لم تدرج قانوناً من أعمال السيادة.¹

ومن أجل إعادة التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال تكوين وصنع القانون ، والتقليل من هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر التشريعية ، من خلال تدخله في صلاحيات البرلمان بشكل متزايد وفي المجالات المخصصة له دستوريا بحجة الضرورة الملحة أثناء غيبة البرلمان ، أقر المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية في نص المادة 142 من الدستور ، حيث نصت الفقرة الأولى منها على ما يلي : " لرئيس الجمهورية أن في يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة ". يتبين لنا من خلال استقراء هذا النص بأن المؤسس الدستوري الجزائري أخضع سلطة رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة ، حيث يتعين على رئيس الجمهورية حتى يباشر سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في حالة العطل البرلمانية ، عرض مشاريع الأوامر المزمع سنّها على مجلس الدولة لإبداء رأيه حولها، قبل عرضها على البرلمان.²

وبناء عليه فقد أصبح مجلس الدولة يلعب دورا استشاريا في مجال صنع القانون باعتباره مستشارا لرئيس الجمهورية حيث يبدي رأيه حول مشاريع الأوامر بعد عرضها عليه من جهة ، وباعتباره الهيئة القضائية العليا في النظام القضائي الإداري الجزائري ، لتتولى السهر على إحترام القانون من جهة أخرى.³

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه إذا كان إجراء الإستشارة ملزم بقوة القانون حسب المادة المذكورة سالفا وهي إستشارة ملزمة سياسيا وأخلاقيا ، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم على الأخذ بإستشارة مجلس الدولة ، والدليل على ذلك أنه إذا كانت الحكومة غير ملزمة بالأخذ بالإستشارة المقدمة من طرف مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين المعمول بها في

¹ راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 2005 . 2006 ، ص 511 .

² نذير جبراني ، المرجع السابق ، ص 81 .

³ نذير جبراني ، المرجع نفسه ، ص 81 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

نص المادة 136 من الدستور ، فماذا لو كانت هذه المشاريع مشاريع أوامر صادرة عن رئيس الجمهورية ؟ نظرا لمكانة الرئيس مقارنة بمكانة الحكومة .¹

كما يتمتع مجلس الدولة بدوره القضائي ، حيث تنص المادة 09 من القانون العضوي 98 - 01 الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله " يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطني، والمنظمات المهنية الوطنية ". يتبين من خلال نص هذه المادة أن مجلس الدولة هو الهيئة المختصة بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية، وباعتبار أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر فإن هذه التشريعات تندرج بطبيعة الحال ضمن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، ولمعرفة مدى خضوع أوامر رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة يجب البحث في طبيعتها القانونية لتحديد مدى خضوعها للقضاء المختص بها .²

إن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية لها أهمية بالغة لا سيما من حيث الرقابة المفروضة عليها ، وقد كانت هذه المسألة محل جدال فقهي تبعا للمعيار المستند عليه ، فطبقا للمعيار العضوي المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية تبقى الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية ، وذلك في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها ، وبالتالي إخضاعها لرقابة القضاء الإداري (مجلس الدولة) ، وذلك بهدف حماية حقوق وحريات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائيا طالما أنها تندرج ضمن الأعمال الإدارية بالطبيعة .³

وقد تباينت الآراء حول إخضاع الأوامر المتخذة في غياب البرلمان على الرقابة القضائية من عدم إخضاعها . حيث نجد كلا من الأستاذان الأسود محمد أمين والسعيد بوالشعير يصبغان على الأوامر الصفة التشريعية من وقت صدورهما مما يجعلها في منأى عن الرقابة القضائية . وفي هذا الصدد يقول الأستاذ محمد أمين أسود : " أننا إذا تمعنا في نص المادة 124 من الدستور سابقا (المادة 142 بعد التعديل حاليا) نجد المؤسس الدستوري يستعمل عبارة " يشرع "أي لا

¹ نعيمة براهمي ، سيهام وارثي ، المرجع السابق ، ص 68 . 69 .

² نعيمة براهمي ، سيهام وارثي ، المرجع نفسه ، ص 69 .

³ أحسن راجحي ، مبدأ تدرج المعايير القانونية ، المرجع السابق ، ص 76 . 77 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

يعتبر رئيس الجمهورية في هذه الحالة هيئة إدارية تصدر قرارات إدارية وإنما يعتبره هيئة تشريعية تمارس عملية التشريع إلى جانب البرلمان بواسطة الأوامر وبالتالي تكتسب هذه الأخيرة الصفة التشريعية بمجرد إصدارها " ¹.

أما عن السعيد بوالشعير فقد قال : " لما كانت المؤسسة التنفيذية تتمتع بالاختصاص التشريعي إلى جانب المجلس بواسطة أوامر ، فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها " ² ، وهذا ما أخذت به عقيلة خرباشي حيث أقرت بأن " الأوامر هي أعمال تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها ، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية " ³ .
إلا أن ما ذهب إليه بعض الفقهاء السالف ذكرهم حول عدم إمكانية إخضاع الأوامر للرقابة القضائية ، خالفهم فيه جملة من الفقهاء ، حيث نجد من بينهم خالفة معمري الذي أخذ بموقف الفقه الفرنسي بشأن الأوامر التفويضية ، إذ اعتبر أن الأوامر الصادرة في غياب البرلمان تعتبر قرارات إدارية قبل موافقة البرلمان عليها وبالتالي تخضع للرقابة القضائية، أما بعد موافقة البرلمان عليها فتتحول إلى قوانين وعليه تتحصن من الرقابة القضائية ⁴.

وقد أيدته في ذلك الأستاذ مراد بدران بقوله : " أن الأوامر المتخذة في غياب البرلمان تعتبر قرارات إدارية متمتع بقوة التشريع خاضعة للرقابة القضائية، أما بعد موافقة البرلمان عليها فتتحول إلى تشريعات شأنها شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان بكل ما يترتب على ذلك من نتائج ، أي أنه لا يجوز في هذه المرحلة الطعن فيها قضائيا وبالتالي ستبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري إذا ما أخطر طبعاً " ⁵.

وقد سار على هذا الاتجاه الأستاذ نصر الدين بن طيفور وأكد على أن الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في غياب البرلمان لا تكتسب الصفة التشريعية إلا بعد موافقة البرلمان

¹ محمد أمين أسود ، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع، مجلة الحجة ، نقابة المحامين لناحية تلمسان، ديسمبر 2005 . ص 36 .

² سعيد بوالشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد 01 ، 1988 ، ص 343 .

³ عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة الدراسات القانونية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، ع الثالث ، افريل 2009 ، ص 15 .

⁴ نقلا عن : سعاد ميمونة ، الأوامر الصادرة عن ر . ج ، ص 269 .

⁵ مراد بدران ، المرجع السابق ، ص 25 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

عليها ، وقبل ذلك تكون مجرد قرارات إدارية مماثلة لسائر القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في إطار إختصاصاته التنظيمية وتخضع بالتالي لرقابة القضاء .¹

وكما يرى الأستاذ أحسن راجحي أن القضاء الإداري استقر في كل من مصر وفرنسا على أن الأوامر التشريعية ، وإن كانت لها قوة القانون ، فإنها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات إدارية وليست قوانين ، وذلك في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها ، تأسيسا على المعيار الشكلي للترقية بين القانون والعمل الإداري ، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية ويجوز إلغاؤها في حالة ثبوت عدم مشروعيتها . ومن ثم وحتى إذا سلمنا مسبقا بالقوة التشريعية الكاملة لهذه التدابير ، وحتى وإن كان بإمكانها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو أن تشرع فيها ابتداء ، فإنها تظل طيلة الفترة السابقة عن عودة البرلمان من حالة الغيبة مجرد أعمال إدارية أو بالأحرى قرارات إدارية . ومادام الأمر كذلك فلا يوجد ما يمنع إمكانية مخصصتها أمام القضاء الإداري . أي أمام مجلس الدولة . بمقتضى دعاوى الإلغاء طبقا للقواعد المعروفة في القانون الإداري .²

تتحول الأوامر إلى تشريعات عادية بمجرد تصديق البرلمان عليها ، فتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة من البرلمان ، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري ، تأسيسا على انه لا تقبل مثل هذه الدعاوى ضد أعمال السلطة التشريعية التي يقصد بها القوانين الصادرة من البرلمان ، وكذلك الأوامر التشريعية المسنونة من قبل رئيس الجمهورية بعد الموافقة عليها من قبل البرلمان .³

إذن، فمن الضروري الأخذ بما ذهب إليه الرأي الثاني من الفقه الجزائري ، و بالتالي التأكيد على تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في غياب البرلمان ، على أن هذه الأوامر بالنظر إلى مصدرها وهو رئيس الجمهورية (المعيار العضوي) ، فهي قرارات إدارية تقبل الرقابة القضائية إلى حين عرضها على البرلمان، فإذا وافق عليها هذا الأخير تحولت إلى قوانين وعليه تتحصن من الرقابة القضائية ، أما إذا رفضها فتلغى لكن بأثر

¹ نصر الدين بن طيفور، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة سيدي بلعباس ، 2002 . 2003 ، ص 247 . 248 .

² احسن راجحي ، المرجع السابق ، ص 76

³ احسن راجحي ، المرجع نفسه ، ص 76 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

مباشر على اعتبار أن المؤسس الدستوري في المادة 142 لم يبين نطاق الإلغاء . غير أنه حماية للحقوق التي قد تنشأها هذه الأوامر فيتم ترجيح الإلغاء ذو الأثر المباشر عن الرجعي، أما إذا سكت البرلمان عنها حيث لم يبين موقفه منها فتبقى قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية و ذلك لما لهذا الرأي من حماية أكثر لحقوق الأفراد.¹

الفرع الثاني : رقابة المجلس الدستوري

ظهرت البادرة الأولى للرقابة على دستورية القوانين في الجزائر في دستور 1963 ثم إختفت وعادت للظهور مرة أخرى وكرست نظريا وعمليا في دستوري 1989 و 1996 في شكل مجلس دستوري عرف إختلافا من حيث تشكيله في المرحلة الأخيرة عن الأولى ، وظهرت فكرة الرقابة على دستورية القوانين مباشرة بصدر أول دستور للدولة الجزائرية ، حيث تبنى واضعو دستور 08 سبتمبر 1963 الفكرة بالنص على إنشاء هيئة تدعى المجلس الدستوري مهمتها الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني²، حيث تنص المادة 64 من دستور 1963 على: " يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني " . وفي ظل دستور 1996 تم تكريس بعث المجلس الدستوري ، حيث كان الرجوع إلى السير العادي للمؤسسات و إلى النظام الدستوري الحافظ و المحرك لنشاط المجلس الدستوري ،وبالفعل و في ظل المراجعة الدستورية تغيرت تشكيلة المجلس بتمثيل الغرفة الثانية للبرلمان و تمثيل جهة قضائية جديدة و هي مجلس الدولة ، و توسعت اختصاصات المجلس إلى فئة قانونية جديدة هي فئة القوانين العضوية ، و أصبح الإخطار مفتوحا أمام سلطة دستورية جديدة هي رئيس مجلس الأمة.³

¹ سعاد ميمونة ، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ، المرجع السابق ، ص 270 .

² سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 . السلطة التشريعية والمراقبة . ، ج الرابع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 ، ص 195 .

³ محمد بجاوي ، المجلس الدستوري . صلاحيات و إنجازات و آفاق ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرات م . أ ، ع الخامس ، أبريل 2004 ، ص 35 . 37 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

إن ما يميز الهيئات المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين أنها تخضع للضابط الدستوري القاضي بأن لا تنفرد و لا تفصل في دستورية النصوص القانونية المختلفة إلا إذا تم تقديم طلب بذلك من الجهات المحددة في الدستور لا غير و ضمن النصوص الخاضعة للرقابة القبلية أو البعدية صراحة بمقتضى أحكام الدستور.¹

إن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية والمتخذة في غياب البرلمان أي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان التي أ استبدلت بعبارة بين العطل البرلمانية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 ، ونتيجة للتوصل لتحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر بأن الاتجاه الغالب لدى الفقه يميل في تكييفه للطبيعة القانونية لتلك الأعمال إلى التمييز بين مرحلتين :مرحلة ما قبل موافقة البرلمان عليها حيث اعتبرت قرارات إدارية ومرحلة ما بعد عرضها على البرلمان وموافقته عليها حيث تتحول إلى تشريع . إلا أنه ومهما كانت طبيعة تلك الأعمال، فإن رئيس الجمهورية مجبر ولا ريب بإحترام الأحكام الدستورية لا من حيث الالتزام بالشروط الشكلية أو الموضوعية لممارسة حقه في التشريع.² فهل يملك المجلس الدستوري رقابة على تلك الأوامر ؟

يعد المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 186 من الدستور مختصا بالفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات ، حيث تنص المادة 186 من الدستور : " بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور ، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات " .

بيدي المجلس الدستوري ، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية ، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان .

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور ، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة " .

ولا شك أن مصطلح التنظيمات يثير الإشكال من حيث تحديد نوع التنظيم المقصود بالرقابة . فالمعلوم أن التنظيمات أنواع ، ومن بين هذه الأنواع ما هو منصوص عليه في المادة

¹ علي بوبتر ، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات م . د . الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرات م . أ ، ع الخامس ، أفريل 2004 ، ص 57 .

² سعاد ميمونة ، الأوامر الصادرة عن ر . ج ، المرجع السابق ، ص 241 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

143 من الدستور ، نوع يصدره رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التنظيمية المنصوص عليها في المادة 143 الفقرة الأولى من الدستور في المسائل غير المخصصة للقانون ، والذي يطلق عليه مصطلح التنظيمات المستقلة ، ونوع مخصص لتنفيذ القوانين يصدره الوزير الأول بمقتضى المادة 143 الفقرة الثانية منها .¹

في هذا الصدد يقول الأستاذ بن طيفور بأنه : " من المعلوم أن التنظيمات سابقة الذكر ما عدا النوع الأول منها تصدر دائما تنفيذا لقانون موجود سلفا بمعنى أنه بينها وبين الدستور رقابة مشروعية أعمال الإدارة درجة يمثلها القانون، و من المعلوم أيضا أن الجهة المنوط بالنظر إلى القانون هي القضاء الإداري ، فيحق للأفراد أصحاب المصلحة الطعن في مشروعيتها تلك التنظيمات بواسطة دعوى تجاوز السلطة .ومن ثم فإننا لا نعتقد في إمكانية خضوع تلك التنظيمات لرقابة الدستورية بواسطة المجلس الدستوري مادام يوجد قاض يختص برقابة مشروعيتها . أما التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون أي النوع الأول من التنظيمات ، فإنه لا يوجد بينها وبين الدستور قانون، لذا فهي من إختصاص المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورتها أسوة بالمعاهدات والقوانين وضمانة هامة من الدستور الجزائري لحماية الحقوق والحريات .²

ليضيف قائلا : " وبما أن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان تعتبر لدى غالبية الفقه تنظيمات قبل موافقة البرلمان عليها ، فانه نظرا لتشابها بالتنظيمات المستقلة من حيث الجهة المصدرة وهي رئيس الذي ذكر في المادة 186 من الدستور يشملها وبالتالي يخضعها لرقابة المجلس الدستوري "³ .

في حين نجد رأيا آخر حول مدى إمكانية إخضاع الأوامر المتخذة في غياب البرلمان ، للرقابة الدستورية بواسطة المجلس الدستوري يمثله الأستاذ إدريس بوكرا يقضي بأنه : " على الرغم من عدم وجود نص صريح يلزم عرضها على الرقابة الدستورية إلا أن قراءة الفقرة الثانية من المادة 142 في سياق كل النص الدستوري ، توحي بإمكانية خضوعها لهذه الرقابة وذلك بعد أن يوافق عليها البرلمان في أول دورة له بعد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية . وفي هذه

¹ سعاد ميمونة ، المرجع نفسه ، ص 243 .

² نصر الدين بن طيفور ، المرجع السابق ، ص 282 .

³ نصرالدين بن طيفور ، المرجع نفسه ، ص 282 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

الحالة وبعد أن يوافق عليها البرلمان تصبح قانونا وهنا يمكن لجهة الإخطار تحريك الرقابة والظعن في دستورتها أمام المجلس الدستوري . أما إذا لم يوافق عليها البرلمان ، فإن تلك الأوامر تعد لاغية ولا مجال للحديث عن إخطار المجلس ومراقبة دستورتها .¹

إن عدم إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية كثيرا ما أثار التحفظ عليه و ذلك بسبب عدم إدراج مصطلح الأوامر في المواضيع الخاصة لرقابة المجلس الدستوري ، لكن بالعودة إلى النصوص الدستورية بصفة إجمالية من جهة، و بواسطة تحديد الطبيعة القانونية - السالفة الذكر - يمكن الخروج بنتيجة إيجابية في هذا المجال تتمثل في خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية للرقابة الدستورية و ذلك للأسباب التالية:

- سبق القول أن الأوامر تتمتع منذ صدورها بالطبيعة الإدارية إلى أن يصادق عليها البرلمان فتصبح قانونا، و لذلك يجوز إحالتها على المجلس الدستوري للتأكد من مدى إتفاقها مع أحكام الدستور وفقا للمادة 186 من الدستور ، و يرجع السبب في ذلك إلى أن الرقابة على دستورية القوانين هي رقابة وقائية تسبق مرحلة صدور القانون ، فالأوامر بعد مصادقة البرلمان عليها شأنها شأن أي قانون آخر يجب عليه احترام الدستور ، لذلك لا يمنح لرئيس الجمهورية حق إصدار الأوامر من أجل الخروج عن الدستور وإنما يجب عليه أن يحترم أحكامه².

- بما أن الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري هي رقابة سابقة و لاحقة فإن ذلك يؤكد على خضوع الأوامر للرقابة ، و الإستدلال في خضوع هذه الأوامر للرقابة بصفة عامة و رقابة المجلس الدستوري بصفة خاصة يمكن أن يؤسس على المادتين (181) و (191) من الدستور ، ذلك أن الأولى تنص على أنه : " المؤسسات الدستورية و أجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي و التنفيذي مع الدستور، و في ظروف إستخدام الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها " ، و تنص المادة 191 من الدستور على أنه : " إذا إرتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري يفقد هذا

¹ إدريس بوكرا الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003 ، ص124

² نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 127 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

النص أثره إبتداءً من يوم قرار المجلس " و لذلك لا يعقل أن لا يكون الأمر نصاً تشريعياً أو تنظيمياً فهو لا يخرج عن ذلك.¹

وعليه فإن الأوامر التشريعية تخضع للرقابة الدستورية ، وأتّما تدخل ضمن نص المادة 186 من الدستور، ولكن من الأجدد تكريس مصطلح الأوامر بصريح العبارة في هذه المادة لتجنّب أي احتمال بالتدّرع والتحفّظ والتأويل بعدم إخطار المجلس الدستوري، والدليل القاطع هي الأوامر التي تتضمن القانون العضوي والتي تخضع للمطابقة الدستورية القبلية بإخطار إجباري من قبل رئيس الجمهورية قبل إصدارها ، كما حدث مع الأمر المتّضمن القانون العضوي المتّعلق بنظام الانتخابات² ، وكذا الأمر المتّضمن القانون العضوي المتّعلق بالأحزاب السياسية³ المستندة إلى المادة 179 من الدستور تطبيقاً للمرحلة الإنتقالية، وهذا الأخير يعتبر أول أمر تم عرضه على المجلس الدستوري ، حيث جاء شرط الجنسية، وشهادة عدم تورط أبوي مؤسس الحزب السياسي إن كان من مواليد جويلية 1942 في أعمال ضد الثورة التحريرية، غير مطابقة للدستور، وألزم المجلس بإعادة صياغتها لتصبح محقّقة لمساواة المواطنين، وضمن مشاركتهم في الحياة السياسية.⁴

ولقد قضى المجلس الدستوري أيضا بعدم دستورية الأمر المتّضمن قانون محافظة الجزائر الكبرى⁵ بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية فهذا يؤكّد خضوع الأوامر للرقابة الدستورية، رغم أنّها صادرة من قبل رئيس الجمهورية، ولكن المشكل يتمحور في عدم إستمرارية الإخطار بها كونه غير ملزم في ذلك إلاّ في حالة الأوامر المتّضمنة قوانين عضوية، وهذا ما يفتح المجال أمام إمكانية التعسف في اتّخاذها، في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد ذهب إلى نفس

¹ نورالدين رداة ، المرجع نفسه ، ص 127 .

² الأمر رقم 97 . 07 المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، ج . ر . ج ، رقم 12 ، سنة 1997 .

³ الأمر رقم 97 . 09 المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية ، ج . ر . ج ، رقم 12 ، سنة 1997 .

⁴ حسين شية ، فاروق شرشاري ، المرجع السابق ، ص 81 .

⁵ قرار رقم/ 02 ق.أ.م.د 2000 /مؤرخ في 27 فبراير سنة 2000 ، يتعلّق بمدى دستورية الأمر رقم 97 . 15 المؤرخ في 31 مايو 1997 ، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ج . ر . ج ، ع 07 ، الصادر في 28 فبراير 2000 ، ص 03 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

المبدأ، بإلزام الرقابة على القوانين العضوية، وإبقاء القوانين العادية اختيارية، ولكن الاختلاف الوحيد هو أن المؤسس الفرنسي نص على الرقابة السابقة بالنسبة لكلا القانونين (العضوية والعادية).¹

أما فيما يخص رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الإستثنائية، فإنه طبقاً لنص المادة 107 من الدستور فالملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بطلب إستشارة المجلس الدستوري بالنسبة للإجراءات المتخذة في الحالة الإستثنائية من قبل رئيس الجمهورية، كما أن المادة لم تمنع من أن يتولى المجلس الدستوري رقابته لهذه الإجراءات متى أُخطِر بشأنها من السلطات المخولة لها بذلك، خاصة إذا تعلق الأمر بالإجراءات المتخذة في المجال الدستوري كوقف العمل ببعض أحكام الدستور، فللمجلس الدستوري الحق في الرقابة ما لم يوجد ما يمنعه لأنه ملزم بحماية أحكام الدستور حتى في الظروف الاستثنائية إذا ما أخطر، وبالتالي يمكنه قمع تصرفات رئيس الجمهورية إذا ما وجد أن الظروف القائمة لا تبرر وقف أحكام الدستور أي بإمكانه مراقبة مدى ملاءمة الإجراءات المتخذة مع الظروف الإستثنائية.²

على أن نفس الشيء ينطبق في حالة الإجراءات المتخذة في المجال التشريعي. إلا أن المشكل يرد بالنسبة للأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في هذه الحالة والتي تنظم قوانين عضوية. فالمادة 141 من الدستور الجزائري تلزم رئيس الجمهورية بضرورة الأخذ برأي المجلس الدستوري قبل إصدارها، إلا أن رئيس الجمهورية بإمكانه التعذر بالظروف الخطيرة التي تستدعي سرعة التحرك وبالتالي فالأخذ برأي المجلس الدستوري قبل إصدار هذه الأوامر ستقيده.³

مما سبق يتبين أن رقابة المجلس الدستوري على الأوامر المتخذة في الظروف الاستثنائية رقابة محدودة و ضعيفة للغاية، خاصة و أن المجلس الدستوري لا يستطيع أن يباشر عمله وصلاحياته إلا بعد إخطاره رسمياً من الهيئات المحددة في المادة 187 من الدستور⁴، إضافة إلى عدم فعالية جهات الإخطار والتي من خلالها تتحرك الرقابة الدستورية بحجة أنها من أعمال

¹ حسين شية، فاروق شرشاري، المرجع نفسه، ص 82.

² نصرالدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 298.

³ سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 261. 262.

⁴ نورالدين رداة، المرجع السابق، ص 129.

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

السيادة ، لذ فحاليا لا يتعدى دور المجلس الدستوري إلا مجرد إبداء الرأي لرئيس الجمهورية عند إقراره لهذه الحالة ، ولهذا الأخير السلطة التقديرية الواسعة في أن يأخذ به أو أن يتركه ، ومع ذلك ففي ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، و بعد توسيعه لجهات الإخطار ، يمكن للمجلس الدستوري أن يقوم بدور فعال في بسط رقابته على القوانين بصفة عامة وعلى أوامر رئيس الجمهورية التشريعية بصفة خاصة لاسيما في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية .¹

المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية .

إن الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن يكون البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية ، وبمقتضى هذه السلطة يتولى سن القوانين في حين تتولى السلطة التنفيذية تنفيذها . غير أن التطور الذي عرفته المجتمعات والظروف الصعبة التي مرت بها الكثير من دول العالم ، دفع إلى التخفيف من حدة ذلك المبدأ عن طريق السماح للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بالقيام بالوظيفة التشريعية استثناء وفي حالات محددة كما في حال غياب البرلمان أو في حال عدم قدرته على توفير الأدوات القانونية بالسرعة الكافية التي تحتاجها الحكومة للتغلب على الحالة الإستثنائية، أو في حالة الإستعجال كما هو الحال بالنسبة للأوامر المالية .²

ويقصد بالرقابة البرلمانية رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها بالدستور، وتملك المجالس البرلمانية في النظم الديمقراطية حق مراقبة السلطة التنفيذية نظرا لأن هذه المجالس تمثل إرادة الشعب وتعبّر عن رغباته، حيث أنه يتوجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي يتخذها كاستثناء ، وليس كقاعدة على البرلمان ليوافق عليها .³

¹ حسين شية، فاروق شرشاري ، المرجع السابق ، ص 82 . 83 .

² سعاد ميمونة ، المرجع السابق ، ص 193 .

³ حميد محديد ، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان ، سلسلة الاصدارات القانونية ، الجزائر ، 2008 ، ص 288 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

مما سبق قوله يتعين الحديث والبحث عن الرقابة البرلمانية على الأوامر في الظروف العادية (الفرع الأول) ، الرقابة على الأوامر في الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني) ، الرقابة على الأوامر المتخذة في المجال المالي (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : الرقابة البرلمانية على الأوامر في الظروف العادية

نصت الفقرة الثانية والثالثة من المادة 142 " 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."

فالملاحظ في هذه المادة أنها أوجبت عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها ، إذ يتوجب على السلطة التنفيذية أن تتقيد باحترام الدستور عند ممارستها لسلطة التشريع بأوامر ، والالتزام بالشروط المنصوص عليها في المادة 142 ولا تتعدها ، و إلا أعتبرت مخالفة للدستور. فالمؤسس الدستوري في المادة 142 من الدستور كان واضحا عندما أقر بإجبارية عرض هذه الأوامر على البرلمان بغرفتيه بمجرد إنعقاده للموافقة عليها .

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

فكما هو واضح من منطوق الفقرة الثانية من المادة 142 من الدستور، فقد أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي يكون قد اتخذها خلال فترة غياب البرلمان على غرفتيه لتوافقا عليه في أول دورة ، والملاحظ أن المادة 142 لم تأت بجزء في حالة

¹ نورالدين هاشم ، المرجع السابق ، ص 32 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

إمتناع رئيس الجمهورية عن عرض الأوامر على البرلمان ، حيث إعتبر الفقه أن الجزء المترتب في هذه الحالة يتمثل في إعدام هذه النصوص وكل ما يترتب عليها.¹

وقد عرف دستور 1996 تطوراً مهماً يتمثل في منح البرلمان صلاحية عدم الموافقة على الأوامر التشريعية التي تعرض عليه وهو ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة 124 حالياً (المادة) 142 بقولها : " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان " ، وتجدر الإشارة إلى أن المادة 153 من دستور 1976 لم تشر إلى حق البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية ، والواقع أنه استناداً على القاعدة الفقهية التي تقول أن " من يملك الكل يملك الجزء " كان بالإمكان القول أن للبرلمان - بإعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع - سلطة إدخال التعديلات التي يراها ضرورية على مضمون الأوامر، غير أن المادة 37 من القانون العضوي رقم 16 . 12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة²، جاءت بخلاف ذلك أي نصت على ما يلي : " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة لأحكام الفقرتين الأولى من المادة 142 من الدستور . وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل... "

وبالتالي فقد ألزم المؤسس الدستوري البرلمان بالتصويت على الأوامر بدون مناقشة وبدون تعديل ، في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي نص على حق البرلمان في مناقشة وبسط رقابته على ما يتخذ من أوامر طبقاً للمادة 38 من الدستور الفرنسي³، حيث قد تؤدي المناقشة البناءة إلى إكتشاف أي تعسف صادر عن الرئيس، وهو ما يتضح من خلال العبارة 'ratification' والتي تعني المصادقة أي المناقشة ثم التصويت ، حيث قد يتضمن الأمر أحكاماً إيجابية وأخرى معارضة لتوجه الأغلبية النيابية في البرلمان ، غير أن المادة 44 فقرة

¹ سفيان ماضي ، المرجع السابق ، ص 24

² القانون العضوي رقم 16 . 12 ، مؤرخ في 28 أوت 2016 يتعلق بتنظيم م . ش . و ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج . ر . ج ، ع 50 لسنة 2016 .

³ الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 حتى آخر تعديل له في 23 جويلية 2008 ، مأخوذ عن موقع الجمعية الوطنية الفرنسية التالي : <http://www.assemblee-nationale.fr> ، تاريخ الإطلاع : 06 فيفري 2019 على الساعة 18:30 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

الثالثة من الدستور الفرنسي أتاحت للحكومة فرصة طلب التصويت على النص بأكمله أو على جزء منه ، على أن لا تأخذ إلا بالتعديلات التي تقبلها تحسباً للتعديلات التي قد يدخلها البرلمان وتحد من فعالية النص.¹

إن هذا النمط من التصويت أي التصويت بدون مناقشة و الذي يشكل القيد الحقيقي للنواب لا يطبق إلا في حالة واحدة، و هي الحالة المتعلقة بالأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها.

إن التصويت بدون مناقشة هي آلية في صالح السلطة التنفيذية – رئيس الجمهورية على وجه التحديد- ويمكن للحكومة أن تستفيد من هذه الآلية التشريعية في حالة خشيتها من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين لا سيما إذا كانت لا تتمتع بالأغلبية ، و كانت في نفس الوقت على إتفاق مع رئيس الجمهورية أن تلجأ إلى تقنية الأوامر.²

إن نص المشرع الدستوري في نص المادة (37) من القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، على نمط التصويت بدون مناقشة يبين أن للأوامر إجراء خاص بها ، فهي لا تتطلب لا تعديل و لا تقديم ، حيث يعرض النص بكامله للتصويت و المصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، أما التصويت على التشريع العادي يتطلب بعثه إلى الجهة المختصة، و دراسة حالات و إجراءات حددها القانون العضوي للبرلمان من دراسة و مناقشة وإثراء من طرف اللجنة المختصة، ثم عرضه على البرلمان لمناقشة و تقديم تعديلات بشأنه، ثم يضبط من طرف اللجنة المختصة مرة أخرى بعد إدخال التعديلات، ثم التصويت عليه مادة مادة.³

وبخلاف التصويت على الأوامر فلا يتطلب مثل تلك الإجراءات طبقاً للمادة (37) من القانون العضوي لا يتطلب الموافقة على الأوامر لا تعديل و لا مناقشة في الموضوع، و لا تصويت مادة بمادة، الشيء الذي يؤدي إلى الإبقاء على النص في مجمله دون تعديل.⁴

¹ محمد هاملي ، المرجع السابق ، ص 30 . 31 .

² نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 139 .

³ نورالدين رداة ، المرجع نفسه ، ص 138 .

⁴ نورالدين رداة ، المرجع نفسه ، ص 139 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

وعلى العموم فإن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان وينتج عن عرضه الأوامر المتخذة من طرفه الحالات الآتية: في حالة موافقة البرلمان على الأوامر ينتج عن هذه الحالة تغيير في الطبيعة القانونية للأوامر حيث تتحول من أوامر مؤقتة إلى قوانين تدخل في المنظومة التشريعية للدولة ، حيث أنه إذا كانت تلك الأوامر تندرج ضمن القوانين العادية فإن النسبة المطلوبة للموافقة هي الأغلبية البسيطة للنواب ، أما إذا كانت مواضيع الأوامر تندرج ضمن القوانين العضوية فإن النسبة المطلوبة هي الأغلبية المطلقة للنواب ، أي أنه تصبح هذه الأوامر قوانين رسمية لا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون.

أما في حالة رفض البرلمان للأوامر طبقا لنص المادة 142 فقرة 3 من الدستور "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، أي أنه في حالة رفض البرلمان للأوامر وعدم موافقته عليها فإنه يتوجب على البرلمان أن يعلن بطلانها فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما لهذه الأوامر من قوة القانون ، ولكن النقطة التي تثار هنا هي مصير الأثر الذي ترتب على الأمر الملغى أو بمعنى آخر هل يكون الإلغاء بأثر رجعي أم من تاريخ عدم الموافقة ، فنلاحظ هنا أنه إذا كان الإلغاء يكون من تاريخ عدم الموافقة فالأوامر هنا تتوقف عن إنتاج آثارها بالنسبة للمستقبل فقط ، أما إذا كان الإلغاء بأثر رجعي فإن الدستور الجزائري لم يوضح ذلك بالنسبة للمراكز القانونية للأشخاص التي تترتب عن تطبيق هذه الأوامر.¹

الفرع الثاني : الرقابة البرلمانية على الأوامر في الظروف الاستثنائية .

لقد اتفقت غالبية الأنظمة المعاصرة على إعطاء السلطة التنفيذية حق الإستئثار بتقرير الحالة الإستثنائية وإدارتها والإشراف عليها ، من إعلانها إلى غاية العمل بها ، وإن اختلفت في تفاصيل وأحكام تنظيم هذه المسألة.

فرئيس الجمهورية يستأثر بإعلان الحالة الاستثنائية وتقرير إنحائها ، ولا يلتزم إلا بإستشارة شخصيات معينة من بينهم رئيسي غرفتي البرلمان ، وبالتالي إعدام سلطة البرلمان في رقابة تقرير وإنهاء الحالة الاستثنائية ، وعليه فلا يمكننا الحديث عن سلطة رقابية للبرلمان في مجال الإعلان أو إنهاء الحالة الاستثنائية .

¹ سفيان ماضي ، المرجع السابق ، ص 34 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

وباستقراء المادة 142 من الدستور فإنها لم تنص على ضرورة عرض الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور على البرلمان للمصادقة عليها ، على خلاف الأوامر المتخذة في الظروف العادية، بمعنى أنه أخرج الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية من رقابة البرلمان ، أي أنه إعتبر الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية تشريعا بمجرد صدورها ، وهذا ما يجعلنا نذهب للقول بأن الوظيفة التشريعية تصير أثناء الحالة الاستثنائية موزعة بين البرلمان ورئيس الجمهورية ، لكن المؤسس الدستوري بالمقابل أكد على إجراء جوهري يتمثل في الاجتماع الوجوبي للبرلمان طيلة مدة قيام الحالة الاستثنائية التي يعلمها رئيس الجمهورية ، هذا الإجراء يمكن إعتبره الضمانة أو الآلية الوحيدة التي تكفل للبرلمان القيام بدوره في رقابة الأوامر الرئاسية .¹

فالمؤسس الدستوري الجزائري اكتفى في نص المادة 107 من الدستور فقط على إجتماع البرلمان وجوبا ، ولم يحدد لا الجهة المخولة لدعوة البرلمان للانعقاد ولا الكيفية التي يجتمع فيها البرلمان، ولا المدة الزمنية المخصصة لذلك الاجتماع ، كما أنه لم يضع أي قيود تحول دون إستعمال رئيس الجمهورية السلطة المستمدة من المادة 147 من الدستور والتي تعطيه الحق في حل المجلس الشعبي الوطني، ولكن بالرجوع إلى القانون العضوي 12 - 16 نجده قد نص على إجتماع البرلمان بدعوة من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 105 ، 109، 119 ، وبإجتماع البرلمان وجوبا أثناء قيام الحالة الاستثنائية يتبادر الى الأذهان تساؤل مفاده : هل يعتبر اجتماع البرلمان ضمانا كافية لتحقيق الرقابة على الأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الاستثنائية؟²

ولالإجابة على هذا التساؤل، انقسم الفقه الفرنسي إلى اتجاهين:

1. الاتجاه الأول : ذهب أصحاب هذا الإتجاه من الفقه إلى القول بأن إجتماع البرلمان بقوة القانون معناه تمكين البرلمان من ممارسة نشاطه التشريعي ، كما لو كان في دور الإنعقاد العادي ، إذ يمكنه أن يناقش ويقرر إلغاء ما اتخذته رئيس الجمهورية، وإذا تطلب الأمر فله أن يحيل رئيس الجمهورية على المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى أو يلزمه بالإستقالة .³

¹ نوراليقين هماش ، المرجع السابق ، ص 36 .

² نوراليقين هماش ، المرجع نفسه ، ص 37 .

³ نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 235 . 236 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

2. الإتجاه الثاني: أما أصحاب هذا الإتجاه فقد قالوا بان البرلمان لا يجوز له أن يمارس دوره المعتاد والمبرر في ذلك هو خطورة الوضع و إستعجاليته، وهو ما جرى عليه العمل عند تطبيق الحالة الإستثنائية عام 1961 في قضية الجزائر، حيث قرر الرئيس الفرنسي ديغول أن العلاقات بين الحكومة والبرلمان يجب أن تسير على النحو المقرر في الظروف العادية ما لم تتعلق بإجراءات متخذة استنادا للمادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة . وعلى حد رأي الأستاذين Lebel/Tricot فحتى وان كان للبرلمان أن يناقش قرارات رئيس الجمهورية، إلا أنه ليس من حقه أن يتخذ أي قرار بشأنها ، لأن رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية على نحو يمنع فيه البرلمان من القيام بتلك الوظيفة مؤقتا.¹ أما عن الجزائر، وبالرجوع إلى المادة 38 من القانون العضوي السابق 99-02 فالظاهر أن المشرع أقر تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة ولا تعديل على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان دون أن يحدد الأوامر التي تعرض والأوامر المستثناة من ذلك، بمعنى أن الأوامر المتخذة في غياب البرلمان أو حتى في الحالة الإستثنائية ، فهي تخضع لرقابة البرلمان خاصة وان البرلمان في الحالة الإستثنائية مدعو للإجتماع بقوة القانون.² إلا أن المجلس الدستوري الجزائري وبموجب الرأي رقم/ 08 ر.ق.ع/م.د 99 /المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور ، تحفظ على رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية وبالتالي أخذ بالإتجاه الثاني للفقهاء المذكور أعلاه ، حيث جاء في رأي المجلس الدستوري حول عدم إمكانية إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية للرقابة البرلمانية مايلي:

"فيما يخص المادة (38) الفقرة الأولى من القانون العضوي موضوع الإخطار المحررة كالاتي:

"يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور"

¹ نقلا عن : نورالدين رداة ، المرجع السابق ، ص 235 . 236 .

² سعاد ميمونة ، المرجع السابق ، ص 237 .

. وإعتبارا أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1 ، 2 ، 3 من المادة 124 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 الإستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية.

. وإعتبارا بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية ، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور " ¹ .
وعليه فالأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الاستثنائية تخضع للرقابة من قبل البرلمان طبقا لنص المادة 107 من الدستور التي فرضت إجتماع البرلمان وجوبا أثناء قيام الحالة الاستثنائية، لكن هذه الرقابة تبقى ضعيفة ، كون أن ذات المادة من الدستور نصت صراحة على إلزامية إجتماع البرلمان لكنها لم تحدد الغرض من ذلك الاجتماع ، ولم تضع الضوابط التي تحقق الإجتماع بمجرد إعلان رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية و إستمراريتها إلى غاية صدور قرار بإنهائها. ²

الفرع الثالث : الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في المجال المالي .

لقد أوجب المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 141 / 6 من الدستور على البرلمان التشريع بموجب قانون عضوي في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية، ليضفي على هذا القانون مركزا متميزا وساميا على القوانين العادية المتضمنة قوانين المالية السنوية، بحيث تخضع هذه

¹ أنظر، رأي م . د رقم / 08 ر.ق.ع / م.د 99 / المؤرخ في 21 فيفري 1999 ، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم م . ش . و مجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة ، ج . ر . ج رقم 15 الصادرة في 09 مارس 1999 .

² نوراليتين هماش ، المرجع السابق ، ص 37 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

الأخيرة إلزاميا فيما يخص تحديد مضمونها إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.¹

لكن على الرغم من ذلك، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية لا زال على الشكل الذي صدر عليه في سنة 1984 أي لا يزال قانونا عاديا ، مع العلم أن هذا القانون وبصدور دستور 1996 يكون قد فقد أساسه الدستوري ومن ثم أصبح غير دستوري، مادام يمكن لقانون المالية السنوي تعديله لتساويهما في القوة القانونية . وعليه ، فعدم تسوية هذه الوضعية بعد المدة الطويلة من صدور دستور 1996 يعكس نقص الإرادة البرلمانية في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية وقانونية صارمة.²

طبقا لنص المادة 09 / 138 و 10 من الدستور : " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة . وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

من خلال ما تضمنته هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أتى بسبب وحيد يمكن من خلاله أن يشرع رئيس الجمهورية بأمر في المجال المالي، والذي هو عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة خمسة وسبعون (75) يوما، وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر ، فهو هنا يعتبر جزاء لمواجهة العجز أو التراخي الذي سجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الآجال المحددة.³

ويتمحور دور البرلمان أساسا في إعداد ميزانية الدولة من خلال مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال سبعة وأربعون (47) يوما ومجلس الأمة خلال مدة عشرون (20) يوما وذلك بنص المادة 44 من القانون العضوي 12 - 16 ،

¹ سعاد ميمونة ، المرجع السابق ، ص 227 .

² شاوش بشير يلس ، التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، نشرات م . أ، العدد الثالث، جوان 2003 ، ص 31 .

³ بشير بن مالك ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق ، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس 1999 - 1998 ، ص 174 .

الفصل الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها

لتبقى 8 أيام للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين ، وبعد المصادقة عليه يصدر في شكل قانون في نهاية السنة المالية الجارية، وقبل بدء السنة المالية الموالية.¹

وتتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص، تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، من بين هذه الخصائص ، أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، هي سلطة مقيدة شكلا و موضوعا وأداة.²

فمن الناحية الشكلية ، فرئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية. فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى. أما من الناحية الموضوعية، فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى ، فهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة، لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر.³

فإذا كان رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في الآجال المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور، فإن التساؤل الذي يطرح هنا هو إمكانية خضوع أوامر رئيس الجمهورية في المجال المالي من عدمها للرقابة البرلمانية؟

إن المتفحص للدستور الجزائري يجد أنه لم ينص على إخضاع الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في المجال المالي لرقابة البرلمان، حيث أنه لم ينص صراحة ولم يبين بأن الأوامر التشريعية المتخذة بشأن قانون المالية خاضعة أو تخضع للرقابة البرلمانية من عدمها ، ولكن في اعتقادنا أن الأمر الرئاسي الصادر بشأن قانون المالية لا يعرض على البرلمان للموافقة عليه لأن البرلمان يكون قد فقد اختصاصه التشريعي بمجرد فوات المدة الممنوحة له للمصادقة عليه كجزء لتقصيره في أداء وظيفته التشريعية ، إضافة إلى السبب الأساسي هو الطبيعة الإستعجالية التي تحيط بقانون المالية لذلك يتولى رئيس الجمهورية عملية إصداره بموجب أمر رئاسي.⁴

¹ عمار عباس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر ، ص 12.

² بشير بن مالك ، المرجع السابق ، ص 173 .

³ بشير بن مالك ، المرجع نفسه ، ص 173 .

⁴ نورالقيين هماش ، المرجع السابق ، ص 36 .

خاتمة

من خلال ما سبق التطرق إليه في هذه الدراسة التي تطرق إلى التشريع بالأوامر في ظل الدستور الجزائري نستخلص أن المؤسس الدستوري حول رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر ، فكرس الدستور سلطة التشريع بالأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية مما جعله مشرعاً أصيلاً يزاحم البرلمان في التشريع في حالة غيابه ، و مباشرة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بالأوامر ينفرد بها وحده دون غيره بإعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية . وبالرغم من التعديلات التي طرأت على الدساتير المتعاقبة على الجزائر وخاصة التعديل الدستوري لعام 2016 ، فالمتمفحص للمواد القانونية المتعلقة بهذه الآلية لا يلمس تغييرات وتعديلات ذات أهمية كبيرة فيما يخص التشريع بأوامر ، فقد أضافت هذه المادة أن رئيس الجمهورية يشرع في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية وذلك طبقاً للمادة 142 من الدستور ، إضافة إلى إلزامية استشارة مجلس الدولة وهي إستشارة إلزامية ، مع عرضه للأوامر على البرلمان في أول دورة للموافقة عليها ، إلا أن الملاحظ واقعياً أن رئيس الجمهورية إستعمل هذه الآلية إستعمالاً مفرطاً مزاحماً للبرلمان في دوره التشريعي .

كما حول الدستور لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر على قانون المالية ، وذلك في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال المدة المحددة والمقدرة بخمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداع لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقاً لنص المادة 138 من الدستور. كما حول الدستور لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر عند قيام الحالة الاستثنائية ، فله الحق دون غيره في تقرير الحالة الاستثنائية و إعلان إنهائها ، مع استشارة الهيئات الواجب إستشارتها و إجتماع البرلمان وجوباً ، وهذا طبقاً للمادة 107 من الدستور .

وما يمكن إستخلاصه من تحليل مواد الدستور :

- إن التشريع بأوامر قد أعطى لرئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري ، وقد حوله سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعاً أصيلاً في مواجهة البرلمان حيث

يستخلص ذلك من نص المادة 142 من الدستور ، فالتشريع بالأوامر آلية دستورية ، يمارسها رئيس الجمهورية كسلطة أصلية يستمدتها من الدستور من دون تفويض برلماني .

- إن إستعمال المؤسس الدستوري عبارة " مسائل عاجلة " الواردة في نص المادة 142 والتي تعد كقيود لرئيس الجمهورية ، حيث لا يمكن له أن يشرع بأوامر إلا في مسائل عاجلة هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن هذه العبارة غير واضحة ، حيث يعود تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية .

- يشرع رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي العطل البرلمانية بعد إستشارة مجلس الدولة، حيث أن هذه الإستشارة غير ملزمة فيمكن لرئيس الجمهورية أن يأخذ بها كما يمكنه الإمتناع عن الأخذ بها.

- وبالنسبة لعرض رئيس الجمهورية للنصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها ، فهنا العرض من أجل الموافقة دون المناقشة أو التعديل ، وهذا ما يدل على الدور المحدود للبرلمان في إتخاذ التشريعات بأوامر مما يؤكد عدم فاعلية وسائل الرقابة البرلمانية التي أقرها المؤسس الدستوري على الأوامر التشريعية .

- إن مباشرة رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بالأوامر في المسائل العاجلة والضرورية كإستثناء بإعتبار أن البرلمان هو المختص بالتشريع كقواعد عامة ، إلا أنه عمليا ثبت الإستعمال المفرط لهذه الآلية وخاصة في الظروف العادية ، بل الكثير من ذلك أن رئيس الجمهورية شرع في مجالات من إختصاص البرلمان كتشريعه في المواضيع ذات الطبيعة الدستورية والتي تعني بالحقوق والحريات الفردية ، كقانون الأحزاب وقانون الإنتخاب لسنة 1997 ، مما أعتبر تعديا على صلاحيات البرلمان التشريعية .

- إن التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 107 من الدستور والتي لم تتضمن أي تحديد للمدة الزمنية التي تطبق خلالها ، فالمؤسس الدستوري لم يشر إلى فترة تطبيق هذه المادة ولا مدة سريان الأوامر التشريعية التي تدخل في ظل الحالة الإستثنائية ، فكل ذلك يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، مع غياب أي دور للبرلمان في هذه الحالة غير الاجتماع الوجوبي بالرغم من تأثير هذه الحالة في حال تقريرها على الحقوق والحريات .

- إن تحويل رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر يجسد أحقية و أولوية السلطة التنفيذية في المجال المالي نظرا لخصوصية هذا المجال ، ويقلل من شأن البرلمان في التشريع وبسط رقابته على أهم القوانين في الدولة .

- عدم فعالية القيود المفروضة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية سواء من ناحية الأخذ برأي مجلس الدولة حول مشاريع الأوامر ، أو من ناحية أخذ الأوامر في مجلس الوزراء باعتبار أن رئيس الجمهورية هو رئيس هذا المجلس .

بناء على هذه النتائج يمكن إقتراح النقاط التالية :

. ضرورة تحديد المقصود بعبارة " المسائل العاجلة " التي يشرع فيها رئيس الجمهورية الواردة في المادة 142 من الدستور ، مع ضرورة تحديد المجالات التي بإمكان رئيس الجمهورية أن يشرع فيها في حالة غياب البرلمان .

. ضرورة عرض الأوامر على مناقشة البرلمان وليس المصادقة فقط ، فالمناقشة بما تحويه من آثار

التعديل ثم الإقرار أو الرفض، وليس الموافقة الشكلية المعتمدة في المادة 142

- ضرورة تفعيل مجلس الدولة الاستشاري الذي أقره له المؤسس الدستوري لسنة 2016 ، وذلك من خلال الأخذ بالزامية الاستشارة ، مع ضرورة تفعيل الرقابة القضائية لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية .

- تحديد دور البرلمان في الحالة الإستثنائية بشكل واضح و عدم الإكتفاء بالإجتماع الوجوبي ، مع ضرورة تفعيل دوره الرقابي في هذه الحالة .

قائمة المصادر والمراجع

أولا : النصوص القانونية

أ. الدساتير :

- دستور 1963 ، الجريدة الرسمية رقم 64 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 .
- دستور 1976 ، الصادر بالأمر رقم 76 - 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، الجريدة الرسمية رقم 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .
- دستور 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم :89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 9 ، المؤرخة في 01 مارس 1989 .
- دستور 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 . 438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية رقم 76 ، الصادرة 08 ديسمبر 1996.
- التعديل الدستوري 2016 ، الصادر بالقانون رقم 16 . 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية رقم الصادرة 07 مارس 2016 .
- الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958 حتى آخر تعديل له في 23 جويلية 2008، مأخوذ عن موقع الجمعية الوطنية الفرنسية التالي :

<http://www.assemblee-nationale.fr>

ب. القوانين :

- 1- القانون العضوي رقم 98 - 01 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، والمتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية ، عدد 37 لسنة 1998 .
- 2 - القانون العضوي 99 . 02 المؤرخ في 08 مارس 1998 ، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .
- 3 - القانون العضوي رقم 16- 12 ، مؤرخ في 28 أوت 2016 يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج عدد 50 لسنة 2016 .
- 4 - الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية رقم 12 ، سنة 1997 .

- 5 - الأمر رقم 97 . 09 المؤرخ في 06 مارس 1997 ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية ، الجريدة الرسمية رقم 12 ، سنة 1997 .
- 6 - قرار رقم / 02 ق.أ.م.د 2000 /مؤرخ في 27 فبراير سنة 2000 ، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97 . 15 المؤرخ في 31 مايو 1997 ، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية .العدد 07 ، الصادر في 28 فبراير 2000 .
- 7 - أمر 05 . 01 المؤرخ في 27 فبراير 2005 ، يعدل ويتمم الأمر رقم 70 . 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية ،الجريدة الرسمية ، عدد 15 الصادرة في 27 فبراير 2005 .
- 8 - أمر 05 . 02 المؤرخ في 27 فبراير 2005 ، يعدل ويتمم القانون رقم 84 . 11 المؤرخ في 09 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة ، الجريدة الرسمية ، عدد 15 الصادرة في 27 فبراير 2005 .

ثانيا : المراجع العامة :

- 1 - إدريس بوكرا - أحمد وافي ، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة ، الجزائر ، 1992 .
- 2 - إدريس بوكرا ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، دار الكتاب الحديث، الجزائر ، 2003 .
- 3 - أحسن راجحي ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ، الطبعة الأولى ، دار الكتاب الحديث . القاهرة ، 2013 .
- 4 - زهدي يكن ، التنظيم الإداري (تنظيم الإدارة المركزية والمحلية) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان .
- 5 - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 . السلطة التنفيذية . الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .

- 6 - سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 . السلطة التشريعية والمراقبة . ، الجزء الرابع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2013 .
- 7 - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1991 .
- 8 - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربية ، مصر ، 1976 .
- 9 - طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، دار النهضة العربية ، الإسكندرية ، 1976 .
- 10 - عبدالله بوقفة ، القانون الدستوري ، تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية ، مراجعات تاريخية . سياسية . قانونية ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة . الجزائر ، 2008 .
- 11 - عبدالله بوقفة ، الوجيز في القانون الدستوري ، الدستور الجزائري ، نشأة . فقها . تشريعا ، الطبعة الرابعة ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة . الجزائر ، 2010 .
- 12 - عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، الإسكندرية ، 1996 .
- 13 - عبد الله عبد الغني بسيوني ، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 1995 .
- 14 - عزالدين بغداددي ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري . دراسة مقارنة مع النظام المصري ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، 2009 .
- 15 . عمار عباس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، الجزائر .

- 16 - عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2003 .
- 17 - عمار عوابدي ، القرارات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، عدد03،04، 1986 .
- 18 - ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 1999 .
- 19 - ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2000 .
- 20 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري) ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة ، 2002 .
- 21 - هاملي محمد ، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري . دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري و الفرنسي . دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2014 .
- ثالثا : الرسائل والمذكرات :
- أ . رسائل الدكتوراه :
- 1 - راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 2005 . 2006 .
- 2 - سعاد ميمونة ، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد . تلمسان ، السنة الجامعية 2005 . 2016 .
- 3 - نصر الدين بن طيفور، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2002 . 2003 .

ب. مذكرات الماجستير :

- 1 - أحمد بركات ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، السنة الجامعية 2007 . 2008 .
- 2 - إيمان غربي، مجالات العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 ، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 ، 2010 . 2011 .
- 3 - بشير بن مالك ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس 1999 - 1998 .
- 4 - ساكري السعدي ، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة العربي بن مهيدي . أم البواقي ، السنة الجامعية 2008 . 2009 .
- 5 - سعاد ميمونة ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في قانون الادارة المحلية ، جامعة أبوبكر بلقايد . تلمسان ، السنة الجامعية 2010 . 2011 .
- 6 - فرحات سعيدي ، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق . جامعة الجزائر ، 2002 .
- 7 - نورالدين رداة ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة الإخوة منتوري . قسنطينة ، السنة الجامعية 2005 . 2006 .

ج. مذكرات الماستر :

- 1 - براهيم نعيمة ، وارثي سيهام ، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ، جامعة عبدالرحمن ميرة . بجاية ، 2016 . 2017 .

- 2 - حسين شية ، فاروق شرشاري ، التشريع بأوامر . سلطة تشريع موازية ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، جامعة عبدالرحمن ميرة . بجاية ، السنة الجامعية 2012 . 2013 .
- 3 - ماضي سفيان ، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر وإتساع مجال اختصاصاته التشريعية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أوبوكر بلقايد . تلمسان ، السنة الجامعية 2015 . 2016 .
- 4 - نذير جبراني ، التشريع بالأوامر في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون ، جامعة 8 ماي 1945 . قالمة ، السنة الجامعية 2015 . 2016 .
- 5 - نور اليقين هماش ، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، جامعة محمد بوضياف . المسيلة ، السنة الجامعية 2016 . 2017 .

رابعا :المقالات :

- 1 - الأمين شريط ، عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة ، العدد الثالث ، جوان 2003 .
- 2 - حبيب الرحمان غانس ، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور ، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية ، 2016 .
- 3 - حميد محديد ، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان ، سلسلة الاصدارات القانونية ، الجزائر ، 2008 .
- 4 - حميد محديد ، التشريع بالأوامر في المادة 142 أداة لتفوق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ، 2016 .
- 5 - خلاف فاتح ، شبري عزيزة ، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016 ، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ، العدد الثاني ، 2016 .
- 6 - خلوفي خدوجة ، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، العدد 06 ، سنة 2016 .

- 7 - سعيد بوالشعير ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على إستقلالية المجلس الشعبي الوطني ،
المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد 01 ، 1988.
- 8 - سعيداني لونسسي جيحيقة ، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين
العضوية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية ، العدد الثالث ، 2012 .
- 9 - شاوش بشير يلس ، التطبيقات العملية لقوانين المالية وإنعكاساتها على الصلاحيات
البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، نشریات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2003 .
- 10 - عبد المجيد زغلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في التشريع والتنظيم ، مقال بجريدة الخبر،
من العدد 16 أبريل 2001 . إلى غاية العدد الصادر بتاريخ 21 أبريل 2001 .
- 11 - عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، مجلة الدراسات القانونية، دار الخلدونية
للنشر والتوزيع ، الجزائر ، العدد الثالث ، افريل 2009 .
- 12 - علي بوبترة ، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري
الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، نشریات مجلس الأمة ، العدد الخامس ، أبريل 2004 .
- 13 - محمد أمين أسود ، دور رئيس الجمهورية في عملية التشريع، مجلة الحجة ، نقابة المحامين
لناحية تلمسان، ديسمبر 2005 .
- 14 - محمد بجاوي ، المجلس الدستوري . صلاحيات و إنجازات و آفاق ، مجلة الفكر
البرلماني، نشریات مجلس الأمة ، العدد الخامس ، أبريل 2004
- 15 - مديحة بن ناجي ، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الحقوق والعلوم
الإنسانية ، العدد الرابع ، 2009
- 16 - مراد بدران ، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من
الدستور ، (النظام القانوني للأوامر) ، مجلة الادارة ، المجلد العاشر، العدد 2 ، 2000 .
- 17 - نورالدين فكائر ، ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996 ، مجلة
الفكر البرلماني ، نشریات مجلس الأمة ، العدد العاشر ، أكتوبر 2005 .

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
08	الفصل الأول : الإطار القانوني للتشريع بالأوامر
09	المبحث الأول : ماهية التشريع بالأوامر
09	المطلب الأول : مفهوم التشريع بالأوامر
09	الفرع الأول : تعريف الفقه العربي للتشريع بالأوامر
14	الفرع الثاني : الأساس القانوني للتشريع بالأوامر .
15	الفرع الثالث : موقف الفقه من التشريع بأوامر
17	المطلب الثاني : تطور التشريع بالأوامر في الدستور الجزائري
17	الفرع الأول : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1963
19	الفرع الثاني : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1976
20	الفرع الثالث : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1989
21	الفرع الرابع : التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 والتعديلات اللاحقة له .
25	المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر
25	المطلب الأول : نطاق التشريع بالأوامر في الحالات العادية
26	الفرع الأول : التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
29	الفرع الثاني : التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية .
30	الفرع الثالث : التشريع بالأوامر في المجال المالي
32	المطلب الثاني : نطاق التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية
33	الفرع الأول : ضوابط ممارسة التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية
36	الفرع الثاني : التشريع بالأوامر في ظل انعقاد البرلمان

38	الفرع الثالث : الطبيعة المؤقتة للأوامر المتخذة في الحالات الاستثنائية
40	الفصل الثاني : اختصاصات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر والرقابة عليها
41	المبحث الأول : حدود سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر .
42	المطلب الأول : إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بالأوامر
42	الفرع الأول : مبررات تحكم رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر .
45	الفرع الثاني : القيود القانونية على سلطات رئيس الجمهورية .
49	المطلب الثاني : النتائج المترتبة على استعمال رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بالأوامر
49	الفرع الأول : النتائج المترتبة على الاوامر المتخذة في الحالة العادية
52	الفرع الثاني : النتائج المترتبة على الاوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية .
54	المبحث الثاني : صور وآليات الرقابة على التشريع بالأوامر
55	المطلب الأول : الرقابة القضائية والدستورية على الأوامر التشريعية
55	الفرع الأول : رقابة مجلس الدولة
61	الفرع الثاني : رقابة المجلس الدستوري
67	المطلب الثاني : الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية
68	الفرع الأول : الرقابة البرلمانية على الأوامر في الظروف العادية
71	الفرع الثاني : الرقابة البرلمانية على الأوامر في الظروف الاستثنائية .
74	الفرع الثالث : الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في المجال المالي .
77	خاتمة
80	قائمة المصادر والمراجع

ملخص

يعود إختصاص التشريع للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان ، إلا أن التداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بالجزائر ، جعل من من العسير إلتزام البرلمان بالتشريع وحده ، وهو ما أقرته الدساتير المتعاقبة - باستثناء دستور 1989 - وذلك من خلال منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في حالة الإستعجال وفي الحالة الإستثنائية على أن يعرض هذه الأوامر على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها ، وهو ما أدى إلى مزاحمة البرلمان في دوره التشريعي مع تقليص هذا الدور ، بسبب الإستعمال المتزايد لآلية التشريع في ظل فعالية وسائل الرقابة التي أقرها المؤسس الدستوري .

Abstract

Legislative power is vested in the legislature, represented by the parliament . However , the overlap between the executive and legislative branches in Algeria has made it difficult to comply with legislation alone , which waz adopted by successive constitutions except for the 1989 Constitution by granting the president of the Republic the power to legislate by order in case of urgency and in the exceptional case , and that orders to be presented to the parliament in the first session for approval , which led to the rivalry of the parliament in its legislative role with the reduction of this role , because of the increasing use of legislation under the effectiveness and control methods approved by the constitutional founder .