

الإطار القانوني للتشريع بأوامر في الجزائر

معمرى نصرالدين

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2

nasromamri@yahoo.fr

ملخص:

أصبح تدخل رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر ظاهرة قانونية تستدعي البحث العميق، لا سيما في ظل الاستعمال المفرط لها من قبل الرئيس الذي منحه الدستور هذه الصلاحية لسدّ أي فراغ تشريعي عند غياب أو شغور البرلمان، لذا سندرس الإطار القانوني الشامل للتشريع بأوامر، سواء في الحالة العادية، أو بالنسبة قانون المالية، أو الحالة الاستثنائية، مع التطرق لكل الشروط والقيود المطلوبة في كل حالة، وبحث دور البرلمان في مراقبة هذه الأوامر.

الكلمات المفتاحية: التشريع، الأوامر، البرلمان، رئيس الجمهورية

Résumé:**Cadre juridique de la législation par ordonnances en Algérie**

L'intervention du Président de la République dans la législation par ordonnances est devenue un phénomène juridique qui nécessite des recherches approfondies. Compte tenu de la forte utilisation du Président de ce pouvoir accordé par la Constitution pour combler tout vide législatif en l'absence ou à la vacance du Parlement. Nous allons donc examiner le cadre juridique général de la législation par ordonnances, que ce soit dans le cas ordinaire, dans la loi de finances ou dans le cas exceptionnel. Tenir compte de toutes les conditions et restrictions requises dans chaque cas, tout en examinant le rôle du Parlement dans le suivi de ces ordonnances.

Les mots clés: législation, les ordonnances, le parlement, président de république

المقدمة:

لقد كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، ومن أهم الوظائف الدستورية المحصورة له إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء به الفقيه الفرنسي مونتيسكيو، لكن مع تعقّد المشاكل وتطور الأحداث أدى إلى بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية حولت مفاهيم الأنظمة التقليدية وأظهرت علاقة جديدة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

اختلف فيها التوازن لصالح السلطة التنفيذية، حيث أصبحت هذه الأخيرة المهيمنة على الحياة السياسية المعاصرة.

وفي ظل هذا التطور أعتبر العمل التشريعي برمته من نتاج إرادة السلطة التنفيذية بالدرجة الأولى نظراً للمفاضلة الدستورية التي حظيت بها هذه الأخيرة على حساب البرلمان عبر مختلف إجراءات ومراحل العمل التشريعي، لدرجة أن فقهاء القانون الدستوري وصفوا البرلمان بأنه أصبح مجرد "مكتب تسجيل" لمشروع القوانين التي تريدها السلطة التنفيذية.

ولعل التشريع بالأوامر الذي خوّل من خلاله رئيس الجمهورية سلطة التشريع في كل المسائل المكفولة للبرلمان يعتبر تجسيدا حقيقيا للتفضيل الذي حظيت به السلطة التنفيذية، لاسيما وأن الدستور جعله مشرعاً أصيلاً في مواجهة البرلمان حتى دون تفويض منه¹، الأمر الذي أدى به إلى ممارسة اختصاص هو في الحقيقة اختصاص أصيل مكفول للسلطة التشريعية.

وجلّ الدساتير الجزائرية واكبت هذا التطور، حيث منحت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر باستثناء دستور 1989²، الذي لم يتضمن هذه الصلاحية رغبةً من المؤسس الدستوري في إحداث توازن حقيقي بين مختلف المؤسسات الدستورية عن طريق إعادة الاعتبار للسلطة التشريعية ابتداءً من حماية اختصاصاتها التشريعية من كل أشكال اعتداء السلطة التنفيذية، وكذلك تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يتطلب تحقيق مثل هذا التوازن³.

ولكن هذا الوضع لم يعمر طويلاً بإصدار دستور 1996 الذي نص على هذا النوع من التشريع في المادة 124 منه، كما كرّسه التعديل الدستوري 2016 الذي حاول ضبطه أكثر بمجموعة من الشروط والقيود الإضافية عبر المادة 142.

على هذا الأساس وبغرض إثراء الموضوع فإن هذه الدراسة تحاول تلمّس الإجابة على التساؤل التالي:

ما هي الحدود القانونية المرسومة لصلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر؟

ودون الخوض في النقاش النظري حول المفاهيم التي تقوم عليها مسألة التشريع بالأوامر فإن هذه الدراسة تتوخى تسليط الأضواء على الأحكام المتعلقة بتوظيف عملية التشريع بأوامر في الحالة العادية (مطلب أول) وكذا أحكام ممارسة هذه العملية في الحالة الاستثنائية (مطلب ثان)، طبعاً مع دراسة الطبيعة القانونية لها في الحالتين ودور البرلمان في الأمر.

المطلب الأول: أحكام ممارسة التشريع بأوامر في الحالة العادية

إن التشريع عن طريق الأوامر يعني قيام رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدل البرلمان في المجال المحجوز له، بمعنى أن الأوامر الرئاسية تعتبر أدوات تشريعية منافسة للعمل التشريعي البرلماني، كونها تعالج نفس المجال الذي يفترض أنه محل احتكار من طرف البرلمان⁴، وسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية نظّمها الدستور وحددها على سبيل الحصر، وذلك عن طريق

التشريع بأوامر طبقاً للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016، وسلطة التشريع بأوامر في المجال المالي حسب نص المادة 138 منه.

ويملك رئيس الجمهورية حرية كبيرة في مجال التشريع في ظل انعدام قيود تفرض عليه تحديد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز التشريع بشأنها، كما أنه يمارس سلطته هذه دون طلب الإذن من البرلمان خلافاً لما هو عليه الحال مثلاً في فرنسا، تونس، المغرب وموريتانيا⁵. وإن ساهمت هذه الصلاحية في تطوير التشريع خاصة ذو الطابع التقني والاستعجالي فإن اللجوء المفرط لها تسبّب في ضعف البرلمان ومنازعة اختصاصه التشريعي، فضلاً عن أن جمع السلطة التنفيذية للتشريع والتنظيم قد يؤدي إلى إفراغ الفقرة الأولى من المادة 140 من محتواها.

على هذا الأساس سوف نتولى من خلال هذا المطلب تبيان ضوابط ممارسة التشريع بأوامر في الحالة العادية وعند إصدار قانون المالية (فرع أول) وإلى الطبيعة القانونية لهذه الأوامر ودور البرلمان في مراقبتها (فرع أول).

الفرع الأول: ضوابط التشريع بأوامر في الحالة العادية وقانون المالية

إن ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيته في التشريع بأوامر تخضع لمجموعة من الضوابط والقيود حتى لا تكون سلطة مطلقة له يمارسها كيفما شاء، ونفس الأمر بالنسبة لقانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر في حالة تقاعس البرلمان عن دوره خلال الأجل المحددة.

أولاً: ضوابط التشريع بأوامر في الحالة العادية

تخضع صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، طبقاً لنص المادة 124 من دستور 1996 للعديد من الضوابط القانونية يمكن إبرازها فيما يلي:

01- التقيّد بالمدة القانونية (شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان): فشغور المجلس الشعبي الوطني قد يكون نتيجة لحله بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فالتشريع بالأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي يجب أن تُجرى فيه الانتخابات التشريعية، أما بالنسبة لحالة التشريع بالأوامر بين دورتي البرلمان⁶ فالمجال الزمني مُحدّد بشهرين على الأكثر، خاصة بعد اعتماد نظام الدورة الواحدة بمدة (10) أشهر في تعديل 2016⁷

02- التشريع بأوامر في المسائل العاجلة فقط: لقد نصت المادة 142 من تعديل 2016 على أن رئيس الجمهورية يشرّع بأوامر في "مسائل عاجلة" وهو ما يعني تقييد التشريع بواسطة الأوامر من خلال حصره في المسائل ذات الطابع الاستعجالي فقط دون سواها، بينما التشريع بالأوامر بمفهوم المادة 124 من دستور 1996 كان مطلقاً ودون أية قيود وفي كل الحالات والظروف، فيما بين دورتي البرلمان.

رغم أن هذا الشرط لم يكن منصوصاً عليه بطريقة صريحة، ومفاده أنه إذا كان تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر، فذلك يعد استثناءً وليس قاعدة عامة تفرضه

فكرة الضرورة، ومع التحسن الملحوظ بتقييد الأوامر بالمسائل ذات الطابع الاستعجالي فقط، إلا أنه يطرح التساؤل فيمن له سلطة تقييم مدى توافر عنصر الاستعجال في الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية.

03- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء؛ وهذا الإجراء نصت عليه كل الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1976، ولكنه لا يعتبر قيماً على إرادة رئيس الجمهورية طالما أن هذا الأخير هو رئيس مجلس الوزراء، كما أنه مجرد إجراء شكلي يوحى بمشاركة الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر وهو ثمرة إجماع لكل الجهاز الحكومي، ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس لوحده⁸.

04- أخذ رأي مجلس الدولة في التشريع عن طريق الأوامر؛ وهو شرط مأخوذ من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث يبقى هذا الرأي استشاري بالنسبة لرئيس الجمهورية ولكنه شرط إلزامي يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى إصدار الأوامر، وهذا الرأي من أجل مراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية واتفق ألقاظها مع الغاية منها وقصد رئيس الجمهورية، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها وخلوها من التكرار والتعارض المسببين لضياح المعنى والغاية المستهدفة من إصدارها.

05- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له للمصادقة؛ إن طبيعة الموافقة التي يُبديها البرلمان على الأوامر تُبقي المكانة المتفوقة لرئيس الجمهورية على البرلمان، لأن هذا الأخير يُصوّت على الأوامر بدون مناقشة، حيث أنه لا يناقش إطلاقاً التشريع الرئاسي ولا يعدله⁹.

وقد نصت المادة 02/142 على أن رئيس الجمهورية يعرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، لكنها لم تنص على أي جزء في حالة امتناع الرئيس عن عرض الأوامر على البرلمان، لذا نحاول فيما يلي دراسة حالات عرض أو عدم عرض الأوامر على البرلمان ومصيرها بعد ذلك: * قد يقرّ البرلمان الأمر، فيصبح قانوناً منذ ذلك التاريخ، ولم يشترط الدستور أغلبية مُعيّنة لإقراره لذا تخضع لأحكام التصويت الخاصة بالتشريعات العادية إلا فيما يخص عدم إمكانية المناقشة في الموضوع والتعديل¹⁰.

* قد يرفض البرلمان إقرار الأمر، فيصبح لاجئاً بنص المادة 03/142 من دستور الجزائر¹¹.

* ألا يبتّ البرلمان في الأمر، وهنا اختلف الفقه في مصيره:

- هناك من يرى أن هذا يعتبر بمثابة رفض، وهذا يصبح لاجئاً.

- هناك من يرى أنها تبقى محتفظة بقوتها القانونية حتى يبدي البرلمان رأيه صراحة¹².

(ثانياً): التشريع بأوامر في مجال قانون المالية

يملك رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بأمر رئاسي في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في الأجل المحددة بـ (75) يوماً، حيث نصت المادة 138 الفقرتين 09 و10 على أن: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

وهذا ما أكدته المادة 44 حيث نصت على: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدّة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً لأحكام المادة 138 من الدستور". وجاء التقسيم الزمني لمسار مرور قانون المالية على الغرفتين وفقاً لما يلي: "يصوّت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة. يصادق مجلس الأمة على النّص المصوّت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً. في حالة خلاف بين الغرفتين يُتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبتّ في شأنه. في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدّد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدّمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية"¹³.

فالتشريع بأوامر في المجال المالي ينحصر في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقاً، ومن ثمة ليس اختصاصاً مُطلقاً يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان، وأن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقاً للإجراءات السابقة لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة عليه بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور والقانون العضوي، وليس بحكم موافقة البرلمان، كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر. وتتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، تتمثل في:

01- أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الجانب المالي هي سلطة مُقيّدة موضوعاً وأداةً، فمن ناحية التقييد الموضوعي فهذه السلطة لا تمسّ إلا مشروع قانون المالية، أما من حيث الأداة فقد تم تحديد الصورة التي يفرغ فيها رئيس الجمهورية وهي الأمر.

02- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص دستوري صريح وهو نص المادة 120 منه، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.

03- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية، وذلك لأن البرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور (75) يوماً التي منحها له الدستور للمصادقة على قانون المالية¹⁴.

04- يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أي نقصان أو زيادة.

05- إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

06- ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في (75) يوماً، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه، وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تنجم عن عدم تواجد قانون المالية¹⁵.

ومما سبق يتضح لنا بأن نية المؤسس الدستوري لم تتجه بتاتاً إلى إقرار حق الرئيس في التشريع بواسطة الأوامر في مجال قانون المالية إلا استثناءً¹⁶، لأن القول بذلك يعني أن البرلمان يمكنه أن يرفض

الموافقة على تلك الأوامر فتصبح لاغية (المادة 03/142)، ومن ثمة يحرم الدولة من ميزانيتها وتفتقد للموارد المالية التي تواجهها متطلبات حسن سيرها، ذلك أن الدستور لم يحدد كيفية مواجهة احتمال هذا الرفض، وهو ما يؤكد على عدم إدراج قوانين المالية ضمن القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 142، وهذا الاستنتاج الموضوعي لا ينصرف فحسب لقانون المالية السنوي، وإنما ينطبق على قانون المالية التكميلي¹⁷ الذي درجت السلطة التنفيذية على اللجوء إليه نظامياً.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر ودور البرلمان في مراقبتها

إن تحديد طبيعة الأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة، لأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة وكذلك إلى معرفة نظام الرقابة الذي تخضع له، فإذا تم اعتبارها قرارات إدارية (تنظيمات) فستخضع لرقابة المجلس الدستوري ولرقابة القضاء الإداري، أما إذا تم اعتبارها قوانين فإنها تخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري¹⁸.

(أولاً): الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة العادية

كانت القيمة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية محل نقاش كبير بالنظر إلى المعيار المستند عليه في تحديد طبيعتها، هل هو المعيار العضوي باعتبارها أعمالاً إدارية، أم المعيار الوظيفي باعتبارها أعمالاً تشريعية، وإن كان الاتجاه الغالب من الفقه يرى بأن اللوائح ذات طبيعة إدارية قبل إقرار البرلمان رغم تمتعها بقوة القانون، وتتحول إلى قانون بعد إقرارها من طرف البرلمان¹⁹. أما في النظام الدستوري الجزائري، فإن هذه الأوامر الرئاسية تُعتبر أعمالاً تشريعية منذ تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، ويرجع ذلك للاعتبارات التالية:

- شكلياً هذه الأوامر هي عمل تشريعي لأن المادة 142 الخاصة بالتشريع عن طريق الأوامر وردت ضمن الفصل الثاني من الدستور الخاص بالسلطة التشريعية.

- يستمد رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر من الدستور وليس عن طريق تفويض من البرلمان، مما يجعل منه مشرعاً أصلياً ووحيداً في هذه الحالات، وهذا ما تؤكد عليه عبارة "يشرع" الواردة في المادة 142 من الدستور.

- عدم وجود قيود بالنسبة لمجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر الرئاسية، حيث يمكنه التدخل في مجال القانون العادي والقانون العضوي على حدّ سواء²⁰.

- انعدام موقف دستوري صريح يبيّن طبيعة الأوامر الرئاسية المتخذة بموجب المادة 142 من الدستور.

- تجريد البرلمان من حق مراقبة الأوامر الرئاسية، حيث أنه ملزم فقط إما بالموافقة عليها بدون أية مناقشة أو تعديل أو برفضها، مما يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية لا يمكنها أن تطبع هذه الأوامر بالصفة التشريعية، هذه الأخيرة تكتسبها من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء²¹.

يتضح مما سبق أن دستور 1996 والتعديل الدستوري 2016، قد أعطيا لرئيس الجمهورية سلطة تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بالأوامر الرئاسية، إذ يعد التشريع بالأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة بما

يمكن أن يستغرقه مسار إنشاء القانون في صورته، "مشروع قانون" أو "اقتراح قانون"، اللذان يجب عرضهما في خضم الدورات على البرلمان مع المرور بمختلف الإجراءات القانونية من مناقشة وتعديل وتصويت ورقابة دستورية وإصدار ونشر، لذا يلجأ رئيس الجمهورية إلى التشريع بواسطة الأوامر لتفادي التعديلات التي قد تُفقد النص أهميته وانسجامه.

(ثانياً): سلطة البرلمان في مواجهة الأوامر الصادرة في غيابه

لقد نصّ المؤسس الدستوري على ضرورة عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يتخذها على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها، وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من طرف رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع، فقد كانت حجة رئيس الجمهورية في اتخاذه الأوامر هو غياب البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في المجال التشريعي المحدد له دستورياً، وما دام أن البرلمان عاد للانعقاد من جديد فمن واجب رئيس الجمهورية أن يعرض هذه الأوامر على البرلمان ليوافق عليها أو يرفضها، وفي حالة رفضها فإن هذه الأوامر تعد لاغية²².

فقد حرص المشرع الدستوري على تحديد المدة التي يجب أن تعرض فيها الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان، بأن يكون ذلك مباشرة في أول دورة للبرلمان من يوم اتخاذ تلك الأوامر، وهذا الشرط من شأنه أن يمنع أي إهمال أو تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع²³، أي أن هذه السلطة تخضع لنوع من الرقابة من طرف البرلمان ذلك لأن هذا الأخير بحكم إلزامية مصادقته على الأوامر المتخذة في مثل هذه الحالة يمكنه أن يفحص الظروف التي استند إليها رئيس الجمهورية لإصدار الأوامر المذكورة، فإذا تبين له أنه قد أساء التقدير وقدر الحالة على نحو يختلف عن الواقع، فإنه يقوم برفض المصادقة على الأوامر المتخذة في هذه الحالة الأمر الذي يؤدي إلى زوال ما كان لها من قوة القانون²⁴.

أما المسألة المتعلقة بمصير الأوامر والآثار المترتبة عنها في حالة رفضها من طرف البرلمان، فإن المؤسس الدستوري نص صراحة في الفقرة الثالثة من المادة 142 على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعدّ لاغية، ويزول بذلك ما كان لها بأثر رجعي، إلا أن بعض الأوامر التي رتببت بعض الآثار يكون من الصعب إزالتها في بعض الحالات، وبالتالي يجعل الإلغاء يمتد أثره بالنسبة للمستقبل فقط وهو الرأي الراجح²⁵.

المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

إن رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية²⁶ يحلّ محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية على نحو يمنع فيه البرلمان من القيام بتلك الوظيفة مؤقتاً، وتتميز الظروف غير العادية بوجود اضطراب واضح وشديد في الأمن العام أو عوامل تحول دون سير المؤسسات سيراً عادياً ومنتظماً، أو تهديد يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو أمن البلاد والدولة وحرمة التراب الوطني²⁷، لأن دولة القانون تتطلب من سلطات الدولة وهيئاتها ومؤسساتها ومرافقها المختلفة الخضوع لأحكام مبدأ الشرعية في ظل الظروف غير العادية²⁸.

أثبتت التجربة الدولية أن السلطة السياسية مُجبرة خلال هذه الفترات، على اللجوء إلى نظام استثنائي لا يخضع لقواعد "المشروعية المعتادة" التي تقتضي توزيعاً عادلاً في الاختصاصات بين هيئات الحكم، مما دفع كثيراً من الدساتير إلى وضع قواعد عامة استثنائية تنظم عمل الدولة خلال فترات تهديد النظام، والتي تقتضي أساساً تركيز سلطة القرار التشريعي في يد هيئة واحدة تمتاز أعمالها بالسرعة والفعالية، ولا يوجد أفضل من رئيس الدولة لهذه المهمة، وهذا أصبحت له وظائف تشريعية خاصة خلال الظروف الاستثنائية لا تخضع لأحكام التوزيع سابقة الذكر، والتي اعتمدت أساساً على وجود البرلمان كهيئة مشتركة إلى جانبه²⁹.

لذا فإن دراستنا في هذا المطلب ستتطرق إلى الشروط والقيود المتعلقة بالتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية (فرع أول)، وإلى الطبيعة القانونية لأوامر الحالة الاستثنائية ودور البرلمان في مراقبتها (فرع ثاني).

الفرع الأول: الشروط والقيود المتعلقة بالتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

إن إعلان الحالة الاستثنائية أو توقيفها أو تمديدتها هي مسائل مرهونة بإرادة رئيس الجمهورية، إلا أنه ونظراً للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في هذه الفترة، وما يمكن أن يترتب على هذا الاتساع من آثار خطيرة على حقوق وحريات الأفراد، يشترط ضرورة توافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية حتى يمكن للرئيس أن يعلن قيام الحالة الاستثنائية.

(أولاً): شروط إعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 107 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على: "يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء."³⁰

تحوّل الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوباً. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

01 - الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية: وردت حصراً في المادة 107 كما يلي:

أ/ الخطر الداهم³¹: لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن قيام الحالة الاستثنائية ضرورة تواجد خطر³²، والخطر في المعنى القانوني يقصد به كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهدها إما بالانتقاص أو الزوال³³، ولكي يعتمد كأساس لإعلان الحالة الاستثنائية يجب أن يكون داهماً ووشيك الوقوع، فلا يُعتد بالخطر الذي وقع وانتهى فعلاً لأنه يتحول بذلك إلى واقعة مادية يمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية.

من جهة أخرى لم يُحدّد المؤسس الدستوري مدة الحالة الاستثنائية سواءً الدنيا أو القصوى خلافا لما هو الحال بالنسبة لحالات الطوارئ والحصار، واكتفى فقط بالنص على أن الحالة الاستثنائية تنتهي حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها³⁴.

ب/ تهديد الخطر لمؤسسات الدولة وسلامتها واستقلالها: إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يأت بوصف للخطر الداعي لإعلان الحالة الاستثنائية إلا أنه حدّد محله، وذلك باشتراطه أن يهدد إحدى المواضيع التالية وهي مؤسسات الدولة الدستورية أو سلامة ترابها أو استقلالها، وهذا التحديد محل الخطر هو وارد على سبيل الحصر وليس المثال، بحيث ليس بإمكان رئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية إذا لم يكن محل الخطر إحدى هذه الموضوعات³⁵.

ويثير هذا الشرط إشكالية مفادها: هل ذلك يعني أن المؤسسات الدستورية قد تتوقف عن السير المنتظم لأعمالها؟ أم أنها تتوقف كلية عن القيام بأعمالها؟ حيث باستقراء نص المادة 107 من الدستور، نجد أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يستلزم فقط تعثر المؤسسات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وما يؤكد ذلك هو انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة³⁶.

ويقصد بمؤسسات الدولة الدستورية طبعاً الحكومة والبرلمان والمجلس الدستوري والمحكمة العليا ومجلس الدولة وغيرها، أما استقلال البلاد فيقصد به "السلامة المعنوية" لإقليم الدولة، والحفاظ على سيادتها من أية ضغوطات مهما كان نوعها، وبالنسبة سلامة تراب الدولة فهو "السلامة المادية" للوطن والحفاظ عليه من كل عدوان أو اعتداء أو مساس بجزء منه³⁷.

02- الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية: يجب أن يراعي رئيس الجمهورية عديد الإجراءات والشكليات حتى يتوافق قراره مع نصوص الدستور، وتتمثل في:

أ/ استشارة رئسي غرفتي البرلمان: ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بضرورة استشارة رئسي غرفتي البرلمان وجوباً³⁸، وهذا بالنظر لكون إعلان الحالة الاستثنائية يخوّل للرئيس التشريع بأوامر في حضرة البرلمان، مع ملاحظة مهمة تتعلق بكون التعديل الدستوري غير في ترتيب النص، حيث أصبح رئيس مجلس الأمة قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني في حين كانت المادة 93 من دستور 1996 ترتب رئيس المجلس الشعبي الوطني قبل رئيس مجلس الأمة، وهي إشارة ذات دلالة على مكانة هذا الأخير في مثل هكذا أوضاع تبعاً للنسق العام المعتمد في الدستور من حيث كون رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في الدولة³⁹.

ب/ استشارة رئيس المجلس الدستوري: يعدّ رأي المجلس الدستوري عند استشارته بخصوص هذه المسألة مجرد رأي لا يلزم رئيس الجمهورية طالما أنه رأي استشاري لا أكثر⁴⁰، غير أن أهمية هذه الاستشارة تبدو كون أن المجلس الدستوري هو المكلف بالسهر على احترام الدستور من خلال الرقابة التي يفرضها على دستورية القوانين، وتحمل استشارته قوة أدبية ومعنوية كبيرة خاصة وأنه سيكون مسبباً ويُندشر في الجريدة الرسمية⁴¹.

ج/ الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء: يلاحظ بدايةً بأن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "الاستماع" وليس "الاستشارة" كما ورد مع المؤسسات السابقة، ويبدو أن الأمر مقصود باعتبار أن كلا من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء تحت رئاسة وسلطة رئيس الجمهورية⁴²، ولا داعي لاستشارة مؤسسة هو رئيسها.

وإذا كان الرأي الذي يصدر عن أعضاء المجلس الأعلى للأمن وكذا أعضاء مجلس الوزراء لا ينطوي على أية قوة إلزامية، فهذا لا ينفي أهميته البالغة، فالمجلس الأعلى للأمن بالنظر لتشكيلته يتمتع بالكفاءة الكافية لتشخيص الوضع وتقديره⁴³، كما أن مجلس الوزراء يضم وزراء من عدة أحزاب تشكل عادة الأغلبية البرلمانية أو تحالف أو ائتلاف حكومي، وبالتالي تأييده لمسعى الرئيس في إعلان الحالة الاستثنائية يوفّر له دعم شعبي وسياسي يساعده على تجاوز أي صعوبات.

(ثانياً)- القيود الواردة على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

يترتب على إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية اجتماع جميع السلطات في يده⁴⁴، وخاصة سلطته في التشريع بأوامر تدخل حيز التنفيذ دون المرور على البرلمان للموافقة عليها، ونظراً لخطورة هذه السلطة الاستثنائية فقد ربط المشرع الدستوري ممارستها ببعض الشروط في شكل قيود وردت في المادتين 107 و142 من التعديل تشمل إجراءات إصدار الأوامر وظروف إصدارها والغاية منها⁴⁵.

01- القيود المتعلقة باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية: إن اختصاص التشريع بالأوامر معقود لرئيس الجمهورية لوحده، ولا يجوز لغيره ممارسته مهما كانت مرتبته في هرم السلطة، بدليل أن هذا الاختصاص محظور على من يتولى رئاسة الدولة في حال وقوع مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته.

02- الظروف الواجب توافرها لإصدار الأوامر التشريعية: ونقصد بذلك الظروف المذكورة في المادة 107 سالفة الذكر من وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها، وبالتالي فممارسة الرئيس لهذه السلطة مقرونة بوجود هذه الظروف التي تبقى مسألة تقديرها بيده لوحده، وتبعاً لذلك يجب على رئيس الجمهورية إنهاء العمل بهذه الأوامر متى زال الخطر المحقق بالأمة ومؤسساتها الدستورية لأنها صدرت لأجل دفع ذلك الخطر.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لأوامر الحالة الاستثنائية ودور البرلمان في مراقبتها

إن الأوامر الرئاسية المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية تتميز بطبيعة خاصة استثنائية، وهذا الصنف من الأوامر يمتاز بطابع "التأقيت"، فهي مؤقتة وتسري فقط أثناء هذه الفترة، وبمجرد إعلان انتهاء هذا الظرف يزول مفعول هذه الأوامر⁴⁶، فالأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية تخضع لإرادة ممثل شعبي وحيد وهو رئيس الجمهورية، بعدما انصرفت إرادة المؤسس إلى عدم إخضاع هذه الأوامر ذات الطبيعة التشريعية لرقابة البرلمان خلال أعمال الحالة الاستثنائية، حيث أن البرلمان خلال هذا الظرف لا يمكنه ممارسة الوظيفتين التشريعية والرقابية.

(أولاً) الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية

إن الأوامر المتخذة في إطار المادة 107 من الدستور ذات الصلة بالحالة الاستثنائية تنتج آثارها بمجرد صدورها ولا تحتاج لعرضها على البرلمان بغرض الموافقة لوقيتها وضرورتها لمواجهة حالة استثنائية مستعجلة، إذ رغم نص الدستور على أن البرلمان يجتمع وجوباً، إلا أن الظروف لا تسمح بعرض الأوامر المتخذة في ذلك الإطار على البرلمان لدراستها على مستوى اللجان المختصة وإعداد تقرير بشأنها وعرضها للموافقة على المجلس الشعبي الوطني وكذلك على مجلس الأمة، مع احتمال رفضها وما ينجم عن ذلك من آثار خطيرة على المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة تراجمها⁴⁷، ولا أدل على عدم عرضها ترتيب أحكام المادة 142 التي أدرجتها بعد الحكم القاضي بإلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، واقتصرت على أن تتخذ في مجلس الوزراء.

فما يصدره رئيس الجمهورية في النظام الجزائري من أوامر خلال فترة الأزمات والظروف الاستثنائية وأثناء غياب البرلمان، لا يدخل في مفهوم السلطة اللاتحوية ولا يمكن اعتباره كذلك، بل هو أعمال تشريعية في مجال القانون، لأن رئيس الجمهورية يمارس خلال هذه الفترة "سلطة صنع القانون". وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 للدستور، حيث جاء فيه: "اعتباراً أن المؤسس الدستوري حين خصّص الفقرات 01، 02 و 03 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصّص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تُعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستثناة من ذلك.

واعتباراً بالنتيجة، أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور، بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور⁴⁸.

(ثانياً)- دور البرلمان في رقابة الأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية

من خلال نص المادة 142 يبدو واضحاً أن الفقرتين الثانية والثالثة تتعلقان فقط بأوامر رئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان، أما الفقرات الموالية من المادة فهي تبين الأحكام المتعلقة بأوامر الحالة الاستثنائية، مما يعني غياب دور البرلمان في هذه الإجراءات التي تتخذ فقط في مجلس الوزراء، وبهذا ينتقل الاختصاص كاملاً إلى هيئة أخرى، ولا يمكن للغرفتين ممارسة الرقابة على عمل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لأن البرلمان لم يعد صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ولو حتى على أساس المشاركة.

وينتقل الاختصاص كاملاً لرئيس الجمهورية. وهذه الحالة تقتضي إقصاء البرلمان من ممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود برمتها لرئيس الجمهورية حيث يمكنه إنشاء نظام قانوني مخالف للقوائم سابقاً⁴⁹. وعدم إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان نظراً لارتباطها بنظام مشروعية خاص، يستلزم أن مفعولها ينتهي بمجرد إنهاء الحالة الاستثنائية إلا إذا أقرها البرلمان كقوانين صالحة للمجتمع خلال الحالات العادية أو رئيس الجمهورية وفقاً للإجراءات التشريعية العادية⁵⁰.

ووجب التنبيه على أن المؤسس الدستوري حينما نص على وجوب اجتماع البرلمان عند إقرار الحالة الاستثنائية، فلأنه لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في إجازة، كما أن هذا الاجتماع يمكن نواب الشعب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار ومدى احترام رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية والتقدير الملائم للأوضاع من أجل رفع الحالة الاستثنائية، فلا يعقل أن ينص الدستور على الاجتماع ويكتفي أعضاء البرلمان منذ استدعائه من طرف الرئيس بالحضور البدني لمقر البرلمان وانتظار صدور قرار رفع الحالة الاستثنائية، وبالنتيجة قرار فرض اجتماع دورة البرلمان المنعقد بغرفتيه معا بمناسبة⁵¹.

فالبرلمان في تلك المرحلة يبقى هيئة رقابية مجتمعة⁵²، له في سبيل ذلك إبداء الرأي والمتابعة والمراقبة ضمن سياق الحالة الاستثنائية، لكن لا يمكنه تحريك أية آلية رقابية أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية لسببين:

❖ أن البرلمان مختص بمراقبة أعمال الحكومة دون أعمال رئيس الجمهورية الداخلية، وبالتالي تكون أعمال هذا الأخير خارج مجال اختصاص البرلمان أصلاً.

❖ أن البرلمان غير مختص بالرقابة على أوامر المادة 107 المذكورة في المادة 142 من تعديل 2016، بدليل أنها لا تخضع لموافقته البعدية على عكس الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال غيبته.

وعلى ضوء هذه النتيجة يطرح التساؤل التالي: إذا لم يكن بإمكان البرلمان أن يمارس وظائفه التشريعية أو الرقابية على أعمال رئيس الجمهورية المتعلقة بالحالة الاستثنائية، لماذا ينص الدستور على اجتماعه بقوة القانون؟

حاول البعض تفسير شرط انعقاد البرلمان بقوة القانون أثناء اللجوء للمادة 107 بما نصت عليه المادة 102 في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية وتكليف رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري في حالة غياب الأول، فخلال هذه الفترة لا يمكن تطبيق أحكام المواد المتعلقة بحالات الأزمة إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً. وبما أن الحالة الاستثنائية ظرف استعجالي بطبيعته يقتضي التدخل بسرعة، فلا يجب أن تتعطل قرارات مواجهة الأزمة في انتظار اجتماع البرلمان، كما أنه يحتمل كثيراً أن يكون منصب رئيس الجمهورية مهدداً في هذا الظرف، كما تزيد احتمالات استقالته⁵³.

الخاتمة:

من خلال دراستنا لمختلف جوانب الإطار القانوني للتشريع بأوامر في الجزائر لاحظنا بأن الحدود المرسومة لممارسة هذا الاختصاص تجعل الرئيس يستعمله كسلطة أصيلة يمارسها بناءً على أحكام الدستور وليس بموجب تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، لذلك يعتبر الأمر توزيعاً غير عادل للوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية. كما أنه في ظل غياب قيود موضوعية وشكلية صارمة على مجال التشريع بأوامر - خصوصاً في الحالة الاستثنائية - أصبح رئيس الجمهورية مهيمناً على المجال التشريعي لدرجة تشبيه البعض بأن السلطة التشريعية باتت مكوّنة من ثلاثة غرف يُشكّل فيها الرئيس

الغرفة الأولى، الأمر الذي أدى به إلى المبالغة في توظيف هذه الآلية بالطريقة والكيفية التي يشاء، ولو تعلق الأمر بتوقيت قريب جداً من دورة انعقاد البرلمان بما يفسر احتكاره وهيمنته للمجال التشريعي على حساب البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي.

وإجمالاً يمكن حصر نتائج الدراسة في النقاط التالية:

- يعتبر تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي مشاركة تامة في التشريع، فالبرلمان أصبح مجرد "مكتب تسجيل" لمشاريع القوانين التي تريدها السلطة التنفيذية.
- إن التشريع بالأوامر قد خوّل رئيس الجمهورية سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله "مشرعاً أصيلاً" في مواجهة البرلمان.
- التشريع بأوامر في المجال المالي ينحصر في حالة عدم احترام الأجل المحددة، ومن ثمة ليس اختصاصاً مطلقاً يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان، وليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر إذا لم يصادق عليه البرلمان في (75) يوماً، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه.
- تحوّل قانون المالية التكميلي في الجزائر من استثناء إلى قاعدة، خاصة في عهد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أين صدر أول قانون مالية تكميلي تحت رقم 01-02 مؤرخ في 2002/02/25، ومنذ سنة 2005 يتم كل سنة اللجوء إلى إصدار أوامر تكميلية وبانت عُرْفاً كامل الأركان.
- إن الأوامر الرئاسية المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية تتميز بطبيعة خاصة، وهذا الصنف من الأوامر يمتاز بطابع "التأقيت"، فهي مؤقتة وتسري فقط أثناء هذه الفترة. كما يمكن تقديم التوصيات التالية:
- لم تذكر المادة 107 ما هو الشكل الذي يجب أن تتخذه الاستشارة التي يُجرىها الرئيس في الحالة الاستثنائية، وهل تُفَرِّغ في شكل مكتوب أم أنها يمكن أن تتم شفاهة؟ وباعتبار أن الاستشارة في مفهومها العام تعني نوعاً من الحوار وتبادل الرأي، بشكل شفهي إلا أن تنويعها في صيغ نهائية مكتوبة أضمن لسيادة القانون.
- تمّ تقييد التشريع بواسطة الأوامر في المادة 142 من التعديل، من خلال حصره في المسائل ذات "الطابع الاستعجالي" فقط دون سواها، إلا أنه يطرح التساؤل حول من له سلطة تقييم مدى توافر عنصر الاستعجال في الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية؟ والأمر يحتاج لضبط دقيق حتى لا يُساء استعمال هذه الآلية.
- إن المادة 142 لا تضع جزاءً على عدم عرض رئيس الجمهورية للأوامر على البرلمان في أول دورة له، والأجدر ملء هذا الفراغ وتقييده بمادة تحدد مدة زمنية معينة للعرض.

الهوامش:

1- يرى بعض الفقهاء بأن الأوامر هي "تشريع حكومي" تلجأ إليه السلطة التنفيذية لمواجهة المشاكل المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع، لأنها تملك الوسائل الكافية لتحقيق ذلك. أنظر:

(G) : **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, LGDJ, 19è éd, paris 1976, Burdeaux p593.

2- اعتبر الأستاذ سعيد بوشعير بأن دستور 1989 عرف نقلة نوعية نحو تقرير استقلالية البرلمان عن الحكومة وتبنيه لمبدأ الفصل بين السلطات بإلغاء التشريع بالأوامر، غير أن الأحداث التي عرفت البلاد بعد بداية تطبيق دستور 1989 دفعت بالسلطة إلى مراجعة موقفها من الموضوع وذلك بالعودة إلى نظام التشريع بالأوامر تجنباً لحدوث شغور في المجلس الشعبي الوطني. أنظر:

سعيد بوشعير، **التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية**، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 41، 2011، ص 07 وما بعدها.

3- خلوفي خدوجة، **التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016**، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، العدد 06، جوان 2016، ص 139.

4- آسي نزي، **مكاتب رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري انطلاقا من رئاسيات 15 أبريل 1999**، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 73.

5- سعيد بوشعير، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التنفيذية**، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 190.

6- يثور إشكال فيما يتعلق بعبارة "بين دورتي انعقاد البرلمان" فيما يتعلق بتأجيل انعقاد البرلمان، والتساؤل: هل يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان؟ كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في شهر ديسمبر من عام 1998 عندما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب، والتي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليها. فيذهب الفقه المصري إلى أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان، لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، وتفسير ذلك أن هذه الفترة تقطع دور انعقاد البرلمان، وحينما يعود البرلمان للانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة التي قطعت ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد، بل يطيل دورته لفترة مساوية لمدة التأجيل. أنظر:

ليلى قلو، **العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، (دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية)**، مذكرة ماجستير، تخصص القانون الدستوري والأنظمة السياسية، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب-البلدية، 2009، ص ص 103-104.

سيد بصري، **الوائح التشريعية**، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 1994، ص ص 37-38.
مراد بدران، **الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر**، مجلة إدارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 15، العدد 02 الجزائر، 2000 ص ص 14-15.

7- أما خارج هذه الحالات فإن تدخل رئيس الجمهورية لتنظيم الموضوعات المحجوزة للقانون يُعدّ من قبيل الاعتداء على اختصاصات البرلمان. أنظر: رداة نور الدين، **التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996**، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة، كلية الحقوق، 2005-2006، ص 08.

8- ولعلّ الحكمة كذلك من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين كما يضطلع الوزير الأول بمهمة تنفيذها. حول الموضوع أنظر:

رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار الكتاب الحديث، مصر، 2013، ص 61.
بركات أحمد، **تأثير التشريع بأوامر على مبدأ التوقع المشروع**، <https://manifest.univ-ouargla.dz>، تاريخ الاطلاع 20/02/2017.

بركات أحمد، **الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد-تلمسان، 2008، ص 19.

9- محديد حميد، **التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 188.

10- لم يُحدد النصاب القانوني المشترك لمصادقة كل غرفة في البرلمان على الأمر الرئاسي، وفي ظل غياب نص قانوني صريح فإننا نعود إلى النصاب المشترك للتصويت على القانون المتضمن الأمر، حيث تنص الفقرة 04 من المادة 138 من الدستور على أنه: "وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية"، بعد التعديل الذي شمل المادة 120 من دستور 1996 (أصبحت المادة 138 بعد التعديل) التي كانت تشترط أن يصادق مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه سواءً بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو العضوية.

- 11- نشير هنا إلى أن دستور 1976 لم ينص على حق البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر الرئاسية، حيث ورد في المادة 153 منه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له ".
- 12- لوشن دلال، مرجع سابق، ص 165.
- 13- وهو نفس ما ورد في المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة " طبقاً لأحكام المادتين 120 من الدستور و44 من القانون العضوي المذكور أعلاه، يصادق مجلس الأمة على النص المتضمن نص قانون المالية خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً، ابتداءً من تاريخ إيداعه لدى مجلس الأمة". (المادتين 120 و121 أصبحتا 138 و138 في تعديل 2016). حول الموضوع أنظر:
- سعيد فرحات، **التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 146.
- 14- بشير بن مالك، **الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996**، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس-سيدي بلعباس، 1998-1999، ص 173.
- 15- بركات أحمد، **وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون**، مجلة دفاتر السياسة، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 01، 2009، الموقع <https://revues.univ-ouargla.dz/index.php/numero-01-2009-dafatir/> تاريخ الاطلاع 22/01/2017.
- 16- إن الأمر المتضمن مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية لا يعرض على الموافقة البرلمانية، على اعتبار أن البرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع بمرور المدة الممنوحة له للمصادق عليه كجزء لتقصيره في أداء وظيفته التشريعية، ولمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان في هذه الحالة، يتولى رئيس الجمهورية مهمة إصداره بأمر نظراً لأهميته وخصوصيته - مقارنة بالقوانين الأخرى في الدولة-، وكضمانة لدخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك، وعليه يحرم البرلمان من اختصاصه الأصلي المتمثل في الرقابة البرلمانية من خلال مصادقته على قوانين المالية في هذه الحالة. حول الموضوع أنظر:
- محمد نجيب صيد، **الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري**، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2011-2012، ص 60.
- 17- تحول قانون المالية التكميلي في الجزائر من استثناء إلى قاعدة، خاصة في عهد الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أين صدر أول قانون مالي تكميلي تحت رقم 02-01 مؤرخ في 25/02/2002، ومنذ سنة 2005 يتم كل سنة اللجوء إلى إصدار أوامر تكميلية وباتت عرفاً كامل الأركان، حتى أنه سنة 2012 تم إقرار قانون مالي تكميلي بعد (38) يوماً فقط من الشروع في تطبيق قانون المالية السنوي العادي حينما تم إقرار قانون مالي تكميلي بتاريخ 07/02/2012 في اجتماع مجلس الوزراء، وهو ما يُعدّ في نظر الأستاذ سعيد بوالشعير تجاوزاً لأحكام الدستور، زيادة على أنه من غير المعقول إصداره في الشهر الثاني بينما كان الأصل أنه يُتخذ منتصف السنة، أو على إثر أزمة أو كارثة وقعت بالبلاد تستدعي تحكماً استثنائياً في مجال ميزانية الدولة.
- 18- مراد بدران، **الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور**، مجلة إدارة، تصدر عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 2000، ص 22.
- 19- حول هذا الموضوع أنظر:
- مصطفى أبو زيد الفهمي، **الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية-مصر، 1999، ص ص 589-612.
- سليمان الطماوي، **الوجيز في القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة-مصر، 1985، ص 228 وما بعدها.
- 20- عكس فرنسا حيث منع على الحكومة التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية بموجب قرار المجلس الدستوري رقم 81-134 المؤرخ في 05 جانفي 1982. حول الموضوع أنظر:
- خرباشي عقيلة، **مركز مجلس الأمة مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري**، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 197.
- édition, Dmitri Georges Lavroff, **Le Droit constitutionnel de la V éme république**, 3 éme Dalloz, Paris, 1999, p 714.
- 21- مزياني حميد، **عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص ص 77-78.
- 22- أوصيف سعيد، **البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996**، مرجع سابق، ص ص 300-301.
- 23- مراد بدران، **الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"**، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 15، العدد 02، الجزائر، 2000، ص ص 16-17.
- 24- سيدي محمد ولد سيد أب، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي**، الطبعة الثالثة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، 2001، ص 385.

- 25- أوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 302.
- 26- كل الدساتير الجزائرية تكلمت عن الظروف الاستثنائية بدءاً بدستور 1963 مروراً بدستوري 1976 و1989، ووصولاً إلى دستور 1996، غير أن دستور 1976 هو الذي يرجع إليه الفضل في النص على نظرية الظروف الاستثنائية التي كانت في الأصل نشأتها قضائية، ومنصوص عليها في عديد قوانين الفترة الاستعمارية. أنظر:
- Fatiha Benabbou-Kirane, Les Rapports entre le président de la république et l'assemblée dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996, tome 1, thèse de populaire nationale doctorat d'état en droit, faculté de droit, Université d'Alger, 2004, P 159.**
- 27- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، دم ج، الجزائر، 2010، ص 209.
- 28- تميمي نجا، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 01.
- 29- لوثن دلال، مرجع سابق، ص 170.
- 30- الجدير بالملاحظة أن ترتيب المؤسسات التي يستشيرها الرئيس أو يجتمع بها له أهميته القانونية والسياسية، فنظراً لما لتقرير الحالة الاستثنائية من مساس بحقوق وحرقات الأفراد، فإن المؤسس اشترط أولاً استشارة الجهة المراقبة والممثلة للشعب، ثم المؤسسة المكلفة بالسهر على احترام الدستور وحقوق وحرقات الأفراد، ثم الاستماع للجهة المختصة بالمجال الأمني والجهة المنفذة. أنظر:
- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص ص 344-345.
- 31- مصطلح "خطر داهم" لم يكن موجوداً في دستور 1963 (المادة 59) و1976 (المادة 120) حيث كان مصطلح "خطر وشيك الوقوع"، وقد عرف فقط في دستور 1989 (المادة 87) و1996 (المادة 93) وأيضاً في تعديل 2016 (المادة 107)، والملفت للانتباه بأن الاختلاف فقط في النسخة العربية على اعتبار أن النص المحرر باللغة الفرنسية (المنقول حرفياً تقريباً من دستور 1958 الفرنسي) بقي كما هو دون تغيير، ولذلك فإن إضافة كلمة "داهم" ترجع لكون الوقت قد "داهم" محرري دستور 1989 خاصة بعد التزام رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد آنذاك بتقديم مشروع الدستور الجديد في فيفري 1989. حول الموضوع أنظر:
- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص ص 335-347.
- 32- الخطر الداهم هو الخطر وشيك الوقوع، كما يكفي هذا المصطلح لوصف الخطر بالحال والجسيم. أنظر:
- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي "دراسة مقارنة"، الجزء الثاني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 177.
- 33- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2007-2008، ص 38.
- 34- فالحالة الاستثنائية المعلنة سنة 1963 لم تُرفع حتى بعد انقلاب 19 جوان 1965. أنظر: سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 338.
- 35- بركات أحمد، مرجع سابق، ص 41.
- 36- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، 11 جوان 2016، ص 80.
- 37- أنظر: محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية-مصر، 2014، ص 102.
- 38- بعكس دستور 1989 و1996 وأيضاً تعديل 2016، فإن دستور 1963 حوّل لرئيس الجمهورية اتخاذ القرار بمفرده دون طلب رأي أية هيئة سياسية أخرى، فيما نص دستور 1976 على أن يتخذ إجراء الحالة الاستثنائية أثناء اجتماع الهيئات العليا للحزب والحكومة.
- دستور 1989 لم يكن يشترط استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، حيث تنص المادة 87/02 منه على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية..... ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة المجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء...".
- 39- نلاحظ أيضاً بأن المؤسس اقتصر الاستشارة بالنسبة للبرلمان على رئيسي الغرفتين ونفس الأمر بالنسبة للمجلس الدستوري وليس كامل الأعضاء، عكس مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن حيث ورد ذكر المؤسسة ولا رئيسها، علماً بأنه المادة 93 من دستور 1996 ورد ذكر استشارة المجلس الدستوري كمؤسسة وليس رئيس المجلس الدستوري كما ورد في المادة 107 من تعديل 2016.
- 40- مزياني حميد، مرجع سابق، ص 82.
- 41- أنظر: محمد هاملي، مرجع سابق، ص 106. وأيضاً: عز الدين بغادي، مرجع سابق، ص ص 146-148.
- 42- أنظر:
- المادة 04/19: "... يرأس مجلس الوزراء."

المادة 01/197: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني..."

⁴³- عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، دار ربحانة، الجزائر، دون تاريخ النشر، ص 96.

⁴⁴- أنظر:

Pierre-Henri Chalvidan, **Droit Constitutionnel (institutions et régimes politiques)**, édition

NATAHA, nouvelle édition, France, 1996, p 185.

⁴⁵- رئيس الجمهورية لا يملك التشريع خلال حالي الطوارئ والحصار، فالمادة 142 تكلمت فقط عن الأوامر العادية وأيضا التي تتخذ تطبيقا للحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 لا غير. أما حالي الحصار والطوارئ المنصوص عليها في المادتين 105 و106 فيمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ "التدابير" اللازمة التي لا تشمل التشريع على كل حال.

⁴⁶- محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري (التنظيم الإداري)**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة-الجزائر، 2002، ص 99.

⁴⁷- سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص ص 220-221.

⁴⁸- أنظر الرأي رقم 08-99 مؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02-99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر العدد 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.

⁴⁹- نلاحظ بأن المؤسس الدستوري الفرنسي أضاف وسيلة رقابية أخرى عندما نص في المادة 16 من دستور 1985 على استشارة المجلس الدستوري بشأن التدابير المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية. أنظر:

أحمد سلامة بدر، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني**، دار النهضة العربية، القاهرة-مصر، 2003، ص 59.

⁵⁰- لوثن دلال، مرجع سابق، ص 210.

⁵¹- سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص ص 345-347.

⁵²- اجتماع البرلمان هنا أقرب للمجاملة الدستورية بالنظر لحرمانه من أي دور رقابي حقيقي على رئيس الجمهورية طيلة الحالة الاستثنائية.

⁵³- يُفسر الأمر في الدستور الفرنسي بإمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية عن طريق اتهامه بالخيانة العظمى، لكن هذا مختلف في النظام الجزائري الذي لم يكن واضحا حول الجهة التي يمكنها تحريك هذا الإجراء وأحال الدستور الأمر بكامله للقانون العضوي الذي لم يصدر بعد.

أنظر: لوثن دلال، نفس المرجع، ص 200.