



جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مقدّمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: قانون إداري

بعنوان:

**التّشريع بأوامر في ظلّ**

**التّعديل الدّستوري 2016**

إشراف الأستاذة :

❖ د. سعاد عمير

من إعداد الطالب :

▪ طاهر يمينة

▪ أحمددي يسرى

أعضاء لجنة المناقشة

الإسم واللقب	الرّتبة العلمية	الصّفة في البحث
عمار بوضيف	أستاذ	رئيساً
سعاد عمير	أستاذ محاضر أ-	مشرفاً ومقرراً
التهامي مباركي	أستاذ مساعد قسم أ-	ممتحناً

السنة الجامعية :

2018/2017م





جامعة العربي التبسي - تبسة - الجزائر



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مقدّمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر

تخصص: قانون إداري

بعنوان:

**التّشريع بأوامر في ظلّ**

**التّعديل الدّستوري 2016**

إشراف الأساتذة :

❖ د. سعاد عمير

من إعداد الطالب :

▪ طاهر يمينة

▪ أحمددي يسرى

أعضاء لجنة المناقشة

الإسم واللقب	الرّتبة العلمية	الصّفة في البحث
عمار بوضيف	أستاذ	رئيساً
سعاد عمير	أستاذ محاضر أ-	مشرفاً ومقرراً
التهامي مباركي	أستاذ مساعد قسم أ-	ممتحناً

السنة الجامعية :

2018/2017م

الكلية لا تتحمّل أي مسؤولية على ما

يُرد في هذه المذكرة من آراء

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ  
لَانْقَضُوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي  
الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴾

صدق الله العظيم

[سورة آل عمران: 159]

## شكر وتقدير

أحمد لله رب العالمين بحمده حمد الشاكرين ونستجيب له استجابة الطائعين ، والصلاة والسلام على سيدنا وحبينا وقدوتنا وشفيعنا وقرّة عيننا محمد "صلى الله عليه وسلم" .

فالحمد والشكر لله حمداً على إتمام هذا العمل المتواضع ، كما نتقدم بحربل الشكر وعظيم الامتنان إلى الاستاذة الفاضلة "الدكتورة سعاد عمير" لقبولها الإشراف على هذه المذكرة وعلى مساعدتها المعنوية والعلمية وملاحظاتها القيّمة التي أضاعت أماننا سبل البحث ليصل عملنا هذا إلى ختامه . كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نتقدم بالشكر الخالص الى كل الأساتذة الذين تتلمذنا على أيديهم في جميع مراحل التعليم ، وإلى كل من ساعدنا في إنجاز هذا العمل .

كما لا يفوتنا أن نتقدم بحربل الشكر إلى الأستاذ "البروفيسور عمار بوضياف" الذي لم يبخل علينا بمساعدته لنا وتقديمه النصائح التي أفادتنا في هذا العمل .

ويطيب لنا تقديم حربل الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة على تفضّلهم بقبول فحص وتدقيق هذه المذكرة .

نسأل الله أن يحفظهم وأن يُجازيهم خيراً .

# إهداء مأساة

نُهدي هذا العمل المتواضع إلى أعز ما يملكه الإنسان  
في هذا الوجود، إلى والدينا أطل الله في أعمارهم..  
وإلى كل أفراد العائلة، والجيران والأحباب..  
وإلى أرواح شهداء ثورتنا المجيدة، ثورة الفاتح من  
نوفمبر 1954..

وإلى كل إنسان شريف، مكافح، وطموح، غيور على  
هذا الوطن..

وإلى كل طالب علم بجامعة الشيخ العربي التبسي،  
بكلية الحقوق والعلوم السياسية، ونخص بالذكر  
جميع الزملاء والزميلات في قسم العلوم القانونية  
والإدارية، سنة ثانية ماستر، تخصص قانون  
عام وخاص..

دون أن ننسى كافة الأساتذة الأفاضل وكل عمّال  
الكلية الكرام..

وإلى كل من نساه قلمنا...، ولم تنساه قلوبنا..

يسرى و يمينة

- جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية: ج ر ج ج.
- دون بلد النشر: د ب ن.
- دون تاريخ المناقشة: د ت م.
- دون تاريخ النشر: د ت ن.
- دون دار النشر: د د ن.
- دون طبعة: د ط.
- ص: صفحة.
- الطبعة الأولى: ط 1.
- طبعة: ط.
- مجلس الأمة: م.أ.
- المجلس الدستوري الفرنسي: م.د.ف.
- المجلس الشعبي الوطني: م.ش.و.
- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: ن.م.ق.ع.م.د.

مقدمة

لقد كانت وجهة غالبية الدساتير الجزائرية صوب إقرار "مبدأ الفصل بين السلطات" وتبنيّه وفق أسس متينة، تقوم على التعاون والتكامل بين سلطة التشريع والتنفيذ في إطار ما يُعرف "بالفصل المرن"، وإن كان هذا الأخير قد صقل في بوتقة المستجدات الدستورية والتطورات الاجتماعية بصفة التعايش التي جمعت تلك السلطات، الأمر الذي ترتّب عنه اعتناقها للنظام المختلط أو شبه الرئاسي، ذلك النظام الذي يتبوأ في طيّاته رئيس الجمهورية مكانة مرموقة تُؤهله للاضطلاع باختصاصات واسعة لا تقف عند بوابر ممارسة العملية التشريعية كما هو معهود له من إصدار للقوانين، التوقيع... بل تطل حدود ممارسة الاختصاص التشريعي في حد ذاته وهو أخطر ما يكون، وذلك عن طريق "التشريع بأوامر" كآلية فعّالة وبديل عن عجز البرلمان في مواجهة الظروف الاستثنائية التي تصدّرت أحداث القرن العشرين لاسيما الحربين العالميتين، وما عاشته الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا كان كفيلاً لاعتمادها هذا الأسلوب. والذي تمّ تبنيّه في أول دستور للجمهورية الجزائرية لسنة 1963 لتستمر ملامحه بارزة وصولاً للتعديل الدستوري لسنة 2016، وننوّه في هذا الصدد إلى غيابه الصريح في دستور 1989.

وعلى هذا الأساس نجد أن أسلوب التشريع بأوامر قد عرف تطوراً كبيراً، وشهد انتشاراً واسعاً في غالبية دول العالم لاسيما فرنسا، حيث يُعتبر النظام الدستوري الفرنسي اللبنة القانونية المتينة والمنبع الأصيل لميلاد هذا الاختصاص، وترعرعه في حقول الدساتير الجزائرية، التي خوّلت لمفجّر السلطة استخدام الأوامر التشريعية في ظلّ التطورات الدستورية والسياسية التي عاشتها البلاد.

ووعياً بخطورة هذا الاختصاص الاستثنائي الذي يعود أساساً للسلطة التشريعية، لجأ المشرع إلى تأطيره وفق حالاتٍ معيّنة، كما وضع له ضوابط قيد من خلالها ممارسة رئيس الجمهورية لوظيفة التشريع عوضاً عن البرلمان، وسعيّاً نحو تكريس مبدأ سمو الدستور واحترام السلطات العامة في الدولة لاختصاصاتها الدستورية، أخضعه هذا الأخير لعديد الأطر الرقابية خاصّة في ظلّ التعديل الحالي، ولعلّ أهمّها تلك التي يُباشرها صاحب الاختصاص الأصيل.

## أهمية الدراسة:

تنجلي أهمية هذا الموضوع في عديد الزوايا، حيث أكد الواقع العملي تعاظم الدور التشريعي لرئيس الجمهورية، وإحكام قبضته على التشريع الوطني سواء كان ذلك في ثنايا الظروف العادية أو الاستثنائية التي تُخلُ بسيرورة المؤسسات الدستورية للدولة، وهذا ما يُعطينا تصوّرًا بأن السلطة التنفيذية بريادة قائدها هي برلمان المستقبل، كما أعطى ذلك بُعدًا متميزًا لتوزيع الوظيفة التشريعية يُضاهي الثقل القانوني لاختصاصاته، أمّا من الناحية العلمية فتهم هذه الدراسة بتحديد طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية في مجال صنع القانون، والتأثير المتبادل بينهما، الذي أظهر لها منحى آخر يكرّس هيمنته على المجال التشريعي على نطاقٍ واسعٍ ومتزايد، وهذا ما أكّده فحوى الدستور الحالي، لاسيما أمام إجماع البرلمان عن أداء دوره الأصيل في التشريع والرقابة، كنتيجة حتمية للتقهقر والضعف الذي أصابه، فاتحاً المجال لبروزه في محافل العملية التشريعية تارةً، وتغيبه عن الممارسة تارةً أخرى.

## دوافع الدراسة:

لقد تأرجحت أسباب اختيارنا لهذا الموضوع بين ذاتية وموضوعية، والتي كان مردّها الفضول العلمي الذي شوقنا لدراسة مثل هذه المواضيع، والتي لم تلقى للأسف حظّها الأوفر من الدراسات المتخصصة في هذا المجال لاسيما على ضوء التعديل الدستوري الأخير، الذي أحدث ثورة كبيرة في مجرى الوظيفة التشريعية، وترجيح الكفة لصالح رئيس الجمهورية بما يُفيد تفوق مركزه التشريعي عن طريق ما يُعرف بالأوامر، ولعلّ ما ساعدنا أكثر ارتباطه الوثيق بمجال تخصصنا. أمّا الموضوعية فتتعلق بالرغبة في تسليط الضوء على المستجدات الدستورية التي شهدتها المنظومة القانونية في ميدان التشريع بأوامر، حيث عرف على إثرها اختصاصه التشريعي قفزةً نوعية وانفتاحاً واسعاً، يؤهّله على نحو أكيد استخدام تلك التقنية الفعّالة كإجراء عادي يواكب السير المنتظم أو المنعرج لهيئات الدولة، مع الحرص في الوقت ذاته على تقليص دور السلطة التشريعية في سنّ القوانين، والرقابة على التشريعات التي تسنّها الحكومة، وهو ما يعكس المكانة المتميزة التي يحتلها الرئيس في النظام الدستوري الجزائري.

## أهداف الدراسة:

- نسعى من وراء هذه الدراسة إلى بلوغ جملة من الأهداف أمكن إيجازها فيما يلي:
- ❖ الكشف عن الثغرات والسلبات التي اصطبغت بها سلطة التشريع عن طريق أوامر في بعض جوانبها، وذلك بهدف تحسين تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في المجال التشريعي المخول أساساً للسلطة التشريعية عن طريق الأوامر.
  - ❖ وضع بعض الضوابط الفعالة التي تحكم نظام الأوامر وتقيد سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال، وهي لن تترجم لصالح السلطة التشريعية، بل لتدعيم التوازن والتعاون بين السلطات.
  - ❖ إثراء رصيد المكتبة الوطنية القانونية بدراسة دستورية معمقة حول هذه الأداة القانونية، التي أصبحت موضع اهتمام عديد الباحثين في هذا المجال، لتشكل بذلك زخماً علمياً وصرحاً قانونياً في هذه المسألة، نظراً لقلّة مثل هذا النوع من الدراسات.
- الدراسات السابقة:

لقد كان موضوع التشريع بأوامر ولازال موطناً خصباً لعدد الدراسات القانونية المتخصصة التي خاض في غمارها كثير من الباحثين من بينهم:

\* "ردادة نور الدين" في مذكرته لنيل شهادة الماجستير تحت عنوان "التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996"، جامعة الإخوة منتوري- قسنطينة-، 2005-2006.

\* وفي ذات السياق نجد الباحثة "ميمونة سعاد" في دراستها لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام بعنوان "الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري"، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، 2015-2016.

\* كما أن الباحثة "لحمر نعيمة" لم تخرج عن هذا الطرح، في مذكرتها لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، وعنوانها "التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية وتأثيره على استقلالية السلطة التشريعية"، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي-تبسة-، 2005-2006. لتبقى أفلام الباحثين مرفوعة لا تكلّ ما دامت المنظومة القانونية تحيا كل يوم بالجديد وتساهم في رسم آفاق ومعالَم دولة الحق والقانون.

## صعوبات الدراسة:

إن دراستنا لهذا الموضوع في إطار النظام القانوني الجزائري يُثير جملة من الصعوبات تتعلق أساساً بطبيعة الموضوع ذاته، والتي يُمكن إيجازها في ما يلي:

❖ صعوبة التّحكّم في الرّخم القانوني الواسع للمعلومات المختلفة، ومحاولة صياغتها بصورة تُحاكي المستجدّات الدّستورية، ناهيك عن محاولة الانتقاء الجيّد والدّقيق لتلك المعطيات على نحوٍ يخدم موضوع بحثنا.

❖ ترجمة الكتب الأجنبية خاصّة النّاطقة بالفرنسية، وهي صعوبة لا يُمكن تجاهلها ذلك أن عدم التّمكّن الجيّد لهذه اللّغة الهامّة في مجال التّحصيل العلمي، يُعتبر عائقاً حقيقياً عند التّرجمة لإثراء الدّراسة وإعطاءها بُعداً واسعاً ومتميّزاً في مصاف الأنظمة القانونية المقارنة.

❖ بالرّغم من أن الموضوع قد تمّ تناوله من قبل الباحثين، إلا أنه خلق لنا بعض الصّعوبات في ضبط الخطّة المناسبة للدّراسة، وذلك بخلق عناصرٍ جديدة تفادياً للتكرار.

إشكالية الدّراسة:

نظراً للتّزايد المستمر للدّور التّشريعي لرئيس الجمهورية في ظلّ الظروف العادية، والذي نتج عنه مزاحمته للاختصاص الأصيل للسلطة التّشريعية، خاصّة في ظلّ الدّستور الحالي الذي خوّل له آفاق واسعة للتّدخّل في المجال التّشريعي وذلك عن طريق الأوامر، ومن هذا المنطلق يبدأ موضوع بحثنا الذي نصيغ إشكاليته العامّة على النحو التّالي:

إلى أي مدى ساهم التّشريع بأوامر في رسم حدود الاختصاص التّشريعي لرئيس الجمهورية في ظلّ التعديل الدّستوري لسنة 2016؟

فمن الواضح أن هذه الإشكالية تحمل في طيّاتها أفكاراً مترابطة يُمكن تفصيلها في شكل تساؤلات فرعية، يُشكّل كل منها محوراً من المحاور الأساسيّة لهذا البحث، والتي يُمكن إجمالها فيما يلي:

▪ هل يتولّى رئيس الجمهورية مباشرة سلطة التّشريع بأوامر بمنى عن الوزير الأول الشّخصية الثانية في السّلطة التّنفيذية وبصفةٍ صريحةٍ من الدّستور، أم أنه مفوّض في ممارستها من قِبَل البرلمان؟

- هل رئيس الجمهورية حرٌّ في ممارستها؟ أم هناك حالات محدّدة وجبّ أن تُباشر في نطاقها؟ وإن كان هناك نظام إجرائي يحكم ويحدّد كيفية استخدام هذا الحق، فالى أي مدى وفق المؤسّس الدستوري في تنظيم هذه المسألة؟
  - هل الضّمانات التي أحاطها المؤسّس الدّستوري على سلطة رئيس الجمهورية التّشريعية كفيلة لوضع حدٍّ لهيمنة الحكومة على الوظيفة التّشريعية، وإعادة الاعتبار للسلطة التّشريعية في مجال سنّ القوانين والرّقابة عليها، لحماية الحقوق والحريّات التي أقرّها الدستور لاسيما في ظلّ التّعديل الدّستوري الأخير لسنة 2016؟
  - ماهي الطّبيعة القانونية لتلك الأوامر؟ وما هو مجال اختصاصها؟
  - وهل كان لتلك التّغييرات الجذرية دور بارز في تفعيل الهيئات الرّقابية لاسيما الدّستورية منها وتقويتها، على نحوٍ يؤهلها لمواجهة كافّة الظروف والأزمات والمحافظة على توازن وصلابة دعائم دولة الحقّ والقانون؟
- منهج الدّراسة:**

نظراً لطبيعة الدّراسة، وتماشياً مع الموضوع في محاولةٍ لتحقيق أهدافه والوصول للنتائج المرجوة منه، التي لا تتأتّى إلا من خلال السير على خُطى المنهج التحليلي القائم على تحليل وتفسير المواد الدّستورية والقانونية، للوقوف وقفهً متّزناً على أهمّ التّغييرات الجذرية التي كرّسها التّعديل الحالي في ثنايا الاختصاص التّشريعي لرئيس الجمهورية، في إطار ما يُعرف بالأوامر التّشريعية، وإن تخلّله في بعض الأحيان المنهج التّاريخي في خضام حديثنا عن المنعرجات التّاريخية التي مرّت بها تلك السلّطة عبر الدّساتير الجزائرية السّابقة، باعتبارها حجر الأساس في تأصيلها وإعطاءها المرجعية القانونية التي تُضاهي أهمّيتها الكبيرة، إضافةً إلى ذلك سيتم الاعتماد نسبياً على المنهج المقارن، وإن ارتأينا عدم إفادته لهذه الدّراسة، بل إنّه قد يودّي إلى نتائج غير موضوعية، الأمر الذي جعلنا نلجأ للمقارنة كأداة تُساعدنا في معرفة نيّة المؤسّس، لتكون وجهتنا صوب الدستور الفرنسي الذي أخذ منه نظيره الجزائري كثيراً من الأحكام لتنظيم هذه المسألة، فضلاً عن بيان أثر التّغيير الذي جاء به بهدف تأكيد تلك النتائج، كما لا ننسى إقدامنا المضطرد على المقارنة بين نصوص الدّستور الجديد وغيرها التي كانت محلاً للتّعديل لرفع ستار الغموض الذي اكتنف النّظام الدّستوري في الجزائر.

## خطة الدراسة:

على ضوء ما سبق، ستكون المحاور الرئيسية التي نُعالج من طياتها موضوع بحثنا على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين إثنين، بالإضافة إلى مقدمة عامة تَضَمَّت أهم العناصر من أهمية وصولاً لإشكالية الدراسة والتي تُوجِبُ بعدد التساؤلات الهامة، نحاول الإجابة عنها في خاتمة موضوعنا مبرزين كوكبةً من النتائج المتوصل إليها، إلى جانب اقتراحاتٍ عديدة نطمح من هذا المنبر العلمي إلى تحقيقها مستقبلاً.

لهذا ارتأينا إلى تقسيم الفصل الأول والذي جاء بعنوان "الأوامر التشريعية حق دستوري لرئيس الجمهورية" إلى مبحثين، تطرقنا في أوله لسلطة الرئيس في التشريع بأوامر مبرزين نطاق تحكّمه فيها على نحوٍ شخصيٍّ دون تفويض من السلطة التشريعية أو مشاركة من رئيس الحكومة على غرار الدستور الفرنسي، لنسلط الضوء على أهم المبررات المختلفة التي حوّلتها مباشرة تلك السلطة، وفي ذات السياق تناولنا في المبحث الثاني تقييد سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع بأوامر ضمن حالتين، إمّا في غياب المشرع الأصيل ألا وهو البرلمان أو أثناء وجوده، لتندرج في إطارها جملة من الصّوابط الجوهرية شكّلت الأساس القانوني لقيام كل حالة.

أما الفصل الثاني كان بعنوان "الرقابة على الأوامر التشريعية" والذي ينقسم بدوره إلى ثلاث مباحث، فمنا في الأول باستعراض رقابة مجلس الدولة على الأوامر التشريعية من خلال الدور البارز الذي يضطلع به على الصّعيدين الاستشاري والقضائي، لنعرّج ضمن المبحث الثاني للحديث عن الرقابة البرلمانية على تلك الأوامر في إطار الحالات السابقة مبرزين في ذلك تفوّق رئيس الجمهورية في هذا المجال وضعف الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، أمّا الثالث فخصّص لدراسة الرقابة الدستورية على الأوامر، حيث سلّطنا الضوء بداية على الإخطار كآلية لتحريك رقابة المجلس الدستوري، لنعالج من خلالها دوره في الرقابة على هذه الأوامر.

# الفصل الأول: الأوامر التشريعية حق

## دستوري لرئيس الجمهورية

المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

المبحث الثاني: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة وهو حامي الدستور. كما يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، إذ يتمتع رئيس الجمهورية بمكانة سامية ومتميزة في الدولة وفقاً لكل الدساتير. نظراً للسلطة المخولة له فإنه يُمارس سلطةً فاعلة لكفالة حماية الدستور، ومؤثرة في مختلف السلطات.

حيث يعد الدستور القانون الأسمى الذي يرتكز عليه نظام الحكم وينظم العلاقة بين هيئات الدولة المختلفة إذ أن اختصاص التشريع من مهام البرلمان في كل الأنظمة السياسية منها الجزائر وتنفيذ القوانين من اختصاص السلطة التنفيذية حفاظاً على الأمن والاستقرار الدولة وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي باستقلالية كل سلطة في أداء مهامها مع وجود توازن بينهما من خلال وجود مظاهر التعاون والرقابة بين السلطة التنفيذية والتشريعية خاصة.

لكن هذا المبدأ قد يخل العمل به في حالة منح رئيس الجمهورية مركز متفوق على السلطات الأخرى وذلك من خلال منحه إمكانية التدخل في اختصاصاتها حيث يتدخل في المجال التشريعي عن طريق الأوامر التشريعية حيث لا يحتاج إلى تفويض في ذلك من السلطة التشريعية كما هو في دستور 1963 المادة 58 كما أن رئيس الجمهورية لا يفوض اختصاصه في التشريع بأوامر إلى الوزير الأول (المبحث الأول).

رغم أن الدستور منح لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر لكن حتى لا يتعسف في استعمال السلطة قيده بمجموعة شروط يلزمه الدستور كذلك بإتباعها في وجود البرلمان كما في الحالة الاستثنائية وقانون المالية أم في غياب البرلمان سواء في عطلة برلمانية أو حالة شغوره المجلس الشعبي الوطني (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

السائد لدى بعض الدساتير، رئيس الدولة لا يمكن أن يبقى أسير نطاق اختصاصه التنظيمي<sup>(1)</sup>، كونه الفاعل السياسي الأول الذي استمد مكانته عن طريق انتخابه من طرف الشعب كمثل عنهم في السلطة، تجسيدا للسلطات الواسعة المخولة له دستورياً<sup>(2)</sup>. ولم يكتفِ المؤسس الدستوري الجزائري بإشراك السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية مع البرلمان، وهذا بدءاً من المبادرة إلى غاية إصدار ونشر النص التشريعي بل مكنها من أن تشرع في المجال الخاص بالبرلمان بصفة منفردة<sup>(3)</sup> (المطلب الأول).

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري منح رئيس الجمهورية تقنية التشريع بأوامر أي قيام رئيس الجمهورية بالتشريع بدلاً من البرلمان، وما تخوله هذه السلطة من إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيها ابتداءً<sup>(4)</sup>.

ذلك لعدة أسباب ومبررات منها تاريخية ومالية وعلمية وعملية وسياسية ودستورية كلها أكدت حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، كما هو الحال في الدساتير الجزائرية عدا دستور 1989 الذي تخلى فيه المؤسس الدستوري الجزائري عنها إحقاقاً لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(5)</sup> (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأوامر

من بين المهام التي تقوم بها السلطة التنفيذية والتي هي اختصاصات أصيلة

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 230.

(2) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدّمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر - بسكرة، -، 2013-2014، ص 07.

(3) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، -، 2011-2012، ص 285.

(4) نفس المرجع، ص 285.

(5) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان (بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996)، د ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 53.

للسلطة التشريعية سنّ التشريعات<sup>(1)</sup>، ما أكد ذلك التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 من خلال المادة 142 التي أقرت لرئيس الجمهورية أن يمارس مهمة التشريع<sup>(2)</sup>، حتى ولو كان ذلك وفق شروط محددة وفي ظروف معينة. فاختصاص رئيس الجمهورية في التشريع لم يكن وفق تفويض من البرلمان<sup>(3)</sup>، كما هو الحال في ظل دستور 1963 (المطلب الأول)، بل هو اعتراف من طرف المؤسس الدستوري، إذ نجد أن رئيس الجمهورية يتخذ في حالة تهديد الأمن والاستقرار الوطني التدابير المناسبة والإجراءات الكفيلة بدرء ذلك الخطر<sup>(4)</sup>، كما أن اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر شخصي دون تفويضه إلى الوزير الأول (المطلب الثاني).

### الفرع الأول: انعدام التفويض التشريعي من السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية

وفق أول دستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963، الذي نص في مادته 58: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاث أشهر"<sup>(5)</sup>، نلاحظ من هذه المادة تفويض في السلطة أي تفويض بعض أو جزء من اختصاصات السلطة التشريعية إلى رئيس الجمهورية وفق شروط معينة<sup>(6)</sup>. هل أبقى المشرع على التفويض التشريعي في الدساتير اللاحقة أم لا؟

(1) فريدة بن يونس، (العفو الشامل والاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري)، مجلة الفكر، جامعة

محمد خيضر-بسكرة -، العدد 07، نوفمبر 2011، ص 210.

(2) المادة 142 من القانون [01-16] المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري 2016 المعدل والمتمم لدستور 1996، ج ر ج ج ج، عدد 14، الصادر في 7 مارس 2016، ص 28.

(3) لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، 2012-2013، ص 178.

(4) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 52.

(5) المادة 58 من دستور 1963 المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ج ر ج ج ج، عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963، ص 893.

(6) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 65.

للإجابة على هذا السؤال نتطرق إلى تعريف التفويض التشريعي (الفرع الأول) وإلى التفويض في الدساتير الجزائرية (الفرع الثاني).

### أولاً: تعريف التفويض التشريعي

يقصد بالتفويض التشريعي أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو إلى هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصه وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية أو اللأئحية<sup>(1)</sup>، إذ في حالة التفويض يقتضي الأمر طلب رئيس الجمهورية الإذن المسبق وفق المادة 58 من دستور 63<sup>(2)</sup>، وهذا يدل على شرعية ظاهرة لأن دستور 1963 أجاز التفويض التشريعي صراحة<sup>(3)</sup>.

نفهم من ذلك أن التفويض التشريعي هو تنازل السلطة التشريعية عن بعض اختصاصاتها إلى رئيس الجمهورية ليصدرها في شكل قرارات لها قوة القانون<sup>(4)</sup>، لكن التفويض في السلطة لا يمكن إلا بتوافر شروط منها:

### 1- تقدير الطلب:

إن الدستور الجزائري لسنة 1963 لم يحدد الهدف من طلب التفويض، وهذا ما يفيد ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في هذا المجال<sup>(5)</sup>، هذا يختلف مع المادة 38 من الدستور الفرنسي 1958 الذي حدّد الهدف من ذلك، حيث أنه يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص لها باتخاذ أوامر بمناسبة تنفيذ برنامجها<sup>(6)</sup>، بناءً على حجة

(1) مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط 1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 197.

(2) عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري)، ط 2، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص 132.

(3) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، ط 6، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 73.

(4) مهند صالح الطراونة، المرجع السابق، ص 197.

(5) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري (نشأة، فقهاً، تشريعاً) (دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)، طبعة جديدة ومنقحة، دار الهدى-عين مليلة-، الجزائر، 2010، ص 139.

(6) ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، الجزائر، 2015-2016، ص 73.

مؤسسة لذلك، وبدوره البرلمان يقدر طلب التفويض من رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، حيث أراد المشرع الدستوري من ذلك إعطاء رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في التشريع بأوامر<sup>(2)</sup>، على أن يتوقف المجلس الوطني على التشريع في المسائل التي فوض فيها لرئيس الجمهورية إلى حين انقضاء مدة التفويض<sup>(3)</sup>.

نلاحظ أن دستور 1963 وفق المادة 59 من الدستور أعطت رئيس الجمهورية حق اتخاذ تدابير استثنائية في حالة الخطر الوشيك الوقوع لحماية استقلال البلاد<sup>(4)</sup>، حالت دون تجسيد الديمقراطية المتميزة، إذ تمّ تجميد العمل بالدستور بعد أيام قلائل من بداية العمل به الذي تبعه الانقلاب العسكري سنة 1965 الذي عطل ظهور السلطة التشريعية إلى غاية صدور دستور 1976<sup>(5)</sup>.

## 2- المدة الزمنية المحددة للتفويض:

بما أن التفويض التشريعي استثناء يرد على الأصل العام يجب أن يقيد بمدة زمنية محدّدة، والهدف من هذا هو عدم إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في مجال القانون<sup>(6)</sup>، فتكون مدة التفويض محدّدة من طرف البرلمان، ويعود ذلك للسلطة التقديرية للبرلمان بحيث تخضع قرارات رئيس الجمهورية لرقابة البرلمان (تعرض على البرلمان للمصادقة عليها وفق المادة 58 من دستور 1963)<sup>(7)</sup> الذي يقرّها فتصبح قانوناً، أو يلغها فيزول

(1) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 234.

(2) نفس المرجع، ص ص 234-235.

(3) نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الأخوة منتوري-قسنطينة-، 2005-2006، ص 39.

(4) أنظر المادة 59 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 893.

(5) نريمان مكناش، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية (الجزائر-المغرب-تونس)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر-1-كلية الحقوق-سعيد حمدين-، مدرسة الدكتوراه: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2014-2015، ص 145.

(6) ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، 2010-2011، ص 50.

(7) أنظر المادة 58 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 893.

أثرها القانوني. ولا يحق لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص بعد نهاية الفترة المحددة من طرف البرلمان<sup>(1)</sup>.

وحسب رأي بعض الفقهاء إن المؤسس الدستوري أصاب عندما قيد رئيس الجمهورية بفترة زمنية، وإلا أصبحنا أمام مؤسستين تشريعتين الأصلية والمفوضة، وهذا يُخلُّ بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(2)</sup>.

### 3- موضوع التفويض:

المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد مجالاً للقانون على خلاف الدستور الفرنسي 1958 الذي حدّد مجال البرلمان على سبيل الحصر في المادة 34 منه<sup>(3)</sup>، ولكن في المقابل احتجز دستور 1963 مجموعة من المواضيع يختص بها المجلس الوطني دون تفويضها، منها قانون الانتخابات، النظام الداخلي للمجلس الوطني، تحديد المجموعات الإدارية، قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، وغيرها<sup>(4)</sup>.

فأساس تفويض الاختصاص ومصدره هو النص الذي أضفى على عمل من نقل إليه التفويض (رئيس الجمهورية) مشروعية، ودون ذلك يكون ذات العمل مشوباً بعيب في المشروعية<sup>(5)</sup>. ويلاحظ أن الأوامر التي اتخذت في تلك الفترة كانت استناداً إلى المادة 59 المتعلقة بالظروف الاستثنائية وليس في إطار المادة 58 التي عالجتها<sup>(6)</sup>.

(1) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص: قانون عام، جامعة باتنة، 2011-2012، ص 41.

(2) نعيمة لحمير، التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية وتأثيره على استقلالية السلطة التشريعية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي-تبسة-، 2005-2006، ص 21.

(3) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص 73.

(4) ميمونة سعاد، (الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر)، المرجع السابق، ص 48.

(5) عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط 01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 115.

(6) لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري-تيزي وزو-، د ت م، ص 240.

#### 4- نطاق التفويض:

وفق دستور 1963 المادة 58 تتخذ الأوامر في نطاق مجلس الوزراء<sup>(1)</sup>، إذ نجد المؤسس الدستوري الجزائري تأثر بالمؤسس الفرنسي في إصدار الأوامر من مجلس الوزراء وفق المادة 38 من دستور 1958، وتتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة...<sup>(2)</sup>، لكن المشرع الجزائري أوجب اتخاذ الأوامر التفويضية في نطاق مجلس الوزراء دون مشاركة أو استشارة أي هيئة أخرى، لان رئيس الجمهورية يجسد وحدة السلطة التنفيذية في ذلك الوقت ومن ثم إصدارها ونشرها في الجريدة الرسمية<sup>(3)</sup>.

#### 5- مصادقة المجلس الوطني على الأوامر التفويضية:

من المنطقي أن تعرض الأوامر التفويضية التي اتخذها رئيس الجمهورية على مصادقة البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في اجل ثلاثة أشهر<sup>(4)</sup>، وذلك بعد انتهاء مدة التفويض، لكي يبدي رأيه فيها. فإذا فقد البرلمان سلطاته (المفوض)، ترتب ذلك منطقياً أن يفقد رئيس الجمهورية (المفوض له) اختصاصاته<sup>(5)</sup>، حيث أخذ الدستور الجزائري 1963 بمبدأ الأغلبية العادية للحاضرين التي يوافق بمقتضاه على أي قانون<sup>(6)</sup>، هذا على خلاف المشرع الدستوري المصري الذي اوجب أن يكون التفويض بناء على موافقة أغلبية ثلثي أعضائه<sup>(7)</sup>.

(1) أنظر المادة 58 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 893.

(2) المادة 38 من دستور الفرنسي 1985 (دستور الجمهورية الخامسة)، ترجمة: المستشار الدكتور إيهاب مختار محمد فرجات، الصادر في 4 أكتوبر 1958، المعدل بدستور 2008، الصادر في 23 جويلية 2008، ص 12.

(3) نعيمة لحم، المرجع السابق، ص 25.

(4) أنظر المادة 58 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 893.

(5) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 74.

(6) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 237.

(7) إبراهيم تونصير، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، مذكرة مكملة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة-، 2013-2014، ص 64.

## ثانياً: التفويض في الدساتير الجزائرية:

واكبت الدساتير الجزائرية تطور السلطة التنفيذية، بتوسيع مهامها، حيث منحت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر باستثناء دستور 1989. فبعد التصحيح الثوري 1965، أصبحت الأوامر مصدر القانون إلى أن ظهر دستور 1976 الذي أبقى عليها وأسند مهمة إصدارها لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، هذا وفق المادة 153 منه.

في دستور 1976 اعتبر السلطات الثلاث وظائف في يد قائد واحد وهو رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، إذ لم يعد البرلمان صاحب الاختصاص الوحيد للتشريع، بل تقاسمه معه رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر<sup>(3)</sup>، والحكمة من استخدام التشريع بأوامر دون تفويض من المجلس الشعبي الوطني هو استمرار تسيير شؤون الدولة<sup>(4)</sup>.

لم نتطرق لدستور 1989 لأنه لم يتضمن صلاحية التشريع بأوامر رغبة من المشرع في إحداث توازن مؤسساتي<sup>(5)</sup>، حيث عاد المشرع في دستور 1996 ثانية للأخذ بالتشريع عن طريق أوامر رئاسية<sup>(6)</sup>، أي أصبح رئيس الجمهورية يتقاسم الوظيفة التشريعية مع البرلمان، وفي نفس المجالات المحددة له دستوريا<sup>(7)</sup>، حيث نصت المادة 124 من دستور 1996 على: "الرئيس الجمهورية إن يشرع بأوامر في حالة شغور

(1) نعيمة لحم، المرجع السابق، ص 33.

(2) محمد علي سيدي، الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، جامعة الجزائر-1، كلية الحقوق-بن عكنون-، مدرسة دكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، فرع جامعة الأغواط، 2013-2014، ص ص 42-43.

(3) نعيمة لحم، المرجع السابق، ص 33.

(4) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص ص 79-80.

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

(6) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 245.

(7) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 201.

المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان...<sup>(1)</sup>، كما نصت المادة 93 من الدستور على تشريع رئيس الجمهورية بأوامر حتى بوجود البرلمان بشرط توفر الحالة الاستثنائية<sup>(2)</sup>.

والملاحظ أن الأوامر يتم التصويت عليها من طرف البرلمان بدون مناقشة<sup>(3)</sup>، وهذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي رقم [02/99]: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة وفقا لإحكام المادة 124 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن إجراء أي تعديل"<sup>(4)</sup>، فهل عاد المشرع الجزائري للتفويض التشريعي في التعديل الدستوري 2016؟ أم أنه اتبع مسار دستور 1996 في التشريع بأوامر؟ فما الجديد في ذلك؟

وعلى إثر تعديل الدستور في 2016 انتقلت صياغة المادة 124 إلى المادة 142<sup>(5)</sup>، والتي جاء فيها: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة..."<sup>(6)</sup>، من هذه المادة يشرع رئيس الجمهورية دون تفويض من المجلس الشعبي الوطني كما أن المادة لم تنص على شغور البرلمان وإنما حدّد شغور المجلس الشعبي الوطني لأن مجلس الأمة لا يفترض شغوره أبداً<sup>(7)</sup>.

(1) المادة 124 من المرسوم الرئاسي [96-438]، مؤرخ في 26 رجب عام 1417، الموافق في 7 ديسمبر 1996، المتضمن التعديل الدستوري 1996، ج ر ج ج، عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، ص 26.

(2) أنظر المادة 93 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 20.

(3) سفيان عرشوش، (علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري)، مجلة الحقوق والسياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة-، عدد 03، جوان 2015، ص 155.

(4) المادة 38 من القانون العضوي رقم [99-02] المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس 1996 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، عدد 15، الصادر في 9 مارس 1999، ص 16.

(5) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص 81.

(6) أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، ص 28.

(7) خلوفي خدوجة، المقال السابق، ص 140.

كما تقضي المادة 142 أن لرئيس الجمهورية سلطة التشريع في المجالات التي يشرع فيها البرلمان عن طريق أوامر تشريعية<sup>(1)</sup>، وفق المواد 140 و141 من التعديل الدستوري 2016<sup>(2)</sup>، والمستحدث في التعديل الدستوري 2016 هو جعل البرلمان ينعقد في دورة واحدة مدتها 10 أشهر<sup>(3)</sup> خلافاً لدستور 1996 كان ينعقد في دورتين مدة كل دورة أربعة 04 أشهر<sup>(4)</sup>.

الملاحظ أن هذه المدّة قصيرة مقارنة بالدساتير السابقة، وهذا يدلّ على نية المؤسس الدستوري في التقليل من إمكانية رئيس الجمهورية في اللجوء إلى هذه الطريقة<sup>(5)</sup>. كما أضافت المادة 142 من التعديل الدستوري شرط آخر هو أخذ رأي مجلس الدولة وهذا الشرط مأخوذ من الدستور الفرنسي 1958 وفق المادة 38<sup>(6)</sup>. زيادة على ذلك أكدت المادة 142 على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، كما اتضح تأثره مرة أخرى بالمؤسس الفرنسي في ذات المادة 38 عندما أضاف صراحة بأن الأوامر التي يرفضها البرلمان تعد لاغية<sup>(7)</sup>.

### الفرع الثاني: إنعدام تفويض الأوامر من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول

أعطى المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية أهمية كبيرة ضمن المؤسسات الدستورية، أهمها إعادة تنظيم المركز القانوني لرئيس الجمهورية<sup>(8)</sup>. فهل يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في اتخاذ الأوامر التشريعية للوزير الأول؟

(1) خالد بالجيلالي، السلطة التقديرية للمشرع -دراسة مقارنة-، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2016-2017، ص 185.

(2) أنظر المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 27.

(3) أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

(4) أنظر المادة 118 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 23.

(5) خلوفي خوجة، المقال السابق، ص 141.

(6) أنظر المادة 38 من الدستور الفرنسي 1958، السابق ذكره، ص 12.

(7) أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

(8) عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، (المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي-الجزائر-، عدد 14، أكتوبر 2016، ص 75.

للإجابة على هذا التساؤل نتطرق إلى نشأة منصب الوزير الأول (الفرع الأول)، كذلك إلى اختصاص الوزير الأول في التشريع بأمر (الفرع الثاني).

### أولاً: نشأة منصب الوزير الأول

نظراً لطابع النظام السياسي الجزائري، فإن الدساتير قد اختلفت في الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وبالرجوع إلى التسميات التي اعتمدها نجد (رئيس المجلس، الوزير الأول، ورئيس الحكومة)، فما الدافع لنشأة هذا المنصب؟ وكيف ميّز المشرع الجزائري بين هذه التسميات؟

### 1- ظهور منصب الوزير الأول:

عرفت الجزائر في المرحلة الانتقالية (1962-1963) تسمية رئيس المجلس، وهي تسمية مستمدة من دستور 1946 الفرنسي، وبتفحص أول دستور جزائري بتاريخ 10 سبتمبر 1963 يلاحظ انه لم ينص على منصب رئيس الحكومة<sup>(1)</sup>، ذلك تكريساً لمبدأ وحدة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، أما في ظل دستور 22 نوفمبر 1976 فقد نص في المادة 112: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً يساعده ويعينه في مهامه"، كما جاء في المادة 113 على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيراً أولاً"<sup>(2)</sup>.

من خلال استقراءنا للمادتين لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تعيين مساعد أو وزيراً أول في القيام بوظائفه، لأن رئيس الجمهورية في تلك المرحلة له صلاحيات واسعة. وقد كرس دستور 23 فيفري 1989 ثنائية السلطة التنفيذية، ويظهر ذلك جلياً من خلال المادة 74 فقرة 05 والتي نصت على: "إن رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة

(1) سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، 2007-2008، ص 15.

(2) المواد 112 و113 من الأمر [76-97]، المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، ج ر ج ج، عدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976، ص 1313.

وينهي مهامه"، وبمقتضى هذا الدستور أصبحت السلطة التنفيذية تتكون من قطبين هما: رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة<sup>(1)</sup>.

وقد سار التعديل الدستوري الصادر في 28 نوفمبر 1996 على نفس النهج الذي سار عليه دستور 1989 ليؤكد على الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والنص على مركز رئيس الحكومة في السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>، حيث يرأس مجلس الحكومة ويوقع المراسم التنفيذية وغيرها من الصلاحيات الأخرى التي خولها إياه الدستور<sup>(3)</sup>. لكن إذا كان رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه<sup>(4)</sup>، هذا يدل على تبعية مطلقة ولا يدل على ثنائية السلطة؟

تبنّت أحكام دستور 1989 والتعديل الدستوري 1996 ثنائية السلطة التنفيذية الذي يعود أساسه لعدم فاعلية الإدارة، إذ أن ثنائية السلطة التنفيذية يحقق توزيع المهام التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة<sup>(5)</sup>. غير أن التعديل الدستوري لسنة 2008 غير التسمية إلى الوزير الأول كما غير بعض الصلاحيات بخصوص السلطة التنفيذية<sup>(6)</sup>.

كما جاء التعديل الدستوري 2016 مكرساً أيضاً لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، رغم أنه عاد أيضاً إلى تسمية الوزير الأول وفق المادة 91 فقرة 05: "يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينهي مهامه"<sup>(7)</sup>.

مع العلم أنه ليس شرطاً أن ينتمي الوزير الأول سياسياً للحزب الفائز بأغلبية المقاعد في البرلمان<sup>(8)</sup>، إذ أن الوزير الأول سيكون المستفيد الأكبر من حصول تعایش

(1) المادة 74 فقرة 05 من المرسوم الرئاسي [89-18] المؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فيفري 1989، يتعلّق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر ج ج، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989، ص 243.

(2) سعاد رابح، المرجع السابق، ص ص 17-18.

(3) أنظر المادة 85 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 18.

(4) أنظر المادة 77 فقرة 05 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 16.

(5) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 42.

(6) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 79.

(7) أنظر المادة 91 فقرة 05 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 17.

(8) عمار بوضياف، (التنظيم الإداري)، المرجع السابق، ص 79.

بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية إذا عينه رئيس الجمهورية من حزب الأغلبية البرلمانية هذا ما سيدعم مركزه السياسي<sup>(1)</sup>.

## 2- صلاحيات الوزير الأول في التشريع:

من خلال جوانب التعديلات الدستورية التي تنصّب على توسيع دور السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>، ومن النتائج المترتبة عن ذلك هي سيطرة السلطة التنفيذية على كافة مراحل العملية التشريعية<sup>(3)</sup>.

أمّا بالنظر إلى الوزير الأول نجد أن له صلاحيات واسعة في صنع القوانين بداية بالمبادرة بالقوانين<sup>(4)</sup>، كما يمكنه طلب تمديد الدورة العادية لاجتماع البرلمان لأيام معدود لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، وأن يطلب من رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان للاجتماع في دورة غير عادية<sup>(5)</sup>، كما أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء، غير أنه إذا تخلف الوزير الأول أو امتنع عن ذلك يؤدي حتما إلى تعطيل عمل المؤسسة التشريعية<sup>(6)</sup>، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً<sup>(7)</sup>.

(1) محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، 2013/12/05، ص 55.

(2) مصطفى بلعور، (المؤسسة التشريعية في الجزائر بين التعديلات الدستورية والممارسة السياسية)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي-، عدد 07، جوان 2013، ص 57.

(3) بالجيلالي خالد، المرجع السابق، ص 172.

(4) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

(5) أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

(6) سعاد عمير، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي-الجزائر-، عدد 14، أكتوبر 2016، ص 126.

(7) أنظر المادة 138 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية في حالة الظروف الغير العادية صلاحيات واسعة تمكنه من اتخاذ ما يراه مناسباً<sup>(1)</sup>، من إجراءات وتدابير اللازمة لاستتباب الوضع<sup>(2)</sup>، كما يستمع رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء بما فيهم الوزير الأول<sup>(3)</sup>.

فقد خصّ الدستور الوزير الأول بمهام تشريعية واستشارته والاستماع إليه أحيانا من قبل رئيس الجمهورية لدى تقرير حالتي الطوارئ والحصار، واعتباره عضواً في مجلس الوزراء عند اللجوء إلى الحالة الاستثنائية أو إعلان الحرب<sup>(4)</sup>، فكيف للوزير الأول كل هذه الصلاحيات دون أن يتمكن من التشريع بأوامر؟

ثانياً: عدم إصدار الوزير الأول للأوامر التشريعية:

بالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي من صميم عمل البرلمان، وذلك باعتباره هو الذي يملك سلطة التشريع، غير أن الدستور الجزائري قد خوّل رئيس الجمهورية اختصاصات تُمكنه من المساهمة في عملية التشريع<sup>(5)</sup>. فهل لرئيس الجمهورية تفويض الأوامر التشريعية؟

حسب رأي أغلب فقهاء القانون حول طبيعة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، الذين استقروا على أنها عبارة عن قرارات إدارية يصدرها رئيس الجمهورية، وذلك قبل الموافقة عليها من طرف البرلمان، لأنها صادرة من إرادة منفردة<sup>(6)</sup>، فنظرية القرارات الإدارية تقرّ بالتفويض في الاختصاصات الإدارية، إذ يقصد بالتفويض أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى معاونيه المباشرين بناءً على نص قانوني<sup>(7)</sup>، لكن بشرط وجود نص قانوني، ومن ذلك لا وجود لنص يُقرّ بتفويض اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر إلى الوزير الأول، كما لا يجوز أن يفوض

(1) سعاد رابح، المرجع السابق، ص 44.

(2) أنظر المادة 105 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 21.

(3) أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 21.

(4) سعاد رابح، المرجع السابق، ص 46.

(5) عز الدين بغدادي، الاختصاصات الدستورية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ط 01، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص 70.

(6) لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 250.

(7) محمد الصغير بعلي، (القرارات الادارية)، المرجع السابق، ص 115.

رئيس الجمهورية سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحلّ المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وهذا وفقاً للأحكام المنصوص عليها في المواد 91، 92، 105، 107، 109، 11، 142، 145 و146 من الدستور<sup>(1)</sup>.

كما أنّه عند استحالة رئيس الجمهورية ممارسة مهامه لمرض خطير ومزمن مثبت، فمن يتولّى رئاسة الدولة مكانه لمدة أقصاها تسعون 90 يوماً، تنظم خلالها انتخابات رئاسية<sup>(2)</sup>، لا يمكنه التشريع بأوامر كما هو منصوص في المادة 104<sup>(3)</sup>.

والنتيجة المتوصّل إليها أن الوزير الأول في ظل الدساتير الجزائرية وحتى آخر تعديل دستوري لسنة 2016 لا يتمتع بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، بل هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها للوزير الأول طبقاً للمادة 101 من الدستور<sup>(4)</sup>.

#### المطلب الثاني: مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق أوامر

نظراً لاتساع مجال التشريع الذي يتمتع به رئيس الجمهورية<sup>(5)</sup>، واتساع مجاله التنظيمي وفق المادة 143 من التعديل الدستوري 2016<sup>(6)</sup>، وفي المقابل لم يصل البرلمان إلى درجة معتبرة من النضج تمكّنه من ممارسة سلطته كاملة في المجال التشريعي<sup>(7)</sup>. فما الداعي لانفراد رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر؟

هذا ما دفعنا للبحث عن أسباب ومبررات ذلك، منها التاريخية والمالية (الفرع الأول)، ومنها العلمية والعملية (الفرع الثاني)، ومنها السياسية والدستورية (الفرع الثالث).

(1) أنظر المادة 101 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 20.

(2) أنظر المادة 102 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 20.

(3) أنظر المادة 104 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 21.

(4) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 52.

(5) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود (دراسة مقارنة: تاريخية، قانونية، سياسية)، د ط، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 231.

(6) أنظر المادة 143 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

(7) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 53.

### الفرع الأول: المبررات التاريخية والمالية

نجد أن الكثير من الدساتير تأثرت بعوامل تاريخية، حيث كانت العوامل التاريخية السبب في سن بعض القوانين التي يحرص المؤسس الدستوري على تأكيدها في الدساتير المتعاقبة (أولاً)، كما نجد أن العوامل الاقتصادية تأثر بشكل كبير في ميزانية الدولة وفي ضمان استقرارها وسيرها العادي (ثانياً).

### أولاً: المبررات التاريخية

في العصور القديمة في عهد أرسطو الذي اسند إليه مبدأ الفصل بين السلطات، غير أن هذا المبدأ يرجع أصله إلى القرن 18 من خلال أعمال الفيلسوف جان لوك في كتابه "حكومة المدينة" عام 1690، لكن "مونتسكيو" هو الذي أخذ المبدأ وطوّره ووضع في إطار نظام وذلك في كتابه روح القوانين 1748<sup>(1)</sup>.

بالعودة إلى مراحل التاريخ الدستوري، فإن نشأة السلطة التشريعية بعد القضاء على سلطة الملك الذي كان يحكم حكماً مطلقاً<sup>(2)</sup> في الميدان التشريعي، بعد الاستبداد الذي عانت منه الشعوب، قامت على إثر ذلك عدّة حروب وثورات للتخلص من هذا الوضع وهو ما تحقق بعد نضال كبير<sup>(3)</sup>، فأصبح للملك الحق في إصدار القوانين فقط<sup>(4)</sup>، لكن بعد ظهور نظرية الظروف الاستثنائية المولودة في الحرب العالمية الأولى والتي تبرر توسيع صلاحيات الإدارة العامة<sup>(5)</sup>.

حيث أصبحت نظرية الظروف الاستثنائية تشكل العامل الأساسي لمنح رئيس الجمهورية اختصاص التشريع بأوامر، فالظاهر أن هذه النظرية أثرت على عدّة دول في العالم ومنهم الجزائر، فما مدى تأثير الدولة الجزائرية بنظرية الظروف الاستثنائية؟

(1) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، طبعة جديدة ومنقحة، دار الهدى، الجزائر، 2007، ص 193.

(2) محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدولة-الحكومة-الدستور)، د ط، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، د ت ن، ص 169.

(3) ميمونة سعاد، (الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر)، المرجع السابق، ص 03.

(4) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها)، المرجع السابق، ص 16.

(5) مديحة الفحلة، (نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية)، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 14، جانفي 2017، ص 223.

## 1- نظرية الظروف الاستثنائية:

ترتكز دولة القانون على مبدأ المشروعية، الذي يعني خضوع الحاكم والمحكوم للقانون والذي يعتبر ضماناً أساسية للحقوق في الظروف العادية<sup>(1)</sup>، الذي يعتد بتوزيع الاختصاصات التشريعية بين السلطات (التي تعتبر طبيعة عمل الدولة من حارسه إلى متدخلة)، وما يقابلها من عجز البرلمان عن وضع قوانين بالسرعة والدقة وفق تقنيات حديثة<sup>(2)</sup>.

حسب رأي الفقه في مجال التفرقة بين نظرية الضرورة ونظرية الظروف الاستثنائية، فإن حالة الضرورة هي حالة مؤقتة إذ تستند إلى حالة الطوارئ أو قوة القاهرة، إلا أن الحالات الاستثنائية قد تدوم وقتاً طويلاً كالحرب<sup>(3)</sup>.

### أ- تعريف الظروف الاستثنائية:

هناك اختلاف فقهي حول منبع النظرية وهذا نظراً لظروف تاريخية ساهمت في بلورتها<sup>(4)</sup>، لذلك لم يتعرض الفقهاء إلى تعريف الظروف الاستثنائية سواء الكتاب القلائل أهمها أنه "إجراء استثنائي يهدف إلى حماية كامل البلاد لو بعضها بمقتضى نظام بوليسي خاص ضد احتمال هجوم مسلح"<sup>(5)</sup>.

كما أنها: "مجموعة من الحالات الواقعية التي تتطوي على أثرين أولهما بوقف سلطة القواعد القانونية العادية بمواجهة الإدارة العامة، ويتمثل الثاني في خضوع قرارات الإدارة إلى مشروعية خاصة أو استثنائية يحدّد القضاء الإداري فحواها ومضمونها"<sup>(6)</sup>، إذ يرتبط

(1) مديحة الفحلة، المقال السابق، ص 222.

(2) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 34.

(3) إبراهيم تونصير، المرجع السابق، ص 17-18.

(4) فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية-بن عكنون-، الجزائر، 2008، ص 64.

(5) علي بن موسى، الحق في الإعلام في الظروف الإستثنائية (دراسة وصفية تحليلية مقارنة من خلال نصوص والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والممارسة الجزائرية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التشريعات الإعلامية، جامعة

الجزائر-3-، 2013-2014، ص 17.

(6) مديحة الفحلة، المقال السابق، ص 226.

مدلول الظروف الاستثنائية بفكرة المحافظة على النظام العام<sup>(1)</sup>، أو كفالة سير المرافق العامة إذا طرأت ظروف غير عادية من أجل ضمان الأمن والاستقرار<sup>(2)</sup>.

### ب- الأصول التاريخية لنظرية الظروف الاستثنائية:

أثارت الأصول التاريخية لنظرية الظروف الاستثنائية العديد من النقاشات الفكرية بين الكتاب والفقهاء فمنهم من قيل أن الجذور التاريخية للظروف الاستثنائية تعود إلى الشريعة الإسلامية ومنهم من يقول أن الإمبراطورية الرومانية هي السبب في ظهورها، ومنهم من يقول أنها ذات أصل قضائي فرنسي.

بالنسبة للشريعة الإسلامية فإننا نجد أن سلطة التشريع كانت ترجع إلى الرسول صلى الله عليه وسلم بأن ينزل عليه الوحي من الله، والرسول صلى الله عليه وسلم يسن ذلك بالسنة النبوية الشريفة بالتالي القانون الأساسي أصبح يتكوّن من القرآن الكريم والسنة<sup>(3)</sup>.

حيث تقوم نظرية الظروف الاستثنائية على قاعدتين أساسيتين "الضرورات تبيح المحظورات" و"الضرورة تقدر بقدرها"<sup>(4)</sup>، فإذا طرأت على الإنسان حالة من الخطر أو المشقة الشديدة بحيث يخاف حدوث ضرر أو أذى يمس بالكليات الخمس، وتوابعها يتعين أن يُباح ارتكاب الحرام أو ترك الواجب، أو تأخيره عن وقته دفعا للضرر في غالب ظنه من قيود الشرع<sup>(5)</sup>.

أما حسب رأي البعض من الفقهاء أن هذه النظرية تستمد مدلولها من القاعدة الرومانية التي تقول "إن سلامة الشعب فوق القانون"، حيث قامت هذه النظرية على سدّ العجز والقصور الذي يظهر في النصوص التشريعية القائمة في مواجهة الظروف الاستثنائية المستجدة<sup>(6)</sup>.

(1) مديحة الفحلة، نفس المقال، ص 222.

(2) فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 63.

(3) ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 34.

(4) مديحة الفحلة، المقال السابق، ص 223.

(5) ابراهيم تونصير، المرجع السابق، ص 29.

(6) إسماعيل جابوربي، (نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة))، مجلة

دفاقر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-، الجزائر، عدد 14، جانفي 2016، ص 32.

إذ أن الإمبراطورية الرومانية كانت تعمل على تسليم مقاليد الأمور في يد رئيس واحد كلما كان هناك خطر بالبلاد، حيث كان مجلس الشيوخ يقرر ما إذا توافرت حالة الخطر ومن ثم تعيين الحاكم الخاص لتولي حماية الدولة وكأنه تفويض تشريعي من مجلس الشيوخ للحاكم لاستتباب الأوضاع الاستثنائية<sup>(1)</sup>، إذ كان في معتقدتهم الواجب يقضي على كل من الأخلاق والعدالة والحقوق، وتفسح كلاًها الطريق للصالح الوطني<sup>(2)</sup>. أما أصل نظرية الظروف الاستثنائية في القضاء الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) نجدها أنها تبلورت خلال الحرب العالمية الأولى وهذا من خلال الاجتهادات القضائية الصادرة من طرف القضاء الفرنسي، وقد ظهرت تحت تسمية "سلطة الحرب" إلا أنها انتشرت أكثر إثر الإشراف على الحرب العالمية الثانية، واتضح ذلك في 16 أوت 1915 بإصدار قرارين شهيرين بموجبهما أعلن مجلس الدولة الفرنسي أن "حالة الحرب" تخول لجهات الضبط الإداري إصدار قرارات لا تكون من صلاحيتها وقت السلم<sup>(3)</sup>، كما اعتمد ما يسمى بقرار "كويستياس" في 28 نوفمبر 1919 على فكرة الظروف الاستثنائية لتبرير امتناع الحكومة عن تنفيذ حكم قضائي<sup>(4)</sup>.

### ج-تنظيم التشريع للظروف الاستثنائية:

نظمت نظرية الظروف الاستثنائية في التشريع العادي الفرنسي الذي اختص بإصدارها البرلمان الفرنسي أهمها قانون الأحكام العرفية الصادرة في 9 أوت 1849 المعدل في 20 ديسمبر 2004، حيث نصّت المادة الأولى على "أن تعلن الأحكام العرفية في حالة الخطر الداهم على الأمن الداخلي أو الخارجي"<sup>(5)</sup>، لكن المرجعية التاريخية للمادة 16<sup>(6)</sup> تعود للظروف التي عرفتتها فرنسا في ماي وجوان 1940 من

(1) علي بن موسى، المرجع السابق، ص 19.

(2) مديحة الفلحة، المقال السابق، ص 223.

(3) فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 65.

(4) علي بن موسى، المرجع السابق، ص 20.

(5) اسماعيل جابوربي، المقال السابق، ص 36.

(6) أنظر المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958، السابق ذكره، ص 6.

احتلال ألمانيا وعجز رئيس الدولة (الرئيس شارل ديغول) عن تحمّل مسؤوليات ومواجهة الأمر، إذ اعتبر أن ما أصاب فرنسا من هزيمة سببه سوء توزيع السلطة في الدستور<sup>(1)</sup>. كما أن المادة 34 من الدستور الفرنسي 1958 جاءت محدّدة لمجالات اختصاصات السلطة التشريعية وضيقّت الدور التشريعي وما خرج من اختصاص السلطة التشريعية يدخل في اختصاص السلطة التنفيذية سواء بأوامر تشريعية أو مراسيم رئاسية<sup>(2)</sup>.

هذه المادة جاءت تجنباً لأي انحراف في استعمال السلطة وضماناً للحقوق والحريات، علماً أن هذه المادة ينجر عنها آثار قانونية منها:  
- تخوّل المسؤولية الحفاظ على النظام العام، ومحاكمات المساس بالأمن العام للسلطات العسكرية والقضاء العسكري بدلاً من المدني.  
- إنكماش مساحة الحريات العامّة، وتغليب مصالح الدولة ومقتضياتها على المصالح الفردية<sup>(3)</sup>.

وجاءت المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بالتفويض التشريعي كضمانة لاختصاص السلطة التشريعية<sup>(4)</sup>، فهذه المادة تجيز لرئيس الجمهورية بناءً على التفويض التشريعي أن يواجه الظروف غير العادية بلوائح الضرورة<sup>(5)</sup>، كذلك جاءت بقيود على سلطة رئيس من التعسّف في استعمال السلطة وكذلك لإمكانية رقابته من طرف البرلمان، كما تبنت هذا الأسلوب دول كثيرة منهم الجزائر، فكيف نظمّ المشرع الجزائري نظرية الظروف الاستثنائية؟

## 2-مدى تأثر المشرع الجزائري بالنظرية الظروف الاستثنائية:

لقد نصّت الدساتير الجزائرية على مجموعة من الآليات جعلت الوظيفة التشريعية مقسمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، حيث جعلت البرلمان دوره أحياناً استثنائياً في

(1) فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر-1، 2016-2017، ص ص 9-10.

(2) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 44.

(3) فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 69.

(4) أنظر المادة 38 من الدستور الفرنسي 1985، السابق ذكره.

(5) ابراهيم تونصير، المرجع السابق، ص 59.

مجال التشريع والسلطة التنفيذية تمارسه أصالة، هذا التهميش للبرلمان نجد أساسه في الدستور الفرنسي لعام 1958<sup>(1)</sup>، وفي المقابل نجد أن الحالة الاستثنائية وجدت في دساتير الجزائر المستقلة<sup>(2)</sup>.

حيث تبني دستور 1963 تفويض الاختصاص التشريعي تأثراً بالدستور الفرنسي 1958 كما ذكرنا سابقاً<sup>(3)</sup>، حيث أقرّ الطرف الاستثنائي وفق المادة 59 منه<sup>(4)</sup>، على إثر إعلان الرئيس "أحمد بن بلة" للحالة الاستثنائية إذ أصبح هو مصدر السلطة المطلقة<sup>(5)</sup>، حيث أصبحت الأوامر في ظل الأمر 05-07 الصادر في 10 جويلية 1965 المصدر والأداة الوحيدة للتشريع في الجزائر<sup>(6)</sup>.

كما واكب دستور 1976 نظرية الظروف الاستثنائية نظراً لانقلاب 1956 حيث أصبح مجلس الثورة هو الذي يقود البلاد وتجسد ذلك في المواد 119، 120، 121، 122، والمادة 123<sup>(7)</sup>، رغم أنه جاءت المادة 126 التي أقرّت: "يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني"<sup>(8)</sup>، لكن الواقع غير ذلك لأن الوظيفة التشريعية كان يمارسها رئيس الجمهورية<sup>(9)</sup>.

كما نظمت كذلك في دستور 1989 في المواد من 86 إلى 90 من الدستور رغم انه في هذا الدستور لم يمنح رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر<sup>(10)</sup>، حيث تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ التعددية الحزبية، والرقابة على دستورية القوانين، ولم ينظم

(1) خالد بالجيلالي، المرجع السابق، ص 172.

(2) فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 71.

(3) وليد شريط، المرجع السابق، ص 36.

(4) أنظر المادة 59 من الدستور 1963، السابق ذكره، ص 893.

(5) إبراهيم تونصير، المرجع السابق، ص 121.

(6) مزياني لونس، انتقاء السيادة الشعبية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في

القانون العام، جامعة مولود معمّر - تيزي وزو-، 12 ديسمبر 2012، ص 14.

(7) أنظر المواد من 119 إلى 123 من دستور 1976، السابق ذكره، ص ص 1314-1315.

(8) أنظر المادة 126 من دستور 1976، السابق ذكره، ص 1315.

(9) مزياني لونس، المرجع السابق، ص 191.

(10) أنظر المادة 90 من دستور 1989، السابق ذكره، ص 247.

التشريع بأوامر، حيث قضى على التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في التشريع<sup>(1)</sup>، حيث إن المؤسس الدستوري جعل من تنظيم القانون في الحالات الاستثنائية في صلب الدستور دونما الإشارة إلى النص على قوانين أخرى تنظمها (قوانين عضوية أو عادية)<sup>(2)</sup>. حيث عاد دستور 1996 إلى التشريع بأوامر بعد غيابه في دستور 1989، إذ استقر دستور 1996 على تأصيل مبدأ التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية وفق المادة 124 من الدستور والسبب في ذلك يرجع إلى الظروف الاستثنائية التي شهدتها البلاد في المرحلة الانتقالية<sup>(3)</sup>.

من خلال منح رئيس الجمهورية إمكانية التدخل في المجال التشريعي عن طريق الأوامر التي تعتبر اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان وفي الظروف الاستثنائية<sup>(4)</sup>، نظم ذلك في المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، كما اتضح تأثره بنظرية الظروف الاستثنائية من خلال المواد من 105 إلى 110<sup>(5)</sup>، والجدير بالذكر أنه إذا كانت المؤسسات السياسية الجزائرية كلها تعمل حول رئيس الجمهورية في حالة السلم فإنها في حالة الحرب تتقلص وتتركز في يد رئيس الجمهورية<sup>(6)</sup>.

#### ثانياً: المبررات المالية

لقد كان التشريع المالي من اختصاص الملوك، غير انه نتيجة للصراع الذي وقع بين الملوك وممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي<sup>(7)</sup>، إلا أن الاتجاه المعاصر في النظم الديمقراطية اتجه نحو الحد من الصلاحيات المالية للبرلمان لمنع النواب من زيادة النفقات<sup>(8)</sup>.

(1) لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص ص 239-240.

(2) محمد علي سيدرة، المرجع السابق، ص 33.

(3) نعيمة لحر، المرجع السابق، ص 55.

(4) خدوجة خلوفي، المقال السابق، ص 138.

(5) أنظر المواد من 105 إلى 110 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص ص 21-22.

(6) عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، (المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016)، نفس المقال، ص 82.

(7) أحمد بركات، (وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مبراح - ورقلة-، عدد 01، جانفي 2009، ص 180.

(8) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها)، المرجع السابق، ص 84.

وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستور 1976 و1989 وأكدته دستور 1996 وكذا آخر تعديل دستوري 2016، إلا أن التطور الذي تضمنه دستور 1996 والتعديل الدستوري 2016 لم يكن مقرر في الدساتير السابقة، وهو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بأمر<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة لدور البرلمان في المجال المالي، فهو يعرف أوضح صور الانحصار نتيجة لتهرب الحكومة من قانون المالية المصادق عليه بتقنين قانون المالية وقانون المالية التكميلي، وكذا تحويل الاعتمادات المالية<sup>(2)</sup>، لكن مع التطورات الحاصلة على السلطة التشريعية، حيث أصبحت تشترع في مجالات محددة دستورياً، إذ أصبح دورها في المجال المالي المناقشة والمصادقة عليه في فترة محددة<sup>(3)</sup>.

#### الفرع الثاني: المبررات العملية والعلمية

لم تختص البرلمانات وحدها بالوظيفة التشريعية التي تعرف ببطء كبير إذا مورست من قبل البرلمان، حيث أصبح لرئيس الجمهورية اختصاص تشريعي أصيل في شكل أوامر، تكتسب من حيث طبيعتها الطابع التشريعي أي أعمال تشريعية<sup>(4)</sup>، للأسباب والمبررات العملية (أولاً) والعلمية (ثانياً).

#### أولاً: المبررات العملية

منذ بداية إرساء قواعد النظام السياسي في الجزائر، بدأت إشكالية الفصل بين السلطات تطرح نفسها في الحياة السياسية<sup>(5)</sup>، حيث أخذت دراسة مبدأ الفصل بين السلطات مكانة هامة في كتابات فقهاء القانون العام<sup>(6)</sup>، كما أن التقسيم الثلاثي للوظائف

(1) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، 2007-2008، ص 9.

(2) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 137.

(3) أحمد بركات، (وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية)، المقال السابق، ص 180.

(4) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 11.

(5) ميلود ذبيح، المرجع السابق، ص 60.

(6) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي)، د ط، الدار الجامعية للطباعة والنشر، د ت ن، ص 264.

لم يعدُ ممكناً في الدولة الحديثة<sup>(1)</sup>. فما واقع مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية؟

### 1- التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات:

مبدأ الفصل بين السلطات عند "مونسكيو" يعني أن السلطات الثلاث مستقلة عن بعضها في القيام بوظائفها<sup>(2)</sup>، لكن الفصل بين السلطات لا يعني عزل السلطات والتي قد تؤدي إلى شلل الدولة في حالة خطر داهم أو نزاعات لا يمكن تجنبها (كما ذكرنا سابقاً)<sup>(3)</sup>.

بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر من خلال دستور 1963 كان مكرساً حيث، هذا يعني استقلالية السلطة التشريعية في تكوين قراراتها السيدة<sup>(4)</sup> هذا شكلياً أما واقعياً فكانت هيمنة للحكومة على المجال التشريعي اتضح ذلك في المادة 53<sup>(5)</sup>. وكذلك المادة 59 من نفس الدستور في حالة خطر وشيك الوقوع يتخذ رئيس الجمهورية كل التدابير لاستتباب الوضع<sup>(6)</sup>. وتم تجاهله في فترة الحزب الواحد من 1965 إلى 1976، بل حتى دستور 1989 حيث تضمن المبدأ في روحه، إلا أن تجسيده لم يكن من الأولويات، إلى أن جاء تعديلي 2002، 2008 إلا أن المبدأ لم يكن من الأولويات كذلك<sup>(7)</sup>.

أما آخر تعديل دستوري 2016 تبنى صراحةً مبدأ الفصل بين السلطات وفق المادة 15 منه والتي نصّت: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات

(1) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 24.

(2) فريد علوش ونبيل قرقوز، (مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة -، العدد 04، 3 مارس 2008، ص 228.

(3) إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، د ط، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص 202.

(4) ميلود ذبيح، المرجع السابق، 64.

(5) أنظر المادة 53 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 893.

(6) أنظر المادة 59 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 893.

(7) عبد الحليم مرزوقي وصالح بنشوري، (التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي-الجزائر-، عدد 14، أكتوبر 2016، ص 50.

والعدالة الاجتماعية<sup>(1)</sup>، إذ يعتبر حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر هو خروج عن مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي عدم تدخّل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة التشريعية<sup>(2)</sup>.

من الملاحظ أن تعديل 2016 وفق المادة 15 منه كرّست صراحةً المبدأ ليؤكد أن السلطة التشريعية تمارس مهام التشريع بكل سيادة. عضواً ووظيفياً حتى ولو كان الفصل مرن من خلال النص على التعاون والرقابة المتبادلة<sup>(3)</sup>.

## 2- السلطة التنفيذية أكثر سلطات الدولة احتكاً بالواقع المعاش:

بالرغم من الانتقادات الموجّهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه من الضمانات الهامة لتحقيق الديمقراطية بالمفهوم الحديث للمبدأ، ضماناً لصيانة الحقوق والحريات<sup>(4)</sup>، فالمادة 84 من التعديل الدستوري 2016 تنص على: "يجسّد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسّد الدولة داخل البلاد وخارجها وله أن يخاطب الأمة مباشرة"<sup>(5)</sup>.

كما أن لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الاستفتاء وفق المادة 91 من التعديل الدستوري "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"<sup>(6)</sup>، إذ أن لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء يعتبر تجاوزاً لحق البرلمان في التشريع إذ ذهب أحد الكتّاب إلى القول: "إذا كان الاستفتاء الذي من شأنه أن يُزيل كل وسيط بين الحاكم والمحكومين، يبدو مرادفاً للديمقراطية..."<sup>(7)</sup>.

## ثانياً: المبررات العلمية:

وفقاً للمادة 112 من التعديل الدستوري 2016 فإن السلطة التشريعية يمارسها

(1) أنظر المادة 15 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 08.

(2) عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، (تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996)، مجلة الاجتهاد

القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 04، مارس 2008، ص 260.

(3) عبد الحليم مرزوقي وصالح بنشوري، المقال السابق، ص ص 160-161.

(4) مهند صالح الطراونة، المرجع السابق، ص 23.

(5) أنظر المادة 48 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 11.

(6) أنظر المادة 91 فقرة 08 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 18.

(7) لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 183.

برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.<sup>(1)</sup> غير أن هذه السيادة ليست مطلقة، بل تشاركه في ذلك الحكومة ممثلة في رئيس الجمهورية بسبب عجز البرلمان عن التدخل لتنظيم كافة الموضوعات التي تهم الدولة التي يواجهها رئيس الجمهورية بتشريعات سريعة<sup>(2)</sup>.

### 1- طول وكثرة الإجراءات البرلمانية التي ينبغي اتباعها في إصدار القوانين:

البرلمان لا ينفرد بالمبادرة بالقانون، بل تشاركه الحكومة وبدرجة معتبرة إذ يعود حق المبادرة بالقوانين إلى الوزير الأول والنواب والجديد في التعديل الدستوري 2016 أن أعضاء مجلس الأمة كذلك لهم الحق في المبادرة باقتراح القوانين<sup>(3)</sup>، فهل يمكن للسلطة التشريعية الانفراد بالعمل التشريعي؟

الحقيقة أن الواقع العلمي أثبت ضعف أداء البرلمانين على مستوى العملية التشريعية أمام هيمنة السلطة التنفيذية مما رجّح كفة السلطة التنفيذية في مشاركة البرلمان في صنع القانون من خلال المبادرة وإصدار القوانين ونشرها<sup>(4)</sup>.

كذلك مرحلة مناقشة النص والتصويت عليه، وقد نص على ذلك في المادة 138 من التعديل الدستوري 2016<sup>(5)</sup>، كما أن الإجراءات تصل إلى مرحلة إصدارها من طرف رئيس الجمهورية وقد لا يصدرها ويطلب قراءة ثانية طبقاً لنص المادة 43 من القانون العضوي 16-12<sup>(6)</sup>.

### 2- تحديد المجال التشريعي:

وفق المادة 140: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصّصها له الدستور، وكذلك

(1) أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 22.

(2) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 13.

(3) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

(4) سليمة مسراتي، (المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية)، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، جامعة وهران 2 - محمد بن احمد، - عدد 03، فيفري 2014، ص 49.

(5) أنظر المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص ص 25-26.

(6) المادة 43 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 أوت 2016، يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، عدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016، ص 60.

المجالات الآتية...<sup>(1)</sup>. وكذا المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على التشريع بقوانين عضوية<sup>(2)</sup>.

والظاهر أن رئيس الجمهورية يتمتع بمجال التنظيم وفق المادة 143: "يُمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون" من التعديل الدستوري 2016، أي المجال الخارج عن اختصاصات البرلمان المحددة على سبيل الحصر، ليزيد الدستور مركز رئيس الجمهورية قوّة بمنحه سلطة التشريع بأوامر وفق المادة 142<sup>(3)</sup>. سواء بوجود البرلمان أو في غيابه.

### الفرع الثالث: المبررات السياسية والدستورية:

حظيت السلطة التنفيذية بمشاركة السلطة التشريعية في اختصاصاتها التشريعية عن طريق ما تصدره من أوامر وذلك في أغلب مجالات الحياة مقارنةً مع عجز السلطة التشريعية عن تجسيد الإرادة الشعبية، وهذا لعدّة أسباب وعوامل سياسية<sup>(4)</sup> (أولاً) ودستورية (ثانياً) ساعدت على تبرير هذه المسألة.

### أولاً: المبررات السياسية:

إن النظام شبه الرئاسي الذي أرساه في فرنسا الإصلاح الدستوري لعام 1961<sup>(5)</sup> والذي تزامن مع استقلال معظم الدول الحديثة خاصّة الدول الإفريقية منها الجزائر، اعتنقت النظام شبه الرئاسي الذي برز كنظام سياسي أنسب وأكثر ملائمة مع التحوّلات الجديدة للعصر<sup>(6)</sup>.

(1) أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 26.

(2) عبد العالي حاحة وآمال يعيش تمام، (المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016)، المقال السابق، ص 79.

(3) أنظر المادتين 142 و143 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

(4) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 17.

(5) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)، ط 01، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص 137.

(6) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابته في ظلّ الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص 106-107.

## 1- اعتماد النظام الشبه رئاسي:

الواقع أن النظام الشبه رئاسي هو خلط بين تقنيات النظام البرلماني والرئاسي، إذ أن رئيس الجمهورية ينتخب مباشرة من الشعب، ويتولّى رئاسة مجلس الوزراء<sup>(1)</sup>، إذ أعطى المشرع للسلطة التنفيذية أهمية كبيرة ضمن النظام السياسي الجزائري، وذلك بأن أولها مكانة تميّزها عن باقي المؤسسات الدستورية<sup>(2)</sup>.

## 2- إنعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية:

وفق أول دستور سنة 1963 كان رئيس الجمهورية وحده المسؤول أمام المجلس الوطني وفقاً للمادة 47<sup>(3)</sup>، كونه الذي يحدّد السياسة الداخلية والخارجية للبلاد<sup>(4)</sup>، أما دستور 1976 المسؤولية فيه تتعلّق بحسن تنفيذ الأوامر الرئاسية من خلال المادة 115 من الدستور<sup>(5)</sup>، إذ إن تغيّبت مسؤولية رئيس الجمهورية تماماً بينما أعضاء الحكومة مسؤولين أمام رئيس الجمهورية، في حين أحكام دستور 1989 قرّرت مسؤولية رئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني وأمام رئيس الجمهورية، دون تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية إلا ان التوجيهات السياسية الكبرى تتمّ تحت إشرافه<sup>(6)</sup>، الشيء الذي يؤدي إلى حتمية تمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة جداً<sup>(7)</sup>، كما أنه وعند بحثنا في دستور 1996 فإننا لم نجد أثراً لمسؤولية رئيس الجمهورية، وإن كان تعيين منصب رئيس الحكومة وإنهاء مهامه من طرف رئيس الجمهورية هذا لا يعني مسؤوليته، إنما هو مسؤول أمام المجلس الشعبي الوطني كما في دستور 1989<sup>(8)</sup>، كما أن التعديل

(1) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية السياسية المقارنة، ط 05، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 198.

(2) عبد العالي حاحة وآمال يعيش تام، (المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016)، المقال السابق، ص 75.

(3) أنظر المادة 47 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 892.

(4) أنظر المادة 48 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 892.

(5) أنظر المادة 115 من دستور 1976، السابق ذكره، ص 1313.

(6) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 122.

(7) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 19.

(8) رياض دنش، (المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظلّ التعديل الدستوري 1996)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة -، عدد 04، مارس 2008، ص 380.

الدستوري 2016 وفق المادة 177 نصّ على أنه: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى". أي اتّهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ما تُعرف "بالمسؤولية القانونية" والتي يعتبر النص عليها في الدستور الجزائري مجرد منشئ نظرياً بحتاً إذا كان من الواجب تفسير معنى الخيانة العظمى دستورياً وكذا تحديد الجهة المفترض لاتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: المبررات الدستورية

منذ استقلال الدولة الجزائرية أباي المؤسس الدستوري إلا أن يجعل انتخاب رئيس الجمهورية يتم من طرف الشعب دون وسيط ولا وكيل عنه، وهذا ما هو إلا تكريساً لمبدأ السيادة الشعبية<sup>(2)</sup>.

### 1- انتخاب رئيس الجمهورية:

وفق المادة 85 من التعديل الدستوري 2016: "ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري..."<sup>(3)</sup>، إذ يجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري في التعديل الدستوري 2016 أضاف شرط الإقامة دائمة في الجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح، كما شدّد على الجنسية الأصلية له ولي لوالده وهذا يدل على أن شرط المشاركة في الثورة بدأ يضمحل مع الوقت لذا نجد المشرع أصبح يبحث عن شروط أخرى أكثر تثبيتاً لهوية رئيس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية<sup>(4)</sup>.

إذ يعتبر رئيس الجمهورية ممثل إرادة الشعب، ويمثل كافة الكتلة الانتخابية في حين أعضاء البرلمان المنتخبين من طرف الشعب يمثلون جزء من الكتلة الانتخابية. واعتبار

(1) أنظر المادة 177 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 31.

(2) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها)، المرجع السابق، ص 112.

(3) أنظر المادة 85 من التعديل الدستوري 2016.

(4) المادة 139 فقرة 02 والفقرة 13 القانون العضوي [16-10] مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 أوت

2016 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 50 الصادر في 28 أوت 2016، ص 27.

أن رئيس الجمهورية المجسد لوحدة الأمة فإنه يمكنه اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء، والذي يُعدُّ سلطة شخصية بيد رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

## 2- تقوية مركز رئيس الجمهورية دستورياً على حساب البرلمان:

منحت الدساتير الجزائرية صلاحيات أكثر فأكثر لرئيس الجمهورية لاسيما قيادة السلطة التنفيذية والتنظيمية، كذلك التدخل في صلاحيات السلطات الأخرى خاصة التشريعية<sup>(2)</sup>. فمن الناحية العضوية لرئيس الجمهورية أن يُعيّن ثلث 3/1 أعضاء مجلس الأمة وفق المادة 118<sup>(3)</sup>، إذ حسب رأي شراح القانون مجلس الأمة أنشئ لتحقيق تفوق السلطة التنفيذية على الممثل الثاني وهو المجلس الشعبي الوطني بعد رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>.

ثم أن السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول دون الأخذ بعين الاعتبار الأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني، وإن كانت المادة 5/91 من التعديل الدستوري 2016 قد اشترطت تعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، إلا أن هذه السلطة التقديرية في التعيين لا تزال قائمة لأن الوضع لا يتعدى مجرد الاستشارة<sup>(5)</sup>.

(1) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 223.

(2) موسى بودهان، عملية تنظيم السلطة في ضوء التعديل الدستوري لعام 2008، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر-1، 2013-2014، ص 105.

(3) أنظر المادة 118 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 23.

(4) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 188.

(5) أنظر المادة 91 فقرة 05 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 18.

المبحث الثاني: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

إن التعديل الدستوري 2016 من خلال المواد 140 و141 خوّل فيها الاختصاص إلى السلطة التشريعية، مع ذلك سمح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية ممارسة مهمة التشريع من خلال المادة 142 من التعديل الدستوري، لكن ذلك وفق شروط وفي ظروف معينة "لرئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة"<sup>(1)</sup>.

هذا يعتبر إجراء جَدّ خطير في اعتقاد معظم شُرّاح القانون الدستوري، باعتبارها انتهاك لإحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمان<sup>(2)</sup>، والإخلال بمبدأ سيادة الشعب القائم على منح سلطة التشريع لممثلي الشعب دون سواهم، من ذلك عمد المؤسس الدستوري إلى تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر بجملة من الشروط والضوابط حتى لا يتحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريعية أصيلة<sup>(3)</sup>، تدعيماً لمبدأ الفصل بين السلطات.

فما هي هذه الشروط؟ وهل كانت قيدياً على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر؟ رئيس الجمهورية وفقاً للدستور له حق إصدار قانون المالية بأمر وكذا التشريع بأوامر في حالة خطر يوشك أن يصيب البلاد وهذا حق مكفول له حتى في وجود البرلمان وذلك وفق شروط معينة (المطلب الأول)، كما أن الجديد في المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 على خلاف المادة 124 من الدستور 1996 هو حصر التشريع بأوامر في المسائل العاجلة فقط دون سواها في غيبة البرلمان (المطلب الثاني).

(1) أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

(2) سعاد حافطي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2007-2008، ص 119.

(3) محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 19.

**المطلب الأول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في وجود البرلمان**

إن النظام الجزائري هو نظام شبه رئاسي بمعنى أن للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة أي اختصاصات هامة<sup>(1)</sup>، حيث أصبحت الميزانية العامة من اختصاص الجهاز التنفيذي بحكم ما يتمتع به من إمكانيات ووسائل مادية وبشرية ضخمة، تمنحه القدرة والفاعلية بهذه المهمة المعقدة<sup>(2)</sup>، إذ نجد رئيس الجمهورية له صلاحية إصدار قانون المالية بأمر (الفرع الأول)، كما أسند أمر إعلان الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 والقيام بإجراءاتها لرئيس الجمهورية دون سواها لأن رئيس الجمهورية هو الذي أناطه الدستور بسلامة الوطن والسهر على وحدة الأمة<sup>(3)</sup>(الفرع الثاني).

**الفرع الأول: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية:**

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري تبعاً للكثير من الدول بمنح التشريع المالي للسلطة التنفيذية فأصبحت صاحبة الاختصاص بذلك أصبح دور البرلمان في التشريع المالي سواء دراسة مشاريع القوانين والمصادقة عليها، وذلك كان واضحاً في دستور 1976 و1989 و1996<sup>(4)</sup> وما أكدته التعديل الدستوري 2016 حيث نصت المادة 138 منه فقرة 09 على: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعين 75 يوماً من تاريخ إيداعه"<sup>(5)</sup>.

(1) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية الجزائرية في الجزائري، د ط، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 61.

(2) عبد العزيز عزة، (الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر)، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين-سطيف 2-، عدد 24، 01 جوان 2017، ص 210.

(3) إبراهيم تونصير، المرجع السابق، ص 115.

(4) أحمد بركات، (وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون)، المقال السابق، ص 02.

(5) أنظر المادة 138 فقرة 09 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

قبل التطرق إلى شروط إصدار قانون المالية بأمر لا بدّ أن نتطرق إلى تعريف قانون المالية والجهة المخوّل لها إعداد قانون المالية ثم شروط إصدار قانون المالية بأمر من طرف رئيس الجمهورية.

### أولاً: مفهوم قانون المالية:

إن مشروع قانون المالية يعتمد على الميزانية العامة للدولة التي تُعتبر عمل تشريعي كباقي القوانين الصادرة عن البرلمان طبقاً لأحكام الدستور ووفقاً للنظام الداخلي لمجلسي البرلمان فهي قانون من الناحية الشكلية والموضوعية، كما أنّها عمل إداري لأنّها مجرد تضمينات للنفقات والإيرادات المستقبلية<sup>(1)</sup>.

### 1- تعريف قانون المالية:

تحدّد قوانين المالية، في إطار التوازنات العامّة المسطّرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسّنوية، طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة ومبلغها وتخصيصها<sup>(2)</sup>.

قانون المالية هو القانون الذي يحدّد طبيعة وكمية المبالغ المخصصة وأعباء الدولة مع الأخذ بعين الاعتبار التوازن الاقتصادي والمالي. كما عرف أيضاً على أنّه عملية ترخيص قانونية بتطبيق ما جاء في الميزانية وهذا يعني إعداد الحكومة لمشروع المالية تحت إشراف وإدارة وزير المالية<sup>(3)</sup>.

كما يقرّ ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، بمجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي<sup>(4)</sup>.

(1) سمير ولد باحمو، (المرتكزات المالية والاقتصادية لقانون المالية 2015)، ملخص مداخلة، جامعة أحمد دراية-أدرار، ندوة علمية لطلبة الدكتوراه حول المالية العامّة بعنوان (قانون المالية 2015 ورهانات الاقتصاد)، 08 فبراير 2016، ص 02.

(2) المادة 01 من القانون 84-17 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 جويلية 1984 والمتعلّق بقوانين المالية، ج ر ج ج، عدد 28، الصادر في 10 جويلية 1984، ص 04.

(3) سمير ولد باحمو، المرجع السابق، ص 03.

(4) أنظر المادة 03 من قانون 84-17، السابق ذكره، ص 1040.

## 2-أنواع قانون المالية:

- وفق المادة 02 من قانون المالية [17-84] يكتسي قانون المالية: قانون المالية للسنة والقوانين التكميلية والمعدلة، وقانون ضبط الميزانية:
- قانون المالية للسنة: يعتبر منطلق السياسة المالية للدولة خلال سنة كاملة فهو يتضمّن الاعتمادات السنوية للدولة والميزانيات الملحقة والحسابات الخاصة للميزانية<sup>(1)</sup>.
  - قانون المالية التكميلي: هو قانون تكميلي لقانون المالية أو المعدلة دون سواها، أي إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية<sup>(2)</sup>.
  - قانون ضبط الميزانية: هو عبارة عن وثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية<sup>(3)</sup>.

## 3-أهداف قانون المالية:

يهدف قانون المالية بشكل عام إلى ما يلي:

- \* القيام بالعمليات المالية المقررة لفترة معينة (سنة) كالتحصيل والإنفاق، أي بعد الانتهاء من التحضير الإداري والتشريعي لقانون المالية.
- \* مراقبة التنفيذ، فبمقتضاه يمكن الوقوف على طرق الإنفاق، ومدى تحقيق التوازن المالي، عن طريق إجراء مقارنة بين الإيرادات العمومية والنفقات العمومية.
- \* تدقيق وتحليل الإيرادات العمومية والنفقات العمومية التي يجب أن تتم في ظل احترام مبدأ عدم تخصيص.
- \* وأهمها هو الترخيص للحكومة بالقيام بكل العمليات المالية من تحصيل وإنفاق باعتبار عملية التصويت على مشروع قانون المالية يترتب عنه المصادقة على الإيرادات العمومية والنفقات العمومية<sup>(4)</sup>.

(1) محمد صدراتي، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة

الماجستير في القانون، جامعة الجزائر-1، 2013-2014، ص 77.

(2) أنظر المادة 04 من القانون [17-84]، السابق ذكره، ص 1040.

(3) أنظر المادة 05 من القانون [17-84]، السابق ذكره، ص 1040.

(4) سمير ولد باحمو، المرجع السابق، ص 03.

ثانياً: السلطة المختصة بإعداد الميزانية (مشروع القانون):

قانون المالية تقليدياً هو قانون موازنة الدولة، وهذا ظهر في مطلع القرن التاسع عشر، وتحديداً في القانون الفرنسي الصادر عام 1862، ليتحوّل إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959<sup>(1)</sup>، إذ يعتبر إعداد قانون المالية أهم عمل دوري سنوي في الدولة، ولقد درجت الأنظمة الديمقراطية أن توكل إعداد هذا القانون الحكومي باعتبارها الأكثر قدرة على توقع إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة مقبلة وباعتبارها المنفذ للبرنامج الحكومي، على أن تناقشه السلطة التشريعية قبل المصادقة عليه<sup>(2)</sup>، إذ نجد مجال تحضير الميزانية في الجزائر يعود إلى وزير المالية تحت سلطة وإشراف الوزير الأول<sup>(3)</sup>.

جاء في بداية المادة 44 فقرة 02 من القانون العضوي [99-02]: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية..."<sup>(4)</sup>. وكذا المادة 44 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الصادر في 25 أوت 2016. من خلال هذه المادة تأكّدنا أن الحكومة هي التي تُعدّ مبادرة قانون المالية، وهذا بحكم أنها المختصة بشؤون المالية والميزانية وحيازتها على قاعدة معلومات وبيانات تمكّنها من التقدير الأحسن للإيرادات والصرف الأمثل للنفقات على مدار السنة<sup>(5)</sup>.

ثالثاً: القيود الشكلية لإصدار رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر:

خلافاً لما كان عليه الحال في الدساتير الجزائرية السابقة والتي كانت تخول صلاحية إصدار قانون المالية وسنّيه من طرف البرلمان دون غيره، فنجد أن المؤسّس

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009-2010، ص ص 360-361.

(2) رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2011-2012، ص 142.

(3) عبد العزيز عزة، المقال السابق، ص 210.

(4) أنظر المادة 44 من القانون العضوي [99-02]، السابق ذكره، ص 16.

(5) رابح شامي، المرجع السابق، ص 143.

الدستوري لدستور 1996 قد اختار منح رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بموجب أمر<sup>(1)</sup>، حيث أخذ المؤسس الدستوري في 2016 بذلك لكن قيده بشروط:

### 1- عرض قانون المالية على البرلمان للمصادقة عليه:

جاءت المادة 179 من التعديل الدستوري 2016 "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية. تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"<sup>(2)</sup>، غير أن النظام الداخلي لكلا غرفتي البرلمان أو القانون العضوي 16-12 المنظم لعمل البرلمان لم يتم التعرض فيها إلى الأحكام المتعلقة بتفصيل إجراءات هذا العرض.

كما أن المادة 80 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 "تدرس اللجنة المختصة النص المتضمن تسوية الميزانية للسنة المعنية، بالاستماع إلى ممثل الحكومة، وكل من تدعوه اللجنة من خبراء والمختصين، وتعدُّ تقريراً في الموضوع، تضمنه استنتاجاتها وتوصياتها..."<sup>(3)</sup>، إذ تقوم هذه اللجنة بإعداد تقرير مفصل، يسلم إلى كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حسب الحال الذي يُمكن نشرها جزئياً أو كلياً. كما يبلغ قبل النشر إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

كما يناقش البرلمان قانون المالية التكميلي (آخر قانون تكميلي صادر وفق الأمر 01-15) الذي تتقدم به الحكومة للبرلمان أثناء تنفيذ قانون المالية، فالوسائل تعتبر وسائل إعلام للبرلمان<sup>(4)</sup>. هذا الشرط ليس قيدياً على رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية وإنما هو إجراء إلزامي على الحكومة القيام به.

### 2- القيد الزمني لإصدار قانون المالية بأمر:

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بقيد زمني، يُمكن بواسطته أن يشرع رئيس

(1) نريمان مكناش، المرجع السابق، ص 37.

(2) أنظر المادة 179 من التعديل الدستوري 2016، السابق الذكر، ص 31.

(3) المادة 80 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1438 الموافق 25 جويلية 2017، ج ر ج ج، عدد 49، الصادر في 22 أوت 2017، ص 14.

(4) عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 216.

الجمهورية في المجال المالي<sup>(1)</sup> وهو قيد زمني، وهذا بسبب عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوماً. وهذا ما تضمنته المادة 138 فقرة 09 و10 من التعديل الدستوري 2016: "...في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الأجل المحدد سابقاً (75 يوماً)، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر<sup>(2)</sup>."

كما تبين المادة 44 من القانون العضوي من 16-12 كيفية توزيع المدة الزمنية بين غرفتي البرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية: "...يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً، ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة."

يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون 20 يوماً. في حالة خلاف بين الغرفتين، يُتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه..."<sup>(3)</sup>.

الجدير بالذكر أن المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 جاءت مطلقة في حق الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين<sup>(4)</sup>، إضافة إلى ذلك المادة 139 من نفس التعديل الدستوري التي تنص: "لا يقبل أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية"، من استقرائنا لهذه المواد نلاحظ أن المشرع أعطى حق للبرلمان بالمبادرة بقانون مالية كذلك.

إلا أنه نظراً للمادة 140 من التعديل الدستوري 2016 فقرة 11: "...التصويت على ميزانية الدولة..."، هذا يدل على أحقية الحكومة بتسيير وتنفيذ قانون المالية، إذ بمفردها تقوم بتحضير مشروع قانون المالية دون مساهمة البرلمان في ذلك، كما لها أن تضع كل الترتيبات التي تراها ملائمة لتنفيذ برنامجها<sup>(5)</sup>، نلاحظ هذا الفترة الزمنية 75 يوماً تشكل قيدا على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بأمر.

(1) أحمد بركات، (الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية)، المرجع السابق، ص 10.

(2) أنظر المادة 138 فقرة 10 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

(3) أنظر المادة 44 من القانون العضوي [16-12]، السابق ذكره، ص 60.

(4) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

(5) عقيلة خرباشي، (مركز مجلس الأمة)، المرجع السابق، ص 360.

رابعاً: القيد الموضوعي:

نظراً للأهمية الكبيرة للميزانية العامة خاصة من الناحية السياسية والاقتصادية فمن الناحية الأولى يعتبر اعتماد الميزانية واعتمادها أمراً محسوماً فهو وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للضغط على الحكومة من ناحية الرفض كما تضطر الحكومة إلى تبني برنامج سياسي معين من أجل تجسيد بعض الأهداف السياسية والاجتماعية<sup>(1)</sup>.

والظاهر أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في حالة تعدى أجل 75 يوماً ولم يصادق البرلمان على قانون المالية، إذ أسند المؤسس الدستوري مسألة الإصدار لرئيس الجمهورية، بناءً على خطورة الآثار التي تتجم عن عدم تواجد قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى فوضى أو بالأحرى شلل كلي للدولة<sup>(2)</sup>. كما أن رئيس الجمهورية وهو يمارس الصلاحية المنصوص عليها في المادة 138 فقرة 10 من الدستور مقيد موضوعاً بمجال قانون المالية فقط، فلا تمتد سلطته إلى غير ذلك من الموضوعات<sup>(3)</sup>.

تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي من طرف رئيس الجمهورية عن غيرها في أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، مقيدة موضوعاً وأداة، كما أنها لا تمارس بمقتضى تفويض من البرلمان، ولا يغير قانون المالية الذي أصدره لا بنقصان ولا زيادة، بل يصدره كاملاً، حيث أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية يمكن أن يمارسها من تولى رئاسة الدولة<sup>(4)</sup>.

كما أنه واجب على رئيس الجمهورية وليس له أي سلطة تقديرية في ذلك، والجدير بالإشارة أنه لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية، حيث أنه في حالة الخلاف بين الغرفتين حول المصادقة على قانون المالية، لا يسحب المشروع المالي ولا يقترح نص جديد كما عليه الحال في القوانين العادية<sup>(5)</sup>، لأن الأمر يتعلق بتسيير سنة مالية كاملة

(1) محمد الصغير بعلي ويسري أبو العلاء، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 90.

(2) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 190.

(3) محمد هاملي، المرجع السابق، ص 37.

(4) أحمد بركات، (وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون)، المقال السابق، ص 03.

(5) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 190.

للدولة، فالرئيس استناداً إلى أنه يجسد وحدة الأمة، ويستمد قوته وسلطته من الشعب مباشرة، يصدر قانون المالية بأمر بشرط فشل البرلمان في التقييد بالآجال الدستورية<sup>(1)</sup>. كما لاحظنا أن رئيس الجمهورية غير ملزم بعرض الأوامر المالية التي يصدرها على مجلس الوزراء أو على مجلس الدولة وهذا أمر منطقي باعتبار أن هذا المشروع ذاته أودعته الحكومة لدى البرلمان<sup>(2)</sup>، والدليل على ذلك أصدر رئيس الجمهورية العديد من قوانين المالية التكميلية بأوامر<sup>(3)</sup>، أيضاً قد يلجأ رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر من أجل تنفيذ وعوده الانتخابية، أو من أجل تمرير نص محل خلاف بين الجهاز التنفيذي والتشريعي، مثل إصدار قانون النقد والقرض وفي مجال الاستثمار<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية

إن فكرة الظروف الاستثنائية تعود إلى اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في الدعاوى المرفوعة إليه ضد الإدارة، وأدخلها دستور 1958 في القانون ليجعلها أداة دستورية لتقوية مركز رئيس الجمهورية<sup>(5)</sup>، وقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري هذه الفكرة متأثراً بالمشروع الفرنسي (كما وضعنا ذلك سابقاً) كما يرى الأستاذ سامي جمال الدين أن "نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية أساس السلطة الاستثنائية"<sup>(6)</sup>، في كل الدساتير الجزائرية وكذا التعديل الدستوري 2016 وفق المادة 107 التي تنص على: يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك، أن يُصيب، مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها"<sup>(7)</sup>. كما يمكن رئيس الجمهورية إصدار أوامر تشريعية في هذه الحالة، وذلك وفق المادة 142 من نفس التعديل الدستوري<sup>(8)</sup>، من أجل استتباب الوضع.

(1) عبد الحليم مرزوقي وصالح بنشوري، المقال السابق، ص 55.

(2) محمد هاملي، المرجع السابق، ص 38.

(3) أنظر الملحق الثاني.

(4) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 62.

(5) وليد شريط، المرجع السابق، ص 298.

(6) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 47.

(7) أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 21.

(8) أنظر المادة 142 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

ونظراً لتمتع رئيس الجمهورية في هذه الفترة بسلطات واسعة، وما يمكن أن يترتب على ذلك الاتساع من آثار خطيرة على حقوق وحرّيات الأفراد<sup>(1)</sup>، يشترط توافر مجموعة من القيود حيث تلزم رئيس الجمهورية بإتباعها عند إعلان الحالة الاستثنائية.

كما سلف القول أن سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية مقيدة بالعديد من الشروط منها ما هو موضوعي ومنها ما هو إجرائي وآخر زمني نبيّنهما في:  
**أولاً: القيود الموضوعية:**

يفترض لإعلان الحالة الاستثنائية لابدّ من تحقق خطر داهم يهدد المؤسسات الدستورية أو استقلالها وسلامة ترابها<sup>(2)</sup>، هذه الموضوعات لابدّ من توافرها حتى تدعم مركز رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، هذا كله من أجل حماية الحرّيات العامّة وعدم المساس بها، لاسيما أن لهذه الحالة عديد الآثار على الحقوق والحرّيات العامّة، وإن كان بطريقة غير مباشرة<sup>(3)</sup>.

### 1- الخطر الداهم:

هو شرط جوهري وجبّ توفّره حتى تقوم الحالة الاستثنائية ومعنى الخطر القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالإنقاص أو الزوال<sup>(4)</sup>، حيث يكون الخطر مؤكّداً، ولم يكن في المقدور التنبؤ به حتى يمكن الاستعداد لمواجهته، أو كان هذا الخطر قد وقع بالفعل ولكن لم ينته بعد<sup>(5)</sup>.

ولإمكانية القول بتوفر خطر داهم لابدّ أن يتوفّر في شيئين: أن يكون جسيماً، حالاً، يوشك أن يصيب، ويستوي أن يكون خارجياً أو داخلياً في نفس الوقت<sup>(6)</sup>، ومع اعترافنا بصعوبة تحديد المقصود من جسامته الخطر بدقة، فإنه يمكن القول بصفة عامة أن الخطر الذي يتجاوز في شدّته المخاطر المعتادة والمألوفة. أمّا الخطر الحال فيقصد به

(1) أحمد بركات، (الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية)، المرجع السابق، ص 39.

(2) أنظر المادة 107 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 21.

(3) لزرق حبشي، المرجع السابق، ص 132.

(4) محمد علي سيدرة، المرجع السابق، ص 33.

(5) عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 143.

(6) سعاد حافظي، المرجع السابق، ص 134.

الخطر الذي يكون قد بدا فعلاً ولم ينته بعد، أو أنه مستقبلي<sup>(1)</sup>.

فلا يعتد بالخطر الذي وقع وانتهى فعلاً لأنه يتحوّل بذلك إلى واقعة مادية يمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية، هكذا يملك رئيس الجمهورية سلطة إعلان الحالة الاستثنائية حتى ولو لم يكن الخطر حالاً وآنيّاً<sup>(2)</sup>، إذ يكفي حسب نص المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 (... أن يكون وشيك الوقوع...). والملاحظ في هذا الخصوص أن الوضع الدستوري الفرنسي أكثر دقة حيث جاءت المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958<sup>(3)</sup>، بشروط محددة تتعلق بموضوع الخطر ودرجته أن يكون الخطر جسيماً، ومعيار هذه الجسامة هو أن يعيق سير السلطة العامة الدستورية<sup>(4)</sup>. بطبيعة الحال أن تقدير ذلك يؤول إلى اختصاص رئيس الجمهورية وحده، إذ يرى بعض شراح القانون أن الحكمة من اشتراط أن يكون الخطر وشيك الوقوع هو منح الوقت الكافي لرئيس الجمهورية حتى يكون بوسعه اتخاذ إجراءات مسبقة لاستتباب الوضع عند وقوعه<sup>(5)</sup>، وإعادة الأمور إلى نصابها والهدف في ذلك هو الصالح العام وقيام المرافق العامة بمهامها العادية في أقرب وقت ممكن ومن أهم تلك الإجراءات ما يصدر في صورة قواعد عامة<sup>(6)</sup>.

**2- تهديد أمن البلاد واستقلالها:**

من المنطقي أن رئيس الدولة لا يبقى في الانتظار إلا أن يوقف الخطر السير العادي للمؤسسات الدستورية<sup>(7)</sup>، فبطبيعة الحال إذ كان الخطر يوقف يصيب المؤسسات الدستورية بالشلل فهو إذاً خطر جسيم حسب رأي الفقه والقضاء<sup>(8)</sup>، فقد يكون الخطر كارثة طبيعية (كالبراكين والزلازل، والحرائق الكبرى والجفاف، وتؤدي نتائجها إلى تهديد

(1) إيمان الغري، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر-1، 2010-2011، ص 108.

(2) محمد هامل، المرجع السابق، ص 100.

(3) أنظر المادة 16 من الدستور الفرنسي 1958، السابق ذكره، ص 6.

(4) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 88.

(5) محمد هامل، نفس المرجع، ص 100.

(6) إسماعيل جابوري، المقال السابق، ص 39.

(7) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 455.

(8) مصطفى رباحي، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظلّ دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق (فرع القانون العام)، جامعة منتوري-قسنطينة-، 2004-2005، ص 44.

لاستقرار المؤسسات الدستورية)، كما قد تكون إخطار تمسّ بالنظام الداخلي للبلاد (كالأزمات الاقتصادية والمالية، أو اضطرابات تهدد النظام والأمن الداخلي)<sup>(1)</sup>.

### 3- تعذر السير العادي للمؤسسات الدستورية للدولة:

إذ يكفي أن يُصيب الخطر أحد المؤسسات الدستورية أي تخرج المؤسسات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية، أو استقلال الدولة، أو سلامة ترابها، ليعلن رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية<sup>(2)</sup>، معنى ذلك أن حالة الخطر تنعكس على السلطات العمومية للدولة، وعدم إمكان سير شؤون الدولة، والمفاهيم المذكورة في الدستور الجزائري كالتعذر، والعرقلة، المساس، الإصابة، يصعب تحديدها، انعدام معايير موضوعية دقيقة<sup>(3)</sup>.  
الراجح أنّه بسبب غياب معيار قانوني لتحديد جسامه الخطر ومدى تأثيره في سير واستقرار المؤسسات الدستورية واستقلال البلاد وسلامة ترابها، لا يمكن اعتبار هذا الشرط قيلاً فعلاً على سلطة رئيس الجمهورية بما أن سلطة تقدير الخطر الداهم تعود لرئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>.

### ثانياً: القيود الإجرائية:

تتمثل القيود الإجرائية في جملة استشارات والاستماع لآراء تلزم على رئيس الجمهورية إتباعها وغير ملزم بالأخذ بها وهذه الاستشارات جاءت في المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 "...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"<sup>(5)</sup>.

### 1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري:

استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة للدور الذي تلعبه المؤسسة التشريعية على الصعيد الداخلي خاصة لذا أوجب المؤسس الدستوري استشارة

(1) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 189.

(2) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 89.

(3) وليد شريط، المرجع السابق، ص 299.

(4) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة)، المرجع السابق، ص 456.

(5) أنظر المادة 107 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 21.

رئيسيهما<sup>(1)</sup>، وفق المادة 107 من التعديل الدستوري 2016، وهذا يدل على خطورة إعلان الحالة الاستثنائية على اختصاصات السلطة التشريعية في تمثيل الشعب وإعداد القوانين والمصادقة عليها، على اعتبار إعلان حالة الطوارئ تخوّل لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات منها التشريع بأوامر حتى والبرلمان منعقد<sup>(2)</sup>.

كما أن رئيس الجمهورية يستشير المجلس الدستوري وذلك باعتباره هيئة مكلفة بالسهر على احترام الدستور<sup>(3)</sup>، وحماية الحقوق والحريات<sup>(4)</sup>، ويضفي على قرار الرئيس شرعية أكثر<sup>(5)</sup>، لكن على الرغم من إلزامية إجراء استشارة إلا أن الرأي الصادر عن المجلس الدستوري لا يكتسي قوة إلزامية تجاه رئيس الجمهورية<sup>(6)</sup>، أي أن رئيس الجمهورية يستشير المجلس الدستوري لكن غير ملزم باتباع رأيه، وبما أن رأي المجلس الدستوري يكون مسبباً وينشر في الجريدة الرسمية هذا يعطيه قيمة معنوية هامة، سواء بالنسبة لرئيس الجمهورية بتدعيم موقفه دستورياً أمام المؤسسات الدستورية الأخرى، أو بالنسبة لحقوق أفراد المجتمع وحرّياتهم نظراً لخطورة قرار اللجوء إلى تطبيق المادة 107<sup>(7)</sup>.  
والجدير بالذكر أن لرئيس الجمهورية عدم اللجوء لهذه الاستشارات التي نصّ عليها الدستور بسبب قوة القاهرة<sup>(8)</sup>.

## 2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:

نلاحظ من المادة 107 ابتدأت باستشارة رئيسي البرلمان إذ أن المؤسس الدستوري اعتبر رئيسي الغرفتين هيئة استشارية من الناحية القانونية، بعدها جاءت بالاستماع إلى

(1) عمار بوضياف، (التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق)، المرجع السابق، ص 62.

(2) محمد هامل، المرجع السابق، ص 105.

(3) أنظر المادة 182 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 31.

(4) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 89.

(5) عمار بوضياف، (التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق)، المرجع السابق، ص 64.

(6) محمد هامل، المرجع السابق، ص 106.

(7) عز الدين بغداد، المرجع السابق، ص 146.

(8) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 100.

المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء وفقاً للمادة كأنها هيئة تقنية تساعد رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

إذ يشترط الدستور على رئيس الجمهورية الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن قبل إعلان الحالة الاستثنائية رغم أنه رئيسه وفق المادة 197 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص: "يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني"<sup>(2)</sup>، إذ يعتمد المجلس في آراءه على وقائع وحقائق ومعطيات مقدّرة للملابسات والظروف والنتائج والآثار الأمنية والعسكرية وغيرها، ممّا ينيّر الطريق أمام رئيس الجمهورية الذي بعد التقدير والتقييم يتخذ القرار الذي يراه ملائماً<sup>(3)</sup>.

كما يستمع في نفس الحالة إلى مجلس الوزراء، إذ لا يشترط الاتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية أو رفض تقريرها<sup>(4)</sup> باعتبار أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس<sup>(5)</sup>، كما يكون الوزير الأول وباقي الطاقم الحكومي أعضاء، وبصفته الجهة المنفردة، فالاستماع إليه ومناقشة رئيس الجمهورية الوضع معه، وتبادل الآراء مع الوزراء حول تلك التقارير الأمنية التي استقأها من المجلس الأعلى للأمن، ذلك باعتبار مجلس الوزراء هو المنفذ إذ لا بد له من الاطلاع على المعطيات والحقائق<sup>(6)</sup> التي تخص الحالة الاستثنائية حتى يكون على علم ودراية شاملة بالوضع، فيختار الوسائل المناسبة في تحقيق الغاية التي ترمي إلى ضبط الأوضاع الاستثنائية، كما أن الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء وفق المادة 142 من التعديل الدستوري 2016<sup>(7)</sup>.

(1) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 82.

(2) أنظر المادة 197 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 34.

(3) عز الدين بغداداي، المرجع السابق، ص 147.

(4) محمد علي سيدرة، المرجع السابق، ص 36.

(5) المادة 91 فقرة 04 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 18.

(6) سمير شعبان وأحمد غراب، (مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور)، مجلة الباحث للدراسات

الأكاديمية، جامعة باتنة-1-الحاج لخضر-، عدد 07، 5 سبتمبر 2015، ص 107.

(7) أنظر المادة 142 فقرة 04 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

### 3- الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

يرى الأستاذ مراد بدران بأن هذا الشرط الإجرائي يؤدي إلى منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بمقتضى المادتين 107 والمادة 142 من التعديل الدستوري 2016، وهي ضمانات حقيقية للبرلمان في مواجهة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، كما جاءت المادة 99 من القانون العضوي 16-12: "يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 105 (فقرة 02) والمادة 107..."<sup>(2)</sup>، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع والنواب في عطلة، كما أن هذا الاجتماع يمكن النواب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار، هذا الإجراء هو إعلام وإحاطة ممثلي الشعب بالإجراءات الغير العادية التي يتخذها رئيس الجمهورية دون استشارته أو الأخذ برأيه<sup>(3)</sup>.

من خلال استقرائنا لجملة القيود الموضوعية والإجرائية والزمنية لإعلان الحالة الاستثنائية، لاحظنا أنها لا تقيد سلطة رئيس الجمهورية بما أنه هو الذي يقدر درجة الخطر الداهم، كما لا يأخذ برأي رئيسي غرفتي البرلمان عند الاستشارة كما أنه يتراأس المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، والذي يؤكد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية أنه غير ملزم باستشارة البرلمان ولا يأخذ برأيه عند اجتماع البرلمان وجوباً بقوة القانون<sup>(4)</sup>.  
بما أن رئيس الجمهورية يشرع قوانين عادية بواسطة الأوامر هل يمتد مجال التشريع بأوامر إلى القوانين العضوية؟

الجدير بالذكر أن محل الأوامر في الحالة الاستثنائية يشمل كل مجالات القوانين المنصوص عليها في المادتين 140، 141، أقرّ المؤسس الدستوري صراحة سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع في الحالة الاستثنائية، وإذا كان من الطبيعي أن تمتد الأوامر إلى

(1) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها)، المرجع السابق، ص 160.

(2) أنظر المادة 99 من القانون العضوي [16-12]، السابق ذكره، ص 65.

(3) إيمان الغربي، المرجع السابق، ص 113.

(4) أنظر المادتين 107 و142 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص ص 21-28.

نطاق القانون العادي، فقد استحدثت المؤسس الدستوري القوانين العضوية في دستور 1996 تتميز في إجراءاتها ومجالاتها عن القانون العادي<sup>(1)</sup>.

وبالرغم السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، إلا أنه يحظر عليه تعديل الدستور، لأن ذلك يتعارض مع دوره كحارس للنص الدستوري، ومع الضرورة التي تفرض عليه استرجاع السير العادي للسلطات الدستورية<sup>(2)</sup>.

### ثالثاً: القيد الزمني للحالة الاستثنائية:

مدلول هذا الشرط أن اللجوء للعمل بالمادتين 107 و142 من القانون رقم 01-16 من قبل رئيس الجمهورية يجب أن تكون الأوامر التشريعية مرتبط بالظروف الاستثنائية<sup>(3)</sup>، إذ تنتهي سلطة رئيس الجمهورية بانتهاء الظروف الاستثنائية تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها<sup>(4)</sup>، إذ أن التعديل الدستوري لا يقيد حق رئيس الجمهورية خارج الشروط المذكورة في المادتين والمتعلقة خاصة بالمجال الزمني والحالة الاستثنائية في اتخاذ الأوامر في كل الميادين<sup>(5)</sup>، أي أنا رئيس الجمهورية ليس له قيد زمني بخصوص أعماله في الحالة الاستثنائية<sup>(6)</sup>.

من خلال قراءة الحالة الاستثنائية نجدها ترتبط باختصاصات السيادة المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية من خصائص ذلك أنها:

- \* مرتبطة بالإدارة التي لها حق التصرف كسلطة عامة دون باقي الأفراد.
- \* إن الدستور أعطى الحق لرئيس الجمهورية في استعمال السلطات الاستثنائية<sup>(7)</sup>.
- \* توسيع اختصاصات الإدارة لتشمل مجالات مختلفة، وبالتالي فإن المؤسس الدستوري

(1) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها)، المرجع السابق، ص 161.

(2) لزرق حبشي، المرجع السابق، ص 132.

(3) آمنة قريش، (سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية)، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة-خميس مليانة-، العدد 08، 24 ديسمبر 2017، ص 187.

(4) أنظر المادة 107 فقرة 05 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 21.

(5) فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 233.

(6) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار بلقيس، الجزائر، 2007، ص 238.

(7) مصطفى رباحي، المرجع السابق، ص 46-47.

بإعطاء رئيس الجمهورية سلطة تقدير الخطر وإعلان الحالة الاستثنائية يرجع لكونه مسؤول على تسيير شؤون البلاد والحفاظ عليها من الأخطار الداخلية والخارجية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: القيود الواردة على سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان

من المؤلف أن البرلمان يقوم بالعمل التشريعي بصفة دورية لكن في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني (سواء بحله من طرف رئيس الجمهورية أو إعلان انتخابات تشريعية جديدة)، في هذه الحالة ولسد الفراغ الدستوري منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر (أولاً)، لكن قد يوقف توقف العمل التشريعي سببه وجود البرلمان في عطلة فمن الطبيعي أن البرلمانين عند قيامهم بأعمال دورية طول السنة لا بد من استراحة مدة من الزمن حتى يقوم بأعماله بشكل جيد عند العودة إليه وبحيوية ونشاط أكثر، لكن إذ طرأت مستجدات عاجلة تتطلب التشريع منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لرئيس الجمهورية حق التشريع (ثانياً)، لكن قيد ذلك بشروط لا بد من إتباعها سنفصل فيها:

### الفرع الأول: القيود الموضوعية لغياب البرلمان

يتحقق ذلك في حالتين وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، والثانية ينصرف مدلولها إلى حالة العطلة البرلمانية، إذ أن أساس شغور المجلس الشعبي الوطني يتحقق في صورتين، تتعلق سواء بالحلّ الإجباري، أو بقرار من رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

### أولاً: المسألة العاجلة:

إذا كانت حالة الضرورة في القانون الدستوري هي انعكاس لقصور القواعد الدستورية وعجزها عن حماية الدولة ونظامها، فإن لغياب السلطة التشريعية الذي تعاصره ظروف تستوجب الإسراع في اتخاذ تدابير ملزمة حماية الدولة، ويقوم رئيس الجمهورية بالتدخل في المجالات التشريعية استناداً إلى سلطة أصيلة يشرع بواسطتها في غيبة البرلمان أقرها الدستور<sup>(3)</sup>.

(1) أنظر المادة 91 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 17.

(2) لزرقي حبشي، المرجع السابق، ص 183.

(3) عز الدين بغداددي، المرجع السابق، ص 110.

في دستور 1996 في المادة 124 منه نصت على التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان<sup>(1)</sup>، أي سلطة رئيس الجمهورية مطلقة، ف جاء التعديل الدستوري 2016 بقيد جديد لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وهو المسألة العاجلة<sup>(2)</sup>، لكن الإشكال الذي يطرح نفسه، ما المقصود بالمسألة العاجلة؟ ومن المخوّل بتقدير مدى درجة الاستعجال في أخذ تلك الأوامر؟

مفاد هذا الشرط أن رئيس الجمهورية إذا تدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة أوامر ذلك لمواجهة الأوضاع غير المتوقعة التي تستوجب التعجيل في إنتاج نصوص تشريعية معينة، فإن انتظرت لي حين انعقاد البرلمان زادت خطورتها<sup>(3)</sup>. غير أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في تقدير الوضع أن كان يستلزم الاستعجال أو يحتمل التأجيل لحين انعقاد البرلمان، لكن اجمع الفقهاء على أن السلطة التقديرية ليست مطلقة، لأنها تخضع للرقابة سواء البرلمانية أو القضائية (نفصل في ذلك في الفصل الثاني)<sup>(4)</sup>.

### ثانياً: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

فقد يكون شغور المجلس الشعبي الوطني، بسبب انحلاله التلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، أو يفعل إجراء انتخابات تشريعية مسبقة<sup>(5)</sup> "ويتم ذلك بين الدور الأخير للبرلمان المنحل والدور الأول للبرلمان الجديد"<sup>(6)</sup>.

### 1- الحلّ الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني:

الغرض من المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 هو انتقال مجال القانون بمختلف الميادين إلى رئيس الجمهورية بمقتضى حل المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم يصبح تواجد مجلس الأمة لا أساس له من الجانبين النظري والعملي، حيث يعلق

(1) أنظر المادة 124 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 26.

(2) أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

(3) خدوجة خلوفي، المقال السابق، ص 142.

(4) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها)، المرجع السابق، ص 128.

(5) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 54.

(6) عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 111.

اختصاص الغرفة الثانية إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد<sup>(1)</sup>، إذ ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً إذا لم يوافق على مخطط عمل الحكومة<sup>(2)</sup>.  
إذ أن الحكومة تُعدّ مخطط عملها وبعد عرضه على مجلس الوزراء يقدمه الوزير الأول إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه<sup>(3)</sup>، في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وعلى اثر ذلك يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول ويقدم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني لكن عند عدم الموافقة عليه ينحلّ وجوباً<sup>(4)</sup>، كما أن المؤسس الدستوري وضع هذه الآلية التي من شأنها أن تحد من التعسف في استعمال المجلس الشعبي الوطني لصلاحياته في رفض المصادقة على مخطط عمل الحكومة المعروف عليه<sup>(5)</sup>، إذ تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر<sup>(6)</sup>، وإذا طرأت أي مسألة عاجلة تستلزم التشريع في هذه الفترة يتدخل رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة 142.

## 2- حالة الحل الإجباري للمجلس الشعبي الوطني:

يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول، وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر<sup>(7)</sup>، فالنظام الجزائري منح السلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في حلّ المجلس الشعبي الوطني وعرف الفقه الحل الدستوري على أنه إنهاء مدّة نيابة المجلس قبل انتهاء ولايته التشريعية<sup>(8)</sup>.

(1) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 256.

(2) أنظر المادة 96 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 19.

(3) أنظر المادتين 93 و94 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 18.

(4) أنظر المادة 95 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 19.

(5) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 194.

(6) أنظر المادة 96 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 19.

(7) أنظر المادة 147 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

(8) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 193.

نظراً لخطورة حلّ البرلمان فإن المؤسس الدستوري أحاط ذلك لجملة من القيود نص عليها في المادة 147 من التعديل الدستوري 2016 ذلك مع منح البرلمان ضمانات لذلك أهمّها:

- \* أن يتضمن مرسوم الحلّ الأسباب التي دعت إلى حلّ البرلمان.
- \* أن يشمل مرسوم الحلّ على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة خلال فترة زمنية معينة.
- \* استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحلّ، وتعيين وزارة جديدة تقوم بالإشراف على الانتخابات.

\* ضرورة دعوة المجلس الجديد إلى الاجتماع عقب إتمام إجراء الانتخابات

\* عدم حلّ المجلس الجديد لذات الأسباب التي حلّ من أجلها المجلس القديم<sup>(1)</sup>.

كما لا يؤثر تقرير إجراء انتخابات مسبقة على المجلس القائم لأنه يستمر في ممارسة وظائفه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، وفي هذه الحالة يشرع رئيس الجمهورية بأوامر إذا استلزم ذلك مسألة عاجلة، باعتبار أن المجلس الشعبي الوطني شاغراً من يوم صدور قرار الحل<sup>(2)</sup>، فمقابل الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الوطني على الحكومة والذي قد تؤدي إلى استقالته، يملك رئيس الجمهورية حل هذا المجلس دون مجلس الأمة الذي لا يملك آلية الرقابة وهذا تقادياً لشغور المؤسسة التشريعية كما حدث سابقاً<sup>(3)</sup>.

كما أثبت الواقع الجزائري عندما أعلن رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد في 29 جويلية 1990، عن تنظيم انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، لكن لم يكن هناك أشكال لأن مهمة التشريع بقيت من اختصاص المجلس الشعبي الوطني إلى حين تشكيل مجلس جديد وأعلن في 1992 عن حلّ المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>.

(1) عبد الجليل مفتاح، (حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان)، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 11، ماي 2007، ص ص 70-71.

(2) ميمونة سعاد، (الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر)، المرجع السابق، ص 61.

(3) دلال لوثن، المرجع السابق، ص 146.

(4) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص ص 133-134.

### 3- حالة استحالة تجديد المجلس الشعبي الوطني عند انتهاء عهده:

يُنْتخَب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لعهد مدتها 5 سنوات<sup>(1)</sup>، ومن أجل استمرارية المؤسسات يتم النص على إجراء الانتخابات التجددية للمجلس قبل انتهاء تلك المدّة، هذا ما نصّت عليه المادة 84 من القانون العضوي [10-16] المتعلق بنظام الانتخابات في الفقرة (03) "تجري الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاث (3) التي تسبق انقضاء العهدة الجارية"، والهدف من ذلك هو استمرارية الوظيفة التشريعية<sup>(2)</sup>، إلا في حالة وجود ظروف خطيرة لا تسمح بإجراء انتخابات جديدة تمدد عهدة البرلمان بشرط إثبات الظرف الخطير من طرف البرلمان منعقد بغرفتيه مع بقرار بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري<sup>(3)</sup>.

#### ثالثاً: حالة العطلة البرلمانية:

البرلمان لا ينعقد دائماً وإتّما في دورة عادية وأخرى غير عادية، مع العلم أنه سابقاً في دستور 1996 كانت دورتين وكل دورة مدتها 04 أشهر أما دستور 1989 كانت دورتين كل دورة مدتها (3) أشهر<sup>(4)</sup>، كما قد تستدعي الاستعجال في اتخاذ النصوص في مواضيع تدخل في مجال التشريع المحدد دستورياً في المواد 140 و141، لذا يتوجب تدخل رئيس الجمهورية وإصدار أوامر تشريعية لازمة بذلك الصدد<sup>(5)</sup>.

طبقاً للمادة 135 من التعديل الدستوري 2016 "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها (10) أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر"، باعتبار أن هذه الدورة قد تكون أكثر من (10) أشهر في حالة تمديد الدورة العادية لغرض انتهاء نقطة في جدول الأعمال، ويجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب

(1) أنظر المادة 119 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 23.

(2) المادة 84 من القانون العضوي للانتخابات [10-16] المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 50، الصادر في 28 أوت 2016، ص 21.

(3) أنظر المادة 119 فقرة 04 و05 من التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق، ص 23.

(4) أنظر المادة 112 من دستور 1989، السابق ذكره، ص 249.

(5) وليد شريط، المرجع السابق، ص 289.

من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وتختتم بمجرد الانتهاء من جدول أعمال<sup>(1)</sup>.

يلاحظ من هذه المادة أن تشريع رئيس الجمهورية في العطلة البرلمانية مدّة (02) شهرين أو أقل، قصيرة مقارنة مع الدساتير السابقة، وهذا يدلّ على نيّة المؤسس الدستوري في التقليل من إمكانية اللجوء إلى التشريع بأوامر وإعادة الاعتبار للهيئة المختصة بالتشريع<sup>(2)</sup>.

كما يجدر الإشارة إلى أن تأجيل فترة انعقاد المجلس لا يُعدّ بمثابة فترة واقعة في عطلة البرلمان، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية التدخل في الاختصاص التشريعي، يعود ذلك لاعتبار انقطاع دورة انعقاد البرلمان، لا تعتبر عطلة إذ تستكمل الدورة نفسها ولا تعتبر انعقاد جديد<sup>(3)</sup>.

أهمّ ما يجب التذكير به أن رئيس الجمهورية عند التشريع بأوامر في غياب البرلمان يقوم بإصدار قوانين ونشرها في الجريدة الرسمية خلال الأجل المحدّد دستورياً، والتشريع ساري المفعول ويلزم الحكومة بتنفيذه<sup>(4)</sup>.

#### رابعاً: نطاق الأوامر المتخذة في غياب البرلمان:

نظراً إلى أن الأوامر تشكل تشريعات بذاتها من حيث المحتوى أو الموضوع، هذا يعني ان رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر به أن يعدّل أو يلغي تشريعات قائمة بذاتها، ذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية<sup>(5)</sup>، فالمادة 142 لم تتضمن المجالات التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها<sup>(6)</sup>، يعني ذلك أن الرئيس بإمكانه الدخول إلى المجال المخصّص للسلطة التشريعية بما فيها القوانين العضوية التي يتميز إعدادها وإقرارها إجراءات خاصة تختلف عن القوانين العادية، كما أنّها تخضع للرقابة المسبقة التي يمارسها المجلس الدستوري بعد أن يخطره إلزامياً من طرف رئيس

(1) أنظر المادة 135 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

(2) خدوجة خلوفي، المقال السابق، ص 141.

(3) مزياني لونس، المرجع السابق، ص 196.

(4) عبد الله بوقفة، (السلطة التنفيذية بين التعسف والقيّد)، المرجع السابق، ص 232.

(5) إيمان الغربي، المرجع السابق، ص 76.

(6) أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

الجمهورية<sup>(1)</sup>، فنجد أن التشريع بأوامر فيما يخص القوانين العضوية يشوبها بعض الغموض عند عرضها على البرلمان الذي يبدي رأيه بالرفض أو الموافقة طبقاً للمادة 124 والمادة 123 التي تشترط الأغلبية المطلقة أو (3/4) أعضاء مجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

فالأوامر التي عرفتها الجزائر في الماضي هي أوامر صدرت في ظلّ انعدام السلطة التشريعية المنتخبة، أو بالأحرى انعدام مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك قامت بإصدارها سلطة أخرى غير منتخبة، فكان يستحيل تسميتها بالقوانين أي تشريعات لذلك سميت بالأوامر، أو المراسيم التشريعية من ذلك:

- الأوامر التي صدرت عن مجلس الثورة المنبثق عن أمر 10 جويلية 1965 والذي حلّ محل المجلس الوطني المنبثق عن دستور 1963.
  - وكذا المراسيم التشريعية التي اختصّ بها من جهة المجلس الأعلى للدولة، ابتداء من سنة 1992، ومن جهة أخرى رئيس الدولة ابتداءً من 1994، قبل تنصيب المجلس.
  - الأوامر التي اختصّ بها المجلس الوطني الانتقالي المنبثق عن تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية بناء على أرضية الوفاق الوطني سنة 1994<sup>(3)</sup>.
- الجدير بالذكر أن العديد من الأوامر أصدرها رئيس الجمهورية ما بين دورتي البرلمان من 1997 إلى 2016<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: القيود الإجرائية لغياب البرلمان

قيّد المؤسس الدستوري حق استعمال رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في غيبة البرلمان بجملة من القيود منها أن يأخذ رأي مجلس الدولة، وعرض الأوامر على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له، وأن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء<sup>(5)</sup>.

(1) أنظر المادة 187 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 33.

(2) فاروق خلف، (حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري في 07-02-2016)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي-الجزائر، -، عدد 14، أكتوبر 2016، ص 98.

(3) مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية (على ضوء التعديل الدستوري الأخير 06 مارس 2016 والنصوص الصادرة تبعاً لذلك)، د ط، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص ص 311-312.

(4) أنظر الملحق الأول.

(5) أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

أولاً: أخذ رأي مجلس الدولة:

هذا لم نجده في الدساتير الجزائرية السابقة ولقد جاء المؤسس الدستوري بهذا الشرط متأثراً بالمؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 38 من دستور 1958: "...تتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة وتكون سارية المفعول منذ نشره..."<sup>(1)</sup>، فهل رئيس الجمهورية ملزم بإتباع رأي مجلس الدولة؟

هذا الشرط حسب رأي بعض الكتاب من اجل مراجعة العبارات والألفاظ التي صيغت الأوامر ومدى مطابقتها للواقع وعدم تعارضها مع القواعد القانونية<sup>(2)</sup>، كما أكدت على ذلك المادة 04 من القانون العضوي لمجلس الدولة 18-02 والتي نصت على: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر..."<sup>(3)</sup>.

حيث أنه في الوضع الطبيعي تعرّض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الحكومة بوجوب عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء<sup>(4)</sup>. كذلك لا بدّ من استشارة مجلس الدولة في التشريع بأوامر.

إذ يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية، تبدي رأيها في مشاريع القوانين وكذا مشاريع الأوامر<sup>(5)</sup> (لمعرفة تشكيلة اللجنة يجب الاطلاع على المادة 37 من القانون العضوي [18-02]).

من خلال استقرائنا لمواد القانون العضوي [18-02] والذي جاء بتنظيم عمل مجلس الدولة واختصاصاته خاصة بالنسبة للمواد 136 (المبادرة بالقوانين) و142 (التشريع بأوامر) من التعديل الدستوري 2016، والذي أكد على ضرورة استشارة المجلس في الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية بإخطاره من قبل الأمين العام بعد

(1) أنظر المادة 38 من الدستور الفرنسي 1958، السابق ذكره، ص 12.

(2) خدوجة خلوفي، المقال السابق، ص 142.

(3) المادة 04 من القانون العضوي [18-02] المؤرخ في جمادى الثانية عام 1439 الموافق 4 مارس 2018، يعدل ويتّم القانون العضوي رقم [01-98] المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، عدد 15، الصادرة في 7 مارس 2018، ص 07.

(4) عز الدين بغداداي، المرجع السابق، ص 76.

(5) أنظر المواد 35 و36، من القانون العضوي [18-02]، السابق ذكره، ص 07.

مصادقة الحكومة عليها، لكن لم يحدّد أجل الاستشارة وإنّما اكتفى بذكر كلمة "أقصر الأجل" حسب درجة التنبيه من الوزير الأول، هذا يدلّ على السّلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تقدير المسألة العاجلة<sup>(1)</sup> (كما ذكرنا سابقاً).

كما أن القانون العضوي [02-18] أقرّ بأخذ رأي مجلس الدولة ولكن لم يلزم بإتباع رأيه، حيث أضحى واضحاً أنّ هذا الشرط ليس قيدياً على رئيس الجمهورية مدام ليس ملزم بتطبيق رأي مجلس الدولة في حالة التشريع بأوامر.

### ثانياً: عرض الأوامر على غرفتين البرلمان:

بعد تشريع رئيس الجمهورية بأوامر يلزمه الدستور بعرض الأوامر التي اتخذها في غيبة البرلمان على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها<sup>(2)</sup>، ليتم المصادقة عليها دون مناقشة، وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل، ويعرض النّص كله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللّجنة المختصة<sup>(3)</sup>.

كما أن حق البرلمان في رفض الأوامر خلافاً لمناقشتها، ومن ثم فإن حرية البرلمان في عدم موافقته أصبحت صريحة واضحة لا تطرح أي تأويل، أو تفسير قانوني أو سياسي للنقاش كما كان عليه الحال في الدساتير السابقة<sup>(4)</sup>، فالقراءة القانونية للمادة 142 تبيّن أنّها لم تتحدث عن الموافقة فقط وإنما تحدّثت عن حرّية البرلمان في رفضه وعدم موافقته على الأوامر كما تعدّ الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان لاغية<sup>(5)</sup>.

نظرياً وبالاستناد للقاعدة الأصولية والتي مضمونها "من يملك الكلّ يملك الجزء" فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض أجزاء الأمر، ويعترض على أجزاء أخرى من نفس الأمر<sup>(6)</sup>.

(1) أنظر المادتين 28 و41، من القانون العضوي [02-18]، السابق ذكره، ص 07.

(2) أنظر المادة 142 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

(3) أنظر المادة 37 من القانون العضوي 16-12، السابق ذكره، ص 59.

(4) فاروق خلف، المقال السابق، ص 94.

(5) أنظر المادة 142 فقرة 03 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 28.

(6) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، ص 56.

لكن بالرجوع للنصوص القانونية، فالبرلمان يمكنه إما الموافقة أو الرفض فالمادة 37 من القانون العضوي [16-12] تنص: "يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقررة اللجنة المختصة"<sup>(1)</sup>.

يبدو أن التصويت بدون مناقشة يعني أن أي تعديل برلماني لا ترغب فيه السلطة التنفيذية، هذا يجعل الحكومة إما تسحب المشروع، أو تلجأ إلى العمل بهذا الإجراء، لكي تبقى على المشروع كما جاء من طرفها<sup>(2)</sup>.

على إثر عرض رئيس الجمهورية الأوامر على البرلمان تنتج إحدى الحالات التالية:  
\* موافقة البرلمان: بموافقة البرلمان على هذه الأوامر يُضفي الصبغة القانونية عليها، فتصبح قوانين قائمة بذاتها.

\* عدم موافقة البرلمان: في هذه الحالة يزول ما للأمر من قوة القانون ويتوقف عن الإنتاج، بأثر فوري من تاريخ عدم الموافقة.

\* صمت البرلمان: قد يحدث ويعرض رئيس الجمهورية هذه الأوامر على البرلمان، الذي يتركها معلقة دون البت فيها، إذ تبقى نافذة المفعول إلى حين إبداء رأيه فيها سواء بالموافقة أو الرفض من حيث الممارسة لم يحدث وأن البرلمان رفض الموافقة على الأوامر، بالرغم من تبني الدستور الجزائري نظام التعددية الحزبية<sup>(3)</sup>.

### ثالثاً: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>، على اعتبار أن المؤسس الدستوري عندما اشترط عرض الأوامر على مجلس الوزراء إنما كان غرضه تمكين أعضاء المجلس من إبداء الرأي في مضامين

(1) أنظر المادة 37 فقرة 03 من القانون العضوي [16-12]، السابق ذكره، ص 59.

(2) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 211.

(3) عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 118-119.

(4) سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري، جزء 02، ط 02، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 1993، ص 242.

الأمر وإثرائه، لكن مع ذلك نقول بأن الرئيس يستطيع تجاوز رأي هؤلاء الأعضاء، لأن المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 142 لم يحدّد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان ملزماً أم لا، ما يتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاهله<sup>(1)</sup>.

وتعود الحكمة من اتّخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقاً للمادة 136 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"<sup>(2)</sup>، إضافة إلى كون الوزير الأول يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين طبقاً للمادة 143 فقرة 02 من نفس التعديل الدستوري، ومن ثمّ فاتّخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يساعد في إعداد الأوامر وكذا تنفيذها تناسباً مع الظروف الضرورية التي فرضت ذلك (كما وضحنا سابقاً)<sup>(3)</sup>.

(1) محمد هاملي، المرجع السابق، ص 70.

(2) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، السابق ذكره، ص 25.

(3) أحمد بركات، (وسائل مباشرة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي في صنع القانون)، المقال السابق، ص 189.

اعترف المشرع الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر منذ أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة سنة 1963، لكن لا يصدر أوامر تشريعية إلا بتفويض من البرلمان، ذلك في إطار المحافظة على اختصاص السلطة التشريعية الأصلية وهو التشريع، حيث توالى الدساتير الجزائرية على الإفصاح بحق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر عدا دستور 1989 تكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات، وحماية السلطة التشريعية من تدخل رئيس الجمهورية في اختصاصها التشريعي. لكن نظراً لظروف معينة تستلزم السرعة والاستعجال بإصدار تشريعات للتحكم في التغيرات الغير المتوقعة، اعترف المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صراحةً بالتشريع بأوامر بقوة معادلة لقوة القانون وفق التعديل الدستوري 2016، حيث أصبح منافساً مباشراً للبرلمان في المجال التشريعي سواء بوجود البرلمان أو في غيابه وفق المواد 142 و 107 و 135.

كما أن التشريع بأوامر هو اختصاص شخصي برئيس الجمهورية فلا يمكن تفويضه إلى الوزير الأول أو أي وزير آخر، والأبعد من ذلك أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية لا يمكن استعمال حقه في التشريع بأوامر من تولى رئاسة الدولة قبل انتخاب رئيس للجمهورية.

فالمؤسس الدستوري حين منح رئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر لم يترك هذا الحق مطلقاً، بل قيده بجملة من الضوابط والشروط حيث ألزمه بإتباعها حتى لا يتعسف في استعمال السلطة، نظراً لمساسه بالحقوق والحريات العامة.

# الفصل الثاني: آليات الرقابة

## على الأوامر التشريعية

المبحث الأول: رقابة مجلس الدولة على الأوامر التشريعية

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية

المبحث الثالث: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

الرقابة في أبسط تعريف لها في هذا الخصوص، هي العملية التي عن طريقها يمكن أن نجعل أحكام القانون متفقة مع الدستور، الذي يعتبر الوثيقة الأسمى لتنظيم عمل السلطات وتوضيح طبيعتها في إطار حماية الحقوق والحريات العامة. لذلك نجد أن الدساتير التي عرفت البلاد، أسندت لرئيس الجمهورية حق اتخاذ الأوامر التشريعية في حالات معينة محددة ضمن الأحكام والنصوص الدستورية، على اعتبار أن البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع. ونظرا لتطور وظيفة الدولة وبطء هذا الجهاز في مواكبة المستجدات وإيجاد حلول فعالة وسريعة للمشاكل القائمة، حرص المشرع على تحقيق سيادة القانون وتكريس الشرعية الدستورية، من خلال إخضاع الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية للدستور وعدم مخالفته لأحكامه وقواعده، وقد تأتى ذلك بتكريس العديد من الأطر الرقابية حتى لا يستأثر هذا الأخير في استعماله لتلك السلطة بشكل مطلق وفي أي وقت يشاء.

وأولى هذه الضمانات التي نظمها المشرع لرقابة هذا الاختصاص جسديتها هيئة قضائية مختصة بعنوان مجلس الدولة الذي يتولى مهمة التحقق والتأكد من التزام السلطة المخول لها التشريع بأحكام مبدأ الشرعية أم خرجت عن نطاقه (المبحث الأول)، كما يمكن إخضاعها لرقابة البرلمان كضمانة ثانية كونه المشرع بالأصالة بمقتضى النصوص الدستورية، ومعلوم أن هذه الرقابة معروفة تاريخ ممارستها عند أول دورة مقبلة لانعقاده حيث تعرض عليه الأوامر للمصادقة عليها أو رفضها (المبحث الثاني)، أما الضمانة الأخيرة التي أقرها المشرع لرقابة هذه التدابير التشريعية وضمن دستورها تم إسنادها لهيئة سياسية يتولاها المجلس الدستوري، الذي يقوم بفحص القوانين بما فيها الأوامر التشريعية على اعتبارها نصوص قانونية في نهاية المطاف والنظر في مدى مشروعيتها وعدم خروجها عن نطاق الأحكام الواردة في الدستور (المبحث الثالث).

### المبحث الأول: رقابة مجلس الدولة على الأوامر التشريعية

لقد أكدت المادة 171 فقرة أولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 على إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي رقم [01-98] المؤرخ في 30 ماي 1998 كهيئة قضائية عليا في النظام القضائي الإداري الجزائري مقابل المحكمة العليا في النظام القضائي العادي<sup>(1)</sup>، وذلك في سياق التحول من النظام القضائي الموحد إلى النظام القضائي المزدوج، الذي شكل المكنة الأساسية والحيز القانوني لتمكين مجلس الدولة من ممارسة رقابة متميزة وجدت بواعثها وأصولها البحتة في عديد النصوص القانونية، كما اضطلعت هذه الهيئة بعدد الاختصاصات منها ذات صبغة استشارية باعتباره مستشاراً للسلطة الإدارية المركزية، إذ يبدي رأيه في مشاريع القوانين والأوامر التشريعية (المطلب الأول)<sup>(2)</sup>، كما يتمتع باختصاصات قضائية كمحكمة إدارية عليا، مع ضرورة احترام سلطات وصلاحيات الهيئات العليا الأخرى، يتولى في إطارها السهر على احترام القانون والنظر في مدى مشروعية القرارات والتصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية وعلى رأسها السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية<sup>(3)</sup> (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الدور الاستشاري لمجلس الدولة

إلى جانب الاختصاصات القضائية التي يمارسها مجلس الدولة والتي لها دور فعال في بناء دولة القانون، من خلال رقابة نشاط الإدارة العمومية وإلزامها باحترام مبدأ المشروعية في كافة تصرفاتها، فقد عهد له المشرع باختصاصات استشارية لا تقل أهمية، يساهم بموجبها في الحد من المنازعات المحتملة ويشارك في ضبط وإثراء العملية التشريعية بصورة وقائية وتحضيرية، تلعب دورا فعالا في عملية سن النصوص التشريعية المتزنة والعادلة.

ويجد مجلس الدولة الأساس القانوني لصلاحيته الاستشارية في منطوق المادة 136 من الدستور فقرة أخيرة وذلك بقولها: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد

(1) نصت المادة 171 فقرة أولى من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 111، على: "...يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية...".

(2) أنظر المادة 4 من القانون العضوي [02-18] المعدل والمتمم للقانون العضوي [01-98]، السابق ذكره، ص 7.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 227.

أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة<sup>(1)</sup>، وعلى هذا الأساس، حدد المشرع الجزائري مجال اختصاص المجلس بالوظيفة الاستشارية بموجب المادة الرابعة<sup>(2)</sup> من القانون العضوي [02-18] سالفة الذكر والتي أكدت على أحقيته في إبداء رأيه في مشاريع القوانين إلى جانب استحداثه ما يعرف بمشاريع الأوامر حسب الشروط والكيفيات المحددة، والتي كانت للأسف مغيبة في ظل القانون [02-98]. فهو يشارك في إبداء الرأي في مشروعات القوانين التي تحال عليه من طرف الحكومة، فيتولى صياغة النصوص المطلوبة صياغة قانونية سليمة والاقتراح من خلال التقارير السنوية التي يرفعها لرئيس الجمهورية ومن خلال الآراء التفسيرية التي يقدمها عندما يدرس النصوص المعروضة عليه أو عندما يطلب الوزراء رأيه حول الصعوبات التي تظهر بخصوص مسألة قانونية معينة في المجال الإداري<sup>(3)</sup>.

ولتحديد مدى أهمية الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة و معرفة مدى فعالية مشاركته في إثراء العملية التشريعية من خلال مراجعة وصياغة مشروعات القوانين وإبداء الملاحظات حولها، وجب أن نتطرق لتحديد مجال ونطاق الاستشارة (الفرع الأول)، مع إبراز التغيرات الجذرية المهمة التي شهدتها هذه الوظيفة على مرّ التجربة الدستورية الجزائرية، حيث عرفت في ظلها مرحلتين متميزتين ما قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 (الفرع الثاني)، مع التركيز على المستجدات والتحوّلات الهامة التي حملها الدستور الحالي، حظيت في إطارها بمكانة فعالة ومتميزة تحاكي أهمية هذا الاختصاص المسند إليها قانوناً، للوقوف على أهم الاستنتاجات والملاحظات حول دور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في العملية التشريعية، وبالتحديد في مجال صنع القوانين وفي

(1) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 100.

(2) نصّت المادة 4 من القانون العضوي [02-18] المعدل والمتمم للقانون [01-98]، السابق ذكره، ص 7، على: "يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشايخ الأوامر، حسب الشروط التي يحددها القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

(3) جازية صاش، (الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008، ص 75.

مقدمتها الأوامر التشريعية، سعياً من المشرع لإقامة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية<sup>(1)</sup> (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: نطاق ومجال الاستشارة:

مادام العمل الاستشاري نشاطا يقوم على مبدأ تخييري، قد يأخذ به كرأي استشاري، وقد لا يأخذ به مما يجعل نطاق الاستشارة المقدمة من مجلس الدولة ترتبط ضيقا واتساعا حسب تدخّل المشرع، وما يرسم في المجال لتطبيق الاستشارة حسب مضمون ومحتوى النشاط، وإن كان يتمتع باختصاصات استشارية أضيق نطاقاً ممّا هو مخوّل لمجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد، فأحداث وظيفة الاستشارة وتمكينها لهذا الأخير يرتبط بمدى تحقيقها للغاية والهدف المنشود من وراء إسهام المجلس بتقديمه للرأي كمستشار حكومي قصد إثراء النصوص القانونية المستشار فيها، تتوسع الاستشارة حسب طلبات وتتنوع النصوص المراد عرضها للاستشارة<sup>(2)</sup>، وعلى هذا الأساس حدّد المشرع الجزائري مجالا للاستشارة بمشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة استناداً للمادة 136 من الدستور فقرة أخيرة<sup>(3)</sup>.

وهو ما أكّده أيضاً المواد (35، 36، 37، 38) من القانون العضوي [18-02] التي خولت لمجلس الدولة المشاركة والمساهمة الفعّالة في وضع وصناعة القانون خلافاً للمحكمة العليا التي لا تتمتع بهذا الامتياز<sup>(4)</sup>، وهذا ما أشار إليه المرسوم التنفيذي [98-261] في مادته الثانية الذي ربط العملية الاستشارية بمشاريع القوانين<sup>(5)</sup> وعليه فالمشرع لم يكتف بالنص على عملية الاستيلاء على السلطة التشريعية حسب المادة 136 سالفة الذكر، بل تعدّاه إلى جهة إدارية مركزية أعلى من الأولى لتقوم بعملية

(1) لزرق حبشي، المرجع السابق، ص 168.

(2) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، د ط، مؤسسة الكتاب الوطني، الجزائر، 1989، ص 13 وما بعدها.

(3) أنظر المادة 136 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري، السابق ذكره، ص 100.

(4) أنظر المواد 35، 36، 37، 38 من القانون العضوي [18-02]، السابق ذكره، ص 07.

(5) أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم [98-261] المؤرخ في 7 جمادى الأولى عام 1419 الموافق ل 29 أوت 1998، الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ج ج، عدد 64، الصادرة في 30 أوت 1998، ص 5.

الاستحواذ الكلي بموجب المادة 142 من الدستور التي خولت بصريح العبارة لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر، التي أخرجها المشرع من دائرة العمل الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري بدلائل مختلفة (أولاً) والذي سار على خطى م.د.ف في المجال التشريعي، حيث تجسد هذا الاستثناء عن طريق الممارسة الميدانية لعملية التشريع بأوامر<sup>(1)</sup> (ثانياً).

وهذا ما أثبتته التجربة الدستورية الجزائرية فصلاية الرئيس الراحل هواري بومدين مكنته من استخدام الآلية كإجراء عادي في تسيير شؤون الدولة، بينما الرئيس ليامين زروال لم يستعمل كثيراً التشريع بأوامر، خاصة في الفترة التي أعلن فيها استقالته من سبتمبر 1999 إلى إجراء الانتخابات الرئاسية في أبريل 1999<sup>(2)</sup>.

أولاً: دلائل الاستثناء من الاستشارة:

استناداً إلى النصوص التي شكّلت الصرح القانوني لبناء الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، سواء منها الدستورية، أو ما تعلق بقانون مجلس الدولة، فإنها تبعد الأوامر التشريعية من نطاق الاستشارة لاسيما قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.

**1) دليل الاستثناء دستورياً:**

يتجلى الدليل على استثناء الأوامر التشريعية من الخضوع للاستشارة القانونية التي يمارسها مجلس الدولة، من خلال المادة 119 من دستور 1996، طالما أن تلك الأوامر هي في الأصل من اختصاص رئيس الجمهورية يُباشرها في الحالة العادية وتربطه بمشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، وهذا ما يثبت لنا دون شك أن الأوامر التشريعية الصادرة من رئيس الجمهورية محصنة ضدّ العمل الاستشاري للمجلس<sup>(3)</sup>.

**2) دليل الاستثناء بقوانين أخرى:** حملت عديد القوانين على عاتقها إقرار هذا الاستثناء وفي مقدّمها القانون العضوي رقم [01-98]، والمرسوم التنفيذي رقم [261-98].

أ- الاستثناء المقرر بالقانون العضوي لمجلس الدولة: تناولته المادتان الرابعة والثانية عشر منه بالنص عليه كما يلي:

(1) لزرق حبشي، المرجع السابق، ص 171.

(2) عقيلة خرباشي، (مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص 198.

(3) أنظر المادة 119 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 16.

- تناولت المادة الرابعة الاستثناء بتحديد لها للمجال الذي يسمح فيه لمجلس الدولة بإبداء رأيه إلا في مشاريع القوانين المقدمة من رئيس الحكومة فقط<sup>(1)</sup>.

- تناولت المادة الثانية عشر من القانون العضوي هي الأخرى الاستثناء المنصب على الأوامر التشريعية في الحالة العادية. وعليه فهذين المادتين تتفقان في اعتبار الأعمال التشريعية التي يمكن إخضاعها للعمل الاستشاري، هي مشاريع القوانين المقدمة من قبل رئيس الحكومة لا غير وهو الدليل الثاني الذي يثبت عدم تعرض الأعمال التشريعية المقدمة من قبل رئيس الجمهورية للرقابة الاستشارية لمجلس الدولة<sup>(2)</sup>.

ب- **الاستثناء المقرر بموجب المرسوم:** لقد نص المرسوم التنفيذي سالف الذكر في مادته الثانية، على أن إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين يكون وجوبياً من قبل الأمين العام للحكومة لإجراء الاستشارة بخصوصها قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها<sup>(3)</sup>.

#### ثانياً: الاستثناء بموجب الأوامر التشريعية:

لقد جاء في المادة 124<sup>(4)</sup> من دستور 1996 والتي تُقابلها المادة 142 من الدستور الجديد -وإن كانت هذه الأخيرة قد أتت بمنظور جديد للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة- لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، في حالة شغور م.ش.و، أو بين دورتي البرلمان من ثم يقوم بعرضها مباشرة على هذا الأخير في أول دورة له ليوافق عليها، دون إخضاعها لاستشارة مجلس الدولة حسب ما هو متعارف عليه بالنسبة لمشاريع القوانين الحكومية.

نستنتج مما تقدّم، أن الاستثناء بالأوامر التشريعية ثابت من نص المادة 124 من سالف الذكر، لما أشارت إلى أن عملية التشريع تُنأط برئيس الجمهورية بين الدورتين والعملية لا تمرّ على الإجراء الثلاثي في التقديم والإعداد من قبل الحكومة، وإبداء الرأي الاستشاري حول مشروع القانون من قبل مجلس الدولة لدى تلقّيه من الأمين العام

(1) أنظر المادة 4 من القانون العضوي [01-98]، المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي 1998، المعدل بموجب القانون العضوي [11-13]، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، عدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، ص 3.

(2) أنظر المادة 12 من القانون العضوي [01-98]، السابق ذكره، ص 4.

(3) أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم [98-261]، السابق ذكره، ص 5.

(4) أنظر المادة 124 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 18.

للحكومة لينتهي إلى مكتب م.ش.و، بمعنى أن المجلس لما يتعلق الأمر بالأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية يتم استبعاده كشريك في الثلاثي الذي من المفروض أن يكون رئيس الجمهورية كمشرع للنصوص التشريعية درجة أولى، بالإضافة إلى مجلس الدولة كفاض استشاري. لأن العادة قد سبقت بالتثبت من خلال الأصل المتعارف عليه، على أن القوانين يبدأ منشأها من الحكومة لتمر بعد ذلك على هيئة مجلس الدولة لتأخذ الموافقة الشكلية والعملية بالإخطار الوجوبي مع إرفاقها بجميع مشتملات الملف، حتى يستطيع البت في شأنها وفق أسس متينة ومبوبة على نحو صحيح وهذا ما أكدته المادة 41<sup>(1)</sup> من القانون العضوي [18-02] سالف الذكر، أما الأخذ بالرأي المقترح يبقى معلقاً بين السلب والإيجاب، على اعتبار أن الاحتمال لم يحدث في هذه المرة، وبالتالي انتقاله مباشرة إلى مكتب م.ش.و متخطياً الدرجة الوسطى من سلم التشريع الثلاثي الذي يطبق على مشاريع القوانين الحكومية<sup>(2)</sup>.

#### الفرع الثاني: غياب الدور الاستشاري لمجلس الدولة بالنسبة للأوامر التشريعية:

لم ينص المشرع الدستوري الجزائري على إمكانية إخضاع الأوامر التشريعية صراحة لاستشارة مجلس الدولة، استناداً لما جاء في منطوق المادة 124 من دستور 1996، على خلاف الأمر في فرنسا حيث ينبغي على الحكومة وفقاً للمادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 سألغة الذكر، وجوب عرض مشروعات الأوامر على مجلس الدولة قبل إصدارها للتحقق من سلامتها ومدى مطابقتها للقواعد القانونية التي تعلقها في المرتبة طبقاً لمبدأ تدرج القوانين<sup>(3)</sup>.

فقد حصرت المادة 04 من القانون العضوي [98-01] المتعلق بمجلس الدولة مجال الاستشارة في مشاريع القوانين، التي تحيلها الحكومة له بموجب الفقرة الثالثة من

(1) نصت المادة 41 من القانون العضوي [18-02]، السابق ذكره، ص 7، على: "يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة".

(2) عبد الرزاق زوينة، (الرأي الاستشاري لمجلس الدولة)، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 23.

(3) وليد شريط، (التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري-حالة غيبة البرلمان-دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012، ص 303.

المادة 119 من الدستور السابق، دون أن يبدي رأيه في مشاريع الأوامر بالرغم من أن الصياغة الأولى للمادة الرابعة كانت تجيز لمجلس الدولة إبداء رأيه في مشاريع القوانين والأوامر على حد سواء وذلك بعد مصادقة البرلمان عليها، إلا أنه بعد إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري حول مدى دستورية هذا القانون، ودليل ذلك الرأي الصادر تحت رقم 06-98 المؤرخ في 19 ماي 1998 الذي أقرّ فيه باستبعاد اختصاص مجلس الدولة في المادة الاستشارية حول مشاريع الأوامر والمراسيم الرئاسية كذلك، بحجج غير مؤسسة قانوناً وغير دستورية للأسف على اعتبار أن ذلك يتنافى وأهداف مبدأ الأزواجية القضائية المتبناة في دستور 1996 لذا كان لزاماً أن يمتد اختصاص مجلس الدولة في المجال التشريعي إلى الأوامر وفي المجال التنظيمي إلى المراسيم والقرارات الوزارية كما هو معمول به في فرنسا ومصر والأنظمة المقارنة الأخرى، وهذا ما نستشفه من الموقف الذي كرّسه تقرير اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة لسنة 2000<sup>(1)</sup>، ومن هذا المنطلق لماذا تم تجاهل حلقة الاستشارة لدى مجلس الدولة؟

نستطيع تأصيل هذه الاستجابة بصورة واضحة وأكثر دلالة نوعاً ما باعتمادنا على طريقتين:

أ- **الطريقة الأولى:** تتركز في مدلولها على رئيس الجمهورية ومفادها أن إخضاع أو استبعاد النص التشريعي الصادر عن هذا الأخير لا يلجأ إليه إلا في الحالات التالية: (نعالج ذلك من منطلق المادة 124 من دستور 1996 طالما أن العمل الاستشاري لمجلس الدولة مغيب تماماً في إطارها) :

\* **حالة الضرورة:** وهي الحالة التي قد تحدث تغييرات سريعة وخطيرة نوعاً ما في حالة إرجائها إلى حين عرضها على مجلس الدولة، كإخطار له باحترام التسلسل التدريجي في التشريع مما يؤدي إلى تفويت الفرص في السرعة بإنشاء النص القانوني، وطرحه للتنفيذ من قبل الحكومة في أجال ضيقة، وإجراءات بسيطة وقصيرة على خلاف مشاريع القوانين المقدّمة من الحكومة التي تخضع لمراحل عديدة وطويلة وجب أن يمرّ بها مشروع القانون، وإن كانت الأوامر اقل ثراءً بالأفكار على نظيرتها الحالة الثانية<sup>(2)</sup>.

(1) جازية صاش، المقال السابق، ص 85 وما بعدها.

(2) جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، د ط، د د ن، القاهرة، 2007، ص 367.

\* بين الدورتين: لقد خول الدستور بموجب أحكامه لرئيس الجمهورية التشريع بين دورتي م.ش.و، فيتولى عملية التشريع حسب الغاية لئتم فيما بعد عرضها على البرلمان في أول دورة له لطرح الموافقة بشأنها، لكن دون اخذ رأي مجلس الدولة بخصوصها لان تمريرها عليه يتطلب وقتاً طويلاً، قد تضيع في خضمه الدوافع أو الأسباب التي بادر من اجلها رئيس الجمهورية بالتشريع فيما بين الدورتين<sup>(1)</sup>.

ب- الطريقة الثانية: وهي طريقة مغايرة للأولى يكون فيها رئيس الجمهورية مشرعا بالأوامر، دون إخضاعها لاستشارة مجلس الدولة ويتصور ذلك كالتالي:

1- النية في الاستحواذ على العمل التشريعي من قبل رئيس الجمهورية للأسباب قد تكون منطقية أو لا تكون، مما يدفعه استبعاد تدخل طرف الاستشارة ربما لأن العملية تم الحسم فيها مسبقا على أنها غير مجدية، الأمر الذي المشرع -الدستوري يستبعدها كلية كما قد تكون الميادين المعنية بالأمر التشريعي بعيدة كل البعد عن الرأي القضائي الإداري، الذي قد لا يزيد للموضوع إلا التباساً وغموضاً لأن توجهات القضاء الإداري تكون في جهة مغايرة للتوجه التشريعي، على اعتبار أن قضاة مجلس الدولة ذوو اختصاص قانوني إداري فمعنى ذلك أن مجال الاستشارة لا يكون إلا في الميدان القانوني الإداري الذي بدوره يؤدي لنشوب منازعات إدارية<sup>(2)</sup>.

أما غير ذلك من مجالات القوانين الأخرى التي تكون في إطار القانون العادي، فمن الأحسن إخضاعها لاستشارة المحكمة العليا لئتم تجنب أكبر عدد ممكن من الثغرات المؤدية للنزاعات حسب نوع التخصص القانوني الذي يفصل فيه القضاء الخاص.

2- تخصص فترة ما بين الدورتين لإصدار الأوامر التشريعية، تدفع برئيس الجمهورية إلى القفز على عملية الاستشارة لان السرعة وضيق الوقت هما اللذان يجعلانه في غير الحاجة إلى الاستشارة، التي قد تستغرق مدة طويلة لإنجازه. كنتيجة لما تقدم عرضه حول استبعاد الاستشارة من قبل مجلس الدولة، بإدخاله العمل الاستشاري للحكومة أو رئاسة الجمهورية هو نوع من الحد لوظائفه القضائية التي قد يتعطل في إيجاد الحلول لها، لامتهانه الازدواجية في الشخصية لعملين متناقضين تمام التناقض الأول وهو الفصل

(1) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة))، المرجع السابق، ص 191.

(2) نفس المرجع، ص 192 وما بعدها.

بالحق بين المتخصصين على أساس قانوني يكون أحد أطرافه دائماً إدارة، والثاني يتجلى في استعمال المجلس كهيئة تابعة للإدارة لدى ممارسته الاستشارة باعتباره مستشار الحكومة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: تفعيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

لقد حمل الدستور الحالي في طياته العديد من التغييرات الهامة، والتي كان لها عظيم الأثر في إحداث التوازن بين هرمي النظام الدستوري الجزائري في مجال صنع القوانين، وتجسيدا لهذا اضطلع مجلس الدولة بدور بالغ الأهمية، لاسيما على الصعيد الاستشاري حيث خول له القانون العضوي [18-02] بمقتضى نصوصه سلطة إبداء رأيه بخصوص الأوامر التشريعية في كوكبة لجنة استشارية، يرأسها رئيس المجلس إلى جانب مزيج من أعضاء المعينين من قبله، لتتولى هذه الأخيرة دراسة مشاريع تلك الأوامر، وتتويج ذلك بتقارير جيدة وبنّاءة، وهذا ما تأكد في فحوى المادتين 35 و36<sup>(2)</sup> منه، والتي كانت مغيبة في محافل صرحه القانوني في دساتير الدولة السابقة، لكن سرعان ما تم تداركه في ثنايا أحكامها استناداً للمادة 142<sup>(3)</sup> من الدستور، التي شكلت الترسنة القانونية المتينة بل المحرك الأساسي لشحن النطاق الاستشاري للمجلس.

ليتّبوا على إثرها هذا الأخير أهمية متميزة في مصاف مؤسساتها الاستشارية، التي تلجأ إليها سلطات الدولة وهيئاتها الدستورية والسياسية طالبة المشورة في شؤونها المختلفة، إلى جانب سعيه للوقوف كجدار منيع يحول دون هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية، وبسط نفوذه على المجال التشريعي المحجوز دستوريا للبرلمان بشكل متزايد، وذلك كله بحجة الضرورة المستعجلة التي فرضت تغييره على الساحة القانونية.

(1) جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص ص 368-369.

(2) أنظر المادة 35 و36 من القانون العضوي [18-02]، السابق ذكره، ص 7.

(3) نصّت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 105، على: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة...".

### المطلب الثاني: الدور القضائي لمجلس الدولة

إن لعملية تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية أهمية خاصة في هذا المجال، فعلى أساسها يتم تحديد النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأوامر، لاسيما من حيث الرقابة القضائية عليها لمعرفة جوهرها الحقيقي ما إذا كانت قرارات إدارية (التشريع في مفهومه العام) وبالتالي يحكمها النظام القانوني للقرارات الإدارية، أو كانت ذات طبيعة وقيمة قانونية تشريعية أي تعتبر قانوناً بالمفهوم الخاص والضيق للقانون وتخضع بالتالي للنظام القانوني للقانون العادي من حيث النفاذ والتعديل والإلغاء ونظام الرقابة عليها (رقابة القاضي الدستوري)<sup>(1)</sup>.

وما يهّمنا هنا في هذه الدراسة القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية حيث يمكن أن تكون موضوع طعن أمام القضاء الإداري، في حالة مخالفتها لأحكام القانون عن طريق دعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية أمام مجلس الدولة وهذا ما أكدته المادة 9 من القانون العضوي [01-98] الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والتي نصّت على: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية"<sup>(2)</sup>.

فمن خلال نص هذه المادة يتضح لنا جليا بأن مجلس الدولة هو الجهاز المختص بالنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن رئيس الجمهورية، ولمعرفة مدى خضوع أوامر رئيس الجمهورية التشريعية لرقابة مجلس الدولة باعتبارها تشريعات لها قوة القانون، وعليه وجب البحث عن طبيعتها القانونية سواء تلك المتخذة في الحالة العادية (الفرع الأول)، أو تلك المتخذة في الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني) مع إدراج موقف القضاء من فكرة الرقابة على هذه الأوامر المتخذة في كل حالة (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية

لقد انقسم الفقه في تحديده للطبيعة القانونية للأوامر التشريعية إلى عدة اتجاهات

(1) نعيمة لحر، المرجع السابق، ص 153.

(2) أنظر المادة 9 من القانون العضوي [01-98]، السابق ذكره، ص 4.

جسدها كل من الفقه المصري والجزائري، على خلاف الفقه الفرنسي الذي تحدد موقفه بخصوص هذه الأوامر التي لم يعتمدها المؤسس الدستوري الفرنسي، وإن كان رغم ذلك قد تبنت نظرية الأوامر أو اللوائح التفويضية استناداً للمادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والتي شكلت الأساس أو المنطلق للعديد الفقهاء المصريين والفرنسيين حول إمكانية الرقابة القضائية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان، ولهذا سنتطرق بداية لتبيان موقف الفقه الفرنسي (أولاً) لنعرج بعد ذلك على موقف الفقه الجزائري (ثانياً)<sup>(1)</sup>.

### أولاً: موقف الفقه المقارن

تأرجح الفقه الفرنسي بخصوص هذا النوع من الأوامر بين اتجاهين رئيسيين لتحديد ما إذا كانت هذه الأخيرة قرارات إدارية أم أعمال تشريعية.

**1- الاتجاه الأول:** حمل لوائه بعض الفقهاء الفرنسيين الذين تبنتوا نظرية التفويض التشريعي، وطبقاً لهذا الاتجاه تعتبر الأوامر من قبيل الأعمال التشريعية وتتمتع بقوة القانون وبالتالي تخرج بمجرد تصديق البرلمان عليها من رقابة القضاء الإداري، لأنها تصبح قوانين عادية من حيث الشكل والموضوع وبذلك تستطيع الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية نيابةً عن البرلمان، والتعرض للقوانين المعمول بها سواء بالتعديل أم بالإلغاء استناداً لقانون التفويض الذي منحها حق إصدار هذه الأوامر بالنسبة لموضوعات محددة خلال مدة معينة، فضلاً عن عدم قدرة البرلمان على تعديل هذه الأوامر بعد التصديق عليها إلا بواسطة قوانين يصدرها لأجل ذلك<sup>(2)</sup>.

**2- الاتجاه الثاني:** تبنت أنصاره نظرية توسيع الاختصاص اللأحي، وهذا ما يؤدي إلى اعتبار الأوامر مجرد قرارات إدارية من حيث طبيعتها القانونية لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية، وعليه فهي لا تكتسب حصانة القوانين بل تخضع لرقابة الإلغاء كسائر القرارات الإدارية الأخرى.

(1) الطاهر زواقري وشعيب محمد توفيق، (الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري)، مجلة الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة-، العدد 05، جانفي 2016.

(2) فرحات سعدي، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،

جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ماي 2002، ص ص 118-119.

غير أن الاتجاه الراجح يذهب أنصاره إلى ضرورة التفرقة بين مرحلتين أساسيتين تمر بهما الأوامر عرفت في إطارهما طبيعتها القانونية تبايناً كبيراً<sup>(1)</sup>.

\***المرحلة السابقة على موافقة البرلمان عليها:** تبدأ هذه المرحلة من لحظة إصدار السلطة التنفيذية لهذه الأوامر وتنتهي لحظة عرضها على البرلمان، حيث تعتبر الأوامر خلال هذه الفترة مجرد قرارات إدارية وفقاً للمعيار الشكلي، وعلى هذا الأساس يحق لمجلس الدولة أن يتعرض لها بالإلغاء.

\***المرحلة التالية لموافقة البرلمان عليها:** تكون سابقة على تصديق البرلمان على الأوامر لتتحول من كونها قرارات إدارية إلى قوانين، ومن ثم تحصينها من رقابة القضاء عليها لاكتسابها الصفة التشريعية وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه وكرسه ضمن أحكامه واجتهاداته القضائية ودليل ذلك حكمه الشهير في "قضية شركة سكك حديد الشرق وآخرون"<sup>(2)</sup>.

**ثانياً: موقف الفقه الجزائري:**

لقد تباينت الآراء الفقهية حول إخضاع الأوامر المتخذة في غياب البرلمان على الرقابة القضائية، حيث شكلت هذه الأخيرة محل جدل كبير خاض في غماره كوكبة كبيرة من رجال القانون الدستوري، نظراً للأهمية البالغة لهذه الأوامر، وفي هذا الصدد يقول "الأسود محمد أمين": "إذا تمعنا في نص المادة 124 التي تقابلها المادة 142 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري يستعمل عبارة "يشرع" أي لا يعتبر رئيس الجمهورية في هذه الحالة هيئة إدارية تصدر قرارات إدارية، وإنما يعتبره هيئة تشريعية تمارس عملية التشريع إلى جانب البرلمان بواسطة الأوامر، وبالتالي تكتسب هذه الهيئة الأخيرة الصفة التشريعية بمجرد إصدارها"<sup>(3)</sup>.

أمّا الفقيه "سعيد بوالشعير" فقد قال: "لما كانت المؤسسة التنفيذية تتمتع بالاختصاص التشريعي إلى جانب المجلس بواسطة أوامر... فإن هذه الأوامر تكتسب

(1) مصطفى بن جلول، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2000-2001، ص 101.

(2) فرحات سعدي، المرجع السابق، ص 119.

(3) مصطفى بن جلول، المرجع السابق، ص ص 104-105.

الصفة التشريعية بمجرد إصدارها"، وهذا ما أخذت به "عقيلة خرباشي" حيث أقرت بأن: "الأوامر هي أعمال تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية"، إلا أن ما ذهب إليه الفقه الجزائري سالف الذكر حول عدم إمكانية إخضاع الأوامر للرقابة القضائية خالفهم في ذلك جملة من الفقهاء من بينهم "مراد بدران" بقوله: "إن الأوامر المتخذة في غياب البرلمان تعتبر قرارات إدارية متمتعة بقوة التشريع خاضعة للرقابة القضائية، أما بعد موافقة البرلمان عليها فتحوّل إلى تشريعات كتلك الصادرة عن البرلمان بكل ما يترتب على ذلك من نتائج، أي لا يجوز الطعن فيها قضائياً وبالتالي ستبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري إذا ما تم إخطاره"، وقد أيده في ذلك "خالفة معمري" الذي أخذ بموقف الفقه الفرنسي بشأن الأوامر التفويضية "واعتبر أن الأوامر قرارات إدارية قبل موافقة البرلمان عليها، وعليه تخضع للرقابة القضائية أما بعد الموافقة تصبح قوانين وتتحصّن من الرقابة"<sup>(1)</sup>.

إذن من الضروري الأخذ بما ذهب إليه الرأي الثاني من الفقه الجزائري وهو ذات الرأي الراجح في كل من فرنسا و مصر كما سبقت الإشارة، واستنادا لما توصلنا إليه عند تحديدنا للطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في غياب البرلمان على أن هذه الأخيرة بالنظر لمصدرها رئيس الجمهورية (المعيار العضوي) فهي قرارات إدارية تقبل الرقابة القضائية إلى حين عرضها على البرلمان، فإذا وافق عليها هذا الأخير تحوّلت إلى قوانين وعليه تتحصّن من الرقابة أما إذا رفضها فتلغى لكن بأثر مباشر على اعتبار أن المؤسس الدستوري لم يبين لنا نطاق الإلغاء، غير انه حماية للحقوق التي قد تنشأ هذه الأوامر فنرجح الإلغاء ذو الأثر المباشر عن الرجعي أما إذا سكت البرلمان عنها ولم يبين موقفه منها فتبقى قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية تكريسا للحريات والحقوق. وبما أن القضاء الجزائري لم تكن له الفرصة لإبداء موقفه من الأوامر الرئاسية وذات الشيء بالنسبة للقضاء الفرنسي لأن فرنسا لم تعرف مثل هذا النوع من الأوامر كما سبق وأشرنا<sup>(2)</sup>.

(1) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص 266.

(2) لزررق حبشي، المرجع السابق، ص ص 272-273.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

قد تعترض الدولة ظروف خاصة تؤدي إلى قصور وعجز الإجراءات العادية عن حماية السير العادي لمؤسسات الدولة، ونظراً لما تتطلبه هذه الظروف من سرعة وسرية ومرونة، وهو ما يفنقر إليه العمل البرلماني المتّسم بالبطء والعلانية ورغبة في حماية النظام العام والأمن، فإن الهدف الأساسي من تقرير هذه الأوضاع بالنظر لخطورتها وطبيعتها الاستثنائية<sup>(1)</sup>.

يتجسّد في منح رئيس الجمهورية الوسائل الكفيلة لتجاوز ما قد يعترض الأمة من أزمات مختلفة، باعتباره حامي الدولة وضامن استقرار مؤسساتها استناداً لما يعرف بفكرة الضرورة والتي يتم بمقتضاها إضفاء المشروعية على عمل هو في الأصل غير مشروع، وذلك لمجابهة هذه الظروف والحدّ من تفاقمها، وجب الاعتراف لهذا الأخير بسلطات استثنائية على حساب الهيئات الأخرى وعلى رأسها البرلمان ومفاد ذلك تركيز جميع السلطات في يد رئيس الدولة، مما يعطيه الحق في اتخاذ ما يراه ضرورياً من إجراءات لمواجهة الوضع قد تصل لحدّ الاستحواذ على الاختصاص الأصيل له والمتمثّل في صنع القوانين، حيث خوّل المؤسس الدستوري حسب ما جاء في المادة 142 من الدستور صلاحية إصدار الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية، وقصر سلطة تقديرها رغم التقييد الدستوري بضرورة تحقق بعض الشروط التي حددها المادة 107 من الدستور الجديد، وفي هذا الصدد تثار العديد من التساؤلات بخصوص طبيعة هذه القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية بمقتضى تلك النصوص لهذا سنسلط الضوء بداية على قرار إعلان الحالة الاستثنائية<sup>(2)</sup>، بالرجوع إلى المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي شكّلت حجر الأساس لوضع أسسها الإجرائية والدستورية وفقاً لأحكام الدستور (أولاً) لتتولى فيما بعد تحديد طبيعة تلك القرارات لمعرفة مدى إمكانية خضوعها

(1) مهند صالح الطراونة، المرجع السابق، ص 197.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، د ط، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت- لبنان-، 1995، ص 146 وما بعدها.

لمدلول الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة (ثانياً)<sup>(1)</sup>.

أولاً: الطبيعة القانونية لقرار إعلان الحالة الاستثنائية

لقد أجمع عديد الفقهاء استناداً للنصوص الدستورية سالفة الذكر، والتي جاءت تطبيقاً وتجسيداً للمادة 16 من الدستور الفرنسي على أن القرار المتضمن الإعلان عن الحالة الاستثنائية بمقتضى المادة 107 والتي نصّت على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها..."<sup>(2)</sup> "يعد من قبيل أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة مجلس الدولة، باعتباره من القرارات التي تمس العلاقة بين البرلمان والحكومة من جهة وبالنظر لخطورة الوضع من جهة أخرى، فريئس الدولة هو المناط به سلطة استخدام هذه المادة وتحديد أبعادها الزمنية والإجرائية كونه ممثل الأمة وحامي ربوعها الواسعة في الداخل والخارج، يقوم بها بصفته جهازاً سياسياً ومستقلاً وقائماً بذاته وليس جهازاً تنفيذياً يبغي به إعادة السير المنتظم للسلطات العامة للدولة، هذا فضلاً عن مساس هذه القرارات بالحريات والحقوق وتقييدها بشكل كبير قد يصل لحد الخناق، لأن قاعدة الاختصاص كعمل أساسي من أعمال المشرع تشهد خرقاً وتجاوزاً كبيراً تتقلب على إثرها كل السلطات وتتنحصر بيد رئيس الجمهورية، فالاعتبارات السياسية والمقتضيات الدستورية المتحكمة هي التي دفعته أساساً لتقرير هذه الحالة وتحديد مدتها وإنهائها، ومن ثم يندرج لا محال ضمن المجال التقليدي لنظرية أعمال السيادة"<sup>(3)</sup>.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى اتجاه مجلس الدولة الفرنسي، الذي جاء مؤكداً لذلك من خلال حكمه الصادر في 02 مارس 1961 في قضية "RUBIN DE SERVENS" وذلك عندما رفض التعرض لمشروعية قرار 23 أبريل 1961 الذي أعلن فيه رئيس الجمهورية تطبيق المادة 16 من الدستور وكذا قرار 29 سبتمبر 1961 الذي

(1) نصّت المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، السابق ذكره، ص 5، على: "إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو وحدة أراضيه أو تنفيذ التزاماته الدولية لخطر جسيم وفي حال توقفت السلطة العمومية الدستورية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها الظروف... بعد انقضاء هذه المدة".

(2) أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 91.

(3) عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 140-141.

أنهى العمل بها، وتدور وقائع القضية في أحد الضباط الذين شاركوا في عملية التمرد في الجزائر إذا طعن في قرار رئيس الجمهورية بإنشاء محكمة عسكرية لمحاكمة الضباط الذين اشتركوا في عملية التمرد وأسّس طعنه على عدم توفر الشروط الموضوعية لإعمال المادة 16 من الدستور الفرنسي، وأن تلك المحاكم تقتقد للاستقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية الأمر الذي يخالف المبادئ العامة المعروفة في القانون الجنائي فجاء في حكم المجلس: "... لا يختص مجلس الدولة بتقدير مشروعية قرار رئيس الجمهورية بتطبيق المادة 16 والذي صدر في 23 أبريل 1961 بعد استشارة رسمية للوزير الأول ورؤساء البرلمان وموافقة المجلس الدستوري، وكذا لا يختص برقابة مدّة سريانه لاعتباره عملاً من أعمال السيادة..."<sup>(1)</sup>، أمّا بخصوص المادة 107 من الدستور الحالي لسنة 2016، فيذهب بعض رجال القانون في تفسيرهم لمدلولها إلا أنه يجب التمييز بين المبدأ وبين إجراءات تطبيقه، وبين الحق وشكليات ممارسته لأن مبدأ إعلان الحالة الاستثنائية اختصاص سيادي أصيل لرئيس الجمهورية تم إقراره بمقتضى نصوص وأحكام الدستور، بالنظر إلى خصوصية وخطورة الظروف التي فرضتها وحملتها، لكن ذلك لا يمنع ممارسة هذا الاختصاص وفق الإجراءات الدستورية، وبطبيعة الحال فهو ملزم باحترام الدستور والتصرف في إطاره وليس خارجه<sup>(2)</sup>.

**ثانياً: الطبيعة القانونية للقرارات المتخذة من طرف رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة 107 من الدستور الجديد:**

غني عن البيان عدم بقاء الأمور على وتيرة واحدة، إلا وتتغير مجريات ظروفها، ممّا يستتبع ذلك نشوء وقائع أخرى غير مألوفة وجب مواجهتها بهدف الحفاظ على استتباب الأمن واستقرار النظام العام بدعائه الثلاث، وهو ما يؤدي حتماً إلى الاعتراف لرئيس الجمهورية بسلطات استثنائية تسمح له باتخاذ التدابير المستعجلة، سواء كان ذلك من أجل سلامة الوطن أو ردع ما يعرقل مؤسسات الدولة الدستورية والسياسية عن أداء

(1) توفيق بوقرين، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً-الجزائر نموذجاً-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة العقيد الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية-باتنة-، 2011-2012، ص 122.

(2) أنظر المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 91.

وظائفها بصورة منتظمة ومستمرة، من خلال إصدار العديد من القرارات التي تشكل في مدلولها إن صح التعبير إجراءات ضبطية بامتياز، يتم بموجبها تنظيم هذه الحالة وفق الأشكال والإجراءات والوسائل المحددة قانوناً في إطار ما يُعرف بالأوامر التشريعية<sup>(1)</sup>. ومن هذا المنطلق تعددت الاتجاهات الفقهية واختلفت بين مؤيد ومعارض بخصوص تحديد طبيعة هذه القرارات وجوهرها القانوني، حيث شكّلت المادة 16 من الدستور الفرنسي الأساس المتين لتأصيل الطرح الفقهي وكذلك القانوني والذي مفاده إخضاع تلك القرارات لنظرية أعمال السيادة، وبالتالي إخراجها من دائرة الرقابة إلى جانب كونها تمس العلاقة بين البرلمان والحكومة بشكل كبير، فضلاً على أن رئيس الدولة وحده من يقع عليه عبء تقريرها، وتحديد مدتها، وأخيراً إنهاءها بزوال الظروف التي أدت لقيامها، ولهذا سنسلط الضوء على موقف الفقه المقارن لنتولى فيما بعد تبيان موقف الفقه الجزائري بشأن الطبيعة القانونية لهذه القرارات<sup>(2)</sup>.

### 1- موقف الفقه المقارن (الفقه الفرنسي):

لقد انقسم جموع الفقهاء الفرنسيين وتوّعت آراءهم بشأن تحديد ماهية هذه القرارات الصادرة استناداً للمادة 16 والتساؤل حول إمكانية ممارسة الرقابة القضائية عليها، حيث ذهب أنصار "الاتجاه الأول" إلى اعتبارها قرارات تتمتع بنفس طبيعة قرار اللجوء لإعمال المادة سالفة الذكر، ومن ثم فإنها تُعدّ من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء مستنديين في ذلك إلى وحدة الهدف الذي يرجى من وراء إصدارها، وهو تمكين مؤسسات الدولة من القيام بمهامها التي خصّها بها الدستور هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن صعوبة التمييز بين هذه القرارات يفرض بالضرورة منحها طبيعة قانونية واحدة، رغم أنّصاف هذا الأخير بعدم الدقّة والوضوح والصعوبة، وحجّتهم في ذلك أن القضاء يتولّى مراقبة مدى توفر الشروط الشكلية والموضوعية التي يتم عن طريقها اللجوء إلى الحالة الاستثنائية وكذلك أسبابها، أي الرقابة على تقدير الوقائع وتكييفها للتحقق من قيام حالة الضرورة فعلاً وليس مجرد تنبأ بأحداث وهمية مستبعدة الوقوع، ومن ثم فهي أعمال لا

(1) لزرقي حبشي، المرجع السابق، ص 127.

(2) مصطفى رباحي، المرجع السابق، ص 142.

يمكن اعتبارها محلاً لمنازعة قضائية ويعترض القاضي على قبول الطعن فيها بالنظر إلى طبيعتها الخاصة وتحصينها قضائياً<sup>(1)</sup>.

في حين ذهب "فريق آخر" إلى القول بأن القرارات والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بموجب الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 107 من الدستور الجزائري والتي شكّلت منبعها الرئيسي وأساسها القانوني المادة 16 من الدستور الفرنسي، تعتبر ذات طبيعة إدارية كونها صادرة عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية ولكن في ظروف استثنائية خاصة تخولها حق التدخل بهذه الأعمال في مجال القانون، ومن ثم أمكنها أن تحوز قوة القانون مع الاحتفاظ بطابعها الإداري، غير أن هذه القوة لم تقف حائلاً يمنع القضاء من بسط رقابته عليها طبقاً لقواعد المشروعية المرنة التي تتلاءم مع الظروف الاستثنائية<sup>(2)</sup>.

وعلى خلاف الاتجاهين السابقين ظهر "فريق ثالث" عد الرأي الراجح، فتحديد الطبيعة القانونية لهذه الأخيرة يستدعي وجوب التفرقة بين نوعين من القرارات وذلك من منطلق مضمونها<sup>(3)</sup>، فالنوع الأول يجد أساسه في منطوق المادة 34 من الدستور الفرنسي، والتي نصت بصريح العبارة على أن: "الدولة تسهر على ضمان عدم انتهاك حرمة الإنسان، يحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة..."<sup>(4)</sup>، فهي إذن قرارات تشريعية بطبيعتها لا تدخل ضمن نطاق رقابة القضاء بل تخضع لرقابة البرلمان وتكتسب قوة القانون منذ إصدارها دون الحاجة للتصديق عليها، أمّا النوع الثاني اتجه الفقهاء إلى اعتبارها قرارات إدارية بالنظر إلى الجهة المكلفة بإصدارها وبحسب طبيعة موضوعاتها التي تعطيها وصفاً لائحياً يجعلها تخضع لرقابة القضاء، وقد استند أنصار هذا الرأي في تكييفهم القانوني على أن عدم إخضاع القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية عملاً بالمادة 107 سألفة الذكر يؤدي إلى اختصاصه بممارسة السيادة

(1) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 119.

(2) عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 142.

(3) مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 618.

(4) أنظر المادة 40 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 68.

القومية<sup>(1)</sup>. وهذا ما يتعارض مع نص المادة السابعة من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها أن: "السيادة الوطنية ملك للشعب وحده" لتأتي المادة الثامنة في فقرتها الثالثة التي جاء فيها: "يمارس الشعب هذه السيادة بواسطة ممثليه المنتخبين وعن طريق الاستفتاء العام"، ولهذا تغادى هذا الرأي اللجوء إلى نظرية السيادة تكريساً للحقوق ولضمان حماية الحريات عن طريق إخضاع قرارات الإدارة ذات الصبغة اللائحية لرقابة القضاء<sup>(2)</sup>.

## 2- موقف الفقه الجزائري:

وعلى نفس المنوال سلك الفقه الجزائري مسار الفقه الفرنسي، وإن شاب آراءه بعض الاختلافات الطفيفة حول طبيعة تلك القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية إثر تقرير الحالة الاستثنائية، لمعرفة ما إذا كانت هذه الأخيرة في مدلولها خاضعة لفكرة الرقابة القضائية من عدمها وفي هذا الصدد ظهرت ثلاث اتجاهات فقهية، حيث ذهب أنصار الاتجاه الأول إلى اعتبار تلك القرارات المتخذة من طرف رئيس الدولة استناداً إلى قرار إعلان الحالة الاستثنائية من قبيل أعمال الحكومة، التي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية، لأنها اختصاص أصيل لهذا الأخير يمارسها بالنظر إلى علو مكانته ولكونه صاحب السيادة داخل الدولة وخارجها<sup>(3)</sup>.

وعلى خطى الاتجاه الأول سار فقهاء الاتجاه الثاني، الذين اتفقوا على أن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في إطار الحالة الاستثنائية تعتبر تشريعاً، لأن المؤسس الدستوري الجزائري تطبيقاً للمادة 142 سالفه الذكر لم يلزم الرئيس بعرضها على البرلمان وبالتالي لا يمكن للقضاء أن يبسط رقابته عليها، أمّا الفريق الثالث فقد اجمع فقهاءه على أن الأوامر المتخذة بمقتضى الحالة الاستثنائية ما هي في حقيقة الأمر إلا قرارات إدارية، نظراً لصدورها عن هيئة إدارية ومن ثم إمكانية خضوعها للرقابة القضاء<sup>(4)</sup>.

(1) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 120.

(2) أنظر المادتين 07 و08 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 59.

(3) محمد أميوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة

مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية-تيزي وزو-، 07 ديسمبر 2013، ص ص 272-273.

(4) مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ص 619-620.

وعلى هذا الأساس أمكننا القول بأن ما ذهب إليه الفقه المقارن ونخص بالذكر الفقه الفرنسي أو الجزائري بشأن اعتبار الأوامر التي يُباشرها رئيس الجمهورية إثناء الحالة الاستثنائية قرارات إدارية ليسقط عنها جدار الحصانة القضائية، لأن العمل بخلاف ذلك سيؤدي حتماً إلى انتهاك الحقوق والحريات تحت إطار الظرف الاستثنائي، أمام انعدام الرقابة البرلمانية خاصة إذا كان الخطر قد لحق البرلمان في حد ذاته، إلى جانب عدم فاعلية الرقابة الدستورية خاصة قبل التعديل الدستوري الأخير<sup>(1)</sup> لكونها مرتبطة بفكرة القيد المقدم من أحد الشخصيات المحددة في المادة 166 من الدستور<sup>(2)</sup>.

كما تجدر الإشارة إلى أن هذه الأوامر التي تم تكييفها على أنها قرارات إدارية شملتها دائرة الرقابة رغم صدورها عن سلطة إدارية مركزية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبالتالي تضيق مجال المنازعة الإدارية<sup>(3)</sup>. وهذا ما نستشفه من خلال استقراءنا لمنطوق المادة 09 من القانون العضوي [11-13] الذي اعترف لمجلس الدولة برقابة هذا النوع من القرار، الأمر الذي أوقعه في متاهة من الإشكالات القانونية<sup>(4)</sup>، خاصة وأن المادة 172 من الدستور الحالي نصت بالقول الصريح على: "أن اختصاص مجلس الدولة يحدّد بقانون عضوي وليس قانون" لأننا بصدد هيئة قضائية عليا تحتل قمة هرم القضاء الإداري وتكفّر برقابة المشروعية حماية للدستور وضماناً للحقوق والحريات.

### الفرع الثالث: موقف القضاء من الرقابة على الأوامر التشريعية

لما كان الهدف الأساسي لدولة القانون تكريس الحقوق والحريات وضمان الشرعية الدستورية، من خلال احترام القانون والعمل وفق مبادئه المتينة، ولتجسيد ذلك كان لزاماً

(1) إسماعيل جابوري، المقال السابق، ص 15.

(2) نصت المادة 166 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 22، على: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري".

(3) أنظر المادة 901 من القانون رقم [08-09] المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فيفري 2008، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، عدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008، ص 103.

(4) أنظر المادة 09 من القانون رقم [11-13] المؤرخ في 3 رمضان عام 1432 الموافق ل 26 جويلية 2011، يعدل ويتم القانون العضوي [98-01]، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، عدد 43، الصادرة في 03 أوت 2011، ص 10.

وجود أجهزة قضائية فاعلة، تسند إليها مهمة رقابة كل ما يصدر عن هيئات الدولة وسلطاتها سواء في الظروف العادية وغير العادية، وهذا ما أكدته المادة 171 من الدستور بقولها: "يسهر مجلس الدولة على احترام القانون". والتي خولته في هذا المجال التحقق من عدم مخالفة أعمال وصلاحيات السلطة التنفيذية مجسدة في شخص رئيس الجمهورية للقوانين التي وضعتها السلطة التشريعية أثناء السير العادي لمصالحها وشؤونها<sup>(1)</sup>، أما إذا قام بمراقبتها على غير مجراها العادي قد يقع في عدم التوافق وتعطيل الإجراءات الاستثنائية التي منحها المشرع أصالة لرئيس الجمهورية ورخص له بممارستها بمقتضى النصوص التأسيسية، بالنظر لخصوصية هذه الأوضاع وطابعها الإستعجالي الخطير الذي تنتقل على إثره كل السلطات وتتركز بيده، وعلى هذا الأساس ارتأينا (أولاً) لتحديد موقف القضاء المصري من الأوامر المتخذة في غياب البرلمان، لنتولى بعد ذلك التطرق لموقف مجلس الدولة من الأوامر الصادرة وفق المقننات الاستثنائية (ثانياً)<sup>(2)</sup>.

#### أولاً: موقف القضاء المصري من الرقابة على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان

يتجلى موقف القضاء الإداري المصري من خلال تصديه المبكر لرقابة لوائح الضرورة في الحقبة الزمنية، التي سكت الدستور والنظام القانوني فيها عن تنظيم الرقابة القضائية على هذه اللوائح، فقد أكدت محكمة القضاء المصري على أحقيتها لرقابتها<sup>(3)</sup>. لكن بعد إنشاء المحكمة الدستورية العليا في مصر تغير الوضع بصورة جذرية وأصبحت الأوامر أو ما تعرف بالقرارات قوانين تخرج من دائرة اختصاص القضاء الإداري لتدخل في اختصاص المحكمة الدستورية العليا.

وقد سعى إلى تكريس ذلك من خلال منطوق المادة 147 من الدستور المصري لسنة 1971 الملغى، التي شكّلت الأساس القانوني المتين لهذه الرقابة وخولت له النظر في الأوامر الصادرة في غياب البرلمان، معتمداً في ذلك على المعيار الشكلي حيث اعتبرها قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمامه قبل عرضها على البرلمان، طالما

(1) مصطفى رياحي، المرجع السابق، ص 141.

(2) أحمد بركات، (الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص 24.

(3) ميمونة سعاد، (الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر)، المرجع السابق، ص 92.

أن ذلك قد تمّ خلال مدّة زمنية معينة من صدورها، ليقفل الباب أمام هذه الرقابة بعد عرض تلك الأوامر على البرلمان الذي يتولى بدوره إقرارها وإعطاءها حكم القانون فتتحصّن بذلك من الرقابة (1). ودليل ذلك نلتمسه من خلال الاجتهادات القضائية التي ألغى على إثرها القضاء المصري العديد من الأوامر المتخذة أثناء غياب المؤسسة التشريعية لعدم احترام مصدرها للشروط الشكلية أو الموضوعية ومثال ذلك الحكم الصادر في 26 يونيو 1951 الذي قضى بعدم توافر أهم شرط موضوعي للتشريع بأوامر المتمثل في حالة الضرورة، وهو ما كرّسه قرار المحكمة الإدارية العليا في 14 أبريل 1962 الذي أكّد من جهة على إخضاع الأوامر للرقابة القضائية، ومن جهة أخرى على ضرورة استنادها فقط لحالة الضرورة كحالة قانونية وواقعية استدعت الحكومة التدخل (2).

وعليه يتضح لنا أن القضاء المصري قد اخذ بالمعيار الشكلي أو العضوي في التمييز بين العمل التشريعي والعمل الإداري أي بالنظر لمصدر العمل وليس مضمونه، وبهذا أثبت أحقيته في رقابة القرارات أو الأوامر التي يُباشرها رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، وقد كان لتلك السوابق القضائية دور كبير في تدعيم هذا الطرح كون أن القرارات الجمهورية الصادرة بمقتضى قوانين هي قرارات إدارية جاز الطعن فيها أمام مجلس الدولة لحين عرضها على البرلمان، لأن هذه المراسيم لها قوة القانون بنص الدستور فيكون قادراً على تعديل تلك القوانين ومخالفتها، وبالتالي لا يمكن محاسبته بحكم مكانته الهامة لتتحصّر الرقابة عليه في التأكّد من التزامه بأحكام الدستور. وبناءً على ما سبق أصبحت المحكمة الدستورية العليا صاحبة الولاية العامة في الرقابة على الأوامر أو المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية أثناء غياب البرلمان، لتُلغى بذلك في أحكامها الكثير من الأوامر التي لم تحترم الشروط الدستورية اللازمة لاتخاذها وأهمّها شرط الضرورة، والتي نأمل أن يعتدّ بها القضاء الإداري الجزائري حتى لا تفلت هذه الأوامر من الرقابة القضائية حماية للحقوق والحريات التي قد تطالها (3).

(1) ميمونة سعاد، (الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر)، المرجع السابق، ص ص 93-94.

(2) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفذ القاعدة الدستورية (دراسة

مقارنة)، ط 1، شركة ناس للطباعة، مصر، 2006، ص 909 وما بعدها.

(3) لونس مزياي، المرجع السابق، ص 199 وما بعدها.

ثانياً: موقف مجلس الدولة الفرنسي من الرقابة على الأوامر في الظروف الاستثنائية  
لقد مارس مجلس الدولة الفرنسي رقابته القضائية على قرار رئيس الجمهورية إعمالاً  
بأحكام المادة 16 من الدستور الفرنسي أو ما تعلق بتلك القرارات الصادرة بمقتضى هذه  
الحالة الاستثنائية ولعلّ الحكم الشهير الصادر في 03 ماي 1961 عن محكمة النقض  
الفرنسية شكل منعرجاً قضائياً بالغ الأهمية ونقطة تحول في مسار القضاء الإداري<sup>(1)</sup>.  
حيث أصدرت في حقه قراراً بتاريخ 21 أوت 1961 في القضية المشهورة التي  
سبق وأشرنا إليها بعنوان: "RUBIN DE SERVEN" التي قضت فيها بعدم الاختصاص  
سواء تعلق الأمر بالقرار الأصلي المعلن نتيجة تطبيق المادة 16 أو القرارات المتخذة  
أثناء تطبيقها والذي حدّد موقفه منها صراحة في قراره الصادر في نفس القضية بتاريخ  
02 مارس 1962، وقد كانت محاولة الانقلاب التي عاشتها الجزائر سنة 1961 في  
وضع أولى دعائم الحالة الاستثنائية، ولكن سرعان ما عالج الجنرال ديغول الوضع  
وتصدى له بتاريخ 23 أبريل من نفس السنة بعد إجراء استشارات عديدة استند في إطارها  
على المادة 16 سالفة الذكر لينهار هذا الانقلاب ليلة 25 و26 أبريل 1961 واستعيدت  
السلطات الشرعية في الجزائر، لتظلّ المادة 16 معمولاً بها إلى غاية 29 سبتمبر 1961  
أين تمّ إنهاء العمل بها<sup>(2)</sup>.

ومن منطلق الأحداث السابقة، اتخذ رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة عدة قرارات  
كان أحدها في 03 ماي 1962 يتضمّن إنشاء محكمة عسكرية كُلفت بمحاكمة مرتكبي  
الجنايات والجرح ضدّ أمن الدولة والمتّصلة بأحداث الجزائر التي أدّت إلى تطبيق هذه  
المادة، وقصد إلغاء هذا القرار قدّم طعناً الأول من عشرة ضباط من الفرقة الأجنبية  
الأولى المظليين Premier Régiment étranger de Parachutistes من بينهم  
السيد RUBIN DE SERVENS، والطعن الثاني من السادة GARAT و SABOURET و  
DE NEDDE و DUPONT، وقد حوكموا جميعاً أمام المحكمة المذكورة وحكم عليهم  
بعقوبات مختلفة، مؤسسين طعونهم على ثلاث أسس:

(1) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق،  
ص 288.

(2) نفس المرجع، ص 289.

1- عدم توافر الشروط الموضوعية الخاصة بالمادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أثناء صدور قرار إنشاء المحكمة العسكرية التي حوكموا أمامها وخاصة شرط الخطر الجسيم والمستعجل، نظراً لعدم وجود أخطار جسيمة في تلك الفترة تهدد سلامة وامن الدولة كما الانقلاب الذي دفعها للجوء لهذه المادة والعمل بأحكامها قد انتهى في 25 من أبريل 1961 وهذا ما يثبت عدم توافر الشروط الموضوعية لتطبيق المادة 16 سالفة الذكر.

2- مخالفة قرار إنشاء المحكمة العسكرية 03 ماي 1961 للمبادئ العامة في القانون الجنائي، وخاصة مبدأ ضرورة إجراء التحقيقات والمحاكمة في المسائل الجنائية عن طريق جهات مستقلة عن السلطة التنفيذية.

3- مخالفة قرار إنشاء المحكمة محل الطعن لمبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية، وذلك لتطبيقه على أفعال وجرائم وقعت في تاريخ سابق على صدوره<sup>(1)</sup>.

على إثر ذلك جاء قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 02 مارس 1962 في قضية Rubin de Servens et autres ينص على ما يلي: "...ومن حيث أن الرئيس وضع بقرار صادر في 23 أبريل 1961 بعد أن استشار رسمياً الوزير الأول ورؤساء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وبعد أخذ رأي المجلس الدستوري المادة 16 من الدستور الفرنسي موضع التطبيق، على اعتبار إن هذا القرار له الصفة السيادية، بمعنى يدخل تحت طي أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء، فذلك القرار خول رئيس الجمهورية اتّخاذ كافة الإجراءات التي تستدعيها هذه الظروف المؤدية لإقراره<sup>(2)</sup>، لاسيما إذا تعلّق الأمر بالمواضيع المحددة في المادة 34 من الدستور الفرنسي بقولها: "يحدد القانون القواعد المتعلقة بقضايا الجنايات والجنح وكذا العقوبات المقررة بشأنها، والإجراءات الجزائية، والعفو وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي للقضاة..." هذا بالنسبة للسلطة التشريعية، وفي المجالات المنصوص عليها في المادة 37 من نفس الدستور بالنسبة للسلطة اللأئحية (التنفيذية)<sup>(3)</sup>.

(1) لونا سي جقيقة، المرجع السابق، ص ص 255-256.

(2) نفس المرجع، ص 256.

(3) أنظر المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، السابق ذكره، ص 10.

وقد كان لإسهامات "هنري" مفوض الحكومة دور بالغ الأثر في التمييز بين هذه القرارات، والذي سار على خطى فقهاء القانون وتأثر أيما تأثر بأرائهم، واعتبر بدوره أن قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية تطبيقاً للمادة 16 يعتبر من أعمال السيادة لارتباطه الوثيق بعلاقة السلطات فيما بينها مخضعا إياه للرقابة من حيث وجوده الخارجي والمادي فقط دون أن يتعداه لمشروعيته ونطاقه الزمني<sup>(1)</sup>، وهذا ما عرضه لانتقادات شديدة من أنصار الفقه الفرنسي وسانده في ذلك الفقه المصري وحجتهم في ذلك أن الرقابة القضائية تتفق مع المبادئ القانونية المستقرة، وتتعارض مع اعتبارات المنطق والعدالة اللذان يفرضان ضرورة رقابة أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، ليحيد بذلك مجلس الدولة عن الدور الفعال الذي لعبه في حماية الحقوق والحريات العامة في عديد الأحكام لاسيما أثناء الظروف التي طبقت في إطارها هذه المادة<sup>(2)</sup>، نتيجة تمسك هذا الأخير بحرفية النص نزولاً عند رغبة السلطة التأسيسية، وكذا لتجنب الاصطدامات الحادة مع الرئيس ديغول مؤسس الجمهورية الخامسة الذي تمتع بنفوذ سلطوي كبير أثناء فترة رئاسته وتأييد شعبي لا مثيل له، أدى إلى تهديد المجلس بإلغائه إذا أحس ولو للحظة بأن أحكامه تعرقل سياسة الإصلاح التي يتبناها منذ توليه الحكم<sup>(3)</sup>.

(1) ميمونة سعاد، (الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر)، المرجع السابق، ص ص 97-98.

(2) مصطفى بن جلول، المرجع السابق، ص ص 142-143.

(3) مصطفى رياحي، المرجع السابق، ص 145.

المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية

تتنظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على نوع من التوازن وفقاً لمفهوم الفصل المرن بين السلطات، وعلى هذا الأساس يُسمح لكل سلطة بالتدخل بقدر محدود في اختصاصات نظيرتها، طالما أن البرلمان هو المشرع الأصيل والسلطة المكلفة بإنتاج القوانين، في حين تتولى السلطة التنفيذية السهر على تطبيقها وتنفيذها انطلاقاً من مبعثي التوقي من طغيان سلطة على سلطة أخرى أو استبدادها<sup>(1)</sup>.

ونتيجة التطورات الدستورية الهامة التي عرفتتها الدولة الجزائرية عبر محطاتها، شكّلت بدورها الدافع الأساسي لتمكين السلطة التنفيذية ممثلةً في رئيس الجمهورية من ممارسة الوظيفة التشريعية استثناءً ضمن المجال التشريعي المحجوز للبرلمان وفق حالات محدّدة دستورياً<sup>(2)</sup>، كما هو الشأن في غياب البرلمان، للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي يؤثر على سير مؤسسات الدولة<sup>(3)</sup>، أو في حالة عدم قدرته على توفير الأدوات القانونية اللازمة بالسرعة الكافية التي تحتاجها الحكومة للتخلي عن الأوضاع الاستثنائية وتجاوزها، أو نتيجة ظروف اكتست طابعاً استعجالياً كما هو معهود بالنسبة للأوامر المالية<sup>(4)</sup>.

واستناداً لذلك جاء المؤسس الدستوري من خلال نصوصه وأحكامه لاسيما المادتين 142 و138<sup>(5)</sup> مؤكداً على أحقية البرلمان، ومانحاً إياه سلطة مراقبة الأوامر التشريعية، ولكن في شقّها المتخذ في غيبة البرلمان كما أشرنا إليه سابقاً، أمّا الأوامر المالية وكذا الصادرة من طرف رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فلم يجبر الدستور هذا الأخير على اعتبار أنّه صاحب السيادة في إعداد القوانين وخاصة الأوامر الصادرة بمقتضى

(1) شريط وليد، (السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص 288.

(2) شريط وليد، (التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري-حالة غيبة البرلمان-(دراسة مقارنة))، المقال السابق، ص 288.

(3) أنظر الملحق الأول.

(4) ميمونة سعاد، (الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر)، المرجع السابق، ص 192.

(5) نصّت المادة 138 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2010، السابق ذكره، ص 101، على: "...يُصادق البرلمان على قانون المالية مدّة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدّد سابقاً يُصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

الحالة الاستثنائية بدليل الانعقاد الوجوبي لهذا الأخير.

لذا ارتأينا لتخصيص المطلب الأول لدراسة الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان، أمّا المطلب الثاني فسنبين من خلاله مدى إمكانية فرض البرلمان رقابته على الأوامر المالية والأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

### المطلب الأول: الأوامر التشريعية المتخذة في غيبة البرلمان:

لقد أقرّ المؤسس الدستوري بمقتضى المادة 142 من الدستور الحالي لسنة 2016 لرئيس الجمهورية إمكانية مباشرة اختصاص يؤول أصالةً للسلطة التشريعية التي لها السيادة في إعداد القوانين وسنّها كما هو مبين في منطوق المادة 112 منه<sup>(1)</sup>، غير أن هذا الاختصاص بمفهومه يُشكّل استثناءً وليس قاعدة عامّة، طالما كان المبتغى منه مواجهة ظروف غير متوقّعة قد تتعرّض لها الدولة، وذلك أثناء شغور م.ش.و أو خلال العطل البرلمانية<sup>(2)</sup>، لهذا أصبح عرض الأوامر على البرلمان كونه المشرع الأصل ضرورة حتمية وإجراء جوهرياً يتعيّن على رئيس الجمهورية الالتزام به عند ممارسته لتلك السلطة<sup>(3)</sup>، ليتسنى لهذا الأخير إبداء رأيه بخصوصها.

كما تجدر الإشارة إلى أن ذات المادة قد حملت في طيّاتها طابعاً إلزامياً لطلب الموافقة من خلال استعمالها لمصطلح "يعرض" الذي جاء على صيغة الوجوب، فرئيس الجمهورية في مقابل منحه لهذا الاختصاص التشريعي لا يخوّله ثقله القانوني صلاحية الاختيار في عرضها من عدمه، بل الأكثر من ذلك ألزمه بعرضها على كل غرفة على حدى طارحاً احتمال موافقة الأولى ورفض الثانية على هذه الأوامر والعكس<sup>(4)</sup>.

وهذا شرط أساسي اعتمده المشرع وحصره في أول انعقاد مقبل للجهة التي تملك أصلاً حق التشريع حتّى لا يقع إهمال أو تقاعس من طرف الرئيس بدليل منطوق المادة

(1) نصّت المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 93، على: "يُمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين وهما المجلس الشّعبي الوطني ومجلس الأمة، ولد السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".  
(2) إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، ط 5، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2009، ص 108.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، د ط، الدار الجامعية، بيروت، د ت ن، ص 657.

(4) محمد صدراتي، المرجع السابق، ص ص 135-136.

سألقة الذكر<sup>(1)</sup>. ممّا يعني امتلاك البرلمان سلطة واسعة في إبداء قبوله أو رفضه لها، وهو ما يؤدي إلى زوال ما كانت تحوزه من قوة قانونية بصورة رجعية، ولكن في حقيقة الأمر كثيراً ما يجد هذا الأخير نفسه مرغماً في الموافقة على تلك الأوامر فيطبق إجراء التصويت دون مناقشة<sup>(2)</sup>، وهذا ما أكدته المادة 37 من القانون العضوي [16-12] الذي يُحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي جاء فيها: "يُطبّق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقاً لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يُمكن تقديم أي تعديل، يعرض النصّ بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع..."<sup>(3)</sup>

وعليه، فالأوامر تتمتع بمكانة خاصّة بالنظر إلى طبيعتها التي تحول دون إمكانية مناقشتها ولا إجراء تعديل بشأنها من قبل غرفتي البرلمان، ممّا يقودنا إلى القول بأن الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية تظلّ هشة ما دامت الآلية المفعلة لتحقيقها قد تمّ تفرغها من العنصر الحيوي الذي يُعطيها قوّة بارزة، لفحصها وتقدير مدى مشروعيتها بمقتضى النصوص الدستورية<sup>(4)</sup>، الأمر الذي يستدعي بدايةً الحديث عن تلك الرقابة في منظورها الإجرائي (الفرع الأول)، كما أن هذه الأخيرة قد حملت في طياتها طابعا موضوعياً كان له بالغ الأثر في بناء أسسها القانونية المتينة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الرقابة البرلمانية في شكلها الإجرائي

إنّ استمرارية النشاط التشريعي بصفة منتظمة يُمثل أمراً مستحيلاً نتيجة غيبة البرلمان، ولتفادي هذا العطل أمكن رئيس الجمهورية من مدّ مشاركته التشريعية بصفة منافسة للتشريع البرلماني عن طريق الآلية الصريحة "الأوامر التشريعية"، وفي مقابل ذلك يتولّى البرلمان بسط رقابته عليها للتحقّق من مدى مشروعيتها، لذا كان لزاماً أن تتخذ

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص 365.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 658.

(3) أنظر المادة 37 من القانون العضوي [16-12]، السابق ذكره، ص 59.

(4) فواز لجلط، الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الشرعية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر-1، كلية الحقوق-يوسف بن خدة-، 2014-2015، ص ص 89-90.

شكلين أساسيين الأول اكتسى طابعاً إجرائياً أما الثاني اتخذ الصفة الموضوعية<sup>(1)</sup>. سعياً نحو إحداث التغيير الجذري في مسار العملية التشريعية، وتدعيمها بصورة فعّالة عمل المؤسس الدستوري استناداً للمادة 136<sup>(2)</sup> من التعديل الحالي، على تحقيق الموازنة في النصاب القانوني المتعلق بالمبادرة بالقوانين طارحاً بذلك احتمالين؛ فإما أن ترد من عشرون نائباً من م.ش.و أو عشرون عضواً من م.أ في المواضيع المحددة لهذا الأخير على سبيل الحصر، وهو الشيء الجديد الذي عمل على تكريسه التعديل الحالي من خلال أحكامه ونصوصه لاسيما المادة 137 منه<sup>(3)</sup>، مع إمكانية ورودها من الوزير الأول وهو ما يُطلق عليها اصطلاحاً بمشاريع القوانين<sup>(4)</sup>.

فالأصل أن تودع جميع مشاريع القوانين من طرف الوزير الأول مكتب م.ش.و، وذلك بعد عرضها على مجلس الوزراء، ومن ثم الأخذ برأي مجلس الدولة ما عدا تلك المجالات المنصوص عليها صراحةً ضمن المادة 137 سالفة الذكر حيث يتم إيداعها مكتب م.أ، وبالتالي فعلية إعداد النص القانوني تمر بمرحلتين أساسيتين يتم في ظلها دراسة القانون على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة لنعرج فيما بعد على مرحلة المناقشة والتي تنتهي بالتصويت عليه، ولكن الإشكال الذي يتبادر إلى أذهاننا في هذا الصدد هل تمر الأوامر بنفس المراحل والإجراءات التي تشهدها عملية إعداد القوانين وسنّها؟<sup>(5)</sup> أولاً: دراسة الأوامر على مستوى اللجنة الدائمة المختصة:

تعتبر اللجان الدائمة أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً ودراية بالعمل التشريعي، كونها تتداول في مجال اختصاصها حول مشاريع واقتراحات القوانين المُحالّة إليها، وكذلك المسائل التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمالها، وبالتالي إذا تعلق الأمر بمشروع قانون

(1) محمد صدراتي، المرجع السابق، ص 133.

(2) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 100.

(3) نصّت المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 100، على: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.

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

(4) عرشوش سفيان، المقال السابق، ص 152.

(5) مولود ديدان، (القانون الدستوري والنظم السياسية- على ضوء التعديل الدستوري الأخير 6 مارس 2016 والنصوص الصادرة تبعاً لذلك-)، المرجع السابق، ص 345.

تشرع هذه الأخيرة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض مفصل لممثل الحكومة، ويتوج ذلك بمناقشة ثرية تدور بين أعضاء اللجنة وهذا الأخير، الذي يُحاول من خلالها الإجابة عن التساؤلات الموجهة إليه مدافعاً بذلك عن وجهة نظر الحكومة وموقفها بشأن الموضوع المطروح<sup>(1)</sup>. وذات الأمر سيان في اقتراح القانون، فلا يوجد ما يمنع الحكومة من تواجدها في جلسات اللجان الدائمة، وهذا ما أكدته المادة 26 في فقرتها الثانية من القانون العضوي [12-16]، التي خوّلت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال هذه اللجان، بل الأكثر من ذلك أقر لها القانون بمقتضى نصوصه الاستماع إليهم بناء على طلب توجّهه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة إليها اللجنة، والمسند لها مهمة دراسة النص القانوني<sup>(2)</sup>. بعد ذلك تفرغ المناقشات الحاصلة على أغلبية أعضاء اللجنة المختصة في تقرير تمهيدي، وفي أجل لا يتجاوز الشهرين يبدأ من تاريخ الشروع في الدراسة، وإلا سوف يتم تسجيل المشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات بناء على طلب من الحكومة وموافقة مكتب الغرفة المعنية استناداً لما جاء في المادة 25 من ذات القانون<sup>(3)</sup>.

أمّا بالنسبة للأوامر وهي مقصد الدراسة، نجد أن المادة 37 من نفس القانون قد أشارت في فقرتها الثانية على أن الأوامر تعرض بكاملها للتصويت والمصادقة دون مناقشتها موضوعاً، وذلك إثر الاستماع لممثل الحكومة و مقرّر اللجنة المختصة<sup>(4)</sup>، فمن خلال استقراءنا لمنطوقها نجدها قد نوّهت إلى أن الأوامر شأنها شأن المبادرة التشريعية سواء كانت اقتراحات أو مشاريع قوانين، ففي نهاية المطاف سيتم عرضها لا محالة على اللجنة من أجل دراستها أو إدراج تقرير حولها بعد إبداء ملاحظاتها طبعاً، لكن الاختلاف الذي استسقيناه انصبّ على هذا الأخير، فلا يعد تقريراً تمهيدياً ولا تكميلياً، بل هو عبارة عن عرض للأمر المتخذ من طرف رئيس الجمهورية، إلى جانب عدم تمكينها تقديم أية

(1) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص 207.

(2) أنظر المادة 26 فقرة 02 من القانون العضوي [12-16]، السابق ذكره، ص 57.

(3) أنظر المادة 25 من القانون العضوي [12-16]، السابق ذكره، ص 57.

(4) أنظر المادة 37 فقرة 02 من القانون العضوي [12-16]، السابق ذكره، ص 59.

تعديلات أو تغييرات بخصوص تلك الأوامر لا من حيث ظاهرها أو باطنها<sup>(1)</sup>. إذن الرقابة البرلمانية في صورتها الإجرائية المتعلقة أساساً بدراسة النص القانوني على مستوى اللجان الدائمة المختصة، لم تكن بالنقل القانوني المتميز الذي تحظى به<sup>(2)</sup>، نتيجة هيمنة الحكومة عليها من حيث تحضير النص التشريعي، إلى جانب الدور البارز الذي يلعبه الوزير المعني بوصفه ممثلاً للحكومة داعماً في هذا الإطار وجهة نظرها بالأسانيد والمعلومات اللازمة<sup>(3)</sup>. ناهيك عن الارتباط غير المباشر بين الحكومة واللجان الدائمة الذي مردّه التشكيلة السياسية المكوّنة لكل من الحكومة والمجموعات البرلمانية ذات المنشأ الحزبي الخالص والتي شكّلت الأساس المتين لتكوين تلك اللجان استناداً لقواعد التمثيل النسبي، على اعتبار أن الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيضمن لا محالة تواجد له دعامة متينة داخل قبة تلك اللجان<sup>(4)</sup>.

#### ثانياً: المناقشة والتصويت على الأوامر

بعد تقديم الحكومة لمشروع أو اقتراح القانون من قبل مندوب أصحاب الاقتراح أمام المجلس وتقرير اللجنة من قبل مقرّرها، يشرع في المناقشة، حيث يخضع التدخّل في الجلسة للتسجيل المسبق في قائمة المتدخلين، غير أنّه لا يُمكن لأعضاء اللجنة المختصة التدخّل في المناقشة العامة للنص المعروض، طالما أن ذلك يتم في شكل ملاحظات واقتراحات بحضور ممثّل الحكومة الذي له أن يرد عليها بناءً على طلب مقدم عقب اختتام المناقشة، وذات الأمر بالنسبة لم.أ، وعلى هذا الأساس تعقد جلسة عامّة بالتّشاور معها، تخصّص لدراسة مجمل النص بالاستماع من جديد إلى ممثّلها ومن ثم إلى مقرّر اللجنة المختصة<sup>(5)</sup>. لتفتتح المناقشة العامّة بإحالة الكلمة بداية إلى النواب المسجلين مسبقاً حسب ترتيبهم في قائمة المتدخلين، وتخضع تلك المناقشة لنفس الإجراءات المطبّقة

(1) عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السّلطة في النظام السياسي الجزائري، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 212.

(2) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص 209.

(3) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 131.

(4) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 45.

(5) أنظر المواد من 32 إلى 35 من القانون العضوي [16-12]، السابق ذكره، ص 58.

في المجلس الشعبي الوطني، وعقب اختتامها يقرر مكتب مجلس الأمة إمّا المصادقة على النصّ بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإمّا الشروع في المناقشة مادة بمادة بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة، غير أنّه من الناحية العملية تنصبّ المناقشة على مجمل النصّ وعلى موادّه في نفس الوقت، ولأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظات كتابية تودع لدى مكتب م.ش.و بعد توزيع التقرير التمهيدي<sup>(1)</sup>.

وبالرجوع إلى موضوعنا الأصلي وهو الأوامر التشريعية نلاحظ بأنّه لا وجود لمثل تلك الإجراءات وهذا ما أكّده المادة 37 من القانون العضوي سالف الذكر إعمالاً بالمادة 142 من الدستور، فالبرلمان ملزم بالتصويت على النصّ بأكمله مع امتناعه عن تقديم أية تعديلات بشأنه والإبقاء طبعاً على حقّه في الرّفص، كسلاح فعّال في يده يمكنه من بسط رقابته عليها وعدم الإفلات منها، وبهذا الإجراء يكون قد أغلق الباب على إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، ولو من خلال الأعمال التي يعرضها عليه، الأمر الذي دفعنا إلى اعتباره مجرد مصلحة تصويت مهمّته هي تغليب النصوص القانونية، المحدّدة مواصفاتها مسبقاً من طرف الحكومة، ليستمر بذلك تقليص الصورة الإجرائية للرقابة البرلمانية حتّى بعد إعمال الإجراء المتعلّق بعدم المناقشة من جانب البرلمان بغرفتيه، فهل امتدّ ذلك للشكل الثاني من تلك الرقابة في شقّها الموضوعي؟<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي:

بما أن الأوامر الرئاسية أداة تشريعية تدخل في المجال المحجوز للبرلمان، لكن ذلك لا يعطيه مطلق الحرية في التصرف تجاهها، من خلال عدم تعديلها أو مناقشتها كما أشرنا سابقاً. وبهذا نتساءل عن مصير تلك الأوامر إثر عرضها على المشرع الأصيل مسلّطين الضوء في ذلك على ثلاث احتمالات أساسية شكّلت في مجملها الوعاء الموضوعي الذي امتزجت فيه الرقابة البرلمانية<sup>(3)</sup>.

(1) أنظر المواد من 63 إلى 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق ذكره، ص ص 22-23-24.

(2) عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص ص 117-118.

(3) محمد صدراتي، المرجع السابق، ص ص 135-136.

أولاً: موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه:

يترتب على هذا الاحتمال استمرارية سريان الأمر وإنتاجه لآثاره القانونية المترتبة على تطبيقه، وذلك بمجرد حصوله على النسبة اللازمة للموافقة عليه من الغرفتين، فإذا كان موضوعه يدخل في اختصاص القانون العادي، فتكون النسبة المطلوبة لنفاذه كقاعدة عامة أغلبية الأعضاء الحاضرين استناداً لما جاء في المادة 138 فقرة رابعة<sup>(1)</sup> من التعديل الجديد، أما والحال تناول موضوعاً ينظم بقانون عضوي، فالنسبة المطلوبة هي الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة على حدّ سواء استناداً للمادة 141 فقرة أخيرة<sup>(2)</sup>، وبالتالي تكتسي تلك الأوامر الصفة التشريعية لتصح قوانين رسمية لا يُمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون.

ثانياً: رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه:

لقد كانت المادة 142 صريحة في حكمها ولم تكلف نفسها عناء التفسير أو الإحالة لنصوص خاصة لتحديد موقفها بخصوص تلك الأوامر و ذلك بقولها: "تُعدُّ لاغية الأوامر التي لا يُوافق عليها البرلمان"، لكنها للأسف قد أغفلت الحديث عن مصير الآثار الناجمة على الأمر الملغى، ولم توضّح لنا البُعد القانوني لهذا الإلغاء، على اعتبار أن هذه الأوامر في حقيقتها وقبل موافقته عليها ما هي إلا قرارات إدارية، تخضع لذات النظام القانوني الذي يحكم تلك القرارات، وهو الرأي الفقهي الراجح في هذا الصدد أخذاً بالمعيار العضوي المعمول به، وبالتالي إمكانية خضوعها للرقابة القضائية<sup>(3)</sup>.

فعندما يتقرر الإلغاء بأثر رجعي في إطار وجود النص القانوني فإنها ستسقط بالنسبة للمستقبل، لذا كان من المفروض منح البرلمان سلطة التقدير الكاملة، بأن يكون له في حالة الإلغاء تسوية الآثار المترتبة عليها، أو اعتماد نفاذها في الفترة السابقة على عرض الأوامر عليه، وهذا ما أقرّه كل من المشرع المصري في نص المادة 147 من

(1) أنظر المادة 138 فقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 101.

(2) أنظر المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 105.

(3) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 160.

دستور 1971<sup>(1)</sup>، وعمل على تكريسه نظيره المشرع الفرنسي في نص المادة 38 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1985<sup>(2)</sup>.

**ثالثاً: صمت البرلمان بالرغم من عرض الأوامر المتخذة عليه خلال الفترة المحددة في الدستور:**

لم يتعرّض المؤسس الدستوري لإمكانية امتناع البرلمان عن اتخاذ موقف صريح إزاء الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها عليه في أول دورة له طبقاً لنص المادة 142 من الدستور، وقد فسّر بعض الفقهاء هذه الفرضية بأنها بمثابة رفض ضمني لهذه الأوامر، ولكن هذا الحكم لا يمكن تعميمه بالنسبة للنظام الجزائري الذي ألح على البرلمان اتخاذ موقف معيّن إزاءها إما بالرفض أو بالإيجاب، ولهذا فإن صمته وامتناعه لا يدلّ أبداً على رفض هذه الأوامر<sup>(3)</sup>. أمّا في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان لإبداء رأيه بشأنها، خاصّةً وأن الرئيس غير مسئول سياسياً أمامه، وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى القول بعدم نفاذها في حال عدم عرضها على البرلمان في الوقت المناسب لذلك، لتتوقف بدورها عن إنتاج آثارها القانونية من هذا التاريخ مع بقاءها خاضعة لرقابة القضاء الإداري، لأن عدم عرضها لا يؤدي إلى إلغائها بشكل مباشر طالما لم ينص الدستور على ذلك<sup>(4)</sup>.

والجدير بالذكر أن المشرع في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، لم يقدّم لنا أيّة حلول أو إجراءات قانونية في حالة عدم احترام رئيس الجمهورية لإجراء إيداعها وعرضها

(1) أنظر المادة 147 من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971، ج ر ج م، عدد 36 مكرر(أ)، الصادر في 22 رجب عام 1391 الموافق ل 12 سبتمبر 1971، ص 34.

(2) نصّت المادة 38 من الدستور الفرنسي 1958، السابق ذكره، ص 12، على: "يجوز للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ بموجب مراسيم خلال مدة محدّدة-تدابير تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون من أجل تنفيذ برنامجها، وتتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة وتكون المراسيم سارية المفعول منذ نشرها، ولكنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل التاريخ الذي يحدده قانون التفويض...".

(3) فرحات سعيدي، المرجع السابق، ص 137-138.

(4) نفس المرجع، ص 147.

على البرلمان في أوله انعقاد له بعد فترة غياب محدّدة، مع حرصه صراحةً على إلزامية عرضها عليه ليفصل فيها.

### المطلب الثاني: الأوامر التشريعية الصادرة أثناء وجود البرلمان:

لم يكتفِ المؤسس الدستوري تخويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بمقتضى الأوامر في غيبة المؤسسة التشريعية، بل أتاح له إمكانية استخدامها في الحالة الاستثنائية وهذا ما كرسته المادة 142 سالفه الذكر، لتأتي نظيرتها المادة 138 مؤكّدة في طياتها على أحقية رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر وفق شروط معيّنة، غير أن المشرع لم ينوّه في فحوى المادتين السابقتين على وجوب عرض تلك الأوامر على المشرع الأصيل باعتباره صاحب السيادة في إعداد القوانين، وبالتالي إمكانية إخضاعها للرقابة البرلمانية. لذا سنتطرق للحديث عن الرقابة البرلمانية على الأوامر المالية (الفرع الأول) ونفس الشيء سنبادر إليه، فيما يتعلّق بالأوامر المتخذة بمقتضى ظروف ذات طابع استثنائي وخطير وذلك ضمن (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر المالية:

بما أن قوانين المالية العامّة للدولة، هي في حقيقتها مرآة عاكسة لكافة نشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية سواء داخلياً أو خارجياً، لذا كان لزاماً أن تلجأ هذه الأخيرة إلى وضع نظام قانوني مالي له مصادر عديدة كالدستور وما جابهه من قوانين عادية أو عضوية وغيرها<sup>(1)</sup>، وعلى هذا الأساس فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة السيادة الكاملة في إصدار التشريعات المختلفة التي تنظّم وتضبط قوانين المالية العامّة، حيث تلجأ إليها السلطة التنفيذية طالبةً الإجازة البرلمانية المسبقة، لأيّ تصرفات مالية استثنائية واستعجالية في إطار ما هو غير مقرّر في قوانين المالية من إيرادات ونفقات<sup>(2)</sup>.

(1) أحمد ولد عبد الرحمن، الرقابة على الأموال العمومية (دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، 2007-2008، ص ص 68-69-70.

(2) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 164.

ولكن على إثر الاهتزازات التي شهدتها المؤسسة التشريعية بين الحين والآخر أدت إلى ظهور ثغرات عديدة في التنظيم القانوني، كان لها حظها من الانعكاس السلبي الكبير على الأداء البرلماني المالي وتهميشه بصورة كبيرة (أولاً)، كما أن العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يخص قوانين المالية تظهر لنا دون شك هيمنة رئيس الجمهورية وتفوقه في عملية التشريع المالي (ثانياً)<sup>(1)</sup>.

#### أولاً: تهميش دور البرلمان في المجال المالي:

يحتاج تنفيذ برنامج الحكومة إلى مصادقة البرلمان على قانون المالية، الذي يأخذ بهذا الوصف الأداة الرئيسية لتجسيد السياسات المالية المقترحة، وذلك من خلال منحه صلاحية التشريع في المجال المالي للبرلمان<sup>(2)</sup>. لكن ذلك لا ينفي الطرح القانوني القائم على اعتبار السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الحقيقي كونها المسير الأساسي للجهاز الإداري، وهذا ما مكنها من احتضان عملية تحضير مشروع قانون المالية في دوائرها الوزارية دون مساهمة البرلمان، الذي لا يتعدى دوره المناقشة المحدودة زمنياً لضرورة التصويت عليه في أجل لا يتعدى (75) خمسة وسبعون يوماً من إيداع مشروع القانون لدى هذا الأخير<sup>(3)</sup>. وعلى هذا الأساس، رغم الأهمية البالغة التي يحوزها قانون المالية إلا أن دور الجهة المُسند إليها قانوناً مهمة وضعه يبقى للأسف ضعيفاً حتى بعد مرحلة الإعداد<sup>(4)</sup>، وذلك لعديد الأسباب نذكر أهمها:

1) دراسة مشروع قانون المالية تتم برعاية الحكومة، التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان، والتي تبدأ بإيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يُحيله على لجنة المالية والميزانية، والتي تحدّد في أول اجتماع لها جدول أعمالها، وكذا منهجية الدراسة والاستماع، وتعدّد اللّجنة لهذا الغرض جلسات عادة ما تكون بحضور ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية لعرض مشروع القانون، كما

(1) سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، -، 2001، ص ص 92-93.

(2) أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 102.

(3) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة))، المرجع السابق، ص 82.

(4) أحمد ولد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 77.

يُمكن لها الاستماع لأي عضو في الحكومة، وكذا الاستعانة بأشخاص مختصين، وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها.

(2) البرلمان مقيّد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية في مدّة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه، وفقاً لنص المادة 138 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري، حيث يُصوت م.ش.و. على مشروع القانون في مدة أقصاها 47 يوماً، ابتداءً من تاريخ إيداعه، ويُصادق بعد ذلك م.أ. على النصّ المصوّت عليه خلال أجل قدره 20 يوماً.

(3) وفي حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدّد، فإن رئيس الجمهورية يُصدره بأمر له قوة قانون المالية<sup>(1)</sup>.

(4) لقد شكّلت الأغلبية البرلمانية حاجزاً يمنع معارضة مشروع قانون المالية، وبالتالي فمناقشته تظهر خاليةً من كل أهميّة، حيث أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية، ويلتزمون بمواقفه إزاء المسائل العامّة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرّيتهم مقيّدة فيما يدوّنه من آراء وملاحظات<sup>(2)</sup>.

ولعلّ خير دليل أمكاننا الاستشهاد به كان تدخّلاً لأحد النواب بمناسبة مناقشة القانون العضوي [99-02] المؤرخ في 8 مارس 1999م والذي يُحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة استسقيناً من خلاله حقيقة الضغط الذي يُمارسه حزب الأغلبية على نوابه، وإجبارهم على عدم مناقشة قانون المالية، وهذا ما يجعلنا نتساءل منذ متى والنواب الذين يُمثلون إرادة الشعب لا يخوّل لهم مناقشة قانون المالية؟ وأي منطق يبعدهم عن دورهم الفعال في تنبيه الوزراء إلى النفاص والثغرات الموجودة في الميدان وما إلى ذلك؟<sup>(3)</sup>.

ويا ليت الأمر اقتصر فقط على مرحلة إعداد قانون المالية، بل طالت بوادر ذلك الضعف والمحدودية التي عرفتها المؤسسة التشريعية رقابة تنفيذ الميزانية، وإن كان عبئها يقع على الحكومة، وقد تجسّد ذلك على إثر التطوّرات الاقتصادية والاجتماعية التي أفضت إلى لجوئها لاستخدام تقنية القانون التكميلي للمالية لتغيير الاعتمادات التي أقرّها

(1) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 162.

(2) فرحات سعدي، المرجع السابق، ص 32.

(3) عقيلة خرباشي، (العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان)، المرجع السابق، ص 163.

البرلمان في القانون الرئيسي، رغبة في الاستجابة لتلك التغييرات الطارئة بصورة مبدئية، والتي عادة لا يتعرض لها مشروع قانون المالية<sup>(1)</sup>. وننوه في هذا الصدد أنه ما من سنة تمر إلا وتم في إطارها تطبيق تلك التقنية المتميزة على الصعيد المالي، وبدأيتها كانت في أول عام من عمر العهدة التشريعية الرابعة لسنة 1997، بغية إدخال تصحيحات في الأبواب المتعلقة بالإجراءات والنققات، ومبادئ الصرامة والتقشف وترشيد النفقات، وقد توالى ذلك وصولاً لسنة 2003 على إثر زلزال 21 مايو 2002<sup>(2)</sup>.

والأمر سيان فيما يتعلق بتحويل الاعتمادات التي تنصب أساساً على موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر، لكن العدد المتنامي لتحويلات كُشِفَ عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية لاسيما بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو أكثر، وبالتالي حدوث انتكاسات مالية خطيرة. رغم أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد نصّ على أن اختتام السنة المالية يكون إلزاماً بالتصويت على قانون "تسوية الميزانية" من طرف البرلمان، لكنه للأسف ظلّ يجهل ولحدّ كبير أسلوب هذه الرقابة طارحاً بذلك الشق الأكبر من المسؤولية المنصبة على عاتق الحكومة استناداً للأحكام الدستورية والنصوص القانونية المعمول بها<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: هيمنة رئيس الجمهورية وتفوقه في عملية سن التشريع المالي:

بما أن الحكومة هي المفعّل الأساسي للدولة لما لها من أجهزة متشعبة، وكفاءات متخصصة، تمكّنها من تحديد الحاجيات التي يتطلّبها المجتمع لاسيما في المجال المالي وعلى هذا الأساس كان إعداد الميزانية من صميم عمل الإدارة العامة<sup>(4)</sup>، نظراً لاختلال التوازن بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم أفضى ذلك بالضرورة إلى وضع قيود أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة وعلى المبادرة في المجال

(1) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة))، المرجع السابق، ص ص 84-85.

(2) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص 229.

(3) أحمد ولد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 118.

(4) رابح العروسي، (قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية)، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر-3، العدد 04، جوان 2014، ص ص 36، 38.

المالي بصفة خاصة<sup>(1)</sup>. وبالتالي أصبحت مشاريع قوانين المالية من اختصاص الحكومة دون أن يُشاركها في ذلك البرلمان إلى جانب توليها مسؤولية تنفيذ هذا المشروع<sup>(2)</sup>، عن طريق مصالحها الإدارية وفي مقدّمتها وزارة المالية التي تلعب دوراً تقنياً هاماً باعتبارها المشرف الأساسي على الخزينة العامّة، وهذا ما كفل لوزيرها هيمنة فعلية خاصة في مسألة تقدير وتوقع المحاصيل (الإيرادات) والنفقات وغيرها، ولكن ذلك لم يحل دون خضوعه لسلطة رئيس الحكومة تبعاً للتدرّج السلمي الإداري، على خلاف المجالس المنتخبة، فلا يمكنها تقديم اقتراح معاكس أو حتّى المشاركة في التحضير<sup>(3)</sup>. بل يبقى حقها محصوراً في مناقشة قانون المالية، وإمكانية تقديم بعض التعديلات بشأنه، ثمّ التصويت عليه، وبعد ذلك صدوره ليقوم أخيراً بمراقبة تنفيذه، لتتحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية، ومن ثمّ محاسبتها إن انحرفت عن تحقيق ذلك<sup>(4)</sup>.

لكن الأمر لا يتوقف عند هذا الحدّ، حيث جاء التعديل الدستوري مكرّساً ضمن أحكامه على تقييد حق النواب في المبادرة بشكل نهائي بدليل نص المادة 139 فقرة أولى، ذلك أنّه لا يُقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، نظراً لعدم اختصاص النواب في المجال المالي وافتقارهم للمعلومات الدقيقة التي يستوجبها هذا العمل<sup>(5)</sup>. وبالتالي فوظيفتهم تقتصر على التصويت بعد المناقشة لا غير وهذا ما أكّده المادة 141 سالفة الذكر، كما أن استخدامه لعبارة "لا يُقبل أي اقتراح قانون" يذهب معناها إلى اقتراح التعديل كونه مبادرة قانونية في حقيقة الأمر. وباعتمادنا على هذا التفسير استطعنا إلى حدّ ما إجماع الغموض بين منطوق المادة 139 من الدستور والمادة 44 من القانون العضوي [16-12]، لتكون بذلك مبادرة النواب صحيحة إذا قدّمت أساساً من طرف 20 نائباً، وهو شرط كابح للمجلس لأن العدد

(1) نعيمة لحمر، المرجع السابق، ص ص 93-94.

(2) دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق-عنابة-، 2006-2007، ص 135.

(3) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 91.

(4) حفيظ نقادي، (وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي

مرباح -ورقلة، كلية الحقوق، العدد 10، جانفي 2014، ص ص 70-71.

(5) عبد العزيز عزة، المقال السابق، ص ص 220-221.

الواجب توافره يعتبر كبيراً وتعجيزياً مقارنة مع الأقلية البرلمانية خاصة وأن الدساتير التي عرفتھا الدولة الجزائرية لم تتبنى في إطار أحكامها نظام المبادرة الجماعية لاسيما دستور 1963، إذ كان من الممكن للنائب أن يُبادر بمفرده باقتراح القانون<sup>(1)</sup>. وهذا ما جعلنا نؤمن إيماناً كاملاً على أن قانون المالية في قلبه عمل برلماني بامتياز، ولكن من حيث باطنه ومحتواه هو عمل إداري تتفنن في صنعه السلطة التنفيذية. ليتم إيداع مشروع القانون في نهاية المطاف لدى مكتب م.ش.و لتتولى بدورها اللجان المالية المختصة دراسته طبقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس.

وفي ذات السياق تولى المؤسس الدستوري تحديد المدة اللازمة لعملية المصادقة على قانون المالية وقدرها بخمسة وسبعون يوماً من تاريخ إيداعه طارحة بذلك عدم التوازن بين الغرفتين في توزيع المدة طبقاً للمادة 44 السالفة الذكر<sup>(2)</sup>.

مع إتاحة الفرصة للجنة متساوية الأعضاء للبت في شأنه في أجل 8 أيام، تماشياً مع الدور المنوط لكل غرفة، حيث أن مجلس الأمة ليس له إمكانية تقديم تعديلات على المشاريع المقدمة على خلاف م.ش.و، زيادةً على الكمّ العدي لأعضاء هذا الأخير، طالما أنها ملزمة بطلب اجتماع اللجنة فور وقوع خلاف بين الغرفتين والفرض المعاكس لذلك يفتح الباب أمام الحكومة لاستغلال المدة وتجاوزها، ومن ثم إصدار مشروع الميزانية بأمر من طرف رئيس الجمهورية، مجتازاً بذلك إرادة المؤسسة التشريعية بأكملها، أي أن خيار عدم المصادقة عليه بلا معنى بما أن هذا المشروع في كل الحالات سيصدر بأمر، وتضطلع الحكومة بمهمة تنفيذه على الفور<sup>(3)</sup>. وننوه أن الأمر المتخذ لا يخضع لأحكام المادة 142 من الدستور ولا يدخل تحت طي الحالات المنصوص عليها، وهذا ما أشرنا

(1) حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية-سكرة-، 2009-2012، ص ص 120-121.

(2) نصت المادة 44 من القانون العضوي [16-12]، السابق ذكره، ص 60، على: يُصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً للمادة 138 من الدستور. يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداعه، ويرسل فوراً إلى مجلس الأمة. يُصادق مجلس الأمة على النص المصوّت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً...".

(3) رايح العروسي، المقال السابق، ص 39.

إليه سابقاً وبالتفصيل لكونها قاعدة خاصّة، لم تطرح أيّة إشكالات على إثر تواجدها التطبيقي على أرض الواقع، وإن كانت جميع النصوص المتعلقة بقانون المالية تسجّل دون تحفّظ<sup>(1)</sup>.

ومن هذا المنطلق، فالخلاف بين الغرفتين لن يكون له معنى بما أن مجلس الأمة لن يُحاول الاعتراض على قانون المالية، طالما أنّه يعلم جيداً بصدوره بعد انقضاء المدّة المتفق عليها قانوناً بموجب أمر، وعليه فما الفائدة من استدعاءها بطلب من رئيس الحكومة، وتكبيدها عناء الفصل في الخلاف المعروض، بل الأكثر من ذلك عدم الموازنة والمساواة حتى في قضية الفصل وهذا ما أكّده المادة 138 سالفه الذكر في فقرتها الخامسة بقولها في حالة استمرار هذا الخلاف يُمكن للحكومة أن تطلب من م.ش.و الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس بالنص الذي أعدته اللّجنة، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك آخذتاً بالنص الأخير الذي صوّت عليه المجلس، وكأن تلك المادة قد أغلقت وبإحكام شديد كل المنافذ والمعابر في وجه مجلس الأمة، وأثبتت دوره الفعال في هذا الصدد<sup>(2)</sup>.

وهذا ما يدفعنا للتساؤل في ثنايا إصدار قانون المالية من قبل رئيس الجمهورية هل يتم عرضه على البرلمان كونه المشرع الأصيل؟

فباستقراءنا لأحكام الدستور نلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يشر مطلقاً ضمن نصوصه على إمكانية عرض تلك الأوامر المتعلقة بالمالية على البرلمان لتشكّل بذلك ثغرة قانونية بالغة الأهمية، فهناك من يرى بأنّه لا يوجد داعٍ لعرضها عليه، طالما أن هذا الأخير لم يحترم المدّة القانونية المحدّدة لإصداره، ليتقرر ذلك كجزء للنواب وأعضاء البرلمان<sup>(3)</sup>. لأن ضبط النظام المالي هو مجال محجوز للسلطة التشريعية التي لها السيادة الكاملة في إصدار التشريعات المنظّمة للميزانية مسقطه بذلك حقهم في الرقابة<sup>(4)</sup>.

(1) نعيمة لحر، المرجع السابق، ص 99.

(2) محمد صدراتي، المرجع السابق، ص 105.

(3) دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص 145.

(4) نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 97.

إلا أن المنطق المجرد يقضي بضرورة إحالتها على البرلمان ليوافق عليها، مادام أن كل الأوامر يجب أن تخضع من المفروض لنظام قانوني واحد وهذا ما كرّسه وذهب إليه أنصار هذا الطرح، فالقول بغير ذلك معناه الانتقاص من سيادة البرلمان في إعداد قانون المالية والتصويت عليه<sup>(1)</sup>. وعلى هذا الأساس فمنح الرئيس لتلك الآلية يكرّس دون شك المكانة الهامة والمركز المتفوق للسلطة التنفيذية.

### الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على التشريع الاستثنائي:

قد تسير دواليب الدولة على خلاف مقتضيات مبدأ المشروعية، وهذا عندما تُحيط بها ظروف غير عادية تهدّد أمنها وسلامة ترابها، لهذا منح المؤسس الدستوري الجزائري سلطات واسعة لرئيس الجمهورية لمواجهةها، بهدف ضمان استقرار مؤسسات الدولة وعودتها لوضعها الطبيعي<sup>(2)</sup>. وعلى هذا الأساس ارتكزت جميع السلطات بيد الرئيس لدرجة تؤهله الاستيلاء على اختصاصات الهيئات الأخرى سواءً كانت حكومية أو برلمانية<sup>(3)</sup>، لهذا اتّجه التعديل الدستوري لسنة 2016 على تقوية اختصاصه التشريعي بمقتضى تلك الأوضاع بالغة في بعض الأحيان حدًا ينفي أية رقابة قد تُمارس عليها وبالتالي تجميد ما يُعرف بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(4)</sup>.

لذا كان من الطبيعي أن تفرض تلك الظروف الاستثنائية السرعة في اتّخاذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، من خلال إصدار مراسيم لها قوّة القانون، تتضمّن مسائل حسب الأصول الدستورية المقرّرة في إطار الاختصاص الحصري للسلطة التشريعية، حيث حرص الدستور على تمكين البرلمان حقّ التعبير عن إرادته بشأن هذه الأوامر التشريعية، طالما أنها قوانين في نهاية المطاف، فيكون ذلك إما بإقرارها أو إلغائها<sup>(5)</sup>. ولتأصيل ذلك بصورة قانونية، إرتأينا بدايةً إلى الحديث عن الرقابة البرلمانية على القرار المتضمّن إعلان الحالة الاستثنائية كونه اختصاص أصيل وسلطة فريدة لرئيس

(1) ميمونة سعاد، (الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر)، المرجع السابق، ص 57.

(2) وليد شريط، (السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص 297.

(3) لوناسي جيجيقة، المرجع السابق، ص 255.

(4) محمد أمايوف، المرجع السابق، ص 275.

(5) فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 210.

الجمهورية (أولاً)، لنتولى فيما بعد تبيان مكانة الأعمال التشريعية المنظمة لتلك الأوضاع الاستثنائية ومدى خضوعها لفكرة الرقابة التي يُبشرها المشرع الأصيل (ثانياً).

أولاً: الرقابة البرلمانية على قرار إعلان الحالة الاستثنائية:

لقد اتفقت غالبية الأنظمة المعاصرة على إعطاء رئيس الجمهورية حق الاستثناء بتقرير الحالة الاستثنائية والإشراف عليها من إعلانها إلى نهاية العمل بها<sup>(1)</sup>، وهذا ما عمل على تكريسه التعديل الدستوري لسنة 2016، مؤكداً على أحقية رئيس الجمهورية في مباشرة اختصاصات أعطاها المشرع وصفاً استثنائياً يضاها تلك المقتضيات الخطيرة التي فرضت على إثرها وحالت دون سير مؤسسات الدولة سيراً منتظماً ومضطرباً<sup>(2)</sup>. حيث يضطلع الرئيس باعتباره المفجر الحقيقي لسلطات الدولة<sup>(3)</sup>، باتخاذ كافة التدابير المستعجلة التي تتوج بالإعلان عن الحالة الاستثنائية التي تجد أساسها القانوني في منطوق المادة 107 من الدستور الحالي<sup>(4)</sup>، وطالما أن تقرير تلك الحالة متروك له كسلطة شخصية متى تحققت الشروط وتجسدت الظروف المؤدية إليها عملاً بالأحكام والنصوص القانونية المؤطرة لذلك<sup>(5)</sup>.

وعلى هذا الأساس طرحت العديد من الإشكالات الجوهرية، لتصبّ في مجرى واحد يتعلّق بفكرة إخضاع ذلك القرار الشخصي لمداول الرقابة البرلمانية، لما له من مساس كبير وانتقاص للحقوق والحريات العامة<sup>(6)</sup>. ونتيجة لذلك تأثر المؤسس الدستوري الجزائري

(1) رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، د ط، منشأة الناشر للمعارف، الإسكندرية، 2006، ص 187.

(2) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان-، 2009، ص 445.

(3) عبد الله بوقفة، (السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود (دراسة مقارنة))، المرجع السابق، ص 236.

(4) نصّت المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 91، على: "يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يُصيب مؤسساتها الدستورية أو استغلالها أو سلامة ترابها... تخوّل الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتّخذ الاجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استغلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. ويجتمع البرلمان وجوباً.

تتتمي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

(5) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)، الجزء الثالث، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 135.

(6) محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، طبعة منقحة، دار العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008، ص 203.

في معالجته لتلك الأوضاع الخطيرة بنظيره الفرنسي، حيث شكلت المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 حجر الزاوية المتين في تأصيل تلك الاختصاصات، التي رخصت لرئيس الدولة التدخل في المجال التشريعي المحجوز أساساً للبرلمان، ومن ثم التأثير على وظيفته التشريعية عامةً والرقابية خاصةً<sup>(1)</sup>.

#### أ) الرقابة البرلمانية في منظور المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958:

لقد اختلف الفقهاء الفرنسيين في تفسيرهم لمدلول المادة 16، فمنهم من اعتنق التفسير الضيق وعلى رأسهم الفقيه "Burdeau" معتبراً أن لجوء رئيس الجمهورية إلى تطبيقها مشروط بعجز السلطات العامة وعدم قدرتها على مباشرة وظائفها، لكن هذا الاتجاه للأسف لم يؤيده سوى نفر قليل، لأن العجز المادي أو الاستحالة المطلقة في سيرورتها أمر لم ينص عليه مضمون المادة في مجرى سياقها، بل يجب أن تتوافر ظروف مادية خارجية تحول دون انعقاد المؤسسة التشريعية<sup>(2)</sup>. غير أن الرأي الغالب والذي نعتقد أنه ينطبق نوعاً ما مع المادة 107 من الدستور يتجه إلى تبني التفسير الواسع، معتبراً أن اللجوء إليها يكفي لتحقيقه تعثر السلطات عن سيرها، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي، وهذا ما يؤكد أن انعقاد البرلمان في نهاية المطاف سيتم بقوة القانون وبالتالي فهو ليس في حالة عجز<sup>(3)</sup>.

ومن هذا المنطلق فالسلطة التشريعية لا تملك مناقشة الرئيس فيما اتخذه من إجراءات استثنائية، طالما أن هذا الأخير غير مسؤول سياسياً أمامها، لذا فالرقابة التي يُمارسها في هذه الحالة تكون غير مباشرة إما عن طريق الاستجواب الذي يقدم للوزراء<sup>(4)</sup>، بالإضافة إلى أن الجمعية الوطنية تستطيع أن تستخدم الحق الذي تقرره لها المادة 49 من الدستور الفرنسي<sup>(5)</sup>، بالاقتراح على لوم الحكومة في حالة تعسف الرئيس في استعمال سلطاته الاستثنائية، حيث يتعين على الوزير الأول تقديم استقالته إذا وافقت الجمعية

(1) إبراهيم تونصير، المرجع السابق، ص 113.

(2) إيمان الغربي، المرجع السابق، ص ص 109-110.

(3) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 258.

(4) فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 137.

(5) أنظر المادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، السابق ذكره، ص 16.

الوطنية على هذا الاقتراح بموجب المادة 90 منه<sup>(1)</sup>. فهذه الاستقالة إن تحققت ستشكل في حقيقتها ناقوس خطر يُنذر بخروج التصرفات التي يبادر إليها رئيس الدولة طبقاً لأحكام المادة 16 عن المسار القانوني والشرعي لها، وإلى أبعد من ذلك أقرت المادة 68<sup>(2)</sup> وكرّست في مضمونها للبرلمان الحق في محاكمة رئيس الجمهورية أمام المحكمة القضائية العليا، وذلك بعد الجزم فعلاً من تعسّفه وانحرافه في مباشرة سلطاته واختصاصاته الاستثنائية التي لجأ إليها بمقتضى المادة 16 على نحو يصل إلى درجة الخيانة العظمى.

وعلى هذا الأساس، يُعتبر البرلمان الجهة التي تتوافر فيها مؤهلات الفاعلية لممارسة الرقابة السياسية على السلطات الواسعة والخطيرة للرئيس، لذلك فإن أهم ضمانة تكفل له القيام بدوره الرقابي هو النص الدستوري على وجوب اجتماعه في الحالة الاستثنائية كفيد جوهري تستدعيه المقتضيات المستعجلة التي تمرّ بها الدولة، فلا يمكن تصوّر حضور أعضاء البرلمان شخصياً فقط، وإنما يتعيّن عليهم استجابة لذلك ممارسة الوظيفة الرقابية الملقاة على عاتقهم تجاه السلطة التنفيذية عند تنفيذ واتخاذ تلك الإجراءات الاستثنائية<sup>(3)</sup>.

ب) الرقابة البرلمانية على ضوء المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016: إذا كانت المادة 107 من الدستور توجب انعقاد البرلمان بقوة القانون؛ فاجتماعه بطبيعة الحال لا يحتاج إلى دعوة من رئيس الجمهورية، لأن الغرض من هذا الاجتماع هو رقابة البرلمان للرئيس، مادامت المادة 142 قد أقرت له صراحة إمكانية التشريع بأوامر في نطاق تلك الظروف الاستثنائية، فذلك يؤكّد لا محالة أحقيته في التدخل في المجال المخصص دستورياً للمؤسسة التشريعية وهيمنته على سائر مؤسسات الدولة في ظل تحقّقها<sup>(4)</sup>. كما أن البرلمان يستمر في سيره المنتظم خلال الدورة العادية وهو أمر لا

(1) أنظر المادة 90 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، السابق ذكره، ص 30.

(2) أنظر المادة 68 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، السابق ذكره، ص 21.

(3) إبراهيم تونصير، المرجع السابق، ص 115.

(4) عبد الحليم مرزوقي، حق الحلّ في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، 2013-2014، ص ص 337-338.

غبار عليه، ناهيك عن عدم تأثير ذلك على اختصاصات الرئيس التي تخولها له مواد الصّورة، وعلى هذا الأساس فالبرلمان ليس له سلطة التشريع أو المراقبة، إلا خلال فترة الدورة العادية، أو عند التّلاقي بين الاجتماع الوجوبي له ودورته العادية، بحيث يُمكنه المناقشة والتصويت على القوانين أثناءها. وخلافاً لذلك ظهر رأي ثانٍ يُنكر دوره في ممارسة الرّقابة على أعمال السلطة التنفيذية خلال الظروف الاستثنائية، معتبراً أن اجتماع البرلمان هو شكلي فقط، دون أن تكون له القدرة الكاملة على ملاحظة ومراقبة استعمال رئيس الجمهورية للصلاحيات غير العادية،<sup>(1)</sup> فكل الإجراءات المتخذة خلالها تخرج عن رقابة غرفتي البرلمان، ودليلهم في ذلك الإجراء العملي الذي تمّ في 1963/01/03 في الجزائر، بحيث أن رئيس الجمهورية "أحمد بن بلة" عندما لجأ إلى إقرار الحالة الاستثنائية أصدر بيان رئاسي تلاه رئيس المجلس الشعبي الوطني على النواب، وأعلن فيه استعمال المادة 59 من دستور 1963<sup>(2)</sup>. وهذا ما يجعلنا نتساءل حول إمكانية تقرير رقابة على رئيس الجمهورية بطرق أخرى وهي المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية؟

فمن خلال استقراءنا لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016، لا نجد أي نص يتضمن بصريح العبارة إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للرئيس بغية إجباره على الاستقالة وذلك عن طريق تصويت البرلمان<sup>(3)</sup>، إلى جانب هذا فقد خوّل الدستور للبرلمان ومكّنه من الضغط على الحكومة والتأثير عليها معترفاً له بعدد الوسائل الرقابية، ولعل أهمّها السؤال سواء كان مكتوباً أو شفويّاً ونقصد به "توجيه استفسار أو توضيح عن أمر من الأمور المتعلقة بأعمال وزير معيّن"، لإحاطة البرلمان علماً بكل المعلومات والحقائق اللازمة، وهناك أيضاً الاستجواب الذي يُتيح للأعضاء أن يستجوبوا الحكومة في إحدى قضايا الساعة، ولا يُسفر ذلك عن أية مناقشة، ومن ثم لا يُعدُّ أساساً للمصادقة على اللائحة المطروحة، وفي حالة عدم اقتناعه بنتائج الاستجواب فبإمكانه عندها إنشاء لجنة تحقيق<sup>(4)</sup>.

(1) فرحات سعدي، المرجع السابق، ص ص 148-149.

(2) لزرق حبشي، المرجع السابق، ص 145.

(3) عبد الله بوقفة، (أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري)، المرجع السابق، ص 347.

(4) ميلود نبيح، المرجع السابق، ص ص 125-126-127.

كما تجدر الإشارة إلى وجود طرق أخرى تتأتى بها مسؤولية الحكومة سياسياً عن أعمالها، وذلك في إطار ما يُعرف "بملتمس الرقابة" الذي نصّ عليه المشرع في منطوق المادة 98 فقرة ثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>(1)</sup>. بل الأكثر من ذلك بإمكان م.ش.و. إعلامها بمناسبة مناقشته لبيان السياسة العامة الذي طرحه هذه الأخيرة سنوياً، وهذا ما نوهت إليه ذات المادة في مضمونها، ناهيك عن خطورة ذلك الإجراء كسلاح ثقيل العيار في مواجهتها، خاصة وأن هذه اللائحة قد تؤدي لا محالة إلى سقوط الحكومة، بالإضافة إلى التصويت بالثقة الذي يُجبر رئيسها على تقديم استقالة أعضائه في حالة موافقة النواب على تلك اللائحة تطبيقاً لما ورد في الفقرة السابقة<sup>(2)</sup>.

وبالنظر إلى أهميته فقد أحاطه المشرع بترسانة قانونية متينة وجب أن يُباشَرَ في إطارها، طالما أن التصويت هو المكنة الأساسية لتفعيل هذا الإجراء استناداً للمادة 153 من الدستور بقولها: "يُمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوّت على ملتمس رقابة ينصبّ على مسؤولية الحكومة. ولا يُقبل هذا الملتمس إلى إذا وقّعه سُبْع (7/1) عدد النواب على الأقل"<sup>(3)</sup>. وهو ما أكّده القانون العضوي [16-12] ضمن المواد من 58 إلى غاية المادة 62 منه<sup>(4)</sup>.

ليترتب على هذا الإجراء إثارة مسؤولية الحكومة، تعبيراً عن رفض النواب لسياسة الرئيس، إلا أن الشروط الواجبة للتصويت عليه أدت بالضرورة إلى عجز البرلمانين عن تحريك الآلية، ممّا يجعل لها وجوداً صورياً في الدستور<sup>(5)</sup>.

(1) نصّت المادة 98 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص87، على: "... كما يُمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 153 و154 و155 أُنناه...".

(2) فوزي أوصديق، (النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي)، المرجع السابق، ص 229.

(3) أنظر المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص108.

(4) أنظر المواد من 52 إلى 62 من القانون العضوي [16-12]، السابق ذكره، ص ص 60-61.

(5) فيصل شنتاوي، (وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009))، مجلة جامعة النجاح في الأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 25 (9)، الأردن، 2011، ص 2362.

وعلى خلاف ذلك تشهد الحالة الاستثنائية وصفاً مغايراً، فلا مجال للحديث عن تلك الآلية - وإن كان المجلس قائماً-، طالما أن الدستور قد قرّر اجتماع البرلمان قصد ممارسة أعماله الرقابية، لعجزه عن مباشرة وظائفه التشريعية أثناء الأوضاع الخطيرة<sup>(1)</sup>. وفي نهاية المطاف، أمكننا القول بأنه على غرار دستور 1963 الذي أشاد صراحةً بمسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً ضمن مادته الخامسة والخمسون (55)<sup>(2)</sup>، نجده قد فرّق أيضاً بينه وبين مسؤولية رئيس الحكومة أو ما يُصطلح عليه "بالوزير الأول"، والتي يتمّ تحريكها من خلال الاستماع إلى الوزراء داخل البرلمان وتوجيه الأسئلة المتبوعة بالمناقشة من عدمها، في حين تقرّر مسؤولية الآخر عن طريق إيداع لائحة سحب الثقة التي يوقّعها ثلث (3/1) من النواب المكونين للمجلس، ويكون التصويت عليها بالأغلبية المطلقة استناداً للمادة سالفه الذكر، وهذا ما شهدنا له تغييراً صريحاً في ظل الدستور الحالي، وسكوتاً واضحاً عن الإقرار به<sup>(3)</sup>.

وفي ذات السياق، يقودنا الحديث إلى المسؤولية الجنائية التي أقرّها الدستور الجزائري لسنة 1996 وعمل على تكريسها التعديل الحالي استناداً لنصوصه، التي أقرّت في فحواها على تأسيس محكمة عليا للدولة تتولّى معاقبة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يُمكن وصفها بالخيانة العظمى، كما تجدر الإشارة إلى أن تشكيلتها وكيفية سيرها يُحدّد بمقتضى قانون عضوي، والذي للأسف ظل حبراً على ورق، وهذا ما فتح المجال واسعاً أمام توافد العديد من التساؤلات المختلفة على أذهان رجال القانون، فهل مفاد ذلك إغفال من جانب المشرع، وبالتالي وجود ثغرة قانونية تستدعي لزاماً تداركها وإعطائها مكانتها من الأهمية، أم أن الأمر لا يستحق تناوله بالدراسة، وبالتالي سكوته عن تنظيم تلك المسألة حسب ما جاء في المادة 177<sup>(4)</sup> من الدستور الحالي.

(1) فوزي أوصديق، (النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي)، المرجع السابق، ص 67 وما بعدها.

(2) أنظر المادة 55 من دستور 1963، السابق ذكره، ص 893.

(3) دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص ص 66، 68.

(4) نصّت المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 113، على: "تؤسس محكمة عليا،

تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية وعلى الأفعال التي يُمكن وصفها بالخيانة العظمى...

يحدّد قانون عضوي تشكيله المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا الإجراءات المطبّقة".

كما نجد ذات الطّرح قد تمّت معالجته إعمالاً للمادة 85 من الدستور المصري لسنة 1971<sup>(1)</sup>، والتي أكدت على أن اتّهام الرئيس بارتكاب جريمة جنائية، يكون بناءً على اقتراح مقدّم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتّهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وعلى إثر ذلك يتوقف الرئيس عن مزاوله مهامه وواجباته الحكومية إلى غاية الفصل في القضية، ومن ثم صدور قرار الإدانة أو البراءة مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى<sup>(2)</sup>.

غير أن ما نصّت عليه المادة 177 من الدستور الجديد يبقى طي الإبهام، أمام غياب مفهوم واضح ودقيق لمصطلح الخيانة العظمى، إلى جانب تنظيم تلك المحكمة كما أشرنا سابقاً، على خلاف المشرعين الفرنسي والمصري اللذين قدّما مدلولاً قانونياً مضبوطاً لهذا المصطلح، مع تحديد الجهة المختصة المُسند إليها مهمّة محاكمة الرئيس أمامها، فمثلاً المؤسس الدستوري الفرنسي أحال سلطة توجيه الاتّهام إلى كلا المجلسين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ من خلال صدور قرار بالتصويت العني والأغلبية المطلقة لأعضاء هذين المجلسين، أمّا بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري فقد جعل تحريك الاتّهام الرئاسي بموجب لائحة يتقدّم بها المجلس حسب ما يتطلّبه النّصاب القانوني المحدّد وهذا ما نوهنا إليه في مقدمة حديثنا<sup>(3)</sup>.

وفي الأخير أمكننا القول بالدعوة إلى ضرورة تأسيس المحكمة العليا للدولة وإعطاء التكييف القانوني الصحيح للخيانة العظمى عملاً بأحكام المادة 177 من الدستور، إلى جانب منح السّلطة التشريعية الدّور المنوط بها خاصة في ظل الظروف الاستثنائية وعدم الاكتفاء بالاستشارة غير الملزمة فقط، مع ضرورة أخذ موافقته وتمكينه عملياً من القيام

(1) نصّت المادة 85 من الدستور المصري لسنة 1971، السابق ذكره، ص 20، على: "يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو ارتكاب جنائية أخرى بناءً على اقتراح مقدّم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ولا يصدر قرار الاتّهام إلى بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

(2) حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2008، ص ص 401، 407.

(3) نفس المرجع، ص ص 401، 407.

بدورها الرقابي الذي يكفل حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم<sup>(1)</sup>.

ثانياً: الرقابة البرلمانية على الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية (الأوامر التشريعية):

لم يقرر الدستور آليات فعّالة تسمح بمراقبة الأعمال التشريعية لرئيس الجمهورية لتفوق موقعه في النظام الدستوري الجزائري، ناهيك عن ضعف تلك الميكانيزمات لاسيما خلال الظروف الاستثنائية أين ينص الدستور صراحة على اجتماع البرلمان<sup>(2)</sup>. الأمر الذي يقتضي لا محالة تمكينه من فرض رقابته على ما يُبادر إلى اتّخاذه الرئيس بصددتها في مقابل منح هذا الأخير سلطة تقديرية لاتّخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الخطر، والتي تكاد تكون منعدمة بالنسبة لبعض الأعمال، ممّا يعني أن إعلان الحالة الاستثنائية يقتضي قيام نظام قانوني جديد، فهل تبقى هذه الأوامر سارية المفعول حتى بعد انتهاء الحالة الاستثنائية؟

فرغم ما يتمتّع به من سلطة واسعة في إقرار تلك الأوضاع، واتخاذ إجراءاتها اللازمة، فهو يخضع دون شك لفكرة الرقابة، إلا أن هذه الأخيرة تأخذ طبيعة خاصّة. حيث أقرّت المادة 142 من الدستور في فقرتها الرابعة والخامسة على إعطاء رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر بمقتضى الحالة الاستثنائية بل الأكثر من ذلك اشترط المشرع وجوب اتّخاذها في مجلس الوزراء وهو الشرط الجوهرى الثانى لانعقاد تلك الاختصاصات المقرّرة قانوناً له<sup>(3)</sup>. طالما أن البرلمان لم يعد صاحب الاختصاص الأصل في التشريع ولو حتى على أساس المشاركة، فالمجلس التشريعي خلال هذه الفترة هو مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية الذي يتداول بخصوص الأوامر المتخذة<sup>(4)</sup>. لكن التّداول لا يكفي ليمنحها صفة الشرعية التي تحظى بها القوانين البرلمانية، على

(1) ليلي بن بغيّة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية -باتنة-، 2003-2004، ص ص 74-75.

(2) محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه (فرع القانون العام)، جامعة أمحمد بوقرة، كلية الحقوق -بومرداس-، د ت م، ص 103.

(3) لونس مزياي، المرجع السابق، ص ص 210-211.

(4) منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 261.

اعتبار أن الأوامر المتخذة من قبله في غيبة البرلمان تخضع إثر صدورها لموافقة غرفتيه، ليتجسد بذلك التدخّل الفعلي لقطبا السلطة التشريعية بغية وضع وإقرار التشريعات سواء كانت أوامر أو قوانين، لتتبعها في حقيقتها الختامية مكانة القوانين، لها ذات القوة التي تتمتع بها سائر الأعمال التشريعية الأخرى. أمّا الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية يتم صياغتها في قالبها القانوني بقيادة رئيس الجمهورية المفعّل الأساسي لها، وعليه فهل تخضع تلك الأوامر لرقابة البرلمان في ظل غياب المكنة القانونية لتنظيم ذلك على نحو صريح؟

وفي سياق بحثنا عن الإجابة المنشودة، نجد أن إرادة المشرع كانت المقصد الشافي مؤكدة على عدم إخضاع تلك الأوامر ذات الطبيعة التشريعية لرقابة البرلمان خلال أعمال الحالة الاستثنائية، لأن هذا الأخير لا يمكنه ممارسة وظيفته التشريعية والرقابية، فينتقل الاختصاص كاملاً على حلة من ذهب لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>. كما أن الفقه الفرنسي قد أكد في ثنايا مواقفه على ضرورة إنهاء العمل بمقتضيات المادة 16، إثر زوال بواعثها وشروطها القانونية المنظمة لسلطات رئيس الجمهورية بعنوان "الحالة الاستثنائية" وهو ما يحقق عودة جميع مؤسسات الدولة لسيورتها العادية والمنتظمة، وفي هذا الإطار لجأ رجال القانون إلى التفريق بين نوعين من الإجراءات، منها ما يكتسي صبغة تشريعية وأخرى ذات طبيعة تنظيمية، الأمر الذي يستدعي انقضاء تلك التدابير فور انتهاء الظروف الخطيرة التي أدت لقيامها، وخلافاً لذلك برز اتجاه فقهي آخر، مفاده أن تقرير بقاء أو زوال تلك الإجراءات المتخذة من جانب رئيس الجمهورية أمر متروك له بشكل منفرد وشخصي<sup>(2)</sup>، وعلى الرغم من منطوقية هذا الرأي إلا أن احتمال تطبيقه بصورة عمياء قد يؤدي لا محالة إلى نتائج بالغة الخطورة على الحقوق والحريات.

(1) دلال لوشن، المرجع السابق، ص ص 208-209.

(2) إيمان الغربي، المرجع السابق، ص ص 117-118.

المبحث الثالث: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

يُعدُّ مبدأ سمو الدستور، من أهم الرّكائز التي تقوم عليها دولة القانون والذي يتأتّى باحترام السلّطين التشريعية والتنفيذية للقواعد الدستورية في أعمالها التشريعية واللائحية حفاظاً على الشّريعة الدستورية<sup>(1)</sup>، ولتكريس ذلك تمّ إنشاء هيئة أسندت لها مهمّة الرّقابة على دستورية القوانين وقد تباينت طبيعتها من نظام قانوني لآخر، إلا أنّها لا تخلو من أن تكون على صبغة قضائية أو سياسية، وقد أخذت الجزائر بالنوع الأخير<sup>(2)</sup>. وذلك بعنوان "المجلس الدستوري" الذي يضطلع بمهمّة السّهر على احترام الدستور<sup>(3)</sup>، كنتيجة حتمية لمبدأ تدرج القوانين ليتولّى بذلك الفصل في دستورية جميع القواعد القانونية على اختلافها. ولمّا كانت الرّقابة على دستورية القوانين إحدى الميكانيزمات المبدئية والجوهرية التي لا يُمكن التّغاضي عنها عند بناء نظام ديمقراطي تعدّدي، يقوم على أسس متينة وفاعلة في تشييد دولة القانون<sup>(4)</sup>. اقتضت هذه الأخيرة ارتكازها لا محالة على آليات أساسية تُساهم في تحديد توجّهاتها وفق ديناميكية متميّزة تكفل التّأصيل القانوني المترن للاختصاص الرّقابي للمجلس الدستوري وامتداده الوثيق للدّواليب المحركة له<sup>(5)</sup>.

وبناءً على ما تقدّم ارتأينا أن نتحدّث بدايةً على الآلية التي يعتمد عليها المجلس الدستوري في تحريك رقابته على دستورية القوانين (المطلب الأول)، لنعرج إلى الحديث فيما بعد عن دوره المتميّز في الرّقابة على الأوامر التشريعية (المطلب الثاني).

(1) عاطف صليباً، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، د ط، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس-لبنان-، 2002، ص 101.

(2) عبد العزيز راجي، (آلية الرّقابة على دستورية القوانين وتأثيرها في الإصلاحات السياسية والقانونية للدول العربية)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة-، العدد 03، جانفي 2015، ص 63.

(3) نصّت المادة 182 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص115، على: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسّهر على احترام الدستور".

(4) عزيز جمام، عدم فاعلية الرّقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكّرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق-تيزي وزو-، د ت م، ص 9.

(5) حورية لشهب، (الرّقابة السياسية على دستورية القوانين)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية-بسكرة-، العدد 04، مارس 2008، ص 134.

### المطلب الأول: الإخطار كآلية لتحريك رقابة المجلس الدستوري

مما لا شكّ فيه أن القواعد الدستورية تحتل مكانة سامية في سلم التدرّج الهرمي للنظام القانوني لأي دولة، كونها تُضفي الشّرعية على ممارسة السّلطة، وتكفل الحماية القانونية لأعمالها<sup>(1)</sup>. لذلك لم يتردّد المؤسس الدستوري في تبني الرقابة الدستورية عند أول مولود قانوني للدولة بعد الاستقلال مباشرة<sup>(2)</sup>، من خلال النص صراحةً على إنشاء المجلس الدستوري، أسندت له مهمة مباشرتها ضماناً لاحترام الدستور من جهة وحماية للحقوق والحريّات العامّة من جهة أخرى<sup>(3)</sup>.

وقد شكّل التعديل الدستوري لسنة 2016 قفزة نوعية في مسار الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر حاملاً في طيّاته العديد من الانجازات التي يشاد لها بالفضل العظيم في بناء صرحها القانوني<sup>(4)</sup>، ولتكريس ذلك تمّ العمل على توسيع مداها الإخطاري، من خلال بروز هيئات أخرى كان لها بالغ الأثر في ديناميكية تحريكها ورسم أبعاد توجيهاتها، إلا أن هذه الأخيرة للأسف لم تضطلع بالدور المناط بها على أكمل وجه نتيجة لظهور اعتبارات أخرى، أدّت لا محالة إلى اصطباغه بطابع سلبي وغير فعّال<sup>(5)</sup> (الفرع الأول). إلا أن الوضع لم يدم طويلاً، فمع التطوّرات التي شهدتها المنظومة القانونية بصفة عامّة والمؤسّساتية بصفة خاصّة، ساهمت في تفعيل الاختصاص الرقابي للمجلس، الذي شهد على إثرها ميلاد ميكانيزمات جديدة في بوتقة المستجدات الدستورية، التي فتحت المجال واسعاً، من خلال تمكين الأفراد التصدّي للأحكام التشريعية والإدعاء بعدم دستوريّتها أمام

(1) محمد لمين لعجال أعجال، (حدود الرقابة الدستورية: مقارنة في النظم المقارنة)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة -، العدد 04، مارس 2008، ص ص 152-153-154.

(2) عبد القادر معيفي، (المجلس الدستوري في إطار دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016)، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور، كلية الحقوق والعلوم السياسية-الجلقة-، العدد 03، 01 مارس 2016، ص 160.

(3) ليندة أونيسي، (التعديل الدستوري لسنة 2016 وأثره في تطوير الرقابة الدستورية في الجزائر)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة-، العدد 06، جوان 2016، ص 102.

(4) شهرزاد بوسطلة و جميلة مدور، (مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 04، مارس 2008، ص 357.

(5) رشيدة العام، (المجلس الدستوري: التشكيل والصلاحيات)، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية-بسكرة-، العدد 07، فيفري 2005، ص 6.

الجهات القضائية المختصة، سعياً نحو حماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور وأقرّها بصورة واضحة ضمن أحكامه ونصوصه القانونية<sup>(1)</sup> (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: دور الإخطار في تقييد الاختصاص الرقابي للمجلس الدستوري:

لطالما كان الإخطار الوسيلة الوحيدة لتحريك الرقابة عن طريق المجلس الدستوري، باعتباره الضابط الأساسي الذي يخوّل إلى الجهات المعنية قانوناً صلاحية الإدعاء بمدى دستورية نص تشريعي، أو تنظيمي أو معاهدة<sup>(2)</sup>. وهذا ما يؤكّد استحالة التدخّل التلقائي، حتّى وإن كان الموضوع يتعلّق بمجال الرقابة الوجوبية، فلا يُمكنه أن ينظر أو يفصل في دستورية أي قانون، ما لم يتمّ إخطاره من الأطراف المُسند لها ذلك، عملاً بأحكام المادة 187<sup>(3)</sup> من التعديل الدستوري لسنة 2016، تكريساً لما ذهب إليه المادة الثامنة<sup>(4)</sup> من النظام المحدّد ق.ع.م.د.

وقد ساهم الكشف عن الهيئات التي لها الحقّ دون سواها في إخطار المجلس ليحسم في الشبهات التي تُثار بخصوص نص قانوني ما، مؤدى يفسّر التّشّلل الذي أصاب هيئة الرقابة على دستورية القوانين<sup>(5)</sup>، وإن كانت هذه الأخيرة قد شهدت توسّعاً كبيراً من خلال بروز الأقليات البرلمانية بنسبٍ معيّن، اضطلعت هي الأخرى بمباشرة أحقيّتها في إخطار المجلس، ليحذو في هذا الطّرح حذو نظيره المؤسس الفرنسي، في وضع أسس ودعائم الرقابة الدستورية<sup>(6)</sup>، غير أن ذلك للأسف لم يحلّ بصورة فاعلة دون إضعاف دواليبها واصطدامها بعديد العقبات.

(1) عمر عبد الله، (الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة))، مجلة جامعة دمشق (المعهد العالي للعلوم السياسية)، المجلّد 17، العدد 02، 2001، ص 8.

(2) عمر حوري، المرجع السابق، ص ص 80-81.

(3) نصت المادة 187 فقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 117، على: "يُخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو الوزير الأول. كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً من مجلس الأمة...".

(4) أنظر المادة 08 من ن.م.ق.ع.م.د، ج ر ج ج، عدد 29، الصادرة في 11 ماي 2016، ص 7.

(5) خالد دهنية، (أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال الرقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 25، مارس 2010، ص 45.

(6) عزيز جمام، المرجع السابق، ص 62.

ومفاداة للتعمق أكثر في الموضوع ارتأينا إلى الحديث في مقدمته عن هيمنة رئيس الجمهورية على حق الإخطار المسند أساساً للأطراف التي حدّتها المادة 187 سالفه الذكر (أولاً)، لنعرج فيما بعد إلى الحديث عن المعارضة البرلمانية وحقّها في إخطار المجلس الدستوري في إطار تلك الرقابة، مسلّطين الضوء على دورها المتناقض وحيادها عن مقصده الجوهري بصورة تخدم مصالحها وبواعثها الشخصية (ثانياً)، كما تجدر الإشارة إلى ضرورة التطرق إلى ظاهرة عدم تسبب طلب الإخطار الذي شكّل فاعلاً أساسياً في ضمور تلك الرقابة، وفشلها في مواقف كثيرة أثبتتها التجربة الدستورية في هذا الصدد، ناهيك عن انتفاء ما يُعرف بالإخطار التلقائي واتّجاه غالبية الدساتير المعاصرة إلى احتضانه بالدراسة القانونية المعمّقة بين الحين والآخر مركّزة كل تفكيرها نحو تبيّنه في محطاتها المستقبلية مدعّمة في ذلك باجتهادات وإنجازات المؤسّس الفرنسي في هذا السياق (ثالثاً)<sup>(1)</sup>.

**أولاً: هيمنة رئيس الجمهورية على حق الأطراف المسند إليها إخطار المجلس:**

لقد أضحت سلطة تحريك المجلس عملاً مشتركاً لا ينفرد به رئيس الجمهورية وحسب، بل ظهرت إلى جانبه عديد الهيئات التي نوهت إليها المادة 184 سالفه الذكر رغبة من المشرع في توسيع نطاق هذه الدائرة و إعطائها أهمية بالغة<sup>(2)</sup>، لكن هذا طبعاً ليس إزاء جميع النصوص التي تخضع لرقابة المجلس، إذ ثمة حالات يستأثر بشأنها الرئيس، كما هو الحال بالنسبة للقوانين العضوية و الأنظمة الداخلية استناداً لما ورد في المادة 186<sup>(3)</sup> من الدستور على نحو قبلي ووجوبي، بل الأكثر من ذلك كثيراً ما يلاحظ عزوف الرئيس عن أعمال إخطاره ذو الطابع الاختياري في بقية الحالات، نتيجة حيازته لوسائل رقابية بديلة كالاقتراض التشريعي مثلاً حيث تُغنيه عن اللجوء إلى المجلس، وهذا

(1) خالد دهنية، المقال السابق، ص 45.

(2) محمد لمين لعجال أعجال، المقال السابق، ص 144.

(3) أنظر المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 117.

ما فتح المجال لبروز تلك الهيئات على الساحة بصورة متواترة لاسيما المعارضة البرلمانية<sup>(1)</sup>.

غير أن التجربة العملية أثبتت شيئاً فشيئاً اتجاه رئيس الجمهورية بحكم شساعة سلطاته وثقلها القانوني في هذا الصدد إلى بسط سيطرته نوعاً ما على تلك الهيئات المُشار إليها، بل حتّى الهيئات المستحدثة بموجب أحكام الدستور الحالي، والمسند لها مهمّة تحريك المجلس للبتّ في النصوص القانونية المعروضة عليها<sup>(2)</sup>، ومن ثم فحصها والإعلان عن مدى توافقها مع الدستور، وهذا ما سنتولّى تبياناه بالتفصيل.

#### أ) الوزير الأول:

لقد اعترف المؤسس الدستوري استناداً لأحكام التعديل الحالي إمكانية إخطار المجلس من طرف الوزير الأول، متأثراً في ذلك بالمؤسس الفرنسي عند إعماله للرقابة الدستورية على النصوص القانونية، ويُعتبر هذا التوجه بمثابة قفزة نوعية في مسار تلك الرقابة، وضمانة أساسية تمنع وقوع أيّة خروقات لأحكام الدستور<sup>(3)</sup>. ولعلّ أهم ما تلاحظه أن ممارسته لهذا الحق باعتباره المسؤول بالدرجة الأولى عن تنفيذ السياسة العامّة، والسهر على تجسيد التطبيق الأمثل للقوانين، لاسيما فيما يتعلّق بتوقيع المراسيم التنفيذية التي فرض القانون حصولها على الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية قبل تنفيذها رغم أنّها اختصاص أصيل له، هذا ما يدل بصورة قاطعة على تبعيته المطلقة للرئيس، والتي أثبتتها النصوص وفق مدلول معلّب نوعاً ما لا يظهر مكنوناتها الحقيقية، لكن التجربة العملية كانت كفيلة لإظهارها<sup>(4)</sup>.

فلا يتصوّر أن يُبادر الوزير الأول إلى إخطار المجلس بوجوب البتّ في دستورية نص عرضه أو أصدره رئيس الجمهورية، لما في هذا من مساس كبير واعتداء صارخ

(1) أحمد كريوعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، منكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية-ورقلة-، 2014-2015، ص 119.

(2) سليمة مسراتي، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2009-2010، ص 373.

(3) أحمد كريوعات، المرجع السابق، ص 124.

(4) أنظر المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 87.

لمكانته الدستورية كهرم لسلطة التنفيذية وفاعلها الأساسي دون منازع<sup>(1)</sup>، خاصة وأن هذا الأخير قد تمّ اختياره وانتقاه من بين الأغلبية البرلمانية الموالية للرئيس والدّاعمة لسياسته المنتهجة في مواجهة المعارضة البرلمانية في إطار ما يُعرف بالتعايش بين الأغلبية في المؤسسة التشريعية، ناهيك عن رغبة رئيس الحكومة في المحافظة على منصبه والبقاء فيه مدّة طويلة، وإن كثرت مسؤولياته وانعدمت استقلاليتها، الأمر الذي يفرض تأييده وموافقة المستمرة لسياسة هذا الأخير، ودعم توجّهاته الدستورية، محاولاً بذلك تفادي تلك الضغوطات وتكييف تأثيراتها، والعمل على تجاوزها<sup>(2)</sup>.

كما تجدر الإشارة أن المشرع الفرنسي لم يتبوأ مثل هذا الطرح ولم يُساند نظيره الجزائري في هذا الخصوص، فهو يحوز مركزاً هاماً على مستوى تلك السّلطة، بتوفّره على صلاحيات دستورية هامة بصفة مستقلة عن رئيس الجمهورية، تتدعم خاصة خلال فترات المعاشة المتكررة في التجربة الفرنسية، إذ ينفرد في هذه الحالة بقيادة السياسة العامّة للدولة بحكم استناده لأغلبية برلمانية معارضة للرئيس<sup>(3)</sup>.

#### ب) صورية حق رئيسي غرفتي البرلمان في إخطار المجلس:

كان بالإمكان تفعيل دور المجلس الدستوري، بفضل تمكين رئيسي غرفتي البرلمان من حق إخطاره وعدم حصره فقط بيد رئيس الجمهورية، يبقى كما سبق وبيّنا مجرد حق معترف به لكنه مغيب ومفرغ تماماً من جوهره الحقيقي، وفقاً لنظام سير عمل المجلس والقائم على آلية الإخطار، التي يتحقّق معناها بصورة صحيحة في جوّ من التوازن والتكافؤ في طبيعة العلاقة بين الجهات التي تحوز على صلاحية مباشرة ذلك الإجراء، لكي لا تتسم بنوع من الاستقلالية أو المعارضة، بل تبقى مكتسبة لصبغة الولاء والتبعية ووحدة اللون السياسي الميزة التي طبعت تلك العلاقة عبر مختلف المراحل التي سلكتها التجربة الدستورية في الجزائر، شأنها في ذلك شأن الغرف التي يتولّىان رئاستها<sup>(4)</sup>.

(1) رابح بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري-تنظيمه وطبيعته-، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة منتوري-قسنطينة-، 2004-2005، ص ص 27-28.

(2) محمد فقير، المرجع السابق، ص ص 40-41.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 214.

(4) إبراهيم بلمهيدي، المجالس الدستورية في دول المغرب العربي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق-بن يوسف بن خدة-، 2008-2009، ص 144.

1. حق رئيس المجلس الشعبي الوطني في إخطار المجلس:

يملك رئيس م.ش.و. أحقية إخطار المجلس لمباشرة رقابته على القوانين المختلفة، غير أن انتمائه للأغلبية البرلمانية أحجم لا محالة سلطته في ذلك<sup>(1)</sup>. طالما أن هذه الأخيرة تتولّى التصويت على النصوص وتسير على خُطى النهج السياسي الذي يسلكه رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن أي عملية إخطار التي قد يقدم عليها رئيس الغرفة الأولى، لن تحظى إلا بتفسير التمرد والتحدي له، في الوقت الذي كان من الأجدر تصنيف تلك الخطوة في خانة الاجتهادات والإسهامات التي يُشادُّ لها بالفضل في سبيل حماية الحقوق والحريّات الأساسية للأفراد، وعليه لا يتصوّر أن يُبادر رئيس م.ش.و. إلى إخطار المجلس، إلا في حالة وجود تعايش بين أغليبتين متعارضتين داخل البرلمان<sup>(2)</sup>.

ولعلّ ما يؤكّده هذا الطرح عدد الإخطارات التي قام بها هذا الأخير في مدار سيرورة الحياة الدستورية للدولة، والتي لم تتجاوز في مجملها ثلاث إخطارات<sup>(3)</sup> والتي لا نجرأ على مقارنتها البتّة مع ما هو معمول به في فرنسا<sup>(4)</sup>. ناهيك عن العدد الهائل للنصوص القانونية التي شهدت هطولاً غزيراً منذ اعتماد الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، وننوّه في هذا الصدد إلى إفلات العديد من المراسيم الرئاسية من تلك الرقابة وهذا ما سنتولّى تبياناه فيما بعد على اعتبار أن الرئيس يُمارس سلطة مستقلة في هذا الصدد غير مشتقة من المصدر الأساسي ألا وهو الدستور، وهذا ما أكّده المادة 143<sup>(5)</sup> من الدستور، رغم أن المنطق يقتضي بالضرورة خضوع تلك المراسيم وتشكيلها موضع إخطارات لرئيسا الغرفتين، اللّتين لا تتدخلا بأي شكل من الأشكال في إصدارها.

(1) عبد العزيز راجي، المقال السابق، ص 66.

(2) سليمة مسراتي، (مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص ص 366-367.

(3) أنظر الملحق الثالث.

(4) أنظر الملحق الرابع.

(5) نصّت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 105، على: "يُمارس رئيس الجمهورية السّلطة التنظيمية في المسائل غير المخصّصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

## 2. المركز التابع لرئيس مجلس الأمة إزاء رئيس الجمهورية يستبعد إمكانية ممارسته حق إخطار المجلس:

إن منح رئيس م.أ سلطة إخطار المجلس الدستوري، يستدعي توفّر مجموعة من الشروط والمقومات وإن كان مركزه القانوني لا يُضاهي بوادِر هذه السّلطة، بحكم المبررات القانونية التي تكمن وراء استحداث المؤسس الدستوري لتلك الغرفة، وذلك من أجل ضمان استقرار المؤسسة التشريعية وديمومتها، ناهيك عن سعيه أساساً إلى تحقيق صياغة قانونية متزنة والعمل على تطوير نوعيتها، ممّا يُكرّس استجابة هذه التشريعات لمقتضيات الحياة العامّة في المجتمع، وإثباته للمكانة التي يتمتّع بها كثنائي رجل في الدولة بعد رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

كما أن انتخاب رئيس م.أ من بين الأعضاء المنتمون إلى الثلث الرئاسي المعطل كما يصطّح عليه، شكّل في حدّ ذاته عاملاً أساسياً وحقيقة تجبره بشكل أو بآخر على الإحجام عن إخطار المجلس، خاصّةً مع تفشّي ظاهرة اللّوعي والضعف الفكري التي تميّز بها نواب البرلمان الجزائري<sup>(2)</sup>. حيث أكّدت التجربة الدستورية من خلال عديد تطبيقاتها مدى حرص الرئيس على الانتقاء الدقيق لهذا الأخير من بين المنتمين لزمّته السياسية، وهذا ما يفسّر لا محالة الخرق الصّارخ الذي تعرّضت له المادة 11<sup>(3)</sup> من القانون العضوي [99-02] السالف ذكره حيث أقدم أعضاء م.أ في جلستهم المنعقدة في 12 أفريل 2001 على استبدال رئيس المجلس على اعتبار أن المادة 181<sup>(4)</sup> من دستور 1996 التي تُقابلها المادة 119 من التعديل الحالي<sup>(5)</sup> تُعفيه من عملية القرعة الخاصة

(1) ياسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي (دراسة مقارنة)، مذكّرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، 2014-2015، ص 13.

(2) دلال لوثن، المرجع السابق، ص 127.

(3) أنظر المادة 11 من القانون العضوي [99-02]، السابق ذكره، ص 12.

(4) نصّت المادة 181 من دستور 1996، السابق ذكره، ص 24، على: "يحدّد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدّة العضوية الأولى، عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة، ويستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم الغرفة وفق الشروط نفسها وحسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعيينهم.

لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يُمارس العهدة الأولى مدّة 6 سنوات".

(5) نصّت المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 96، على: "...تحدّد عهدة مجلس الأمة بمدّة 6 سنوات نجدّد التشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات...".

بالتجديد النّصفي لأعضاء المجلس خلال الفترة المحدّدة بثلاث سنوات تماشياً مع العهدة، إذ يستكمل عهده الرئاسية الأولى، ولإيضاح المعنى باستقراء آخر للمادة يعني أن عملية الاستبدال هنا تتمّ وفق خلفيات سياسية وأسباب يقدرها رئيس الجمهورية بصورة منفردة. وعلى هذا الأساس فالمجلس الدستوري لم يتلقَ إلا إخطاراً واحداً، مصدره رئيس م.أ تعلق موضوعه أساساً بفحص دستورية القانون المتضمّن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان وهذا ما أكّده من خلال الرّأي رقم 04 المؤرخ في 13/07/1989 عندما اعتبر المادة 11 منه وجب أن يتمّ إسنادها ضمن المجال التنظيمي وليس هناك أي داع لذكره ضمن النطاق التشريعي<sup>(1)</sup>.

ثانياً: تجاوز تأثير الاعتبارات السياسية للأقليات البرلمانية على حق الإخطار:

يُعتبر منح حق الإخطار للأقليات البرلمانية والمحدّدة حسب المادة 187 من الدستور الحالي بخمسين نائباً على الأقل أو ثلاثين عضواً من م.أ، قفزة نوعية في مجال الرّقابة على دستورية القوانين<sup>(2)</sup> التي تعززت من خلال الاهتمام بالمعارضة كونها الفئة المهشّمة في الطبقة السياسية، وإعمالاً لهذا الطّرح خولتها المادة 114<sup>(3)</sup> من الدستور إمكانية إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين التي صوّت عليها البرلمان، بالمقارنة مع نظيره الفرنسي الذي عمل على توسيع دائرة أعضاء البرلمان مانحاً هذه السّلطة إن صح التعبير لـ 60 نائباً، وعليه فالتجربة الفرنسية كانت السبّاقة في إقرار ذلك لاسيما بعد التعديل الذي عرفته سنة 1992 وتكريسه حق الإخطار للبرلمانيين<sup>(4)</sup>.

ومن هذا المنطلق تستطيع فحص مدى توافق أحكام معنية في النص القانوني محل الإخطار مع الدستور، سواء قبل إصداره من طرف الرئيس في إطار الرّقابة السّابقة التي لا يُباشرها المجلس، أو تنتظر إلى حين انقضاء مدّة إصداره، طالما أنّها تحتفظ بأحقّية

(1) رشيدة العام، المقال السابق، ص 7.

(2) أنظر المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السّابق ذكره، ص 117.

(3) أنظر المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السّابق ذكره، ص 114.

(4) محمد قداري، مساهمة المجلس الدستوري في تكريس دولة القانون، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية

الحقوق-بن عكنون-، 2010-2011، ص 64.

إثارة عدم دستوريته في إطار الرقابة اللاحقة التي تؤدّيها الهيئة المكلفة بمباشرة هذه الرقابة على القوانين<sup>(1)</sup>.

وبالتالي فالاستعمال المنتظم لحقّها في الإخطار سيؤدّي بدوره إلى إخراج المجلس من دوامة القيود التي كانت تكبله وتثبط من فاعليته في هذا المجال، وهذا ما رتب نتائج جدّ مشجّعة رغم مروره بفترات ضعف وانتكاسة غلبت على أداءه، نتيجة الممارسة القليلة للجهات المُسند إليها قانوناً مهمّة تحريكه لفحص القوانين، لاسيما كل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول<sup>(2)</sup>، من خلال المقارنة بين حصيلة الإخطارات التي تقدّمها المعارضة وتلك الهيئات ليظهر الفارق جلياً، مؤكداً على أن معظم قرارات المجلس وحركيته جاءت نتاج إخطارات تلك المعارضة لا غير<sup>(3)</sup>.

لكن رغم كل هذه الجهود والإسهامات العظيمة التي أحدثتها العقلية البرلمانية وكان لها الفضل الكبير لبلوغ المجلس تلك المكانة، بقيت مخاوف استخدامها لذلك الحق على نحو يُعكس جوهره الحقيقي هاجس يُطارِد المؤسس الدستوري، بحكم اتّجاهها لفرض السيطرة المطلقة على الأغلبية قصد إضعافها وتهديم قاعدتها المتينة التي تترجّع عليها داخل المؤسسة التشريعية، وكان منحها لذلك الحق على قدر ما ساهم بصورة واضحة على مستوى المنظومة القانونية، إلا أن التطبيق العملي سيبرز خلاف ذلك حتماً<sup>(4)</sup>. طالما أن الدافع الأول والأخير الذي تبناه المؤسس في طرحه هو محاولة التخلّص من تعطيلها المستمر لعملية إصدار القوانين، لهذا ارتأى إلى إبعادها لجانب آخر، وتقويتها في إطاره، في مقابل تكبيّلها وكبح تدخلاتها المتوالية فيما يتعلّق بالإنتاج التشريعي للمحافظة على المسار الديمقراطي، وإحداث توازنات كبيرة بين القوى السياسية<sup>(5)</sup>.

### ثالثاً: إشكالات رقابة المجلس باعتماد إجراء الإخطار:

إنّ تحريك الرقابة الدستورية يتوقّف على إجراء الإخطار من الهيئات المخوّلة لها

(1) سعاد حافظي، المرجع السابق، ص 170.

(2) نفس المرجع، ص 171.

(3) أنظر الملحق الثاني.

(4) إبراهيم بلمهيدي، المرجع السابق، ص 115.

(5) نفس المرجع، ص 167.

دستورياً وهذا ما أشرنا إليه سابقاً، وبالتالي ليس للمجلس أن يفحص رقابة دستورية القوانين من تلقاء نفسه حتى وإن ارتبط الأمر برقابة الوجوبية، وهي من أخطر صور الرقابة لذلك خصّها المشرّع -ويُشاد له بالفضل الكبير في ذلك- إلى رئيس الجمهورية، ويعرف هذا الأخير على أنّه "عبارة عن طلب أو رسالة من الهيئة المختصة بالإخطار، توجّه إلى المجلس من أجل النّظر في دستورية القوانين، كما تجدر الإشارة إلى وجوب إرفاق تلك الرّسالة بالنّص المعروف لإبداء رأيه فيه أو اتّخاذ قرار بشأنه"<sup>(1)</sup>.

حيث تُسجّل رسالة الإخطار لدى الأمانة العامّة للمجلس في سجل الإخطارات، ويُمنح إشعار بتسلّمها<sup>(2)</sup> حتّى يتمكّن من حساب الآجال القانونية المحدّدة للنظر فيه، ولكن النقطة التي تؤثر على فعاليته، هي عدم تسبب رسائل الإخطار من طرف الهيئات المعنية بذلك، وعدم نشرها الأمر الذي يؤدّي بطبيعة الحال إلى جهل محتواها، ناهيك عن الغياب الواضح للأطر الرقابية على خفايا تلك الطلّبات لاسيما الرقابة الشعبية<sup>(3)</sup>، وهذا ما سنعمل على تبيانّه من خلال العناصر التّالية:

#### أ - عدم تسبب رسالة الإخطار:

بداية تجدر الإشارة، إلى أن المشرّع قد نوّه بصريح العبارة ضمن المادة العاشرة<sup>(4)</sup> من النظام المحدّد ق.ع.م.د إلى وجوب تسبب رسالة الإخطار المقدّمة من قبل الأقليات البرلمانية المُشار إليها سابقاً تماشياً مع المستجدّات الهامة التي كرّسها في ميدان الرقابة على دستورية القوانين<sup>(5)</sup>، دون أن يلتجئ في هذا الإطار إلى فرض شرط التّسبب على بقية الهيئات السابقة<sup>(6)</sup>، وعليه نجد أن عدم إجبار الجهات المعنية على ذكر الأسباب

(1) وسيلة وزاني، (عملية الرقابة الدستورية على النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، نوفمبر 2010، ص 197.

(2) أنظر المادة 13 من ن.م.ق.ع.م.د، السابق ذكره، ص 7.

(3) نفس المقال، ص 171.

(4) نصّت المادة 10 من ن.م.ق.ع.م.د، السابق ذكره، ص 7، على: "إذا أخطر المجلس الدستوري من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة طبقاً للمادة 187 (الفقرة الثانية) من الدستور، يجب أن تتضمّن رسالة الإخطار الحكم أو الأحكام موضوع الإخطار والتبريرات المقدّمة بشأنها...".

(5) ليندة أونيسي، المقال السابق، ص 106.

(6) عبد القادر معيفي، المقال السابق، ص ص 161-162.

والحجج، التي استندت إليها في مسألة الطعن من شأنه أن يؤثر بشكل كبير على فاعلية المجلس، وعلى القيمة الحقيقية لأعماله المترجمة في آراءه وقراراته<sup>(1)</sup>، كما أن سلطة المجلس ستقع على كامل النص المعروض عليه إجرائياً وموضوعياً، دون أن يحتاج إلى تحديد مسائل الطعن أو أسانيده، لأن طبيعة الرقابة في حد ذاتها تفرض أن يتعرض لفحص النص جملة والتأكد من مطابقته للدستور<sup>(2)</sup>.

طالما أن هذا الإجراء في حقيقة الأمر، مسألة تتعلق بصورة أكيدة بمجالات الرقابة، سواء كانت اختيارية سابقة أو لاحقة عن إصدار القانون، المرتبطة إما بالمعاهدات، القوانين والتنظيمات التي يعود الطعن في دستورتها إلى إرادة تلك السلطات، وهذا ما سيؤدي إلى إيضاح الأسانيد التي تبلور في إطارها هذا النص ليظهر جدية الطعن أو ضعفه<sup>(3)</sup> واستخدامها لذلك من أجل حماية الحقوق والحريات الأساسية، أم أنها استغلته كمنفذ ووسيلة لعرقلة دخول القانون حيّز التنفيذ، وذلك من خلال التشكيك في دستوريته كما هو الحال عند نشوب خلاف بين أطراف هرمي السلطة.

وفي ذات السياق ذهب المشرع الفرنسي، ففي سنة 1971 قام رئيس مجلس الشيوخ بإخطار المجلس الدستوري بالقانون المتعلق بحرية الجمعيات عن طريق صيغة بسيطة لرسالته "أطلب من المجلس الدستوري النظر لفحص مطابقة هذا النص للدستور" هاته الصيغة عمل بها مرة أخرى سنة 1986 في رسالة الإخطار المقدمة من قبل (60) نائباً، ضد القانون المتعلق بمراقبة وتفتيش الهويات، وتجدر الإشارة إلى أن الممارسة الفعلية لا تتطابق مع العرائض الطويلة التي تبين المراحل الكبيرة لإعداد القانون موضوع الإخطار، ولا تعرض بطريقة دقيقة مادةً بمادة، فهذه الطعون تطوّرت على ضوء أحكام القضاء الدستوري<sup>(4)</sup>.

(1) رايح بوسالم، المرجع السابق، ص 29.

(2) سعاد حافظي، المرجع السابق، ص 174.

(3) عصام سليمان، (إشكالية الرقابة على دستورية القوانين)، منشورات المجلس الدستوري، الكتاب السنوي المجلد 06، لبنان، 2012. ص ص 55-56.

(4) مصطفى أبوزيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، د ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص ص 267-268-269.

ب- عدم نشر رسائل الإخطار:

ينظر المجلس الدستوري في دستورية قانون ما بناء على رسالة الإخطار الموجهة إليه التي لم تحدّد بدورها الأحكام المراد فحصها، لهذا أضحي من الصعب معرفة محتوى تلك الرسالة، حيث أدلى الأمين العام للمجلس الدستوري سابقاً برأيه في هذا الموضوع بقوله "طالما أنه لم يشترط شكل أو طابع معين على رسالة الإخطار، ومبررات الشك في مدى دستورية النص، وعليه فهذه الرسالة لا تنشر"<sup>(1)</sup>.

وعليه، لا يمكننا معرفة ماذا في جعبة تلك الطلبات وأسانيد بناءها، نظراً لما لعملية الإعلان عنها من أثر بالغ الأهمية في تكريس الشفافية على سير المؤسسات بتمكين الفئات الشعبية من تقييم عمل المجلس بمجرد إطلاعهم المستمر على تلك الجرائد الرسمية، وما تضمنته من آراء وقرارات في هذا الصدد، حتى تتبين لهم جدية هذه الإخطارات وتترسخ في عقولهم نزاهة دولة القانون. وخلافاً لذلك، لجأ النظام الفرنسي إلى نشر رسائل الإخطار منذ سنة 1989، الأمر الذي شجّع دون شكّ مقدمي العرائض لبيئوا جدية منازعاتهم من خلال الإطالة في العرائض وتفصيلها، إلى جانب ذلك يصبح بإمكانهم بعد إيداع رسالة إخطارهم أن يتوجهوا إلى المجلس بمذكرة تكميلية<sup>(2)</sup>.

ج- انتفاء الإخطار الذاتي:

لا يتصدى المجلس الدستوري لأي تصرف قانوني أو يفحص مدى دستوريته من تلقاء نفسه، وهذا على غرار الهيئات العادية<sup>(3)</sup>، يبرر هذا الاستبعاد بعدة أسباب، فتمكين المجلس من حقّه في الإخطار الذاتي سيجعل منه سلطة فوق كل السلطات، ممّا يغيّر حتماً من طبيعة مهامّه القانونية، التي لا تتوقّف عند حدود ضبط العمل التشريعي والتنظيمي لسلطتي التشريع والتنفيذ، حماية لمبدأ سمو الدستور، وصيانة للحقوق والحريات الأساسية التي كرّسها، وبالتالي إلباسها صبغة سياسية لا يبقى المجلس

(1) سليمة مسراتي، (مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص 345.

(2) محمد قدراي، المرجع السابق، ص ص 60-61.

(3) كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011-2012، ص 73.

الدستوري في إطارها مجرد حكم وإنما يتحوّل إلى طرف في المنازعة الدستورية<sup>(1)</sup>. ولعل الأساس القانوني الذي يكمن وراء تلك العلة، يتأتّى في المقترح الذي قدّمه الرئيس الفرنسي "Giscard d'Estaing" في أكتوبر 1974. تناول في مضمونه ضرورة إعمال صلاحية الإخطار الذاتي للمجلس الدستوري الفرنسي<sup>(2)</sup>. وإن كان المجلس في بعض الحالات قد يباشر رقابته بخصوص نص معيّن اعتماداً على أحكام تضمّنها النص، ولكن لم يشمله موضوع الإخطار، غير أن ذلك في حقيقة الأمر لا يُشكّل حسب نظرنا بمكانة الإخطار التلقائي، لأنه في كل الأحوال تصدّى لأحكام نص قد تمّ إخطاره به، ونحن نعلم أن الإخطار الكامل ينبني على أهلية المجلس لإلغاء نص قانوني ما أو التصريح بعدم دستورية بعض أحكامه، دون الحاجة لانتظار عرضه عليه، من قبل إحدى الهيئات المُسند لها مباشرة الإخطار<sup>(3)</sup>. ومن هنا أمكننا القول بأن تجريد المجلس من مباشرة ما يُعرف بالتحرك التلقائي استناداً لعدد الحجج المقدّمة، والتي تمّ العمل على تكريسها لتفادي المخاطر الناجمة عن تسييس مهمّة الرقابة على دستورية القوانين بطغيان الزمرة السياسية والذي سيساعدها في ذلك طريقة اختيار أعضاء المجلس، أضف إلى ذلك هشاشة المقومات التي تنبني عليها دولة القانون في النظام السياسي الجزائري، رغم أن المجلس يمتلك من الصّلاحيات ما يجعله مرشحاً دون منازع لأن يكون المحرك الأساسي في عملية تشييد هذه الدولة<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: الدّفع بعدم دستورية القوانين آلية مفعلة لرقابة المجلس الدستوري

لقد كان لآلية الدّفع دور بالغ الأهميّة في تطوير فكرة الرقابة على دستورية القوانين لتشغل حيزاً واسعاً في مسار المستجدّات التي أقرّها الدستور الحالي<sup>(5)</sup>، وما زاد تعزيز مكانتها ارتكازها على أساس قانوني متين، يقوم على هيئة قضائية، الأمر الذي ساعد

(1) جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 1، العارف للطبوعات، بيروت-لبنان، 2010، ص ص 437-438.

(2) حورية لشهب، المقال السابق، ص 156.

(3) خالد دهنية، المقال السابق، ص 46.

(4) أحمد كريوعات، المرجع السابق، ص ص 60-61.

(5) ليندة أونيسي، المقال السابق، ص 102.

على تنظيم إجراءاتها، وتحديد قواعدها الجوهرية<sup>(1)</sup>، في إطار تكريس مبدأ تدرج القوانين، و حماية للحقوق والحريات العامة من أي اعتداء قد تقدم عليه إحدى سلطات الدولة، لاسيما إذا كان موضوعها يتمحور حول إساءة استعمال السلطة<sup>(2)</sup>.

وعلى هذا الأساس أخذ المؤسس الدستوري بذات المسلك الذي تبناه نظيره الفرنسي، فاتحة المجال واسعاً أمام الأفراد ونخص بالذكر المتقاضين، وتمكينهم من حق إخطار المجلس، بتقديم الدّفع أمام قاضي الموضوع المتعلق أساساً بالقانون محل النزاع القائم، هذا الأخير الذي تمّ الإدّعاء بعدم دستوريته إثر مساسه بحقوقهم وحرياتهم<sup>(3)</sup>. واستناداً لذلك تبادر الجهات القضائية المختصة المعروض أمامها النزاع سواء المحكمة العليا أو مجلس الدولة بإحالة ذلك النصّ إلى المجلس للبتّ فيه، وهذا ما أكّده المادة 188<sup>(4)</sup> من الدستور الحالي.

وسعيّاً نحو الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع والتعمق فيها بغية إزالة مواضع اللبس الذي اعتراه ارتأينا بداية إلى الولوج لتحديد أهم الشروط التي تقتضيها مباشرة رقابة الدّفع على دستورية القوانين، حتى نقف وقفة متّزنة على مواطن القوّة والاختلاف الكامنة في دعائمها (أولاً)، لنتولى فيما بعد إعطاء لمحة وجيزة ودقيقة عن نظامها القانوني لتتمكّن في إطاره من تقييم تلك الرقابة ومدى فاعليتها في تكريس مبدأ الشرعية، وبناء دولة القانون على أسس الحق والعدالة والمساواة (ثانياً).

### أولاً: شروط الرقابة عن طريق الدّفع بعدم دستورية القوانين:

لقد أكّدت الأحكام الدستورية في فحواها على ضرورة إسناد رقابة الدّفع بعدم دستورية

(1) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1 (الإصدار الرابع)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 155.

(2) نزيه رعد، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، ط 1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 117.

(3) حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري-النظرية العامة-، ط 1، د دن، دمشق، 2009، ص 277.

(4) نصّت المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص118، على: "يمكن إخطار المجلس الدستوري، بالدّفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعى أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور".

القوانين إلى جملة من الضوابط الأساسية، التي تهدف في كينونتها إلى حماية الدستور وتنشيط الديمقراطية التي كانت ولا زالت تُعاني من انقباضات واهتزازات بين الحين والآخر<sup>(1)</sup>. وإن كان الدستور لم يُحددها ضمن أحكامه على نحو يترجم تلك الرقابة ويعطيها المكانة التي تظاهيها، وقد تمثلت هذه الأخيرة في العناصر التالية:

أ- أن يكون الدفع بعدم دستورية القوانين من أحد أطراف الدعوى:

يتعلق الأمر في هذا الصدد بكل مدعى أو مدعى عليه في قضية معروضة على المحكمة، رغم أن النص الدستوري لم يُبادر إلى تحديد طبيعة هؤلاء الأطراف ما إذا كانوا أصليين أو متدخلين، تاركاً المجال لتهافت العديد من التساؤلات باحثة عن أجوبة لها ومفادها هل يجوز للنيابة العامة والجمعيات أن تُمارس الدفع بعدم دستورية القوانين أمام محاكم الموضوع؟ وهل بالإمكان للمتدخل التبعي أن يُبادر إلى استعمال حقّه في إخطار المجلس كما هو الحال بالنسبة للمدعي الأصلي في الدعوى، وبتعبير آخر هل تشملته الدائرة الهيكلية للرقابة الدستورية عن القوانين؟

ومن خلال استقراءنا للمادة 188 سألقة الذكر يتبادر إلى أذهاننا أنّها لم تأتي على تحديد الأشخاص الذين بإمكانهم إثارة الدفع عند عرض الدعوى ورفعها أمام الجهات المختصة، كما أنّها أوضحت فقط كما هو معلوم عدم استطاعة القاضي إثارة الدفع في الدعوى الأصلية من تلقاء نفسه<sup>(2)</sup>.

ب- يجب أن يقدم الدفع أثناء النظر في القضية أمام إحدى الهيئات القضائية:

هذا الشرط يجعل من النزاع الدستوري حقيقة مرتبطة بمدلول قضائي، طالما أن الجهات المرفوع أمامها النزاع كانت ذات طبيعة قضائية وفي درجات مختلفة (أول درجة، جهات استئناف أو النقض)، وهذا ما يدفعنا للقول بأن مسار الدعوى سيتوقف لا محالة بمباشرة إدعاء هؤلاء الأفراد أي أطرافها عدم دستورية النص المتعلق بالنزاع، لنلاحظ فجأة ظهور منحنى آخر فرضته المعطيات القانونية يغير وجهة النزاع وينقله لمنحنى دستوري

(1) عاطف صليبا، المرجع السابق، ص ص 90، 96.

(2) محمد محمد عبده إمام، الوجيز في شرح القانون الدستوري، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص ص 152-153-154.

يتولّى مهمة الفصل فيه وإعادته مرة أخرى إلى مرجعه الأصلي إعمالاً بأحكام المادة 188 سألفة الذكر<sup>(1)</sup>.

### ج- أن ينصبّ الدّفع بعدم دستوريته على القانون محلّ النزاع:

المُلاحظ أن المشرع الجزائري بالعودة للمادة 188 استعمل مصطلح الحكم التشريعي بدلاً من مصطلح القانون، ممّا يفتح مجالاً للتأويل لتأثره بنظيره الفرنسي كما أشرنا سابقاً، لكن كلا المؤسسين المغربي والتونسي على سبيل التذليل وظّفاً مصطلح قانون بدلاً من مصطلح حكم تشريعي، وتجدر الإشارة أن التجربة الفرنسية هي السبّاقة في هذا المجال، فيجب أن يكون قانوناً من القوانين التي صوّت عليها البرلمان سواء كان عادياً أو عضوياً، وهذا ما ينصبّ في دائرة الدّفع بعدم دستورية القوانين، لكن استثنى من ذلك المراسيم والقرارات الفردية لأنّها تُعتبر نشاطات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري<sup>(2)</sup>.

### د- أن يكون القانون المطعون فيه يمس بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور

الغرض من الرّقابة عن طريق الدّفع هو حماية حقوق وحريات الأفراد لأن الحق والحريّة، كما هو معلوم وجهان لعملة واحدة، كما أن تلك الحقوق قد تكون فردية أو جماعية، وبالرجوع إلى ديباجة الدستور نجدتها تنص في فقرتها 12<sup>(3)</sup> على أن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية وهذا ما عمل على تكريسه التعديل الدستوري في كل جزئياته تدعيماً لدولة الحق والقانون.

### هـ- تحديد أجل للجهات القضائية للفصل في الدّفع بعدم دستورية القوانين

يُعتبر رئيس المجلس الدستوري الفرنسي السابق، "جون لويس دييري" صاحب الفكرة لبروز "الدّفع بعدم دستورية القوانين في فرنسا" ليحمل بذلك لواء وضع أسسها المتماسكة، حيث طالب بتحديد آجال معقولة للجهات القضائية لتفصل خلالها في تلك الدّفع حيث اقترح مدّة 6 أشهر<sup>(4)</sup>، وعلى نفس النهج تبنت المجلس الدستوري الجزائري هذا الطّرح إذ

(1) محمد محمد عبده إمام، المرجع السابق، ص 154.

(2) حسن مصطفى البحري، (القانون الدستوري-النظرية العامة-)، المرجع السابق، ص 270.

(3) أنظر الفقرة 12 من ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 55.

(4) عليان بوزيان، (آلية الدّفع بعدم الدستورية وأثرها في تفعيل العدالة الدستورية)، مجلّة المجلس الدستوري، جامعة تيارت، كلية الحقوق، العدد 02، 2013، ص 68.

حدّد مدّة 4 أشهر مع وضع احتمال تمديدّها بنفس المدّة بناء على قرار مسبّب من طرفه، مع ضرورة تبليغه بطبيعة الحال إلى الجهة القضائية صاحبة الإخطار حسب ما نصّت عليه المادة 189 في منطوقها<sup>(1)</sup>. ونستخلص ممّا سبق أنّه رغم اختلاف الآجال نجد أن المدّة التي حدّدها المشرّع الجزائري والمقدّرة بـ 8 أشهر كأقصى حدّ، بعيدة كل البعد عن المنطق القانوني القاضي بذلك وهذا ما يؤدّي دون شكّ إلى تعطيل الفصل في الإجراءات وتفشّي البيروقراطية.

### ثانياً: التكييف القانوني لآلية الدّفع:

إن فكرة التكييف القانوني هي عملية تهدف إلى منح الفعل المرتكب الوصف الذي ينطبق عليه من بين كافّة الأوصاف التي يتضمّنّها القانون الجزائري، ومن هنا فقد ثار جدل كبير حول تحريك الرقابة على دستورية القوانين، حيث يذهب البعض إلى تأسيس هذا التحرك إلى مدلول "الإحالة" والبعض الآخر يرجيه إلى "الدّفع" في حين يظهر مسلك يسندها إلى "الإخطار" كوسيلة لتحريك المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>. ومن هذا المنطلق سنعطي لمحة وجيزة نُعالج في إطارها هذه الأدوات الثلاث مع استثناء الإخطار على اعتبار أنّنا قد تطرّقنا إليه بالتفصيل ضمن الفرع الأول من موضوعنا.

#### أ- الإحالة:

تُعتبر وسيلة من وسائل تحريك الرقابة، فهي تعمل على تجسيد اختصاص المحكمة الدستورية أو المحكمة العليا طبقاً للمادة 188 من الدستور، حيث يُقصد بها منح حق تحريك الرقابة إلى الجهات المعنية مع العلم أنّها تختلف من دولة لأخرى، وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاص القضائي للإحالة المقرّر لقاضي الموضوع يخولها سمة التحرك من تلقاء نفسها، لتأخذ بذلك وصف الوسيلة العلاجية للتصرّفات المخالفة التي يرفعها صاحب الشّأن، خاصةً إذا كان على علم بالنزاع الذي يشوب أي نص من النصوص القانونية<sup>(3)</sup>، وهذا ما تأكّد لنا من خلال استقرائنا للمادة نلاحظ أن هذه الأخيرة هي الجهاز القضائي الذي يؤوّل إليه الاختصاص في إحالة المنازعات المتعلقة بمخالفة التشريع، أي التجأها

(1) أنظر المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 118.

(2) عليان بوزيان، المقال السابق، ص ص 70-71.

(3) نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص ص 557-558.

إلى فحص القوانين المخالفة للوثيقة الدستورية أثناء النظر في الدعاوى، ليتوقف على إثرها مسارها وإحالة جميع الأوراق والملفات المتعلقة بها، إلى المجلس الدستوري للفصل فيها بدستورية النص من عدمه<sup>(1)</sup>.

#### ب- الدّفع:

يُعتبر الدّفع آلية مهمّة وفعّالة للرقابة البعدية على القوانين للدّفاع عن الحقوق وحرّيات الأفراد وضمان سمو الدستور، فإذا اعتبرنا أن الاعتراض على عدم دستورية القانون من قبل المتقاضى هو دفع، يتحوّل المجلس الدستوري تحت هذا الوصف إلى هيئة قضائية، ممّا يُعلّل الآراء التي يُصدرها المجلس والتي تقترب إلى أعمال القضاء، وعلى هذا الأساس فالدّفع خطوة أساسية تنتهجها الهيئات المعنية لتحقيق العدالة، وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الدستوري قد اختلف من دولة لأخرى في الأخذ بتلك الرقابة<sup>(2)</sup>. كما أن القانون الأساسي المنظم للم.د.ف أعطى لجميع الأفراد دون استثناء الحق في ممارسة الدّفع، خاصّةً إذا كان ينطوي ذلك على مساس وانخفاض للحقوق والحرّيات التي يصونها الدستور، وهذا ما عمل على تكريسه المؤسس الجزائري في منطوق أحكامه ودليل ذلك عدم تجديده للأطراف التي يتعيّن عليها ممارسة الدّفع على سبيل الحصر سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، ناهيك عن تعلقه بالنظام العام، كما أنّه لا يجوز المواطنين الدّفع عندما يُصادق الرئيس على معاهدة ما لما لهذا من ارتباط كبير بالجانب السيادي للدولة ومكانتها بين الدولة في صرح القانون الدولي، لتُبيح دول أخرى لمواطنيها نفس الطّرح<sup>(3)</sup>.

#### المطلب الثاني: دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر التشريعية

بما أن الدستور هو المتربّع على قمة هرم المنظومة القانونية للدولة، الأمر الذي يقتضي احترام كافة النصوص والأحكام له وتطابقها معه، وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنه قد وضع آلية لضمان سمو القواعد الدستورية، والتي تجسّدت في قالب هيكلية بعنوان

(1) راجي عبد العزيز، المقال السابق، ص 69.

(2) عزيز جمام، المرجع السابق، ص 106.

(3) عصام سليمان، المقال السابق، ص 60.

المجلس الدستوري، أسندت إليه مهمة مراقبتها وقمع أية تجاوزات قد تطرأ من قبلها<sup>(1)</sup>. ولما كانت الظروف الاستثنائية تسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في المجال التشريعي المحجوز أصلاً للبرلمان باعتباره المشرع الأصل وذلك بموجب الأوامر، فالملاحظ أن النصوص القانونية لاسيما المادة 186<sup>(2)</sup> من الدستور لم تدرج ضمن أحكامها على أحقية المجلس الدستوري في رقابة هذه الأخيرة، بناء على إخطار من الجهات المحددة قانوناً، على اعتبار أن دوره يأخذ منحى استشاري فقط، لأن الرئيس يحتاج في إطارها إلى دعم قانوني قوي ومتخصص دون أن يتعدى ذلك سلطة مراقبتها. هذا ما يدفعنا إلى القول بأن الرقابة الدستورية إعمالاً لأحكام المادة 107 من الدستور والتي تقابلها المادة 16 سالفة الذكر، لا قيمة حقيقية لها من الناحية العملية، لقلة فاعليتها وصلاحياتها ناهيك عن قدرته على تجاهل رأي المجلس الدستوري بتحقيق تلك المقتضيات الخطيرة<sup>(3)</sup>، كما أن الأمر سيان بالنسبة للأوامر المالية نتيجة لآتصافها بسمات خاصة ومتميزة، يغلب عليها عنصر الاستعجال المحرك الأساسي لها، لذا كان لزاماً استثناءها من تلك الرقابة لأن التأخر في إصدار قانون المالية كما هو معروف سيؤدي حتماً إلى إصابة الدولة بمرض العجز الكلي، الذي يشل كافة قطاعاتها لاسيما الحيوية منها ويدخلها في دوامة الإفلاس والمديونية<sup>(4)</sup>، وفي سياق حديثنا تتبادر إلى أذهاننا عديد التساؤلات، حول إمكانية خضوع الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية أثناء غياب البرلمان لفكرة أو مدلول الرقابة الدستورية؟

لقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 واضحاً في مجال تحديد مهام المجلس الدستوري واختصاصاته الرقابية التي طالت بوادرها جملة من النصوص القانونية المحددة في أحكام الدستور، وذلك تكريسها لمبدأ الشرعية في حماية الحقوق والحريات ناهيك عن احترام المبادئ الدستورية الأساسية ليتجسد في ظلها المفهوم الحقيقي لدولة

(1) محمد لمين لعجال أعجال، المقال السابق، ص 133.

(2) نصت المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 117، على: "...يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات...".

(3) رايح بوسالم، المرجع السابق، ص 65.

(4) ميمونة سعاد، (الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري)، المرجع السابق، ص 240.

العدل<sup>(1)</sup>، ففي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن التجربة الجزائرية لم تشهد وإن استعمل المؤسس الدستوري في إطارها بصريح العبارة مصطلح الأوامر تحت مظلة الرقابة الدستورية، فهل هذه الخلفية تجعلنا نؤمن بالطرح القائم على عدم إخضاعها لما يُعرف برقابة المجلس الدستوري؟ أم علينا الأخذ بالطرح المنافي لذلك<sup>(2)</sup>؟

لكن بالعودة إلى النصوص الدستورية بصفة إجمالية من جهة وبواسطة تحديد الطبيعة القانونية سالفة الذكر من جهة أخرى نستطيع أن نتوصل إلى حقيقة إيجابية تستند على أسس متينة قانوناً في هذا المجال تمحورت في مجملها على إقرار وخضوع تلك الأوامر المتخذة ومقتضى الظروف العادية من قبل الرئيس سواء في حالة شغور م.ش.و أو خلال العطل البرلمانية للرقابة الدستورية<sup>(3)</sup>. وذلك طبقاً للعناصر التالية:

أ- سبق القول أن الأوامر، تتمتع منذ ظهورها بطبيعة إدارية إلى أن يُصادق عليها البرلمان فتصبح قانون، ولهذا يجوز إحالتها إلى المجلس الدستوري للتأكد من مطابقتها لأحكام الدستور تطبيقاً لما جاء في منطوق المادة 186<sup>(4)</sup> من الدستور، ويرجع السبب في ذلك إلى كون الرقابة على دستورية القوانين هي في حقيقتها وجوهرها رقابة وقائية تسبق مرحلة صدور القانون.

ب- بما أن الرقابة على دستورية القوانين في النظام الجزائري هي رقابة سابقة ولاحقة هذا ما يؤكد بصفة قطعية خضوع الأوامر لرقابتها وفق منظور عام، اشتقنا منه رقابة المجلس لما في بؤادر منظورها الخاص، ولعل السند القانوني الذي اعتمدت عليه في هذا الطرح نستسيقه من الدعامتين الهامتين المُشار إليهما في الدستور ونعني المادة 181<sup>(5)</sup> في مقابل شقيقتها المادة 191<sup>(6)</sup>، لذلك لا يتصور عدم خضوعه باعتباره نصاً تشريعياً لرقابة المجلس.

(1) رايح بوسالم، المرجع السابق، ص 65.

(2) عزيز جمام، المرجع السابق، ص 104.

(3) مصطفى رياحي، المرجع السابق، ص 176.

(4) فرحات سعيدي، المرجع السابق، ص 117.

(5) أنظر المادة 181 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 114.

(6) أنظر المادة 191 من التعديل الدستوري، السابق ذكره، ص 119.

ج- أثبت الواقع العملي خضوع الأوامر فعلياً للرقابة الدستورية، ولا يتعلّق الأمر هنا بتلك التي تُعالج وتنظم قطاعات حيوية، ومجالات لها علاقة وطيدة بحقل الحقوق والحريّات في إطار الاختصاص العضوي (القوانين العضوية)، لأن الأمر يقتضي خضوعها على نحو سابق للرقابة التي يضطلع بمباشرتها المجلس الدستوري كذلك تلك التي تتعلّق أساساً بمواضيع القانون العادي<sup>(1)</sup>.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى صدور عديد القوانين العضوية عن طريق الأوامر الرئاسية منها الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلّق بالأحزاب السياسية، وكذلك القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات، وقد أخطر بها المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية، وفي ذات السياق يُعدّ أول أمر طُرِحَ على المجلس كان مع أواخر شهر فيفري سنة 1997 بخصوص القانون المتعلّق بالأحزاب السياسية سالف الذكر الذي وافق عليه المجلس الوطني الانتقالي<sup>(2)</sup>. وقد أبدى المجلس اعتراضاً صريحاً على بعض عباراته وأيضاً الشروط الواردة في النصّ لعدم مطابقتها للمادة 52 من الدستور<sup>(3)</sup>، وننوّه في ذلك إلى أنّه تمّ إعادة تنقيح هذا القانون على ضوء الملاحظات التي جاء بها رأي المجلس الدستوري. وصدر حسب الإجراءات المعمول بها، ومن أمثلة ذلك أيضاً، والذي عدّ من أهمّ الإنتاجات القانونية التي بتّ فيها المجلس الدستوري القانون الشهير الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى التي قام في ظلّه بمباشرة رقابة كاملة على النصّ وهو حدث دستوري بالغ الأهمية، ليطمخض عنه ذلك القرار المتميّز تحت رقم 02 بتاريخ 27 فيفري سنة 2005، معلناً شهادة عدم دستوريته<sup>(4)</sup>.

(1) خدوجة خلوفي، المقال السابق، ص 149.

(2) أحمد بركات، (الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري)، المرجع السابق، ص 31.

(3) أنظر المادة 52 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره، ص 71.

(4) أنظر الملحق الخامس.

لقد حاولنا في هذه الدراسة تسليط الضوء على الهيئات الرقابية التي أُسند لها المشرع بمقتضى الأحكام الدستورية رقابة الأوامر التشريعية، التي يُباشرها رئيس الجمهورية في حالات محدّدة تولّت رسم معالمها عديد الصّوابط الشّكلية والموضوعية، هذه الأخيرة المُثبتت بالمعالجة القانونية المعمّقة والتجربة الواقعية، عدم فاعليتها في الحدّ من سلطة الرئيس التشريعية، لهذا تمّ إخضاعها لأنماطٍ مختلفةٍ من الرقابة حمل لوائها بدايةً مجلس الدولة من خلال إبداء رأيه حول مشاريع الأوامر قبل عرضها على البرلمان، باعتباره مستشار الحكومة في مجال صنع القانون، ناهيك عن قصور الرقابة القضائية عليها من النّاحية العملية.

ورغبةً من المؤسس في إحداث التوازن بين قطبي السّلطة والتقليل من هيمنة رئيس الدولة على وظيفة التشريع وتدخّله المتزايد في مجالاتها المخصّصة قانوناً، اضطلع البرلمان برقابة تلك الأوامر عن طريق رفضها أو الموافقة عليها بطبيعة الحال بعد عرضها عليه في أول انعقاد له، وقد كان للمجلس الدستوري حظّه في رقابة دستورية الأوامر التشريعية كونها إمّا سابقة أو لاحقة عليها، كما يُمكن أن تكون إلزامية أو إختيارية حسب الحالة، وعلى الرّغم من قلة ممارستها في الواقع العملي، إلا أنه يُعوّل عليها كثيراً في تفعيل دوره الرّقابي على هذه الأوامر، لاسيما في ظل الإصلاح الدستوري لسنة 2016.

الأخاتمة

نخلص في ختام هذه الدراسة المتواضعة، إلى أن آلية التشريع بأوامر قد حظيت بمكانة متميزة في ظلّ النظام القانوني الجزائري لاسيما التعديل الدستوري الأخير، الذي كان له الفضل العظيم في تدعيم وتوسيع الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، من خلال تمكينه من التدخّل في المجال التشريعي المحجوز أساساً للبرلمان، وذلك ضمن حالاتٍ محدّدة أحاطتها الأحكام الدستورية بجملةٍ من الضوابط القانونية، وأخضعتها للممارسة الفريدة باستخدام تلك الآلية، فهماً واقتناعاً بأنّ ذلك سيحوّل دون تعسف الرئيس في مباشرة تلك السلطة وبالتالي بسط هيمنته على الوظيفة التشريعية، ولكن للأسف ما أثبتته التجربة العملية في جميع مواقعها كان دليلاً قوياً وقاطعاً على فشل هذه المكنة القانونية في تبويب هذا الاختصاص، والحدّ من الامتداد الواسع والطّاعي لكيان النفوذ الرئاسي على هذا المجال.

وما عزّز ذلك هشاشة الأطر الرقابية وعدم فاعلية الدور الذي تضطلع به تلك الهيئات المُسنّدة إليها مهمة مباشرة على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، سواء أثناء الظروف العادية أو على إثر مقتضيات بالغة الخطورة تشهدها المؤسسات الدستورية والسياسية للدولة في فترة محددة، وهذا ما تأكّد لنا شيئاً فشيئاً ونحن نعالج ونستقرئ مكونات نصوص وأحكام الدستور الحالي، لاسيما المادة 142 منه التي شكّلت بدورها الترسانة المتينة لبناء معالم المركز التشريعي لهذا الأخير.

واستناداً لما تقدّم توصلنا إلى جملة من النتائج الجوهرية والتي أمكننا إيجازها فيما يلي:

✓ أن المشرع الجزائري لم يكتف بالامتيازات والصلاحيات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور الفرنسي، بل عمّل على تقوية مكانته وتفقّو مركزه بمنحه سلطات واسعة في مجال التشريع، كان الهدف منها الإبقاء على سيطرة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية، والعمل على إضعاف المؤسسة التشريعية وتقليص دورها في التشريع والرقابة.

✓ يعتبر التشريع بأوامر آلية دستورية، يُمارسها رئيس الجمهورية في حالاتٍ محدّدة دستورياً، لا تتأتّى من منطلق التفويض البرلماني كما كان معمولاً به سابقاً، كسلطة أصيلة يستمدّها مباشرة من الدستور ويستأثر بها لوحده دون مشاركة الوزير الأول، رغم تبني

المؤسسة التنفيذية لما يُعرَفُ بثنائية السّلطة وتكريسها في مضامين الأحكام الدستورية، وهو ما يعكس المركز السيادي للرئيس في ظلّ النّظام السياسي الجزائري.

✓ تعتبر الأوامر التشريعية التي يُصدرها رئيس الجمهورية بناءً على نص المادة 142 من الدستور وأحكام أخرى منه تشريعات لها قوّة القانون العادي منذ صدورهما، وخاصّة بعد موافقة البرلمان عليها.

✓ يترتّب على استخدام رئيس الجمهورية لتلك المُكَنّة أو الأداة القانونية، تجريد المجلس الشعبي الوطني من اختصاصاته الأصلية في التّشريع، لاسيما وأنّها تنصبّ على المجالات التي يشرع فيها بمقتضى الدستور، وهو ما يؤثر سلباً على مكانة السّلطة التشريعية في النّظام الجزائري.

✓ على الرغم من أن التّعديل الدستوري لسنة 2016 قد أقرّ لرئيس الجمهورية مباشرة الوظيفة التّشريعية عن طريق الأوامر في المسائل والمواضيع العاجلة فقط كاستثناء، لأنّها من اختصاص المشرع الأصل كقاعدة عامة، إلا أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك، حيث تَغَوّل الرئيس في مباشرة تلك التقنية خاصّة في الظروف العادية أو ما يُصطلح عليها "بغيبية البرلمان"، فاتحاً المجال على مصرعيه لسنّ تشريعات لها قوّة القانون بشكل واسعٍ ومكثفٍ، مقارنةً بصاحب الاختصاص الأساسي في التّشريع وذلك ضمن الميادين المحسوبة عليه، والمنصوص عليها في المادة 141 من الدستور، بل الأكثر من ذلك في المواضيع ذات الطبيعة الدستورية والتي تُعنى بالحقوق والحريّات الفردية كقانون الأحزاب وقانون الانتخابات لسنة 1997، حيث تعتبر أولى القوانين العضوية التي صدرت في شكل أوامر تشريعية استناداً لما ذُكِرَ سابقاً، في حين نجد دول مقارنة كفرنسا مثلاً منعتُ رئيس الجمهورية من التعرّض إلى مثل هذه الموضوعات صراحةً عن طريق التّشريع بأوامر، كضمانة لحماية الحقوق والحريات الفردية.

✓ إن إعطاء رئيس الجمهورية حقّ إصدار قانون المالية بموجب أمر، يُجسّد أحقيّة وألوية السّلطة التنفيذية في المجال المالي نظراً لخصوصيته وأهميته البالغة، وهذا ما يُقلّل من شأن البرلمان في التّشريع وبسط رقابته على أهم القوانين في الدّولة، باعتباره المرآة العاكسة لمختلف أنشطة الدولة، ناهيك عن كونه الشّريان الأساسي الذي يُغذّي جميع

التشريعات ويُكسبها صلابةً قانونيةً، الأمر الذي يعكس نيّة الحكومة في حجب وإبعاد هذا القانون عن رقابة نواب الشعب.

✓ صورة القيود المفروضة عن سلطة رئيس الجمهورية التشريعية التي أقرّها التّعديل الدستوري الأخير، سواء من ناحية الأخذ برأي مجلس الدولة حول مشاريع الأوامر قبل عرضها على البرلمان، أو المبادرة باتّخاذها في مجلس الوزراء على نحو يسبق إيداعها المجلس الشعبي الوطني.

✓ قصور الرّقابة البرلمانية التي تُمارس طبقاً للدستور على الأوامر المتّخذة في غياب البرلمان فقط وهي رقابة محدودة، إذ لا يجوز للبرلمان مناقشتها أو تعديلها، بالإضافة إلى ذلك وجود آلية الحلّ في يد رئيس الجمهورية، التي تؤدّي دوماً إلى موافقة أعضاء هذا الأخير خوفاً من تطبيقها، كما لا ننسى الأغلبية البرلمانية المؤيّدة للرئيس.

✓ عدم نجاعة رقابة المجلس الدستوري في مواجهة رئيس الجمهورية، طالما أن تفعيلها كان مقتصرًا على ثلاث شخصيات فقط يهيمن عليها هذا الأخير، وإن كان المؤسّس الدستوري قد عمَلَ جاهداً في إطار التّعديل الحالي، على توسيع دائرة الإخطار وذلك باستحداث هيئاتٍ جديدة، بل ذهب لأبعد من ذلك سعياً نحو القضاء على هيمنة الرئيس واحتكاره لتلك الآلية، بإقراره رقابة الدّفع بعدم دستورية القوانين وإن كانت طي الدّراسة لحدّاتها، لكن الممارسة العملية أثبتت حاسمة أن تلك الإخطارات وفي جميع الحالات حمل لوائها وتربّع على قمّتها رئيس الجمهورية، وما دعم هذا الطّرح تعيينه لعدد من أعضاء المجلس من بين الفئة السياسية.

✓ بروز مجلس الدولة كمفعلٍ رئيسي في مجال الاستشارة المتعلّق بالأوامر التشريعية وهذا ما عملت على تأكيده المادة 142 من الدستور، ليتبوأ هذا الاختصاص الثّقيل مكانةً هامّة وقويّة بعد صدور القانون العضوي [02-18] المعدل والمتمم والمتعلّق باختصاصات المجلس وتنظيمه وعمله، خوّلته على نحوٍ واسعٍ فرض رقابة صارمة على تلك الأوامر كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، إلى جانب كونه مستشار الحكومة.

ومن منطلق النتائج السابقة استنبطنا جملةً من الاقتراحات والتوصيات الجوهرية والتي يُمكن حصرها في ما يلي:

❖ العمل على تحديد طبيعة الدورة وتبيان الآثار المترتبة عنها في حالة عدم عرض رئيس الجمهورية لتلك الأوامر على غرفتي البرلمان خلال المدة المحددة، وإن كان يفضل لجوئه لتقرير جزاء قانوني ينظم تلك المسألة، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة.

❖ ضرورة عرض الأوامر التشريعية على مصادقة البرلمان وليس الموافقة الشكلية فقط المقررة في منطوق المادة 142، طالما أن المصادقة تعني المناقشة التي تمنح لصاحب الاختصاص الأصيل إمكانية تمحيصها وتعديلها، فهي التي تُثبت صحة أو خطأ التصرف لإجراء التعديل اللازم عليه، وعلى هذا الأساس سيحظى النص المعروض بالموافقة أو الرفض، ليعترف لها بأحقية الطعن فيه أو تثبيته بالمصادقة وتحويله في نهاية المطاف من أمرٍ إلى قانون، وبالتالي يجب إلغاء وسيلة التصويت دون مناقشة والاعتماد على التصويت مع المناقشة العامة.

❖ يتعين على المؤسس الدستوري تحديد المجال التشريعي الذي يُتيح لرئيس الجمهورية إمكانية التدخل فيه بمقتضى الأوامر وخصه إما بالقوانين العضوية أو العادية، ناهيك عن وجوب تكريس ثقافة قانونية لدى النواب والشعور بالمسؤولية، التقليل من الذاتية، والحد من التبعية، حتى يستطيع هذا الأخير أن يلعب دوراً فعالاً في التشريع والرقابة، خاصةً بعد زيادة مدة الدورة البرلمانية لتصبح عشرة أشهر في السنة، وهو أمر محسوب لصالح السلطة التشريعية من أجل ترقية وتحسين أدائها مستقبلاً.

❖ السعي نحو تكثيف الجهود لتفعيل الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية، لاسيما في ظل التحوّلات والمنعرجات الهامة التي كرسها التعديل الحالي، وذلك من خلال تعديل المادة 191 من الدستور ومحاولة النص صراحةً على إخضاع تلك الأوامر لرقابة المجلس، عن طريق مكنة الإخطار التي تُنطأ بها الهيئات المختصة قانوناً، والحرص أيضاً على إعطائها تواجداً قانونياً واقعياً، وعدم تركها مفهوماً يتغلغل في مضامين بعض النظريات والنصوص القانونية لتتناساه أخرى.

# الملاحق

- \* الملحق الأول: جدول يوضح القوانين المصوّت من خلالها على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية أثناء الفترة الممتدة من سنة (2000-2016)
- \* الملحق الثاني: قوانين المالية التكميلية الصادرة من طرف رئيس الجمهورية بأمر من 2002 الى 2015.
- \* الملحق الثالث: جدول يوضّح إخطارات المجلس الدستوري في إطار رقابة دستورية القوانين منذ سنة (1989 إلى غاية 2016).
- \* الملحق الرابع: جدول يوضح النصوص المخاطر بها في إطار الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا (منذ سنة 1958 إلى غاية مارس 2015).
- \* الملحق الخامس: الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.

## الملحق الأول

### جدول يوضح القوانين المصوت من خلالها على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية أثناء الفترة الممتدة من سنة (2000-2016)

الرقم	عنوان النصوص	رقم الجريدة الرسمية	تاريخ النشر
01	أمر رقم 01-2000 المؤرخ في 25 القعدة 1420 الموافق ل 1 مارس 2000، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها على إثر قرار المجلس الدستوري رقم 02/ق.م/د/2000. المؤرخ في 22 ذي القعدة 1420 الموافق ل 28 فبراير 2000 والمتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ 31 مايو 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى.	09	2000/03/02
02	أمر رقم 01-2001 المؤرخ في 4 ذي الحجة 1421 الموافق ل 27 فبراير 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق ل 14 أبريل 1990 والمتعلق بالنقد والقرض.	14	2001/02/14
03	قانون رقم 01-15 المؤرخ في 04 شعبان 1422 الموافق ل 21 أكتوبر 2001، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-02 المؤرخ في 20 غشت 2001، المتضمن تأسيس تعريفية جمركية جديدة.	62	2001/10/24
04	قانون رقم 01-16 المؤرخ في 04 شعبان 1422 الموافق ل 21 أكتوبر 2001، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 01 جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 غشت 2001 المتعلق بتطوير الإستثمار.	62	2001/10/24
05	قانون رقم 01-17 المؤرخ في 04 شعبان 1422 الموافق ل 21 أكتوبر 2001 المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 01 جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية والاقتصادية وتسييرها وخصصتها.	62	2001/10/24
06	قانون رقم 02-04 المؤرخ في 16 أبريل 2002 المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-01 المؤرخ في 13 ذي الحجة 1422 الموافق ل 25 فبراير 2002 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002.	28	2002/04/21
07	قانون رقم 02-05 المؤرخ في 16 أبريل 2002 المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-02 المؤرخ في 13 ذي الحجة 1422 الموافق ل 25 فيفري 2002، يعدل ويتمم التعريفية الجمركية المؤسسة بالأمر 01-02 المؤرخ في 01 جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 أوت 2002.	28	2002/04/21
08	قانون رقم 02-06 المؤرخ في 16 أبريل 2002 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-03 المؤرخ في 13 ذي الحجة 1422 الموافق ل 25 فبراير 2002، والمتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001.	28	2002/04/21
09	قانون رقم 02-07 المؤرخ في 16 أبريل 2002 المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-04 المؤرخ في 13 ذي الحجة 1422 الموافق ل 25 فبراير 2002، الذي يعدل الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان.	28	2002/04/21
10	قانون رقم 03-08 المؤرخ في 14 يونيو 2003 المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 18 ذي الحجة 1413 الموافق ل 19 فبراير 2003، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 23 صفر 1417 الموافق ل 09 يوليو 1996 والمتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصراف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.	37	15 يونيو 2003
11	قانون رقم 03-11 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-02 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق ل 19 يوليو 2003 والمتعلق بالمناطق الحرة.	64	2003/10/26

2003/10/26	64	قانون رقم 03-12 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003 المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق ل 19 يوليو 2003 والمتعلق بالمنافسة.	12
2003/10/26	64	قانون رقم 03-13 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر 03-04 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق ل 19 يوليو 2003 والمتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات إستيراد البضائع وتصديرها.	13
2003/10/26	64	قانون رقم 03-14 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003 المتضمن الموافقة على الأمر 03-09 المؤرخ في 14 جمادى الثانية الموافق ل 13 غشت 2003، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 76-35 المؤرخ في 16 ربيع الثاني 1396 الموافق ل 16 أبريل 1976 والمتضمن تنظيم التربية والتكوين.	14
2003/10/26	64	قانون رقم 03-15 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق ل 26 غشت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض.	15
2003/10/26	64	قانون رقم 03-16 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-12 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق ل 26 غشت 2003 والمتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا.	16
2003/11/05	67	قانون رقم 03-17 المؤرخ في 04 نوفمبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-12 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق ل 19 يوليو 2003 والمتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة.	17
2003/11/05	67	قانون رقم 03-18 المؤرخ في 04 نوفمبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق ل 19 يوليو 2003 والمتعلق بالعلاوات.	18
2003/11/05	67	قانون رقم 03-19 المؤرخ في 04 نوفمبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر 03-07 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق ل 19 يوليو 2003 والمتعلق ببراءات الاختراع.	19
2003/11/05	67	قانون رقم 03-20 المؤرخ في 04 نوفمبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق ل 19 يوليو 2003 والمتعلق بحماية التصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة.	20
2003/11/05	67	قانون رقم 03-21 المؤرخ في 04 نوفمبر 2003، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 03 جمادى الثانية 1425 الموافق ل 21 يوليو 2004، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 98-06 المؤرخ في 03 ربيع الأول 1419 الموافق ل 27 يونيو 1998 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني.	21
2004/11/10	71	قانون رقم 04-13 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 03 جمادى الثانية 1425 الموافق ل 21 يوليو 2004، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 17 ذي الحجة 1996 الموافق ل 09 ديسمبر 1976 والمتضمن قانون المعاشات العسكرية.	22
2005 يونيو 22	43	قانون رقم 05-08 المؤرخ في 04 مايو 2005، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 18 محرم 1426 الموافق ل 27 فبراير 2005، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 17 شوال 1390 الموافق ل 15 ديسمبر 1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية.	23
2005 يونيو 22	43	قانون رقم 05-09 المؤرخ في 04 مايو 2005، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-02 المؤرخ في 18 محرم 1426 الموافق ل 27 فبراير 2005، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 يونيو 1984 والمتضمن قانون الأسرة.	24
2005/10/19	70	قانون رقم 05-13 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 11 جمادى الثانية 1426 الموافق ل 18 يوليو 2005، الذي يتم القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 7 أبريل 1990 والمتعلق بالبلدية.	25
2005/10/19	70	قانون رقم 05-14 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 11 جمادى الثانية 1426 الموافق ل 18 يوليو 2005، الذي يتم القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990 والمتعلق بالولاية.	26

2005/10/19	70	قانون رقم 05-15 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-05 المؤرخ في 18 جمادى الثانية 1426 الموافق ل 18 يوليو 2005، والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005.	27
2006/15يناير	02	قانون رقم 05-17 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، والمتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-05 المؤرخ في 18 رجب 1426 الموافق ل 23 غشت 2005 والمتعلق بمكافحة التهريب.	28
2006/15يناير	02	قانون رقم 05-18 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 07-05 المؤرخ في 18 رجب 1426 الموافق ل 23 غشت 2005، الذي يحدد القواعد العامة التي تحكم التعليم في مؤسسات التربية والتعليم الخاصة.	29
2006/04/26	27	قانون رقم 06-07 المؤرخ في 17 أبريل 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-06 المؤرخ في 28 محرم 1427 الموافق ل 27 فبراير 2006 والمتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.	30
2006/04/26	27	قانون رقم 06-08 المؤرخ في 17 أبريل 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-06 المؤرخ في 29 محرم 1427 الموافق ل 28 فبراير 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.	31
2006/04/26	27	قانون رقم 06-09 المؤرخ في 17 أبريل 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 29 محرم 1927 الموافق ل 28 فبراير 2006 الذي يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين.	32
2006/11/15	72	قانون رقم 06-12 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006، والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.	33
2006/11/15	72	قانون رقم 06-13 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006 والمتعلق بحماية بعض الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض والمحافظة عليها.	34
2006/11/15	72	قانون رقم 06-15 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 84-10 المؤرخ في 09 جمادى الأولى 1404 الموافق ل 11 فبراير 1984 والمتعلق بالخدمة المدنية.	36
2006/11/15	72	قانون رقم 06-16 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 07-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 85-05 المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1405 الموافق ل 16 فبراير 1985 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها.	37
2006/11/15	72	قانون رقم 06-17 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 08-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 01 جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 غشت 2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار.	38
2006/11/15	72	قانون رقم 06-18 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 10-06 المؤرخ في 03 رجب 1427 الموافق ل 29 يوليو 2006، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 19 ربيع الأول 1426 الموافق ل 28 أبريل 2005 والمتعلق بالمحروقات.	39
2006/11/15	72	قانون رقم 06-19 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 11-06 المؤرخ في 06 شعبان 1427 الموافق ل 30 غشت 2006 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية.	40
2006/11/11	80	قانون رقم 06-20 المؤرخ في 11 ديسمبر 2006، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 09-06 المؤرخ في 06-05 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 الموافق ل 15 يوليو 2006، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 18 رجب 1426 الموافق في 23 غشت 2005 والمتعلق بمكافحة التهريب.	41
2007/04/22	26	قانون رقم 07-03 المؤرخ في 17 أبريل 2007، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-07 المؤرخ في 11 صفر 1428 الموافق ل 01 مارس 2007 والمتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.	42

2007/04/22	26	قانون رقم 04-07 المؤرخ في 17 أبريل 2007، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-07 المؤرخ في 11 صفر 1428 الموافق ل 01 مارس 2007، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 01-10 المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1422 الموافق ل 03 يوليو 2001 والمتضمن قانون المناجم.	43
2007/09/23	59	قانون رقم 09-07 المؤرخ في 19 سبتمبر 2007، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 09 رجب 1428 الموافق ل 24 يوليو 2007، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007.	44
2004/09/23	59	قانون رقم 10-07 المؤرخ في 19 سبتمبر 2007، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-07 المؤرخ في 06 شعبان 1428 الموافق ل 19 غشت 2007، المتعلق بالإعفاء المؤقت لعمليات استيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للاستهلاك، من الحقوق الجمركية ومن الرسم على القيمة المضافة.	45
2008/05/28	27	قانون رقم 10-08 المؤرخ في 26 مايو 2008، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-08 المؤرخ في 21 صفر 1429 الموافق ل 28 فبراير 2008، الذي يتم الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 01 جمادى الثانية 1422 الموافق 20 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها.	46
2008/10/08	58	قانون رقم 17-08 المؤرخ في 05 أكتوبر 2008، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 21 رجب 1429 الموافق ل 24 يوليو 2008 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.	47
2008/10/08	58	قانون رقم 18-08 المؤرخ في 05 أكتوبر 2008، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 الذي يعدل القانون رقم 01-01 المؤرخ في 06 ذي القعدة 1421 الموافق ل 31 يناير 2001 والمتعلق بعضو البرلمان.	48
2008/11/26	66	قانون رقم 20-08 المؤرخ في 23 نوفمبر 2008، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-08 المؤرخ في 01 رمضان 1429 الموافق ل 01 سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأماكن الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية.	49
2009/10/14	59	قانون رقم 05-09 المؤرخ في 11 أكتوبر 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-09 المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق ل 22 يوليو 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.	50
2009/10/14	59	قانون رقم 06-09 المؤرخ في 11 أكتوبر 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-09 المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق ل 22 يوليو 2009، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 05-12 المؤرخ في 28 جمادى الثانية 1426 الموافق ل 04 غشت 2005 والمتعلق بالمياه.	51
2009/10/14	59	قانون رقم 07-09 المؤرخ في 11 أكتوبر 2009 المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-09 المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق ل 22 يوليو 2009، الذي يعدل ويتمم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى 1422 الموافق ل 19 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.	52
2009/10/25	61	قانون رقم 08-09 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-09 المؤرخ في 06 رمضان 1430 الموافق 27 غشت 2009 والمتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.	53
2010/11/03	66	قانون رقم 07-10 المؤرخ في 27 أكتوبر 2010، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-10 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010 والمتضمن على قانون المالية التكميلي لسنة 2010.	54
2010/11/03	66	قانون رقم 08-10 المؤرخ في 27 أكتوبر 2010، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-10 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق 26 غشت 2010، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر 1416 الموافق ل 17 يوليو 1995 والمتعلق بالمحاسبة.	55
2010/11/03	66	قانون رقم 09-10 المؤرخ في 27 أكتوبر 2010، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-10 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010، الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 23 صفر 1417 الموافق ل 09 يوليو 1996 والمتعلق بقمع مخالفات التشريع والتنظيم الخاصين بالصراف و حركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.	56

2010/11/03	66	قانون رقم 10-10 المؤرخ في 27 أكتوبر 2010، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 04-10 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010، الذي يعدل ويتم الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق ل 26 غشت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض.	57
2011/11/03	66	قانون رقم 11-10 المؤرخ في 27 أكتوبر 2010، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق ل 26 غشت 2010 الذي يتم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فبراير 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.	58
2011/03/27	19	قانون رقم 05-11 المؤرخ في 22 مارس 2011، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1432 الموافق ل 23 فبراير 2011 والمتضمن رفع حالة الطوارئ.	59
2011/03/27	19	قانون رقم 06-11 المؤرخ في 22 مارس 2011، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-11 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1432 الموافق ل 23 فبراير 2011 الذي يتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.	60
2011/03/27	19	قانون رقم 07-11 المؤرخ في 22 مارس 2011، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1432 الموافق ل 23 فبراير 2011، الذي يعدل ويتم القانون رقم 91-23 المؤرخ في 29 جمادى الأولى 1412 الموافق ل 06 ديسمبر 1991 والمتعلق بمساهمة الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية.	61
2012/04/01	19	قانون رقم 09-12 المؤرخ في 26 مارس 2012، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-12 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1433 الموافق ل 13 فبراير 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان.	62
2012/04/01	19	قانون رقم 11-12 المؤرخ في 26 مارس 2012، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-12 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1433 الموافق ل 13 فبراير 2012، الذي يعدل ويتم القانون رقم 05-01 المؤرخ في 27 ذي الحجة 1425 الموافق ل 06 فبراير 2005 والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما.	63
01 أبريل 2015	19	قانون رقم 12-12 المؤرخ في 26 مارس 2012، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 03-12 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1433 الموافق ل 13 فبراير 2012 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012.	64
2015/12/20	67	قانون رقم 16-15 المؤرخ في 13 ديسمبر 2015، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-15 المؤرخ في 07 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليو 2015 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.	65
2015/12/20	67	قانون رقم 17-15 المؤرخ في 13 ديسمبر 2015، المتضمن الموافقة على الأمر رقم 02-15 المؤرخ في 07 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليو 2015، الذي يعدل ويتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 08 يونيو 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.	66

### **عدد الأوامر الصادرة بين دورتي البرلمان من 1997 إلى 2016:**

عدد الأوامر	الفترة الزمنية
14	الفترة التشريعية الرابعة من 1997 إلى 2002
35	الفترة التشريعية الخامسة من 2002 إلى 2007
21	الفترة التشريعية السادسة من 2007 إلى 2012
02	الفترة التشريعية السابعة من 2012 إلى 2016
72	المجموع

المصدر:

الأمانة العامة للحكومة: [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz) موقع المجلس الشعبي الوطني: <http://www.apn.dz>  
الموقع الرسمي لوزارة العلاقة مع البرلمان: [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)

## الملحق الثاني

قوانين المالية التكميلية الصادرة من طرف رئيس الجمهورية بأمر من 2002 الى 2015:

السنة المالية	قانون المالية التكميلية
01 سنة 2002	أمر رقم 01-02 مؤرخ في 25 فبراير 2002، والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، ج ر عدد 28، الصادر في 28 أبريل 2002.
02 سنة 2005	أمر رقم 05-05 مؤرخ في 25 يوليو سنة 2005 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج ر عدد 52، الصادر في 2005.
03 سنة 2006	أمر رقم 04-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، ج ر عدد 47، الصادرة في 19 يوليو 2006.
04 سنة 2007	أمر رقم 03-07 مؤرخ في 24 يوليو 2007، ج ر عدد 47، المتضمن القانون التكميلي لسنة 2007.
05 سنة 2008	أمر رقم 02-08 مؤرخ في 24 يوليو 2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج ر عدد 42، الصادر في 27 يوليو 2008.
06 سنة 2009	أمر رقم 01-19 مؤرخ في 22 يوليو سنة 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44، الصادر في 26 يوليو 2009.
07 سنة 2010	أمر رقم 01-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر عدد 47، الصادر في 29 أوت 2010.
08 سنة 2012	أمر رقم 03-12 المؤرخ في 13 فبراير 2012 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012، ج ر عدد 80، الصادر في 01 أبريل 2012.
09 سنة 2015	أمر رقم 01-15 مؤرخ في 23 يوليو 2015 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج ر عدد 40، الصادر في 2015.

المصدر:

الأمانة العامة للحكومة: [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)

موقع المجلس الشعبي الوطني: <http://www.apn.dz>

الملحق الثالث

جدول يوضح إخطارات المجلس الدستوري في إطار رقابة دستورية القوانين منذ سنة (1989 إلى غاية 2016):

الإخطارات الإختياريّة				الإخطارات الإلزامية	مجموع الإخطارات	السّنوات
إخطارات رئيس مجلس الأمة	إخطارات رئيس الم. ش. و	إخطارات رئيس. ج	العدد الإجمالي للإخطارات الإختياريّة			
/	02	02	04	02	06	1989
/	00	00	00	00	00	1990
/	00	01	01	00	01	1991
/	00	00	00	00	00	94-92
/	00	01	01	00	01	1995
00	00	00	00	00	00	1996
00	00	01	01	03	04	1997
01	00	00	01	04	05	1998
00	00	00	00	02	02	1999
00	00	01	01	02	03	2000
00	00	01	01	00	01	2001
00	00	00	00	02	02	2002
00	00	00	00	01	01	2003
00	00	00	00	03	03	2004
00	00	00	00	01	01	2005
00	00	00	00	00	00	2006
00	00	00	00	02	02	2007
00	00	00	00	01	01	2008
00	00	00	00	00	00	10-09
00	00	00	00	05	05	2011
00	00	00	00	02	02	2012
00	00	00	00	00	00	14-13
00	00	00	00	03	03	16-15
01	02	07	10	33	43	المجموع

## الملحق الرابع

جدول يوضح النصوص المخاطر بها في إطار الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا  
(منذ سنة 1958 إلى غاية مارس 2015):

المجموع العام	النصوص المخاطر بها عن طريق الدفع بعدم الدستورية	النصوص التي تم الإخطار بها عن طريق الرقابة السابقة					السنوات
		المجموع	النظام الداخلي لغرفتي البرلمان	الاتفاقية	القوانين العادية	القوانين العضوية	
34	/	34	16	00	13	05	67-58
55	/	55	09	02	21	23	76-68
142	/	142	09	01	16	116	87-77
161	/	161	22	03	30	106	97-88
164	/	164	11	06	27	120	07-98
12	/	12	02	00	01	09	2008
26	/	26	03	00	06	17	2009
88	64	24	00	00	09	15	2010
133	110	23	02	00	06	15	2011
91	74	17	00	01	04	12	2012
88	66	22	01	00	06	15	2013
91	67	24	02	00	03	19	2014
24	21	03	00	00	00	03	2015
1109	402	707	77	13	142	475	المجموع

المصدر: الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي

[www.conseil-contitutionnel.fr](http://www.conseil-contitutionnel.fr)

## الملحق الخامس

قرار رقم 02/ق.أ/م.د/2000 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق ل 27 فبراير سنة 2000، المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق ل 31 مايو 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.

إن المجلس الدستوري؛

- بناء على إخطار رئيس الجمهورية، وطبقاً لأحكام المادة 166 من الدستور، بالرسالة المؤرخة في 23 فبراير 2000 والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري، بتاريخ 18 ذي القعدة عام 1420 الموافق ل 23 فبراير سنة 2000 تحت رقم 21/2000 س.إ يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.

- وبناء على الدستور، لاسيما في مواده المادة 15، 18 (الفقرة الثانية)، 78 (البند التاسع)، 79 (الفقرة الأولى)، 101 (الفقرة الثانية)، 122 (البند العاشر)، 163 (الفقرة الأولى)، 165 (الفقرة الأولى)، 166، 167 (الفقرة الأولى)، 169 و179.

- وبمقتضى النظام المؤرخ في 05 محرم عام 1410 الموافق ل 07 غشت سنة 1989 الذي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري، المعدل والمتمم.

وبعد الاستماع إلى المقرر؛

- اعتباراً أن الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق ل 31 مايو سنة 1997، موضوع إخطار، قد أنشأ جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر الكبرى" و"الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما بموجب أحكامه.

- واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين أقرّ في المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما.

- واعتباراً أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد خوّل المشرع، بمقتضى المادة 122 البند (10) من الدستور صلاحية التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد فإنه يتعين عليه، حين ممارسة هذه الصلاحية، أن يتقيد بأحكام المادة 15 (الفقرة الأولى) من الدستور.

- واعتباراً أنه إذا كان بإمكان المشرع أن يحدّد قواعد تنظيم وسير وعمل خاصة بمدينة الجزائر العاصمة، انطلاقاً من مركزها الدستوري وفقاً للمادة 04 من الدستور، فإن عليه أن يتقيّد بأحكام الدستور في الموضوع.

- واعتباراً بالنتيجة، أن المشرع حين أنشأ جماعتين إقليميتين تدعيان "محافظة الجزائر الكبرى" و "الدائرة الحضرية" وحدّد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعمليهما، يكون قد خالف أحكام الدستور لاسيما المواد 15 (الفقرة الأولى)، 18 (الفقرة الثانية)، 78 البند التاسع، 79 (الفقرة الأولى) و 101 (الفقرة الثانية) منه.

يقرّر:

- التّصريح بأن الأمر رقم 79-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق ل 31 مايو سنة 1997 المحدّد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، موضوع إخطار، غير دستوري.

ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.  
بهذا تداول المجلس الدستوري في جلساته المنعقدة بتاريخ 18، 19، 20، 21، 22 ذي القعدة عام 1420 الموافق ل 23، 24، 25، 26، 27 فبراير سنة 2000.

سعيد بوشعير

رئيس المجلس الدستوري

موقع المجلس الدستوري: <http://www.conseil-constitutionnel.dz>

# قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر:

أ- التشريع الأساسي:

(1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، المؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

(2) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بمقتضى الأمر رقم [76-97] المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق ل 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، عدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم [89-18] المؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق ل 28 فبراير 1989، ج ر ج ج، عدد 9، الصادرة في 1 مارس 1989.

(4) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم [96-438] المؤرخ في 20 رجب عام 1917 الموافق ل 7 سبتمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه لاستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج، عدد 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم [16-01] المؤرخ في 26 جمادى عام 1437 الموافق ل 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج ر ج ج، عدد 14، الصادرة في 7 مارس 2016.

(5) الدستور الفرنسي لسنة 1958 (مترجم)، ترجمة: المستشار الدكتور إيهاب مختار محمد فرحات الصادر في 4 أكتوبر 1958، المعدل بدستور 2008 الصادر في 23 جويلية 2008.

(6) دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971، ج ر ج م، عدد 36 مكرر (أ)، الصادر في 22 رجب عام 1391 الموافق ل 12 سبتمبر 1971.

ب- التشريع العادي:

(1) القانون العضوي رقم [98-01] المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، عدد 37، الصادر في 01 جوان 1998.

- 2) القانون العضوي رقم [99-02] المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق ل 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، عدد 15، الصادرة في 9 مارس 1999.
- 3) القانون العضوي رقم [11-13] المؤرخ في 3 رمضان عام 1432 الموافق ل 26 مارس 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي [98-01] والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، عدد 43، الصادرة في 03 ماي 2011.
- 4) القانون العضوي [16-10] المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 أوت 2016، والمتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
- 5) القانون العضوي [16-12] المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، عدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016.
- 6) القانون العضوي [18-02] المؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق ل 4 مارس 2018، يعدل ويتمم القانون العضوي [98-01] المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، عدد 15، الصادرة في 7 مارس 2018.
- 7) القانون [84-17] المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق ل 07 جويلية 1984، المتضمن قانون المالية، ج ر ج ج، عدد 28، الصادرة في 10 جويلية 1984.
- 8) القانون رقم [08-09] المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فيفري 2008، والمتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، عدد 21، الصادرة في 23 أفريل 2008.

ج- التشريع التنظيمي:

- 1) المرسوم التنفيذي رقم [98-261] المؤرخ في 7 جمادى الأولى عام 1419 الموافق ل 29 ماي 1998 يحدّد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر ج ج، عدد 37، الصادرة سنة 1998.
- 2) النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في أولى ذي القعدة عام 1438 الموافق ل 25 جويلية 2017، ج ر ج ج، عدد 49، الصّادرة في 22 أوت 2017.
- 3) النظام المحدّد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج ر ج ج، عدد 29، الصّادرة في 11 مايو 2016.

ثانياً: قائمة المراجع:

أ- الكتب:

- 1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، الدار الجامعية، بيروت، دون تاريخ نشر.
- 2) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دون طبعة، مؤسسة الكتاب الوطني، الجزائر، 1989.
- 3) إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 4) إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان-، 2009.
- 5) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 6) جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دون طبعة، دون دار نشر، القاهرة،
- 7) جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنّظم السياسية، الطبعة الأولى، العارف للمطبوعات، بيروت-لبنان-، 2010.
- 8) حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان-، 2008.

- (9) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، شركة ناس للطباعة، مصر، 2006.
- (10) —، القانون الدستوري-النظرية العامة-، الطبعة الأولى، دون دار نشر، دمشق، 2009.
- (11) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان-، 2009.
- (12) رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، دون طبعة، منشأة الناشر للمعارف، الإسكندرية، 2006.
- (13) سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان-، 2001.
- (14) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظام السياسي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 1993.
- (15) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- (16) عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، دون طبعة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس-لبنان-، 2002.
- (17) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر الأوروبي)، دون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، دون تاريخ نشر.
- (18) —، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، دون طبعة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت-لبنان-، 1995.
- (19) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- (20) —، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود (دراسة مقارنة: تاريخية، قانونية، سياسية)، دون طبعة، دار الهدى، الجزائر، 2006.

- (21) ———، الوجيز في القانون الدستوري الدساتير الجزائرية (نشأة-فقهاً-تشريعاً)، (دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)، طبعة جديدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- (22) ———، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، د ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- (23) عز الدين بغدادى، الاختصاصات الدستورية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009.
- (24) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان (بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996)، دون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- (25) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، طبعة ثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- (26) ———، القرار الإداري (دراسة تشريعية، قضائية، فقهية)، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- (27) ———، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في التشريع الجزائري)، الطبعة الثانية، دار ريحانة، الجزائر، 1999.
- (28) فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، 2008.
- (29) ———، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- (30) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية، دون طبعة، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- (31) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- (32) ———، القرارات الإدارية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- (33) ———، يسري أبو العلاء، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

- 34) محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 35) محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري (الدول-الحكومة-الدستور)، دون طبعة، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، دون تاريخ نشر.
- 36) —، النظم السياسية، طبعة منقحة، دار العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008.
- 37) محمد محمد عبده إمام، الوجيز في شرح القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 38) محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية-مصر-، 2014.
- 39) مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006.
- 40) مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- 41) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992.
- 42) مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية (على ضوء التعديل الدستوري الأخير 06 مارس 2016 والنصوص الصادرة تبعا لذلك)، دون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
- 43) —، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2007.
- 44) —، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.
- 45) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، طبعة جديدة ومنقحة، دار الهدى، الجزائر، 2007.

- 46) نزيه رعد، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية)، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
- 47) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى (الإصدار الرابع)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
- ب- الأطروحات والمذكرات:
- ب1- أطروحات الدكتوراه:
- 1) ججيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري-تيزي وزو-، د ت م.
- 2) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق- دمشق-، 2005-2006.
- 3) خالد بالجيلالي، السلطة التقديرية للمشرع (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2016-2017.
- 4) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم في العلوم القانونية (تخصص قانون عام)، جامعة باتنة، 2011-2012.
- 5) سليمة مسراتي، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2009-2010.
- 6) عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي-الجزائر، 2013-2014.
- 7) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر-باتنة-، 2009-2010.

- 8) فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الانظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر-1-، 2016-2017.
- 9) فواز لجلط، الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الشرعية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة الجزائر-1-، كلية الحقوق-يوسف بن خدة-، 2014-2015.
- 10) لزرق حبشي، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمانياتها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2012-2013.
- 11) محمد أميوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية-تيزي وزو، 07 ديسمبر 2013.
- 12) محمد علي سيدرة، الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، جامعة الجزائر-1-، كلية الحقوق-بن عكنون-، 2013-2014.
- 13) ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2015-2016.
- 14) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2011-2012.
- ب2- رسائل ومذكرات الماجستير:**
- 1) إبراهيم بلمهيدي، المجالس الدستورية في دول المغرب العربي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق-بن يوسف بن خدة-، 2008-2009.
- 2) إبراهيم تونصير، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، مذكرة مكملة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيذر-بسكرة-، 2013-2014.

- (3) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، 2007-2008.
- (4) أحمد كريوعات، حماية المجلس الدستوري للحقوق والحريات الأساسية، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية-ورقلة-، 2014-2015.
- (5) أحمد ولد عبد الرحمن، الرّقابة على الأموال العمومية (دراسة مقارنة بين الجزائر وموريتانيا)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-، 2007-2008.
- (6) إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر-بن عكنون-، 2010-2011.
- (7) توفيق بوقرين، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً-الجزائر نموذجاً-، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة العقيد الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية-باتنة-، 2011-2012.
- (8) حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم -بسكرة-، 2009-2012.
- (9) دنيا بوسالم، الرّقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق-عنابة-، 2006-2007.
- (10) رابح بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري-تنظيمه وطبيعته-، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة منتوري- قسنطينة-، 2004-2005.
- (11) رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد -تلمسان -، 2011-2012.
- (12) سعاد حافظي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد -تلمسان-، 2007-2008.

- 13) سعاد رايح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، 2007-2008.
- 14) عزيز جمام، عدم فاعلية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية - تيزي وزو -، د ت م.
- 15) علي بن موسى، الحق في الاعلام في الظروف الاستثنائية (دراسة وصفية تحليلية مقارنة من خلال نصوص والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والممارسة الجزائرية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في التشريعات الإعلامية، جامعة الجزائر -3-، 2013-2014.
- 16) فرحات سعدي، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ماي 2002.
- 17) كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011-2012.
- 18) لونس مزياي، انتقاء السيادة الشعبية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 12 ديسمبر 2012.
- 19) ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية - باتنة -، 2003-2004.
- 20) محمد صدراتي، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر -1-، 2013-2014.
- 21) محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه (فرع القانون العام)، جامعة أمحمد بوقرة، كلية الحقوق - بومرداس -، د ت م.

- 22) محمد قداري، مساهمة المجلس الدستوري في تكريس دولة القانون، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق-بن عكنون-، 2010-2011.
- 23) محمد ياهو، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، مدرسة الدكتوراه للقانون الأساسي والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو-، 05-12-2013.
- 24) مصطفى بن جلول، الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر-1-، كلية الحقوق، 2000-2001.
- 25) مصطفى رباحي، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق (فرع القانون العام)، جامعة منتوري-قسنطينة -، 2004-2005.
- 26) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر-بسكرة -، 2013-2014.
- 27) موسى بودهان، عملية تنظيم السلطة في ضوء التعديل الدستوري لعام 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق (فرع قانون المؤسسات)، جامعة الجزائر-1-، 2013-2014.
- 28) ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان-، 2010-2011.
- 29) نريمان مكناش، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية (الجزائر-المغرب-تونس)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر-1-، كلية الحقوق، مدرسة الدكتوراه (فرع الدولة والمؤسسات العمومية)، 2014-2015.
- 30) نعيمة لحر، التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية وتأثيره على استقلالية السلطة التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي- تبسة-، 2005-2006.

31) نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري-قسنطينة -، 2005-2006.

32) ياسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي -دراسة مقارنة-، مذكرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر - بسكرة-، 2014-2015.

### ج- المقالات العلمية:

1) أحمد بركات، وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في حال منع القانون، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-، العدد 01، جانفي 2009.

2) إسماعيل جابوربي، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، العدد 14، جانفي 2016.

3) آمنة قريش، سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة -خميس مليانة-، العدد 08، 24 ديسمبر 2017.

4) جازية صاش، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، جويلية 2008.

5) حفيظ نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-، كلية الحقوق، العدد 10، جانفي 2014.

6) حورية لشهب، الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية-بسكرة-، العدد 04، مارس 2008.

7) خالد دهينة، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال الرقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 25، مارس 2010.

- 8) خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، العدد 06، جوان 2016.
- 9) رابح العروسي، قراءة نقدية حول التشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر-3، العدد 04، جوان 2014.
- 10) رشيدة العام، المجلس الدستوري: التشكيل والصلاحيات، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية-بسكرة-، العدد 07، فيفري 2005.
- 11) رياض دنش، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 1996، جامعة محمد خيضر- بسكرة-، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، مارس 2008.
- 12) الطاهر زواقري وشعيب محمد توفيق، (الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة-، العدد 05، جانفي 2016.
- 13) سعاد عمير، دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي-، العدد 14، أكتوبر 2016.
- 14) سفيان عرشوش، علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة، العدد 03، جوان 2015.
- 15) سليمة مسراتي، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، جامعة وهران 2 -محمد بن أحمد-، العدد الثالث، 2014.
- 16) سمير شعبان وأحمد غراب، مجال التشريع بالأوامر على ضوء المادة 124 من دستور 1996، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 07، 05 سبتمبر 2015.

- 17) شهرزاد بوسطلة وجميلة مدور، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 04، مارس 2008.
- 18) عبد الجليل مفتاح، حلّ المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 11، 07 ماي 2007.
- 19) عبد الحليم مرزوقي وصالح بنشوري، التعديل الدستوري الجزائري الجديد ومبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 14، أكتوبر 2016.
- 20) عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
- 21) عبد العالي حاحة و أمال يعيش تمام، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 04، مارس 2008.
- 22) عبد العالي حاحة و أمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظلّ التعديل الدستوري 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي-، الجزائر، عدد 14، أكتوبر 2016.
- 23) عبد العزيز راجي، آلية الرقابة على دستورية القوانين وتأثيرها في الإصلاحات السياسية والقانونية للدول العربية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور- خنشلة-، العدد 03، جانفي 2015.
- 24) عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين-سطيف 2، العدد 24، 1 جوان 2017.
- 25) عبد القادر معيفي، المجلس الدستوري في إطار دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور، كلية الحقوق والعلوم السياسية-الجلفة-، العدد الثالث، 01 مارس 2016.

- 26) عصام سليمان، إشكالية الرقابة على دستورية القوانين، منشورات المجلس الدستوري، الكتاب السنوي المجلد 06، لبنان، 2012.
- 27) عليان بوزيان، آلية الدّفع بعدم الدستورية وأثرها في تفعيل العدالة الدستورية، مجلة المجلس الدستوري، جامعة تيارت، كلية الحقوق، العدد 02، 2013.
- 28) عمر عبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق (المعهد العالي للعلوم السياسية)، المجلد 17، العدد 02، 2001.
- 29) فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في تعديل 07-02-2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي-، عدد 14، أكتوبر 2016.
- 30) فريد علوش ونبيل قرقوز، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 04، 03 مارس 2008.
- 31) فريدة بن يونس، العفو الشامل والاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في القانون الجزائري، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 07، نوفمبر 2011.
- 32) فيصل شنتاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (2003-2009)، مجلة جامعة النجاح في الأبحاث (العلوم الإنسانية)، مجلد 25 (9)، الأردن، 2011.
- 33) ليندة أونيسي، التعديل الدستوري لسنة 2016 وأثره في تطوير الرقابة الدستورية في الجزائر، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور-خنشلة-، العدد 06، جوان 2016.
- 34) محمد لمين لعجال أعجال، حدود الرقابة الدستورية: مقارنة في النظم المقارنة، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 04، مارس 2008.
- 35) مديحة الفحلة، نظرية الظروف الاستثنائية بين مقتضيات الحفاظ على النظام العام والتزام حماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد 14، جانفي 2017.

36) مصطفى بلعور، المؤسسة التشريعية في الجزائر بين التعديلات الدستورية والممارسة السياسية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي، العدد 07، جوان 2013.

37) وسيلة وزاني، عملية الرقابة الدستورية على النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، نوفمبر 2010.

38) وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري-حالة غيبة البرلمان- (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012.  
د- المداخلات:

\* سمير ولد باحمو، المرتكزات المالية والاقتصادية لقانون المالية 2015، ملخص مداخلة، جامعة احمد دراية-أدرار-، ندوة علمية لطلبة الدكتوراه حول المالية العامة بعنوان (قانون المالية 2015 ورهانات الاقتصادية)، 08 فبراير 2016.

ه- المواقع الإلكترونية:

- 1) الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني : [www.apn.dz](http://www.apn.dz)
- 2) الموقع الرسمي لمجلس الأمة : [www.majliselouma.dz](http://www.majliselouma.dz)
- 3) الموقع الرسمي لوزارة العلاقة مع البرلمان : [www.mrp.gov.dz](http://www.mrp.gov.dz)
- 4) الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة : [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)
- 5) الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الجزائري : [www.conseil-constitutionnel.dz](http://www.conseil-constitutionnel.dz)
- 6) الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي : [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

خلاصة الموضوع

## خلاصة الموضوع:

لقد كان التطبيق العملي لمبدأ الفصل بين السلطات ولادة لعديد الأنظمة السياسية، ولعل أهمها النظام المختلط أو الشبه رئاسي، الذي يقتضي وجود ثلاث سلطات على مستوى الدولة تختص كل واحدة منها بعمل معين. فمع مرور الزمن أصبح من العسير أن تضطلع السلطة التشريعية ولوحدها بمهمة صنع القانون، تحت أسقف كل الظروف التي تشهدها الدولة، الأمر الذي دفع غالبية الدساتير الجزائرية إلى تمكين رئيس الجمهورية على إثر مقتضيات مستعجلة من التدخل في المجال التشريعي المحجوز أساساً للبرلمان، وذلك عن طريق الأوامر التي شكّلت اللبنة الأساسية لتقوية وتوسيع الاختصاص التشريعي للرئيس، لاسيما أمام ضعف تلك الضوابط القانونية، ناهيك عن عدم فاعلية ونجاعة الآليات الرقابية المكرسة للحدّ من هذه السلطة خاصّة في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016.

**الكلمات المفتاحية:** رئيس الجمهورية، البرلمان، المجال التشريعي، الضوابط القانونية، الآليات الرقابية.

## Résumé :

L'application pratique du principe de la séparation des pouvoirs a donné naissance à de nombreux systèmes mixtes ou semi-présidentiels, qui exigent l'existence de trois autorités au niveau de l'Etat, chacune avec une tâche spécifique. Ce qui a conduit la majorité des constitutions algériennes à permettre au président de la République, suite à des exigences urgentes d'intervenir dans le domaine législatif réservé au parlement, à travers les ordres, qui constituaient les éléments de base pour renforcer et étendre la compétence législative du président, En particulier devant la faiblesse de ces contrôles juridiques, sans parler de l'inefficacité de l'efficacité et surtout à la lumière de l'amendement constitutionnel pour l'année 2016 consacrée à la réduction des mécanismes d'autorité de régulation.

# فهرس المحتويات

## فهرس المحتويات

رقم الصفحة	المحتوى
6 - 1	مقدمة
63 - 7	الفصل الأول: الأوامر التشريعية حق دستوري لرئيس الجمهورية
36 - 8	المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
21 - 8	المطلب الأول: انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأوامر
16 - 9	الفرع الأول: إنعدام التفويض التشريعي من السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية
21 - 16	الفرع الثاني: إنعدام تفويض الأوامر من رئيس الجمهورية إلى الوزير الأول
36 - 21	المطلب الثاني: مبررات منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر
29 - 22	الفرع الأول: المبررات التاريخية والمالية
33 - 29	الفرع الثاني: المبررات العملية والعلمية
36 - 33	الفرع الثالث: المبررات السياسية والدستورية
63 - 37	المبحث الثاني: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر
53 - 38	المطلب الأول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في وجود البرلمان
45 - 38	الفرع الأول: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية
53 - 45	الفرع الثاني: تقييد سلطة رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية
35 - 53	المطلب الثاني: القيود الواردة على سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان
59 - 53	الفرع الأول: القيود الموضوعية لغياب البرلمان
63 - 59	الفرع الثاني: القيود الإجرائية لغياب البرلمان
64	خلاصة الفصل الأول
138-65	الفصل الثاني: آليات الرقابة على الأوامر التشريعية

## فهرس المحتويات

90 - 66	المبحث الأول: رقابة مجلس الدولة على الأوامر التشريعية
74 - 66	المطلب الأول: الدور الإستشاري لمجلس الدولة
71 - 68	الفرع الأول: نطاق ومجال الإستشارة
74 - 71	الفرع الثاني: غياب الدور الاستشاري لمجلس الدولة بالنسبة للأوامر التشريعية
74	الفرع الثالث: تفعيل الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016
90 - 75	المطلب الثاني: الدور القضائي لمجلس الدولة
78 - 75	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف العادية
85 - 79	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية
90 - 85	الفرع الثالث: موقف القضاء من الرقابة على الأوامر التشريعية
116-91	المبحث الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية
100-92	المطلب الأول: الأوامر التشريعية المتخذة في غيبة البرلمان
97 - 93	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية في شكلها الإجرائي
100-97	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي
116-100	المطلب الثاني: الأوامر التشريعية الصادرة أثناء وجود البرلمان
107-100	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر المالية
116-107	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على التشريع الاستثنائي
138-117	المبحث الثالث: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية
135-118	المطلب الأول: الإخطار كآلية لتحريك رقابة المجلس الدستوري
130-119	الفرع الأول: دور الإخطار في تقييد الاختصاص الرقابي للمجلس الدستوري
135-130	الفرع الثاني: الدفء بعدم دستورية القوانين آلية مفعلة لرقابة المجلس الدستوري
138-135	المطلب الثاني: دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر التشريعية
139	خلاصة الفصل الثاني

## فهرس المحتويات

143-140	الختامة
-	قائمة الملاحق
-	قائمة المصادر والمراجع
-	خلاصة الموضوع
-	فهرس المحتويات