جامعة العقيد أحمد دراية – أدرار

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

التشريع بأوامر ومستجداته

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر

تخصص قانون اداري

إعداد الطالبتين:

بوزيان خديجة

بوزيان شهرزاد

إشراف الأستاذ الدكتور:

رحموني مُحَمَّد

أ.د/يامة إبراهيم	أستاذ التعليم العالي	جامعة أدرار	رئيسا
أ.د/ رحموني مُحَمَّد	أستاذ التعليم العالي	جامعة أدرار	مشرفا ومقررا
أ.د/ علي مُحَمَّد	أستاذ التعليم العالي	جامعة أدرار	مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République algérienne populaire et démocratique

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

UNIVERSITE AHMED DRAYA - ADRAR

BIBLIOTHÈQUE CENTRALE

Service de recherche bibliographique

N°.....B.C/S.R.B//U.A/2022

جامعة احمد دراية - ادرار

المكتبـــة المركـــزية

مصلحة البحث البيبليوغرافي

الرقم.....م م/م.ب.ب /ج.أ/2022

شهادة الترخيص بالإيداع

انا الأستاذ(ة): رحموني محمد

المشرف مذكرة الماستر.

الموسومة بـــ : التشريع بأوامر ومستجداته

من إنجاز الطالب(ة): بورزيان خديجة

و الطالب(ة): بورزيان شهرزاد

كلية : الحقوق والعلوم السياسية

القسم : قسم الحقوق

التخصص: قانون إداري

تاريخ تقيم / مناقشة: 2022/05/29

أشهد ان الطلبة قد قاموا بالتعديلات والتصحيحات المطلوبة من طرف لجنة التقيم / المناقشة، وان المطابقة بين النسخة الورقية والإلكترونية استوفت جميع شروطها.

وبإمكانهم إيداع النسخ الورقية (02) والاليكترونية (PDF).

- امضاء المشرف:

أ.د/ رحموني محمد
أستاذ التعليم العالي
كلية الحقوق جامعة أدرار

ادرار في :.....

مساعد رئيس القسم:

مساعد رئيس قسم الحقوق مكلف بما بعد التدرج والبحث العلمي لدى كلية الحقوق والعلوم السياسية
الدكتور/ حاج سودي

ملاحظة :لاتقبل أي شهادة بدون التوقيع والمصادقة.

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

بسم الله الرحمن الرحيم

إهداء

الحمد لله الذي أعاننا بالعلم وزيننا بالحلم وأكرمنا بالتقوى وجملنا بالعافية

أتقدم بإهداء عملي المتواضع إلى

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى زوجي الغالي وأولادي كل باسمه

إلى من هم انطلاقة الماضي وعون الحاضر سند المستقبل اللواتي لا عيش بدونهن ولا متعة إلا برفقتهن إخوتي الأعزاء

إلى الزملاء

وفي الأخير يا رب ..

يا رب لا تدعني أصاب بالغرور إذا نجحت ولا أصاب باليأس إذا فشلت بل ذكرني دائما بأن الفشل هو التجربة الذي تسبق النجاح أمين يا رب العالمين

خديجة

إهداء

الحمد لله الذي أعاننا بالعلم وزيننا بالحلم وأكرمنا بالتقوى وجملنا بالعافية

أتقدم بإهداء عملي المتواضع إلى

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

إلى زوجي الغالي وابنيّ قصي .

إلى من هم انطلاقة الماضي وعون الحاضر سند المستقبل اللواتي لا عيش بدونهن ولا متعة إلا برفقتهن إخوتي الأعزاء

إلى الزملاء

وفي الأخير يا رب ..

يا رب لا تدعني أصاب بالغرور إذا نجحت ولا أصاب باليأس إذا فشلت بل ذكرني دائما بأن الفشل هو التجربة الذي تسبق النجاح أمين يا رب العالمين

شهرزاد

شكر وتقدير

بعد أن من الله علينا بانجاز هذا العمل ، فإننا نتوجه إليه الله سبحانه وتعالى أولا وأخرا بجميع ألوان الحمد والشكر على فضله وكرمه الذي غمرنا به فوفقنا إلى ما نحن فيه راجين منه دوام نعمه وكرمه ، وانطلاقا من قوله صلى الله عليه وسلم :"من لا يشكر الناس لا يشكر الله "،فإننا نتقدم بالشكر والتقدير والعرفان إلى الأستاذ المشرف " د. رحموني محمد" ،على إشرافه على هذه المذكرة وعلى الجهد الكبير الذي بذله معنا ، وعلى نصائحه القيمة التي مهدت لنا الطريق لإتمام هذه الدراسة، فله منا فائق التقدير والاحترام ، كما نتوجه في هذا المقام بالشكر الخاص لأساتذتنا الذين رافقونا طيلة المشوار الدراسي ولم يبخلوا في تقديم يد العون لنا.

وفي الختام نشكر كل من ساعدنا وساهم في هذا العمل سواء من قريب أو بعيد حتى ولو بكلمة طيبة أو ابتسامة عطرة

المقدمـــــــة

المقدمة:

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات بالفقيه مونتيسيكو حيث قسم سلطات الدولة إلى ثلاث، سلطة تنفيذية تختص بتنفيذ القوانين وسلطة تشريعية تختص بسن القوانين، وسلطة قضائية تختص بتطبيق القانون.

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات أهم عامل للفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية دون القضائية التي يفترض فيها الإستقلالية عند ممارسة مهامها.

وبالرجوع إلى تنظيم السلطات العامة نجد في الجزائر أن دستور 1989 تأثر بالنظام شبه الرئاسي وهو خليط بين النظامين البرلماني والرئاسي، ممثلا في ثنائية السلطة التنفيذية فنجد كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، والسلطة التشريعية والمتمثلة في البرلمان بمجلس واحد وهو المجلس الشعبي الوطني؛ إلا أن بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 أصبح البرلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولعل مبدأ الفصل بين السلطات فلم يكن بصورة مطلقة وإنما على أساس التعاون والتكامل بين السلطات التشريعية والتنفيذية وهو ما يسمى الفصل المرن، وأفضل مثال لهذا التعاون هو تمكين رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية من ممارسة العملية التشريعية عن طريق آلية أخذت وصف التشريع بأوامر حيث تتقاسم السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية التشريع الذي هو إختصاص أصيل للبرلمان نتيجة ظروف قد تعجز القوانين عن مواجهتها. وغير خافٍ أن المؤسس الدستوري الجزائري سلك نهج المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور 1958 طبقا لنص المادة 38 الذي مكن رئيس الجمهورية من سلطة التشريع بأوامر في حالة معينة وتعرض على البرلمان للمصادقة عليها، وهو ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 ورغم تخليه عنها في دستور 1989، إلا أنه عاد وظهر بأسس جديدة في التعديل الدستور لسنة 1996، ولكون الجزائر عرفت عدة تعديلات

على هذا الدستور، لتتدارك النقائص وتصحح الأخطاء وهذا ما مس التشريع بأوامر خلال هذه التعديلات ليتم حصرها وتقيدها بمجموعة من القيود.

ويعود سبب إختيارنا لهذا الموضوع إلى دوافع ذاتية وأخرى موضوعية تكمن الدوافع الذاتية في الاهتمام الشخصي بالمستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري 2020، بالنظر لأهمية التشريع بأوامر ولما له من أثر على أرض الواقع يكاد يمس كل المجالات المتعلق بحياة الأمة.

تكمن أهمية موضوع الدراسة في كون التشريع بأوامر دور أهمية لعدة إعتبارات فهو تشريع منافس لسلطة التشريعية، أو تشريع موازي، فرضته مبررات علمية وعملية عدة وكذلك الاعتبارات السياسية والدستورية، زيادة على ذلك الظروف الإستثنائية وما ينجم عنها بررت سبب اللجوء للأوامر التشريعية لعدم قدرة البرلمان على إصدار تشريعات يستوعب متطلبات المجتمع، وكذا مواجهة الظروف التي لا تحتمل الإنتظار.

وتهدف دراسة هذا الموضوع إلى توضيح أطر تناول المؤسس الدستوري للتشريع بأوامر خلال تعديل سنة 2020 والتعرف على المستجدات التي إستحدثها الدستور من حيث الحالات ومن حيث الضوابط والإجراءات والرقابة، وبيان الدور التشريعي لرئيس الجمهورية وفق الظروف العادية والإستثنائية.

أما الدوافع الموضوعية فتكمن في المعرفة الدقيقة لهذه السلطة التي خص بها المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية رغم كونها إختصاص أصيل للبرلمان، وكذلك لمعرفة الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، وما يتعلق به وما قد ينجم عن إستخدام قبل هذه السلطات.

وبناءا على ماسبق، فإن إشكالية موضوعنا هي: إلى أي مدى وفق المؤسس الدستوري في تنظيم موضوع التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لسنة 2020؟ وما المستجدات التي مست هذا الموضوع؟ وما ينجم عن إستخدام هذه السلطة؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة، إنتهجنا كل من المناهج التالية:

المنهج الوصفي من خلال معالجة مختلف الأفكار والنصوص القانونية المتعلقة بسلطة التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية.

إضافة إلى ذلك تمت الإستعانة بالمنهج المقارن كلما دعت الضرورة إلى ذلك بالنظر لارتباط هذا الموضوع بأنظمة قانونية مقارنة.

بالنظر للتسلسل التاريخي لموضوع الدراسة فإن البحث يقتضي إستعانة كذلك بالمنهج التاريخي نظرا لضرورته في إبراز المحطات الزمنية التي مر بها موضوع التشريع بأوامر.

أثناء دراستنا قد واجهتنا بعض الصعوبات نظرا لحجم الموضوع وتشعبه، نذكر منها ندرة في المراجع المتخصصة لكون الموضوع جديد لم يتم التطرق إلى كل جزئياته إلا في بعض المقالات القانونية، وإستحداث المحكمة الدستورية كآلية من آليات الرقابة الدستورية وإنعدام تطبيق عملها على أرض الواقع.

ومن أجل الإلمام بهذا الموضوع تم تقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين:

الفصل الأول: التشريع بأوامر وضوابط إجراءاته

يعالج الإطار القانوني للتشريع بأوامر المتمثل في تعريف الأوامر التشريعية والطبيعة القانونية لها، مع بيان تطور تشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية مع ذكر مبررات اعتماده وضوابط إجراءاته في مبحثين مستقلين.

الفصل الثاني: حدود الرقابة على التشريع بأوامر.

خصصناه لدراسة ومعالجة حدود الرقابة على التشريع بأوامر وتقييمها سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية وذلك في مبحثين مستقلين.

وخاتمة تضمنت جملة من النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

الفصل الأول: التشريع بأوامر وضوابط إجراءاته

يعد التشريع من الصلاحيات الأصلية التي منحها الدستور للسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إلا أنه في النظام السياسي الجزائري منحت هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية استثناء في حالات محددة دستوريا ووفقا لإجراءات معينة، حيث أصبح رئيس الجمهورية يتقاسم سلطة التشريع مع البرلمان عن طريق الأوامر التشريعية وهو حق لرئيس الجمهورية بممارسته بصفه شخصية غير قابل للتنازل أو التفويض ينظمه إطار قانوني وضوابط وإجراءات محددة دستوريا.

المبحث الأول: الإطار القانوني للتشريع بأوامر

تعتبر الأوامر من أدوات التشريع المعتمدة في الجزائر منذ ظهور أول دستور1963 إلى يومنا هذا، من خلال ذلك سنحاول تحديد مفهوم الأوامر والطبيعة القانونية لها مع تحديد كيفية تطورها حسب الدساتير المتعاقبة للنظام السياسي الجزائري في المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم الأوامر التشريعية

يقصد بالأوامر التشريعية أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تقوم بمهمة التشريع بدلا من السلطة الأصلية وهي البرلمان مع إعطاء هذه الأخيرة صلاحية قبول أو رفض أو تعديل ما جاء في هذا النوع من التشريع[1].

[1]. محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر،2012/2011، ص06.

الفرع الأول: تعريف الأوامر التشريعية

يقصد بالتشريع بأوامر سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها إلا البرلمان، فالأوامر هي تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع والتدخل في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية. [1]

ويعرف أسلوب التشريع بأوامر أو الأوامر أو ما تعرف أيضا بالمراسيم بقوانين إصدار رئيس الجمهورية قواعد قانونية عامة ومجردة في المجال التشريعي المحجوز أصلا للبرلمان لمواجهة الظروف الاستثنائية التي عجزت القوانين السارية عن مواجهتها، في حالات حددها الدستور[2].

ويمكن القول بأن الأوامر" هي تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة سلطة التشريع التي تعود أصلا للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بأتم معنى الكلمة مع البرلمان، والثابت أن هده السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وأما أن تكون سلطة أصلية يستمدها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض"[3].

وهذا ما ذهب إليه الدستور الجزائري حيث يلجأ رئيس الجمهورية إلى مباشرة التشريع بأوامر دون تفويض مسبق منه البرلمان طالما توافرت الشروط المطلوبة لذلك.

---

[1] سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، العدد 06، الجزائر، جوان 2014، ص50.

[2] ميمونة سعاد، على محمّد،الرقابة الدستورية على الاوامر التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016،مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والانسانية،المجلد19،العدد02،الجزائر،2020،ص 38.

[3] ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006/2005، ص07.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية

إن المؤسس الدستوري ترك لرئيس الجمهورية تقدير ما إذا كانت هناك الظروف تستوجب إتخاذ إجراءات عاجلة لا تحتمل التأخير لمواجهتها أم لا، بإعتباره السلطة القائمة في هذه الأحوال والمشرفة في حالة غياب البرلمان[1]، وتتميز الأوامر التشريعية عن الأعمال الأخرى المشابهة لها في عدة نقاط وللتفريق بينها تم إعتماد معيارين أساسيين يتمثلان في المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

أولا: المعيار الشكلي

مفاده أنه لتحديد طبيعة العمل القانوني الصادر عن الدولة، يجب الرجوع إلى الجهة القائمة بهذا العمل أو السلطة التي تولت إنتاجه، وعليه إذا كان العمل القانوني المتخذ صادرا عن البرلمان فهو يشكل عملا تشريعيا ويدخل في نطاق القواعد القانونية العادية[2].

وفي هذا الإطار يقر بعض الفقهاء بأن الأوامر التشريعية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها وحجتهم في ذلك أنها صادرة عن سلطة إدارية (السلطة التنفيذية)[3]، ومهمة رئيس الجمهورية إتخاذ قرارات إدارية ، فالعبرة في ذلك بالجهة التي تقوم بعملية الإصدار، ومادامت الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي إنعقاد البرلمان صادرة من رئيس الجمهورية فهي أعمال إدارية بطبيعتها وبالتالي لاتهم

[1] . فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري ل02/07/ 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، أكتوبر 2016، ص94.

[2]. رابحي أحسن، مرجع نفسه، ص19.

[3]. ماضي سفيان، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وإتساع مجال إختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015، ص16.

إطلاقا مسألة عرض هذه الأوامر على البرلمان، كما لا يهم كذلك تصويته عليها سواء كان بالموافقة أو بالرفض[1].

وبذلك يتضح لنا أن النظام الدستوري الجزائري قد عمل منذ نشأته على تضييق ميدان اختصاص المجالس التشريعية التي عرفتها البلاد، وتطويق حركتها بموجب الدستور بحيث أصبح مجالها محددا والهدف منه بطبيعة الحال هو تقوية السلطة التنفيذية مع العمل في نفس الوقت على إضعاف سلطة المجلس التشريعي[2].

فالعمل الذي تقوم به السلطة التنفيذية حسب هذا المعيار هي قرارات إدارية.

ثانيا: المعيار الموضوعي

يرى أنصار هذا المعيار فيرون أن التفرقة بين الأعمال القانونية المختلفة تشريعية أو إدارية أو قضائية يجب أن يعتمد على موضوع العمل ذاته، فإذا كان العمل قاعدة عامة ومجردة وأحدث مركزا قانونيا عامة فهو عمل تشريعي، أما إذا أحدث العمل مركزا قانونيا خاص وتعلق العمل بشخص أو مجموعة من الأشخاص المحددين بذواتهم، اعتبر عملا إداريا، وإذا تعلق العمل بإظهار حكم في نزاع معين اعتبر العمل قضائيا[3].

[1]. مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2016، ص104.

[2]. بن العمري إسماعيل، بن كيحول رضوان، التشريع بالأوامر وأثره على فصل بين السلطات، مذكرة نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر،2016/2015، ص18.

[3]. مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد العاشر، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017، ص320.

ويؤيد فريق الفقهاء وفي مقدمتهم الفقيه الفرنسي **ديجي** المعيار الموضوعي أو المادي، ويرى أن التفرقة بين الأعمال القانونية التشريعية الإدارية والقضائية يجب الرجوع فيها إلى الموضوع ذاته، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزا قانونيا عاما أعتبر عملا تشريعيا، أما إذا تجلى في قرار فردي يخص فردا أو يتعلق بحالة أو حالات فأنشأ مركزا قانونيا خاصا أعتبر عملا إداريا، أما إدا تركز العمل في إطار حكم القانون بصدد نزاع معين تعلق الأمر بعمل قضائي أي أعتبر عملا قضائيا، كل دلك بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل سواء كانت السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية[1].

ويجب الإشارة إلى أن الأوامر التشريعية تتميز بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة وهي معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم[2].

وحسب رأينا العبرة هنا بنوع العمل الذي يقوم به رئيس الجمهورية سواء تشريعيا أو تنظيميا.

[1] . صياد دليلة، التشريع بأوامر في ظل دستور2020، مدكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2021/2020، ص09.

[2]. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، القاهرة، 2013، ص09.

المطلب الثاني: التشريع بأوامر في ظل الدساتير الجزائرية ومبررات إعتماده

عرفت الدساتير الجزائرية سلطة رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر منذ الاستقلال في دستور 1963 حتى دستور 2020 وهذا ما سنتطرق له الأن:

الفرع الأول: تطور التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية

تبوأ التشريع بأوامر مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، حيث كانت الاوامر الوسيلة الوحيدة لتشريع خصوصا إبان الاستعمار الفرنسي، وبعد الاستقلال تبنتاه الدساتير الجزائرية بداية من دستور 1963إلى غاية التعديل الدستوري 2020 بإستثناء دستور 1989 وذلك لإعتبارات عدة منها أن الدولة إنتقلت من الأحادية السياسية إلى التعددية الحزبية بغاية تقييد السلطة التنفيذية.

أولا: التشريع بأوامر في ظل دستور1963

نص دستور 1963 في المادة 58 منه على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني تفويضا لمدة محددة بالتشريع عن طريق أوامر تشريعية، تعرض على مصادقة المجلس في غضون ثلاثة أشهر من إتخاذها في مجلس الوزراء".[1]

ونرى في هذه المادة أن المؤسس الدستوري آنذاك لم يطلق عليها مصطلح " أوامر"، فهل يمكن إعتبارها كذلك أم هي مراسيم تشريعية كما نص عليها المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958. وبضوابط معينة يجب إحترامها تتمثل أساسا في تحديد الزمن، التفويض في

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 1963/10/09، الجريدة الرسمية، رقم64.

مجالات محددة ووجوب عرضها على المجلس الوطني في أجل ثلاثة (03) أشهر للمصادقة عليها[1].

ويتطلب اللجوء إلى التشريع بأوامر في دستور 1963 تفويضا وإجراءاته تتمثل في:

1-يقدم رئيس الجمهورية طلب التشريع بالأوامر إلى المجلس الوطني، من أجل الحصول على تفويض تشريعي لمدة محددة، وهنا يظهر بأن السلطة التنفيذية مقيدة من حيث مدة التأهيل الوارد بمقتضى قانون التفويض.

2-كما تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء وتعرض لمصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة (03).

3-ومن ثم يتعين على رئيس الجمهورية إيداع الأوامر التي اتخذها لدى مكتب المجلس الوطني مباشرة بعد انقضاء هذا الأجل[2].

ثانيا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1976

تم إستناد صلاحية التشريع بأوامر في هذا الدستور إلى رئيس الجمهورية من خلال نص المادة 153 التي نصت على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني أول دورة مقبلة"، ونستنتج من خلال هذا النص أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية هذا

[1]مديحة ناجي، مرجع نفسه، ص322.

[2]رابحي أحسن، مرجع سابق، ص28.

الإختصاص التشريعي الغير المفوض فيه، حيث يمكن له التشريع في كل مجالات البرلمان، فهو بذلك ينافس تشريع المجلس الشعبي الوطني[1].

ولرئيس الجمهورية السلطة الكاملة لمشاركة المشرع في التشريع عن طريق الأوامر فيما بين دورتي المجلس الوطني، وبلا قيد عليها إلا من حيث المدة أو ذلك القيد الشكلي الذي يشترط فيه عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة وفي أول دورة، وليس له مناقشتها، وذلك يدل على تمتع الأمر والقانون العادي بذات القوة القانونية منذ صدورهما ويبقى التباين شكليا فقط على حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر وتشريع المجلس يدعى القانون؛ إذ أن هذا الأخير لا يمارس سلطة رقابة الموافقة على أوامر الرئيس التشريعية[2].

ثالثا: التشريع بأوامر في دستور 1989

ثم جاء دستور 1989 ليسقط هذا المبدأ بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات وأسند مهمة التشريع للمجلس الشعبي الوطني بصفة إنفرادية[3]، حيث صادفت هذه الفترة تغيرات سياسية هامة تمثلت في التخلي عن الأحادية الحزبية وتأسيس التعددية الحزبية، التي أدت إلى ظهور أزمة سياسية حادة سببت تجميد العمل بهذا الدستور، ثم إسترجع المشرع الجزائري هذا المبدأ في دستور1996.

[1]مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص323/322.

[2]ندير جبراني، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص قانون عام، جامعة 8ماي 1945، قالمة،2016/2015، ص42.

[3] تنص المادة 92 من دستور 1989، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01 ماي 1989، على أن: " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

أي أنه لم ينظم آلية التشريع عن طريق الأوامر حيث قضى على التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في التشريع وأصبح البرلمان هو المؤسسة الوحيدة التي تتدخل للتشريع في المسائل المحددة للقانون[1].

تبنت الجزائر في دستور 1989 أسلوب الفصل المرن بين السلطات مما لم يعطي لرئيس الجمهورية التدخل في مجال التشريع بأوامر السلطة الأصلية للبرلمان.

رابعا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996

يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع مناصفة مع ممثلي الشعب–البرلمان بغرفتيه –

في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو الحالة الاستثنائية بصفة إنفرادية وشخصية ودون الحاجة إلى تفويض من البرلمان[2].

وقد نصت المادة 124 منه على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

[1] سعيداني لوناسي جحيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، بدون سنة، ص68.

[2] جرادي عبد الكريم، خيضاوي نعيم، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وأثاره على السلطة التشريعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2017/2016، ص19.

وطبقا للمادة 129 من دستور 1996 قد أضافت حالة شغور البرلمان والتي تشمل حل المجلس الشعبي الوطني وكذا حالة إجراء انتخابات مسبقة، كما أوجبت إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.

وقد منحت الدساتير الجزائرية كلها رئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الإستثنائية وذلك حسب نص المادة 124 من دستور 1996 بقولها "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

وبالتالي إذا كان دستور 1963 يفرض على رئيس الجمهورية طلب تفويض من المجلس الوطني، فإن دستور 1996 أصل مبدأ التشريع بأوامر وكأن المؤسس الدستوري يرى بأن الهيئة التنفيذية بحاجة أن تشرع بأوامر[1].

خامسا: التشريع بأوامر في ظل دستور 2016

جاء التعديل الدستوري المصادق عليه من قبل البرلمان الجزائري المنعقد بغرفتيه يوم 06 مارس 2016، سواء بزيادة مواد جديدة أو بحذف مواد قديمة فيه ولا سيما تلك المتعلقة بحقوق وحريات المواطنين، وتنظيم السلطات والرقابة الدستورية، وذلك في إطار مواصلة الإصلاحات السياسية تماشيا مع المتطلبات الدستورية التي أفرزها التطور السريع للمجتمع الجزائري[2].

[1] محمد نجيب صيد، مرجع سابق، ص36.

[2] ندير جبراني، مرجع سابق، ص51.

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري عام 2016 على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

وبالرجوع إلى هذه المادة نجد أنها منحت صلاحية التشريع بأوامر في حالات محددة حصرا حسب ما وردة في المادة 142 سابقا، إضافة إلى الحالة الاستثنائية والمصادقة على قانون المالية[1]، كي لا يكون هناك تعدي على صلاحية السلطة التشريعية التي تعد صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال بموجب المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"[2].

تم حصر حالات التشريع بأوامر نظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب، التي من المفروض إختصاص ممثلي الشعب، لذا حاول المؤسس الدستوري بداية من دستور 1996 أن يقيدها بجملة من الضوابط أو الشروط حتى لايعد رئيس الجمهورية حر بالتشريع في الموضوعات كما يشاء بدون قيد أو تحديد للموضوعات، كما كان عليه الحال سابقا قبل دستور 1996.

الفرع الثاني: مبررات إعتماد السلطة التشريعية بأوامر

حظيت سلطة التشريع عن طريق الأوامر لدى المؤسس الدستوري الجزائر مكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة للدولة مما أدى إلى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس

[1] المادتين 107 و138 من تعديل دستور2016.

[2] صنورة فاطمة الزهراء، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب إختصاصه، جامعة جيلالي ليابس، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الخامس، العدد الثاني، سيدي بلعباس، الجزائر، 2019، ص84.

الجمهورية، وتوسيع نفوذ نشاطها، وهذا راجع إلى عدة عوامل أو مبررات سياسية ودستورية، علمية وعملية.

أولا: المبررات العلمية والعملية

أن متطلبات العصر الحديث، والتطور العلمي الكبير الذي عرفه المجتمع، فرض على السلطات الثلاث التداخل فيما بينهما من أجل مواجهة متطلبات ومقتضيات العصر، فالتشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية هو تدخل في سلطة اختصاص السلطة التشريعية وإن كان ذلك للأسباب ومبررات عملية وعلمية.

1-المبررات العملية: أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر أحد أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها النظم الدمقراطية، وإرتبطت باسم الفقيه مونتيسكو الذي جاء بحقيقة أنه في كل مرة يتم فيها تجميع السلطات في قبضة فرد أو هيئة واحدة تكون النتيجة سيادة الدكتاتورية، لذا أقترح مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة حقيقية لحقوق الأفراد وحرياتهم، فتقسيم السلطات وتوزيعها إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، على هيئات مستقلة ومتوازنة، فلكل سلطة من السلطات الثلاث سلطة تقديرية خاصة بها في حدود ما هو مرسوم لها من إختصاصات ووظائف دستورا قانونا وتنظيميا.

كما لكل سلطة وسائل تنفيذ السلطة الأخرى وتمتدها من الإنحراف، ويركز مونيسكو على قوله "أنه يجب على كل سلطة أن توقف السلطة".[1]

ولعل التطور الذي عرفته الوظيفة الدولة في مطلع القرن العشرين، فرضا توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وتقوية مركزها وهيمنة، وخصوصا في الظروف الإستثنائية مثل ما عرفته الجزائر

[1] ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص11.

بعد الإستقلال من هزات متعددة في الميدان الاقتصادي والسياسي والإجتماعي، وما تخللها من أزمات خلال التسعينات القرن الماضي أكد حاجتها إلى وجود الأوامر كضرورة حتمية لمواجهة الظروف الطارئة والضرورة الملحة، لإيجاد الحلول السريعة مما جعل منح سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية بإعتباره مركز النظام بحكم أنه ممثل الشعب في الواقع العملي، ضرورة حتمية وإعتمادها في كل الدساتير حتى التعديل الدستور لسنة 2020.

2- المبررات العلمية: منذ تحول الجزائر بعد صدور الدستور 1996 إلى ثنائية المجلسين على مستوى البرلمان بغرفتيه (مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، ووفقا للمادة 98 من الدستور 1996 والمعدلة في دستور 2020 بالمادة 114 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" غير أن هذه السيادة ليس مطلقة، بل تشاركه فيها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر بسبب عجز البرلمان في التدخل السريع لتنظيم أمور الدولة لأن التشريعات تتميز بالكثير من التعقيدات والإجراءات المتبعة لإصدار القوانين.

تعد عملية سن التشريع من المهام والوظائف الأساسية التي تضطلع بها مؤسسات الدولة الدستورية لتنظم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والإدارية.

وتحكم عملية سن التشريع في النظام الجزائري العديد من المراحل والإجراءات وشروط دستورية وقانونية وتنظيمية تكون في مجموعها، النظام القانوني لهذه العملية،[1] ما يجعل عملية

[1] العيد عاشوري، إجراءات مراحل وإعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان 2000، ص114.

التشريع العادي تقتضي وقتا طويلا، قبل أن يصدر ويتطلب إجراءات معقدة وبطيئة حيث يمر النص التشريعي بالإعداد، الدراسة، المناقشة، التصويت، الإصدار.

كما أن تعديل القانون وإلغائه يتطلب منطقيا وقانونيا إتباع ذات الأعمال والإجراءات والطرق، الأمر الذي قد يؤدي إلى تهديد وجود كيان الأمة والدولة ومؤسساتها وطبيعة نظامها عندما تكون في خطر إذا يصعب مواجهتها بالإجراءات والأعمال في الظروف العادية، لذا منح الدستور لرئيس الجمهورية مهمة مواجهة تلك الظروف بمقتضى أوامر لها قوة القانون[1].

كما تعد ظاهرة تحديد المجال التشريعي ظاهرة إستقرت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة حددت مجالات التشريع في المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية..." حيث أورد ثلاثون (30) موضوعا تشكل مجالات التشريع العادي، إضافة إلى ذلك هناك مجالات أخرى مخصصة للقانون العضوي محددة على سبيل الحصر في المادة 140 من الدستور هي ست (6) مجالات.

إلا أن البرلمان ليس الوحيد الذي يملك سلطة التشريع في هذه المجالات بل يتدخل رئيس الجمهورية حسب نص المادةَ 142 من الدستور في التشريع بأوامر في المسائل العاجلة وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، بالإضافة إلى التشريع بأوامر في الحالات الإستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور بالإضافة إلى قانون المالية في حالة عدم المصادقة عليه من طرف البرلمان في المدة المحددة.

[1] طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، بدون طبعة، دار النهضة العربية، الإسكندارية، 1976ص145.

لم يبين المشرع بدقة المسائل العاجلة التي يجب تدخل رئيس الجمهورية التشريع بأوامر وهي مساحة تشريعية يصعب ضبطها وتحديدها، فهي بالتالي تخضع للتطور الحاصل في الدولة.

وهكذا يكون رئيس الجمهورية هو المشرع الأصلي، فالهدف من تحديد مجال التشريع هو الحط من قيمة المؤسسة التشريعية ومكانتها ودورها في النظام السياسي وذلك من خلال تحجيم سلطتها والتقليل من اللجوء إليها.[1]

ثانيا: المبررات السياسية والدستورية

حظيت السلطة التنفيذية في الأنظمة الحديثة بالفاعلية الكبيرة من خلال مشاركتها السلطة التشريعية إختصاصها التشريعي بقدار أوفر عن طريق ما تصدره من أوامر، وقد كان لهذا الدور المتنامي لسلطة التنفيذية والذي قابله تراجع دور السلطة التشريعية نتيجة لأسباب دستورية وسياسية.

1-المبررات السياسية: إعتنقت الجزائر بعد إستقلالها النظام المختلط أو النظام الشبه الرئاسي وهو النظام الذي يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية.

يسود ويحكم على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل والفصل المرن بينهما وليس الفصل المطلق.[2]

---

[1] ردادة نور الدين، ص16.

[2] عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1996، ص09.

كما أقر بمبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات وثنائية السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية الكلمة العليا، في ميزان السلطات العامة، وأضفى على مركزه مكانة سامية وقلص وظيفة السلطة التشريعية وحدد لها مجالا معينا[1] وأطلق وظيفة السلطة التنفيذية في التدخل في المجال المحجوز للبرلمان[2].

كما تم إعفاء رئيس الجمهورية من المسؤولية السياسية والتي يقصد بها" عدم جواز مسألة رئيس الجمهورية أمام البرلمان بحيث لا يستطيع أعضاء البرلمان توجيه أية أسئلة أو إستجوابات لما يقوم به من أعمال، وكذلك ليس بمقدور البرلمان أن يتصدى لسحب الثقة منه".[3]

2- المبرارات الدستورية: أخذت الجزائر بوسيلة الانتخاب المباشر من طرف الشعب لإختيار رئيس الجمهورية، وهذا إحقاقا وتكريسا لمبدأ السيادة الشعبية، نصت المادة 07 من التعديل الدستوري 2020 "الشعب مصدر كل سلطة السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"، كما نصت المادة 85 من الدستور" ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري"، فالإنتخاب هو أفضل وسيلة عرفتها النظم المختلفة لإختيار الحكام بطريقة ديمقراطية.

فهو يعتبر تفويض سيادة الشعب لرئيس الجمهورية وإستعمال الأوامر هو ناتج عن تمثيل الرئيس لإرادة الشعب، فعند قراءتنا لمواد الدستور نجده قد أعطى مركز هاما لرئيس الجمهورية على حسب البرلمان، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 91 "يضطلع رئيس

[1] المادة 139 من التعديل الدستوري 2020.

[2] المادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

[3] ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص19.

الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

1. هو القائد الأعلى للقوات المسلحة لجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
2. يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي(3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان.
3. يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.
4. يرأس مجلس الوزراء.
5. يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه.
6. يتولى السلطة التنظيمية.
7. يوقع المراسيم الرئاسية.
8. له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها...إلخ

ونصت المادة 97 على:" يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع"[1].

[1] إرجع إلى باقي المواد 92، 98، 99، 100، 101، 102، 104، 121، 141، 142، 148، 149، 150، 151.

المبحث الثاني: ضوابط التشريع بأوامر

إختلفت ممارسة آلية التشريع بأوامر حسب طبيعة الظرف ففي الظروف العادية تمت إحاطتها بجملة من الشروط كغيبة البرلمان والإستعجال، كما تم تقييدها بإجراءات محددة كإستشارة بعض الهيئات، أما في الظروف الإستثنائية فقد تم تخويل هذه السلطة لرئيس الجمهورية بشكل واسع كونه حامي الدستور[1]، وذلك ما نبينه في المطالب الآتية:

المطلب الأول: ضوابط التشريع بأوامر في حالة الظروف العادية

نص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على أربعة (4) حالات يلجأ فيها رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، ثلاثة (3) حالات منها نصت المادة 142 وحالة واحدة (1) تضمنتها المادة 146.

إذا يملك رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية جسدتها حالتي غياب البرلمان، وفي المجال المالي (قانون المالية).

ففي الظروف العادية يلجأ رئيس الجمهورية إلى إستخدام سلطته في التشريع بأوامر في حالتي غيبة البرلمان وكذلك في مجال القانون المالي وهو إقرار قانون المالية.

الفرع الأول: حالات التشريع بأوامر في المسائل العاجلة

استمر على غرار الدساتير السابقة أقر التعديل الدستوري لسنة 2020 في سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية طبقا للفقرة الأولى من المادة 142 منه والتي

[1] عزوزي بن عزوز، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد العاشر، العدد الثاني، جامعة الجلفة، 2019، ص1150.

نصت على مايلي: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة...".

أولا: التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

شغور المجلس يعني إنهاء حياة المجلس الشعبي الوطني قبل إنقضاء العهدة البرلمانية عن طريق إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية، وهو نوعان:

1- الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني وذلك في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة إثر عرضه عليه للمرة الثانية وهو النوع الأول، أما النوع الثاني فهو جوازي يأتي نتيجة استعمال رئيس الجمهورية سلطته في حالة تقرير انتخابات تشريعية مسبقة خلال ثلاثة (3) أشهر طبقا لمادة 151من تعديل الدستور 2020[1].

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى حل مجلس الشعبي الوطني بناء على سلطته التقديرية، أو كونه صاحب السلطة المختصة بتقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو تسبيق موعد الانتخابات التشريعية تعد سلطة أصيلة لرئيس الجمهورية، إذا لا يجوز تفويض هذه السلطات للوزير الأول أو رئيس الحكومة وهذا ما قضت به المادة 93 من الدستور في الفقرة 3 منها "لا يجوز أن يفوض سلطته إلى اللجوء إلى الإستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها".

فسلطة الحل المتعلقة بالمجلس الشعبي الوطني هي سلطة أصلية لرئيس الجمهورية، لا يمكن تفويضها حتى لرئيس الدولة بالنيابة خلال عجز الرئيس.

[1]أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد، بشار، المجلد7، العدد2، لسنة 2021، ص203.

إن سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس سلطة واسعة إذ نلاحظ أن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بتعليل أو تسبيب قرار الحل أو تسبيق إجراء الانتخابات التشريعية عن موعدها المقرر لها، كما لم يحدد أسباب الحل التي قد تقيد رئيس الجمهورية[1] بإستثناء حالة واحدة المادة 111 من الدستور المتعلقة بعدم تصويت النواب على الثقة التي طلبها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

إن سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ليست مطلقة وإنما هي مقيدة بجملة قيود أغلبها هي قيود شكلية نصت عليها المادة 151 من الدستور حيث تتطلب إستشارة رئيس مجلس الأمة، إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، إستشارة رئيس المحكمة الدستورية، إستشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

وللذكر فإن الجزائر عرفت حالة حل المجلس مرتين وذلك بموجب المرسوم 92-01 الصادر في 04 جانفي 1992 وكذا حل المجلس الشعبي الوطني حسب المرسوم الرئاسي 21-77 الصادر 21 فيفري 2021، حيث تم حل المجلس تاريخ 01 مارس 2021، لم يتضمن الحل أي أسباب أو تعليلات لهذا القرار، فكانت مدة شغور المجلس الشعبي الوطني تجاوز 4 أشهر تم خلالها اتخاذ العديد من الأوامر التي تعدت القوانين العادية وصولا إلى القوانين العضوية[2]، حيث بلغ عددها تسعة (9) أوامر نذكرها على التوالي:

[1] انظر كشبش عبد السلام، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة عالم الدراسات القانونية والسياسية، لعدد 02، ديسمبر 2017.

[2] غرابي أحسن، مرجع سابق، ص69.

- الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات[1].
- الأمر رقم 21-02 المتضمن تحديد الدوار الانتخابية[2].
- الأمر رقم 21-03 المتضمن تعديل وتتميم القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد[3].
- الأمر رقم 21-04 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 76-106 المتضمن قانون المعاشات العسكرية[4].
- الأمر رقم 21-05 المتضمن تعديل وتتميم بعض أحكام الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[5].
- الأمر رقم 21-06 يعدل ويتمم الأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين[6].
- الأمر رقم 21-07 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021[7].
- الأمر رقم 21-08 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات[8].
- الأمر رقم 21-09 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية[1].

[1] الجريدة الرسمية رقم 17مؤرخة في 10 مارس سنة 2021.
[2] الجريدة الرسمية رقم 19 مؤرخة في 16 مارس سنة 2021.
[3] الجريدة الرسمية رقم 22 مؤرخة في 25 مارس سنة 2021.
[4] الجريدة الرسمية رقم 29 مؤرخة في 18أبريل سنة 2021.
[5] الجريدة الرسمية رقم 30 مؤرخة في 22 أبريل سنة 2021.
[6] الجريدة الرسمية رقم 39 مؤرخة في 30 مايو سنة 2021.
[7] الجريدة الرسمية رقم 44 مؤرخة في 08 يونيو سنة 2021.
[8] الجريد الرسمية رقم 45 مؤرخة في 09 يونيو سنة 2021.

إن حل المجلس طوال هذه المدة بسبب قرار رئيس الجمهورية فتح لنفسه مجال لتشريع بأمر ولمدة زمنية قد تمتد إلى سبعة(7) أشهر حسب نص المادة 151 من الدستور، ومن شأن ذلك المساس بمبدأ الفصل بين السلطات لذلك ينتظر الأمر مراجعة المسألة والحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا يتخذ من سلطة التشريع بأوامر حجة للتشريع في مختلف المجالات ودون مبررات عملية تذكر لذا يجب تقييد سلطة رئيس الجمهورية في الحل.

إن التشريع بأوامر في ظل غياب البرلمان تكون بناءا على حدوث مستجدات تفرض التدخل المستعجل لمواجهتها ففكرة الإستعجال الواردة في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 هي من تبرر التدخل تفاديا للأثر السلبي الذي ينجم عن التأخر في إصدار التشريع الملائم حيال المسائل المستعجلة[2].

والملاحظ أن المشرع كرس آلية التشريع عن طريق الأوامر كحل لتدخل رئيس الجمهورية في إختصاصات السلطة التشريعية لسد الفراغ التشريعي الناتج عن شغور المجلس الشعبي الوطني في نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 بصفة صريحة وشخصية، دون الحاجة للتفويض من قبل البرلمان نظرا للصلاحيات الواسعة التي يمتلكها رئي الجمهورية مباشرة من الدستور وللمكانة التي يحتلها في النظام السياسي الجزائري[3].

[1] الجريدة الرسمية رقم 45 مؤرخة في 09 يونيو سنة 2021.

[2] لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 06، العدد 04، السنة ديسمبر 2021، ص1157.

[3] عثمان حجاج، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي)، دفاتر السياسية والقانون، العدد 19، جانفي 2019، ص35.

ثانيا: حالة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية

نص التعديل الدستوري 2020 في المادة 138 على أن يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها 10 أشهر على الأقل[1]، وعطلة مدتها شهرين (جويلية، أوت) من كل سنة، وهي الفترة التي يمكن للرئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر في مسائل عاجلة ويتم إتخاذها في مجلس الوزراء بعد الإستشارة القبلية لمجلس الدولة والتي تسمح بمراجعة تلك الأوامر والتدقيق في المعنى والصياغة والمشروعية[2].

كما تخضع لرقابة بعدية من طرف البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، تجعل هذا الأخير يتأكد من توافر شرط الإستعجال والضرورة الملحة التي استوجبت إتخاذ تلك الأوامر، وما يمكن أن ينجم عنها من تقييد للحقوق والحريات بصورة مباشرة أو مقنعه[3].

إن سبب التشريع بأمر في هذه الحالة هو إرادة المؤسس الدستوري، منح عطلة للبرلمان من جهة ومن جهة ثانية منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر رغم أنه كان بالإمكان تفادي هذا الخيار من خلال الدورات غير العادية، كما أنه بإمكان رئيس الجمهورية المساهمة في تفعيل سلطته في التشريع بأمر خلال العطلة البرلمانية عن طريق إستبعاد إستدعاء البرلمان لدورة غير عادية، وفي المقابل بإمكانه الحد من سلطته عن طريق دعوة البرلمان لدورة غير عادية[4].

---

[1] المادة 138 من دستور 2020.

[2] حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، تأمين المجلس الدستوري لإختصاص السلطة التنفيذية في عملية إنتاج المعايير التشريعية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر، مجلد 10، عدد 3، السنة العاشرة، سبتمبر 2018، ص356.

[3] أحمد بن زيان، مرجع سابق، ص203.

[4] أحسن غربي، مرجع سابق، ص71

إن تلك الشروط من شأنها فرملة سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مالم تستمل على مسائل إستعجالية واضحة وغير مبطنه بقيود، لكن يبقى تقدير مسألة الاستعجال دائما من صلاحيات رئيس الجمهورية إلا أن الجديد في التعديل الدستوري 2020 هو إخضاع تلك الأوامر للرقابة الدستورية الوجوبية، ما من شأنه تعزيز مبدأ سمو الرقابة وتكريس دولة القانون[1]، رغم توسيع الفترة التشريعية للبرلمان وتقليص العطلة البرلمانية لتصبح شهرين من أجل تطبيق مجال تدخل السلطة التنفيذية في التشريعي للبرلمان، إلا أن الدستور الجزائري وفي نص المادة 142 من تعديل سنة 2020 منح لرئيس الجمهورية الحق في سن أوامر تشريعية لها صفة القانون، ويتم العمل بها في شتى المجالات المخصصة للقانون، شريطة عرضها على غرفة البرلمان في بداية أول دورة مقبلة له لتوافق عليها[2].

إن سعي المؤسس الدستوري لتقليص مدة العطلة البرلمانية والتي تتقلص معها في المقابل الفترة التي يمارس فيها رئيس الجمهورية هذه السلطة، إذ أن هذا الأمر وإن دل على شيء فإنه يدل على نية المؤسس الدستوري، في تعزيز مهام السلطة التشريعية لتحقيق سيادة البرلمان، وفي محاولة منه إلى تقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الإعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع خاصة[3]، وضمان تحقيق الإستمرارية للمؤسسات الدستورية ومجابهة الطرق لتحقيق المصلحة العامة على الوجه العام[4].

---

[1] أحمد بن زيان، مرجع نفسه، ص203.

[2] لعقون عفاف، مرجع سابق، ص1158.

[3] الطيب بلواضح، سمية سلامي، تطور التشريع بأوامر وتأثيره على الأمن القومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المجلد الثاني، العدد التاسع، 2018، المسيلة، الجزائر، ص708.

[4] محمد بودواية، سعاد ميمونة، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فاعلية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة تلمسان، المجلد الرابع العاشر، العدد الثاني، الجزائر، 2021، ص388.

وهذا يتطلب من البرلمان أخذ مبادرة التشريع طيلة هذه المدة ولا يترك الأمر للمبادرة بالتشريع التي تقدمها الحكومة والتي تعد أقرب إلى تشريع بأمر يأخذ موافقة البرلمان المسبقة.

ثالثا: حالة إصدار قانون المالية

يعرف قانون المالية تقليديا بأنه قانون الميزانية وهو المصطلح الذي ظهر في فرنسا في أمر 19جوان1956، ليتحول إلى قانون المالية في أمر 02جانفي1956، وفي تعريف آخر لميزانية الدولة تعرف بأنها وثيقة تحدد ما تعتزم الدولة إنفاقه فهي وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة[1].

إن الطبيعة الخاصة والتقنية لقانون المالية تفرض أن يصدر هذا الأخير بشكل دوري فلا يمكن تصور سنة مالية دون وجود قانون ينظمها ويسيرها لذا يجب أن يصدر قبل بداية السنة المالية لذا أي تأخر في هذا المجال يسبب خللا يصيب مرافق الدولة وقطاعاتها المختلفة، وبالنظر للأهمية القصوى التي تترتب عنه سيرورة الدولة.

إذا فالقانون المالية في النظام الدستوري الجزائري يصدر بعد المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان كقاعدة عامة، جاءت المادة 139 في فقرتها 12 من التعديل الدستوري لسنة2020 والتي جاء فيها ".....التصويت على قانون المالية" كما يتولى البرلمان المصادقة على قانون المالية طبقا للمادة 146 من دستور2020 والتي نصت على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه" وفي فقرتها الثانية من نفس المادة السالفة "في حالة عدم المصادقة عليه في الأجال المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

[1] المادتين 139 و146 دستور 2020.

الفرع الثاني: القيود الواردة على التشريع بأوامر في الحالة العادية

مكن الدستور رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المجالات التي يشرع فيها البرلمان، إلا أن المشرع لم يجعل هذه السلطة مطلقة، وإنما قيدها بجملة شروط منها ما هو موضوعي ومنها ما هو إجرائي(شكلي).

أولا: الشروط الشكلية

1- شرط الإستعجال:

عرف معجم المعاني الجامع لمصطلح الاستعجال مشتق من عجِلَ، يَعجَل، عَجَلاً وعَجَلةً، اسْتَعْجَلَ، يستعجل، استعجالاً: ويعني أسرع.

حالة مستعجلة أو الحالة العاجلة ويقصد بها ما لا يتحمل التأخير.

نص الدستور في مادته 142 على أن التشريع بأمر يقتصر على المسائل العاجلة فقط التي لا تتحمل الإنتظار حتى إنتخاب مجلس جديد أو إنتهاء العطلة البرلمانية وبداية الدورة العادية في ثاني يوم عمل في شهر سبتمبر إلا أنه بمفهوم المخالفة لا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأمر في المسائل التي تحتمل الإنتظار إلى غاية عودة المجلس الشعبي الوطني، وبذلك يكون التشريع بأوامر هو إستثناء وليس قاعدة عامة[1]، وإن كان هناك من يرى بأنه تحول من الإستثناء إلى الأصل في النظام السياسي الجزائري حتى وإن كان قد وضع لسد فراغ خلال

[1] رحموني محمد، يامة براهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، المجلد 04، العدد 01، أدرار،2019، ص108.

العطلة البرلمانية أو شغور مجلس الشعبي الوطني إلا أنه يؤثر حتما على الإختصاص التشريعي للبرلمان[1].

بمعنى أن هذا التدخل يجب أن تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لإتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، كإنتشار أمراض خطيرة أو فتنه طائفيه...إلخ[2].

تعتبر مسألة إثبات المسائل العاجلة غير الواضحة حيث لم يحدد المؤسس الدستوري عن المختص بتحديدها، إلا أن المشرع في التعديل 2020 منح للمحكمة الدستورية صلاحية الفصل في الخلافات بين السلطات، فهذه النقطة قد تكون محل خلاف بينهما.

يخص الإستعجال كل من شغور البرلمان وخلال العطلة البرلمانية فقط فهو يخص غياب البرلمان فحسب أما الحالة الإستثنائية وقانون المالية فإنهما في الأصل من المسائل المستعجلة فهذا لا خلاف فيه.

ثانيا: حصر الحالات التي يتم التشريع فيها بأوامر

قيد المشرع سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر من خلال توافر حالة من الحالات المذكورة في الدستور 2020 إلى أربعة حالات المتمثلة في شغور المجلس، العطلة البرلمانية، مصادقة قانون المالية خلال الآجال وقد تم التطرق إليهم سابقا بشيء من التفصيل بالإضافة إلى توفر الحالة الإستثنائية والتي سوف نتطرق إليها لاحقا بشيء من التفصيل.

[1] فاروق خلف، المرجع السابق، ص95.

[2] أحسن رابحي، المرجع السابق، ص65-66.

وعليه فإنه في غير هذه الحالات لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع بأوامر لأن المؤسس الدستوري حدد الحالات التي يتم التشريع فيها بأمر على سبيل الحصر لا المثال[1].

كما أنه بزوال هذه الحالات يفقد مباشرة رئيس الجمهورية هذه السلطة، وأن تجاوزه لهذه الحالات يعد مخالفا للدستور تتصدى له المحكمة الدستورية عند رقابتها الدستورية للأوامر.

كما يعتبر التشريع بأوامر حق حصري لرئيس الجمهورية يمارسه بصفة شخصية وبمبادرة منه[2] حسب نص المادة 142 من التعديل 2020 "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر".

إن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر هو ناتج عن تغير في مفهوم السيادة تطبيقا للقاعدة الجديدة والتي مفادها توزيع السلطة التشريعية بين ثلاثة (3) جهات بما يتماشى مع التغيير الذي حدث في مفهوم السيادة والتي أصبحت ملك للشعب مما يسمح بتجزئتها وتعدد ممارسيها[3].

ثالثا: شرط الزمن

حدد الدستور المدة التي يمكن رئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر وذلك خلال شغور المجلس الشعبي الوطني وبسبب العطلة البرلمانية حيث لا تتجاوز هذه المدة ثلاثة (3) أشهر وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية[4]، وهذا من خلال نص المادة 147 لتعديل 2020.

---

[1] أحسن غربي، المرجع السابق، ص 74 ومابعدها.

[2] صنورة فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص90.

[3] ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص95.

[4] صنورة فاطمة الزهراء، مرجع نفسه، ص92.

كما يمارس الرئيس سلطة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية المقدرة بشهرين (2) لا غير، كما يمكن أن تقلص هذه المدة في حالة إن دعوة رئيس الجمهورية البرلمان بدوره غير عادية أو يتم تمديد الدورة العادية لمدة بغرض الإنتهاء من جدول الأعمال بطلب من الوزير الأول حسب المادة 135 من الدستور.

ومن هنا يظهران الأوامر التشريعية يمكن وصفها بتشريعات إستثنائية كاملة من حيث المحتوى الموضوعي، لكنها غير دائمة بسبب تحديد وتقييد إمتدادها الزمني ففي كل الأحوال لا يمكن ولا يجوز إطلاق التشريع بأوامر لأجل غير مسمى[1].

رابعا: شرط إحترام الشكليات والإجراءات الدستورية في إتخاذ الأوامر

نص الدستور على ضرورة الأخذ برأي مجلس الدولة بشأن بعض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية كما يجب أن تتخذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء.

1- إستشارة مجلس الدولة: نصت المادة 04 من القانون العضوي 98-01 على أن مجلس الدولة يقوم بمباشرة رقابته على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية فزادت سلطاته الإستشارية، حيث لا تقتصر على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة[2]، أي سلطاته الإستشارية تشتمل جميع القوانين بمفهومها الواسع، أي مشاريع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو الحكومة

[1] رحموني محمد، يامة براهيم، مرجع سابق، ص109.

[2] عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية)، الطبعة 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2007، ص77.

كما أقر المؤسس الدستوري في التعديل لسنة 2020، على الدور الإستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية وذلك بنص المادة 142 في الفقرة الأولى منه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر...، بعد رأي مجلس الدولة".

غير أن ما يمكن ملاحظته أن أخذ رأي مجلس الدولة يكون على الأوامر في المسائل العاجلة المتعلقة بحالة الشغور أو خلال العطلة البرلمانية فقط، وعليه لا يطبق هذا الإجراء على الأوامر التي تتخذ في الحالة الإستثنائية أما بخصوص قانون المالية الصادر بأمر تشريعي فإنه خضع مسبقا لرأي مجلس الدولة عندما قدم كمشروع قانون من قبل الحكومة[1].

فمجلس الدولة هنا يقدم رأيه كهيئة إستشارية وليس قضائية فيكون دوره إستشاري قانوني بحت، ويتمثل في التأكد من توافق الأمر التشريعي مع الدستور ومختلف النصوص القانونية لتجنب أي تضارب محتمل[2].

والملاحظ هنا أن المشرع ألزم بإستشارة مجلس الدولة لكن لم يلزم بالأخذ بالإستشارة أي أنه إجراء شكلي لا غير.

2- إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: نصت المادة 142 على إتخاذ جميع الأوامر التي تضمنتها المادة في مجلس الوزراء خلافا لقانون المالية الذي لم تحدد المادة 138 ذلك.

من خلال نص المادة بفهم ظاهريا أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على مجلس الوزراء، فالنص الدستوري يوجب سن الأمر وإخطار الحكومة به، وغنى عن البيان أن لرئيس الجمهورية صلاحيات كبيرة في مجلس الوزراء، فهو يعين وينهي مهام أعضاء مجلس الوزراء ويتولى

[1] أحسن غربي، مرجع سابق، ص77.

[2] صنور فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص91.

رئاسته وزيادة على ذلك، فإن ترجيح رأي رئيس الجمهورية هو الوارد في مواجهة باقي أعضاء المجلس[1] بإعتباره جهاز تابعا لسلطته، كما أن المادة 142 لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إن كان ملزما أولا، فأعضاء المجلس لهم دور إستشاري فقط.

أن المؤسس الدستوري وإن ألزم رئيس الجمهورية بإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء من باب العلم بالأمر فقط وليس إلزام منه الأخذ برأيه وإن كان الواجب منه إلزامية الأخذ برأيه بإعتباره منفذ لبرنامجه الرئاسي.

وبالرجوع إلى الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية بعد حل المجلس الشعبي الوطني نجد أنه تم التأكيد على الإستماع إلى مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وهو ما أكدته أيضا القرارات التي أصدرها المجلس الدستوري بشأن دستورية هذه الأوامر والتي تمت الإشارة إليها جميعها[2].

وهذا ما يدل على أن رئيس الجمهورية يقوم بتطبيق كل الشروط المفروضة عليه حتى لا تترك مجال لآليات الرقابة لتشكك في عدم دستورية الأوامر.

[1] رحموني محمد، يامة براهيم، مرجع سابق، ص109.

[2] أحسن غربي، مرجع سابق، ص78.

المطلب الثاني: الضوابط التي تحكم التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية

تتميز الظروف غير االعادية (الظروف الإستثنائية)، بوجود إضطراب واضح وشديد في النظام العام أو عوامل تحول دون سيرا عاديا ومنتظما أو تهديد يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو أمن من البلاد والدولة وحرمة التراب الوطني[1].

وهذا إشارة إليه نصت المادة 5/142 من التعديل الدستوري 2020 بقولها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور."

الفرع الاول: مضمون الظروف الاستثنائية (الحالات الاستثنائية)

تتمثل الحالات الاستثنائية في الجزائر حسب التعديل الدستوري سنة 2020 في حالتي الحصار والطوارئ، حالة الحرب، حالة التعبئة العامة، الحالة الاستثنائية.

أولا: حالة الطوارئ والحصار

هي حالة التهديدات الخطيرة ضد النظام العام أو في حالة الاخطار المهددة لوجود بلد ما، يجوز لحكومة ذلك البلد إعلان حالة الطوارئ أو حالة الحصار حسب ما تقتضي الظروف.

الطوارئ: وضع قضائي يشبه حالة الحصار لكنه يؤدي إلى قيود أقل على الحريات المدنية، ويتم إعلان، ويتم إعلان حالة الطوارئ بصفة عامة بسبب إضطرابات خطيرة تهدد القانون والنظام.

الحصار: ما يتصل بالأعمال التخريبية أو المسلحة كحالة الطغيان والتمرد، وهي الحالة التي تتعلق بالأخطار السائدة في منطقة محاصرة أو مطوقة[1].

[1] صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الإستقلال إلى اليوم، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2010، ص209.

نص المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 على حق رئيس الجمهورية في:"يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار لمدة اقصاها ثلاثون(30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ورئيس المحكمة الدستورية ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ والحصار الا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفة المجتمعين معا"

جمع المؤسس الدستوري بين حالتي الطوارئ والحصار في نفس المادة ووحد بينها في الشروط والاجراءات إلا أن هناك فروق أساسية بينهما إن حالة الطوارئ تتميز بتوسيع سلطات الشرطة في مجال حفظ الأمن وبالتالي تقييد الحريات العامة لكن يبقى بيد السلطات المدنية أما حالة الحصار فتتميز بإنتقال السلطة إلى الجيش بالإضافة طبعا إلى تقييد أشد للحريات العامة وإيقاف العمل السياسي. [2]

ولقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر يوم 5 جوان 1991 و ألغيت في 29 سبتمبر 1991 بموجب المرسوم الرئاسي 91_366 المؤرخ في 22سبتمبر 1991 كما أن حالة الحصار تتميز بصلتها بالأعمال التخريبية أو المسلحة مثل حالة العصيان.

[1] القاموس العلمي للقانون الإنساني في الموقع الإلكتروني، بتاريخ 2022/05/12، بتوقيت 20:00 Hzar. Guide- humantarian- law.org

[2] صالح بلحاج، المرجع السابق، ص210.

أما حالة الطوارئ فقد أعلنت في الجزائر في 9 فبراير 1992 لمدة 12 شهرا وألغيت في23 فبراير 2011 بموجب الامر رقم 11_01 المؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ.[1]

وقد بقيت سارية المفعول للأكثر من 12 سنة متواصلة، وكان لها أثر على الحقوق و الحريات ولم يتمكن البرلمان خلال هذه المدة التأثير على قرار السلطة التنفيذية لرفع هذه الحالة رغم الاحتجاجات المتواصلة من طرف الطبقة السياسية و المجتمع المدني على حد سواء.[2]

ثانيا: الحالة الإستثنائية

نص على هذه الحالة المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما.

تصادف الحالة الاستثنائية أوضاعا أشد خطورة من حالتي الطوارئ والحصار ولا يتخذ مثل هذا الاجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية إن يتخذا الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها لمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة، ويجتمع البرلمان وجوبا."

[1] سعاد عمير، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، المجلد 06، العدد 04، السنة ديسمبر 2021ص798.

[2] سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر،1993،ص273.

ولا يمكن تمديد الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين معا، تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

ثالثا: التعبئة العامة وحالة الحرب.

التعبئة العامة: المقصود بهذه الحالة جعل كل ما يهم المجهود الحربي من أفراد وعناء وتجهيزات تحت طلب رئيس الجمهورية كما يمكن تحويل بعض الصناعات إلى الإختصاصات الحربية.

حالة الحرب: عند وقوع أي عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع مبني على العديد من القرائن كالتحضيرات العسكرية وحشد الجيش من قبل أطراف خارجية ضد الدولة[1].

نصت المادة 99من التعديل الدستوري 2020 على أن "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني."

كما نصت المادة 100 من التعديل الدستوري 2020 "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد إجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية.

يجتمع البرلمان وجوبا، يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك."

[1] عزوزي بن عزوز، سليمة لدغش، مرجع سابق، ص1161.

تعتبر حالة الحرب الحالة الحاسمة الأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية، أما حالة التعبئة العامة فهي حالة متقدمة وسابقة على حالة إعلان الحرب[1]

وتتمثل آثار إعلان حالة الحرب في إيقاف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، ويتم تمديد العهدة الرئاسية حتى انتهاء الحرب في حالة انتهاء العهدة الرئاسية لرئيس الجمهورية.

وفي حالة وفاته أو إستقالته أو عجزه البدني يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة وإذا تزامن شغور منصب رئاسة مجلس الأمة مع شغور منصب رئاسة الجمهورية يتولى رئيس المحكمة الدستورية مهام رئاسة الدولة[2] وإيقاف العمل بالدستور لا يعني بالضرورة إلغاء المؤسسات القائمة بموجبه أو تجميد نشاطها وإنما يعني أن نشاطها يصبح متوقفا على تقدير رئيس الجمهورية صاحب كل سلطان في فترة الحرب[3]، وهذا ما أخذ به الدستور الجزائري لأنه في هذه الحالة يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات بحيث لا يمكن تقدير مدى مشروعية اعماله في غياب أسمى تشريع الا وهو الدستور حيث كان بإمكانه اشراك البرلمان وإشترط موافقته لإعلان حالة الحرب على غرار المشرع المصري و الفرنسي[4].

فالمشرع منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر لمواجهة هذه الظروف التي تمر بها البلاد ففي الظروف الإستثنائية تصبح الأعمال الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف

---

[1]. صالح بلحاج، المرجع السابق، ص213.

[2]. سعاد عمير، المرجع السابق، ص802.

[3] صالح بلحاج، نفس المرجع، ص214.

[4] موساوي فاطمة، الصلاحيات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائرية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، مارس 2016، ص110.

العادية، تعد مشروعة في الظروف الاستثنائية إذا كان هدفها المحافظة على النظام لذا قيدها المشرع بشروط وهي:

الفرع الثاني: شروط الحالات الإستثنائية

كل هذه الحالات السالفة الذكر تستوجب توافر جملة من الشروط تختلف بإختلاف كل حالة إلا أنها تتفق في بعضها وبتوافرها يستطيع رئيس الجمهورية تقرير الحالة الإستثنائية والتشريع بأوامر، يمكن تقسيمها إلى شروط موضوعية وشروط شكلية.

أولا: الشروط الموضوعية

بالرجوع إلى نص المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الأولى والتي جاء فيها " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها..." يتضح لنا أن القيود الموضوعية لإقرار الحالة الإستثنائية يجب أن تتوفر شرط وجود خطر داهم أو أن هذا الخطر يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة.

1- وجود خطر داهم:

هو كل واقعة تنذر بضرر يصيب الدولة يهددها بالزوال والضرر وهو الخطر الحال وقع فعلا أو كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة، ويجعل السلطة أمام وضع

إستثنائي يتطلب إتخاذ تدابير عاجلة[1]، بحيث لا تجد الإدارة أي فرصة للجوء إلى وسيلة أخرى لمواجهته ويبقى تقدير جسامة الخطر متروك لرئيس الجمهورية[2].

والخطر في المعنى القانوني يتصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالإنتقاص أو الزوال[3]، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية إستعمال سلطته في ممارسة الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 97 من التعديل الدستوري 2020.

من الملاحظ أن نص لمدة لم تحدد مصدر الخطر سواء كان داخليا أو خارجيا، كما يمكن أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو إقتصادية وتبقى درجة الخطورة أي وضع مرهونة بالملابسات والظروف التاريخية والجغرافيا والسياسية والإجتماعية[4].

أي لابد من وقوع الخطر حالا وقريب، حتى يسمح باللجوء لحالة الإستثنائية التي يقررها رئيس الجمهورية.

ويعود السبب إلى منح رئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالات الاستثنائية وتقديرها لكونه المسؤول الأول في البلاد والمكلف بحماية الدستور والحقوق والحريات.

2- أن يكون للخطر إنعكاسات على مؤسسات الدولة

حددت المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 المتضمنة للحالات الإستثنائية حصرا للمواضيع التي يقع عليها الخطر، وهي المؤسسات الدستورية لبلاد، أو إستقلالها، أو سلامة

[1] سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص100 ومابعدها.

[2] موساوي فاطمة، صلاحية التشريع الإستثنائي في التعديل الدستوري2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد السابع، سبتمبر2017، ص669.

[3] ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص67.

[4] المرجع نفسه، ص79.

ترابها، أ لابد أن يقع الخطر على هذه المواضيع فقط لا غير، مما يجعلها تتوقف عن أداء مهامها، أي عدم إستطاعتها أداء وظائفها، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وما يؤكد ذلك هو إنعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة.

ثانيا: الشروط الشكلية

يشترط للجوء للحالة الإستثنائية وجود شروط موضوعية تتمثل في وجود خطر داهم وأن يكون هذا الخطر مهدد لمؤسسات الدولة، وإضافة إلى الشروط إجرائية أو شكلية لإقرار الحالة الإستثنائية وهي:

1- ضرورة القيام بالإستشارة قبل اللجوء إلى إعلان الحالة الإستثنائية:

بعد هذا الشرط إجرائي، نصت عليه المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 حيث إشترط المشرع قبل تقرير الحالة الإستثنائية على إستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، حيث تهدف هذه الإستشارة إلى إحاطة الأشخاص و الهيئات المعنية علما بالظروف التي ألمت بالدولة، وما إذا كانت هذه الظروف تحتاج إلى تقرير الحالة الإستثنائية من عدمه، ومع ذلك فإن هذه الإستشارات هي غير ملزمة قانونا لرئيس الجمهورية، إلا من حيث مبدأ إجرائها وطلبها لا من حيث مضمونها[1].

فالرئيس هنا مقيد في إعلان الحالة الإستثنائية بإستشارة الجهات المعنية حيث تعتبر إلزامية من حيث مبدأ طلبها، ولكنها إختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها.

[1] رحموني محمد، يامة براهيم، لمرجع نفسه، ص115.

2- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

إشترط المؤسس الدستوري الإستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وليس الإجتماع به فقط، والفرق واضح بين المصطلحين (الإجتماع و الإستماع) نظرا لخطورة الحالة الإستثنائية وما يصاحب إعلانها من نتائج، فالإستماع صورة أدق لتقييم الأوضاع والأخذ بعين الإعتبار للآراء، لمختلفة لأعضاء المجلس الأعلى للأمن بإلزام رئيس الجمهورية الإستماع إلى المجلس على عكس تقرير إجتماع المجلس كإجراء شكلي لإعلان حالتي الحصار و الطوارئ و الذي يعتبر كقيد شكلي دون فاعلية في تبصير رئيس الجمهورية بالأوضاع السائدة[1].

أن تلقي رئيس الجمهورية لأراء المجلسين الأعلى للأمن والوزراء بخصوص الأوضاع الإستثنائية التي تمر بها البلاد، وإظهار مختلف الإجراءات الواجبة لإتباع لمواجهتها، وتقدير الموقف ونتائجه الإيجابية والسلبية الآتية داخليا وخارجيا[2].

وهذا لابد لأن الحالات الاستثنائية متعلقة أساسا بأمن الدولة لذا لابد من استشارة المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء بغرض تقديم الأراء في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني ونفس الأمر بالنسبة لمجلس الوزراء كل في إختصاصه.

3- تحديد مدة سريان الحالة الإستثنائية:

أدرج المؤسس الدستوري في إطار تعديل 2020 شرط المدة المقررة بأقصاها 60 يوما وجعل تقرير هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية ممنوح بشرط واقف وهو الإستشارة الإلزامية

[1] موساوي فاطمة، مرجع سابق، ص107.

[2] لعقون عفاف، مرجع سابق، ص1167.

لكل من رئيس مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، حفاظا على مؤسساتها الدستورية وسلامة البلاد[1].

كانت المدة قبل تعديل 2020 غير محددة في الدستور، فهي كانت مرتبطة بزوال الظروف المؤدى إلى إعلانها، فتحديد هنا جاء ضمانة لحقوق والحريات الأفراد.

4- إتخاذ الإجراءات المناسبة للحفاظ على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية:

بالرجوع لنص المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 "تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجب المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية" من هنا فرئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على بقاء الدولة و إستمرارها الطبيعي فأي تقصير في إتخاذ الإجراءات المناسبة، نتج عنه مساس بكيان الدولة يرتب معه حق الأمة في متابعة جريمة الخيانة العظمى، فعلى قدر السلطات المخولة له تكون المسؤولية[2]، فالحالة الاستثنائية تمنح لرئيس الجمهورية سلطة إتخاذ التدابير الاستثنائية بغرض المحافظة على قيام الدولة ومؤسساتها الدستورية، إذا لابد أن تكون هذه الوسائل ضرورية ولازمة للحفاظ على إستقلالية الأمة و المؤسسات الدستورية، أي تكون هذا الغرض لا غير.

5- توجيه خطاب للأمة:

[1] محمد بودواية، سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص386.

[2] سمير شعبان، أحمد غراب، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السابع، سبتمبر2015، ص105.

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية كأول مرة غير كل الدساتير المتعاقبة حال إعلانه للحالة الإستثنائية ضرورة توجيه خطاب للأمة حيث أكدت المادة 98 من التعديل لسنة 2020 هذا الأمر إذ نصت على أنه: " يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا أو بيان، يقدم فيه التبريرات الداعية كإعلان الحالة الإستثنائية والغاية منها، حتى يكون الشعب على إطلاع بكل الإجراءات المتخذة كونه المعنى الأول بها، خاصة ما يتعلق منها بحقوقه وحرياته[1].

فالغاية من ذلك أن يضع الرئيس الجمهورية الأمة في الصورة من حيث ما يحصل ومبررات ما يقوم به، كون رئيس الجمهورية يستمد سلطته من الشعب، لذا يجب أن يكون على إطلاع على كل الإجراءات المتخذة، لذا نثمن هذه الإضافة التي جاء بها التعديل الدستوري 2020.

[1] فريدة دبوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الإستثنائية، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 35، العدد 01، 2020، ص403.

الفصـــل الثاني

الفصل الثاني: حدود سلطة التشريع بأوامر

إن ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيات التشريع بأوامر هو إشراك للسلطة التنفيذية في سلطة التشريع إلى جانب الأصل وهو البرلمان الأصلية الذي يقوم بالتشريع وفق شروط وضوابط محددة بمقتضى الدستور، ولعل هذه المسألة لاتزال تشكل جدل فقهي، وحتى لا يتمادى رئيس الجمهورية في إستعمال هذه السلطة، توجب أن تضبط حدود رقابة سلطة التشريع بأوامر وهذا ما جاء به التعديل الدستوري 2020.

المبحث الأول: الرقابة على التشريع بأوامر

تخضع الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية إلى ثلاث (3) أنواع من الرقابات والمتمثلة في الرقابة البرلمانية، الرقابة الدستورية والرقابة القضائية.

المطلب الأول الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر

ألزم المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، لرئيس الجمهورية عرض الأوامر التي إتخذها على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها أو أن يرفضها، إلا أننا نجد هناك إختلاف بين التشريع بأوامر في الحالة العادية والتشريع بأوامر في لحالة الاستثنائية.

الفرع الأول: حدود الرقابة البرلمانية في الحالة العادية

إن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية بالدرجة الأولى، فالسلطة التشريعية تراقب أعمال السلطة التنفيذية السياسية والإدارية وتسهر على متابعة مدى نجاحها في تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية.

فقد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها 2 " يعرض رئيس الجمهورية الاوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها" وهي الاوامر المتخذة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني او خلال العطلة البرلمانية، وموافقة البرلمان في هذه الحالة ضرورية والا عدت هذه الاوامر لاغية وهذا ما جاءت به الفقرة 3 من نفس المادة "تعد لاغية كل الاوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

فالنص يفرض عليه عرض هذه الأوامر على غرفتي البرلمان فور انعقاده للموافقة عليها، لان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، لذلك لابد من الرجوع إليه لإضفاء الصيغة القانونية على هذه الأوامر بالموافقة عليها[1].

ويترتب عرض الأوامر على البرلمان أن يتخذ بشأنها أحد المواقف التالية:

أولا: أما الموافقة على الأوامر:

فالموافقة في حقيقة الحال هي سلاح يستعمله البرلمان ضد الأوامر التي يسنها رئيس الجمهورية وتقابلها عملية النشر والاصدار التي يستخدها 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 لايصدر القانون أي يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية إلا أن هذا التوازن هو في صالح رئيس الجمهورية[2].

وبالرجوع الى احكام المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين

[1] رحموني مُحَّد، يامة براهيم، ص111.

[2] محديد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008، ص288.

الحكومة[1] نجدها تحدد إجراءات الموافقة البرلمانية بنصها على أن "يطبق اجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام الفقرتين 1 و2 من المادة 142 من الدستور.

في هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل، يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.

وعليه يتضح لنا بأن هذه المادة لم تعطى الحرية الكاملة لسلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان وذلك بحرمانه من خاصية فحص وتقدير الأمور وذلك بتنقيحها وتعديلها، بل يجب عليه أما أن يوافق عليها أو يرفضها فتعتبر لاغية دون المساس بها أو القيام بأي تغيرات عليها.

إذ بالرجوع إلى المادة 37 من القانون العضوي 16-12 نجد أن البرلمان مقيد بخصوص حق المناقشة والتعديل، حيث يمنع من مناقشة الأوامر، ويجرم من إدخال أي تعديلات، حيث يتم التصويت والمصادقة على النص ككل بالموافقة أو الرفض.

فالبرلمان هنا يقع موقع ضعف أمام سلطة رئيس الجمهورية، وأعتبر التشريع بأوامر آلية ووسيلة فعالة لزيادة هيمنة السلطة التنفيذية وهذا ما نراه على أرض الواقع، بإعتبار البرلمان دائما ما يوافق على الأوامر التشريع في تاريخ الجزائر لم يتم رفض أي أوامر تشريعية.

ثانيا: رفض البرلمان للأوامر

نصت المادة 3/142 " تعد لاغية الاوامر التي لا يوافق عليها البرلمان " في حالة رفض البرلمان للأوامر و عدم موافقته عليها فإنه يتوجب على البرلمان أن يعلن بطلاقها فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما لهذه الأوامر من قوة القانون لكن النقطة التي تثار هنا هي مصير الأثر الذي ترتب على أمر الإلغاء فهل 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

[1] القانون العضوي 16-12 المؤرخ في غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 50 لسنة 2016.

بالنسبة للمستقبل فقط[1]، أما إذا كان الإلغاء بأثر رجعي فإن الدستور الجزائري لم يوضح ذلك بالنسبة للمراكز القانونية للأشخاص التي تترتب على تطبيق هذه الأوامر[2].

الملاحظ هنا أن المادة 142 من الدستور لم نحدد النطاق الزمني للإلغاء ولا الآثر المترتب على الإلغاء، وهذا ما يثير الإشكال، ولكون عدم توفر أي حالة إلغاء لأوامر التشريعية ما يغيب أي إجتهاد قضائي يزيل أي لبس يمكن الوقوع فيه.

لأن امتلاك رئيس الجمهورية لوسائل دستورية تجعل في قبضة يده كحق إصدار القوانين والعودة إلى الشعب مباشرة، وأخطرها حق حل البرلمان، ما يجعله في مركز قوة.

ثالثا: صمت البرلمان

قد يحدث وإن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية على البرلمان، ويترك هذا الأخير بعضها معلقا دون أن يبت في أمرها، وفي هذا الإطار نشير إلى سكوت الدستور الجزائري عن بيان حكم هذه الحالة، حيث لم يحدد مدة قصوى ليبدي فيها البرلمان رأيه حول هذه الأوامر وبما أن رئيس الجمهورية ملزم فقط بعرضها على البرلمان فإنها تبقى نافذة المفعول إلى أن يبدي فيها رأيه سواء بالرفض أو الموافقة[3]، لكون المشرع والقانون 16-12 لم يفرض مدة للبرلمان من أجل إبداء رأيه.

لقد ثار جدل فقهي في هذه المسألة حيث يرى غالبية الفقه أن هذه الأوامر تظل محتفظة بقوتها القانونية حتى يبدي فيها البرلمان رأيه صراحة مهما طالت مدة سكوته[4].

إنطلاقا مما سبق يظهر لنا ان المؤسس الدستوري لم يقف على كل جوانب الرقابة البرلمانية في الحالة العادية، وهذا ما يثير أشكالا خصوصا عند الرفض أو سكوت البرلمان.

---

[1] رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 74.

[2] صياد دليلة، التشريع بأوامر في ظل دستور 2020، مذكرة ماستر في تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2021/2020، ص39.

[3] رحموني محمد، يامة براهيم، ص112.

[4] مخناش زين الدين، مقبل حكيم، مرجع سابق، ص42.

الفرع الثاني: حدود الرقابة البرلمانية في الحالة الاستثنائية

إتفقت جل الأنظمة السياسية المقارنة على إعطاء السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة حق الإستئثار بإعلان الحالة الاستثنائية، وإداراتها والإشراف عليها، من إعلانها إلى غاية العمل بها وإن اختلفت تفاصيل وأحكام هذه المسألة[1].

نصت المادة 4/98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على اجتماع البرلمان وجوبا عند إعلان الحالات الاستثنائية، لكنه لم يوضح الهدف من هذا الاجتماع، كما لم تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ضرورة عرض الأوامر التشريعية على البرلمان كما في الحالة العادية، بمعنى أنه أخرج الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية من رقابة البرلمان لإعتبار الأوامر المتخذة في هذه الحالة تشريعا بمجرد صدورها، لكون الوظيفة التشريعية في أثناء الحالة الاستثنائية موزعة بين البرلمان ورئيس الجمهورية فالاجتماع البرلمان الوجوبي في الحالة الاستثنائية يمكن إعتباره الضمان أو الآلية الوحيدة التي تكفل للبرلمان القيام بدوره الرقابي على الأوامر الرئاسية، برغم أن المؤسس الدستوري لم يحدد كيفية هذا الاجتماع ولا مدته ولا القيود التي يمكن للبرلمان إستعمالها في مواجهة سلطة رئيس الجمهورية لتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، لذلك كان لابد من تقرير الرقابة البرلمانية في نص المادة الخاصة بالحالة الاستثنائية لضمان عدم تعسف السلطة التنفيذية.

بإعتبار الرقابة الموكلة للبرلمان بنص المادة 98 من التعديل الدستوري 2020، رقابة ضعيفة، وذلك لعدم توضيح حدودها ولا آلياتها ولأننا نجد في الواقع أن البرلمان الجزائري يفتقر للأسس الدستورية التي تسمح له بمعارضة أوامر الرئيس، حيث لم يسبق البرلمان وأن رفض الأوامر التي دخلت حيز التنفيذ، وهذا من شأنه أن يتسبب في أحجام أعضاء البرلمان عن رفضها[2].

---

[1] ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص125.

[2] صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 205.

إن إدراج شرط اجتماع البرلمان وجوبا، لتمكين نواب الشعب وممثليه من متابعة ومراقبة الأوضاع بإستمرار وعن قرب وكذا التدعيم مشروعية أوامر رئيس الجمهورية في هذه الحالة[1].

وغير خاف أن رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية يحل محل البرلمان في ممارسة سلطة التشريع على نحو يتمتع فيه البرلمان بتلك السلطة مؤقتا، وعليه تزويد رئيس الجمهورية بالسلطات الإستثنائية وتقوية دوره ليس مراده للنصوص القانونية فحسب لكنها مسألة ملاءمة سياسية حيث يتعين على رئيس الجمهورية وبوصفه القائد الأول للبلاد مواجهة الظروف الاستثنائية وضمان بقاء وحدة واستمرار الدولة، وحتى وإن اجتماع البرلمان وجوبا إلا أن هذا الأخير غير مؤهل للتعقيب على قرارات رئيس الجمهورية لذلك لن يتعدى دوره سوى متابعة الأوضاع ومساعدة رئيس الجمهورية على إدارة الأزمة فلا يعقل أن تكون البلاد في خطر وممثلي الشعب في عطلة.

كما أن هذه الحالة تنتهي وتزول بزوال الخطر الداهم وبنفس وحسب الشكل والإجراءات التي أوجبت إعلانها ومنه من يرى أن هذه المسألة من قبيل أعمال السيادة التي لا تخضع للرقابة[2].

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية للأوامر التشريعية

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين من أهم مظاهر دولة القانون وضمان لإعلاء الدستور وحماية حقوق وحريات الافراد لذا كانت مسألة إخضاع الأوامر التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية سواء في الحالة العادية أو الاستثنائية محل جدل فقهي في مدى امكانية خضوعها لرقابة الدستورية والرقابة القضائية.

---

[1] ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص83.

[2] بن حمو الطاوس، لبيض ليلى، واقع الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، العدد 09، الجزائر، ص438.

فجاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليجسد رقابة المحكمة الدستورية على الأوامر، وهو ما يعتبر مكسبا هاما في بناء دولة القانون، أين يسمو الدستور على جميع التشريعات والتنظيمات التي تليه في الهرم القانوني للدولة الجزائرية.

الفرع الاول: حدود الرقابة الدستورية (المحكمة الدستورية)

ظهرت الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر في دستور 1963 ثم اختفت وعادت للظهور مرة أخرى وكرست نظريا وعمليا في دستور 1989و1996، حيث عهدت هذه الرقابة لهيئة سياسية خاصة تسمى المجلس الدستوري، ويعود تاريخ دسترة هذا الجهاز في الجزائر إلى دستور1963 في مادته 63 وتنص على:" يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا وثلاث (3) نواب يعينهم المجلس الوطني وعضو يعينه رئيس الجمهورية.

وينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي له صوت مرجح "، كما نصت المادة 64 على مهام المجلس الدستوري " يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية"[1].

وجاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بمصطلح المحكمة الدستورية بدل المجلس الدستوري، فالمحكمة الدستورية هي عبارة عن مؤسسة دستورية رقابية مستقلة أستحدثها المؤسس الدستوري لسنة 2020، تتكلف بضمان إحترام الدستور، وضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية حسب نص المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أما تشكيلة المحكمة الدستورية تم النص عليه في المادة 186 من إثنا عشر(12) عضوا.

- أربعة (4) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة.
- عضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه.
- ستة (6) أعضاء ينتخبون بالإقتراع من أساتذة القانون الدستوري[1].

[1] دستور 1963.

إن التعديل الدستوري لسنة 2020 تخلى عن إختصاص رئيس الجمهورية في تعيين نائب رئيس المحكمة الدستورية مقارنة ما كان عليه في المجلس الدستوري كما كان بإمكانه ترك مهمة إنتخاب رئيس المحكمة الدستورية لأعضاء المحكمة تكريسا لمبدأ إستقلالية المحكمة الدستورية، كما نثمن عضوية أساتذة القانون الدستوري كإضافة جاء بها التعديل الدستوري الأخير، كما نلاحظ إقصاء المؤسس الدستوري لأعضاء البرلمان من التمثيل ضمن تشكيلة المحكمة الدستورية فما غايته من ذلك؟.

أخضع المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 ولأول مرة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية وهي رقابة وجوبية سابقة، يتم الاخطار بشأنها وجوبا من قبل رئيس الجمهورية حيث جاء في الفقرة الثانية من المادة 142 "يخاطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الاوامر على ان تفصل فيها في آجل أقصاه عشرة(10) أيام" وعليه يمكننا التمييز بين الحالتين العادية والاستثنائية وحدود الرقابة الدستورية على كل منهما:

أولا: الرقابة الدستورية على الاوامر المتخذة في الظروف العادية

بالرجوع الى نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الثانية نجد ان المؤسس الدستوري الجزائري اخضع الاوامر المتخذة في المتخذة في حالة غياب البرلمان للرقابة الدستورية الوجوبية للمحكمة الدستورية، بعد إخطارها من طرف رئيس الجمهورية.

يفهم من نص الفقرة السابقة أن الرقابة على دستورية الأوامر رقابة وجوبية والإخطار محصور في جهة واحدة والممثلة في رئيس الجمهورية، هذا ما يعني أن جهات الإخطار الأخرى المحددة في المادة 193 من التعديل الدستوري 2020 " تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس مجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يمكن إخطارها كذلك من أربعين(40) نائبا أو خمسة وعشرون(25) عضو من

[1] التعديل الدستوري 2020.

مجلس الأمة"، لا يمكنها إخطار المحكمة الدستورية بإعتبار الرقابة الدستورية للأوامر رقابة وجوبية محصورة في شخص رئيس الجمهورية[1].

لم تبين المادة 02/142 الآجال التي يتقيد بها رئيس الجمهورية عند إخطار المحكمة الدستورية بشأن الأوامر، وإنما إكتفى المؤسس الدستوري بتحديد آجال فصل المحكمة الدستورية في رقابة الأمر وهي 10 أيام من تاريخ تسجيل الإخطار بأمانة المحكمة الدستورية.

من خلال هذه المادة نستنتج أن الرقابة على دستورية الأوامر تكون قبل صدور الأمر وهي آجال قصيرة مقارنة بالمدة العادية الممنوحة للمحكمة الدستورية لإصدار قرارها بشأن الرقابة الدستورية في الحالات العادية المحددة في نص المادة 194 من التعديل 2020 وهي مدة 30 يوما من تاريخ الإخطار.

إن آجال 10 أيام قد لا تكفي لرقابة عدة أوامر قدمت دفعة واحدة أو حتى لنص واحد يضم العديد من المواد مثل قانون الانتخابات والذي بالمناسبة فصل في دستوريته من قبل المجلس الدستوري في يومين(02) بدلا من 10 أيام الممنوحة.[2]

كما نص المادة 03/198 من التعديل 2020 "إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم، فإن هذا النص يفقد أثره إبتداءا من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية".

من خلا هذه المادة نستخلص أن قرار المحكمة الدستورية حول عدم دستورية الأوامر التشريعية قرار من شأنه إلغاء النص، ويفقد أثره إبتداء من يوم صدور قرار المحكمة.

[1] حمامدة لامية، بوالشعور وفاء، الرقابة الدستورية بين الوجوبية والجوازية للتنظيمات في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، المجلد 08، العدد01، مارس 2022، ص664.

[2] أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل 2020، مرجع سابق، ص76.

ثانيا: الرقابة الدستورية على الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية

تعتبر الرقابة الدستورية من أهم ضمانات حماية حقوق الأفراد وحرياتهم وكذا إحترام السلطات العامة في الدولة لأحكام الدستور وخاصة في ظل الظروف الإستثنائية التي تضيف فيها دائرة الحقوق والحريات وتتسع سلطات الإدارة.

قد يستشفى من نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 "أن الرقابة الدستورية على الأوامر تقتصر على حالتين فقط وهي حالة شغور المجلس والعطلة البرلمانية كلا الحالتين متعلقة بغياب البرلمان.

لكن المؤسس الدستوري الجزائري منح رئيس الجمهورية صلاحيات التشريع بأوامر في حالة حدوث حالة إستثنائية في نص المادة 142 الفقرة 5 "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور يتبين لنا أن المؤسس الدستوري هنا لم يدرج الرقابة الدستورية على الأوامر في الحالة الإستثنائية كما فعل في الأوامر المتخذة في الحالة العادية مما يجعلنا نستنتج أن الأوامر التي يتخدها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية لا تخضع لرقابة الدستورية حيث تكون نافذة مباشرة.

فهدف المؤسس الدستوري هنا التمييز بين الأوامر التي تعرض على الرقابة الدستورية والأوامر المستثناة من ذلك[1].

لكنه في نص المادة 98 من التعديل 2020 ألزم رئيس الجمهورية يعرض القرارات التي إتخذها أثناء سريان الحالة الإستثنائية على المحكمة الدستورية وعدم دستورية هذه القرارات وإنما

[1] أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية، ص209.

الإيداء الرأي فقط بشأنها دون أن يحدد مدى إلزامية هذا الرأي خصوصا أن هذه القرارات قد صدرت في فترة إستثنائية، بمعنى أن المؤسس الدستوري أستعمل مصطلح قرارات قصد إستبعادها من الرقابة الدستورية.

الفرع الثاني: حدود الرقابة القضائية (مجلس الدولة)

تعتبر الرقابة القضائية أحد أنواع الرقابة التي تمس الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية في هذا الفرع سنحاول التطرق إليها في الحالة العادية والحالة الاستثنائية.

أولا: حدود الرقابة القضائية في الظروف العادية

تعددت معاني في الرقابة القضائية عند الفقهاء، فهناك من عرفها بأنها تلك السلطة القانونية والاختصاصات المخولة للجهات القضائية بناءا على نصوص القانون، والتي بمقتضاها يكون لهذه المحاكم سلطة البث فيما يدخل في اختصاصها، من مسائل تكون الإدارة طرفا فيها بأحكام نهائية.

تخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة في حالة غياب البرلمان للرقابة القبلية القضائية الممارسة من قبل مجلس الدولة وهذا ما جاء في المادة 142 في فقرتها الأول من التعديل الدستوري ل 2020 "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"، والمادة 4 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

الملاحظ من خلال نص المادتين السابقتين أن من يباشر الرقابة القضائية هو مجلس الدولة بإعتباره هرم القضاء الإداري وهذا بموجب الفقرة 02 من المادة 179 من التعديل الدستوري 2020 "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية".

فمجلس الدولة هنا يقدم الإستشارة لكونه يلعب دور إستشاري في مجال صنع القانون بإعتباره مستشارا لرئيس الجمهورية وذلك من خلال إبدائه برأي بشأن مشاريع الأوامر، وهو كذلك يبدي رأيه بإعتباره هيئة قضائية عليا في النظام القضائي الإداري الجزائري، تتولى السهر على إحترام القانون.

ويعتبر مجلس الدولة محكمة أول وآخر درجة، إذ يفصل كقاضي إختصاص إبتدائي ونهائي في القرارات الصادرة عن الجهات المركزية طبقا لمادة 09 من القانون العضوي 98-01، فإن أهم السلطات الإدارية المركزية رئاسة الجمهورية بغض النظر عما قد يصدر من تصرفات عن مصالح رئاسة الجمهورية التي يمكن وصفها بالقرارات الإدارية وتصلح بالتالي لأن تكون محلا للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة[1]، فإن أهم تلك التصرفات هو ما يصدر عن رئيس الجمهورية من أوامر وبإعتباره يشرع بموجب أوامر فهنا يجب التفرقة بين الأمر التي تصدر قبل عرضها على البرلمان وبعد عرضها عليه.

يرى جانب من الفقه الجزائري حيث قال السعيد بوشعير" لما كانت المؤسسة التنفيذية تتمتع بالإختصاص التشريعي إلى جانب المجلس بواسطة أوامر...، فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة التشريعية بمجرد إصدارها".

[1]مخناش زين الدين، مقبل حكيم، الرقابة على مشروعية الأوامر الرئاسية في الجزائر، مذكرة ماستر، بجاية، 2017 /2018، ص66.

ويرى خالفة معمري الذي أخذ بموقف الفقه الفرنسي بشأن الأوامر التفويضية، إذ أعتبر 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[1].

إن المشرع الدستوري الجزائري حينما أرادا وصف العمل الذي يقوم بيه رئيس الجمهورية إستعمل في المادة 142 اللفظ "يشرع " دلالة على أن الأوامر عمل تشريعي، كما أن الدستور الجزائري لم يشر إلى إمكانية تعديل هذه الأوامر بقانون إذا إقتضى الأمر ذلك وهو ما يشير إلى أنها قوانين من البداية ومن لحظة توقيعها[2].

رغم أن كل من المؤسس والمشرع نصا على ضرورة الإستشارة القبلية لمجلس الدولة قبل إصدار الأوامر من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنهما لم يحدد مدى إلزامية الأخذ برأيه، وبهذا تبقى إستشارة مجلس الدولة مجرد إجراء شكلي وجوبي لإصدار الأوامر.

تؤثر أدبيا في أوامر رئيس الجمهورية من خلال تنبيهه لما قد ينجم عنها من آثار.

[1] ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص269.

[2] ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص108.

ثانيا: حدود الرقابة القضائية في الحالة الإستثنائية

فوظيفة القضاء الأساسية هي التأكد من مدى إلتزام الإدارة بقواعد مبدأ المشروعية وإحترامها لها أثناء مباشرة أعمالها في جميع الأحوال حتى في الحالات الاستثنائية التي يخفق فيها هذا المبدأ إلى المشروعية الاستثنائية[1].

في الجزائر بالنظر للمادتين 93، 124 للدستور ويقابلها المادة 98و142 للدستور 2020 إلى القول بأن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية تبقى محتفظة بطابعها الإداري مهما كان المجال الذي تدخل فيه، وذلك على أساس أن رئيس الجمهورية اتخذها بإعتباره هيئة إدارية وليس هيئة تشريعية فإن تدخل في المجال التنظيمي، فإن قراراته تعد قرارات إدارية وهنا لا يثور أي إشكال، أما إذا تدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية فإن الأعمال التي يقوم بها تكون لها قوة القانون، أي التشريعية بإمكانها أن تلغي أو تعدل القانون، ومع ذلك فإنها تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية، وبناء على ذلك فإن القوة التي تتمتع بها تلك الأعمال لا تحول بينها وبين قيام القاضي برقابتها[2].

فعلى الرغم من تمتع الأوامر بقوة التشريع –إذ يجوز لها أن تعدل التشريعات القائمة أو تتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية فإنها تبقى خاضعة للرقابة القضائية – رقابة مجلس الدولة.

[1] بن علله محمّد، عبيدي إبتسام، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، مذكرة ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار،2020، ص55 وما بعدها.

[2] مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، رسالة دكتورة دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي، سيدي بلعباس، 2005، ص192.

فالأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية فإنها لا تعرض على البرلمان ليوافق أو يعترض عليها.

إن قيام الظروف الاستثنائية إلا أن الرقابة القضائية تبقى قائمة على تصرفات وقرارات الإدارة، ذلك أن مبدأ المشروعية لا يستبعد أو يتعطل ويتوقف وإنما يتم توسيعه من طرف القاضي وتحت رقابته إحتراما لدولة القانون[1]، ولهذا رغم ملابسات الظروف الاستثنائية وما يترتب عليها من سلطات واسعة للإدارة فإن رقابة القاضي تبقى قائمة، حيث يتدخل ويراقب من أجل أن يتأكد من أن الإدارة كانت في ظروف استثنائية حقا وإن هذه الظروف منعتها من التقيد بأحكام الشرعية العادية[2].

فبالنسبة للقضاء الجزائري فقد أقرأت الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية استنادا إلى قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية والتي تدخل في المجال التشريعي، أقر بأنها تعتبر أعمالا تشريعية وهو غير مختص برقابتها[3].

من خلال النصوص القانونية نلاحظ أن الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية تبقى محتفظة بصبغتها السيادية شأنها شأن قرار الإعلان على الحالة الإستثنائية أو مادام لم تعرض على البرلمان فإن مجلس الدولة غير مختص برقابتها.

---

[1] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص290.

[2] غلاي حياة، مدى فاعلية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال الحقوق والحريات الأساسية، أطروحة دكتورة قانون عام، كلية الحقوق، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2020، ص197.

[3] ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص120 وما بعدها.

المبحث الثاني: تقييم الرقابة على الأوامر التشريعية

بعد تعرضنا للرقابة على الأوامر التشريعية في المبحث الأول بأنواعها الثلاث (3) سواء البرلمانية أو الدستورية أو القضائية، ففي هذا المبحث سنحاول أن نرى مدى قيمة هذه الرقابات سواء في الحالة العادية وفي الحالة الإستثنائية كالتالي:

المطلب الأول: تقييم الرقابة البرلمانية

أن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية بالدرجة الأولى فالسلطة التنفيذية والسياسية والإدارية وتسهر على مدى متابعة مدة نجاحها في تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية وضمان عدم إنحرافها وتسلطها[1].

الفرع الأول: تقييم الرقابة البرلمانية في المسائل العاجلة

طرح الأستاذ سعيد بوشعير تساؤل عن مدى أهمية عرض الأوامر الرئاسية على المجلس للمرافقة عليها وفي الدورة المقبلة له بالتحديد، وهنا يشير الكاتب إلى أن هذه الطريقة مستنقاة من النظام الفرنسي إلا أنها أفرغت من محتواها، ذلك أن التشريع بأمر ناتج عن تفويض على أن يدرس فيما بعد وقد يرفض، خلافا للنظام الجزائري الذي سمح للمؤسسة التنفيذية بالتشريع، ولم يمنح للمؤسسة صاحبة الإختصاص الأصيل وسائل لمراقبتها، فقضى بذلك على مزايا التشريع بطريقة الأوامر ولم يراع الأسباب التي أدت إلى إقراره وإلى نتائجه وأبقى عيوبه المتمثلة في منح

[1] ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص143.

إختصاص التشريع لجهة أخرى كان من المفروض أن تراقب أعمالها ذات طابع التشريعي من قبل المؤسسة التشريعية[1].

فلم يمنح للبرلمان فتح مناقشة للأوامر التشريعية المعروضة عليها ولا تقديم تعديلات عليها ويعرض النص بأكمله للمصادقة عليه، وهذا ما يقيد بشكل كبير رقابة البرلمان على هذه الأوامر.

ومن حيث الممارسة لم يحدث أن البرلمان رفض الموافقة على الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية بالرغم من تبني الدستور الجزائري نظام التعددية الحزبية إلا أن رئيس الجمهورية يملك وسائل دستورية كحق إصدار القوانين وحق حل البرلمان ويملك دعم الأغلبية البرلمانية، مما يجعل معارضة أمر تشريعي أمرا شبه مستحيل وذلك خوفا من حل المجلس أو عدم إصدار القوانين، وهذا ما يدفعنا للتساؤل عن جدوى هذه الرقابة ومن ثم ينطلق على البرلمان الجزائري ما قاله الدكتور السوري كمال الغالي" أنه من غير المتصور أن يلغي المجلس التشريعي أصدره الرئيس"[2].

إن سلطة الحل التي خص المؤسس الدستوري بها رئيس الجمهورية جعلت لمكانته قوة.

ولعل أكثر الأمور حساسية عدم ذكر عرض ما يصدر من أوامر رئاسية على المجلس المنتخب الجديد في حالة حل المجلس الأول، وهذا يعطي إنطباع مفاده أن الأوامر التي تصدر وتنشر خلال غيبة الغرفة الأولى تصبح نافذة، ومن ثم لا تفقد منها الصبغة القانونية ولو أنها لم

[1] منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص153.

[2] إدريسي مولاي بلوافي، طواهرية الطاهر، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017، ص20.

تعرض على موافقة المجلس المنتخب ولا حتى مجلس الأمة، وعليه ما الجدوى من واجد غرفة ثانية[1].

هل يحق لنا أن نتسائل هل الغرض المراد من إدراج المادة 142 من الدستور يتحدد في إنتقال كل ما هو متواجد في مجال القانون من ميادين إلى رئيس الجمهورية بمقتضى حل المجلس الشعبي الوطني ومن ثم يصبح تواجد مجلس الأمة لا أساس له من الجانب النظري والعملي حيث يعلق إختصاص الغرفة الثانية إلى حين إنتخاب مجلس أول جديد.

ومجمل القول ما وجه من نقد إلى ظاهرة الأوامر التشريعية، وما قيل حول الدستور الأول[2]، من حيث ما إنتهى إليه بشأن التشريع التفويضي وما في ذلك من التطابق مع الدستور الفرنسي في هذا الصدد، وإن كان الدستوران قد وسع كل منهما من نطاق سلطة الهيئة التنفيذية إلى مجال الأصل العام للبرلمان، يبقى النظر إلى مبدأ التفويض على أنه أخف وطأة على البرلمان، حيث لهذا الأخير سلطة تحديد النطاق التشريعي التفويضي، زيادة على ذلك فإن الكلمة الفصل ترجع للبرلمان من حيث إقرار الأمر التفويضي كي يغدو بمثابة قانون جاري به العمل[3].

أوجب المشرع الدستوري في التعديل 2020 عرض الأوامر التي إتخذها رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة على كل غرفة البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها وهذا خلاف

[1] عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري –دراسة مقارن–، دار هومه، الجزائر، 2002، ص254.
[2] رحموني محمد، يامة براهيم، مرجع سابق، ص118.
[3] عبد الله بوقفة، مرجع نفسه، ص256-259.

دستور 2016 الذي أستعمل عبارة أول دورة بينما أصبحت في التعديل الآخر في بداية الدورة القادمة وهذا أمر يحسب له[1].

إن بسط رقابة البرلمان على الأوامر المسنونة من قبل الرئيس إنما تأتي إستجابة وتأكيد لمبدأ سيادة الأمة[2].

بإعتبار أعضاء الغرفتين لمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هم ممثلي الشعب فهم يمثلون رغبته.

وعدم موافقتهم عليها تعد الأوامر لاغية حسب نص 142 الفقرة 4 من التعديل 2020 إلا أن سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام التعديل الدستوري 2020، ما يقيد سلطة البرلمان.

وفي خلاصة القول نستخلص أن الدستور حتى لو أعطى للسلطة التنفيذية صلاحية جد كبيرة في التشريع بأوامر وتحديد نطاقها إلا أن البرلمان سلطة إلغاء الأوامر التي لم يوافق عليها.

كما أن عدم التحديد الواضح لجميع الحالات التي قد يقع فيها البرلمان غير واضحة ويبقى اليد العليا لسلطة التنفيذية والمتمثلة في رئيس الجمهورية، كما بإمكانه حل البرلمان ما يضعف من سلطة البرلمان، من كل هذا نستنتج أن دور البرلمان في الحالة العادية وإن كان في الواقع دور فعالا إلا أنه في الحقيقة لا يستطيع رفض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية نظرا لكل ما ذكرناه سابقا.

---

[1] حنان ميساوي، الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية بين المجلس الدستوري والمحكمة الدستورية في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 01، 2022، ص204.

[2] رابحي أحسن، مرجع سابق، ص71.

الفرع الثاني: تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية

إن الرقابة التي يمارسها البرلمان في ظل الحالة الاستثنائية باهتة تماما رغم كل الصلاحيات المخولة لسلطة التنفيذية ألا أن اجتماع البرلمان الوجوبي الذي نص عليه الدستور، هو نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فإنعقاده بقوة القانون دون الحاجة لدعوته للإنعقاد بمجرد اللجوء إلى المادة 98 له في تقديرنا حكمة واضحة لا يمكن أن تكون إلا تحقيق نوع من الرقابة البرلمانية على ممارسة الرئيس لسلطاته الاستثنائية[1].

تتأثر وظيفة البرلمان كثيرا سواء التشريعية أو الرقابية من خلال ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحية التشريع الإستثنائي[2]، التي تجد مصدرها في المادة 98 من دستور 2020 التي تحيل عليها المادة 142 من نفس الدستور فمن الناحية التشريعية نجد رئيس الجمهورية يتقاسم التشريع مع البرلمان إن لم نقل أنه ليس للبرلمان دور في التشريع في هذه الحالة، أما من الناحية الرقابية[3] وإعتبارا أن المادة 142 من الدستور قد توجهت –بشكل لا يثير الجدل– إلى إخراج الصنف الأخير من الأوامر من دائرة الرقابة البرلمانية، بدليل أنها قيدت الأوامر المتخذة في ظل الظروف العادية بإجراء العرض على البرلمان للموافقة عليها، لكن هذه الفقرة سبقت الصياغة الدستورية المتعلقة بالأوامر الإستثنائية، مما يدل بأن الحكم السابق يفيد التخصيص وليس التعميم[4].

---

[1] بن حمو الطاوس، الرقابة على الأعمال الانفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة دكتورة تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019، ص284 وما بعدها.

[2] منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص261.

[3] إدريسي مولاي الوافي، طواهرية طاهر، مرجع سابق، ص22.

[4] رابحي أحسن، مرجع سابق، ص103.

وما يمكن إستنتاجه أن موافقة البرلمان المنعقد بمجلسيه ليست ضرورية في الحالة الاستثنائية. وبالتالي فإن اجتماع البرلمان يعد بمثابة إجراء شكلي لابد منه[1].

من خلال ما سبق نلاحظ أن الحالة الاستثنائية تبقي السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية سواء في تقريرها أو الأوامر المتخذة خلالها مما يجعل من دور البرلمان إلا مواقف لرئيس الجمهورية والأوامر المتخذة خلال هده الفترة ليس ملزمة يعرضها على البرلمان.

المطلب الثاني: تقييم الرقابة الدستورية والقضائية

بعد تعرضنا إلى الرقابة الدستورية والقضائية في المبحث الأول من هذا الفصل كان لابد من تقييم هذه الرقابة وهل هي ذات فاعلية أولا خصوصا بعد ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2020 إستحداث هيئة رقابية متمثلة في المحكمة الدستورية وهذا ما سنتطرق إليه:

الفرع الأول: تقييم الرقابة الدستورية

تبنت الجزائر كغيرها من الدول الرقابة على دستورية القوانين منذ الاستقلال، إذ تبنت الرقابة السياسية عن طريق هيئة دستورية تسمى المجلس الدستوري، الذي تم النص عليه لأول مرة في دستور1963[2].

أمام الانتقادات التي طالت المجلس الدستوري ووسمته بعدم الفعلية والفاعلية وعدم قدرته على تنقية المنظومة القانونية من النصوص والأحكام غير الدستورية وتحقيقا للأمن القانوني،

[1] رحموني محمد، يامة براهيم، مرجع سابق، ص119.
[2] دستور 1963

تدخل المؤسس الدستوري سنة 2020 محدثا نقلة نوعية سواء على المستوى المؤسساتي أين حول المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية، أو على مستوى اختصاصاتها[1].

أعطى المؤسس الآلية القانونية التي تتخذها المحكمة الدستورية بشأن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وصف رأي وليس قرار بالرغم من أنها رقابة بعدية وليس قبلية[2]، حيث أعطى الرقابة القبلية للقوانين العضوية والتنظيمات، كما أورد صلاحية المحكمة الدستورية في 3 مواضيع فقط، بخصوص القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية المادة 98، وبشأن الاتفاقيات المتعلقة بالهدنة ومعاهدات السلام المادة 102، وحول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية المادة 192 فصلاحيات المحكمة الدستورية هي الفصل بقرار في رقابة المطابقة القبلية للقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان[3] وفي رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات[4] وحول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات[5].

فالجديد الذي أنهى به المؤسس الدستوري الجدل هو نصه صراحة في الفقرة 2 من المادة 142 على وجوبية إخطار رئيس الجمهورية دون سواه للمحكمة الدستورية بشأن هذه الأوامر، ونظرا لاتسامها بطابع الاستعجال قلص مدة الفصل فيها من 30 يوما إلى 10 أيام كحد أقصى[6].

---

[1] حنان ميساوي، مرجع سابق، ص199.

[2] أحمد بن زيان، مرجع سابق، ص209 وما بعدها.

[3] المادة 190 الفقرة 5 و6 من الدستور 2020.

[4] المادة 190 الفقرة 10 من نفس الدستور.

[5] المادة 190 الفقرة 4 من نفس الدستور.

[6] المادة 194 من نفس الدستور.

فجاء بمصطلح القرارات في المادة 194 حيث نص" تتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة وتصدر قراراها..."، حيث تكون هذه القرارات نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية من خلال نص المادة 198 من التعديل 2020.

بالإضافة إلى أن المشرع أوجب عرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية أثناء غيبة البرلمان، على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها، وهذا الأمر يحسب هـ حتى لا يتم التهرب التراخي أو التملص من هذا النوع من هذا الرقابة إذا مورس كما هو مطلوب[1].

إن الأحكام الدستورية بخصوص إخضاع الأوامر المتخذة في الظروف العادية لرقابة المحكمة الدستورية نظريا غير واضحة وتقبل التأويل وفق إحتمالين، رقابة دستورية وجوبية قبلية أو بعدية، وهو ما من شأنه إهدار معنى الوجوبية، على إعتبار أنه في حالة الرقابة البعدية تكون تلك الأوامر قد دخلت حيز التنفيذ وأحدثت آثارها[2].

على الرغم من الأوامر التشريعية تحظى بالطابع الإستعجالي، إلا أننا نرى تمديد مدة 10أيام المخصصة للبث في إخطار رئيس الجمهورية بشأنها على الأقل 15يوم، وذلك ضمانا لجودة عمل المحكمة الدستورية وذلك في حالة تراكم الإخطارات التي تودع لديها[3].

خلاصة ذلك أن الرقابة الدستورية على الأوامر الرئاسية بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 وبإستحداث هيئة دستورية تسمى المحكمة الدستورية والغاية من إنشائها الحفاظ على

[1] ميساوي حنان، مرجع سابق، ص204.
[2] أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر التشريعية، مرجع سابق، ص211.
[3] ميساوي حنان، مرجع نفسه، ص213.

مبدأ سمو الدستور وكذا الحقوق والحريات فقد قفزة النظام السياسي الجزائري قفزة نوعية من أجل بناء دولة القانون.

الفرع الثاني: تقييم الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية

إتفق الفقهاء على أن الرقابة القضائية من أهم الضمانات القانونية، والتي تكفل حماية مبدأ المشروعية، الذي ترتكز عليه دولة القانون، بإعتبار الرقابة القضائية أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية لتكريس مبدأ حماية الحقوق والحريات العامة والضرورية لحسن سير الدولة أثناء الظروف الاستثنائية[1].

تكلف السلطة القضائية بالرقابة القضائية بإعتبارها سلطة مستقلة بصريح المادة 156 من دستور1996 والمادة 163 من التعديل 2020 لها ضماناتها وإستقلالها عن السلطة التنفيذية، حاولت التعديلات على الدستور تعزيز إستقلالية القضاء من خلال إتحداث بعض التغيرات الطفيفة على الجهاز القضائي إلا أن ذلك لم يؤثر إطلاقا على مركز رئيس الجمهورية الذي يظل القاضي الأول للبلاد، وهو دليل واضح على رغبة المؤسس الدستوري على الإبقاء فكرة توحيد السلطة بأكملها في شخص واحد وهو رئيس الجمهورية وهي من أهم ثوابت النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال[2].

حيث يختص مجلس الدولة بمباشرة الرقابة القضائية كما ذكرنا سابقا، وذلك من خلال إبداء أراء إستشارية لصالح رئيس الجمهورية كما نصت عليه المادة 142 الفقرة 1 في المسائل

[1] بن علله محمّد، عبيدي إبتسام، مرجع سابق، ص71.

[2] وعلي ياسمين، وعلي ياسمين، مدى فاعلية الرقابة الدستورية على المراسيم الرئاسية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية، العدد8، الجزائر، 2019، ص40.

العاجلة فقط، وهذا يعتبر دور محتشم لمجلس الدولة وحتى هذه الآراء قد لا تنتج أثر وذلك لكون رئيس الجمهورية له سلطة تقديرية للأخذ بها أولا وبهذا تبقى إستشارة مجلس الدولة مجرد إجراء شكلي وجوبي لإصدار الأوامر.

كما قد تعترض الرقابة القضائية، صعوبات وعراقيل نتيجة الممارسات السلبية الواقعية بدء من طرق التعيين وأساليب العمل، مما يؤثر بشكل كبير عن ممارسة عملية الرقابة على الأوامر الرئاسية، إذ لا نتصور من الناحية التطبيقية أن يقوم القاضي بإبداء أراء تعارض رئيس الجمهورية لكون صاحب السلطة في تعيينه، مما من شأنه التأثير والمساس بإستقلالية هذه المؤسسة الدستورية في ممارسة مهامها القضائية والإستشارية.

الخـــــاتمـــة

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع التشريع بأوامر ومستجداته في ظل الدستوري 2020 في النظام الجزائري، فقد توصلت وصلت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي كالتالي:

النتائج:

1. خول الدستور رئيس الجمهورية سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعا أصلا في مواجهة البرلمان.
2. عرفت كل الدساتير الجزائرية التشريع بأوامر بإستثناء دستور 1989 الذي تأثر بمبدأ الفصل الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات.
3. حدد المؤسس الدستوري حالات التشريع بأوامر على سبيل الحصر لا على سبيل المثال حيث قسمها إلى حالات في المسائل العاجلة نظمت المادة 142 من الدستور 2020 وفي الحالات الاستثنائية المادة 98 من الدستور و146 في مجال قانون المالية.
4. يعد قيد الإستعجال أهم قيد على مباشرة التشريع بأوامر وضابط يقلل من كثرة إستخدامه.
5. تعتبر الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية تشريعات لها قوة القانون العادي منذ صدورها وخاصة بعد موافقة البرلمان عليها.
6. قيد المؤسس الدستوري التشريع بأوامر بقيود وضوابط قد تتعلق بالاستعجال أو بالزمن أو الإستشارة وعرضه على البرلمان.
7. تتعرض الأوامر التشريعية لثلاث أنواع من الرقابة: الرقابة البرلمانية، الرقابة الدستورية، الرقابة القضائية مما قد يحد من إستخدامها إذا ما أدت هذه الرقابة الدور المنوط بها.
8. جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بالإضافة من خلال إخضاع الأوامر التشريعية لرقابة دستورية من طرف المحكمة الدستورية بدل المجلس الدستوري، بالنظر التحول نحو

الرقابة القضائية أخضع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية مما يعد إضافة نوعية للرقابة على التشريع مما يعد إضافة نوعية للرقابة على التشريع بأوامر حيث يراقب من قبل متخصصين.

9. تم تأهيل المحكمة الدستورية للعب دور محوري من خلال تحديد إختصاصاتها وجهات إخطارها بشأن دستورية الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، كما حدد لها آجل الفصل بمدة أقصاها عشرة (10) أيام.

إن أهم المقترحات المتوصل إليها كالتالي:

1. ضرورة تفعيل دور مجلس الدولة الإستشاري الذي أقره له المشرع وذلك من خلال إلزامية الأخذ بالإستشارة.
2. مناقشة الأوامر التشريعية من قبل البرلمان بدل التصويت عليها فقط، مع إمكانية الإضافة التي قد يقدمها أعضاء البرلمان ما يستوجب التعديل عليها بإعتباره الأصل في التشريع.
3. ضرورة تحديد مصطلح الإستعجال تحديدها مع مانع لكل لبس أو إختلاف حتى يتم تقييد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى التشريع بأوامر.
4. حتى تكون قرار الدستورية منتجا وجب إعادة النظر في المدة المحددة لمعالجة الأوامر التشريعية كونها مدة غير كافية لدراسة عدة أوامر قد تطرح عليها في وقت واحد وهذا ما أثبته الواقع من خلال تزامن عدة إخطارات في وقت واحد مثل: قانون المالية التكميلي وقانون العقوبات وكذا الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية.

قائمة المصادر

والمراجع

المراجع المعتمدة في البحث

أولا: الكتب

1. مُحَّد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون طبعة، 4 200.

2. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، الطبعة الثانية، 1993.

3. سليمان مُحَّد الطماوي، مبادئ القانون الإداري –دراسة مقارنة–، دار الفكر العربي، مصر، بدون طبعة، 1979.

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

5. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري —دراسة مقارن–، دار هومه، الجزائر، بدون طبعة، 2002.

6. عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.

7. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون طبعة، 2010.

8. رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، الطبعة الأولى، 2013.

ثانيا: مذكرات ورسائل جامعية

1. إدريسي مولاي بلوافي، طواهرية الطاهر، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017.

2. بن العمري إسماعيل، بن كيحول رضوان، التشريع بالأوامر وأثره على فصل بين السلطات، مذكرة نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر،2016/2015.

3. بن حمو الطاوس، الرقابة على الأعمال الانفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة دكتورة تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019.

4. بن علله مُحَّد، عبيدي إبتسام، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، مذكرة ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار،2020.

5. جرادي عبد الكريم، خيضاوي نعيم، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وأثاره على السلطة التشريعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2017/2016.

6. ماضي سفيان، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وإتساع مجال إختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2016/2015.

7. مخناش زين الدين، مقبل حكيم، الرقابة على مشروعية الأوامر الرئاسية في الجزائر، مذكرة ماستر، بجاية، 2017 /2018.

8. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، رسالة دكتورة دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي، سيدي بلعباس، 2005.

9. مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2016.

10. منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مُحَّد خيضر، بسكرة، 2014.

11. ندير جبراني، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص قانون عام، جامعة 8ماي 1945، قالمة،2016/2015.

12. سعيداني لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، بدون سنة.

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

14. صياد دليلة، التشريع بأوامر في ظل دستور2020، مدكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة والمؤسسات، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2021/2020.

15. غلاي حياة، مدى فاعلية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في مجال الحقوق والحريات الأساسية، أطروحة دكتورة قانون عام، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2020.

ثالثا: مقالات

1. أحسن غربي، المحكمة الدستورية في الجزائر، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، المجلد 1، العدد 01، جوان 2021.

2. أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري مُحَّد، بشار، المجلد7، العدد2، لسنة 2021.

3. الطيب بلواضح، سمية سلامي، تطور التشريع بأوامر وتأثيره على الأمن القومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مُحَّد بوضياف، المجلد الثاني، العدد التاسع، المسيلة، الجزائر، 2018.

4. العيد عاشوري، إجراءات مراحل وإعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، العدد الثالث، الجزائر، جوان 2000.

5. بن حمو الطاوس، لبيض ليلى، واقع الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، العدد 09، الجزائر.

6. حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، تأمين المجلس الدستوري لإختصاص السلطة التنفيذية في عملية إنتاج المعايير التشريعية، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة مُحَّد خيضر، بسكرة، مجلد 10، عدد 3، السنة العاشرة، سبتمبر 2018.

7. حمامدة لامية، بوالشعور وفاء، الرقابة الدستورية بين الوجوبية والجوازية للتنظيمات في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة قسنطينة2، المجلد 08، العدد 01، مارس 2022.

8. حنان ميساوي، الرقابة على دستورية الأوامر التشريعية بين المجلس الدستوري والمحكمة الدستورية في الجزائر، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المركز الجامعي مغنية، تلمسان، المجلد 07، العدد 01، 2022.

9. كشبش عبد السلام، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم الدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيندوف، لعدد 02، ديسمبر 2017.

10. لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 06، العدد 04، السنة ديسمبر 2021،

11. محديد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008.

12. مُحَّد بودواية، سعاد ميمونة، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فاعلية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة تلمسان، المجلد الرابع العاشر، العدد الثاني، الجزائر، 2021.

13. مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد العاشر، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017.

14. موساوي فاطمة، الصلاحيات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائرية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة مُحَّد بوضياف، المسيلة، العدد الأول، مارس 2016.

15. موساوي فاطمة، صلاحية التشريع الإستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد السابع، سبتمبر2017.

16. ميمونة سعاد، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الإجتهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، العدد 06، الجزائر، جوان 2014.

17. ميمونة سعاد، علي مُحَّد، الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والانسانية، المجلد19، العدد02، الجزائر، 2020.

18. سعاد عمير، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، المجلد 06، العدد 04، السنة ديسمبر 2021.

19. سمير شعبان، أحمد غراب، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السابع، سبتمبر2015.

20. عثمان حجاج، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي)، مجلة دفاتر السياسية والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 19، جانفي 2019.

21. عزوزي بن عزوز، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد العاشر، العدد الثاني، جامعة الجلفة، 2019.

22. فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري ل02/07/ 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، أكتوبر 2016.

23. فريدة دبوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الإستثنائية، حوليات جامعة الجزائر1، المجلد 35، العدد 01، 2020.

24. صنورة فاطمة الزهراء، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب إختصاصه، جامعة جيلالي ليابس، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الخامس، العدد الثاني، سيدي بلعباس، الجزائر، 2019.

25. رحموني مُحَّد، يامة براهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، المجلد 04، العدد 01، أدرار،2019.

رابعا: النصوص القانونية

أ- الدساتير.

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 1963/10/09، الجريدة الرسمية، رقم64.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01 ماي 1989.
3. القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري(2016)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 07، 14 مارس 2016.
4. مرسوم رئاسي رقم 20-442 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري (2020) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، 30 ديسمبر 2020.

ب- القوانين العضوية

1. القانون العضوي 16-12 المؤرخ في غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 50 لسنة 2016.

ج- الأوامر

1. الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، الجريدة الرسمية رقم 17، مؤرخة في 10 مارس سنة 2021.
2. الأمر رقم 21-02 المتضمن تحديد الدوار الانتخابية، الجريدة الرسمية رقم 19، مؤرخة في 16 مارس سنة 2021.
3. الأمر رقم 21-03 المتضمن تعديل وتتميم القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 22، مؤرخة في 25 مارس سنة 2021.

4. الأمر رقم 21-04 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 76-106 المتضمن قانون المعاشات العسكرية، الجريدة الرسمية رقم 29، مؤرخة في 18أبريل سنة 2021.
5. الأمر رقم 21-05 المتضمن تعديل وتتميم بعض أحكام الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 30، مؤرخة في 22 أبريل سنة 2021.
6. الأمر رقم 21-06 يعدل ويتمم الأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، الجريدة الرسمية رقم 39، مؤرخة في 30 مايو سنة 2021.
7. الأمر رقم 21-07 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021 الجريدة الرسمية رقم 44 مؤرخة في 08 يونيو سنة 2021. .
8. الأمر رقم 21-08 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات، الجريد الرسمية رقم 45، مؤرخة في 09 يونيو سنة 2021.
9. الأمر رقم 21-09 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية الجريدة الرسمية، رقم 45، مؤرخة في 09 يونيو سنة 2021.

خامسا: المواقع الإلكترونية

http://www.hzar. Guide- humantarian- law.org

فهرس الموضوعات:

المحـــتـــوى	الصفحة
إهداء	
شكر وعرفان	
المقدمة	02- 05
الفصل الأول	
الفصل الأول: التشريع بأوامر وضوابط إجراءاته	07
المبحث الأول: الإطار القانوني للتشريع بأوامر	06
المطلب الأول: مفهوم الأوامر التشريعية	06
الفرع الأول: تعريف الأوامر التشريعية	07
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية	08
أولا: المعيار الشكلي	08
ثانيا: المعيار الموضوعي	09
المطلب الثاني: التشريع بأوامر في ظل الدساتير الجزائرية ومبررات إعتماده	11
الفرع الأول: تطور التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية	11
أولا: التشريع بأوامر في ظل دستور1963	11
ثانيا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1976	12
ثالثا: التشريع بأوامر في دستور 1989	13
رابعا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996	14
خامسا: التشريع بأوامر في ظل دستور 2016	15
الفرع الثاني: مبررات إعتماد السلطة التشريعية بأوامر	16
أولا: المبررات العلمية والعملية	17
ثانيا: المبررات السياسية والدستورية	20

فهرس الموضوعات:

المبحث الثاني: ضوابط التشريع بأوامر	23
المطلب الأول: ضوابط التشريع بأوامر في حالة الظروف العادية	23
الفرع الأول: حالات التشريع بأوامر في المسائل العاجلة	23
أولا: التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني	24
ثانيا: حالة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية	28
ثالثا: حالة إصدار قانون المالية	30
الفرع الثاني: القيود الواردة على التشريع بأوامر في الحالة العادية	31
أولا: الشروط الشكلية	31
ثانيا: حصر الحالات التي يتم التشريع فيها بأوامر	32
ثالثا: شرط الزمن	33
رابعا: شرط إحترام الشكليات والإجراءات الدستورية في إتخاذ الأوامر	34
المطلب الثاني: الضوابط التي تحكم التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية	37
الفرع الاول: مضمون الظروف الاستثنائية (الحالات الاستثنائية)	37
أولا: حالة الطوارئ والحصار	37
ثانيا: الحالة الإستثنائية	39
ثالثا: التعبئة العامة وحالة الحرب	40
الفرع الثاني: شروط الحالات الإستثنائية	42
أولا: الشروط الموضوعية	42
ثانيا: الشروط الشكلية	44
الفصل الثاني	
الفصل الثاني: حدود سلطة التشريع بأوامر	49
المبحث الأول: الرقابة على التشريع بأوامر	49

فهرس الموضوعات:

المطلب الأول الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر	49
الفرع الأول: حدود الرقابة البرلمانية في الحالة العادية	50
أولا: أما الموافقة على الأوامر	50
ثانيا: رفض البرلمان للأوامر	51
ثالثا: صمت البرلمان	52
الفرع الثاني: حدود الرقابة البرلمانية في الحالة الاستثنائية	53
المطلب الثاني: الرقابة الدستورية والقضائية للأوامر التشريعية	54
الفرع الاول: حدود الرقابة الدستورية (المحكمة الدستورية)	55
أولا: الرقابة الدستورية على الأوامر المتخذة في الظروف العادية	56
ثانيا: الرقابة الدستورية على الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية	58
الفرع الثاني: حدود الرقابة القضائية (مجلس الدولة)	59
أولا: حدود الرقابة القضائية في الظروف العادية	59
ثانيا: حدود الرقابة القضائية في الحالة الإستثنائية	62
المبحث الثاني: تقييم الرقابة على الأوامر التشريعية	64
المطلب الأول: تقييم الرقابة البرلمانية	64
الفرع الأول: تقييم الرقابة البرلمانية في المسائل العاجلة	64
الفرع الثاني: تقييم الرقابة البرلمانية على التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية	68
المطلب الثاني: تقييم الرقابة الدستورية والقضائية	69
الفرع الأول: تقييم الرقابة الدستورية	69
الفرع الثاني: تقييم الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية	72
الخاتمة	76-74
قائمة المصادر والمراجع	84-77