

التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري

مديحة بن ناجي

أستاذة محاضرة قسم «ب»

جامعة الجيلاي بونعامة خميس مليانة

المخلص

يعتبر التشريع بأوامر من أهم الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان، فبواسطته يتدخل رئيس الجمهورية في الميادين المخصصة للبرلمان. إضافة إلى السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية خارج مجال القانون فإنه يملك سلطة التشريع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق أوامر، مما يؤدي ذلك إلى حصر وظيفة البرلمان.

ولقد نص المؤسس الدستوري على حالات التشريع بأوامر في المادة 142 من التعديل الدستوري الصادر عام 2016، بحيث يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة العطل البرلمانية بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، وتعرض على البرلمان ليوافق عليها، حيث تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها. كما يمكن له أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

الكلمات المفتاحية: الأوامر التشريعية، رئيس الجمهورية، السلطة التنفيذية، البرلمان.

Résumer :

La législation par ordonnance est l'une des moyens les plus importants pour que le président de la république influe sur le parlement. Par intermédiaire du quel le président de la république intervient dans les domaines spéciaux du parlement. En plus de l'autorité règlementaire détenue par le président de la république en dehors de le domaine de la loi, il a le pouvoir de légiférer dans les domaines du parlement par la loi par ordonnance. Ce qui limite la fonction du parlement.

L'article 142 de la révision constitutionnelle 2016 a prévu les cas de la loi par ordonnance, où le président de la république peut sur des questions urgentes, légiférer en cas de vacance de l'assemblée populaire national ou durant les vacances parlementaires, après avis du conseil d'Etat, et en cas d'exception, le président de la république peut aussi légiférer par ordonnance.

Mots-clés : Loi par ordonnance, président de la république, pouvoir exécutif, parlement.

مقدمة

تتجسد الوظيفة الأساسية للبرلمان في سن القوانين، أي سن القواعد العامة والمجردة والمعبرة عن الإرادة الشعبية، غير أن هذا

لم يعد يتماشى والتحول السياسي الذي شهدته الأنظمة السياسية. حيث أصبح التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أمرا لا مناص منه، فبإمكان رئيس الجمهورية أن ينوب عن البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك في بعض الحالات التي تتميز بغياب البرلمان أو بتجميد نشاطه.

فالأصل أن التشريع محجوز للبرلمان، ولا يمكن التنازل عنه أو تفويضه لسلطة أخرى، ولكن من أجل استمرارية النشاط البرلماني وعدم تعطيل العمل التشريعي وجب تفويض هذا الأمر لسلطة أخرى تتمثل في رئيس الجمهورية، مع مراعاة بعض الشروط الموضوعية والإجرائية.

ومع مطلع القرن العشرين، وما حمله من تطورات على وظيفة الدولة، واتساع نشاطها في مختلف المجالات، وتدخلها في العديد من أنشطة الأفراد المختلفة، وكذا التطور الدستوري الذي نجم عنه وجود الأحزاب السياسية، دفع بعض الدول في دساتيرها إلى تحويل السلطة التنفيذية قدرا كبيرا من الصلاحيات والامتيازات عن السلطة التشريعية، ساهمت في بروز دور السلطة التنفيذية وتقوية مركزها، وهيمنتها على باقي السلطات في الدولة، وذلك من خلال حصر سلطة البرلمان في سن القانون بالنص على صلاحياته المحدودة والمحددة في الدستور، مقابل فتح مجال السلطة التنفيذية وتوسيعه من خلال سلطات التنظيم والتشريع.

وبهذا، وعلى الرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي استقلال السلطات الثلاث في الدولة والمتمثلة في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية وعدم تركيزها في يد واحدة، إلا أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك في الجزائر، إذ رئيس الدولة له اختصاصات عديدة في المجال التشريعي سواء كان ذلك في الظروف العادية أو غير العادية.¹

كما قد منح المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح تشريعية، عن طريق آلية التشريع بأوامر والتي لها قوة القانون، وهذا ما أقره الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958، في عهد الجمهورية الخامسة طبقا لنص المادة 38 منه، إذ يعتبر أول دستور يكرس هذه التطورات كإنقلاب على المفاهيم الدستورية الكلاسيكية، حيث منح للحكومة سلطة سن القوانين بموجب تفويض من البرلمان وفي نطاق محدد زمنيا ووظيفيا، إلا أن هذا الدور التشريعي سرعان ما تفاقم واتسع مجاله، بحيث لم يعد يقتصر على توافر الحالة الاستثنائية لإقراره ومباشرته، بل امتد إلى الحالة العادية، وبذلك تعاظم الدور التشريعي للجهاز التنفيذي بصفة عامة، وتضاءل الدور التشريعي للبرلمان شيئا فشيئا فاسح المجال للتدخل الحكومي في صلاحيات نواب الشعب عن طريق التشريع بأوامر.

ولقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري وعلى غرار فرنسا بهذه الآلية منذ دستور 1963، حيث منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بناء على تفويض من البرلمان أو بنص دستوري، وذلك من خلال ضوابط معينة لا بد من احترامها كتحديد المدة الزمنية، والتفويض في مجالات محددة ووجوب عرضها على المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر للمصادقة عليها.

كما نصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة على هذه الصلاحية إلى غاية التعديل الدستوري 2016، حيث منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في مجالات محددة دستوريا تتمثل أساسا في التشريع في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، كما يمكنه التشريع في الحالة الاستثنائية، بالإضافة إلى التشريع بأوامر في

حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في ظرف 75 يوما من تاريخ إيداعه، وهذا طبقا للمادتين 142 و 138 من التعديل الدستوري 2016.²

فتوسيع اختصاصات رئيس الجمهورية من خلال التشريع بأوامر والذي يتدخل بموجبه في مجال التشريع المخصص والأصيل للسلطة التشريعية، تجلى بفتح مجالات وميادين التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية والتي هي في الأصل مجالات وميادين مخصصة للبرلمان باعتباره السلطة الأصلية التي لها الحق في سن القوانين، بالإضافة إلى المجال الواسع لسلطة التنظيم التي يملكها رئيس الجمهورية، الأمر الذي أدى إلى حصر وظيفة البرلمان واتساع مجال التشريع لرئيس الجمهورية.

ومهذا فالاختصاصات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية تؤكد على تقوية السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية خاصة مع الصلاحيات والاختصاصات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية والتي تخول له التدخل في مجالات السلطة التشريعية. فهل القيود الدستورية الواردة على الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية كافية وكفيلة لحماية الاختصاص التشريعي للبرلمان في النظام الدستوري الجزائري؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا اتباع الخطة التالية:

المبحث الأول: الإطار القانوني للتشريع بأوامر

المطلب الأول: مفهوم التشريع بأوامر

المطلب الثاني: الأساس الدستوري للتشريع بأوامر

المبحث الثاني: حالات التشريع بأوامر

المطلب الأول: التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية

المطلب الثاني: التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية

المبحث الأول:

الإطار القانوني للتشريع بأوامر

يعتبر التشريع بأوامر من أهم الوسائل والآليات التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان، وذلك خلال فترات زمنية محددة دستوريا ووفق إجراءات خاصة وفي الميادين الخاصة بالبرلمان، سواء كانت عادية أو عضوية، حيث اعتبر التشريع بأوامر على أنه حل لسد الفراغ التشريعي ومفتاح للأزمات التي مرت بها الجزائر من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016 من جهة، ومن جهة أخرى اعتبر كوسيلة في يد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للتدخل في السلطة التشريعية، وهو ما سنحاول التطرق إليه من خلال تحديد الأبعاد النظرية للتشريع بأوامر من خلال المطلب الأول، ثم التطرق إلى الأساس الدستوري له بداية بدستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لعام 2016 وذلك في مطلب ثان.

المطلب الأول:

مفهوم التشريع بأوامر

في هذه الدراسة سنحاول تحديد معنى التشريع بأوامر من خلال تعريفه وتحديد الأساس القانوني له والمعايير المعتمدة لتمييزه

عن باقي الوثائق القانونية الأخرى، وذلك بالاعتماد على المعيار الشكلي والمعيار موضوعي.

الفرع الأول: تعريف التشريع بأوامر

تتميز الأوامر التشريعية بكونها نصوصاً قانونية جديدة ذات طبيعة مختلطة، فهي تمثل معايير تنظيمية طبقاً للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة، فهي معايير تشريعية كاملة طبقاً للمعيار الموضوعي، لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم.³

فالتشريع بأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها إلا البرلمان⁴، وهي الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع والتدخل في مجالات السلطة التشريعية.⁵

وبهذا تشكل الأوامر التشريعية تشريعاً حكومياً محضاً ينافس التشريع البرلماني، ووسيلة في يد السلطة التنفيذية للتأثير في البرلمان والتدخل في المجالات والميادين المخصصة للسلطة التشريعية، حيث ساهم التشريع بأوامر في توسيع المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية، والذي يسمح للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم في كل المجالات، فهي تصدر مراسيم في المجالات غير المخصصة للقانون عن طريق السلطة التنظيمية من جهة، ومن جهة أخرى تشريع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق الأوامر التشريعية.

وبهذا فحصر مجال القانون (المادة 140 والمادة 141 من التعديل الدستوري 2016) وإطلاق مجال التنظيم دليل على تراجع دور البرلمان التشريعي، خاصة وأن دور البرلمان وسلطاته تتمثل في التشريع، فالتشريع بأوامر هو تدخل مباشر لرئيس الجمهورية في صلاحيات البرلمان مما يعد انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وللتشريع بأوامر مكانة ضمن التدرج الهرمي للمعايير القانونية، فالبعض يعتبرها مجرد أعمالاً إدارية قبل التصديق عليها من طرف البرلمان طبقاً للمعيار العضوي المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية، فهي عبارة عن قرارات إدارية، وبهذا نستنتج أن الأوامر التشريعية تظل طوال فترة ما قبل التصديق مجرد أعمال إدارية، فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري كبقية القرارات الإدارية الأخرى، إلا أنها تختلف عن هذه القرارات من حيث تمتعها بقوة القانون، وهذا ما يسمح لها بتعديل القوانين السارية المفعول أو حتى إلغائها، تطبيقاً لقاعدة أن القانون الأحدث يستطيع أن يلغي أو يعدل القانون الأقدم إذا كان في الدرجة نفسها.⁶

غير أننا نذهب في الاتجاه الذي يرى بأن الأوامر تعتبر أعمالاً تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية، وذلك لعدة اعتبارات أهمها أن رئيس الجمهورية لا يستمد سلطة التشريع بأوامر من البرلمان عبر إجراء التفويض، بل يقرها له الدستور مباشرة، وهذا ما تؤكد عليه عبارة «يشرع» في نص المادة 124 من دستور 1996.⁷

أما فيما يخص مكانة التشريع بأوامر بعد عرضه على البرلمان وقبل المصادقة عليه، أي من يوم عرضه على البرلمان وقبل المصادقة عليه فتبقى على ما كانت عليه قبل العرض، حيث لا يجوز تعديلها ولا إلغاؤها ومصيرها مرهون بموافقة البرلمان عليها من أجل أن تكتسب قوة القانون وتصبح نافذة.

وبعد عرض الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها، تصبح كمشاريع قوانين، فإذا وافق عليها البرلمان تصبح نافذة، وإذا لم يوافق عليها البرلمان تعد لاجية، وهذا طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

فبعرض الأوامر التشريعية على البرلمان تكتسب الطبيعة القانونية للتشريع، وبهذا تتمتع بالقيمة القانونية للقانون وتخضع للرقابة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على رقابة المجلس الدستوري للتشريع بأوامر، إلا أنه تعد موافقة البرلمان على الأمر خاضعا للرقابة على دستورية القوانين بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، ولكن لا يعقل أن يقوم رئيس الجمهورية بالإخطار عن مدى دستورية أرقام هو بتشريعه، وهو دليل على ضعف الرقابة على دستورية القوانين عن طريق مجلس دستوري.

فبرجوعنا للنصوص المنظمة للرقابة الدستورية في الجزائر، نجد بأن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على مراقبة المجلس الدستوري للأوامر كما فعل فيما يخص المعاهدات والقوانين والتنظيمات، وباعتبار الأوامر بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان قوانين فإنه -من المفروض- يمكن للمجلس الدستوري مراقبتها إذا كانت مخالفة للدستور، وكان من الأفضل لوتدرك المؤسس الدستوري هذا الأمر ونص عليه صراحة في دستور 1996 مثل ما فعل في دستور 1963.⁸

الفرع الثاني: الأساس القانوني للتشريع بأوامر

تتميز الأوامر التشريعية عن الأعمال الأخرى المشابهة لها في عدة نقاط، وللتفريق بينها تم اعتماد معيارين أساسيين يتمثلان في المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

فالمعيار الشكلي مفاده أنه يجب الرجوع إلى الجهة القائمة بالعمل من أجل تحديد طبيعة العمل القانوني الصادر عن الدولة، فإذا كان العمل صادرا عن البرلمان فهو بذلك يشكل عملا تشريعيًا، أما إذا كان العمل صادرا عن هيئة إدارية مكونة للجهاز التنفيذي للدولة فهو عمل إداري ويدخل في نطاق القرارات الفردية أو التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية.⁹

أما أصحاب المعيار الموضوعي فيرون أن التفرقة بين الأعمال القانونية المختلفة تشريعية أو إدارية أو قضائية يجب أن يعتمد على موضوع العمل ذاته. فإذا كان العمل قاعدة عامة ومجردة وأحدث مركزا قانونيا عاما فهو عمل تشريعي، أما إذا أحدث العمل مركزا قانونيا خاصا وتعلق العمل بشخص أو مجموعة من الأشخاص المحددين بذواتهم، اعتبر العمل عملا إداريا، وإذا تعلق العمل بإظهار حكم القانون في نزاع معين اعتبر العمل قضائيا.

ولقد انتقد الفقه في فرنسا الأوامر التشريعية أو اللوائح التفويضية من ناحية أن البرلمان لا يملك حق التنازل عن اختصاصاته لأي سلطة أخرى، لأنه لا يملك حقا أو امتيازًا خاصا به حتى يستطيع التصرف فيه، بل هو ذاته مفوض من قبل الأمة صاحبة الحق في التشريع.¹⁰ خاصة وأن الدستور قد بين اختصاص كل سلطة على حدى، بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتعدى على اختصاص نظيرتها، وذلك عملا بمبدأ الفصل بين السلطات، مما يترتب عليه عدم جواز تنازل أو تفويض أي سلطة لاختصاصاتها لسلطة أخرى، ولذلك فجميع التشريعات الصادرة عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية تعد باطلة وغير جائزة وبالتالي غير مشروعة.¹¹

ولقد حاول الفقهاء إيجاد أساس قانوني للوائح التفويضية (الأوامر) من خلال نظريتين أساسيتين، نظرية التفويض التشريعي ونظرية اتساع السلطة اللائحية.

حيث يرى أنصار نظرية التفويض التشريعي أن البرلمان يقوم بتفويض سلطاته التشريعية إلى رئيس الدولة، ويترتب على ذلك أن تكتسب قرارات هذا الأخير خصائص وقوة العمل التشريعي، إلا أن روادها قد اختلفوا حول تحديد المصدر القانوني للتفويض، فنسبه بعضهم إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بينما نسبه البعض الآخر إلى الاعتبارات العملية.¹²

أما فيما يخص أنصار الاتجاه الخاص بالتفويض الذي يستند إلى قواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، فيرى أصحاب هذا الاتجاه أن انتقال الاختصاص التشريعي من البرلمان إلى الرئيس يفسر بقواعد الوكالة المعروفة في القانون المدني، بحيث يقوم البرلمان بوصفه موكلا بنقل جزء من اختصاصاته إلى رئيس الجمهورية الذي يتصرف باعتباره وكيلًا، وبالتالي فإن تصرفات الرئيس إذا صدرت في حدود الوكالة تكون كما لو كانت صادرة من الموكل ذاته، أي البرلمان، وفي هذا نقل حقيقي للسلطة التشريعية بمقتضاها يتصرف الرئيس باسم البرلمان ونياابة عنه، ولذلك فإن العمل الصادر من الرئيس يحوز نفس خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان.¹³

وفيما يخص أنصار التفويض التشريعي عمل تبرره الاعتبارات العملية والذي تزعمه الفقيه «دوفوا» «Duveaux»، فيرون أن التفويض الممنوح لرئيس الدولة لاتخاذ الأوامر التشريعية هو مخالف للأحكام الدستورية التي تقوم عليها السلطات العامة في الدولة، غير أن هذه المخالفة تبررها الاعتبارات العملية للدولة والتي تعد كحلولا لإنهاء الأزمات والتحكم في الظروف الاستثنائية داخل الدولة.

أما فيما يخص نظرية اتساع السلطة اللائحية والتي جاء بها الفقيه «دوجي» «Duguit»، والذي اعتبر أن التفويض التشريعي لا ينقل الاختصاص البرلماني إلى رئيس الدولة، وإنما يقتصر دوره على توسيع الاختصاص اللائحي للرئيس فقط، فالبرلمان هو المالك الأصلي للوظيفة التشريعية، ومن ثم فإنه يملك سلطة تقديرية واسعة في تحديد نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للرئيس، عن طريق التوسيع منه أو التضييق منه.¹⁴

وبهذا وعلى الرغم من أن التشريع بأوامر يبرر بحجة سد الفراغ التشريعي خلال غياب البرلمان، وعلى الرغم من امتلاكه حجة دستورية وذلك من خلال النص عليه دستوريا في المادة 124 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 142 من التعديل الدستوري 2016، إلا أن ذلك لا يبرر حقيقة أن التشريع بأوامر يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره وسيلة تملكها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية للتدخل في السلطة التشريعية.

المطلب الثاني:

الأساس الدستوري للتشريع بأوامر

إن ممارسة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجال القانوني، ليست على الدوام ممارسة قائمة على التفويض البرلماني، ومرد ذلك مقارنة دستور 1996 والتعديل الدستوري 2016 بدستور الحقبة الأولى. وهو ما سنحاول تبينه من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعلقة بالتشريع بأوامر من خلال الدساتير المتعاقبة على الجزائر، وذلك في

فرعين اثنين.

الفرع الأول: التشريع بأوامر في ظل دستوري 1963 و 1976

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى الأمر التشريعي في ظل دستور 1963 ثم نتطرق إلى الأمر التشريعي في ظل دستور 1976.

أولاً: التشريع بأوامر في ظل دستور 1963

نص دستور 1963 في المادة 58 منه على أنه: «يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محددة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر».¹⁵

ونستخلص من القراءة الأولية لهذه 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. وبهذا هناك ضوابط معينة يجب احترامها تتمثل أساساً في تحديد الزمن، التفويض في مجالات محددة ووجوب عرضها على المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر للمصادقة عليها.¹⁶

وبذلك فمسألة التفويض في دستور 1963 تتم من طرف المجلس الوطني إلى رئيس الجمهورية لفترة زمنية محددة، وهذا الأخير هو الذي يقوم باختيارها لاتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية، كما تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض لمصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر، ومن ثم يجب على رئيس الجمهورية إيداع الأوامر التي اتخذها لدى مكتب المجلس الوطني مباشرة بعد انقضاء هذا الأجل.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1963 قد أعطى تكييفاً متحولاً للأوامر، معتبراً إياها كنصوص تنظيمية قبل مصادقة المجلس الوطني، ونصوص قانونية كاملة بعد موافقته عليها.¹⁷

إلا أننا لاحظنا عدم خضوع الأوامر التشريعية قبل المصادقة عليها لرقابة القضاء الإداري باعتبارها نصاً تنظيمياً، ولا لرقابة هيئة دستورية بعد المصادقة عليها.

وبرجوعنا للدستور المصغر عام 1965 أين كانت الأوامر الأداة الوحيدة للتشريع، نصت المادة 06 من الأمر رقم 182-65 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة على ما يلي: «إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم»، وبهذا أصبح للحكومة الحق في التشريع بأوامر أو مراسيم، وبذلك نستنتج أن الأمر التشريعي أصبح ناتجاً عن تفويض كلي وليس جزئي باعتبار أن الأمر التشريعي استثنائي ومحدد بشروط وإجراءات خاصة، فمفهوم الأمر في الدستور المصغر أصبح تفويضاً كلياً بعدما كان تفويضاً جزئياً، وبهذا تغير مفهوم الأمر التشريعي الكلاسيكي.

ثانياً: التشريع بأوامر في ظل دستور 1976

في ظل دستور 1976، تم اسناد صلاحية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية من خلال نص المادة 153 حيث نصت على أنه: «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».

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

كما أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح «الأوامر» بصريح العبارة، وحدد زمن التشريع بدقة، أي عندما يكون البرلمان في عطلة، وتعرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة، وهنا المؤسس الدستوري تحدث عن الموافقة لا المناقشة، وهو ما أكدته المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي نصت على أن يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني للموافقة على الأوامر دون إحالتها على اللجان المختصة، وبهذا يشارك رئيس الجمهورية البرلمان في التشريع، وهو ما يعد تدخلا في الاختصاص الأصيل للبرلمان.

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع بأوامر في ظل دستور 1976 يشكل نصوصا تشريعية بمجرد صدورها من طرف رئيس الجمهورية، وبذلك فهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنها لا تعتبر نصوصا تنظيمية، بالإضافة إلى عدم خضوعها للرقابة الدستورية.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996 والتعديل الدستوري 2016

لم ينص دستور 1989 على فكرة التشريع بأوامر، بل عادت للظهور من خلال دستور 1996، وأكد عليها التعديل الدستوري لعام 2016 من خلال المادة المعدلة 142.

أولا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996

يستوي القول إنه من المبادئ الأساسية للتطور الدستوري في هذا العصر هو الإقرار العام بالمبدأ القائل بالتشريع التنفيذي، وبالتالي فإن مقتضى دستور 1996 لا ينحصر بالأساس في حماية نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان بقدر ما ينال من مجاله القانوني، ونخص بالذكر هنا أن دستور 1996 كرس مبدأ التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية، فبالنتيجة، باتت بوسع الهيئة التنفيذية أن تشرع في المجال القانوني الكلي وليس الجزئي، حال التشريع التفويضي.¹⁸

ولقد نصت المادة 124 من دستور 1996 على ضوابط وقيود يمارس من خلالها رئيس الجمهورية هذا التشريع، تتمثل في تحديد الفترة المسموح بها بالتشريع وهي:

- شغور المجلس الشعبي الوطني.

- بين دورتي البرلمان.

- الحالة الاستثنائية.

وإضافة إلى الحالات السابقة الذكر هناك حالة خاصة نصت عليها المادة 120 من دستور 1996 تتمثل في عدم موافقة البرلمان على قانون المالية في ظرف 75 يوما.

أ/ شغور المجلس الشعبي الوطني

تتحقق مسألة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله الوجوبي والتلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية أو عند حل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني، أو عند إجراء انتخابات تشريعية مسبقة.¹⁹ حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

ب/ بين دورتي البرلمان

هي حالة دستورية عادية، حيث تجتمع المؤسسة التشريعية دورتين في السنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل²⁰، وبالتالي لرئيس الجمهورية التشريع في فترة زمنية تقدر بشهرين على الأكثر، وهو الأجل الفاصل بين دورة وأخرى.

ج- الحالة الاستثنائية

نصت المادة 124 الفقرة الرابعة على: «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء».

وبهذا منح المؤسس الدستوري سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه التشريعي في الفترة الاستثنائية، أي عندما تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراثها، وله أن يتخذ جميع الإجراءات الاستثنائية التي يستوجبها الوضع للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، وهذه الحالة قد تطول أكثر من ثلاثة أشهر، وبذلك تمتد سلطة التشريع لرئيس الجمهورية لفترة طويلة إلى غاية الإعلان عن انتهاءها.²¹

د- إصدار قانون المالية في حالة عدم موافقة البرلمان عليه خلال 75 يوما من تاريخ إيداعه

نصت الفقرتين 7 و8 من المادة 120 من دستور 1996 على: «يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة».

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

نلاحظ هنا إمكانية الاستغناء عن المعيار التشريعي واستعمال المعيار القانوني كبديل عنه، مساو له في القوة القانونية وفي الآثار المترتبة عنه، فالموافقة على قانون المالية من اختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمن بأجل خمسة وسبعين يوما من تاريخ إيداع المشروع، وبانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص بأثر مباشر، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر.²²

كما تجدر الإشارة على أن الأوامر التشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على البرلمان ليوافق عليها في أول دورة له، وهو ما نصت عليه المادة 124، والعرض هنا يقتصر على الموافقة دون المناقشة، وبهذا خول المؤسس الدستوري لكل غرفة في البرلمان أن تراقب -لاحقا- الأمر التشريعي، أي إما أن توافق أولا توافق على النص جملة وليس تفصيلا.

وهنا نستشهد بالمادة 38 من القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث نصت على أنه: «يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل».²³

إلا أنه بالنظر إلى واقع النظام السياسي والدستوري يبدو من الصعب للغاية رفض البرلمان للأمر لا سيما وأنه دخل حيز التنفيذ قبل عرضه على البرلمان، وهذا من شأنه أن يتسبب في إحجام أعضاء البرلمان عن رفضها.²⁴

ثانيا: التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2016

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أنه: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة

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

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لأغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

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

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

نستنتج من هذه المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2016 أحدث تعديلات في نص المادة 142 مقارنة بالمادة 124 من دستور 1996، وذلك يظهر بداية من خلال إضافته لعبارة «مسائل عاجلة»، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إلا في مسائل عاجلة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن المؤسس الدستوري وضع قيودا جديدا للتشريع بأوامر يتمثل في وجود مسائل عاجلة، إلا أن هذه العبارة «مسائل عاجلة» عبارة فضفاضة غير واضحة، تأخذ عدة تأويلات، وبذلك يعود تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فهو الوحيد الذي يقدر إن كان ذلك الظرف مسألة عاجلة أم لا.

أما فيما يخص حالات التشريع بأوامر، فلقد عدل المؤسس الدستوري حالة «بين دورتي البرلمان» الموجودة في دستور 1996 بحالة «العطل البرلمانية»، حيث أصبح للبرلمان دورة واحدة تقدر بعشرة أشهر، وعطلة تقدر بشهرين على الأكثر، كما احتفظ بباقي الحالات كما هي.

وتجدر الإشارة إلى أنه أصبح لمجلس الدولة دورا استشاريا جديدا في التعديل الدستوري لعام 2016، فطبقا للمادة 142 أصبح مجلس الدولة يقدم استشارة إلى رئيس الجمهورية فيما يخص التشريع بأوامر، وهو ما يعتبر اتجاهها محمودا للمؤسس الدستوري، إلا أن رأي مجلس الدولة غير ملزم لرئيس الجمهورية، فيمكنه الأخذ به كما يمكنه عدم الأخذ به، وبهذا يبقى دور مجلس الدولة استشاريا غير ملزم.

كما أبقى المؤسس الدستوري على فكرة إلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، إلا أنه لم يحدث ليومنا هذا وأن رفض البرلمان أمرا واحدا من الأوامر التشريعية.

المبحث الثاني:

حالات التشريع بأوامر

إن حالات التشريع بأوامر تتمثل أساسا في التشريع بأوامر في غيبة البرلمان والتشريع بأوامر في ظل الظروف الاستثنائية، أما الحالة المتعلقة بإصدار قانون المالية بأمر، فإننا لا نفصل فيها باعتبار أن دور رئيس الجمهورية في هذه المسألة لا يتعلق بالمشاركة في تحديد وصياغة مضمون هذه الأوامر (وهذا من الناحية النظرية)، ولكنه يمارس اختصاصا محدودا يتعلق بإصداره لقانون المالية فقط، في حالة عدم تصديق البرلمان عليه في ظرف 75 يوما. وبهذا سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية ثم التشريع بأوامر في ظل الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول:

التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية

تتجسد حالات التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية في نقطتين أساسيتين، التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والتشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية، وهذا طبقاً للمادة 142 من التعديل الدستوري لعام 2016. حيث قيد المؤسس الدستوري هذا الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بجملة من الشروط والقيود، وهو ما سنتطرق إليه في فرعين اثنين.

الفرع الأول: التشريع بأوامر في غيبة البرلمان

يقصد بالتشريع بأوامر في غيبة البرلمان اصدار رئيس الجمهورية لأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وحالة العطل البرلمانية.

أولاً: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني حالة حل المجلس الشعبي الوطني وأيضاً انتهاء الفترة التشريعية للمجلس وتأخر انعقاد المجلس الجديد صاحب سلطة التشريع.²⁵

ففي ظل دستور 1996 منح المؤسس الدستوري سلطة الحل لرئيس الجمهورية وذلك بطريقتين الأولى منصوص عليها في المادة 82 من الدستور، وتتمثل في الحل الوجوبي الخاص بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة عرض برنامج الحكومة على المجلس الشعبي الوطني، أما الطريقة الثانية فنصت عليها المادة 129 من دستور 1996 والتي اعتبرت الحل سلطة دستورية لرئيس الجمهورية وبدون سبب. ويتم استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

وهذا فحل المجلس الشعبي الوطني يكشف إما عن عدم وجود أغلبية برلمانية تمكن من سير شؤون العامة أو أن الحكومة التي عينت على أنقاض الحكومة السابقة الفاشلة في الحصول على تأييد المجلس الشعبي الوطني عادت بنفس البرنامج الذي سبق وأن رفض.

وتجدر الإشارة إلى أن الحل التلقائي الخاص بنص المادة 82 من دستور 1996 وجد من أجل تفادي الانسداد المؤسسي الذي قد يحدث في حالة الخلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، والذي يكون سببه رفض برنامج الحكومة للمرة الثانية من المجلس الشعبي الوطني.

أما فيما يخص التعديل الدستوري لعام 2016، فلم يحدث تعديلات عميقة فيما يخص سلطة الحل، حيث لاحظنا إضافة استشارة رئيس المجلس الدستوري إلى الهيئات الأخرى فيما يخص الحل المنصوص عليه في المادة 129 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

ونظراً للضرورة العملية التي تفرضها وتبررها ضرورة الحاجة للتشريع بأوامر في فترة حل البرلمان، خاصة مع تعطيل العمل التشريعي، فإن التشريع بأوامر يعتبر كحل واجب في مثل هذه الظروف.

ثانياً: التشريع بأوامر في العطل البرلمانية

يعتبر تحديد مدة الدورات التشريعية عملاً أساسياً للمؤسسة التنفيذية في مواجهة المؤسسة التشريعية، وإن كان ذلك يعود إلى أسباب موضوعية تتمثل في استحالة استمرار دورة البرلمان طيلة السنة.²⁶

ففي دستور 1976 ودستور 1989 كان المجلس الشعبي الوطني يجتمع دورتين في السنة، تقدر مدة كل دورة بثلاثة أشهر²⁷، ثم تم تعديل مدة انعقاد البرلمان كل دورة بأربعة أشهر أي ثمانية أشهر في السنة وذلك في دستور 1996، أما في التعديل الدستوري 2016 أصبح عدد دورات انعقاد البرلمان دورة واحدة في السنة مدتها عشرة أشهر على الأقل، وبالتالي تصبح العطلة البرلمانية تقدر بشهرين على الأكثر وهي المدة الباقية لرئيس الجمهورية للتشريع فيها بأوامر، وهو ما نصت عليه المادة 135 من التعديل الدستوري 2016.

الفرع الثاني: شروط التشريع بأوامر في غيبة البرلمان

نظرا لما ترتبه فترة غيبة البرلمان من تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية، وضع الدستور مجموعة من القيود والضوابط الخاصة بالتشريع بأوامر تتمثل في:

أولا: تحديد الفترة المسموحة له للتشريع عن طريق أوامر

حدد المؤسس الدستوري الفترة التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر والمتمثلة في شغور المجلس الشعبي الوطني وفي العطل البرلمانية وفي الحالة الاستثنائية، بالإضافة إلى حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في ظرف 75 يوما من تاريخ إيداعه.

وبهذا لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حضور البرلمان، فالأصل العام أن البرلمان هو من يشرع والاستثناء يبقى لرئيس الجمهورية في حالة غيبة البرلمان أو في الحالة الاستثنائية. وهذا لتحقيق عدم المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

ثانيا: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

يعتبر شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء من الشروط الأساسية التي يجب على رئيس الجمهورية احترامها عند اتخاذها للأمر، وأيما كانت الفترة الخاصة به، حيث يجب على رئيس الجمهورية الأخذ بهذا الشرط في كل حالات التشريع بأوامر، وهذا طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016.

فعرض الأوامر على مجلس الوزراء يعد إجراء شكلي فقط، فمسألة العرض تعتبر كموافقة للمجلس على الأمر المتخذ من طرف رئيس الجمهورية، ومن أجل منح الأمر قيمة معنوية باعتبار أن السلطة التنفيذية موافقة على هذا العمل المتخذ من طرف رئيس الجمهورية.

وبهذا فاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يعتبر إجراء استشاري لأن أعضاء مجلس الوزراء غير محددة طرق تدخلهم ولا الأغلبية المتبناة حتى تقبل الأوامر.

ونخلص في الأخير إلى أن اختصاص مجلس الوزراء فيما يخص التشريع بأوامر غير مستقل عن رأي وقرار رئيس الجمهورية، ولو أنه عمليا يمارس اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء إلا أن هذا الأخير لا يملك أية وسيلة لفرض رأيه، ولا يملك حتى سلطة إخطار المجلس الدستوري، مما يجعل رئيس الجمهورية حرا وغير مقيد في اتخاذ هذه الأوامر.²⁸

ثالثا: الشرط المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له

يجب على رئيس الجمهورية عرض النصوص التي اتخذها على كل غرفة في البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، حيث تعد لاجية

الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

فلرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في اتخاذ أوامر تشريعية وفي الميادين الخاصة بالبرلمان سواء كانت عادية أو عضوية دون قيود أو حدود موضوعية تمنعه من ذلك، وهذا ما يؤدي إلى تدخل رئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي للبرلمان، وهو ما يمس بمبدأ الفصل بين السلطات.

لكن تجدر الإشارة إلى أن تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية عن طريق أوامره واستثناء للقاعدة العامة، فالتدخل هنا تفرضه فكرة الضرورة أو المسائل العاجلة التي تستدعي اتخاذ الأمر التشريعي. وهذا إن كانت تشريعات البرلمان كافية للسيطرة على الظروف أو تتحمل هذه الأخيرة عودة البرلمان إلى دورته للقيام بالتشريع، فلا يمكن لرئيس الجمهورية إصدار هذه النصوص، خاصة وأن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري 2016 قيد رئيس الجمهورية بالمسائل العاجلة، غير أن تحديد تلك المسائل يبقى متوقفاً على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فهو الوحيد الذي يملك سلطة تحديد إن كانت المسألة عاجلة أم لا.

ويتربط عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له أن يتخذ بشأنها أحد المواقف التالية:

- الموافقة على الأوامر وبالتالي يضيف عليها قوة القانون.

- قد يرفض صراحة هذه الأوامر وبالتالي تعد لاغية.

- وقد يبقى البرلمان صامتا ولا يبدي رأيه لا بالموافقة ولا بالرفض.

وهنا تثار عدة إشكالات، فهل اعتبار الأوامر لاغية إن لم يوافق عليها البرلمان، تسري بأثر رجعي أم تسري في المستقبل فقط؟ وهل يجوز للبرلمان الموافقة على بعض نصوص الأوامر وعدم الموافقة على البعض الآخر؟ وماذا يعد صمت البرلمان، هل هو موافقة أم عدم موافقة على الأمر التشريعي؟

فبالنسبة للإشكال الأول، فإن الرأي الراجح يذهب إلى أن الإلغاء يمتد إلى المستقبل فقط، باعتبار أن الأثر الرجعي هو استثناء لا يترتب إلا بنص صريح نظرا لما قد ينطوي عليه من مساس ببعض الحقوق والمراكز القانونية، فتظل هذه الأوامر سارية ومحتفظة بطبيعتها الإدارية.

إلا أننا نرى أنه يجب على المؤسس الدستوري أن يبين أثار هذا الإلغاء فهل يسري للمستقبل أم بأثر رجعي، حيث يترك للبرلمان أن يقرر زوال هذه الأوامر بأثر رجعي أي من تاريخ صدورها أو من تاريخ عدم الموافقة عليها، أي زوال الأثر القانوني بالنسبة للمستقبل فقط.

أما بالنسبة للإشكال الثاني، فيجوز للبرلمان أن يوافق على بعض النصوص ولا يوافق على البعض الآخر، فمن يملك الكل يملك الجزء، لأن البرلمان هو صاحب ذلك الاختصاص، والقول بغير ذلك معناه فرض الخناق على البرلمان وإجباره على قبول بعض الأوامر بالرغم من عدم موافقته على بعض أحكامها، أو يرفض الأوامر بمجرد اعتراضه على جزء ضئيل من أحكامها.²⁹

لكن البرلمان لا يمكن له أن يرفض جزء من الأمر ويقبل بالجزء الآخر لأن دوره محصور في الموافقة وليس المناقشة أو التعديل، فدوره يتمثل في الموافقة على الأمر كاملا أو رفضه كاملا.

وبالنسبة للإشكال الثالث، فقد تعددت الآراء في الإجابة على هذا السؤال، فيرى البعض أنه لا يمكن تفسير صمت البرلمان اتجاه الأوامر على أنه تصديق عليها أو رفض لها، وإنما لا بد أن يتخذ البرلمان موقفا إيجابيا بشأنها، وبهذا تظل هذه الأوامر سارية المفعول وتمتعة بقوة القرارات الإدارية حتى ينظر البرلمان في أمرها، ويرى البعض الآخر أن سكوت البرلمان عن الموافقة يؤدي إلى إلغاء الأوامر بالنسبة للمستقبل، وذلك لأن الموافقة تعد شرطا أساسيا لصلاحية هذه الأوامر وبدونها لا يكون لها أي وجود قانوني.³⁰

ويرى الفريق الثالث أن صمت البرلمان يعد موافقة ضمنية على الأوامر، فللموافقة وجهين، وجه سلبي يتمثل في سكوت البرلمان، ووجه إيجابي يتمثل في التصويت على الأوامر.³¹ أما الرأي الراجح والذي نؤيده، هو أن صمت البرلمان في اتخاذ موقف إيجابي بصدد الأوامر المعروضة عليه هو بمثابة رفض لها، وذلك يعود لسببين:

في حالة موافقة البرلمان على الأوامر فإنها تأخذ شكل وقوة القوانين، فتتحصن من الطعن فيها أمام القضاء الإداري، وهذا يتطلب عملا إيجابيا، إذ لا يتصور أن ينشأ قانون بعمل سلبي.

رغم عدم تحديد نص المادة 124 من دستور 1996 المعدلة بالمادة 142 من التعديل الدستوري 2016 لمدة زمنية محددة يتعين على البرلمان خلالها الإفصاح عن اتجاهه بصدد الأوامر المعروضة عليه، فإنه متى انتهت الفترة التشريعية للبرلمان دون ابداء رأيه فإن ذلك يعد رفضا للتصديق حتى لا تفرض إرادته على البرلمان القادم.³²

المطلب الثاني:

التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية

تعترف جل الأنظمة الدستورية المقارنة لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية التشريع في ظل الظروف الاستثنائية وهو ما يسعى بتشريعات الضرورة، حيث تختلف هذه الأنظمة في تنظيم الحالة الاستثنائية، سواء من حيث الشروط والإجراءات القبلية أو البعدية الواجبة لممارسة هذا العمل، أو من حيث تكييف طبيعة هذه التشريعات ومدى خضوعها للرقابة. وبهذا سنحاول البحث عن مدلول الحالة الاستثنائية وكذا القيود القانونية لممارسة هذا الاختصاص.

الفرع الأول: الإطار الدستوري للحالة الاستثنائية

تجد نظرية الظروف الاستثنائية مصدرها من فكرة الضرورة التي تمثل تقنية قانونية حديثة نسبيا، والتي بدورها تستمد جذورها من العبارة الرومانية القديمة «supramalex populi salus»، أي أن سلامة الشعب فوق سلامة القانون.³³ فلقد نص الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة 16 منه على هذه الصلاحية، حيث يجتمع الفقه الفرنسي على أن المادة 16 تعتبر بمثابة ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطات المشرع، وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في قضائه.³⁴

أما في النظام الدستوري الجزائري، فقد نص في جل دساتيره المتعاقبة على الظروف الاستثنائية، بداية بدستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016، حيث نصت المادة 93 فقرة أولى من دستور 1996 المعدلة بالمادة 107 من التعديل الدستوري

2016 على أنه: «يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها»، وبهذا يظهر من خلال هذه الفقرة أن تقدير الحالة الاستثنائية يعود لرئيس الجمهورية وحده، فهو الذي يقرر هذه الحالة، وهو الذي يقرر متى يمكن اللجوء إليها، فهو بذلك يحدد -فعلا- إن كان هناك خطر داهم يستدعي تقرير الحالة الاستثنائية، فريئس الجمهورية يملك سلطة تقديرية واسعة في تقرير الحالة الاستثنائية، ولا تنازعه أي هيئة في ذلك.

كما نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد ربط إمكانية التشريع بأوامر بالحالة الاستثنائية، وذلك يدل على أن هناك شروط قانونية ضرورية لإمكانية التشريع بأوامر في ظل هذا الطرف.

أولاً: الشروط الموضوعية للحالة الاستثنائية

حددت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 الشروط الموضوعية المتعلقة بتقرير الحالة الاستثنائية، والمتمثلة في وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

فلقد اشترط المؤسس الدستوري وجود خطر داهم لتقرير الحالة الاستثنائية، والخطر الداهم في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالزوال أو بالانتقاص.³⁵

وبالنسبة لوجود خطر داهم فإن المؤسس الدستوري لم يحدد من خلال نص المادة 107 صفة هذا الخطر ولا موضوعه ولا مصدره الداخلي أم الخارجي، ولا نطاقه الزمني متى يبدأ ومتى ينتهي أو حتى درجة جسامته. وهذا عكس ما جاء به المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 16، حيث جاء بشروط محددة تتعلق بموضوع الخطر وصفاته، فاشترط أن يكون الخطر حالاً وجسيمياً ومعياريه هذه الجسامة يؤدي إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، ومن حيث موضوعه أن يمس الخطر بأنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداته الدولية.³⁶

أما من حيث مصدر الخطر، فطالما لم يحدد النص مصدر هذا الخطر، فإن الأمر يستوي أن يكون مصدر الخطر داخلياً أو خارجياً، لأن تهديد المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها يمكن أن يكون لأسباب داخلية، كما يمكن أن يرجع لأسباب خارجية كحالة التهديد بالحرب، ويستوي كذلك الأمر أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو اقتصادية، وتبقى درجة خطورة أي وضع مرهونة بالملازمات والظروف التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية.³⁷

وبذلك فتقرير الحالة الاستثنائية يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فهو الذي يحدد متى تبدأ ومتى تنتهي هذه الحالة، كما يحدد ما إذا كانت -فعلاً- هناك حاجة لتقرير الحالة الاستثنائية أم لا.

أما فيما يخص الشرط الثاني والمتمثل في أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، فهذا يعني أنه لا يكفي مجرد قيام الخطر بل لابد أن يكون الخطر مؤثراً على نحو معين، بحيث يحدث تهديد لمؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ويقصد بالخطر المهدد الخطر الذي تتوافر فيه قدر من الصلاحية أو القدرة على الانتقاص من المصالح المهددة أو يؤدي إلى زوالها.³⁸

وللتعبير عن هذا الشرط استعمل المؤسس الدستوري الجزائري عبارة «يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية»، غير أن هذه

العبارة مطاطة وغير واضحة، فهل يقصد بها الشلل التام لمؤسسات الدولة الدستورية أم عدم السير المنتظم لها؟ ذهب أغلب الفقه الفرنسي في تفسيره للمادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 إلى التفسير الواسع والذي يعتبر أن اللجوء إلى نص المادة 16 يكفي فيه تعثر السلطات عن سيرها، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل التام أو العجز الكلي عن أداء دورها الدستوري، وذلك للأسباب التالية:

أن المادة 16 نصت على وجوب انعقاد البرلمان بقوة القانون، وهو ما يفترض أن البرلمان قادر على الانعقاد ولم يصب بالعجز الكلي أو العجز المادي الذي يحول دون انعقاده.³⁹

أن من غير المنطقي أن نطالب رئيس بالانتظار وعدم التدخل لمواجهة الأزمة حتى يصبح البرلمان والحكومة معا في حالة شلل تام يمنعهما من أداء الدور المنوط بهما طبقا للدستور.⁴⁰

أن نص المادة 16 صريح في دلالة على الاعتقاد بعدم السير المنتظم، ومقتضى ذلك الاعتقاد ألا تعد السلطة الدستورية قادرة على مباشرة مهامها بصورة طبيعية، وبذلك فـ رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يقرر متى تعتبر السلطات العامة غير قادرة على ممارسة مهامها بصورة طبيعية وله سلطة تقديرية في هذه المسألة.

وما يؤكد هذا التفسير أن المادة 16 من الدستور الفرنسي شأنها شأن المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، هو أن هذه الأخيرة قد نصت على وجوب انعقاد البرلمان بقون القانون عند اللجوء إلى إعلان الحالة الاستثنائية، وهو ما يؤكد على أن البرلمان ليس في حالة عجز.

ثانيا الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية

نصت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 على الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية، والمتمثلة في مجموعة من الاستشارات الاختيارية لبعض المؤسسات الدستورية، وهذه الاستشارات غير ملزمة من حيث الأخذ بها، فيمكن لرئيس الجمهورية الأخذ بها كما يمكنه عدم الأخذ بها، لكنه ملزم بإجراء الاستشارة، حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية، وهذا يدل على السلطة التقديرية الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية في تكييف الأمور واتخاذ القرار بنفسه.

ولقد ألزمت المادة 107 من الدستور رئيس الجمهورية باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، فاستشارة هذه الشخصيات تضفي قيمة سياسية، واقعية وأدبية فضلا عن تحريره من عبء المخاطرة السياسية التي يحتمل أن يتعرض لها في حالة انفراده باتخاذ القرار.⁴¹

كما يشترط الدستور في قيام الحالة الاستثنائية اجتماع البرلمان وجوبا، فالمقصود بانعقاد البرلمان بقوة القانون هو أن يجتمع دون حاجة لاستدعائه من طرف السلطة التنفيذية، كما هو الحال في الظروف العادية إن كان في عطلة، وإن كانت الصياغة باللغة العربية للفقرة الرابعة من المادة 107 من الدستور لا تدل على ذلك صراحة، حيث ورد فيها عبارة «وجوبا» والتي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد، بعكس الصياغة باللغة الفرنسية لهذه الفقرة والتي تعد أكثر وضوحا ودلالة، حيث نصت «droit plein en réunit se»، أي أن البرلمان يجتمع بقوة القانون، وبذلك لا يمكن لرئيس الجمهورية

الاعتراض على ذلك قانونيا.⁴²

كما يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم ينص في المادة 107 على أن البرلمان يبقى مجتمعاً طيلة الفترة الاستثنائية على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي والذي نص صراحة على ذلك من خلال المادة 16 من دستور 1958. كما نص على عدم إمكانية الرئيس بحل الجمعية الوطنية أثناء الحالة الاستثنائية، وهو ما يشكل ضماناً أكبر للسلطة التشريعية خلال هذه الفترة، وذلك خلافاً للوضع في الجزائر حيث لم ينص المؤسس الدستوري على ذلك، مما قد يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الاستثنائية وإن كان المنطق القانوني يقتضي عدم وقوع ذلك.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر كآلية لمواجهة الحالة الاستثنائية

إن تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية -بضرورة دفع هذه الأوامر للخطر الذي يهدد استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية- ترتب عليه تميز هذه الأوامر بالطبيعة الاستثنائية⁴³، بمعنى أن الأوامر التشريعية تسري فقط أثناء هذه الفترة، وبمجرد تقرير الطرف الاستثنائي تسقط معه هذه الأوامر، وذلك لأنها صدرت أصلاً من أجل تحقيق غاية معينة وهي دفع الخطر والمحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، فإذا حققت هذه الغاية وقرر رئيس الجمهورية إنهاء الحالة الاستثنائية بعد اتباعه للأشكال والإجراءات المتبعة لدى إعلانها تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال، فإن هذه الأوامر لم يعد هناك داع للعمل بها.⁴⁴

ولقد منح الدستور من خلال نص المادة 107 رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية، وفي هذا تدخل في مجال السلطة التشريعية، كما أن هذه المادة قد وسعت في الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية عندما نصت على أن الحالة الاستثنائية تسمح لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، وبهذا فما المدى الذي يمكن أن تصل إليه هذه الإجراءات؟ وهل ترد عليها قيود؟

اعترفت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 باتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة الحالة الاستثنائية دون أن تحدد مظاهرها أو نطاقها، ولنفس السبب حاول الفقه الفرنسي تحديد نطاق تلك السلطات، وفي اعتقادنا أن هذا ما يصلح للتطبيق في النظام الجزائري، وذلك بالاستناد للتشابه الواضح بين المادة 16 من الدستور الفرنسي والمادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري.

أولاً: في مجال إلغاء وتعديل الدستور

لم ينص الدستور الجزائري ولا الدستور الفرنسي من خلال المادتين 107 و16 على إمكانية تعطيل الدستور أو إلغائه، وإنما اكتفتا بإعطاء رئيس الجمهورية سلطة ممارسة جميع الإجراءات الاستثنائية التي تمكنه من التحكم في الوضع، حيث نصت المادة 107 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 على أنه: «تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية...». وتنص المادة 16 من الدستور الفرنسي على «...ويتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف ... ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن...».

حيث أجمع الفقه الفرنسي على أن تطبيق المادة 16 من الدستور يؤدي إلى تركيز كل السلطات في يد رئيس الجمهورية، وله

أن يصدر القرارات مهما كانت طبيعتها دون أن يتعرض لمخافة الدستور، فلا يجوز لرئيس الجمهورية ان يقوم بإلغاء أو تعديل الدستور لأن ذلك يخالف الغاية التي من أجلها وضع النص وهي وضع المؤسسات الدستورية على الطريق.45 كما لا يمكن تعديل الدستور في هذه المرحلة لأن هذه الظروف استثنائية ومؤقتة غير دائمة، ولا يمكن استغلال ظروف وقتية لوضع أحكام وقواعد ثابتة، ومن الأجدر أن يتم تعديل الدستور في ظروف عادية وليس في حالة أزمة سياسية تعرفها البلاد.⁴⁶ وعلى الرغم من عدم تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية بدقة في المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 إلا أنه لا يمكن وقف العمل بالدستور أو لا خرق أحكامه إلا في حالة الحرب، فنظرا لخطورة الوضع يوقف العمل بالدستور طيلة هاته الفترة وترتكز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية.

ثانيا: في المجال التشريعي

تعتبر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 بمثابة ترخيص منحه المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لمباشرة جميع اختصاصات المشرع العادي، إلا أن ممارسة هذه الاختصاصات تستوجب توفر شرطين أساسيين:

- الشرط الأول: أن تكون هناك علاقة سببية بين الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية وبين الظروف الاستثنائية.
- الشرط الثاني: أن يكون الهدف من هذا التشريع هو إعادة السلطات العامة الدستورية إلى عملها في أقرب وقت وضمان السير الحسن لمؤسسات الدولة، وإلا اعتبرت هذه القرارات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية غير مشروعة.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 لم تتضمن أي تحديد للمدة الزمنية التي تطبق خلالها، فالمؤسس الدستوري لم يشر إلى فترة تطبيق هذه المادة ولا مدة سريان الأوامر التشريعية التي تدخل في ظل الحالة الاستثنائية، حيث ترك ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده. وهنا يثار الاشكال التالي: ما مصير الأوامر التشريعية التي صدرت في ظل الحالة الاستثنائية بعد الإعلان الرسمي عن انتهاء هذه الحالة؟

فبالنسبة لمدى سريان الإجراءات الاستثنائية بعد الإعلان الرسمي عن انتهاء الحالة الاستثنائية، فإن الفقه الفرنسي أقرب مبدأ الارتباط والتلازم الزمني بين الإجراءات الاستثنائية والظروف المثيرة لتلك الإجراءات، فإذا ما انقضت الظروف الاستثنائية فإن جميع الإجراءات الاستثنائية تسقط من تلقاء ذاتها، وتعود الأمة إلى نظامها الدستوري العادي، معتبرا أن انتهاء تلك الحالة سببا مؤديا إلى سقوط جميع الإجراءات الاستثنائية من تلقاء نفسها بما فيها الأعمال التشريعية.⁴⁷

والقاعدة نفسها تطبق في الجزائر من خلال المادة 107 من التعديل الدستوري، حيث أنه من خلال طبيعة الأوامر التشريعية يجب أن ينتهي العمل بها بمجرد الإعلان عن رفع الحالة التي تمت في ظلها، فبتقرير إنهاء الحالة الاستثنائية طبقا للفقرة الخامسة من المادة 107 فإنه يتوقف العمل بكل الإجراءات الاستثنائية التي صدرت في ظلها، وبذلك تلغى الأوامر التشريعية باعتبارها قوانين مؤقتة خاصة بفترة استثنائية.

ثالثا: في المجال التنظيمي

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية طبقا للمادة 143 من التعديل الدستوري 2016، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال سواء في الحالة العادية أو الحالة الاستثنائية، فيشرع في المجالات الخاصة بالبرلمان بأوامر تشريعية، كما يشرع في

المجالات الخارجة عن ميادين البرلمان عن طريق مراسيم رئاسية، وبهذا فسلطة رئيس الجمهورية واسعة وغير مقيدة تشمل حتى مجال التشريع، وبهذا حصر مجال القانون وإطلاق مجال التنظيم دليل على تراجع دور البرلمان التشريعي.

خاتمة

على الرغم من التعديلات التي طرأت على الدساتير المتعاقبة على الجزائر وخاصة التعديل الدستوري لعام 2016، لم نلتمس تغييرات وتعديلات ذات أهمية كبيرة فيما يخص التشريع بأوامر، فالمؤسس الدستوري خصص مادة واحدة للتشريع بأوامر والمتمثلة في المادة 142، حيث أنه من خلال تحليلنا للمادة خلصنا إلى النتائج التالية:

- استعمال المؤسس الدستوري عبارة «مسائل عاجلة» الواردة في نص المادة 142 والتي تعد كقيد لرئيس الجمهورية، حيث لا يمكن له أن يشرع بأوامر إلا في مسائل عاجلة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذه العبارة فضفاضة وغير واضحة يعود تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

- يشرع رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي العطل البرلمانية بعد استشارة مجلس الدولة، حيث أن هذه الاستشارة غير ملزمة فيمكن لرئيس الجمهورية أن يأخذ بها كما يمكنه الامتناع عن الأخذ بها.

- وبالنسبة لعرض رئيس الجمهورية للنصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، فهنا العرض من أجل الموافقة دون المناقشة أو التعديل، وهذا ما يدل على الدور المحدود للبرلمان في اتخاذ التشريعات بأوامر والذي يقتصر على الموافقة أو عدم الموافقة على الأمر.

- إن التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 107 من التعديل الدستوري 2016 والتي لم تتضمن أي تحديد للمدة الزمنية التي تطبق خلالها، فالمؤسس الدستوري لم يشر إلى فترة تطبيق هذه المادة ولا مدة سريان الأوامر التشريعية التي تدخل في ظل الحالة الاستثنائية، فكل ذلك يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

وبهذا فالتشريع بأوامر يعد من أهم الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان، وذلك من خلال تشريع رئيس الجمهورية في المجالات والميادين الخاصة بالبرلمان، إضافة على امتلاكه دستوريا السلطة التنظيمية، فهو يشرع في المسائل غير المخصصة للقانون عن طريق مراسيم، ويشرع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق التشريع بأوامر، وهو ما يؤدي إلى حصر مجال القانون وتوسيع مجال التنظيم، وهذا ما يؤدي إلى استمرارية المبدأ القائل بـ «عقلنة البرلمان الجزائري» بتقييد سلطة البرلمان وفرض قيود وشروط عليها عند ممارسة آلية التشريع وكذا التدخل في ميادينه المحددة دستوريا.

الهوامش:

1-voir : Françishamon ,Michel troper ,Droit constitutionnel ,L.G.D.J 28 .édition ,2003 ,P.593

2- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ررقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

3- رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط1، دار الكتاب الحديث للنشر، القاهرة، 2013، ص9.

4- سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، العدد 6، 2014، ص50.

- 5- سهام عبد النور، التشريع بأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، 2007-2008، ص 08.
- 6- رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 13.
- 7- عقيلة خرباش، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 57 وما بعدها.
- 8- بن زاغونزيم، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2008، 2009، ص 547.
- 9- انظر: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 177.
- 10- محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990، ص 63.
- 11- المرجع نفسه، والصفحة نفسها.
- 12- رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 22.
- 13- انظر عمر حلي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 149.
- 14- رابحي حسن، محاولة نظرية للاقترب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، الجزائر، 2008، ص 74.
- 15- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 9/10/1963، ج رقم 64 لسنة 1963.
- 16- بن زاغونزيم، مرجع سابق، ص 402.
- 17- رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 29.
- 18- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2015، ص 177.
- 19- انظر المادتين 82/1 و 129 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
- 20- انظر المادة 118 فقرة 1 و 2 من دستور 1996.
- 21- انظر المادة 93 من دستور 1996.
- 22- كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الجزائر، 2000، 2001، ص 61.
- 23- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما

- والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج رقم 15 لسنة 1999.
- 24- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 205.
- 25- رداة نور الدين، التشريع عن طريق أوامره وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، 2005/2006، ص 47 و 48.
- 26- رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 53.
- 27- المادة 146 من الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج رقم 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976، والمادة 112/1 من المرسوم الرئاسي رقم 18-89 المؤرخ في 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج رقم 9 مؤرخة في 1 مارس 1989.
- 28- رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 56.
- 29- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 175.
- 30- محمود أبو السعود حبيب، مرجع سابق، ص 106.
- 31-René Capus ,Droit administratif général 10 eme édition, Paris, 1996, p 611.
- 32- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا)، دار النهضة العربية القاهرة، 2003، ص 344.
- 33- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط6، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1976، ص 208.
- 34 -Jean Lamarque », L'égalité constitutionnelle et contrôle juridictionnel des actes pris en vertu de l'article 16 « , S.J, n : 1711,1962.
- 35- وجدي ثابت غابريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 101.
- 36- رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 79.
- 37- المرجع نفسه، والصفحة نفسها.
- 38- وجدي ثابت غابريال، مرجع سابق، ص 109.
- 39-Michelle Voisset ,L'article 16 de la constitution du 4 octobre ,1958 Paris ,1969 ,p.32
- 40- رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 81.
- 41- رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 90.
- 42- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005، ص 145.

- 43- بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، غير منشورة، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008، ص 57.
- 44- محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 99.
- 45- رداة نور الدين، مرجع سابق، ص 85.
- 46- بن زاغونزيمة، مرجع سابق، ص 414.
- 47- وجدي ثابت غابريال، مرجع سابق، ص 278.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب

1. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، إنجلترا)، دار النهضة العربية القاهرة، 2003.
2. رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، ط 1، دار الكتاب الحديث للنشر، القاهرة، 2013.
3. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
4. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
5. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط 6، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1976.
6. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2015.
7. عقيلة خرباش، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
8. عمر حلبي فهي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
9. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
10. محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
11. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990.
12. وجدي ثابت غابريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.

ب- المقالات

1. رابحي حسن، محاولة نظرية للاقترب من ظاهرة الأوامر التشريعية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية

والسياسية، العدد الأول، الجزائر، 2008.

2. سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، العدد 6، 2014.

ج- الوثائق الرسمية

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 9/10/1963، ج رقم 64 لسنة 1963.

2. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج رقم 15 لسنة 1999.

3. القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

4. الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج رقم 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

5. المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج رقم 9 مؤرخة في 1 مارس 1989.

6. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

د- الأطروحات والمذكرات

1. بن زاغونزيم، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2008، 2009.

2. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005.

3. بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، غير منشورة، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008.

4. رداة نور الدين، التشريع عن طريق أوامره وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2005/2006.

5. سهام عبد النور، التشريع بأوامر في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالة، 2007-2008.

6. كسير سليم، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الجزائر، 2000، 2001.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

1. Françishamon, Micheltroper, droit constitutionnel, L.G.D.J. 28 édition, 2003.

2. Jean Lamarque, « Légalité constitutionnelle et contrôle juridictionnel des actes pris en vertu de l'article 16 », S.J, n : 1711, 1962.
3. Michelle Voisset, L'article 16 de la constitution du 4 octobre 1958, Paris, 1969.
4. René Capus, Droit administratif général 10^{eme} édition, Paris, 1996.