

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة 8 ماي 1945 - قالة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص: قانون عام (منازعات إدارية)

قسم العلوم القانونية والإدارية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون

موضوع المذكرة :

التشريع بالأوامر في الجزائر

إشراف الدكتور:

د. خليل بوصنوبرة

إعداد الطالب:

ندير جبراني

أعضاء لجنة المناقشة :

الرقم	الاسم و اللقب	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
01	د/ سامية العايب	جامعة 8 ماي 1945 - قالة	أستاذ محاضر (ب)	رئيسا
02	د/ خليل بوصنوبرة	جامعة 8 ماي 1945 - قالة	أستاذ محاضر (أ)	مشرفا
03	د/ فارة سماح	جامعة 8 ماي 1945 - قالة	أستاذ محاضر (ب)	مناقشا

2016 - 2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" اقرأ باسم ربك الذي خلق، خلق

الإنسان من علق، اقرأ وربك

الأكرم الذي علم بالقلم، علم

الإنسان ما لم يعلم "

- صدق الله العظيم -

شعبه يقرأ .. شعبه لا يستعبد ولا يجوع..

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أحر ما يملكه الإنسان في هذا الوجود، إلى والدي الكريمين العزيزين أطال الله في عمرهما، وإلى كل أفراد العائلة، والجيران والأحباب.

وإلى أرواح شهداء ثورتنا المجيدة، ثورة الفاتح من نوفمبر

1954

وإلى كل إنسان شريف، مكافح، وطموح، يخبر على هذا الوطن

وإلى كل طالب علم بجامعة 08 ماي 1945 قالمة، بكلية

الحقوق والعلوم السياسية، وأخص بالذكر جميع الزملاء والزميلات

في قسم العلوم القانونية والإدارية، سنة ثانية ماستير، تخصص

قانون عام وخاص. دون أن أنسى كافة الأساتذة الأفاضل وكل

عمال الكلية الكرام.

وإلى كل من نساه قلبي... ولم ينساه قلبي..

ندير

شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل على توفيقه لنا لإتمام هذا العمل المتواضع.

كما أتقدم بشكري الخالص إلى أستاذي الفاضل الدكتور خليل بوصنوبرة، بمناسبة إشرافه القيم على هذه المذكرة ،
أدامه الله بالصحة والعافية .

وأخص بالشكر والعرفان إلى الدكتورة العايب سامية ، على كل ما قدمته لنا من نصائح وتوجيهات قيمة بخصوص هذا العمل ، فجزاها الله منا خيرا.

والشكر موصول أيضا إلى الدكتورة فارة سماح ، التي أكن لها كل الاحترام والتقدير، وقد شرفتنا بقبولها مناقشة هذه المذكرة المتواضعة، وكل أعضاء لجنة المناقشة.

المقدمة

تعتبر السلطة التشريعية من المؤسسات الأساسية في الدولة ، المعبرة عن إرادة الشعب والمصلحة العامة ، من خلال دورها الأصيل في سن القوانين ، والرقابة على أداء السلطة التنفيذية ، وقد كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية المعاصرة، من أهم الوظائف الدستورية في الدولة إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات¹، من اختصاص المجلس التشريعي لوحده، فاكتماله لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية، أمكنها من أن تصبح المشرع باسم الشعب²، إلا أنه مع مطلع القرن العشرين، وما طرأ على وظيفة الدولة من تطورات، واتساع نشاطها في مختلف المجالات، وتدخلها في العديد من أنشطة الأفراد المختلفة ، وكذا التطور الدستوري الذي نجم عنه وجود الأحزاب السياسية ، دفع بعض الدول في دساتيرها إلى تخويل السلطة التنفيذية قدراً كبيراً من الصلاحيات والامتيازات عن السلطة التشريعية، ساهمت في بروز دور السلطة التنفيذية وتقوية مركزها، وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة ، وذلك من خلال تضيق سلطة البرلمان في سن القانون، بناءً على حصر صلاحياته في حالات محددة في الدستور، مقابل منح سلطة التنفيذ مساحة أوسع في مجال التشريع وفي المسائل المخصصة أصلاً للبرلمان، ونظراً للضرورات العملية التي كانت تدفع الحكومة إلى التصرف على غير مقتضى الدستور والقانون لمواجهة الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تمر بها الدولة ، خاصة بعدما أثبتت البرلمانات المعاصرة فشلها في مواجهة الأزمات والظروف الطارئة التي يمكن أن تواجهها الدولة، لاسيما في الحربين العالميتين الأولى والثانية ، وعجزها عن إيجاد البدائل المناسبة والسريعة لمواجهة هذه الظروف، وحل المشاكل المستعصية التي يمكن أن تطرأ فجأة، فقد أباح المؤسس

¹ - يعتبر الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" صاحب الفضل في حسن صياغة هذا المبدأ من خلال كتابه الشهير روح القوانين « l'esprit des lois » سنة 1748 ، والذي أكد فيه على ضرورة توزيع وظائف الدولة وتقسيمها على ثلاث سلطات رئيسية ، سلطة تشريعية تضطلع بسن القوانين ، وسلطة تنفيذية مهمتها تنفيذ هذه القوانين ، وسلطة قضائية تتولى الفصل في النزاعات التي تعرض عليها ، وفقاً للقوانين التي تسنها السلطة التشريعية.

² - إيمان الغري ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق ، 2010 - 2011 ، ص 07 .

الدستوري للسلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح تشريعية، عن طريق آلية الأوامر لها قوة القانون ، وهذا ما أقره الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958، في عهد الجمهورية الخامسة طبقا لنص المادة 38¹ منه، إذ يعتبر أول دستور يكرس هذه التطورات كإنقلاب على المفاهيم الدستورية الكلاسيكية، حيث منح للحكومة سلطة سن القوانين، بموجب تفويض من البرلمان وفي نطاق محدد زمنيا ووظيفيا ، إلا أن هذا الدور التشريعي سرعان ما تقادم وأتسع مجاله، بحيث لم يعد يقتصر على توافر الحالة الاستثنائية لإقراره ومباشرته، بل امتد إلى الحالة العادية، فأصبح وكأنه مكملا لدور السلطة التشريعية أحيانا وكبديل عنه أحيانا أخرى ، وبذلك تعاضم الدور التشريعي للجهاز التنفيذي بصفة عامة ، وتضائل الدور التشريعي للبرلمان شيئا فشيئا، فاسحا المجال للتدخل الحكومي في صلاحيات نواب الشعب عن طريق التشريع بالأوامر .

ولم يكن النظام الجزائري في منأى عن هذا التطور، حيث سرعان ما أخذ المؤسس الدستوري بهذه الآلية منذ دستور 1963 ، وبنفس الكيفية متأثرا بالمشرع الفرنسي كعادته ، إلى غاية دستور 1996، حيث منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر، بناء على تفويض من البرلمان أو بنص في الدستور، يمارسه بصفة مباشرة ودون ترخيص منه، وضمن المجالات المحجوزة للبرلمان، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية.

إلا أن المتتبع لمسيرة هذا الاختصاص، يرى مدى تقادم الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان ، الأمر الذي يوحى بهشاشة هذه المؤسسة ، وأنها مجرد جهاز لمناقشة القضايا العامة لا غير، كونها تؤدي دورا هامشيا في الحياة السياسية للمجتمع ، من دون أن يكون لها دورا مؤثرا في سن القوانين والرقابة عليها بشكل فعال وواضح

¹ - « Le gouvernement peut pour l'exécution de son programme demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnance pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » .voir l'article 38 de la constitution française de 1958.

، حيث أن الواقع العملي أثبت مدى هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية، وضمن الاختصاصات الأصلية للبرلمان من خلال مباشرته لهذه الآلية ، بالرغم من القيود ووسائل الرقابة التي أقرها لها المؤسس الدستوري ، خاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، والذي يعول عليه للحد من سلطة رئيس الجمهورية التشريعية.

إشكالية الدراسة :

إلى أي مدى ساهمت المنظومة الدستورية الجزائرية في " سمو " وتوسيع صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية عبر آلية الأوامر المأخوذة عن المشرع الفرنسي، على حساب الاختصاصات الأصلية للبرلمان ، خاصة في ظل الظروف العادية طبقا لدستور 1996 والتعديلات اللاحقة عليه .؟

حيث يتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات فرعية أهمها:

- ما المقصود بالأوامر التشريعية ؟ وما هي الطبيعة القانونية لهذه الأوامر؟.
- ما هي أسباب تبني المؤسس الدستوري الجزائري لهذه الآلية عن المشرع الفرنسي؟.
- هل يمارسها رئيس الجمهورية بشكل مطلق، أم هي مقيدة بحالات معينة في الدستور؟.
- ألم تتحول هذه الآلية الدستورية الاستثنائية إلى قاعدة عامة في مجال التشريع، بالنظر إلى تعاضم الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان؟.
- ما هي الآثار المترتبة على مباشرة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية في المجالات المخصصة للبرلمان على ميزان العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية؟.
- هل الضمانات التي أحاطها المشرع الدستوري الجزائري على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية كفيلة لوضع حد لهيمنة الحكومة على الوظيفة التشريعية ، وإعادة الاعتبار للسلطة

التشريعية في مجال سن القوانين والرقابة عليها ، لحماية الحقوق والحريات الفردية التي أقرها الدستور، لاسيما في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .؟

منهج الدراسة

للإجابة عن هذه إشكالية الدراسة ، اتبعنا المنهج التحليلي والوصفي، والذي ينطبق مع استنتاج وتحليل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بموضوع الدراسة كل ما أمكن لنا ذلك ، مع اللجوء في بعض الأحيان إلى المنهج المقارن ، وذلك بمقارنة دستور 1996 الحالي مع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، وما طرأ عليه من مستجدات تخص موضوع البحث .

أسباب اختيار الموضوع :

لقد تم اختيار الموضوع لعدة اعتبارات: منها الذاتية والممثلة في الميول الشخصية لهذا الموضوع، وبحكم أنه يدخل ضمن التخصص في القانون العام، وكذلك الرغبة في إنجاز مذكرة تخرج، لنيل شهادة أكاديمية والطموح نحو الأفضل.

- أما الموضوعية فتتعلق بالرغبة في معرفة ومقارنة التطورات المتسارعة التي عرفتها المنظومة الدستورية في مجال التشريع عن طريق الأوامر، خلال مختلف المراحل التي مرت بها، والتي اتسمت بالحدة والاضطرابات، ابتداء بالانقلابات وانتهاء بانتهاك الدستور وتعطيل الحياة النيابية، الشيء الذي أثر في شكل نظام الحكم في الدولة، وعمل على تقوية السلطة التنفيذية، وبالذات سلطة رئيس الجمهورية التشريعية ، والحرص في الوقت نفسه على إضعاف وتقليص دور السلطة التشريعية في سن القوانين، والرقابة على التشريعات التي تسنها الحكومة ، وهو ما يعكس المكانة المتميزة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

أهمية الموضوع :

تهتم هذه الدراسة من الناحية العملية، بتحديد نطاق التشريع عن طريق الأوامر، كآلية خطيرة أقرها المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية ، وبصفة انفرادية ، لمباشرة الوظيفة

التشريعية على حساب السلطة التشريعية ، وفي المجالات المخصصة لها، وما ينتج عنها من آثار تؤثر على المراكز القانونية للأفراد أو الهيئات بمجرد صدورها ، حيث أن الواقع العملي أثبت تعاضد الدور التشريعي للحكومة، وفي جميع المجالات وخاصة في الظروف العادية بالنظر إلى التجربة الدستورية الجزائرية، مقابل تدني وإحجام البرلمان في أداء وتفصيل دوره الأصيل في التشريع والرقابة ، بالرغم من القيود التي أحاطها المشرع الدستوري على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية ، خاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

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

الدراسات السابقة :

لقد تم تناول موضوع التشريع عن طريق الأوامر من طرف بعض الباحثين، من بينهم الدكتور محيد حميد في كتابه تحت عنوان : "التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان"، كذلك كتاب للدكتور راجي أحسن ، والذي جاء تحت عنوان " النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية " ، حيث قام فيه بتحليل نشاط رئيس الجمهورية في مجال صنع القانون عن طريق آلية الأوامر في النظام السياسي الجزائري ، ومن جانب آخر نجد مذكرة ماجستير للطالب سعدي فرحات تحت عنوان " التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963 " ، وكذا مذكرة ماجستير للطالب رداة نور الدين تحت عنوان "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996"، حيث تناولتا فيهما بإسهاب عن سلطة رئيس الجمهورية التشريعية عن طريق الأوامر . وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة مواصلة البحث حول نفس الفكرة ، من أجل تسليط الضوء على الوظيفة

التشريعية لرئيس الجمهورية ، وذلك منذ دستور 1963 إلى غاية دستور 1996 والتعديلات اللاحقة عليه، لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

أهم الصعوبات : لقد واجهتنا بعض الصعوبات منها :

- ندرة المراجع والدراسات المتخصصة التي تطرقت إلى موضوع التشريع بأوامر في الجزائر ، وخاصة المراجع الجزائرية ، لاسيما بالنسبة للتعديلات الأخيرة التي طرأت على دستور 1996 ، وأن معظم ما تمت كتابه في هذا الموضوع هو عبارة عن أبحاث أكاديمية في شكل مذكرات متفرقة، أو في بعض المجالات العلمية .

- ترجمة الكتب الأجنبية خاصة الناطقة بالانجليزية، وهي صعوبة لا يمكن تجاهلها ذلك أن عدم التمكن الجيد لهذه اللغة الهامة في مجال التحصيل العلمي، يعتبر عائقا حقيقي عند الترجمة لإثراء الدراسة، إلا أننا حاولنا تدارك الأمر من خلال الاعتماد على المراجع الناطقة باللغة الفرنسية .

- بالرغم من أن الموضوع قد تم تناوله من قبل الباحثين ، إلا أنه خلق لنا بعض الصعوبات في ضبط الخطة المناسبة للدراسة ، وذلك بخلق عناصر جديدة تقاديا للتكرار .

* على ضوء ما سبق ذكره، سيتم معالجة موضوع التشريع عن طريق الأوامر في الجزائر، على شكل خطة ثنائية، تقوم على فصلين اثنين على الشكل التالي :

- الفصل الأول تحت عنوان مكانة التشريع بالأوامر في النظام القانوني الجزائري، حيث تعرضنا من خلاله إلى الإطار القانوني للأوامر التشريعية في الجزائر كمبحث أول ، حيث قسمناه إلى مطلبين ، فالأول من أجل تحديد الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر، والثاني من أجل بيان أهم الأسباب التي دفعت بالمشروع الدستوري الجزائري إلى تبني نظام الأوامر، أما المبحث الثاني الذي جاء تحت عنوان مراحل تطور التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الجزائري، فقد قسمناه إلى مطلبين كذلك ، حيث تطرقنا في المطلب الأول إلى نظام الأوامر التشريعية خلال العهدة الاشتراكية، في كل من دستور 1963 ودستور 1976 ، وفي

المطلب الثاني تطرقنا إلى نظام الأوامر التشريعية خلال العهدة البرلمانية ، وذلك في كل من دستور 1989 ودستور 1996، وما لحقه من تعديلات .

أما الفصل الثاني ف جاء تحت عنوان اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية ، والذي ينقسم بدوره إلى مبحثين ، حيث قمنا باستعراض سلطات رئيس الجمهورية التشريعية والقيود الواردة عليها في مبحث أول ، والذي قسمناه بدوره إلى مطلبين ، حيث تم إدراج حالات مباشرة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في مطلب أول ، ثم القيود الواردة على هذه السلطة في مطلب ثاني ، أما المبحث الثاني فخصصناه لآليات الرقابة التي أقرها المشرع الدستوري على الأوامر التشريعية في ثلاث مطالب ، وهي رقابة مجلس الدولة الجزائري في مطلب الأول ثم رقابة المجلس التشريعي الوطني (البرلمان) في مطلب ثاني وأخيرا رقابة المجلس الدستوري في مطلب ثالث .

قائمة المختصرات : (Liste des abréviations)

أولا : باللغة العربية

ج . ر . ج : الجريدة الرسمية الجزائرية .

م . د : المجلس الدستوري .

ر . ن . د : رأي حول النظام الداخلي .

ر . ق . ع : رأي حول القانون العضوي .

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

ر . م . د : رأي المجلس الدستوري

ق . م . د : قرار المجلس الدستوري .

ص : الصفحة .

ص - ص : من الصفحة إلى الصفحة .

ج : الجزء .

ط : الطبعة .

ثانيا : باللغة الفرنسية

- O.P.U : office des publications universitaire .

- R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques .

- P : Page .

الفصل الأول

مكانة التشريع بالأوامر في
النظام القانوني الجزائري

الفصل الأول

مكانة التشريع بالأوامر في النظام القانوني الجزائري

بالنظر إلى مجمل المواد المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور الجزائري لسنة 1996¹، بعد التعديل الأخير لسنة 2016، المواد من 112 إلى 155 المتعلقة بالسلطة التشريعية، يتبين لنا بأن الوظيفة التشريعية في الدولة يتقاسمها ويشترك فيها كل من البرلمان، ورئيس الجمهورية بصفة استثنائية، وبالنظر إلى المركز السيادي الذي يتمتع به الرئيس في النظام السياسي الجزائري، بوصفه مجسدا لوحدة الأمة وحامي الدستور، حيث أصبح يزاحم السلطة التشريعية في اختصاصاتها الأصلية في التشريع، من خلال ممارسته لسلطة التشريع بالأوامر في حالات معينة، والمخولة له بموجب الدستور هذه الأوامر التشريعية لها قوة القانون، سواء كان ذلك بتفويض من البرلمان أو بناء على أحكام الدستور، الأمر الذي أدى إلى تعاضد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية وتقليص دور السلطة التشريعية في مجال التشريع، فأحدث خلافا في توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وبناء عليه، سوف نتطرق في هذا الفصل إلى الإطار القانوني للأوامر التشريعية (في مبحث أول)، ثم تحديد الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر (في مطلب أول) وأسباب تبني المؤسس الدستوري الجزائري للتشريع بالأوامر، (في مطلب ثاني) ثم نقوم بدراسة مراحل تطور آلية التشريع بالأوامر في الدساتير الجزائرية المتعاقبة (في مبحث ثان) وذلك خلال العهدة الاشتراكية في ظل دستور 1963²، ودستور 1976³ (في مطلب أول)، ثم خلال العهدة

¹ -التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم: 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر. ج ، العدد 14 ، المؤرخة في 7 مارس 2016 .

² - دستور 1963 الجزائري ، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ب 10 سبتمبر، ج.ر. ج ، عدد 64 ، الصادرة في 10 سبتمبر 1963 .

³ - دستور 1976 الجزائري، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 ، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج.ر. ج ، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

البرالية في ظل دستور 1989¹ ودستور 1996² الحالي، وما طرأ عليه من تعديلات في التشريع بالأوامر لاسيما تعديل 2008³ و 2016 (في مطلب ثاني) .

المبحث الأول

الإطار القانوني للأوامر التشريعية في الجزائر

لقد عرف النظام القانوني للأوامر التشريعية في الجزائر تطورات عديدة، مرت عبر مراحل متميزة، اختلفت كل مرحلة عن الأخرى بسبب الأحداث والأزمات السياسية التي شهدتها البلاد، منذ الاستقلال إلى غاية اليوم، أدت بشكل أو بآخر إلى تنامي الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، عن طريق استخدام الأوامر الرئاسية كآلية للتشريع في النظام القانوني الجزائري، حيث خولت لرئيس الجمهورية مباشرتها في الظروف العادية والظروف الاستثنائية بناء على أحكام دستورية، لاسيما في دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، حيث أصبح رئيس الجمهورية من خلالها يتحكم بشكل شبه مطلق في الوظيفة التشريعية، خاصة وأنه يشرع في المجالات المحجوزة للبرلمان أصلا بمقتضى هذه الأوامر، بالرغم من أن المادة 112⁴ من نفس الدستور ، أعطت لغرفتي البرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وهو الشيء الذي يجعلنا نتساءل عن مدى شرعية المؤسسة التنفيذية في ممارسة وظيفة التشريع، التي هي وظيفة خاصة بالمجالس المنتخبة دون سواهم، ألا يعتبر ذلك تدخل في اختصاصات السلطة التشريعية،

¹ - دستور 1989 الجزائري، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم : 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، ج.ر.ج ، عدد9، المؤرخة في 01 مارس 1989 .

² - دستور 1996 الجزائري، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438 ، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، ج . ر . ج ، عدد 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 .

³ - القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج.ر.ج ، عدد 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

⁴ - تنص المادة 112 من دستور 1996 بعد التعديل الأخير، والتي تقابلها المادة 98 من الدستور قبل التعديل على ما يلي "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وتعديا على مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور 1996؟ . وعليه فالحديث عن آلية التشريع بالأوامر في الجزائر يقتضي منا أولا تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر (في مطلب أول)، ثم محاولة شرح أهم أسباب تبني المشرع الدستوري لآلية التشريع بالأوامر في الجزائر (في مطلب ثاني).

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر

إن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة خاصة من حيث الرقابة المفروضة عليها، ولأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، وتحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين، حيث كانت هذه المسألة مثارا لخلاف فقهي تبعا للمعيار المسند إليه¹، ولمعرفة الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية لابدأ أولا من تحديد مدلول هذه الأوامر، من خلال التطرق إلى ماهية التشريع بالأوامر (في فرع أول)، ثم البحث عن التكييف القانوني لهذه الأوامر (في فرع ثاني)، بالإضافة إلى الكشف عن المعايير المعتمدة لتمييز هذا الصنف من التشريعات، وذلك بتحديد الأساس القانوني لها (في فرع ثالث).

الفرع الأول

ماهية التشريع بالأوامر

في مستهل هذه الدراسة سوف نحاول تحديد ماهية التشريع بالأوامر، من خلال إعطاء مفهوم بسيط لهذه الآلية، قبل التطرق إلى التكييف القانوني لها، ثم بيان الأساس القانوني للتشريع بالأوامر.

¹ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 57.

أولاً : مفهوم التشريع بالأوامر

التشريع بالأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها إلا البرلمان¹، فالأوامر هي تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع، والتدخل في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية²، كنتيجة لاستعجال الظروف الواقعية التي تفرض إصدار تشريعات معينة، والتي تعد في الأصل من اختصاص البرلمان، وبالتالي فمباشرة سلطة التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية، لا يكون إلا من خلال نص دستوري يمنحه هذا الحق، أو من خلال تفويض من السلطة التشريعية، عبر ما يسمى باللوائح أو الأوامر التفويضية (التفويض التشريعي).

ثانياً : مفهوم التفويض التشريعي (اللوائح التشريعية)

يقصد باللوائح التشريعية حسب الأستاذ محمد سليمان الطماوي "القرارات التي لها قوة القانون والصادرة عن السلطة التنفيذية، لكي تنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وذلك عن طريق تفويض خاص من السلطة التشريعية لصالح السلطة التنفيذية، والتي تصدرها في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة"³، وبناءً عليه فالتفويض التشريعي، هو قيام السلطة التنفيذية باتخاذ تدابير تشريعية لها قوة القانون، وفي المجالات المخصصة للبرلمان، بموجب تفويض من السلطة التشريعية بناءً على قانون التفويض، حيث يتنازل

¹ - سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، العدد 06، الجزائر، ص 50.

² - سهام عبد النور، التشريع بأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عام مؤسسات دستورية وإدارية جامعة قالم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007 - 2008، ص 08.

³ - محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط 6، القاهرة، 1991، ص 520.

البرلمان وفقا لإرادته، عن جزء معين من اختصاصاته لصالح الهيئة التنفيذية، وعليه يفترض أن يكون ذلك الترخيص محدد بمدة زمنية معينة¹.

وفي الواقع، تمثل الأوامر التشريعية (الوائح التشريعية) تشريعا حكوميا محضا، يقابل التشريع البرلماني، فهي لا تشكل ممارسة عملية فقط للنشاط التشريعي، بل تمتد اختصاصا تشريعا كاملا مخولا للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور، لضمان الاستقرار والاستمرار للوظيفة التشريعية.

وعلى العموم فقد أصبح التشريع بالأوامر يمثل الوسيلة المفضلة بالنسبة للسلطة التنفيذية، من أجل التدخل في المجالات التشريعية الحيوية المحتركة من قبل البرلمان، وكنتيجة لذلك فقد ساهم التشريع بالأوامر في توسيع نطاق السلطة التنظيمية، والذي يسمح للسلطة التنفيذية بسن تشريعات في جميع المجالات بدون أي قيود، فهي تشرع بصفة مستقلة في المجالات الخارجة عن نطاق القانون بواسطة المراسيم الرئاسية، وهي تشرع كذلك بصفة موازية ومنافسة للاختصاص البرلماني بمقتضى الأوامر.

وهذه النتيجة تمثل انقلابا للقاعدة التقليدية، حيث يصبح البرلمان كمشروع استثنائي، وبالمقابل تسيطر السلطة التنفيذية على النشاط التشريعي بصفة شبه مطلقة ليجعل منها مشرعا حقيقيا.

الفرع الثاني

التكييف القانوني للتشريع بالأوامر

تحديد التصنيف المعياري للأوامر التشريعية، ومعرفة قيمتها القانونية في النظام القانوني، وجب علينا البحث في مختلف الأوجه التي يمكن لنصوص الأوامر انتحالها في كل فترة من فترات حياتها، بالموازاة مع تقدير مركزها المعياري في كل فترة.

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 232.

أولاً : الأوامر قبل التصديق عليها من قبل البرلمان

تعتبر الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على موافقة البرلمان مجرد أعمالاً إدارية لها الأثر كالقانون، طبقاً للمعيار العضوي المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية، ومن ثمة فهي تشكل في هذه المرحلة قرارات إدارية في وجهة نظر البعض، إلا أن قانون التفويض قد رفع من منزلتها وجعل منها نفس قوة القانون، طبقاً للمعيار المادي أو الموضوعي، لذا تعتبر الأوامر في هذه المرحلة من صنف الأعمال التشريعية وتدخل في إطار الوظيفة التشريعية¹ للسيد رئيس الجمهورية .

وعلى العموم تظل الأوامر خلال فترة ما قبل التصديق مجرد أعمالاً إدارية، حيث يجوز للسلطة التنفيذية التعديل فيها أو حتى إلغائها بنفس السلطة التي تتمتع بها كل القرارات الإدارية التي أصدرتها، ما دامت سلطة إصدار التشريعات مازالت قائمة بقيام حالة الضرورة²، وبالتالي فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري كبقية القرارات الإدارية الأخرى، إلا أنها تختلف عن هذه القرارات بأنها تتمتع بقوة القانون.

ثانياً : الأوامر التشريعية بعد عرضها على البرلمان

توجد هذه المرحلة في مركز وسط بين المرحلتين السابقة واللاحقة على المصادقة البرلمانية، وهي تبدأ بعد انتهاء قانون التفويض، أو من يوم عرضها على البرلمان، ففي هذه الحالة تبقى الأوامر على ما كانت عليه قبل العرض، ولا يجوز إلغائها أو تعديلها إلا بقانون، وبالرغم من تمتعها بالقوة القانونية لأنها نشأت في ظل قانون التفويض، إلا أنها تبقى مع

¹ - في هذا الصدد ترى الأستاذة عقيلة خرباشي، في أن الأوامر تعتبر أعمالاً تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، لعدة اعتبارات أهمها أن رئيس الجمهورية لا يستمد سلطة التشريع بأوامر من البرلمان عبر إجراء التفويض، بل يقرها له الدستور مباشرة ، وهذا ما أكدته عبارة "يشرع" في نص المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير. للتفصيل أكثر في هذه المسألة أنظر : عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 57 وما بعدها.

² - الموقع الإلكتروني : <http://science.juridiques.ahla.mountada.net/t371-topic> ، تاريخ الدخول 02-30-2016 على الساعة 20:50 د.

ذلك أعمالا إدارية ولا ترقى إلى مرتبة الأعمال التشريعية، إلا بعد موافقة البرلمان عليها، ومن ثم فإن مصيرها مرهون بإرادة السلطة التشريعية، فإما أن توافق عليها وبذلك تكسب قوة القانون، وإما أن تعدلها أو تلغيها بإصدار قانون لاحق عليها¹، لأن البرلمان الجزائري له حق التصويت فقط دون حق المناقشة وبالتالي إما المصادقة أو الرفض.

أما في حالة عدم عرضها على البرلمان للموافقة عليها، فإنها مع ذلك تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية التي صدرت بها، ولا يؤدي عدم عرضها إلى إلغائها بصفة مباشرة، طالما أن القانون لم ينص على ذلك²، خلافا للدستور الفرنسي لسنة 1958³، الذي اعتبر هذه الأوامر باطلة وليس لها آثار في المستقبل إذا انتهى أجل التفويض ولم يتم عرضها على البرلمان⁴.

ثالثا : الأوامر التشريعية بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان

بعد عرض الأوامر التشريعية على البرلمان من أجل الموافقة عليها، فإن مصيرها يماثل مصير مشاريع القوانين "des projet des loi"، لأننا في كلتا الحالتين أمام مبادرة من الجهاز التنفيذي، تستدعي موافقة السلطة التشريعية عليها لتتوج في شكل قوانين عادية، وبذلك إذا عرضت هذه الأوامر على البرلمان وحصلت على موافقته، فإنها تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية، ومن ثم تحوز على ذات القيمة والقوة القانونية التي يتمتع بها القانون العادي، وبالتالي تخضع للنظام القانوني للتشريع العادي من حيث تصنيفها المعياري، وكذا قواعد التعديل والإلغاء والرقابة، فهي ابتداء من هذه المرحلة تعتبر الأوامر التشريعية قوانين كاملة المعالم والخصائص أي قوانين عادية، ومن ثم فإنها تخضع مستقبلا لرقابة المجلس

¹ - أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 15.

² - المادة 124 من دستور 1996 قبل تعديل 2016.

³ - دستور الجمهورية الفرنسية الصادر في 04 أكتوبر 1958.

⁴ - المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

الدستوري طبقا للقواعد المألوفة، أما في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية ، فإنها تصبح ابتداء من هذا التاريخ لاغية وعديمة الأثر¹ .

الفرع الثالث

الأساس القانوني للتشريع بالأوامر

إن البحث عن هذه المسألة، يدعونا للكشف عن المعايير المعتمدة لتمييز هذا الصنف من التشريعات، وكذا تحديد الأساس النظري لتبرير هذا التفويض، لما فيه من اعتداء خطير على مبدأ الفصل بين السلطات.

أولا : المعايير المعتمدة لتمييز الأوامر التشريعية

لقد تم اعتماد معيارين فقهيين أساسيين لتمييز الأوامر أو اللوائح التفويضية عن التشريعات الأخرى، وهي المعيار الشكلي، والمعيار الموضوعي.

أ- المعيار الشكلي

يرى أنصار هذا الاتجاه ، وعلى رأسهم الفقيه النمساوي هانس كلسن " Hans Kelsen " الذي يترأس المدرسة النمساوية، التي ترى بأن السلطات العامة في الدولة لا تمارس إلا مظاهر لسلطة واحدة، وسيادة واحدة، في شكل صورة هرمية، تقوم على قمتها السلطة التشريعية، وتأتي بعدها السلطان التنفيذية والقضائية، ولهذا يقوم التدرج على مقتضى طبيعة السلطات التي تصدر التصرف، ومكانها في سلم السلطات العامة في الدولة².

وانطلاقا من هذا المفهوم يتم تحديد الطبيعة القانونية للأعمال القانونية، بالوقوف على الهيئة أو السلطة التي قامت بإصدار هذا العمل القانوني، وعليه إذا كان العمل القانوني المتخذ صادرا عن البرلمان، فهو يشكل عملا تشريعيا، ويدخل في نطاق القواعد القانونية

¹ - أحسن رابحي ، المرجع السابق ، ص 16.

² - سعيد فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع، الإدارة والمالية، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2002، ص 118.

العادية، في حين إذا كان العمل القانوني قد صدر عن إحدى الهيئات الإدارية المكونة للجهاز التنفيذي للدولة، فيعتبر ذلك عملاً إدارياً، ويدخل في نطاق اللوائح أو القرارات التنظيمية، أو القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن السلطة التنفيذية¹.

ب- المعيار الموضوعي (المادي)

يرى أنصار هذا المعيار وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي ديغي " Duguit"، أن التفرقة بين الأعمال القانونية المختلفة، التشريعية أو الإدارية أو القضائية، يجب أن تعتمد على فحوى وموضوع العمل ذاته، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة ومجردة فأنشأ مركزاً قانونياً، أعتبر عملاً تشريعياً، وإذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً أو أفراداً محددين بذواتهم، أو يتعلق بحالة أو حالات بعينها، فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً، أعتبر عملاً إدارياً، أما إذا تعلق العمل بإظهار حكم القانون بصدد نزاع معين، عد العمل قضائياً، كل ذلك بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل، سواء كانت السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية².

وفي هذا السياق، فقد أكد العميد ديغي "Duguit"، بأن العمل التشريعي لم يعد مرتبطاً فقط بالبرلمان، طالما أن السلطة التنفيذية يمكنها أيضاً سن قواعد عامة وموضوعية، تشكل قانوناً كاملاً من الناحية المادية، وإن لم يكن كذلك من الناحية الشكلية، وهذا دليل على أن المعيار الشكلي غير كاف لوحده لتأطير هذا الصنف من الوثائق، ولأن فكرة القانون لم تعد مرتبطة بفكرة السيادة، فالقانون لم يعد يشكل ذلك العمل الصادر عن الهيئة الممثلة لسيادة الشعب والأمة، طالما أنه توجد أحكام أخرى لها نفس خصائص القوانين العادية، مع أنها صادرة عن هيئات أخرى غير البرلمان³.

¹ - محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 177.

² - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1999، ص- ص 398 ، 399.

³ - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 22.

ثانيا : الأساس النظري لنظام التفويض التشريعي

في الحقيقة، إن الأوامر أو اللوائح التفويضية كما يسميها البعض، قد انتقدت نقدا عنيفا من قبل الفقهاء خاصة في فرنسا، وقد تأسس هذا النقد على أن البرلمان لا يملك حق التنازل عن اختصاصاته لأي سلطة أخرى، خاصة وأن الدستور قد بين اختصاص كل سلطة على حدة، بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتعدى على نظيرتها الأخرى، إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات مما يترتب عليه عدم جواز تنازل أي سلطة عن اختصاصاتها لسلطة أخرى، أو حتى التفويض فيها، ولذلك تعد جميع التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية، تعد باطلة وغير جائزة وبالتالي غير مشروعة، إلا أن الظروف العملية قد وجدت في هذه المعايير حاجة ماسة لتغطية فترات الفراغ التشريعي في وقت الأزمات، وقد حاول الفقهاء تفسير الأساس القانوني لهذه اللوائح التفويضية من خلال النظريتين التاليتين:

أ- نظرية التفويض التشريعي

يرى أنصار هذه النظرية بأن البرلمان يقوم بتفويض سلطاته التشريعية إلى رئيس الجمهورية، ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات هذا الأخير خصائص وقوة العمل التشريعي، فإذا كانت هذه الفكرة تمثل المدلول العام للنظرية، إلا أن روادها اختلفوا حول تحديد المصدر القانوني للتفويض، فنسبه بعضهم إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بينما نسبه البعض الآخر إلى الاعتبارات العملية¹.

1- التفويض يستند إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني

يرى أنصار هذا الاتجاه أن انتقال الاختصاص التشريعي من البرلمان إلى الرئيس، يفسر بقواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بحيث يقوم البرلمان بوصفه موكلا، بنقل جزء من اختصاصاته إلى رئيس الجمهورية الذي يتصرف باعتباره وكيلًا، وبالتالي فتصرفات

¹ - أحسن راجي ، المرجع السابق ، ص 23 .

الرئيس إذا صدرت في حدود الوكالة أي قانون التفويض، تكون كما لو كانت صادرة من الموكل ذاته، أي البرلمان، ولذلك فإن العمل الصادر من الرئيس يحوز نفس خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان¹.

وقد ترتب على تكرار نقل الاختصاص من البرلمان إلى رئيس الدولة، إعطاء اللوائح التفويضية سنداً قانونياً، مما أدى إلى تحصينها ضد الرقابة الإدارية، على خلاف القرارات الإدارية المتعارف عليها بخضوعها إلى رقابة القضاء الإداري.

2- التفويض التشريعي عمل تبرره الاعتبارات العملية

وقد تزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي ديفو "Duveaux"، الذي كان يرى بأن التفويض الممنوح لرئيس الجمهورية من أجل اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، يعتبر في الأصل مخالفة للأحكام الدستورية التي تنظم السلطات العامة في الدولة، إلا أن هذه المخالفة تبررها الاعتبارات العملية التي تفرض على الدولة اتخاذ حلول سريعة أو بعض التصرفات اللازمة في أوقات الأزمات، بهدف تنظيم الظروف والأحوال الاستثنائية التي قد تعصف بها². ومع تكرار تنازل البرلمان عن سلطاته التشريعية تحت وطأة الضرورات العملية، فقد أدى ذلك إلى ظهور عرف جديد مخالف للدستور يسمح بتفويض الاختصاص التشريعي أثناء هذه الظروف، من أجل إيجاد الحلول السريعة والمناسبة لها .

ب- نظرية اتساع السلطة اللائحية

أعتبر أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي ديغي " Duguit "، بأن التفويض التشريعي لا ينقل الاختصاص البرلماني إلى رئيس الدولة، وإنما يقتصر دوره فقط على توسيع الاختصاص اللائحي فقط للرئيس، فالبرلمان هو المالك الأصلي للوظيفة

¹ - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 149.

² - أحسن راجي، محاولة نظرية للاقترب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، الجزائر، 2008، ص 74.

التشريعية، ومن ثم فهو يملك سلطة تقديرية واسعة في تحديد نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للرئيس عن طريق التوسيع منه أو التضييق منه، وطبقا للفقهاء ديجي، فالبرلمان لا يتنازل عن اختصاصاته بمقتضى قانون التفويض، وإنما يقوم بإسناد اختصاص محدد وموقوت لرئيس الدولة، يمارسه عن طريق السلطة اللائحة بمقتضى الدستور¹.

المطلب الثاني

أسباب تبني المؤسس الدستوري الجزائري لآلية التشريع بالأوامر

لقد عرف النظام الدستوري الجزائري منذ صدور أول دستور للبلاد عام 1963 ، إلى غاية الإعلان عن دستور 1996، مروراً بدستور 1976 ودستور 1989، عدة تطورات وتقلبات في مجال الوظيفة التشريعية، شأنه في ذلك شأن نظام الأوامر كما أشرنا إليه سابقاً، الذي اقتبسه المشرع الدستوري الجزائري من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، حيث خولت لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في المجالات المخصصة للبرلمان، وفي حالات معينة. والواقع أن اضطراب الحياة السياسية التي عاشتها الجزائر منذ أن تحررت من السيطرة الاستعمارية، والتي اتسمت بالحدة، بدأت بالانقلابات وانتهت بانتهاك الدستور وتعطيل الحياة النيابية، أثرت في شكل رئاسة الدولة ونظام الحكم ككل، وعملت على تقوية النفوذ التشريعي للسلطة التنفيذية، وبالذات سلطة رئيس الجمهورية، والحرص في الوقت ذاته على إضعاف وتقهر السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع.

ومن خلال ما تقدم ذكره، فإننا سوف نتطرق إلى أهم الأسباب التي دفعت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني آلية التشريع بالأوامر في ثلاثة فروع ، وتتمثل في تأثير المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي (فرع أول)، ثم مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري (فرع ثاني)، وأخيراً ضعف البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية (فرع ثالث).

¹ - أحسن رابحي ، النشاط التشريعي للسلطة التشريعية ، المرجع السابق ، ص 23 .

الفرع الأول

تأثر المشرع الدستوري بالمشرع الفرنسي

لقد أخذ المشرع الدستوري الجزائري بآلية التشريع عن طريق الأوامر من المشرع الفرنسي في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958، في نص المادة 38¹ منه متأثراً به ، ذلك أن الجزائر كباقي الدول التي كانت مستعمرة فرنسية، تأثرت فيها النخب السياسية بالأفكار والمبادئ الدستورية التي قام عليها النظام الدستوري الفرنسي ، بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يكتفي بالامتيازات الممنوحة لرئيس الدولة في هذا النظام، بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية الذي أصبح يتمتع بسلطات واسعة في مجال صنع القانون، وبناءا عليه سوف نتطرق إلى حالات تأثر النظام الدستوري الجزائري بهذا التصور في النموذج الفرنسي، وفي وضعه للأحكام الدستورية التي أعطت لرئيس الجمهورية دورا هاما في ممارسة الوظيفة التشريعية، إلى جانب البرلمان في الحالات المنصوص عليها في الدساتير الوطنية إلى وقتنا الحالي، سواء في الوضع العادي أوفي الحالة الاستثنائية.

أولا : حالات التأثر في الظروف العادية

يمكن إدراج تأثر المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي في الظروف العادية في الحالات الآتية:

أ- حالة التشريع بأوامر بناءا على تفويض من البرلمان

وهو النهج الذي اتبعه دستور 1958 الفرنسي، الذي أباح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بتفويض من البرلمان، طبقا لنص المادة 38 السالفة الذكر، وكان أول نص دستوري يمنح لرئيس الجمهورية حق اتخاذ الأوامر التشريعية عن طريق التفويض في

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

-Voir l'article 38 de la constitution française de 1958.

الجزائر، هو نص المادة 58 من دستور 1963¹ ، تطبيقا لهذه الحالة كأول اقتباس للمشرع الجزائري لنظيره الفرنسي في هذا المجال.

من خلال دراستنا لهاذين النصين، تبين لنا جليا مدى تأثير المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي، من خلال تطابق النص الجزائري بالنص الفرنسي الذي يعتبر تقليدا وفيما من المشرع الجزائري لنص المادة 38 من الدستور الفرنسي² ، كما يبدو لنا جليا مدى اتفاق المادتان على نفس الضوابط التي يجب أن يشملها قانون التفويض والقيود الدستورية المفروضة على السلطة التنفيذية عند ممارستها لهذا الاختصاص .

ب- حالة التشريع في غيبة المجلس الشعبي الوطني

تعتبر المادة 153³ من الدستور الجزائري لسنة 1976، أول نص دستوري يمنح لرئيس الجمهورية حق التشريع فيما بين دورتي البرلمان، حيث نصت على: " لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة ".

وقد انتقلت صيغة المادة 153 إلى المادة 124 من دستور 1996⁴ فيما بعد، فعند مقارنة المادة 153 من دستور 1976 مع نص المادة 38 من دستور 1958 الفرنسي السالفة الذكر نجد بأن المشرع الجزائري قد سلك نفس المسلك الذي سار عليه المشرع الفرنسي، بمنحه حق اتخاذ الأوامر التشريعية في مواضيع تدخل في مجال القانون لفائدة

¹ - تنص المادة 58 من دستور 1963 على " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لمدة زمنية محدودة حق إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر".

² - فرحات سعيدي ، المرجع السابق ، ص 23.

³ - المادة 153 من دستور 1976 .

⁴ - تنص الفقرة الأولى من المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير لسنة 2016 ، والتي تقابلها الفقرة الأولى من المادة 142 من الدستور بعد تعديل 2016 على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ...".

السلطة التنفيذية، وكذا تحديده لفترات انعقاد المجلس على غرار ما نصت عليه المادة 38 من دستور 1958 .

ومن ناحية أخرى يتبين لنا من نص المادة 124 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 ، مدى تأثر المشرع الجزائري بالنص الفرنسي بإضافته صراحة لحق الإلغاء المخول للبرلمان، في حالة عدم موافقته على الأوامر التي تعرض عليه، عكس دستور 1976 الذي أطلق الحكم لرئيس الجمهورية في هذا الشأن، بالإضافة إلى ذلك فقد نص المشرع الجزائري على وجوب اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء ، تقليدا لنص المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958¹ السالف الذكر.

ج- حالة إصدار قانون المالية

لقد سلك المشرع الجزائري نفس النهج الذي سلكه المشرع الفرنسي فيما يخص منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بأمر، في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في الآجال القانونية المحددة له مسبقا والمقدرة ب 75 يوما من تاريخ إيداعه على البرلمان، حيث نص عليها الدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 47² منه، وقلدها المشرع الجزائري في نص المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 قبل تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 138 من الدستور بعد التعديل، حيث نصت في فقرتها السابعة والثامنة على: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة.

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

¹ - فرحات سعدي ، المرجع السابق ، ص 29 .

² - المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

ثانيا : حالة التأثر في الظروف الاستثنائية

لقد خولت المادة¹⁶ من الدستور الفرنسي لسنة 1958 لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ على الدولة عن طريق الأوامر التشريعية، حيث نصت على "إذا كانت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة وسلامة ترابها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية، معرض لخطر جسيم ووشيك، وإذا توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الضرورة، بعد استشارة الوزير الأول ورئيس المجلسين وكذا المجلس الدستوري استشارة رسمية". وقد سار المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المنوال²، من خلال النص على هذه الحالة في جميع الدساتير الجزائرية³، وقد منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية طبقا لنص المادة¹²⁴4 فقرة 4 من الدستور الحالي قبل تعديل 2016، التي تقابلها المادة 142 من الدستور بعد التعديل، والتي نصت على: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور".

¹– article 16 de la constitution française « lorsque les institutions de la république, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ces engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, constitutionnels est interrompu, le président de la république prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel ».

² – أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2007-2008، ص 38.

³ – نصت على هذه الحالة الاستثنائية المادة 59 من دستور 1963، والمادة 120 من دستور 1976، والمادة 97 من دستور 1989، والمادة 93 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير لسنة 2016 و المادة 107 بعد التعديل الذي جاء فيها " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

⁴ – المادة 142 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

وبناء عليه نستطيع القول بأن المشرع الدستوري الجزائري، قد جعل من النموذج الفرنسي لنظام الأوامر التشريعية منطلقاً له، وهذا منذ الإعلان عن الدستور الأول للبلاد عام 1963، إلى غاية صدور دستور 1996 الحالي، خاصة من حيث الضوابط والأحكام الدستورية، مع بعض الاختلاف الطفيفة في الشكل والإجراءات .

ويمكن القول أنه في ظل النظام الشبه الرئاسي، المعتمد في النظام السياسي الجزائري المقتبس عن النظام الفرنسي، فقد أصبح الدور التشريعي لرئيس الجمهورية هو الدور الأرجح والأقوى له، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، مقارنة بالسلطة التشريعية نظراً للسلطات الواسعة التي منحتها له الدساتير الجزائرية في مجال التشريع والتنفيذ على حد سواء، وهو الأمر الذي جعل منه صاحب الكلمة العليا في السلطة التنفيذية، ومنافس حقيقي للبرلمان¹.

الفرع الثاني

مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري

إن الطابع الرئاسي أو الشبه رئاسي الذي أصبح يتسم به النظام السياسي الجزائري بشكل واضح منذ صدور دستور 1996، والتعديلات اللاحقة عليه، عزز تفوق السلطة التنفيذية على باقي السلطات العامة في الدولة، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال الصلاحيات الدستورية الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، بالرغم من أن الوظيفة التشريعية من صميم عمل البرلمان، باعتباره هو الذي يملك سلطة التشريع²، وتدخله في عمل هذه السلطات من خلال ما يقوم به من آليات تؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد من الضمانات الأساسية لممارسة الديمقراطية، وانفراده بممارسة بعض الوظائف التي يفترض أن تشاركه فيها هذه

¹ - فرحات سعدي، المرجع السابق، ص 34.

² - عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2007، ص 70.

السلطات¹، وتحكمه في الظروف الغير عادية التي تخول له سلطات تقديرية واسعة لمواجهة هذه الظروف التي يتوقف العمل فيها بالدستور، وهو ما يؤكد مكانة رئيس الجمهورية البارزة في النظام السياسي الجزائري، فبالرجوع إلى دستور 1963، ودستور 1976 أي في ظل العهدة الاشتراكية، نجد بأن رئيس الجمهورية محور النظام الجزائري، فهو مقترح من قبل الحزب الواحد الحاكم، وهو أمينه العام المنتخب من طرف الشعب ومجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، مما يجعله في مركز أسمى بالمقارنة مع غيره من المؤسسات الأخرى، ورغم الانفتاح المتميز للنظام الجزائري في ظل العهدة الليبرالية بعد إقرار دستور 1989، المتمثل في تعيين رئيس الحكومة لكي يساعد رئيس الجمهورية في النشاط الحكومي، وإعطاء بعض الصلاحيات للبرلمان في دستور 1996 الذي تبنى نظام الازدواجية التشريعية كمحاولة للتقليص من تلك المكانة والتفوق لصالح البرلمان ، إلا أن رئيس الجمهورية بقي رغم ذلك محافظا على مركزه ومكانته في ممارسة سلطاته الفعلية وبيده جميع المخارج القانونية² ، نظرا لعدة أسباب واعتبارات يمكن إدراجها في ما يلي :

أولا : طريقة انتخاب رئيس الجمهورية

إن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام والمباشر يحقق له استقلالية عضوية اتجاه البرلمان ، ويجعل منه المعبر عن إرادة الشعب مباشرة والناطق باسمه، وهذا ما أكده الدستور بأن جعله مجسدا لوحدة الأمة ، وصاحب الحق في مخاطبة الشعب بمختلف الطرق ،

¹ - فتاح شباح ، " مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008 " ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 5، مارس 2015، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، ص 357.

² - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثالث، الجزائر، 2008، ص 116 .

الرجوع إليه مباشرة، مما يفضي على شخصيته باعتباره رئيساً للجمهورية سما وهيبة، تؤهله لقيادة الدولة بقوة من أجل تحقيق ما يتطلع إليه المجتمع¹.

ثانيا : تدخل رئيس الجمهورية في العملية التشريعية

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

أ- إصدار القوانين ونشرها أو الاعتراض عليها

يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية، خلال الأجل المحدد دستوريا، وبذلك التصرف يكون رئيس الجمهورية قد تأكد فعلا من أن القانون الصادر من البرلمان، قد جاء وفقا لروح الدستور والتشريع الساري المفعول، ثم يلزم الحكومة بعد ذلك بتنفيذ القانون².

وقد كان من أثر هذا التقرير أن الدستور الجزائري خول لرئيس الجمهورية أن يعترض كذلك على التشريع الذي وافق عليه البرلمان، حيث يأتي الاعتراض عن طريق طلب مداولة ثانية³، وبذلك يكون لرئيس الجمهورية دور تشريعي ورقابي في آن واحد.

ب- التشريع بأوامر رئاسية

من خلال الدستور يستطيع رئيس الجمهورية التدخل في صلاحيات السلطة التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر، وفي حالات معينة طبقا لنص المادة 124 من

¹ –Mohamed BRAHIMI, « les attributions du président de la république », revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, office des publications universitaires, Volume n° 01, decembre1988, page 666.

² – عبد الله بوقفه ، المرجع السابق ، ص 295 .

³ – تنص المادة 145 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 127 من الدستور قبل التعديل على: "يمكن لرئيس الجمهوري أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة".

دستور 1996 قبل التعديل الأخير، وبعده في المادة 142 بعد التعديل الأخير لسنة 2016 ، وذلك سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، وهو ما سنتطرق إليه بالتفصيل في المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الدراسة¹.

ثالثا : تدخل رئيس الجمهورية في عمل البرلمان

يقوم رئيس الجمهورية بالتدخل في عمل البرلمان من خلال مايلي:

أ- دعوة البرلمان في دورة غير عادية

وفقا لنص المادة 135² فقرة ثالثة ورابعة من الدستور بعد تعديل 2016 ، يحق لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية سواء بمبادرة منه أو بطلب من الوزير الأول واستدعاء من رئيس الجمهورية، ويتم ذلك عن طريق إصدار مرسوم يحدد فيه جدول أعمال الدورة وتوقيت انعقادها وتاريخ اختتامها.

ب- توجيه خطاب للبرلمان

يمكن لرئيس الجمهورية توجيه خطاب للبرلمان حسب نص المادة 146³ من الدستور ، وقد أكتفت هذه المادة بهذه الصيغة من دون أن تبين الغرض من الخطاب، ولا الإجراءات المرتبطة به، إلا أن المعروف في الأنظمة السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، أن الهدف من هذا الخطاب قيام رئيس الجمهورية بإطلاع البرلمان على رغبات

¹ - تنص المادة 142 بعد التعديل لسنة 2016 على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة .

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها .
تعد لآغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

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

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ."

² - تنص المادة 135 فقرة 3 و4 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 118 فقرة 2 من دستور 1996 قبل التعديل، على: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية. ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني .
³ - المادة 146 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 128 من دستور 1996 قبل التعديل .

يتمنى أن يقوم البرلمان بالاستجابة لها¹، وهذا الإجراء الدستوري لا يلجأ إليه إلا في ظرف تشريفي، كانتخاب الرئيس أو في حالة استثنائية كحالة الحرب .

ج- الحل الرئاسي للمجلس التشريعي

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال الرقابة، ولكي لا تطغى أي سلطة على الأخرى²، حيث يخول للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان في مقابل سحب الثقة من الحكومة، ومسئوليتها أمام البرلمان طبقاً لنص المادة 147³ من الدستور بعد تعديل 2016 الأخير .

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

د- حق تعديل الدستور

طبقاً لنصوص الدستور الجزائري⁴ ، لرئيس الجمهورية كامل الحرية في تعديل الدستور، سواء بعرضه على البرلمان فقط، إذا كان التعديل لا يمس بأسس الدولة، وخير مثال على ذلك التعديل الأخير لسنة 2016 لدستور 1996، أو بعرض التعديل على البرلمان أولاً، ثم على الشعب، أو بالمرور مباشرة إلى الشعب دون البرلمان، لاستفتاءه حول مشروع التعديل.

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

² - أحمد بركات ، المرجع السابق ، ص 99 .

³ - تنص المادة 147 من الدستور الجزائري لسنة 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي كانت تقابلها المادة 129 من الدستور قبل التعديل على : " يمكن رئيس الجمهورية أن يحل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة ، والوزير الأول . وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر .

⁴ - المواد من 208 إلى 212 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المواد من 174 إلى غاية المادة 178 من الدستور قبل التعديل الأخير.

ومن خلال ذلك يمكن القول بأن المشرع الجزائري، قد سعى لإحكام سيطرة رئيس الجمهورية على مسألة تعديل الدستور، وهذا ما يؤكد ثقل منصب رئيس الجمهورية ومركزه القوي، مقارنة مع المؤسسات الأخرى في الدولة .

رابعا : تحكم رئيس الجمهورية في الحكومة

يتجلى تحكم رئيس الجمهورية في الحكومة من خلال ما يلي:

أ- رئاسة مجلس الوزراء

منذ إقرار التعددية قام النظام السياسي الجزائري على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التي يمارسها إلى جانب رئيس الجمهورية رئيس الحكومة، وبذلك يوجد مجلس الوزراء ومجلس الحكومة، ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2008، وأنشأ منصب الوزير الأول بدل رئيس الحكومة، وأعاد أحادية السلطة التنفيذية التي كانت سائدة من قبل، وتم إلغاء مجلس الحكومة والإبقاء على مجلس الوزراء ، مع إمكانية ترأسه من قبل الوزير الأول، على أن لا تتجاوز صلاحياته الأحكام الواردة في نص المادة 199 من الدستور ، ومع ذلك فإن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء، ويستدعيه للاجتماع، ويحدد جدول أعماله، ويمكن أن يحوله إلى هيئة لتسجيل رغباته وقراراته²، وبذلك تكون الحكومة خاضعة لإرادة رئيس الجمهورية .

ب - تعيين الوزير الأول وأعضاء حكومته

وفقا للمادة 99 من دستور 1996³ بعد التعديل الأخير لسنة 2016 ، يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، وينهي مهامه بمقتضى مرسوم رئاسي ، ويمكن له أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول وينهي مهامهم، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بتعيين أعضاء

¹ - المادة 99 من الدستور بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 85 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير .

² - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد ، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 237.

³ - المادة 91 فقرة 5 من الدستور بعد تعديل دستور 2016 ، والتي تقابلها المادة 77 فقرة 5 من دستور 1996 قبل التعديل.

الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، الذي يقوم بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة .

وبناء عليه فقد أصبح رئيس الجمهورية مهيم على السلطة التنفيذية رغم ازدواجيتها، إضافة إلى عدم مسؤوليته السياسية عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى¹، طبقا لنص المادة 177² من دستور 1996 بعد التعديل الأخير لسنة 2016 .

ج- تولي رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية

طبقا لنص المادة 143³ من الدستور ، يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون بواسطة مراسيم رئاسية ، وحتى لا يكون هناك تداخل بين اختصاصات البرلمان ورئيس الجمهورية، وضع المشرع الجزائري مجالا خاصا للسلطة التشريعية بموجب المادتان 122 و 123 من ذات الدستور⁴، وما يخرج على هذا المجال يتولى رئيس الجمهورية تنظيمه في إطار لوائح مستقلة.

خامسا : انفراد رئيس الجمهورية بالسلطة في الظروف الغير عادية

تعتبر الظروف الغير عادية عن اضطراب شديد في الأمن العام، وتهديدا يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، ويعرقل سيرها العام، الأمر الذي يستدعي تدخل رئيس الجمهورية لدرء هذه الظروف، نظرا لخطورتها وفقا لإجراءات محددة دستوريا، وفي حالات خاصة تتمثل في حالة الطوارئ ، وحالة الحصار المنصوص عليهما في المادة 91⁵ من

¹ - مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار بلقيس للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص: 376.

² - المادة 177 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 158 من الدستور قبل التعديل .

³ - تنص المادة 143 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 125 فقرة أولى من

دستور 1996 قبل التعديل على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون".

⁴ - المادتان 140 و 141 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادتان 122 و 123 من الدستور بعد التعديل .

⁵ - المادة 105 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 91 فقرة أولى من الدستور قبل

التعديل على " يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة..".

الدستور، و في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور¹، وفي حالة الحرب المنصوص عليها في المادة 95² من الدستور.

الفرع الثالث

ضعف البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية

لقد كانت السلطة التشريعية في الجزائر خلال العهدة الاشتراكية تعاني التبعية والخضوع للسلطة التنفيذية، خاصة في فترات عدم الشرعية الدستورية، في ظل هيمنة الحزب الواحد على مقاليد الحكم، إلا أنه بعد التوجه نحو اقتصاد السوق خلال العهدة الليبرالية، استعادت الهيئة التشريعية مكانتها، بعد صدور دستور 1989، لكنها سرعان ما فقدتها بفعل الأزمات والاضطرابات التي شهدتها الجزائر مع مطلع التسعينات، خاصة بعد استقالة رئيس الجمهورية، وحل الهيئة التشريعية، ولم تسترجعها إلا بعد عودة الشرعية الدستورية بصدور دستور 1996، الذي تبنى نظام الازدواجية التشريعية³، وذلك بإحداث غرفة ثانية في البرلمان وهي مجلس الأمة إلى جانب الغرفة الأولى وهي المجلس الشعبي الوطني، رغبة منه في تقوية النفوذ التشريعي للبرلمان وتحسين أدائه، إلا أن الواقع أكد بأن هذه الازدواجية باتت شكلية ووهمية، نظرا للاختلاف الموجود بين هاتين الغرفتين البرلمانيتين من حيث التشكيلة والاختصاص⁴، الشيء الذي أدى إلى تفهقر الأداء البرلماني على المستوى العضوي والوظيفي، وعلى العموم يمكن إسناد ضعف البرلمان في أداء اختصاصه الأصيل في التشريع إلى عدة أسباب أهمها:

¹ - المادة 107 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 93 من الدستور قبل التعديل على: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها."

² - المادة 109 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 95 من الدستور قبل التعديل.

³ - طبقا لنص المادة 112 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 98 من الدستور قبل التعديل " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

⁴ - حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص 50.

أولاً : طبيعة النظام السياسي الجزائري

بالرغم من أن النظام السياسي الجزائري، وإن كان قد أخذ بأدوات من النظام البرلماني، وأدوات من النظام الرئاسي، وهو ما يعرف بالنظام المختلط أو الشبه رئاسي، إلا أنه على مستوى النصوص الدستورية المعدلة لدستور 1996، لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات دستورية واسعة في مواجهة البرلمان أو حتى أعضاء حكومته، كما أشرنا إليه سابقا، الأمر الذي يعني الاتجاه نحو شخصنة النظام، أي أن طبيعة النظام الجزائري يميل نحو النظام الرئاسي أكثر من أي نظام آخر¹، ومن ثم فإن رئيس الجمهورية يبقى مهيمنا على المؤسسات الدستورية في الدولة، على غرار السلطة التشريعية رغم ازدواجيتها.

ثانياً : تحديد المجال التشريعي للبرلمان

يمارس البرلمان الجزائري صلاحياته التشريعية في المجالات المخصصة له دستوريا عن طريق التشريع بقوانين عادية²، وأخرى عضوية³، إلى جانب ميادين أخرى خصصتها له أحكام عديدة من الدستور، إلا أنه يقتصر الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان في إطار هذه المجالات، على وضع القواعد والمبادئ العامة فقط دون التطرق إلى التفاصيل أو الجزئيات، وهذا من شأنه أن يفسح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية، من خلال ما تصدره في هذا الشأن من نصوص تنظيمية (مراسيم، قرارات...الخ)، تبين وتوضح فيها كيفية تطبيق المبادئ والقواعد العامة التي يسنها البرلمان، خصوصا مع زيادة اتساع مجال التنظيم على حساب مجال التشريع، بالإضافة إلى ذلك فتمتع السلطة التشريعية بهذه المجالات ليس حكرا عليها فقط، إذ يملك رئيس الجمهورية إمكانية التدخل فيها وفقا للحالات المحددة في الدستور، كما أن المجالات ذاتها قابلة للتضييق عليها بعدة طرق، نذكر منها على

¹ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 456.

² - المادة 140 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 122 من الدستور قبل التعديل.

³ - المادة 141 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 123 من الدستور قبل التعديل.

الخصوص ما نصت عليه المادة 121¹ من دستور 1996 ، التي تمنع النواب عمليا من المبادرة باقتراحات القوانين التي قد تكون لها انعكاسات مالية على ميزانية الدولة، وبالتالي يجد النائب نفسه مقيد حتى في إطار مجاله المحدد دستوريا، بتجميد مبادرته، وهكذا ينتهي الأمر إلى أن يكون رئيس الجمهورية هو المشرع الأصلي، وليس على المجلس التشريعي إلا أن ينتظر إلى ما يقدم إليه للموافقة عليه² .

وبناءً عليه فتحدد مجال التشريع، أدى إلى تقليص دور السلطة التشريعية، وتحجيم سلطاتها في مجال صنع القانون، بغية التقليل من اللجوء إليها، حتى لا تعرقل سير عمل برنامج السلطة التنفيذية ، لاسيما سلطة رئيس الجمهورية التشريعية.

ثالثا : الموافقة الشكلية على الأوامر الرئاسية تفقد البرلمان مصداقيته

إن ما يؤكد ضعف الهيئة التشريعية في أداء وظيفتها في التشريع والرقابة، هي طبيعة الموافقة على الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، والتي يتم التصويت عليها بالموافقة، من دو مناقشتها، مما يفقد العمل البرلماني أهميته، وهذا ما يؤكد تبعية السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية ، طالما أن هذه الأوامر تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية ، وبالتالي فالمسألة ليست معلقة على موافقة البرلمان لنفاذ أحكامه ، ذلك أن الدستور لا يمنح أي سلطة للبرلمان لمراقبة الأوامر التشريعية، بل إنه يقيد من سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة وفي أول دورة أو رفضها ، وهذا ما أكدته النظام الداخلي للبرلمان والتطبيق العملي³.

¹ - تنص المادة 139 من الدستور بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 121 من دستور 1996 قبل التعديل على : " لا يقبل اقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة ، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها " .

² - نور الدين رداة ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005 - 2006 ، ص 25 .

³ - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية) الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، ص 208 .

رابعاً : تدخل الحكومة في عمل البرلمان

يتجلى تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، من خلال تحديد جدول أعمال البرلمان من طرف الحكومة، وتدخلها في ترتيب المواضيع، وإقرار حق الأولوية للمشاريع التي تراها مهمة ومستعجلة، مما يجعل الحكومة تتذرع باستعجال المشاريع في كل مرة عندما تريد إصدار قانون ما، والأكثر من ذلك تستطيع الحكومة سحب مشاريعها في آخر لحظة كما تشاء، فيؤدي كل هذا إلى عرقلة البرلمان، وجعله حبيس إرادة الجهاز التنفيذي، وهيمنة مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة على اقتراحات النواب¹.

كما يعود ضعف البرلمان كذلك إلى عدم انسجام أعضائه، وأن أغلب النواب لا يهتمهم من العمل البرلماني سوى تحقيق مصالحهم الذاتية والضيقة، والابتعاد عن مهامهم التي انتخبوا من أجلها، وهي تمثيل الشعب عن طريق التشريع والرقابة بمفهومها الواسع. وعلى ضوء ما تقدم، أصبح البرلمان غير قادر على أداء دوره كما يجب، بسبب تركيز السلطة في يد المؤسسة التنفيذية، كما ساعد على ذلك انعدام الثقافة القانونية لدى النواب، وانشغالهم بمصالحهم، فوجدوا أنفسهم غير قادرين على ممارسة مهامهم من تشريع ورقابة، نظراً لعدم فعالية وسائل الرقابة التي زودت بها السلطة التشريعية، حيث ترجمت دائماً النصوص الدستورية والتشريعية المهيكلة للرقابة البرلمانية درجة الضعف والهون التي بلغت السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري².

¹ - حميد محيد ، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان ، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008 ، ص 318 .

² - عزيز جمام ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007، ص 31 .

المبحث الثاني

مراحل تطور التشريع بالأوامر في النظام القانوني الجزائري

لقد عرفت ظاهرة التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الجزائري مراحل تاريخية متباينة، نظرا لاختلاف النظام السياسي المنتهج في كل مرحلة من مراحل نموه . ونظرا لما شهده هذا النظام من إختلالات وأزمات سياسية ، كادت أن تعصف باستقرار البلاد وسلامتها، وقد لعبت هذه الظروف دورا كبيرا في تكريس نظام الأوامر الرئاسية، وتنامي نفوذ السلطة التنفيذية في أداء الوظيفة التشريعية على حساب السلطة التشريعية ، فكانت الأوامر حينها الوسيلة القانونية الفعالة التي خولت لرئيس الجمهورية مباشرتها، إما بتفويض من البرلمان، أو بطريقة مباشرة دون الحاجة إلى تفويض منه كسلطة أصلية يستمدّها من الدستور، حيث استقرت عليها الممارسة التشريعية منذ استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962 إلى يومنا هذا، وأصبحت الأداة الوحيدة للتشريع في النظام السياسي الجزائري لمواجهة هذه الظروف¹.

إن دراسة أسلوب التشريع بالأوامر في النظام القانوني الجزائري، لا يمكن أن تتم إلا وفقا للدراسة التاريخية المتسلسلة للوقوف على مراحل تطور نظام التشريع بأوامر، إلى أن استقر في صورته الحالية، وعليه سوف نتطرق إلى تقنية الأوامر خلال العهدة الاشتراكية في كل من دستور 1963 ودستور 1976 (مطلب أول)، ثم نتطرق إليها بعد ذلك خلال العهدة البرلمانية، في كل من دستور 1989 ودستور 1996 الحالي، بالإضافة إلى أهم التعديلات التي طرأت عليه لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 (مطلب ثاني).

¹ - سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، 1984 ، ص 304.

المطلب الأول

نظام الأوامر خلال العهدة الاشتراكية الجزائرية

من الواضح أن بلادنا قد تبنت نظام الأوامر منذ استرجاع السيادة الوطنية وطيلة المرحلة الاشتراكية، لكن التكيف العام لهذه الأوامر خلال هذه الفترة، قد اتسم بنوع من التباين والاختلاف، وهذا ما سوف نتطرق إليه من خلال الوثائق الأساسية الصادرة في هذه الحقبة، والمتمثلة في دستور 1963، الذي منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر بتفويض من البرلمان (فرع أول)، وكذا دستور 1976 الذي استمر على العمل بهذه الآلية، لكن بدون تفويض من البرلمان، و إنما بناء على نص في الدستور (فرع ثاني)، حيث أوكل مهمة سنها لرئيس الجمهورية في أوقات محددة، تنحصر ما بين دورة وأخرى للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، وقد اتخذ التشريع بالأوامر في هذه المرحلة صورتين، الصورة الأولى جاء وفقا للأطر الدستورية، أي بناء على نصوص الدستور أو القانون، أما الصورة الثانية فقد صدر خارج عن هذه الأطر.

الفرع الأول

التشريع بالأوامر في ظل دستور 10 سبتمبر 1963 م

وهنا يجب أن نفرق ما بين التشريع بأوامر وفقا لإطار الدستور، وآخر خارج عن هذا الإطار.

أولا : التشريع بأوامر وفقا للأطر الدستورية

ما يسجل على دستور 1963 أنه كان دستور برامجي إيديولوجي، أكثر من كونه دستور قانوني، يحدد الأسس العامة التي يقوم عليها النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة¹، إلا أنه تطرق للأوامر التشريعية في مناسبتين، الأولى بمقتضى المادة

¹ - على يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، دراسة في الدساتير العربية، ط1، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2014، ص303.

158¹ منه، والتي سمحت لرئيس الجمهورية اتخاذ هذه التدابير لفترة محددة بمقتضى تفويض برلماني ، والثانية بمقتضى المادة 59 منه، والتي تتعلق بالتدابير الاستثنائية²، وفي كلتا الحالتين اعتبرت هذه الأوامر كتشريعات استثنائية ومشروطة طالما أن إمكانية ممارسة هذا الاختصاص من قبل رئيس الجمهورية، مرهون بتحقق جملة من الشروط يمكن تلخيصها على النحو التالي:

✓ أن يقدم رئيس الجمهورية طلب التشريع بأوامر من البرلمان من أجل الحصول على تفويض تشريعي لمدة محددة .

✓ أن يتم اتخاذ هذه الأوامر في إطار مجلس الوزراء .

✓ أن المدة الزمنية للتفويض هي محددة بـ 03 أشهر فقط .

لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن المادة 58 سالفه الذكر من دستور 1963 ، لم يقع تطبيقها ولو لمرة واحدة، وذلك راجع إلى أن هذا الدستور لم يعمر طويلا، بسبب تجميده من قبل رئيس الجمهورية آنذاك، وذلك بمناسبة إعلانه للحالة الاستثنائية طبقا للمادة 59 منه السالفه الذكر بعد مرور 23 يوما فقط من إصداره، وهذه الحالة ترتب عنها عمليا تولي رئيس الجمهورية كل السلطات التنفيذية والتشريعية، واستمر العمل بها إلى غاية الإطاحة برئيس الجمهورية في الانقلاب العسكري بتاريخ 19 جوان 1965³.

ثانيا : التشريع بأوامر خارج الأطر الدستورية

لقد اعتمد أسلوب التشريع بأوامر خارج الأطر الدستورية خلال الفترة الممتدة من 19

¹ - نصت المادة 58 من دستور 1963 على ما يلي: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محددة ،حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية، عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء ، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر .

² - نصت المادة 59 من دستور 1963 على ما يلي: في حالة الخطر الوشيك الوقوع ، يمكن لرئيس الجمهورية لاتخاذ إجراءات استثنائية ، بقصد حماية استقلال الأمة والمؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه.

³ - سعاد ميمونة ، المرجع السابق ، ص- ص 52 و 53 .

مارس 1962 إلى 20 سبتمبر 1962 ، حيث كانت الأوامر حينها تصدر من قبل السلطة التنفيذية المؤقتة، أما الفترة الثانية فبدأت بعد الإطاحة برئيس الجمهورية أحمد بن بلة في انقلاب 19 مارس 1965 ، حيث كانت الأوامر في هذه الفترة تصدر من قبل مجلس الثورة ثم قام بتفويضها للحكومة .

أ- الأوامر الصادرة عن السلطة التنفيذية المؤقتة

إن أول استعمال للتشريع بالأوامر في الجزائر تم بناءا على اتفاقيات إيفيان وليس وفقا للدستور لأن الجزائر في تلك الفترة لم يكن لها دستور بعد، حيث صدر مرسوم 19 مارس 1962 ، الذي أوكل للسلطة التنفيذية المؤقتة مهمة تسيير الشؤون العامة بالجزائر، والمحافظة على النظام العام . وقد صدرت عدة أوامر أنداك أهمها، الأمر المتعلق بانتخاب المجلس التأسيسي، حيث وافق الشعب الجزائري على القانون الاستثنائي، وتولت الجمعية الوطنية التأسيسية المنتخبة المهام الآتية: تعيين الحكومة، إعداد الدستور، والتشريع باسم الشعب ، واستعملت هذه السلطة التشريع بالأوامر على نطاق واسع، حيث صدر 53 أمرا ما بين الفترة الممتدة من 19 مارس 1962 إلى غاية 20 سبتمبر 1962¹.

ب- الأوامر الصادرة عن مجلس الثورة والحكومة

خلال الفترة الممتدة من عام 1963 وحتى عام 1965، مرت الجزائر بمرحلة من الاضطراب السياسي ، انتهت بانقلاب عام 1965، الذي جمد العمل بالدستور، وأطلق قادة الانقلاب على حركتهم حركة التصحيح الثوري، وعن قادة الانقلاب صدر الأمر رقم 10 لسنة 1965 الذي حدد ملامح المرحلة السياسية الجديدة²، حيث صدر عن مجلس الثورة مجموعة من الأوامر، أهمها الأمر 65-182 الصادر في 10 جويلية 1965³، المتضمن

¹ - ميمونة سعاد ، الطبعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون عام، 2010 - 2011، ص 37.

² - علي يوسف الشكري ، المرجع السابق، ص 304 .

³ - الأمر رقم 65 - 182، المؤرخ في 10 جويلية 1965 ، المتضمن تأسيس الحكومة ، ج. ر . ج ، عدد 58 .

تشكيل الحكومة الضرورية لسير الدولة ولحماية الأمة، بتفويض من مجلس الثورة ، صاحب السيادة اعتبارا للفترة الحالية، وريثما يتم المصادقة على دستور البلاد.

كما فوض مجلس الثورة اختصاصه التشريعي للحكومة إذ أصبحت الأوامر تصدر من قبل الحكومة بعد ما كانت تصدر من قبل مجلس الثورة.

وقد دامت الفترة الانتقالية الاستثنائية أكثر من 10 سنوات تم خلالها إرساء الأسس الاشتراكية، وقد نتج عن الممارسة العملية وجود 1244 أمرا تشريعيًا بمجرد انتهاء الفترة الانتقالية وصدور دستور 1976، الذي نص في المادة 153 منه، على السماح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر، عادت الأمور إلى نصابها، وأصبحت الأوامر تصدر طبقا للدستور¹ وليس بناء على تفويض من البرلمان.

الفرع الثاني

التشريع بالأوامر في ظل الدستور 22 نوفمبر 1976

بعد أن كرس دستور 1963 في المادة 58 منه التفويض التشريعي، جاء دستور 1976 ليقلب المفاهيم ، ويكسر نظرة مختلفة اختلافا جذريا عن سابقتها، بموجب المادة 153² منه ، حيث أصبح رئيس الجمهورية يصدر الأوامر التشريعية بناء على نصوص الدستور مباشرة ، بما يترتب على ذلك من مباشرة التشريع بطريقة أصلية وغير استثنائية من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي مضى دستور 1976 نحو تكريس الدور التشريعي لرئيس الجمهورية أكثر فأكثر.

حيث نصت المادة 153 من الدستور 1976، على أنه بإمكان رئيس الجمهورية التشريع بمقتضى الأوامر، بين دورات المجلس الشعبي الوطني على أن تعرض هذه النصوص على موافقة المجلس في أول دورة مقبلة له، فمن هنا تتجلى حرية المؤسسة

¹ - سعاد ميمونة ، المرجع السابق ، ص 39 .

² - المادة 153 من الدستور 1976 على أن: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني ، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له.

التنفيذية في مجال التشريع، انطلاقاً من تحريرها من القيود الدستورية، فهذه المادة أو غيرها لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها، وبالتالي فهو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة، أي فيما بين دورات المجلس، بحيث له أن يشرع في مختلف المواضيع التي تدخل في اختصاص المجلس، أثناء انعقاده وذلك يدل بأن البرلمان لا يحتكر هذا الاختصاص بمفرده طالما أن النظام السياسي للدولة يقوم على وحدة السلطة وتعدد الوظائف، أي بتمركز السلطة بيد حزب واحد وهو حزب جبهة التحرير الوطني، أما سائر دواليب النظام كسلطة التشريع والتنفيذ والقضاء، فهي ليست سلطة مستقلة بل مجرد وظائف تابعة للحزب الواحد، وذلك يدل على الانحلال التدريجي لمبدأ الفصل بين السلطات¹.

وبخصوص النظام القانوني للأوامر وشروطه، نجد بأن المشرع الدستوري الجزائري قد منح السلطة الكاملة لرئيس الجمهورية، لمشاركة المؤسسة التشريعية في التشريع عن طريق الأوامر، فيما بين دورتي المجلس الشعبي 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 مناقشتها²، وذلك يدل على تمتع الأمر والقانون العادي بذات القوة القانونية منذ صدورهما، ويبقى التباين شكلياً فقط على مستوى التسمية حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر وتشريع المجلس بالقانون، إذ أن هذا الأخير لا يمارس سلطة المراقبة بالموافقة على أوامر الرئيس³.

¹ - أحسن رابحي ، المرجع السابق، ص 32 و 33.

² - سعيد بوشعير ، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، مارس 1988، ص 344 وما بعدها.

³ - سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق ، ص 209 .

المطلب الثاني

نظام الأوامر خلال العهدة اللبرالية في الجزائر

كنتيجة للظروف الغير عادية التي عرفها المجتمع والنظام السياسي الجزائري، صدر دستور 23 فيفري 1989 ، ليعبر عن حكم جديد قاعدته سيادة الشعب، ويهدف إلى وضع أسس نظام ديمقراطي، يقوم على التعددية السياسية، ومجتمع مدني يشارك في اتخاذ قرار سياسي¹، وهو ما دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى عدم الأخذ بنظام الأوامر في هذه المرحلة ، حيث جاء دستور 1989 خاليا من أي نص، يمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر، رغبة منه للرجوع إلى مبدأ الفصل بين السلطات عن طريق حماية الاختصاص التشريعي، إلا أن هذا الوضع لم يعمر طويلا، تحت تأثيرات الحالة الاستثنائية²، بفعل الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الجزائر، مع أواخر الثمانينات ومطلع التسعينات، حيث غابت فيها الشرعية الدستورية، الأمر الذي دفع بالمؤسس الدستوري الجزائري بضرورة العودة إلى نظام الأوامر كوسيلة ناجعة وفعالة، لدرء هذه الأزمات، وذلك بالتصميم عليها مجددا بمقتضى دستور 1996، رغبة منه في إضفاء الشرعية الدستورية عليها.

الفرع الأول

الأوامر في ظل دستور 1989

بالرغم من أن المشرع الدستوري الجزائري لم يتطرق إلى نظام الأوامر في دستور 1989 بسبب تبنيه لمبدأ الفصل بين سلطات، إلا أنه بفعل الأحداث التي مرت بها الجزائر خلال الفترة الانتقالية الواقعة بين سنة 1992 و1996، تم اللجوء إلى هذه التقنية لحل

¹ - عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، منشورات جامعة 08 ماي 1945 قالمة ، 2006، ص 144 .

² - سعاد ميمونة ، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، المرجع السابق ، ص 56 .

الأزمات ،ولكن خارج الأطر الدستورية وفي غياب المؤسسة التشريعية بعد إعلان الحالة الاستثنائية.

أولا : الأوامر الصادرة خلال الفترة الممتدة بين 1992 و 1994

على اثر تزامن استقالة رئيس الجمهورية "الشاذلي بن جديد" بتاريخ 12 جانفي 1992، وحله للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 14 جانفي 1992¹، وقعت الجزائر في فراغ المؤسسات الدستورية، ترتب عنه قيام المجلس الأعلى للأمن بإصدار إعلان بتاريخ 14 جانفي 1992، يتضمن تنصيب هيئة رئاسية جماعية أطلق عليها اسم المجلس الأعلى للدولة، والتي سوف تتولى مهام رئيس الجمهورية إلى حين انتخاب رئيس جديد، وتطبيقا لذلك فقد أصدر المجلس المستحدث مداولتين ،حددتا كل النظام المعياري المخول إلى المؤسسة التنفيذية، فبموجب المداولة رقم 01/982²، منح الرئيس المجلس الشعبي الأعلى للدولة الحق في الإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وكذا ترأس مجلس الوزراء، وكذلك المداولة رقم 02/92³، حاز بموجبها المجلس الأعلى للدولة صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة لضمان استمرارية الدولة، حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي، وذلك بمساعدة المجلس الاستشاري الوطني الذي يتولى إعطاء رأيه في مشاريع المراسيم ، ذات الطابع التشريعي التي تعرض عليه ، وقد أصدر المجلس الأعلى للدولة 29 مرسوما تشريعيا خلال الفترة التي تولى فيها مهمة التشريع إلى غاية 31 جانفي 1994⁴. وبمجرد تعيين "اليمين زروال" رئيسا للدولة في الجزائر تولى هذا الأخير التشريع بموجب مراسيم تشريعية ، وقد أصدر رئيس الدولة 13 مرسوما تشريعيا، بالإضافة إلى أمرين آخرين لم يصدرا في شكل مراسيم تشريعية، بل في شكل أوامر

¹ - المرسوم الرئاسي رقم: 92-01 المؤرخ في 04 / 01 / 1992 ،المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني،ج.ر.ج ، العدد 02.

² - مداولة رقم: 92- 01 ،المجلس الأعلى للدولة، المؤرخة في 19 جانفي 1992 ،ج.ر.ج ، العدد 05.

³ - مداولة رقم: 92- 02 ، المجلس الأعلى للدولة، المؤرخة في 14 أفريل 1992 ،ج.ر.ج ، العدد 28.

⁴ - سعاد ميمونة ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، المرجع السابق، ص41.

تشريعية، يتضمن الأول تنظيم المجلس الوطني الانتقالي، والثاني القانون الأساسي لعضو المجلس الوطني الانتقالي، خلال المدة الممتدة من تاريخ انتهاء الفترة المخصصة للمجلس الأعلى للدولة من أجل التشريع إلى حين تشكيل المجلس الوطني الانتقالي.

ثانيا : الأوامر الصادرة خلال الفترة الممتدة بين 1994 و1996

كما سبق وأن رأينا بأنه بتاريخ 31 جانفي 1994 ، تنتهي المدة المحددة لبقاء المجلس الأعلى للدولة، فترتب عن ذلك اجتماع القوى السياسية في الجزائر، وذلك في ندوة الوفاق الوطني أيام 25 و 26 جانفي 1994، وكانت النتيجة صدور وثيقة الوفاق الوطني، فاعتبرت هذه الوثيقة كتنظيم مؤقت للمرحلة الانتقالية، إلى حين إعادة تنصيب المؤسسات الدستورية والرجوع إلى الشرعية الدستورية، حيث أسندت الاختصاص التشريعي إلى المجلس الوطني الانتقالي¹، باعتباره هيئة تشريعية انتقالية يتولى مهمة سن وإعداد القانون نيابة عن السلطة التشريعية الأصلية، وهذا لسد العجز المؤسساتي الناتج عن الفراغ الذي أحدثته المجلس الشعبي الوطني²، حيث نصت المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني، على أنه مارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون ، وقد صدر عن المجلس الوطني الانتقالي ستين (60) أمرا تشريعا مست المجال المخصص للبرلمان خلال الفترة الممتدة من 1994 إلى غاية 1997 ، حيث استمر عمل المجلس الوطني الانتقالي بموجب الأحكام الانتقالية التي أوردها دستور 1996، وانتهت مهمته بانتخاب المجلس الشعبي الوطني في 18 ماي 1997³.

¹ - الأمر رقم : 94 - 01 ، المؤرخ في 10 أوت 1994 ، المتضمن تنظيم المجلس الانتقالي وسير عمله ، ج. ر. ج ، عدد 61 .

² - فوزي أوصديق ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، القسم الثاني (النظرية العامة للدساتير) ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2001 ، ص 172.

³ - سعاد ميمونة ، المرجع السابق، ص: 42.

الفرع الثاني

الأوامر في ظل دستور 1996 والتعديلات اللاحقة عليه

من خلال التجربة الدستورية التي شهدتها بلادنا ، انتبه المشرع الدستوري إلى الأدوار الأساسية التي يمكن أن تلعبها الأوامر خاصة خلال الأزمات¹، ومن ثم فإن إغفال التنصيص على مثل هذه المعايير، يمثل خطأ فادحا اقتترفه دستور 1989 ، لهذه الأسباب كلها حاول دستور 1996، استخلاص العبر من تجارب الماضي ، فأعتق مرة أخرى أسلوب الأوامر التشريعية ، كوسيلة وأداة دستورية احتياطية ، تستعمل لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية ، في حالة وقوع الدولة تحت وطأة الضرورة ، والظروف الاستثنائية. وبناءا عليه فقد أقر المشرع الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية ، اختصاص التشريع بالأوامر في نص المادة 124² من دستور 1996، وفصل من خلالها الضوابط التي تحكمه³، وهي أن يمارس رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية عن طريق سلطة التشريع بالأوامر، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورة وأخرى للسلطة التشريعية، وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء، ويعمل بها من تاريخ نشرها، غير أنها تصبح ملغاة إذا لم يودع مشروع قانون للتصديق عليها لدى البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، وتعد الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان لاغية، وزوال ما كان لها من قوة القانون،

¹ - عبد المجيد زعلاني ، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم ، المجلة الجزائرية للعلوم القضائية والاقتصادية والسياسية، العدد الثاني ، 1999 ، ص 09.

² - تنص المادة 124 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 والتي تقابلها المادة 142 من الدستور على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

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

* تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

* يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

* تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء .

³ - سمير شعبان، أحمد غراب مجال التشريع في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية،

جامعة باتنة، كلية الحقوق، ص 25.

كما يحق لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور قبل التعديل الأخير¹.

كما أن الدستور أباح لرئيس الجمهورية، أن يصدر قانون المالية بأمر إذا لم تتم المصادقة عليه خلال الخمسة والسبعين (75) يوما، من تاريخ إيداعه لدى البرلمان، وذلك نظرا لطبيعة الاستعجال التي تتطلبها أموال الدولة، ولكي لا تتعطل المرافق العمومية عن السير الحسن².

فمن خلال استقرائنا لنص المادة 124 من الدستور، يتضح لنا بأن رئيس الجمهورية يمكنه أن يحل في الحالات المحددة قانونا، محل البرلمان في ممارسة اختصاصه التشريعي دون أن يطلب تفويضا منه، أو أن يشاركه في ذلك رئيس الحكومة، بالرغم من تبني المشرع الدستوري الجزائري لثنائية السلطة التنفيذية، على غرار الدستور الفرنسي لسنة 1958، ومن دون تحديد الموضوعات التي يمكن أن يشرع فيها بأوامر، مادام أن لديه رخصة من الدستور، لا يقيدتها شيء إلا ما اشترطته المادة 124 نفسها، بعرض الأوامر على الموافقة اللاحقة للبرلمان، وأيضا اتخاذها في مجلس الوزراء، وهذا ما يؤدي بنا إلى القول أنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة والاستئثار في استعمال الأوامر التي لا يجوز له تفويضها طبقا لنص المادة 87³ من دستور 1996 قبل التعديل الأخير لأي كان، ومن ثم يغدو هذا الحق سلطة شخصية في يده يمارسها بكل اختيار منه ودون قيود، وماعدا القيود المنصوص عليها في

¹ - المادة 93 من دستور 1996 قبل تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 107 من الدستور بعد التعديل.

² - حسين فريجة، "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة النظر"، مجلة المنتدى، العدد السادس، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق، ص 25.

³ - تنص المادة 87 من دستور 1996 قبل تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 101 بعد التعديل الأخير على "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق الحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78 و 91 و 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور.

المادة 124 منه ، كما أنه يتمتع بسلطة تقديرية وحرية تكييف الوضع حسب ما هناك من الأسباب والدوافع اللازمة لإصدار الأمر¹. وبالتالي فهو ينافس البرلمان في التشريع، أو يكاد يتغلب عليه في اختصاصاته الأصلية، خاصة بعد أن تم تحديد الميادين التي يتدخل فيها بمقتضى المادتين 122 و123 من الدستور ، وبذلك يكون له تأثير كبير على الإرادة التشريعية للبرلمان، حيث يحد من مشاركته في إنتاج التشريع بواسطة التعديلات والاقتراحات البرلمانية.

إن اتساع نطاق الأوامر، وجد تبريره عند الكثير من رجال القانون، في عدم تمكن السلطة التشريعية من مجابهة المشاكل التي تواجه الدولة، خاصة مع ازدياد تدخلها لاسيما في المجال الاقتصادي، وهذا عكس السلطة التنفيذية التي تملك من الوسائل المادية والفنية ما يمكنها من مجابهة هذه الطرق الطارئة.

إضافة إلى أن رئيس الجمهورية ورغم اختصاصه الغير مقيد من حيث المواد التي يشرع فيها بأوامر، وحرية الحركة التي يتمتع بها في المجال التشريعي، إلا أن الواقع يثبت الاستعمال الاستثنائي لها حسب رأي بعض الشراح، فمن باب احترام السلطة التشريعية لا يمكنه التدخل في مجالها إلا عند الضرورة الملحة ، ومتى توفر عنصر الاستعجال بهدف ربح الوقت الذي يتطلبه إصدار القانون، وبطئ إجراءاته ، وبالتالي الوصول إلى تطبيق القواعد الجديدة المفروضة في شكل أمر رئاسي في أسرع وقت ممكن، ومنه تؤدي الغرض المرجو منها على أكمل وجه².

وعكس هذا التوجه وهو الرأي الأقرب إلى الصواب ، هناك من يعتبر أنّ إقرار التشريع بواسطة أوامر لرئيس الجمهورية، دون أن يكون ذلك مفروضا بشروط فعالة ، تحدّ من بسط نفوذه وسيطرته على البرلمان، ودون أن يقترن ذلك على الأقل بممارسة رقابة ناجعة من مختلف الأجهزة الرقابية في الدولة ، من شأنه ترجيح كفة السلطة التنفيذية على

¹ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 248.

² - عبد المجيد زعلاني، المرجع السابق، ص 17.

حساب السلطة التشريعية¹، وبالتالي الإخلال بالتوازن المرجو من الإصلاح الدستوري لسنة 1996، كما أنّ تأسيس ذلك على التصديّ للمشاكل والظروف الطارئة بين دورتي البرلمان كحجة للتشريع بأوامر، غير مقبول من الناحية العملية، لأنّ البرلمان يمكنه أن يعقد دورات استثنائية من أجل التحكم في هذه المستجدات.

و من أجل ذلك ، ولحدّ من اتّساع النفوذ التشريعي لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر على حساب السلطة التشريعية، فقد أقرّ المشرّع الدستور الجزائري المزيد من القيود على هذه السلطة من خلال التعديلات التي طرأت على دستور 1996 ونخص بالذكر تعديل 2002 و 2008، ولا سيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

أولا : الأوامر طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2002 و 2008

وبالرغم من الإصلاحات الجزئية التي مسّت دستور 1996، من خلال التعديل الدستوري لسنة 2002² و 2008، لسدّ النقائص الواردة عليه، خاصة على مستوى تنظيم السلطة التنفيذية، وعلاقتها بالسلطة التشريعية، إلا أنّ ذلك لم يرتقي إلى المستوى المطلوب، لإحداث التوازن فيما بينهما، خاصة وأنّ تعديل 2002 جاء لتكريس اللّغة الأمازيغية كلغة وطنية فقط، بينما تعديل 2008 فقد شمل بعض التغييرات في هذا المجال، وذلك بتوضيح الصلاحيات والعلاقات بين السلطات، أهمها تمكين رئيس الجمهورية من الترشيح لعهدة رئاسية ثالثة خلافا لما كان ينصّ عليه دستور 1996، إضافة إلى تركيز السلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية، وتقوية مركزه ، بعد أن استبدل مركز رئيس الحكومة بوزير أوّل، ليكون هذا التعديل قد أضفى طابعا رئاسيا على النظام السياسي الجزائري، وهو الوضع الذي كرّسته الممارسة السياسية في الجزائر منذ سنة 1962، حيث أصبح الوزير الأوّل

¹ - صبرينة بوخنان ، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار، عنابه ، كلية الحقوق، 2007، ص 64.

² - التعديل الدستوري لسنة 2002، الصادر بموجب القانون رقم : 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر.ج، العدد

25، المؤرخة في 14 أفريل 2002

مجرد منسق لعمل الحكومة التي يعينها رئيس الجمهورية ، والمطبقة لمخطط عمل يقتصر مضمونه على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية¹.

أمّا فيما يخص نظام الأوامر، فيمكن القول بأنّ التعديل الدستوري لسنة 2008 لم يطرأ عليه أي تعديل يذكر، بل بقي كما هو منصوص عليه في دستور 1996، لا سيما في المادة 124 منه، وكذا المادة 93 التي تتعلق بالحالة الاستثنائية، إلا أنّ بعض التعديل الذي شمل المادة 120 من الدستور لم يؤثر على نظام التشريع بالأوامر، والمتمثلة في سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بأمر، في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في مدة أقصاها خمس وسبعين (75) يوماً من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى). وبناءً عليه فإنّ التعديلين الدستوريين لسنة 2002 و 2008، لم يأتيًا بالجديد فيما يخص نظام الأوامر.

ثانيا : الأوامر طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016

لقد شمل التعديل الدستوري الأخير المصادق عليه من قبل البرلمان الجزائري المنعقد بغرفتيه يوم 06 مارس 2016²، سوءا بزيادة مواد جديدة أو بحذف مواد قديمة فيه ، ولا سيما تلك المتعلقة بحقوق وحرّيات المواطنين، وتنظيم السلطات، والرقابة الدستورية، وذلك في إطار مواصلة الإصلاحات السياسية ، تماشيا مع المتطلبات الدستورية التي أفرزها التطور السريع للمجتمع الجزائري، تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، وتدعيما لاستقلالية القضاء، وتفعيل دور البرلمان بغرفتيه ، وتأكيدا لمكانة المعارضة السياسية وحقوقها، و ضمان المزيد من الحقوق والحرّيات للمواطنين، لذلك فقد جاء هذا التعديل الدستوري الجديد معبرا عن رغبات المجتمع الجزائري ، حسب رأي الأستاذ الأمين شريط ، رئيس اللجنة

¹ - الموقع الإلكتروني: (<http://ammaraabas.blogspot.com>) (2014/02blog-spot-16.htmg) تاريخ الدخول :

2016/02/23، على الساعة : 30 : 21 .

² - التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، ج. ر. ج ، العدد

14 ، المؤرخة في 7 مارس 2016 .

القانونية في مجلس الأمة (الغرفة الثانية)، بناء على تصريح له لدى الإذاعة الوطنية الجزائرية القناة الأولى، بعد مصادقة البرلمان عليه، والذي نأمل أن يكون كذلك في المستقبل. أما فيما يخص نظام الأوامر، فقد شمل هذا التعديل الدستوري الأخير بعض الأحكام التي تتعلق به شكلا ومضمونا، لاسيما في نص المادتين 93 و 124 وكذا ، حيث أن الأولى أصبحت منصوص عليها في المادة 107 والثانية أصبحت المادة 142 ، وذلك عملا بنص القانون 01-16 الذي أعاد تنظيم وترتيب مواده، و حيث نصت المادة 142 على : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

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

* يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. * تتخذ الأوامر مجلس الوزراء".

باستقراءنا لهذه المادة وبالمقارنة مع النص القديم، نستشف بأنّ هناك إرادة من المشرع الجزائري من أجل التقليل من هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية، والحدّ من التدخل في اختصاص السلطة التشريعية عن طريق آلية التشريع بالأوامر، خاصة في الظروف العادية ، من خلال وضع المزيد من القيود على هذه السلطة، حيث أضاف المؤسس الدستوري شرط الاستعجال صراحة حتى يباشر رئيس الجمهورية اختصاصاته في التشريع بالأوامر، بالرغم من أنّ هذا الشرط مفترض ضمنيا (شرط ضمني)، حتى يستطيع رئيس الجمهورية مباشرة سلطة التشريع بالأوامر.

كما أنّ التعديل الدستوري الأخير قد شمل بعض الأحكام المنظمة للسلطة التشريعية لاسيما المادة 118 من دستور 1996 ، والتي أصبح منصوص عليها في المادة 135 من الدستور بعد تعديل 2016، والمتعلقة بشكل وإجراءات مباشرة عملها، حيث بعدما كان البرلمان يعقد أشغاله في دورتين عاديتين كل سنة ، وفي دورة استثنائية، في مدة أقصاها

أربعة أشهر لكل دورة طبقاً لهذه المادة، فقد قلّص المشرع الدستوري في هذا التعديل عدد الدورات بدورة واحدة فقط كل سنة، ورفع في المدة الزمنية لانعقاد أشغال الدورة البرلمانية إلى عشرة (10) أشهر¹، وبناءً عليه فإنّ رئيس الجمهورية أصبح يشرّع بالأوامر، إمّا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، والمقدّرة بشهرين على الأكثر، طبقاً للمادة 142 من الدستور ، ولا يكون ذلك إلاّ في حالة توافر عنصر الاستعجال، بعد استشارة مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه ، كرقابة سابقة على هذه الأوامر، قبل عرضها على نواب الشعب للموافقة عليها أو رفضها طبقاً للقانون ، و هو ما يدفعنا إلى التساؤل التالي :

- هل سلطة رئيس الجمهورية واسعة أم مقيدة عند تقديره لهذه المسائل العاجلة في الظروف العادية ، لاسيما إذا كان رأي مجلس الدولة غير ملزم له؟ .

أمّا بالنسبة للحالة الاستثنائية التي يشرّع فيها رئيس الجمهورية طبقاً لنصّ المادة 93 من الدستور قبل التعديل الأخير، والتي أصبحت المادة 107² منه ، فقد شملها بعض التعديل الذي مسّ إجراء من إجراءات تقريرها من قبل رئيس الجمهورية ، والتي سبق وأن تناولناها بالتفصيل، وهي إحدى الهيئات التي ينبغي أن يستشيرها الرئيس عند اتّخاذه للحالة الاستثنائية ، وهو المجلس الدستوري ، حيث عوض أن يستشير هيئة المجلس ككل، فقد أصبح يستشير رئيس المجلس فقط ، ولعلّ غاية المشرع الدستوري من ذلك، هي ضرورة التسريع في تفعيل إجراءات تقرير هذه الحالة الاستثنائية نظراً لخطورتها ، وعلى اعتبار أنّ رئيس المجلس الدستوري يفترض فيه ولأئّه لرئيس الجمهورية الذي اختاره لهذا المنصب عن طريق التعيين، وهو ما يفسر كذلك المركز المرموق الذي يتمتّع به رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري ، من خلال الصلاحيات الواسعة المخولة له دستوريا لأداء مهامه ، ولاسيما في مجال التشريع عن طريق الأوامر .

¹ - المادة 135 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي يقابلها المادة 118 من الدستور قبل التعديل .

² - المادة 107 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 93 من الدستور قبل التعديل .

ملخص الفصل الأول

في نهاية هذه الدراسة المتواضعة لهذا الفصل، نستطيع القول بأن نظام التشريع بالأوامر في الجزائر قد حافظ على مكانته في النظام القانوني الجزائري، حيث نجده قد أخذ مساحة واسعة في عملية إنتاج وصنع القانون منذ دستور 1963 إلى اليوم، وهو ما يعكس النفوذ التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وباعتبار أن التشريع بالأوامر هي آلية حكومية خولت لرئيس الجمهورية مباشرتها في الظروف العادية، كما في الظروف الاستثنائية، من أجل سن قوانين تفرضها الضرورة التي يمكن أن تواجهها الدولة، وفي المجالات المخصصة للبرلمان، سواء بتفويض منه أو بموجب نص قانوني.

وعليه فقد حاولنا في مستهل هذه الدراسة تحديد الإطار القانوني للأوامر التشريعية من خلال البحث في ماهيتها، وإعطاء بعض المفاهيم الفقهية البسيطة للأوامر والتفويض التشريعي، ثم تكييفها تكييفاً قانونياً لمعرفة مكانتها وقيمتها القانونية ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية عبر كل مرحلة من مراحل نموها، وتحديد أساسها القانوني، وذلك بالاعتماد على معيارين تقليديين أساسيين لتمييز الأوامر التشريعية عن التشريعات الأخرى، وهما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، في إطار نظريتين فقهيّتين، فالأولى هي نظرية التفويض التشريعي، الذي نسب فيها بعضهم مصدر هذه الأوامر إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بينما نسبه البعض الآخر إلى الاعتبارات العملية، والثانية هي نظرية اتساع السلطة اللائحية، والتي تعتمد على منح البرلمان اختصاصها في التشريع لرئيس الجمهورية في إطار توسيع اختصاصاته التشريعية، وفي مجالات محددة بمقتضى الدستور.

ثم تطرقنا بعد ذلك للبحث عن أسباب تبني المشرع الدستوري الجزائري لهذه الآلية، ولعل أهمها تأثيره بالمشرع الفرنسي الذي أخذ عنه هذه التقنية، وبالنظر كذلك إلى المركز

المرموق الذي يحظى به رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، وذلك بفضل الصلاحيات الدستورية الواسعة التي منحت له، جعلت منه بحق مفتاح قبته، بالإضافة إلى ضعف المجلس التشريعي في أداء الوظيفة التشريعية، خاصة في ظل الأزمات الحادة التي مرت بها الجزائر خلال الخمسين سنة الماضية.

ثم تطرقنا بعد ذلك إلى مراحل تطور هذه التقنية في التجربة الدستورية الجزائرية، وذلك ضمن العهدة الاشتراكية في ظل دستور 1963، الذي تبنى نظام التفويض التشريعي بناء على قانون التفويض، وفي ظل دستور 1976 بناء على نص الدستور، ثم ضمن العهدة الليبرالية في ظل دستور 1989، الذي اغفل النص على هذه التقنية بسبب تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات، ليعيدها دستور 1996 وبمنظور آخر، عزز فيه مكانة الأوامر التشريعية في النظام القانوني الجزائري، خاصة في فترات الفراغ الدستوري، حيث تعاضم النفوذ التشريعي لرئيس الجمهورية وتقلص دور المؤسسة التشريعية في أداء وظيفتها الأساسية في التشريع، بالرغم من الإصلاحات الدستورية التي طرأت على دستور 1996 في سنتي 2002 و 2008، للحد من هذه الهيمنة، لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

الفصل الثاني
اختصاصات رئيس
الجمهورية التشريعية

الفصل الثاني

اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية

قد يحدث في بعض مراحل الحياة الدستورية كحالات غياب المؤسسة التشريعية غيابا عاديا (مؤقتا)، نظرا لأن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، كما قد يحل البرلمان ويجمد نشاطه. وفي كلتا الحالتين قد تستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل في المجال العائد دستوريا للبرلمان، كما قد تكون الهيئة التشريعية موجودة ومنعقدة لكن التشريعات العادية لا تكفي لمواجهة الظروف و الأوضاع الاستثنائية التي قد تطرأ على الدولة¹ في أي وقت، وعلى إثر ذلك تدخل المشرع الجزائري لتنظيم مثل هذه الحالات، وأسند وظيفة التشريع إلى رئيس الجمهورية وهذا باستعمال آلية التشريع بالأوامر.

وبناء على ما تقدم ، سوف نحاول الكشف عن الصلاحيات و السلطات الدستورية المخولة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر عند مباشرته لهذه التقنية، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية طبقا لدستور 1996 ، وحسب التعديلات الواردة عليه لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، والقيود الواردة عليها (في مبحث أول) ، ثم وسائل الرقابة المتاحة على هذه الأوامر التشريعية (في مبحث ثان).

¹- وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011 – 2012، ص285 .

المبحث الأول

سلطات رئيس الجمهورية التشريعية و القيود الوارد عليها

تتمتع السلطة التنفيذية في الجزائر بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية ، خاصة تلك المخولة لرئيس الجمهورية عن طريق آلية التشريع بالأوامر ، إذ يمكن للرئيس أن يتدخل في الاختصاص الأصيل للبرلمان ، وذلك بسن تشريعات لها قوة القانون، بشكل يتناقض ومفهوم مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور 1989، وكرسه التعديل الدستوري لسنة 1996، والقائم على مبدأ أساسه التعاون المتبادل بين السلطات العامة الثلاث في الدولة.

وبالنظر إلى دستور 1996، وما طرأ عليه من تعديلات ، لاسيما التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، نجد بأن المؤسس الدستوري الجزائري ، قد حدد حالات معينة حتى يباشر رئيس الجمهورية صلاحياته التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر، في ظروف زمنية مختلفة ، هما الظروف العادية و الظروف الاستثنائية¹، بالإضافة إلى تلك المخصصة في المجال المالي، والمتعلقة بقانون المالية لتحديد الميزانية العامة للدولة (في مطلب أول)، وقد أحاط المشرع الدستوري هذه الحالات بمجموعة من القيود و الشروط الشكلية و الموضوعية (في مطلب ثاني)،

المطلب الأول

حالات ممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر

لقد خول المشرع الجزائري في دستور 1996 لرئيس الجمهورية سلطة مباشرة الوظيفة التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر بصفة انفرادية ومباشرة ، وفي المجالات المخصصة للبرلمان، والتي يمكن أن يتخذها بسبب غيبة البرلمان، إما نتيجة العطلة أو نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني، وذلك خلال الظروف العادية (في فرع أول)، أو في الظروف الغير عادية بمناسبة الحالة الاستثنائية ، من أجل مواجهة العناصر التي تفرضها حالة الضرورة

¹- المادة 142 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 124 من الدستور قبل التعديل.

(في فرع ثاني)، إضافة إلى الأوامر التي يمكن أن يتخذها الرئيس في المجال المالي¹ نظرا لخصوصيتها ، وذلك في حالة عدم مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية في الآجال المحددة دستوريا (في فرع ثالث).

الفرع الأول

مباشرة الوظيفة التشريعية في الظروف العادية

لقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري سلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية، حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة ، بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر، يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر، وهما في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، طبقا لنص المادة 124² من دستور 1996 قبل التعديل ، إلا أنه طبقا للتعديل الدستور الأخير لسنة 2016، تم استبدال الحالة الأخيرة بحالة العطل البرلمانية، نظرا للتغيير الذي حدث على مستوى سير عمل السلطة التشريعية³. حيث نصت عليها الفقرة الأولى من المادة 142 من الدستور بعد التعديل على ما يلي: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة ، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة ».

أولا : التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة التشريعية المحددة دستوريا ، ويكون ذلك عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية. ويقصد بالفصل التشريعي الفترة الفاصلة بين انتخابات وأخرى للمجلس الشعبي

¹ - المادة 138 فقرة 09 و 10 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 120 فقرة 7 و 8 من الدستور قبل التعديل .

² - تنص المادة 124 فقرة أولى من دستور 1996 قبل التعديل الأخير على : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان " .

³ - حيث كان البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة طبقا لنص المادة 118 من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، ثم أصبح يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة طبقا لنص المادة 135 من الدستور بعد التعديل الأخير.

الوطني¹، وقد حددتها الفقرة الأولى من المادة 119 من دستور 1996 بخمس سنوات²، فاستحداث المشرع الدستوري في ظل دستور 1996، حالة شغور المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، راجع إلى استخلاص العبر، لتفادي حالات الفراغ الدستوري الذي عاشته الجزائر سنة 1991، أين تزامنت استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وما ترتب عنه من أزمات سياسية حادة، كما أنه يدخل في إطار ضمان التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والذي يتطلبه مبدأ الفصل بين السلطات³، والمساهمة في استعادة استقرار مؤسسات الدولة، وتحسين التشريع⁴، وتعزيزا لذلك فقد منح المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 136⁵ منه، وبالرغم من حصر هذه السلطة في مجالات محددة على سبيل الحصر في نص المادة 137⁶ المضافة من الدستور، إلا أن هذا التعديل يعتبر بداية نحو خلق نوع من التوازن الوظيفي بين الغرفتين البرلمانيتين، وإعطاء مجلس الأمة المكانة التي يستحقها في مجال التشريع، والتي نصت عليها المادة 112⁷ من الدستور، إضافة إلى دوره في المجال الرقابي.

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

¹- صبرينة بوخنان، المرجع السابق، ص 86.

²- المادة 119 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 102 من الدستور قبل التعديل.

³- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، 2010، ص 301.

⁴- Mohamed BOUSSOUHAH, la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, office des publications universitaires, Alger, 2005, page 322.

⁵- تنص الفقرة الأولى من المادة 136 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 على " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ".

⁶- تنص الفقرة الأولى من المادة 137 (المضافة) في دستور 1996 بعد تعديل 2016 على " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة ".

⁷- تنص المادة 112 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 98 من الدستور على " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

ثانيا : التشريع بأوامر بين دورتي انعقاد البرلمان أو خلال العطل البرلمانية

يعتبر تحديد مدة الدورات التشريعية عاملا أساسيا لتفوق المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية، وإن كان ذلك يعود إلى أسباب موضوعية تتمثل في استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة السنة¹. فطبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير، يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في الفترات التي تتخلل دورات انعقاد البرلمان، والتي تعرف بفترات العطل البرلمانية الممنوحة للنواب ، والمقصود بالعطلة البرلمانية ، أن البرلمان لا يضل منعقدا طوال أيام السنة ، وإنما يجتمع خلال فترة زمنية معينة²، وقد حددت المادة 118³ من نفس الدستور دورات البرلمان بدورتين عاديتين كل سنة، حيث تكون مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل وهما دورة الربيع، وتبدأ في يوم العمل الثاني من شهر مارس ، ودورة الخريف وتبدأ في اليوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وهذا ما نصت عليه أيضا المادة (05) من القانون العضوي 02/99⁴ المؤرخ في 08/03/1999 الخاص بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما، وبين الحكومة، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع أيضا بين دورتي انعقاد البرلمان الغير عادية، والواقع أنه إذا كان اختصاص البرلمان لوظيفته التشريعية هي مدة ثمانية أشهر في السنة على الأقل، فإن لرئيس الجمهورية نفس هذا الاختصاص خلال أربعة أشهر كاملة في الانعقاد خلال السنة .

وبالمقارنة مع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، نجد بأن المشرع الجزائري قد أحدث تغييرا على مستوى تنظيم السلطة التشريعية لاسيما في نص المادة 135⁵ من دستور

¹- سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق ، ص 350 .

²- سعاد ميمونة ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، تخصص القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010 – 2011، ص 63 .

³- تنص المادة 118 فقرة أولى من دستور 1996 قبل تعديل 2016 على " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ، ومدة كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل".

⁴- القانون العضوي رقم: 99-02 ، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 هجري ، الموافق لـ : 08 مارس 1999 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ، ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج ، رقم 15 ، الصادرة في 19 مارس 1999 .

⁵- حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 135 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 على : " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل ، وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

1996 بعد التعديل، حيث قلص في عدد دورات البرلمان ، من دورتين إلى دورة واحد فقط في السنة، ورفع في مدة انعقادها إلى عشرة أشهر، بعدما كانت أربعة أشهر لكل دورة في النص القديم¹ ، وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية يشرع بين دورتي البرلمان بل خلال العطل البرلمانية طبقاً للفقرة الأولى من نص المادة 142² من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والمقدرة بشهرين على الأكثر من الناحية النظرية ، والتي تبدأ من نهاية مدة العمل التشريعي المقدرة بعشرة أشهر، إلى غاية بداية فترة تشريعية جديدة.

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

الفرع الثاني

مباشرة الوظيفة التشريعية في الظروف الاستثنائية

تشكل الحالة الاستثنائية أحد أهم الظروف الغير عادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وكذلك الآثار الخطيرة التي تترتب عليها، وهذا على مختلف الأصعدة، خاصة على حقوق الأفراد³. ويعود أصل الحالة الاستثنائية إلى المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 السالفة الذكر، حيث أكدت على ضرورة تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الاستثنائية خاصة في الظروف التي تعد خطيرة⁴، وقد منحت الدساتير الجزائرية⁵ كلها لرئيس الجمهورية

¹ المادة 118 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 .

² تنص الفقرة الأولى من المادة 142 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة " .

³ - سعاد ميمونة ، المرجع السابق، ص 57.

⁴ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، المرجع السابق، ص 87.

⁵ - وهي المادة 59 من دستور 1963، المادة 120 من دستور 1979، المادة 87 من دستور 1989 و المادة 93 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 ، والمادة 107 من نفس الدستور بعد التعديل الأخير لسنة 2016 .

الجمهورية سلطة تقرير الحالة الاستثنائية ، حيث أقرت الفقرة الثالثة من المادة 142 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر خلال الإعلان عن هذه الحالة بقولها: « يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور».

ويترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية ، اجتماع جميع السلطات في يده، ومن بينها السلطة التشريعية، حيث يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية، في حالة وقوع البلاد تحت وطأة الضرورة والظروف الاستثنائية¹، وتحقق هذه الحالة طبقا لنص المادة 107 من الدستور، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم ، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، حيث يخول الدستور لرئيس الجمهورية في مثل هذه الحالة أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي يستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية ، ولمعرفة النظام القانوني للحالة الاستثنائية ،لابد من دراسة شروط قيام هذه الحالة ، ثم إجراءات تقريرها من قبل رئيس الجمهورية .

أولا : شروط قيام الحالة الاستثنائية

وفقا لما أورده المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم ، وحتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية، لابد من توافر بعض الشروط الموضوعية المحددة حصرا في الدستور وهي كالاتي :

أ- وجود خطر داهم على الدولة

لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن قيام الحالة الاستثنائية، ضرورة تواجد خطر، وهذا ما يتضح من الفقرة الأولى من المادة 107 من الدستور، التي تنص على " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة

¹ - « Le président de la république pourrait légiférer par voie d'ordonnance, dans certaines situations particulières afin d'assurer en tout circonstance, la continuité de l'état.» cf. Mohamed BOUSSOUHAH, la situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992, et le 16 novembre 1995, IDARA, vol 10 n° 02, Alger, 2001, p100.

بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها". و الخطر في المعنى القانوني، يقصد به كل حالة واقعة تنذر بضرر، يصيب مصلحة حيوية فيتهدها إما بالانتقاض أو الزوال¹، ولكي يعتمد كأساس لإعلان الحالة الاستثنائية يجب أن يكون داهما ووشيك الوقوع ولا يمكن دفعه ، وان يكون من الجسامة و الخطورة بحيث لا تجدي معه الوسائل الدستورية العادية ، وتقدير ذلك يؤول إلى اختصاص رئيس الجمهورية وحده². وقد عينت المادة 107 من الدستور بعد تعديل 2016 الأمور التي قد يهددها هذا الخطر، وهي إصابة مؤسسات الدولة الدستورية، الاستقلال الوطني، وسلامة التراب الوطني.

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

لا يكفي أن يكون هناك خطر داهم وشيك الوقوع حتى يكون بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية ، بل يجب أن يصيب ذلك الخطر إحدى الموضوعات المحددة حصرا في المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم ، ويتعلق الأمر بالمؤسسات الدستورية في الدولة، أو استقلال الدولة، أو سلامة ترابها، ويستوي أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا مادام يتعرض إلى إحدى الموضوعات المذكورة في هذا الدستور.

ثانيا : إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية

بعد التحقق من ثبوت العناصر الموضوعية للحالة الاستثنائية ، يتعين على رئيس الجمهورية تقرير هذه الحالة، لاستعمال الوسائل التي تمنحها إياه الشرعية الاستثنائية لمواجهة الأزمة ، لكن ذلك لا يمثل اختصاصا يحتكره الرئيس بإرادته المنفردة ، بل أوجب عليه الدستور احترام بعض الشروط الشكلية المتعلقة بالإجراءات³، وفي هذا نصت الفقرة الثانية من المادة 107 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 على: « ولا يتخذ مثل هذا

¹- عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 140.

²- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص 100 .

³- أحسن رابحي ، المرجع السابق، ص89.

الإجراء ، إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء».

أ - استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري في الفقرة 02 من المادة 107 من دستور 1996، على رئيس الجمهورية وجوب استشارة بعض الشخصيات الهامة، حتى يعلن الحالة الاستثنائية وهما:

1- استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني

لقد ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية، وهو يهيم بإعلان الحالة الاستثنائية ، بضرورة استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ، ورئيس مجلس الأمة، نظرا لخطورة هذا الإعلان على اختصاصات السلطة التشريعية ، على اعتبار أن هذا الإعلان، يخول لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات لعل أهمها، سلطة التشريع بأوامر حتى و البرلمان منعقد، ناهيك عن المكانة التي يحظى بها البرلمان بين المؤسسات الدستورية في الدولة ، باعتباره المعبر عن إرادة الشعب ، وصاحب السيادة في إعداد القانون والموافقة عليه¹، وبما أن رئيسي غرفتي البرلمان يمثلان رأس السلطة التشريعية، و يعبران عن رأي النواب و الأعضاء وبالتالي يعبران عن رأي الأمة ككل، ومن ثم فإن تطابق رأي رئيسي غرفتي البرلمان مع رأي رئيس الجمهورية، من شأنه تعزيز موقف هذا الأخير تجاه نواب الشعب و الرأي العام على حد سواء .

2- استشارة رئيس المجلس الدستوري

نظرا لأهمية المجلس الدستوري في الحياة الدستورية للدولة باعتباره الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور و القانون، فقد ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بضرورة استشارة رئيس هذه المؤسسة قبل إعلانه للحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور السالف الذكر ، لأن ذلك من شأنه أن يعزز موقف

¹ - محمد هامللي، المرجع السابق، ص-ص 104 و 105 .

رئيس الجمهورية ويضفي الشرعية عليه من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الأخرى وأمام الأفراد¹. ولعل غاية المشرع الجزائري في ذلك هي تفعيل إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية، وتسهيل المهمة على رئيس الجمهورية في حالة ثبوت هذه الحالة، لاسيما وأن الاستشارة قبل التعديل الأخير كانت منصبة على هيئة المجلس الدستوري ككل، طبقا لنص المادة 93² من الدستور قبل تعديل 2016، وليست في شخص رئيسه فقط، لأن هذا الأخير يفترض فيه ولائه لرئيس الجمهورية باعتباره هو الذي اختاره لهذا المنصب، من خلال صلاحياته الدستورية في التعيين.

ب- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

من بين الإجراءات الأخرى التي يتعين على رئيس الجمهورية استيفاءها، عند ممارسته لسلطته الدستورية في إعلان الحالة الاستثنائية، الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، بالإضافة إلى مجلس الوزراء، ويبدو جليا هنا أن المصطلح قد تغير، فبعد أن استعمل المؤسس الدستوري مصطلح استشارة بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري، نجده بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء قد غير المصطلح واستعمل مصطلح "الاستماع"، حيث يرى البعض في هذا الصدد أن الفرق بين المصطلحين يكمن فقط في التسمية³، على اعتبار أن رئيس الجمهورية وفي جميع الأحوال، غير ملزم بأي رأي قد يأتيه من الهيئات المذكورة في المادة 107 من الدستور من جهة، وكذلك إن لجوء المؤسس الدستوري إلى استعمال عبارة الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، راجع إلى كون رئيس الجمهورية هو من يترأس هاتين المؤسستين الدستوريتين، طبقا لنص المادتين 4/91⁴ و 197⁵ من الدستور المعدل والمتمم من جهة ثانية.

¹- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 276.

²- نصت المادة 93 فقرة 2 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير لسنة 2016 على " ولا يتخذ مثل هذا الإجراء على بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

³- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 107.

⁴- المادة 91 فقرة 4 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 77 فقرة 4 قبل التعديل.

⁵- المادة 197 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 173 فقرة أولى قبل التعديل.

الفرع الثالث

خصوصية مباشرة رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية في المجال المالي

خلافا لما كان عليه الحال في ظل الدساتير الجزائرية السابقة، والتي كانت تخول صلاحية سن قانون المالية إلى البرلمان دون غيره، اختار المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 بعد تعديل 2016، منح رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بموجب أمر، في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع القانون المودع لديه من قبل الحكومة، خلال الآجال التي حددها الدستور لذلك¹، حيث نصت المادة 138 من الدستور في فقرتيها التاسعة والعاشر على ما يلي: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

من خلال قراءتنا لهاتين الفقرتين، نلاحظ مرة أخرى إمكانية الاستغناء عن المعيار التشريعي، و استعمال الأمر كمعيار قانوني بديل عنه مساو له في القوة القانونية وفي الآثار المترتبة عنه، وهو ما يعكس واقع تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في عملية سن قانون المالية، فالموافقة على قانون المالية هو من اختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمن بأجل خمسة وسبعين (75) يوما من تاريخ إيداع المشروع، وبانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص بأثر مباشر، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر²، نظرا للخصوصية التي تتميز بها الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي، والتي يمكن استخلاصها في بعض النقاط التالية:

- يستخلص من صياغة الفقرة 10 من المادة 138³ من دستور 1996 بعد تعديل 2016، أن رئيس الجمهورية مجبر على إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية

¹- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 35.

²- أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 47.

³- المادة 138 الفقرة 09 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 120 فقرة 8 قبل التعديل.

بموجب أمر وغير مخير في ذلك ، ولو كان العكس صحيحا لتضمنت الفقرة ما يفيد بأنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة بأمر، في حين أنها وردت بها جملة « يصدر مشروع الحكومة بأمر»، لذلك فليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، إذا لم يصادق عليه البرلمان في أجل خمسة وسبعين (75) يوما، و إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه.

• لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، وإنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقا لنص دستوري صريح وهو نص المادة 138 من الدستور المعدل والمتمم ، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه، إذا ما تحقق سبب اتخاذها .

• لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور خمسة وسبعين (75) يوما التي يمنحها له الدستور للمصادقة على قانون المالية، بالإضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية¹.

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

و الملاحظ في هذا الشأن كذلك ، أن الحكومة هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية ، بينما المجالس المنتخبة ليس لها الحق في تقديم اقتراح معاكس أو حتى أن تشارك أثناء مرحلة التحضير، ولا تقتصر مهمتها إلا من خلال المصادقة عليها

¹- وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر حيث نصت الفقرة (05) من هذه المادة على انه «في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية». من أمثلة قوانين المالية التي أصدرها رئيس الجمهورية بموجب أوامر رئاسية ، نجد الأمر رقم 01-02، المؤرخ في 13 ذي الحجة عام، 1422 الموافق ل25 فيفري 2002 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، ج.ر.ج ، رقم 15 ، المؤرخة في 28 فبراير 2002 ، ص 03.

بالرغم من أنه يدخل ضمن اختصاصها الأصيل، ولذلك يرى جانب كبير من الفقه بأن الغاية الأساسية لهذه الأوامر لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي بقدر ما هي وسيلة لإضعاف مركز ومكانة البرلمان في المواد المالية، وبمعنى آخر وضع المؤسسة التشريعية تحت وصاية السلطة التنفيذية¹.

المطلب الثاني

القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بأوامر

نظرا لخطورة أسلوب التشريع بالأوامر على مبدأ سيادة الشعب، القائم على منح سلطة التشريع لممثلي الشعب دون سواهم، عمد المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 إلى تقييده بجملة من الشروط و الضوابط ، لاسيما في ظل الإصلاح الدستوري الأخير لسنة 2016 ، حتى لا يتحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريع أصلية، خاصة وأنه يمارسها بصفة انفرادية ودون أن يشاركه فيها الرجل الثاني في السلطة التنفيذية وهو الوزير الأول، بالرغم من تبني دستور 1996 نظام ثنائية السلطة التنفيذية ، كما منع على غيره مباشرتها لا بصفة أصلية ولا حتى بصفة التفويض².

الفرع الأول

القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف العادية

سبق وأن تطرقنا إلى حالات التشريع بأوامر، والمخولة لرئيس الجمهورية مباشرتها في الظروف العادية ، حيث حددها الدستور في حالتين اثنتين، والتي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية بسبب غيبة البرلمان، إما نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 ، والتي أصبحت تتم خلال العطل البرلمانية بعد هذا التعديل ، إلا أنه حتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة

¹- أحسن رابحي ، المرجع السابق ، ص 51 .

²- ذلك أن الفقرة الثانية من المادة 101 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، منعت رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في تطبيق بعض الأحكام، من ضمنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور والتي تعني بسلطة التشريع بالأوامر.

بيد رئيس الجمهورية ، فقد أحاطها المؤسس الدستوري الجزائري بجملة من القيود، سواء من الناحية الزمنية ،أو الموضوعية ، أو الشكلية (الإجرائية).

أولا : القيد الزمني

لقد حدد المؤسس الدستوري الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر ، وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو بين دورتي البرلمان ، طبقا لنص المادة 124¹ من دستور 1996 قبل التعديل الأخير لسنة 2016 ، أو خلال العطل البرلمانية بعد التعديل² ، وبناءا عليه فرئيس الجمهورية محكوم بقيد زمني ، حتى يباشر هذه السلطة أثناء غياب البرلمان ، و ذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو بين دورتي البرلمان قبل التعديل ، أو في حالة العطل البرلمانية طبقا للتعديل الأخير . ومعلوم أن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقق بحله ، وهو ما تطرقنا إليه سابقا ، والحل نوعان : حل وجوبي وآخر تلقائي ، فالحل الوجوبي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية ، تطبيقا للمادة 96 فقرة أولى³ من الدستور ، أما الحل الاختياري (تلقائي) يكون نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس والمنصوص عليها في المادة 147 من الدستور⁴ بعد تعديل 2016 .

أما بالنسبة للفترة التي تفصل بين دورتي البرلمان ، فحسب نص المادة 118 من الدستور قبل التعديل ، نجد بأن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة ، دورة ربيعية وأخرى خريفية ، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل نظريا ، وهذا ما أكدته المادة (04) من القانون العضوي 02/99 السالف للذكر ، وقد حددت المادة (05) منه تواريخ افتتاح الدورتين بشكل دقيق ، كما حددت أجلا أقصى لسريان كل دورة وهو خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ الافتتاح ، بمعنى أن الفترة التي تفصل بين دورتي البرلمان ستتراوح

¹ - المادة 124 فقرة أولى من دستور 1996 قبل تعديل 2016 ،

² - المادة 142 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

³ - المادة 96 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 82 فقرة أولى قبل التعديل .

⁴ - المادة 147 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 129 من الدستور قبل التعديل .

بين شهرين كحد أقصى ، وشهر واحد كحد أدنى يمكن أن تتقلص لأكثر من ذلك بحسب امتداد الدورة غير العادية عند الاقتضاء¹، بينما في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، فإن البرلمان أصبح يجتمع في دورة واحدة فقط كل سنة ، ومدة هذه الدورة عشرة أشهر على الأقل طبقا لنص المادة 135² من الدستور. وعليه يمكن القول بأن النطاق الزمني المتاح لرئيس الجمهورية لممارسة سلطته في التشريع بأوامر في الحالات العادية، يتحدد بثلاث أشهر على الأكثر في حالة شغور البرلمان، وأربعة أشهر على الأكثر بين دورتي البرلمان قبل التعديل، وشهرين على الأكثر خلال العطل البرلمانية، طبقا لنص المادة 142 من الدستور ، وكل ممارسة منه لهذه السلطة خارج هذه الآجال تكون غير مشروعة، وتشكل اعتداء صارخا على الدستور، و على صلاحيات البرلمان الواردة فيه.

ثانيا : القيد الموضوعي

من الناحية الموضوعية نجد بأن سلطة التشريع بالأوامر المخولة لرئيس الجمهورية في هذه الحالة مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان، أي يجب أن تنصب فقط على المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية، و المنصوص عليها في المادة 140³ وبعض المواد الأخرى المنقرقة في الدستور، فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر ما لا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته، فالرئيس يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي، وهو غير مفوض في ذلك من قبل البرلمان، بل يمارس اختصاصا أصيلا مستمدا مباشرة من الدستور، لكن إذا قام بإصدار أوامر في مواضيع تدخل أصلا ضمن اختصاصه التنظيمي الذي يمارسه بمقتضى المادة 143⁴ من الدستور بغية منحها قوة قانونية أسمى ، فان تصرفه هذا يكون غير مطابق للدستور، ويشكل مساسا وانتهاكا خطيرين لمبدأ تدرج القواعد القانونية، والذي يعتبر

¹ - عبد المجيد زعلاني، المرجع السابق ، ص 15 .

² - المادة 135 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 118 من الدستور قبل التعديل.

³ - المادة 140 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 122 من الدستور قبل التعديل.

⁴ - حيث نصت المادة 143 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 125 من الدستور قبل التعديل على : "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للبرلمان. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

من أهم سمات دولة القانون¹، بالإضافة إلى ضرورة توافر عنصر الاستعجال في المواضيع التي يريد رئيس الجمهورية مباشرتها عن طريق التشريع بالأوامر، أثناء غيبة البرلمان وفي المجالات المخصصة له، وذلك بعد استشارة مجلس الدولة². وبناءا عليه يعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

ثالثا : القيد الشكلي أو الإجرائي

بالرجوع إلى فحوى المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم السالفة الذكر، نلاحظ بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد أدرج شرطين إجرائيين أساسيين حتى يضيفي على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية، الشرعية الدستورية، ونخص بالذكر ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ثم عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها.

أ- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

لقد اشترط المؤسس الدستوري الجزائري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، حيث نصت الفقرة 05 من المادة 142 على ما يلي « تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء »، وتعود الحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها، هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقا للمادة 136³ فقرة أولى من الدستور، حيث نصت على: « لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين »، بالإضافة إلى كون الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين طبقا لما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور⁴، ومن ثم فاتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء يساعد في إعدادها، وكذلك يساعد في تنفيذها⁵.

¹- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 24.

²- المادة 142 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 124 قبل التعديل.

³- المادة 136 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 119 فقرة أولى قبل التعديل.

²- المادة 143 فقرة 2 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 125 فقرة 2 قبل التعديل.

⁵- أحمد بركات، المرجع السابق، ص 19.

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

لقد قيدت الفقرة الثانية من المادة 142 في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 رئيس الجمهورية عند استعمال حقه في التشريع بالأوامر، بضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له، حيث نصت على: « ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على غرفة البرلمان في أول دورة مقبلة له ليوافق عليها» ويرجع السبب في وجوب عرض الأوامر على البرلمان، إلى أن رئيس الجمهورية إنما يباشر سلطة استثنائية في المجال التشريعي المكفول بحسب الأصل للسلطة التشريعية، الذي يجب الرجوع إليها باعتبارها صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع لتقول كلمتها في تلك الأوامر، و ذلك في أول دورة مقبلة لانعقاد البرلمان، سواء بالموافقة¹ عليها فتكسبها قوة القانون، أو برفضها فتعتبر لاغية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من نفس المادة بقولها « تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ».

لكن من الناحية العملية لم يحصل قط وأن اعترض نواب الشعب على أمر تشريعي صادر عن رئيس الجمهورية عرض عليه، منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، خوفا من إمكانية لجوئه إلى استعمال سلطته في حل البرلمان طبقا لنص المادة 147 من الدستور السالفة الذكر، وهو ما يعكس قوة وهيمنة مؤسسة الرئاسة على مؤسسة نواب الشعب .

الفرع الثاني

القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية و الشكلية (الإجرائية) التي اقرها المؤسس الدستوري في نص المادة 107، تطبيقا للمادة 142 من الدستور السابقة الذكر ، حتى يستطيع رئيس الجمهورية من خلالها و تحت وطأة الضرورة، بالتدخل في المجالات

¹- إن المصادقة حسب رأي الأستاذ حميد محديد ليست كالموافقة ، فالمصادقة تعني مناقشة الأمر وتفحصه بالتعديل أو الزيادة أو بالنقصان ومراقبة الأمر التشريعي ، أما الموافقة فتعني التصويت على الأمر التشريعي من دون تفحصه أو مناقشته لأن حق استعمال الأوامر من طرف رئيس الجمهورية هو حق مباشر غير مفوض فيه وبالتالي فهو حق دستوري . أنظر في الموضوع : حميد محديد ، التشريع بالأوامر في الجزائر وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر ، 2008 ، ص285.

المخصصة للبرلمان عن طريق التشريع بالأوامر، لاتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها ، ونظرا لخطورة هذا الإجراء ، فقد وضع المشرع الجزائري بعض القيود الملزمة على رئيس الجمهورية كي يتقيد بها، عند اتخاذه لهذه الإجراءات الاستثنائية ، حتى لا يتعسف في استعمالها، و التي تتعلق بعضها بصاحب الاختصاص في إصدار هذه الأوامر، وبعضها يتعلق بمدى توافر الغرض من الإجراءات الاستثنائية ، و البعض الآخر يتعلق بضرورة عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية .

أولا : قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على الرئيس

وفقا لما ورد في نص المادة 142 في فقرتها الرابعة من دستور 1996 المعدل والمتمم ، فاختصاص إصدار الأوامر التشريعية ، هو أمر مقرر لرئيس الجمهورية وحده، فلا يجوز لغيره مباشرته مهما كانت مرتبته في هرم السلطة التنفيذية¹، بل إن هذا الاختصاص محذور حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حال وقوع مانع لرئيس الجمهورية، أو استقالته، أو وفاته، أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني، أو انسحابه، أو وقوع أي مانع آخر، طبقا لنص المادة 104² من الدستور، كما لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخر كالوزير الأول مثلا أو أحد الوزراء، لأن المادة 101³ من الدستور الحالي تمنع ذلك.

ويشكل قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية ضمانا حقيقية للسلطة التشريعية ، بحيث لا يمكن لأي شخص أو أية هيئة أن تشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية ، فإن حدث ذلك فان هذه الأوامر تكون غير دستورية ، لمخالفتها نصوص دستورية صريحة وهي المادة 104 والمادة 101 من الدستور السالفة الذكر، ومن

¹ - محمد هاملي ، المرجع السابق، ص112 .

² - المادة 104 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 90 من الدستور قبل التعديل.

³ - نصت المادة 101 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 87 من الدستور قبل التعديل على " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة ، وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم . كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء ، وحل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها ، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 و105 ومن 107 إلى 109 و111 و142 و144 و145 و146 من الدستور .

تم تستطيع السلطة التشريعية أن تتمسك بذلك أمام المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 187¹ من الدستور .

ثانيا : ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر

إن الإجراءات الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية مباشرتها عن طريق الأوامر التشريعية، لمواجهة الأزمات التي يمكن أن تواجهها الدولة ،عند تقريره للحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور ، مقيدة بالأهداف المسطرة في هذه المادة، و المتمثلة في المحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية ، بالتالي فالغاية من تدخل رئيس الجمهورية في المجالات المحجوزة للبرلمان لا تكمن في سلبه لاختصاصاته، بل في مواجهة موقف يهدد المؤسسات الدستورية في الدولة أو وحدتها الترابية، أو غير ذلك من مصالح الشعب²، وعليه إذا قام رئيس الجمهورية بإصدار أوامر في الظروف الاستثنائية لتنظيم إحدى الموضوعات، دون أن تكون هناك ضرورة للتدخل بهدف حماية استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، جاز للمجلس الدستوري إبطالها بعد إخطاره من قبل الجهات المختصة بذلك .

وفي الأخير يمكن القول بأن شرط تقييد الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية، بالمحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، يشكل ضمانا هامة للسلطة التشريعية نفسها، فتحميها من سلب اختصاصاتها التي خولها إياها الدستور من جهة ، كما يشكل ضمانا هامة للمواطنين و الأفراد من جهة أخرى ، على اعتبار أن هذه الأوامر إن لم تقيد فسوف تشكل خطر كبير على حقوق وحرية الأفراد، خاصة وأن المؤسس الدستوري الجزائري ، لم ينص على خضوع الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان أو القضاء المختص.

¹ - المادة 187 من دستور 1996 بعد تعديل دستور 2016 ، والتي تقابلها المادة 166 من الدستور قبل التعديل.

² - سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء الثاني، طبعة 9 ، الجزائر 1998 ، ص 15 .

ثالثا : عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية

بالرغم من أن نص المادة 107 من الدستور بعد تعديل 2016 ، لم يتضمن أي تعبير يشير إلى نطاق الإجراءات الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر عند تقريره لهذه الحالة ، إلا أن بعض الشراح القانونيين يرون بأن الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل سريان الحالة الاستثنائية تسري فقط خلال هذه الظروف الاستثنائية، وبمجرد انتهائها تسقط معه هذه الحالة ، لأنها صدرت من أجل غاية معينة وهي دفع الخطر المحدق باستقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية ، فإذا ما تحققت كان على الرئيس إنهاؤها¹ ورفعها بموجب مرسوم رئاسي، مع اللجوء إلى الإجراءات نفسها المتبعة لدى إعلانها²، فالظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، هي التي تخول لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاصات سلطة أخرى، كسلطة التشريع بالأوامر التي هي اختصاص أصيل للبرلمان ، وعليه فبمجرد زوال هذه الظروف تسقط معها الإجراءات المتخذة من قبل الرئيس ، فلا يحق له اتخاذ مثل هذه التدابير، وإلا خرج عن اختصاصه الدستوري ، واعتدى على الاختصاص الطبيعي للبرلمان.

الفرع الثالث

القيود الواردة في المجال المالي

طبقا لنص المادة 138³ من الدستور ، في فقرتها التاسعة و العاشرة و التي جاء فيها: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون(75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة مسبقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

¹ - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابه ، الجزائر، 2008، ص 99.

² - المادة 107 فقرة 5 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 93 فقرة 5 قبل التعديل.

³ - المادة 138 فقرة 09 و 10 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 120 و 7 و 8 قبل التعديل.

يتبين لنا بأن الدستور نص على قيدين يتوجب على رئيس الجمهورية التقييد بهما، حتى يباشر اختصاصه في إصدار قانون المالية بأمر على التوالي: القيد الزمني و القيد الموضوعي.

أولاً : القيد الزمني

بالنظر إلى نص المادة أعلاه، فرئيس الجمهورية لا يجوز له أن يمارس حقه في إصدار قانون المالية بأمر، إلا في حالة امتناع البرلمان على المصادقة على مشروع قانون المالية، المودع لديه خلال أجل خمسة وسبعين (75) يوماً المحددة دستورياً، وربما يكون المؤسس الدستوري قد حاول من وراء إدراج هذا الحكم، تجنب تقاعس البرلمان في البت في واحد من أكثر القوانين أهمية في الدولة، فإذا ما تم استنفاد أجل خمسة وسبعين (75) يوماً من دون المصادقة على المشروع، خرج من بين يدي البرلمان لينتقل إلى سلطة رئيس الجمهورية ليصدره بموجب أمر¹.

ثانياً : القيد الموضوعي

إن رئيس الجمهورية وهو يمارس الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 138 فقرة تاسعة² من الدستور، مقيد موضوعاً بمجال قانون المالية فقط، فلا تمتد سلطته إلى غير ذلك من الموضوعات الأخرى، هذا ناهيك عن أنه مقيد بإصدار قانون المالية نفسه الذي تم إيداعه من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فلا يملك إصدار أمر يتضمن تعديلات أو حذفاً في ذلك المشروع، حتى ولو كانت قد أشارت إليها إحدى الغرفتين، بل حتى ولو رآها هو ضرورية، طالما أن المؤسس الدستوري قد قيده في نص الفقرة الثامنة أعلاه، بإصدار مشروع الحكومة بأمر منه.

¹- فرحات سعدي، المرجع السابق، ص 114.

²- تنص الفقرة 10 من المادة 138 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 على "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

بالإضافة إلى هذه الضوابط ، فإن رئيس الجمهورية لا يملك تفويض سلطته في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وهذا على الرغم من أن المادة 101¹ من الدستور السالفة الذكر ، وهي تعد الصلاحيات التي يمكن تفويضها لم تأت على ذكر تلك المنصوص عليها في الفقرة التاسعة من المادة 138 السالفة الذكر، وربما يفهم من هذا الحضر إلى الخصوصية والأهمية البالغة التي يتمتع بها قانون المالية في الدولة ، علاوة على ذلك فإن رئيس الجمهورية لا يحتاج إلى موافقة غرفتي البرلمان على الأمر المتضمن لهذا المشروع ، وهذه أهم حصانة له، ذلك أن البرلمان يكون قد فقد اختصاصه التشريعي عندما تماطل عن البث في مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية المودع لديه خلال الآجال المحدد له دستوريا، لينتقل الاختصاص إلى رئيس الجمهورية الذي يصدره بموجب أمر، دون أن ينقص ذلك في قيمته القانونية في شيء²، بالرغم من عدم مصادقة البرلمان وهكذا يمكننا القول بأن رئيس الجمهورية يحوز على سلطة مطلقة في إصدار قانون المالية بموجب أمر، حال لم يصادق عليه البرلمان في أجل الخمسة و السبعين (75) يوما المقررة دستوريا، وطبعا فإن ذلك انتقاص من سلطات المشرع الحقيقي (المجلس التشريعي) ، وتدخل في صلاحياته .

¹- المادة 101 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 87 من الدستور قبل التعديل.

²- محمد هاملي ، المرجع السابق، ص39.

المبحث الثاني

وسائل الرقابة على الأوامر التشريعية

لقد سبق وأن أشرنا إلى أن المشرع الدستوري الجزائري قد أقر لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في حالات معينة، ضمن المجالات المخصصة للبرلمان كاستثناء ، على اعتبار أن هذا الأخير هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع كقاعدة عامة ، لذا أحاطه بجملة من القيود والضوابط ، حتى لا يستأثر رئيس الجمهورية في استعماله لهذه السلطة بشكل مطلق وكما يشاء، نظرا لعلو مكانته في النظام السياسي الجزائري ، وحتى لا تتقلب القاعدة إلى استثناء، ولضمان عدم انحراف الأوامر التشريعية على مبدأ الشرعية الدستورية في مدلوله العام ، فقد أخضعها المشرع الدستوري لأنماط معينة من الرقابة القانونية متعددة الجوانب ، فبالنظر إلى أن الدستور هو أساس الشرعية في الدولة وقمتها¹ ، وهو أصل كل نشاط قانوني يمارس في الدولة ، ما دام هو الذي ينشئ السلطات في الدولة وينظم اختصاصاتها ، فلا بد على هذه السلطات أن تتقيد بالحدود المسطرة له في الدستور الذي أنشأها، وفي حالة مخالفتها لأحكامه جاز إبطالها من قبل هيئات رقابية دستورية والمتمثلة في رقابة مجلس الدولة (في مطلب أول)، للنظر في حالة ما إذا كانت أوامر رئيس الجمهورية التشريعية مشوبة بعيب عدم المشروعية ، وذلك بالنظر إلى الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، كما يمكن إخضاعها لرقابة المجلس التشريعي (في مطلب ثاني) وهذه الرقابة معروف تاريخ ممارستها عند أول دورة مقبلة لإنعقاد البرلمان ، حيث تعرض عليه الأوامر للمصادقة عليها أو رفضها، وللنظر في مدى مطابقة الأوامر التشريعية للدستور وجب إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري (في مطلب ثالث)، لاسيما في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

¹ - عبد العزيز محمد سالم ، نظم الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري) ، سعد سمك للنشر والتوزيع ، مصر ، 2001 ، ص 09 .

المطلب الأول

رقابة مجلس الدولة على الأوامر التشريعية

بناء على أحكام المادة 152 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 ، تم إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي رقم 98 - 101¹ ، المؤرخ في 30 ماي 1998 كهيئة وطنية عليا في النظام القضائي الإداري الجزائري، مقابل المحكمة العليا في النظام القضائي العادي ، وذلك في سياق التحول من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج قضاء عادي وقضاء إداري².

يتمتع مجلس الدولة بنوعين من الاختصاصات ، اختصاصات استشارية باعتباره مستشارا للسلطة الإدارية المركزية ، حيث يبدي رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر التشريعية (فرع أول) ، كما يتمتع مجلس الدولة باختصاصات قضائية باعتباره محكمة إدارية عليا في الجزائر تسهر على احترام القانون³، وتتنظر في مدى مشروعية القرارات والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، وعلى رأسها سلطة رئيس الجمهورية التشريعية (فرع ثاني).

الفرع الأول

الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية

هنا يجب أن نفرق ما بين الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وبعد التعديل .

أولا : غياب الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية

لم ينص المشرع الدستوري الجزائري على إمكانية خضوع أوامر رئيس الجمهورية إلى استشارة مجلس الدولة صراحة في نص المادة 124⁴ من دستور 1996 قبل تعديل 2016

¹ القانون العضوي رقم : 98 - 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج . ر . ج عدد 37 لسنة 1998 .

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر،2002، ص127.

³ نصت المادة 152 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 على " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم . يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية . تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون".

⁴ المادة 124 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 .

، بخلاف الأمر في فرنسا حيث ينبغي على الحكومة وفقا للمادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالفة الذكر، وجوب عرض مشروعات الأوامر على مجلس الدولة قبل إصدارها للتحقق من سلامتها ومدى مطابقتها للقواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة طبقاً لمبدأ تدرج القوانين¹.

لقد اقتضت المادة 04 من القانون العضوي 98-01 لمجلس الدولة الجزائري مجال الاستشارة على مشاريع القوانين التي تحيلها الحكومة له بموجب الفقرة الثالثة من المادة 119² من الدستور قبل التعديل، دون أن يبدي رأيه في مشاريع الأوامر، بالرغم من أن الصياغة الأولى للمادة 04 من القانون العضوي 98-01 بعد مصادقة البرلمان عليها كانت تجيز لمجلس الدولة إبداء رأيه في مشاريع القوانين والأوامر على السواء ، إلا أنه بعد إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري حول مدى دستورية هذا القانون ، أصدر هذا الأخير بشأنه الرأي رقم 06-98 في 19 ماي 1998، والذي أقر فيه باستبعاد اختصاص مجلس الدولة في المادة الاستشارية حول مشاريع الأوامر والمراسيم الرئاسية كذلك ، بحجج غير مؤسسة قانوناً وغير دستورية ، لأنه يتنافى وأهداف مبدأ الازدواجية القضائية المتبناة في دستور 1996 ، حيث كان من المفروض أن يمتد اختصاص مجلس الدولة في المجال التشريعي إلى الأوامر وفي المجال التنظيمي (الإداري) إلى المراسيم والقرارات الوزارية كما هو الوضع في فرنسا ومصر³ والأنظمة المقارنة الأخرى، وهو ذات الموقف الذي عبر عنه تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة لسنة 2000⁴.

¹ - نور الدين رداة ، المرجع السابق ، ص 113 .

² - والتي أصبحت منصوص عليها في المادة 136 من دستور 1996 بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 .

³ - محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري ، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2004 ، ص:183.

⁴ - حيث ذهب تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة سنة 2000 إلى أن المجلس الدستوري في رأيه رقم 06 المؤرخ في 19/05/1998 المتعلق بمراقبة مدى تطابق القانون العضوي لمجلس الدولة ، حينما استبعد هذا الأخير اختصاصه في المادة الاستشارية حول مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم بحجة أن المشرع حينما أقر له هذا الاختصاص احتكر لنفسه حق تحديد اختصاصات استشارية أخرى لم تنص عليها أحكام المادة 119 حيث جاء في التقرير أن هذا التفسير محل نظر غير مقنع ، ولا يستند إلى أي حجة وغير مؤسس قانوناً. - أنظر في الموضوع: محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 184.

ثانيا : تفعيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية بعد التعديل الأخير

لسنة 2016

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

وبناء عليه فقد أصبح مجلس الدولة يلعب دورا استشاري في مجال صنع القانون باعتباره مستشار لرئيس الجمهورية ، حيث يبدي برأيه حول مشاريع الأوامر بعد عرضها عليه من جهة، وباعتباره الهيئة القضائية العليا في النظام القضائي الإداري الجزائري ، تتولى السهر على احترام القانون من جهة أخرى.

الفرع الثاني

الدور القضائي لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية

يقصد بالرقابة القضائية تحديد مجال تدخل القاضي في إطار الرقابة القضائية المشروعية عن التنظيمات والقرارات الفردية أو الجماعية الصادر عن الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية، وما يهمنها في هذه الدراسة القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية، حيث يمكن أن تكون موضوع طعن أمام القضاء الإداري¹ في حالة مخالفتها لأحكام القانون، عن طريق دعوى إلغاء أو تفسير أو فحص المشروعية أمام مجلس الدولة²، وهذا ما أكدته المادة 09 من القانون العضوي 98-01 الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله³، إذ نصت على " يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

فمن خلال نص هذه المادة يتضح لنا جلياً بأن مجلس الدولة هو الجهاز المختص بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية، ولمعرفة مدى خضوع أوامر رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة باعتبارها تشريعات لها قوة القانون وجب البحث في طبيعتها القانونية لتحديد مدى خضوعها للقضاء المختص بها، سواء تلك المتخذة في الحالة العادية أو تلك المتخذة في الحالة الاستثنائية.

أولاً : الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية

إن لعملية تحديد الطبيعة القانونية التي يتخذها رئيس الجمهورية أهمية خاصة، إذ على أساسها يتم تحديد النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأوامر، لاسيما من حيث الرقابة عليها، ومنه معرفة ما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية، وبالتالي تخضع للنظام

¹ - تنص المادة 161 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 143 من الدستور قبل التعديل على " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

² - القانون العضوي رقم 98 / 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 37.

³ - عبد العزيز حداد، المراجعة الدستورية لمركز السلطة التنفيذية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون عام، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص 167.

القانوني للقرارات الإدارية ومن ثم خضوعها للقضاء الإداري (مجلس الدولة) أو إذا كانت ذات طبيعة قانونية تشريعية وتحوز القيمة والقوة القانونية التي يحوزها القانون في مفهومه الخاص الضيق، وبالتالي تخضع للنظام القانوني للتشريع العادي¹ من حيث نطاق النفاذ والتعديل والإلغاء، ونظام الرقابة عليها.

ونتيجة لذلك فقد انقسم الفقه في تحديده للطبيعة القانونية للأوامر التشريعية إلى عدة اتجاهات ، حيث تبنى الاتجاه الأول والذي يمثله بعض الفقهاء الفرنسيين الذين تبنوا نظرية التفويض التشريعي² باعتبارها قوانين عادية لها قوة القانون ومن ثم تتحصن من رقابة القضاء ، في حين تبنى اتجاه آخر نظرية توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية (توسيع الاختصاص اللائحي)³ باعتبارها مجرد قرارات إدارية عادية ، ومن ثم تخضع لرقابة القضاء ، وقد سبق وأن تطرقنا إليهما في مستهل بحثنا في الفصل الأول من هذه الدراسة ، إلا أن الاتجاه الراجح فقها فيذهب أنصاره إلى وجوب التفرقة بين مرحلتين⁴ من المراحل التي تمر بها الأوامر وهي :

أ- المرحلة السابقة على موافقة البرلمان عليها

وتبدأ هذه المرحلة من لحظة إصدار السلطة التنفيذية لهذه الأوامر وتنتهي لحظة عرضها على البرلمان ، حيث تعتبر الأوامر خلال هذه الفترة مجرد قرارات إدارية وفقا للمعيار

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

²- تعتبر نظرية التفويض التشريعي من أقدم النظريات الفرنسية التي قبلت لتبرير الأوامر التفويضية ، وقد ذهب بعض أنصارها إلى القول بان قيام البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية في إصدار أوامر لها قوة القانون يعتبر بمثابة تفويض حقيقي للاختصاص المتعارف عليه طبقا لقواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني ، والبعض الآخر نسبه للاعتبارات العملية ، فالبرلمان بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع يتنازل عن جزء من اختصاصه الى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة ، حيث يمكن بموجب هذا التفويض أن يقوم هذا الأخير بإصدار أوامر لها قوة القانون ، وبالتالي تعتبر هذه الأوامر بمثابة نقل مؤقت للوظيفة التشريعية من البرلمان إلى السلطة التنفيذية بهدف مواجهة الأزمات والأحداث الخطيرة التي تتعرض لها الدولة وتستوجب سرعة التصرف .

- أنظر في هذا الصدد - أحسن رابحي ، المرجع السابق ، ص ص 22 - 23 .

³- نظرية توسيع الاختصاص اللائحي ، لجأ إليها عدد كبير من الفقه الفرنسي، والتي تحيل طبيعة الصلاحية التي يمنحها البرلمان للسلطة التنفيذية، على أساس أن الدستور لم يحدد نطاقا ومجالا معيناً لكل من القانون واللائحة ، وذلك باستثناء المسائل والمواد التي ورد بها نص صريح بشأنها .

- أنظر كذلك : أحسن رابحي ، المرجع السابق ، ص 25 .

⁴- عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 149 .

الشكلي، يحق لمجلس الدولة أن يتعرض لها بالإلغاء ، شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية الأخرى متى وجد المبرر لذلك¹ .

ب- المرحلة التالية لموافقة البرلمان عليه

وهي المرحلة السابقة على تصديق البرلمان على الأوامر حيث تتحول من كونها قرارات إدارية عادية إلى قوانين ، ومن ثم لا تصلح لأن تكون محلا للطعن بدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة ، أي أنها تتحصن من رقابة القضاء .

أما بالنسبة للوضع في الجزائر، فإذا كان المؤسس الدستوري لم يبين موقفه اتجاه الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان أو في حالة العطل البرلمانية طبقا للتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، فإن الرأي السائد يذهب إلى ما أقره في هذا الشأن كل من الفقه والقضاء الفرنسيين ، أي وجوب التفرقة بين المرحلتين السابقتين لمعرفة الطبيعة القانونية لهذه الأوامر .

للإشارة فقط فإن هذا الوضع لم يثر بعد في الجزائر على خلاف الوضع في فرنسا ، حيث أنه من الناحية العملية لم يسبق وأن تم الطعن في أمر رئاسي أمام الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا سابقا أو أمام مجلس الدولة حاليا، رغم الاستعمال الواسع للأوامر التشريعية من قبل رئيس الجمهورية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا ، إلا أنه ورغم تجربته الفتية فإن مجلس الدولة وبحكم كونه الجهاز المخول له دستوريا بالسهر على توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية² فإنه يعول عليه كثيرا لتكريس موقف واضح وحاسم لهذه المسألة.

ثانيا : الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية

خلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية فإن الأوامر التي يتخذها في الظروف الاستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها ، وهذا ما أكده رأي

¹ - صبرينة بوخنان ، المرجع السابق ، ص84 .

² - المادة 171 فقرة 02 و 03 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 152 فقرة 02 قبل التعديل.

المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02¹، المؤرخ في 21 فيفري 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، مما يعني أن أوامر المادة 107 من الدستور بعد تعديل 2016، لا تخضع لنفس إجراء الأوامر المتخذة في حالة غيبة البرلمان، ولا يلتزم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان. ويرى جانب من الفقه أن هذه الأوامر تعتبر أعمالاً تشريعية كاملة لأنها موجهة لمعالجة مواضيع تشريعية بالطبيعة²، ومن ثم فهي محصنة من الرقابة القضائية، ويرى فريق آخر بأن هذه الأوامر هي أعمال إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري، وبالتالي طبقاً لهذا المعيار الشكلي فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ستظل محتقظة بطبيعتها الإدارية، والعبرة في ذلك هي حماية حقوق وحريات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائياً بالإلغاء أو بالتعويض، فمادام أن القرار صادر عن السلطة التنفيذية فهو قرار إداري قابل للطعن فيه أمام القضاء، وما دام أن تحديد الاختصاص القضائي الإداري في الجزائر محدد على أساس المعيار الشكلي أو العضوي، وليس الموضوعي طبقاً للمادة 09 من القانون العضوي 01/98³ المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وبالتالي فليس هناك ما يمنع من تمديد هذا الاختصاص حتى خلال الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 143 من دستور 1996. لكن قد تصطدم هذه الأوامر الرئاسية بفكرة أعمال السيادة⁴ التي تخرج من اختصاص القضاء،

¹ - الرأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/ 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 الذي يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، جريدة رسمية عدد رقم 15، مؤرخ في 09 مارس 1999.

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 100.

³ - القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية رقم 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998.

⁴ - يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الفضل في نشأة نظرية أعمال السيادة، وذلك عندما عبر عن موقفه بتاريخ 02 مارس 1962، من الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بموجب المادة 16 من دستور 1958، وذلك في قضية "روبن دو سيرفان « ROBIN DE SERVENS »» إذ اعتبر أن قرار اللجوء إلى المادة 16 من دستور 1958 يعد من أعمال السيادة البعيدة عن الرقابة القضائية، أما الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية والتي تدخل في المجال التشريعي فإنها تعتبر أعمالاً تشريعية، وهو غير مختص برقابتها.

- أنظر في هذا الصدد: - فرحات سعيدي، المرجع السابق، ص 129.

حيث لا يجوز الطعن فيها قضائياً رغم أنها صادرة عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) وذلك باعتبارها من الأعمال الحكومية التي غالباً ما تتصل بالمصالح العليا للدولة. وقد وجدت نظرية أعمال السيادة صداها في القضاء الجزائري ضمن القرار الصادر عن المحكمة العليا المؤرخ في 20 جانفي 1967 ، ثم في قرارها الصادر بتاريخ 07 جانفي 1984، حيث نجد على ضوء هاذين القرارين أن جميع الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية تعتبر من أعمال السيادة، حيث تتمثل هذه الأعمال أساساً في الأعمال التي يباشرها رئيس الجمهورية استناداً إلى السلطات المخولة له في الدستور، مثل قرار عزل الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) أو قرار حل البرلمان، وكذلك الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان، والأعمال التي تجريها الدولة لتنظيم علاقاتها بالدول الأخرى ، والأعمال المتعلقة بالحرب ، و الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي ، كإعلان حالة الحصار وحالة الطوارئ¹.. الخ.

المطلب الثاني

رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية

تضطلع السلطة التشريعية إضافة إلى سن القوانين، بمهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لضمان عدم انحرافها وتسلطها، وذلك بواسطة الوسائل الرقابية المتاحة وفقاً للإجراءات الدستورية والقانونية المقررة لذلك والسارية المفعول².

إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه دستور 1996 ، فمن مظاهر الفصل المرن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصه التشريعي ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان، وفي حالات معينة عن طريق الأوامر كما سبق وأن تطرقنا إليه ، وفي مقابل ذلك منح للبرلمان سلطة بسط رقابته على هذه الأوامر حتى يضمني عليها الشرعية الدستورية ، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع ،

¹ - عبد العزيز حداد ، المرجع السابق ، ص 168 .

² - دنيا بوسالم ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص قانون إدارية مؤسسات دستورية ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2006-2007 ، ص 01 .

لذا وجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي يتخذها كاستثناء وليس كقاعدة لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، أو في حالة العطل البرلمانية طبقاً للتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ليوافق عليها أو يرفضها¹. فبالإضافة إلى الرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان على سلطة الحكومة²، يمكن له كذلك أن يباشر رقابة خاصة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف العادية (في فرع أول)، بالإضافة إلى الرقابة على الأوامر في الظروف الاستثنائية رغم محدوديتها (في فرع ثاني)، كما يلعب البرلمان دوراً حاسماً في الرقابة على ميزانية الدولة للمحافظة على الأموال العامة من سوء التصرف وذلك من خلال مصادقته على قانون المالية (في فرع ثالث).

الفرع الأول

الرقابة على الأوامر في الظروف العادية

لقد أقرت المادة 142 فقرة 2 و 3 من التعديل الدستوري لسنة 1996، على وجوب عرض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية طبقاً للتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها³، حيث جاءت على النحو التالي: " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له. تعد لإغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان."

من خلال نص الفقرة الأولى يتضح لنا الطابع الإلزامي لطلب الموافقة حيث استعمل فيه مصطلح "ويعرض" الذي جاء على صيغة الوجوب، فتحرير هذه الفقرة لا تعطي لرئيس الجمهورية صلاحية الاختيار، وبالتالي فإن شرط عرض الأمر على الموافقة البرلمانية هو

¹ - محميد حميد، المرجع السابق، ص 285.

² - من أهم مظاهر الرقابة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الحكومة توجيه الأسئلة، واستجوابها، ملتزم الرقابة، التصويت بالثقة على برنامج الحكومة.. الخ. أنظر في هذا الخصوص:

- دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص 101 وما بعدها.

³ - حميد محميد، المرجع السابق، ص 288.

شرط ملزم وليس اختياري نظرا لورود المادة بصيغة تفيد الإلزام ، فبموجب هذه الفقرة يجب على رئيس الجمهورية طلب موافقة المجلس الشعبي الوطني، ثم موافقة مجلس الأمة ، بالإضافة إلى أن موافقة غرفتي البرلمان معا ضرورية ، أي لا يمكنه الاكتفاء بموافقة إحداهما فقط في حالة ما إذا رفضت الغرفة الأخرى الموافقة على الأمر¹. ومن جهة أخرى فقد حرص المشرع الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان ، بأن يكون ذلك في أول دورة مقبلة لاجتماع البرلمان ، وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع .

كما يفهم من الفقرة الثانية من نص المادة 142 من الدستور بان البرلمان بإمكانه الموافقة على الأوامر التشريعية، وبالتالي تصبح قانونا ، كما يمكن له أن لا يوافق عليها فتعتبر لاغية ، ويزول ما كان لها من قوة قانونية بأثر رجعي.

في الواقع يجب أن ننوه بأن المادة 142 من الدستور لم تمنح كامل الحرية للسلطة التشريعية لفحص وتقدير الأوامر ، فهو لا يملك حق تعديلها ، أو على الأقل إثرائها بمناسبة إجراء المناقشة العامة ، بل يتعين عليه قبولها أو رفضها كلية ، ودون إدخال أي تعديل عليها². وعليه فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة الشرعية بمجرد صدورها، وبالتالي فالمسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان بعد مناقشتها ، ذلك أن الدستور لا يمنح أي سلطة للبرلمان لتفحص الأمر التشريعي ومناقشته وإثرائه، بل إنه يقيد سلطته من خلال إلزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة وفي أول دورة له ، وهذا ما أكدته المادة 38³ من القانون العضوي 02/99 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان ، وهي ضرورة عرض الأوامر على كل

¹- تاكفاريناس ولد علي ، المرجع السابق ، ص 93.

²- أحسن رابحي ، المرجع السابق، ص 73.

³- تنص المادة 38 من القانون العضوي 99-02 الناظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان على " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل . ويعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع ، وبعد الاستماع إلى اللجنة المختصة". وعليه فإن هذا النمط من التصويت يعتبر آلية في صالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ، حيث يمكن للحكومة أن تستفيد منها في حالة خشيتها من رفض المبادرة التشريعية في موضوع معين لاسيما إذا كانت لا تتمتع بالأغلبية البرلمانية وذلك بلجوئها إلى تقنية الأوامر بالاتفاق مع رئيس الجمهورية.

غرفة من البرلمان للموافقة عليها دون المصادقة ، وفي سبيل تحقيق ذلك استعمل التصويت من دون مناقشة في الموضوع¹ ، على العموم فإن مصير الأوامر المعروضة على البرلمان لا يخرج من نطاق ثلاث احتمالات وهي :

أولاً : موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه

يترتب على هذا الاحتمال استمرار وسريان الأمر وإنتاج آثاره القانونية المترتبة على تطبيقه ، وذلك بمجرد حصوله على النسبة اللازمة للموافقة عليه من الغرفتين، إذا كان موضوع الأمر يدخل في اختصاص القانون العادي فإن النسبة المطلوبة هي الأغلبية البسيطة للنواب ، في حين أنه إذا كان الأمر يتناول موضوعاً ينظم أصلاً بموجب قانون عضوي فإن النسبة المطلوبة هي الأغلبية المطلقة للنواب ، وهي نفس النسبة التي اشترطها الدستور² لمصادقة أعضاء مجلس الأمة على الأوامر التشريعية . وبالتالي تصبح هذه الأوامر مثلها مثل القوانين الرسمية الأخرى، فلا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون.

ثانياً : رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه

في هذه الحالة فإن الأمر يعد لاغياً طبقاً للمادة 142 فقرة 3 من الدستور بعد تعديل 2016 ، على خلاف المادة 153 من دستور 1976 ، التي لم تقرر صراحة مصير الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان³. لكن ما يؤخذ عليه هو إغفال الإحاطة بمصير الآثار التي تكون قد تترتبت على الأمر الملغى ، بمعنى أن المادة 142 من الدستور لم تبين ما إذا كان إلغاء الأوامر يكون بأثر رجعي أو يسري فقط على الحاضر والمستقبل ، ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص فإنها تسقط بالنسبة للمستقبل فقط⁴ ، لذلك كان من المفروض منح البرلمان سلطة التقدير كاملة ، بأن يكون له في حالة الإلغاء تسوية الآثار المترتبة عليها ، أو اعتماد نفاذها في الفترة السابقة على عرض الأوامر عليه. وهذا ما أقره كل من

¹ - حميد محيد ، المرجع السابق ، ص 289 .

² - المادة 138 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

³ - سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في ظل النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 308 و 309 .

⁴ - Mohamed BRAHIMI, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, o.p.u , Alger, 1995, p 36.

المشروع المصري في نص المادة 147 من الدستور¹، والمشروع الفرنسي في نص المادة 38² من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958.

ثالثا: صمت البرلمان بالرغم من عرض الأوامر المتخذة عليه خلال الفترة المحددة في الدستور

لم يتعرض المؤسس الدستوري لإمكانية امتناع البرلمان عن اتخاذ موقف صريح إزاء الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها عليه في أول دورة له طبقا لنص المادة 124 من الدستور ، وقد فسر بعض الفقهاء هذه الفرضية بأنها بمثابة رفض ضمني لهذه الأوامر ، ولكن هذا الحكم لا يمكن تعميمه بالنسبة للنظام الجزائري الذي ألح على البرلمان باتخاذ موقف معين إزائها بالرفض أو بالإيجاب ، ولهذا فإن صمت البرلمان وامتناعه لا يدل أبدا على رفض هذه الأوامر³.

أما في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر المتخذة على المجلس التشريعي لإبداء رأيه فيها بالموافقة أو بالرفض ، فالمشروع الدستوري كذلك لم يشير إلى الإجراء الذي سوف يطبق في حالة خرق رئيس الجمهورية لهذا القيد ، بحيث لم يتطرق إلى الجزاء القانوني الذي يترتب على الأوامر في حالة عدم عرضها على المجلس في الوقت المحدد لذلك دستوريا ، خاصة وأن الرئيس غير مسؤول أمام البرلمان، وحسب رأي بعض الفقهاء ، فإن هذه الأوامر تصبح غير نافذة في حالة عدم عرضها على البرلمان في وقتها المناسب لذلك ، حيث يتوقف عن إنتاج آثارها القانونية من هذا التاريخ مع بقائها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، فعدم عرضها لا يؤدي إلى إلغائها بشكل مباشر طالما لم ينص الدستور على ذلك⁴.

¹- نصت الفقرة الثانية من المادة 147 من الدستور المصري لسنة 1971 على " يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال 15 يوم من تاريخ صدورها إذا كان المجلس دائما، وتعرض في أول إجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قانون لذلك " .

²- المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

³- أحسن رابحي ، المرجع السابق، ص 75.

⁴- فرحات سعيدي ، المرجع السابق، ص 144. أنظر كذلك - صبرينة بوخنان ، المرجع السابق ، ص 79 .

والجدير بالذكر أن المشرع أن المشرع في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص هذه الأوامر لم يقدم لنا حولا، أو جزاءات قانونية في حالة عدم إحترام رئيس الجمهورية للإجراءات الدستورية عند عدم عرضه للأوامر التي يتخذها في الظروف العادية على المجلس التشريعي، حيث أنه لم يرتب أي جزاء على رئيس الجمهورية للأوامر التي لا يتم عرضها على البرلمان، مع أنه حرص على النص صراحة على وجوب عرض هذه الأوامر عليه ليفصل فيها في أول دورة مقبلة له .

الفرع الثاني

الرقابة على الأوامر في الظروف الاستثنائية

بالرغم من أن المشرع الدستوري الجزائري قد منح للمجلس التشريعي سلطة بسط رقابته على أوامر رئيس الجمهورية المتخذة في ظل الظروف العادية أثناء غيبة البرلمان طبقا لنص المادة 142 من الدستور بعد تعديل 2016 ، في حين نجده قد أخرجها من دائرة الرقابة البرلمانية في ظل الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور ، لكن في المقابل أكد على إجراء جوهري يتمثل في الاجتماع الوجوبي للبرلمان طيلة قيام الحالة الاستثنائية التي يقرها رئيس الجمهورية ، ولعل الحكمة في ذلك تبدو واضحة في تمكين المؤسسة التشريعية من متابعة الأوضاع وتقرير التوصيات المناسبة بشأنها ، إلى غاية انتهاء الحالة الاستثنائية وزوال دوافعها ومسبباتها¹. لكن السؤال الذي يدفعنا إلى التساؤل هو، هل يعتبر هذا الإجراء الجوهري ضمانا كافية لتحقيق هذه الرقابة على الأوامر الاستثنائية، وما الفائدة القانونية التي يمكننا أن نجنيها منه؟.

في الواقع أن البرلمان الجزائري يفتقر للأسس الدستورية التي تسمح له بمعارضة إرادة الرئيس المشخصة في الأوامر الاستثنائية ، لكن ذلك لا يمنعه من متابعة نشاط الرئيس خلال هذه الحقبة ، وطلب الاستفسارات الضرورية عن مساعيه وبرامجه الاستثنائية ،

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2007 ، ص 204.

بمقتضى الأسئلة والاستجابات التي يمكن أن يوجهها البرلمان لأعضاء الحكومة¹، خاصة في حالة مخالفة الرئيس للإجراءات الدستورية المقررة لإعلان الحالة الاستثنائية. وخلاصة القول نعتقد بأن رقابة المجلس التشريعي على أعمال رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور تعتبر من المسائل المستبعدة ، ذلك أن المعطيات التي تفرضها هذه الحالة تضاعف من دوره القيادي في الدولة وتقلص من القيود الواردة على اختصاصاته الدستورية من أجل تعجيل الخروج من الأزمة ، وهكذا يتحول الرئيس إلى سلطة مرجعية تجمع في قبضتها الوظيفتين التشريعية والتنفيذية معا ، الأمر الذي يحد من دور البرلمان في المجال التشريعي ، كما يسلبه من حقه الأصل في مراقبة مجالاته الدستورية ، على اعتبار أن تدخل رئيس الجمهورية في اختصاصاته التشريعية دائما يمارسه بمقتضى تكليف دستوري بوصفه مشرعا مساويا للمجلس التشريعي وليس بوصفه مفوضا عنه.

الفرع الثالث

الرقابة على الأوامر المتخذة بشأن قانون المالية

ونظرا لأهمية ميزانية الدولة السنوية باعتبارها مرآة عاكسة وترجمة مالية لنشاط وأعمال الحكومة خلال السنة²، فقد أوكل للسلطة التشريعية دور هام في الرقابة البرلمانية ، حيث أن المبدأ العام في النظم الديمقراطية هو حق الهيئة التشريعية في مراقبة صرف الأموال العامة ، وجبايتها عن طريق إقرار الموازنة العامة. ويتمثل دور البرلمان في ميزانية الدولة من خلال مناقشة قانون المالية وإدخال تعديلات على أحكامه ، وبعد موافقته عليه يصدر في شكل قانون في نهاية السنة المالية الجارية ، وقبل بدئ السنة المالية الموالية³، ونظرا لأهمية هذا القانون فقد خول الدستور

¹ - أحسن رابحي ، المرجع السابق ، ص 103 .

² - الموقع الإلكتروني: www.Startimes.com / 2 : L = 35904199 - ، تاريخ الدخول : 25 - 04 - 2016 ، على الساعة 10:30 .

³ - عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007 ، ص 12 .

الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، لرئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه¹، وقد أكدت على هذا النص المادة 44 من القانون العضوي 02/99 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة السالف الذكر، لكن السؤال المطروح في هذا السياق هو، هل يخضع رئيس الجمهورية قانون المالية عندما يصدره بأمر لرقابة البرلمان كونه صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع بالنظر لأهميته؟.

في الواقع أن الدستور الجزائري لم يتحدث على إجراء إخضاع قانون المالية الصادر من طرف رئيس الجمهورية بأمر على المجلس التشريعي في حالة عدم مصادقة هذا الأخير عليه في المدة المقررة له في دستور 1996 ولا في التعديلات اللاحقة عليه، لاسيما في تعديل 2016 ، لذلك يحتاج هذا الأخير إلى توضيح من المؤسس الدستوري مستقبلا، حتى يبين لنا أن قانون المالية الصادر بأمر يخضع للرقابة البرلمانية من عدمها . وفي اعتقادنا أن الأمر المتضمن مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية لا يعرض على الموافقة البرلمانية، على اعتبار أن البرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور المدة الممنوحة له للمصادق عليه كجزء لتقصيره في أداء وظيفته التشريعية، ولمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان في هذه الحالة، يتولى رئيس الجمهورية مهمة إصداره بأمر نظرا لأهميته وخصوصيته²، مقارنة بالقوانين الأخرى في الدولة ، وكضمانة لدخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك ، وعليه يحرم البرلمان من اختصاصه الأصلي المتمثل في الرقابة البرلمانية من خلال مصادقته على قوانين المالية في هذه الحالة³، وعلى أي حال فالسلطة التنفيذية لها دور معتبر في المجال المالي كونها هي التي تبادر فيه بمشاريع مالية

¹ الفقرة التاسعة والعاشرة من المادة 138 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها الفقرة السابعة والثامنة من المادة 120 من الدستور قبل التعديل.

² تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الميادين الأخرى ، وأهمها أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في التشريع المالي هي سلطة مقيدة شكلا وموضوعا وأداة ، ولها قوة القانون .

أنظر في هذا الخصوص : - أحمد بركات ، المرجع السابق، ص 12 .

³ - محمد نجيب صيد ، الأوامر الرئاسية وآليات الرقابة عليها ، المرجع السابق ، ص 60 .

، وما يتبع ذلك بمشروع إضافي (كقانون المالية التكميلي) ، ولرئيس الجمهورية أن يصدر قانون المالية بأمر رئاسي له قوة قانون المالية متى اقتضى الأمر لذلك، وهو ما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في هذا المجال الهام بالرغم من كونه الاختصاص الأصلي للبرلمان.

المطلب الثالث

رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية

باعتبار أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة ، وما دام هو الذي ينشئ السلطات العامة في الدولة ويحدد اختصاصاتها ويبين حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية وضماناتها¹، فلا بد أن يعلو عليها جميعاً²، وأن تكون كل القواعد القانونية الأخرى مطابقة له طبقاً لمبدأ سمو الدستور³، وبالتالي فلا يجوز أن يتعارض قانون صادر عن البرلمان مع أحكام الدستور، وكذلك قرارات السلطات الإدارية المركزية واللامركزية.

ولضمان احترام أحكام الدستور وسموه ، استوجب البحث عن الجهاز المكلف بحمايته، ولهذا الغرض تم إنشاء هيئة أسندت لها مهمة الرقابة على دستورية القوانين ، وقد تباينت طبيعتها من نظام قانوني لآخر، إلا أنها لا تخلو من أن تكون رقابة قضائية⁴ أو

¹ - « la constitution est le degré suprême de l'ordre étatique et a ce titre elle fixe les principes essentiels de l'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des pouvoirs de l'état de même qu'elle détermine les principaux droits et libertés à garantir. » cf. YELLES CHAOUICHE-Bachir, le conseil constitutionnel en Algérie ,O.P.U, Alger,1999,p03.

² - عبد العزيز محمد سالماني ، المرجع السابق ، ص09 .

³ - وهذا ما أكد عليه المؤسس الدستوري صراحة في ديباجة دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، الذي جاء فيها " إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحرريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب ، ويضفي الشرعية على ممارسة السلطات ، ويكفل الحماية القانونية ، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع يسوده الشرعية ويتحقق فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده "

⁴ - يقصد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين تلك التي تتولى القيام بها هيئة قضائية لا تختص فقط بالنظر في تطابق القرارات الإدارية للقانون ، وإنما يتعدى ذلك إلى مراقبة مدى تطابق القانون للدستور ، يمكن حصرها في نوعين إثنين هما الرقابة القضائية عن طريق الدوى الأصلية والرقابة القضائية عن طريق الدفع. حول هذا الموضوع أنظر: - السعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، النظرية العامة للدولة والدستور، ج1 ، ط 09 ، د.م.ج ، الجزائر ، 2009 ، ص 202 وما بعدها .

سياسية¹، وقد أخذت الجزائر بالنوع الأخير من هذه الرقابة ، وذلك بتأسيس مجلس دستوري مهمته الأساسية السهر على احترام الدستور² ، حيث يتولى الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات³.

وبالرغم من عدم وجود أي نص صريح في دستور 1996 ، يلزم عرض الأوامر المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور بعد تعديل 2016 على الرقابة الدستورية ، إلا أنه باستقراء الفقرة الثانية منها توجي لنا بإمكانية خضوعها لهذه الرقابة ، وهذا بعد أن يوافق عليها البرلمان (المجلس التشريعي) في أول دورة له ، بعد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية حيث تكتسب قوة التشريع⁴.

وبناء على ما تقدم سوف نعطي لمحة موجزة عن تطور نظام الرقابة الدستورية على القوانين (الأوامر التشريعية) من خلال الدساتير الجزائرية (في فرع أول) ثم نتطرق إلى رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية المتخذة بناء على نص المادة 124 من دستور 1996 (في فرع ثاني) ثم بيان دور المجلس الدستوري بمقتضى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 (في فرع ثالث) .

¹ - لقد ظهرت البادرة الأولى للرقابة السياسية على دستورية القوانين في فرنسا ، ويقصد بها إنشاء هيئة خاصة لغرض التحقق من مدى مطابقة القانون للدستور قبل صدوره ، فهي رقابة وقائية ويعود الفضل في ظهور هذه الفكرة إلى الفقيه الفرنسي سيبز « SIEYES » الذي طلب بإنشاء هيئة سياسية تكون مهمتها إلغاء القوانين المخالفة للدستور. وغرضه في ذلك هو حماية الدستور من الاعتداء على أحكامه من قبل السلطة. ويتم اختيار هذه الهيئة سواء بالتعيين أو بالانتخاب من طرف الحكومة أو البرلمان أو من كليهما معا.
أنظر في الموضوع :

- بوكرا إدريس الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2002، ص99.
- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص- 101 – 102.
- رشيدة العام ، المرجع السابق ، ص 05.

² - المادة 182 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016. والتي تقابلها المادة 163 فقرة أولى قبل التعديل.

³ - المادة 186 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016. والتي تقابلها المادة 165 فقرة أولى قبل التعديل

⁴ - لشهب حورية ، الرقابة السياسية على دستورية القوانين ، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، عدد4 ، الجزائر ، دون ذكر السنة ، ص159 .

الفرع الأول

تطور نظام الرقابة الدستورية في الجزائر على الأوامر التشريعية

سوف نحاول التطرق بإيجاز إلى المراحل التي عرفت الرقابة الدستورية من خلال الدساتير الجزائرية المتعاقبة، دون أن نتطرق إلى ما كان معمول به في دستور 1989 الذي لم يأخذ بنظام الأوامر التشريعية.

الفقرة الأولى: في دستور 1963¹

ظهرت فكرة الرقابة الدستورية مع صدور أول دستور للجمهورية الجزائرية²، حيث نصت المادة 63³ من دستور 1963 على إنشاء مجلس دستوري يتكون من (07) سبعة أعضاء وهم : الرئيس الأول للمحكمة العليا ، رئيس الغرفة المدنية والإدارية للمحكمة العليا ، ثلاث نواب ، أعضاء المجلس الوطني ، يختارهم المجلس الوطني ، عضو يعينه رئيس الجمهورية .

ويقوم أعضاء المجلس بانتخاب رئيسهم من بين الأعضاء، وقد حددت المادة 64⁴ من الدستور مهمة المجلس الدستوري، في القيام بمراقبة دستورية القوانين والأوامر التشريعية، بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو من طرف رئيس المجلس الوطني (البرلمان). والملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد حصر مهمة الرقابة الدستورية على القوانين التي يصدرها المجلس الوطني ، وكذا الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بفعل المادة 58 من الدستور ، دون ذكر الأسباب والإجراءات التي تتحرك بها هذه الرقابة ، وكذا عدم تحديد الآثار المترتبة على الحكم الصادر بعدم دستورية القانون والأمر .

¹- لقد تم توقيف العمل بالدستور في فترة وجيزة بموجب المادة 59 منه ، إثر اندلاع العمليات الحربية مع المغرب ، ثم ألغى بموجب الأمر 65 الصادر في 10/07/1965 بعد انقلاب 19 جوان 1965 ، فرغم قصر تجربة الدستور الذي لم ترى كثيرا من أحكامه النور، وحادثة الدولة الجزائرية ، فإن إدخال المؤسس الدستوري لفكرة الرقابة الدستورية على القوانين ، يعبر عن الرغبة في إعطاء السمو للدستور على الرغم من قلة المهام التي أنيطت بالمجلس ، فلم تمنح له صلاحية الفصل في صحة العمليات الانتخابية وعمليات الاستفتاء ، وكذا الفصل في مطابقة المعاهدات للدستور .

²- بوكرا إدريس ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، المرجع السابق ، ص113.

³- المادة 63 من الدستور الجزائري لسنة 1963 .

⁴- المادة 64 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

الفقرة الثانية : في دستور 1976

بالرغم من أن دستور 1976¹ أخذ بآلية الأوامر ، إلا أنه لم ينص على رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية ، بل لم ينص على إنشاء هيئة تسند إليها مهمة الرقابة الدستورية أصلا ، وتلغي ما هو مخالف لأحكام الدستور²، فمهمة ضمان احترام الدستور أسندت لرئيس الجمهورية بموجب نص الفقرة الثالثة من المادة 111³ منه ، على أنه حامي الدستور، ولكن لم يبين الدستور آليات الحماية التي يعمل بها رئيس الجمهورية ليضمن ويتكفل باحترام الدستور⁴ .

الفقرة الثالثة: في دستور 1996

على غرار دستوري 63 و 89، نص الدستور الحالي لسنة 1996 على إنشاء المجلس الدستوري كهيئة رقابية مستقلة تسهر على احترام أحكام الدستور، وذلك من خلال التحقق من مدى مطابقة القانون للدستور، وقد كان الرجوع إلى السير العادي للمؤسسات وإلى النظام الدستوري الحافز والمحرك لنشاط المجلس الدستوري وتفعيل دوره ، حيث أنه في ظل المراجعة الدستورية لسنة 1996 والتعديلات اللاحقة عليه ، توسعت اختصاصات المجلس الدستوري إلى فئة قانونية جديدة هي فئة القوانين العضوية وأصبح الإخطار مفتوحا أمام سلطة دستورية جديدة هي رئيس مجلس الأمة في ظل الأخذ بالثنائية البرلمانية ، وأن تشكيلة المجلس تغيرت بتمثيل الغرفة الثانية للبرلمان وتمثيل جهة قضائية جديدة وهي مجلس الدولة⁵، وعليه فقد انعكس هذا التوسع على تشكيلة المجلس الدستوري وفي جهة الإخطار وكذا في الصلاحيات .

¹- المادة 153 من الدستور الجزائري لسنة 1976 .

²- سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج1 ، المرجع السابق ، ص183 .

³- أنظر المادة 111 من دستور 1976 .

⁴- بوكرا إدريس ، نفس المرجع ، ص 114 .

⁵- محمد بجاوي ، المجلس الدستوري ، صلاحيات..إنجازات..وأفاق، مجلة الفكر البرلماني، عدد 05، الجزائر، 2004، ص

أولاً : تشكيلة المجلس الدستوري

يتكون المجلس الدستوري الجزائري استناداً إلى نص المادة 164¹ من دستور 1996 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 من تسعة (9) أعضاء ، ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، عضوين منتخبين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ، عضوين منتخبين من طرف أعضاء مجلس الأمة، عضو واحد تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائه، عضو واحد ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه ، يتضح من خلال هذه التشكيلة أن المؤسس الدستوري وسع مجال التمثيل فيه ، ليشمل مؤسستين قانونيتين جديدتين ، وهما مجلس الأمة ومجلس الدولة ، وبالتالي فجميع السلطات العامة ممثلة فيه ، ولو بصفة غير متوازنة، وهو ما لا يخدم الأهداف الحقيقية للمجلس الدستوري ، كما أن تعيين أو انتخاب أعضائه لمدة ستة (6) سنوات مع إمكانية تجديدهم بالنصف كل ثلاث (3) سنوات، وكذا توقفهم عن ممارسة أي نشاط آخر كلها عوامل تمنح لهم الاستقرار وعدم الخضوع لتأثير السلطات الأخرى، وتشكل ضماناً أخرى لتحقيق الاستقلالية². إلا أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، تدارك الأمر و رفع في تشكيلة المجلس الدستوري إلى إثني عشرة (12) عضواً طبقاً لنص المادة 183³ فقرة أولى منه ، وخلق نوعاً من التوازن في تمثيل أعضائه للسلطات الثلاث في الدولة ، حيث أصبح يمثله أربعة (4) أعضاء عن كل سلطة، يتم تعيينهم أو انتخابهم كل ثماني (8) سنوات قابلة للتجديد النصفية كل أربع (4) سنوات ، بالإضافة إلى استحداث منصب نائب رئيس المجلس الدستوري لأول مرة⁴.

¹ - المادة 164 فقرة 3 و 4 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 .

² - علي بوبنزة ، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 09 ، الجزائر ، 2004 ، ص 56 .

³ - المادة 183 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

⁴ - المادة 183 فقرة 4 و 3 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

ثانيا : من حيث جهة الإخطار

أولت المادة 166¹ من دستور 1996 قبل تعديل 2016، مهمة إخطار المجلس الدستوري لكل من رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني ، رئيس مجلس الأمة، وبالرغم من توسيع جهات الإخطار لهذا الأخير بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، فإن المجلس الدستوري يبقى عاجزا عن النظر في دستورية النصوص القانونية المعروضة عليه ما لم يتم إخطاره بذلك من قبل هذه الشخصيات ، وهذا في ظل عدم تمتعه بسلطة الإخطار الذاتي أو التلقائي². كما يشكل اقتصار سلطة الإخطار على رئيس الجمهورية ورئيس الغرفتين البرلمانيتين خطرا كبيرا على استقلالية المجلس، خاصة إذا كانت هذه الأطراف من نفس الزمرة أو الاتجاه السياسي، وبالتالي فإن توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري إلى شخصيات وهيئات أخرى يعد عاملا مهما لضمان احترام تطبيق الدستور في الدولة ، وهو ما أقره التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، حيث وسع في جهات الإخطار لتشمل الوزير الأول³، والأقلية البرلمانية⁴ ، بالإضافة إلى المواطنين المتقاضين⁵ عن طريق آلية الدفع بعدم دستورية القوانين والأوامر التشريعية الماسة بالحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها في الدستور .

ثالثا : من حيث الاختصاصات

إن المهمة الأساسية التي يقوم بها المجلس الدستوري هي النظر في مدى دستورية النصوص القانونية الصادرة عن الأجهزة المختصة في الدولة⁶، وفي هذا السياق فبناء على نص المادة 186⁷ فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين (الأوامر التشريعية) والتنظيمات، بالإضافة

¹ - المادة 166 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 .

² - محمد بجاوي ، المرجع السابق ، ص 39 .

³ - المادة 187 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

⁴ - المادة 114 فقرة 6 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

⁵ - المادة 188 المضافة من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

⁶ - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2006، ص 145.

⁷ - المادة 186 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 165 فقرة أولى قبل التعديل.

إلى اختصاصات أخرى¹، حيث يمارس المجلس الدستوري نوعين من الرقابة، إحداهما رقابة إجبارية والأخرى اختيارية. فالرقابة الإجبارية تتعلق بالقوانين العضوية المنصوص عليها في المادة 141² من الدستور، بالإضافة إلى الأنظمة الداخلية للبرلمان، والمعاهدات الدولية، وهي رقابة سابقة، وسلطة الإخطار فيها محصورة في رئيس الجمهورية فقط.

أما الرقابة الاختيارية للمجلس الدستوري فتتم بموجب المادة 186 فقرة أولى من الدستور وذلك بالنسبة للقوانين العادية (الأوامر التشريعية) والتنظيمات والمراسيم، حيث يمكن للمجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول أو خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة فحص مطابقتها للدستور، وهي رقابة سابقة ولاحقة على صدور القانون.

الفرع الثاني

خضوع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية في دستور 1996

لقد جاء دستور 1996 واضحاً في مجال تحديد مهام المجلس الدستوري في مراقبة مدى دستورية القوانين في عدة نصوص³، إذ أن مجال عمله جاء محددًا على سبيل الحصر الحصر في الدستور والقانون المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ويتمثل هذا المجال في القوانين العضوية، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، المعاهدات، القوانين والتنظيمات، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، وأمام عدم إدراج المؤسس الدستوري لمصطلح الأوامر وخضوعها للرقابة الدستورية يثار التساؤل حول إمكانية إخضاع الأوامر الصادرة أثناء غيبة البرلمان سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية للرقابة الدستورية.

¹ يعتبر المجلس الدستوري كذلك قاضي الانتخابات، حيث يتولى السهر على صحة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية، والانتخابات التشريعية، والاستفتاء، ويعلن عن نتائجها طبقاً لنص المادة 182 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، كما يمارس اختصاصات استشارية، خاصة في بعض الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في الدستور. أنظر في الموضوع: - محمد بجاوي، المرجع السابق، ص 38.

² المادة 141 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، والتي تقابلها المادة 123 من الدستور قبل التعديل.

³ - رشيدة العام، المرجع السابق، ص 145.

أولاً : خضوع الأوامر التشريعية لرقابة المجلس الدستوري في الظروف العادية

بالرجوع إلى النصوص الدستورية الناظمة لآلية الأوامر من جهة، وبناء على تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة أثناء غيبة البرلمان ، كون أن هذه الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها تصبح قوانين عادية، الأمر الذي يبقي على إمكانية خضوعها لرقابة المجلس الدستوري وإراداً ، للتأكد من مدى اتقاقها وأحكام الدستور وفقاً للمادة 186 من دستور 1996 بعد تعديل 2016، باعتبارها تشريعات لها قوة القانون.

ويمكن الاستدلال في خضوع هذه الأوامر إلى رقابة المجلس الدستوري وتأسيسه على المادتين 181¹ و 191² من الدستور، حيث نصت الأولى على " المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية" ، وقد نصت الثانية على " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس الدستوري" ، وبناء عليه وبما أن الأمر لا يكون إلا نصا تشريعيا بعد موافقة السلطة التشريعية عليه فهو حتما يخضع للرقابة الدستورية ، ممثلة في رقابة المجلس الدستوري باعتباره هيئة دستورية تعني بالرقابة على دستورية القوانين بما فيها الأوامر التشريعية .

وحيث أن الواقع العملي أثبت خضوع الأوامر التشريعية فعليا للرقابة الدستورية ، سواء كانت رقابة إلزامية تعالج مواضيع من اختصاص القانون العضوي والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان ، أو تلك التي تعالج مواضيع من اختصاص القانون العادي ، وقد سبق وأن أشرنا إلى أن القوانين العضوية تخضع للرقابة السابقة والإلزامية لرقابة المجلس الدستوري ، وكمثال على ذلك، نجد الأمر رقم 97-09³ ، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب

¹ - المادة 181 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 162 من الدستور قبل التعديل.

² - المادة 191 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 169 من الدستور قبل التعديل.

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

السياسية ، والذي يعتبر أول قانون عضوي طرح على المجلس الدستوري بتاريخ 02/24/1997¹ في ظل تبني الثنائية البرلمانية ، والذي كان قد وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 06 مارس 1997 في دورة استثنائية ، وقد أصدر المجلس الدستوري رأيه حوله بعدم دستورية بعض مواد² ، حيث تمت إعادة النظر في هذا القانون وفقا لملاحظاته ، وتم إصداره حسب الإجراءات المعمول بها في المادتين 123 و 165 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير .

ومن أمثلة عمل المجلس الدستوري كذلك، فيما يخص مجال رقابته على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والتي تخضع لرقابة المطابقة ورقابة الدستورية معا، نجدها عندما أبدى رأيه بخصوص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 بإعادة صياغة المواد 12 - 13 - 14 منه، حيث قدم تعديلات عليها دون أن يلغيها³، كما أبدى المجلس الدستوري بخصوص النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 رأيه⁴ بعدم دستوريته، على اعتبار أنه يحتوي على بعض من المواد غير مطابقة للدستور تماما، وأخرى مطابقة له جزئيا، حيث أقترح عليها تعديلات بشأنها هي الأخرى .

أما بالنسبة للرقابة الاختيارية المتعلقة بالقوانين العادية الصادرة بناء على أمر تشريعي ، فأبرز مثال على ذلك، يوضحه لنا موقف المجلس الدستوري في القرار الذي اتخذه ، بمناسبة مدى دستورية الأمر رقم 97-15⁵ المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، والذي أصدر بشأنه قرارا بعدم دستوريته بتاريخ 27 فيفري 2000⁶ ، حيث

¹ - رشيدة العام ، المرجع السابق ، ص146 .

² - الرأي رقم: 01/أري قانون عضوي/ المجلس الدستوري / 97 المؤرخ 06 مارس 1997 ، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور ، ج.ر.ج ، عدد 12 ، مؤرخ في 06 مارس 1997 .

³ - الرأي رقم 03 / ر.ن.د / م.د / 97/ المؤرخ 31 جويلية 1997 يتعلق بمراقبة ومطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ، ج.ر.ج ، عدد 53 ، المؤرخ في 13 أوت 1997 .

⁴ - الرأي رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98 ، مؤرخ في 10 فيفري 1998 ، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج . ر . ج ، عدد 08 ، المؤرخ في 18 فيفري 1998 .

⁵ - الأمر رقم : 97-15 ، المؤرخ في 31 ماي 1997 ، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، ج.ر.ج ، عدد 38 . (ملحق رقم 01)

⁶ - لقد صدر قرار المجلس الدستوري في 27 فيفري 2000، المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم: 97-15 أعلاه، وهو منشور في الجريدة الرسمية تحت العدد 07 ، الموافق ل 28 فيفري 2000.(ملحق رقم 02)

اعتبر المجلس الدستوري أن الأمر رقم 97 - 15 غير دستوري ، وأستند في ذلك إلى المادة 15 من الدستور، ومواد أخرى تتعلق بالجماعات المحلية ، والتي تتمثل حسب دستور 1996 ، في البلدية والولاية¹ .

وعلى ضوء ذلك أصدر رئيس الجمهوري أمر رقم 01/2000² المؤرخ في 01 مارس 2000 ، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر العاصمة ، والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري السابق ، الذي أقر عدم دستورية الأمر رقم 97- 15 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى .

وبناء على ما تقدم نستطيع القول بأن المجلس الدستوري الجزائري قد قبل رقابته على الأوامر التشريعية دون أية إشكال ، بالرغم من عدم النص على ذلك صراحة لا في الدستور ولا في النظام الداخلي للمجلس الدستوري ، وهذا يشكل نقطة إيجابية لصالح المجلس، حيث يغلق معها باب إمكانية معارضة الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية، وكل ما يصدره رئيس الجمهورية من تشريعات في حالة اتخاذها أثناء غيبة المجلس التشريعي³ .

ثانيا : خضوع الأوامر التشريعية لرقابة المجلس الدستوري في الظروف الاستثنائية

انطلاقا من الخلاصة التي توصلنا إليها من خلال العنصر السابق أعلاه ، أن الأوامر المتخذة أثناء غيبة البرلمان في الظروف العادية، ممكنة الخضوع للرقابة الدستورية، يطرح تساؤل آخر حول إمكانية توافر هذه الرقابة على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

يمكن القول بأن رقابة المجلس الدستوري على أوامر رئيس الجمهورية التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية هي رقابة جد محدودة ، وضعيفة للغاية، إن لم نقل منعدمة ، خاصة في ظل عدم فعالية جهات الإخطار والتي من خلالها تتحرك الرقابة الدستورية بحجة أنها من أعمال السيادة ، لذا فحاليا لا يتعدى دور المجلس الدستوري إلا مجرد إبداء

¹- حميد محيد ، المرجع السابق ، ص - ص 304 - 305 .

²- أنظر الأمر رقم : 01-2000 ، المؤرخ في 01 مارس 2000 ، ج.ر.ج ، عدد 09 ، الموافق ل 02 مارس 2000.

³- نور الدين رداة ، المرجع السابق ، ص 119 .

الرأي لرئيس الجمهورية عند إقراره لهذه الحالة ، ولهذا الأخير السلطة التقديرية الواسعة في أن يأخذ به أو أن يتركه ، ومع ذلك ففي ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، وبعد توسيعه لجهات الإخطار، يمكن للمجلس الدستوري أن يقوم بدور فعال في بسط رقابته على القوانين بصفة عامة وعلى أوامر رئيس الجمهورية التشريعية بصفة خاصة لاسيما في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية.

الفرع الثالث

دور المجلس الدستوري بمقتضى التعديل الأخير لسنة 2016

بالنظر إلى الإصلاح الدستوري الأخير لسنة 2016 ، أصبح بإمكان المجلس الدستوري الجزائري أن يلعب دورا كبيرا في مجال السهر على ضمان احترام الدستور¹، وإخضاع أعمال سلطة التشريع وبالخصوص سلطة رئيس الجمهورية التشريعية للرقابة الدستورية²، على نحو يمنع ولوج نصوص تشريعية مخالفة لأحكامه ، وكل ما من شأنه المساس بمبدأ سمو الدستور، والحقوق والحريات العامة للأفراد، حيث أقر المؤسس الدستوري في هذا التعديل الأخير مزيدا من الضمانات الدستورية لهذه المؤسسة الرقابية ، من أجل تفعيل دورها في مجال الرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية، خاصة في ظل تزايد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب سلطة التشريع .

حيث أنه في ظل المراجعة الدستورية لسنة 2016 ، أكد المؤسس الدستوري الجزائري على ضرورة استقلالية هذه الهيئة من الناحية الإدارية والمالية، وهو ما نصت عليه المادة 182³ فقرة 3 من الدستور، حتى يضمن لها الاستقرار والحياد في أداء مهامها المحددة في النظام الداخلي للمجلس الدستوري ، فتضمن هذه الاستقلالية بأحكام سامية ، أي بأحكام الدستور وتكريس أحكام خاصة باستقلالية التنظيم الإداري والمالي لها يجعلها في مأمن من تدخل السلطات الأخرى في صلاحياتها ، كما أن مبدأ توازن السلطات اقتضى على المؤسس

¹- المادة 182 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

²- المادة 186 فقرة أولى من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

³- المادة 182 فقرة 3 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

الدستوري إعادة النظر في التركيبة البشرية للمجلس الدستوري، حيث رفع في عدد أعضائه إلى (12) عضوا طبقا لنص المادة 183¹ من الدستور ، و أصبحت من خلاله السلطات الثلاث ممثلة فيه وبصفة متساوية و متوازنة ، وهو ما يخدم الأهداف الحقيقية للمجلس، فإدراج منصب نائب الرئيس لأول مرة في تشكيلة المجلس ، بالإضافة إلى منح المشرع الدستوري للقاضي الدستوري حصانة قضائية²، لحمايته من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات المحتملة من قبل السلطة التنفيذية ، كلها عوامل تمنح لهم الاستقرار وعدم الخضوع لتأثير السلطات الأخرى، وتشكل ضمانات قوية لتحقيق الاستقلالية العضوية والوظيفية للمجلس الدستوري .

ولعل أهم ضمانة أقرها المؤسس الدستوري في هذا التعديل كذلك ، تكمن في توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري إلى فئات جديدة ومهمة ، حتى يتمكن من تفعيل دوره في الرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية، حيث بعدما كان الإخطار محصورا على رئيس الجمهورية ، ورئيسي غرفتي البرلمان قبل تعديل 2016³ ، فقد أصبح مقرا بالإضافة إلى هذه السلطات الثلاث، إلى كل من :

الوزير الأول باعتباره ثاني أعلى سلطة تنفيذية في النظام السياسي الجزائري ، و بالنظر إلى المهام المسندة له والمرتبطة بتنفيذ القوانين والتنظيمات⁴.

وكذلك إلى المواطن الجزائري (المتقاضي) لمنازعة أي قانون أو أمر تشريعي، كطريقة من طرق الدفاع عن حقوقه وحرياته العامة ، وذلك من خلال الطعن بعدم دستوريته أمام الجهات القضائية طبقا لنص المادة 188⁵المضافة في هذا التعديل الدستوري ، وعليه فان الاعتراف للمتقاضين بحق الإخطار للمجلس الدستوري عن طريق آلية الدفع بعدم الدستورية، سيؤدي

¹- نصت المادة 183 فقرة أولى من دستور 1996 بعد التعديل الأخير على : يتكون المجلس الدستوري من إثني عشرة (12) عضوا : أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية ، واثنان (2) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة ، واثنان (2) تنتخبهما المحكمة العليا ، واثنان (2) ينتخبهما مجلس الدولة .

²- المادة 185 (المضافة) من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

³- المادة 166 من دستور 1996 قبل تعديل 2016 .

⁴- المادة 143 فقرة 2 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 ، والتي تقابلها المادة 125 فقرة 2 قبل التعديل.

⁵- المادة 188 (المضافة) من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

حتما إلى تدعيم حقوق وحرّيات المواطنين ، وكذا تفعيل الرقابة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية ، كون المتقاضي لن يتوانى عن استعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري دفاعا عن حقوقه ضد انحرافات سلطة رئيس الجمهورية التشريعية المحتملة .

بالإضافة إلى ذلك فقد تقررت سلطة الإخطار كذلك إلى المعارضة البرلمانية¹، والتي ينتظر منها أن تضفي فعالية غير مسبقة على أداء المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستوري القوانين والأوامر التشريعية ، حيث أصبح ممكنا لخمسين (50) نائبا في المجلس الشعبي الوطني، أو لثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة لإثارة عدم دستورية قانون ما أو أمر تشريعي، وهذا قبل أن يصدره رئيس الجمهورية ضمن الرقابة السابقة التي يمارسها المجلس الدستوري أو بعد أن يصدره ويصبح نافذا في إطار الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين والأوامر التشريعية .

وبناء عليه فالاستعمال المنتظم للمعارضة لحقها في الإخطار المنصوص عليه في المادة 114 فقرة 6 سيؤدي حتما إلى إخراج المجلس الدستوري من دوامة الجمود الذي كان يعيشها قبل التعديل الأخير ، وتفعيل دوره في تأطير وضبط المنظومة القانونية للدولة بشكل فعال لحماية الحقوق والحرّيات المكفولة دستوريا.

¹- المادة 114 فقرة 6 من دستور 1996 بعد تعديل 2016 .

ملخص الفصل الثاني

لقد حاولنا في هذه الدراسة الإلمام بالاختصاصات التشريعية التي منحها المشرع الجزائري لرئيس الجمهورية في دستور 1996، قبل وبعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، حيث تطرقنا من خلالها إلى الحالات التي يحق لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بموجب أوامر تشريعية، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يباشرها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان طبقا لنص المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير، أو خلال العطل البرلمانية طبقا لنص المادة 142 من الدستور بعد التعديل، كما يمكن أن يباشرها عند إقراره للحالة الاستثنائية، ونظرا لأهمية و خصوصية قانون المالية على باقي القوانين الأخرى، فقد منح هذا الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بموجب أمر، في حالة عدم مصادقة المجلس التشريعي عليه في الآجال المحددة له في الدستور، ولكي لا يتعسف رئيس الجمهورية في استعمال هذه الصلاحيات فقد أحاطه المؤسس الدستوري الجزائري بجملة من القيود و الشروط الشكلية والموضوعية حتى لا تتحول سلطة الرئيس من سلطة تشريع استثنائية إلى سلطة تشريع أصلية، بالرغم من أن الواقع العملي يثبت هذا الطرح، بالنظر إلى عدد الأوامر التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية مقارنة بعدد التشريعات الصادرة عن البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وهو ما يعكس عدم فعالية هذه القيود في الحد من سلطة رئيس الجمهورية التشريعية. ومن أجل ذلك فقد أخضع المؤسس الدستوري هذه السلطة لأنماط معينة من الرقابة القانونية متعددة الجوانب لهذا الغرض، وتتمثل في رقابة مجلس الدولة من خلال إبداء رأيه حول مشاريع الأوامر التي يعرضها عليه رئيس الجمهورية عند مباشرته لآلية التشريع بالأوامر، وقبل عرضها على البرلمان، في مقابل عدم فعالية الرقابة القضائية عليها من الناحية العملية، بالإضافة إلى الرقابة التي يمارسها المجلس التشريعي على الأوامر التشريعية عن طريق الموافقة عليها، أو رفضها بعد عرضها عليه في أول دورة لانعقاده، بالرغم من أنها رقابة شكلية، وأخيرا رقابة

المجلس الدستوري على دستورية الأوامر التشريعية ، والتي يمكن أن تكون رقابة سابقة على صدور الأمر التشريعي ، أو لاحقة عليه بعد أن تصبح نافذة ، كما يمكن أن تكون إلزامية أو أن تكون اختيارية حسب الحالة ، وعلى الرغم من قلة ممارسة هذه الرقابة في الواقع العملي ، إلا أنه يعول كثيرا على المجلس الدستوري الجزائري في تفعيل دوره الرقابي على دستورية القوانين والأوامر التشريعية ، بالنظر إلى الإصلاح الدستوري الأخير لسنة 2016 ، من أجل ضمان احترام مبدأ سمو الدستور، وحماية الحقوق والحريات العامة التي أقرها الدستور.

الخاتمة العامة

نخلص في ختام هذه الدراسة المتواضعة، إلى أن آلية التشريع بالأوامر، حُضيت بمكانة متميزة في النظام القانوني الجزائري منذ دستور 1963 ، الذي أخذ بنظام التفويض التشريعي متأثراً بالمشروع الفرنسي ، إلى غاية صدور دستور 1996 الذي لم يأخذ بهذا النظام، ومنح سلطة التشريع بالأوامر إلى رئيس الجمهورية ، ولكن من دون تفويض من البرلمان، بل بناء على أحكام الدستور ، حيث خول له سلطة مباشرة الوظيفة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، طبقاً لنص المادة 142 من الدستور بعد التعديل الأخير لسنة 2016¹، وكذلك عند قيام الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور، أو عندما لا يصادق البرلمان على قانون المالية في غضون الخمسة والسبعين (75) يوماً من تاريخ إيداعه لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقاً لنص المادة 138 من الدستور، ولا يكون ذلك إلا في الحالات المحجوزة للمجلس التشريعي وبمقتضى الضرورة والاستعجال .

ومن بين النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لمسيرة هذا الاختصاص في نظامنا الدستوري، المتأثر بدستور فرنسا لسنة 1958، والذي أخذ بالنظام الشبه الرئاسي ما يلي:

✓ أن المشروع الجزائري لم يكتفي بالامتيازات والصلاحيات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية ، الذي أصبح يتمتع بسلطات واسعة في مجال التشريع ، كان الهدف منها الإبقاء على سيطرت السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية ، والعمل على إضعاف السلطة التشريعية وتقليص دورها في التشريع والرقابة، مما أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

¹ - القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن تعديل دستور 1996 وإعادة ترتيب مواد ، ج.ر.ج عدد 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016 .

✓ يعتبر التشريع بالأوامر آلية دستورية ، يمارسها رئيس الجمهورية في حالات معينة دستوريا، من دون تفويض برلماني كسلطة أصلية يستمدّها مباشرة من الدستور، يستأثر بها لوحده ومن دون مشاركة أو تفويض من الوزير الأول ، بالرغم من الأخذ بنظام ثنائية السلطة التنفيذية في دستور 1996، وهو ما يعكس المركز السيادي لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري.

✓ تعتبر الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية بناء على نص المادة 142 من الدستور وأحكام أخرى منه تشريعات لها قوة القانون العادي منذ صدورها، وخاصة بعد موافقة البرلمان عليها.

✓ يترتب على مباشر رئيس الجمهورية هذه الآلية تجريد المجلس التشريعي الوطني من اختصاصاته الأصلية في التشريع ، لاسيما وأنها تنصب على المجالات التي يشرع فيها بمقتضى الدستور، وهو ما يؤثر سلبا على مكانة السلطة التشريعية في النظام الجزائري.

✓ على الرغم من أن دستور 1996 أقر لرئيس الجمهورية مباشرة الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المسائل والمواضيع الضرورية فقط كاستثناء ، لأنها من اختصاص البرلمان كقواعد عامة ، إلا أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك ، حيث تغول رئيس الجمهورية في استعمال هذه الآلية خاصة في الظروف العادية، فاسحا المجال لنفسه سن تشريعات لها قوة القانون بشكل واسع ومكثف ، مقارنة بصاحب الاختصاص الأصلي في التشريع وفي جميع المجالات المحسوبة عليه ، والمنصوص عليها في المادة 141 من الدستور، وحتى في المواضيع ذات الطبيعة الدستورية والتي تعني بالحقوق والحريات الفردية ، كقانون الأحزاب وقانون الانتخابات لسنة 1997 ، التي تعتبر أولى القوانين العضوية التي صدرت في شكل أوامر تشريعية كما سبق ذكره ، في حين نجد دول مقارنة كفرنسا مثلا ، منعت رئيس الجمهورية من التعرض إلى مثل هذه الموضوعات صراحة عن طريق التشريع بالأوامر كضمانة لحماية الحقوق والحريات الفردية .

✓ إن إعطاء رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر يجسد أحقية وألوية السلطة التنفيذية في المجال المالي نظرا لخصوصيته ، ويقلل من شأن البرلمان في التشريع وبسط رقابته على أهم القوانين في الدولة ، والذي يعتبر الشريان الأساسي الذي تتغذى منه جميع القوانين في الدولة ، وهو ما يعكس نية الحكومة في حجب وإبعاد هذا القانون عن رقابة نواب الشعب .

✓ شكالية القيود المفروضة عن سلطة رئيس الجمهورية التشريعية سواء من ناحية الأخذ برأي مجلس الدولة حول مشاريع الأوامر قبل عرضها على البرلمان، أو بالنسبة لاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء حول مشاريع الأوامر قبل عرضها على المجلس التشريعي .

✓ عدم فاعلية وسائل الرقابة التي أقرها المشرع الدستوري على الأوامر التشريعية ، ونخص بالذكر إجراء الموافقة الذي يضطلع به المجلس التشريعي على أوامر رئيس الجمهورية بعد عرضها عليه من قبل رئيس الجمهورية ومن دون مناقشتها والمصادقة عليها ، حيث يعتبر هذا الإجراء ضرب لاختصاصات السلطة التشريعية الرقابية ، بالإضافة إلى ضعف الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية بسبب محدودية جهات الإخطار ، وبالنظر إلى قلة الآراء والقرارات الصادرة من عن المجلس الدستوري ، رغم الكم الهائل من التشريعات التي سنها رئيس الجمهورية بمقتضى أوامر تشريعية ، إلا أن الإصلاح الدستوري الأخير لسنة 2016، يتوقع منه تفعيل دور المجلس الدستوري في بسط رقابته على الأوامر التشريعية في هذا المجال، بالنظر إلى توسيع جهات الإخطار التي تشمل إضافة إلى الوزير الأول والأقلية البرلمانية، كافة المواطنين المتقاضين من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية للقوانين والأوامر التشريعية الماسة بالحقوق والحريات

وبناء على هذه النتائج يمكن اقتراح التوصيات التالية :

✚ ضرورة تفعيل دور مجلس الدولة الاستشاري الذي أقره له المشرع الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2016 ، وذلك من خلال الأخذ بالزامية الاستشارة ، والنص عليها

صراحة في التعديلات المقبلة ، بالإضافة إلى تفعيل الرقابة القضائية لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية إن أمكن لها ذلك نظرا لأهميتها في حماية الحقوق والحريات الفردية ، على غرار مجلس الدولة الفرنسي.

✚ يتعين على المؤسس الدستوري الجزائري كذلك أن يبين الآثار المترتبة في حالة عدم عرض رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية على غرفتي البرلمان في دورته المقبلة لانعقاده، أو أن يضع جزاءا عن عدم عرضها على البرلمان حفاظا على الحقوق المكتسبة.

✚ ضرورة عرض الأوامر التشريعية على مصادقة البرلمان وليس الموافقة فقط ، فالمصادقة تعني المناقشة بما تحويه من إثراء وتعديل ثم الإقرار أو الرفض ، وليس الموافقة الشكلية المعتمدة في المادة 142 من الدستور ، لأن المناقشة هي التي تثبت صحة أو خطأ التصرف لإجراء التعديل اللازم على النص أو رفضه ، ومن ثم يحق الطعن فيه أو تثبيته بالمصادقة عليه وتحويله من أمر إلى قانون ، وبالتالي يجب إلغاء وسيلة التصويت بدون مناقشة والاعتماد على التصويت مع المناقشة العامة .

✚ يجب ترك البرلمان هو الذي يحدد جدول أعماله ، وأن لا تبادر الحكومة دائما بحق الأولوية في التشريع، من خلال سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بحجة الاستعجال ، وأن تكف عن سحب مشاريع القوانين في كل مرة، خاصة بعد دراستها من قبل اللجان البرلمانية المتخصصة . بالإضافة إلى ذلك يجب تكريس ثقافة قانونية لدى النواب ، والشعور بالمسؤولية والكف عن الذاتية ، والتبعية والوصاية حتى يستطيع المجلس التشريعي أن يلعب دوره في التشريع والرقابة ، خاصة بعد زيادة مدة الدورة البرلمانية لتصبح عشرة (10) أشهر في السنة ، وهو أمر محسوب لصالح السلطة التشريعية من أجل ترقية وتحسين أدائها البرلماني مستقبلا.

✚ أما عن الآفاق، فما زال هذا الموضوع محل إثراء ونقاش، خاصة وأن تعديل دستور 1996 الأخير لسنة 2016، لا يزال في مهده، في انتظار الممارسة العملية المرتقبة له مستقبلا.

قائمة المراجع

أولاً : المراجع باللغة العربية

أ- المراجع العامة

- 1- إدريس بوكرا ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2002 .
- 2- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة سادسة ، القاهرة، 1991.
- 3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية) ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 4- سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء الثاني، طبعة 9 ، الجزائر 1998.
- 5- صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون ذكر السنة.
- 6- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 7- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ، دار هومة للنشر، الجزائر، 2002.
- 8- عبد العزيز محمد سالم، نظم الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري) ، سعد سمك للنشر والتوزيع ، مصر 2001 .
- 9- عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ، منشورات جامعة 08 ماي 1945 قالمة ، 2006 .
- 10- عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة ، 2007.
- 11- على يوسف الشكري، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، دراسة في الدساتير العربية ، الطبعة الأولى، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2014.

- 12- عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
- 13- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2007.
- 14- عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007 .
- 15- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، طبعة ثانية ، دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر 1990.
- 16- عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980.
- 17- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1999.
- 18 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابه ، الجزائر، 2008.
- 19- محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري مجلس الدولة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2004 .
- 20 - مولود ديدان مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2002 .
- 21- فوزي أوصديق ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ،القسم الثاني (النظرية العامة للدساتير) ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2001 .
- 22- فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزء الثالث، الجزائر، 2008.
- ب (المراجع المتخصصة**
- 01 - أحسن رابحي ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2013 .
- 02- حميد محديد ، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان ، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008 .

03 - محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2014 .
ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية

A- les ouvrages :

01- Mohamed BOUSSOUMAH, la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 a 1998, office des publications universitaires, Alger, 2005.

02- Mohamed BRAHIMI, le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, O.P.U, Alger, 1995.

03- Bachir- YELLES CHAUCHE, le conseil constitutionnel en Algérie, O.P.U, Alger, 1999.

B- Les articles :

01- Mohamed BOUSSOUMAH, « la situation de la constitution de 1989 entre le 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 » , IDARA , ,n°02,Alger , 2001.

02- Mohamed BRAHIMI, « les attributions du président de la république », revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, O.P.U , Volume n° 01, décembre 1988.

ثالثا : الرسائل والمذكرات الجامعية

أ - رسائل الدكتوراه

1- سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر كلية الحقوق ، 1984 .

2- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم القانونية ، 2010 .

3- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011 - 2012.

ب- مذكرات الماجستير

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

2- إيمان الغربي ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق بن عكنون ، 2010-2011.

3 - تاكفاريناس ولد علي، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة والمؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2010 - 2011 .

4- دنيا بوسالم ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إدارية مؤسسات دستورية ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2006-2007

5- سعاد ميمونة ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون عام ، 2010 - 2011.

6- سهام عبد النور ، التشريع بأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عام مؤسسات دستورية وإدارية جامعة قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007-2008.

7- صبرينة بوخنان، الوظيفة الإدارية لرئيس الجمهورية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري ومؤسسات دستورية، جامعة باجي مختار، عنابة ، كلية الحقوق، 2007.

- 8- عبد العزيز حداد ، المراجعة الدستورية لمركز السلطة التنفيذية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون عام ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014.
- 9- عزيز جمام، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007.
- 10 - فرحات سعيدي ، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع، الإدارة والمالية، جامعة الجزائر كلية الحقوق ، 2002 .
- 11- 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 ، كلية الحقوق ، 2011 - 2012 .
- 12- نور الدين رداة ، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2005 - 2006 .

- رابعا : المقالات

- 1- أحسن رابحي، محاولة نظرية للاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، الجزائر، 2008.
- 2- حسين فريجة، "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية هل تحتاج إلى إعادة النظر" ، مجلة المنتدى ، العدد السادس، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق، دون ذكر السنة.
- 3- حورية لشهب ، الرقابة السياسية على دستورية القوانين ، مجلة الاجتهاد القضائي ،جامعة محمد خيضر بسكرة ،عدد4 ، الجزائر ، دون ذكر السنة .
- 4- سعاد ميمونة ، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 06 ، الجزائر، 2014 .

- 5- سعيد بوشعير، "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، مارس 1988.
- 6- سمير شعبان، أحمد غراب مجال التشريع في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، دون ذكر السنة.
- 7- عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القضائية والاقتصادية والسياسية، العدد الثاني، 1999.
- 8- علي بوبترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، عدد 09، الجزائر، 2004.
- 9- محمد بجاوي، المجلس الدستوري، صلاحيات..إنجازات..وآفاق، مجلة الفكر البرلماني، عدد 05، الجزائر، 2004.
- 10- فتاح شباح، "مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2008"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، مارس 2015.

خامسا : النصوص القانونية

1- الدساتير

- دستور 1963 الجزائري، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ب 10 سبتمبر، ج.ر.ج، عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
- دستور 1976 الجزائري، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج، عدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور 1989 الجزائري، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج، عدد 9، المؤرخة في 01 مارس 1989.
- دستور 1996 الجزائري، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج، عدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- التعديل الدستوري لسنة 2002، الصادر بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر.ج، العدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002.

- التعديل الدستوري لسنة 2008، الصادر بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، ج ، العدد 63 ،المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .
- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ،ج. ر. ج ، العدد 14 ، المؤرخة في 7 مارس 2016 .
- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة 4 أكتوبر 1958 .
- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 .

2- القوانين

- القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، جريدة رسمية رقم 37 ، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998 .
- الأمر رقم : 94 - 01 ، المؤرخ في 10 أوت 1994 ، المتضمن تنظيم المجلس الانتقالي وسير عمله، ج. ر. ج ، عدد 61 .
- الأمر رقم :65- 182، المؤرخ في 10 جويلية 1965 ، المتضمن تأسيس الحكومة ، ج. ر . ج ، عدد 58 .
- الأمر رقم: 97 - 09 ، المؤرخ في 06 مارس 1997 ،المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج ، عدد 12، مؤرخ في 06 مارس 1997 .
- الأمر رقم : 97- 15 ، المؤرخ في 31 ماي 1997 ،المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، ج.ر.ج ، عدد 38 .
- الأمر رقم : 2000-01 ، المؤرخ في 01 مارس 2000 ،ج.ر.ج ، عدد 09 ، المؤرخة في 02 مارس 2000 .
- الأمر رقم 02-01 ،المؤرخ في 13 ذي الحجة عام ،1422 الموافق ل25 فيفري 2002 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 ، ج.ر.ج ، عدد 15 ، المؤرخة في 28 فبراير 2002 .

ب - النصوص التنظيمية

- المرسوم الرئاسي رقم: 92-01 المؤرخ في 04 / 01 / 1992 ،المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني،ج.ر.ج ، العدد 02.

سادسا : الآراء والقرارات والمداولات

- قرار المجلس الدستوري الصادر في 27 فيفري 2000، المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم: 97 - 15 ، ج . ر . ج ، عدد 07 ، الموافق ل 28 فيفري 2000.
- الرأي رقم: 01/ رأي قانون عضوي/ المجلس الدستوري / 97 المؤرخ 06 مارس 1997 ، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور ، ج.ر.ج ، عدد 12 ، مؤرخ في 06 مارس 1997 .
- الرأي رقم 03 / ر.ن.د. / م.د. / 97/ المؤرخ 31 جويلية 1997 يتعلق بمراقبة ومطابقة النظام الداخلي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ، ج.ر.ج ، عدد 53 ، المؤرخ في 13 أوت 1997 .
- الرأي رقم 04/ ر.ن.د./ م.د. / 98 ، مؤرخ في 10 فيفري 1998 ، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج . ر . ج ، عدد 08 ، المؤرخ في 18 فيفري 1998 .
- الرأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د./ 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 الذي يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، جريدة رسمية عدد رقم 15 ، مؤرخ في 09 مارس 1999 .
- مداولة رقم: 92- 01 ، المجلس الأعلى للدولة، المؤرخة في 19 جانفي 1992 ، ج. ر . ج ، العدد 05.
- مداولة رقم: 92- 02 ، المجلس الأعلى للدولة، المؤرخة في 14 أفريل 1992 ، ج. ر . ج ، العدد 28.

سابعا : المواقع الإلكترونية

- <http://ammaraabas.blogspot.com> (2014/02blog-spot-16.htmg).
- تاريخ الدخول: 2016/02/23، على الساعة 30 : 21 .
- [http:// science juridiques.ahla mountada.net/t371-topic](http://science.juridiques.ahla.mountada.net/t371-topic) .
- تاريخ الدخول: 2016-02-30 على الساعة 20:50.
- [www. Startimes.com](http://www.Startimes.com) /2 : L = 35904199.
- تاريخ الدخول : 25 - 04 - 2016 ، على الساعة 10:30.

الملاحق:

- قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.أ.م.د/2000 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق لـ 27 فبراير 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى.

- أمر رقم 01/2000 مؤرخ في 25 ذي القعدة عام 1420 الموافق لأول مارس 2000 يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على اثر قرار المجلس الدستوري السالف الذكر.

ملحق رقم 01

قرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق 27 فبراير سنة 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.

إنّ المجلس الدستوري،

- بناء على إخطار رئيس الجمهورية، وطبقا لأحكام المادة 166 من الدستور، بالرسالة المؤرخة في 23 فبراير سنة 2000 والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري بتاريخ 18 ذي القعدة عام 1420 الموافق 23 فبراير سنة 2000 تحت رقم 2000/21 س.إ يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.

- وبناء على الدستور، لسيما المادة في مواده 15، 18 (الفقرة الثانية)، 78 (البند التاسع)، 79 (الفقرة الأولى)، 101 (الفقرة الثانية)، 122 (البند العاشر)، 163 (الفقرة الأولى)، 165 (الفقرة الأولى)، 166، 167 (الفقرة الأولى)، 169 و 179.

- وبمقتضى النظام المؤرخ في 05 محرم عام 1410 الموافق 07 غشت سنة 1989 الذي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري، المعدّل والمتمّم.

وبعد الاستماع إلى المقرر،

- اعتباراً أن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997، موضوع إخطار، قد أنشأ جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما بموجب أحكامه.

- واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين أقرّ في المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور ان الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما.

- واعتباراً أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد خوّل المشرع، بمقتضى المادة 122 البند (10) من الدستور صلاحية التشريع في المجال التقسيم الإقليمي للبلاد فإنه يتعين عليه، حين ممارسة هذه الصلاحية، أن يتقيد بأحكام المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور.

- واعتباراً أنه إذا كان بإمكان المشرع أن يحدد قواعد تنظيم وسير وعمل خاصة بمدينة الجزائر العاصمة، انطلاقاً من مركزها الدستوري وفقاً للمادة 04 من الدستور، فإن عليه أن يتقيد بأحكام الدستور في الموضوع.

- واعتباراً بالنتيجة، أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما يكون قد خلف أحكام الدستور لاسيما المواد 15 (الفقرة الأولى)، 18 (الفقرة الثانية)، 78 البند التاسع، 79 (الفقرة الأولى) و 101 (الفقرة الثانية) منه.

يقرّر :

- التصريح بأن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، موضوع إخطار، غير دستوري .

ينشر هذا القرار في جريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

بهذا تداول المجلس الدستوري في جلساته المنعقدة بتاريخ 22، 21، 20، 19، 18 ذي القعدة عام 1420 الموافق 23 ، 24 ، 25 ، 26 و 27 فبراير سنة 2000.

رئيس المجلس الدستوري

سعيد بوشعير

ملحق رقم 02

أمر رقم 2000-01 المؤرخ في 25 ذي القعدة من عام 1420 الموافق لـ: 1 لأول مارس 2000 ويتعلق بإدارة ولاية الجزائر والباديات التابعة لها على إثر إقرار المجلس الدستوري رقم 02 / ق.أ / م.د / 2000 المؤرخ في 22 ذو القعدة عام 1420 الموافق لـ 27 فبراير سنة 2000 والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 79 - 15 المؤرخ في 24 محرم 1418 الموافق لـ 31 ماي لسنة 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر.

إن رئيس الجمهورية

- بناء على الدستور، لا سيما المواد 4، 15، 16، 18، و 101 و 10-122 و 124 منه.
- وبمقتضى القانون رقم 84-09 المؤرخ في 02 جمادى الأولى عام 1404 الموافق لـ 04 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.
- وبمقتضى القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية.
- وبمقتضى القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية.
- وبمقتضى القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق للأول من ديسمبر سنة 1990 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية.
- وبمقتضى القانون رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق لـ 06 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي والمتعلق بالانتخابات.
- وبمقتضى القانون رقم 97-14 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق لـ 31 مايو سنة 1997 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر.
- وبعد الإطلاع على قرار المجلس الدستوري رقم 02 / ق.أ / م.د / 2000 المؤرخ في 22 ذو القعدة عام 1420 الموافق لـ 27 فبراير سنة 2000 والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 79 - 15 المؤرخ في 24 محرم 1418 الموافق لـ 31 ماي لسنة 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.
- وبعد الاستماع إلى مجلس الوزراء.

يصدر الأمر الآتي نصه:

المادة الأولى: تخضع ولاية الجزائر للأحكام المطبقة على جميع الولايات، ولا سيما منها الأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل سنة 1990 والمذكور أعلاه.

المادة الثانية: تخضع البلديات التي تشتمل عليها بلدية الجزائر إلى الأحكام المطبقة على جميع البلديات، ولا سيما الأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل سنة 1990 والمذكور أعلاه مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على مدينة الجزائر العاصمة.

المادة الثالثة: ستحدد أحكام خاصة عن طريق تنظيم ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها وسيرها مع التشريع والتنظيم المعمول بهما، دون المساس بالأحكام المنصوص عليها في المادة 02 أعلاه لا سيما من أجل:

- إعادة أجهزة المداولة التنفيذ إلى ممارسة المهام المسندة إليها.
- إعادة تحديد تنظيم الهياكل القائمة وصلاحياتها وكيفية سيرها.
- ضبط كفاءات إعادة تخصيص الذمم المالية.
- توضيح آليات وإجراءات وكفاءات تسيير أنشطة المصالح ومراقبتها.

المادة الرابعة: دون المساس بالأحكام المنصوص عليها في المادة 03 أعلاه، وفي إطار استمرارية الخدمة العمومية تتخذ السلطات المختصة، كل فيما يخصها، التدابير الملائمة لكي تضمن في جميع الظروف السير العادي والمنتظم للمرافق والهيئات العمومية.

المادة الخامسة: ينشر هذا الأمر في الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 25 ذي القعدة عام 1420 الموافق لأول مارس سنة 2000

عبد العزيز بوتفليقة

ملحق رقم 03

بيان الأوامر التشريعية التي اتخذها رئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان والمصادق عليها من قبل الغرفتين ، خلال الفترة التشريعية الرابعة والخامسة ، والمنشورة في الجريدة الرسمية

السنة	الأوامر التشريعية
سنة 2000	الأمر رقم 01-2000 ، المؤرخ في 01 مارس 2000 والمتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها ، ج.ر.ج عدد 09 ، المؤرخة في 02 مارس 2000 ، ص 03 .
سنة 2001	الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001 ، يعدل ويتم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 ، والمتعلق بالنقد والقرض ، ج.ر.ج رقم 14 ، المؤرخة في 28 فبراير 2001 ، ص 04 .
	الأمر رقم 02-01 ، المؤرخ في 20 أغسطس 2001 ، يتضمن تأسيس تعريفية جمركية جديدة، ج.ر.ج عدد 47 ، المؤرخة في 27 أغسطس 2001 ص 3.
	الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 20 أغسطس 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار ، ج.ر.ج عدد 47 ، المؤرخة في 22 أغسطس 2001 ، ص 04.
	الأمر رقم 04-01 ، المؤرخ في 20 أغسطس 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية والاقتصادية وتسييرها وخصصتها ، ج.ر.ج عدد 47 ، المؤرخة في 22 أغسطس 2001 ، ص 09.
سنة 2002	الأمر رقم 01-02 ، المؤرخ في 25 فبراير 2002 ، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002 ، ج.ر.ج 15 ، المؤرخة في 28 فبراير 2002 ، ص 3
	الأمر رقم 03-02 ، المؤرخ في 25 فبراير 2002 ، يعدل ويتم التعريفية الجمركية المؤسسة بالأمر رقم 02-01 ، المؤرخ في 20 أغسطس 2001 ، ج.ر.ج عدد 15 المؤرخة في 28 فبراير 2002 ، ص 14 .
	الأمر رقم 03-02 ، المؤرخ في 25 فبراير 2002 ، يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 16 نوفمبر 2001 ، ج.ر.ج عدد 15 ، المؤرخة في 28 فبراير 2002 ، ص 26 .
	الأمر رقم 04-02 ، المؤرخ في 25 فبراير 2002 ، يعدل الأمر رقم 97 - 08 ، المؤرخ في 06 مارس 1997 ، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان ، ج.ر.ج عدد 15 ن المؤرخة في 28 فبراير 2002 ، ص 27 .
سنة 2003	الأمر رقم 01-03 ، المؤرخ في 19 فبراير 2003 ، يعدل ويتم الأمر رقم 96-22 ، المؤرخ في 09 يوليو 1996 ، والمتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصتين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج ، ج.ر.ج عدد 12 ، المؤرخة في 23 فبراير 2003 ، ص 17 .
	الأمر رقم 02-03 ، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، يتعلق بالمناطق الحرة ، ج.ر.ج عدد 43 المؤرخ في 20 يوليو 2003 ، ص 23 .

الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة ، ج.ر. عدد 43 ، المؤرخة في 20 يوليو 2003 ، ص 25 .	
الأمر رقم 04-03 ، المؤرخ في 20 يوليو 2003 ، يتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات إستيراد البضائع وتصديرها ، ج.ر. ج عدد 43 ، المؤرخة في 23 يوليو 2003 ، ص 33 .	
الأمر رقم 05-03 ، المؤرخ في 20 يوليو 2003 ، يتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة ، ج.ر. ج 44 ، المؤرخة في 23 يوليو 2003 ، ص 03	
الأمر رقم 06-03 ، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، يتعلق بالعلامات ، ج.ر. ج عدد 44 ، المؤرخة في 23 يوليو 2003 ، ص 22 .	
الأمر رقم 07-03 ، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، يتعلق ببراءة الإختراع ، ج.ر. ج عدد 44 المؤرخة في 23 يوليو 2003 ، ص 27 .	
الأمر رقم 08-03 ، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، يتعلق بحماية تصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة ، ج.ر. ج عدد 44 ، المؤرخة في 23 يوليو 2003 ، ص 35 .	
الأمر رقم 09-03 ، المؤرخ في 13 يوليو 2003 ، يعدل ويتم الأمر رقم 35-76 المؤرخ في 16 أبريل 1976 والمتضمن التربية والتكوين ، ج.ر. ج عدد 48 ، المؤرخة في 13 أغسطس 2003	
الأمر رقم 10-03 ، المؤرخ في 13 أغسطس 2003 ، يعدل ويتم القانون رقم 06-98 المؤرخ في 27 يونيو 1998 ن الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني ، ج.ر. ج ، عدد 48 ، المؤرخة في 13 أغسطس 2003 ، ص 05 .	
الأمر رقم 11-03 ، المؤرخ في 26 أغسطس 2003 ، يتعلق بالنقد والقرض ، ج.ر. ج عدد 52 ، المؤرخ في 27 أغسطس 2003 ، ص 03 .	
الأمر رقم 12-03 ، المؤرخ في 26 أغسطس 2003 ، يتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية ، وبتعويض الضحايا ، ج.ر. ج عدد 52 ، المؤرخة في 27 أغسطس 2003 ص 22 .	
الأمر رقم 01-04 ، المؤرخ في 21 يونيو 2004 ، يعدل ويتم الأمر رقم 76 – 10006 ، المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 ، والمتضمن قانون المعاشات العسكرية ، ج.ر. ج 46 ، المؤرخ في 21 يونيو 2004 ، ص 04.	سنة 2004
الأمر رقم 01-05 ، المؤرخ في 27 فبراير 2005 يعدل ويتم الأمر رقم 70-86 ، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 ، والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية ، ج.ر. ج عدد 15 ، المؤرخة في 27 فبراير 2005 ، ص 15 .	سنة 2005
الأمر رقم 02-05 ، المؤرخ في 27 فبراير 2005 يعدل ويتم القانون رقم 48-11 ، المؤرخ في 09 يونيو 1984 والمتضمن قانون الأسرة ، ج ر.ج عدد 15 ، مؤرخة في 27 فبراير 2005 ، ص 18 .	

الفهرس

الصفحة	الموضوع
8-1	المقدمة
11-10	الفصل الأول : مكانة التشريع بالأوامر في النظام القانوني الجزائري
12-11	المبحث الأول : الإطار القانوني للأوامر التشريعية
12	المطلب الأول : الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر
14-12	الفرع الأول : ماهية التشريع بالأوامر
17-14	الفرع الثاني : التكييف القانوني للتشريع بالأوامر
21-17	الفرع الثالث : الأساس القانوني للتشريع بالأوامر
21	المطلب الثاني: أسباب تبني المؤسس الدستوري الجزائري لآلية التشريع بالأوامر
26-22	الفرع الأول : تأثر المشرع الدستوري الجزائري بالفرنسي
33-26	الفرع الثاني : مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري
36-33	الفرع الثالث : ضعف البرلمان في أداء الوظيفة التشريعية
37	المبحث الثاني: مراحل تطور التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الجزائري
38	المطلب الأول : نظام الأوامر خلال العهدة الاشتراكية
41-38	الفرع الأول : في ظل دستور 1996
42-41	الفرع الثاني : في ظل دستور 1976
43	المطلب الثاني : نظام الأوامر خلال العهدة الليبرالية
45-43	الفرع الأول : في ظل دستور 1989
52-46	الفرع الثاني : في ظل دستور 1996 والتعديلات اللاحقة عليه
54-53	ملخص الفصل الأول
56	الفصل الثاني : اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية
57	المبحث الأول : سلطات رئيس الجمهورية والقيود الواردة عليها
58-57	المطلب الأول : حالات ممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر

61-58	الفرع الأول : مباشرة الوظيفة التشريعية في الظروف العادية
65-61	الفرع الثاني : مباشرة الوظيفة التشريعية في الظروف الاستثنائية
68-66	الفرع الثالث : خصوصية مباشرة الوظيفة التشريعية في المجال المالي
68	المطلب الثاني : القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية
72-68	الفرع الأول : القيود الواردة في الظروف العادية
75-72	الفرع الثاني : القيود الواردة في الظروف الاستثنائية
77-75	الفرع الثالث : القيود الواردة في المجال المالي
78	المبحث الثاني : آليات الرقابة على الأوامر التشريعية
79	المطلب الأول : رقابة مجلس الدولة الجزائري على الأوامر التشريعية
81-79	الفرع الأول : الدور الاستشاري لمجلس الدولة
86-82	الفرع الثاني : الدور القضائي لمجلس الدولة
87-86	المطلب الثاني : رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية
91-87	الفرع الأول : الرقابة على الأوامر في الظروف العادية
92-91	الفرع الثاني : الرقابة على الأوامر في الظروف الاستثنائية
94-92	الفرع الثالث : الرقابة على الأوامر المتخذة بشأن قانون المالية
95-94	المطلب الثالث : رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية
100-96	الفرع الأول: تطور نظام الرقابة الدستورية في الجزائر على الأوامر التشريعية
104-100	الفرع الثاني: خضوع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية في دستور 1996
106-104	الفرع الثالث : دور المجلس الدستوري بمقتضى التعديل الأخير لسنة 2016
108-107	ملخص الفصل الثاني
112-109	الخاتمة العامة
120-113	قائمة المراجع
126-121	الملاحق
128-127	الفهرس

ملخص

إن الحياة العملية المرتبطة بنشاطات الدولة ، أظهرت أنه من العسير جدا أن تلتزم السلطة التنفيذية بالتنظيم ، وأن يلتزم البرلمان بالتشريع ، الأمر الذي أدى بأغلب دساتير الجزائر إلى السماح لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة والاستعجال ، بالتدخل في المجال التشريعي العائد للسلطة التشريعية وذلك عن طريق آلية الأوامر، وهو ما أدى إلى تقليص عمل البرلمان في مجال التشريع ، مقابل تقوية مركز السلطة التنفيذية على أهم اختصاصات السلطة التشريعية ، ألا وهي سن القوانين، في ظل عدم فعالية الضوابط، ووسائل الرقابة التي أقرها المشرع الدستوري للحد من هذه السلطة ، لاسيما في دستور 1996 .

Résumé :

La vie pratique relative aux activités de l'état a démontré qu'il est désavantageux que l'exécutif se restreint au pouvoir réglementaires et que le parlement se consacre a légiférer , d'ailleurs, ce qui a mené la plupart des constitution algériennes a permettre au président de la république en cas de nécessité et d'urgence, d'intervenir dans le domaine législatif par le biais des ordonnances présidentielles ,Ce qui a conduit à la réduction du travail du Parlement, par rapport à renforcer le centre du pouvoir exécutif sur les termes les plus importants de référence de l'autorité législative, à savoir l'adoption de lois, en l'absence de contrôles et de moyens de contrôle efficaces approuvés par le législateur constitutionnel algérien pour freiner ce pouvoir, en particulier dans la Constitution de 1996.