

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة ابن خلدون - تيارت-



كلية الحقوق والعلوم السياسية

فريق ميدان التكوين :

إذن بالإيداع

أنا الممضي أسفله الأستاذ: *معتدي*

المشرف على المذكرة الموسومة ب: *بسلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع في ظل الدخيل*

من إعداد الطالب (01) : *يوهني عبد الرزاق*

الطالب (02) : *سما علي مصورة*

تخصص : *القانونية الإدارية*



امنح الإذن للطلبة بإيداع المذكرة على الأرضية الرقمية لاستكمال إجراءات المناقشة

الأستاذ المشرف

ط. مقررنا عا

جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق

تخصص: قانون الإداري

الموضوع:

سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع
في ظل دستور 2020

إشراف الأستاذ:

- أ.د/مقني بن عمار

من إعداد الطالبين:

- بوهني عبد الرزاق

- سماعيلي محمد

لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بوسماحة الشيخ
مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	أ.د. مقني بن عمار
مناقشا	أستاذ التعليم العالي	أ.د حبشي لزرق
مدعو	أستاذ مساعد "ب"	د. منور بهاء الدين

السنة الجامعية: 2024/2023



قال تعالى:

« قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ
الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ »

صدق الله العظيم

الآية 32 سورة البقرة

شكر وتقدير

نحمدك ربي على توفيقك وإحسانك، ونحمدك على فضلك وإنعامك، ونحمدك على جودك
وكرمك، الذي به يسرت أمورنا ووفقتنا لإنجاز وإتمام هذا العمل المتواضع.

وإن كان التوفيق من الله عز وجل وحده، فإن تحقيقه لن يتم إلا بما سخره لنا من أسباب وجدناها
في شخص أستاذنا المحترم الأستاذ الدكتور "مقني بن عمار"

لذلك ومن دواعي الاعتراف بالجميل أن نتقدم له بجزيل الشكر وعظيم التقدير وخالص الامتنان،
لقبوله الإشراف على هذه المذكرة، وعلى خير عطائه، وعلى توجيهاته وإرشاداته القيمة التي كانت
لنا عوناً أثناء فترة بحثنا.

كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نتوجه بجزيل الشكر إلى الأستاذة الدكتورة أعضاء لجنة المناقشة
المحترمين كل من الأستاذ الدكتور: "بوسماحة الشيخ" رئيساً والأستاذ الدكتور "حبشي لزرق"
مناقشاً. الدكتور "منور بهاء الدين"

على قبولهم تحمل عناء تصفح هذا العمل، وتقييمه، وإثرائه، فلهم عظيم التوقير
والتقدير، وجزاهم الله عنا خير جزاء.

كما نشكر كل من قدم لنا الدعم والعون، مادياً ومعنوياً، من قريب ومن بعيد، أساتذة
وإداريين، طلبة و أصدقاء... وندعوا المولى أن يجعله في ميزان حسناتهم.
شكراً للذين تركوا لنا أشياء سعيدة تجعلنا نبتسم حين تبدو الحياة كئيبة...

إِهْدَاء

إلى الوالدين الكرمين

إلى كل أفراد العائلة كبيرا وصغيرا

إلى كل أصدقائنا

إلى كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية

خاصة تخصص قانون إداري

إلى كل من ساهم في هذا العمل

إليكم جميعا نهدي هذا العمل

مقدمة

مقدمة:

لقد وجدت الدولة للقيام بالعديد من الوظائف وهذا من أجل الصالح العام، وهي كيان قانونية بحد ذاته، وإن التحول الذي طرأ من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي، فأصبحت الدولة تتمتع بمجموع من الصلاحيات في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ناتج من نظام دستوري ديمقراطي يعتمد على السلامة التي تقوم على أساس السلطات الثلاث العامة في هاته الدولة، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والسلطة القضائية، ولكل سلطة مهام تختص بها بعيدا عن الهيمنة والضغط في ممارستها، ولا يمنع من وجود من وجود مساعدة بين السلطات الثلاث وهذه المساعدة تكمن في ممارسة الدولة مهامها بشكل طبيعي وضمانا لسير العمل المؤسساتي، بحيث هو فصل مرن نسبي باعتبار أنها مترابطة ومتداخلة فيما بينها بخاصية السيادة.

إن العلاقة بين السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية من جهة والسلطة التشريعية المجسدة في البرلمان بمجلسيه من جهة أخرى تعتبر محل جدل قائم عند وضع الدستور وتخضع لأوضاع سياسية مختلفة، ويضبطها الدستور، حيث أن البرلمان باعتباره ممثلا عن الشعب فإنه يراقب أعمال الحكومة، بحيث يملك سلطة آليات لإثارة مسؤولية السلطة الأخرى (السلطة التنفيذية) فيما يعرف بالرقابة المتبادلة، زد إلى ذلك مهمة التشريع التي تعد الوظيفة المعيارية والاختصاص الأصيل للدستور الذي حدده الدستور الجزائري، وهذا بطابع السيادة الكاملة في اعداد القوانين والتصويت عليه في المجالات المحددة دستوريا، وهذا بضوابط وإجراءات معينة، ويعتبر هذا المهام من أهم المهام المخولة له في دولة الدستور لكونها أبرز وسيلة للتعبير عن الارادة الشعبية.

إن أغلب الأنظمة الدستورية تتركز على السلطة التنفيذية وجميع الأنظار تتجه إلى تنظيم وتوزيع الصلاحيات بها، خاصة التي تتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية وعلى وجه الخصوص باعتباره حامي الدستور ويأتي في أعلى هرم السلطة في الجزائر، إذ خصه الدستور بممارسة العديد من المهام من بينها مشاركة السلطة التشريعية جنبا إلى جنب في اختصاصها التشريعي الأصيل وهو "سن القوانين" في

إطار ما يسمى بصلاحيه التشريع بأوامر"، وهذا فضلا عن التنظيمات التي تعتبر مجالا خاصا مستقلا في السلطة التنظيمية والتي يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، فإنه ولرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية بمقتضى الدستور، وهو اختصاص استثنائي.

ومنه ومما سبق ذكره فإن موضوعنا يطرح الاشكالية الآتية: إلى أي مدى يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر، وهل هذه الصلاحيه مطلقة أم مقيدة بضوابط؟ وهل تخضع أعمال الرئيس التشريعية إلى رقابة جهات دستورية قبلها وبعديا؟ لا سيما في ظل دستور 2020؟ وما هي درجة الأوامر التشريعية في هرم تدرج القوانين؟

تعتبر دراستنا لموضوع سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع سيقترص على دستور 2020، إذ أن الواقع العملي أثبت أن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الحالة العادية في تزايد مستمر نتيجة الاتجاه الحديث نحو تقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبرتها، فإن تطور مفهوم الظروف الاستثنائية من فكرة المخاطر المتوقعة بمجرد المواقف غير العادية قد أحكم قبضة الرئيس على التشريع، وهذا يقودنا إلى القول بأن رئيس الجمهورية هو برلمان المستقبل وأن وظيفة التشريع وخاصة التشريع بأوامر تكاد تكون من اختصاصاته.

حيث تهدف هذه الدراسة إلى التطرق إلى أهم جوانب سلطات رئيس الجمهورية ضمن حالات التشريع في الظروف العادية والظروف الاستثنائية.

إن الدافع الذاتي لموضوع سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع في ظل دستور 2020 يتمحور حول تخصصنا والمشاركة في غرض البحث العلمي ودراسة مجالات تشريع بأوامر لرئيس الجمهورية، أما الدافع الموضوعي هو التعرف أكثر فأكثر على اختصاصات وسلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر ومعرفة دور رئيس الجمهورية على رأس الهيكل الإداري للدولة في المجال التشريعي.

وقد ارتأينا الاعتماد على المنهج التحليلي والمنهج الوصفي من خلال تبيان الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأمر ومدى تقييد المؤسس الدستوري له من خلال تحليلنا للعديد من مواد الدستور ذات الصلة بالموضوع، وللوقوف على أهم نقاط القوة والضعف التي تخص التشريع بأوامر واقتراح ما يلزم من حلول لضبط التشريع بأوامر، بحيث لا يشكل تعدي على سلطة البرلمان في اعداد القوانين والتصويت عليها، كل ذلك وفقا لخطة مقسمة الى فصلين تناولنا في الفصل الأول مفهوم التشريع الذي قسمناه إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم التشريع وأنواعه أما المبحث الثاني المبحث الثاني: الإطار القانوني للتشريع الرئاسي بموجب أوامر، والفصل الثاني كان بعنوان التشريع الرئاسي بأوامر في الدساتير الجزائرية وكذلك قسمناه إلى مبحثين اثنين بحث الأول: تطور التشريع الرئاسي في الدساتير الجزائرية أما المبحث الثاني ضوابط التشريع بأوامر في ظل دستور.

وخاتمة كانت لأهم النتائج المتوصل إليها.

الفصل الأول:

مفهوم التشريع

الفصل الأول: ماهية التشريع

المبحث الأول: مفهوم التشريع وأنواعه

تمثل سلطة التشريع تاريخياً أهم وظيفة كلاسيكية للبرلمان فهي بمثابة سبب وجوده على أثرها أضحى يمثل أهم سلطة من السلطات العامة في الدولة، لذا تتولى الوثيقة الدستورية مسألة تنظيمها وتحديد خصائصها الأساسية وضبط العلاقة بينهما وبين السلطات الأخرى.

يعد البرلمان هيئة التشريع الأصلية وفقاً للمبدأ الديمقراطي إذ اختلفت الأنظمة السياسية بشأن تكوينه، فالبعض منها أخذ بنظام المجلس الواحد، وبعضها يعتمد على نظام المجلسين ولعل الحجة في ذلك ترجع إلى اعتبارات كل دولة سواء كانت تاريخية أو موضوعية.

حيث يباشر البرلمان الجزء الأكبر من الوظيفة التشريعية من وظائف الدولة وهو يمارس هذه الوظيفة كاختصاص له وانطلاقاً من تمتعه بهذا الاختصاص سنحاول في هذا المبحث دراسة لبعض النقاط التي ستعرفنا على مفهوم التشريع بالمعنى الواسع والضييق (مطلب أول) ثم صور التشريع (مطلب ثاني)

المطلب الأول: مفهوم التشريع بالمعنى الواسع وبالمعنى الضيق

إن مصطلح التشريع راجع إلى السلطة المختصة التي تصدره، والتشريع كمصدر أصلي للقانون هو عبارة عن مجموعة من القواعد العامة الملزمة المجردة التي تضعها السلطة المختصة بذلك في الدولة بهدف تنظيم العلاقات وسلوك الأفراد في المجتمع، كما أن التشريع عرفه العديد من الفقهاء منهم.

الأستاذ محمد الصغير بعلي الذي يرى بأن التشريع يأخذ معنيين؛

الفرع الأول: المعنى الضيق

يطلق اصطلاح التشريع بمفهومه الضيق على القواعد القانونية المكتوبة التي تصدرها السلطة التشريعية في شكل "قانون"¹

والسلطة التي تختص بوضع التشريع (القانون) في الدولة هي السلطة التشريعية *la pouvoir legislatif* البرلمان "المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة.

الفرع الثاني: المعنى الواسع

كما يقصد بالتشريع، في معناه الواسع، القواعد القانونية العامة التي تشمل، إلى جانب القوانين الصادرة عن البرلمان تختلف الأنظمة واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية في شكل مراسيم وقرارات... إلخ²

أما عن تعريف الأستاذ الدكتور عمار بوضياف أن التشريع هو وضع قواعد قانونية في نصوص تنظم العلاقات بين الأشخاص في المجتمع بواسطة السلطة المختصة وطبقا للإجراءات المقررة لذلك، فبواسطة التشريع توضح السلطة المختصة للمخاطبين بالقاعدة القانونية النص الذي تخضع له العلاقة وهذا يكون باعتماد أسلوب الكتابة.

وعرفه كذلك أنه المصدر الرسمي عندنا وفي معظم قوانين الدول الحديثة³.

أما عند دكتور محمد حسين منصور فالتشريع هو قيام السلطة المختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية في صور مكتوبة، حيث تقوم هذه السلطة بوضع قواعد ملزمة لتنظيم العلاقات في المجتمع طبقا للإجراءات المقررة لذلك والتشريع بهذا المعنى هو الذي يعتبر مصدرا للقانون.

¹ - محمد الصغير بعلي مدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع الحجار، عنابة، 2006، ص 36.

² - د.محمد الصغير بعلي، مرجع السابق، ص 36.

³ - د.عمار بوضياف، نظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، دار جسر للنشر والتوزيع، طبعة 01، ص 130

ويطلق لفظ التشريع كذلك على مجموعة القواعد القانونية التي تصدر عن السلطة المختصة لتنظيم أمر من أمور الجماعة، فيقال مثلا تشريع العمل وتشريع الضرائب وتشريع المخدرات¹.

وكذلك تطرق الدكتور احمد يسي على إلى تعريفه كمصدر رسمي للقانون بأنه وضع القواعد القانونية المكتوبة بواسطة السلطة العامة المختصة بذلك في الدولة، وهي عادة السلطة التشريعية، غير أنه في ظروف معينة ولفترة مؤقتة قد تنفرد السلطة التشريعية بوضع التشريع مستعينة في ذلك بالإدارات المتخصصة في الوزارات والمؤسسات المختلفة².

وهنا قد بين الدكتور أحمد يسي على عدم انفراد السلطة التشريعية بالتشريع إنما قد بين اختصاص السلطة التنفيذية كذلك بالتشريع.

وفي حالات معينة تشارك السلطة التنفيذية في وضع التشريع إلى جانب السلطة التشريعية، وذلك في مجال تشريعات الضرورة والاستعجال والتشريعات الفرعية، فيطلق التشريع أيضا على مجموعة القواعد القانونية التي توضع بهذه الطريقة³.

أما عن تعريف الدكتور حبيب ابراهيم خليل هو التشريع، كمصدر رسمي للقانون، بأنه وضع القواعد القانونية المكتوبة بواسطة السلطة العامة المختصة بذلك في الدولة.

ويطلق التشريع أيضا على مجموعة القواعد القانونية التي توضع بهذه الطريقة (lois) فأهم ما يتميز به التشريع هو وضعه في صورة مكتوبة أي صياغته كتابة.

¹ - محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون دار النهضة العربية الجزائر، 2010، ص 98.

² - أحمد سي علي، مدخل للعلوم القانون نظرية والتطبيق في القوانين الجزائرية، دار هومة، 2010، ص 170.

³ - أحمد سي علي، نفس المرجع، ص 217.

المطلب الثاني: أنواع التشريع

إن القواعد التشريعية ليست كلها على درجة واحدة، فهي تتدرج من حيث الأهمية، فيأتي في مقدمتها التشريع الأساسي (الدستور الذي تأتي بعده المعاهدات) ثم التشريع العادي، وأخيرا التشريع الفرعي.

ولهذا الترتيب أهميته، إذ لا يمكن لتشريع أن يخالف تشريعا آخر أعلى منه¹.

الفرع الأول: التشريع الأساسي

تتمثل في التشريعات الدستورية وهي عبارة عن مجموعة من القواعد التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، والتي تبين حقوق الأفراد الأساسية وحرّيتهم، وهي تعلق جميع التشريعات في النظام القانوني للدولة وذلك يقتضي أن تصدر جميع التشريعات في إطارها ولا تخالفها وإلا كانت غير دستورية وبالتالي باطلة².

وفي هذا الشأن نلاحظ أن طريقة اعداد التشريعات الدستورية تختلف عن طريقة اعداد القوانين العادية والتشريعات الفرعية، وذلك تبعا لنظام الحكم السائد في الدولة. فقد يظهر بأسلوب المنحة أو أسلوب العقد أو أسلوب الجمعية التأسيسية أو طريقة الاستفتاء، حيث أنّ الطريقة المتبعة في الجزائر هي طريق الاستفتاء.

وتجدر الملاحظة إلى أنّ مضمون التشريعات الدستورية يختلف عن باقي التشريعات فهو ينظم مسائل جوهرية هي سلطات الدولة الثلاثة وعلاقات كل سلطة بأخرى، كما يتضمن مجموع الحقوق والحريات الأساسية التي يتمتع بها الأفراد³.

¹ - فاضلي إدريس، المدخل إلى القانوني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص110..

² - أحمد محمد الرفاعي، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، كلية الحقوق، جامعة بنها، 2007/2008، ص120.

³ - حسن باحرز، عملية نشر النصوص القانونية وسرياتها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر1، 2012-2013، ص25.

الفرع الثاني: التشريعات العادية

يقصد بالتشريع العادي مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة، وفقا للإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وهو من اختصاص السلطة التشريعية التي تحدد القاعدة الدستورية، تكوينها ومدتها ودوراتها ونظام جلساتها وصلاحياتها،

ويتولى التشريع في الجزائر البرلمان بغرفتيه، فطبقا لنص المادة 114 من دستور 2020، يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه¹.

حيث حددت أحكام المادة 139 من الدستور الحالي لسنة 2020 المجالات التي يشرع فيها البرلمان تشريع عادي، وإلى جانب ذلك حددت أحكام المادة 140 من الدستور الحالي المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية. وفيما يخص مراحل سن التشريع العادي فهي محددة ضمن أحكام المواد من 134 إلى 138 من الدستور الحالي.

ويمر التشريع بعدة مراحل:

المرحلة الأولى: المبادرة بالتشريع

طبقا للمادة 143 من الدستور، لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وللنواب (أعضاء المجلس الشعبي الوطني) وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين².

وتسمى مبادرة الوزير الأول أو رئيس الحكومة بمشروع قانون، " *Projet de loi* " بينما تسمى مبادرة النواب بإقتراح قانون " *Proposition de loi* " .

¹ - دستور الجزائر لسنة 2020. الجريدة الرسمية العدد 82، مؤرخة في 2020/12/30.

² - تجدر الإشارة ان دستور 2020 لم يحدد حدا ادنى للنواب لاقتراح قانون، بعكس الدستور الاسبق الذي كان يحددها بعشرين نائبا، كذلك فغن الدستور الحالي اعطى لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح قوانين، وهو ما لم يكن من اختصاصهم في الدساتير السابقة .

و تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة مرفقة بالوثائق والمستندات المتعلقة بها.

نصت المادة 144 من الدستور (صيغة 2020) : تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة.

باستثناء الحالات المبيّنة في الفقرة، أعلاه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

المرحلة الثانية: مرحلة الفحص

كل إقتراح قانون أو مشروع قانون يحال إلى اللجنة المختصة في المجلس الشعبي الوطني لفحصه ولتقرير ما إذا كان صالحا للمناقشة.

وتعد اللجنة تقريرا حول مشاريع القوانين، وقد تقوم بإدخال تعديلات عليه وفقا للمادة 55 من القانون المتضمن تنظيم وسير المجلس.

أما فيما يخص إقتراح القانون فقد ترفضه اللجنة المختصة بعد دراسته إذا رأت عدم صلاحيته للمناقشة، كما قد يرفض إقتراح قانون إذا كان يتناول نفس الموضوع الذي يعالجه إقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة.

أما إذا رأت اللجنة صلاحية القانون المقترح فيعرض على المجلس للإقتراع عليه¹.

¹ - فريدة محمدي - زواوي - المدخل لعلوم القانونية، نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998، ص 54 و 55

المرحلة الثالثة موافقة الهيئة التشريعية

يناقش أعضاء المجلس الشعبي الوطني النص المعروض للمناقشة، وتتم الموافقة عليه عن طريق المصادقة عليه بالأغلبية، وإن لم تتحقق الأغلبية يتم التصويت بالإقتراع العام السري¹.

بعد المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه لرئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام مع إشعار الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ويحيل رئيس مجلس الأمة النص مرفقا بالمستندات على اللجنة المختصة التي تتولى دراسته وفحصه.

يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية المادة 145 من الدستور و في حالة توفر هذا النصاب يمر النص إلى مرحلة الإصدار .

أما في حالة عدم توفره نكون في حالة خلاف بين غرفتي البرلمان، و هو ما يستوجب عرض النزاع على اللجنة المتساوية الأعضاء، التي لها مهلة 8 أيام للفصل في الخلاف².

المرحلة الرابعة: إصدار التشريع

إصدار التشريع له ،غرضان أولهما أنه بمثابة شهادة ميلاد تثبت وجود المولود وإسمه، والغرض الثاني هو أن يصدر رئيس السلطة التنفيذية أمرا إلى من دونه من هيئات وموظفين بتنفيذ هذا التشريع³.

ونصت المادة 148 من الدستور على أنه : " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30)يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

¹ - ينظر القانون العضوي رقم 16-12 الممضي في 25 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 50 مؤرخة في 28 غشت 2016، الصفحة 55

² - حمزة خشاب ، مدخل إلى العلوم القانونية ونظرية الحق، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، ط2014، ص 76 و 77

³ - علي علي منصور، المرجع السابق، ص 87 و 88

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 193 أدناه المحكمة الدستورية، قبل صدور القانون يوقف هذا الأجل حتى تفصل في ذلك المحكمة الدستورية، وفق الشروط التي تحددها المادة 194 أدناه."

أي أن إصدار القانون هو حق دستوري لرئيس الجمهورية و هو عمل تنفيذي وليس تشريعيا ، يتضمن أمرا يصدر عن رئيس الجمهورية بغرض تنفيذ نص معين¹.

والإصدار ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو إجراء مكمل للعملية التشريعية باعتبار أن لرئيس الجمهورية الحق في مطالبة المجلس الشعبي الوطني بإجراء مداولة ثانية على النحو المذكور سابقا..

يعتبر رئيس الجمهورية ملزما بإصدار القانون، ولم يقرر دستور 1976 ولا دستور 1989 ولا دستور 1996 كذلك أي جزاء على تأخره في إصدار القانون، بينما كانت نتيجة عدم إصدار الرئيس للتشريع إنتقال الإختصاص تلقائيا لرئيس المجلس الوطني وذلك في ظل دستور 1963، ويمكننا القول بأن الجزاء المترتب عن هذا التأخر حاليا، جزاء من نوع خاص يقتصر على التنديد من طرف النواب أو الأحزاب أو غيرها من التنظيمات².

المرحلة الخامسة: نشر التشريع

لكي يعمل بأحكام التشريع (القانون) ولكي يسري في مواجهة المخاطبين به، لابد من إعلام الناس به، أو إعطائهم الفرصة للعلم به، والوسيلة لتحقيق ذلك هو نشره بالجريدة الرسمية وتوزيعها³.

نصت المادة 04 من القانون المدني على: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية.

¹ - حمزة خشاب المرجع السابق، ص 78.

² - فريدة محمدي - زواوي - المرجع السابق، ص 56.

³ - علي علي منصور، المرجع السابق، ص 88

تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، و في النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة.

أي أنه لا يجوز لأي شخص أن يدعي جهله للقوانين عند مخالفته لها بعد نشرها، لأنه يصبح نافذا بعد نشره على الجريدة الرسمية¹. سوفي نسختها الورقية او الالكترونية في موقع الامانة العامة للحكومة إذن هذه هي المراحل التي يمر بها التشريع، ولكن يلاحظ أيضا أن هناك حالتين تعتبران كإستثناء، يوضع فيهما التشريع دون المرور بهذه المراحل تختص بوضعه السلطة التنفيذية وحدها وذلك عن طريق التشريع بموجب أوامر. والتي تعد اختصاصا إستثنائيا لرئيس الجمهورية في مجال التشريع، فوضه اياه الدستور.

تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في وضع القانون، في حالات الضرورة أو في الظروف الإستثنائية التي تستلزم السرعة أو في وقت يصادف عطلة الهيئة التشريعية أو حلها، وتكون لتشريعات السلطة التنفيذية قوة القانون على أن تعرض على الهيئة التشريعية في أول إجتماع لها.

ولم ينص دستور 1989 على ذلك، إلا أن الفقه يتجه بالإجماع إلى إمكانية صدور تشريعات من السلطة التنفيذية إذا تطلبت الضرورة ذلك، خاصة وأن المجلس الشعبي الوطني لا ينعقد بصفة دائمة، وقد يكون في عطلة أو منحلا، ولا بد في هذه الحالة من إسناد التشريع إلى هيئة أخرى دون انتظار انعقاد المجلس الشعبي الوطني، وأفضل هيئة في هذه الظروف هي الهيئة التنفيذية².

والملاحظ في دستور 2020 أنه قد نص صراحة على تشريع الضرورة، وهذا في نص المادة 142 منه، لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة.

¹ - فاضلي إدريس، المرجع السابق، ص 199

² - فريدة محمدي زواوي، المرجع السابق، ص 56 و 57

كما تعرض وجوبا على رقابة المحكمة الدستورية قبليا، حيث يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها المحكمة الدستورية في الاخطار أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

وهناك اجراء لاحق وهو أن يعرض رئيس الجمهورية وجوبا تلك الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

مع ان سريلانكا في الواقع يبدأ من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، لكن استمرار نفاذها معلق على موافقة لاحقة للبرلمان في أول دورة موالية، فقد يصادق عليها، وقد لا يصادق عليها.

تُعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

ومن الماحية العملية لم يسبق للبرلمان ان رفض أمرا تشريعيًا، مع العلم ان النواب يناقشون الأمر، ولكن المصادق تكون على النص برمته، أي لا يتم ادخال تعديلات عليه. فالتصويت يتم دون مناقشة¹.

الفرع الثالث: التشريعات الفرعية

يطلق عليها أيضا اللائحة وهي لا تختلف عن التشريع العادي من الناحية الموضوعية فكلاهما قواعد قانونية عامة و مجردة إلا أنهما يختلفان من الناحية الشكلية فالسلطة التنفيذية هي من تختص بسنّها ويعتبر ذلك اختصاص أصلي لها حتى مع قيام السلطة التشريعية التي يوكل لها أصلا مهمة التشريع وتقسّم اللوائح إلى ثلاثة أنواع وهي كالآتي:²

– اللوائح التنظيمية : **Règlement d'organisation** تسمى أيضا بلوائح المرافق

العامة وكذلك باللوائح المستقلة، وهي من اختصاص رئيس الجمهورية، وذلك في المجالات التي ليست من

¹ – المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 ماضي في 25 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. المعدل والمتمم.

² – حميد بن شنيقي، مدخل للقانون (القاعدة القانونية- نظرية الحق)، ط4، 2014-2015، ص 204 22

اختصاص البرلمان، وهي تتكفل بتنظيم المصالح والإدارات العامة التي أنشأتها ابتداء وكذلك تنظيم أعمالها وأوضاعها.

سلطة التنظيم : هي سلطة التي تشمل المجال الذي يخرج من اختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية و مجال تنفيذ القوانين الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة.

فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة (غير محدودة ومستقلة، فقد تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعا يطل كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال القانون المحدد أساسا - بموجب المادتين 139 و 140 من الدستور، كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية.

حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية، في الواقع ، بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية، طبقا للفقرة 7 من المادة 91 من الدستور ، تميزا لها عن المراسيم التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

ومن ذلك مثلا المرسوم الرئاسي رقم 15-247 ماضي في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام. مع العلم ان مجال الصفقات في دستور 2020 محدد بقانون.¹

أما السلطة التنظيمية للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة فهي مرتبطة بالسلطة التشريعية، ذلك أن المادة 141 فقرة 2 تنص على " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة، وهو ما تشير إليه أيضا المادة 112 فقرة 3 " يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات ". فهي للوزير الأول أو لرئيس الحكومة مهمة تطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية إضافة للتنظيمات (المراسيم) الصادرة عنه وعن رئيس الجمهورية.

1- القانون رقم 23-12 ماضي في 05 غشت 2023 يجدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 06 غشت 2023، ص 5

وهناك فرق آخر كون أن السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية (سلطة اصدار التنظيمات) تخضع لرقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية، طبقا للمادة 141 فقرة 01 والمادة 195 فقرة 01 من الدستور ، في حين أن السلطة التنظيمية للوزير الأول أو لرئيس الحكومة ، حسب الحالة، لا تخضع لرقابة الدستورية، وإنما تخضع لرقابة القضاء الإداري. وهذا ما أدته المحكمة الدستورية في رأي تفسيري حديث.¹

- اللوائح التنفيذية: Règlement d'exécution هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية متضمنة التفاصيل اللازمة لتنفيذ القوانين، لأنّ التشريع العادي يقتصر في الغالب على تنظيم المسائل الأساسية للموضوع الذي ينظمه تاركا التفاصيل للسلطة التنفيذية بحكم وظيفتها واتصالها مع المواطنين من خلال أحكام المادة 112 من الدستور الحالي.

-لوائح الضبط أو البوليس : Règlement de Police يقصد بها اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بقصد المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة الأمن العام ، الصحة العامة ، السكينة العامة.

وتعتبر هذه اللوائح أهم أساليب الضبط الإداري حيث تقوم هيئة الضبط الإداري بوضع قواعد عامة وموضوعية مجردة تقيّد بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل حماية النظام العام وهي بذلك قد تمس حقوق الأفراد وتقيّد حرياتهم بالضرورة.

1- رأي المحكمة الدستورية رقم 1/ACC/IC24/محمضي في 16 يناير 2024 يتعلق بتفسير عبارة واردة في المادة 195 (الفقرة الأولى) وفي المادة 141 من الدستور. لجريدة الرسمية عدد 20. مؤرخة في 20 مارس 2024، ص 3.

المبحث الثاني: الإطار القانوني للتشريع الرئاسي بموجب أوامر

تعتبر الأوامر من أدوات التشريع المعتمدة في الجزائر منذ ظهور أول دستور 1963 إلى يومنا هذا، من خلال ذلك سنحاول تحديد مفهوم الأوامر والطبيعية القانون لها مع تحديد كيفية تطورها حسب الدساتير المتعاقبة للنظام السياسي الجزائري كالاتي:

المطلب الأول: مفهوم التشريع بأوامر

يقصد بالأوامر التشريعية أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تقوم بمهمة التشريع بدلا من السلطة الأصلية ، وهي البرلمان مع إعطاء هذه الأخيرة صلاحية قبول أو رفض أو تعديل ما جاء في هذا النوع من التشريع¹.

الفرع الأول: تعريف الأوامر والمراسيم التشريعية وطبيعتها

أولا: تعريف الأوامر والمراسيم التشريعية

المقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يقرها إلا البرلمان، بحيث أنه يعد وسيلة تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ألا وهو الأوامر والمراسيم.

والأوامر أداة تشريعية أو هي آلية ووسيلة تختص بها السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية للتدخل في مجال المخصص للسلطة التشريعية، وتعتبر من أهم وسائل التشريع في الوقت الحاضر فقد انتشرت انتشارا سريعا وواسعا في غالبية دول العالم وحتى أعرقها ممارسة للديمقراطية وأصبحت تمثل فيها أهمية وضرة وقد ترتب كل هذا اتجاه غالبية الدساتير المعاصرة إلى اقرار أسلوب الأوامر².

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

² - صياد دليلية، التشريع بأوامر في ظل دستور 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، 2020-2021، ص07.

ويمكن القول بأن الأوامر هي "تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان.

والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان، مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم مثل فرنسا وكذا بعض الأنظمة الغربية، وإما أن تكون أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض كما هو الحال في الجزائر"¹.

-المرسوم: لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها القرارات الإدارية، بل هناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانونية السائد في الدولة، التي تشير إلى القرارات الإدارية دون التعرض لتعريفها وتحديد مفهومها، وبقي أمر ذلك متروكا لاجتهادات وبمجهودات كل من الفقه والقضاء².

ورغم كثرة التعريفات الفقهية إلا أن هناك من الباحثين من يرجح تعريف الأستاذ الدكتور فؤاد مهنا الذي عرفه على أنه "عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاره قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"³

وهنا هذا المنطلق يمكن إدراج المراسيم باعتبارها من ضمن القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها رئيس الدولة بصدد ممارسة وظيفة الإدارية والمحددة بنصوص الدستور، أو بموجب العرف الدستوري، وهي قرارات إدارية باعتبارها صادرة من السلطة التنفيذية، ولكونها قرارات فإنها تخضع للرقابة القضائية⁴.

¹ - رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة 2005-2006، ص07.

² - عمار بوضياف، القرار الإداري، ص122.

³ عمار عوايدي، المرجع السابق، ص92.

⁴ - بو عمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص10.

ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية والمراسيم الرئاسية

منحت الدساتير الرئيس الجمهورية حق اتخاذ التدابير التشريعية على شكل أوامر، لكن يجب الوقوف على الطبيعة القانونية التي تتخذها هذه الأوامر فيما إذا كانت تعتبر أعمالا تشريعية؟ باعتبار أن القانون منحها الصفة القانونية أم هي أعمال إدارية؟ باعتبار أن من قام باتخاذها هو رئيس السلطة الإدارية التنفيذية.

وللإجابة على هذا التساؤل يجب أن نتطرق أولا إلى معايير تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، حيث أنه لتحديد هذه المعايير يتردد الفقه الحديث بين معيارين هما¹:

أ: المعيار الشكلي

مفاده أنه لتحديد طبيعة العمل القانوني الصادر عن الدولة، يثبت الرجوع إلى الجهة القائمة بهذا العمل أو السلطة التي تولت إنتاجه، وعليه إذا كان العمل القانوني المتخذ صادرا عن البرلمان فهو يشكل عملا تشريعا ويدخل في نطاق القواعد القانونية العادية².

وفي هذا الإطار يقر بعض الفقهاء بأن الأوامر التشريعية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها وحثهم في ذلك أنها صادرة عن سلطة إدارية (السلطة التنفيذية)³، ومهمة رئيس الجمهورية اتخاذ قرارات إدارية.

فالعبارة في ذلك بالجهة التي تقوم بعملية الاصدار، وما دامت الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو في ما بين دورتي انعقاد البرلمان صادرة من رئيس الجمهورية فهي تعد أعمالا إدارية

¹ - فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لـ 2016/02/07، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، أكتوبر 2016، ص 94.

² - راجحي أحسن، مرجع سابق، ص 19.

³ - ماضي سفيان، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر واتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 16.

بطبيعتها ، وبالتالي لا تهم مسألة عرض هذا الأوامر على البرلمان، كما لا يهم كذلك تصويته عليها سواء كان بالموافقة أو بالرفض¹.

وبذلك يتضح لنا أن النظام الدستوري الجزائري قد عمل منذ نشأته على تضيق ميدان اختصاص المجالس التشريعية التي عرفتها البلاد، وتطوير حركتها بموجب الدستور بحيث أصبح مجالها محددًا والهدف منه بطبيعة الحال هو تقوية السلطة التنفيذية مع العمل في نفس الوقت على اضعاف سلطة المجلس التشريعي²، فالعمل الذي تقوم به السلطة التنفيذية حسب هذا المعيار إذا هي قرارات إدارية.

ب: المعيار الموضوعي

يؤيد فريق من الفقهاء وفي مقدمتهم الفقيه ديجي المعيار الموضوعي أو المادي، ويرى أن التفرقة بين الأعمال القانونية التشريعية الإدارية والقضائية يجب الرجوع فيها إلى موضوع العمل ذاته، فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة مجردة فأنشأ مركزًا قانونيًا عامًا اعتبر عملاً تشريعيًا، وإذا تجلّى في قرار فردي يخص فردًا أو أفرادًا يتعلق بحالة أو حالات فأنشأ مركزًا قانونيًا خاصًا اعتبر عملاً إداريًا.

أما إذا تركز العمل في إطار حكم القانون بصدد نزاع معين تعلق الأمر بعمل قضائي أي اعتبر عملاً قضائيًا، كل ذلك بصرف النظر عن الجهة التي صدر عليها العمل سواء كانت هي السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أم القضائية³.

ويجب الإشارة إلى أن الأوامر التشريعية تتميز بكونها نصوصًا قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة، فهي تمثل معايير تنظيمية طبقًا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة، وهي معايير تشريعية كاملة طبقًا للمعيار الموضوعي، لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار

¹ - مزباني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص 104.

² - بن العمري اسماعيل، بن كبحول رضوان، التشريع بالأوامر وأثره على فصل بين السلطات، مذكرة نيل شهادة الماستر حقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015-2016، ص 18.

³ - صياد دليبية، المرجع السابق، 09.

الاختصاص التنظيمي العام، بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم¹.

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

الفرع الثاني: الرقابة على التشريع بأوامر

تخضع الأوامر التشريعية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية إلى ثلاث (03) أنواع من الرقابات والمتمثلة في الرقابة البرلمانية، والرقابة الدستورية والرقابة القضائية.

أولاً: الرقابة البرلمانية

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

1- حدود الرقابة البرلمانية في الحالة العادية:

رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية من المفروض ان تكون في أول دورة موائية يجتمع فيها البرلمان تلي اصدار الأمر التشريعي.

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

فقد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها 2 " يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها".

¹ - راجي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، القاهرة، 2013، ص 09.

وهي الأوامر المتخذة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، وموافقة البرلمان في هذه الحالة ضرورية وإلا عدت هذه الأوامر لاغية. وهذا ما جاءت به الفقرة 3 من نفس المادة "تعد لاغية كل الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"

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

أ- الموافقة على الأوامر: الموافقة في حقيقة الحال هي سلاح يستعمله البرلمان ضد الأوامر التي يسندها رئيس الجمهورية وتقابلها عملية النشر والاصدار التي يستخدمها رئيس الجمهورية ضد البرلمان، حيث أنه يوجد هناك نوع من التوازن بين الهيئتين، الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية، فالبرلمان يمكنه رفض الأوامر وبالتالي تصبح ملغاة، ورئيس الجمهورية يمكنه أن لا يصدر القانون أي يطلب من البرلمان اجراء مداولة ثانية إلا أن هذا التوازن هو في صالح رئيس الجمهورية¹

وبالرجوع إلى أحكام المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة² بنجدها تحدد إجراءات الموافقة البرلمانية بنصها على أن "يطبق اجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام الفقرتين 1 و 2 من المادة 142 من الدستور.

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

¹ - محيد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الاصدارات القانونية، الجزائر، 2008، ص 288.

² - القانون العضوي 16-12 المؤرخ في غشت سنة 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 50 لسنة 2016 .

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

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

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

ب- رفض البرلمان للأوامر التشريعية الرئاسية

نصت المادة 142/3 م الدستور النافذ: " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان ".

ففي حالة رفض البرلمان للأوامر وعدم موافقته عليها فإنه يتوجب على البرلمان أن يعلن بطلانها فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما لهذه الأوامر من قوة القانون، لكن النقطة التي تثار هنا هي بخصوص الأثر الذي يترتب على إلغاء الأمر التشريعي الذي كان ساريا لمدة معينة قبل الغائه وعادة ما يستمر نفاذه لمدة أشهر.

فهل يكون الإلغاء بأثر رجعي أم من تاريخ عدم الموافقة،

فنلاحظ هنا أنه إذا كان الإلغاء يكون من تاريخ عدم الموافقة . فالأوامر هنا تتوقف عن إنتاج آثارها بالنسبة للمستقبل فقط¹، أما إذا كان الإلغاء بأثر رجعي فإن الدستور الجزائري لم يوضح ذلك بالنسبة

¹ - راجي أحسن، مرجع سابق، ص74.

للمراكز القانونية المكتسبة للأشخاص التي تترتب على تطبيق هذه الأوامر التشريعية الملغاة لاحقا بعد عدم مصادقة البرلمان عليها¹.

الملاحظ أن المادة 142 من الدستور لم تحدد النطاق الزمني للإلغاء، ولا الأثر المترتب على الإلغاء، وهذا ما يثير الاشكال، ولكون عدم توفر أي حالة إلغاء لأوامر التشريعية ما يغيب أي اجتهاد قضائي يزيل أي لبس يمكن الوقوع فيه.

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

ج-صمت البرلمان

قد يحدث وإن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية على البرلمان، ويترك هذا الأخير بعضها معلقا دون أن يبت في أمرها.

وفي هذا الإطار نشير إلى سكوت الدستور الجزائري عن بيان حكم هذه الحالة، حيث لم يحدد مدة قصوى لييدي فيها البرلمان رأيه حول هذه الأوامر وبما أن رئيس الجمهورية ملزم فقط بعرضها على البرلمان فإنها تبقى نافذة المفعول إلى أن ييدي فيها رأيه سواء بالرفض أو الموافقة²، ولكن المشرع والقانون 12-16 لم يفرض مدة للبرلمان من أجل إبداء رأيه.

2-حدود الرقابة البرلمانية في الحالة الاستثنائية:

جل الأنظمة السياسية المقارنة اتفقت على إعطاء السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة حق الاستئثار بإعلان الحالة الاستثنائية، وإدارتها والاشراف عليها، من إعلانها إلى غاية العمل بها وإن اختلفت تفاصيل وأحكام هذه المسألة³.

¹ - صباد دليلة، التشريع بأوامر في ظل دستور 2020، مذكرة ماستر في تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2020-2021، ص39.

² - رحموني محمد، يامة ابراهيم، ص112.

³ - رداة نور الدين، مرجع سابق، ص125.

كما نصت المادة 4/98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على اجتماع البرلمان وجوبا عند اعلان الحالات الاستثنائية، لكنه لم يوضح الهدف من هذا الاجتماع، كما لم تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ضرورة عرض الاوامر التشريعية على البرلمان كما في الحالة العادية، بمعنى أنه أخرج الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية من رقابة البرلمان لاعتبار الأوامر المتخذة في هذه الحالة تشريعا بمجرد صدورهما، لكون الوظيفة التشريعية في أثناء الحالة الاستثنائية موزعة بين البرلمان ورئيس الجمهورية فالاجتماع البرلمان الوجوبي في الحالة الاستثنائية يمكن اعتباره الضمان أو الآلية الوحيدة التي تكفل للبرلمان القيام بدوره الرقابي على الأوامر الرئاسية، برغم أن المؤسس الدستوري لم يحدد كيفية هذا الاجتماع ولا مدته ولا القيود التي يمكن للبرلمان استعمالها في مواجهة سلطة رئيس الجمهورية لتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية¹.

ثانيا: الرقابة الدستورية والقضائية

الرقابة على دستورية القوانين من أهم مظاهر دولة القانون و ضمان لإعلان الدستور وحماية حقوق وحرريات الأفراد لذا كانت مسألة اخضاع الأوامر التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية سواء في الحالة العادية أو الاستثنائية محل جدل فقهي في مدى امكانية خضوعها لرقابة الدستورية والرقابة القضائية، كما جاء التعديل الدستوري 2020 ليجسد رقابة المحكمة الدستورية على الأوامر، وهو ما يعتبر مكسب هاما في بناء دولة القانون.

1- حدود الرقابة الدستورية (المحكمة الدستورية)

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 باستحداث المحكمة الدستورية بدل المجلس الدستوري، فالمحكمة الدستورية هي عبارة عن مؤسسة دستورية رقابية مستقلة أستحدثها المؤسس الدستوري لسنة 2020، تتكلف بضمان احترام الدستور، وضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية حسب

¹ - صالح بلحاج، مرجع سابق، ص205.

نص المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أما تشكيلة المحكمة الدستورية تم النص عليه في المادة 186 من اثناء عشر عضوا.

-أربعة (04) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة

عضو واحد (01) تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه.

- ستة (06) أعضاء ينتخبون بالاقتراع من أسانذة القانون الدستوري¹.

كما تخلى التعديل الدستوري لسنة 2020 عن اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين نائب رئيس المحكمة الدستورية مقارنة ما كان عليه في المجلس الدستوري، كما كان بإمكان ترك مهمة انتخاب رئيس المحكمة الدستورية لأعضاء المحكمة تكريسا لمبدأ استقلالية المحكمة الدستورية.

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

أ- الرقابة الدستورية على الأوامر المتخذة في الظروف العادية

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

¹ - التعديل الدستور 2020.

يفهم من نص الفقرة السابقة أن الرقابة على دستورية الأوامر رقابة وجوبية والإخطار محصور في جهة واحدة والمثلة في رئيس الجمهورية هذا ما يعني أن جهات الإخطار الأخرى المحددة التعديل الدستوري 2020 " تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس مجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يمكن إخطارها كذلك من أربعين (40) نائباً أو خمسة وعشرون (25) عضو من مجلس الأمة"، لا يمكنها إخطار المحكمة الدستورية باعتبار الرقابة الدستورية للأوامر رقابة وجوبية محصورة في شخص رئيس الجمهورية¹.

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

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

إن آجال 10 أيام قد لا تكفي لرقابة عدة أوامر قدمت دفعة واحدة أو حتى لنص واحد يضم العديد من المواد مثل قانون الانتخابات والذي بالمناسبة فصل في دستوريته من قبل المجلس الدستوري في يومين (02) بدلاً من 10 أيام الممنوحة².

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

¹ - حمادة لامية، بوالشعور، وفاء الرقابة الدستورية بين الوجوبية والجزائية للتنظيمات في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، المجلد 08، العدد 01، مارس 2022، ص 664.

² - أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل 2020، مرجع سابق، ص 76.

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

ب- الرقابة الدستورية على الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية

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

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

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

فهدف المؤسس الدستوري هنا التمييز بين الأوامر التي تعرض على الرقابة الدستورية والأوامر المستثناة من ذلك¹.

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

¹ - أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية، ص 209.

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

وما يلفت الانتباه أن الدستور لم ينص صراحة على امكانية التشريع بأوامر في مجالات وهو ما دفع رئيس الجمهورية الى اصدار قانون الانتخابات بموجب أمر . ولكن لا يوجد في نفس الوقت ما يمنع الرئيس من ذلك، حيث صدر القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (المعدل والمتمم) بموجب أمر تحت رقم 01-21 الممضى في 10/03/2021 .

وإذا كان الدستور بالمادة 190 فقرة 5 قد كرس مبدأ انفراد رئيس الجمهورية بسلطة إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية القوانين العضوية ، ولذلك لا يحق للنواب مثلا اخطار المحكمة الدستورية بشأن الاوامر التشريعية¹ ..

غير أن الإخطار بشأن الأوامر ليس حكرا على الرئيس وإنما لكل من له صلاحية الاخطار مثل رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة والوزير الاول والنواب والمعارضة البرلمانية (50 نائب و25 عضو من مجلس الامة)

ثالثا: حدود الرقابة القضائية (مجلس الدولة)

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

1- حدود الرقابة القضائية في الظروف العادية

تعددت معاني في الرقابة القضائية عند الفقهاء، فهناك من عرفها بأنها تلك السلطة القانونية والاختصاصات المخولة للجهات القضائية بناء على نصوص القانون، والتي بمقتضاها يكون لهذه المحاكم

¹ - قرار رقم 03 D.C.C/C/ممضى في 02 مايو 2023 يتعلق برقابة مطابقة المادة 4 من القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور لجريدة الرسمية عدد 38 مؤرخة في 06 يونيو 2023، الصفحة 5

سلطة البث فيما يدخل في اختصاصها من مسائل تكون الإدارة طرفا فيها بأحكام نهائية. تخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة في حالة غياب البرلمان للرقابة القبلية القضائية الممارسة من قبل مجلس الدولة وهذا ما جاء في المادة 142 في فقرتها الأولى من التعديل الدستوري ل 2020 لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"،

والمادة 4 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمنتتم": يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي."

والمشروع الدستوري الجزائري حينما أراد وصف العمل الذي يقوم به رئيس الجمهورية استعمل في المادة 142 اللفظ "يشرع" دلالة على أن الأوامر عمل تشريعي، كما أن الدستور الجزائري لم يشر إلى إمكانية تعديل هذه الأوامر بقانون إذا اقتضى الأمر ذلك، وهو ما يشير إلى أنها قوانين من البداية ومن لحظة توقيعها¹. وبالتالي يجوز تعديلها بأوامر أو بقوانين عادية أو بقوانين عضوية إن تطلب الأمر

رغم أن كل من المؤسس الدستوري والمشرع نصا على ضرورة الاستشارة القبلية لمجلس الدولة قبل اصدار الأوامر التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنهما لم يحددا مدى الزامية الأخذ برأيه، وبهذا تبقى استشارة مجلس الدولة مجرد اجراء شكلي وجوبي لإصدار الأوامر. وقد تكون مهمة من الناحية الموضوعية او ايجابية من ناحية الصياغة الفنية والشكلية للأوامر قبل اصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية

2- حدود الرقابة القضائية في الحالة الاستثنائية

بعد أن يوافق البرلمان على الأوامر الرئاسية تتحول هاته الأوامر إلى تشريعات، شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان، بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج.

¹ -ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص108.

غير أنه طبقا للمادة 98 من دستور 2020 تختلف اجراءاتها عن إجراءات الأوامر المتخذة في الظروف العادية، حيث أنه لا يتوجب على رئيس الجمهورية عرضها على البرلمان لاحقا للمصادقة عليها.

وقد اختلف الفقهاء في هذه المسألة، فيرى جانب من الفقه من بينهم الدكتور "مسعود شيهوب" إلى أن القرارات (الأوامر) التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، لأنه مارسها باعتباره صاحب سيادة¹. أي أنه يمارس سلطة تشريع ولا يمارس سلطة تنظيم. وبالتالي تعد الأوامر من قبيل أعمال السيادة أو أعمال الحكومة التي لا يطعن فيها قضاء.

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

ولكنها بالنظر إلى المؤسسة الدستورية وتحديدًا في المادة 142 من دستور 2020 فهو عندما سمح لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، فإنه لم يتكلم عن ضرورة عرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها. كما فعل بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة العادية، وهذا ما قد يؤدي إلى الاعتقاد بأن المؤسس الدستوري الجزائري بتمييزه بين الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، بعدم وجوب عرضها على البرلمان للمصادقة اللاحقة، رغبة منه في اضعاف الصبغة التشريعية على الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية، وبالتالي لم يكن في استطاعته القضاء رقابتها ما دامت تعتبر تشريعا².

¹ - شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01، 1989، ص33.

² - بن علة محمد، عبيدي ابتسام، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، مذكرة ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، 2020، ص55.

المطلب الثاني: مبررات اعتماد سلطة التشريع الرئاسي

حظيت سلطة التشريع عن طريق الأوامر لدى المؤسسة الدستوري الجزائري بمكانة الصدارة في ميزان العلاقة بين السلطات العامة للدولة، مما أدى إلى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وتوسيع نفوذ نشاطها، وهذا راجع إلى عدة عوامل أو مبررات سياسية ودستورية علمية وعملية.

الفرع الأول: مبررات علمية وعملية

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

أولاً: المبررات العلمية: أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر أحد أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية، وارتبطت باسم الفقيه مونتسكيو الذي جاء بحقيقة أنه في كل مرة يتم فيها تجميع السلطات في قبضة فرد أو هيئة واحدة تكون النتيجة سيادة الدكتاتورية، لذا اقترح مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة حقيقة لحيث الأفراد وحررياتهم، فتقسيم السلطات وتوزيعها إلى تشريعية وتنفيذية وقضائية، على هيئات مستقلة ومتوازنة، فلكل سلطة من السلطات الثلاث سلطة تقديرية خاصة بها في حدود ما هو مرسوم لها من اختصاصات ووظائف دستورا قانونا وتنظيما.

كما لكل سلطة وسائل تنفيذ السلطة الأخرى وتمتدتها من الانحراف، ويركز مونتسكيو على قوله "أنه يجب على كل سلطة أن توقف السلطة"¹.

ولعل التطور الذي عرفته وظيفة الدولة في مطلع القرن العشرين، فرضا توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وتقوية مركزها وهيمنتها، وخصوصا في الظروف الاستثنائية مثل ما عرفته الجزائر بعد الاستقلال

¹ - رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 11.

من هزات متعددة في الميدان الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وما تجلّلتها من أزمات خلال التسعينات القرن الماضي أكد حاجتها إلى وجود الأوامر كضرورة حتمية لمواجهة الظروف الطارئة والظروف الملحة، لايجاد الحلول السريعة مما جعل منح التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية باعتباره مركز النظام بحكم أنه يمثل الشعب في الواقع العملي، ضرورة حتمية واعتمادها في كل الدساتير حتى التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانيا: المبررات العلمية: منذ تحول الجزائر بعد صدور الدستور 1996 إلى ثنائية المجلسين على مستوى البرلمان بغرفتيه (مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)، ووفقا للمادة 98 من الدستور 1996 والمعدلة في دستور 2020 بالمادة 114 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في اعدادا القانون التصويت عليه".

غير أن هذه السيادة ليس مطلقة، بل تشاركه فيها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر بسبب عجز البرلمان في التدخل السريع لتنظيم أمور الدولة، لأن التشريعات تتميز بالكثير من التعقيدات والاجراءات المتبعة لإصدار القوانين.

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

وتحكم عملية سن التشريع في النظام الجزائري العديد من المراحل والاجراءات وشروط دستورية وقانونية وتنظيمية تكون في مجموعها، النظام القانوني لهذه العملية¹، ما يجعل عملية التشريع العادي تقتضي وقتا طويلا، قبل أن يصدر ويتطلب إجراءات معقدة وبطيئة حيث يمر النص التشريعي بالإعداد، الدراسة، المناقشة، التصويت، الاصدار.

¹ - العيد عاشوري، اجراءات مراحل واعداد النص التشريعي وقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان،

كما أن تعديل القانون وإلغائه يتطلب منطقياً وقانوناً اتباع ذات الأعمال والاجراءات والطرق، الأمر الذي قد يؤدي إلى تهديد وجود كيان الأمة والدولة ومؤسساتها وطبيعة نظامها عندما تكون في خطر إذ يصعب مواجهتها بالإجراءات والأعمال في الظروف العادية، لذا منح الدستور لرئيس الجمهورية مهمة مواجهة تلك الظروف بمقتضى أوامر لها قوة القانون¹.

كما تعد ظاهرة تحديد النجال التشريعي ظاهرة استقرت عيها الدساتير الجزائرية المتعاقبة حددت مجالات التشريع في المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية..."

حيث أورد الدستور ثلاثون (30) موضوعاً تشكل مجالات التشريع العادي ذكرتهم المادة 139، إضافة إلى مجالات ذكرت في مواد أخرى من الدستور مثل ختم الدولة المادة 6، فضلاً عن مجالات أخرى مخصصة للقانون العضوي محددة على سبيل الحصر في المادة 140 من الدستور هي ست (06) مجالات، زيادة على حالات أخرى للقانون العضوي جاءت متناثرة في الدستور مثل حالة الطوارئ والحصر. المادة 97 من الدستور.

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

ويطرح تساؤل هل هذه الحالات كما يمارسها رئيس الجمهورية يمكن لرئيس الدولة أو رئيس الدولة بالنيابة، حسب الحالة، أيضاً سلطة التشريع بأوامر.

¹ - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعة وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، بدون طبعة، دار النهضة العربية، الاسكندرية، 1976، ص145.

الجواب جاءت به المادة 93 فقرة 4 من الدستور التي جعلت سلطة التشريع بأوامر حصرية لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها، بأي حال من الاحوال، طبقا للمادة 93 فقرة 4 من الدستور. غير أن المؤسس الدستوري لم يبين بدقة المسائل العاجلة التي يجب تدخل رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، وهي مساحة تشريعية يصعب ضبطها وتحديدها، فهي بالتالي تخضع للتطور الحاصل في الدولة. وهكذا يكون رئيس الجمهورية هو المشرع الأصلي، فالهدف من تحديد مجال التشريع هو الحط من قيمة المؤسسة التشريعية ومكانتها ودورها في النظام السياسي، وذلك من خلال تحجيم سلطتها التشريعية والتقليل من اللجوء إليها¹.

الفرع الثاني: مبررات السياسة الدستورية

إلى جانب المبررات التي قيلت في شأن التشريع الرئاسي بأوامر من طرف رئيس الجمهورية، وهو رئيس السلطة التنفيذية المخول لها تنفيذ القوانين، هناك أيضا مبررات سياسية ودستورية جاءت لتبين دوافع منح الرئيس اختصاص التشريع في بعض الأحيان، هي الأخرى قللت من مضمون مبدأ الفصل بين السلطات المطلق والسماح بوجود نوع من التعاون بين السلطتين خصوصا في مجال التشريع، مضمون هذه المبررات هو كالتالي:

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

يسود ويحكم على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل والفصل المرن بينهما وليس الفصل المطلق².

¹ - رداة نور الدين، ص16.

² - عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، الاسكندرية، 1996، ص09.

كما أقر بمبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات وثنائية السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية الكلمة العليا، في ميزان السلطات العامة، وأضفى على مركزه مكانة سامية وقلص وظيفة السلطة التشريعية وحدد لها مجالات معيناً¹ وأطلق وظيفة السلطة التنفيذية في التدخل في المجال المحجوز للبرلمان².

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

2-المبررات الدستورية: أخذت الجزائر بوسيلة الانتخاب المباشر من طرف الشعب لاختيار رئيس الجمهورية، وهذا احقاقاً وتكريساً لمبدأ السيادة الشعبية، نصت المادة 07 من التعديل الدستوري 2020 "الشعب مصدر كل سلطة السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"، كما نصت المادة 85 من الدستور⁴ ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري"، فالانتخاب هو أفضل وسيلة عرفتها النظم المختلفة لاختيار الحكم بطريقة ديمقراطية.

فهو يعتبر تفويض سيادة الشعب لرئيس الجمهورية واستعمال الأوامر هو ناتج عن تمثيل الرئيس لإرادة الشعب، فعند قراءتنا لمواد الدستور نجد أنه قد أعطى مركزاً هاماً لرئيس الجمهورية على حسب البرلمان، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 91 "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي نخلوها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
- يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان،

¹ - المادة 139 من التعديل الدستوري 2020.

² - المادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

³ - رداة نور الدين، مرجع سابق ص19.

- يقرّر السياسة الخارجيّة للأمة ويوجّهها،
 - يرأس مجلس الوزراء،
 - يعيّن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه،
 - يتولى السلطة التنظيمية،
 - يوقّع المراسيم الرئاسية،
 - له حقّ إصدار العفو وحقّ تخفيض العقوبات أو استبدالها... الخ
- ونصت المادة 97 على: "يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها (30) يوما بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

الفصل الثاني:

التشريع الرئاسي بأوامر

في الدساتير الجزائرية

الفصل الثاني: التشريع الرئاسي بأوامر في الدساتير الجزائرية

المبحث الأول: تطور التشريع الرئاسي في الدساتير الجزائرية

إن ممارسة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في المجال القانوني، ليست على الدوام ممارسة قائمة على التفويض البرلماني، ومرد ذلك مقارنة دستور 1996 والتعديل الدستوري 2020 .

وهو ما سنحاول تبيانه بتحليل النصوص الدستورية المتعلقة بالتشريع الرئاسي بأوامر من خلال الدساتير المتعاقبة على الجزائر، وذلك من خلال دراسة المطلب الأول المتمثل في التشريع الرئاسي بأوامر في ظل الدساتير السابقة والمطلب الثاني التشريع الرئاسي في ظل دستور 2020.

المطلب الأول: التشريع بأوامر في ظل الدساتير السابقة

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

أولا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1963

نص دستور 1963 في المادة 58 منه على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له فترة محددة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر"¹.

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 1963/10/09، الجريدة الرسمية، رقم 64 .

ونستخلص من القراءة الأولية لهذه المادة أن المؤسسة الدستورية آنذاك لم يطلق عليها مصطلح "أوامر" فهل يمكن اعتبارها كذلك أم هي مراسيم تشريعية كما نص عليها المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958، وبهذا هناك ضوابط معينة يجب احترامها تتمثل أساسا في تحديد الزمن، التفويض في مجالات محددة ووجوب عرضها على المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر للمصادقة عليها¹.

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

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

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

3- ومن ثم يتعين على رئيس الجمهورية إيداع الأوامر التي اتخذها لدى مكتب المجلس الوطني مباشرة بعد انقضاء هذا الأجل².

ثانيا : التشريع بأوامر في ظل دستور 1976

وفي دستور 1976 تم إستناد صلاحية التشريع الرئاسي بأوامر في هذا الدستور إلى رئيس الجمهورية من خلال نص المادة 153 من دستور 1976 التي نصت على أنه : " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني أول دورة مقبلة".

¹ - بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق ، بن عكنون، جامعة الجزائر1، 2008-2009، ص 547

² - راعي أحسن مرجع سابق، ص 28

ونستنتج من خلال هذا النص أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية هذا الإختصاص التشريعي غير المفوض فيه. حيث يمكن له التشريع في كل مجالات البرلمان، فهو بذلك ينافس تشريع المجلس الشعبي الوطني¹.

ولرئيس الجمهورية السلطة الكاملة لمشاركة المشرع في التشريع عن طريق الأوامر فيما بين دورتي المجلس الوطني، وبلا قيد عليها إلا من حيث المدة أو ذلك القيد الشكلي الذي يشترط فيه عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني من أجل الموافقة وفي أول دورة، وليس له مناقشتها، وذلك يدل على تمتع الأمر والقانون العادي بذات القوة القانونية منذ صدورهما ويبقى التباين شكليا فقط على حيث يسمى تشريع الرئيس بالأمر وتشريع المجلس يدعى القانون؛ إذ أن هذا الأخير لا يمارس سلطة رقابة الموافقة على أوامر الرئيس التشريعية².

ثالثا: التشريع بأوامر في دستور 1989

ثم جاء دستور 1989 ليستقط هذا المبدأ بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات وأسند مهمة التشريع للمجلس الشعبي الوطني بصفة إنفرادية³، حيث صادفت هذه الفترة تغيرات سياسية هامة تمثلت في التخلي عن الأحادية الحزبية وتأسيس التعددية الحزبية، التي أدت إلى ظهور أزمة سياسية حادة سببت تجميد العمل بهذا الدستور، ثم إسترجع المشرع الجزائري هذا المبدأ في دستور 1996.

أي أنه لم ينظم آلية التشريع عن طريق الأوامر حيث قضى على التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في التشريع وأصبح البرلمان هو المؤسسة الوحيدة التي تتدخل للتشريع في المسائل المحددة للقانون⁴.

¹ - مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 322/323.

² - ندير جبراني، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص قانون عام، جامعة 8 ماي 1945، قلمة، 2015/2016، ص 42.

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

⁴ - سعيداني لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر، بدون سنة، ص 68.

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

رابعاً: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996

في ظل دستور 1996 تم استحداث غرفة ثانية للبرلمان هي مجلس الامة، وإن رئيس الجمهورية يمارس سلطة التشريع مناصفة مع ممثلي الشعب-البرلمان بغرفتيه - في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان أو في الحالة الاستثنائية المقررة بالمادة 93 ، وذلك بصفة إنفرادية وشخصية ودون الحاجة إلى تفويض من البرلمان¹.

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

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

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

وبالتالي إذا كان دستور 1963 يفرض على رئيس الجمهورية طلب تفويض من المجلس الوطني، فإن دستور 1996 أصل مبدأ التشريع الرئاسي بأوامر. وكأن المؤسس الدستوري يرى بأن الهيئة التنفيذية بحاجة أن تشرع بأوامر².

¹ - جرادى عبد الكرم خيضاوى نعيم الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وأثاره على السلطة التشريعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2016/2017، ص 19 .

² - محمد نجيب صيد، مرجع سابق، ص36.

خامسا: التشريع الرئاسي في ظل دستور 2016

جاء التعديل الدستوري المصادق عليه من قبل البرلمان الجزائري المنعقد بغرفتيه يوم 06 مارس 2016، سواء بزيادة مواد جديدة أو بحذف مواد قديمة فيه، ولاسيما تلك المتعلقة بحقوق وحرية المواطنين وتنظيم السلطات والرقابة الدستورية وذلك في إطار مواصلة الإصلاحات السياسية تماشيا مع المتطلبات الدستورية التي أفرزها التطور السريع للمجتمع الجزائري¹.

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

وبالرجوع إلى هذه المادة نجد أنها منحت صلاحية التشريع بأوامر في حالات محددة حصرا حسب ما وردة في المادة 142 سابقا، إضافة إلى الحالة الاستثنائية والمصادقة على قانون المالية²، كي لا يكون هناك تعدي على صلاحية السلطة التشريعية التي تعد صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال بموجب المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تنص: "يتمارس السلطة التشريعية برلمان يكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"³.

تم حصر حالات التشريع الرئاسي نظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب ومبدأ الفصل بين السلطات، التي من المفروض إختصاص ممثلي الشعب، لذا حاول المؤسس الدستوري بداية من دستور 1996 أن يقيدتها بجملة من الضوابط أو الشروط حتى لا يعد رئيس

¹ - ندير جبراني، مرجع سابق، ص 51.

² - المادتين 107 و 138 من تعديل دستور 2016.

³ - صنورة فاطمة الزهراء، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب إختصاصه، جامعة جيلالي ليايس، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الخامس العدد الثاني، سيدي بلعباس الجزائر 2019، ص 84.

الجمهورية حر بالتشريع في الموضوعات كما يشاء بدون قيد أو تحديد للموضوعات، كما كان عليه الحال سابقا قبل دستور 1996 .

سادسا: التشريع الرئاسي في ظل دستور 2020.

على نهج دستور 2016 ذهب دستور 2020 إلى اعطاء نفس السلطة لرئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في حالات محصورة حددها الدستور بالمواد 98 و 142 و 146 .

حيث نصت المادة 142 على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة."

وبالرجوع إلى هذه المادة نجد أنها منحت صلاحية التشريع بأوامر في حالات محددة حصرا حسب ما وردة في المادة 142 سابقا، إضافة إلى الحالة الاستثنائية والمصادقة على قانون المالية¹، وقد تم حصر حالات التشريع الرئاسي نظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر كما قيدها الدستور بجملة من الضوابط أو الشروط منعا لتعسف رئيس الجمهورية وسطوته على البرلمان والتعدي على الاختصاص الاصيل لهذا الاخير. لان التشريع بأوامر هو سلطة استثنائية وليس اصيلة.

المطلب الثاني: سلطة التشريع بأوامر في المراحل الانتقالية

أولا: التشريع بأوامر في حالة عزل رئيس الجمهورية:

هناك حالات واقعية قد يشغل فيها منصب رئيس الجمهورية لسبب من الاسباب مثل حالة عزله، وفي هذه الحالة يتولى رئيس الدولة مهام رئاسة الجمهورية. وهو ما يطرح تساؤلا عن مدى سلطته في التشريع بأوامر.

فعلى سبيل المثال قبل اصدار دستور 1965 كانت الجزائر بدون برلمان منذ سنة 1965 اثر ما عرف بالتصحيح الثوري، الذي وقع في 19 جوان 1965 والذي نجم عنه عزل رئيس الجمهورية بن

¹ - المادة 142 والمادة 146 من دستور 2020

بلة أحمد من منصبه كرئيس الجمهورية وتبعه تولى الرئيس هواري بومدين رئيس مجلس الثورة الذي أنشأ لاحقا.

وعليه كان رئيس الدولة هو من يشرع بعد اجتماع مجلس الثورة، نظرا لعدم وجود برلمان منتخب في الفترة من سنة 1965 لغاية سنة 1976.

وبالتالي كل القوانين التي صدرت في الفترة من 1965 إلى سنة 1976 كانت عبارة عن أوامر تشريعية، وفي هذه الفترة صدرت قوانين كثيرة بأوامر مثل القانون المدني والقانون التجاري وقانون العقوبات وقانون الاجراءات الجزائية وقانون الاجراءات المدنية.

ثانيا: التشريع بأوامر في حالة استقالة أو وفاة رئيس الجمهورية حل البرلمان

قد يشغر منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة ، هذا ما حدث في الجزائر سنة 1192، ولكن قبل ذلك لجأ الرئيس المستقيل الشاذلي بن جديد إلى حل البرلمان في سنة 1992 وعلى إثر هذا الفراغ الدستوري ثم استحداث مجلس حكم جماعي، هو المجلس الاعلى للدولة مشكل من خمس أعضاء برئاسة الرئيس محمد بوضياف، وهذا المجلس سن لنفسه سلطة التشريع، حيث كان يصدر فوانين أطلق عليه مصطلح (مراسيم تشريعية). مع وجود مجلس انتقالي استشاري. وبعد اغتيال المرحوم محمد بوضياف حل محله الرئيس علي كافي، وتم استخلاف التشكيلي الخماسية للمجلس الاعلى للدولة بعضو خامس، وقد استمر العمل بنظام المراسيم التشريعية لغاية سنة 1995.

ومن ذلك مثلا المرسوم التشريعي رقم 93-12 الممضى في 05/10/1993 المتضمن ترقية الاستثمار.

ثانيا: التشريع بأوامر في الدساتير المؤقتة

لقد انتهت مهمة المجلس الأعلى للدولة سنة 1994، وبعدها لجأ صناع القرار في الدولة الى عقد ندوة شاملة بحضور القيادات العسكرية والفعاليات السياسية والحزبية عرفت بندوة الوفاق الوطني،

وخلال ندوة الوفاق الوطني سنة 1994 تم اصدار دستور مؤقت، وهو ما عرف بندوة الوفاق الوطني، هذا الدستور سمح لرئيس الدولة (المؤقت) بأن يشرع عن طريق أوامر في ظل غياب البرلمان ووجود مجلس وطني استشاري.

وتم التوافق على تعيين الرئيس ليامين زروال كرئيس مؤقت للدولة لحين اجراء انتخابات رئاسية سنة 1996 وانتخابات تشريعية سنة 1997

وفي هذه الفترة لجأ رئيس الدولة إلى التشريع بأوامر وفقا لدستور ندوة الوفاق الوطني، وأصدرت عدة قوانين مهمة على سبيل المثال الأمر رقم 95-07 الممضى في 1995/01/25 المتعلق بالتأمينات (المعدل والمتمم).

وما يلاحظ على هذه الأوامر الصادرة في الفترات الانتقالية أنها لا تخضع لرقابة برلمانية لاحقة، ولا لشروط معينة، فرئيس الدولة هو من يمارس السلطة التشريعية والتنظيمية معا.

المبحث الثاني: ضوابط التشريع بأوامر في ظل دستور 2020

المطلب الأول: حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية

الفرع الأول: في حالة الاستعجال

يقصد بالأوامر " الوسيلة التي يحتكرها رئيس الجمهورية لإنتاج التشريع، وفي المجالات المحجوزة أصالة للبرلمان والتي أملتتها حالة الضرورة فتحوله الحق في تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة فضلا عن التشريع فيها ابتداء وذلك لمدة زمنية محددة، وضمن إجراءات خاصة تنص عليها الدساتير"¹ حيث نص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على أربع (4) حالات يلجأ فيها رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، ثلاث (3) حالات نصت عليها المادة 142 وحالة تضمنتها المادة 146 من التعديل الدستوري المذكور حيث تندرج هذه الحالات ضمن الحالات العادية والحالة الاستثنائية، ولكل حالة من هذه الحالات أحكامها الخاصة بها، قد تشترك في بعضها مع غيرها من الحالات، إذ تتمثل حالات التشريع الرئاسي بأوامر في الحالات التالية:

أولاً: التشريع الرئاسي بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

نص الدستور الجزائري على الحالات التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور والمتمثلة في لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، أو انحلال المجلس وجوبا، أي بقوة القانون.

إن اللجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها يكون بناء على سلطته التقديرية حيث جاء في المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها...".

¹ - ساكري السعدي، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة، لية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2008-2009، ص 16-17.

وعليه فإن رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة بتقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو تسبيق موعد الانتخابات التشريعية، إذ لا يجوز تفويض هذه الصلاحية للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة بناء على نص المادة 93 من الدستور التي نصت الفقرة الثالثة منها على أنه : " لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ... "، كما لا يمكن رئيس الدولة بالنيابة خلال فترة عجز رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة خلال فترة شغور منصب رئيس الجمهورية تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها طبقا لنص المادة 96 من الدستور، ويمتد المنع لرئيس الجمهورية المنتهية ولايته والتي مددت بسبب وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع قانوني طبقا لنص المادة 95 من الدستور.

إن سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني هي سلطة واسعة وهي في نظر البعض تعادل المسؤولية السياسية للحكومة¹، إذ نجد أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بتعليل قرار الحل أو تسبيق إجراء الانتخابات التشريعية عن موعدها المقرر لها، كما أن المؤسس الدستوري لم يحدد أسباب الحل حتى يتقيد بها رئيس الجمهورية باستثناء حالة واحدة منصوص عليها في المادة 111 من الدستور والمتعلقة بعدم تصويت النواب على الثقة التي طلبها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

غير أن سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ليست مطلقة وإنما هي مقيدة ببعض القيود في أغلبها قيود شكائية نصت عليها المادة 151 من الدستور، إذ تتمثل هذه القيود في:

-استشارة رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الأمة

¹ - كشيخ عبد السلام، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد الثاني، 2017، ص146.

-استشارة رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الشعبي الوطني

-استشارة رئيس الجمهورية لرئيس المحكمة الدستورية.

-استشارة رئيس الجمهورية للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني¹ نلاحظ أنه تم حل المجلس ابتداء من تاريخ لاحق لصدور المرسوم الرئاسي حيث صدر المرسوم في 21 فبراير 2021 والحل يسري من تاريخ أول مارس 2021

حيث تضمنت المادة الأولى منه النص على "يحل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من يوم 17 رجب عام 1442 الموافق أول مارس سنة 2021".

كما لم يتضمن المرسوم أسباب الحل ولم يعلل رئيس الجمهورية قرار الحل، وإنما تضمن المرسوم الإشارة فقط إلى الجهات التي تمت استشارتها وهي:

- رئيس مجلس الأمة.

- رئيس المجلس الشعبي الوطني

- رئيس المجلس الدستوري

- الوزير الأول.

كما أنه حدد المرسوم الرئاسي² رقم 21-96 موعد الانتخابات التشريعية بـ 12 جوان 2021 حيث نصت المادة الأولى منه على "تستدعى الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يوم السبت 12 جوان سنة 2021"، وعليه فإن المدة الممتدة بين حل المجلس الشعبي الوطني

¹ - مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير 2021 سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر رقم 14 مؤرخة في 28 فبراير 2021.

² - مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج.ر رقم 18 مؤرخة في 11 مارس 2021.

وموعد الانتخابات تفوق ثلاثة (3) أشهر المنصوص عليها في المادة 151 من الدستور التي تضمنت إجراء الانتخابات التشريعية بعد الحل في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر مع إمكانية تمديدتها إلى ثلاثة أشهر إذا تعذر إجرائها خلال المدة الأولى.

وعليه فإن المدة التي تسمح لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع الرئاسي تفوق مدة ثلاثة (3) أشهر خصوصا إذا ما أضفنا لها مدة الإعلان النهائي عن النتائج¹ وبداية الفترة التشريعية² التي تبتدئ وجوبا في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المحكمة الدستورية النتائج النهائية، وبالتالي فإن مدة شغور المجلس الشعبي الوطني تجاوزت أربعة (4) أشهر تم خلالها اتخاذ العديد من الأوامر والتي مست حتى مجال القوانين العضوية، وإن كان البعض يتمسك بعدم إمكانية التشريع الرئاسي في مجالات القانون العضوي³.

بالعودة للجانب العملي نجد أن رئيس الجمهورية اتخذ خلال هذه الفترة التي عرفت شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل العديد من الأوامر بلغت تسعة (9) أوامر، والمتعلقة بما يلي:

- الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات⁴.

- الأمر رقم 02-21 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان⁵.

- الأمر رقم 03-21 المتضمن تعديل وتتميم القانون رقم 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد⁶.

¹ - أعلن المجلس الدستوري عن النتائج النهائية بتاريخ 23 يونيو سنة 2021، الاعلان رقم 01/د.م.إ. / 21 مؤرخ في 23 يونيو 2021، يتضمن النتائج النهائية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الذي جرى يوم 12 يونيو 2021، ج.ر. رقم 51 مؤرخة في 29 يونيو 2021.

² - تبتدئ الفترة التشريعية يوم الخميس 8 جويلية 2021 حيث تبتدئ وجوبا في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ الاعلان النهائي للنتائج والذي كان يوم 23 يونيو.

³ - عبد الصديق شيخ، التشريع بأوامر على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 04، العدد 01، 2018، ص 47.

⁴ - الجريدة الرسمية رقم 17 مؤرخة في 10 مارس سنة 2021.

⁵ - الجريدة الرسمية رقم 19 مؤرخة في 16 مارس سنة 2021.

⁶ - الجريدة الرسمية رقم 22 مؤرخة في 25 مارس سنة 2021.

-الأمر رقم 04-21 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 76-106 المتضمن قانون المعاشات العسكرية¹.

-الأمر رقم 05-21 المتضمن تعديل وتتميم بعض أحكام الأمر رقم 8-21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات².

-الأمر رقم 06-21 يعدل ويتمم الأمر رقم 06-2002 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين³.

-الأمر رقم 10-21 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021⁴.

-الأمر رقم 18-21 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات⁵.

-الأمر رقم 06/ 21 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية⁶.

إن التشريع بأمر في هذه الحالة يكون سببه رئيس الجمهورية الذي بإقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني فتح المجال لنفسه للتشريع بأمر ، لذا يتعين تقييد سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس حتى لا يتخذ منه ذريعة للتشريع في جميع المجالات لمدة زمنية قد تطول إلى سبعة (7) أشهر حسب نص المادة 151 من الدستور.

كما أنه توجد حالة أخرى يكون من خلالها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور. وتتمثل في انحلال المجلس بقوة القانون، إذ تحدث هذه الحالة إذا رفض المجلس مخطط عمل الحكومة التي يقودها

¹ - الجريدة الرسمية رقم 29 مؤرخة في 18 مارس سنة 2021.

² - الجريدة الرسمية رقم 30 مؤرخة في 22 مارس سنة 2021.

³ - الجريدة الرسمية رقم 39 مؤرخة في 30 مارس سنة 2021.

⁴ - الجريدة الرسمية رقم 44 مؤرخة في 08 مارس سنة 2021.

⁵ - الجريدة الرسمية رقم 45 مؤرخة في 09 مارس سنة 2021.

⁶ - الجريدة الرسمية رقم 45 مؤرخة في 09 مارس سنة 2021.

وزير أول أو برنامج الحكومة التي يقودها رئيس الحكومة حسب الحالة للمرة الثانية تواليا هنا ينحل المجلس وجوبا وتستمر الحكومة في تصريف الأعمال الجارية وتنظم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر¹ حيث يكون رئيس الجمهورية خلال هذه المدة محولا له صلاحية اتخاذ الأوامر نظرا لشغور المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: التشريع الرئاسي بأوامر في حالة العطلة البرلمانية

حدد المؤسس الدستوري في المادة 138 من الدستور مدة الدورة البرلمانية حيث تدوم الدورة عشرة (10) أشهر، تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان من السنة الموالية ما يعني أن العطلة البرلمانية تدوم على الأقل شهرين يتم خلالها تشريع رئيس الجمهورية بموجب الأوامر إذا توفرت شروط اتخاذها التي سنتناولها لاحقا ضمن القيود.

غير أنه قد تقلص مدة العطلة البرلمانية حيث تنص المادة 138 من الدستور على إمكانية تمديد الدورة العادية لتدوم أزيد من 10 أشهر حيث يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة للبرلمان طلب تمديد الدورة بغرض الانتهاء من نقطة مدرجة ضمن جدول الأعمال .

كما أنه قد تطرأ بعض الظروف التي لا تحتمل التأجيل إلى غاية انتهاء عطلة البرلمان تستدعي تدخل عاجل للبرلمان لمعالجتها² وبذلك نكون أمام مظهر آخر يتم من خلاله تقليص مدة العطلة البرلمانية وهو استدعاء رئيس الجمهورية البرلمان لدورة غير عادية إما بناء على مبادرة من رئيس الجمهورية نفسه أو طلب من الجهات التالية: الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ثلثي 2/3 نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة.

¹ -نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص381.

² -أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد0، العدد0، ماري 2021، ص47-

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

ثالثا: التشريع الرئاسي بأوامر في حالة إصدار قانون المالية

نص المؤسس الدستوري في المادة 146 من الدستور على كفييات المصادقة على قانون المالية من قبل غرفتي البرلمان، حيث حدد المؤسس الدستوري أجل لا يمكن تجاوزه للمصادقة على قانون المالية وهو خمسة وسبعون (75) يوما، تحسب المدة من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل الحكومة (الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة).

حيث وزع المشرع الجزائري في المادة 44 من القانون العضوي¹ رقم 160-12 المدة المذكورة أعلاه على النحو التالي:

-يمنح المجلس الشعبي الوطني أجل سبعة وأربعون (47) يوما للمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية بعد ذلك يرسله فوراً لمجلس الأمة.

-يمنح مجلس الأمة أجل عشرون (20) يوماً للمناقشة والمصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني المتعلق بقانون المالية.

-في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول قانون المالية تمنح اللجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام لإيجاد حل للخلاف.

¹ -مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 10، العدد 04، ديسمبر، ص 319.

وعليه يصبح الأجل 75 يوماً كاملة إذا استمر الخلاف فإنه على عكس القاعدة المنصوص عليها في المادة 145 الفقرتين الأخيرتين، يتدخل رئيس الجمهورية ويصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة القانون.

إن تشريع رئيس الجمهورية بأمر في هذه الحالة الأخيرة سببه البرلمان الذي رفض المصادقة على مشروع قانون المالية الذي تقدمت به الحكومة ونظراً لحاجة الدولة ومؤسساتها إلى قانون المالية، فإنه لا يمكن سحبه أو انتظار مدة أطول من مدة 75 يوماً حتى تحصل موافقة الغرفتين عليه.

لذا منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية إصداره بموجب أمر يكون له قوة القانون. ولم ينص المشروع هنا على ضرورة موافقة البرلمان عليه في الدورة الموالية.

الفرع الثاني: ضوابط التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية

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

أولاً: الشروط الشكلية

1- شرط الإستعجال:

عرف معجم المعاني الجامع لمصطلح الاستعجال مشتق من عجل، يعجل، عَجَلًا وَعَجَلَةً، اسْتَعَجَلَ، يستعجل، استعجالاً: ويعني أسرع.

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

نص الدستور في مادته 142 على أن التشريع بأمر يقتصر على المسائل العاجلة فقط التي لا تتحمل الإنتظار حتى انتخاب مجلس جديد أو انتهاء العطلة البرلمانية وبداية الدورة العادية في ثاني يوم

عمل في شهر سبتمبر إلا أنه بمفهوم المخالفة لا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأمر في المسائل التي تحتمل الإنتظار إلى غاية عودة المجلس الشعبي الوطني، وبذلك يكون التشريع بأوامر هو إستثناء وليس قاعدة عامة¹، وإن كان هناك من يرى بأنه تحول من الإستثناء إلى الأصل في النظام السياسي الجزائري حتى وإن كان قد وضع لسد فراغ خلال العطلة البرلمانية أو شعور مجلس الشعبي الوطني إلا أنه يؤثر حتما على الإختصاص التشريعي للبرلمان²

بمعنى أن هذا التدخل يجب أن تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، كانتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية... إلخ³.

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

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

ثانيا: حصر الحالات التي يتم فيها التشريع بأوامر

قيد المشرع سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر من خلال توافر حالة من الحالات المذكورة في الدستور 2020 إلى أربعة حالات المتمثلة في شعور المجلس، العطلة البرلمانية، مصادقة قانون المالية

¹ - رموني محمد، يامة براهيم ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية المجلد 04 العدد 01 أدرار ، 2019، ص 108

² - فاروق خلف، المرجع السابق، ص95

³ - أحسن راجحي، المرجع السابق، ص65-66 .

خلال الآجال وقد تم التطرق إليهم سابقا بشيء من التفصيل بالإضافة إلى توفر الحالة الإستثنائية والتي سوف نتطرق إليها لاحقا بشيء من التفصيل.

وعليه فإنه في غير هذه الحالات لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع بأوامر، لأن المؤسس الدستوري حدد الحالات التي يتم التشريع فيها بأمر على سبيل الحصر لا المثال¹.

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

مع العلم ان اخطار المحكمة الدستورية وجوبي وقبلي بشأن دستورية الأوامر التشريعية، واتي تفصل فيها في اجل 10 ايام.

غير ان الاخطار هنا يكون حكرا على رئيس الجمهورية دون سواه. طبقا للمادة 142 فقرة 1 من الدستور عندما تكون الرقابة سابقة قبلية، ولكن بشأن الرقابة الدستورية اللاحقة للأوامر فان اخطار المحكمة الدستورية يمارس من كل من له اختصاص في ذلك.

كما يعتبر التشريع بأوامر حق حصري لرئيس الجمهورية يمارسه بصفة شخصية وبمبادرة منه² حسب نص المادة 142 من التعديل 2020 لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر.

وسلطة التشريع بأوامر لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها، بأي حال من الاحوال، طبقا للمادة 93 فقرة 4 من الدستور.

إن إعطاء رئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر هو ناتج عن تغير في مفهوم السيادة تطبيقا للقاعدة الجديدة، والتي مفادها توزيع السلطة التشريعية بين ثلاثة (3) جهات بما يتماشى مع

¹ - أحسن غربي المرجع السابق، ص 74 وما بعدها.

² - صنورة فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 90

التغيير الذي حدث في مفهوم السيادة والتي أصبحت ملك للشعب مما يسمح بتجزئتها وتعدد ممارستها¹.

ثالثا : شرط الزمن

حدد الدستور المدة التي يمكن رئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر، وذلك خلال شغور المجلس الشعبي الوطني وبسبب العطلة البرلمانية حيث لا تتجاوز هذه المدة ثلاثة (3) أشهر وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية²، وهذا من خلال نص المادة 147 التعديل 2020.

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

ومن هنا يظهر أن الأوامر التشريعية يمكن وصفها بتشريعات إستثنائية كاملة من حيث المحتوى الموضوعي، لكنها غير دائمة بسبب تحديد وتقييد إمتدادها الزمني ففي كل الأحوال لا يمكن ولا يجوز إطلاق التشريع بأوامر لأجل غير مسمى³.

رابعا: شرط إحترام الشكليات والإجراءات الدستورية في إتخاذ الأوامر

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

1- إستشارة مجلس الدولة: نصت المادة 04 من القانون العضوي 98-01 على أن مجلس

الدولة يقوم بمباشرة رقابته على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية فزادت سلطاته

¹ - رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 95

² - صورة فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 92 .

³ - رحومني محمد، يامة براهيم، مرجع سابق، ص 109.

الاستشارية، حيث لا تقتصر على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة¹، أي سلطاته الاستشارية تشمل جميع القوانين بمفهومها الواسع أي مشاريع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو الحكومة كما أقر المؤسس الدستوري في التعديل لسنة 2020 على الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية وذلك بنص المادة 142 في الفقرة الأولى منه "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بعد رأي مجلس الدولة."

غير أن ما يمكن ملاحظته أن أخذ رأي مجلس الدولة يكون على الأوامر في المسائل العاجلة المتعلقة بحالة الشغور أو خلال العطلة البرلمانية فقط، وعليه لا يطبق هذا الإجراء على الأوامر التي تتخذ في الحالة الإستثنائية أما بخصوص قانون المالية الصادر بأمر تشريعي فإنه خضع مسبقا لرأي مجلس الدولة عندما قدم كمشروع قانون من قبل الحكومة.²

فمجلس الدولة هنا يقدم رأيه كهيئة استشارية وليس قضائية فيكون دوره إستشاري قانوني بحت، ويتمثل في التأكد من توافق الأمر التشريعي مع الدستور ومختلف النصوص القانونية لتجنب أي تضارب محتمل.³

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

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

من خلال نص المادة بفهم ظاهريا أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على مجلس الوزراء، فالنص الدستوري يوجب سن الأمر وإخطار الحكومة، به وغنى عن البيان أن لرئيس الجمهورية

¹ - عمار بوضياف القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية)، الطبعة 1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 77.

² - أحسن غربي، مرجع سابق، ص 77.

³ - صنور فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 91.

صلاحيات كبيرة في مجلس الوزراء، فهو يعين وينهي مهام أعضاء مجلس الوزراء ويتولى رئاسته وزيادة على ذلك، فإن ترجيح رأي رئيس الجمهورية هو الوارد في مواجهة باقي أعضاء المجلس¹ بإعتباره جهاز تابعا لسلطته كما أن المادة 142 لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إن كان ملزما أولا، فأعضاء المجلس لهم دور استشاري فقط.

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

كذلك ألزم المؤسس الدستوري بوجود اخطار المحكمة الدستورية قبلها للبث في مدى دستورية الأمر التشريعي في ميعاد 10 أيام.

وهذا الميعاد خاص بالمحكمة الدستورية للفصل في الاخطار. اما ميعاد الاخطار فلم يحدد الدستور. المهم ان يكون قبل اصدار النص وقبل نشره في الجريدة الرسمية، أي بعد مصادقة كل غرفة من غرف البرلمان على الامر الرئاسي، يعرض على المحكمة الدستوري لرقابة مدى دستوريته.

وبالرجوع إلى الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية بعد حل المجلس الشعبي الوطني نجد أنه تم التأكيد على الاستماع إلى مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وهو ما أكدته أيضا القرارات التي أصدرها المجلس الدستوري بشأن دستورية هذه الأوامر، والتي تمت الإشارة إليها جميعها².

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

¹ - رمحوني محمد، يامة براهيم، مرجع سابق، ص 109

² - أحسن غربي، مرجع سابق، ص 78 .

المطلب الثاني: الحالات التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية

نص المؤسس الدستوري في المواد من 97 إلى 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على الحالات الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد ومنح لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة للتصدي لهذه الحالات من بينها صلاحية اتخاذ الأوامر.

غير أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في جميع هذه الحالات، إذ لا تخول حالتها الطوارئ والحصار لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر، وإنما جعل المؤسس الدستوري هذه الصلاحية محصورة في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور.

حيث جاء في المادة 142 ما يلي " ... في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور ... " .

أما بخصوص حالة الحرب فإنه يوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات بما فيها التشريع حيث يصبح المشرع الوحيد لكن ليس عن طريق الأوامر.

تعلن الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية دون سواه الذي يملك سلطة تقريرها بناء على جملة من الاستشارات التي يتعين على رئيس الجمهورية أخذها من الجهات المحددة في نص المادة 98 دون أن يكون لرئيس الجمهورية ملزما بالرأي الذي تدلي به الجهات التي يستشيرها.

ومنها استشار رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع الى رأي المجلس الأعلى للأمن . مع العلم ان رئيسه هو نفسه رئيس الجمهورية، ثم يتبع الاجراء الدستوري بتوجيه الرئيس خطابا للامة لإعلامها بإعلان الحالة الاستثنائية والبرلمان ينعقد وجوبا في هذه الحالة .

كما أن تقرير الحالة الاستثنائية تدوم لمدة أقصاها ستون (60) يوما مع إمكانية تمديدتها بضمانات¹. واجراءات دستورية منها موافقة اغلبية اعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

يترتب على إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية حسب مقتضيات المادة 98 من الدستور اختصاصه باتخاذ الأوامر خلال الفترة التي تطبق فيها الحالة الاستثنائية، وذلك بالرغم من الاجتماع الوجوبي للبرلمان، غير أنه يطرح التساؤل حول المجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأمر خلال الحالة الاستثنائية، هل يشرع في جميع المجالات التي يشرع فيها البرلمان؟ أم يقتصر التشريع بأوامر على التشريع في المسائل المرتبطة بالحالة الاستثنائية أي إصداره لنصوص وقتية لمواجهة الأزمة فقط، وهل بإمكان البرلمان التشريع خلال فترة الحالة الاستثنائية أم أنها حكر على رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر؟.

بالرجوع إلى نص المادتين 98 و 142 من دستور 2020 يمكن القول بأن رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة يمكنه التشريع بأمر في جميع المجالات التي يختص بها البرلمان.

حيث لم يقيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر في مجالات محددة دون مجالات أخرى من مجالات البرلمان، وذلك لتوافر الضرورة وهي الحالة الاستثنائية التي تمر بها البلاد، كما أنه يمكن للبرلمان التشريع خلال هذه الفترة التي يعقد فيها وجوبا لأن نص المادة 142 فقرة 5 تضمنت النص على " يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع الرئاسي في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور ".

وبالتالي فإن الفقرة المذكورة نصت على جوازية التشريع الرئاسي وليس وجوبيته، فما دامت صلاحية رئيس الجمهورية جاءت على سبيل الجوازية. فهذا يعني أن البرلمان لا يفقد صلاحيته في

¹ -القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر. 50 مؤرخة في 28 غشت سنة 2016.

التشريع خلال هذه الفترة في مجال من مجالات التشريع ما دام رئيس الجمهورية لم يصدر أمرا في ذلك المجال.

إذا زالت أسباب الحالة الاستثنائية أو انتهت مدة ستون (60) يوما دون تمديدتها وفق الإجراءات الدستورية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور يفقد رئيس الجمهورية سلطة التشريع الرئاسي، لعدم وجود الحالة الاستثنائية وعدم شغور المجلس الشعبي الوطني أو كون البرلمان في عطلة.

إن تشريع رئيس الجمهورية بأمر في هذه الحالة يكون سببه الظرف الاستثنائي الذي تمر به البلاد، فنظرا لضرورة استمرارية الدولة ومؤسساتها والمحافظة على استقلالها منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ الأوامر خلال فترة سريان الحالة الاستثنائية¹.

والملاحظ إن كانت الأوامر التشريعية تعرض قبلها وبصفة وجوبية على المحكمة الدستورية، طبقا للمادة 142 فقرة 2 من الدستور، إلا أنه بشأن الأوامر الاصدار في الحالة الاستثنائية فإنها لا تعرض قبلها لرقابة المحكمة الدستورية، وإنما تعرض بعديا، أي عند انتهاء الحالة الاستثنائية، طبقا للمادة 98 فقرة 7 من الدستور، وهذا لإبداء الرأي بشأن الأوامر.

الفرع الأول: أنواع الظروف الاستثنائية

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

أولا: حالة الطوارئ والحصار

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

¹ - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الإستقلال إلى اليوم بدون طبعة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 209

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

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

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

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

جمع المؤسس الدستوري بين حالتي الطوارئ والحصار في نفس المادة ووحيد بينها في الشروط والاجراءات إلا أن هناك فروق أساسية بينهما إن حالة الطوارئ تتميز بتوسيع سلطات الشرطة في مجال حفظ الأمن وبالتالي تقييد الحريات العامة لكن يبقى بيد السلطات المدنية أما حالة الحصار فتتميز بانتقال السلطة إلى الجيش بالإضافة طبعا إلى تقييد أشد للحريات العامة وإيقاف العمل السياسي¹.

ولقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر يوم 5 جوان 1991 و ألغيت في 29 سبتمبر 1991 بموجب المرسوم الرئاسي 91-366 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 .

كما أن حالة الحصار تتميز بصلتها بالأعمال التخريبية أو المسلحة مثل حالة العصيان.

¹ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 210

أما حالة الطوارئ فقد أعلنت في الجزائر في 9 فبراير 1992 لمدة 12 شهرا وألغيت في 23 فبراير 2011 بموجب الامر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ¹.

وقد بقيت سارية المفعول للأكثر من 12 سنة متواصلة وكان لها أثر على الحقوق والحريات ولم يتمكن البرلمان خلال هذه المدة التأثير على قرار السلطة التنفيذية لرفع هذه الحالة رغم الاحتجاجات المتواصلة من طرف الطبقة السياسية و المجتمع المدني على حد سواء².

ثانيا: الحالة الإستثنائية

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

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

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

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

² - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر ، 1993، ص 273 .

ثالثا: حالة التعبئة العامة وحالة الحرب.

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

حالة الحرب عند وقوع أي عدوان فعلي مسلح أو وشيك الوقوع مبني على العديد من القرائن كالتحضيرات العسكرية وحشد الجيش من قبل أطراف خارجية ضد الدولة¹.

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

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

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

تعتبر حالة الحرب الحالة الحاسمة الأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية، أما حالة التعبئة العامة فهي حالة متقدمة وسابقة على حالة إعلان الحرب².

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

¹ - عزوزي بن عزوز، سليمة لدغش، مرجع سابق، ص 1161 .

² - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 213.

وفي حالة وفاته أو استقالته أو عجزه البدني يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة وإذا تزامن شغور منصب رئاسة مجلس الأمة مع شغور منصب رئاسة الجمهورية يتولى رئيس المحكمة الدستورية مهام رئاسة الدولة¹ وإيقاف العمل بالدستور لا يعني بالضرورة إلغاء المؤسسات القائمة بموجبه أو تجميد نشاطها وإنما يعني أن نشاطها يصبح متوقفا على تقدير رئيس الجمهورية صاحب كل سلطان في فترة الحرب²، وهذا ما أخذ به الدستور الجزائري لأنه في هذه الحالة يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات بحيث لا يمكن تقدير مدى مشروعية اعماله في غياب أسمى تشريع الا وهو الدستور حيث كان بإمكانه اشراك البرلمان وإشترط موافقته لإعلان حالة الحرب على غرار المشرع المصري والفرنسي³.

فالمشرع منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر لمواجهة هذه الظروف التي تمر بها البلاد ففي الظروف الإستثنائية تصبح الأعمال الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية، تعد مشروعة في الظروف الاستثنائية إذا كان هدفها المحافظة على النظام.

الفرع الثاني: الضوابط التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية

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

أولا : الشروط الموضوعية

بالرجوع إلى نص المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الأولى والتي جاء فيها " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب

¹ - سعاد عمير، المرجع السابق، ص802.

² - صالح بلحاج، نفس المرجع، ص214.

³ - موساوي فاطمة الصلاحيات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائرية مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، مارس

مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها...". يتضح لنا أن القيود الموضوعية لإقرار الحالة الإستثنائية يجب أن تتوفر شرط وجود خطر داهم أو أن هذا الخطر يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة.

1- وجود خطر داهم

هو كل واقعة تنذر بضرر يصيب الدولة يهددها بالزوال والضرر وهو الخطر الحال وقع فعلا أو كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة، ويجعل السلطة أمام وضع إستثنائي يتطلب إتخاذ تدابير عاجلة¹، بحيث لا تجد الإدارة أي فرصة للجوء إلى وسيلة أخرى لمواجهة ويقتى تقدير جسامة الخطر متروك لرئيس الجمهورية².

والخطر في المعنى القانوني يتصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالإنتقاص أو الزوال³، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية إستعمال سلطته في ممارسة الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 97 من التعديل الدستوري 2020.

من الملاحظ أن نص لمدة لم تحدد مصدر الخطر سواء كان داخليا أو خارجيا، كما يمكن أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو إقتصادية وتبقى درجة الخطورة أي وضع مرهونة بالملابسات والظروف التاريخية والجغرافيا والسياسية والاجتماعية⁴.

أي لا بد من وقوع الخطر حالا وقريب، حتى يسمح بالجوء لحالة الإستثنائية التي يقرها رئيس الجمهورية.

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 100

² - موساوي فاطمة صلاحية التشريع الإستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد السابع، سبتمبر 2017، ص 669

³ - رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 67

⁴ - المرجع نفسه، ص 79

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

2- أن يكون للخطر انعكاسات على مؤسسات الدولة

حددت المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 المتضمنة للحالات الإستثنائية حصرا للمواضيع التي يقع عليها الخطر، وهي المؤسسات الدستورية لبلاد أو إستقلالها، أو سلامة تراثها، لا بد أن يقع الخطر على هذه المواضيع فقط لا غير مما يجعلها تتوقف عن أداء مهامها، أي عدم إستطاعتها أداء وظائفها، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وما يؤكد ذلك هو إنعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة.

ثانيا: الشروط الشكلية

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

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

بعد هذا الشرط إجرائي نصت عليه المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 حيث إشتراط المشرع قبل تقرير الحالة الإستثنائية على إستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، حيث تهدف هذه الإستشارة إلى إحاطة الأشخاص و الهيئات المعنية علما بالظروف التي ألت بالدولة وما إذا كانت هذه الظروف تحتاج إلى تقرير الحالة الإستثنائية عدمه، من ومع ذلك فإن هذه الإستشارات هي غير ملزمة قانونا لرئيس الجمهورية، إلا من حيث مبدأ إجرائها وطلبها لا من حيث مضمونها¹.

¹ - رحومني محمد، يامة براهيم، المرجع نفسه، ص115 .

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

2- الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

إشترط المؤسس الدستوري الاستماع للمجلس الأعلى للأمن وكذا مجلس الوزراء، وليس الإجتماع به فقط.

والفرق واضح بين المصطلحين الإجتماع والإستماع، نظرا لخطورة الحالة الإستثنائية وما يصاحب إعلانها من نتائج، فالإستماع صورة أدق لتقييم الأوضاع والأخذ بعين الإعتبار للآراء، لمختلفة لأعضاء المجلس الأعلى للأمن بإلزام رئيس الجمهورية الإستماع إلى المجلس على عكس تقرير إجتماع المجلس كإجراء شكلي لإعلان حالي الحصار والطوارئ، والذي يعتبر كقيد شكلي دون فاعلية في تبصير رئيس الجمهورية بالأوضاع السائدة¹.

أن تلقي رئيس الجمهورية لأراء المجلسين (المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء) بخصوص الأوضاع الإستثنائية التي تمر بها البلاد، وإظهار مختلف الإجراءات الواجبة لإتباع لمواجهتها، وتقدير الموقف ونتائجه الإيجابية والسلبية الآتية داخليا وخارجيا².

مع الإشارة أن رئيس الجمهورية هو من يرأس المجلس الأعلى للأمن³. وهو من يرأس أيضا مجلس الوزراء⁴.

¹ - موساوي فاطمة، مرجع سابق، ص 107.

² - لعقون عفاف، مرجع سابق، ص 1167.

³ - المادة 208 من دستور 2020

وينظر المرسوم الرئاسي رقم 21-539 الممضي في 26 ديسمبر 2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيوره.

الجريدة الرسمية عدد 99 . المؤرخة في 29 ديسمبر 2021، الصفحة 9.

⁴ - المادة 91 فقرة 4 من دستور 2020

ومعلوم أن المجلس الأعلى للأمن، هو هيئة استشارية جزائرية. وهي مسؤولة عن إسداء المشورة لرئيس الجمهورية بشأن جميع المسائل المتعلقة بالأمن القومي.

ويرأس هذا المجلس رئيس الجمهورية و يضم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومدير ديوان رئاسة الجمهورية ووزير الدفاع الوطني والوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية و وزير العدل، حافظ الأختام، بالإضافة إلى رئيس أركان الجيش الوطني الشعبي وقائد الدرك الوطني والمدير العام للأمن الوطني والمدير العام للوثائق والأمن الخارجي والمدير العام لمكافحة التخريب والمدير المركزي لأمن الجيش.

ويجتمع المجلس الأعلى للأمن بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية وفقا لحالات محددة، متمثلة في دورة عادية، كلما اقتضت الحاجة لذلك، للبت في كل مسألة تتعلق بالأمن الوطني ذات بعد داخلي أو خارجي للوطن، لا سيما منها مساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حفظ النظام وهذا خارج الحالات الاستثنائية، علاوة على المسائل والقضايا ذات الصلة بسياسة الدفاع عن الوطن والاستشارات الاستثنائية المتعلقة بمسائل ذات طبيعة أساسية.

كما يجتمع في دورة عادية لدراسة الوضعيات الناجمة عن الكوارث والأوبئة وتداعياتها على أمن البلد والسكان، وكذا التهديدات أو الهجمات الخطيرة الموجهة ضد المنظومات والمواقع الحيوية للوطن والاعتداءات على الأمن السيبراني.

وتشمل الدورة العادية للمجلس الأعلى للأمن كذلك التهديدات والمظاهر الماسة بالأمن والطمأنينة وبجسن سير الأحداث الوطنية الهامة وكل مسألة أو وضعية أو قضية غير تلك المشار إليها أعلاه، وتكتسي طابعا آمنيا أو أهمية بالغة بالنسبة للدولة أو السكان

ونظرا لأن الحالات الاستثنائية متعلقة أساسا بأمن الدولة فكان لابد من استشارة المجلس الأعلى للأمن (الاستماع) واستشارة مجلس الوزراء وذلك بغرض تقديم الآراء في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، ونفس الأمر بالنسبة لمجلس الوزراء كل في إختصاصه.

3- تحديد مدة سريان الحالة الإستثنائية:

أدرج المؤسس الدستوري في إطار تعديل 2020 شرط المدة المقررة لاعلان الحالة الاستثنائية بمدة أقصاها 60 يوما، وجعل تقرير هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية ممنوح بشرط واقف، وهو الإستشارة الإلزامية لكل من رئيس مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، حفاظا على مؤسساتها الدستورية وسلامة البلاد¹.

ويمكن تمديد الحالة بنفس الاجراءات والمدة. أي لمدة 60 يوما أخرى، لكن المشرع الدستوري أضاف إجراء آخر وهو ضرورة موافقة اغلبية البرلمان المنعقد بغرفتيه معا، وهذا الشرط لم ينص عليه عند اعلان الحالي الاستثنائي لأول مرة؟، حيث نص فقط على ضرورة اجتماع البرلمان فقط وجوبا مع توجيه خطاب للامة.

فالسؤال المطروح: لماذا يجتمع البرلمان؟ وماذا يقرر وماذا يناقش. وما هو نصاب التصويت؟

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

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

الجمهورية:

بالرجوع لنص المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 تخول الحالة الإستثنائية رئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجب المحافظة على إستقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

¹ - محمد بودواية، سعاد ميمونة، مرجع سابق، ص386

من هنا فرئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على بقاء الدولة واستمرارها الطبيعي فأبي تقصير في إتخاذ الإجراءات المناسبة، نتج عنه مساس بكيان الدولة يرتب معه حق الأمة في متابعة جريمة الخيانة العظمى فعلى قدر السلطات المخولة له تكون المسؤولية¹، فالحالة الاستثنائية تمنح لرئيس الجمهورية سلطة إتخاذ التدابير الاستثنائية بغرض المحافظة على قيام الدولة ومؤسساتها الدستورية إذا لابد أن تكون هذه الوسائل ضرورية ولازمة للحفاظ على إستقلالية الأمة والمؤسسات الدستورية أي تكون هذا الغرض لا غير.

5- توجيه خطاب للأمة:

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية كأول مرة غير كل الدساتير المتعاقبة حال إعلانه للحالة الاستثنائية ضرورة توجيه خطاب للأمة حيث أكدت المادة 98 من التعديل لسنة 2020 هذا الأمر إذ نصت على أنه " يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا أو بيان يقدم فيه التهديدات الداعية كإعلان الحالة الإستثنائية والغاية منها حتى يكون الشعب على إطلاع بكل الإجراءات المتخذة كونه المعنى الأول بها، خاصة ما يتعلق منها بحقوقه وحياته².

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

¹ - سمير شعبان أحمد غراب مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السابع، سبتمبر 2015، ص 105

² - فريادة ديوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العيد 01 2020، ص 403

خاتمة

خاتمة:

وبعد دراستنا لموضوع سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع في ظل دستور 2020 سعى المؤسس الدستوري إلى منحه سلطة التشريع بأوامر، إلا أن هذه الممارسة تكون حسب الظروف التي تمر بها الدولة، ففي الظروف العادية عهد المؤسس لمنحه كامل السلطة أي مباشرة الوظيفة التشريعية تجسيدا بحالي غياب البرلمان والمجال المالي، وهذا راجع في تقوية المركز القانوني لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، فهذا الأخير لا يزال يحتفظ بسمو وعلو مكانته في الدستور الحالي "2020" ولم تتأثر بمرور الاصلاحات الدستورية، وانفرد بمهمة التشريع في الظروف الاستثنائية.

ولرئيس الجمهورية في الجزائر سلطات كثيرة في مجال التشريع بأوامر رئاسية إذ يتقاسم والجهاز التشريعي في سلطة اقتراح القوانين وسلطة المصادقة عليها، أو الاعتراض، كما أن له دور في التدخل في عمل البرلمان وتشكيله ودعوته لانعقاد وتوجيه خطاب له، بل وحتى حله إلا أن حل المجلس الشعبي الوطني هو من أخطر الصلاحيات الممنوحة له، وهذا يؤدي إلى انهاء الفترة التشريعية للمجلس قبل أوانه، وتعديل الدستور باقتراح اللجوء إلى الاستفتاء.

أما في الظروف الاستثنائية تتسع الصلاحيات أين يتم تركيز السلطة وصناعة القرار بيده، حيث خوّل الدستور لشخصه أعمال تشريعية خلال فترة شغور البرلمان وأثناء العطل البرلمانية والمصادقة على قانون المالية عند وجود اعتراض بين غرفتي البرلمان.

لكن الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 هو ضبط سلطات واختصاصات رئيس الجمهورية من خلال اخضاع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية قبلها، وهذا من شأنه حماية أكثر للدستور وتحقيق سموه.

بناء على ما تقدم نورد بعض الاقتراحات والتوصيات على النحو الآتي بيانه:

-إلزام المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في استعماله لسلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية أو غير العادية بجملة من الشروط والاجراءات كأخذ برأي مجلس الدولة عند التشريع في حالة غياب البرلمان، مع ضرورة عرض الأمر على مجلس الوزراء.

-ضرورة الاكتفاء بالتشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة، أما بالنسبة لحالة العطلة البرلمانية فإن رئيس الجمهورية يملك حق استدعائه بناء على طلب من رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة أو بمبادرة منه في دورة غير عادية.

-بالرجوع إلى شروط التشريع بأوامر نجد أن رئيس الجمهورية حر في استعمال الأوامر ولا توجد ضوابط موضوعية في هذا المجال، فالتشريع عن طريق الأوامر هو اختصاص انفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية، فتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي ليس سببه فكرة الضرورة، ولهذا السبب يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع حتى في المجالات المخصصة للقوانين العضوية كما حدث مع قانون الانتخابات سنة 2021.

-ضرورة ضبط عبارة المسائل العاجلة لكونها عبارة فضفاضة يجوز لرئيس الجمهورية أن يتوسع فيها، ونقترح أن ضبط المسائل العاجلة يجب أن يكون بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة.

-ضرورة التأكد على إلزامية رأي المحكمة الدستورية بشأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية، وذلك بتعديل الفقرة الأخيرة من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث يتم حذف مصطلح رأي وتعويضه بمصطلح قرار، وهذا لتوحيد المصطلحات في النص الدستوري، والهدف من ذلك حتى لا تفلت الأوامر التشريعية من الرقابة الدستورية.

-دعوة المؤسس الدستوري لمراجعة الآليات الدستورية التي تمكن رئيس الجمهورية من سلطة التشريع بأوامر بوضع ضوابط شكلية وموضوعية وإجرائية تشكل ضمانا حقيقية حيا للحد من اللجوء للأوامر التشريعية كالسماح للبرلمان بمناقشة وإعادة النظر في الأوامر التي تعرض عليه واطفاء تعديلات عليها إذا لزم الأمر.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

التشريع الأساسي "الدستور"

- 1- دستور الجزائر لسنة 1963 الجريدة الرسمية عدد 64 لسنة 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الصادر بموجب الأمر رقم 76-79، الجريدة الرسمية عدد 94 مؤرخة في 24 نوفمبر 1976 المعدل
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية 1989، جريدة الرسمية العدد 09 مؤرخة في 01 مارس 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996 جريدة رسمية، عدد 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 معدل ومتمم.
- بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 جريدة رسمية، عدد 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002.
- بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 جريدة رسمية عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 07/03/2016.
- بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، جريدة رسمية عدد 82 المؤرخة في 30/12/2020.

2- التشريع العادي:

قوانين عضوية:

1. القانون العضوي رقم 16-12 الممضي في 25 غشت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 50 مؤرخة في 28 غشت 2016.

2. القانون رقم 23-12 ممضي في 05 غشت 2023 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 06 غشت 2023.

3-التنظيمات:

1. المرسوم الرئاسي رقم 21-539 الممضي في 26 ديسمبر 2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية عدد 99 . المؤرخة في 29 ديسمبر 2021.

2. مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير 2021 سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر رقم 14 مؤرخة في 28 فبراير 2021.

3. مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج.ر رقم 18 مؤرخة في 11 مارس 2021.

ثانيا: المؤلفات

1-الكتب:

1. أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية.
2. أحمد سي علي، مدخل للعلوم القانون نظرية والتطبيق في القوانين الجزائرية، دار هومة، 2010
3. أحمد محمد الرفاعي، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، كلية الحقوق، جامعة بنها، 2008/2007.
4. بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
5. حمزة خشاب، مدخل إلى العلوم القانونية ونظرية الحق، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، ط 2014.
6. حميد بن شنيقي، مدخل للقانون (القاعدة القانونية- نظرية الحق)، ط4، 2014-2015.
7. راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، القاهرة، 2013.

8. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 1993.
9. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
10. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الإستقلال إلى اليوم بدون طبعة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
11. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعة وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، بدون طبعة، دار النهضة العربية، الاسكندرية، 1976.
12. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، الطبعة الاولى، دار النهضة العربية، الاسكندرية، 1996.
13. عمار بوضياف القرار الإداري (دراسة تشريعية فقهية)، الطبعة 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
14. عمار بوضياف، نظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري، دار جسور للنشر والتوزيع طبعة 01.
15. فاضلي إدريس، المدخل إلى القانوني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
16. فريدة محمدي - زاوي - المدخل لعلوم القانونية، نظرية القانون، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998.
17. محيد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الاصدارات القانونية، الجزائر، 2008.
18. محمد الصغير بعلي مدخل للعلوم القانونية، دار العلوم للنشر والتوزيع الحجار، عنابة، 2006.
19. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون دار النهضة العربية الجزائر، 2010.
20. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

2- الرسائل الجامعية:

أ- أطروحات الدكتوراه:

1. بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق ، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2008-2009.
2. سعيداني لوناتسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر، بدون سنة.
3. مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.

ب- رسائل الماجستير:

1. حسن باحرز، عملية نشر النصوص القانونية وسرياتها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1، 2012-2013.
2. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة 2005-2006.
3. ساكري السعدي، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة، لية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2008-2009.
4. محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحصوص، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011-2012.

ج- مذكرات الماستر:

1. بن العمري اسماعيل، بن كيحول رضوان، التشريع بالأوامر وأثره على فصل بين السلطات، مذكرة نيل شهادة الماستر حقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015-2016.

2. بن علة محمد، عبيدي ابتسام، الرقابة البرلمانية والقضائية على أعمال الإدارة في الحالات الاستثنائية، مذكرة ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أدرار، 2020.
3. جرادي عبد الكريم خيضاوي نعيم الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وأثاره على السلطة التشريعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، 2016/2017.
4. صياد دليلية، التشريع بأوامر في ظل دستور 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، 2020-2021.
5. صياد دليلية، التشريع بأوامر في ظل دستور 2020، مذكرة ماستر في تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2020-2021.
6. ماضي سفيان، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر واتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.
7. ندير جبراني، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص قانون عام، جامعة 8 ماي 1945، قلمة، 2015-2016.

3-المقالات:

1. أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 0، العدد 0، ماري 2021.
2. حمامة لامية، بوالشعور، وفاء الرقابة الدستورية بين الوجوبية والجوازية للتنظيمات في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، المجلد 08، العدد 01، مارس 2022.
3. رحموني محمد، يامة براهيم ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية المجلد 04 العدد 01 أدرار ، 2019.
4. سعاد عمير المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 06 ، العدد 04 السنة ديسمبر 2021.

5. سمير شعبان أحمد غراب مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد السابع، سبتمبر 2015.
6. شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01، 1989.
7. صنورة فاطمة الزهراء، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، جامعة جيلالي ليابس، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الخامس العدد الثاني، سيدي بلعباس الجزائر 2019.
8. عبد الصديق شيخ، التشريع بأوامر على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 04، العدد 01، 2018.
9. العيد عاشوري، اجراءات مراحل واعداد النص التشريعي وقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد الثالث، جوان، 2000.
10. فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لـ 2016/02/07، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، أكتوبر 2016.
11. فريادة ديوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 35، العيد 01 2020.
12. كشيش عبد السلام، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد الثاني، 2017.
13. مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 10، العدد 04، ديسمبر.
14. موساوي فاطمة الصلاحيات الإستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائرية مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، مارس 2016.
15. موساوي فاطمة، صلاحية التشريع الإستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد السابع، سبتمبر 2017.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

كلمة شكر

اهداء

الفصل الأول: ماهية التشريع

- المبحث الأول: مفهوم التشريع وأنواعه 2
- المطلب الأول: مفهوم التشريع بالمعنى الواسع وبالمعنى الضيق 2
- الفرع الأول: المعنى الضيق 3
- الفرع الثاني: المعنى الواسع 3
- المطلب الثاني: أنواع التشريع 5
- الفرع الأول: التشريع الأساسي 5
- الفرع الثاني: التشريعات العادية 6
- الفرع الثالث: التشريعات الفرعية 11
- المبحث الثاني: الإطار القانوني للتشريع الرئاسي بموجب أوامر 14
- المطلب الأول: مفهوم التشريع بأوامر 14
- الفرع الأول: تعريف الأوامر والمراسيم التشريعية وطبيعتها 14
- الفرع الثاني: الرقابة على التشريع بأوامر 18
- المطلب الثاني: مبررات اعتماد سلطة التشريع الرئاسي 29
- الفرع الأول: مبررات علمية وعملية 29
- الفرع الثاني: مبررات السياسة الدستورية 32

الفصل الثاني: التشريع الرئاسي بأوامر في الدساتير الجزائرية

- المبحث الأول: تطور التشريع الرئاسي في الدساتير الجزائرية 36
- المطلب الأول: التشريع بأوامر في ظل الدساتير السابقة 36
- المطلب الثاني: سلطة التشريع بأوامر في المراحل الانتقالية 41
- المبحث الثاني: ضوابط التشريع بأوامر في ظل دستور 2020 44

44.....	الفرع الأول: في حالة الاستعجال.....
51.....	الفرع الثاني: ضوابط التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية.....
57.....	المطلب الثاني: الحالات التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية.....
59.....	الفرع الأول: أنواع الظروف الاستثنائية.....
63.....	الفرع الثاني: الضوابط التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية.....
71.....	خاتمة.....
74.....	قائمة المصادر والمراجع:.....