

جامعة ابن خلدون

تيارت

جامعة  
ابن خلدون  
تيسلرت

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة  
ابن خلدون  
تيسلرت

قسم الحقوق

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: علوم إدارية

بعنوان

الأوامر التشريعية بين ضرورة العملية التشريعية

و مبدأ الفصل بين السلطات

الأستاذ المشرف :

الدكتور حبشي لزرق

من إعداد الطالبتين :

- بلجيلالي فاطمة

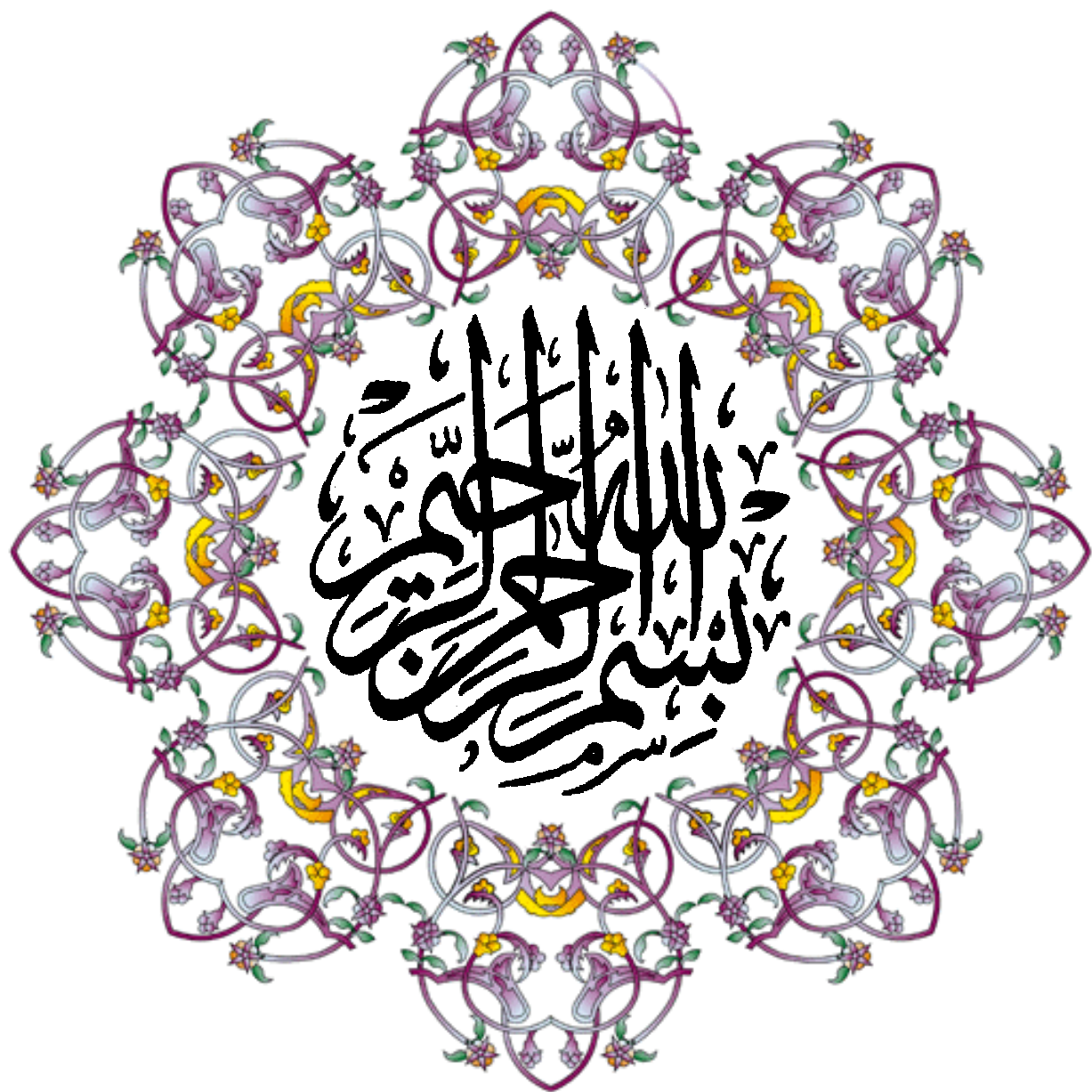
أعضاء المناقشة

بلجيلالي خالد.....رئيسا

حبشي لزرق.....مشرفا

براهيمي الوردي.....مناقشا

السنة الجامعية 2015 / 2016



# شكرات

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين وصحبه أجمعين.

عملا بقوله تعالى: «وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ وَلَئِن كَفَرْتُمْ إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ» | سورة ابراهيم، الآية 07 |

فالشكر لله أولا وأخرا على كل نعمه التي لا تقدر ولا تحصى، ومنها توفيقه تعالى على اتمام هذا العمل.

بداية أخص بشكري وجزيل امتناني للدكتور المشرف "حبشي لزرق" على كل ما أفادني به من علم ونصح وتوجيه سواء في المشوار الجامعي، أو لقبوله الإشراف والمتابعة لهذا العمل المتواضع، فجزاه الله عني كل خير.

كما أقدم شكري وتقديري لكل أساتذة كلية الحقوق بجامعة ابن خلدون -تيارت- اعترافا لما يبذلونه مع الطلبة في سبيل العلم والمعرفة.

اتوجه أيضا بجزيل الشكر والعرفان إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد على إتمام هذا العمل وأخص بالذكر:

- الأستاذ "بومدين أحمد" أستاذ بكلية الحقوق جامعة مولاي الطاهر -سعيدة- .
  - عمال مكتبة كلية الحقوق بسعيدة.
  - عمال مكتبة مالك بن نبي بجامعة ابن خلدون -تيارت-.
- و إلى كل من مدَّ لي يد العون لإنجاز هذا العمل المتواضع.



# إهداء

قال الله تعالى:

«وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغَنَّ عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا

فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٌ وَلَا تَنْهَرْهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا | سورة الإسراء، الآية 22

- إلى صاحبة الفضل بعد الله عز وجل، إلى التي حملتني وهنأ على وهن وسقتني من نبع حنانها وعطفها الفياض، إلى من كان دعاها ورضاها عني سر نجاحي، إلى التي لا يطيب لي عيشا بدونها، إلى أحق الناس بحسن صحبتي إلى أمي ثم أمي ثم أمي.
- إلى الذي كان سر وجودي في هذه الحياة، إلى الذي علمني ورباني وكان رمز الكفاح لنجاحنا إلى والدي .

أطال الله في عمريهما وحفظهما لنا.

إلى التي لطالما كانت لنا الأم الثانية في حبها ودعمها لنا، إلى أحد أسرار نجاحي، إلى أختي الكبرى زهرة أهدي هذا العمل.

- كما أهديه إلى كل إخوتي وأخواتي.

- إلى رمز البراءة والطفولة وصدق البسمة في الوجود إلى أولاد إخوتي: أمينة، وآية، ومحمد أيوب. وإلى كل أفراد عائلتي من قريب أو بعيد.

- أهدي هذا عمل إل كل صديقاتي وخاصة المقربات، وإلى كل زملائي وزميلاتي طوال المشوار الجامعي ، أخص بذلك زملائي تخصص ماستر علوم إدارية دفعة 2016.

- إلى كل من سقط من قلبي سهوا

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع.



---

# مقدمة

---

مما لاشك فيه أن جل الدول، وخاصة المتقدمة منها تسعى - ولو ظاهريا - إلى ديمقراطية نظامها السياسي، من خلال توزيع الاختصاصات الأساسية في الدولة على سلطات عامة فيها. فتسند مهمة وضع القوانين للسلطة التشريعية، في حين تقوم السلطة التنفيذية بتطبيق أو تنفيذ تلك القوانين، أما السلطة القضائية فتختص بفضل النزاعات المعروضة عليها وفق المنظومة القانونية التي وضعتها السلطة التشريعية. هذا هو المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به **مونتسكيو** في كتابه "**روح القوانين**"، ولوك وغيرهم، بالتزام كل سلطة حدود ما اقر لها الدستور من اختصاصات بمعزل عن السلطة الأخرى.

ويرجع السبب في وجود هذا الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات وحظر تدخل أي سلطة في اختصاصات السلطة الأخرى أصلا إلى ظهور "**مبدأ الفصل**" لتحقيق دولة القانون إلى ما كان سائدا في القديم من شخصنة الحكم، واستبداد الحاكم واستثثاره بكل السلطات وتجميعها بيده وبشكل متوارث، ما أدى إلى نشوب الحروب والثورات خاصة الفرنسية سنة 1789 للمطالبة بحقوق الشعوب وحريةهم المسلوبة منهم في ظل هذا النظام، إلى جانب صعوبة الموازنة بين مفهوم "السلطة" المكرس بيد الفرد وليس الجماعة، ومفهوم "الحرية" التي ينادي به الشعب. وبذلك بدأت بوادر تبني مبدأ الفصل بين السلطات في الظهور لتحديد اختصاصات نوعية لكل سلطة مختلفة عن السلطة الأخرى، فكان الفصل بينها عضويا وظيفيا .

لكن وبسبب اختلاف طبيعة الأنظمة السياسية بين البرلمانية منها والرئاسية، واستحالة تطبيق كل نظام وبشكل صارم وتعميمه على الكثير من الدول كل ذلك أدى إلى وجود أنظمة أخرى غير هذين النظامين تأخذ بمزايا كل نظام وفق ما يتناسب مع مبادئها.

عمليا صعوبة تطبيق مبدأ الفصل وبشكل مطلق بين السلطات، نتيجة ما مرت به الشعوب خاصة القرنين الماضيين من حروب وأزمات عالمية وداخلية، وعدم قدرة البرلمانات على وضع منظومة مثالية لمواجهة أي ظرف طارئ أو خاص، ما يفضي إلى ضرورة التعاون بين السلطات العامة في الدولة والسماح بتدخل سلطة في صلاحيات الأخرى. فكان تدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات السلطة

التشريعية الصورة الأبرز لهذا التعاون، ولكنه بشكل استثنائي وليس نقلا للاختصاص لأنه بذلك يكون غياب تام لمبدأ الفصل بين السلطات.

في الجزائر، كان تدخل السلطة التنفيذية وخصوصا رئيس الجمهورية في ظل أحادية السلطة التنفيذية أو ثنائيتها في اختصاص البرلمان عن طريق الأوامر التشريعية منذ أول دستور للجزائر لسنة 1963 عقب الاستقلال، وذلك بتفويض المجلس الوطني رئيس الجمهورية والسماح له للقيام بعملية التشريع. أبقى دستور 1976 على نظام التشريع بأوامر، لكن دستور 1989 ألغاهما، ليعيدها تعديل دستور 1996 في المادة 124 منه.

### أهمية الموضوع:

نظرا لأن مهمة التشريع أسمى مهمة في الدولة، كونها تحدد الأطر العامة التي تسير عليها الدولة، هذه المهمة تستأثر بها السلطة التشريعية أصالة دون غيرها من السلطات العامة في الدولة. لكن وبإشراك رئيس الجمهورية في هذا الاختصاص، ظاهريا يكون اعتداء جسيم من سلطة لسلطة أخرى، وما قد يثيره هذا التدخل من حساسية واحتمال حدوث صراعات بين تلك السلطات، أيضا تأثير ذلك التدخل على سيادة البرلمان في إعداد القانون التصويت عليه وفق ما جاء في المادة 98 من دستور 1996، وكون تلك الأوامر من جهة أخرى ليست إلا استثناء على القاعدة العامة.

لكن بالرجوع للمنظومة القانونية الجزائرية ومصدر تشريعاتها الذي يغلب عليه الأوامر التشريعية، كان لا بد من بيان الدوافع التي لأجلها منح لرئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر، ومختلف القيود التي وضعت لهذا الاختصاص.

### سبب اختيار الموضوع:

#### 01 : سبب شخصي:

يتمثل في إثارة مواضيع القانون الدستوري، نظرا للأهمية الخاصة التي تحتلها تلك المواضيع في مجال القانون عموما، والقانون العام بشكل خاص.

**02: سبب قانوني:**

يعد موضوع الأوامر التشريعية أكثر المواضيع جذبا للدارس والمهتم بالقانون الدستوري والجزائري خاصة، نظرا لما تثيره من إشكالات، والجدل الفقهي حول مدى مشروعية تلك الأوامر، والسماح لرئيس الجمهورية للقيام بمهمة التشريع، رغم أنه بشكل عام يملك اختصاصات أخرى واسعة تجعله متفوقا على السلطة التشريعية.

أيضا بيان مدى ضرورة تفعيل المادة 124 من دستور 1996 والحالات التي تستدعي ذلك.

إلى جانب تأثير الأوامر التشريعية على مبدأ الفصل بين السلطات وطبيعة النظام عموما.

**الإشكالية:**

وفق ما سبق يمكن طرح الإشكاليات الآتية:

- ما دوافع منح رئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر، وشرعية ممارسته هذا الاختصاص ؟
- وما مدى فعالية القيود التي وضعها المؤسس الدستوري الجزائري لممارسة هذا الاختصاص في ظل المكانة الخاصة لرئيس الجمهورية وتفوقه على البرلمان ؟
- وما هي الضمانات التي يمكن أن تكفل حماية اختصاص السلطة التشريعية ضمانا لمبدأ الفصل بين السلطات ؟

**الفرضيات:**

**01:** قد يعود سبب منح رئيس الجمهورية اختصاص التشريع عدم كفاية التشريعات القائمة في مواجهة الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وضرورة التدخل السريع في ظلها من سلطة غير السلطة التشريعية.

**02:** المكانة الخاصة لرئيس الجمهورية كونه حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة، وله أن يخاطب الشعب مباشرة وغير ذلك، وما الأوامر التشريعية إلا امتيازاً يضاف للامتيازات الممنوحة للرئيس في مواد الدستور خاصة.



## الدراسات السابقة:

ومن بين الدراسات التي تناولت موضوع الأوامر التشريعية بشيء من التفصيل ما يلي:

- لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.

- رداة نور الدين، التشريع عن طريق أوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006.

- أحمد بومدين، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة مولاي طاهر، سعيدة، 2007.

## المنهج المتبع:

تبنّت الدساتير الجزائرية نظام التشريع بأوامر، فكان للمنهج التاريخي ضرورة في الدراسة باستعراض مختلف المواد التي نصت عليها مع التركيز في هذا البحث على دستور 1996 والتعديل الأخير 2016. المنهج الوصفي والتحليلي، نظرا لأن التشريع بأوامر يقودنا دائما إلى تحليل مواد الدستور، وأيضا بالرجوع للآراء الفقهية خاصة الفرنسية منها ومواد دستور فرنسا 1958 المعدل ذات الصلة.

## خطة البحث:

تم تقسيم البحث إلى فصلين:

**الفصل الأول** يكون حول النظام القانوني للأوامر التشريعية لبيان ماهيتها.

في حين **الفصل الثاني**، كان حول أثره تلك الأوامر على السلطة التشريعية، ومبدأ الفصل بين السلطات خصوصا، مع التعرض لبعض الضمانات التي يمكن أن تكفل حماية اختصاص البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية.

## صعوبات البحث:

أول صعوبة، ترجع لطبيعة الموضوع وتشعبه، وصعوبة حصره، كونه يثير العديد من الإشكالات، سواء من خلال تأثير الأوامر التشريعية على طبيعة النظام السياسي للجزائر، أو تحديد معايير لمبدأ الفصل بين السلطات، خاصة بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

---

أيضا تزامن البحث مع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، والذي مس المواد 124 و 93 من دستور 1996 موضوع الدراسة وأحدث تغييرات جوهرية على هاتين المادتين ومواد أخرى ذات الصلة، مع اقتضاب رأي المجلس الدستوري وعدم وضوح رأيه حول هذه المواد بشكل خاص وتعديلاتها.

---

# الفصل الأول

النظام القانوني للأوامر التشريعية

---

المعلوم أن مبدأ الفصل بين السلطات نشأ من أجل تحديد مهام كل سلطة في الدولة. فكان التشريع أو صنع القانون من اختصاص السلطة التشريعية-البرلمان-، أما تنفيذ القانون فقد عهد للسلطة التنفيذية، وتبقى مسائل الفصل في المنازعات اختصاص معهود للسلطة القضائية.

غير أن اختلاف الأنظمة السياسية لا شك يؤدي إلى اختلاف تفسير الدول لهذا المبدأ. فالنظام الرئاسي يأخذ بالفصل المطلق أو الجامد بين السلطات، في حين يأخذ النظام البرلماني بالفصل المرن بين السلطات. كما وجدت أنظمة أخرى نظرا للتطورات التي شهدتها دول العالم خصوصا نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين التي سميت بالأنظمة المختلطة أو شبه الرئاسية، هاته الأخيرة تأخذ بمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن صور هذا التعاون إعطاء رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية مهام هي في الأصل اختصاص للسلطة التشريعية، وذلك بتمكينه من التشريع في المجالات المحجوزة للبرلمان، وفي ظل ظروف معينة قد تتمر بها الدولة، ولا تستطيع خلالها السلطة التشريعية أداء مهامها بشكل طبيعي ووفق الإجراءات المحددة لها دستوريا.

أما في الجزائر فلول دستور لها بعد الاستقلال لسنة 1963<sup>(1)</sup> منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بموجب تفويض من البرلمان، كما أبقى دستور 1976<sup>(2)</sup> في المادة 153 منه على هذه السلطة مع عدم اشتراط التفويض البرلماني لتفعيل هذه المادة.

<sup>1</sup> نصت المادة 58 من دستور 1963 الصادر في 10 ديسمبر 1963 على انه: « لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس الوطني في اجل أقصاه ثلاثة أشهر » .

<sup>2</sup> نصت المادة 153 من دستور 1976 الصادر في 22 نوفمبر 1976 على انه: « لرئيس الجمهورية أن يشرع، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة » .

أما دستور 1989 فلم ينص على آلية التشريع بأوامر. لكن عاد ليبرجها دستور 1996 في المادة 124 من<sup>(1)</sup>، والذي أجاز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر والتدخل في المجال المحجوز للبرلمان بغرفتيه، وهذا إن دل على شيء فذلك بلا شك يعود لأهمية تلك الأوامر التشريعية. وفي هذا الفصل سيتم التعرض للنظام القانوني للأوامر التشريعية، من خلال التطرق لمختلف المبررات التي قيلت حول التشريع بأوامر، أيضا التعرض للحالات التي يمكن للرئيس أن يشرع خلالها بأوامر، وبيان طبيعتها القانونية - في المبحث الأول.

في حين خصص - المبحث الثاني - للقيود القانونية التي وضعها المؤسس الدستوري الجزائري لتقييد سلطة الرئيس في حال قام بتفعيل المادة 124 والمادة 93 من دستور 1996، مع الإشارة عند الاقتضاء لما جاء في قانون التعديل الدستوري 16-01 لسنة 2016 وبيان ما تم إضافته أو حذفه حول المادتين. - فما هي عناصر النظام القانوني للأوامر التشريعية في الجزائر من خلال دستور 1996 ؟

<sup>1</sup> ينظر المادة 124 من دستور 1996، المعدلة من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج. المؤرخة ف 07 مارس سنة 2016، عدد 14، الذي تنص في المادة على انه: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ».

### المبحث الأول: مبررات ونطاق التشريع بأوامر:

إن النظام شبه الرئاسي والذي تبدو ملامحه في الجزائر من خلال دستور 1996 واضحة، وله عدة صور منها مكنة التشريع بأوامر، وهي سلطة منحها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية في المادة 124 من الدستور، أوجدتها عدة ظروف ومبررات أهمها طبيعة النظام السياسي إلى جانب المركز القانوني لرئيس الجمهورية الذي يتسم بالسمو كونه ممثلا للشعب ما أدى إلى تقوية هذا المركز بمنحه سلطات واسعة خارج اختصاصاته المألوفة، وغير ذلك من المبررات التي سيتم بيانها في -المطلب الأول-.

في حين سيتمحور -المطلب الثاني-، حول حالات التشريع بأوامر سواء في الظروف العادية، أو الاستثنائية على وجه الخصوص المنصوص عليها في المادة 124 والمادة 93 من دستور 1996<sup>(1)</sup> والتي يشارك من خلالها رئيس الجمهورية البرلمان في اختصاص التشريع، مع بيان الطبيعة القانونية لتلك الأوامر.

### المطلب الأول: مبررات منح رئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر:

المعروف أن السلطة التشريعية هي السلطة المختصة أصالة في سن القوانين<sup>(2)</sup>، غير أنه ولأسباب مختلفة، قد تنتقل هذه السلطة إلى السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة والتي حظيت بمكان هامة في ميزان السلطات العامة في الجزائر خصوصا رئيس الجمهورية، والذي خوّل له اختصاص التشريع، ولكن على سبيل الاستثناء. وقد استند المؤسس الدستوري الجزائري إلى جملة من المبررات المختلفة التي من خلالها منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر المنصوص عليها في المادة 124 من دستور 1996 وتعديله لسنة 2016، مؤكدا شرعية الرئيس المنتخب للقيام بعملية التشريع<sup>(3)</sup>.

- فيما ترى ماهي الدوافع والمبررات التي استند عليها المؤسس الدستوري الجزائري في منح رئيس

الجمهورية سلطة التشريع بأوامر؟

<sup>1</sup> المعدلة بالمواد 142 و 107 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> تنص المادة 98 من دستور 1996 على انه: «يتمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة».

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

<sup>3</sup> لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص ص 47، 48.

الفرع الأول: المبررات العلمية و العملية:

إن منح اختصاص التشريع للسلطة التنفيذية، لا شك هو خرق لمبدأ الفصل بين السلطات كأصل عام، ولعل مقتضيات العصر الحاضر هي من استوجبت التخفيف من هذا الفصل خصوصا في الجانب الوظيفي ما بين السلطات، إلى جانب المستحقات التي تترتب بها الدولة، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تتقاسم وظيفة التشريع مع البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في ذلك، ومن مبرراتها ما يلي:

أولا: المبررات العلمية:

المعروف أن الجزائر بعد الاستقلال تبنت نظام أحادية السلطة التشريعية بقيادة المجلس الشعبي الوطني، غير أنه ولدواعي سياسية واقتصادية ومرور البلاد بأزمة منذ 1988، أين أعقبتها بعد ذلك دخول البلاد في أزمة الشرعية بعد حل المجلس الشعبي الوطني، واستقالة رئيس الجمهورية الذي أدى إلى شغور منصب الرئاسة تزامنا مع غياب البرلمان، ما دفع المؤسس الدستوري إلى تغيير وجهته وتبني نظام الازدواجية في البرلمان<sup>(1)</sup>، واستحداث مجلس الأمة كغرفة دائمة، والذي كان من مبررات وجوده التأني في إصدار القوانين، لمروبه بعدة إجراءات في كل غرفة من البرلمان<sup>(2)</sup>.

غير أن وجود غرفتين في البرلمان، ومرور النصوص القانونية بعدة إجراءات في كل غرفة، وفق المجالات المخصصة للبرلمان في المواد 122 و 123 من دستور 1996 قد يؤدي إلى بطء صدور تلك القوانين، ما يستلزم تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي في حال استدعت الضرورة ذلك، التي لا تحمل لمواجهتها أي تأخير، وهذا لن يكون طبعاً إلا عن طريق الأوامر. وفيما يلي بيان ذلك.

<sup>1</sup> نص المادة 98 من دستور 1996 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة" تقابلها المادة 112 من القانون 01-16 سابق الذكر.

<sup>2</sup> خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص ص 230، 231.

## 1- كثرة الإجراءات و طولها في غرفتي البرلمان لإصدار القوانين مبرر للأوامر التشريعية:

الوظيفة التشريعية ووظيفة أساسية وجدت لأجلها السلطة التشريعية من أجل تنظيم الحياة الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية والإدارية. وعملية التشريع هي مجال حيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية بشكل متناسق ومتفاعل ومتكامل الأداء<sup>(1)</sup>.

حيث أن طول الإجراءات القانونية التي يمر بها القانون، بداية من اقتراحه من قبل النواب أو كمشروع قانون من الحكومة لأجل مناقشته والمصادقة عليه، تأخذ من الوقت ما لا تتحمله الظروف الخاصة وما تستوجبه من إجراءات لمواجهتها<sup>(2)</sup>. لهذا ونظرا لما قد تمر به الدولة من ظروف خاصة واستثنائية أين تكون التشريعات القائمة غير كافية لتجاوز تلك الظروف، وتفاديا لبطيء صدور قوانين تتصدى لتلك الظروف، فكان ذلك مبررا لمنح رئيس الجمهورية كأعلى هيئة في الدولة ورئيسا للسلطة التنفيذية آلية التشريع بأوامر، كونه مركز خبرة والمؤهل لمواجهة المطالب والمستجدات التي تعصف بالدولة وما يكتنفها من تعقيدات، وأن تلك الأوامر تمتاز بالسرعة الكبيرة عكس التشريعات البرلمانية وهو ما يجعلها ذات ضرورة لا غنى عنها<sup>(3)</sup>.

## 2- تحديد المجال التشريعي:

نصت المادة 122 من دستور 1996 على المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، كما نصت المادة 123 على المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية<sup>(4)</sup>، هذه الأخيرة والتي تعد قوانين مكملة للأحكام الواردة في الدستور، تسمو من حيث موضوعاتها وإجراءاتها على القوانين العادية.

<sup>1</sup> رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006، ص 24.

<sup>2</sup> المواد: 120، 123، 126، تنص على الإجراءات صنع القانون و كيفية مناقشته و المصادقة عليه حتى إصداره.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 24.

<sup>4</sup> ينظر المواد 122، 123 من دستور 1996 المعدلة لسنة 2016، حيث حذف التعديل الجديد الفقرة 11 من المادة 140: "المصادقة على المخطط الوطني" وهو أحد مخلات التشريع العادي للبرلمان، كما حذف التعديل عبارة "القانون المتعلق بالأمن الوطني" هذا الأخير اختصاص للتشريع البرلماني بموجب قانون عضوي المادة 123 الفقرة 7 من دستور 1996 ما حصر أكثر الاختصاصات التشريعية في التعديل الأخير بموجب المادة 141 في قانون التعديل 01-16.



فيملك إذن رئيس الجمهورية إمكانية التشريع عن طريق أوامر في المجالات المحجوزة أصلاً للبرلمان وفق المادة 124 من دستور 1996.

أيضا القيود المفروضة على النواب في اقتراحات القوانين ،خاصة التي تمس بميزانية الدولة والتي تضيق من اقتراحات القوانين ، كما نصت على ذلك المادة 121 من دستور 1996 والمعدلة بالمادة 139 من قانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري<sup>1</sup>، كل هذا يؤدي إلى توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية على حساب البرلمان، هذا الأخير والذي أصبح غير حر في التشريع، ولعل المقصود به هو التقليل من إمكانية اللجوء إلى السلطة التشريعية، وتحجيم سلطتها أيضا التقليل من قيمة السلطة التشريعية ودورها في إعداد القانون والمصادقة عليه<sup>(2)</sup>، في المقابل تصبح السلطة التنفيذية الرائد في المجال التشريع وبشكل واسع وفي كل المجالات.

### ثانيا: المبررات العملية:

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات، تقيد كل سلطة بوظيفتها المخولة لها بموجب الدستور سواء سلطة التشريع، سلطة التنفيذ، أو سلطة القضاء، دون تدخل لأي سلطة في اختصاصات أخرى، غير أن الواقع العملي اثبت استحالة الفصل المطلق بين السلطات من الناحية الوظيفية خاصة ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية و كون هاته الأخيرة شديدة القرب من الواقع العملي والأكثر دراية باحتياجات المواطنين وما يطرأ من مستجدات واقعية داخل الدولة، كل هذه الأسباب اعتبرت من مبررات منح رئيس الجمهورية اختصاص التدخل في مجال القانون بموجب أوامر.

### 1. التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطة يعزز مكانة السلطة التنفيذية:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء به "مونتسكيو" في كتابه (روح القوانين ومفاده: مبدأ التخصص بالفصل الوظيفي بين السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية)، ومبدأ الاستقلالية بالفصل

<sup>1</sup> ينظر المادة 139 من القانون 01-16 سابق الذكر.

<sup>2</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 24-25.

العضوي بين السلطات، وكل سلطة بموظفيها، لا تملك فصل أعضاء السلطة الأخرى، حيث أن تركيز السلطات الثلاث في الدولة في يد رئيسها أدى إلى شخصنة السلطة واستبداد الرئيس<sup>(1)</sup>.

لكن وبتوسع وظائف الدولة وتطور مهامها وتنوع نشاطاتها في مختلف المجالات، والتطور الدستوري الذب نتج عنه ظهور الأحزاب السياسية ، مما أدى إلى تضيق مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات التقليدي و التقليل من شدة هذا الفصل، ومنح السلطة التنفيذية قدرا كبيرا من السلطات والامتيازات مقارنة بالسلطة التشريعية، مما أدى إلى تقوية نفوذ السلطة التنفيذية وترجيح كفتها ومنحها اختصاص التشريع، بالرغم من انه أدى إلى اختلال توازن العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، واهتزاز مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(2)</sup>.

وعن دستور الجزائر لسنة 1996 الذي تبنى مبدأ الفصل بين السلطات، وبين اختصاص كل سلطة في الدولة، اقر هو الآخر بوجود نوع من التعاون فيما بين سلطاته، خصوصا التشريعية والتنفيذية، لكنه جعل رئيس الجمهورية صاحب الكلمة العليا في ميزان السلطات خصوصا في حال وجود ظروف استثنائية عن طريق الأوامر التشريعية بالخصوص. في المقابل قلص من الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، كل هذا قلل مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات خصوصا أن النظام الجزائري يميل إلى نظام شبه رئاسي الذي يميل إلى الفصل المطلق بين السلطات<sup>(3)</sup>.

عموما مبدأ الفصل بين السلطات وطريقة تطبيقه يرجع لتفسير كل دولة له وطريقة تطبيقه في نظامها، ما يسمح بوجود علاقة تعاون بين السلطات الثلاث في الدولة، ولكن البارز فيها ترجيح لكفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> ذبيح ميلود ، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائريين مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ،جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة ،2006، ص 07.

<sup>2</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 20-21.

<sup>3</sup> تعتبر آلية التشريع بأوامر في الجزائر المنصوص عليها في دستور 1996 في المادة 124 منه أكثر صور تدخل السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية وهو ما يتناقض مع طبيعة النظام السياسي المنتهج في الجزائر الذي يفترض أنه يميل للفصل المطلق بين السلطات.

<sup>4</sup> رداة نور الدين، المرجع نفسه، ص ص 21-22 .

ذبيح ميلود، المرجع السابق، ص ص 62 ، 63 ، 64.

## 2. السلطة التنفيذية اقرب مؤسسات الدولة للواقع:

مع تزايد الاحتياجات العامة في الدولة، وكون السلطة التنفيذية بمؤسساتها ومرافقها أكثر سلطة تواصلًا مع الأفراد، أدى إلى أن تكون هذه السلطة أكثر دراية باحتياجات الدولة ومتطلبات شعبها، خصوصًا أنها تملك كل الوسائل للتدخل ومواجهة هذه المطالبات و جل مقتضيات العصر، لذلك و كون رئيس الجمهورية الجهاز الأول في الدولة، فقد منحه الدستور آلية التشريع بأوامر للتدخل ومواجهة كل الظروف سواء في الحالة العادية أو الحالة الاستثنائية. عرفت الجزائر العديد من الأزمات الاقتصادية، الاجتماعية، والسياسية على الخصوص التي استدعت التدخل السريع لمواجهتها ورئيس الجمهورية الأقرب لذلك عن طريق الأوامر.

كما أن الشعبية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية على رأس النظام و احتكاكه أكثر بالشعب<sup>(1)</sup> مبرر هام لمنحها لأوامر التشريعية التي أصبحت ضرورة لا غنى عنها لمواجهة أي ظرف تمر به الدولة خصوصًا الظروف الاستثنائية أين تكون للرئيس سلطة واسعة للتدخل ومواجهة كل ما يخل بنظام الدولة وأمنها وسلامة ترابها، أو يؤثر في عمل المؤسسات الدستورية في الجمهورية<sup>(2)</sup>.

## المرع الثاني: المبررات السياسية والدستورية:

إلى جانب المبررات التي قيلت في شأن التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية المخول لها تنفيذ القوانين، هناك أيضًا مبررات سياسية ودستورية (قانونية) 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 خصوصًا في مجال التشريع، مضمون هذه المبررات هو كالتالي:

<sup>1</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 24-25.

<sup>2</sup> هذا ما أكدته المادة 93 من دستور 1996 في الفقرة 3 منه بقولها: "تحول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية".

أولاً: المبررات السياسية:

تعتبر المبررات السياسية من أكثر المبررات التي على أساسها تمنح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع بأوامر رغم أن هذه السلطة هي في الأصل للبرلمان، غير أن هناك ظروف وأسباب استدعت أن تخول هذه السلطة على سبيل الاستثناء لرئيس الجمهورية والتي منها:

1. انتشار النظام المختلط - شبه رئاسي: - النظام المختلط:-

نظام سياسي يجمع بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي<sup>(1)</sup>، حيث أن هذا النظام يأخذ من مزايا كل من النظامين. فلا هو رئاسي ولا هو برلماني. غير أنه يميل بشكل كبير إلى خصائص النظام الرئاسي<sup>(2)</sup>، وذلك لأنه يعطي تفوقاً كبيراً لرئيس الجمهورية على الخصوص. وعن النظام الجزائري فقد تأثر واضعي الدستور الجزائري بالنظام الفرنسي من خلال دستور فرنسا لسنة 1958 خصوصاً في تنظيمه للسلطات العامة بإقرار مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(3)</sup>. غير أنه جعل لرئيس الجمهورية مكانة سامية وتفوق واضح، في حين قلص من وظيفة السلطة التشريعية بتحديد مجالات اختصاصها إلى جانب تدخل الرئيس في المجال التشريعي<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> في تفصيل أكثر حول خصائص وأسس كل من النظام الرئاسي و البرلماني، ينظر في ذلك:

سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقابلة، الطبعة الخامسة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص ص195، 196.

بن حمودة ليلي، الديمقراطية و دولة القانون، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص ص 270، 272، و ص ص 284، 285.

<sup>2</sup> تعتبر أمريكا الدولة الأكثر تجسيدا للنظام الرئاسي، حيث يوصف على أنه نظام رئاسي مشدد. ينظر في ذلك: سعيد بو الشعير المرجع السابق، ص ص 211، 212.

<sup>3</sup> هناك عدة مواد تقر بوجود تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر كآلية الرقابة بينهما، منها المواد 99، 128 إلى 129 ومن مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حق اقتراح القوانين من قبل السلطة التنفيذية، وامتلاك الإرادة الملكية السامية بدعوة البرلمان للانعقاد في الدورات العادية و الاستثنائية، حل البرلمان.

أما دستور فرنسا 1958 فنص في المواد: 20، 38، 39، 49، 50، والتي تنص على بعض آليات التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

<sup>4</sup> برغم من أن مجال التشريع المخصص للبرلمان المحدد في المادتين 122 و123 من الدستور، فهذا لا يعني أن اختصاص البرلمان يقف عند هاتين المادتين، فهناك مجالات أخرى مخصص له وردة في الدستور منها المواد: 153، 157 و170 من دستور 1996 وتعديله لسنة 2016.

وفق ما سبق يمكن القول أن النظام شبه الرئاسي، ولكونه نظام قوي فقد أخذت به العديد من الدول خصوصا النامية منها. لما فيه من تقوية لنفوذ السلطة التنفيذية واستقرارها وذلك للسلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

الجزائر من بين تلك الدول التي أخذت به، حيث السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية فيه واسعة خصوصا المجال التشريعي<sup>(2)</sup>.

## 2. غياب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية:

تعني المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، خضوع أعمال الرئيس إلى الرقابة للتأكد من مطابقتها أعماله للقوانين القائمة في الدول خصوصا النصوص الدستورية، سواء كانت رقابة قضائية أو رقابة تشريعية<sup>(3)</sup>. فتتجه الأنظمة السياسية الديمقراطية للإقرار بمبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية كضمانة للحد من استخدامه لسلطاته وفق قواعد وأحكام الدستور.

وعن الجزائر فقد نص دستور 1963 في المادة 47 منه على مسؤولية رئيس الجمهورية بقولها:

« رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني »، وأيضا المادة 55 نصت على مساءلة البرلمان للرئيس بقولها « يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة من الحكومة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين ينتمون من المجلس »<sup>(4)</sup>.

لكن دستور 1996 لم ينص على مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان مسؤولية سياسية، فهذا الأخير لا يمكنه مساءلة رئيس الجمهورية عن أعماله، أو أن يسحب منه الثقة، كونه منتخب من قبل الشعب عن طريق الاستفتاء العام المباشر والسري وفق ما نصت عليه المادة 71 الفقرة الأولى من الدستور، وليس معين من قبل أغلبية برلمانية ليكون مسؤولا أمامها، وتتحمل الحكومة التي تعرض وجوبا

<sup>1</sup> ينظر المزيد حول ذلك:

وحول مظاهر السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ينظر في ذلك - فواز خلف عليان الدروي، مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها و علاقتها بالأعمال السيادة في النظام الديمقراطي -دراسة مقارنة (الأردن - مصر - فرنسا) -، مذكرة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، 2010، ص ص 19، 20.

<sup>2</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 26، 28.

<sup>3</sup> فواز خلف عليان الدروي، المرجع السابق، ص ص 68.

ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 28، 30.

<sup>4</sup> ينظر المواد 47 و 53 من دستور 1963.

برنامجها على البرلمان ليوافق عليه. وإذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة، تقدم هذه الأخيرة استقالتها، فهي التي تتحمل المسؤولية بدل رئيس الجمهورية رغم أنها تضع مخططها بناء على برنامج الرئيس، تنفيذًا لهذا البرنامج<sup>(1)</sup>.

كما أن دستور 1996، نص في المادة 158 منه على إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية عن جرائم توصف بالخيانة العظمى، من خلال إنشاء محكمة عليا للدولة التي تحاكم الرئيس على تلك الجرائم، حيث نصت المادة 158 على: « تؤسس محكمة عليا للدولة، تخصص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بخيانة العظمة، والوزير الأول عن الجنایات والجرح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما.

يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة<sup>(2)</sup>. لكن ما ينبغي الإشارة له، أنه ومنذ صدور دستور 1996 الذي نص على إنشاء هذه المحكمة، لم يصدر إلى حد الآن القانون العضوي المنظم لها، أيضا لم يتم بيان ماهية الجرائم التي يرتكبها رئيس الجمهورية وتوصف أنها خيانة عظمى، وأن عدم تأسيس هذه المحكمة منذ 1996 يدل على عدم مساءلة رئيس الجمهورية الجزائرية منذ تلك السنة، أي انعدام مساءلة رئيس الجمهورية، وبالتالي التفوق الواضح للرئيس على البرلمان رغم وجود آلية حل هذا الأخير من قبل الرئيس، ما يبرر اللامساواة بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية مع البرلمان كسلطة تشريعية في الدولة، وبالتالي مبرر واضح لآلية التشريع بأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية رغم كونه سلطة لتنفيذ القوانين البرلمانية وليس التشريع.

### ثانيا: المبررات الدستورية:

تقوم الأنظمة الحالية على فكرة الديمقراطية التي تعني حكم الشعب<sup>(3)</sup>، ونظرا لاستحالة أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، فقد وجدت آلية قانونية لتعبر عن ديمقراطية أي نظام سياسي قائم في الدولة وهي

<sup>1</sup> ينظر المواد: 80 و 81 من الدستور 1996.

<sup>2</sup> ينظر المادة 158 من دستور 1996، أما القانون 16-01 فنص على نفس نص المادة ولكن في المادة 177 منه.

<sup>3</sup> و عن مفهوم الديمقراطية، وخصائصها وصورها، ينظر في ذلك:

سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1988، صص 129، 130.

الانتخاب<sup>(1)</sup> الذي من خلاله يختار الشعب من يحكمه ويعبر عن إرادته، والذي يعتبر آلية لتكريس مشروعية الحكام، ويعبر عن إرادة الشعب ويعكس صورة الرأي العام. وتنشق منه أغلبية تتولى الحكم<sup>(2)</sup>. أيضا من المبررات الدستورية لمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر على سبيل الاستثناء هي آلية الانتخاب التي تجعل له مكانة خاصة وامتياز على غرار باقي السلطات، وهي الآلية المنتهجة من قبل المؤسس الدستوري الجزائري في اختيار رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup> عليه فإن:

### 1- استئثار رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية :

تبني المؤسس الدستوري الجزائري آلية الانتخاب في اختيار رئيس الجمهورية بطريق الاقتراع المباشر والسري كما نصت عليه المادة 71 من دستور 1996 للتعبير عن الطريق الديمقراطي الذي يتبعه النظام السياسي الجزائري في الحكم. حيث أن الانتخاب يبرر التفوق الواضح لرئيس الجمهورية وسموه على البرلمان رغم ثنائية السلطة التنفيذية كونه وحسب ما نص عليه الدستور هو مجسد وحدة الأمة<sup>(4)</sup> بالتالي أعطى الحق لرئيس الجمهورية ومنحه سلطة التدخل في مختلف المجالات، ومنها ممارسة التشريع رغم أنه وحسب مبدأ الفصل بين السلطات اختصاص أصيل للبرلمان لكن ينازعه رئيس الجمهورية هذا الاختصاص.

<sup>1</sup> يختلف الانتخاب بين الدول التي تأخذ بمبدأ سيادة الأمة، والتي تأخذ بمبدأ سيادة الشعب، فالأولى تعتبر الانتخاب وظيفة و تركز على وحدة السيادة و عدم قابليتها للتجزئة، وبالتالي الانتخاب حسبهم واجب.

أما الثانية، فالانتخاب حسبها حق ، وان لكل مواطن جزء من السيادة يمارسها بعن طريق الانتخاب، بالاقتراع العام، مع حرية ممارسة هذا الحق أو الامتناع عنه.

ينظر في ذلك : سعيد بو الشعير ، المرجع السابق ،ص ص 102، 103.

أيضا ينظر : سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الطبعة الخامسة ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002، ص ص 106 ، 107.

<sup>2</sup> بن حمودة ليلي، مرجع سابق، ص 312.

<sup>3</sup> المادة 71 من دستور 1996، تقابلها المادة 85 من القانون 16-01 المتضمن تعديل الدستور.

<sup>4</sup> المادة 70 من دستور 1996، تقابلها المادة 84 من القانون 16-01 المتضمن تعديل الدستور .

لذلك، يمكن القول أن طرق انتخاب رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، تعني أنه مفوض من الشعب، ما يبرر استعماله للأوامر التشريعية والتدخل في اختصاص البرلمان كون التشريع هو لتنظيم حياة الأفراد قد يكون مبررا لهذا التدخل<sup>(2)</sup>.

## 2- سمو مركز رئيس الجمهورية على البرلمان من خلال السلطات الممنوحة له:

يمثل رئيس الجمهورية رمز لوحدة الوطنية، وله أن ياطر السلطة التشريعية، في الجانب العضوي والوظيفي.

**ففي الجانب العضوي:** فقبل دستور 1996، لم يكن للرئيس حق في تشكيل السلطة التشريعية ولكن وبتعديل 1996 واستحداث الغرفة الثانية (مجلس الأمة)، يظهر التدخل الواضح للرئيس في تشكيلة هذه الغرفة من خلال تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة<sup>(3)</sup>، ما يجعله يشارك في تأطير إحدى غرفتي البرلمان.

**أما وظيفيا:** يكون من خلال تدخل الرئيس في صنع القانون، وذلك من خلال منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية آلية إصدار القوانين<sup>(4)</sup>، وهنا البرلمان ليس سيدا لوحده في ممارسة اختصاص التشريع، بل يشاركه رئيس الجمهورية في ذلك.

وعموما لرئيس الجمهورية بموجب نصوص الدستور سلطة واسعة تجاه السلطة التشريعية من الناحية العضوية والوظيفية من خلال عدة صور منها:

<sup>1</sup> تختلف طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريقة انتخاب النواب البرلمانين في الجزائر، فالأول ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وهو عامل مدعم لمكانة الرئيس.

أما النواب فينتخبون حسب المادة 101 من دستور 1996 عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، ينظر في ذلك: سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص ص 114، 115.

فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري - دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، دون سنة، ص ص 12، 13.

<sup>2</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 31.

<sup>3</sup> عقيلة خراشي، المرجع السابق، ص 120.

<sup>4</sup> المادة 126 من دستور 1996 تقابلها المادة 144 من القانون 01-16 السابق.



- تحديد مجال التشريع البرلماني من خلال المواد 122 و123 من دستور 1996 تقابلها المادة 140 و141 من القانون 01-16، وما عداها يكون من اختصاص السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية المادة 125 من دستور 1996 تقابلها المادة 143 من القانون 01-16<sup>(1)</sup>.
- حق طلب إجراء مداولة ثانية حسب المادة 127 من دستور 1996<sup>(2)</sup>.
- حق توجيه خطاب للبرلمان المادة 128 من دستور 1996<sup>(3)</sup>.
- الأوامر التشريعية التي تخول له السلطة الواسعة للتدخل في المجالات المحجوزة للبرلمان<sup>(4)</sup>، وغير ذلك من السلطات التي حولها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية للتدخل في المجال التشريعي، والتي دائما تجعل له التفوق على السلطة التشريعية والتقليل من شأن مبدأ الفصل بين السلطات.

### المطلب الثاني: نطاق التشريع بأوامر وتحديد طبيعتها القانونية:

- سبق البيانذ الأوامر التشريعية مجال خص<sup>١</sup> به المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية لإصدار قوانين يفترضاًها مجال حيوي للسلطة التشريعية. وحتى لا يطغى الرئيس في استعمال هذه الأوامر، فقد حدد المشرع الدستوري له مجالات يشرع فيها بأوامر من خلال المادة 124 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 142 من القانون 01-16 حتى يصبغ عليها صفة القانون على غرار السلطات الأخرى له (كالسلطة التنظيمية م125 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 143 من القانون 01-16.
- وإن كان الأمر كذلك وفق ما سبق:

- ما هو نطاق تلك الأوامر التشريعية ؟

- وما طبيعتها القانونية ؟

<sup>1</sup> جدير بالذكر، أن هناك عدة نظريات في تحديد معايير للتمييز بين التشريع والتنظيم من خلال بيان أوجه التشابه أو الاختلاف. لكن عموماً أهم فرق للتمييز بينهما يكون من خلال النظر للسلطة المصدرة لكل منهما، فالأول صادر عن السلطة التشريعية، أما الثاني فيصدر عن السلطة التنفيذية. أيضاً من خلال اختلاف قوة كل منهما، فالتشريع أكثر قوة من التنظيم وأعلى مرتبة منه.

المزيد حول ذلك، ينظر: عادل ذواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 58، 59.

<sup>2</sup> نصت المادة 127 فقرة 1 على أنه: « يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره»، تقابلها المادة 145 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>3</sup> كما نصت المادة 128 على أنه: « يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً إلى البرلمان»، تقابلها المادة 146 من القانون 01-16 السابق.

<sup>4</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 32.

الفرع الأول: نطاق التشريع بأوامر:

نصت المادة 124 من دستور 1996<sup>(1)</sup> على الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر تشريعية، وتمثل هذه الحالات في:

أولاً: حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية:

تتمثل الحالة العادية في كون البرلمان موجود وأن الدولة تمر بظروف عادية وكل مؤسساتها تعمل بشكل عادي، غير أنه وكما هو معلوم أن السلطة التشريعية ليست منعقدة بشكل دائم، بل هناك فترات تغيب فيها، إما بإرادتها في حالة كانت في عطلة سنوية، أو رغماً عنها كما هو في حالة حلها<sup>(2)</sup>.

ينعقد اختصاص رئيس الجمهورية، ويرخص له بأن يستعمل سلطته في التشريع كما هو منصوص عليه في المادة 124 من الدستور.

1- التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان:

نصت المادة 04 من القانون العضوي 99-02 الفقرة 01 على أن للبرلمان دورتين عاديتين، حيث تدوم كل دورة 4 أشهر على الأقل بقولها: « يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، وتدوم كل دورة أربعة (04) أشهر على الأقل»<sup>(3)</sup>. وبالتالي اجتماع البرلمان هي ثمانية (08) أشهر وما عداها يكون البرلمان في حالة عطلة رسمية. وإلا كان مجتمعا في دورة استثنائية غير عادية، وعليه فالمدة التي لا يكون فيها منعقدا يكون مجال التشريع فيها محجوز بقوة القانون لرئيس الجمهورية عن طريق أوامر، ومقارنة مدة التشريع بأوامر بمدة التشريع البرلماني، يلاحظ بأن مدة الأولى أقل ما يوحي باتجاه نية المؤسس الدستوري للتقليل من إمكانية اللجوء لتلك الأوامر<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> تقابل المادة 124 من دستور 1996 المادة 142 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> محمد نجيب صيد، المرجع السابق، ص 37.

<sup>3</sup> ينظر المادة 118 من الدستور .

والمادة 4 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج، ر، ج، ح، عدد 15 الصادرة في 09 مارس 1999، ص 12.

<sup>4</sup> راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص 54.

غير أن وجود البرلمان في عطلة سنوية أي بين دورتي البرلمان، لا يعني أن ينعقد اختصاص الرئيس مباشرة وبشكل آلي للتشريع بأوامر<sup>(1)</sup> لأنه وفي حال وجود تشريعات برلمانية كافية لتسيير الدولة ومؤسساتها، فهنا لا يجوز لرئيس الجمهورية استعمال آلية التشريع بأوامر كونها استثناء وليست أصل، والضرورة هنا تكون في حال عدم كفاية التشريعات القائمة لمواجهة الأوضاع وهو سبب لتفعيل المادة 124 لقيام إحدى الحالات المنصوص عليها في هاته المادة<sup>(2)</sup> حيث تعتبر شرط للتشريع كما سيتم بيانه في المبحث الثاني.

## 2- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

المقصود بشغور المجلس الشعبي الوطني، إنهاء وجوده قبل أن تنقضي الفترة التشريعية التي نص عليها الدستور بإجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>، وذلك بأن يقوم رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني وفق الشروط والإجراءات المنصوص عليها في الدستور.

وحل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية يكون إما حلا وجوبيا كما نصت عليه المادة 82 من دستور 1996 المعدل<sup>(4)</sup> في الفترة الأولى منه بقولها: « إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا »، والمقصود به هو أن المجلس الشعبي الوطني لم يوافق على برنامج الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية.

أيضا هناك طريقة حل للمجلس الشعبي الوطني اختياريا من قبل رئيس الجمهورية حسب ما نصت عليه المادة 129 من دستور 1996 المعدل<sup>(5)</sup> بقولها: « يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس

<sup>1</sup> وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري- حالة غيبة البرلمان-دراسة مقارنة-، مجلة الواحات والدراسات، العدد16 (2012)، 288-315، <http://elwahat.univ-ghardaia.dz>، ص 294.

<sup>2</sup> مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2، 2000، المجلد 10، الجزائر، ص 21.

<sup>3</sup> رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 54.

وليد شريط، المرجع السابق، ص 305.

<sup>4</sup> تقابلها المادة 96 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>5</sup> تقابلها المادة 147 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري.

الأمة، والوزير الأول»<sup>(1)</sup>. وعليه فإن رئيس الجمهورية في حال وجود وقيام المجلس الشعبي الوطني تغل يده عن التشريع وتبقي السلطة للبرلمان بغرفتيه .

أما في حال قام الرئيس بحل المجلس الشعبي الوطني ، فله أن يتدخل ويصدر أوامر تشريعية في مجال اختصاص البرلمان ، والرئيس في حل المجلس الشعبي الوطني غير مقيد من الناحية الزمنية ، ويمكنه حله في أي وقت ممكن حسب سلطته التقديرية، لذلك ولضمان استمرارية العمل التشريعي منح الرئيس سلطة التشريع بأوامر في هذه الحالة<sup>(2)</sup> وتجنباً لحدوث فراغ تشريعي أثناء فترة حل المجلس<sup>(3)</sup>.

يتم حل المجلس الشعبي الوطني بموجب مرسوم رئاسي، وينشر هذا المرسوم، تنقطع الفترة النيابية للمجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>.

وعن أسباب حل البرلمان، ورغم عدم نص الدساتير الجزائرية صراحة عليها، فإن الفقه الدستوري اقر أهدافا لحله وهي:

- أن يكون الحل من أجل تسوية الخلاف بين الأغلبية في المجلس النيابي ورئيس الدولة كما حدث في عهد الرئيس الفرنسي ديغول سنة 1962.

- إدخال تعديلات جوهرية على وضع الدولة السياسي خاصة، أو الاقتصادي والاجتماعي.  
- كما قد يكون الحل وسيلة لتغلب الهيئة التنفيذية على البرلمان حول خلاف قائم بينهما، فهو وسيلة للتحكيم السياسي لرئيس الدولة، يستعمله الرئيس للوقوف بجانب الحكومة والدفاع عن برنامجها السياسي<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 16.

<sup>2</sup> رابحي أحسن، المرجع السابق، ص ص 55، 56.

<sup>3</sup> وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 305.

<sup>4</sup> محمد نجيب صيد، المرجع السابق، ص 41.

<sup>5</sup> في تفصيل ذلك ، ينظر : وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان، 2010، ص ص 295، 296، 297.

## 3- التشريع بأوامر في المجال المالي:

كما سبق البيان فإن مجال التشريع بأوامر هو استثناء على القاعدة حيث التشريع المالي كأصل هو للبرلمان، ولكن وعلى سبيل الاستثناء يمنح لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر<sup>(1)</sup>.

كأصل عام فإن البرلمان هو من يصادق على القوانين سواء كانت اقترح منه، أو مشروع قانون من الحكومة، ووفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقوانين المكتملة لها.

غير أنه في حال لم يصادق البرلمان على تلك القوانين ومنها قانون المالية، هذا الأخير الذي تضبط بموجبه ميزانية الدولة للسنة المالية المقبلة، يشمل كل إيرادات ونفقات الدولة للسنة المالية بشكل تقديري تعده الحكومة وتعرضه على البرلمان لمناقشته والمصادقة عليه<sup>(2)</sup>.

غير أن الدستور نص علما أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في اجل 75 يوم من تاريخ عرض الحكومة المشروع المتضمن قانون المالية عليه<sup>(3)</sup> يمكن رئيس الجمهورية إصداره بانقضاء هذا الأجل بموجب أمر تشريعي، ومن ثمة منح هذه السلطة للرئيس هي كجزء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على قانون المالية في الأجل المحدد له نظرا لأهميته وارتباطه بمجال حساس في الدولة<sup>(4)</sup>. ففي هذه الحالة يكون البرلمان قد أحل بواجباته في المصادقة على القانون المالية في أجل 75 يوم، وهو قانون لا يمكن للدولة أن تسير بدون<sup>(5)</sup>.

في الجزائر عموما، الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات العادية المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور تضيفي عليها موافقة البرلمان صفة القانون ولكن الإشكال الذي يمكن أن تثيره تلك الأوامر بعد موافقة البرلمان عليها هو:

<sup>1</sup> ينظر المادة 120، فقرة 7 من دستور 1996.

<sup>2</sup> عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 360، 361.

<sup>3</sup> انظر المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996، والمادة 44 من القانون العضوي 99-02.

<sup>4</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص 10.

<sup>5</sup> سعيد بوشعير، التشريع عن طريق أوامر بين القيود الدستورية و الممارسة المالية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21، العدد 1-2011، عدد 41، ص 20.

- هل تخضع تلك الأوامر ما دامت تعتبر قوانين للرقابة الدستورية عليها "الرقابة السياسية" ؟  
 مما لا شك فيه، وكون الجزائر تأخذ بنظام الرقابة السياسية - رقابة المجلس الدستوري على القوانين سواء العادية منها والتي تخضع للرقابة الاختيارية إذا ما أخطر المجلس الدستوري بها من السلطات المخول لها إخطار حسب المادة 165 من الدستور. أو القوانين العضوية والتي يخطر بها رئيس الجمهورية حسب المادة 165 فقرة 2 وجوبا المجلس الدستوري لرقابة مدى دستورتها<sup>(1)</sup>.  
 اعتبار أن الأوامر التشريعية قد تكون في مجال القوانين العادية، وأيضا مجال القوانين العضوية، فإن الأولى لا يشترط رقابتها من قبل المجلس الدستوري كونها رقابة اختيارية، أما الثانية فرئيس الجمهورية مجبر على إخطار المجلس الدستوري لرقابتها وإبداء رأيه حول مدى دستورتها شكلا وموضوعا<sup>(2)</sup> وهو رأي فقهي لا ينص عليه الدستور.

#### ثانيا: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:

الظروف الاستثنائية هي حالة غير عادية تمر بها الدولة، وقد خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بموجب أوامر إذا كانت الدولة في ظرف استثنائي في المادة 124 فقرة 4 منه. والمقصود بالظروف الاستثنائية تعرض الدولة إلى مخاطر قد تؤدي إلى تهديد بالنظام العام داخلها<sup>(3)</sup>. فالحالة الاستثنائية حالة خاصة قد تمر بها الدولة، وهي أخطر من حيث ظروف وجودها والإجراءات المتخذة بشأنها مقارنة بحالي الطوارئ والحصار، اعتبارا أنها ترتبط بخطر وشيك الوقوع يهدد أركان الدولة، ومؤسسات البلاد، أو استقلالها، أو سلامة ترابها<sup>(4)</sup>.

لذلك نص المؤسس الدستوري الجزائري على هذه الحالة في إطار منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المادة 124 من الدستور في الفصل الثاني الخاص بتنظيم السلطة التشريعية. لكن من حيث تحديد أسباب حدوثها وإجراءات سريانها وكل ما يتعلق بها في مادة أخرى مستقلة في الفصل الأول الخاص بتنظيم السلطة التنفيذية في المادة 93 من دستور 1996 المعدل بقولها: « يقرر رئيس الجمهورية

<sup>1</sup> تقابلها المادة 186 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، الإجابة عن هذا السؤال سيكون في الفصل الثاني من هذا البحث.

<sup>2</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 26.

<sup>3</sup> عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009، ص 110.

<sup>4</sup> حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، اطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص 131.

الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها» (1).

وعليه تقترن الموضوعات التي يشرع بها رئيس الجمهورية في إطار إعلانه للحالة الاستثنائية بالمواد المحجوزة كأصل عام للبرلمان، حيث أن الدستور في المادة السابقة قد منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة في تكييفه للضرورة التي تتعرض لها الدولة، وأيضا ما ينبغي اتخاذه من التدابير التي يراها ملائمة (2) وهو ما سيتم تفصيله في المبحث الثاني من هذا الفصل بخصوص شروط وإجراءات إعلان هذه الحالة مع الإشارة أن في تفصيل المادة 93 من الدستور، يتم الرجوع دائما للمادة 16 من الدستور الفرنسي.

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية (3):

بعد أن تم التعرض إلى الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بواسطة أوامر، واعتبارا أن أعمال رئيس الجمهورية كأصل عام أعمال إدارية (قرارات فردية وتنظيمية). أما الأوامر التشريعية فهي تدخل في اختصاص البرلمان لكن يصدرها رئيس الجمهورية، كان لابد من تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر إن كانت تصنف على أنها أعمال إدارية، هذه الأخيرة والتي تعتبر سبب مبدأ تدرج القوانين أقل مرتبة من الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية التي تسمى عليها، أو أنها أعمال تشريعية ترقى إلى مرتبة القانون (عاديا كان أم عضويا) بحكم أنها من حيث الموضوع ذات طبيعة تشريعية.

- ما الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية الصادرة في الحالات العادية وفي الحالة الاستثنائية من خلال

دستور 1996، وتعديله الأخير 2016 ؟

<sup>1</sup> انظر المادة 93 فقرة 1 من الدستور تقابلها المادة 107 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 93.

<sup>3</sup> جدير بالذكر أن المؤسس الدستوري الجزائري اختلف في دساتيره حول طريقة التشريع بأوامر، فدستور 1963 نص على التفويض البرلماني كأساس لمنح رئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر من خلال المادة 58 منه متأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958 في المادة 38. أما دستور 1976 ألغى نظام التفويض. وعن دستور 1989، فلم ينص على منح رئيس الجمهورية اختصاص التشريع. ليعاد إدراج هذا الاختصاص في دستور 1996.

وهو ما سيتم الإجابة عنه في هذا الفرع، حيث سيتم بيان آثار تلك الأوامر، الصادرة من السلطة التنفيذية ومعرفة إن كانت قرارات إدارية أم أنها ترقى لمرتبة القانون وما أساس هذا التصنيف.

### أولاً: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية في الحالات العادية:

نصت المادة 124 من دستور 1996<sup>(1)</sup> على أن رئيس الجمهورية له أن يصدر أوامر تشريعية في الحالات التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني منحلاً (شاغراً)، أو أن يكون البرلمان في عطلة سنوية. ولتجنب أن تقع البلاد في فراغ تشريعي كان لابد من وجود سلطة بديلة للتشريع، وتمثل هذه السلطة في رئيس الجمهورية وفق شروط دستورية سيتم الحديث عنها في المبحث الثاني من هذا الفصل. وحتى يتم تحديد طبيعة هذه الأوامر في الجزائر كان لابد من التمييز بين الأوامر التشريعية قبل عرضها على البرلمان، والأوامر التشريعية بعد عرضها على البرلمان كون أن المؤسس الدستوري الجزائري اشترط وجوب عرض هذه الأوامر على البرلمان<sup>(2)</sup>.

### 1- الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية قبل عرضها على البرلمان:

اعتبر غالبية الفقهاء الأوامر التشريعية التي تصدرها السلطة التنفيذية قبل أن تعرض على البرلمان للموافقة عليها وفق ما نص عليه الدستور في المادة 124 رغم أن لها قوة التشريع، فهي لا تلغى أو تعدل التشريعات القائمة، لذلك تظل متمتعة بطبيعتها الإدارية بكل نتائجها. وعلى هذا الأساس واستناداً للمعيار العضوي وبالنظر للسلطة مصدرة تلك الأوامر يمكن أن يطعن فيها قضائياً أمام مجلس الدولة على أساس أنها أعمال إدارية<sup>(3)</sup>.

أيضاً واعتباراً أنه يمكن تصنيفها على أساس أنها تنظيمات، فيمكن ووفقاً للمادة 165 من دستور 1996 الطعن فيها أمام المجلس الدستوري إذا ما اخطر بها، لكن وبما أن سلطة الإخطار ومنها رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الأمة غائبين بسبب الشغور أو في عطلة<sup>(4)</sup> هنا لا يتصور أن يخطر

<sup>1</sup> بالنسبة لقانون التعديل الدستوري لسنة 2016، فقد أدخل المؤسس الدستوري الكثير تعديلات على المادة 124 و سيتم بيان ذلك لاحقاً.

<sup>2</sup> ينظر المادة 124 فقرة 03 من دستور 1996 المعدلة .

<sup>3</sup> ينظر مراد بدران، المرجع السابق، ص23.

<sup>4</sup> ينظر المادة 166 من دستور 1996.



المجلس الدستوري لرقابة مدى دستورية هذه الأوامر، لأنه من جهة رئيس الجمهورية من غير الممكن عمليا تصور إخطاره للمجلس الدستوري لمراقبة مدى دستورية تلك الأوامر<sup>(1)</sup>.

## 2- الطبيعة القانونية للأوامر بعد عرضها على البرلمان:

يعتبر عرض الأوامر التشريعية على البرلمان من قبل رئيس الجمهورية إجراء إجباريا، من خلاله إما أن يقبل البرلمان تلك الأوامر ويوافق عليها، وبالتالي يمكن إصدارها، كما يمكنه أن يرفضها كلها، وتعد حسب النص الدستوري لاغية.

رغم ذلك يبقى هناك جدل فقهي قائم حول مدى اعتبار تلك الأوامر تشريعات شأنها في ذلك شأن التشريعات البرلمانية، أو تظل محتفظة بطابعها الإداري رغم موافقة البرلمان عليها واكتسابها لصفة التشريع، وذلك لمعرفة مدى خضوعها لرقابة القضاء من عدمه.

ففي الفقه الفرنسي واستنادا للمادة 38 من دستور 1958 تصبح الأوامر التشريعية إلى قوانين بمجرد موافقة البرلمان عليها، تخرج بعدها من رقابة القاضي عليها<sup>(2)</sup>.

أما في دستور 1996 استعمل المشرع الدستوري الجزائري عبارة "يشرع" والتي تدل على أن رئيس الجمهورية هو سلطة تشريعية تتوفر فيها خصائص التشريع - شكلا وموضوعا - نيابة عن البرلمان وليس تحول اختصاص البرلمان التشريعي لرئيس الجمهورية، وموافقة البرلمان ليها هو إضفاء للسلطة التشريعية عليها<sup>(3)</sup>.

وبالتالي فإن البرلمان يحول أوامر الرئيس من أوامر إدارية إلى نصوص تشريعية، لكن الدكتور سعيد بو الشعير يرى أن الأوامر التشريعية هي الأعمال التشريعية بمجرد صدورها من الرئيس، ما جعل موافقة البرلمان عليها مجرد إجراء شكلي<sup>(4)</sup> فالنص الدستوري هو من اكتسب الأوامر صفة التشريع.

لذلك ما جدوى تلك الموافقة؟

<sup>1</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 24.

ردادة نور الدين، المرجع السابق، ص 117.

<sup>2</sup> ردادة نور الدين، المرجع نفسه، ص 117.

<sup>3</sup> بومدين احمد، المرجع السابق، ص 240.

<sup>4</sup> سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 27.

وهل المقصود منها أن البرلمان بانعقاده يسترد سلطته الأصلية ومنع الرئيس من التشريع خلال دورات البرلمان؟

بالرجوع للمادة التي تمنح الرئيس سلطة التشريع، هي نفس المادة التي تقيده بزمن معين تأثير ع خلاله، لذلك لا يستطيع التشريع خلال فترة انعقاد البرلمان، لأن صاحب الاختصاص أصبح موجود.

### ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية :

تباينت آراء الفقهاء حول التكييف القانوني للأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية كما هو الحال في فرنسا<sup>(1)</sup> بين من يعتبرها ذات طبيعة إدارية، ومن يصنفها على أنها أعمال سيادة، ولكل اتجاه ما يبرره<sup>(2)</sup>.

أما عن التكييف القانوني للأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية في الجزائر، تباينت الآراء حولها و حول تحديد طبيعتها القانونية.

ف هناك من يرى بأن إجراءات الحالة الاستثنائية هي من أعمال السيادة. ويرون رأيهم بالنظر لما نص عليه الدستور في المواد 71،70 منه<sup>(3)</sup>، أن رئيس الجمهورية هو المجلس لوحدة الأمة، و كونه حامي الدستور، ضف إلى ذلك أنه سلطة سامية في الدولة. واعتبارا أن تقرير الحالة الاستثنائية هو لمواجهة خطر يهدد البلاد والمؤسسات الدستورية وسلامة تراب الوطن، ومثل هذه الحالة، لا تعلنها إلا سلطة تملك السيادة الكاملة لتسيير شؤون البلاد وتمثل في شخص رئيس الجمهورية.

وعلى هذا الأساس تكييف إجراءات الحالة الاستثنائية على أنها من أعمال السيادة، وهو ما يجعلها محصنة من رقابة القضاء<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> يرجع الفقه في تحديد طبيعة الإجراءات الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية إلى تفسير المادة 16 من الدستور الفرنسي، وبالخصوص قضية Rubin de servens et autres.

ينظر في ذلك: Actes de gouvernement pouvoirs spéciaux du président de la république C.E 2 mars 1962, Rubin de servens et autres Rec 143 G.A.J.A 12 ° édition DAUOZ 1999 P526 et suivi.

<sup>2</sup> أحمد بومدين، المرجع السابق، ص ص 247، 248.

<sup>3</sup> المعدلة بالقانون 01-16 في المواد 84 و 85 سابق الذكر.

<sup>4</sup> سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص 254.

هناك رأي آخر تبناه الدكتور مراد بدران، يعتبر إجراءات الحالة الاستثنائية هي ذات طبيعة إدارية بالنظر إلى الهيئة مصدرة لها وهي هيئة إدارية، و قد ميّز بين حالتين:

- حالة أن يقرر إعلان الحالة الاستثنائية بسبب خطر يصيب البرلمان وهنا استحالة عرض تلك الأوامر عليه، لأنها هذا الخطر قد يمنعه من الاجتماع، وعليه فهذه الأوامر تحتفظ بطبيعتها الإدارية.
- الحالة الثانية، التي يقرر فيها إعلان الحالة الاستثنائية بسبب لا يتعلق بخطر يصيب البرلمان، وعلى هذا الأخير أن يجتمع، وهنا نظرا لموقف المؤسس الدستوري الذي التزم الصمت، فرييس الجمهورية مخير بين أن يعرض تلك الأوامر على البرلمان، وعمليا هو احتمال غير وارد. وهنا تصبح هذه الأوامر بمثابة تشريعات منذ موافقة البرلمان عليها، أو أن لا يعرضها الرئيس على البرلمان وبالتالي تحتفظ بصفتها الإدارية<sup>(1)</sup>.

أيضا هناك من يرى لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ضرورة التمييز بين أمرين<sup>(2)</sup>:

- قرار رئيس الجمهورية باللجوء لاستخدام المادة 93 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 107.
- والقرارات الصادرة من الرئيس استنادا للمادة 93 من دستور المعدلة بالمادة 107.

### 1- الطبيعة القانونية لقرار إعلان الحالة الاستثنائية:

أجمع كل من الفقه والقضاء الفرنسيين أن قرار إعلان الحالة الاستثنائية تطبيقا للمادة 16 من دستور فرنسا 1958 وتحديد مدتها، وإنهاء العمل بها هو من أعمال السيادة، كون رئيس الجمهورية يعلنها بصفته جهازا سياسيا مستقلا و قائما بذاته، وليس جهازا تنفيذيا، و بالتالي فهذا القرار محصن من رقابة القضاء، مستنديين في ذلك على حكم مجلس الدولة الفرنسي حول قضية « Rubin de servens et autres » الذي رفض من خلاله المجلس التعرض لمشروعية قرار 23 أبريل 1961 الذي أعلن فيه رئيس الجمهورية تطبيق المادة 16 من الدستور وقرار 29 سبتمبر 1961 الذي أنهى العمل بهذه المادة، و قد برر

<sup>1</sup> بومدين أحمد، المرجع السابق، ص 254.

<sup>2</sup> مع توضيح أن هذا التمييز هو للفقه الفرنسي لتحديد الطبيعة القانونية لقرار إعلان الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 16 من دستور 1958 والطبيعة القانونية للقرارات المستندة له.

مجلس الدولة عدم اختصاصه بالنظر في مشروعية قرار رئيس الجمهورية في تطبيق المادة 16 اعتبارا أنه من «أعمال السيادة». وهو الاتجاه الذي ارتآه الفقه الجزائري في كون إعلان الحالة الاستثنائية من أعمال السيادة<sup>(1)</sup>.

2. الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية استنادا للمادة 93 من دستور 1996 المعدل والمتمم:

اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة هذه القرارات، فرأى بعضهم أن لها نفس طبيعة قرار اللجوء لإعمال المادة 16 من الدستور الفرنسي. وبالتالي تعد من أعمال السيادة ولا تخضع لرقابة القضاء. وتبريرهم في ذلك هو وحدة الهدف الذي تسعى إليه قرارات إعلان الحالة الاستثنائية أو إنهاء العمل بها، إلى جانب صعوبة التمييز بين تلك القرارات و عليه تمنح نفس الطبيعة القانونية<sup>(2)</sup>.

رأي آخر يرى أن القرارات والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 16 هي ذات طبيعة إدارية بالنظر للسلطة التي أصدرتها.

أما في حال تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فرغم احتفاظ تلك القرارات بالطبيعة الإدارية، إلا أن لها قوة القانون، و لا يمنع ذلك رقابة القضاء عليها<sup>(3)</sup>.

وفريق ثالث و هو الراجح، يفرق بين نوعين من القرارات:

**النوع الأول:** القرارات التي تتدخل في المواضيع التشريعية حسب المادة 34 من الدستور الفرنسي، وتعتبر قرارات تشريعية، لا تخضع لرقابة القضاء عليها بل تخضع لرقابة البرلمان، وتكتسب قوة القانون.

**النوع الثاني:** وهي قرارات تخرج عن نطاق المادة 34 من الدستور ويصدرها رئيس الجمهورية بصفته هيئة إدارية: تعتبر هذه القرارات ذات طبيعة لائحية وتخضع لرقابة القضاء.

إن عدم إخضاع القرارات الصادرة استنادا للمادة 16 لأي رقابة تجعل رئيس الجمهورية المختص بممارسة السيادة القومية، وهو ما يتعارض مع المادة 03 من دستور 1958 التي تنص على أن:

<sup>1</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 115، 119.

<sup>2</sup> رداة نور الدين، المرجع نفسه، ص ص 118، 119.

بومدين أحمد، المرجع السابق، ص ص 248-249.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 120.

« السيادة الوطنية ملك للشعب » لذلك فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بتاريخ 1962/03/02 في قضية «Rubin de servens et autres» أن قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية من أعمال السيادة، أما الإجراءات المستندة لهذا القرار والتي تدخل في المجال التشريعي فتعتبر أعمال تشريعية، وهو غير مختص برقابتها<sup>(1)</sup>.

---

<sup>1</sup> رداة نور الدين، المرجع نفسه، ص 120.

بومدين أحمد، المرجع السابق، ص 249.

### المبحث الثاني: القيود المفروضة على رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر:

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية التي يتدخل من خلالها رئيس الجمهورية في مجالات اختصاص البرلمان وبشكل مباشر. وقد أخضعها المؤسس الدستوري لمجموعة من القيود حتى لا يصبح الرئيس بهذا الاختصاص شريكاً للبرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، وفيما يلي سيتم بيان مختلف القيود التي وضعها المؤسس الدستوري من خلال المادة 124 والمادة 93 من دستور 1996 والإشارة عند الاقتضاء لمختلف التعديلات التي وردت على هاتين المادتين من خلال مشروع التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016. جدير بالذكر أن أول دستور للجزائر منح لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 58 منه<sup>(1)</sup> اختصاص التشريع بأوامر عن طريق نظام التفويض كما هو الشأن في دستور فرنسا لسنة 1958 من خلال المادة 36. غير أن المؤسس الدستوري الجزائري تخلى عن هذا القيد في كل من دستوري 1976 و1996، لذلك ونظراً لأن هذا البحث يركز على القيود الواردة على التشريع بأوامر في دستور 1996 وتعديله 2016 فلن يتم التعرض لنظام التفويض<sup>(2)</sup>، الاكتفاء بما ورد في المواد سابقة الذكر.

### المطلب الأول: قيود التشريع بأوامر في الحالات العادية:

التشريع بأوامر في الحالة العادية هو تشريع يصدر في ظل غياب البرلمان سواء كان بسبب أو شعور المجلس الشعبي الوطني أو أن يكون البرلمان في عطلة، إضافة إلى اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية بموجب أوامر وفق ما نصت عليه المادة 120 فقرة 1 من دستور 1996، كل هاته الحالات قيدها فيها المؤسس الدستوري، وفيما يلي بيان لهذه القيود:

### الفرع الأول: قيود التشريع بأوامر في حالة شعور البرلمان أو خلال العطل البرلمانية:

نصت المادة 124 من دستور 1996 في الفقرة 1، 2 منه على أنه: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

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

<sup>2</sup> التفويض هو شرط يقيد به الدستور رئيس الجمهورية، بمقتضاه يطلب الرئيس من السلطة التشريعية التفويض له للتشريع في المجالات المخصصة لها، وهو قيد جوهري يمنع على الرئيس تجاوزه، وإلا اعتبرت أعماله غير مشروعة، المزيد حول نظام التفويض في الجزائر و الأنظمة المقارنة، ينظر: سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 76، 77.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها»<sup>(1)</sup>.

### أولاً: القيود الصريحة للتشريع بأوامر في الحالات العادية:

تتمثل هذه القيود في:

#### 1. شرط وجود البرلمان في حالة شغور أو بين دورتيه :

يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر تشريعية إن كان المجلس الشعبي الوطني منحلاً وجوباً حسب ما نصت عليه المادة 82 من الدستور 1996 أين يكون الحل وجوباً بقوة القانون<sup>(2)</sup>.

كما قد يكون حل المجلس الشعبي الوطني اختيارياً حسب المادة 129 فقرة 1 من دستور 1996 والتي تم تعديلها في سنة 2016. وعليه، فشغور المجلس الشعبي الوطني هو شرط موضوعي من خلاله يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة القيام بإصدار أوامر تشريعية، أما إذا كان المجلس الشعبي الوطني موجوداً، فلا يمكن للرئيس إصدار أي تشريع، لأنه وتلقائياً تكون الصلاحية للسلطة المختصة دستورياً – السلطة التشريعية –<sup>(3)</sup>.

وهو شرط صريح حسب المادة 124 من الدستور، حيث لا تثير مسألة الشغور أي إشكال مهما كان سبب هذا الشغور<sup>(4)</sup>.

أما عن شرط وجود البرلمان في عطلة وقد تم بيان مفهوم هذه الحالة وكيف عدلها المشرع الجزائري في تعديله الدستوري لسنة 2016 والذي يثير إشكال هل اعتبار تأجيل البرلمان لانعقاده انعقاد جديد؟

<sup>1</sup> ينظر المادة 124 فقرة 1، 2 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 142 التي تنص على أنه: « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

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

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

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

<sup>2</sup> ينظر المادة 80، 81 من دستور 1996 المعدلة بالمواد 95، 01/96 من القانون 01-16 سابق الذكر .

<sup>3</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص ص 16، 17.

<sup>4</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 14.

وقد حصل في سنة 1998 أن قرر المجلس الشعبي الوطني تجميد جلساته بسبب اعتراض مجلس الأمة على القانون الأساسي للنائب الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني. وفي الفقه المصري، هذه الحالة (ما بين دورتي البرلمان)، لا تعتبر انعقاد جديد، بل استكمال لدورته، وتحسب مدة التأجيل في الدورة قبل وبعد التأجيل. لذلك اعتبر رأي الفقه المصري الأقرب للصواب في غياب رأي الفقه الجزائري<sup>(1)</sup>.

كما أن لأي الفقه المصري حماية لاختصاص السلطة التشريعية في إعداد القانون، فالسماع للرئيس بالتشريع في فترة التأجيل يؤدي إلى توسيع النطاق الزمني في ممارسة هذه السلطة، ما قد يجرّد السلطة التشريعية من اختصاص إعداد القانون<sup>(2)</sup>.

## 2. شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

يعد مجلس الوزراء الإطار الأمثل في مناقشة المواضيع الهامة التي تخص الأمة. واتخاذ القرارات المناسبة اعتماداً على مبدأ القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>.

حيث نصت المادة 124 فقرة 5 من دستور 1996 على أنه: « تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ». وقد ورد هذا الشرط في آخر المادة، ويشمل الأوامر الصادرة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو حالة العطل البرلمانية. واعتباراً أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء فلا يوجد أي مانع أو صعوبة للرئيس في تنفيذ هذا الشرط<sup>(4)</sup>.

## 3. عرض الأوامر التشريعية على البرلمان في أول دورة له:

نصت المادة 124 فقرة 2 و3 من دستور 1996 على هذا الشرط بنصها على أنه: « ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، تعدلاغيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان »<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> مراد بدران ، المرجع نفسه، ص 15.

<sup>2</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص 18.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 62.

<sup>4</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 16.

<sup>5</sup> المادة 124 فقرة 2، 3 من الدستور، والمادة 140 من القانون 16-01 سابق الذكر.



لقد اشترطت المادة 124 في فقرتها الثانية والثالثة إلزامية أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية التي يصدرها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان على كل غرفة من البرلمان وذلك في أول دورة تجتمع فيها الغرف البرلمانية، اعتباراً أن رئيس الجمهورية اتخذها في ظل غياب هذه السلطة<sup>(1)</sup>.

وما يستشف من هذه المادة، أنه ورغم منح سلطة التشريع والتي هي كقاعدة اختصاص للسلطة التشريعية للسلطة التنفيذية على سبيل الاستثناء، إلا أن المؤسس الدستوري اشترط لقبول تلك الأوامر عرضها على كل غرفة من البرلمان ليوافق عليها في أول دورة له، في المقابل وبمفهوم المخالفة إذا لم يحترم الرئيس هذا الشرط، فإن تلك الأوامر تعد لاغية حسب المادة وكأنها لم تكن، أي تصبح مجرد أعمال إدارية، تخضع لاختصاص القاضي الإداري بنظر نزاعاتها<sup>(2)</sup>.

جدير بالذكر أن المادة 38 من القانون العضوي 99-02 نصت على أن البرلمان بغرفتيه لا يمكنه مناقشة أو تعديل الأوامر المعروضة عليه، فإما أن يوافق عليها كاملة أو يرفضها كاملة هي<sup>(3)</sup> على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 36 من دستور 1958<sup>(4)</sup> الذي نص على مصطلح «Ratification» ومعناه المصادقة أي المناقشة ثم التصويت<sup>(5)</sup>.

### ثانياً: القيود الضمنية للتشريع بأوامر في الحالات العادية:

إضافة إلى ما الشروط السابقة، فإن هناك من الشروط الأخرى للتشريع بأوامر ما يمكن أن تستنتج ضمناً وهي:

#### 1. شرط الضرورة:

إن منح سلطة التشريع لرئيس الجمهورية لا يكون مطلقاً وإنما هناك ضرورة على أساسها يتم منح الرئيس هذه السلطة، حيث يعتبر هذا الشرط حجر زاوية في جل الدساتير التي منحت للرئيس سلطة

<sup>1</sup> محمد نجيب صيد ، المرجع السابق ، ص 43.

<sup>2</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 16، 17.

<sup>3</sup> نصت المادة 38 من القانون العضوي 99-02 على أنه: «يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور».

<sup>4</sup> سعيد بو الشعير، المرجع السابق ، ص 13، 14.

<sup>5</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 98.

التشريع<sup>(1)</sup>، والمؤسس الدستوري الجزائري قد عبر هو الآخر عليه بطريقة ضمنية باعتبار الأوامر التشريعية قد وضعت على سبيل الاستثناء لوجود حالة الضرورة التي تستدعي التدخل بطريق الأوامر، واتخاذ ما ينبغي من التدابير لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية خصوصا في ظل عدم كفاية التشريعات القائمة لمواجهتها.

وبمفهوم المخالفة، فإن كفاية التشريعات البرلمانية في هذا الحالة تحول دون ممارسة سلطة التشريع بأوامر من قبل الرئيس<sup>(2)</sup>، لأن شرط الضرورة حالة تتطلب الاستعجال في الإجراءات، وهناك عدة أسباب تحول دون ممارسة البرلمان لسلطته الأصلية، كعدم توصل الأغلبية البرلمانية لاتخاذ قرار بشأنها لأسباب سياسية، أو عدم تمكنه من الاجتماع، وغير ذلك من الأسباب التي دفعت المؤسس الدستوري لمنح الرئيس سلطة التدخل عن طريق أوامر تشريعية في اختصاص البرلمان دون أن يجبر الرئيس على تبرير هذه الحالة لأن له سلطة واسعة في تقديرها مع غياب أي نص دستوري يجبره على ذلك<sup>(3)</sup>.

## 2. الشرط المتعلق بحدود نطاق الأوامر:

لقد جاءت المادة 124 من دستور 1996 بخصوص التشريع بأوامر عامة، فلم تحدد هذه المادة الموضوعات التي يمكن لرئيس الجمهورية التشريع فيها، واعتبارا أن مجالات التشريع البرلماني على سبيل الحصر في كل القوانين العادية والقوانين العضوية<sup>(4)</sup>. وهنا لرئيس الجمهورية بمقتضى الأوامر التشريعية أن يتدخل في هذه المجالات، لكن يستبعد في التشريع بأوامر أن يطال مواد الدستور، فلا يمكن لهذه الأخيرة أن تعدل أو تلغي مواد الدستور أو المبادئ الدستورية المتعارف عليها في كل الدول، لا بالتعديل ولا بالإلغاء كالمساواة وغيرها<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني-دراسة مقارنة-، الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2009، ص 176.

<sup>2</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 21.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص ص 61، 62.

<sup>4</sup> نصت المادة 122 على 30 مجال يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية وفق إجراءات محددة، في حين أن المادة 123 نصت على القوانين العضوية وهي الأخرى مجال خاص بالبرلمان أصالة استحدثها دستور 1996، حيث أنها في موضوعاتها تعتبر قوانين مكملة للنصوص الدستورية.

<sup>5</sup> مراد بدران، المرجع نفسه، ص 21.

وعموما مادامت الأوامر التشريعية تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع فيمكنها أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة، وأن تخلف مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية عادية كانت أم عضوية اعتبارا أن المادة 124 نصت أنه: "يشرع بأوامر".

إضافة إلى الشروط السابقة التي ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية التقيد بها لدى ممارسته سلطة التشريع عن طريق أوامر، ينبغي التنويه أنه في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، أضاف المؤسس الدستوري شرط آخر في هذه المادة وهو أن يأخذ رئيس الجمهورية رأي مجلس الدولة بخصوص الأوامر الصادرة في حالة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة، وذلك قبل عرضها على البرلمان<sup>(1)</sup>.

والملاحظ على هذه المادة أنها لم تبين إن كان هذا الإجراء ملزم للرئيس أم لا.

وماذا يترتب عن مخالفة هذا الإجراء من قبل رئيس الجمهورية .

في رأي للمجلس الدستوري<sup>(2)</sup> حول مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 حول تعديل المادة 124، اعتبر هذا الأخير أن الأخذ برأي مجلس الدولة من شأنه تعزيز المهام التشريعية للبرلمان، وقال أيضا أن رأي مجلس الدولة المسبق للأوامر التشريعية قبل عرضها على البرلمان يعطي ضمانا وقوة لهذه النصوص دون أن يبين مدى إلزامية هذا الإجراء<sup>(3)</sup>.

ولعل الغاية من إضافة مجلس الدولة كإجراء أو قيد على رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاص التشريع العائد أصلا للبرلمان كنوع من الرقابة غير المباشر على الأوامر التي اتخذها الرئيس نظرا لمركز مجلس الدولة كونه هيئة قضائية عليا في الدولة في القضاء الإداري، وهنا رأي المجلس يمكن اعتباره ضمانا للحقوق والحريات خاصة والتي قد تطالها الأوامر التشريعية الصادرة من الرئيس، رغم عدم النص على إلزامية الأخذ برأي المجلس من قبل رئيس الجمهورية.

<sup>1</sup> ينظر المادة 142 فقرة 1 في قانون التعديل الدستوري 16-01 لسنة 2016.

<sup>2</sup> جاء في رأي المجلس الدستوري في رأيه حول تعديل المادة 124 من الدستور على أنه: « واعتبارا أن النص على التشريع بأوامر في المسائل العاجلة فقط في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية والأخذ برأي مجلس الدولة يعزز المهام التشريعية للبرلمان، كما أن الرأي المسبق لمجلس الدولة في هذه الأوامر يعطي ضمانا وقوة لهذه النصوص». ينظر رأي المجلس الدستوري حول مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 رقم 01-16 المؤرخ في 28 يناير 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 16 الصادرة بتاريخ 03 فبراير لسنة 2016، ص 20 .

<sup>3</sup> ينظر رأي مجلس الدستوري الجزائري رقم 16-01، المرجع السابق، ص 20.

### الفرع الثاني: قيود إصدار قانون المالية بموجب أمر تشريعي:

سبق الذكر أن قانون المالية هو أحد الموضوعات المخصصة للسلطة التشريعية ومجال محجوز لها لمناقشته والمصادقة عليه اعتبارا أنه مشروع قانون من الحكومة يخص الجانب الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي... الخ للدولة سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي<sup>(1)</sup>.

غير أنه ونظرا لاحتمال عدم مصادقة البرلمان بغرفتيه في الآجال المحددة دستوريا لهذا القانون، أعطى المؤسس الدستوري الصلاحية لرئيس الجمهورية لإصداره بموجب أمر تشريعي، ولكن بوجود قيود لذلك، تتمثل هذه القيود في:

#### أولا: الشروط الشكلية:

يفترض أن رئيس الجمهورية قبل أن يصدر قانون المالية بموجب أمر تشريعي ، فهذا يكون أن يعرض هذا القانون على البرلمان بغرفتيه للمناقشة والمصادقة، وإلا عد انتقاص لسيادة البرلمان، لكن لم ينص الدستور صراحة على ذلك. ومنطقيا لا يعرض رئيس الجمهورية على البرلمان قانون رفض هذا الأخير المصادقة عليه، ربما يعود سبب وراء ذلك لتجنب حدوث صراع بين المؤسستين<sup>2</sup> غير أن الإشكال يثور حول تقييد البرلمان بأجل 75 يوم للمصادقة على قانون المالية.

- فهل يعني ذلك إجبار البرلمان على إصداره في هذا الأجل وإلا تنتقل سلطة إصداره لرئيس الجمهورية ويكون الأمر المتضمن قانون المالية قوة القانون دون إعادة عرضه على البرلمان كما في المادة 124 من الدستور؟

ويمكن إرجاع أجل 75 يوم كبرهان لحرص المؤسس الدستوري ولو ظاهريا في ممارسة البرلمان سلطاته بدراسة ومناقشة قانون المالية والمصادقة عليه أصلا، واستثناء وللضرورة حول لرئيس الجمهورية إصداره بموجب أمر له قوة قانون المالية<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 57.

<sup>2</sup> ميمونة سعاد، المرجع نفسه، ص 57.

<sup>3</sup> سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص ص 20، 21.

ثانيا: القيود الموضوعية:

تمثل القيود الموضوعية المقررة للأوامر التشريعية الخاصة بقانون المالية في:

1. شرط الاستعجال:

الأوامر الصادرة في المجال المالي هي استثناء على القاعدة، ذلك أن تأخر البرلمان في وضع قانون المالية والمصادقة عليه في الآجال المحددة له، يجعل ذلك ضرورة وجود سلطة أخرى تقوم بإصداره، بسبب ما قد ينجر عن عدم إصدار هذا القانون من إلحاق أضرار بمصالح الدولة المالية نظرا لحساسية موضوع هذا القانون<sup>(1)</sup>.

2. عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في اجل 75 يوم:

لقد نصت المادة 120 من دستور 1996 المعدل فقرة 08 منها على أنه: « وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر»<sup>(2)</sup>.

حيث حددت الفقرة 10 من الدستور أجل 75 يوم للمصادقة على قانون المالية من قبل البرلمان، وفي حال تجاوز هذا الأخير الآجال الممنوحة لها، ينتقل اختصاص إصدار هذا القانون لرئيس الجمهورية بموجب أمر تشريعي، وهو ما أكدته المادة 44 من القانون العضوي 99-02 بنصها: « يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا لأحكام المادة 120 من الدستور.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما ابتداء من تاريخ إيداعه.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه، خلال أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية»<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 55.

<sup>2</sup> تقابلها المادة 138 فقرة 10 من القانون 16-01 سابق الذكر.

<sup>3</sup> ينظر المادة 44 من القانون 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته منه الحكومة بأمر له قوة قانون المالية»<sup>(1)</sup>.

ويرجع سبب عدم إصدار قانون المالية في الآجال 75 يوم المحدد لما يلي:

1- تعثر مشروع قانون المالية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد قانونا.

2- مضي مهلة 8 أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، فيصدره الرئيس بموجب أمر تشريعي<sup>(2)</sup>.

هذه الأسباب هي التي تبرر منح سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر تشريعي خارج المجالات المذكورة في المادة 124 من الدستور.

### المطلب الثاني: القيود الواردة على الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية:

الحالة الاستثنائية هي إحدى الموضوعات أو المجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر تشريعية، فقد نصت المادة 124 في الفقرة 4 منها على أنه: «يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور».

وجدير بالذكر أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يطل هذه الفقرة بل أبقى عليها في المادة 107 وبنفس الفقرة<sup>(3)</sup>، غير أن هذه الفقرة جاءت مختصرة من حيث ماهيتها وإجراء تقرير الحالة الاستثنائية، بل إحالتها إلى المادة 93 من دستور 1996 وتعديله لسنة 2016، هذه المادة بينت القيود المختلفة للشكلية والموضوعية لإعلان هذه الحالة، وقد بين المؤسس الدستوري من خلالها كل من، وألزم رئيس الجمهورية أن يلتزم بها، كما حددت على سبيل الحصر تقييدا لسلطة الرئيس في إعلانها نظرا لخطورة هذه الحالة وما يترتب عن إعلانها<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> ينظر المادة 44 فقرة 5 من القانون العضوي 99-02 سابق الذكر.

<sup>2</sup> ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 56.

<sup>3</sup> ينظر المادة من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، سابق الذكر.

<sup>4</sup> حبشي لزرق، المرجع السابق، ص 132.

القيود الشكلية أو الإجرائية - فرع 1-

القيود الموضوعية - فرع 2-

**الفرع الأول: الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية:**

نصت عليها المادة 93 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 107 من القانون 16-01<sup>(1)</sup> وهي إجراءات سابقة على إعلان الحالة الاستثنائية، وألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية إتباعها قبل تقرير إعلان هذه الحالة، وتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

**أولاً: استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني:**

وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 93 من دستور 1996، ويعود سبب هذه الاستشارة إلى الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية داخليا، واعتبارها تضم ممثلي الشعب، أيضا سيادتها في إعداد القانون و كونها المراقب لعمل الحكومة خصوصا رئيس الجمهورية، لذلك تعتبر هذه الاستشارة نوعا من الرقابة غير المباشرة على سياسة رئيس الجمهورية خصوصا في ظل الحالات الخاصة<sup>(2)</sup>.

جدير بالذكر أن هذه الفقرة قد طالها التعديل الدستوري لسنة 2016، من حيث ترتيب رؤساء الغرفتين، فكان رئيس مجلس الأمة في الترتيب قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني واعتبر المجلس الدستوري هذا الترتيب يدخل في إطار الترتيب الذي يأخذ به المؤسس الدستوري<sup>(3)</sup>. كما قرر هذا الرأي على أن استشارة رؤساء الغرفتين في إعلان الحالة الاستثنائية يجسد الطابع الاستعجالي لهذه الحالات، إضافة إلى أن هذا الترتيب لا يمس بأي شكل التوازنات الأساسية للسلطات<sup>(4)</sup>.

إن استشارة رئيسي غرفتي البرلمان أمر وجوبي، وإجراء هام يترتب عن مخالفة رئيس الجمهورية له اعتبار عمله غير دستوري، إلا أن تحول بينه وبين قيامه بهذه الاستشارة استحالة مطلقة بسبب قوة القاهرة<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> جدير بالذكر أن قانون التعديل الدستوري 16-01 لم تعدل المادة جذريا، بل تم تغيير ترتيب استشارة المؤسسات الدستورية فقط.

<sup>2</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص 46.

<sup>3</sup> ينظر رأي المجلس الدستوري رقم 16-01 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، المرجع السابق، ص 18.

<sup>4</sup> ينظر رأي المجلس الدستوري رقم 16-01 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، المرجع نفسه، ص 18.

<sup>5</sup> بركات احمد، المرجع السابق، ص 47 ، 48.

## ثانيا: استشارة رئيس المجلس الدستوري بدل المجلس الدستوري:

نصت المادة 93 من دستور 1996 على استشارة المجلس الدستوري في إعلان الحالة الاستثنائية، ويكون اجتماع الهيئة ككل بدل رئيسها فقط نظرا لأهمية هذه الهيئة ككل، لأنها تعد ضمانا لموقف رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الأخرى<sup>(1)</sup>.

كما أن استشارة المجلس الدستور تعد ضمانا للحقوق والحريات العامة. وذلك لان المجلس الدستوري هو الجهاز المراقب لعمل السلطات العامة للتأكد من مدى مطابقتها أعمالها للدستور واحترام أحكامه وفي هذه الحالة الاستشارة هي ليست فقط من اجل التأكد من مطابقة قرار إعلان الحالة الاستثنائية للدستور، بل الأكثر من ذلك التأكد من مدى قيام وتوفر شروط إعلان الحالة الاستثنائية<sup>(2)</sup>. غير أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 استبدل استشارة المجلس الدستوري باستشارة رئيس المجلس الدستوري في المادة 107 منه<sup>(3)</sup>، وذلك بعد نصه على استشارة رؤساء غرفتي البرلمان تباعا. وفي رأي المجلس الدستوري حول استبدال استشارة المجلس الدستوري باستشارة رئيسه ، باقتضاره على أن يستشير رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري فقط، ربما يرجع ذلك إلى طبيعة الحالة الاستثنائية في إعلانها ومدى خطورة النتائج المترتب عنها، وأيضا الطابع الاستعجالي لها في صدور قرار الرئيس بعد طلبه للاستشارات والذي يتطلب السرعة، كل ذلك أدى إلى استبعاد المجلس الدستوري من حيث استشارته في إعلان الحالة الاستثنائية، وهذا ما دل عليه رأي المجلس الدستوري حول التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2006<sup>(4)</sup>.

وعموما رغم نص المؤسس الدستوري على وجوب أن يقوم رئيس الجمهورية قبل إعلانه للحالة الاستثنائية بطلب استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، فهذه الاستشارات غير ملزمة للرئيس من حيث الأخذ بها، ومع ذلك لها من القيمة الأدبية الكبيرة ما تجعل الرئيس يأخذها بعين الاعتبار، فضلا عن المخاطر السياسية التي قد يتعرض لها رئيس الجمهورية في

<sup>1</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 81.

<sup>2</sup> بركات احمد، المرجع نفسه، ص 47.

<sup>3</sup> ينظر المادة 107 فقرة 02 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، سابق الذكر.

<sup>4</sup> ينظر رأي المجلس الدستوري 01-16 حول قانون التعديل الدستوري، ص 18.



حال لم يقدر قيمة تلك القرارات<sup>(1)</sup>. لذلك فرغم أن المؤسس الدستوري الجزائري قد ألزم رئيس الجمهورية القيام باستشارة رؤساء المؤسسات الدستورية ( البرلمان بغرفتيه، والمجلس الدستوري)، إلا أنها ملزمة له كإجراء قبلي لإعلان الحالة الاستثنائية فقط وتبقى له حرية التقدير في الأخذ بها من عدمه دون تجاوز القيام بهذا الإجراء<sup>(2)</sup>.

### ثالثا: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

نصت على هذا الشرط المادة 93 من دستور 1996، وحسب نصوص الدستور، فإن رئيس الجمهورية هو رئيس كل من المجلس الأعلى للأمن<sup>(3)</sup> ومجلس الوزراء<sup>(4)</sup>. وبالتالي فتأثيره على رأي الهيئتين يكون واضح.

غير أن المؤسس الدستوري هنا نص على "الاستماع" بدل "الاستشارة" كما سبق بيانه، حيث هناك تقديم للرأي ووجوب الوصول إلى اتفاق حولها بالقبول، أو الرفض. أما الاستماع فلا يشترط وجود اتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية أو رفض تقريرها<sup>(5)</sup>.

### رابعا: اجتماع البرلمان وجوبا:

وهو من الشروط التي نصت عليها المادة 93 فقرة 4 من دستور 1996 واعتبره البعض بمثابة ضمانة حقيقية تحول دون تعسف رئيس الجمهورية في إعلانه للسلطات الاستثنائية المخولة له في المواد 93، 124 من الدستور<sup>(6)</sup>؛ كما أن فيه إشراك لنواب الشعب وممثليه في رقابة الأوضاع الخاصة بالدول عن قرب، وتدعيم لقرارات رئيس الجمهورية لهذه الحالة من حيث مشروعيتها<sup>(7)</sup>. فيملك البرلمان في حال حاد رئيس الجمهورية عن الطريق القويم إحالته على المحكمة العليا للدولة المنصوص عليها في الدستور، والتي

<sup>1</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 32.

<sup>2</sup> غضبان مبروك، وغري نجاح، المرجع السابق، ص 18.

<sup>3</sup> ينظر المادة 173 من دستور 1996 و المادة 197 من القانون 16-01 سابق الذكر.

<sup>4</sup> ينظر المادة 77 الفقرة 04 من دستور 1996 و المادة 107 من تعديل 2016.

<sup>5</sup> بركات احمد، المرجع السابق، ص 48.

<sup>6</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 33.

<sup>7</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 82.

تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى<sup>(1)</sup> غير أن هذه المادة لم تر النور بعد وذلك بسبب عدم صدور القانون العضوي المنظم لها كما نصت على ذلك المادة 158 من دستور 1996 .

### الفرع الثاني: القيود الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية:

بداية لابد من بيان مختلف القيود الموضوعية لاستخدام رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر لإعلانها، نظرا لأن هذه القيود تبين ماهية الحالة أو الظروف التي تستدعي إعلانها كونها تمس في إعلانها مختلف الحقوق والحريات. كونها تمس بأمن الدولة وسلامتها واستقلال مؤسساتها. وتمثل القيود الموضوعية في :

#### أولا : الخطر الداهم:

نصت المادة 93 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل على أنه: « يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها»<sup>2</sup>.

يعتبر الخطر الداهم أول شرط نصت عليه المادة 93 المقررة لإعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية، ويعني هذا الشرط وجود حالة واقعية تنذر بضرر يصيب الدولة وهو ما يؤدي إلى إعاقة السير الحسن والمنتظم للسلطات العامة الدستورية دون انقطاع هذا السير المنتظم، أي مواصلة المؤسسات لعملها، وليس زوالها<sup>(3)</sup>.

هناك شرطان لوجود هذا الخطر وهما:

**1- أن يكون جسيما:** ومعيار الجسامة يعني أن يتجاوز شدة هذا الخطر المخاطر المعتادة والمألوفة<sup>(4)</sup>. غير أن نص المادة لم يحدد معيار مادي لتقدير جسامة الخطر لكي تقوم الحالة الاستثنائية، ما يمكن التقدير معه بخروج هذا الخطر في نوعه وطبيعته عن الحدود المعتادة، وعدم إمكانية دفعه بطريقة عادية<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> مراد بدران، المرجع نفسه، ص 34.

<sup>2</sup> تقابلها المادة 107 فقرة 01 من القانون 16-01 سابق الذكر.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 79.

<sup>4</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 29.

<sup>5</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص 40.

**2- أن يكون حالاً:** أي أن هذا الخطر بدأ فعلاً ولم ينته، أو أنه خطر مستقبلي، أما الخطر الذي يكون محتملاً فلا يؤدي إلى تقرير هذه الحالة أو الخطر الذي بدأ وانتهى، واستعمال المؤسس الدستوري عبارة "يوشك" تعني أن هذا الخطر يكون وشيك الوقوع، أي لم يقع بعد. أما عن تحديد هذا الخطر فهو متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لكي يتخذ الإجراءات والاحتياطات المسبقة لوقوع هذا الخطر كونه حامياً للدستور، والمسؤول الأول عن أمن وسلامة الدولة<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: انعكاس هذا الخطر على مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها:**

ذلك أن المادة 93 الخاصة بإعلان الحالة الاستثنائية في الفقرة 1 منها ربطت الخطر الداهم بأن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة، أو استقلالها أو سلامة ترابها. وبمفهوم المخالفة، إذا لم يصب هذا الخطر المؤسسات الدستورية، لا يمكن حينها لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية. على غرار المؤسس الدستوري الفرنسي الذي نص على: "مؤسسات الدولة" «Les institutions de la république» في المادة 16 من دستور 1958 المعدل، أي أن الخطر إذا أصاب أي مؤسسة من مؤسسات الجمهورية حتى إذا لم ينص عليها في الدستور، بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية<sup>(2)</sup>.

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على أن هذا الخطر يجب أن يؤثر فقط على السير المنتظم للمؤسسات الدستورية بإعاقته دون أن يصيبها شلل كلي، كما نص على ذلك المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 16. غير أنه بالرجوع للمادة 93 فقرة 4 التي نصت على وجوب انعقاد البرلمان، مما يعني معه أن هذا الخطر لا يؤدي للعجز الكلي للمؤسسات الدستورية، بل سيرها بصعوبة مع وجود وإمكانية انعقاد البرلمان<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> بركات أحمد، المرجع نفسه، ص 40، 41.

<sup>2</sup> بركات أحمد، المرجع السابق، ص 42.

<sup>3</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 30، 31.

فالخطر الوشيك هنا مفاده وجود تهديد لمؤسسات الدولة الدستورية تعجز القوانين والآليات العادية على مواجهته، ووجود حالة ضرورة تؤدي إلى تدخل رئيس الجمهورية وإعلان الحالة الاستثنائية وفق الشروط التي وضعها من المؤسس الدستوري، أين أفرد هذه الحالة بمادة خاصة نظرا لخطورتها<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: قيود مباشرة الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية:

لرئيس الجمهورية سلطات واسعة في إعلانه للحالة الاستثنائية نظرا لخطورة هذه الحالة، غير أن هذه السلطات ليست مطلقة، بل هناك قيود ترد عليها، وهي من اجتهاد من الفقه الفرنسي ويمكن تطبيقه في الجزائر<sup>(2)</sup>.

### أولا: في المجال الدستوري:

رغم أن عبارة « تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات... » الواردة في المادة 93 من الفقرة 03 جاءت مطلقة وفيها تركيز للسلطات فقد اجمع الفقه على عدم جواز مباشرة رئيس الجمهورية إجراءات يكون من شأنها إلغاء أو تعديل مواد الدستور، لأن الاختصاص هو للسلطة التأسيسية واضحة الدستور، لكن يمكن الرئيس تجميد بعض أحكام الدستور، وإيقاف العمل بها دون تعديلها أو إلغائها<sup>(3)</sup>.

على هذا يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر قرار صريح يحدد من خلاله المواد التي يوقف العمل بها على سبيل الحصر<sup>(4)</sup> ولا يوقف كل مواد الدستور لعدم جواز ذلك وإلا كان قراره معيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم.

<sup>1</sup> غضبان مبروك، غربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الحصار و الطوارئ ومدى تأثيرها على الحقوق و الحريات في الجزائر، مجلة المفكر، العدد العاشر (10)، ص ص 17، 18.

<sup>2</sup> رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 94.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، طبعة 2003، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 172.

<sup>4</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 35.

كما له اتخاذ ما ينبغي من الإجراءات الواردة في م93 جاءت مطلقة وغير محددة، فلم تحدد طبيعة هذه الإجراءات، لأن الغاية منها هو الخروج من الأزمة<sup>(1)</sup> ومواجهة الظروف غير العادية التي استدعت إعلان هذه الحالة.

وجدير بالذكر أن جواز وقف بعض أحكام الدستور ليس سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية نظرا لما قد يترتب هذا الوقف من نتائج خطيرة، ما ينبغي معه تقييد هذه السلطة، وربما أن تحديد المواد التي يوقف العمل بها هي أهم قيد على الرئيس وذلك بموجب قرار يصدره على الرغم من أن تحديد هذه المواد أمر صعب لاختلاف الظروف التي تواجهها الدولة<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: في المجال التشريعي:

لقد أوجبت المادة 93 من دستور1996 المعدلة أن يعقد البرلمان بقوة القانون في إطار الحالة الاستثنائية وذلك بدعوته من قبل رئيس الجمهورية، غير أن انعقاد البرلمان الوجوبي لا يحول دون تدخل رئيس الجمهورية في الاختصاصات المخولة دستوريا للسلطة التشريعية، وهو ما يطرح التساؤل الآتي:

- هل للبرلمان مناقشة وإلغاء ما اتخذته رئيس الجمهورية في هذا الصدد؟

بالرجوع للفقهاء الفرنسي في تفسير المادة 16من دستور فرنسا لسنة 1958، فقد أجاز أن يناقش البرلمان ما اتخذته رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، كما له أن يمارس وظيفته التشريعية كاملة في وقت الأزمات<sup>(3)</sup>.

غير أن هناك رأي فقهي آخر يقول بعدم جواز قيام البرلمان بمهامه التشريعية وقت الأزمات، رغم انعقاده الوجوبي، فيبقى مجرد من صلاحياته، ولا يجوز له التدخل في المجالات التي نظمها رئيس الجمهورية بموجب القرارات التشريعية حسب المادة 16من الدستور، وهو ما أكدته الرئيس ديغول لدى تطبيقه لهذه المادة أنه رغم جواز أن يناقش البرلمان التدابير التي اتخذها الرئيس فليس له أن يتخذ أي قرار بشأنها، وهو ما أجمع عليه الفقهاء، فعدم إمكانية أن يعارض البرلمان تدابير اتخذها الرئيس خلال ممارسة سلطته في

<sup>1</sup> رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 94.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 173.

<sup>3</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 36.

إعلان الحالة الاستثنائية هذا لا يمنع البرلمان من مناقشتها وتقييمها، كما له أن يمارس وظيفته خارج نطاق الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية طبقا للمادة 16 من الدستور<sup>(1)</sup>.

وخلاصة القول، فإن منح رئيس الجمهورية والاعتراف له بإمكانية تدخله في المجال المخصص للبرلمان في الظروف الاستثنائية، من شأنه إخفاء قواعد الفصل بين السلطات في ظل هذه الظروف وذلك لما يقتضيه الضرورة لمواجهة تلك الظروف<sup>(2)</sup> لكن ذلك لا يعني تحلل الرئيس من مبدأ المشروعية سواء في ظل الظروف العادية أو غير العادية<sup>(3)</sup>.

### ثالثا: في المجال التنظيمي:

نصت المادة 125 فقرة 1 من دستور 1996<sup>(4)</sup> على أنه: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون.....»

وعن الظروف الاستثنائية، فإن السلطة التنظيمية عند اختصاص ممارستها من قبل رئيس الجمهورية في هذه الظروف دون أي إشكال، وله أن يصدر مراسيم فردية أو تنظيمية في ظل الظروف الاستثنائية<sup>(5)</sup> في مجال الضبط الإداري على وجه الخصوص<sup>(6)</sup>، على هذا يصبح الرئيس في ظل الظروف الاستثنائية مشرع حقيقي للدولة سواء في المجال المحجوز للبرلمان بمقتضى أوامر تشريعية، أو في المجالات غير المخصصة للقانون بمقتضى مراسيم وهو بالتالي يجمع الوظيفتين معا<sup>(7)</sup>.

<sup>1</sup> رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 95، 96.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 179.

<sup>3</sup> مهند صالح الطراونه، المرجع السابق، ص 180.

<sup>4</sup> تقابلها المادة 143 من القانون 16-01 سابق الذكر.

<sup>5</sup> مراد بدران، المرجع السابق، ص 36.

<sup>6</sup> سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 180.

<sup>7</sup> رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 95.

خلاصة الفصل الأول:

بعد التعرض للنظام القانوني للأوامر التشريعية، أصبح واضحاً مدى أهمية منح اختصاص التشريعي بأوامر لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال بيان مختلف المبررات التي على أساسها منح هذا الاختصاص، ليتبين مدى مشروعيته. أيضاً تم توضيح الحالات التي من خلالها يسمح لرئيس الجمهورية تفعيل المادة 124 والمادة 93 من الدستور، والتشريع بموجب أوامر، وتتمثل هذه الحالات في:

الحالات العادية: وهي حالة شغور البرلمان أو ما بين دورتيه، أو في المجال المالي.

أيضاً الحالة الاستثنائية، ويشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر تشريعية، وهي الحالة الأكثر تبريراً لمنح اختصاصا التشريع لرئيس الجمهورية. ليتبين مدى الضرورة الوظيفية للأوامر التشريعية.

نظراً لاختلاف حالات التشريع بأوامر، وكونها تدخل في المجال المخصص للبرلمان، إضافة إلى صدورها من سلطة إدارية، كان لابد من تحديد الطبيعة القانونية لتلك الأوامر في كل حالة. - المبحث الأول -.

إن تدخل رئيس الجمهورية في اختصاص البرلمان ليس مطلقاً، ونظراً لخطورة هذا الاختصاص والذي من خلاله يتقاسم الرئيس مع البرلمان اختصاص التشريع، وحتى لا يترك المجال مفتوحاً لرئيس الجمهورية نص المؤسس الدستوري في المادة 124 والمادة 93 على الشروط التي على رئيس الجمهورية مراعاتها لإصدار تلك الأوامر -المبحث الثاني-، وهي بلا شك ذات أهمية قصوى للحد من استخدام هذه السلطة كون الأوامر التشريعية ليست إلا استثناء على الأصل العام الذي يقضي بأن السلطة التشريعية هي المخول لها أصالة اختصاص التشريع.

لكن ونظراً لخطورة وحساسية السماح لرئيس الجمهورية للتدخل في اختصاصات سلطة أخرى، إضافة إلى المكانة الخاصة التي يحتلها الرئيس في النظام الجزائري، وإمكانية أن لا يحترم ويتقيد بالشروط الخاصة بهذا الاختصاص كان لابد من وجود وسائل أخرى من شأنها وضع حد لأي تجاوز يصدر عن رئيس الجمهورية بهذا الخصوص، والمساس باستقلالية البرلمان. وهو ما سيتم بيانه في الفصل الثاني من هذا البحث.

---

# الفصل الثاني

الأوامر التشريعية وأثرها على مبدأ الفصل  
بين السلطات

---



يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات، من أشهر المبادئ الفقهية في القانون الدستوري، هذا المبدأ والذي تعود أصوله التاريخية وأسباب نشأته إلى الميظرة التي كان يمارسها الحكام والملوك قديما في الدولة، أين كان الحاكم يجمع في يده كل السلطات في الدولة دون استثناء، ما أثر سلبيا على الشعوب التي عانت ولقرون طويلة من استبداد الحكام ودكتاتوريتهم.

لهذا نادى الكتاب والمفكرون السياسيون بضرورة الفصل بين السلطات أو الهيئات الحاكمة في الدولة منعا للاستبداد وضمانا لمبدأ الشرعية. لهذا نشأ المبدأ الشهير "مبدأ الفصل بين السلطات"<sup>(1)</sup>، ومونتسكيو هو من وضع هذا المبدأ في كتابه الشهير "روح القوانين" لسنة 1734، وهو من أهم مبادئ التنظيم السياسي، جاء عقب ما كان سائدا في طريقة الحكم وهو تركيز السلطة في يد الحاكم كونها حقا شخصا وامتياز له<sup>(2)</sup>. انتقل هذا المبدأ إلى الميدان التطبيقي عقب الثورتين الفرنسية والأمريكية.

جدير بالذكر أن مونتسكيو ليس وحده من أسس لهذا المبدأ، فهناك أفلاطون، وأرسطو، ولوك وغيره ممن أسسوا لهذا المبدأ، ولكن كل حسب رأيه وطريقة تبنيه له<sup>(3)</sup>. والغالب في من طالبوا بالفصل بين السلطات، أرادوه أن يكون فصلا مطلقا، ولكن لاستحالة ذلك، ووجود الضرورة أدى إلى وجود نوع من تعاون بين السلطات خصوصا ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية، سواء في مجال التشريع أو مجال الرقابة بينهما.

أما عن الجزائر فقد تبنت كل دساتيرها المتعاقبة بعد الاستقلال مبدأ الفصل بين السلطات، وآخرها دستور 1996 الذي أفرد في الباب الثاني منه لكل سلطة فصل خاص بها. مع العلم أنه منح في الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية، اختصاصا لرئيس الجمهورية بموجبه يتدخل في المجالات المحجوزة للبرلمان. لقد أثر هذا الاختصاص نتيجة المكانة الخاصة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بشكل سلبي على اختصاص البرلمان كسلطة مستقلة من جهة، وعلى أدائه كونه المشرع الأصلي والمحول له سن القوانين من جهة أخرى.

<sup>1</sup> بن حمودة ليلي، الديمقراطية و دولة القانون، مرجع سبق ذكره، ص 259، 260.

<sup>2</sup> ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 09، 10.

<sup>3</sup> فريدة علوش، نبيل فرقور، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، العدد 04، ص 224،

فالملاحظ لسلطة البرلمان بعرفتيه في الجزائر، هو ضعف أدائه في صنع القوانين، والذي يرجع إلى المنهج أو الطريقة التي نظم بها هذا الدستور كل سلطة بأن وضع الكثير من القيود على البرلمان لممارسة التشريع، في حين فتح لرئيس الجمهورية مجالاً واسعاً في منحه صلاحيات تشريعية وعلى رأسها الأوامر التشريعية، وأثره البالغ على البرلمان، ما جعل الكثير ممن كتبوا حول السلطات العامة في الجزائر وخاصة دستور 1996 يقولوا بصورية<sup>(1)</sup> مبدأ الفصل بين السلطات، بتفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية<sup>(2)</sup> - سيتم بيانه في المبحث الأول -.

لكن رغم ذلك لا بد من بيان أن المؤسس الدستوري الجزائري وضع بعض الآليات بمثابة ضمانات من شأنها وضع حد لرئيس الجمهورية<sup>(3)</sup> لدى استخدامه للصلاحيات التشريعية وبالخصوص الأوامر التشريعية من خلال أساليب الرقابة من ناحية، والمساءلة السياسية لرئيس الجمهورية من ناحية أخرى - وسيتم بيانه في المبحث الثاني -.

على هذا تطرح التساؤلات الآتية:

- ما مدى تأثير القيود الموضوعية على البرلمان في قيامه بعملية التشريع، بالخصوص الأوامر التشريعية؟
  - وهل يمكن القول أن الرقابة بأنواعها ومساءلة رئيس الجمهورية سياسياً هي بمثابة ضمانات فعلية للفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر؟
- وسيتم التطرق لذلك في هذا الفصل من البحث، مع الإشارة في كل مرة إلى الإصلاحات التي جاء بها مشروع تعديل الدستور الأخير 2016.

### المبحث الأول: تنظيم السلطة التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي في الجزائر:

إن مما استقرت عليه الأنظمة السياسية ضرورة التعاون بين السلطات العامة في الدولة وخاصة التشريعية والتنفيذية. أما السلطة القضائية فهي سلطة محايدة مهمتها الأساسية تطبيق القانون. لكن

<sup>1</sup> ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص

06.

<sup>2</sup> سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 120.

<sup>3</sup> جدير بالذكر أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على ذلك ولكن يستشف من مواد دستور 1996 المعدل بالقانون 01-16، سابق الذكر.

الملاحظ في دستور الجزائر لسنة 1996 هو توسيعه لاختصاصات السلطة التنفيذية التي تجاوزت حدود اختصاصه إلى اختصاصات السلطات الأخرى، بالخصوص التشريعية، فكانت الأوامر التشريعية أكثر الامتيازات الممنوحة لرئيس الجمهورية للتدخل في المجالات التشريعية المخصصة للبرلمان بغرفتيه، في حين وضع الدستور الكثير من القيود على البرلمان لممارسة اختصاصاته والتي اعتبرت عراقيل تحول دون انفراده بتأدية مهامه ما أدى إلى ضعف أدائه وإعطاء الأفضلية لرئيس الجمهورية على حسابه.

لذلك كان لابد من التعرض إلى القيود التي وضعها المؤسس الدستوري الجزائري على البرلمان<sup>(1)</sup> وأثرها على ممارسة اختصاصاته. ثم بيان عدم جدوى القيود التي وضعت لرئيس الجمهورية لدى استخدامه لآلية التشريع بأوامر، أيضا أثر القيود الموضوعية على رئيس الجمهورية بخصوص الأوامر التشريعية على استقلالية السلطة التشريعية، وهل تدارك ذلك المؤسس الدستوري الجزائر في مشروع تعديله للدستور لسنة 2016<sup>(2)</sup>.

### المطلب الأول: مدى سلطة البرلمان في ممارسة اختصاص التشريع:

من منظور القانون الدستوري والنظم السياسية أن القيام بعملية التشريع هو أساس وجود السلطة التشريعية في أي نظام، ولها في ذلك الحرية المطلقة في إطار الحدود الدستورية المقررة لها، فلا حدود لذلك إلا ما استثني بنص في الدستور.

في الجزائر ورغم إقرار المؤسس الدستوري سيادة البرلمان في إعداد القانون<sup>(3)</sup>، لكنه أورد العديد من الإجراءات والتي اعتبرت بمثابة قيود للبرلمان في مباشرته للعملية التشريعية، وهي بلا شك من الأسباب الرئيسية التي ساهمت في ضعف أدائه، بالمقابل اكتسحت الأوامر التشريعية جل المجالات المخصصة للبرلمان بموجب المادة 122 و123 من دستور 1996 والذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

- فكيف أثرت الإجراءات المنظمة لعمل السلطة التشريعية على استقلاليتها؟

<sup>1</sup> وردت هذه القيود ضمن المواد المنظمة للسلطة التشريعية في الفصل الثاني من الباب الثاني الخاص بتنظيم السلطات في الجزائر في دستور 1996 المعدل بالقانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> ينظر في ذلك مواد القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

<sup>3</sup> نصت المادة 98 فقرة 02 على أنه: «.....وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

### الفرع الأول: حصر نطاق التشريع البرلماني:

يعتبر البرلمان سيّدا في إعداد القانون والتصويت عليه بداية من اقتراحه ومختلف الإجراءات التي يمر بها من المناقشة إلى التصويت على هذا القانون، وكل هذه الإجراءات تعرضت للتقييد من المؤسس الدستوري الجزائري بالأخص دستور 1996 وتعديله لسنة 2016، وذلك من خلال:

#### أولا: الحصر الموضوعي لمجالات البرلمان التشريعية م 122، 123 من دستور 1996 المعدل<sup>(1)</sup>:

وفق نص المادة 98 فقرة 2 من الدستور، فالبرلمان حسبها له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ومعنى ذلك أن مجال البرلمان هنا غير محدد، لكن بالرجوع لنص المادة 122<sup>(2)</sup> فإن المؤسس الدستوري من خلالها أقر للبرلمان 30 مجال فقط يشرع بموجبها بقوانين عادية، كما يشرع البرلمان بموجب قوانين عضوية في المادة 123 منه، وهي بالمقارنة مع القوانين العادية أكثر تعقيدا إن من ناحية الإجراءات المقررة لها، أو من حيث النسبة المطلوبة للتصويت والمصادقة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، وأعضاء مجلس الأمة<sup>(3)</sup>.

يرجع البعض تقييد المجال التشريعي على أنه عقلنة<sup>(4)</sup> للعمل لبرلماني سواء في الجزائر أو في دول أخرى مثل فرنسا في دستورها لسنة 1958 ويوجد رأيان حول مجال الاختصاص التشريعي هل هو محدد على سبيل الحصر أم المثال؟

- **الرأي الأول:** يرى أن مجال القانون محدد وغير محصور، وما يؤكد ذلك عبارة: « يشرع البرلمان في المجالات والميادين التي خولها له الدستور...»<sup>(5)</sup>، لأن المشرع لو أراد التحديد لنص على أنه: « يشرع البرلمان في المجالات أو الميادين المحددة في هذه المادة أو إلى جانب المواد، أو أن البرلمان يشرع في المواضيع التالية »، ما يدل على وجود مجالات أخرى للتشريع، فالتعداد يفيد الحصر وليس على سبيل

<sup>1</sup> تقابل المود 122، و 123 من دستور 1996، المواد 140 و 141 من القانون 01-16 سابق الذكر.

<sup>2</sup> ينظر نص المادة 122 من دستور 1996، وعن مشروع التعديل 2016 القانون 01-16 فقد حذف العبارة 11 منها الخاصة ب "المصادقة على المخطط الوطني".

<sup>3</sup> نصت المادة 123 المعدلة، على أنه: « تتم المصادقة على القانون العضوي. بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة».

<sup>4</sup> محمد ياهو، المرجع السابق، ص 35، 36.

<sup>5</sup> ينظر الفقرة 1 من المادة 122 من دستور 1996 المعدلة.

الذكر. إضافة إلى ذلك، وجود مواد أخرى يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية منها المواد: 17، 18، 19، 20، 30، 40 و170 من دستور 1996<sup>(1)</sup>.

- **الرأي الثاني:** مجال القانون محدد على سبيل الحصر، فلا يجوز للقانون التدخل في الميادين الخارجة عن الموضوعات المحددة دستوريا، فالمادة 122 حددت المجالات المخصصة للبرلمان على سبيل الحصر، وليس على سبيل الذكر وما عداها يكون للسلطة التنظيمية أي في غير الأمور المخصصة للقانون<sup>(2)</sup>. غير أنه ومهما كان مجال اختصاص البرلمان واسع، فإن مزاحمة رئيس الجمهورية له في اختصاصه الأصلي بموجب أوامر تشريعية لا شك أنه يؤدي إلى تقليص دور البرلمان في أداء اختصاصه، وهو ما يتناقض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وأيضا يؤدي إلى تقوية مركز ونفوذ رئيس الجمهورية في الدولة<sup>(3)</sup>.

#### ثانيا: تهميش البرلمان في المجال المالي:

قانون المالية هو القانون الذي يحدد إيرادات ونفقات الدولة للسنة المالية المقبلة. في الجزائر تقوم الحكومة بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية من خلال دوائرها الوزارية، ووفق ما يلاءم تنفيذ برنامجها، فتضع ما يناسبها من نفقات وإيرادات دون أن يكون للبرلمان أي دور في ذلك، ليقصر دوره في هذا المجال على المناقشة المحددة بـ 75 يوم المنصوص عليها في المادة 120 فقرة 7 من دستور 1996<sup>(4)</sup>. كما تنص المادة 121 من دستور 1996<sup>(5)</sup> على أنه: « لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها»، هذا مع اشتراط توقيع 20 نائب على أي اقتراح قانون ومنها اقتراح قانون في المجال المالي<sup>(6)</sup>، غير أن تهميش البرلمان في إعداد قانون المالية يرجعه البعض إلى ما أثبتته التجربة في توجه البرلمان

<sup>1</sup> عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 179.

<sup>2</sup> المادة 125 من دستور 1996.

وليد شريط، المرجع السابق، ص 206.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 132.

<sup>4</sup> عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سبق ذكره، ص 157.

<sup>5</sup> تقابلها المادة 139 من القانون 16-01 سابق الذكر.

<sup>6</sup> ينظر نص المادة 119 من دستور 1996 تقابلها المادة 136 من القانون 16-01 السابق..

نحو الإسراف في وضع قوانين وخاصة المالية ما من شأنه إرهاب ميزانية الدولة، ضف إلى ذلك أن هذا القانون يحتاج إلى الخبرة والمكنة العلمية في إعدادة، والحكومة هي الأقرب من البرلمان في وضعه باعتبارها سلطة التنفيذ، وأيضاً الأقرب إلى المرافق لعامة ومختلف مؤسسات الدولة<sup>(1)</sup>.

لهذا تحتكر السلطة التنفيذية اختصاص إعداد قانون المالية، فتضعه الحكومة ويصدره رئيس الجمهورية، ليقصر دور البرلمان على المناقشة. كما تلجأ الحكومة أحياناً لتقييد البرلمان في عملية التصويت بطريقة "التصويت المقيد" كوسيلة تضغط بها الحكومة على البرلمان. كما أن أهم قيد دستوري على البرلمان بخصوص قانون المالية هو أجل 75 يوم المحدد له للتصويت على هذا القانون ما

نصت عليه المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996<sup>(2)</sup> وهي مدة غير كافية وقصيرة ولها تأثير كبير على حرية الغرفتين في المناقشة والتعديل.

يترتب على عدم مصادقة البرلمان على القانون في أجل 75 يوم انتزاع لاختصاصه، ويتحول إلى رئيس الجمهورية الذي يصدره بموجب أمر<sup>(3)</sup>.

أما قانون المالية التكميلي، فهو قانون يتضمن فرض إيرادات جديدة أو إجراء تحويلات بين فصول الميزانية، وذلك بتغيير الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي استجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانياً، والتي عادة لا يتعرض لها مشروع قانون المالية<sup>(4)</sup> فيخضع هو الآخر لأحكام قانون المالية.

خلاصة لما سبق فإن قانون المالية والذي يفترض أنه قانون عضوي وفق ما نصت عليه المادة 123 من الدستور كأحد اختصاصات البرلمان، لكن تستأثر به الحكومة في إعدادة، ويمنح اختصاص إصداره بأمر لرئيس الجمهورية حسب الشروط السابقة ما يبرز التهميش الصريح لدور البرلمان في المجال المالي. يقول

<sup>1</sup> لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 133.

<sup>2</sup> نصت الفقرتان 8 و9 من المادة 120 من الدستور على انه: « يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة.

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

ينظر أيضاً المادة 44 من القانون العضوي 99-02.

<sup>3</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص ص 134، 135.

<sup>4</sup> عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 165.

الدكتور سعيد بو الشعير أن المؤسس الدستوري يحرص - ظاهريا - على إشراك البرلمان في ممارسة سلطاته بدراسة ومناقشة قانون المالية والمصادقة عليه أصلا، واستثناء وللضرورة حول الاختصاص التشريعي في هذا المجال إلى الرئيس. فرغم إقرار سلطة البرلمان ظاهريا، لكن فتح الباب على مصراعيه سياسيا وعمليا لصالح رئيس الجمهورية كلما حدث الأغلبية البرلمانية عن اتجاه الحكومة بإدخالها لتعديلات، ما يجعل ممثلي الرئيس يعرقلوا المصادقة على النص الوارد من المجلس الشعبي الوطني، ليصدر هذا القانون عن طريق أمر<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: تقييد الإجراءات التشريعية للبرلمان، وأثره على ممارسة اختصاصه:

تمر عملية سن القوانين بعدة مراحل وإجراءات بداية من اقتراحه من قبل النواب، أو تقديمه من قبل الحكومة في شكل مشروع قانون، ثم مناقشته والتصويت عليه إلى غاية إصداره. إن الإجراءات الموضوعية لاختصاص السلطة التشريعية أصبحت بمثابة قيود مفروضة عليها تحول دون حرية قيامها بمهامها وذلك من خلال ما يلي:

#### أولا: القيود الواردة على النواب في اقتراح القوانين:

اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 119 فقرة 2 من الدستور أن يقدم اقتراح قانون من قبل 20 نائب من المجلس الشعبي الوطني كأول إجراء في التشريع، وبهذا تكون سيادة البرلمان في إعداد القوانين نسبية ومقيدة<sup>(2)</sup>، وهو ما أكدته المادة 23 من القانون العضوي 99-02 المنظم لعلاقة الحكومة مع البرلمان بقولها: «يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا من قبل عشرين (20) نائبا» كما اشترطت المادة 20 من القانون العضوي 99-02 في اقتراح القانون إرفاقه بعرض لأسبابه، وأن يجر نصه في شكل مواد. أما المادة 24 من نفس القانون فاشتترط أن لا يكون اقتراح القانون نظير موضوع اقتراح أو مشروع قانون تجرى دراسته في البرلمان أم تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر 12 شهرا، ويرفض أي مقترح قانون وفق ما نصت عليه المادة 121 من الدستور<sup>(3)</sup> التي تنص على أنه: «لا يقبل أي اقتراح

<sup>1</sup> سعيد بو الشعير، التشريع عن طريق أوامر بين أوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، المرجع السابق، ص 21، 22.

<sup>2</sup> حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها، المرجع السابق، ص 66.

<sup>3</sup> ينظر في ذلك المواد، 20، 21، 22، 23 و 24 من القانون العضوي 99-02.

قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها».

ما ينبغي التنويه له حول اقتراحات النواب وضعفها، فيرجع سببها إلى مدى تكوين النواب وقدرتهم على معالجة المسائل الداخلة في مجال التشريع وبشكل سليم<sup>1</sup>، فالتكوين يلعب دور كبير في مهمة وضع القواعد القانونية، هته الأخيرة والتي تحتاج دائما إلى التخصص<sup>(2)</sup>، إضافة إلى ذلك التعددية الحزبية وأثرها السلي أو الايجابي على مقترحات القوانين، والتي تفتقر للبدائل الجدية، والواقعية، إلى جانب إثارها للمصالح الشعبية حتى على حساباتها الشخصية ومصالحها. كل هذا ساهم في ضعف اقتراحات النواب<sup>(3)</sup>.

بالإضافة إلى ما سبق، يقصى المؤسس الدستوري النواب من اقتراح قوانين تتعلق بميدان الدفاع، كونها تمس بقطاعات سيادية في الدولة. فترجع مسألة معالجتها للسلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية استنادا للمادة 77 فقرة 3،2 التي تنص على التوالي على أن رئيس الجمهورية هو: «القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية. يتولى مسؤولية الدفاع الوطني»<sup>(4)</sup>.

### ثانيا: تحديد المناقشة والتصويت للنواب:

تعد المناقشة والتصويت على القوانين صلب العمل المخول للسلطة التشريعية عن طريق اللجان المختصة لغرفتي البرلمان<sup>(5)</sup>، وهي أول قيد يرد على البرلمان، تتم بحضور ممثل الحكومة في حالة كان "مشروع قانون" محل مناقشة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون فيحال مناقشة "اقتراح القانون"<sup>(6)</sup>.

<sup>1</sup> محمد ياهو، المرجع السابق، ص ص 43، 44، 45.

<sup>2</sup> عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 31.

<sup>3</sup> عقيلة خرباشي، المرجع نفسه، ص ص 31، 32، 33.

<sup>4</sup> عقيلة خرباشي، المرجع نفسه، ص ص 29، 30.

<sup>5</sup> مزياني لونس، انتقاء السيادة الشعبية للبرلمان، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 140.

<sup>6</sup> ينظر المواد من 27 إلى غاية المادة 113 من القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين البرلمان.



عملية المناقشة حول كل مواد النص عن طريق تقديم الملاحظات والاقتراحات من البرلمانين، ليحال النص على اللجنة المختصة بغية إثرائه على ضوء التدخلات المقدمة في جلسات المناقشة، تليها عملية التصويت التي تتم في جلسة علنية<sup>(1)</sup>.

يكون التصويت بالأغلبية المطلقة للواب بالنسبة للقوانين العضوية، وأغلبية الحاضرون في القوانين العادية. أما مجلس الأمة فيصوت على القوانين بأغلبية 3/4 أعضائه وفق ما هو منصوص عليه في المادة 123 من دستور 1996 المعدل.

يبدو تدخل الحكومة عن طريق تمثيلها واضحا في عملية المناقشة والتصويت ابتداء من تواجدهم في جلسات اللجان الدائمة التي تقوم بدراسة القوانين وفق ما ورد في المادة 27 من القانون العضوي 99-02 بإعطاء حق للجان للاستماع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها لممثل الحكومة، ويمكنها أيضا الاستماع لأعضاء الحكومة الذين يمكنهم حضور أشغال اللجان الدائمة بطلب من الحكومة<sup>(2)</sup>، مع العلم أن صلب نشاط البرلمان هو من خلال اللجان الدائمة للبرلمان باعتبارها الأكثر تخصصا واطلاعا بالعمل البرلماني، فهي بمثابة مخابر تشريعية<sup>(3)</sup> ولا شك أن متابعة الحكومة للجان البرلمانية ومشاركتها في دراسة القوانين يؤثر عليها خصوصا إذا كانت مشاريع قوانين محل دراسة من قبل اللجان.

بالرجوع إلى تشكيلة هذه اللجان، هي عبارة عن مجموعات برلمانية، بحيث أن كل مجموعة برلمانية تضم 15 نائبا على الأقل، بالتالي كل حزب في المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يشكل أكثر من مجموعة برلمانية، كما أن توزيع المقاعد داخل اللجان يكون وفق التمثيل النسبي لعدد أعضاء المجموعة البرلمانية مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء اللجنة، والحزب الذي يكون لديه أغلبية برلمانية، سيكون له أكبر عدد من أعضاء البرلمان في المجموعات البرلمانية، وأكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة، كما تكون له

<sup>1</sup> عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 43.

ينظر نص المادة 06 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

<sup>2</sup> ينظر المادة 27 من القانون العضوي 99-02 سابق الذكر.

<sup>3</sup> ينظر عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 44.

نسبة كبيرة من الحقائق الوزارية<sup>(1)</sup>، وهو ما يؤثر على عمل اللجان من خلال تواجد عدد كبير من مؤيدي سياسة الحكومة وتوجهها.

لا يتوقف تدخل الحكومة في حدود دراسة النص أمام اللجان الدائمة، بل يمتد أيضا لعملية المناقشة والتصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فهذه العملية تكون بادئ الأمر بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم مقرر اللجنة المختصة، فالمتدخلين من نواب المجلس الوطني أو أعضاء مجلس الأمة إذا كان النص المعروض على مجلس الأمة للمناقشة والتصويت بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه.

والأكثر من ذلك هو إمكانية طلب الحكومة أن يكون التصويت مع المناقشة المحدودة المنصوص عليه في المادة 37 من القانون العضوي 99-02 وهو لا شك سينصب في صالح الحكومة.

مع الإشارة أن الأوامر التشريعية التي يعرضها رئيس الجمهورية على البرلمان، عملية التصويت عليها تتم بدون مناقشة<sup>2</sup> فإما أن يوافق عليها البرلمان بغرفتيه أولا يوافق عليها دون إمكانية إجراء أي تعديل عليها، أو مناقشتها من حيث الموضوع<sup>(3)</sup> ما يغلق الباب أمام إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، ثم تحول للبرلمان لمجرد مصلحة تصويت، والتي اعتبرها الأستاذ أردون Ardant هي "تعليب" النصوص القانونية المحددة لمواصفاتها مسبقا من طرف الحكومة<sup>(4)</sup>.

لملاحظ على عملية المناقشة والتصويت التي تقوم بها غرفتي البرلمان ملازمة الحكومة لكل مراحلها بداية من مشاريع القوانين التي تعرضها عليها، ومرورا بالمناقشة بعد دراسة النص من قبل اللجان، حتى عملية التصويت وهو ما يؤدي بلا شك إلى التأثير على عمل النواب والأعضاء، كما لا يستبعد أن تنصب هذه العملية لصالح الحكومة من خلال تدخلاتها أو التأييد البرلماني من نواب المجلس الوطني، وإلا

<sup>1</sup> عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص ص 45، 46.

<sup>2</sup> نصت المادة 38 من القانون العضوي 99/02 السابق الذكر على انه: « يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة و في هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل ».

<sup>3</sup> ينظر الفقرة 03 من المادة 38 من القانون العضوي 99-02، المرجع السابق.

<sup>4</sup> عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 48.

من خلال الثلث الرئاسي بمجلس الأمة<sup>(1)</sup> كل ذلك يجعل قاعدة سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه نسبية.

كما أن إمكانية تعديل القانون مقتصرة على نواب المجلس الشعبي الوطني مع استبعاد مجلس الأمة في ذلك رغم عمومية نص المادة 98 من الدستور التي تقر بسيادة البرلمان -بغرفتيه- في إعداد القانون والتصويت عليه، ففي رأي للمجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/م/د/98 حول المادة 120 من الدستور، الذي اقترح فيه مجلس الأمة إمكانية أن يعدل القوانين المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني، قضى المجلس الدستوري بأن: "مجلس الأمة لا يملك صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة"- هذا ظاهرياً-، لكن بالتدقيق في العبارات، يتبين أن المجلس الدستوري يقصد أن مجلس الأمة لا يملك حق التعديل خارج إطار المادة 20 من الدستور<sup>(2)</sup>.

لكن بالرجوع لتعديل الدستور لسنة 2016 نص صراحة في المادة 119 فقرة 02 على أن مجلس الأمة له حق المبادرة بالقوانين، وهو بلا شك إزالة لأي غموض بخصوص إمكانية أن يقترح مجلس الأمة قوانين<sup>(3)</sup>.

### ثالثاً: تدخل السلطة التنفيذية لحل الخلاف بين الغرفتين:

قد يحدث أن لا يوافق مجلس الأمة على القانون المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، وينشأ خلاف بين الغرفتين، وحتى لا يبقى النص القانوني محل الخلاف معلقاً بين إصداره أو إلغائه، فقد ارتأى المؤسس الدستوري أن تنشأ لجنة سماها "لجنة متساوية الأعضاء" مهمتها حل هذا الخلاف<sup>(4)</sup> تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وفق ما نصت عليه المادة

<sup>1</sup> ينظر المادة 101 فقرة 2 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 03/118 من القانون 01-16، ويطلق على الثلث المعين في مجلس الأمة بالثلث المعطل للقوانين.

<sup>2</sup> عقيلة خرياشي، مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 250، 252، 251.

- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 191، 192.

<sup>3</sup> نصت المادة 136 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري على أنه: « لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا (20) أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة ..... ».

<sup>4</sup> نص القانون 02-99 في المادة 88 منه على أن: « يحدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء ».

120 فقرة 04 من دستور 1996 المعدل بقولها: « وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء ».

المثير للانتباه هنا هو ربط المؤسس الدستوري انعقاد هذه اللجنة بطلب من الوزير الأول رغم أن الخلاف داخل السلطة التشريعية، والمفترض أن أحقية استدعاء هذه اللجنة يكون لغرفتي البرلمان<sup>1</sup>، كما أن المادة السابقة لم تحدد أجل استدعائها وتركت الأمر للسلطة التقديرية للوزير الأول، ما يبرز التفوق الحكومي على البرلمان.

ولا يتوقف دور الحكومة عند هذا الحد، بل يمتد إلى التدخل في أشغال هذه اللجنة، ما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف<sup>(2)</sup>.

ينحصر دور اللجنة المتساوية الأعضاء في اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف<sup>(3)</sup>.

إن مرافقة الحكومة للبرلمان في كل مراحل إعدادها للقوانين له من الأثر ما يجعل البرلمان غير مستقل في ممارسة اختصاصه.

عمليا، كشفت التجربة أن اللجنة المتساوية الأعضاء ليست التزاما بالمعنى الحقيقي، بل مجرد صلاحية بيد الوزير الأول وحسب تقديره للجوء إليها من عدمه، دون أن تحدد المادة السابقة أجل معين لاستدعائها ووضع حد لهذا الخلاف<sup>(4)</sup>، وحسنا فعل المؤسس الدستوري في مشروع التعديل الأخير بتدراكه لهذه الثغرة القانونية، فنص على أنه: « وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة (15) عشر يوما »<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ص 256.

- مزياي لونس، المرجع السابق، ص 146.

<sup>2</sup> نصت المادة 92 من القانون العضوي 99-02 على أنه: « يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ».

<sup>3</sup> ينظر نص المادة 94 من القانون العضوي 99-02 سابق الذكر .

<sup>4</sup> عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، المرجع السابق، ص 51.

<sup>5</sup> ينظر المادة 120 فقرة 6 من مشروع التعديل الدستوري 2016.

وهنا قطع المؤسس الدستوري على الحكومة أي احتمال للتماطل في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف بين الغرفتين وتحديد مصير النص محل الخلاف<sup>(1)</sup>.

لكن ما يثير التساؤل هنا هو الجزاء المترتب في حال فوات أجل خمسة عشر (15) يوما و لم يتم الوزير الأول باستدعاء هذه اللجنة. أي ما مصير النص محل الخلاف ؟ خصوصا أنه بانقضاء هذا الأجل يسقط حق الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء تحت طائلة البطلان وإلا عيب عمله بعيب الشكل والإجراءات.

وبهذا المؤسس الدستوري يربط دائما عمل السلطة التشريعية بالحكومة التي تملك الكثير من الوسائل والآليات للتدخل في صميم عملها، كما قد تكون عائقا في ممارسة البرلمان لمهامه واختصاصاته التشريعية بالخصوص<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثاني: أثر الأوامر التشريعية على السلطة التشريعية:

تبين من خلال المطلب السابق، عدم استقلالية السلطة التشريعية في مباشرتها لمهامها بداية من القيود الموضوعية على اقتراحات القوانين والتي تلازمها دائما مشاريع القوانين الحكومية إلى غاية التصويت عليها. لا يقف الأمر عند هذا الحد وانعكاسه على استقلالية البرلمان بل وغياب حدود للفصل بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجانب الوظيفي. فالأوامر التشريعية وتدخلها في اختصاص البرلمان له من الأثر البالغ والكبير على استقلاليته، ونتيجة هي غياب ملامح حدود تطبيق مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي وضعها المؤسس الدستوري في تنظيمه للمجال التشريعي في صنع القوانين<sup>(3)</sup>. كما أن القيود التي وضعها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لم تؤدي هي الأخرى الغرض من وجود نظام التشريع بأوامر.

<sup>1</sup> لا يعني تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء زوال الخلاف القائم بين الغرفتين بشكل نهائي، لأن النص الذي ستقترح هذه اللجنة قد يقابل بالرفض ويستمر الخلاف، يأتي دور الحكومة لإنهائه بسحب النص محل الخلاف حسب المادة 96 من القانون العضوي 99-02.

- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 197.

<sup>2</sup> مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، جامعة مولودي معمري، تيزي وزو، 2011، ص 103.

<sup>3</sup> مع التذكير أن التعديل الدستوري الجديد 2016 لم يقلص من تلك القيود بل أبقى عليها.

على هذا يطرح الإشكال الآتي:

- إلى أي مدى تساهم القيود الواردة على الأوامر التشريعية في الحيلولة دون تجاوز حدود ما وضعت لأجله؟

### الفرع الأول: القيود الواردة على الأوامر التشريعية وأثرها على البرلمان:

في إطار الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات، يفترض أن تكون هنالك قيود فعالة على كل سلطة للحد من تدخلها في اختصاصات السلطات الأخرى.

لكن قد تستدعي الضرورة تدخل سلطة عامة في الدولة في اختصاص سلطة أخرى، كون السلطة التشريعية، ولطبيعتها لا تنعقد بشكل دائم، وإمكانية ظهور مستجدات تتطلب سرعة التدخل<sup>(1)</sup>، والذي يكون من قبل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للبرلمان بموجب أوامر تشريعية وحتى لا يكون هذا التدخل غصب لسلطة البرلمان جعله المؤسس الدستوري قيودا ليحول دون انتقاص البرلمان لسلطته، وسبب ذلك منح اختصاصاته لسلطة أخرى.

فهل لتلك القيود من الفعالية ما يحول دون هيمنة رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحيات التشريع؟

### أولا: التقييد الظاهري لمجالات الأوامر التشريعية، وأثره على السلطة التشريعية:

لقد حددت المادة 124 من دستور 1996 الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر في ظل الظروف العادية وهي حالة شغور البرلمان، أو بين دورتيه، أو في المجال المالي. إضافة إلى ذلك اختصاص رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في ظل الظروف الاستثنائية. لكن هذا التحديد ليس إلا ظاهريا، نظرا للتفوق الرئاسي الذي أدى إلى إضعاف دور البرلمان التشريعي. فيما يلي بيان كيف أن القيود الواردة على الأوامر التشريعية ليست إلا ظاهريا:

<sup>1</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 192.

1. عدم تحديد المجال الموضوعي للأوامر التشريعية:

من الدوافع التي على أساسها منح لرئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر هو عدم كفاية التشريعات العادية لمواجهة الظروف غير العادية التي قد تمر بها الدولة، فكان شغور البرلمان، أو بين دورتيه، أو أن تكون الدولة بظروف حرجة استثنائية تستدعي التدخل السريع لمواجهتها مبرر لذلك . لكن بالرجوع للمادة 124 فإنها لم تحدد المواضيع التي يمكن لرئيس الجمهورية التدخل فيها على اعتبار أن مجالات البرلمان التشريعية تشمل القوانين العادية والقوانين العضوية، هاته الأخيرة والتي لها طبيعة دستورية، وإجراءات وضعها ذات طبيعة خاصة<sup>(1)</sup>.

المادة السابقة لم تحدد بالضبط أي مجال يمكن للرئيس التدخل فيه بأوامر مع مراعاة اختلاف الإجراءات والموضوعات لكلا القانونين وخصوصية كل فئة على حدى فيتدخل رئيس الجمهورية في المجالات المحددة للبرلمان بموجب قوانين عضوية أو مجالات القوانين العادية، كما أن لتلك الأوامر أن تعدل أو تلغى أي نوع من القوانين سارية المفعول<sup>(2)</sup>.

اختلف الفقه حول مدى إمكانية أن تتدخل الأوامر التشريعية في مجالات القوانين العضوية بالخصوص، فذهب الدكتور مراد بدران إلى إمكانية أن تعدل أو تلغى الأوامر التشريعية القوانين العضوية كون المادة 124 من دستور 1996 سمحت للرئيس بالتدخل في اختصاص البرلمان دون أي استثناء وأيده الأستاذ بن مالك بشير في ذلك<sup>(3)</sup>.

في حين خالفهم الدكتور نصر الدين بن طيفور في ذلك و حجته في ذلك أنه لا يمكن للنائب -أي رئيس الجمهورية- أن يشرع أكثر مما لهذا الأصل -أي البرلمان-، لأن فئة القوانين العضوية تحتاج لأغلبية خاصة في البرلمان لإقرارها، وإلا لا يستطيع التصويت عليه، فكيف لرئيس الجمهورية تحقيق ذلك، فمن غير المنطقي أن يحصل على أغلبية لم يحصل عليها البرلمان، كما أن اشتراط الأغلبية المطلقة للتصويت على القوانين العضوية هو لحكمة أرادها المؤسس الدستوري، والتي لا محالة إذا طالتها الأوامر التشريعية،

<sup>1</sup> مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996، و اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري 1989-2010، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 130.

<sup>2</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 193.

<sup>3</sup> بومدين أحمد، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري " مقارنة بالنظامين الفرنسي والمصري، المرجع السابق، ص 212.

رغم عرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، إلا أن موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يشترط فيها الأغلبية المطلقة وإنما أغلبية الربع +1 من أعضاء المجلس في أضعف الأحوال إذا حضر جلسة التصويت نصف الأعضاء فقط زائد واحد<sup>(1)</sup>.

أما عن الدول التي تأخذ بنظام التفويض بخصوص التشريع بأوامر، كفرنسا مثلا من خلال المادة 58 من دستور 1958، فلا تطال تلك الأوامر التفويضية مجال القانون العضوي إنما تنحصر في مجالات القانون العادي رغم أن المادة لم تنص على ذلك صراحة إلا أن اتجاه الفقهاء و منهم PIERRE CAMBAY فيستبعد أن يشرع رئيس الجمهورية في مواضيع تدخل في مجالات القوانين العضوية و يؤيده الكثير من الفقهاء في ذلك منهم MONTANE DE LA ROQUE<sup>(2)</sup>.

## 2. التقييد الزمني للأوامر التشريعية:

لقد قيد الدستور الجزائري رئيس الجمهورية زمنيا في ممارسة اختصاص التشريع بأوامر، وذلك من خلال المدة الممتدة بين دورتي البرلمان المنصوص عليها في المادة 05 من القانون العضوي 99-02 والمحددة بشهرين إذا كانت مدة كل دورة 05 أشهر على الأكثر، أو أربعة أشهر في حال كانت مدة كل دورة 4 أشهر على الأقل<sup>(3)</sup>.

وخارج هذه المدة يحظر على رئيس الجمهورية أن يشرع بموجب أوامر، لكن لا يعني ذلك أن ينعقد الاختصاص لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر بمجرد انقضاء دورة البرلمان العادية لأن غاية التشريع الأوامر هو عدم كفاية التشريعات القائمة، ووجود شرط أكثر موضوعية كشرط الضرورة خصوصا، أعطى الاختصاص في هذه الحالة لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر بمجرد دخول البرلمان في عطلة رسمية، لكن ما أثبتته التجربة العملية أن معظم الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية تكون خلال فترة عطلة البرلمان الرسمية، رغم أن هناك إمكانية أن يستدعى البرلمان في دورة غير عادية لدراسة الحالة المستجدة أو

<sup>1</sup> بومدين أحمد، المرجع السابق، ص 201.

<sup>2</sup> بومدين احمد، المرجع نفسه ، ص ص202، 203

<sup>3</sup> ينظر المادة 05 من القانون العضوي 99-02، سابق الذكر.



الظروف الراهنة<sup>(1)</sup>. وأيضاً شغور المجلس الشعبي الوطني المنحل من قبل رئيس الجمهورية وتحديد من ثلاثة أشهر لانتخاب مجلس جديد<sup>(2)</sup>، أعطت المادة 124 من الدستور لرئيس الجمهورية إمكانية للتشريع فيها. ما يمكن أن يقال في هذا الصدد أن تحقق الشروط المنصوص عليها في المادة 124 وهي حالة الشغور، أو بين دورتي البرلمان، لا يعني انعقاد اختصاص الرئيس للتشريع بأوامر خصوصاً مع كفاية التشريعات سارية المفعول، بل لا بد من وجود مبررات أكثر جدية وأسباب حقيقية كعدم كفاية التشريعات القائمة، أو حالة الضرورة وغير ذلك. وعليه فتقييد رئيس الجمهورية في القيام بعملية التشريع ليس إلا ظاهري لا غير، غير أنها أصبحت وسيلة للرئيس للتدخل في اختصاص البرلمان وبشكل كبير وهو ما يستدعي إعادة النظر حول هاذين الشرطين<sup>(3)</sup>.

### 3- أثر التقييد الموضوعي والزمني على السلطة التشريعية:

رغم تقييد المادة 124 من الدستور رئيس الجمهورية في اختصاص التشريع، وهي نفسها من قيده للحيلولة دون تجاوز الرئيس لحدود ممارسة هذا الاختصاص، فلم تحدد هذه المادة من جهة المجالات التي يشرع فيها بأوامر مع مراعاة في ذلك اختلاف إجراءات القوانين العادية عن إجراءات القوانين العضوية وهاته الأخيرة ونظراً لتعقيدات إجراءاتها<sup>(4)</sup> إلا أنها وسَّعت من سلطة رئيس الجمهورية ليصبح بذلك المشرع الأساسي إلى جانب السلطة التشريعية في الدولة، والقضاء على كل أشكال الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

لذلك كان لا بد على المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 أن يضيق أكثر على رئيس الجمهورية بخصوص منحه سلطة التشريع، وإيجاد قيود أكثر جدية وموضوعية بشأن الأوامر، ولعل شرط قيام حالة الضرورة أكثر الأسباب التي من خلالها يمكن للرئيس القيام بعملية التشريع، خصوصاً أن الواقع

<sup>1</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 196، 197.

<sup>2</sup> نصت المادة 129 فقرة 2 من دستور 1996 على أنه: "وتجري انتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 03 أشهر".

<sup>3</sup> مزياني لونس، المرجع نفسه، ص 197.

<sup>4</sup> مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص 131.

العملي بين مدى استغلال الرئيس المفرط للأوامر التشريعية للتدخل في اختصاص السلطة التشريعية، فمن سنة 1997 إلى 2002 صدر 20 أمر تشريعي، كما صدر 33 أمر تشريعي من سنة 2002 إلى 2007<sup>(1)</sup>. لكن بالرجوع للمادة 124 في مشروع تعديل الدستور 2016، التي أضاف المؤسس الدستوري فيها عبارة "في المسائل المستعجلة" والتي تفسر ربما هذا الاستعجال كسبب موضوعي واقعي ينعقد بوجوده فعلا اختصاص التشريع بأوامر، ويكون قيادا على رئيس الجمهورية للحد والتقليل من تدخله في اختصاص البرلمان إلا ما استدعته الضرورة<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: الصفة التشريعية للأوامر وأثرها على البرلمان:

من خلال بيان الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، وكيف يحدد تكييفها القانوني. الخروج بنتيجة مفادها أن هذه الأوامر قوة القانون، ومنطقيا إمكانية أن تعدل أو تلغي تلك الأوامر التشريعات القائمة، أما عرضها على البرلمان للموافقة عليها كما هو منصوص عليه في المادة 124 من الدستور، وإن كان من شأنه منع تقصير وإهمال رئيس الجمهورية، لكن لا أحد يملك الجرأة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية في حال مخالفته لهذا الإجراء كون تلك الأوامر تشريعات بمجرد صدورها عن رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>.

#### 1. الصفة التشريعية للأوامر الرئاسية:

بالرجوع للمادة 124 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 142 من القانون 16-01 التي نصت على أنه: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر...»، فكلمة "يشرع" الواردة في المادة، كانت الأساس الذي استند عليه الرأي القائل بالصفة التشريعية للأوامر الصادرة في ظل الحالات العادية، ورغم أنها أعمال إدارية بداية صدورها، إلا أن لها قوة القانون، ويمكن أن تتدخل في المجالات المحجوزة للسلطة التشريعية من خلال المواد 122 و123 من دستور 1996 المعدلة بالمواد 140 و141 من القانون

<sup>1</sup> بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 34. ينظر الملحق رقم (01).

<sup>2</sup> ينظر المادة 124 من مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>3</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 201.

16-01<sup>(1)</sup>، أي أن رئيس الجمهورية يمكنه التدخل في اختصاص البرلمان عن طريق أوامر في المجالات المخصصة للقوانين العادية أو القوانين العضوية على السواء ودون استثناء<sup>(2)</sup>. كما لم يقيد الدستور رئيس الجمهورية بمجالات محددة بل له الحرية المطلقة، لتصبح تلك الأوامر والصادرة في ظل شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتيه ذات طبيعة قانونية محضة ولها نفس مرتبة القانون في هرم تدرج القوانين<sup>(3)</sup> وتحتل نفس مرتبة القانون الصادر عن البرلمان شكلا.

أما عن الفرق بين الأوامر التشريعية والقوانين البرلمانية، فيكمن في الاختلاف في الجهة التي أصدرت تلك القوانين، والإجراءات التي تمر بها حسب كل جهة. أما اشتراط عرض تلك الأوامر على السلطة التشريعية للموافقة عليها، فهو ليس إلا لإجازتها أو إلغائها، ومعنى كل هذا أن منح رئيس الجمهورية اختصاص التدخل في المجال التشريعي، وإضفاء صفة القانون على ذلك الاختصاص وكأنه نقل لاختصاص إعداد القانون من سلطة أصلية إلى سلطة أخرى هي بالأصل سلطة تنفيذية وليست تشريعية، ما يتعارض مع مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القانون المنصوص عليه في الدستور<sup>(4)</sup>.

وحتى الأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية وفق ما نصت عليه المادة 124 من دستور 1996، فمادامت تعالج هي الأخرى مواضيع ذات طبيعة تشريعية، فلا شك أنها تحدث آثار قانونية، ولأن المادة 93 من الدستور 1996 نصت على أن: « تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية»<sup>(5)</sup>. فالنص الدستوري لم يحدد طبيعة هذه الإجراءات ولا حتى حدود هذا التدخل، بل أعطى للرئيس حرية التدخل حسب السلطة التقديرية له لما يراه مناسب ومن شأنه إعادة استتباب الأمن واستقرار البلاد وسلامة مؤسساتها.

<sup>1</sup> ينظر المواد 140 و 141 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 سابق الذكر.

<sup>2</sup> محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 45.

<sup>3</sup> سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2013، ص 80.

<sup>4</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 220.

<sup>5</sup> ينظر المادة 93 فقرة 3 من دستور 1996 المعدل .

## 2. أثر الصفة التشريعية للأوامر على سيادة البرلمان:

لقد كان منح سلطة التشريع لرئيس الجمهورية على سبيل الاستثناء وغاية ما في الأمر أن هناك ضرورة وجدت، وعلى أساسها تم نقل اختصاص التشريع لسلطة غير البرلمان لمباشرتها.

وحسب الدكتور سامي جمال الدين، أن اللوائح الاستثنائية وإن كانت ضرورة للإدارة، فهي ليست حقا خالصا لها، وإنما هو اختصاص قيد بضرورة توفر شروط معينة للجوء إليها، وشروط أخرى لإصدارها وتطبيقها، وأثار استخدام تلك الاختصاصات محدد بنطاق معين، فحسبه هذه اللوائح حتى مع طبيعتها القانونية ( سواء كانت أعمال مادية أو قانونية ) لكن بالرجوع إلى أساس قيامها فهي "حالة الضرورة"، أو "الظروف الاستثنائية" (1). فالمفروض أن الأوامر التشريعية تتدخل في حدود ضيقة في مجال القانون وعلى سبيل الاستثناء، إلا أن السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية لهذا التدخل تجعل منه شريك أصلي للبرلمان فأصبح يتقاسم اختصاص التشريع مع البرلمان (2). وهذا ما يستتج من خلال توسع اختصاص التشريع للرئيس على حسب البرلمان الذي هو من المفروض صاحب سيادة واختصاص أصيل التشريع وفق مبدأ الفصل بين السلطات.

بهذا فحدود الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجال التشريع غير واضحة المعالم، كما يصبح البرلمان هنا غير حر ومقيد في ممارسة اختصاصه في ظل القيود التي فرضها الدستور عليه ومراعاة التشريعات الصادرة عن رئيس الجمهورية، كما لا يستبعد ولو نظريا صدور تشريعات متناقضة لاختلاف الجهة المصدرة لها، فأيهما أولى بالتطبيق؟

وكنتيجة لما سبق، فإنه رغم الاختلاف بين الأوامر التشريعية والتشريعات الصادرة عن البرلمان من حيث السلطة المصدرة لكل منها وأحقية البرلمان في التشريع، إلا أن معالجة كل منها لنفس المواضيع وخصوصا القوانين العضوية وخصوصيتها لاشك يؤدي إلى صعوبة مبدأ الفصل بين السلطات الذي تقوم

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 78.

<sup>2</sup> سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص ص 78، 79.

عليه النظم الديمقراطية، لأن منح اختصاص التشريع لسلطتين، الأولى صاحب شرعية في الاختصاص وسلطة أصلية، ومنحه لسلطة المفترض أنها سلطة تنفيذية يعني تغييب تام مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: إقصاء البرلمان في مجال التشريع الاستثنائي:

الحالة الاستثنائية هي أكثر الحالات التي تتسع فيها سلطات رئيس الجمهورية، كون المؤسس الدستوري من خلال المادة 93 من الدستور أعطى له حرية اتخاذ أي إجراء من شأنه إعادة الأمن الاستقرار، وبهذا يكاد رئيس الجمهورية يجمع بين يديه الوظيفيتين التشريعية والتنفيذية<sup>(2)</sup>، نظرا لانفراد رئيس الجمهورية بتقرير إعلان الحالة الاستثنائية التي يكون فيها وضع البلاد الأمني غير طبيعي إلى درجة تضيقه لمبدأ المشروعية من أجل إعادة البلاد إلى الحالة الأمنية الطبيعية.

يثور هنا التساؤل حول دور البرلمان في تقرير وإنهاء الحالة الاستثنائية خصوصا أن المؤسس الدستوري نص على وجوب اجتماعه في المادة 93 من الدستور<sup>(3)</sup>.

### أولا: انفراد رئيس الجمهورية بتقرير الحالة الاستثنائية:

نظرا للظروف غير العادية التي تمر بها الدولة، وعجز الإجراءات العادية عن مواجهة تلك الظروف، أعطى المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق التدخل لتقرير إعلان الحالة الاستثنائية ودخول البلاد في وضع أمني غير طبيعي، لذلك فإن جل السلطات تتركز في يده على حساب الهيئات الدستورية الأخرى<sup>(4)</sup>.

تعتبر السلطة التشريعية الممثل للأمة والسيادة الشعبية، وهي المعبر عن الإدارة العامة للشعب، فمن المفروض أنها هي من تقرر إعلان الحالة الاستثنائية.

لكن الكثير من الأنظمة والنظام الجزائري من بينها منحت هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية، ومرد ذلك عدة أسباب منها:

<sup>1</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 201.

<sup>2</sup> مزياني لونس، المرجع نفسه، ص 205.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 151.

<sup>4</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 209.

1. طبيعة الحالة الاستثنائية ومساسها بان الدولة وسلامته، ما يتطلب من حزم وسرعة لإعلانها.
  2. عدم اجتماع البرلمان طوال السنة، ووجوده في عطلة أو حالة شغور، وهو ما يعطي السلطة التنفيذية أولوية التدخل، خصوصا في ظل الظروف الاستثنائية<sup>(1)</sup>.
- بالرجوع للمادة 124 والمادة 93<sup>(2)</sup> والتي منحت لرئيس الجمهورية اختصاص تقرير الحالة الاستثنائية، واستبعد المؤسس الدستوري السلطة التشريعية من حق التدخل، نص فقط على وجوب اجتماعه، مع أحقيته في مشاركة رئيس الجمهورية تقرير ما ينبغي من الإجراءات التي من شأنها استرجاع الأمن وضمان إعادة السير الحسن للمؤسسات الدستورية.
- فلا أحد ينكر على البرلمان دوره في المجال التشريعي في كل المجالات خاصة التي تتعلق بالأمن العام، فما المانع أن يشارك البرلمان وهو صاحب اختصاص وخبرة رئيس الجمهورية في تقرير الحالة الاستثنائية إذا ما توافرت شروط ذلك؟
- هذا إن لم يكن على شيء وإنما يدل على المكانة التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية التي قد تتعدى حدود سلطته التنفيذية، وتوسع اختصاصاته في مجالات مختلفة وخطرة، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية<sup>(3)</sup>.
- في المقابل إقصاء البرلمان وتهميش دوره ليقصر على مجرد تقديم رأيه من خلال استشارة رئيس الجمهورية له مع جعل قرار إعلان الحالة الاستثنائية محصن بفكرة أعمال السيادة التي لا تكسبها الأعمال الصادرة عن البرلمان بغرفتيه<sup>(4)</sup>، رغم ما لهذا القرار من خطورة ومساسه بحقوق وحرية الأفراد<sup>(5)</sup>.

<sup>1</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 152، 153.

<sup>2</sup> ينظر المادة 93 والمادة 124 من دستور 1996 وتعديله 2016.

<sup>3</sup> غضبان مبروك وغري نجاح، قراءة تحليلية للنصوص المنظمة لحالي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر، المرجع السابق، ص 17، 18.

<sup>4</sup> مزياني حميد، المرجع السابق، ص 84.

<sup>5</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص 120.

ثانيا: إقصاء البرلمان في إنهاء الحالة الاستثنائية:

نصت المادة 93 فقرة 5 من دستور 1996 على أنه: « تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها»، وما يفهم من نص المادة أن رئيس الجمهورية يرجع له الأمر بإنهاء الحالة الاستثنائية وفق الإجراءات المحددة في الدستور<sup>(1)</sup>.

يعود تقرير الحالة الاستثنائية للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، كما أن له اتخاذ ما ينبغي من إجراءات وتدابير تقتضيها هذه الحالة إلى غاية إنهاء العمل بها، ويقتصر دور البرلمان في مجرد مراقبة عمل السلطة التنفيذية ومدى مشروعيتها فقط، كما لا يمكن للبرلمان التدخل في هذه الحالة، فلم يحدد له الدستور أي اختصاصات ليقوم بها سواء في مجال التشريع أو الرقابة<sup>(2)</sup>.

لكن هناك من يقول بتعطيل اختصاص البرلمان في مجال التشريع نظرا للسرعة والاستعجال الذي تتطلبه هذه الحالة. فحسب الفقه الفرنسي في تفسير المادة 16 من الدستور، يرجع اجتماع البرلمان وجوبا، تمكنه من ممارسة مهامه التشريعية. ولكن هناك من يرى أن اجتماع البرلمان بقوة القانون لا يعني أبدا تمكنه من القيام بمهامه العادية، لأنه يبقى بمجرد من سلطاته، كما لا يستطيع أن يشرع ويلغي قرارات رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>. وللتوفيق بين رئيس الجمهورية والبرلمان في هذه الحالة وتجنب الإثارة الفوضى والارتباك بين السلطتين، خصوصا بامتلاك كل سلطة لإلغاء قرارات الأخرى، فلأولى أن يمتنع البرلمان عن أداء مهامه وتفويضها للحكومة خصوصا في ظل الجمهورية الثالثة<sup>(4)</sup>.

وعن إنهاء العمل بالحالة الاستثنائية، حسب المادة 93 من الدستور تتم بنفس الكيفية التي أعلنت بها، ويعود لرئيس الجمهورية سلطة تقرير إنهاء الحالة الاستثنائية.

بالرجوع للمادة 87 من الدستور التي تنص على الاختصاصات التي لا تجوز لرئيس الجمهورية تفويضها منها إعمال المادة 93 من الدستور، فالحالة الاستثنائية ابتداء من تقرير إعلانها إلى غاية إنهاء العمل بها

<sup>1</sup> وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 302.

<sup>2</sup> فقير محمد، المرجع نفسه، ص 119.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 162.

<sup>4</sup> ينظر المادة 93 فقرة 5 من دستور 1996.

هي حكر على رئيس الجمهورية دون أي سلطة في الدولة وحتى البرلمان الذي يضم ممثلي الشعب وأنه المعبر عن إرادته.

أما المادة 90 من دستور 1996<sup>(1)</sup> الخاصة برئيس الدولة المستخلف، بناءً على المادتين 87 و88 من دستور 1996<sup>(2)</sup> الخاصة بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، فإنه بناءً على المادة 90 من الدستور لا يمكن لرئيس الدولة المستخلف لرئيس الجمهورية تطبيق المادة 93 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه، بالتالي لا يمكن للبرلمان التدخل في تقرير الحالة الاستثنائية ويقتصر دوره في الموافقة على قرار إعلانها<sup>(3)</sup>، فممثل الشعب وحتى في ظل الحالة الاستثنائية دوره مغيب.

من خلال ما سبق تم التوصل إلى نتيجة مفادها أنه بإمكان رئيس الجمهورية التدخل وممارسة اختصاص التشريع سواء في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية عن طريق أوامر تشريعية، وله سلطات واسعة قد تجعل منه سلطة موازية للبرلمان في مجال التشريع ومشروع فعلي<sup>(4)</sup>، مما يغيب بوضوح مبدأ الفصل بين السلطات، لهذا يستلزم وجود آليات أخرى تضمن للبرلمان السيادة الدائمة في إعداد القانون والحد من سلطة إصدار الأوامر التشريعية ولعل الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية هي أكثر الوسائل للتصدي ذلك، وأيضاً مساءلة رئيس الجمهورية عن أعماله التشريعية قد تحقق ذلك.

<sup>1</sup> المعدلة بالمادة 104 من القانون 01-16 سابق الذكر .

<sup>2</sup> تقابلها المواد 101 و102 من القانون 01-16 السابق.

<sup>3</sup> تنص المادة 90 فقرة 3 و4 من دستور 1996 المعدل لسنة 2016 على أنه: « لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوماً والستين (60) يوماً المنصوص عليهما في المادتين 88 و89، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 9 و10 من المادة 77 والمواد 79 و124 و129 و136 و137 و174 و176 و177 من دستور 1996.

لا يمكن، خلال هاتين الفترتين، تطبيق أحكام المواد 91 و93.....، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن.»

<sup>4</sup> مزياني لونس، المرجع السابق، ص 209.



المبحث الثاني: الضمانات الدستورية للحد من سلطة التشريع بأوامر:

إن الاعتراف بمبدأ الفصل بين السلطات في الدستور وحده غير كاف، فتحديد اختصاص كل سلطة في فصل خاص بها<sup>(1)</sup> على حدى لا يعني لوحده أن الدستور قد حقق الغاية التي لأجلها تبنى هذا المبدأ، خصوصا أن مجال السلطة التشريعية أصبح ضيقا مقارنة بالسلطة التنفيذية التي اتسع مجال اختصاصها وتعاضم دورها في المجال التشريعي، دون أن يحدد لها الدستور (الأوامر التشريعية) مجال تدخلها<sup>(2)</sup>. أيضا ونظرا لعدم كفاية أن لكل سلطة مجالات عمل محددة لها في الدستور وإمكانية تجاوزها، كل هذا استوجب تدخل سلطات أخرى غير التشريعية والتنفيذية، توكل لها مهمة رقابة مدى احترام تلك السلطات الحدود الموضوعية لها، من جهة.

ومن جهة أخرى اعتبارها كضمانة لتحقيق مبدأ سمو الدستور وخضوع كل السلطات له وبشكل مطلق، ونخص بالذكر السلطة التنفيذية التي تشارك البرلمان في اختصاص التشريع. فاعتبرت الرقابة على اختلاف أنواعها على الصلاحيات التشريعية ومنها الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية إحدى ضمانات التزامه للقيود التي حددها له الدستور في المادتين 124 و93 من دستور 1996، نظرا للمكانة التي يحتلها بين السلطات العامة في الدولة لتحقيق التوازن بين السلطات. إلى جانب مسؤولية رئيس الجمهورية على أعماله وخاصة التشريعية منها.

- فما مدى مساهمة كل من الرقابة (بأنواعها) والمسؤولية القانونية والسياسية في عقلنة ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته الدستورية خاصة التشريعية منها؟

وهو ما سيتم بيانه من خلال التعرض لأنواع الرقابة التي أقرتها الدساتير والجزائرية منها

في - المطلب الأول -

ثم الحديث عن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في - المطلب الثاني -.

<sup>1</sup> خصص المؤسس الدستوري في الباب الثاني من دستور 1996 الخاص بتنظيم السلطات، لكل سلطة في الدولة فصل. فكان الفصل الأول حول السلطة التنفيذية، أما الفصل الثاني فكان للسلطة التشريعية، في حين خصص الفصل الثالث للسلطة القضائية.

<sup>2</sup> محمد نجيب صيد، المرجع السابق، ص74.

### المطلب الأول: الرقابة على الأوامر التشريعية ضمانا لسيادة البرلمان:

معلوم أن تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي يؤدي إلى الإنقاص من سلطة البرلمان، وقد أثرت الأوامر التشريعية في الجزائر بصفة كبيرة على السلطة التشريعية للتشكيك في مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، خصوصا أن لتلك الأوامر قوة قانونية وبإمكانها تعديل أو إلغاء القوانين القائمة، وكل هذا يؤدي إلى تلاشي مبدأ الفصل بين السلطات ومقتضياته<sup>(1)</sup>.

لذلك وحتى تبقى الأوامر التشريعية سلطة استثنائية على القاعدة العامة كان لابد من وجود آليات تحمي اختصاص البرلمان وتراقب مدى توفر الضرورة لإصدار رئيس الجمهورية للأوامر التشريعية<sup>(2)</sup>.

- فهل للرقابة التي يمكن أن تخضع لها الأوامر التشريعية من الفعالية ما تحول دون تعدي رئيس الجمهورية على اختصاصات السلطة التشريعية؟

تتعد أنواع الرقابة باختلاف الجهة الممارسة لها، فهناك الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية، وهناك الرقابة القضائية الممارسة من قبل السلطة القضائية، إضافة إلى رقابة المجلس الدستوري كهيئة سياسية يمارس الرقابة الدستورية على القوانين والتنظيمات والمعاهدات<sup>(3)</sup>.

### الفرع الأول: الرقابة القضائية والبرلمانية على الأوامر التشريعية:

تتمثل أهمية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، في معرفة أن كانت تلك الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية أم أصبح لها تصنيف آخر، وعلى هذا الأساس تتحد نوع الرقابة الممارسة عليها.

<sup>1</sup> اعتبارا أن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بالترام حدود كل سلطة لما أقولها في نصوص القوانين الدستورية.

<sup>2</sup> تعتبر الرقابة التي تفرض على الأوامر التشريعية لها من الأهمية ما تجعل رئيس الجمهورية الممارس لاختصاص التشريع يلتزم القيود المفوضة عليه بشأنها، وفي حال غياب آلية الرقابة، قد يتعسف الرئيس في استعمال هذه السلطة استنادا للنصوص الدستورية التي منحت هذا الاختصاص، رغم أن الضرورة هي التي فرضت ذلك.

<sup>3</sup> المادة 165 من دستور 1996 المعدل.

أولاً: الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية:

تعني الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية، أن تتولى جهة قضائية مستقلة مراقبة مدى مشروعية تلك الأوامر، وتطابقها مع القواعد الدستورية، يكون ذلك من خلال المحاكم المختلفة لتلك الدولة، أو عن طريق محكمة عليا ينص عليها الدستور. و الغالب في هذه الرقابة أن تكون لاحقة لصدور القانون، أي أثناء تطبيقه في حال ثارت مسألة دستورية من عدمها<sup>(1)</sup>.

وجدير بالذكر أن للرقابة القضائية عدة صور، فقد تكون عن طريق دعوى أصلية، أو رقابة عن طريق الدفع، أو رقابة عن طريق الأمر القضائي، أو الحكم التقريري<sup>(2)</sup>.

أما بخصوص الأوامر التشريعية المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور، فلم ينص المؤسس الدستوري صراحة على خضوعها لرقابة القضاء رغم فعاليتها تلك الرقابة.

لمجلس الدولة الجزائري في مجال التشريع دوران هما:

1. الدور الاستشاري لمجلس الدولة:

إن دور المجلس الدولة في مجال التشريع مقتصر على تقديم الاستشارة حول مشاريع قوانين الحكومة مع عدم إلزامية تلك الاستشارة حسب ما نصت عليه المادة 3/119 من الدستور 1996<sup>(3)</sup>.

علما أن المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة نصت قبل عرض هذا القانون على المجلس الدستور لإبداء رأيه على أن: «ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكييفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي.

كما يمكن أن ييدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة»، وبعد عرض هذه المادة على المجلس الدستوري أصبحت كما يلي:

<sup>1</sup> سعيدي فرحات، المرجع السابق، ص 180.

<sup>2</sup> سعير بو الشعير، القانون الدستوري، والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ص 22، 23.

<sup>3</sup> محمد نجيب صيد، المرجع السابق، ص 77.

«ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي»<sup>(1)</sup>.

وبالتالي إقصاء الأوامر التشريعية من استشارة مجلس الدولة أو إبداء رأيه حولها عكس المشرع الفرنسي الذي نص في المادة 38 من الدستور 1958 على خضوع الأوامر لرقابة القضاء<sup>(2)</sup>.

- لكن ماذا عن الدور الرقابي لمجلس الدولة حول الأوامر التشريعية ؟

## 2. الدور الرقابي لمجلس الدولة:

بالرجوع للطبيعة القانونية للأوامر التشريعية قبل عرضها على البرلمان، وبالنظر للهيئة التي أصدرتها وهي رئيس الجمهورية، تحتفظ هذه الأوامر بطبيعة إدارية حسب المعيار الشكلي الذي يعتبرها قرارات إدارية صادرة عن هيئة إدارية، والمستقر عليه فقها وقضاء خضوعها لرقابة القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بمبدأ ازدواجية القضاء<sup>(3)</sup>.

في الجزائر يفترض أن تخضع الأوامر التشريعية قبل عرضها على البرلمان لرقابة القضاء كونها صادرة من سلطة إدارية مركزية عليا<sup>(4)</sup>، باعتبار أن الأعمال الصادرة عن السلطة المركزية يراقبها مجلس الدولة<sup>(5)</sup>. إن احتفاظ الأوامر التشريعية بطبيعتها الإدارية في هذه المرحلة يجعلها غير محصنة من رقابة مجلس الدولة كأول وآخر درجة سواء لمخالفتها لمبدأ المشروعية أو لمبدأ الدستورية، وتحصن من الرقابة بمجرد موافقة البرلمان عليها<sup>(6)</sup>.

<sup>1</sup> ينظر المادة 04 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

<sup>2</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 113.

<sup>3</sup> بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري (بموجب قانون رقم 19/08، -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، سنة 2010، ص 163.

<sup>4</sup> نص على ذلك القانون العضوي 01-98، المؤرخ في 30 مايو لسنة 1998، المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج. الصادرة في 01 جوان 1998، رقم 37، ص 04، في المادة 09 بقولها: « يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.....».

<sup>5</sup> منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص 148.

<sup>6</sup> منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 149.

أما عن الأوامر الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، لاقت هذه الأخيرة خلافا كبيرا بين حضورها للرقابة من عدمه استنادا إلى طبيعتها القانونية، وسبب ذلك يعود إلى اعتبار العديد من الفقه تلك الأوامر من أعمال السيادة، وبالتالي تحصن من رقابة القضاء<sup>(1)</sup>.

لكن هناك رأي آخر يرى ضرورة مراقبة الدوافع التي استند عليها رئيس الجمهورية لإعلان الحالة الاستثنائية اعتبارا أنها تمس بحقوق وحرريات الأفراد. وللتأكد من مدى قيام الضرورة نظرا لخطورة هذه الحالة.

تشمل رقابة القضاء بخصوص إعلان الحالة الاستثنائية مايلي:

- مدى احترام قرار إعلان الحالة الاستثنائية للإجراءات الشكلية المطلوبة في الدستور، كاستشارة غرفتي البرلمان والهيئات الأخرى، وفي حال طعن في هذا القرار وتأكد من عدم توفر إحدى هذه الشروط فيمكنه إلغاؤه كونه معيب في الشكل والإجراءات.

لكن اختيار رئيس الجمهورية لهذه الحالات الاستثنائية، لا يراقبه القضاء، لأن هذا الاختيار يكون للسلطة التقديرية للرئيس، فهو يرى إن كانت الظروف القائمة تستدعي إعلان حالة الطوارئ، الحصار أو الحالة الاستثنائية<sup>(2)</sup>.

- أما عن التعديل الدستوري الأخير، فقد جاء بإضافة جديدة بإدراجها إجراء جديد كقيد على الأوامر التشريعية في المادة 142 الفقرة الأولى بقوله: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر...»، بعد الأخذ برأي **مجلس الدولة**، أي إضافة رأي مجلس الدولة كإجراء جديد للإجراءات الخاصة بالأوامر التشريعية.

يشمل رأي مجلس الدولة الأوامر الصادرة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية، وهو إجراء من شأنه إضفاء نوع من الرقابة على تلك الأوامر<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> نجيب محفوظ صيد، المرجع السابق، ص 87.

<sup>2</sup> راجحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجيسيتير، جامعة قسنطينة، 2005، ص ص 143، 146.

<sup>3</sup> ينظر في ذلك المادة 142 فقرة 1 من قانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

ثانيا: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية:

اشترط المؤسس الدستوري عرض الأوامر التشريعية الصادرة في الظروف العادية حسب المادة 124 المعدلة فقرة 02 على البرلمان ليوافق عليها بقوله: «يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها».

اعتبر هذا الإجراء بمثابة رقابة يمارسها البرلمان بغرفتيه على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، كون أن هذا اختصاص التشريع ليس للسلطة التنفيذية بل للسلطة التشريعية، وبهذا البرلمان حربي أن يجيز أعمال الرئيس أن يرفضها. كما يترتب على رفض تلك الأوامر أنها: «تعد لا غيه الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان»<sup>(1)</sup>، وبالتالي الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان هي مجرد أعمال مادية .

أما ما يثير الإشكال حول إجراء عرض الأوامر التشريعية على البرلمان هو الأثر الذي يترتب على إلغائها في حال لم يوافق عليها البرلمان ؟

بالرجوع للطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، اعتبر الكثيرون أن لهذه الأوامر قوة القانون حتى قبل عرضها على البرلمان مع احتفاظها بطبيعتها الإدارية، كما يمكن لهذا الأوامر أن تحدث آثار قانونية.

- فما مصير تلك الآثار في حال لم يوافق البرلمان على تلك الأوامر؟

- وهل الإلغاء يكون بشكل حال، أم بأثر رجعي ؟

وبالتالي لابد من تحديد مصير تلك الآثار القانونية.

الإلغاء بأثر رجعي لا يكون إلا بنص، ولغياب هذا النص في الجزائر، فالأقرب إلى الصواب أن يكون الإلغاء بأثر حال<sup>(2)</sup>.

أما في حال سكوت البرلمان عن الأوامر المعروضة عليه، فلم يتعرض المؤسس الدستوري لهذه الحالة، لذلك يرجعه البعض إلى القواعد العامة، فقاعدة أن: «لا ينسب لساكت قول» قد تجعل سكوت البرلمان

<sup>1</sup> ينظر المادة 124 فقرة 1، 2 من دستور 1996، و المادة 142 فقرة 1 من قانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

بالنسبة لقانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية، لا يعرض هذا الأمر على لموافقة البرلمان، وبالتالي لا يخضع لرقابة البرلمان بأي شكل من الأشكال

<sup>2</sup> بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص ص 168، 169.

وكأنه رفضاً، لكن عملياً لا يمكن أن يسكت البرلمان عن الأوامر المعروضة عليه ليبيدي موافقة عليها من عدمه وحتى أن يرفضها، وهذا راجع لأسباب عدة منها:

السلطات الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية كامتياز له أمام السلطة التشريعية خاصة المواد 128، 129 من دستور 1996، وفي رسالة للدكتور سعيد بوالشعير، استبعد من الناحية السياسية احتمال أن يعارض البرلمان الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> ومن باب أولى، استحالة سكوت البرلمان عن الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية للاعتبارات نفسها. وبما أن دستور 1996 لا ينص على أجل محدد ليبيدي البرلمان رأيه حول الأوامر المعروضة عليه، والذي بانقضائه يعتبر ذلك رفضاً من البرلمان لتلك الأوامر، فلا يمكن تفسير هذا السكوت على أنه رفضاً<sup>(2)</sup>. فتبقى هذه المسألة إشكال مطروح أمام الفقه الدستوري.

عموماً تعتبر الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية ضماناً ولو نظرياً لمبدأ سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، لأنه من الناحية العملية، يملك رئيس الجمهورية من السلطات الواسعة ما قد يستبعد معها احتمال رفض البرلمان لتلك الأوامر أو حتى اقتراح أي تعديل حولها، كما يملك حل المجلس الشعبي الوطني وهو من أبرز الامتيازات التي يملكها الرئيس لمواجهة أي اعتراض من المجلس له. من ناحية أخرى لم يحدد الدستور الأسباب التي يمكن أن يستند عليها البرلمان لرفض الأوامر المعروضة عليه، لذلك قد تكون رقابة المجلس الدستوري هي الأقرب إلى جعل آلية الرقابة من ضمانات مبدأ الفصل بين السلطات وحماية اختصاص البرلمان التشريعي.

<sup>1</sup> ينظر في ذلك: سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر،

1984، ص 306. مأخوذ عن سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 143.

<sup>2</sup> سعدي فرحات، المرجع السابق، ص 144.

الفرع الثاني: رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية:

لا تكاد تخلو دولة من وجود الرقابة الدستورية في نظامها، وذلك للتحقق من مطابقة القوانين والتنظيمات لأحكام الدستور، وهي في عمومها ضمانات لمبدأ سمو الدستور. يكمن وجه الاختلاف بين الدول حول نوع الرقابة سواء الرقابة القضائية أو الرقابة السياسية<sup>(1)</sup>.

في الجزائر توكل مهمة الرقابة الدستورية إلى هيئة سياسية بهدف التحقق من تطابق العمل التشريعي والتنفيذي للدستور<sup>(2)</sup>.

وعن رقابة القوانين والمعاهدات والتنظيمات، فهي موكولة للمجلس الدستوري حسب المادة 01/165 من دستور 1996 التي تنص على أنه: «يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية»<sup>(3)</sup>.

إن المجلس الدستوري كجهة رقابة على دستورية القوانين يمارس نوعين من الرقابة:

أ. الرقابة الإلزامية: وتشمل القوانين العضوية المنصوص عليها في المادة 123 من دستور 1996 والمادة 142 من القانون 01-16، حيث يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المجلس الدستوري لرقابة مطابقة منه القوانين مع الدستور، ويصدر المجلس بشأنها رأيا، وهي رقابة سابقة على إصدار القوانين.

ب. الرقابة الاختيارية: (رقابة سابقة أو لاحقة) تشمل المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات، يصدر المجلس الدستوري بشأنها رأيا إن أخطر لرقابتها قبل إصدارها. أو قرار في حال أخطر لرقابتها بعد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>.

بالرجوع لنص المادة 165 يلاحظ أنها لم تورد الأوامر التشريعية ضمن المجالات التي يراقب المجلس الدستوري مدى دستورتها وتطابقها مع الدستور.

<sup>1</sup> سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ص 193، 194، 195.

<sup>2</sup> تنص المادة 162 من الدستور 1996 على أن: «المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها»، تقابلها المادة 181 من القانون 01-16 سابق الذكر.

<sup>3</sup> ينظر المادة 165 فقرة 1 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 186 من القانون 01-16 سابق الذكر.

<sup>4</sup> ينظر المادة 165، والمادة 166 من الدستور 1996، تقابلها المواد 181 و 186 من دستور 1996.



لكن ونظرا لأن آراء وقرارات المجلس الدستوري غير قابلة للطعن.

فهل يمكن أن تشمل رقابة المجلس الدستوري الأوامر التشريعية، واعتبارها أحد ضمانات احترام الدستور وتطبيق أحكامه ؟

**أولا: رقابة المجلس الدستوري على الأوامر الصادرة في الحالة العادية:**

قد يشرع رئيس الجمهورية بموجب أوامر في المجالات المحددة في المواد 122، 123 من الدستور في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية.

وبما أن الدستور لم ينص صراحة على خضوع هذه الأوامر لرقابة الدستورية، يمكن الرجوع للمادة 162 سابقة الذكر والمادة 169 التي نصت على أنه: «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس»، ومن غير المعقول أن تخرج الأوامر التشريعية عند نطاق القوانين أو التنظيمات<sup>(1)</sup>. وعليه يمكن القول أن الأوامر التشريعية تخضع هي الأخرى لرقابة المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>.

لقد أخطر المجلس الدستوري في سنة 1997 لرقابة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية 09-97 المؤرخ في 06 مارس 1997 بعد أن وافق عليه المجلس الوطني الانتقالي، أبدى المجلس الدستوري اعتراضه على بعض العبارات والشروط في هذا النص لعدم تطابقها مع المادة 42 من الدستور ومواد أخرى منها، فتم تنقيح هذا النص بناء على الملاحظات التي أبدتها المجلس<sup>(3)</sup>.

أيضا رقابة المجلس الدستوري لقانون محافظة الجزائر الكبرى بإخطاره من قبل رئيس الجمهورية لمراقبة كل النص، وصدر قرار المجلس رقم 02 بتاريخ 2000 بعدم دستورية هذا القانون<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> ينظر المواد 162، 169 من دستور 1996، وتعديله 2016.

<sup>2</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 127.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 127، 128.

<sup>4</sup> حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، المرجع السابق، ص 259.

نظرا لعدم قابلية آراء وقرارات المجلس الدستوري للطعن، وإمكانية أن تعرض الأوامر التشريعية على المجلس لرقابتها، فهذا بلاشك له من الآثار ما تجعل رئيس الجمهورية يلتزم بما أورده الدستور من قيود بخصوص منحه اختصاص التشريع.

### ثانيا: رقابة المجلس الدستوري للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية:

الحالة الاستثنائية هي الأخطر من حيث الإجراءات التي تتخذ بشأنها، ونظرا للسلطات الواسعة لرئيس الجمهورية بخصوصها، والتي منها الأوامر التشريعية، فهل تمد رقابة المجلس الدستوري لتلك الأوامر؟ كما هو الشأن بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالات العادية، أيضا الحالات الاستثنائية لم ينص الدستور صراحة على خضوعها لرقابة المجلس الدستوري.

لكن هناك من يرى أن الأوامر الاستثنائية لا تخضع لرقابة البرلمان عليها، وبالتالي فهي بلا شك لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري<sup>(1)</sup>.

لكن حتى لا تطلق يد الإدارة والمساس بالحريات العامة، كان لابد من حماية تلك الحقوق والحريات<sup>(2)</sup>.

وعن في فرنسا، رفض واضعوا دستور 1958 أن تخضع قرارات رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية لرقابة المجلس الدستوري واكتفى هذا الدستور بحدود استشارة رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري. وعن الجزائر، فرقابة المجلس الدستوري على الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية محدود وضعيفة، خصوصا أنها مرتبطة بإخطار رسمي من الهيئات المخولة بالإخطار<sup>(3)</sup>.

لكن في رأي الدكتور عبد الله بوقفة حول المادة 93 من دستور 1996 يرى أنه: «لا مناص من التسليم بحق المجلس الدستوري في أن يبدي رأيه فيما يخص الإجراءات التي ييادرها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، ودون ذلك يصبح الرئيس السلطان المطلق»<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> لوثن دلال، المرجع السابق، ص 268.

<sup>2</sup> رداة نورالدين، المرجع نفسه، ص 129.

ينظر أيضا، سعيدي فرحات، المرجع السابق، 155.

<sup>3</sup> رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 129.

<sup>4</sup> رداة نور الدين، المرجع نفسه، ص 120.

لكن عموما ونظرا لعدم وجود نص ينفي أن تخضع الأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية لرقابة المجلس الدستوري، فتوقف ممارسة هذه الرقابة مرهونة بإخطار السلطات المخولة بذلك حسب المادة 166 من دستور 1996.

### المطلب الثاني: مسؤولية الرئيس عن أعماله التشريعية كضمانة لسيادة البرلمان:

في ظل محدودية وقصور الرقابة بأنواعها على أعمال رئيس الجمهورية لدى اضطلاعهم بمهام ذات طبيعة تشريعية لغياب نص دستوري صريح حول ذلك، نظرا لامتداد سلطة رئيس الجمهورية على تلك الهيئات، وتأثيره المباشر عليها سواء تعلق الأمر بالتدخل في تكوين تشكيلة تلك الهيئات<sup>(1)</sup> أو بالنظر للاعتبارات السياسية خصوصا أن لرئيس الجمهورية صدى واسعاً وسط الشعب، الذي يجعل الرئيس المقر الأول لمصيره، في حين لا تملك الهيئات الدستورية إلا الخضوع لسلطاته<sup>(2)</sup>.

ذلك وحتى لا يتحول نظام الحكم إلى نظام دكتاتوري يسوده مبدأ شخصنة السلطة بتركيز كل السلطات داخل الدولة في يد رئيس الجمهورية ما قد يؤدي إلى مخالفة الدستور الذي يعتبر أسماً قانون في الدولة، كان لابد من خضوع رئيس الجمهورية للرقابة على أعماله التشريعية للحد من سلطاته، ضمانا لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، إلى جانب ذلك إعادة الاعتبار خاصة للسلطة التشريعية التي أصبحت مقيدة في ظل إشراك رئيس الجمهورية في مهامها.

<sup>1</sup> يملك رئيس الجمهورية سلطة التدخل في تشكيلة الهيئات الدستورية، من خلال تعيين أعضائها، فله صلاحية تعيين أعضاء المجلس الدستوري حسب المادة 164 من الدستور، أيضا تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وفق المادة 101 فقرة من الدستور، كما ل صلاحية تعيين القضاة في السلطة القضائية حسب ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج. الصادر 31 أكتوبر 1999 عدد 76، ص 3، بعنوان المؤسسات القضائية ومؤسسات الرقابة، وهذه الصفة يعتبر الكثير أن تشكيلة هذه الهيئات سياسية ما يجعلها دائما ذات ولاء لرئيس الجمهورية.

<sup>2</sup> رغم أن الدستور نص على رقابة أعمال رئيس الجمهورية، غير انه يضع آليات غير فعالة أو مستحيلة التحريك، وما دام تدخله يرتبط بمجال التشريع، التقديرية في ذلك، كان لابد من وجود آليات بديلة للرقابة.

ينظر: لوثن دلال، المرجع السابق، ص 335.

إن نظام التشريع بأوامر، ورغم التسليم بضرورة هذه الأوامر خصوصا في ظل الحالة الاستثنائية، إلا أنها قد تصبح أداة في يد الرئيس لتحويل نظام الحكم إلى ديكتاتوري، ما استوجب أن يساءل الرئيس عن أعماله التشريعية مساءلة قانونية المنصوص عليها في المادة 158 من دستور 1996<sup>(1)</sup>.

### الفرع الأول: المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية:

تقوم مسؤولية رئيس الجمهورية عن أعماله التي يقوم بها بشكل عام، والأعمال التشريعية بشكل خاص، خصوصا إذا ترتب عن تلك الأعمال أضرار تستوجب مساءلته قانونيا، والمقصود بذلك بشكل خاص الأعمال التي تعتبر مخالفة بشكل صريح لأحكام الدستور.

إن أساس المسؤولية القانونية هو نص م: 158 من دستور 1996، وتعرف على أنها: «الإجراء القانوني الذي تحركه محكمة أو مجلس قضائي بسبب مخالفة رئيس الجمهورية لقواعد مدسرة<sup>(2)</sup>، (الشرعية أو المشروعية)<sup>(3)</sup> بشكل يؤثر على نظام الدولة القانوني أو السياسي، وتترتب عن تحريك الإجراءات عقوبات جزائية على الرئيس إلى جانب استقالته، إلا أن الأمر هنا يرتبط تحديدا بتوافر القصد من وراء المساءلة، فلا يمكن أن يكون عجز رئيس الجمهورية عن تحقيق برنامجه السياسي أساسا لها<sup>(4)</sup>. تتحقق المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية في حال قيامه بأفعال توصف بأنها خيانة عظمى، أو الجنایات والجنح التي يرتكبها الرئيس أثناء تأدية مهامه.

<sup>1</sup> المعدلة بالمادة 177 من القانون 01-16 سابق الذكر.

<sup>2</sup> والمقصود هي القواعد الدستورية. التي تسمو على كل القوانين الأخرى .

<sup>3</sup> مبدأ الشرعية يعني: تطابق العمل مع الدستور والقانون المطبق في البلد الذي تم فيه ذلك العمل، فترتبط الشرعية

بالقانون الوضعي (شرعية دستورية، قانونية...).

أما مبدأ المشروعية: يطلق على سلطة يعتقد الأفراد أنها تتطابق والصور والتي كونها داخل المجموعة الوطنية، أي تطابق السلطة ومصدر تنظيمها، وتعطي المشروعية للسلطات صلاحية إعطاء الأوامر وفرض الطاعة. ينظر حول هذا الموضوع، سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم

السياسية المقارنة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ص 87، 88.

<sup>4</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص 339.

كما نصت المادة 1/158 من دستور 1996 على أنه: « تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بأنها الخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجناح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامها »<sup>(1)</sup>.

### أولاً: تعريف الخيانة العظمى:

لم تعرف الخيانة العظمى بشكل صريح في الدستور، و لا حتى في القوانين ذات الصلة والمقصود به قانون العقوبات، الذي عرف فقط على الخيانة في المواد 61، و62، و63 منه، لكنه لم يعرف جريمة الخيانة العظمى، كما لم يصدر القانون العضوي الذي نصت عليه المادة 158 فقرة 01 من الدستور والذي يفترض أن ينظم تشكيلة المحكمة العليا التي تحاكم الرئيس بسبب ارتكابه لهذه الجريمة مع بيان الأفعال التي توصف على أنها خيانة عظمى<sup>(2)</sup>. مما يحيل إلى الفقه الدستوري، ومقاله بشأن هذه الجريمة. ففي مصر، عرف الفقه جريمة الخيانة العظمى على أنها: « جريمة جنائية تتضمن كل جريمة تمس بسلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري، وكل عمل يصدر عن رئيس الجمهورية ويعتبر إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالها أو اعتداء على أحكام الدستور »<sup>(3)</sup>. أما في فرنسا، لم يعتبر الفقه الخيانة العظمى جريمة جنائية بل هي مجرد فكرة سياسية، فالمادة 68 من دستور 1958 نصت على أنه: « لا يجوز تنحية رئيس الجمهورية إلا في حال إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته »<sup>(4)</sup> واعتباراً أن إخلال رئيس الجمهورية بواجباته ليس من الجسام ما يمكن تصنيفه على أنه خيانة عظمى، لذلك اتجه غالب الفقه الفرنسي إلى اعتبار الخيانة العظمى مجرد فكرة سياسية وليست جريمة جنائية، كما ذهب إلى ذلك الأستاذ: "ميشيل هنري فابر" الذي اعتبر الخيانة العظمى كل أخلال جسيم من رئيس الجمهورية في القيام بواجباته الدستورية الملقاة على عاتقه،

<sup>1</sup> ينظر المادة 158 فقرة 1 من دستور 1996 المعدلة.

<sup>2</sup> ينظر المادة 158 فقرة 2 من دستور 1996 المعدلة.

<sup>3</sup> حنان مفتاح رزق، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الجزائري والأمريكي -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، دون

سنة، ص 157، 158

<sup>4</sup> ينظر المادة 58 فقرة 1 من دستور فرنسا 1958 سابق الذكر.

أيضا الأستاذ "مارسيل بريلو" إلى صعوبة اعتبار الخيانة العظمى جريمة جنائية لانتهائها في قانون العقوبات<sup>(1)</sup>.

أما الدستور اليمني فقد عرّف الخيانة العظمى على أنّها: « القيام بعمل مجمع على أنه كفر أو المساس بوحدة الوطن أو التنازل عن جزء منه، أو تغيير النظام الجمهوري ومبادئ الثورة اليمنية أو القيام بأي عمل من أعمال التجسس أو إفشاء الأسرار لصالح قوى أجنبية معادية لليمن»، أي هي جريمة تحوي في مضمونها خرقا للدستور، أو المساس بسيادة واستقلال الوطن<sup>(2)</sup>.

ويبدو من التعاريف السابقة أن تكييف الخيانة العظمى اعتبر كذلك في الدستور الجزائري، تضاف إليها الجرائم الماسة بسيادة وأمن الوطن الداخلي. وعن خرق الدستور فلا بد لاعتباره خيانة عظمى من معايير خاصة لذلك<sup>(3)</sup>.

ونظرا لأن هذه التعاريف ركزت على انتهاك رئيس الجمهورية للدستور، فلا يمكن الاعتماد عليها لدراسة الخيانة العظمى في الجزائر، لكن بالرجوع للمواد 61، 62، 63 من قانون العقوبات التي نصت على جرائم توصف أنّها خيانة ومنها:

- حمل السلاح ضد الجزائر من كل جزائري وكل عسكري، أو بحار في خدمة الجزائر.
- التخابر من قبل هؤلاء، لصالح دولة أجنبية لتسهيل دخول قواتها الجزائرية.
- تحريض عسكريين أو بحارة للانضمام لدول أجنبية.
- التخابر لدولة أجنبية، قصد معاونتها في خططها ضد الجزائر، وغير ذلك من الجرائم الواردة في هذه المواد<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص 124.

<sup>2</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص 345.

<sup>3</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص 345.

<sup>4</sup> ينظر المواد، 61، 62، 63، المعدلة من الأمر 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 1966 ج.ر.ج.ج. المؤرخة في 11 يونيو 1966 المعدل والمتمم، بالقانون رقم 14-01 المؤرخ في 04 فبراير سنة 2014 ج.ر.رقم 04 المؤرخة في 16 فبراير 2014.

ثانيا: تقرير المسؤولية القانونية للرئيس على أساس الخيانة العظمى:

وفق ما سبق ونظرا لاستحالة حصر الجرائم التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، فيترك المجال واسعا لذلك بتوفر أركان الجريمة<sup>(1)</sup>، وأيضا عدم وضع مفهوم واضح للخيانة العظمى في الدستور أو القوانين الأخرى، فيبقى تطبيق المادة 124 المعدلة من دستور 1996 معلق على صدور القانون العضوي.

أيضا اعتبار قيام جريمة الخيانة العظمى وترتيب مسؤولية عنها، بارتكاب رئيس الجمهورية لفعل جسيم أثناء عهده التمثيلية.

وعن ترتيب مسؤولية على أساس الخيانة العظمى والتي تكون لها علاقة بالأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية فمنها:

- الظروف الاستثنائية: كأن يعلن رئيس الجمهورية حربا هجومية مع أن الدستور يجرم ذلك صراحة، أو إصداره لقوانين مخالفة للمادة 178 من الدستور.

- عدم احترامه لحرية اختيار الشعب ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، فيصدر قانون رفضه الشعب من خلال استفتاء<sup>(2)</sup> وهو بمثابة خيانة عظمى، لأنه لم يحترم حرية اختيار الشعب.

- المساس بالحريات العامة وانتهاكها، وعدم الحفاظ على سلامة التراب الوطني، مع أن الهدف من إعلان الحالة الاستثنائية في المادة 93 من دستور 1996 كان لحماية مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامة ترابها، وبالتالي قد تكون الأوامر التشريعية ومختلف الإجراءات التي يقوم بها الجمهورية مخالفة الأحكام الدستور صراحة، واعتبار ذلك من قبيل الخيانة العظمى المنصوص عليها في المادة 158 من الدستور<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> تتمثل أركان الجريمة حسب قانون العقوبات من ثلاث أركان:

- الركن الشرعي: ويتمثل في النص الذي يجرم الفعل المرتكب
- الركن المادي: أي السلوك الإجرامي.
- الركن المعنوي: وهو القصد الجنائي، من خلال توفر العلم و الإرادة للجاني.

<sup>2</sup> تنص المادة 77 فقرة 10 على أنه: «يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء» والمعدلة بالمادة 08/91 من القانون 16-01 سابق الذكر.

<sup>3</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص ص 350، 351.

### الفرع الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية:

إلى جانب المسؤولية القانونية التي يمكن أن تحرك ضد رئيس الجمهورية ومساءلته بتهمة الخيانة العظمى لدى ممارسته للأعمال التشريعية، يمكن أيضا تقرير المسؤولية السياسية ضد رئيس الجمهورية أيضا في صدد ممارسته لاختصاصات ذات طابع تشريعي.

تتمثل المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، في إخضاع أعمال الرئيس وبشكل خاص الاستثنائية منها لرقابة كل من البرلمان والرقابة الشعبية المفروضة على رئيس الجمهورية بموجب نصوص دستورية<sup>(1)</sup>.

### أولا: مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية:

المسؤولية السياسية تعني ثبوت ارتكاب خطأ سياسي لا يستوجب حتما الإدانة القضائية، فعادة ما تكون نتيجة سياسية<sup>(2)</sup> فهذه المسؤولية إذن تكون بناء على خطأ سياسي يرتكبه رئيس الجمهورية.

تعرف أيضا المسؤولية السياسية على أنها: «فقدان الشرعية الشعبية نظرا لعدم الوفاء بالالتزامات السياسية التي كانت وراء اختيار الشعب لهذا الرئيس، ما يستتبع ضرورة التنحي عن السلطة أو تضيق الاختصاصات، وهو غير ممكن لان الرئيس انتخب من أجل ممارسة كل الاختصاصات الدستورية، وعليه ترتبط مسؤولية رئيس الجمهورية بارتكابه لخطأ سياسي عدم وفائه بالتزاماته السياسية<sup>(3)</sup>».

ما يجدر التنبيه له، هو استقرار مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية استنادا للمبدأ الملكي القائل بأن "الملك لا يخطئ"، لكنه مبدأ غير كامل التفسير لأنه في القانون الدستوري السلطة والمسؤولية وجهان لعملة واحدة، لا يمكن تصور قيام أحدهما دون الآخر<sup>(4)</sup>.

### ثانيا: أنواع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية:

الدستور الجزائري من بين الدساتير التي لم تكرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية سواء أمام البرلمان، أو أمام الشعب، فرئيس الجمهورية ليس معينا من قبل الأغلبية البرلمانية ليكون مسؤولا أمامها،

<sup>1</sup> رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 166.

<sup>2</sup> حنان مفتاح رزيق، المرجع السابق، ص 162.

<sup>3</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص 368.

<sup>4</sup> لوشن دلال، المرجع نفسه، ص 369.



كما أنه ليس ملتزما أمام النواب ببرنامج سياسي، سوى برنامجه الذي التزم به أمام الشعب الذي انتخبه بطريق الاقتراع العام المباشر والسري<sup>(1)</sup>.

غير أنه ونظرا لأن رئيس الجمهورية في النظام الجزائري يملك سلطة لحل البرلمان، فكيف ينفي على البرلمان إمكانية مساءلته لرئيس الجمهورية سياسيا؟

أيضا أن رئيس الجمهورية هو ممثل للشعب، هذا الأخير انتخبه عن طريق الاستفتاء، واختياره كان ليمثل الإرادة العامة للدولة، فكيف ننفي عن الشعب حق مساءلة ممثله له إن هو حاء عن البرنامج الذي التزم به أمام من اختاروه رئيسا لهم؟

### 1 - مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان:

لم ينص دستور 1996 المعدل لسنة 2016 صراحة على أن رئيس الجمهورية مسؤول أمام البرلمان مسؤولية سياسية، لكن بالرجوع لأول دستور للجمهورية الجزائرية نجده قد أقر في المادة 47 منه على مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان<sup>(2)</sup>، وربما ترجع عدم مسؤولية الرئيس بالنظر للصلاحيات والسلطات التي يستأثر بها، إلى جانب الشرعية الشعبية المدعمة لمركزه، لكن مايجب بيانه هو إلى أي مدى يمكن وجود آلية قانونية لإحداث التوازن بين السلطات الواسعة للرئيس، في ظل غياب المسؤولية السياسية له<sup>(3)</sup> نظرا إلى إمكانية توسع تلك الصلاحيات في ظل الظروف الاستثنائية، لذلك فلا يعقل أن يمنح الرئيس هذا الكم الهائل من الصلاحيات وإمكانية توسيعها كلما اقتضت الضرورة ذلك، مع غياب المسؤولية السياسية التي يفترض أن تقرر له.

إن من يرجعون تبرير عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إلى النظام الرئاسي، والذي لا ينص على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا، فلا يملك لهذا الأخير في المقابل أن يحل البرلمان<sup>(4)</sup> وهو

<sup>1</sup> حنان مفتاح رزيق، المرجع السابق، ص 164.

<sup>2</sup> نصت المادة 47 من الدستور 1963 على أنه: «رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني...».

<sup>3</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص 135.

<sup>4</sup> ينظر نص المادة 82، والمادة 129 من دستور 1996.

بالطبع يتناقض مع ما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال إمكانية حل البرلمان من قبل الرئيس<sup>(1)</sup>.

إنه وفي ظل انعدام أي نص دستوري صريح لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان، هناك من يشير مسؤوليته بشكل غير مباشر من خلال مساءلة الحكومة عن أعمالها وذلك من خلال وسائل الرقابة المفروضة على الحكومة من قبل البرلمان كالتصويت بالثقة، ملتصق بالرقابة، بيان السياسة العامة<sup>(2)</sup>.

وفي إطار الحديث عن إمكانية أن تكون المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ضمانا لرقابة أعماله التشريعية، فرغم التسليم بغياب تلك المسؤولية غير أنه يمكن القول أن:

- تصويت الشعب على الأغليتين (رئاسية وبرلمانية)، يعني رفض الشعب أن تقوم السياسة العامة على إرادة شخص واحد ما يخلق اصطدام بين برنامج البرلمان وبرنامج رئيس الجمهورية، ويستدعي ذلك ضرورة أن توجد حالة تعايش بينهما.

- أن رئيس الجمهورية في حال كان في وضعية أقلية، فهو ملزم باحترام إرادة الأغلبية البرلمانية، غير أن رئيس الجمهورية في الجزائر لا يكون في هذه الوضعية، فهذه الوضعية تحتاج إلى ائتلاف الأغلبية البرلمانية لتشكيل الحكومة، وبالتالي تكون تحت توجيه الحكومة<sup>(3)</sup>.

## 2- مسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب:

أمام ضعف أو انعدام إمكانية قيام مسؤولية رئيس الجمهورية أمام ممثلي الشعب في البرلمان بسبب غياب نص صريح في دستور الجزائر، والكثير من الدساتير المقارنة لأسباب كثيرة منها المكانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي يرددها الكثير إلى الشرعية الشعبية له، كونه المنتخب من قبل الشعب بطريقة الاقتراع العام المباشر والسري<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> فقير محمد، المرجع السابق، ص 136.

<sup>2</sup> ينظر المواد 84 فقرة 4، 5، والمادة 136 من دستور 1996.

<sup>3</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص 335.

<sup>4</sup> وهو مناصت عليه المادة 710 فقرة 1 من دستور 1996.

لكن بالرجوع للهيئة الناحية في دول العالم الثالث والجزائر بالخصوص نجد أنها تفتقر للوعي السياسي، والثقافة القانونية، ومبادئ الديمقراطية، والتي تجعل من هذا الشعب ينتخب من يمثله ويعبر عن إرادته وتكون له شرعية للحكم، كما قد يتجاوز ذلك إلى رقابة الشعب لأعمال وممارسات الرئيس المنتخب<sup>(1)</sup>.

- فكيف يكون للشعب إمكانية مساءلة رئيس الجمهورية عن أعماله؟

- وهل الصلاحيات التشريعية من بين الاختصاصات التي يسأل عنها الرئيس أمام الشعب؟

يرى René Capitant أن مسؤولية رئيس الجمهورية تقوم في حال كانت نتائج الانتخابات التشريعية مخالفة له فيلتزم الرئيس بالاستقالة، كونه تعهد أمام الشعب بتحقيق سياسته وعلى هذا الأساس تلقى ثقة الشعب، لكن في حال لم يصوت الشعب لصالح هذا الرئيس، وهنا يفقد الرئيس ثقة الشعب. عمليا لا يمكن الأخذ بهذا التفسير، لأنه يمكن التضييق من سلطاته دون تنحيه عن السلطة، بالتالي يمكن القول أن الكاتب قد بالغ هنا، فالمسؤولية تقوم على أساس التقصير في تحقيق برنامج الرئيس، وليس أغلبية تعاديه<sup>(2)</sup>.

وعلى ذلك فلا بد من وجود سبل أخرى لتفعيل مسؤولية الرئيس أمام الشعب، ولعل منها :

#### أ. الانتخابات الرئاسية:

من مبادئ دولة القانون تحديد مدة العهدة الرئاسية ما يسمح للشعب من خلال انتخابات رئاسية جديدة إعادة النظر في الرئيس المنتخب<sup>(3)</sup>.

لقد اعتبر الكثير من الفقهاء أن الانتخابات الرئاسية هي مناسبة لإثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، فأعماله التي قام بها خلال عهده الرئاسية وخاصة التشريعية منها على الخصوص، إما أن تشفع له عند

<sup>1</sup> حنان مفتاح رزيق، المرجع السابق، ص 168.

<sup>2</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص 370.

<sup>3</sup> في دستور الجزائر لسنة 1996، نص في المادة 74 منه على أنه: « مدة العهدة الرئاسية خمس (05) سنوات » وكانت العهدة قابلة للتجديد مرة واحدة، لكن بتعديل الدستور لسنة 2008م، أصبحت العهدة مفتوحة، فنصت المادة 70 في الفقرة 2 على أنه: « يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية »، لكن ونظرا للنقد الشديد الذي وجه لهذا التعديل وكونه يمس بمبدأ التداول على السلطة، فقد نص تعديل 2016 في المادة 74 على أنه: « يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة »، أي تحديد العهدة الرئاسية وجعلها قابلة للتجديد مرة واحدة.

ممثلية وتكسبه تأييدا جماهيريا، أو تخلق له أغلبية معادية لطريقة حكمه، وبالتالي البحث عن مرشح آخر لتحقيق طموحاته وتطلعاته<sup>(1)</sup>.

غير أنه وللقول بمسؤولية رئيس الجمهورية بمناسبة الانتخابات الرئاسية يكون من خلال:

- أن تكون العهدة الرئاسية في الدساتير التي لا تجدد فيه العهدة إلا مرة واحدة، وهو ما تبناه التعديل الدستور الأخير لسنة 2016.

- إعلان رئيس الجمهورية أنه مسؤول سياسيا عن أعماله، ولا يشترط أن يكون إعلانا صريحا، بل بمجرد قوله أنه في حال لم يتمكن من تنفيذ وتجسيد كل برامج، ويطلب من الشعب اختياره لعهدته جديدة ليكون عدم اختياره تعبيرا للإرادة العامة عن رفضها لسياسته. لكن مع قصر مدة العهدة الرئاسية جعل هذه المسؤولية ذات قيمة وفعالية<sup>(2)</sup>.

#### ب. الانتخابات التشريعية:

والمقصود بها انتخابات نواب الشعب داخل البرلمان، ولاعتبار هذه الانتخابات سبب لقيام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، فيرجع ذلك إلى:

- أن يتم انتخاب أغلبية معادية للرئيس كتعبير عن رفض الشعب له، وهي شكل من أشكال إثارة مسؤوليته السياسية، لكنه رأي غير عملي. في النظام الجزائري يستبعد هذا الاحتمال، لان طريقة التمثيل النسبي، تقتضي عدم حصول أي حزب على أغلبية المقاعد، إضافة إلى مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري والتي تجعله بعيدا عن المنافسات الحزبية<sup>(3)</sup>.

- أما عن الانتخابات التي تجرى بعد حل المجلس الشعبي الوطني، فيرى الفقه أن الحل هو في تكريس الدستور لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام الشعب، خصوصا إذا فازت نفس التشكيلة السابقة، والتي لا شك أنها تسفر عن انتخاب مجلس معاد للرئيس، وهنا لرئيس له أن:

- يستقيل بسبب فشل حزبه وهو ما يفسر رفض الشعب له.

<sup>1</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص 371، 372.

<sup>2</sup> لوشن دلال، المرجع نفسه، ص 373، 374.

<sup>3</sup> لوشن دلال، المرجع نفسه، ص 375.

- أن يحتفظ بمنصبه ويعين زعيم الحزب المعارضة كوزير أول.
- أو أن يحتفظ بمنصبه ويعين حكومة برلمانية من الأغلبية ويكون هو في وضع الأقلية.
- وهي حالات لا يمكن أن تتحقق في النظام الجزائري، لذلك فالمادة 84 الدستور لا يمكن أن تكون سببا لقيام مسؤولية رئيس الجمهورية ولا يمكن ان يكون حرصا على سلامة الدولة ومؤسساتها. ولا يمكن أن يكون حل المجلس سبب لقيام مسؤولية الرئيس، إلا إذا كان حل المجلس بسبب خلاف سياسي بين الرئيس والبرلمان، ويعلن ذلك رسميا<sup>(1)</sup>.
- وعموما الحل لا يثير مسؤولية الرئيس لعدم النص عليها دستوريا، ولذلك لا تقوم المسؤولية إلا إذا أعلن عنها الرئيس صراحة، كما أن الحل لا يتحقق التوازن المؤسساتي لامتلاك رئيس الجمهورية القرار النهائي<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> لوشن دلال، المرجع السابق، ص 376

<sup>2</sup> لوشن دلال، المرجع نفسه، ص ص 376، 377، 378.

## خلاصة الفصل الثاني:

تبين من خلال هذا الفصل كيف عالج المؤسس الدستوري الجزائري كل من اختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية، وذلك من بأن قلص من اختصاصات و صلاحيات الأولى في حين وسع من صلاحيات الثانية لتشمل مجالات محجوزة للسلطة التشريعية على أساس ضرورة وجود تعاون بينهما. لكن و نظرا لإمكانية حدوث تجاوزات من السلطة التنفيذية وخاصة رئيس الجمهورية، كان لابد من وجود آليات تسمح بكبح تلك السلطات لتتوافق مع ما هو مقرر دستوريا عن طريق الرقابة التي يمكن أن يخضع لها الرئيس، إلى جانب مسؤوليته عن أعماله التشريعية بوجه خاص.

رغم ذلك فالرقابة على اختلافها الممارسة على رئيس الجمهورية، وان اثبت الواقع نسبة تلك الرقابة وعدم فعاليتها بشكل واسع حتى تحقق الغاية التي وجدت لأجلها، إلا أن وجودها وإمكانية تحريكها متى اقتضت الضرورة ذلك له من الأهمية ما يجعل لذلك النظام بؤادر للديمقراطية وإمكانية أن تساءل سلطة ما سلطة أخرى، أو أن تراقبها. فانفراد رئيس الجمهورية بالحكم لوحده وغياب آليات تراقب أعماله سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية وفي ظل السلطات الواسعة الممنوحة له، يجعل ذلك النظام دكتاتوري في ظل شخصنة السلطة وتركيزها في يد شخص أو فرد واحد.

كما أن هذه الرقابة إلى جانب مسؤولية رئيس الجمهورية القانونية والسياسية من شأنها عقلنة نظم الحكم، وخلق نوع من التوازن بين السلطات خصوصا التشريعية والتنفيذية ووفق مبدأ التعاون بين السلطات، ومنح رئيس الجمهورية اختصاص التشريع، كان لابد من وجود ضمانات لحماية سيادة وسلطة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه ولعل الآليات المذكورة سابقا من شأنها تحقيق ذلك، كل هذا من أجل تحقيق مبدأ عام تسيير عليه الأنظمة الديمقراطية وهو مبدأ الفصل بين السلطات.

---

خاتمة

---

خلاصة ما سبق دراسته في هذا البحث حول الأوامر التشريعية إن من ناحية بيان نظامها القانوني في النظام الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 وتعديله 2016، بالتعرض لمختلف المبررات التي على أساسها منح لرئيس الجمهورية اختصاص التشريع في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية اعتبارا أنها السلطة الأصلية في مجال التشريع، وأن رئيس الجمهورية يتدخل بشكل استثنائي ولظروف خاصة تستدعي ذلك وبشكل ملح.

ثم بيان الحالات التي يسمح فيها لرئيس الجمهورية مباشرة هذا الاختصاص والتي عددها المادة 124 من دستور 1996، وهي الحالة العادية المتمثلة في حالة شعور مجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، أو استثناء في المجال المالي.

أيضا الحالة الاستثنائية، التي تكون فيها البلاد مهددة بخطر، يهدد سلامتها واستقلالها، وسلامة مؤسساتها، ولعل هذه الحالة هي أكثر الحالات التي تبرر لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر التشريعية، ولكن كون أن تدخل رئيس الجمهورية له من الخطورة ما قد يمس باستقلالية السلطة التشريعية التي جعل لها دستور 1996 السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وبالتالي المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وحتى لا تخرج الأوامر التشريعية عن حدود ما أقر لها، وضع لها الدستور مجموعة من القيود التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية اختصاص التشريع.

لكن ونظرا للمكانة السامية التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الجزائري، وكون أن السماح له بمباشرة عملية التشريع التي تعد أهم وظائف الدولة، له وسائل وآليات أخرى يتقيد بها الرئيس لتضمن من جهة استقلالية السلطة التشريعية، وعدم نقل اختصاصها الأصيل لسلطة أخرى والتي منحها الدستور سلطات واسعة، ومنها السلطة التنظيمية التي تشمل أي المجال غير المخصص للقانون. فكانت لإقامة على اختلاف أنواعها إحدى الضمانات -ولو نظريا- لسيادة البرلمان الذي قيد هو الآخر في ممارسة سلطاته بجملة من القيود، لمختبرها الكثير من الأسباب التي أدت إل ضعف أدائه.

غير أنه وبسبب غياب نص صريح في الدستور يخضع أعمال رئيس الجمهورية وخاصة ذات الطبيعة التشريعية للرقابة، كان لابد من البحث عن آليات أخرى تضمن حدود الفصل بين السلطات العامة



وخاصة التشريعية منها والتنفيذية، ولعل أبرزها مساءلة رئيس الجمهورية قانونيا وسياسيا وفق نص المادة 158 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 177 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري. بناء على ما سبق دراسته يمكن لوصول إلى نتائج معينة والتي من بينها الاجابة على الفوضيات التي وردت في المقدمة.

فأول فرضية والمتمثلة في كون أن سبب منح رئيس الجمهورية هذا الاختصاص يعود إلى عدم كفاية التشريعات القائمة في مواجهة الظروف الغير العادية التي قد تمر بها الدولة، وضرورة التدخل السريع من سلطة غير البرلمان. يمكن اعتبار هذه الفرضية سبب لهذا التدخل والمقصود من وراء ذلك هو قيام حالة الضرورة التي تستدعي ذلك، لأن ممارسة رئيس الجمهورية اختصاص التشريع ليس مطلقا، فمثلا غياب البرلمان أو شغوره ليس سببا كافيا لوحده لإصدار أوامر تشريعية حسب نص المادة 124 المعدلة بل عدم كفاية التشريعات القائمة هو الذي يفرض تدخل سلطة غير البرلمان، هذا الأخير الذي لا يمكن أن ينعقد وبشكل دائم.

بمفهوم المخالفة، فإنه حتى لو كانت البلاد في وضع غير عادي، وكانت التشريعات القائمة كافية لمواجهة هذا الوضع، فهنا تغل يد الرئيس عن اصدار الأوامر التشريعية، وفي الحالة العكسية يعتبر تدخله انتهاك صريح لاستقلالية وسيادة البرلمان كسلطة حولت بالتشريع أصالة، و كونها المعبر عن إرادة الشعب في كل الأحوال والظروف التي تمر بها الدولة. اذن شرط الضرورة 01-16 هو الذي يفرض ذلك.

لكن عمليا، أثبتت التجربة عكس ذلك، فرئيس الجمهورية يستغل فعليا، وبشكل خاص وجود البرلمان في عطلة سنوية والقيام بإصدار أوامر تشريعية في المجال المخصصة للبرلمان في المادة 122 و 123 من دستور 1996 المعدلة بالمادتين 140 و 141 من القانون 01-16 سابق الذكر حتى مع غياب الضرورة لذلك، وهو ما يقودنا إلى الإجابة عن الفرضية الثانية التي ترجع سبب منح رئيس الجمهورية سلطة اصدار أوامر تشريعية، إلى اعتبارها احدى الامتيازات التي يستأثر بها رئيس الجمهورية اضافة إلى الامتيازات أو السلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية تعود إلى أسباب منها:

أنه ممثل الشعب ورئيس للسلطة التنفيذية، ولعله أقرب مؤسسة للشعب والأكثر رواية باحتياجاته ومتطلباته والمعبر عن ارادته، وأن المؤسس الدستوري حمله مسؤولية حماية الدستور وتجسيد وحدة الأمة، وهذا قد لا يكون بوجود اختصاصات وصلاحيات محدودة بل لا بد من توسيعها، كلما استدعت الضرورة ذلك، لكن هذا أدى إل تقوية نفوذ الرئيس وتأثيره على طبيعة النظام الرئاسي، الذي يعتبره الكثير من الفقه رئاسي مشدد أين يجمع رئيس الجمهورية تحت يده سلطات واسعة خصوصا في الحالات غير العادية قد تصل إلى إيقافه العمل بالدستور ونخص بذلك قيام حالة الحرب وفق ما جاء في المادة 96 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 110 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

لكن الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية في الجزائر وخاصة التشريعية، كان لها نتائج خطيرة، والتي منها صعوبة إيجاد معايير حقيقة وواضحة على أساسها يثبت فعلا قيام مبدأ الفصل بين السلطات، والتزام كل سلطة حدود ما أقر لها، فالأوامر التشريعية أضحت عامل مثبت للبرلمان في ادائه لمهامه وعدم استقلالته، ولعل ذلك سببه التفسير الظاهري لنص المادة 124 المعدلة بالمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي أتى بشرط آخر وهو " المسائل المستعجلة" التي تفسر ربما على أنها قيام حالة الضرورة. فالضرورة هي شرط أساسي لتدخل الرئيس في المجال التشريعي. وهو من المحاسن التي جاء بها هذا التعديل الأخير وربما يكون ذلك أكثر تقييدا لاستخدام الأوامر التشريعية. إن كل هذا الكلام يستدعي معه ضرورة بيان هل الأوامر التشريعية هي حق أم رخصة لرئيس الجمهورية؟

إن اعتبار الأوامر التشريعية حق لرئيس الجمهورية كونه يمكنه أن يحل محل البرلمان في اختصاصه، وأنه يهيمن على كافة السلطات في الدولة وخاصة التشريعية، دون أن يترتب على ذلك أي جاء سواء لقيامه بممارسة التشريع أو امتناعه عن ذلك، غير صحيح، فلو اعتبر كذلك لكان التشريع بأوامر في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية وليس التشريعية.

- ما يقود إلى اعتبار تلك الأوامر رخصة وليست حقا، وهو الأقرب إل الصواب لعدة أسباب منها:
- أن الأوامر التشريعية فرضتها حالة الضرورة، فالمصلحة العليا للدولة وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية التي تسمح للرئيس الجمهورية بالتدخل وفق ما يراه ومن بين ذلك تدخله في المجال التشريعي من الأسباب الرئيسية لمنحه هذا الاختصاص، أي الترخيص له على سبيل الاستثناء بالتشريع.
  - اعتراف الدستور صراحة في المادة 98 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 122 من القانون 01-16 سيادة البرلمان بغرفتيه في اعداد القانون والتصويت عليه، ولم يعترف نفس الدستور صراحة بذلك للرئيس الجمهورية .
  - أن المادة الخاصة بالأوامر التشريعية وردت في الفصل المتعلقة بالسلطة التشريعية وليس التنفيذية، أي استثنائية تلك الأوامر وليس نقل اختصاص الذي يعني أن تلك الأوامر حق للرئيس.
  - للبرلمان إجازة الأوامر التشريعية الصادرة عن الرئيس ، كما له أن يرفض تلك الاوامر وبذلك تصبح لاغية.
- أيضا اشتراط اجتماعه في ظل الحالة الاستثنائية ومن خلاله يمكن للبرلمان التدخل في حال حاد الرئيس عن ما هو مقرر له وخاصة في مجال التشريع.
- وعليه فاعتبار الأوامر التشريعية رخصة لرئيس الجمهورية هو الأقرب للصواب، من اعتبارها حقا خالصا له.

هذا والله أعلم

---

# قائمة المراجع

---

## قائمة المراجع

### I. القوانين:

#### أولاً: الدساتير:

1. دستور الجزائر الصادر في 10 سبتمبر 1963.
2. دستور الجزائر الصادر في 22 نوفمبر 1976.
3. دستور الجزائر الصادر في 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم.
4. القانون 01-16 الصادر في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016
5. دستور فرنسا الصادر في 04 أكتوبر 1958 المعدل والمتمم.

#### ثانياً: القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 44 المؤرخة في 03 أوت 2011.
2. القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.

#### ثالثاً: القوانين:

1. أمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 49 المؤرخة في 11 جوان 1966 المعدل والمتمم في القانون 01-14 المؤرخ في 04 فبراير 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 04 المؤرخة في 16 فيفري 2014 المتضمن قانون العقوبات.

- رأي المجلس الدستوري رقم 16-01 المؤرخ في 28 يناير 2016 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 16 المؤرخة في 03 فبراير 2016.

## II. الكتب:

1. بن حمودة ليلي، الديمقراطية و دولة القانون، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
2. راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
3. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الاسلامية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2013.
4. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، طبعة 2003، الإسكندرية، مصر، 2003.
5. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
6. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقابلة، الطبعة الخامسة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
7. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1988.
8. عز الدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، 2009.
9. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
10. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996، واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري 1989-2010، دار هومة، الجزائر، 2012.
11. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني-دراسة مقارنة-، الوراق للنشر والتوزيع-، الطبعة الأولى، الأردن، 2009.

### III. الرسائل الجامعية:

#### أولاً: الأطروحات

1. حبشي لزرق، اثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013.
2. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010.
3. لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.
4. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال تطور الدستوري الجزائري، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

#### ثانياً: المذكرات

1. بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجيستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
2. بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، جامعة الجزائر، 2007.
3. بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري (بموجب قانون رقم 19/08، -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجيستير، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، سنة 2010.
4. بومدين أحمد، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، - مقارنة بالنظامين الفرنسي والمصري-، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2007.
5. حنان مفتاح رزيق، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الجزائري والأمريكي -دراسة مقارنة-، مذكرة ماجيستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، دون سنة.
6. ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائريين مذكرة ماجيستير، كلية الحقوق، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2006.

7. باحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجيستير، جامعة قسنطينة، 2005.
8. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006.
9. سعدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002.
10. فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري - دراسة مقارنة-، مذكرة ماجستير، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، دون سنة
11. مزباني حميد، عن واقع الأزواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري،(دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، جامعة مولودي معمري، تيزي وزو، 2011.
12. مزباني لونس، انتقاء السيادة الشعبية للبرلمان، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستوري الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجيستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
13. منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996، وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجيستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010..
14. ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
15. فواز خلف عليان الدروي، مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها وعلاقتها بأعمال السيادة في النظام الديمقراطي -دراسة مقارنة (الأردن-مصر-فرنسا)-، مذكرة ماجيستير، جامعة الشرق الأوسط، 2010.



#### IV. المقالات:

1. سعيد بوشعير، التشريع عن طريق أوامر بين القيود الدستورية و الممارسة المالية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21، العدد 1-2011، عدد 41.
2. غضبان مبروك، غربي نجاح، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الحصار و الطوارئ ومدى تأثيرها على الحقوق و الحريات في الجزائر، مجلة المفكر، العدد العاشر (10). دون سنة نشر.
3. فريدة علوش، نبيل قرقور، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، العدد 04 . دون سنة نشر.
4. مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 2 - 2000، المجلد 10، الجزائر.
5. وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري - حالة غيبة البرلمان -دراسة مقارنة-، مجلة الواحات والدراسات، العدد 16 (2012)، 288-315، <http://elwahat.univ-ghardaia.dz>.

---

ملاحق

---

الرقم	عنوان النص	تاريخ النشر	رقم الجريدة الرسمية
01	قانون 10-02 مؤرخ في 10 شوال عام 1423 الموافق 14 ديسمبر سنة 2002، يعدل ويتم القانون رقم 91-10 المؤرخ في 12 شوال عام 1411 الموافق 27 أبريل سنة 1991 والمتعلق بالأوقاف، المعدل والمتمم.	15 ديسمبر 2002	83
02	قانون 11-02 مؤرخ في 20 شوال عام 1423 الموافق 24 ديسمبر سنة 2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003.	25 ديسمبر 2002	86
03	قانون رقم 01-03 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة.	19 فبراير 2003	11
04	قانون رقم 02-03 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ.	19 فبراير 2003	11
05	قانون رقم 03-03 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية.	19 فبراير 2003	11
06	قانون رقم 04-03 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1413 الموافق 23 مايو سنة 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم	19 فبراير 2003	11
07	الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 18 ذو الحجة 1423 الموافق لـ 19 فيفري 2003 المعدل والمتمم للأمر رقم 96-22 لـ 23 سفر 1417 الموافق 9 جويلية 1996 المتعلق بقمع مخالفات التشريع وتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.	23 فيفري 2003	12
08	قانون رقم 05-03 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2003	15 يونيو 2003	37

37	15 يونيو 2003	قانون رقم 03-06 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي زلزال 21 مايو 2003 .	09
37	15 يونيو 2003	قانون رقم 03-07 مؤرخ في 13 ربيع الثاني عام 1424 الموافق 14 يونيو سنة 2003، يتضمن الموافقة على اتفاق حول الترتيبات المؤقتة المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و الجمهورية التونسية، موقع بالجزائر في 11 فبراير سنة 2002 و ملحقه الموقع بالجزائر في 7 غشت سنة 2002 .	10
43	20 يوليو 2003	قانون رقم 03-09 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، يتضمن قمع جرائم مخالفة أحكام اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة.	11
43	20 يوليو 2003	قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.	12
83	29 ديسمبر 2003	قانون رقم 03-22 مؤرخ في 4 ذو القعدة 1424 الموافق 28 ديسمبر 2003 المتعلق بقانون المالية لسنة 2004.	13
9	11 فبراير 2004	قانون عضوي رقم 04-01 في 16 ذي الحجة عام 1424 الموافق 7 فبراير سنة 2004 يعدل ويتمم الأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.	14
41	27 يونيو 2004	قانون رقم 04-02 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق 23 يونيو سنة 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية.	15
41	27 يونيو 2004	قانون رقم 04-03 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق 23 يونيو سنة 2004، يتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة.	16
41	27 يونيو 2004	قانون رقم 04-04 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق 23 يونيو سنة 2004، يتعلق بالتقييس.	17

51	15 غشت 2004	قانون رقم 04-05 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يعدل و يتمم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 و المتعلق بالتهيئة العمرانية.	18
51	15 غشت 2004	قانون رقم 04-06 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 7 ذي الحجة عام 1414 الموافق 18 مايو سنة 1994 و المتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري.	19
51	15 غشت 2004	قانون رقم 04-07 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتعلق بالصيد.	20
52	18 غشت 2004	قانون رقم 04-08 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.	21
52	18 غشت 2004	قانون رقم 04-09 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة.	22
52	18 غشت 2004	قانون رقم 04-10 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 غشت سنة 2004، يتعلق بالتربية البدنية و الرياضة.	23
57	8 سبتمبر 2004	قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء.	24
57	8 سبتمبر 2004	قانون عضوي رقم 04-12 مؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته.	25
71	10 نوفمبر 2004	قانون رقم 04-14 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل و يتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 و المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.	26
71	10 نوفمبر 2004	قانون رقم 04-15 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل و يتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 و المتضمن قانون العقوبات.	27

72	13 نوفمبر 2004	قانون رقم 04-16 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق 19 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.	28
72	13 نوفمبر 2004	قانون رقم 04-17 مؤرخ في 27 رمضان عام 1425 الموافق 10 نوفمبر سنة 2004، يعدل ويتم القانون رقم 83-14 المؤرخ في 21 رمضان عام 1403 الموافق 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.	29
83	26 ديسمبر 2004	قانون رقم 04-18 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1425 الموافق 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من المخدرات و المؤثرات العقلية و قمع الاستعمال و الاتجار غير المشروعين بها.	30
83	26 ديسمبر 2004	قانون رقم 04-19 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1425 الموافق 25 ديسمبر 2004، يتعلق بتنصيب العمال و مراقبة التشغيل.	31
84	29 ديسمبر 2004	قانون رقم 04-20 مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1425 الموافق 25 ديسمبر سنة 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.	32
85	30 ديسمبر 2004	قانون رقم 04-21 مؤرخ في 17 ذي القعدة عام 1425 الموافق 29 ديسمبر سنة 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005.	33
11	09 فبراير 2005	قانون رقم 05-01 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما.	34
11	09 فبراير 2005	قانون رقم 05-02 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير سنة 2005، يعدل ويتم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون التجاري.	35
11	09 فبراير 2005	قانون رقم 05-03 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالبذور و الشتائل وحماية الحيازة النباتية.	36
12	13 فبراير 2005	قانون رقم 05-04 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 الموافق 6 فبراير سنة 2005، يتضمن قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين.	37

30	27 أبريل 2005	قانون رقم 05-05 مؤرخ في 17 ربيع الأول عام 1426 الموافق 26 أبريل سنة 2005، يتضمن الموافقة على الاتفاق الأوروبي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوروبية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل سنة 2002، وكذا ملاحقه من 1 إلى 6 والبروتوكولات من رقم 1 إلى رقم 7 والوثيقة النهائية المرفقة به.	38
30	27 أبريل 2005	قانون رقم 06-05 مؤرخ في 17 ربيع الأول عام 1426 الموافق 26 أبريل سنة 2005، يعدل القانون رقم 63-278 المؤرخ في 26 يوليو سنة 1963 الذي يحدد قائمة الأعياد الرسمية.	
44	26 جوان 2005	القانون رقم 05-10 مؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 20 جوان 2005 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم والمتضمن القانون المدني.	40
50	19 يوليو 2005	قانون رقم 05-07 مؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1426 الموافق 28 أبريل سنة 2005 يتعلق بالمحروقات.	41
51	20 يوليو 2005	القانون العضوي رقم 05-11 مؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 17 يوليو سنة 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي	42
60	04 سبتمبر 2005	قانون رقم 05-12 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 غشت 2005، يتعلق بالمياه.	43
85	31 ديسمبر 2005	قانون رقم 05-16 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1426 الموافق 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006	44
14	8 مارس 2006	قانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.	45
14	8 مارس 2006	قانون رقم 06-02 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق.	46
14	8 مارس 2006	قانون رقم 06-03 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.	47
15	12 مارس 2006	قانون رقم 06-04 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات.	48

15	12 مارس 2006	قانون رقم 06-05 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتضمن توريق القروض الرهنية.	49
15	12 مارس 2006	قانون رقم 06-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.	50
42	25 يونيو 2006	قانون رقم 06-10 المؤرخ في 28 جمادى الأولى عام 1427 الموافق 24 يونيو سنة 2006 يتضمن إلغاء الأمر رقم 03-02 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمناطق الحرة.	51
42	25 يونيو 2006	قانون رقم 06-11 المؤرخ في 28 جمادى الأولى عام 1427 الموافق 24 يونيو سنة 2006 والمتعلق بشركة الرأسمال الاستثماري.	52
<u>80</u>	11 ديسمبر 2006	قانون رقم 06-21 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1427 الموافق 14 نوفمبر سنة 2006، يتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل.	53
<u>84</u>	24 ديسمبر 2006	قانون رقم 06-22 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق 20 ديسمبر سنة 2006، يعدل و يتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 و المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.	54
<u>84</u>	24 ديسمبر 2006	قانون رقم 06-23 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق 20 ديسمبر سنة 2006، يعدل و يتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 و المتضمن قانون العقوبات.	55
<u>85</u>	27 ديسمبر 2006	قانون رقم 06-24 مؤرخ في 6 ذي الحجة عام 1427 الموافق 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007.	56
<u>15</u>	28 فبراير 2007	قانون رقم 07-01 مؤرخ في 9 صفر عام 1428 الموافق 27 فبراير 2007، يتعلق بتعاونيات الادخار و القرض.	57



15	28 فبراير 2007	قانون رقم 02-07 مؤرخ في 9 صفر عام 1428 الموافق 27 فبراير 2007، يتضمن تأسيس إجراء لمعاينة حق الملكية العقارية و تسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري.	58
		القانون المعدل والمتمم للأمر رقم 58-75 المتضمن القانون المدني.	59
		القانون المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها	60

## II/ الأوامر:

الرقم	عنوان النص	تاريخ النشر	رقم الجريدة الرسمية
01	الأمر رقم 02-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمناطق الحرة.	20 يوليو 2003	43
02	الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003 والمتعلقة بالمنافسة.	20 يوليو 2003	43
03	الأمر رقم 04-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003 والمتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد وتصدير البضائع.	20 يوليو 2003	43
04	الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003 والمتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة.	23 جويلية 2003	44
05	الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003 والمتعلق بالعلامات .	23 جويلية 2003	44

44	23 جويلية 2003	الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003 والمتعلق ببراءة الاختراع.	06
44	23 جويلية 2003	الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003 والمتعلق بحماية التصاميم و الدوائر المتكاملة.	07
48	13 أوت 2003	الأمر رقم 03-09 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1424 الموافق 13 أوت 2003 المعدل والمتمم الأمر رقم 76-35 الموافق 16 أبريل 1976 المتضمن تنظيم التربية والتكوين	08
48	13 أوت 2003	الأمر رقم 03-10 المؤرخ في 14 جمادى الثانية 1424 الموافق 13 أوت 2003 المعدل والمتمم القانون رقم 98-06 المؤرخ في 3 ربيع الأول 1419 الموافق 27 جوان 1998 المحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني.	09
48	13 أوت 2003	الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق 26 أوت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض.	10
52	27 أوت 2003	الأمر رقم 03-12 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق 26 أوت 2003 والمتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا	11
46	21 يوليو 2004	الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 3 جمادى الثانية 1425 الموافق 21 جويلية 2004 المعدل والمتمم القانون رقم 76-106 الموافق 9 ديسمبر 1976 المتضمن قانون المعاشات العسكرية	12
15	27 فيفري 2005	الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق 26 فبراير 2005 الذي يعدل ويتمم المر رقم 70-86 المؤرخ في 17 شوال عام 1390 الموافق 15 ديسمبر 1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية.	13

15	27 فيفري 2005	الأمر رقم 05-02 المؤرخ في 18 محرم عام 1426 الموافق 26 فبراير 2005 الذي يعدل ويتم القانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 رمضان عام 1404 الموافق 9 يونيو 1984 والمتضمن قانون الأسرة.	14
50	19 يوليو 2005	الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 11 جمادى الثانية الموافق 18 يوليو 2005 المتمم للقانون رقم 90-08 الموافق 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية.	15
50	19 يوليو 2005	الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 11 جمادى الثانية الموافق 18 يوليو 2005 المتمم للقانون رقم 90-08 الموافق 7 أبريل 1990 و المتعلق بالولاية.	16
52	26 يوليو 2005	الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 18 جمادى الثانية 1426 الموافق 25 جويلية 2005 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005.	17
59	28 أوت 2005	الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 غشت 2005 والمتعلق بمكافحة التهريب	18
59	28 أوت 2005	الأمر رقم 05-07 مؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 غشت سنة 2005 المحدد للقواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة.	19
12	1 مارس 2006	الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 28 محرم عام 1427 الموافق 27 فبراير سنة 2006 والمتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.	20
12	1 مارس 2006	الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.	21
12	1 مارس 2006	الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006 الذي يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين.	22

46	16 جويلية 2006	الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون العام للتوظيف العمومية.	23
47	19 جويلية 2006	الأمر رقم 04-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006.	24
47	19 جويلية 2006	الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتعلق بحماية بعض الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض والمحافظة عليها.	25
47	19 جويلية 2006	الأمر رقم 06-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 84-10 المؤرخ في 9 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 11 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالخدمة المدنية.	26
47	19 جويلية 2006	الأمر رقم 06-07 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 85-05 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1405 الموافق 16 فبراير سنة 1985 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها.	27
47	19 جويلية 2006	الأمر رقم 06-08 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 01-03 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت سنة 2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار.	28
47	19 جويلية 2006	الأمر رقم 06-09 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 18 رجب عام 1426 الموافق 23 غشت سنة 2005 والمتعلق بمكافحة التهريب..	29

48	30 جويلية 2006	الأمر رقم 06-10 المؤرخ في 3 رجب عام 1427 الموافق 29 يوليو سنة 2006 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1426 الموافق 28 ابريل سنة 2005 والمتعلق بالمحروقات	30
53	30 غشت 2006	الأمر رقم 06-11 المؤرخ في 6 شعبان عام 1427 الموافق 30 غشت سنة 2006 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.	31
16	07 مارس 2007	الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.	32
16	07 مارس 2007	الأمر رقم 07-02 المعدل والمتمم للقانون رقم 01-10 والمتمم لقانون المناجم.	33

# الفهرس

شكر و تقدير

إهداء

مقدمة ..... أ

## الفصل الأول

### النظام القانوني للأوامر التشريعية

- المبحث الأول: مبررات ونطاق التشريع بأوامر ..... 10
- المطلب الأول: مبرات منح رئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر ..... 10
- الفرع الأول: المبررات العلمية والعملية ..... 11
- أولاً: المبررات العلمية ..... 11
- ثانياً: المبررات العملية ..... 13
- الفرع الثاني: المبررات السياسية والدستورية ..... 15
- أولاً: المبررات السياسية ..... 16
- ثانياً: المبررات الدستورية ..... 18
- المطلب الثاني: نطاق التشريع بأوامر وتحديد طبيعتها القانونية ..... 21
- الفرع الأول: نطاق التشريع بأوامر ..... 22
- أولاً: حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية ..... 22
- ثانياً: التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية: ..... 26
- الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية ..... 27
- أولاً: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية في الحالات العادية ..... 28
- ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية ..... 30

1. الطبيعة القانونية لقرار إعلان الحالة الاستثنائية ..... 31
2. الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية استنادا للمادة 93 من دستور 1996 المعدل ..... 32
- المبحث الثاني: القيود المفروضة على رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر ..... 34
- المطلب الأول: قيود التشريع بأوامر في الحالات العادية ..... 34
- الفرع الأول: قيود التشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان أو خلال العطل البرلمانية ..... 34
- أولا: القيود الصريحة للتشريع بأوامر في الحالات العادية ..... 35
- ثانيا: القيود الضمنية للتشريع بأوامر في الحالات العادية ..... 37
- الفرع الثاني: قيود اصدار قانون المالية بموجب أمر تشريعي ..... 40
- أولا: الشروط الشكلية ..... 40
- ثانيا: القيود الموضوعية ..... 42
- المطلب الثاني: القيود الواردة على الاوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية ..... 42
- الفرع الأول: الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية ..... 43
- أولا: استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ..... 43
- ثانيا: استشارة رئيس المجلس الدستوري بدل المجلس الدستوري ..... 44
- ثالثا: الاستماع إل المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ..... 45
- رابعا: اجتماع البرلمان وجوبا ..... 45
- الفرع الثاني: القيود الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية ..... 46
- أولا: الخطر الداهم ..... 46
- ثانيا: انعكاس هذا الخطر على مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراجمها ..... 47
- الفرع الثالث: قيود مباشرة الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية ..... 48
- أولا: في المجال الدستوري ..... 48

49.....	ثانيا: في المجال التشريعي
50.....	ثالثا: في المجال التنظيمي
51.....	خلاصة الفصل الأول

## الفصل الثاني:

### الأوامر التشريعية وأثرها على مبدأ الفصل بين السلطات

54.....	المبحث الأول: الأوامر التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي في الجزائر
55.....	المطلب الأول: مدى سلطة البرلمان في ممارسة اختصاص التشريع
56.....	الفرع الأول: حصر نطاق التشريع البرلماني
56...أولا:	الحصر الموضوعي لمجالات البرلمان التشريعية م 122 و 123 من دستور 1996 العدل
57.....	ثانيا: تهميش البرلمان في المجال المالي
59.....	الفرع الثاني: تقييد الإجراءات التشريعية للبرلمان، وأثره في ممارسة اختصاصه
59.....	أولا: القيود الواردة على النواب في اقتراح القوانين
60.....	ثانيا: تحديد المناقشة والتصويت للنواب
63.....	ثالثا: تدخل السلطة التنفيذية لحل الخلاف بين الغرفتين
65.....	المطلب الثاني: أثر الأوامر التشريعية على السلطة التشريعية
66.....	الفرع الأول: القيود الواردة على الأوامر التشريعية وأثرها على البرلمان
66.....	أولا: التقييد الظاهري لمجالات الأوامر التشريعية، وأثره على السلطة التشريعية
70.....	ثانيا: الصفة التشريعية لأوامر وأثرها على البرلمان
73.....	الفرع الثاني: اقصاء البرلمان في مجال التشريع الاستثنائي
73.....	أولا: انفراد رئيس الجمهورية بتقرير الحالة الاستثنائية



75	.....	ثانيا: إقصاء البرلمان في انهاء الحالة الاستثنائية
77	.....	<b>المبحث الثاني:</b> الضمانات الدستورية للحد من سلطة التشريع بأوامر
78	.....	<b>المطلب الاول:</b> الرقابة على الأوامر التشريعية ضمانا لسيادة البرلمان
78	.....	الفرع الاول: الرقابة القضائية والبرلمانية على الأوامر التشريعية
79	.....	أولا: الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية
82	.....	ثانيا: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية
84	.....	الفرع الثاني: رقابة المجلس الدستوري على الأوامر الصادرة في الحالة العادية
85	.....	أولا: رقابة المجلس الدستوري للأوامر الصادرة في الحالة العادية
86	.....	ثانيا: رقابة المجلس الدستوري للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية
87	.....	<b>المطلب الثاني:</b> مسؤولية الرئيس عن أعماله التشريعية ضمانا لسيادة البرلمان
88	.....	الفرع الأول: المسؤولية القانونية لرئيس الجمهورية
89	.....	أولا: تعريف الخيانة العظمى
91	.....	ثانيا: تقرير المسؤولية القانونية للرئيس على أساس الخيانة العظمى
92	.....	الفرع الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
92	.....	أولا: مفهوم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
92	.....	ثانيا: أنواع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية
98	.....	<b>خلاصة الفصل الثاني</b>
100	.....	<b>خاتمة</b>
105	.....	<b>قائمة المراجع</b>
111	.....	<b>ملاحق</b>
122	.....	<b>الفهرس</b>