



المركز الجامعي لتندوف

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي علي كافي - تندوف
معهد الحقوق والعلوم السياسية



المركز الجامعي لتندوف

الأوامر التشريعية في
الدستور الجزائري 2016

مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام

تحت إشراف الأستاذ:

كشيش عبد السلام

من إعداد الطالبتين:

بكار عائشة

محفوظ هالة

لجنة المناقشة:

رئيسا

بالمركز الجامعي تندوف

الأستاذ

مشرفا

بالمركز الجامعي تندوف

الأستاذ

ممتحنا

بالمركز الجامعي تندوف

الأستاذ

السنة الجامعية : 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكُ الْمَلِكِ تُؤْتِي الْمَلِكَ مِنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمَلِكَ مِنْ

تَشَاءُ وَتَعَزُّ مِنْ تَشَاءُ وَتَكْذُلُ مِنْ تَشَاءُ بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلِيُّ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ» .

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

الآية 26 من سورة آل عمران

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أبي الذي لم يبخل علي يوماً بشيء وإلى منبع الحب والحنان، والدتي العزيزة، أطال الله في عمرهما، أقول لهما: أنتما وهبتماني الحياة والأمل والنشأة على شغف الاطلاع والمعرفة.

وإلى إخوتي وأسرتي جميعاً .

وإلى كل أساتذتي وزملائي مع خالص الحب والتقدير.

✚ محفوظ هالة



الإهداء

"واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل ربي أرحمهما كما ربياني صغيرا"
إلى التي أوصانا بها المولى خيرا وبراً وإلى التي حملتني وهنا على وهن وإلى من كان
دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى أغلى الحبايب "أمي الحبيبة" أطال الله في
عمرها.

إلى من أحمل أسمه بكل افتخار إلى من كان سندي إصراري وعزمي وثقتي , إلى روح والدي
العزیز.

أرجو الله أن يغمده برحمة وأن يدخله فسيح جناته.

وإلى جميع أخوتي وأخواتي وكل العائلة الكريمة .

إلى زملائي في قسم الماستر تخصص قانون عام .

إلى من أحبهم قلبي ولطالما ناداهم لساني لكن لم يكتبهم قلمي إلى الأصدقاء والأحبة , وإليك
أنت من تقرى هذا الإهداء.

عائشة بكار



شكر و تقدير

"رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت بها علي والدي وأن أعمل صالحا ترضاه وأصلح لي في ذريتي إني تبت إليك وإني من المسلمين"

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا برويتك بعد رحلة بحث وجهد واجتهاد تكللنا بإنجاز هذا البحث نحمد الله عز وجل على نعمة التي منا بها علينا فهو العلي القدير.

كما لا يسعنا إلا نخص بأسمى عبارات الشكر والتقدير الأستاذ "كشيش عبد السلام" لما قدمه لنا من جهد ونصح ومعرفة طيلة إنجاز هذا البحث.

ونخص بالذكر أساتذة معهد الحقوق والعلوم السياسية الذين أشرفوا على تكوين دفتنا، تخصص قانون عام، كما نشكر لجنة المناقشة على قبولها قراءة ومناقشة عملنا المتواضع.

وأخيرا نتقدم بالشكر الجزيل لكل من أسهم في تقديم يد العون لإنجاز هذا البحث.



قائمة المختصرات

المجلس الشعبي الوطني: م. ش. و

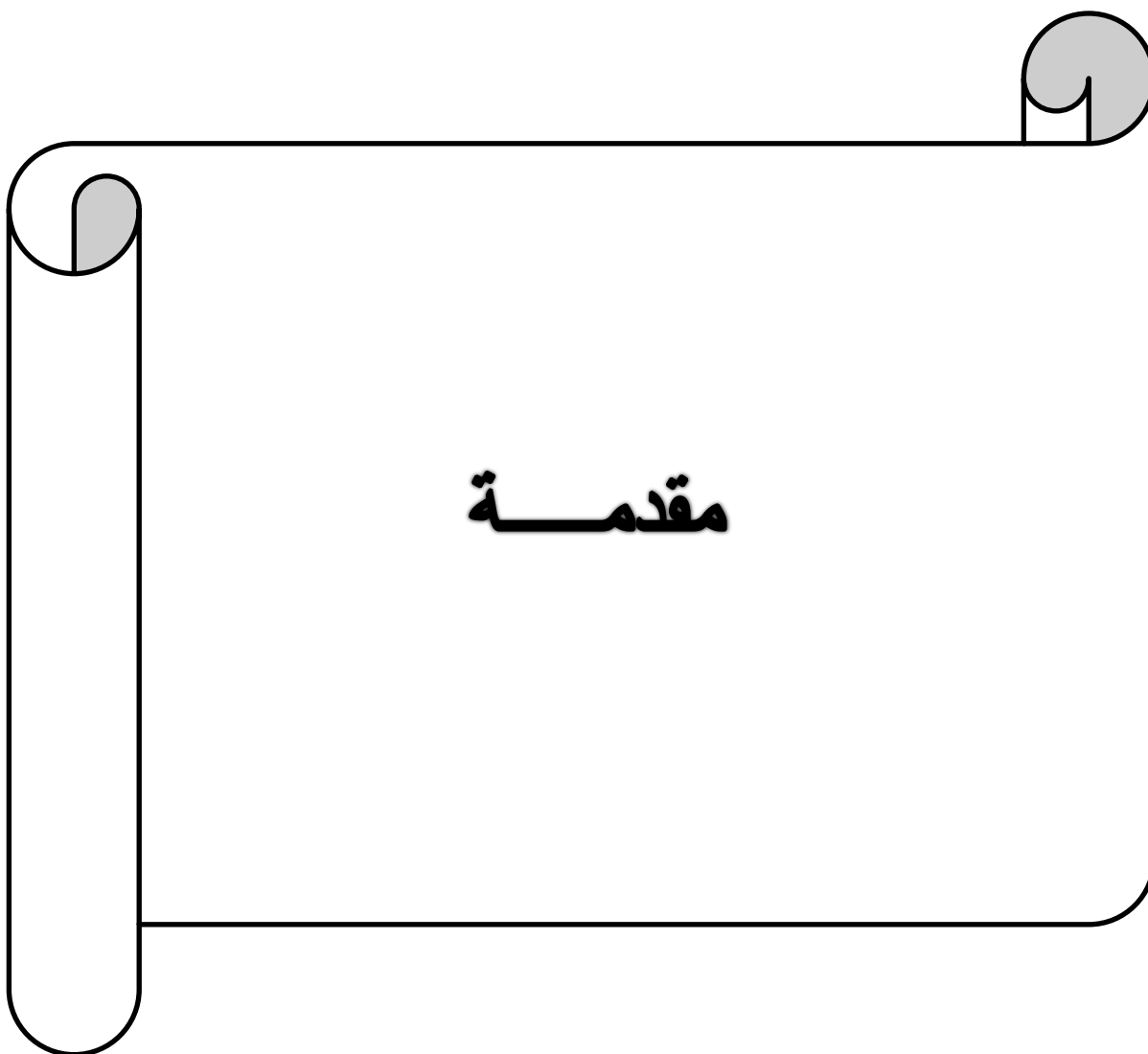
الجريدة الرسمية: ج. ر

الجزء: ج

الطبعة: ط

دون طبعة: د. ط

دون سنة النشر: د. س. ن



مقدمة

مقدمة:

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية المعاصرة من أهم الوظائف الدستورية في الدولة إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي ارتبط بالفقيه "مونتيسكيو" الذي أرسى قواعده في كتابه الشهير "روح القوانين" حيث يرى بأن هذا المبدأ هو وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملك فتركيز السلطة بيد واحدة يؤدي إلى الاستبداد في الحكم، لأن الإنسان معروف بحب الذات، وهذا ما ينجم عنه من سوء في استعمال الحق والسلطة وللحد من ذلك وجب وضع قيود على تلك السلطة أين يجب خلق سلطة مضادة لها، ومنه قام الفقيه بتقسيم سلطات الدولة إلى ثلاثة: سلطة تنفيذية تختص بتنفيذ القوانين، وسلطة تشريعية تختص بسن القوانين وسلطة قضائية تختص بتطبيق القانون. وتعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، و اكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية - لا مجال لذكرها - مكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب.

لكن ولأسباب متعددة تضاعف الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا المجال للتدخل الحكومي بالتشريع، بل ووضح ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية من جهة وشخصنة السلطة من جهة أخرى، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، وكذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه.

بل وأكثر من ذلك أن التدخل الممارس من السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي كان له علاقة مباشرة بالظروف الاستثنائية التي قد تمر بها أي دولة ، ذلك أن التجربة دلت على عجز البرلمان في حل المشاكل المستعصية خاصة تلك التي طبعته القرن العشرين لا سيما الحربين العالميتين ،ومن هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل لاسيما في الظروف الاستثنائية.

لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد قاصرا على الظروف الاستثنائية بل امتد إلى الحالة العادية فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى، وبذلك تعاضد دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة.

والمقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يقرها إلا البرلمان بمعنى أن البحث سيكون في إبراز وسيلة تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية وأساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ألا وهي الأوامر.

والأوامر أداة تشريعية تختص بها السلطة التنفيذية أساسا رئيس الجمهورية للتدخل في المجال والأوامر أداة تشريعية تختص بها السلطة التنفيذية أساسا رئيس الجمهورية للتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، وتعتبر أهم وسيلة للتشريع في الوقت الحاضر، فقد انتشرت انتشارا سريعا وواسعا في غالبية دول العالم وحتى أعرقها ممارسة للديمقراطية، و أصبحت تمثل فيها أهمية و ضرورة خاصة و ذلك على الرغم من محاولة برلماناتها الحد من هذه الظاهرة و ضيق الفقه منها درعا.

و قد ترتب على كل هذا اتجاه الدساتير المعاصرة إلى إقرار أسلوب الأوامر، و هو ما يلاحظ في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية ، حيث سمح لرئيس الجمهورية التشريع بواسطة الاوامر في حالات معينة تعرض للبرلمان للمصادقة عليها طبقا لنص المادة (89)، و هو الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1963 مع اختلاف في الطبيعة القانونية لها و ظروف اللجوء إليها، واعد صياغتها في دستور 1976مع اختلاف جوهري في نظامها القانوني، أغفلها في دستور 1989 بسبب تبنيه مبدأ الفصل بين السلطات ،ليأتي بعده تعديل 1996 و يعيدها من جديد بنص المادة (124) بشكل يتنافى و مبدأ الفصل بين السلطات.

إن الروح التي يتأتى من خلالها لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في دستور 1996 تتمثل فيما يلي:

- أن الأوامر كانت السبيل الوحيد للتشريع في الظروف الاستثنائية، حيث كانت الوسيلة الوحيدة في غياب الهيئة التشريعية المكلفة بالتشريع، بالإضافة إلى استعمال هاته التقنية

في ظل الحروب و الأزمات الداخلية و الواقع العملي يثبت مدى هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية، وضمن الاختصاصات الأصلية للبرلمان، من خلال مباشرتها لأوامر التشريعية، خاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير.

إشكالية الموضوع:

كيف نظم المشرع الجزائري آلية التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 06 مارس 2016؟
ويتفرع من هذه الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات فرعية وهي:

- ما لمقصود بالأوامر التشريعية؟
 - ما هي الجهة المختصة بإصدار الأوامر التشريعية؟
- كيف وفقت السلطة التنفيذية بين الاختصاصين التشريعي وتنظيمي
وماهي مجالات هذه الاوامر التشريعية وشروط استخدامها؟

أهمية الموضوع:

إن البحث في موضوع التشريع بأوامر له أهمية كبيرة، حيث أن الواقع العلمي أثبت أن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية في تزايد مستمر، وكذلك في الظروف الاستثنائية، حيث أدى كل هذا الى إحكام رئيس الجمهورية لقبضته على التشريع الوطني، الشيء الذي يعطي تصورا بأن السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية هي برلمان المستقبل وأن وظيفة رئيس الجمهورية التشريعية هي من أهم اختصاصاته على الاطلاق.

المنهج المتبع

في بحثنا هذا اتبعنا المنهج الوصف التحليلي والذي يتماشى مع تحليل النصوص الدستورية والقانونية والتي تخص موضوع التشريع بأوامر والذي هو موضوع بحثنا، كما لجأنا.
إلى الاستعانة بالدراسة المقارنة حيث قمنا في بعض الأحيان بمقارنة بعض من نصوص دستور 1996 مع ما يقابلها من المواد في التعديل الدستوري الأخير، أي ما طرأ عليها من إضافات وتغييرات.

خطة الدراسة:

ارتأينا أن تكون خطتنا في موضوع بحثنا والذي هو الاوامر التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016, على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين حيث جاء الفصل الأول تحت عنوان النظام القانوني للأوامر التشريعية، فتناولنا في هذا الفصل مبحثين وفي كل مبحث مطلبين جاء المبحث الأول تحت عنوان ماهية لأوامر التشريعية اما بالنسبة للمطلبين اللذين يندرجان ضمنه ف جاء المطلب الأول تعريف الأوامر التشريعية أما المطلب الثاني فعنوانه الجهة المختصة بإصدار الأوامر التشريعية.

والمبحث الثاني جاء بعنوان نطاق الاوامر التشريعية فقسمناه الى مطلبين فالأول تناولنا فيه الفصل بين الاختصاص التشريعي وتنظيمي لرئيس الجمهورية, والمطلب الثاني فتطرقنا الى الامتداد الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية الى مجال الحريات, أما بالنسبة للفصل الثاني الذي جاء تحت عنوان مجالات الأوامر التشريعية وقسمناه بدوره الى مبحثين فالأول تناولنا حالات الاوامر التشريعية الأوامر التشريعية وفيه مطلبين فالأول الحالات المتعلقة بالبرلمان وفي المطلب الثاني الحالات الاخرى الغير متعلقة بالبرلمان.

أما بالنسبة للمبحث الثاني ف جاء تحت عنوان شروط استخدام الأوامر التشريعية وقد قسم هذا المبحث الى مطلبين، جاء في المطلب الاول الشروط الموضوعية أما المطلب الثاني فكان تحت عنوان الشروط الشكلية.

الفصل الأول:

النظام القانوني للأوامر

التشريعية

الفصل الأول :النظام القانوني للأوامر التشريعية

خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية وسائل للتشريع تجعله يحتل مركزا توجيهيا وقياديا يضع البرلمان في مركز ضعيف تجاهه¹، حيث أنه بالنظر الى مجمل المواد المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور الجزائري لسنة 2016² بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، المواد المتعلقة بالسلطة التشريعية يظهر لنا جليا بأن الوظيفة التشريعية يتقاسمها ويشترك كل من البرلمان ورئيس الجمهورية، فتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي لم يعد قاصر على الظروف الاستثنائية بل امتد الى الحالة العادية، فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى، والمقصود بالعمل التشريعي في هذه الدراسة هو سلطة سن القواعد القانونية التي لا يعرفها إلا البرلمان، بمعنى أن البحث سيكون في إبراز وسيلة تحدد جانبا من دور السلطة التنفيذية و أساسا رئيس الجمهورية في العمل التشريعي الصادر عن البرلمان ألا وهي الأوامر.

وبناء عليه سوف نتطرق في هذا الفصل إلى النظام القانوني للأوامر التشريعية (كمبحث أول) ثم تعريف الأوامر التشريعية (في مطلب أول) والجهة المختصة بإصدار الأوامر التشريعية (في مطلب ثاني) أما (في المبحث الثاني) فقد تناولنا نطاق الأوامر التشريعية ثم الفصل بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي (مطلب أول) وامتداد الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية الى مجال الحريات (مطلب ثاني).

¹ السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور -1996 السلطة التنفيذية)، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2013 ص 181.

² قانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 14 ، المؤرخة في مارس 2016.

المبحث الأول: ماهية الأوامر التشريعية

إن السلطة التشريعية في ظل الفصل بين السلطات هي التي تتولى مهمة التشريع¹ ولكن منذ بداية التجربة الدستورية الجزائرية كان لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر، الاستثناء الوحيد في هذا المجال نجده في دستور 1989 الذي سحب هذه السلطة من رئيس الجمهورية، حيث أن النظام القانوني للأوامر التشريعية قد عرف تطورات أدت بشكل أو بآخر إلى تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وذلك باستخدام الأوامر الرئاسية كآلية للتشريع في النظام القانوني الجزائري. وعليه فالحديث عن آلية التشريع بأوامر في الجزائر يقتضي منا أولاً تعريف الأوامر التشريعية (في مطلب أول) ثم التكلم عن الجهة المختصة بإصدار الأوامر التشريعية (في مطلب ثاني).

المطلب الأول: تعريف الأوامر التشريعية

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

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

ويمكن القول بأن الأوامر "هي تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصال للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بآتم معنى الكلمة مع البرلمان، والثابت أن هذه السلطة أما ان تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم

¹ السعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 340.

وخاصة الانظمة الغربية، واما ان تكون سلطة اصلية يستمدها من الدستور مباشرة دون الحاجة الى تفويض

المطلب الثاني: الجهة المختصة بإصدار الأوامر التشريعية

من النتائج المترتبة على إعلان الحالة الاستثنائية تجميع السلطات في يد رئيس الجمهورية¹، ومن أهم الصلاحيات التي تكون في يد رئيس الجمهورية هي صلاحية التشريع بأوامر طبقا لما تقتضي به المادة 4/124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور"، ويقول الدكتور محمود صبحي علي السيد في تعليقه على المادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 والمادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958: "ولذلك فإن السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل العمل بالمادتين 16 و 74 لا تقتصر فقط على حقه في إصدار لوائح الضرورة، بل تمتد إلى تركيز كل سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية في يده"²، فمباشرة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية يمثل جوهر السلطات الاستثنائية³، وقيده المشرع هذه الصلاحية بشروط نوردها في الآتي:

الفرع الاول : القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر :

طبقا لما تقتضي به المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 فإن البرلمان يجتمع بقوة القانون ولا يحتاج إلى دعوة من طرف رئيس الجمهورية، ويمكن لرئيس الجمهورية التدخل في المجال التشريعي رغم اجتماع البرلمان وهو ما أشارت له صراحة الفقرة الرابعة من المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ومما تجدر الإشارة إليه أن هذه الأوامر غير خاضعة لشروط الموافقة من البرلمان.

¹ محمود صبحي علي السيد، الرقابة على الدستورية للوائح (دراسة مقارنة بين فرنسا و مصر) 2017، ص 323.

² يحيى الجمل، نظرية في القانون الدستوري سنة 1975 ص 171.

³ ولم ينص المشرع الدستوري الجزائري بشكل صريح على اجتماع البرلمان طوال فترة الحالة الاستثنائية، كما لم ينص بشكل صريح على عدم جواز حل البرلمان خلال فترة الحالة الاستثنائية، وقد أشار المشرع المصري في المادة 74 من الدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971 إلى عدم جواز حل مجلس الشعب والشورى، كما أشار في المادة 4/154 من الدستور المصري لسنة 2014 المتعلقة بحالة الطوارئ على عدم جواز حل مجلس النواب خلال فترة الطوارئ.

كما هو الأمر بالنسبة للأوامر المتخذة في حالة الشغور أو فيما بين دورتي البرلمان، فخطورة الحالة الاستثنائية هي التي تمكن الرئيس من اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهةها ومن بينها اتخاذ تدابير استثنائية حتى دون الموافقة اللاحقة عليها من البرلمان¹.

ذهب بعض الفقه في فرنسا للقول بأنه يمكن للبرلمان ممارسة اختصاصاته التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية، فيمارس اختصاصاته المخولة له دستوريا حتى إن كانت تلك المسائل قد تدخل فيها رئيس الجمهورية بمقتضى السلطات الاستثنائية².

وقد أكد الرئيس "ديغول" أنه وإن كان بإمكان البرلمان مناقشة الرئيس أثناء تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي إلا أنه لا يمكنه القيام بأي إجراء يتعلق بذلك، فلرئيس الجمهورية وحده سلطة اتخاذ القرار تحقيقا لأهداف المادة 16 من الدستور الفرنسي³.

أيد بعض الفقه هذا التفسير للقول بأنه يمكن للبرلمان ممارسة صلاحياته التشريعية لكن خارج المسائل التي تدخل فيها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 16 من الدستور الفرنسي، كما يمكن للبرلمان مناقشة الرئيس في المسائل التي يتدخل فيها.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من المادة 93 من الدستور الجزائري، يجب أن يقتصر عمل البرلمان في مناقشة ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات دون تعديل أو إلغاء في ذلك، ويمكنه ممارسة صلاحياته التشريعية خارج نطاق المسائل التي تدخل فيها رئيس الجمهورية والتي تعود أصلا لاختصاص البرلمان⁴.

وبالرجوع إلى المادة 4/124 والمادة 93 من الدستور يتبين بأن هناك جملة قيود منها ما يتعلق بإصدار الأوامر التشريعية أثناء الحالة الاستثنائية، وبعضها يتعلق بالظرف الذي تصدر فيه، ومنها ما يتعلق بالظرف الواجب توافره لإصدارها، ومنها ما يتعلق بالغاية المتوخاة من إصدارها.

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 213.

² نقاش حمزة، الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، 2011، ص 87.

³ نقاش حمزة، نفس المرجع، ص 87.

⁴ مرزوق محمد، عمار فتحة، الضمانات الدستورية للحقوق والحريات (دراسة مقارنة فرنسا و الجزائر) ص 10.

<http://www.csrhos.com/detail-dirasat1.Asp idz= 42> 2014/06/03 ساعة 18:00 .

أولا - القيود المتعلقة باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية:

يتضح من نص المادة 124 في فقرتها الرابعة من الدستور الجزائري لسنة 1996 بأن إصدار الأوامر التشريعية من الصلاحيات المقررة لرئيس الجمهورية ولا يجوز لغيره إصدارها، وحظرت المادة 90 من الدستور الجزائري لسنة 1996 في فقرتها الثالثة التشريع بأوامر على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته، أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وقوع أي مانع آخر له¹.

وقد نصت المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على إجراءات إصدار هذه الأوامر بأن تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، لما في ذلك من أهمية، لاسيما إن ضمت تشكيلة مجلس الوزراء عدة أحزاب سياسية وقد يؤدي ذلك إلى دعم الرئيس في حالة الموافقة على الإجراءات المتخذة أو قد يتم إحراجه في حال اتخاذه لرأي معارض للإجراءات المتخذة في مجلس الوزراء.²

ثانيا - الظروف الواجب توافرها لإصدار الأوامر التشريعية:

يمكن لرئيس الجمهورية بناء على ما تقضي به المادة 124 في فقرتها الرابعة من الدستور الجزائري لسنة 1996 أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية ولو في حضور البرلمان، وذهب بعض الشراح للقول بأن تسري هذه الأوامر طيلة الظرف الاستثنائي وتسقط بمجرد زوالها وهو ما أشار له الدكتور يحيى الجمل في تحليله للمادة 74 من الدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971 فينتهي العمل بالإجراءات السريعة بالإعلان عن انتهاء العمل بالمادة 74، وينتهي العمل بموجب تلك الإجراءات سواء كانت عبارة عن تشريع أو لائحة، فتلك الإجراءات تحمل طابعا مؤقتا وليس دائما.³

¹ لا يمكن ، في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوما و الستين (60) يوما المنصوص عليها في المادتين 88 و 80 ، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرة 77 و المواد 79 و 124 و 129 و 136 و 137 و 174 و 176 و 177 من الدستور .

² لا يلزم الدستور عرض الأوامر على مجلس الدولة فهذه المادة تتعلق فقط بمشاريع القوانين التي تتخذ في الحالات العادية كما توضح ذلك المادة 2/119 من الدستور "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني.

³ محمد هاملي، (المالية العامة النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، د س ن، ص 114.

ثالثا_ الغاية المتوخاة من إصدار الأوامر التشريعية:

بالرجوع إلى المادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 نجد بأن سلطة الرئيس مقصورة في الحالة الاستثنائية على الاجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، وتكمن الغاية من تدخل الرئيس في المجالات المحجوزة للبرلمان في ظل الحالة الاستثنائية في مواجهة الخطر المهدد للمؤسسات الدستورية في الدولة أو وحدتها الترابية¹، كما تكمن في مواجهة موقف يهدد البلاد في استقلالها أو مؤسساتها أو سلامة ترابها²، بدون تقييد إلا أن تكون تلك الإجراءات ضمن الأحكام المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور³.

ولقد حظر الدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971 الملغى بعض الأعمال حظرا مطلقا على أية سلطة في الدولة في أي وقت، وفي أية ظروف، ولا تدخل هذه الأعمال بالتالي في نطاق المادة 74 نظرا للتحريم العام الذي أورده الدستور بشأنها، ولا يمكن لقواعد الضرورة أن تنتهكه، وإلا تكون قد انتهكت ليس فقط مبدأ سيادة القانون الذي تقوم عليه دولة القانون، ويترتب على مخالفة الحظر الوارد بشأنها المساس بالمبادئ الأساسية للنظام الدستوري المصري، إذ نص الدستور المصري على مبدأ سيادة القانون في المادة 64 منه، وأهم هذه الأعمال المحظورة حظرا مطلقا طبقا للدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971 الملغى هي:

- 1 - إنشاء الرتب المدنية وهو ما نصت عليه المادة 22 من الدستور.
- 2 - المصادر العامة للأموال وهو ما نصت عليه المادة 36 من الدستور.

¹ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 2000، العدد 02.

² محمد هاملي، (المالية العامة النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة) د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، د س ن، ص 115.

³ حميد شاوش، الأنظمة القانونية المقارنة، مطبوعة بيداغوجية جامعه 8 ماي 1945 قالمة كلية الحقوق، ص 145.

3 - تحصيل أي عمل من أعمال الإدارة من رقابة القضاء طبقاً للفقرة 2 من المادة 68 من الدستور.

4 - عزل القضاء أو إهدار مبدأ استقلال القضاء طبقاً للمادتين 165 و168 من الدستور¹.

وتم تنظيم هذه الموضوعات من طرف الدستور نهائياً وليس عن طريق الإحالة إلى القانون، فلا يمكن للبرلمان مخالفة هذا الحظر الوارد بناء على النص الدستوري المانع، كما لا يمكن لسلطة الضرورية من باب أولى أن تخالف هذا الخطر²، فيكون لرئيس الجمهورية أن ينظم أي موضوع أحال الدستور تنظيمه إلى البرلمان، وكل ما خطر السطور على البرلمان تنظيمه فلا يمكن لأي سلطة في الدولة أن تنظمه ولو كان رئيس الجمهورية³.

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية.

أجمع الفقه على تجميع كافة السلطات بين أيدي رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، كونه المسؤول الأول عن الجهاز التنفيذي، ليتدخل في المجال التنظيمي والتشريعي.

وتمارس السلطة التنفيذية في الدولة الحديثة بواسطة اللوائح التنظيمية ولوائح الضبط واللوائح التنفيذية⁴. إذ تعتبر اللوائح أعمالاً إدارية تنظيمية تصدر من رئيس الجمهورية بصفته الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، وتحتوي على قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود من الحالات أو الأفراد ومن ثم لا تستنفذ بمجرد تطبيقها⁵.

وإذا كانت السلطة التنفيذية في الدولة الحديثة تتوزع بين وظيفة الحكم ووظيفة الإدارة فإنه أثناء الحالة الاستثنائية تتجمع الوظيفتين بين أيدي رئيس الجمهورية، وله أن يباشر ذلك بالقدر الذي يراه ضرورياً لمواجهة الأزمة، ولو بدون المرور بمجلس الوزراء أو بالوزارات المعنية لأن

¹ مراد بدران، المرجع السابق، ص 02.

² غبريال وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية 1988، ص 254

³ غبريال وجدي ثابت، نفس المرجع، ص 198.

⁴ يحيى الجمل، نظرية في القانون الدستوري، نظرية مقارنة (نظرية مقارنة) القاهرة - دار النهضة العربية 1975 سنة، ص 168.

⁵ يحيى جمل، مرجع سابق، ص 168.

⁶ تنص المادة 1/125 من الدستور: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».

حالة الضرورة تتطلب التدخل السريع لمواجهة الوضع وهو ما يتعارض مع إتباع الإجراءات العادية التي تتميز بالتعقيد والبطء أحيانا⁶.

وفي الجزائر فقد وسعت المادة 125 من مجال السلطة التنظيمية ليشمل جميع المجالات عدا المجالات المخصصة أصلا للقانون¹ بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

وإذا كانت الحالة الاستثنائية تخوله أن يمارس صلاحياته في المجالات المحتجزة أصلا للقانون بمقتضى المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996، فمن باب أولى أن يمارس السلطة التنظيمية إلى أقصى حد ممكن²، وهو ما تؤكدته المادة 3/93 من الدستور "تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة المؤسسات الدستورية في الجمهورية".

ولقد أصدر رئيس الجمهورية المصري القرار بالقانون رقم 1977/2 بمناسبة أحداث 18 و 19 جانفي 1977 والذي يعتبر في الواقع لائحة أزمت بالاستناد للمادة 74 من الدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971³ كما أصدر الرئيس المصري أنور السادات في 02 سبتمبر 1981 مجموعة من القرارات الإدارية الفردية لمواجهة ما سمي ب"الخطر على الوحدة الوطنية بموجب المادة 74 من دستور مصر لسنة 1971 فقرر سحب مجموعة من التراخيص⁴.

المبحث الثاني: نطاق الأوامر التشريعية

¹ حميد شاوش، الأنظمة القانونية المقارنة، محاضرة الغيت على طلاب الجامعة قانون عام، التخصص مؤسسات دستورية وإدارية، مطبوعة بيداغوجية جامعة 8 ماي 1945 قالمة كلية حقوق، سنة 2017، ص ص 146-147.

² غبريال وجدي ثابت، المرجع السابق، ص 254.

³ غبريال وجدي ثابت، نفس المرجع، ص 367.

⁴ يعبر البعض عن السلطة التشريعية في الجزائر، بأنها لم تمثل إطلاقا تلك السلطة الضارية، والتي تستطيع تهديد كيان النظام السياسي والدستوري القائم، بل على العكس من ذلك تماما، فقد تم تشبيهها بالشخص المأمور، حيث لم تطح بأية حكومة، ولم تنثر عن أية أزمة سياسية، ولم تكن محل حل كرد فعل لخلافها أو تعارضها مع السلطة التنفيذية، بل لأكثر من هذا ظلت مجالات تدخلها محدودة، وبقيت المبادرة بالقوانين، عملا بالإجراءات حكرا على السلطة التنفيذية، ينظر حول ذلك، جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مقاله السابق، ص ص 51، 52.

إذا كان التصور النظري لمبدأ الفصل بين السلطات، كأحد دلالات الروح العامة المهيمنة على الدستور، قد أثبت الواقع العملي نسبيته في ظل حتمية التعاون بين السلطات، وتحديدًا بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فإن ما تقتضيه حرية المواطن من حماية وضمانات، يقتضي الاستمرار في تبيان أدق الفواصل، والحدود لسلطة التشريع بأوامر، بالنظر لاجتماع سلطتين دستوريتين، التشريع والتنفيذ بيد رئيس الجمهورية¹، ومن ثم لا يخفى ذلك الخطر المحدق بالحقوق والحريات، فإذا كان المؤسس الدستوري نفسه بدايةً، هو حامي ومقرر الحماية لهذه الأخيرة بتعدد جوانبها، وفي مقدمتها تقرير الاختصاص للبرلمان بموضوع الحقوق والحريات من جهة أولى، واعترافه لرئيس الجمهورية فوق ذلك بسلطة التشريع عن طريق أوامر من جهة ثانية، فإن السؤال الذي يطرح حين ذاك، هو ما الغرض من توزيع سلطة التشريع على هئئتين؟.

هل هو استمرار في توزيع الاختصاصات بين السلطتين، بعد أن حدد مجالات التشريع، وأقر كل ما يخرج عن ذلك لصلاحيات السلطة التنفيذية؟ أم أن ذلك يعد مجرد آلية يكون المؤسس الدستوري قد نص عليها مسبقًا، بالنظر لما يخشاه من قصور، قد تتسم به عملية سن القاعدة القانونية عموماً؟.

إن ذلك القصور في حد ذاته قد يرجع بالأساس من ناحية أولى إلى ما تواجهه المبادرة التشريعية، سواء مشاريع الحكومة أو مقترحات النواب، من عقبات إجرائية لا بد - بحكم النصوص الدستورية - من الالتزام بها، أما من ناحية ثانية، قد يتطلب الوضع بالنظر لظروف غير عادية، حتمية سلوك طريق التشريع، بأوامر من قبل رئيس الجمهورية، خاصة أمام ما يمكن أن ينتج عن تلك المراحل الإجرائية لصدور النص. وفي أحسن الأحوال، بعدم تصور أي خلاف تشريعي بين الغرفتين، مما قد ينجز عنه سحب النص في نهاية المطاف، إذا ما استمر الخلاف قائماً بين غرفتي البرلمان، مما يعني سحبه في نهاية الأمر، أو على الأقل صدور النص حسب مقتضيات

¹ تنص المادة 124 من الدستور على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

الحكومة¹، غير أن التساؤل الذي يطرح في هذا الوضع، أنه إذا كان رئيس الجمهورية يجمع بين سلطتي التنظيم أصلا والتشريع استثناء، فكيف يمكن الفصل بين هاتين السلطتين أو الاختصاصين لرئيس الجمهورية؟ (المطلب الأول).

وإذا كان الرئيس يمارس اختصاص التشريع، فيا ترى هل يمتد ذلك فعلا إلى تنظيم الحريات؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول _ الفصل بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي لرئيس الجمهورية

بناء على ما يستفاد من نص المادة 124 من الدستور²، من خلال ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع، فإن مبدأ الفصل بين السلطات، وما له من أثر على العلاقة بين السلطات، خاصة بين سلطتي التشريع والتنفيذ، سوف يكون له تطبيقا مغايرا ودقيقا - إن صح القول - بالنظر لاجتماع السلطتين في شخص رئيس الجمهورية. إن هذا معناه أن هذا الأخير، لا يتصرف باعتباره رئيس السلطة التنفيذية فحسب، بل إنه يتصرف باعتباره رئيس الدولة، والمسؤول عن سلامة البلاد من جهة أولى³، واستمرار سير الحياة اليومية والعادية فيها⁴.

غير أن اجتماع السلطتين في يد رئيس الجمهورية، لا يعني أن هناك دمج تام بين السلطتين، وإنما محل الأوامر التشريعية التي نصت عليها المادة 124 من الدستور الحالي، هو التشريع، والذي هو الوظيفة الأساسية، والأصلية للسلطة التشريعية⁵.

¹ يعبر البعض عن السلطة التشريعية في الجزائر، بأنها لم تمثل إطلاقا تلك السلطة الضاربة، والتي تستطيع تهديد كيان النظام السياسي والدستوري القائم، بل على العكس من ذلك تماما، فقد تم تشبيهها بالشخص المأمور، حيث لم تطح بأية حكومة، ولم تثمر عن أية أزمة سياسية، ولم تكن محل حل كرد فعل لخلافها أو تعارضها مع السلطة التنفيذية، بل لأكثر من هذا ظلت مجالات تدخلها محدودة، وبقيت المبادرة بالقوانين، عملا بالإجراءات حكرا على السلطة التنفيذية، ينظر حول ذلك، جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مقاله السابق ص 51، 52.

² المادة 124 من الدستور 2016.

³ إن القول بخروج الدولة عن القوانين، إنما يكون من خلال ممارسة سلطتها، والتي منها رئيس الجمهورية، وباعتبار الأمر كذلك، فإن الرئيس وبمقتضى النصوص الدستورية، له من السلطات ما يجعله في موضع المشرع، مكان المشرع الأصيل.

⁴ مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1999، ص 606.

⁵ نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، ص 106.

فطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في هذه الحالة، يكون من حيث إعماله بين اختصاصين: اختصاص التشريع، واختصاص التنفيذ، ما دام أن السلطة القائمة على كل من الاختصاصين واحدة.

وهنا لابد من تحديد كل من مجالات القانون ومجال التنظيم، تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات، ومن أجل ألا يتعدى أحدهما على الآخر، وضع ضابط التفرقة، والمتمثل في معيار الحقوق والحريات الفردية¹ "les statuts juridiques des individus" وتصدر عن طريق القوانين، في حين نجد أن اللائحة (التنظيم) تتعلق بتنفيذ القوانين، وكيفية تنظيم الأجهزة الداخلية للدولة، فالأمر إذا يتعلق بتنظيم السلطة في الدولة، ولكن من خلال الفصل بين فروعها من تشريع وتنفيذ وقضاء.

إن الدليل على ضرورة إعمال مبدأ الفصل بين السلطات بتطبيقه الفعلي في حالة التشريع بأوامر أين تجتمع السلطتين في شخص الرئيس، يتضح من خلال إحدى آراء المجلس الدستوري المؤرخ في 06 جنفي 1997، حين أكد على مبدأ الفصل بين السلطات، وهو بصدد مراقبته دستورية الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي

المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جنفي 1997،² ويتعلق الأمر بما حالت إليه المادة 02 من الأمر سالف الذكر، فيما يتعلق بتحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم، بموجب مرسوم رئاسي.

وهو ما اعتبره المجلس الدستوري إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات، وبتعبير أدق، اعتبره بمثابة الإخلال بأحكام الفقرة الأولى من المادة 125، والمتعلقة بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية. وهذا معناه، الفصل بين التنظيم والتشريع، وإن كان هناك من التساؤلات التي تطرح في هذا المجال حول رأي المجلس الدستوري حيث كان ينتظر منه القول باعتداء المادة 02 من الأمر السابق على المادة 122 المتعلقة بمجالات التشريع، والتي هي في حد ذاتها محددة

¹ سلمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998، ص 103.

² رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 19 فبراير 1997 حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من قبل المجلس الوطني الانتقالي، بتاريخ 06 جنفي 1997، ج.ر.ج.ج، العدد 15، سنة 1997، ص 29، 30.

حصرا، وليس المادة 125 أين لا يوجد أي مجال للتحديد¹، وإنما ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية، في المسائل الغير مخصصة للقانون. فهل هو سهو من قبل المجلس الدستوري، خصوصا وأن الأمر يتعلق بمراقبة دستورية قانون يتعلق بسلطة أخرى، ألا وهي السلطة القضائية حسب ما تقتضيه النصوص الدستورية.

أم أنه صورة أخرى لبيان ما يعد تنظيما، وما يعتبر تشريعا، حينما تتحد السلطتين في يد رئيس الجمهورية. إن القول بذلك يكون على اعتبار الأمر يتعلق بشكل، أو بآخر بإحدى أهم ضمانات الحقوق وحرريات العامة للمواطن، من خلال لجوئه للقضاء لاسيما إذا كان ذلك ضد تعسف السلطة الإدارية في الدولة، من خلال جهات القضاء الإداري، خاصة مع تبني المؤسس الدستوري الجزائري نظام الازدواجية القضائية².

إن ما يدعم هذا القول بأنه كان - من المفروض - على المجلس الدستوري أن يقرر، هو أن المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي سابق الذكر، قد أخلت بالمادة 122 من الدستور المحددة المجالات³، وليس المادة 125 والتي تخرج عن مجال التحديد، هو رأي المجلس

¹ إن الذي يثير هذه التساؤلات هي المصطلحات المستعملة من قبل المجلس الدستوري، حيث جاء فيه: "... واعتبارا ومن جهة أخرى، أن المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي موضوع الإخطار، عندما احالت أمر تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي، قد أخلت بأحكام المادة 125 من الدستور، التي تحدد مجال ممارسة السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية في غير المسائل المخصصة للقانون...".

² لعل علاقة حريات المواطنين بالتنظيم القضائي تبدو بشكل واضح من خلال اختصاصات اللجنة الدائمة كإحدى لجان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمتمثلة تحديدا في لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، على مستوى الغرفة الأولى، وكذا لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان على مستوى مجلس الأمة، حيث اقترن نظام الحريات بالتنظيم

³ هذا لا يعني أن المجالات التي يشرع فيها البرلمان محددة تماما على سبيل الحصر في نص المادة 122 من الدستور، فإضافة إلى تلك المجالات المحددة، يختص البرلمان بالتشريع في الميادين التي يخصصها له الدستور، بمعنى أدق، أنه توجد مجالات أخرى يمكن للبرلمان أن يشرع فيها، وما يخرج عنها يصبح من حق السلطة التنفيذية سن قواعد بخصوصها، عن طريق التنظيم، وبذلك تتحدد مجالات التشريع على غرار المادة 122 بكل عبارة ترد في الدستور، بموجب القانون، أو في إطار القانون، أو يحدد القانون، أو طبقا للشروط المحددة قانونا...

الدستوري سنة 2005،¹ حيث تبين ذلك حين مراقبة المجلس لمطابقة المادة 24 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي².

وعبر صراحة عن المساس بالمادة 122 من الدستور بقوله: "... واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة، وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122-6 من الدستور من جهة أخرى ..."، إن رأي المجلس الدستوري كان أكثر تأكيدا على احترام مبدأ الفصل بين التشريع والتنظيم، حينما راقب مطابقة المادة 29 من نفس القانون³.

بموجب قانون عادي طبقا للمادة 122-6 من الدستور، فكان نص المادة 29 سابقة الذكر بحسب رأيه التي خولت ذلك لوزير العدل حافظ الأختام، غير دستورية، وبمثابة الإخلال بالمادة 122 المتعلقة بالتشريع ومجالاته.

وانطلاقا من هذين الرأيين للمجلس الدستوري، وعلى سبيل المثال لا التحديد، تتضح أهمية الفصل بين السلطات، خصوصا عندما تتوحد سلطتي التشريع والتنفيذ في شخص الرئيس، وتعتبر أدق، حينما يتولى هذا الأخير سلطة التشريع بأوامر، وفي كل مجالات التشريع، غير أن الجدير بالإشارة إليه في هذا الإطار، الاستفسار عن الغرض من التشريع بأوامر من قبل رئيس السلطة التنفيذية، خصوصا وأن الدستور ذاته نص على ذلك، وبعبارة أخرى، هل هو مواجهة من قبل المؤسس الدستوري لما يمكن أن يطرأ من إعاقات للعمل التشريعي للبرلمان، فيكون بذلك بالتشريع بأوامر كأداة لمواجهة ذلك الاحتمال؟ أم أن المؤسس الدستوري أراد بذلك عدم الفصل المطلق بين السلطات؟ إذ وعلى غرار التعاون التقليدي - إن صح التعبير - بين السلطتين

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 01 المؤرخ في 17 جويلية 2005 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر.ج.ج. عدد 51 المؤرخ في 20 جويلية 2005، ص ص 04، 05.

² تنص المادة 24 من القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي على أنه: "يمكن إنشاء أقطاب قضائية متخصصة ذات اختصاص اقليمي موسع لدى المحاكم".

³ والتي تنص على أنه: "تصنف الجهات القضائية المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، يتم التصنيف بموجب قرار من وزير العدل حافظ الأختام، بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء".

التشريعية والتنفيذية، أضاف شكلا آخر للدمج بين السلطتين من جهة أولى، لكن بالمقابل ظل محافظا على الأصل في الفصل بينهما.

فرغم أنه كرس التداخل بين السلطتين عن طريق التشريع بأوامر، إلا أنه عاد ليؤكد على الفصل بين السلطتين، حينما يتولى الرئيس مهمة التشريع، والدليل على ذلك، وجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان على هذا الأخير للموافقة عليها، هذا أولا. وثانيا أن النتيجة المترتبة على عدم موافقة البرلمان على تلك الأوامر، تؤكد بجلاء اهتمام المؤسس الدستوري بالفصل بين كل من سلطتي التشريع والتنفيذ، حيث يتضح ذلك الموقف من اعتبار النص الدستوري للأوامر التي لم تحظى بموافقة غرفتي البرلمان عليها بأنها ملغاة، وكأن بالدستور ينشئ بجانب البرلمان، سلطة أخرى للتشريع، لكن المهم أنه يبقى على اختصاص الأصيل، اللهم إلا ما ورد في آخر نص المادة 124 من الدستور.

ومن جهة أخرى قد تبدو أهمية التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية، فيما يمكن أن يعترض العمل التشريعي من عقبات تحول دون صدوره في وقت محدد، أو يتأخر صدوره، مما يؤدي بذلك إلى انعكاسات على النص القانوني المراد إصداره، ويظهر ذلك بجلاء فيما يعرف بالخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان¹، غير أن الجدير بالإشارة إليه هنا، أن ذلك الخلاف التشريعي يتعلق بمشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، وكذا اقتراحات النواب، والتي تناقش على مستوى غرفتي البرلمان، وبالأساس على ذلك، فإن الأوامر التشريعية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون محلا لخلاف تشريعي، والدليل على ذلك يستنتج حتما من نص المادة 124 من الدستور، وكذا المادة 38 من القانون العضوي المتعلق بالبرلمان، وعلاقته بالحكومة²، وهو ما يعني أن الأوامر التشريعية لا تخضع للمناقشة قبل التصويت عليها.

إن ذلك التفوق يمكن إبرازه في أن سلطة التنفيذ في حد ذاتها، أو بالأحرى رئيس الجمهورية سيكون لتدخله في إخطار المجلس الدستوري قبل صدور النص، أثر مهم على مبادرات النواب

¹ ينظر في ذلك المادة 120 من الدستور النافذ، في فقراتها 4، 5، 6.

² وردت المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 ضمن ما يعرف بالتصويت بدون مناقشة، وهو إجراء يطبق على الأوامر التي يعرضها الرئيس على كل غرفة للموافقة عليها، طبقا للمادة 124 من الدستور، هذا الإجراء والذي ورد بعد كل من اجرائي التصويت مع المناقشة العامة، والتصويت مع المناقشة المحدودة، وكلاهما يتعلقان بمشاريع الحكومة، واقتراحات النواب.

في ظل عدم تصور الإخطار من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني - هذا إذا كان هناك عدم توافق بين المجلس الشعبي الوطني والرئيس - وإن كان الإخطار من رئيس مجلس الأمة، أمر مستبعد بسبب هيمنة السلطة التنفيذية على الغرفة الثانية للبرلمان¹.

إن الأمر الأكيد في هذا الموضوع هو تأكيد المجلس الدستوري على مبدأ الفصل بين السلطات عند إخطاره، وهو ما تؤكد من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي والمعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98/01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور².

وتحديدا عندما اعتبر أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أن كل سلطة تمارس صلاحياتها في الحدود المنصوص عليها في الدستور، وذلك بمنع كل سلطة من فرض التزامات

على سلطة أخرى، ولقد جاء ذلك بعد أن تضمنت كل من المادة 39 والمادة 41 مكرر من القانون العضوي رقم 13/11 المعدل، والمتمم للقانون العضوي، المتعلق بمجلس الدولة³، عبارة تفيد نوعا من الإلزام على سلطة التنفيذ بحضور عضو الحكومة أشغال اللجنة الدائمة، والجمعية العامة، بخصوص ما يعرض على مجلس الدولة من مشاريع القوانين، والسبب في حضور عضو الحكومة، هو ابداء رأيه في تلك النصوص، قبل إحالتها على البرلمان⁴، فتضمنت الأولى، عبارة "يعين ممثلو كل وزارة الذين يحضرون وجوبا جلسات الجمعية العامة، واللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاتهم..." أما الثانية، فجاءت عبارة "يحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ دراسة المشروع، ويخطر الوزير المعني، الذي يتعين عليه حضور أشغال مجلس الدولة..."، ومن ثم صرح

¹ إن اقتصار مهمة إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين العضوية على رئيس الجمهورية، إنما تؤكد المادة 2/165 من الدستور بقولها: "... بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان..."، ومن ثم يمكن تصور ما يبديه المجلس الدستوري بخصوص ما صادق عليه البرلمان في مجال القوانين = العضوية، ليس مجازة لما ابتغته السلطة التنفيذية من كبح جماح اقتراحات النواب، وإنما مساندة لواقع تفوق الحكومة على المستوى الاجرائي بخصوص إعداد النصوص القانونية.

² رأي المجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في 06 جويلية 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور، ج.ر.ج.ج، عدد 48 المؤرخة في 03 أوت 2011، ص 06 وما بعدها.

³ القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، ج.ر.ج.ج، العدد 43، الصادر في 03 أوت 2011.

⁴ إن عبارة الإلزام هذه هي التي جاء بها النص قبل أن يدخل المجلس الدستوري ويصرح بعدم مطابقتها للدستور.

المجلس الدستوري، بأن كل من العبارتين غير مطابقتين للدستور، لوجود إلزام على عاتق الحكومة في حضور أشغال مجلس الدولة، في المجال الاستشاري له، فهو إذن، تطبيق منه وتأكيد لمبدأ الفصل بين السلطات.

غير أن ما يمكن أن يؤخذ على رأي المجلس الدستوري في هذا المجال، هو التساؤل حول إعفاء عضو الحكومة، وتحديد وزير الداخلية أو من يمثله، إذا ما تعلق المشروع بشكل أو بآخر بحريات المواطن؟ فالأفضل أن ممثل القطاع لا بد له من الحضور، خاصة وأن رأي مجلس الدولة سيكون له دورا كبيرا في تنوير الحكومة، ومساعدتها على صياغة مشروع قانون، يمكن أن يقيمها بعد ذلك الدخول في منازعات مع الأفراد أمام القضاء الإداري، باعتبار أن الخطر الذي يتهدد حريات المواطن يأتي من السلطة الإدارية، أما وأن لا يكون هناك نوع من التأكيد على حضور ممثل القطاع أشغال اللجنة الدائمة والجمعية العامة على مستوى مجلس الدولة، فإن ذلك يبقي الاحتمال قائما على اصرار الحكومة على مشروعها، إذا ما علمنا أن رأي مجلس الدولة في هذا الخصوص لا يلزمها، حتى في ظل وجود تقرير يبلغ للحكومة في نهاية المطاف، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، فإنه وبالنظر دائما لدور مجلس الدولة في حماية حريات المواطن من تعسفات الإدارة على مختلف أشكالها، لا بد في هذا الإطار من التأكيد على مبدأ استقلالية السلطة القضائية¹، والمستمدة من الضمانات الدستورية المنصوص عليها في المواد 147، 148، 149 من الدستور، وخاصة أنه منطوقها حماية حريات الوطن²، بما أن مجلس الدولة الجزائري هيئة تابعة لهذه الأخيرة، وفق ما نص عليه القانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم، غير أن تدخل المجلس الدستوري في رأيه المتعلق في مراقبة مطابقة القانون العضوي التعلق بمجلس الدولة للدستور³، جزم بأن تلك الاستقلالية، تكون حينما يمارس مجلس الدولة اختصاصاته كهيئة قضائية لا غير، مستبعدا بذلك الاختصاصات الاستشارية.

¹ لقد تم التأكيد على ذلك بنص المادة 02 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي، قبل رأي المجلس الدستوري بخصوصها، والتي وردت صياغتها كالآتي: "يتمتع بالاستقلالية الضرورية الضامنة لحياذ وفعالية أشغاله".

² المادة 138 و 139 من الدستور لسنة 2016.

³ رأي المجلس الدستوري رقم 06 /ر.ق.ع.م.د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله، للدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 37، سنة 1998.

إن رأي المجلس الدستوري يثير تساؤلات عديدة، أهمها تأكيده على الاستقلالية لمجلس الدولة كهيئة قضائية فقط، دون أن يمتد لدوره الاستشاري؟ ذلك أنه إن شملت تلك الضمانة كل من الاختصاصين القضائي والاستشاري لمجلس الدولة، لكان الوضع إيجابيا بالنسبة للنصوص المنظمة لحریات الوطن، أما في حالة العكس، فإن ذلك معناه أن الحكومة تتمتع بتفوق أكيد على صعيد الممارسة التشريعية، في ظل هذه الاعتبارات التي يضاف إليها، عدم إلزامية تلك الآراء الاستشارية لمجلس الدولة، بخصوص أخذ الحكومة بها، أو عدم ذلك.

المطلب الثاني: امتداد الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية إلى مجال الحريات.

إن الدستور من خلال المادة 122 منه حول اختصاص مهمة التشريع فيما يتعلق بالحريات العامة للأشخاص وحمایتها، للبرلمان، ومع ذلك فإن المؤسس الدستوري سمح من خلال المادة 124 من الدستور لرئيس الجمهورية بممارسة مهمة التشريع، حتى ولو كان ذلك وفق شروط وفي ظروف معينة، وهذا معناه أن إصدار نصوص قانونية تخص حريات المواطنين، قد تكون في شكل أداة التشريع بأوامر، فاختصاص الرئيس بالتشريع لم يكن وفق تفويض من البرلمان، بل هو اعتراف من طرف المؤسس الدستوري، والأكثر من ذلك أن نص المادة 124 ورد ضمن الفصل الثاني من الدستور المعنون بالسلطة التشريعية، مما يدل على توزيع مهمة التشريع بين كل من البرلمان والرئيس، فإذا اختص هذا الأخير بالتشريع وفق نص الدستور، فإن ثمة نتيجة تترتب على ذلك، مفادها تنظيم الحريات العامة للمواطنين من قبل السلطة التنفيذية، ولو بشروط حسب مقتضيات النص الدستوري، أي بوجود تدخل البرلمان للموافقة على أوامر الرئيس.

والقول بإمكانية تدخل سلطة التنفيذ في مجال الحريات العامة للمواطن، يبدو أكثر وضوحا، وحتى في ظل تلك الشروط التي تحكم تلك الأوامر، من ضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها، إذا ما تمتع الرئيس بأغلبية مساندة داخل الهيئة التشريعية، فيكون حينها بحق ممارسا لسلطة التشريع عموما، وفي مجال الحريات على وجه التحديد، وهذا معناه أن يصبح الرئيس منافسا حقيقيا للبرلمان في مهمته التشريعية، فضلا عن المهام المتنوعة التي أسندت إليه

والتي تستدعي تخصيص وسائل عديدة لإنجازها¹، تصل إلى حد تمكينه من مشاركة المؤسسة التشريعية وذلك عن طريق تمتعه بممارسة التشريع إلى جانب البرلمان.

وعليه فإن تنظيم حريات المواطنين بأداة التشريع بأوامر، سوف يكون وفق مقتضيات سلطة التنفيذ، وليس حسب ما تضعه السلطة التشريعية، وإن كانت هذه الأخيرة هي التي تملك كلمة الفصل في نهاية المطاف بإمكانية عدم الموافقة، غير أن انعدام مناقشتها لأوامر الرئيس من جانب أول، وعدم تصور أي خلاف بين هذا الأخير والبرلمان من جانب ثاني، يدفع إلى القول بحقيقة تفوق سلطة التنفيذ على السلطة التشريعية، حتى في المجالات المحجوزة لهذه الأخيرة، ومن ضمنها الحريات.

وعلى غرار ذلك كله، فإن هناك من المسائل الأخرى التي قد تؤثر بشكل أو بآخر في تفوق اختصاص الرئيس بالتشريع على البرلمان، لعل أهمها ما تتسم به العملية التشريعية - أي اقتراحات النواب - من بطء في الوصول إلى النص النهائي، خاصة إذا علمنا أنها تتأثر بأسبقية مشاريع الحكومة، إن تقييد عمل البرلمان يمكن أن يستنتج أيضا في صورة أخرى من عدد الدورات البرلمانية²، وهو ما ينتج عنه غياب سلطة التشريع، مما يجعل تدخل الرئيس بحكم النص الدستوري مبررا، غير أن إعاقة دور البرلمان في العملية التشريعية يبدو أكثر وضوحا من خلال تبني المؤسس الدستوري الجزائري لفكرة القوانين العضوية، لأنه حينما نعلم أن مجال القوانين العضوية يقتضي من البرلمان إتباع إجراءات طويلة معقدة ومحفوفة بالمخاطر، يصعب التأكيد حينذاك على أنه سيتمكن في الأخير من تجاوز هذه العقبات الإجرائية³، والقول بذلك يعني أن أغلبية التصويت من قبل نواب الغرفة السفلى على القانون المكون من الصعب التوصل إليها إذا كان الأمر يتعلق باقتراح القوانين، في ظل عدم سيطرة الأغلبية البرلمانية على مجريات العمل السياسي داخل قبة البرلمان، إضافة إلى الانشاقات داخل تلك الأغلبية في حد ذاتها،

¹ إن التأكيد على تعدد هذه الوسائل من خلال ما ورد في الدستور، من مواد عديدة، أهمها ما ورد في نص المادة 70 من الدستور من تجسيد رئيس الجمهورية لوحدة الأمة، وتجسيد للدولة، كما نصت المادة 72: "يمارس رئيس الجمهورية، السلطة السامية في الحدود المنبثقة في الدستور".

² ذلك ما تم تحديده ضمن نص المادة 118 من الدستور.

³ ينظر في ذلك، جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية، مقاله السابق، ص 54.

وعلى العكس من ذلك تماما، لو قدم القانون العضوي كمشروع قانون من قبل الحكومة، فإن هذه الأخيرة ستسعى بمختلف الوسائل لإقناع ممثلي الشعب، وتكون مهمتها سهلة مقارنة بمهمة أصحاب الاقتراح، والسبب في ذلك هو عدم تصور أي خلاف بين سلطة التنفيذ والبرلمان.

غير أن السؤال الذي يمكن أن يطرح في هذا الموضوع، يتمحور حول غاية التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية، سواء في غيبة البرلمان، أو في ظروف استثنائية، وإن كانت الحالة الأخيرة مبررة بداعي تلك الظروف إلى حد ما، بدعوى عدم التضحية بالصالح العام، في مقابل مصالح الأفراد، إلا أن الحالة الأولى تطرح أكثر من تساؤل حول إصدار رئيس الجمهورية لنصوص قانونية بموجب أوامر تشريعية بين دورتي البرلمان، وتتعلق بحريات المواطنين؟ فإن كانت أداة التشريع بأوامر، إحدى أهم الحلول المبتكرة من قبل المؤسس الدستوري لمواجهة بقاء العملية التشريعية، خاصة إذا كانت في صورة اقتراحات من النواب، فإن الحريات الأساسية للمواطنين لا تبدو من المواضيع والمسائل التي تتطلب السرعة بالتشريع بأنها، إن هذا لا يعني التقليل من أهميتها، بل على العكس من ذلك، فإنها تأخذ مكانتها ضمن دورة البرلمان لمناقشة ما تعلق بها من نصوص، فإذا كان الأمر كذلك، لن يكون بالتأكيد أي مجال لتنظيمها بأداة الأوامر التشريعية، لاسيما إذا ما نظمت الحريات بقانون عضوي، أين تكون فرضية تنظيمها بأداة التشريع بأوامر بعيدة الاحتمال، بالنظر لمميزات وإجراءات صدور القوانين العضوية، لكن ما يمكن التساؤل حوله في هذا الموضوع، أنه ما دام التشريع بأوامر يتم في غيبة البرلمان، أو في ظروف استثنائية، فلماذا تم إعفاء - إن صح التعبير - الأوامر التشريعية من إبداء الرأي بخصوصها من قبل مجلس الدولة، حتى ولو بمفهوم تلك النسبة، فيما يتعلق باختصاصاته الاستثنائية؟¹

¹ تأكيداً على الدور الاستثنائي لمجلس الدولة الفرنسي، لاسيما بخصوص مشاريع القوانين المتعلقة بالحريات، فإن العديد من الأفكار والملاحظات والاقتراحات التي تم اقتراحها من جانب مجلس الدولة الفرنسي، قد تم الأخذ بها فعلا من جانب الحكومة، حيث قام مجلس الدولة الفرنسي بإحدى الدراسات المعنونة بـ " من الأخلاق إلى القانون"، والتي قدمت للحكومة سنة 1988، فأدت تلك الدراسة إلى صدور قوانين سنة 1994 منها مثلا القانون الصادر في 29 جوان 1994 المتعلق بحماية جسد الإنسان، وكذا القانون المتعلق بالهبة واستخدام عناصر وأعضاء جسم الإنسان، والمساعدة الطبية، والإنجاب، وتشخيص الأمراض قبل الإنجاب، ينظر في ذلك منصور محمد أحمد، دور وجلس الدولة في المجال التشريعي - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2007، ص 59 الهامش الأول، ومنه يلاحظ كيف أن لذلك علاقة وثيقة الصلة بحريات المواطن وحقوقه، وما لمجلس الدولة من دور بالغ في تنوير مشاريع قوانين الحكومة.

لاسيما وأن نص المادة 04 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة¹، وقبل تدخل المجلس الدستوري بشأنها، قد أكدت ذلك، ولأنه وما دامت أوامر الرئيس، هي تشريع بمفهوم النص الدستوري، أي قانون، فإنها لا بد من باب أولى أن تمر على مجلس الدولة²، مثلها مثل مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة، مادام الأمر يتعلق بالسلطة التنفيذية ككل، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، فإن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، أما الأوامر فتتخذ من قبل الرئيس بعد الاستماع لمجلس الوزراء، وهذا ما يجعل الوضع متشابهاً بين مشاريع القوانين والأوامر فيما يتعلق بهذه المراحل الإجرائية، وإن كان رأي المجلس الدستوري في مهمته مراقبة مطابقة القانون العضوي للدستور، هو الالتزام بنص المادة 3/119 من الدستور.

إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها، هي دورة مجلس الدولة في سن وصياغة تشريعات موضوعية، إلى درجة معينة وأحياناً تقي الحكومة الدخول في معارضة مقترحاتها، سواء من قبل نواب البرلمان عند المناقشة والتصويت، أو من قبل المواطن بلجونه للقضاء الإداري، للطعن فيما يعد تنفيذاً لتلك القوانين والتي هي أصلاً ما تقدمت به الحكومة، فالمادة 13 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، وقبل إبداء المجلس الدستوري لرأيه دائماً، نصت على "إمكانية مجلس الدولة، وبمبادرة منه جلب انتباه السلطات العمومية، حول الإصلاحات التشريعية أو التنظيمية أو الإدارية ذات المنفعة العامة"، ذلك ما اعتبره المجلس الدستوري في رأيه تعدياً من قبل مجلس

¹ نصت المادة 04 من القانون العضوي في فقرتها الأولى قبل إبداء الرأي من قبل المجلس الدستوري على أنه: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون، والكيفيات التي يحددها ضمن نظامه الداخلي...".

² كما هو الحال مثلاً بالنسبة لعرض الأوامر التشريعية وفق الدستور الفرنسي الحالي على مجلس الدولة الفرنسي وفق نص المادة 2/38 منه:

« ...Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation... »

الدولة - حتى وإن كان ذلك اختياريا - لنطاق اختصاصاته الاستشارية، المقتصرة على إبداء الرأي في مشاريع القوانين فحسب، طبقا لنص المادة 3/119 من الدستور، على الرغم من أنه كان بالإمكان الإبقاء على تلك المهمة لمجلس الدولة، مادامت من جهة أولى، على سبيل الاختيار لمجلس الدولة، ومن جهة ثانية، باعتبار القانون العضوي - حسب بعض الفقه¹، هو تكملة أو تنمة للتنظيمات الدستورية، فوظيفته الأساسية إذن هي تطبيق تنظيمات الدستور، بناء على دعوة الأخير له للقيام بذلك، وهو يستطيع بطريقة غير مباشرة، أن تكون له وظائف أخرى، وهذا معناه أنه وما دام الفصل بين السلطات لن يكون بشكل مطلق، فلماذا لا يتم إعمال الفصل المرن بينهما؟ وحينها يكون نوع من التعاون بين السلطات، بحيث لا تقتصر مهمة مجلس الدولة على ما ورد في الدستور، وذلك بإمكانية جلب اهتمام السلطات العامة، ولو على سبيل الاختيار من طرفه.

¹ دعاء الصاوي يوسف، القوانين الأساسية وعلاقتها بالسلطة والحريات - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2008، ص 41، 44.

الفصل الثاني:

مجالات الأوامر التشريعية

يعتبر التشريع بأوامر من أهم الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان فبواسطته يتدخل رئيس الجمهورية في الميادين المخصصة للبرلمان. إضافة إلى السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية خارج مجال القانون فإنه يملك سلطة التشريع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق أوامر، مما يؤدي ذلك إلى حصر وظيفة البرلمان. ولقد نص المؤسس الدستوري على حالات التشريع بأوامر في المادة 142 من التعديل الدستوري الصادر عام 2016 وكذا يتحدد مجال التشريع بأوامر بتوفر الشروط الموضوعية الخاصة بالحالة الاستثنائية وفقاً للمادة (93) من الدستور وإعلانها رسمياً من طرف رئيس الجمهورية وفقاً للشروط الشكلية التي حددتها نفس المادة، إذا مورست هذه السلطة في الإطار، بحيث يستمد رئيس الجمهورية مشروعية ممارسته لسلطة التشريع الاستثنائي من مدى توافر هذه الشروط، فهي التي تعطيه التبرير والتأسيس القانوني والواقعي بحيث تصبح فاقدة لمشروعيتها إذا مورست خارج هذا الإطار وبناء عليه سوف نتطرق في هذا الفصل إلى حالات الأمر التشريعية (كمبحث أول) ثم الحالات المتعلقة بالبرلمان (في مطلب أول) والحالات الأخرى الغير متعلقة بالبرلمان

(في مطلب ثاني) أما (في المبحث الثاني) فقد تطرقنا إلى شروط استخدام الأوامر التشريعية ثم الشروط الموضوعية (مطلب أول) والشروط الشكلية (مطلب ثاني).

المبحث الأول: حالات الأوامر التشريعية

رأينا في السابق أن السلطة التنفيذية تشارك في العمل التشريعي حيث أنها تتمتع بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية مما يسمح لها بممارسة ذات الاختصاص بمفردها ودون الحاجة للرجوع إلى البرلمان، إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل في الاختصاص الأصيل للبرلمان وذلك بسن تشريعات لها قوة القانون عن طريق التشريع بأوامر، ومن المعروف أو من المعمول به أن السلطة التشريعية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات هي التي تتولى مهمة سن التشريع¹، حيث نصت المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

¹ محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، ط 17، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 74.

ومن أجل القول بأن البرلمان هو هيئة مشرعة بحق يجب أن يمتلك ميزتين رئيسيتين هما: عدم قابليته للتجزئة كهيئة سياسية وعدم وجود حصر لاختصاصاته في مجال التشريع، ولكن هذا لم يكرس على أرض الواقع إذ تم تحديد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية وقوانين عضوية أما بالنسبة لبقية المواضيع فترجع الى التنظيم، وحيث نصت المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول كما تجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد قلص صلاحيات البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية إلى 29 مجالا بعد أن كانت 30 مجالا أين أخرج سلطة التشريع في مجال المصادقة على المخطط الوطني وعهدها إلى التنظيم.

إن مشاركة الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية في التشريع لا يعني عدم الفصل بين المجالين القانوني والتنظيمي بل يعود الأمر إلى البرلمان، حيث له القوة الكافية للسيطرة على المجال التشريعي والسبب الرئيسي هو نقص الكفاءة في المشرع الجزائري ومنه فإن فكرة البرلمان السيد أصبحت ترتبط بمهمة الأعداد والتصويت على القوانين، وهذا ما دفع بالدستور إلى منح رئيس الجمهورية مجموعة من الوسائل للتأثير على البرلمان وتقوية مركزه في النظام السياسي الجزائري مما يجعل مركز البرلمان ضعيفا أمامه، ال سيما صالحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر التي تم إغفالها في دستور 1989، و ثم العودة إليها بناء على دستور 1996 والذي يعد اعتداء على حق البرلمان في التشريع¹، وذلك بموجب نص المادة 142 والمادة 107 والمادة 7/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبالنظر إلى دستور 1996، وما طرأ عليه من تعديلات ال سيما التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد بأن المؤسس الدستوري قد حدد حالات معينة حتى يباشر رئيس الجمهورية

¹ المادة 288 من دستور 1996.

صلاحياته التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر، في ظروف زمنية مختلفة، هما الظروف العادية والظروف الاستثنائية¹.

حيث أن المؤسس الجزائري في التعديل الدستوري 2016 قد خول لرئيس الجمهورية مباشرة الوظيفة التشريعية عن طريق التشريع بالأوامر بصفة انفرادية ومباشرة وفي المجالات المخصصة للبرلمان، والتي يمكن أن يتخذها بسبب غيبية البرلمان إما نتيجة العطلة أو نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني، وذلك في الحالات المتعلقة بالبرلمان إضافة إلى الأوامر التي يمكن أن يتخذها الرئيس في المجال المالي² وذلك في حالة عدم مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية في الآجال المحددة دستوريا وذلك (في مطلب أول) أو الحالات الأخرى الغير متعلقة بالبرلمان (في مطلب ثاني).

المطلب الأول: الحالات المتعلقة بالبرلمان

تشكل الحالة الاستثنائية أحد أهم الظروف الغير عادية التي يمكن أن تمر به الدولة وكذلك الآثار الخطيرة التي يمكن أن تترتب عليها، وهذا على مختلف الأصعدة، خاصة على حقوق الافراد، ويعود أصل الحالة الاستثنائية الى المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 السالفة الذكر، حيث أكدت على ضرورة تمتع رئيس الجمهورية بالسلطات الاستثنائية خاصة في الظروف التي تعد خطيرة، وقد منحت الدساتير الجزائرية كلها لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الاستثنائية، حيث أقرت الفقرة الثالثة من المادة 142 من دستور 2016 بعد تعديل 1996، لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر خلال الإعلان عن هذه الحالة بقولها (يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107).

ويترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية، اجتماع جميع السلطات في يده، ومن بينها السلطة التشريعية إضافة وخلافا لما كان عليه الحال في ظل

¹ تنص الفقرة الأولى من المادة 221 من دستور 2991 بعد تعديل 1121 على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في

حاله شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، بعد رأي مجلس الدولة"

² سعاد ميمونة، مجلة الندوة لدراسات القانونية، الجزء الأول سنة 2014، ص 27.

الديساتير الجزائرية السابقة، والتي كانت تخول صلاحية سن قانون المالية الى البرلمان دون غيره، اختار المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996، وتعديل الدستوري سنة 2016، منح رئيس الجمهورية صلاحية اصدار قانون المالية بموجب امر، في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع القانون المودع لديه من قبل الحكومة خلال لأجال التي حددها الدستور وبناء على ما تقدم سوف نعطي لمحة موجزة عن التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية (كفرع اول) ثم بيان الأوامر التشريعية في المجال المالي (فرع ثاني).

الفرع الأول: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تعتبر الظروف الاستثنائية نظرية قضائية حيث صنعها وكونها مجلس الدولة الفرنسي، حيث أنها تقضي اعتبار بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف والأوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف إذا كانت هذه الاجراءات تهدف إلى حماية النظام العام أو استمرار سير المرافق العامة¹.

نظرية الظروف الاستثنائية أقرتها العديد من الديساتير، من بينها الدستور الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 من المواد 105 الى 111، ولكنه أحاطها بعدة ضمانات نظرا لخطورة إعلانها. وطبقا لنص المادة 107-4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

منحت هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة، بموجبها يتخذ الإجراءات اللازمة في جميع الحالات لمواجهة الأوضاع المترتبة على الظرف الخطير دون أن يكون مقيدا بمجال معين، ومن بين هذه السلطات التي منحتها هذه المادة نجد سلطة التشريع بأوامر، حيث منحتة إياها كذلك المادة 142-4 التي نصت على أنه يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

حيث أن المؤسس الدستوري استعمل الأوامر كأداة ووسيلة لمواجهة الحالة الاستثنائية وذلك بنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي سمحت لرئيس الجمهورية بأن

¹ عقيلة خراشي، العالفة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2007، ص 87.

يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، ومعنى ذلك أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، وعليه فإنه يترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية تركيز جميع السلطات في يده والتي من بينها السلطة التشريعية وذلك لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في المجال المالي

اتجه المؤسس الدستوري إلى إعطاء ومنح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية خلال الأجل المحدد سنويا وقد نصت المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في الفقرتين "9" و "10" على يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

ويعرف قانون المالية بأنه توقع وإيجاز للنفقات العامة وللإيرادات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة.

وللميزانية العامة أهمية كبيرة خاصة من الناحية السياسية والاقتصادية فمن حيث الناحية الأولى يعتبر اعتماد الميزانية واعتمادها أمرا محسوما فهو وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للضغط على الحكومة من ناحية الرفض كما تضطر الحكومة التي تبني برنامج سياسي معين من أجل تجسيد بعض الأهداف السياسية والاجتماعية¹.

منح المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر وذلك في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في الأجل المحددة.

وبناء على ما ذكر سنتطرق إلى سبب التشريع بأوامر في المجال المالي، ثم لخصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي، حيث أنه بالنسبة للتشريع بأوامر في المجال المالي فقد أقر المجلس الدستوري الجزائري بسبب وحيد يمكن من خلاله أن تتوافر السلطة والصالحية

¹ بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بالفايد تلمسان، 2007-2008، ص 13.

لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، وهذا السبب هو عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) وهذا ما نصت عليه الفقرتين (9) من المادة 138 من الدستور ونستشف من هذا أنه بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية وذلك في حالة وحيدة هي عدم مصادقة البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها 75 يوما.

ولجوء رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية بموجب أمر يكون كلما لاحظت الحكومة بأن أغلبية المجلس الشعبي الوطني قد حادت عن توجهات الحكومة، كأن تدخل تعديلات التوافق الحكومة عليها وهذا ما يؤدي إلى عدم المصادقة عليه، وعليه يقوم رئيس الجمهورية بموجب أمر، وبالنظر إلى نص المادة 44 من القانون العضوي 16-12¹ المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العالقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة حيث نصت المادة 44 على "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة.

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه (20) يوما في حالة خالف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه.

في حالة عدم المصادقة ألي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، حيث حددت هذه المادة المدة المحددة للمجلس الشعبي الوطني للتصويت على مشروع قانون المالية وكذلك المدة المحددة لمجلس الأمة ليصادق على المشروع وأيضا المدة المخصصة للجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خالف بين الغرفتين.

¹ محمد الصغير بعللي، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة) دار العلوم للنشر والتوزيع، حي النصر، حجار عناية، الجزائر، ص 90.

أما بالنسبة لخصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي فهي تتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها، فمن خصائصها:

بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان، 2007-2008، ص 13.

إسماعيل جابوني، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والع لوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الرابع عشر، جنفي 2016، ص 32.

القانون العضوي رقم 16-12، مؤرخ في 28 أوت 2016 يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العالقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50، لسنة 2016.

على مشروع عادي أن يقوم بإصداره، وهي سلطة مقيدة الأداة لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر.

- لا تعرض الأوامر المتضمنة مشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية حيث أن هذا الأخير يفقد حقه التشريعي في الموضوع بمرور الأجال المحددة والمقدرة بخمسة وسبعون (75) يوما التي يمنحها له الدستور للمصادقة على قانون المالية¹¹.

- إضافة الى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.

¹¹ إسماعيل جابوني، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الرابع عشر، جنفي 2016، ص 32.

المطلب الثاني: الحالات الاخرى الغير متعلقة بالبرلمان

يلجأ رئيس الجمهورية الى ممارسة سلطته في التشريع بأوامر في ظل ظروف توصف بأنها عادية، وذلك نظرا للاستقرار الذي تعيشه الدولة على مختلف الأجهزة حيث لاتزال مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أي خطر يهددها، فالدستور الجزائري نظم سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بشكل مطلق، بل حدد حالتين يشرع بموجبها رئيس الجمهورية بأوامر وهما نص المادة 124¹ من الدستور "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان".

لكن بعد التعديل الدستوري، تم تغيير الحالة الثانية والتي هي بين دورتي البرلمان بحالة العطل البرلمانية وذلك نظرا لتعديل أو تغيير سيرورة عمل السلطة التشريعية حيث كان البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة طبقا لنص المادة 118 من الدستور التي نصت "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل"، ولكن بموجب التعديل الدستوري أصبح البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة طبقا لنص المادة 135 "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر"، ونصت كذلك المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة ".

المادة 124 من الدستور الجزائري قبل التعديل تقابلها المادة 142 بعد التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 201.

¹ السعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية) ج3، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2003 ص 180.

القانون العضوي رقم 16-12، مؤرخ في 28 أوت 2016 يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العالقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50، لسنة 2016.

الفرع الأول: التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة التشريعية المحددة دستوريا، ويكون ذلك عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية حيث أن حل المجلس الشعبي الوطني تختلف أسبابه، فمنه الحل التلقائي بسبب عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية أو نتيجة استعمال رئيس الجمهورية حقه في حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة في غضون 3 أشهر سواء كان الحل وجوبي للمجلس الشعبي الوطني أو إداري من طرف رئيس الجمهورية.

ففي هذه الحالة يكون التشريع بأوامر هو الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود للسلطة التشريعية، لكن هذا الوضع لا يمس بوجود مجلس الأمة لأن شغور المجلس الشعبي الوطني لا يترتب عنه شغور مجلس الأمة¹ ومنه ما هو دوره في هذه الحالة؟

لذلك تدارك المشرع الجزائري الأمر في التعديل الدستوري لسنة 2016 ومنح مجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني حيث نصت المادة 136 من الدستور "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه" ، إلا أنه حصر هذه المبادرة في مجالات محددة على سبيل الحصر، فنجد أن المادة 137 نصت على "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.

وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

¹ عقيلة خراشي، العالقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر 2007، ص 55.

وعليه فإنه وفقا لما تم التطرق إليه فإنه في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فإن آلية التشريع بأوامر تعتبر هي الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقا للدستور إلى السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية

قبل التعديل الدستوري كانت سيرورة البرلمان تمتاز بعطل برلمانية حيث كان البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، وتكون مدة كل دورة أربعة (4) أشهر وهما دورة الربيع وتبدأ في يوم العمل الثاني من شهر مارس، ودورة الخريف التي تبدأ من يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، والملاحظ هنا أن مدة عمل البرلمان لوظيفته التشريعية هي ثمانية أشهر خلال السنة، أما الأربع أشهر المتبقية فيعود الدور التشريعي فيها لرئيس الجمهورية الذي يمارس السلطة الممنوحة له وهي سلطة التشريع بأوامر.

ولكن بالموازاة مع التعديل الدستوري لسنة 2016 نلاحظ أن المشرع الجزائري قد أحدث تغييرات على مستوى سيرورة السلطة التشريعية بنص المادة 135 من الدستور حيث أنه جعل دورتي البرلمان دورة واحدة في السنة مدة انعقادها عشرة (10) أشهر وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية يشرع بأوامر بين دورتي البرلمان بل أصبح يشرع خلال العطل البرلمانية طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تكون مدتها عادة شهرين أي نهاية دورة انعقاد البرلمان، وعليه فإن الاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والعطل البرلمانية مقيد بتلك الفترة الزمنية لأن البرلمان يسترجع سلطته التشريعية في أول انعقاد للدورة البرلمانية الموالية، إذ أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يمارس اختصاصه في التشريع بأوامر خلال الظروف العادية خارج حالات حل المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية¹.

المبحث الثاني. شروط استخدام الأوامر التشريعية

¹ المادة 107 من دستور 2016 «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها» .

طبقا لنص المادة 107-4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

منحت هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة، بموجبها يتخذ الإجراءات اللازمة في جميع الحالات لمواجهة الأوضاع المترتبة على الظرف الخطير دون أن يكون مقيدا بمجال معين، ومن بين هذه السلطات التي منحتها هذه المادة نجد سلطة التشريع بأوامر، حيث منحت إياها كذلك المادة 142-4 التي نصت على أنه يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

حيث أن المؤسس الدستوري استعمل الأوامر كأداة ووسيلة لمواجهة الحالة الاستثنائية وذلك بنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي سمحت لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، ومعنى ذلك أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، وعليه فإنه يترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية تركيز جميع السلطات في يده والتي من بينها السلطة التشريعية وذلك لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية.

المطلب أولا : الشروط الموضوعية¹ :

نصت الفقرة الأولى من المادة 107 من الدستور على الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية، وتتمثل في وجود خطر داهم، وأن يكون هذا الخطر الدائم له انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة واستقلالها وسلامة إقليمها.

وجود خطر داهم:

الخطر هو كل واقعة تنذر بضرر يصيب الدولة يهددها بالزوال أو الضرر، وإمكانية القول بتوفر شروط الضرر يجب أن يتوفر فيه شيئين هما وبناء عليه سنتناول، ان يكون الخطر كبيرا ويستوي ان يكون الخطر خارجيا او داخليا (كفرع اول) ثم أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية لدولة ويشكل اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها وسلامة إقليمها

¹ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص. 107.

(فرع ثاني).

الفرع الاول: أن يكون الخطر كبيرا، ويستوي أن يكون الخطر خارجيا أو داخليا.

بالرغم من أنه توجد صعوبة تكمن في تحديد المقصود بدقة جسامة الخطر، فإنه يمكن القول بصفة عامة أن الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، أما بالنسبة للخطر الحال فيقصد به الخطر الذي يكون قد بدأ فعّال ولم ينته بعد، أو أنه سيقع في المستقبل، أما الخطر المحتمل فاليعتبر من قبل الأخطار التي تسمح بإعمال المادة 107، ونفس الحكم ينطبق على الخطر الذي وقع وانتهى، على أن تقدير جسامة الخطر متروك لرئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة ويشكل اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها وسلامة إقليمها.

المؤسس الدستوري لم يحدد مصدر هذا الخطر، ومنه فباعتباره داخليا أو خارجيا لا يؤثر في التكييف العام للوضع لكنه في المقابل توخى تحديد النتائج والآثار الناتجة عن حلول هذا الخطر معتبرا إياها بدرجة عالية من الجسامة تسمح بالتأثير على السير العادي لمؤسسات الدولة أو اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها وسلامة إقليمها، حيث أنه لا يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية أن يكون الخطر داهم ووشيك الوقوع، بل يجب أن يصيب الخطر أحد العناصر المذكورة في المادة 107 من الدستور، أي أن يصيب الخطر المؤسسات الدستورية أو استقلال الدولة أو سلامة ترابها، ويستوي أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا لأن تهديد المؤسسات الدستورية، أو استقلال الدولة يمكن أن يرجع إلى أسباب خارجية أو يكون سبب أزمات داخلية¹.

المطلب ثانيا: الشروط الشكلية:

تتمثل الشروط الشكلية في وجوب الاستشارة والاستماع إلى بعض الشخصيات السياسية والمؤسسات الدستورية حيث تنص المادة 107-2 على "ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة

¹ صالح بلحاج، المؤسسة السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

وهنا سنتطرق إلى الاستشارة وجوبية في الأوامر التشريعية من الناحية الشكلية وهي استشارة رئيسي غرفتي البرلمان (كفرع أول) واستشارة رئيس المجلس الدستوري (فرع ثاني) ثم الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء (فرع ثالث).

الفرع الأول: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

بالنظر للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية خاصة على الصعيد الداخلي في مجال التشريع والرقابة وما في ذلك من حماية لحقوق وحرية المواطنين أنه بمجرد إعمال المادة 107 تنتقل سلطة التشريع إلى نطاق الاختصاص الاستثنائي لرئيس الجمهورية، وقد اتجه المؤسس الدستوري إلى إلزام رئيس الجمهورية باستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني على حد سواء.¹

الفرع الثاني: استشارة رئيس المجلس الدستوري:

اشترط المؤسس الدستوري قبل إعلان الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري المكلف بالسهر على احترام الدستور، نلاحظ هنا وجوبية استشارة رئيس المجلس الدستوري ولكن المؤسس الدستوري لم يتناول إلزامية الأخذ بالرأي الذي يصدره المجلس الدستوري.

الفرع الثالث: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

يشترط الدستور على رئيس الجمهورية الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن قبل إعلان الحالة الاستثنائية رغم أنه رئيسه.²

كما أنه قبل إعلان الحالة الاستثنائية يستمع رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء الذي يتزأسه طبقاً للمادة 91-4 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي يتشكل من الوزير الأول ومن مجموع وزراء الطاقم الحكومي، فيتم على مستواه تبادل الآراء وتقدير المواقف الآنية

¹ غيريال وجدي ثابت، المرجع السابق ص 150.

² المادة 91/04 من دستور سنة 2016.

والمستقبلية الداخلية والخارجية، نتيجة لما لأعضاء هذا المجلس من إحاطة ميدانية بكل الظروف الاجتماعية والاقتصادية.... للدولة، تساعد من خلال ذلك بتمكين رئيس الجمهورية الإحاطة بجملة من الآراء التي تساعد على اتخاذ القرار الذي يتناسب والأوضاع.

الفرع الرابع: الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

حيث يعتبر اجتماع البرلمان بغرفتيه ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية إذ ال يعقل أن تكون البالد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في عطلة، كما أن هذا الاجتماع يمكن النواب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار.¹

إلا أن هذا الإجراء ال يغير في الامر شيئاً، فهو ال يتطلب ابداء الرأي والتزام الرئيس باستشارة البرلمان أو الأخذ برأيه، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات الدستورية الاخرى لكن اعتباراً أن الغرض الأساسي من هذا الإجراء هو إعلام واحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات غير العادية التي ستتخذ من قبل رئيس الجمهورية.

¹ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 55.

ملخص:

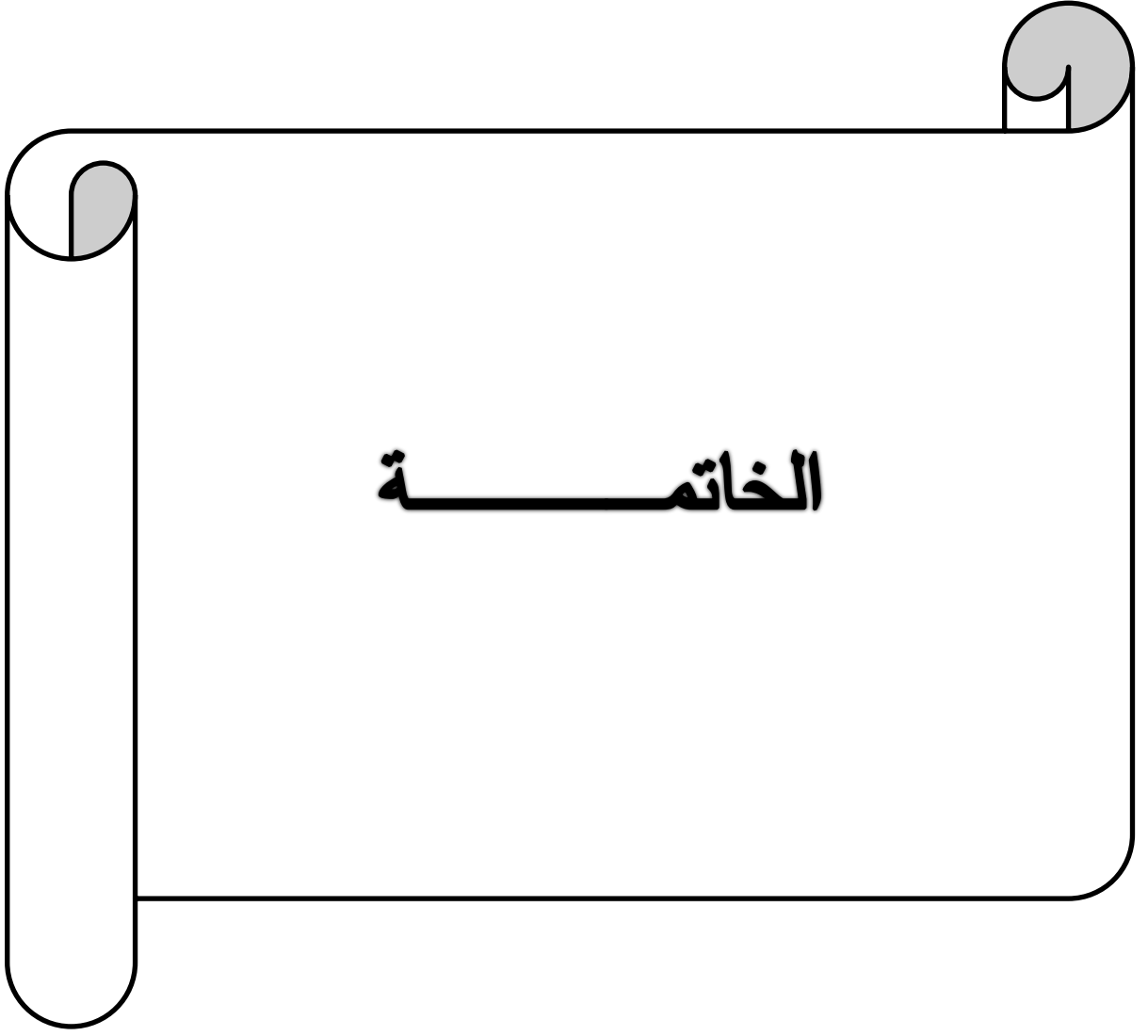
تطرقنا في بداية هذه الدراسة إلى تحديد النظام القانوني للأوامر التشريعية وذلك بالبحث في ماهيتها مع محاولة إعطاء تعريف الاوامر التشريعية ثم الجهة المختصة بإصدار الاوامر التشريعية وذلك لمعرفة القيود الواردة على هذه الجهة من سلطة من قيود متعلقة باختصاص وإجراءات إصدارها وكذا الظروف الواجب توافرها لإصدار الاوامر التشريعية إضافة الى الغاية المتوخاة من إصدار الاوامر التشريعية ، ثم تناولنا بعد ذلك نطاق الاوامر التشريعية ومنها الفصل بين الاختصاص لرئيس الجمهورية التشريعي والتنظيمي من قبل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 وكذلك بعد تعديل الدستوري لسنة 2016 ثم الامتداد الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية الى مجال الحريات.

أما في الفصل ثانيا فتطرقنا المجالات الاوامر التشريعية أي السلطات والاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية من قبل المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 وكذلك بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، أي الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر والتي هي في حالتين اولا حالات المتعلقة بالبرلمان وهما حالات الاستثنائية وكذا في المجال المالي في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية وفقا للمادة 138 من تعديل الدستوري، كما يشرع في الحالات الاخرى الغير متعلقة بالبرلمان وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتين البرلمان طبقا لنص المادة 124 دستور 1996 أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح رئيس الجمهورية يشرع بأوامر خلال شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال العطل البرلمانية وفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما تناولنا شروط استخدام الاوامر التشريعية ومنها الشروط الموضوعية والتي تنفرع بدورها الى وجود خطر داهم وأن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية واستغلالها او سلامة ترابها وكذا الشروط الشكلية والتي تنقسم هي كذلك الى استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ومجلس الدستوري وكذلك الاستماع الى المجلس الاعلى للأمن ومجلس الوزراء اضافة الى اجتماع البرلمان وجوبا.

Résumé:

Au début de cette étude, nous avons traité de la définition du système juridique des ordres législatifs en examinant ce qu'ils sont et en essayant de donner une définition des ordres législatifs, puis l'autorité compétente pour émettre des ordres législatifs afin de connaître les restrictions contenues sur cette autorité à partir des restrictions liées à la compétence et aux procédures de délivrance de ces derniers, ainsi que les conditions à remplir pour l'émission des ordres législatifs. Aux fins de la promulgation des ordres législatifs, nous avons ensuite discuté du champ d'application des ordres législatifs, y compris la séparation des compétences du président de la République dans les termes législatif et organisationnel par le fondateur constitutionnel algérien dans la Constitution de 1996, ainsi qu'après l'amendement constitutionnel de 2016, puis l'extension de la compétence législative du président de la République à l'espace des libertés.

Quant au deuxième chapitre, nous avons traité les domaines des ordres législatifs, c'est-à-dire les pouvoirs et pouvoirs accordés au président de la république par le fondateur constitutionnel algérien dans la constitution de 1996 ainsi qu'après l'amendement constitutionnel de 2016, c'est-à-dire les cas dans lesquels le président de la république procède sous des ordres qui sont dans deux cas, premièrement, des cas liés au Parlement, qui sont des cas exceptionnels et tels Dans le domaine financier, au cas où le parlement n'approuverait pas la loi de finances conformément à l'article 138 de l'amendement constitutionnel, il est également prescrit dans d'autres cas non liés au Parlement, ce qui est le cas de la vacance de l'Assemblée populaire nationale et entre deux sessions du Parlement selon le texte de l'article 124 de la Constitution de 1996. Après l'amendement constitutionnel de 2016, le Président de la République est devenu Décrets législatifs pendant la vacance de l'Assemblée populaire nationale et pendant les vacances parlementaires conformément au texte de l'article 142 de l'amendement constitutionnel de 2016, et nous avons également traité des conditions d'utilisation des ordres législatifs, y compris les conditions objectives, qui à leur tour se divisent en la présence d'un danger imminent et en ce que le danger menace les institutions constitutionnelles de l'État et leur exploitation ou l'intégrité de son sol, ainsi que les conditions formelles qui Il se divise également en consultation des présidents des deux chambres du Parlement et du Conseil constitutionnel, ainsi qu'en écoute Le Conseil suprême de sécurité et le Conseil des ministres, en plus de la réunion du Parlement, sont obligatoires.



الخاتمة

من خلال دراستنا موضوع التشريع بأوامر في النظام الجزائري نخلص إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري قد منح مكانة كبيرة لآلية الأوامر الرئاسية في النظام ، ما يمكن أن ننتهي إليه أن نظام التشريع عن طريق الأوامر المجسد عبر المادة (124) من دستور ووفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 كبديل لغياب السلطة التشريعية في الظروف العادية والظروف الاستثنائية، كمكمل له وكبديل عنه احيانا اخرى، ليس في حقيقته - من الناحية النظرية على الأقل - وضعا شادا تفرضه طبيعة الأمور، أو حيلة قانونية لا يقوم لها مبرر ولا أساس، و إنما هو وضع تفرضه الضرورات العملية في غياب السلطة التشريعية، لذلك فإنه يعتبر نظاما مشروعاً طالما أنه يهدف إلى مواجهة ما يطرأ في غياب صاحب الحق الأصيل في التشريع. ولكن من جهة أخرى، فإن هذا التأسيس النظري لهذا النظام لا يرفع عنه ما يكتفه من خطورة في الواقع العملي على السلطة التشريعية، ذلك أن من أهم آثار أعماله هو التقليل من فاعلية ممارسة البرلمان لأهم اختصاصاته الدستورية ألا وهي التشريع، بشكل يترتب عن ذلك تجمع الاختصاصات والسلطة وتثبيت تداخلها في يد المؤسسة التنفيذية فتكون بذلك حرة غير مقيدة في المجال التشريعي، إضافة إلى ما يرتبه هذا النظام من تكريس تفوق رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية في الميدان المحجوز لها أصلاً الشيء الذي يترجم تدهور مكانة المعيار التشريعي وحتى مكانة السلطة التشريعية الأصلية في مواجهة السلطة التنفيذية، إلى الحد الذي يمكن معه القول أن هناك سلطتين تشريعتين في الدولة .

وعلى هذا الأساس كان بداهة تقييد استعمال رئيس الجمهورية حقه في التشريع بالأوامر في حدود دستورية وقانونية صارمة.

الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر يعد استثناء وليس قاعدة عام، فمعنى هذا أن هذا التدخل سببه فكرة تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ تدابير ضرورية لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة كانتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية ، فإن لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الأوامر ليس سببه فكرة الضرورة، و إنما لتجسيد رئيس الجمهورية وعوده الانتخابية أو من أجل تمرير نص محل معارضة شديدة بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي. كما منح سلطة التشريع بأوامر عند قيام أو توافر الحالة

الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذلك في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال المدة المحددة والمقدرة بخمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداع لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 138 من الدستور وبالرغم من أن المؤسس الدستوري وضع آليات رقابية على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية إلا أنها تبقى غير فعالة اتجاه الأوامر الرئاسية.

ومن خلال بحثنا في التشريع بأوامر خلصنا إلى التوصيات التالية:

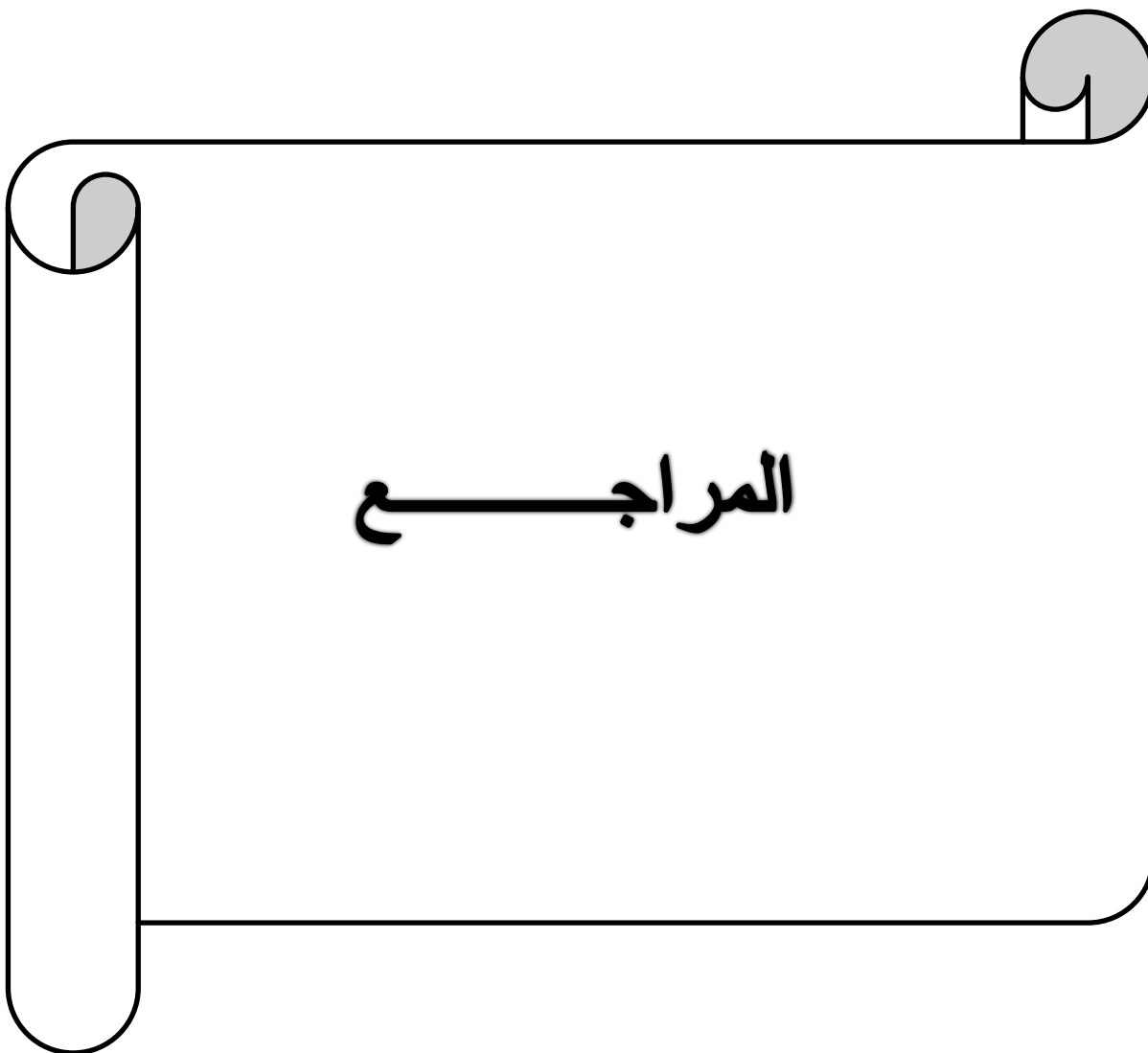
و نأمل أن تكون التوصيات محل تعديل الدستور لاحقا.

- أن التشريع بأوامر قد أعطى رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري، وقد خوله سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعا أصيلا في مواجهة البرلمان حيث يستخلص ذلك من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- بالعودة الى شروط التشريع بأوامر، نجد أن رئيس الجمهورية حر في استعمال الاوامر، فالتشريع عن طريق الأوامر هو اختصاص انفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية.
- تعتبر الأوامر الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تشريعات لها قوة القانون العادي منذ صدورها وخاصة بعد موافقة البرلمان عليها.
- منح رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بموجب أمر يجسد أحقية وأولوية السلطة التنفيذية في المجال المالي نظرا لخصوصيته، وقلل من شأن البرلمان في التشريع وبسط رقابته على أهم القوانين في الدولة.
- عدم فعالية القيود المفروضة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية سواء من ناحية الأخذ برأي مجلس الدولة حول مشاريع الأوامر قبل عرضها على البرلمان أو اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء حول مشاريع الأوامر قبل عرضها على البرلمان.
- نلاحظ أنه في حالة عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها فالمادة 142 من التعديل الدستوري لم تبين الأثر المترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان،

- كما أن المؤسس الدستوري لم يتناول حالة سكوت البرلمان وعدم اتخاذه موقف صريح سواء بالموافقة أو الرفض على ما يعرض عليه من أوامر.
- كما أن المادة 142 من التعديل الدستوري لم تحدد فترة معينة يتوجب خلالها على البرلمان أن يبدي رأيه في الأوامر المعروضة عليه، رغم أن ذات المادة حددت الفترة الزمنية التي يجب على رئيس الجمهورية أن يعرض خلالها ما أصدره من أوامر على البرلمان.
- في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر تلغى وذلك وفقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري فالمؤسس الدستوري هنا لم يبين أثر هذا الإلغاء، هل يمتد الى المستقبل أم يكون بأثر رجعي.
- نلاحظ امتلاك رئيس الجمهورية لوسائل الضغط يمارسها على البرلمان منها حقه في حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 147 من التعديل الدستوري لذلك نسجل ونلاحظ في أن هناك ندرة إن لم نقل انعدام تام لحالة رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه من قبل رئيس الجمهورية.
- بالنظر الى هذه الملاحظات يمكننا اقتراح ما يلي:
- نرى أنه من الواجب على المؤسس الدستوري التدخل لبيان الأثر المترتب على عدم عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان للموافقة عليها، وكذلك التدخل في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر وتبيان أثر الإلغاء هل يمتد الى المستقبل أم يكون بأثر رجعي.
- كما ننوه بضرورة عرض الأوامر على مصادقة البرلمان وليس الموافقة فقط، فالمصادقة تعني المناقشة بما تحتويه من آثار والتعديل ثم الإقرار أو الرفض، وليس الموافقة الشكلية المعتمدة في المادة 142 والمادة 38 من القانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة، التي استعملت وسيلة التصويت بدون مناقشة.
- ضرورة تفعيل مجلس الدولة الاستشاري الذي أقره له المشرع الدستوري في التعديل لسنة 2016، وذلك من خلال الأخذ بالزامية الاستشارة، وكذلك تفعيل وتحديد البرلمان في الحالة الاستثنائية بشكل واضح لوضع حد للنقاش القمعي الذي قد يثار بشأن تحديد هذا الدور.
- في ختام بحثنا نرى أن موضوع التشريع بأوامر موضوع دائما ما يكون محل إثراء ونقاش، لذلك يجب مراجعة النصوص الناقصة أو الغامضة وتكملتها وتوضيحها أكثر ونرى بأنه يجب احترام

الدستور من قبل ممارسي السلطة وذلك لضمان دوامه واستقراره، وبالمقابل يجب على ممثلي الشعب التقيد بممارسة اختصاصاتهم بكل نزاهة وروح العمل والتفاني والإخلاص.

في ختام بحثنا نرى أن موضوع التشريع بأوامر موضوع دائما ما يكون محل إثراء ونقاش، لذلك يجب مراجعة النصوص الناقصة أو الغامضة وتكتملتها وتوضيحها أكثر ونرى بأنه يجب احترام الدستور من قبل ممارسي السلطة وذلك لضمان دوامه واستقراره، وبالمقابل يجب على ممثلي الشعب التقيد بممارسة اختصاصاتهم بكل نزاهة وروح العمل والتفاني والإخلاص.



المراجع

المرجع	الرقم
الكتب	
السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية) ج3، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2013.	1
سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، 1986.	2
سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998.	3
عقيلة خراشي، العالقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، 2007.	4
عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.	5
عمار عباس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر.	6
عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 2 دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر 1990،	7
محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.	8
محمّد حديد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، 2008.	9
محمد سعيد جعفرور، مدخل الى العلوم القانونية الوجيز في نظرية القانون، دار هومة، الجزائر ط17، 2009.	10
محمد صغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.	11
محمد الصغير بعلي، (المالية العامة النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة) دار العلوم للنشر والتوزيع، حي النصر 15 مسكن (حجار عنابة، الجزائر، د ط، د ت).	12

المرجع	الرقم
المذكرات	
بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان، -2008. 2007	1
بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس 1998-1999.	2
ردادة نورالدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منصور قسنطينة، 2005، 2006.	3
عباس رازقي، آليات الرقابة على الأوامر الرئاسية في الدستور الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2014.	4
المقالات	
إسماعيل جابورني، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في الدستور الجزائري (دراسة مقارنة) ، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، العدد الرابع عشر، جني 201 .	1
مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني الأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 2000، العدد 02.	2
مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد رقم 01، سنة 1989.	3

قائمة المراجع

المرجع	الرقم
النصوص القانونية	
الداستير	
المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج. ر. ج، العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.	1
قانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.	2
القوانين	
القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر. ج، عدد 37 لسنة 1998.	1
القانون العضوي رقم 16-12، مؤرخ في 28 أوت 2016 يتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العالقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج. ر. ج عدد 50 لسنة 2016.	2

المحتويات

الصفحة	الموضوع
4-1	المقدمة
6	الفصل الأول: النظام القانوني للأوامر التشريعية
7	المبحث الأول: ماهية الأوامر التشريعية
8-7	المطلب الأول: تعريف الأوامر التشريعية
8	المطلب الثاني: الجهة المختصة بإصدار الأوامر التشريعية
12-8	الفرع الأول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
13-12	الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية
15-14	المبحث الثاني: نطاق الأوامر التشريعية
22-15	المطلب الأول: الفصل بين الاختصاص التشريعي والتنظيمي لرئيس الجمهورية
26-22	المطلب الثاني: امتداد الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية إلى مجال الحريات
28	الفصل الثاني: مجالات الأوامر التشريعية
30-28	المبحث الأول: حالات الأوامر التشريعية
31-30	المطلب الأول: الحالات المتعلقة بالبرلمان
32- 31	الفرع الأول: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
34-32	الفرع الثاني: التشريع بأوامر في المجال المالي
36-35	المطلب الثاني: الحالات الأخرى الغير متعلقة بالبرلمان
37-36	الفرع الأول: التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
37	الفرع الثاني: التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية
38	المبحث الثاني: شروط استخدام الأوامر التشريعية
39-38	المطلب الأول: الشروط الموضوعية
39	الفرع الأول: ان يكون الخطر كبير ويستوي ان يكون الخطر خارجيا أو داخليا
39	الفرع الثاني: أن يكون للخطر الدايم انعكاسات على المؤسسات الدستورية لدولة
40	المطلب الثاني: الشروط الشكلية
40	الفرع الأول: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان

المحتويات

40	الفرع الثاني: استشارة رئيس المجلس الدستوري
41	الفرع الثالث: استماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء
41	الفرع الرابع: الاجتماع الوجوبي للبرلمان
43-42	الملخص
49-45	الخاتمة
	المراجع