

جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

سلطة التشريع بالأوامر وأثره على البرلمان

وفقا للتعديل الدستوري 2020

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في العلوم السياسية

تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف الأستاذة:

عبو تركية

من إعداد الطالبتان:

طواهرية نهاد

حمو مريم

أعضاء لجنة المناقشة

أ.د: وقاص ناصر..... رئيس

أ.د: عبو تركية..... مشرفا مقرا

أ.د: حمزة خادم..... عضوا مناقشا

السنة الجامعية

2025-2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الشكر

الشكر أولا لله عز وجل القائل في محكم كتابه العزيز
(لئن شكرتم لأزيدنكم)

الحمد لله الذي وهبنا نعمة العقل لينير لنا الطريق ووفقنا بمشيئته

وقدرته إلى إتمام هذا العمل المتواضع

يدعونا واجب الوفاء والعرفان أن نتقدم بخالص الشكر والتقدير
إلى كل من مد لنا يد العون والمساعدة وساهم معنا ولو بكلمة نخص
بالذكر الأستاذة الفاضلة "عبو تركية" وذلك على حسن إشرافها على
هذا البحث وتقديم العون كما نتقدم بالشكر والعرفان للأستاذ مسؤول
التخصص "حمادو دحمان" على دعمه لنا نفسيا وعمليا لإتمام هذا
العمل المشرف وإلى جميع أساتذتنا الأفاضل والطاقم الإداري
بالجامعة وكلية الحقوق والعلوم السياسية

فالحمد لله والنعم بالله

الإهداء

لم تكن الرحلة القصيرة ولا طريق مخفوف بالتسهيلات
لكن فعلناها فالحمد لله الذي يسر البدايات
وبلغنا النهايات بفضلِهِ وكرمه نهدي هذا النجاح
إلى أولئك الذين رسموا أحلامهم على جدران الجامعات وحملوا دفاترهم في
طريقهم إلى الشهادة،
إلى طلبة غزة الجامعيين الذين رحلوا قبل أن تكتمل الحكاية، قبل أن ينادى
بأسمائهم يوم التخرج فصاروا نورا
لا ينطفئ في سماء العلم والكرامة.
سلاما على أرواحكم الطاهرة وموعدنا عند الرب لا ينسى.
إلى أنفسنا نحن الذين خضنا هذه الرحلة بكل ما فيها من تعب وأمل،
إلى كل لحظة شك تجاوزناها وكل عقبة تخطيناها معا نهدي هذا العمل نخر
بثمرة جهدنا المشترك، وسنواتنا الجامعية التي صغناها بحلم وإرادة.
إلى والدينا الأعزاء، منبع العطاء والصبر،
إليكُم نهدي هذا الجهد المتواضع، فهو ثمرة من غراسكم
ودعاؤكم كان زادنا في كل خطوة.
وأخيرا، إلى كل من مدّ لنا يد المساعدة، وشاركنا ولو بكلمة طيبة لكم جزيل
الشكر، فلكل بصمة أثر لا يُنسى في هذا العمل.

مقدمة

يُعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية الحديثة، حيث يهدف إلى توزيع الاختصاصات ومنع تركّز السلطة في يد جهة واحدة، بما يحقق التوازن بين السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية، والقضائية. وتُعتبر السلطة التشريعية، ممثلة في البرلمان، الجهة الأصلية المخولة بوضع القوانين، باعتبار أن التشريع هو الوظيفة الجوهرية لهذه الهيئة الدستورية.

غير أن الأنظمة الدستورية، ومنها النظام الجزائري، أقرت في بعض الظروف الاستثنائية إمكانية منح السلطة التنفيذية - وخاصة رئيس الجمهورية - صلاحية التشريع عن طريق أوامر، إما في حالة غياب البرلمان، أو في أوضاع استعجالية لا تختمل إجراءات التشريع العادي. وتُعرف هذه الصلاحية بـ "سلطة التشريع بالأوامر"، وهي سلطة استثنائية محكومة بضوابط دستورية دقيقة، هدفها ضمان الفعالية في حالات الطوارئ، دون أن تؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات أو المساس باختصاصات البرلمان.

وقد كرّس الدستور الجزائري هذه الآلية في عدة محطات، لاسيما دستور 1996، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020¹ أدخل تغييرات جوهرية على كيفية ممارسة هذه السلطة، وهو ما طرح جملة من التساؤلات بشأن مدى تأثير هذه التعديلات على مبدأ التوازن بين السلطات، وما إذا كانت قد عززت من هيمنة السلطة التنفيذية، أم جاءت لتقنين وتقييد هذه الصلاحية الاستثنائية.

تكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة، سواء من الناحية النظرية أو العملية أو من حيث راهنتها. فعلى المستوى النظري، تتناول إحدى أبرز الإشكاليات الدستورية المتعلقة بتوزيع السلطة، وهي مسألة تداخل الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما يثيره ذلك من تساؤلات حول احترام مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري 2020. أما من الناحية

¹ المرسوم الرئاسي 20-442 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري من الجريدة الرسمية عدد 82 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عن 1442 الموافق لـ 30 ديسمبر سنة 2020.

مقدمة

العملية، فإن دراسة هذه الصلاحية تساعد في تقييم آثارها الواقعية على أداء البرلمان، باعتباره الهيئة التشريعية الأصلية، وعلى مسار التشريع الوطني عموماً. ومن حيث الراهنية، فإن الدراسة تأتي في سياق سياسي ودستوري خاص تمر به الجزائر، حيث تعيش البلاد مرحلة إعادة بناء مؤسساتها بعد الحراك الشعبي، ما يجعل من موضوع توازن السلطات قضية مركزية في النقاش القانوني والمؤسسي الراهن.

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، أبرزها: تحديد الإطار القانوني والدستوري المنظم لسلطة التشريع بالأوامر في النظام الجزائري؛ تحليل التعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري 2020، خاصة المادة 142¹، وبيان مدى عمق التغييرات التي مست هذه الصلاحية؛ تقييم انعكاس هذه الممارسة على اختصاصات البرلمان؛ وأخيراً، اقتراح توصيات قانونية كفيلة بضبط هذه السلطة وضمان عدم الانحراف في استعمالها، بما يعزز التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومنه نطرح الاشكال التالي:

إلى أي مدى أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على تنظيم سلطة التشريع بالأوامر في الجزائر؟ وهل أدى إلى تعزيز أو تقييد صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال؟ وما هو أثر ذلك على الدور التشريعي للبرلمان؟

يعتمد في دراسة البحث على المنهج الوصفي التحليلي لتحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، وقراءة مضامينها في ضوء المبادئ العامة للنظام السياسي الجزائري، كما استعنا بالمنهج المقارن من خلال مقارنة تطور النصوص المتعلقة بالتشريع بالأوامر في دساتير الجزائر، خاصة بين دستور 1996، التعديل الدستوري 2016، و2020، بهدف تتبع التغييرات واستجلاء دلالاتها.

¹ المادة 142 من الأمر 20-442 التي تنص على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة

ومع ذلك، واجهت هذه الدراسة جملة من الصعوبات، من أبرزها: قلة المراجع الحديثة التي تناولت دستور 2020 نظرا لحدثة التعديل؛ صعوبة الحصول على النصوص الكاملة للأوامر الرئاسية الصادرة بعد التعديل، خاصة تلك التي لم تُعرض على البرلمان أو لم تُنشر رسمياً؛ التشابك والتعدد في التأويلات القانونية والدستورية بشأن حدود هذه الصلاحية؛ إضافة إلى تأثير السياق السياسي المتغيّر على فهم الممارسة الفعلية لهذه السلطة، مما تطلب الحذر في تحليل الواقع واستنباط النتائج.

للإجابة على الإشكالية المذكورة أعلاه قسم الموضوع إلى قسمين:

الفصل الأول: الإطار القانوني والدستوري لسلطة التشريع بالأوامر.

الفصل الثاني: مظاهر تأثير التشريع بالأوامر على البرلمان ومبدأ الفصل بين السلطات.

الفصل الأول:
التشريع بالأوامر في
الحالات العادية وأثره على
البرلمان

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

يعد التشريع بالأوامر أحد الوسائل الاستثنائية التي تمنح للسلطة التنفيذية صلاحية سن القواعد القانونية ذات الطابع التشريعي في ظروف معينة وفقا لما يحدده الدستور، ويثير هذا النوع من التشريع العديد من التساؤلات حول مدى تأثيره على الدور التقليدي للبرلمان باعتباره المؤسسة التشريعية في الدولة.

في السياق الجزائري، عرفت سلطة التشريع بالأوامر تطورا ملحوظا عبر مختلف الدساتير حيث شكل التعديل الدستوري لسنة 2020 محطة مهمة في إعادة تحديد ملامح هذه السلطة سواء من حيث نطاقها أو من حيث القيود المفروضة عليها، بما يهدف إلى تحقيق توازن أفضل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

بناء على ذلك نتناول دراسة مفهوم والإطار القانوني والدستوري لسلطة التشريع بالأوامر، من خلال تحليل الأحكام الدستورية التي تؤسس هذه السلطة، إضافة إلى دور السلطة التنفيذية في التشريع في ظل غياب البرلمان.

المبحث الأول: ماهية التشريع بالأوامر

يعتبر التشريع بالأوامر أحد الآليات القانونية التي تمنح للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار نصوص ذات قوة قانونية في حالات استثنائية ومحددة دستوريا، وتأتي هذه الصلاحية كاستثناء لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث يفترض أن يكون سن القوانين من اختصاص البرلمان بإعتباره الهيئة التشريعية الأساسية في الدولة.

في السياق الدستوري الجزائري، شهدت سلطة التشريع بالأوامر تطورات متعددة حيث يتم تقييدها وتوسيعها وفقا للتعديلات الدستورية المتعاقبة، وصولا إلى التعديل الدستوري 2020 الذي أعاد ضبط الإطار القانوني لممارستها.

من هنا يستدعي البحث في الإطار المفاهيمي والقانوني والدستوري لسلطة التشريع بالأوامر باستعراض الأسس الدستورية وتحليل الأسس الدستورية التي تستند إليها.

المطلب الأول : مفهوم التشريع بالأوامر وتكييفه القانوني

يعد التشريع بالأوامر أسلوبا استثنائيا يمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قواعد قانونية لها قوة التشريع، دون المرور بالإجراءات البرلمانية العادية، وذلك لمواجهة حالات الضرورة أو الاستعجال من الناحية القانونية يكيف هذا النوع من التشريع كأداة تنظيمية مؤقتة تخضع لضوابط محددة، مثل الرقابة البرلمانية أو القضائية، لضمان احترام مبدأ الشرعية والفصل بين السلطات.

الفرع الأول :تعريف التشريع بالأوامر

التشريع بالأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها إلا البرلمان، فعملا بمبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقا له¹ فإن وظائف الدولة تتوزع على

¹ سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجرائم، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تلمسان، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية المركز الجامعي تلمسان، الجزائر، 2016، ص 50.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

ثلاث سلطات سلطة تشريعية تختص بالقوانين وسلطة تنفيذية تعمل على تنفيذ هذه القوانين وسلطة قضائية تفصل بين النزاعات والجرائم طبقا للقوانين الصادرة عن الهيئة التشريعية.

يعرف الدكتور الطماوي الأوامر التشريعية على أنها: "قرارات لها قوة القانون، تصدرها السلطة التنفيذية لتنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها التشريع، وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية فهذه اللوائح التي هي في قوة القانون لا تصدر في غيبة البرلمان كلوائح للضرورة".

الملاحظ على هذا التعريف أنه اعتبرها قرارات إدارية بالمعيار الشكلي كون السلطة التنفيذية من يصدرها تكتسي الصبغة التشريعية وليست قوانين منذ البداية، كما أنه دمج بين اللوائح التفويضية المنصوص عليها في المادة 108 من الدستور المصري لسنة 1971 ولوائح الضرورة المنصوص عليها في المادة 147 منه، ولم يعتمد تسمية الأوامر التشريعية. إضافة لذلك لم يتعرض لمسألة عرضها على البرلمان ولا إلى مصيرها بعد هذا الغرض.¹

وعرفها الدكتور أمين شريط أنها تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان وفي نفس المجالات الدستورية له، والتي بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع مع البرلمان هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان وإما أن تكون أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة.²

وتعتبر الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف الدستورية المخولة للسلطة التشريعية كأصل عام إلا أنه ونظرا لإتساع نشاط الدولة وتدخلها في العديد من الأنشطة بالإضافة إلى التطور الدستوري الذي ترتب عنه التعددية الحزبية وغيرها من التغيرات. كل هذا دفع إلى منح السلطة التنفيذية قدرا من الصلاحيات التشريعية وأصبحت تشارك البرلمان وظيفته التي لم تعد حكرا عليه. وهذا الأمر

¹ غربي لبنى، غربي نوال، التشريع بالأوامر في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2020-2021، ص 03.

² قادري إلهام، التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الجزائري تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2015-2016، ص 07.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

أوجب التعاون بين البرلمان والسلطة التنفيذية ممثلة برئيسها الذي أصبح منافسا للهيئة التشريعية سواء من حيث مركزه كسلطة ومن حيث صلاحيته التشريعية والتي أهمها وأخطرها صلاحية التشريع المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور الجزائري، حيث يتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي.¹

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

الفرع الثاني التكييف القانوني للتشريع بالأوامر.

يُعد التكييف القانوني للتشريع بالأوامر من القضايا المحورية في النظام القانوني، لما له من أثر بالغ في التمييز بين الوظائف الدستورية للسلطات. إذ يُفترض في هذا النوع من التشريع أن يُحقق توازنا دقيقا بين ضرورة الاستجابة السريعة للظروف الطارئة ومتطلبات احترام المشروعية الدستورية. ويستند هذا التكييف إلى تحديد الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية: هل تُعد أعمالا تشريعية استثنائية لها قوة القانون، أم أنها تُصنف ضمن الأعمال الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية؟

في هذا السياق، يُثار تساؤل جوهري حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر: هل هي تشريعات قائمة بذاتها، أم أنها مجرد قرارات إدارية ذات طابع تنظيمي؟ للإجابة عن هذا التساؤل، اعتمد الفقه والقضاء على معيارين أساسيين هما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي. ومن خلال هذين المعيارين، يمكن التمييز بين الأوامر ذات الطبيعة التشريعية والأعمال الإدارية، مما يساهم في ضبط حدود ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصات استثنائية في مجال التشريع.

¹ سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 38.

أولاً: المعيار الشكلي:

يقضي هذا المعيار بأنه لتحديد الطبيعة القانونية للعمل الصادر عن الدولة، يجب النظر أولاً إلى الجهة التي أصدرته، أي إلى السلطة المختصة باتخاذها. وبناء على ذلك، فإن كان العمل صادراً عن السلطة التشريعية، وتحديدًا عن البرلمان، فإنه يُعد عملاً تشريعياً يندرج ضمن القواعد القانونية العامة الصادرة عن الهيئة المختصة بالتشريع. أما إذا صدر هذا العمل عن إحدى الهيئات الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية، فيُعتبر حينها عملاً إدارياً، ويُصنّف ضمن اللوائح التنظيمية أو القرارات الإدارية، سواء كانت تنظيمية عامة أو فردية.¹

وفي هذا السياق، يرى بعض الفقهاء أن الأوامر التشريعية تحتفظ بطبيعتها الإدارية، حتى بعد عرضها على البرلمان والموافقة عليها، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أن العبرة في تحديد الطبيعة القانونية للعمل لا تكمن في نتائجه أو مراحل المصادقة عليه، وإنما في الجهة التي تصدره (السلطة التنفيذية)². وبما أن الأوامر تصدر عن رئيس الجمهورية، بصفته جزءاً من السلطة التنفيذية، فإنها تُعد في أصلها قرارات إدارية، بغض النظر عن مضمونها أو الإجراءات اللاحقة المتعلقة بها.

ويؤكد هذا الاتجاه أن الأوامر الصادرة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال الفترة الفاصلة بين دورتي انعقاد البرلمان، تظل أعمالاً إدارية بطبيعتها، لأنها تصدر من جهة تنفيذية، حتى لو تم لاحقاً عرضها على البرلمان. وبالتالي، فإن عرض الأوامر على البرلمان، أو تصويته عليها سواء بالموافقة أو الرفض، لا يُغيّر من طبيعتها القانونية الأساسية كأعمال إدارية، بحسب هذا الرأي.

يتضح من خلال ما سبق أن النظام الدستوري الجزائري، منذ نشأته، اتجه نحو تضيق نطاق اختصاص المجالس التشريعية التي تعاقبت في البلاد، وذلك من خلال نصوص دستورية حدّت من

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 38.

² ماضي سفيان، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر واتساع مجال اختصاصاته التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015 – 2016، ص 16.

حركتها وقلّصت من سلطاتها. ويبدو أن الهدف من هذا التوجه هو تعزيز نفوذ السلطة التنفيذية، مقابل إضعاف الدور التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، مما أخلّ بالتوازن المفترض بين السلطات. وبالاستناد إلى المعيار الشكلي في التكييف القانوني، فإن الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية، وعلى رأسها الأوامر التشريعية، تُعدّ في الأصل قرارات إدارية، بصرف النظر عن موضوعها أو نطاقها. فالعبرة، في هذا التصور، هي بالجهة المصدرة للعمل وليس بمحتواه أو نتائجه، وهو ما يعكس هيمنة واضحة للسلطة التنفيذية على المجال التشريعي في النظام الدستوري الجزائري.¹

ثانيا: المعيار الموضوعي.

يرى أنصار هذا الاتجاه أن تمييز الأعمال القانونية يجب أن يستند إلى طبيعة العمل ذاته ومضمونه، لا إلى الجهة التي أصدرته. فوفقا لهذا الرأي، يُعد العمل تشريعيا إذا كان يتضمن قاعدة عامة ومجردة وملزمة، تُنشئ مراكز قانونية عامة، في حين يُصنف كعمل إداري إذا اقتصر على إحداث أثر قانوني فردي يخص أشخاصا أو حالات معينة.

وبالتالي، فإن الجهة المصدرة للعمل، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية، ليست هي المعيار الحاسم في تحديد طبيعته القانونية، بل إن الفاصل في ذلك هو فحوى العمل ومحتواه الموضوعي. وقد أيد هذا الاتجاه عدد من الفقهاء البارزين، وعلى رأسهم العميد الفرنسي "ليون دييجي" الذي أكد أن العمل التشريعي لم يعد حكرا على البرلمان، بالنظر إلى أن السلطة التنفيذية باتت تمارس أدوارا تشريعية من خلال إصدار نصوص ذات طابع قانوني عام. وانطلاقا من هذا التصور، فإن الأوامر والمراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية تُعد من الناحية الموضوعية أعمالا تشريعية، لأنها تتناول مسائل تدخل ضمن نطاق الاختصاص التشريعي، بصرف النظر عن الجهة التي قامت بإصدارها.

¹ بوزيان خديجة، بوزيان شهرزاد، التشريع بأوامر ومستجداته، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2021/2022، ص 10.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

وعليه، يُفهم من هذا الرأي أن الطبيعة التشريعية للعمل القانوني تُحدد بمحتواه القانوني ومجاله، وليس بمصدره الشكلي أو المؤسسي.¹

تُعد الأوامر التشريعية نصوصاً قانونية ذات طبيعة مزدوجة أو مختلطة، حيث تجمع بين صفات العمل الإداري والتشريعي في آنٍ واحد، وذلك حسب زاوية النظر المعتمدة في التكييف. فمن جهة، وبالاستناد إلى المعيار الشكلي، تُعتبر الأوامر التشريعية أعمالاً تنظيمية لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية، وتحديدًا رئيس الجمهورية، وليس عن البرلمان أما من جهة أخرى، وبالاعتماد على المعيار الموضوعي، فهي تُعد أعمالاً تشريعية كاملة، نظرًا لأن الموضوعات التي تتناولها تدخل ضمن المجال الأصيل والمحتكر للسلطة التشريعية، وليس ضمن الاختصاص التنظيمي العام للسلطة التنفيذية. وبذلك، فإن الأوامر التشريعية تُشبه في مضمونها القوانين العادية من حيث القوة والمجال، لأنها تنظم مسائل يُفترض أن تكون من اختصاص البرلمان وحده، مما يجعلها، من هذه الزاوية، نصوصاً تشريعية متكاملة المعالم.²

المطلب الثاني: التحولات الدستورية للتشريع بالأوامر

يشكل التشريع بالأوامر آلية استثنائية تُمنح للسلطة التنفيذية، وتُستخدم في حالات خاصة تستدعي تدخلاً تشريعياً عاجلاً لا يسمح بالانتظار إلى حين انعقاد البرلمان أو استكمال إجراءات التشريع العادية. وقد عرفت الجزائر تحولاً تدريجياً في تنظيم هذه الصلاحية عبر مختلف دساتيرها، حيث عكست كل مرحلة دستورية تصورات معينة لطبيعة السلطة التنفيذية ومدى اتساع دورها في المجال التشريعي، بما يتماشى مع السياق السياسي والمؤسسي لتلك المرحلة.

¹ حجاج عثمان، قوي بوحية، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي) دفا تر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، المجلد 10، العدد 19، ورقلة، الجزائر، جوان 2018، ص 33.

² بوزيان خديجة، بوزيان شهرزاد، المرجع السابق، ص 10.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

ويهدف هذا المطلب إلى رصد وتحليل التطور التاريخي والدستوري للتشريع بالأوامر في الجزائر، من خلال دراسة النصوص الدستورية ذات الصلة، والوقوف عند أوجه التغيير والاستمرارية التي طرأت على تنظيم هذه الآلية، سواء من حيث الشروط، أو نطاق الاختصاص، أو طبيعة الرقابة البرلمانية عليها.

الفرع الأول : التشريع بالأوامر من دستور 1963 إلى دستور 1996

عكس تنظيم التشريع بالأوامر في الدساتير الجزائرية الأولى طبيعة المرحلة السياسية التي أعقبت استقلال البلاد، والتي تميزت بتركيز السلطة في يد الجهاز التنفيذي. فقد كرست دساتير 1963 و1976 دورا محوريا لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، لا سيما في الظروف الاستثنائية، حيث منحت له صلاحية إصدار أوامر تُحمل قوة القانون.

أولا: دستور 1963.

نصّت المادة 58 من دستور 1963 على أن: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني تفويضا لمدة محددة للتشريع عن طريق أوامر تشريعية، تُتخذ في مجلس الوزراء، وتُعرض على مصادقة المجلس في غضون ثلاثة أشهر من تاريخ اتخاذها."¹

ونرى في هذه المادة أن المؤسس الدستوري آنذاك لم يطلق عليها مصطلح "أوامر" فهل يمكن اعتبارها كذلك أم هي مراسيم تشريعية؟، كما نص عليها المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958 وبضوابط معينة يجب احترامها تتمثل أساسا في تحديد زمن التفويض في مجالات محددة ووجوب عرضها على المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر للمصادقة عليها. ويتطلب اللجوء إلى التشريع بأوامر في دستور 1963 تفويضا وإجراءاته تتمثل في:

¹ دستور 1963 الصادر في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

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

- تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء وتعرض لمصادقة المجلس الشعبي الوطني في أجل ثلاثة أشهر.
- من ثم يتعين على رئيس الجمهورية إيداع الأوامر التي اتخذها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني مباشرة بعد انقضاء هذا الأجل.

ثانيا: دستور 1976.

بعد أن كرس دستور 1963 في المادة 58 منه التفويض التشريعي، جاء دستور 1976¹ ليقلب المفاهيم، ويكرس نظرة مختلفة اختلافا جذريا عن سابقتها بموجب المادة 153 منه التي نصت على أن: "رئيس الجمهورية يشرع بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له". حيث أصبح رئيس الجمهورية يصدر الأوامر التشريعية بناء على نصوص الدستور مباشرة، بما يترتب على ذلك من مباشرة التشريع بطريقة أصلية وغير استثنائية من طرف رئيس الجمهورية وبالتالي مضى دستور 1976 نحو تكريس الدور التشريعي لرئيس الجمهورية أكثر فأكثر.²

بالنسبة للمادة 153 من دستور 1976 تتجلى حرية المؤسسة التنفيذية في مجال التشريع انطلاقا من تحريرها من القيود الدستورية، ولم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها وبالتالي فهو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة، أي بين دورات المجلس بحيث له أن يشرع في مختلف المواضيع التي تدخل في اختصاص المجلس أثناء انعقاده وذلك يدل على أن البرلمان لا يحتكر هذا الاختصاص بمفرده طالما أن النظام السياسي للدولة يقوم على وحدة السلطة وتعدد الوظائف، أي بتمركز السلطة بيد حزب واحد وهو حزب جبهة التحرير الوطني، أما سائر

¹ دستور 1976 الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

² بوزيان خديجة، بوزيان شهرزاد، المرجع السابق، ص 13.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

دواليب النظام كسلطة التشريع والتنفيذ والقضاء، فهي ليست سلطة مستقلة بل مجرد وظائف تابعة للحزب الواحد، وذلك يدل على الإنحلال التدريجي لمبدأ الفصل بين السلطات.¹

ثانيا: تطور تنظيم التشريع بالأوامر في الدساتير اللاحقة (1989-1996).

عرف تنظيم التشريع بالأوامر تحولا تدريجيا في الدساتير الجزائرية اللاحقة، خصوصا بعد دستور 1989 الذي كرّس مبدأ الفصل بين السلطات. فقد تم تقييد صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال، مع تعزيز دور البرلمان في الرقابة والمصادقة، بما يعكس توجهها نحو المزيد من التوازن المؤسسي. **أولا: دستور 1989.**

بظهور هذا الدستور دخلت الجزائر عهد التعددية الحزبية، غير أن هذا الأخير لم يتضمن أي إشارة صريحة أو أي تكريس فعلي لمبدأ حياد الإدارة، إلا أن ما جاء في نص المادة 30 منه والتي جاء فيها: "تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون مشاركة الجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية"². ومنه صدرت في ظله مجموعة من القوانين الانتخابية أدى إلى عدم تحقيق مبدأ حياد الإدارة بما يتماشى التعبير عن اختيارات الشعب وتكريس الديمقراطية الحقيقية. بالرغم أن المشرع الدستوري الجزائري لم يتطرق إلى نظام الأوامر في دستور 1989 بسبب تبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه بفعل الأحداث التي مرت بها الجزائر من خلال الفترة الانتقالية الواقعة بين سنة 1992 و 1996 تم اللجوء إلى هذه التقنية لحل الأزمات ولكن خارج الأطر الدستورية وفي غياب المؤسسة التشريعية بعد إعلان الحالة الاستثنائية.

¹ ندير جبراني، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، قانون عام منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1954، قالمة، الجزائر، 2015/2016، ص24.

² أمر رقم 97/76 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976.

ثانيا: دستور 1996.

من خلال التجربة الدستورية التي شهدتها بلادنا، انتبه المشرع الدستوري إلى الأدوار الأساسية التي يمكن أن تلعبها الأوامر خاصة خلال الأزمات¹. ومن ثم فإن إغفال التنصيص على مثل هذه المعايير، يمثل خطأ فادحا اقترفه دستور 1989 لهذه الأسباب كلها حاول دستور 1996 استخلاص العبر من تجارب الماضي، فأعنتق مرة أخرى أسلوب الأوامر التشريعية، كوسيلة وأداة دستورية احتياطية تستعمل لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية، في حالة وقوع الدولة تحت وطأة الضرورة والظروف الاستثنائية.

وبناء عليه أقر المشرع الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية اختصاص التشريع بالأوامر في نص المادة 124 من دستور 1996 على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان،

- يعرض 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 أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

- تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

وفصل من لها الضوابط التي تحكمه² وهي أن يمارس رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية عن طريق سلطة التشريع بالأوامر في حالة شغور أو فيما بين دورة وأخرى للسلطة التشريعية وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء ويعمل بها من تاريخ نشرها، غير أنها تصبح ملغاة إذا لم يودع مشروع قانون للتصديق عليها لدى البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، وتعد الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان

¹ القانون رقم 02-03 المتضمن تعديل الدستور، المؤرخ في 27 محرم عام 1423 الموافق 10 أبريل 2002.

² المادة 124 من دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 76 الصادر في 08 ديسمبر 1996.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

ملغاة كما له أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور: "قرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابه." ¹

وبالتالي إذا كان دستور 1963 يفرض على رئيس الجمهورية طلب تفويض من المجلس الشعبي الوطني فإن دستور 1996 أصل مبدأ التشريع بأوامر وكأن المؤسس الدستوري يرى بأن الهيئة التنفيذية بحاجة أن تشريع بأوامر ².

الفرع الثاني: التشريع بالأوامر في ظل التعديلات الدستورية 2016 و 2020

أولاً: التعديل الدستوري 2016.

جاء التعديل الدستوري المصادق عليه من قبل البرلمان الجزائري المنعقد بغرفته يوم 06 مارس 2016 سواء بزيادة مواد جديدة أو بحذف مواد قديمة فيه ولاسيما تلك المتعلقة بحقوق وحرريات المواطنين، وتنظيم السلطات والرقابة الدستورية التي أقرها التطور السريع للمجتمع الجزائري. نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة...".

وبالرجوع إلى هذه المادة نجد أنها منحت صلاحية التشريع بالأوامر في حالات محددة حسب ما ورد في المادة 142 سابقاً، أضاف المشرع إلى الحالة الاستثنائية والمصادقة على قانون المالية ³. تم حصر حالات التشريع بأوامر نظراً لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب التي من المفروض اختصاص ممثلي الشعب، لذا حاول المؤسس الدستوري بداية من دستور 1996

¹ المادة 93 دستور 1996 السالف الذكر.

² محمد نجيب صيدا، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، الحقوق تخصص قانون دستوري جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2011/2012، ص 06.

³ بوزيان خديجة، بوزيان شهرزاد، المرجع السابق، ص 16.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

أن يقيد بجملة من ضوابط أو الشروط حتى لا يعد رئيس الجمهورية حر بالتشريع في الموضوعات كما يشاء بدون قيد أو تحديد للموضوعات كما كان عليه الحال سابقا في دستور 1996.

ثانيا: التعديل الدستوري 2020

اعتمدت الجزائر نظام الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية من قبل الشعب، إحقاقا لمبدأ السيادة الشعبية وترسيخا له. فقد نصت المادة 7 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: "الشعب مصدر كل سلطة، والسيادة الوطنية ملك للشعب وحده"،¹ كما أكدت المادة 85 من الدستور على أن: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر السري".

ويعتبر الانتخاب المباشر من أفضل الوسائل التي اعتمدها النظم السياسية المختلفة لاختيار الحكام بشكل ديمقراطي يعكس إرادة الشعب ويضمن شرعية السلطة. كما نصت المادة 85 من الدستور "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر السري: "فالانتخاب هو أفضل وسيلة عرفتھا النظم المختلفة لاختيار الحكام بطريقة ديمقراطية.

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

1. هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني.
2. يقرر إرسال وحدات من الجيش الوطني الشعبي إلى خارج الوطن بعد مصادقة البرلمان بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان.
3. يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها
4. يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه.

¹ مرسوم رئاسي رقم 20-442 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020.

5. يتولى السلطة التنظيمية.

6. يوقع المراسيم الرئاسية.

7. له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها...

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

ونستخلص أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2020 نصت على أربع حالات يلجأ فيها رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر ثلاثة منها نصت في المادة 142 وحالة واحدة في المادة 146 إذ يمكن لرئيس الجمهورية استخدام السلطة في التشريع بالأوامر في حالي غيبة البرلمان وكذلك في مجال القانون المالي وهو إقرار قانون المالية².

شهد التشريع بالأوامر في الجزائر تقيدا تدريجيا لصلاحيات الرئيس في إصدارها حيث انتقل من هيمنة السلطة التنفيذية في 1963 و1976 إلى رقابة أكبر من البرلمان منذ 1989 مع استمرار الاعتراف بها كأداة تشريعية استثنائية عند الضرورة.

المبحث الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في الظروف العادية والقيود الواردة عليها

نظرا لطول المدة التي يستغرقها البرلمان في إعداد القانون بحيث يمر من مرحلة الإقتراح إلى المناقشة والتصويت، ونظرا لكثرة المسائل والتغيرات التي تشهدها الدولة استوجب على المشرع

¹ راجع باقي المواد 92-98-99-100-101-102-103-104-121-141-142-148-149-150 - 152 من مرسوم رئاسي رقم 20-442 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020.

² بوزيان خديجة، بوزيان شهزاد، المرجع السابق، ص 22-23.

الدستوري منح الحق في التشريع للسلطة التنفيذية، ضمانا لإستمرارية العمل التشريعي وتماشيا مع مبدأ الفصل المرن للسلطات الذي يعتمد عليه النظام السياسي الجزائري، وعليه أصبح للسلطة التنفيذية دور متميز على حساب البرلمان حتى وإن كان هذا الدور يندرج بشكل خاص في إطار إجراءات للتعاون المقررة دستوريا حيث يظهر الدور في حالة غياب البرلمان.

المطلب الأول: حالي شغور المجلس الشعبي الوطني والعطلة البرلمانية

إن الأصل مهمة التشريع من اختصاص السلطة التشريعية لأنها صاحبة الإنتاج القانوني وهذا ما أكدته مختلف الدساتير المتعاقبة على الدولة الجزائرية، وصولا إلى التعديل الدستوري 2020 بموجب المادة 114 منه¹. غير أن يحدث وأن تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية لهذا عمل المؤسس الدستوري على إسناد الوظيفة التشريعية إلى رئيس الجمهورية كإستثناء من الأصل، وأوجد هذا الأمر مبرره دون إحداث فراغ تشريعي قد يؤثر على السير الحسن لمؤسسات الدولة ويعرقل بعض أنشطتها، وغيبة البرلمان قد تكون نتيجة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني سنتناولها في الفرع الأول، أو خلال العطلة البرلمانية² في الفرع الثاني، فلا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأمر خارج هذا الإطار الزمني المتمثل في غياب البرلمان وإلا اعتبر اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية ومخالفة للدستور³.

¹ دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438-96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم للقانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016 المعدل بموجب المرسوم الرئاسي 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية العدد 82 الصادر في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية العدد 82 الصادر في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية العدد 82 الصادر في 30 ديسمبر 2020.

² وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر 2011-2012، ص 286.

³ نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 46.

الفرع الأول : شغور المجلس الشعبي الوطني

يشكّل البرلمان السلطة الأصلية في ممارسة الوظيفة التشريعية، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري أجاز، في حالات استثنائية، انتقال هذه الوظيفة إلى رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة، من خلال إصداره أوامر تشريعية تحوز قوة القانون. وتُعدّ حالتا شغور البرلمان والعطلة البرلمانية من أبرز السياقات التي يُسمح فيها لرئيس الجمهورية بالتدخل في المجال التشريعي.

ففي ظل غياب البرلمان بسبب انتهاء عهده أو حدوث ظروف قاهرة تؤدي إلى استحالة انعقاده، يصبح النظام التشريعي في حالة فراغ مؤسسي قد يعيق سير المرفق العام واستمرارية الدولة، وهو ما يستدعي منح السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية، صلاحية التشريع مؤقتا وفق ضوابط دستورية محددة.

وعليه، سيتم التطرق في هذا الفرع إلى حالتين محددين نصّ عليهما الدستور، هما: حالة شغور البرلمان، وفترة العطلة البرلمانية، باعتبارهما من الحالات التي تبرّر لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع بالأوامر، مع بيان الأساس القانوني والإجراءات المصاحبة لذلك.

أولاً: شغور البرلمان.

يعتبر شغور البرلمان من أبرز الحالات التي منح فيها الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية صلاحية اللجوء إلى التشريع بالأوامر، نظرا لما يمثّله هذا الوضع من فراغ مؤسسي في ممارسة الوظيفة التشريعية. ويقصد بالشغور انقطاع أداء البرلمان لوظيفته، سواء كان ذلك بانتهاء عهده دون تجديدها، أو بحلّه قبل نهاية مدته، سواء بقرار من رئيس الجمهورية أو بقوة القانون.

وفي هذا السياق، ميّز الفقه الدستوري بين ثلاث حالات رئيسية لهذا الشغور، سيتم التطرق إليها فيما يلي:

1- حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يعتبر التشريع من مهمة واختصاص المؤسسة التشريعية، إلا أنه قد يصادف أن يكون البرلمان في حالة شغور، فتسند وظيفة التشريع لرئيس الجمهورية بحسب ما ورد في الفقرة الأولى من نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 إذ جاء فيها "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

ويقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل إنقضاء العهدة البرلمانية التي يحددها الدستور¹، وبعبارة أخرى تكون حالة شغور المجلس الشعبي الوطني عند توقفه عن ممارسة اختصاصه أو توقف نشاطه قبل إنقضاء مدة العهدة التشريعية والتي حددها له الدستور وهي 05 سنوات حسب نص المادة 122 من التعديل الدستوري 2020 أو عند تأخر انعقاد المجلس الجديد² ويتخذ إجراء الحل عندما يكون هناك خلاف بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية، أو من أجل وضع تعديلات على وضع الدولة من الناحية السياسية خاصة أو الإجتماعية أو الإقتصادية، أو بتغليب الحكومة والدفاع عنها في مواجهة البرلمان في حالة وجود خلاف بينهما، ومهما كانت الأسباب خلف حل البرلمان إلا أنه على الحكومة أن تجد مجلس تتوافق معه من خلال الانتخابات التي تؤطرها في غياب ممثل الشعب ومنح قدر من الراحة السياسية للحكومة بإبقائها بعيدة عن رقابة البرلمان المنحل، زيادة إلى التأثير السياسي والقانوني عن السلطة التشريعية مما يجعل هذا إجراء خطير يمس بمبدأ الديمقراطية، ومن أكثر آليات تحت يد السلطة التنفيذية تأثيراً على البرلمان³.

¹ مديحة بن ناجي، التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 10، العدد 04، مليانة، الجزائر، ص326.

² فاطمة الزهراء صنور، التشريع بالأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 05 العدد 02، الجزائر، 2019، ص85.

³ حجاج عثمان، قوي بوحنية، المرجع السابق، ص35.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

ونميز بهذا الخصوص بين نوعيين من الحل في النظام الدستوري الجزائري وهما أولاً حل رئاسي يقرره رئيس الجمهورية وثانياً الحل الوجوبي.

2- حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية:

تقوم العلاقة بين سلطتي التشريعية والتنفيذية على مبدأ الرقابة المتبادلة ومن أبرز وسائل تلك الرقابة ما يمكن البرلمان من مساءلة الحكومة وكذلك إسقاطها عن طريق التصويت على ملتمس الرقابة، وفي مقابل هذا نجد أن السلطة التنفيذية تمتلك الحق في حل البرلمان في حال وقوع تصادم وانسداد بينهما حتى تتيح للناخبين الفرصة للحكم عليه¹.

إن لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها يكون بناء على سلطة تقديرية، حيث جاء في الفقرة الأولى من المادة 151 من التعديل الدستوري سنة 2020: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..." وعليه فإن رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة بتقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو تسبيق موعد الانتخابات التشريعية، إذ لا يجوز أن يفوض هذه الصلاحية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة².

بناء على نص المادة 93 من الدستور التي في الفقرة الثالثة منها على أنه: "لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها" كما لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة خلال فترة عجز رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة خلال فترة شغور منصب رئيس الجمهورية تقرير حل المجلس الشعبي الوطني، وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها طبقاً لنص المادة 96 من التعديل الدستوري 2020³.

¹ فار توفيق، مسعوداني رمضان، التشريع بالأوامر وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المدية، 2021/2022، ص 09.

² أحسن غربي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد الأول، العدد 02، 2021، الجزائر، ص 68.

³ مرسوم رئاسي رقم 442-20، السالف الذكر.

ويمتد المنع لرئيس الجمهورية المنتهية ولايته والتي تمددت بسبب وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع قانوني طبقا لنص المادة 95 من التعديل الدستوري 2020.¹ ويلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2020 جاء في نص المادة 111 منه بدافع آخر من دوافع الحل أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وذلك أثناء عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة، فوجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي له الحق في قبول هذه الإستقالة أو اللجوء إلى أحكام المادة 151 من التعديل الدستوري 2020.

وبالتالي لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول إستقالة الحكومة إذا كانت له القناعة التامة، بأن هذا الأخير هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة وممراد ذلك تفكك الأغلبية فيه أو أنه غير قادر على تأدية العمل التشريعي بشكل جيد بإعتباره صاحب برنامج سياسي أنتخب على ضوئه ويرى أن الحكومة ملزمة بتنفيذه.² تعد سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني سلطة واسعة وهي في نظر البعض تعادل المسؤولية السياسية للحكومة³، إذ نجد أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بتعليل قرار الحل أو تسبيق إجراء الانتخابات التشريعية عن موعدها المقرر.

وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، نلاحظ أنه تم حل المجلس ابتداء من تاريخ لاحق لصدور المرسوم الرئاسي حيث صدر المرسوم في 21 فيفري 2021 والحل يسري من تاريخ 01 مارس 2021، حيث تضمنت المادة الأولى منه على: "يحل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من يوم 17 رجب 1442 الموافق لـ 01 مارس 2021" كما لم

¹ انظر المادة 95 من الامر الرئاسي 442/20 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020.

² فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص10.

³ عبد السلام كشيش، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 22 العدد 02، المركز الجامعي تندوف، الجزائر، 2017، ص146.

يتضمن المرسوم أسباب الحل ولم يعلل رئيس الجمهورية قرار الحل إنما تضمن المرسوم الإشارة فقط إلى

الجهات التي تمت استشارتها وهي:

- رئيس مجلس الأمة
- رئيس المجلس الشعبي الوطني
- رئيس المجلس الدستوري
- الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة

كما حدد المرسوم الرئاسي رقم 21-96 موعدا الانتخابات التشريعية في 12 جوان 2021¹، حيث تنص المادة الأولى منه: "تستدعي الهيئة الناجبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يوم السبت 12 جوان 2021"، وعليه فإن المدة الممتدة بين حل المجلس الشعبي الوطني وموعد بالانتخابات تفوق 03 أشهر المنصوص عليها في المادة 151 من التعديل الدستوري 2020 التي تضمنت إجراء الانتخابات التشريعية بعد الحل في أجل أقصاه 03 أشهر مع إمكانية تمديدتها إلى 03 أشهر أخرى إذا تعذر إجرائها خلال المدة الأولى.

وعليه فإن المدة التي تتيح لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى التشريع بالأوامر تفوق مدة 03 أشهر² خصوصا إذا أضفنا لها مدة الإعلان النهائي عن النتائج وبداية الفترة التشريعية التي تبدأ وجوبا في اليوم الخامس عشر الذي يلي تاريخ إعلان المحكمة الدستورية النتائج النهائية، وبالتالي فإن مدة شغور المجلس الشعبي الوطني تجاوزت أربعة أشهر، تم خلالها اتخاذ العديد من الأوامر والتي مست حتى مجال القوانين العضوية وإن كان البعض يتمسك بعدم إمكانية التشريع بالأوامر في مجالات القانون العضوي³.

¹ مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناجبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجريدة الرسمية العدد 18 المؤرخة في 27 رجب عام 1442 الموافق لـ 11 مارس 2021.

² أحسن غربي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 69.

³ عبد الصديق شيخ، التشريع بالأوامر وأثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04 العدد الأول، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، جانفي 2018، ص 47.

بالرجوع إلى الجانب العملي نجد أن رئيس الجمهورية اتخذ خلال هذه الفترة التي عرفت شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل العديد من الأوامر التي بلغت 09 والمتعلقة بمايلي:

- الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.¹
- الأمر رقم 21-02 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان.²
- الأمر رقم 21-03 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 84-09 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد.³
- الأمر رقم 21-04 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 76-06 المتضمن قانون المعاشات العسكرية.⁴
- الأمر رقم 21-05 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.⁵
- الأمر رقم 21-06 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.⁶

¹ الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات الجريدة الرسمية العدد 17 المؤرخ في 26 رجب 1442 الموافق 10 مارس 2021.

² الأمر رقم 21-02 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان الجريدة الرسمية العدد 19 المؤرخ في 02 شعبان 1442 الموافق لـ 16 مارس 2021.

³ الأمر رقم 21-03 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 84-09 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد الجريدة الرسمية العدد 22 المؤرخ في 11 شعبان 1442 الموافق لـ 25 مارس 2021.

⁴ الأمر رقم 21-04 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 76-06 المتضمن قانون المعاشات العسكرية الجريدة الرسمية العدد 29 مؤرخ في 02 رمضان 1442 الموافق لـ 14 أبريل 2021.

⁵ الأمر رقم 21-05 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية العدد 30 المؤرخ في 10 رمضان 1442 الموافق 22 أبريل 2021.

⁶ الأمر رقم 21-06 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين الجريدة الرسمية العدد 44 المؤرخ في 27 شوال 1442 الموافق لـ 08 يونيو 2021.

- الأمر رقم 21-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021.¹
 - الأمر 21-08 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات.²
 - الأمر 21-09 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية.³
- في هذه الحالة التشريع بأمر يكون سببه رئيس الجمهورية الذي يقدم على حل المجلس الشعبي الوطني وأن يفتح مجالا واسعا لنفسه للتشريع بأمر، لذا وجب تقييده في سلطة حل المجلس حتى لا يتخذ منه ذريعة للتشريع في جميع المجالات لمدة زمنية قد تطول إلى ستة أشهر حسب المادة 151 من الدستور.

3- حل المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون:

إن حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا حسب ما تنص به المادة 108 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل وجوبا..." ويتحقق هذا في حالة إمتناع المجلس الشعبي الوطني على موافقة للمرة الثانية تواليا على برنامج الحكومة والذي يكون من طرف رئيس الحكومة أو على مخطط عمل الحكومة والتي يقودها الوزير الأول حسب الحالة، وهذا ما أكدته المادة 103 من التعديل الدستوري 2020 بالقول: "يقود الحكومة وزير أول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، ويقود الحكومة رئيس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات على أغلبية برلمانية..."، فمجرد تعيين هذين الآخرين حسب الحالة وإختياره لأعضاء حكومته وتعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، يعرض الوزير الأول مخطط عمل حكومته أو يقوم رئيس الحكومة بعرض برنامج حكومته على مجلس الوزراء ثم يقدمها إلى المجلس الشعبي الوطني

¹ الأمر رقم 21-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021 المؤرخ في 6 رمضان عام 1442 الموافق ل 18 أفريل سنة 2021

² الأمر 21-08 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات الجريدة الرسمية العدد 45 المؤرخ في 28 شوال 1448 الموافق ل 09 يونيو 2021

³ الأمر 21-09 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية الجريدة الرسمية العدد 45 المؤرخ في 28 شوال 1442 الموافق ل 09 يونيو 2021

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة، وهذا تطبيقا لأحكام المادة 47 من القانون العضوي 16-112¹ للمناقشة والتصويت عليه بالموافقة.

ويحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا في حالة رفضه لمخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة حسب الحالة².

وتستمر الحكومة في تصريف الأعمال الجارية وتنظيم الانتخابات التشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر³، حيث خلال هذه المدة يخول لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر نظرا لشغور المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: العطلة البرلمانية.

من الأعمال الأساسية التي تملكها المؤسسة التنفيذية في مواجهة المؤسسة التشريعية، تحديد مدة الدورات التشريعية وإذ كان ذلك يعود لأسباب موضوعية تتمثل في إستحال إستمرار دورة البرلمان طول السنة⁴، ويقصد بالعطلة البرلمانية أن البرلمان عند ممارسته لوظائفه لا يضل منعقدا طوال أيام السنة⁵ وبصورة دائمة بل له دورات عادية وغير عادية، حيث تتجسد هذه الحالة في نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أن: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة 10 أشهر، وتبتدى في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية

¹ القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 28 شوال عام 1444 الموافق لـ 18 مايو سنة 2023.

² أحسن غربي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 07.

³ أنظر المواد 110-107-108 من الأمر الرئاسي 442/20 السالف الذكر.

⁴ صنور فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 87.

⁵ ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار هومو للطباعة و النشر و التوزيع الجزائر، 2018، ص 384.

لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال. يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية... " من خلال السند القانوني يتضح أن مدة الدورة العادية هي عشرة أشهر معلومة البداية والنهاية وهذا ما أضافه المؤسس الدستوري وعمل على توضيحه من خلال هذا التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث هذه المدة قابلة للتمديد لأيام معدودة لغرض إنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة¹.

كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية حسب المواد 04 و 05 من القانون العضوي 23-06 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات والطبيعة بينهما وبين الحكومة²، حيث يكون ذلك بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على إستدعاء رئيس الجمهورية بطلب من الوزير أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو يطلب من ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وكل هذا ما ورد في المادة 138 من التعديل الدستوري 2020³.

يعد التشريع بالأوامر في هذه الحالة هو إرادة المؤسس الدستوري وغايته في منح عطلة البرلمان من جهة ومن جهة أخرى منح رئيس الجمهورية الحق في التشريع بالأوامر وممارسة هذه السلطة وتفعيلها من خلال استبعاد واستدعاء البرلمان لدورة عادية وفي مقابل بإمكانه الحد من سلطته عن طريق دعوة البرلمان لدورة غير عادية⁴. غير أن الجديد في التعديل الدستوري 2020 هو أن تخضع هذه الأوامر للرقابة الدستورية الوجوبية كضمانا لمبدأ سمو الرقابة وتكريس دولة القانون⁵.

¹ لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر وفق التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم القانونية، المجلد 06، العدد 04، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، 2021، ص 1153.

² القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر.

³ الطيب بلواضح، سمية سلامي، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02 العدد 09، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، مارس 2018، ص 707.

⁴ أحسن غربي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 71.

⁵ أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية المجلد 07، العدد 02، جامعة طاهري محمد، بشار، الجزائر، سنة 2011، ص 203.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

كما نجد مسألة إخضاعها أيضا للرقابة البعدية من طرف البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها من أجل التأكد من مسألة الاستعجال والضرورة الملحة التي إستوجبت إصدار هذه الأوامر وهذا ما نصت عليه الفقرتين 02 و 03 من المادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

المطلب الثاني: القيود الواردة عليها.

منح لرئيس الجمهورية حق سلطة التشريع بالأوامر في المجالات التي يشرع فيها البرلمان، إلا أن المشرع قيدها بجملة من الشروط والحدود التي يمارس فيها هذه السلطة حتى لا تكون له سلطة مطلقة وعليه يطرح التساؤل، ما مدى فعالية القيود في حصر سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر؟ ومن هذا المنطلق سنتناول في هذا المطلب على جملة من الشروط منها ما هو موضوعي وما هو إجرائي.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية.

تتعلق أساسا بالسياق والمضمون الذي يبرر اللجوء إلى الأوامر، وشروط إجرائية تتصل بالكيفية والضوابط التي يتم من خلالها إصدار هذه الأوامر وإدخالها حيز التنفيذ.

1- شرط الاستعجال.

عرف مصطلح الاستعجال بأنه مشتق من عجل يعجل، استعجل، استعجالا أي يسرع والحالة المستعجلة أو الحالة العاجلة، ويقصد بها ما لا يتحمل التأخير أو التأجيل¹.

ونص المؤسس الدستوري صراحة في المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 على أن: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر في مسائل عاجلة..."، أي أن هذا التدخل ينطوي تحت فكرة الضرورة أو الحاجة الملحة التي لا تتحمل الانتظار، حتى انتخاب مجلس جديد أو انتهاء العطلة البرلمانية، إلا أن وبمفهوم المخالفة فلا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأمر في المسائل التي تتحمل

¹ بوزيان خديجة بوزيان شهرزاد، المرجع السابق، ص32.

الفصل الأول: التشريع بالأوامر في الحالات العادية وأثره على البرلمان

إن انتظار عودة البرلمان من غيبته، وبذلك يكون التشريع بالأوامر هو إستثناء وليس قاعدة عامة¹. وإن كان هناك من يرى بأنه تحول من الإستثناء إلى الأصل في النظام السياسي الجزائري حتى وإن كان قد وضع لسد فراغ خلال العطلة البرلمانية أو شغور المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه يؤثر حتما على الاختصاص التشريعي للبرلمان²

بمعنى أن هذا التدخل يجب أن تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر، لإتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع الغير طبيعية والغير متوقعة كإنتشار الأوبئة الخطيرة.³

2- شرط الاختصاص :

حصر المشرع سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وقيدتها من خلال توافر حالة من الحالات المذكورة في التعديل الدستوري 2020 المتمثلة في شغور المجلس الشعبي الوطني، العطلة البرلمانية، والحالة الاستثنائية، وعليه لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر إلا في هذه الحالات لأنها محددة على سبيل الحصر ويعد مخالفا للدستور في حالة تجاوزه لهذه الحالات بحيث تتصدى له المحكمة الدستورية للأوامر⁴.

¹ رحموني محمد، يامة ابراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04 العدد الأول، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019، ص 108.

² فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بالأوامر في التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، جامعة الشهيد محمد حمه لخضر الوادي، الجزائر، أكتوبر 2016، ص 95.

³ راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 65-66.

⁴ بوزيان خديجة بوزيان شهرزاد، المرجع سابق، ص 65-66.

3- شرط الزمن.

قيد الدستور سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر بتحقيق غيبة البرلمان إما في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو العطلة البرلمانية، حيث تتعدل المدة الزمنية المحددة لها لممارسة هذا الاختصاص غير هذين الحالتين¹.

حيث لا تتجاوز هذه المدة 03 أشهر وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية² وهذا من خلال نص المادة 174 من التعديل الدستوري 2020.

كما يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر أثناء العطلة البرلمانية والمقدرة بشهرين، كما يمكن تقليص المدة في حالة أن قام رئيس الجمهورية بدعوة البرلمان لانعقاد في دورة غير عادية أو يمدد للدورة العادية بغرض الإنتهاء من جدول الأعمال تحت طلب الوزير الأول حسب المادة 135 من التعديل الدستوري 2020.

ومن هنا تتصف الأوامر التشريعية بأنها تشريعات استثنائية كاملة من حيث المحتوى الموضوعي وغير دائمة نظرا لتحديد وتقييد إمتدادها الزمني، ففي كل الأحوال لا يمكن ولا يجوز إطلاق التشريع لأجل غير مسمى³.

الفرع الثاني: الشروط الإجرائية.

نص الدستور على ضرورة إتخاذ رأي مجلس الدولة بشأن بعض الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، كما يجب أن تتخذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء.

1- إستشارة مجلس الدولة:

نصت المادة 04 من القانون العضوي 98-01 على أن مجلس الدولة يقوم برقابته على الأوامر التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية فزادت سلطاته الإستشارية، بحيث لا تقتصر على

¹ رحوني محمد يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص 109.

² بوزيان خديجة بوزيان شهرزاد، المرجع السابق، ص 65-66.

³ رحوني محمد يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص 109.

مشاريع القوانين التي تبادرها الحكومة بل على جميع القوانين بمفهومها الواسع، أي مشاريع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية أو الحكومة¹.

ويجدر الإشارة إلى أن دور مجلس الدولة إستشاري حسب المادة 142 لأنه يقدم رأيه كهيئة إستشارية وليست قضائية ويتمثل هذا الدور في التأكد من مدى توافق هذه الأوامر مع الدستور ومختلف النصوص القانونية، كما أن رئيس الجمهورية غير ملزم لأخذ به مما يجعل هذا الشرط مجرد إجراء شكلي يقوم به رئيس الجمهورية².

2- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

جاء هذا الشرط في نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 في فقرته الأخيرة لتبين ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وعليه فإن هذا الشرط يسري على جميع الأوامر سواء المتخذة في حالة غياب البرلمان أو في الحالة الاستثنائية.

وبناء عليه وقبل أن يصدر الأمر لا بد من عرضه كمشروع أمر على مجلس الوزراء كما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين، لكن هذا الشرط لا يشكل صعوبة على رئيس الجمهورية كونه لا يتخذ صفة الإلزامية، فهو من باب العلم بالأمر باعتبار أن مجلس الوزراء يعد جهازا تابعا لسلطته سواء من حيث تعيين وعزل أعضائه أو التدخل في أعماله أو من حيث إستحواذه على سلطة القرار وسلطة التوقيع، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يتجاوز رأيه بإعتبار أن المادة لم تحدد بدقة طبيعة رأيه³.

¹ بوزيان خديجة بوزيان شهرزاد، المرجع السابق، ص35.

² بجاج جلول لغويطر عمر، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2020، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، جامعة غرداية، الجزائر 2021/2022، ص46.

³ مراح أحمد، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري 2020، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر، الجزائر، ص1198.

الفصل الثاني:

التشريع بالأوامر في الظروف

الاستثنائية وأثره على البرلمان

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

شهدت الجزائر حراك شعبيا واسعا أدى إلى تغييرات جذرية على مستوى السلطات الثلاث في الدولة، وتأثرت المنظومة القانونية بشكل مباشر بهذا التحول من خلال صدور عدة تعديلات تشريعية وتنظيمية شملت مختلف جوانب تسيير الدولة، كان أبرزها إصدار التعديل دستور 2020. وقد سعى هذا الدستور إلى تجسيد الجزائر الجديدة التي عبّر عنها الشعب من خلال مطالبه بفعالية أكبر للسلطات الثلاث، مع التركيز على إيجاد حلول سريعة تعزز استقرار النظام السياسي، خاصة عبر تقوية السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما كرّس التعديل الدستوري 2020 مبدأ الفصل بين السلطات كركيزة أساسية لا غنى عنها في النظام الدستوري الجزائري.

ومع ذلك، تفرض خصوصية بعض الظروف، وخصوصا غياب البرلمان، على السلطة التنفيذية اللجوء إلى ممارسة صلاحيات تشريعية استثنائية عبر التشريع بالأوامر. ورغم الطابع المؤقت والاستثنائي لهذه الآلية، تثير ممارستها عدة إشكاليات دستورية وسياسية، تتعلق بمدى حدود هذه الصلاحية، وتأثيرها على صلاحيات البرلمان، وكذلك مدى توافقها مع جوهر مبدأ الفصل بين السلطات. وعليه، يهدف هذا الفصل إلى دراسة آثار التشريع بالأوامر على الوظيفة التشريعية للبرلمان في المبحث الأول، ثم تحليل التغيرات التي تطرأ على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في المبحث الثاني، مع التركيز على انعكاسات تغول إحدهما على حساب الأخرى، وما قد ينتج عن ذلك من اختلال في توازن السلطات.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

المبحث الأول: الظروف الاستثنائية كمبرر لمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الأساسية للدولة الحديثة، حيث يناط بالسلطة التشريعية سن القوانين، بينما تتولى السلطة التنفيذية تطبيقها، غير أن الظروف الاستثنائية قد تفرض واقعا مختلفا يستدعي إجراءات سريعة وفعالة مما يستوجب منح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية استثنائية ومنها التشريع بالأوامر. في السياق الجزائري شهدت الدساتير المتعاقبة تطورا في تنظيم آلية التشريع بالأوامر، حيث خصصت لرئيس الجمهورية إمكانية إصدار أوامر تشريعية في حالات الضرورة، وقد جاء التعديل الدستوري 2020 يؤكد على هذه الصلاحية في المادة 142 منه، مع نطاق إستخدامها وفق ضوابط تراعي لمبدأ مشروعية والتوازن بين السلطات.

من هذا المنطلق سنتطرق في دراستنا لهذا المبحث الظروف الاستثنائية كمبرر لمنح السلطة التنفيذية صلاحية التشريع بالأوامر وفقا للتعديل الدستوري 2020، ونطرح إشكال ما هي الظروف الاستثنائية؟ وما هي الشروط الواجب توافرها حتى تكون مبررا لمنح السلطة التنفيذية هذه الصلاحية وأساسها الدستوري والقيود الواردة عليها؟

المطلب الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية وخصائصها.

تعد الظروف الاستثنائية أو الطوارئ من الحالات الغير العادية التي تمر بها الدولة حيث تهدد الأزمات الخطيرة استقرارها وأمنها، مما يستدعي إجراءات غير تقليدية لمواجهةها، في هذه الحالات قد تجد السلطة التنفيذية نفسها مضطرة لممارسة صلاحيات استثنائية ومنها التشريع بالأوامر، نظرا لحاجة إلى سرعة إتخاذ القرارات بعيدا عن مسار التشريع العادي.

يطرح مفهوم الظروف الاستثنائية في الفقه الدستوري من خلال معايير تحدد طبيعتها لكونها مفاجئة وخطيرة وغير قابلة للمواجهة بالوسائل العادية، كما تخضع هذه الظروف لجملة من الشروط حتى تكون مبررا لمنح السلطة التنفيذية صلاحيات خاصة مثل وجود تهديد جدي للنظام العام أو

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

إستحالة عمل المؤسسات بشكل طبيعي. سنتطرق في هذا المطلب لتعريف الظروف الاستثنائية وبعدها الشروط الخاصة بها.

الفرع الأول: تعريف الظروف الاستثنائية.

يُعدّ مفهوم الظروف الاستثنائية أحد المفاهيم القانونية التي تستند إليها النظم الدستورية للسماح بخروج مؤقت عن القواعد العامة، ومنح السلطات التنفيذية صلاحيات موسعة تتيح لها اتخاذ تدابير عاجلة لمواجهة أوضاع طارئة تهدد كيان الدولة أو نظامها العام. ويكتسي هذا المفهوم أهمية خاصة عند الحديث عن التشريع بالأوامر، إذ يُتخذ كمسوغ قانوني ودستوري يمنح رئيس الجمهورية سلطة الحل محل البرلمان في المجال التشريعي. وعلى هذا الأساس، يقتضي تحليل هذا المفهوم التطرق إلى نقطتين أساسيتين: أولاً، تعريف الظروف الاستثنائية من حيث طبيعتها القانونية ومجالاتها، وثانياً، شروط قيامها التي تحدد مدى مشروعيتها وحدود استعمالها من طرف السلطة التنفيذية.

أولاً: تعريف الظروف الاستثنائية.

يميل أغلب الباحثين إلى القول أن الظروف الاستثنائية هي الظروف الشاذة والخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن العام والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال، وهي نظرية قضائية أوجدها مجلس الدولة، ففي فرنسا لمواجهة مثل هذه الظروف، فبموجب هذه النظرية يمكن أن تعتبر بعض التدابير الإدارية خارقة للقواعد القانونية والغير شرعية في بعض الظروف وذلك لأنها ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة¹.

إن القاعدة العامة تتمثل في أنه يجب على السلطة التنفيذية أن تخضع لمبدأ المشروعية وذلك حتى لا يقع خلافاً ما بين الدولة والسلطات وإمتهيازات وما للأفراد من حقوق على أن مبدأ المشروعية

¹ بن يحيى سلامت نور الهدى، زيان خيرة نور الهدى، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية و وسائل حمايتها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021-2022، ص54.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

يقصد به ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة في الدولة. فبهذه الفكرة عند الفقهاء تحيلنا مباشرة إلى أن الظروف الاستثنائية غير خاضعة للقواعد العادية¹.

هناك ظروف استثنائية تكون الإدارة بحاجة إلى إطلاق صلاحياتها لكي تستطيع مواجهة هذه الظروف، فتكون بالحاجة للخروج عن القوانين السارية وخروجها من عن النص التشريعي لأن المشرع لا يستطيع أن يتوقع كل الأزمات ليضع القوانين اللازمة لمواجهتها خاصة تلك الحالات التي تحتاج لسرعة التغلب عليها، وعليه فإذا ما كان الخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها الدستورية أو على استقلالها أو على سلامة ترابها².

أجاز المؤسس الدستوري لمثل السلطة التنفيذية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من التعديل الدستوري 2020، والتي تناولت الحالة الاستثنائية على أنها: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون 60 يوما"، من خلال إستقراء النص المذكور المحدد للحالة الاستثنائية يتضح أن المؤسس الدستوري تولى مسألة تنظيم الحالة الاستثنائية ولكنه أوردتها بصفة عامة تنطوي على نوع من الغموض، إذ أنه لم يحدد مفهومها وترك مسألة تقديرها لرئيس الجمهورية دون سواه الذي يمكنه تقريرها بناء على جملة من الإستشارات التي يتعين على رئيس الجمهورية أخذها من الجهات المحددة دون أن يكون رئيس الجمهورية ملزما برأي الذي تدلي به الجهات التي يستشيرها، كما أن الحالة الاستثنائية تدوم لمدة أقصاها 60 يوما مع إمكانية تمديدتها، والمنقسمة بأنواعها حالة الحصار، حالة الطوارئ والحالة الاستثنائية.

¹ نقاش حمزة، الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2010-2011، ص01.

² أحسن غربي، الحالات الإستثنائية في ظل التعديل الدستوري 2020، للمجلة الشاملة للحقوق، المجلد الأول، العدد الأول، جامعة 20 أوت، سكيكدة، الجزائر، مارس 2020، ص447-49.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

1- حالة الحصار:

هي حالة ذات صلة بالأعمال التخريبية أو الأعمال المسلحة أو حدوث بعض الكوارث الطبيعية وهذا ما تقرر فعلا أثناء زلزال مدينة شلف، فهي حق عام معترف به في الأنظمة الدستورية عن طريق توسيع سلطات استثنائية والتي يمكن في بعض الحالات أن تقلص من الحريات العامة المضمونة في الدستور والتشريعات الأخرى¹.

ففي الجزائر منحت صلاحية إعلان حالي الحصار والطوارئ لرئيس الجمهورية دون غيره، نصت المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "إذ تعتبر صلاحية رئيس الجمهورية في إعلان الحالتين صلاحية تقريرية وليست مجرد إعلان حالة إذ يمكنه إقرار الحالتين أو إستبعادهما أو المفاضلة من خلال إستعمال المؤسس الدستوري عبارة الطوارئ أو الحصار"، كما لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض هذه الصلاحية لغيره بناء على نص المادة 93 من التعديل الدستوري 2020، ما أن المؤسس الدستوري قيد رئيس الدولة المعين في حالة عجز رئيس الجمهورية عن أداء مهامه أو أثناء شغور منصب رئيس الجمهورية حيث لا يمكن إعلان حالي الحصار والطوارئ من قبل رئيس الدولة إلا بموافقة غرفتي البرلمان مجتمعين معا².

2- حالة الطوارئ:

هي نظام قانوني إستثنائي يلجأ إليه في حالات استثنائية مؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تمس الدولة، ويخول للإدارة سلطات استثنائية قد تكون غير مشروعة في الحالات العادية لكن تصبح مشروعة في الحالة الاستثنائية، متى كانت تخص مصلحة عامة ومواجهة الظروف الاستثنائية³.

¹ بلعيد غزالي، حالة الطوارئ والحالة الإستثنائية وتأثيرهما على الحريات السياسية في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون عام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلاي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2010/2011، ص11.

² بن يحيى سلامت نور الهدى، زيان خيرة نور الهدى، المرجع السابق، ص56.

³ توفيق مريشة، تأثير نظرية الظروف الإستثنائية على ممارسة الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أكلي محمد أولحاج، البويرة، 2015-2016، ص13.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على أن يمكن لرئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة على اتخاذ تدابير مشددة تتمثل في حالة الطوارئ لمدة معينة من أجل إستتباب الأمن بعد إستشارة المجلس الأعلى للأمن والوزير الأول ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري. حيث حدد في المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 مدة قصوى لحالة الطوارئ وهي 30 يوم لا يمكن تمديدتها إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه.

ثانيا: الحالة الاستثنائية:

هي نظام دستوري إستثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها يخول للسلطة المختصة اتخاذ كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون يهدف حماية أراضي الدولة وبحارها ومقوماتها كلاًها ضد الأخطار الناجمة عن عدوان داخلي أو خارجي، مع إمكانية نقل صلاحيات السلطات المدنية والعسكرية¹.

حيث نص المؤسس الدستوري في المادة 98 من التعديل الدستوري 2020، على أنه "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بالخطر الداهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوم "عكس تعديل 2016 لم يحدد المدة، تميزت هذه الأخيرة بشروط شكلية وهي استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع للمجلس الأعلى للأمن مجلس الوزراء كما يوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة ولا يمكنه تمديدتها إلا بعد موافقة غرفتي البرلمان مجتمعتين معا².

1- شروط الحالة الاستثنائية

تنص المادة 93 من الدستور على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها"، ولا

¹ توفيق مريشة، المرجع السابق، ص 17.

² بن يحيى سلامت نورالهدى، زيان خيرة نورالهدى، المرجع السابق، ص 60.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد توافر الشروط الشكلية، أما إذا كان من الشروط الموضوعية والشكلية التي يتقيد بها رئيس الجمهورية، فهي لإقرار الحالة الاستثنائية، لاتخاذ الإجراءات الاستثنائية، فبإمكانية تشريع رئيس الجمهورية بأوامر تتضمنها تلقائيا ممارسة السلطات الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية دستوريا في المواد الآتفة الذكر¹.

الفرع الثاني: خصائص الحالة الاستثنائية

مما سبق التطرق إليه حول اختصاص أو سلطة التشريع بأوامر اتضح انه تختلف من الظروف العادية إلى الظروف أو الحالة الاستثنائية بميزتين أو خاصيتين أساسيتين وهما: تتخذ هذه الأوامر في ظل انعقاد البرلمان وبوجوده إضافة إلى الطبيعة الاستثنائية لهذه الأوامر.

1. ضرورة انعقاد البرلمان:

تتميز الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بأنها تتخذ في ظل غياب البرلمان، فحسب نص المادة 100 فقرتها 02 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أن "يجتمع البرلمان وجوبا" عند الحالة الاستثنائية فهي نقطة التميز بين إتخاذ الأوامر في الظروف العادية التي تكون في حالة غياب البرلمان بينما يتم ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية يكون البرلمان موجودا، وأقر المؤسس الدستوري هذه الصلاحية من أجل مواجهة الحالة الاستثنائية التي تتطلب السرعة في الإجراءات من أجل حماية الدولة ومؤسساتها من جهة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة أخرى.²

¹ سمير شعبان، أحمد غراب، مجال تشريع بالأوامر في ضوء مادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية العدد 07 جامعة باتنة 01 الجزائرن سبتمبر 2015، ص 104.

² درويش نصيرة، المرجع السابق، ص 56.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

البرلمان بعد تقرير الحالة الاستثنائية يجتمع وجوبا بقوة القانون دون الحاجة إلى دعوته من قبل السلطة التنفيذية ليس كما هو عليه الشأن بالنسبة للظروف العادية التي تكون في حالة غياب البرلمان في عطل البرلمانية أو حالة حل البرلمان.

أما الاختلاف بين المؤسس الدستوري والفرنسي والجزائري أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 المادة 16 منه نص صراحة على أن البرلمان يبقى منعقدا طوال فترة الحالة الاستثنائية، كما لا يمكن للرئيس حل الجمعية الوطنية أثناء هذه الفترة، وهو ما يشكل ضمانا أكبر للسلطة التشريعية في كل من هذه الفترات، خلافا للوضع في الجزائر لأن المؤسس الدستوري لم ينص على هذه الأحكام ما يترتب عنه جواز حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الاستثنائية¹. أما عن الحكمة التي قصدها المؤسس الدستوري الجزائري من اجتماع البرلمان، نجد أن الفقه يرى أن الاجتماع الوجوبي له دلالتين:

اعتبار انعقاد البرلمان مجرد إجراء شكلي لأنه يعتبر تدخلا في الاختصاص الاستثنائي المنعقد بموجب الدستور لرئيس الجمهورية كون أن رئيس الجمهورية لا يعرض الأوامر التشريعية في الظروف الاستثنائية على البرلمان.

عدم مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية في الأوامر التي يتخذها في الحالة الاستثنائية إلا أنه يمكنه أن مباشرة اختصاصه العادي لأن الدستور لم ينص صراحة على ذلك.

أما الاختلاف أو بالأحرى الإشكال يبقى مطروحا حول إمكانية مباشرة البرلمان لاختصاصه في حالة تصادف تزامن الإنعقاد الوجوبي للبرلمان مع الدورة العادية للبرلمان.

2. الطبيعة الخاصة للأوامر التشريعية:

أشرنا سابقا إلى أن الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف الاستثنائية يجب أن تكون من أجل دفع الخطر ومواجهة الحالة الاستثنائية والظروف الغير عادية هذا ما يجعل هذه الأوامر التشريعية

¹ مراد بدران، المرجع السابق، ص 145.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

الصادرة في الظروف العادية، حيث بمجرد إعلان رئيس الجمهورية رفع الحالة الاستثنائية وانتهائها تزول معه هذه الأوامر طبعاً بعد إتباعه للأشكال والإجراءات التبعية لدى إعلانها تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال وبالتالي يلغى العمل بها¹.

وبموجب رأي المجلس الدستوري رقم 99-08 المؤرخ في 21 فيفري 1999 الذي أكد ما نصت عليه المادة 142 من الدستور صراحة على أن الأوامر التي تخضع لرقابة البرلمان هي الأوامر هي الأوامر الصادرة خلال العطل البرلمانية وفي حالة شغور المجلس الشعبي وليست الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية.

المطلب الثاني: شروط قيام الحالة الاستثنائية والقيود الواردة عليها

أقر المؤسس بمناسبة إقرار التعديل الدستوري لسنة 2020 بأن تخضع مجال الرقابة الدستورية للمحكمة الدستورية ليشمل الأوامر التشريعية، وكذا القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية.

الفرع الأول: شروط قيام الحالة الاستثنائية:

أولاً: الشروط الموضوعية:

أ- وجود الخطر الداهم وشيك الوقوع:

بمعنى أن هذا الخطر قد يعرقل مؤسسات الدولة عن أداء واجبها الدستوري إذ لا بد من تواجد تهديد خطير ووشيك الوقوع ومعرقل للدور العادي للسلطات الدستورية². ويعرف الدكتور محمد سليمان الطماوي الخطر الداهم المقضي إلى إقرار الحالة الاستثنائية بأنه كل واقعة تؤدي بضرر يصيب الدولة

¹ محمد سعيد جعفرور، مدخل العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة 03، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 151.

² سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر 1979، ص 100.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

ويهددها بالزوال، والضرر وهو الخطر الحال وقع فعلا أو كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة ويجعل السلطة أمام وضع إستثنائي يتطلب إتخاذ تدابير عاجلة.¹

والخطر في المعنى القانوني يتصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالإنقاص أو الزوال، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية إستعمال سلطته في ممارسة الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 97 من التعديل الدستوري 2020، من الملاحظ أن نص المادة لم تحدد مصدر الخطر سواء كان داخليا أو خارجيا، كما يمكن أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو إقتصادية وتبقى درجة الخطورة أي وضع مرهونة بالملازمات والظروف التاريخية والجغرافيا والسياسية والاجتماعية.²

أي لابد من وقوع الخطر حالا وقريب حتى يسمح بوجود الحالة الاستثنائية التي يقررها رئيس الجمهورية، ويعود السبب إلى منح رئيس الجمهورية هذه السلطة لكونه المسؤول الأول في البلاد والمكلف بحماية الدستور والحقوق والحريات.

ب- أن يكون الخطر له انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة ويشكل اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها وسلامة إقليمها:

المؤسس الدستوري لم يحدد مصدر الخطر فباعباره داخليا أو خارجيا لا يؤثر في تكييفه، في المقابل لجأ تحديد النتائج والآثار الناتجة عن هذا الخطر معتبرا أنها تؤثر بجسامة وتؤثر في السير العادي للمؤسسات، أو اعتداء على وحدة الدولة واستقلاله وسلامتها الإقليمية حيث أنه لا يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية أن يكون خطر داهم ووشيك الوقوع بل يجب أن يصيب أحد العناصر المذكورة في المادة 98 من دستور 2020 ويستوي إلى خارجية أو يكون بسبب أزمات داخلية.³

¹ بوزيان خديجة، بوزيان شهزاد، المرجع السابق، ص 44.

² سمير شعبان، أحمد غراب، المرجع السابق، ص 104.

³ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 57.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

ثانيا: الشروط الشكلية:

تتمثل الشروط الشكلية في وجوب الاستشارة والاستماع إلى بعض الشخصيات السياسية والمؤسسات الدستورية، حيث تنص المادة 98 الفقرة 02 على: "...ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

أ- إجتماع المجلس الأعلى للأمن:

المجلس الأعلى للأمن هو عبارة عن مؤسسة دستورية تضم قياديين من السلك المدني والعسكري كالوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ووزير العدل ووزير الداخلية، وزير الخارجية، وزير المالية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية ورئيس أركان الجيش وغيرهم، والغرض من اجتماع هذه المؤسسة الدستورية هو سماع رأيها من حيث تشخيص درجة الخطر وتحديد الإجراءات الواجبة إتباعها، ويتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس حسب نص المادة 208 من التعديل الدستوري 2020¹.

إلا أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية تقرير حالي الطوارئ والحصار إلا بعد اجتماع هذا المجلس وتحديد مدتها للحفاظ على الأمن العام لكون هذا المجلس يتولى مهمة تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني².

ب- إستشارة الهيئات وبعض الشخصيات:

بالإضافة للاستماع لمجلس الأمن يجب استشارة بعض الهيئات وتتم في السرية، إن استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري هذا ما جاء في المادة 98 من التعديل

¹ نصت المادة 208 على أن: "يتأأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن" من التعديل الدستوري السالف ذكره.

² بكدي علاء الدين، سفيسي العيد، صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الماستر في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021/2022، ص26.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

الدستوري 2020 الفقرة 02 أن يستشير رسميا قبل استعمالها مع تسليمنا بأن الآراء الاستشارية تتم في سرية، كما يجوز لرئيس الجمهورية أن يخالفها من الناحية القانونية دون أن يترتب عن ذلك شيء، إلا أن تلك الآراء تتمتع في الواقع بقيمة أدبية كبيرة فضلا عن المخاطر السياسية التي قد يتعرض لها رئيس الجمهورية إذ لم يقدر قيمة تلك الآراء¹.

كما سبق الإشارة في المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 أين يمثل البرلمان السيادة الشعبية كماله وظيفة المراقبة فتتم استشارة رئيسي غرفتي البرلمان².

ج- اجتماع البرلمان وجوبا:

إن المادة 107 من دستور 1996 لم تبين الدور الذي يلعبه البرلمان إذ يمكن اعتبار البرلمان وسيلة لتمكين نواب الشعب لمراقبة الأوضاع وتدعيم مشروعية القرارات في هذه الحالة الاستثنائية، فبذلك يتم البرلمان مجتمعا وجوبا طيلة الحالة الاستثنائية لأسباب بديهية واضحة تتمثل في ضرورة متابعة الأوضاع الصعبة التي تمر بالبلاد في تلك الفترة، فلا يمكن لأعضائه أن ينصرفوا إلى شؤونهما الخاصة وإلى شؤونهم العامة والثانوية والبلاد في أوضاع دقيقة³.

الفرع الثاني: القيود الواردة على الحالة الاستثنائية

من أهم الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية، هي سلطة سن القوانين وذلك عن طريق الأوامر التشريعية، والتي أحيطت بمجموعة من القيود المحددة بموجب الدستور ومجموعة من المميزات.

¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص32.

² - بكدي علاء الدين، سفيسي العيد، المرجع السابق، ص40.

³ ذيب عبد القادر، شريط عمر، النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021/2022، ص26.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

أولاً: القيود الدستورية على سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

لقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على الإجراءات الاستثنائية التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، وهي التشريع بالأوامر بموجب المادة 142 من الدستور حيث خص بها لأول مرة دستور 1996 دون غيره من الدساتير السابقة لسنة 1976 و 1987 الذي لم ينص على سلطة التشريع بالأوامر أصلاً.¹

حيث نجد أن الدستور وضع قيدين من أجل ممارسة هذا الاختصاص في الحالة الاستثنائية:

1. ضرورة تصدي الأوامر التشريعية لخطر:

وفقاً لما جاء في نص المادة 142 من الدستور في الفقرة 04 منها، نجد أن اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هو سلطة مطلقة في كل الاختصاصات والمجالات التي يشرع فيها البرلمان، إلا أنه بالرجوع إلى المادة 107 من الدستور نجد أن هذه السلطة مقيدة بضرورة دفع الخطر.

ومن ثم فلا بد لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية بغية المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية وذلك عن طريق دفع الخطر الذي يهددها، حيث لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إذا لم يبتغ التصدي للخطر، حتى ولو قصد به تنظيم ومعالجة أي موضوع آخر يتصل بالأزمة، طالما أنه ليس له علاقة مباشرة بالخطر. نفس الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي من خلال المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث أكدت على ضرورة الهدف من الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس هو إعادة السير العادي للسلطات العمومية وذلك في أقرب الآجال، وفي نفس السياق بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري بموجب

¹ درويش نصيرة، اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال التشريع، مذكرة نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2016/2015، ص 53.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

المادة 74 من دستور 1971 من خلال تأكيدها على ضرورة أن يتخذ الرئيس الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر.

فالفائدة من تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، ليس اعتداء على اختصاص البرلمان، بقدر ما هي مواجهة خطر يهدد مؤسسات الدولة أو وحدتها الترابية أو غيرها من مصالح الشعب.¹

وعليه يظهر معيار التمييز بين الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة العادية وغيرها في الحالة الاستثنائية من حيث الهدف أو الغاية التي لها أهمية من حيث عدم جعل هذا الاختصاص مطلقاً أو مرتبطاً بالمدة أو الفترة التي تُمارس فيها الحالة الاستثنائية بمجرد رفع هذه الحالة من جهة، ومن جهة أخرى حماية الحقوق و الحريات للأفراد.²

2. قصر سلطة التشريع بالأوامر على رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية:

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بقيد ضرورة دفع الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية للخطر الذي يهدد البلاد، ووجوب ابتغائها المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية بل أضاف قيد ثاني ليضبط أكثر هذه السلطة، والذي يتمثل في قصر سلطة التشريع بأوامر في حالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية.

فإضافة إلى القيد الأول المتمثل في أنه لا بد أن تدفع الأوامر التشريعية الخطر الذي يهدد البلاد وأن يكون هدفها المحافظة، يأتي القيد الثاني الذي مفاده أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بالأوامر لأي شخص سواء كان رئيس وزاري أو رئيس لمجلس الأمة ورئيس المحكمة الدستورية عندما يتوليان مهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب استمرار المانع لمدة تزيد عن 45 يوما أو في حالة استقالته وإن حصل ذلك يعتبر إجراء غير دستوري يمكن

¹ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص15.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص139.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

للمحكمة الدستورية من خلاله أن يقضي بذلك بإعتباره الجهاز المكلف بالسهر على احترام الدستور بموجب نص المادة 190 من التعديل الدستوري 2020.¹

كما لا يمكن أيضا لمن يتولى مهام رئاسة الدولة في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث مانع آخر له من ممارسة سلطة التشريع بأوامر حسب ما نصت عنه المادة 101 في فقرته الأخيرة وهذا ما يعتبر ضمانا حقيقية للسلطة التشريعية بإقتصار سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية دون غيره وإن حدث ذلك فإن هذه الأوامر تكون غير دستورية لمخالفتها لما هو مطلوب، ومنه يمكن لسلطة التشريعية أن تتمسك بذلك أمام المحكمة الدستورية.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية والدستورية على الأوامر التشريعية في الحالة العادية والإستثنائية

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية في غياب البرلمان.

إن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية تمارس من طرف السلطة التشريعية على أعضاء وأعمال السلطة التنفيذية²، حيث منح المؤسس الدستوري الجزائري حق الرقابة على الأوامر التشريعية للبرلمان حتى يضيف عليها الشرعية الدستورية³. وأيضاً كضمان لتعزيز الديمقراطية كونه مرآة إرادة الشعب وتؤكد منه على مدى مشروعيتها وملائمتها سياسياً⁴. حيث أن تزداد الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية

¹ المادة 190 من الأمر الرئاسي 442/20 السالف الذكر

² حيدور جلول، الرقابة على الأوامر التشريعية آلية للحفاظ على التوازن بين السلطات وحماية الحقوق والحريات، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، المجلد 12 العدد الأول، جامعة معسكر، الجزائر، 2023، ص104.

³ جمال بن سالم، عباد رزيقة، سلطة التشريع بالأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 رقم 16-01، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة البليدة، الجزائر، السنة 2020، ص1659.

⁴ حيدور جلول، المرجع السابق، ص105.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

في غياب البرلمان خاصة لكي ينحصر التشريع بالأوامر في غيبة البرلمان على الحالتين سالفين الذكر وعلى هذا الأساس وجب على رئيس الجمهورية عرضها على صاحبها الأصيل وهو البرلمان¹. وعليه يطرح التساؤل فيما تتمثل شروط ممارستها؟ وفيما تتجسد أشكالها؟، وهذا ما سنجيب عنه في هذا المطلب في الفرع الأول شروط الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان، أشكال الرقابة البرلمانية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: شروط الرقابة البرلمانية.

لتفعيل الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان وضع المؤسس الدستوري شروط وهو ما نصت عليه المادة 142 في فقرتها الثالثة من التعديل الدستوري 2020 حيث جاء فيها: "يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها" ومن نص المادة يتضح أن البرلمان لا يملك حق في أن يبادر من تلقاء في تفعيل رقابته على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبته، بل يجب إنتظار عرضها عليه لفحص جملة من الأوامر التي يجب على رئيس الجمهورية عند إستعمال سلطته في التشريع بالأوامر أن يحترمها وهذا ما يعرف بمجال الرقابة البرلمانية.

أولاً: عرض الأوامر على البرلمان.

قيد المؤسس الدستوري صاحب الاختصاص الأصلي في سن القانون بمنعه أن يمارس حقه الرقابي من تلقاء نفسه، بل ألزمه على إنتظار رئيس الجمهورية عرض الأوامر عليه كون أن الإنطلاقة البرلمانية بيده وذلك عند بداية الدورة²، وبما أن التشريع بأمر فيه مساس باختصاص البرلمان الذي يملك السيادة على إعداد القوانين والتصويت عليها فلا بد من العرض وجوباً لأن عند ممارسة رقابته لهذا الأمر يسترد جزء من هذه السيادة، ويكون العرض حسب نظام الأولوية المنصوص عليه في المادتين

¹ فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 43.

² فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع نفسه، ص 14.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

144 و 145 من التعديل الدستوري 2020 بحيث تنظر فيها كل غرفة من غرفتي البرلمان حسب الترتيب الذي منحه لها الدستور¹.

1. المجال الزمني لعرض الأوامر على البرلمان:

ألزم المؤسس الدستوري في مادته 142 في فقرتها الثالثة من الدستور لرئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر الصادرة من قبله في غياب صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وهو البرلمان، ويكون ذلك في بداية الدورة لأن البرلمان يعقد دورة عادية واحدة في السنة محددة بعشرة 10 أشهر على الأقل معلومة البداية والنهاية وهو ما وضحته المادة 138 من التعديل الدستوري 2020، كما يمكن تمديدتها من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لأيام معدودة لهدف إنتهاء من نقطة جدول الأعمال حسب الفقرة الثانية من نفس المادة.

كما يمكن أن يجتمع هذا الأخير في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على إستدعاء من طرفه بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي 9 أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب ما ورد في المادة 138 سالفه الذكر إلا أن نص المادة لم يحدد بدقة نوع الدورة التي تعرض فيها الأوامر ما كانت عادية أو غير عادية.

2. الجزاء المترتب على رئيس الجمهورية في حالة التأخير عن العرض أو عدم العرض:

أوجب المؤسس الدستوري عرض الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب السيادة في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها²، وهذا ما كان واضحاً في نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الثانية وبالتالي الغاية من هذا الشرط منع أي إهمال أو تقصير معتمد من طرف رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع³.

¹ أحسن غربي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 87.

² مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من دستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 10، العدد 02، الجزائر، 2000، ص 16.

³ فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 45.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

وما يعاب على المؤسس الدستوري أنه عند تأخر رئيس الجمهورية في عرض الأوامر أو عدم عرضها لا يترتب عليه أي جزاء مما يؤدي إلى إستغلال رئيس الجمهورية الوضع دون التردد في التأخر والامتناع حتى في العرض، وأيضا لا يترتب عليه أي مسؤولية سياسية وهذا ما يضعف من ضمان الرقابة البرلمانية¹.

ثانيا: مجال الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان.

يتجلى مجال الرقابة البرلمانية في تأكيد البرلمان من الأمرين الإثنين، إحترام رئيس الجمهورية للنصوص القانونية وكذا احترام المجال التشريعي المحجوز للبرلمان.

1. احترام رئيس الجمهورية للنصوص القانونية:

إن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان وعند إتخاذ الأوامر ملزم بإحترام جميع النصوص القانونية بدءا من الدستور بما يتماشى مع مبدأ المشروعية الذي يقع على كل السلطات في الدولة أن تحترمه بما فيه رئيس الجمهورية، وقد نص الدستور على الأمور التي يجب أن يحترمها وهي القيود المفروضة عليه أثناء إصدار هذه الأوامر وكذا توفر حالة الإستعجال التي عرقلت إصدار نصوص قانونية لمواجهة هذه الحالة ودفعت برئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لمواجهة الظروف الاستثنائية مع احترامه للقوانين التي أصدرها البرلمان وبنوعيتها العضوية والعادية وعدم تجاوزها. وبالتالي رقابة البرلمان ومدى مطابقة هذا الأمر للقانون².

كما أن رئيس الجمهورية أثناء اتخاذ الأوامر ملزم باحترام الاتفاقيات والمعاهدات المصادق عليها طبقا للدستور باعتبار أنها أدنى مرتبة من الدستور وأعلى مرتبة من القانون الصادر عن البرلمان والمنصوص عليها في المادة 154 من التعديل الدستوري 2020³.

¹ ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 196.

² فار التوفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 46-47.

³ ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 203.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

2. احترام رئيس الجمهورية للمجال التشريعي المحجوز للبرلمان:

حصر المؤسس الدستوري اختصاصات البرلمان التشريعية وحددها على سبيل الحصر في المادتين 139 و140 من التعديل الدستوري 2020 ومواد متفرقة منه، لذا على رئيس الجمهورية أن لا يتجاوز هذا المجال المحجوز للبرلمان أثناء استعمال السلطة التشريعية بالأوامر، وعليه أن لا يتعدى المدى المخول له ولا يتخذ هذا الحق كوسيلة للتعدي على السلطة التشريعية، وبالتالي وجوب ترك البرلمان تولي مهمته في المواضيع التي هي مخصصة له فقط دون اللجوء إلى التشريع بالأوامر ما لم تكن هناك ضرورة ملحة وذلك لعدم تركيز وتجميع سلطة التشريع بيد رئيس الجمهورية وبالتالي يكون حرا غير مقيد في المجالين التشريعي والتنظيمي¹.

نصت المادة 37 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثانية حيث جاء فيها: "يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة" وذلك من أجل دراسة النص وإعطاء تقريرها وملاحظاتها حول الموضوع عن طريق تقرير واحد ولا يعتبر هذا تقرير تمهيدي أو تكميلي وهو الاختلاف بين الأوامر والمبادرة التشريعية كما يظهر الاختلاف في أن اللجنة لا تملك الحق في تقديم أي تعديل لأمر الرئاسي لا شكلا ولا مضمونا بل يقتصر دورها على عرض محتوى الأمر الرئاسي وعرض الوزير الممثل للحكومة². وبالتالي قيد المشرع الجزائري نفسه وقلص من حقه في الرقابة البرلمانية على الأوامر في شكلها الإجرائي وهذا ما تبين في القانون العضوي 16-12.

الفرع الثاني: أشكال الرقابة البرلمانية.

بالرجوع إلى نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 التي ألزمت رئيس الجمهورية بتقديم الأوامر الصادرة منه في غيبة البرلمان على هذا لأخير ممارسة رقابته وفرضها عليه والتحقق

¹ فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 47.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 212.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

من مدى مشروعيتها، فإن الرقابة تكون في شكلين شكل إجرائي وشكل موضوعي¹.

أولاً: الرقابة البرلمانية في شكلها الإجرائي.

يمر إعداد نص القانون بمرحلتين أساسيتين على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة توالياً حسب ما نصت به المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على الحالات التي يكون فيها العكس وفي حال رفضت أحدهما الموافقة على الأمر لا يمكن الاكتفاء بموافقة أحدهما فقط وتتمثل المرحلتين في مرحلة بدراسة القانون على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة، ثم مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت.

1. دراسة الأوامر على مستور اللجان الدائمة المختصة:

يتولى رئيس المجلس بعد اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة عقب إيداع مشروع القانون أو بعد أخذ رأي الحكومة في اقتراح القانون وذلك لدراسة وإعداد التقرير بشأنه، ومن المعروف أن أي برلمان يمارس عمله التشريعي بواسطة لجان الدائمة التي تقوم بدراسة معمقة وتضع له التقارير اللازمة حول المشاريع والإقتراحات²، كونها أكثر الأجهزة البرلمانية المختصة وإطلاعا بالعمل البرلماني فهي بمثابة المخابر التشريعية.

2. المناقشة والتصويت على الأوامر:

الأصل العام يكون التصويت على المشاريع واقتراحات القوانين مع المناقشة، إلا أن ما جاءت به المادة 142 في فقرتها الثالثة لم تعطي للبرلمان حق مناقشة الأوامر التشريعية³ من أجل حرمانه من فحص وتقدير الأمور عن طريق تنقيدها أو تعديلها. وبالتالي يطبق عليها إجراء التصويت بدون مناقشة دون إخضاعها للتصويت مع المناقشة العامة ولا التصويت مع المناقشة المحدودة أي أن البرلمان يجب أن يلتزم في هذه الحالة على التصويت على نص الأمر بكامله دون تقديم أي تعديل بشأنه

¹ ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص204.

² فار توفيق، سعوداني رمضان، المرجع السابق، ص48.

³ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص212.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

فإما يوافق عليه أو أن يرفضه فتعلن دون المساس بها، ويكون البرلمان قد أغلق الباب على إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، ولو من خلال التي يعرضها على البرلمان وبالتالي قيد حقه في الرقابة الفعالة على اختصاصاته التي مورست من طرف رئيس الجمهورية وهذا ما دفع إلى إعتبار البرلمان مجرد مصلحة تصويت مهمته هي تعليب النصوص القانونية المحددة مواصفاتها مسبقا من طرف الحكومة¹.

ثانيا: الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي.

كما سبق توضيحه من خلال إستقراء نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 بإلزام رئيس الجمهورية عرض الأوامر المتخذة في غياب البرلمان على هذا الأخير في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها. وتعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، لتؤكد على ذلك وبصريح العبارة في المادة 37 من القانون العضوي 16-12 على أن التصويت أو الموافقة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة يطبق عليها إجراء تصويت بدون مناقشة ولا تقديم أي تعديل في الموضوع.

1. الموافقة على الأوامر المعروضة عليه:

من المتعارف عليه أن التشريع يعتبر اختصاص أصيل للبرلمان ومن المهام الأساسية له، وإن التشريع بأمر من طرف رئيس الجمهورية ما هو إلا استثناء دعت إليه الضرورة لذا أصرت المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 على إلزامية إعطاء البرلمان سلطة الرقابة على الأوامر المتخذة من قبله وذلك ليبيد رأيه². وقد يكون بالموافقة على هذه الأوامر مما يرتب احتمال إستمرار وسريان الأمر لينتج آثاره القانونية المترتبة على تطبيقه من خلال حصوله على النسبة اللازمة للموافقة عليه من الغرفتين، فغن النسبة المطلوبة هي الأغلبية البسيطة للنواب إذا كان موضوع الأمر يدخل في اختصاص القانون العادي، أما إذا كان الأمر يتناول موضوع ينظم بموجب قانون عضوي فتكون النسبة المطلوبة

¹ فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 49.

² ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 214.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

هي الأغلبية المطلقة للنواب. وبالتالي تصبح هذه الأوامر مثلها مثل القوانين الرسمية الأخرى لا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر قانون لأنها نفس النسبة التي اشترطها الدستور لمصادقة أعضاء مجلس الأمة على الأوامر التشريعية¹.

2. رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه:

أقرت المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية²، غير أن هذه المادة لم تخط أو تبرز الآثار المترتبة عن مصير الأمر الملغى ما إن كان بأثر رجعي أو يسري فقط على الحاضر والمستقبل.

يرى أغلب الفقهاء أن الأوامر لا تكتسب الصفة التشريعية إلا من يوم موافقة البرلمان عليها وبالتالي رفضه لهذه الأوامر ما هو إلا رفض لإسباغ الصفة التشريعية عليها، والبعض الآخر يرى أنه تعد لاغية كل الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان بحيث يزول ما كان لها بأثر رجعي.

وعليه كان على المؤسس الدستوري ترك سلطة تقديرية للبرلمان للبحث في كل أمر على حدى ليبقى الآثار المترتبة على تطبيق بعض الأوامر من يوم صدورها لغاية إلغائها وذلك لتفادي صعوبة إزالة ما يترتب على تطبيقها من آثار، ويلغى بأثر رجعي الأوامر التي لا يترتب على إزالة آثارها صعوبة كبيرة³.

3. سكوت البرلمان على الأوامر المعروضة عليه:

لم يقيد الدستور الجزائري البرلمان بمدة معينة لإبداء رأيه اتجاه الأوامر المعروضة عليه على الرغم من إلزامية عرضها من قبل رئيس الجمهورية على هذا الأخير بداية الدورة القادمة ليوافق عليها أو يرفضها، والمتفحص لنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 إشتراط أن الموافقة على الأوامر صريحة كما أن الرفض يتطلب صدور قرار صريح من البرلمان وبالتالي لا يمكن اعتبار صمت البرلمان

¹ فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 50.

² ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 217.

³ فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 51.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

أو سكوته لا قبولاً ولا رفضاً لأن كلاهما يتطلب قراراً صريحاً من البرلمان¹.
وحيث إنه استناداً إلى ما سبق بيانه، يتضح أن الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في غياب البرلمان قد تم تحجيمها وتقليص فعاليتها، بل إن هذا التقييد تم أحياناً بموجب إرادة البرلمان نفسه، ما أفرغ هذه الآلية من مضمونها وجعلها غير قادرة على تحقيق التوازن المطلوب في مواجهة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية. ويتجلى هذا القصور من خلال منع البرلمان من مناقشة تلك الأوامر أو تعديلها داخل غرفتيه، الأمر الذي يضعه في مواقف دقيقة لا تخلو من الحرج، لا سيما إذا لم يكن مقتنعاً تماماً بمضمون الأوامر محل الرقابة.

وحيث إن المؤسس الدستوري قد أغفل معالجة بعض الجوانب الجوهرية المتعلقة بهذه الرقابة، على غرار عدم تحديد الأثر القانوني المترتب عن رفض البرلمان للأمر التشريعي، إلى جانب عدم حسمه لمسألة سكوت البرلمان، وهو ما فتح المجال أمام غموض ينعكس سلباً على فعالية النظام الرقابي ككل.

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

تمثل الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية آلية أساسية لضمان احترام مبدأ سمو الدستور خصوصاً في حالات التي تمنح فيها السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية استثنائية تتجسد هذه الرقابة في صورتين رئيسيتين: رقابة اختيارية يمكن مباشرتها من قبل فاعلين محددين ورقابة على القرارات التي قد تصدر في شكل أوامر مخالفة للدستور، تعد هذه الرقابة أداة لحماية التوازن بين السلطات وضمان عدم الانحراف في استعمال الأوامر التشريعية.

¹ ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 222.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

الفرع الأول: الرقابة الاختيارية على الأوامر التشريعية.

رغم أن أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 قد حوّلت لرئيس الجمهورية وبشكل صريح بأن يمارس سلطات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أن الأوامر التي يتخذها باسم هذه الحالة، وعلى غرار تلك الأوامر التي تتخذ في الحالات العادية، كثيراً ما أثارت إشكالات قانونية من حيث مدى دستورتها، وهو ما دفع المشرّع لأول مرة إلى فرض الرقابة عليها من طرف المحكمة الدستورية. تخضع الأوامر لرقابة اختيارية من طرف المحكمة الدستورية، وفي هذا الإطار تخضع لرقابة دستورية فقط دون رقابة المطابقة، بناء على إخطار من طرف إحدى الجهات المحددة في المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وعلى هذا الأساس، أقر المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2020 بأن تمتد مجال الرقابة الاختيارية التي تمارسها المحكمة الدستورية لتشمل لأول مرة الأوامر التشريعية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، سواء تلك المتخذة في الحالات العادية أو في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من هذا التعديل الدستوري، بربطها أيضاً بوجوب عرض الأوامر العادية على موافقة البرلمان بغرفتيه في بداية أول دورة لاحقة له¹.

لكن يجب التمييز في هذا الإطار بين الأوامر العادية والأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية على اعتبار أن المؤسس، وبموجب الفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، قد أخضع الأوامر المتخذة من طرف المحكمة الدستورية لرقابة لاحقة فقط على أساس الإخطار وبنفس الجهات، مع تحديد أجل للمحكمة يفصل خلال أجل أقصاه عشرة (10) أيام حتى لا تتعطل مصالح الدولة، ويُفهم بوضوح بأن الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية، وبما أن المؤسس أراد من خلال صيغته أن يقول بأن هذه الأوامر تكتسي طابع الإستعجال.

¹ المادة 142 من الأمر 20-442 السالف الذكر.

الفصل الثاني: التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية وأثره على البرلمان

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على القرارات المتخذة أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية

بالنسبة للقرارات والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، فقد أقر المؤسس لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2020، بضرورة عرضها من طرف رئيس الجمهورية، بعد إنقضاء مدة الحالة الاستثنائية، على المحكمة الدستورية لتبدي رأيها فيها. وهو ما يطرح التساؤل حول جدوى عرض هذه القرارات على المحكمة الدستورية، وهل بإمكان المحكمة الدستورية أن تقضي بعدم دستورتها؟ على اعتبار أنها كانت مطبقة أثناء قيام الحالة الاستثنائية؟

يتمثل دور المحكمة الدستورية بشأن القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية حين تطبيق الحالة الاستثنائية، في إبداءها لرأي شكلي فقط، لا يمكن له أن يؤثر بأي شكل من الأشكال على المركز القانوني لرئيس الجمهورية، ولا على القرارات نفسها، ولا على الآثار المترتبة على تطبيقها خلال مدة الحالة الاستثنائية.

يتجلى الملاحظة إلى أن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية لا يعني إطلاقاً بأنها مخالفة للقانون وغير مشروعة، بل هي مؤولة إلى بشكل صريح يتفق مضمونها مع نصوص الدستور، فهي مشروعة بظرفية ترتبت عنها استبعاد القانون العادي القائم، بالسلوك المفهوم بكونه مؤقتاً واستثنائياً، وعلى أثر ذلك يفقد القانون العادي فاعليته ومجاله وسريانه طيلة فترة ممارسة هذه السلطات الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية¹

¹ الفقرة 03 من المادة 198 من الأمر 20-442 السالف الذكر.

خاتمة

إن دراسة سلطة التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الجزائري، خصوصا في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، تبين أنها صلاحية استثنائية ذات حساسية دستورية عالية، كونها تمثل نقطة التقاء واختلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وقد حاولنا من خلال هذه الدراسة تحليل الإطار القانوني المنظم لهذه السلطة، وتقييم مدى تأثيرها على وظيفة البرلمان، انطلاقا من نصوص الدستور وخاصة المادة 142، مروراً بالتطبيقات العملية، وصولاً إلى تسليط الضوء على مدى انسجامها مع مبدأ الفصل بين السلطات.

لقد أظهرت الدراسة أن التعديل الدستوري لسنة 2020 جاء بحملة من التغييرات التي مست ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بالأوامر، حيث تم تثبيت بعض القيود الإجرائية (مثل اشتراط عرض الأوامر على البرلمان)، لكنه لم يُلغِ الطبيعة الواسعة لهذه الصلاحية، مما يثير مخاوف من إمكانية استخدامها بشكل مفرط قد يُهمّش الدور التشريعي للبرلمان، خاصة في السياقات السياسية التي يغيب فيها التوازن المؤسساتي الفعلي.

أبرز النتائج التي توصل إليها هذا البحث تُبين: أن التشريع بالأوامر يمثل آلية استثنائية في يد رئيس الجمهورية، وقد تم تكريسه منذ دستور 1976، ثم تعزز حضوره في دستور 1996، واستمر العمل به في ظل دستور 2020، ولكن ضمن صياغات جديدة.

- كما أظهرت الدراسة أن المادة 142 من دستور 2020 وسّعت من الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التشريع بالأوامر، دون أن تقتزن بتقديم ضمانات دستورية كافية لحماية اختصاصات البرلمان، مما يفتح المجال أمام احتمال توظيف هذه الآلية لأغراض سياسية.

- ورغم النص على ضرورة عرض الأوامر على البرلمان في دورة لاحقة للمصادقة أو الإلغاء، فإن غياب آجال محددة وآليات رقابية فعالة يجعل هذه السلطة عرضة للاستغلال، ويُضعف من موقع البرلمان كمؤسسة تشريعية.

- ومن خلال استقراء التطبيقات العملية للأوامر الرئاسية بعد التعديلات الدستورية، اتضح استمرار تركز السلطة التشريعية الفعلية في يد السلطة التنفيذية، وهو ما يُفرغ دور البرلمان من محتواه،

خاصة خلال فترات معينة.

وفي ضوء هذه النتائج، تقترح الدراسة: ضرورة تعديل المادة 142 بشكل يُحدد بدقة الحالات التي يجوز فيها اللجوء إلى التشريع بالأوامر، على أن تُربط حصريا بحالات الضرورة القصوى، كحالة الطوارئ أو الحرب أو الفراغ البرلماني.

- ينبغي وضع آجال دستورية واضحة لعرض الأوامر على البرلمان، بحيث تُلغى تلقائيا إذا لم يصادق عليها خلال مدة محددة.

- اشراك البرلمان في الرقابة القبلية على الأوامر ذات الطابع الاستراتيجي، عبر لجانه الدائمة أو ضمن آلية استشارية ملزمة.

- تعزيز دور المحكمة الدستورية في مراقبة حدود هذه السلطة الاستثنائية، مع تمكين الأفراد والمؤسسات من الطعن في دستورية الأوامر الرئاسية.

- لضمان عدم تحول هذه الصلاحية إلى أداة هيمنة على السلطة التشريعية، توصي الدراسة بإقرار مبدأ المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان عند إساءة استعمالها.

- يُقترح إدراج تقرير سنوي يُقدّمه رئيس الجمهورية إلى البرلمان بشأن الأوامر الصادرة، بما يُعزز من شفافية هذه الممارسة ويُفعّل الرقابة المؤسسية عليها.

قائمة المصادر

والمراجع

أولا- المصادر:

أ- الدساتير:

1. دستور 1963 الصادر في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

2. أمر رقم 97/76 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر سنة 1976.

3. دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438-96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996 المعدل والمتمم بالقانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016 المعدل بموجب المرسوم الرئاسي 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية العدد 82 الصادر في 30 ديسمبر 2020 الجريدة الرسمية العدد 82 الصادر 30 ديسمبر 2020.

4. مرسوم رئاسي رقم 89-19 الجريدة الرسمية العدد 38 المؤرخ في 06 صفر 1410 الموافق ل 06 سبتمبر 1989.

ب- القوانين و التنظيمات:

1. مرسوم رئاسي رقم 20-442 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 82، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020.

2. القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 28 شوال عام 1444 الموافق ل 18 مايو سنة 2023

قائمة المصادر والمراجع

3. القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.
4. القانون العضوي 23-06 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم وعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 84 المؤرخ في 04 ذي الحجة 1427 الموافق 24 ديسمبر 2006.
5. مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناجبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجريدة الرسمية العدد 18 المؤرخة في 27 رجب عام 1442 الموافق لـ 11 مارس 2021.
- 6.

ثانيا: المراجع

أ- الكتب:

1. أحمد بوسقيعة، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2016.
2. راجحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.
3. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
4. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر 1979.
5. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة 1976.
6. محمد العيادي، النظام الدستوري الجزائري: دراسة تحليلية، الجزائر: دار الهدى، 2018.
7. محمد سعيد جعفرور، مدخل العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة 03، دار هومة، الجزائر، 1999.

قائمة المصادر والمراجع

8. ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، الجزائر- دار هومو للطباعة والنشر و التوزيع، 2018.

ب- المذكرات الجامعية:

الأطروحات:

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

الماجستير

1- بلعيد غزالي، حالة الطوارئ والحالة الإستثنائية وتأثيرهما على الحريات السياسية في

الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون عام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 2010/2011.

2- سعيد أوصيف، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون 2001-2002.

3- محمد نجيب صيدا الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري،

مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الحقوق تخصص قانون دستوري جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2011 / 2012.

4- نقاش حمزة، الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير

في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011.

قائمة المصادر والمراجع

- 5- نور الدين ردادة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 2005-2006

المذكرات والرسائل الجامعية

- 1- بجاج جلول لغويطر عمر، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2020، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، جامعة غرداية، 2021/2022.
- 2- بكدي علاء الدين، سفيسي العيد، صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الماستر في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021/2022، ص 26.
- 3- بن علي شيماء، سماي محمد إلياس، التشريع بأوامر رئاسية في الدستور الجزائري، مذكرة ماستر في القانون العام تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2022-2023.
- 4- بن يحيى سلامت نور الهدى، زيان خيرة نور الهدى، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية و وسائل حمايتها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2021-2022.
- 5- بوزيان خديجة، بوزيان شهرزاد، التشريع بأوامر ومستجداته، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2021/2022.

قائمة المصادر والمراجع

6- توفيق مريشة، تأثير نظرية الظروف الإستثنائية على ممارسة الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015-2016.

7- درويش نصيرة، اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال التشريع، مذكرة نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015/2016.

8- ذيب عبد القادر، شريط عمر، النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021/2022.

ت- المقالات العلمية:

1. أحسن غربي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 01 العدد 02، الجزائر، 2021.

2. أحسن غربي، الحالات الإستثنائية في ظل التعديل الدستوري 2020، للمجلة الشاملة للحقوق، المجلد الأول، العدد الأول، جامعة 20 أوت سكيكدة مارس 2020.

3. أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية المجلد 07، العدد 02، جامعة طاهري محمد، بشار، سنة 2011.

4. جمال بن سالم، عباد رزيقة، سلطة التشريع بالأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 رقم 16-01، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة البليدة، الجزائر، السنة 2020.

قائمة المصادر والمراجع

5. حجاج عثمان، قوي بوحنية، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي) دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، العدد 19، ورقلة، الجزائر، جوان 2018.
6. حيدور جلول، الرقابة على الأوامر التشريعية آلية للحفاظ على التوازن بين السلطات وحماية الحقوق والحريات، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، المجلد 12 العدد الأول، جامعة معسكر، الجزائر، 2023.
7. رحموني محمد، يامة ابراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04 العدد الأول، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2019.
8. سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجرائم، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 6، الجزائر، 2016.
9. الطيب بلواضح، سمية سلامي، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02 العدد 09، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، الجزائر، مارس 2018.
10. عبد السلام كشيش، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 22 العدد 02، المركز الجامعي تندوف، الجزائر، 2017.
11. عبد الصديق شيخ، التشريع بالأوامر وأثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04 العدد الأول، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، جانفي 2018.

قائمة المصادر والمراجع

12. فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بالأوامر في التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، جامعة الشهيد محمد حمه لخضر الوادي، الجزائر، أكتوبر 2016.
13. فاطمة الزهراء صنور، التشريع بالأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد 05 العدد 02، الجزائر 2019.
14. لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر وفق التعديل الدستوري 2020، مجلة العلوم القانونية، المجلد 06، العدد 04، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، سنة 2021.
15. مديحة بن ناجي، التشريع بالأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 10، العدد 04، مليانة.
16. مراح أحمد، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري 2020، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر، الجزائر.
17. مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من دستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 10 العدد 02، الجزائر، 2000.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

شكر	
إهداء	
مقدمة	06
الفصل الأول: الإطار القانوني والدستوري لسلطة التشريع بالأوامر	10
المطلب الأول : مفهوم التشريع بالأوامر وتكييفه القانوني	6
الفرع الأول :تعريف التشريع بالأوامر	6
الفرع الثاني التكييف القانوني للتشريع بالأوامر.	8
المطلب الثاني: التحولات الدستورية للتشريع بالأوامر	11
الفرع الأول : التشريع بالأوامر من دستور 1963 إلى دستور 1996	12
الفرع الثاني :التشريع بالأوامر في ظل التعديلات الدستورية 2016 و 2020	16
المطلب الثاني: القيود الواردة عليها.	29
المبحث الأول: الظروف الاستثنائية كمبرر لمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر	35
المطلب الأول: مفهوم الظروف الاستثنائية وخصائصها.	35
الفرع الأول: تعريف الظروف الاستثنائية.	36
الفرع الثاني: خصائص الحالة الاستثنائية.....	40
المطلب الثاني: شروط قيام الحالة الاستثنائية والقيود الواردة عليها.....	42
الفرع الأول: شروط قيام الحالة الاستثنائية:	42
الفرع الثاني: القيود الواردة على الحالة الاستثنائية	45
المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية والدستورية على الأوامر التشريعية في الحالة العادية والإستثنائية ..	48

فهرس المحتويات

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية في غياب البرلمان.	48
الفرع الأول: شروط الرقابة البرلمانية.	49
الفرع الثاني: أشكال الرقابة البرلمانية.	52
المطلب الثاني: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية.	56
الفرع الأول: الرقابة الاختيارية على الأوامر التشريعية.	57
الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة على القرارات المتخذة أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية.	58
ملخص:	73

ملخص:

تعتبر الوظيفة التشريعية من الاختصاصات الأصلية للبرلمان، غير أن الدستور الجزائري منح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الظروف العادية والاستثنائية، كالعطلة البرلمانية أو الحالة الاستعجالية. وقد تم التنصيب على هذه السلطة في معظم الدساتير، باستثناء دستور 1989، لثُعاد في دستور 1996، وتؤكد في تعديلي 2016 و 2020. تخضع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية والرقابة البرلمانية دون أن تكون محل رقابة قضائية، ما يثير تساؤلات حول مدى توازن السلطات وفعالية الرقابة على التنفيذ. **الكلمات المفتاحية:** التشريع بالأوامر، الدستور الجزائري، مبدأ الفصل بين السلطات، الرقابة الدستورية، الرقابة البرلمانية.

Abstract:

The legislative function is among the core powers of Parliament. However, the Algerian Constitution grants the President of the Republic the authority to legislate by ordinances under both normal and exceptional circumstances, such as during parliamentary recess or in cases of emergency. This power has been enshrined in most constitutions, with the exception of the 1989 Constitution. It was reinstated in the 1996 Constitution and reaffirmed in the constitutional amendments of 2016 and 2020.

These ordinances are subject to constitutional and parliamentary oversight, but not to judicial review, raising concerns about the balance of powers and oversight effectiveness.

Keywords: Ordinance-based legislation, Algerian Constitution, separation of powers, constitutional oversight, parliamentary oversight.