

## أثر التشريع بالأوامر في الدساتير الجزائرية على الحريات السياسية The impact of legislation by orders in the Algerian constitutions on political freedoms

د/ بن عيسى قدور\*

جامعة مستغانم / الجزائر

Benaissa.mosta@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2021/05/19- تاريخ القبول: 2021/06/03- تاريخ النشر: 2021/06/20

### الملخص:

ضع يعتبر البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل للتشريع، على خلفية إنه هيئة ممثلة لإرادة الشعب بواسطة ممثليه المنتخبين، النص على منح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية ولو بشروط مع إمكانية تفويضها، يقيد السيادة التشريعية للبرلمان، وينسحب على المساس بحقوق الإنسان كمواطن في التعبير عن إرادته الحرة .

أقرت الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر، وتدرجت في توسيع هذه الصلاحية، كما تدرجت فيلا القيود على ممارستها منذ دستور 1963 ما عدا دستور 1989 الذي ألغها على أساس التوجه نحو نظام برلماني يوازي بين السلطات. نقف على مدى تأثير التشريع بالأوامر بإعتباره يستمد مصدره مباشرة من المادة الدستورية ولا يخضع للرقابة البرلمانية، وبالتالي قد يحدث سلطة تشريعية موازية للبرلمان عوض سلطة متعاونة ومكملة .

الكلمات المفتاحية: السيادة البرلمانية؛ التشريع بأوامر؛ مبدأ الفصل بين السلطات؛ القيود القانونية؛ الموافقة البرلمانية؛ حقوق الإنسان؛ حرية التعبير.

**Abstract:**

Parliament is considered the owner of the original competence for legislation, on the background that it is a body that represents the will of the people through its elected representatives, stipulating that this power be granted to the President of the Republic, even if with conditions and the possibility of delegating it, restricts the legislative sovereignty of Parliament, and with draws from in fringing on human rights as a citizen to express his free will.

The Algerian constitutions of the President of the Republic approved legislation by decree, gradually expanding This authority, and the restrictions on its practice have gradually increased since the 1963 Constitution, with the exception of the 1989 Constitution, which abolished it on the basis of moving toward a parliamentary system that equates the powers. We stand on the extent of the influence of legislation by orders, considering that it derives its source directly from the constitutional article and is not subject to parliamentary oversight, and therefore a parallel legislative authority may occur to Parliament instead of a cooperative and complementary authority.

**Keywords:** Parliamentary sovereignty - Legislation by orders - Principle of separation of powers - Legal restrictions – Parliamentary approval - Human rights - Freedom of expression.

مقدمة :

من الثابت عمليا أن إصدار الأوامر يبرر بأسباب سياسية، تفاديا لخلافات سياسية أثناء المناقشة أو الشك في رفضها من قبل البرلمان.

أجمعت الدساتير الجزائرية على إعتبار سلطة التشريع صلاحية أصيلة للبرلمان، ومنحت لرئيس الجمهورية بدون تحفظ التشريع بأوامر في الحالات الإستثنائية التي تبررها الوضعيات الصعبة والإستعجالية قصد المحافظة على إستقلالية الأمة ومؤسسات الدولة .

تندرج الدراسة في الوقوف على إبراز صلاحية التشريع بالأوامر وتأثيرها على الإختصاص الأصيل للبرلمان و من ثم تأثيرها على حقوق الإنسان في المجتمع بإعتباره مواطنا، يتمتع بحرية التعبير عن إرادته من خلال ممثلين منتخبين في البرلمان ، يبقى دستور 1989 الوحيد الذي ألغى التشريع بأوامر و دستور 1963 الذي لم يمنح صلاحية لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الأوامر إلا بتفويض البرلمان.

قيد المشرع الدستوري إصدار الأوامر في الوضعيات العادية بقيود تدرجت بالنظر إلى درجة إعتداد مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، نتساءل عن مدى فاعلية هذه القيود في تحقيق التوازن بين السلطات؟ إلا أن مسائل قد تشكل تغرات قانونية، تستوجب التكفل بها دستوريا ؛ إشكاليات : مواضيع التشريع بأوامر؟ الموافقة البرلمانية على الأوامر؟ تقييد السيادة البرلمانية في التشريع؟ .

يقع رفض البرلمان للأوامر في حالات نادرة، لأن السلطة التنفيذية تتفادى عرض نصوص من شأنها أن ترفض، حتى لا يستنتج تفوق الهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية، يستوجب الرفض التساؤل عن تحديد مدى تمتع الأوامر بالصفة القانونية من تاريخ صدورها إلى غاية إلغائها، كما أن النص على

الموافقة بالصيغة الدستورية، يثير مسألة الأوامر التي لم تقدم للموافقة و ما  
ينجم عنها من تناقض بين النص الذي لم يعرض و النص الذي يعد لاغيا .

يشجع عدم عرض الأوامر على البرلمان السلطة التنفيذية، إذا ما  
استشعرت رفضه من قبل البرلمان وبالتالي تفضل عدم عرضه ، حتى يبقى ساري  
المفعول و ينتج آثاره القانونية، مادام أن الدستور لم يحدد الجهة المسؤولة عن  
التأخر في عرضه و لم تحدد المدة المتعلقة بعدم التوافق عليه من قبل البرلمان .

نعمتد أساسا لبلوغ أهداف الدراسة على تحليل المادة الدستورية الواردة  
في الدساتير الجزائرية و تقييمها ، من خلال المحاور الآتية :

أولا : التشريع بالأوامر مقيد لصلاحيات البرلمان و حرية الإنسان .

ثانيا : تقييم تأثير التشريع بالأوامر على سلطة التشريع و حرية التعبير .

**أولا : التشريع بالأوامر مقيد لصلاحيات البرلمان و حرية الإنسان**

يضعف التشريع بالأوامر مركز السلطة التشريعية تجاه رئيس الجمهورية  
، بإعتبار السلطة التشريعية أصيلة للبرلمان، استعمل التشريع بالأوامر في إطار  
التعديل الدستوري لسنة 1996 إستعمالا مبالغا فيه ، حد من صلاحيات  
البرلمان التشريعية و الرقابية .

**1/ التشريع بالأوامر مقيد لصلاحيات البرلمان**

يحد منح صلاحية التشريع بالأوامر من السيادة البرلمانية في تمثيل إرادة  
الشعب ، بما تخوله للسلطة التنفيذية من تعديل أو إصدار القوانين بموجب  
نصوص ذات صبغة تنفيذية.، إعتد هذا الأسلوب قبل الإستقلال في فرنسا  
(مراسيم قوانين وردت في دستور 1946 ) ، بمناسبة منح السلطة التنفيذية  
التشريع بأوامر في إطار تنفيذ البرامج الحكومية، على ان تعرض على البرلمان

للمصادقة<sup>(1)</sup>، توسع إصدار النصوص التنفيذية لاحقا بموجب أوامر ذات طبيعة تشريعية و بالتالي إنحصرت صلاحيات البرلمان في التشريع لمواضيع محددة منصوص عليها دستوريا .

عمق تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القوانين و اقتراحها و مناقشتها و حتى الإعتراض عليها من سيادة البرلمان ، كما أن منح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر ما بين دورات البرلمان أو شغوره ضيق مجال صلاحيات الهيئة التشريعية ، أخل هذا التراكم لصلاحيات رئيس الجمهورية بمبدأ الفصل بين السلطات (السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية) .

يملك الشعب في الديمقراطيات الحالية السيادة و يمارس السلطة ، عن طريق الإستفتاء المباشر أو عن طريق هيئة منتخبة تمثل إرادته من خلال التصويت على القوانين ، منح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية قد يبررها إنتخاب رئيس الجمهورية رغم تقليصها لصلاحيات البرلمان كهيئة أصيلة للتشريع.

## 2/ التشريع بالأوامر في الدساتير الجزائرية مقيد لحرية الإرادة الشعبية

حصر دستور 1963 التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية بمناسبة خطر وشيك يهدد إستقلال الأمة ومؤسسات الدولة<sup>(2)</sup>، وإمكانية تقديم طلب تفويض من البرلمان محدد المدة بإعتباره السلطة التشريعية الأصيلة و الوحيدة ، مقيدا طلب التفويض بإجراء قبلي يتمثل في إتخاذ الأمر في مجلس الوزراء و إجراء

<sup>1</sup> Perlot.M,Boulouis. J, institutions politique et droit constitutionnel, ed, Dallos, paris, France, pp800, 801.

2 المادة 59 من دستور 10 سبتمبر 1963" في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية إتخاذ إجراءات إستثنائية بقصد حماية إستقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية، يجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه".

بعدي يتمثل في عرضه على البرلمان في أجل ثلاثة أشهر<sup>(3)</sup>، منح دستور 1963 هامش واسع يضمن حقوق المواطن السياسية في التعبير عن إرادته الحرة من خلال أعضاء البرلمان كممثلين ينوبون عن إرادته، ماعدا الحالات الإستثنائية التي تبررها منطقيا الضرورة والإستعجال .

وحدد دستور 1976 السلطة و قسمها إلى وظائف و إعتبر الأوامر مصدر للقوانين بحيث تتخذ التدابير الحكومية على شكل مراسيم و أوامر و تعتبر هذه الأخيرة تشريعات تصدر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup>، بشرط أن تعرض في أول دورة للموافقة عليها، يستنتج أن الأوامر تكتسب صفة القوانين في حالة الموافقة عليها حيث لا يمكن تعديلها أو إلغائها إلا بموجب قانون ، و في حالة الرفض تراجع الأوامر المقدمة للبرلمان إلى صنف الأعمال الإدارية التنظيمية، وتثار مسألة تنفيذها و تطبيقها في الفترة ما بين تقديمها للبرلمان و رفضها من قبل هذا الأخير.

عدل القانون 06/79 المؤرخ في 07 جويلية 1979 المتضمن التعديل الدستوري تفويض جزئي من صلاحيات رئيس الجمهورية إلى نائبه أو نوابه، بما فيها إصدار الأوامر، مما يعمق من تضيق دائرة مجال تشريع البرلمان ، و بالتالي

---

3 المادة 58 من دستور 1963 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محدودة حق إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة اشهر".

4 المادة 153 من دستور 22 نوفمبر 1976 " لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة و أخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة ، و المادة 153 من التعديل الدستوري الموافق عليه في إستفتاء 3 نوفمبر 1988 "الرئيس الجمهورية ، و فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأمر بناء على إقتراح من رئيس الحكومة و تعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في اول دورة لاحقة ليوافق عليها " .

حرية المواطن السياسية في التعبير عن إرادته الحرة ،بنفس الشروط :إصدار الأوامر بين بين دورتي المجلس الشعبي الوطني و بناءا على إقتراح من رئيس الحكومة ،على أن تعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة للموافقة عليها .

أثارت مسألة إقتراح رئيس الحكومة و مصير الأوامر التي قد يرفضها البرلمان نقاشا، فإذا إعتبرنا شرط إقتراح رئيس الحكومة وجوبيا و إجباري ،فإن لرئيس الجمهورية الحق في رفض إصدار أي مقترح من قبل الحكومة بمبررات موضوعية و من ثم لا يستطيع رئيس الحكومة إلا تقديم مشروع إقتراحه مباشرة بمناسبة إنعقاد جلسات المجلس الشعبي الوطني، رفض البرلمان لاوامر رئيس الجمهورية مسألة لم يحدد دستور 1976 و لا تعديله لسنة 1988 مصيرها .يستنتج تضيق مجال الحريات السياسية في التعبير عنها من خلال توسيع و هيمنة الوظيفة التنفيذية على الوظيفة التشريعية المعبرة عن الإرادة الحرة للإنسان كمواطن داخل الدولة .

أبقى الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر في الحالات الإستثنائية التي تقيد حقوق الإنسان و الحريات العامة لفترة وهي :

- حالة الضرورة الملحة تتطلب ترتيب حالة طوارئ او حصار .
- حالة الخطر الوشيك المهدد لإستقلال البلاد و سلامة التراب الوطني و مؤسسات الدولة، تقرر الحالة الإستثنائية.
- حالة عدوان فعلي أو وشيك يستوجب إعلان الحرب .

نشير أن طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه، وإلزام المجلس الشعبي الوطني بإستصداره بأغلبية ثلثي أعضائه، لا تقلل من صلاحية سلطة المجلس الشعبي الوطني التشريعية.

توجه دستور 1989 نحو نظام برلماني عقلاني، يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها، ألغى صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار النصوص التشريعية بموجب أوامر وحصر سلطة رئيس الجمهورية في السلطة التنظيمية المتعلقة بالمسائل التي لا تندرج ضمن التشريع بقوانين. ومنح لرئيس الحكومة إقتراح مشاريع القوانين بعد عرضها على مجلس الوزراء.

يفسر إلغاء صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر بهدف تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ويفسر منح رئيس الحكومة المبادرة بالقوانين<sup>(5)</sup> بتوازن داخل السلطة التنفيذية، بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الذي من المفترض أن تتشكل حكومته من الأغلبية البرلمانية، مما يوسع من هامش الحريات المواطن في التعبير عن إرادته الحرة وبإعتباره صاحب السيادة من خلال ممثليه المنتخبين عنه .

يبقى رئيس الجمهورية المسؤول عن إتخاذ كل التدابير الأمنية بما فيها إصدار أوامر المقيدة لحقوق الإنسان و الحريات العامة و السياسية بالأخص، في حالات الطوارئ أو الحصار أو الحالة الإستثنائية أو الإعلان عن الحرب<sup>(6)</sup>.

أحدث حل البرلمان وإستقالة رئيس الجمهورية تولي المجلس الأعلى للدولة كهيئة بديلة فعلية جمعت صلاحيات رئيس الجمهورية مؤقتا<sup>(7)</sup>، و هذا

---

5 المادة 113 من دستور 23 فيفري 1989 "لكل من رئيس الحكومة و أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين "إستثنى رئيس الجمهورية من المبادرة بالقوانين وحصر صلاحياته في المسائل التنظيمية طبقا للمادة 116 من دستور 1989 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية الغير المخصصة للقانون ...".

6 المادة 86 من دستور 1989 "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة...، ويتخذ كل التدابير اللازمة لإستتباب الوضع..." المادة 90 من دستور 1989 "يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ، ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات".

7 مولود منصور، بحث في القانون الدستوري، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2011، ص227 .



بسبب الأوضاع الأمنية في الفترة ما بين 1992 إلى غاية 1997 تاريخ إنتخاب مجلس شعبي وطني جديد فراغا في المؤسسات الشرعية، و بالتالي ألغي العمل بالدستور و قيدت الحريات بما فيها السياسية و حلت محلها إجراءات قيدت حقوق الإنسان من قبل سلطة فعلية، لا تتمتع بالشرعية نظرا لشغور المؤسسات الدستورية .

أصدرت خلال هذه الفترة الهيئة الغير منتخبة الممارسة للسلطة الفعلية نصوصا ذات طبيعة تشريعية (مراسيم تشريعية) و شاركت الحكومة في الوظيفة التشريعية بما خولته لرئيس الحكومة من مبادرة بالأوامر بعد المصادقة على مشروعها في مجلس الوزراء قبل إيداعه لدى المجلس الوطني الانتقالي الغير المنتخب مما لا يمكن من إضفاء الصفة القانونية على الأوامر و يقتصر إختصاصها النوعي على إضفاء الطابع الإداري<sup>(8)</sup>.

بالرجوع التدريجي في إعادة بناء المؤسسات الدستورية و من ثم إسترجاع الحريات السياسية من الناحية القانونية، أدرج دستور 1996 تفاديا لحالات الشغور من جديد التشريع بموجب الأوامر بين دورتي البرلمان وفي حالة الشغور طبقا للمادة 124 منه، على أن يعرض النص على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له للموافقة عليه و تعتبر كان لم تكن النصوص التي لا يوافق عليها البرلمان (لاغية). بشرط إتخاذ الأوامر في إطار مجلس الوزراء<sup>(9)</sup>.

8 عبد الله بوقفة ، القانون الدستوري تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية ، دار الهدى ، الجزائر ، 2008 ، ص ص 325 ، 326 .

9 المادة 124 من دستور 28 نوفمبر 1996 "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها .تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ."

تثار مسألة وجوب إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء و مسألة تطبيق الأوامر خلال فترة إصدار الأمر ورفضه ، نقاشا لم يفصل فيه الدستور.

تبنى دستور 2020 صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار نصوص تشريعية بموجب أوامر<sup>(10)</sup>، إلا أنه أضاف قيودا عن تلك التي وردت في دستور 1996، بحصر مواضيع حالة الشغور و ما بينهم دورات المجلس الشعبي الوطني في الحالات المستعجلة، لم يتحدث دستور 2020 عن شغور البرلمان بغرفتيه أو شغور مجلس الأمة و إقتصر على حالة شغور المجلس الشعبي الوطني .

قيد دستور 2020 إصدار الأوامر برأي مسبق لمجلس الدولة ، نرى أن هذا الإجراء صائب يمكن من إصدار الأوامر وفق الأشكال و الصيغ القانونية و يتفادى الأخطاء التي قد تقع من هيئة أقل إختصاصا و يحد من اللجوء إلى التشريع بالأوامر بالطريقة غير مباشرة .

إلزام رئيس الجمهورية طبقا للمادة 124 فقرة 02 من دستور 2020، إخطار المحكمة الدستورية بشأن رقابة دستورية الأوامر من حيث المحتوى و الإجراءات ، يضع إخطار المحكمة الدستورية النص الصادر بموجب الأمر موضوع نزاع للفصل في مدى دستوريته من عدمه<sup>(11)</sup>، يمكن من تفادي

---

10 المادة 142 من دستور 16 سبتمبر 2020 (لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة . يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة أيام. يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها. تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الأستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

11 مولود منصور، مرجع سابق، ص 117.

التناقض مع مبادئ و القواعد العامة للدستور من جهة ويقيد اللجوء إلى التشريع بالأوامر من جهة أخرى .

تخصيص الحكومة بصلاحيه طلب المصادقة على مشاريع القوانين طبقا للمادة 119 و حق المبادرة بالقوانين في الظروف العادية بشروط : ( رأي مسبق لمجلس الدولة ، في نطاق مجلس الوزراء طبقا للمادة 143 من دستور 2020 ).

يستنتج من المادتين السابقتين تقاسم سلطة رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة و منع الأغلبية البرلمانية في السلطة التنفيذية من ممارسة صلاحيات تشريعية بصفة مباشرة ، إلا أنه تثار الإشكالية في حالة تشكل حكومة تقنوقراطية أو في حالة تشكل حكومة لا ينتهي أعضاؤها إلى الأغلبية البرلمانية ، لأن هؤلاء الأعضاء لا يعبرون عن الإرادة الشعبية و لو بطريقة غير مباشرة . رغم إضافة قيود على صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر للتقليل من إستحواده على الصلاحيات البرلمانية إلا أن تمكين رئيس الحكومة في الحالات الإستعجالية من المبادرة بالقوانين يضعف من هامش السيادة البرلمانية و بالتالي من هامش الحريات السياسية و في العمق من هامش حقوق الإنسان في التعبير عن إرادته الحرة .

يستنتج مما سبق أن كل الدساتير إعتبرت الهيئة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع والأوامر إستثناء تبرره الضرورة والخطر أو بإرادة المجلس الشعبي الوطني ، أو حين قبول طلب التفويض كما هو الحال في دستور 1963 ، تطورت المادة الدستورية منذ الإستقلال، بداية بالحد من اللجوء إلى التشريع بالأوامر إلى تعزيز هذا النهج خلال باقي فترات الإستقلال ما عدا فترة إلغائه بموجب دستور 1989 .

أعترف للهيئة التشريعية ولرئيس الجمهورية دستوريا كسلطتين بإختصاص التشريع بالقوانين والأوامر، تمارسان السيادة الوطنية معبرة عن

إرادة الشعب<sup>12</sup>، إلا أنه قيد صلاحية التشريع بالأوامر بمدة زمنية و بشرط عرضها للمصادقة من قبل الهيئة التشريعية (المجلس الشعبي الوطني، البرلمان).

كرس ورود صلاحية التشريع بالأوامر في دستور 1976 في الفصل المتعلق بوظيفة التشريع، صلاحية رئيس الجمهورية التشريعية ، واعتبر إجراء الموافقة ذو طابع شكلي، يؤكد هذا الطرح ويعززها المادة 16 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص على إدراج الموافقة في جدول أعماله مباشرة وبدون أية مناقشة، مما حصر الحريات السياسية في التعبير عن الإرادة الحرة للمواطن ولومن خلال ممثليه .

لم يحدد دستور 1976 مجالات التشريع بالقوانين أو الأوامر و لم يقيد إصدار الأوامر بشرط موضوعي ، مما يمنحها قوة قانونية تستمدها مباشرة من الدستور بمفرده دون إشراك باقي أعضاء الهيئة التنفيذية ، ودعمت مكانة رئيس الجمهورية التشريعية بإمكانية طلب إجراء مداولة ثانية للقوانين التي تم التصويت عليها، على أن يتم إقرارها بأغلبية أكبر (ثلاثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني)، رغم أن هذا الإجراء لا يحد من الوظيفة التشريعية .

أضعفت تعديلات 1988 الدستورية مركز المجلس الشعبي الوطني في التكفل بوظيفة التشريع من خلال النص على إقرار حق رئيس الجمهورية في تعيين نائب أو نواب لمساعدته و تفويض صلاحياته لهم بما فيها التشريع بموجب أوامر، تبقى صلاحية التشريع لرئيس الجمهورية أكيدة ، في حالة الضرورة الملحة أو الخطر الوشيك أو في حالة عدوان فعلي أو وشيك .

يعتبر دستور 1989 الوثيقة الدستورية الوحيدة التي ألغت صلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر و وسعت من مجال الحريات السياسية

<sup>12</sup> مولود ديدان ،مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ،دار بليسي للنشر، الجزائر ، طبعة 2014 ص46 .

كمسعى لتحقيق الفصل بين السلطات التي تحقق إتقان أداء السلطات ودولة القانون و حماية الحريات<sup>(13)</sup>، حصرت المادة 116 من دستور 1989 صلاحيات رئيس الجمهورية في الوظيفة التنظيمية، و قسمت الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية، بمنح رئيس الحكومة دون رئيس الجمهورية في إطار مجلس الوزراء صلاحية المبادرة بالقوانين ومن ثم التوجه نحو تبني نظام برلماني عقلاني.

بعد فترة شغور المؤسسات الدستورية(1992-1997) التي قيدت فيها الحقوق و الحريات ،أعاد دستور صلاحية إصدار الأوامر بشرط إتخاذها في مجلس الوزراء في حالتي الشغور و ما بين دورتي البرلمان ، على أن تعرض على البرلمان في أول دورة له للموافقة و في حالة الرفض يعتبر الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية لاغيا (كأن لم يكن) و لا يعتبر ملغى .

يستخلص من الفقرة أعلاه إضافة حالة الشغور التي حدثت في الفترة السابقة وتسببت في فراغ دستوري أو قد تحدث بسبب ظروف أخرى ،كما يستنتج أن الأوامر الموافق عليها من البرلمان تكتسب صفة القانون ،إلا أن حالة رفض الأوامر من البرلمان تثير مسألة صلاحية تطبيقها في المدة ما بين إصدارها ورفضها ومسألة مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة عدم عرضها على البرلمان يمكن أن تعالج هذه الوضعية بالنص عليها .

كرس دستور 2020 قيودا على إصدار الأوامر المتعلقة بحالة الشغور و ما بين دورتي البرلمان والعرض في أول دورة للبرلمان ،و أضاف قيودا أخرى ؛ طلب رأي مسبق لمجلس الدولة ،إختار المحكمة الدستورية، ووسع من صلاحية الحكومة في طلب المصادقة على مشاريع القوانين في حالات الإستعجال، مما في رأينا يضعف مكانة التشريع على الرغم من أن هذا الإجراء يقلل من صلاحيات رئيس الجمهورية .

<sup>13</sup> مولود ديدان ،نفس المرجع ،ص135 .

إدراج إمكانية تفويض صلاحيات رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة يضعف من مكانة التشريع، على اعتبار أن رئيس الحكومة و الوزير الأول حسب الحالة معينين وليسوا بمنتخبين وفي بعض الحالات لا يمثلان الأغلبية البرلمانية وبالتالي لا يمثلان الإرادة الشعبية ولو بصفة غير مباشرة .

نستخلص أن هذه الجملة من القيود على إصدار أوامر رئيس الجمهورية تساهم في توازن السلطات إلى درجة معينة ،دون أن ترقى إلى تبني نظام برلماني عقلاني يضمن الحريات السياسية و حق المواطن في التعبير عن إرادته الحرة من خلال ممثليه المنتخبين .

### 3\ مواضيع التشريع بالأوامر

يرى بعض المختصين من بينهم الأستاذ أحمد محيو<sup>(14)</sup> أن التشريع بالأوامر من قبل رئيس الجمهورية تتعلق بجميع المجالات و المواضيع بدون قيد ما عدا الإلتزامات التي رتبها الدستور (مدة الشغور ،بين دورات البرلمان، وعرضه على البرلمان )، القول بإختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بموجب الأوامر في جميع المواضيع يوسع من هيمنة السلطة التنفيذية و يقلص من حرية المواطن في التعبير عن إرادته بواسطة نوابه، إلا أن الأستاذ سعيد بوشعير<sup>(15)</sup> يرى تصنيف مواضيع التشريع إلى أربعة أنواع :

أ- كل مواضيع التشريع يحق لرئيس الجمهورية إصدار أوامر في شأنها مع الإلتزام بالمدة والشغور والعرض على البرلمان .

<sup>14</sup> Mahiou ,A,Note sur la constitution Algerienne du 28 nov 1996,in annuaire de l'Afrique du nord ,éd cnrs,1996,p484

<sup>15</sup> سعيد بوشعير ،التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية و الممارسة العملية ،مجلة إدارة ،مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد21،العدد 1 2011 عدد41، الجزائر،ص.16 .

ب- جميع المواضيع في حالات الحرب، الطوارئ، الحصار والحالة الإستثنائية يحق لرئيس الجمهورية إتخاذ التدابير اللازمة بما فيها الأوامر بسبب الظروف الإستثنائية والإستعجالية .

ج- مواضيع القوانين العضوية كصنف تتميز عن " القوانين " من حيث الترتيب والقوة ومن حيث إلزامية خضوعها للرقابة الدستورية المسبقة يستوجب الحصول مسبقا على الأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الوطني وثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ، و بالتالي يستثنى من صلاحية رئيس الجمهورية إصدارها بموجب أوامر ، يعزز هذا الطرح في نظر الأستاذ بوشعير سعيد إستعمال الدستور لصيغة " قوانين " .

د- قوانين المالية، لخصوصيتها وأهميتها في ديمومة السير الحسن لمؤسسات الدولة، رتبت الدساتير صلاحية رئيس الجمهورية إصدارها بشرط خاص؛ يتعلق بعدم التصويت عليها من قبل البرلمان ، ولم تقيد به بشرط المدة أو الشغور أو العرض على البرلمان ، وحددت صلاحية إصدار قوانين المالية ( قانون المالية السنوي، قانون المالية التكميلي، حسابات التسوية) خلال خمسة وسبعون يوم (75يوم) من تاريخ إيداعها ويكتسب صفة القانون بحكم الدستور<sup>(16)</sup> .

تصنيف المجالات والمواضيع التي جاء بها الأستاذ بوشعير ، يحقق هدفين التوازن والتعاون بين السلطات من جهة وتوسيع هامش ممارسة الحقوق والحريات السياسية .

16 يلس شاوش بشير ،المالية العامة ،المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 2007، ص132 .

ثانيا : تقييم تأثير التشريع بالأوامر على سلطة التشريع و حرية التعبير  
يستمد إصدار الأوامر مصدره من الدستور مباشرة ، إلا أن إجراء عرضه  
يطرح إشكالا ، ومن ثم نتطرق إلى مصدر الأوامر وإجراء الموافقة وتقييم قيود  
دستور 2020 الإضافية.

### 1/ المصدر الدستوري للأوامر

إستقراء و تقييم المواد الدستورية الخاصة بإصدار الأوامر ، يستنتج منها  
إكتسابها الصفة القانونية بمجرد إصدارها من رئيس الجمهورية ، حيث لا يمكن  
للبرلمان مراقبة تشريع السلطة التنفيذية في مجال التشريع ، و يقتصر دوره على  
تقييدها بشروط .

تبقى الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية سارية المفعول إلى غاية  
رفضها ، و كذلك الأمر بالنسبة للأوامر التي لم تعرض على البرلمان ، لم يتطرق  
النص الدستوري إلى كيفية معالجة هذه الحالة الأخيرة ، التي نعتبرها فراغا  
قانونيا يتطلب التكفل به ، لما له من آثار في توسيع مجال التشريع من قبل  
السلطة التنفيذية على حساب هيئة التشريع الأصلية .

تبقى خارج نطاق العرض على البرلمان ، الأوامر الصادرة في الحالات  
والظروف الإستثنائية والقوانين المالية التي لم يصوت عليها في الأجال القانونية  
(75 يوم)؛ حيث يصادق المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في  
مدة أقصاها 47 يوم ومجلس الأمة خلال أجل أقصاه 20 يوم وفي حالة الخلاف  
يعرض على لجنة متساوية الأعضاء للبحث خلال 8 أيام<sup>(17)</sup> و تكتسب صفتها  
القانونية ويسري مفعولها و آثارها بمجرد إصدارها .

<sup>17</sup> مولود ديدان ، مرجع سابق ، ص 428 .



## 2/ الموافقة البرلمانية على الأوامر

بما أن الأوامر إختصاص تشريعي ، فإنها تكتسب صفة الإلزامية وسريان مفعولها بمجرد إصدارها. لا يمكن للبرلمان رقابتها أو تمييزها عن القانون إلا من حيث التسمية، فتصبح الموافقة مقيدة لسيادة البرلمان في التشريع بإعتبارها إجراء بسيط يتم بدون مناقشة مسبقة و متعلق بمجمل النص، لا يرقى إجراء الموافقة إعطاء الأوامر الصفة التشريعية، يعزز هذا الطرح إلزام البرلمان نفسه طبقا لقانونه الداخلي بالموافقة على الأوامر بدون مناقشة وفي أول دورة .

وعليه فإننا أمام هيئتين تشريعتين منفصلتين؛ من جهة البرلمان و من جهة أخرى رئيس الجمهورية، ولتعلق الموافقة بنص كامل بدون مناقشة مسبقة، ومن ثم فإن تعديله أو تكملته أو إلغاؤه يخضع لنفس الإجراءات المطبقة على القانون .

تثار تساؤلات عن إعتبار الموافقة إجراء شكلي يسترد البرلمان صلاحياته بمجرد الشروع في أشغال دوراته ، وعن مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة عدم عرض الأوامر أو عرضها متأخرة على البرلمان للموافقة ، لما لها من أثر يكسب حقوق بمجرد إصدارها .

يفيد عرض الأوامر الصادرة بين دورتي البرلمان و في حالة الشغور على كل غرفة من البرلمان على حدى "للتوافق عليهما " بأنه إجراء شكلي يعلن على إسترداد البرلمان لصلاحياته التشريعية ، بالمقابل نرى أن العرض في حد ذاته على البرلمان إلزامي على رئيس الجمهورية إحترامه و إلا استتبعته مسائلة في حالة عدم القيام به، من منطلق إلتزام جميع السلطات في الدولة بإحترام المبادئ والقواعد العامة الدستورية .

ينجم عن عدم عرض الأوامر على البرلمان إنعكاسات ترتب و تكسب حقوق و إلتزامات على الغير، كذلك الأمر بالنسبة للفترة ما بين إصدار الأمر

"عدم التوافق عليه"، على إعتبار أن الأوامر يسري مفعولها من تاريخ إصدارها، حيث لا تختص السلطة التشريعية بمراقبة الأوامر كتشريع من قبل السلطة التنفيذية، مما يعمق أكثر إنحصار السلطة السيادية للبرلمان في التشريع ويقلل من مجال ممارسة الحريات السياسية .

نرى أن مسألة عدم العرض و صلاحية الأوامر إلى حين رفضها تشكل فراغا قانونيا يستوجب التكفل به، من منظور الفصل و التوازن بين السلطات وعقلنة الأداء السياسي، يشكل النص المتعلق بإعتبار الأوامر التي لم تحض بالتوافق لأغية ( كان لم تكن ) أمرا إيجابيا، يجعل السلطة التنفيذية تتفادى إصدار أوامر من المحتمل أن ترفض من قبل البرلمان ، وهذا ما ينسجم مع السير العادي والرتيب لمؤسسات الدولة .

### 3\ تقييم القيود الإضافية لدستور 2020:

أضاف دستور 2020 قيودا على إصدار الأوامر، عن تلك التي وردت في دستور 1996:

أ- قيد إصدار الأوامر في حالة الشغور أو ما بين دورات البرلمان ، في مواضيع مرتبطة بمسائل عاجلة، يحد هذا القيد من صلاحية السلطة التنفيذية في التشريع، ويساهم في توازن السلطات، بالرغم من إحالتها على إختصاص الحكومة.

ب- طلب رأي مسبق لمجلس الدولة ، يمكن من إصدار أوامر وفقا للأشكال و الصيغ القانونية، وبالتالي يساهم في الرفع من الأداء القانوني لمؤسسات الدولة.

ج- إخطار المحكمة الدستورية مسبقا للفصل في دستورية الأوامر، يمكن من تفادي التناقض مع المبادئ و القواعد الدستورية ويحقق الانسجام مع القوانين الداخلية و يقيد اللجوء إلى التشريع بالأوامر.

د-النص على إتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ، يفيد في نجاعتها من حيث الملائمة و يقلل من إستحواذ رئيس الجمهورية في إتخاذ القرارات .

يشكل منح رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة صلاحية المبادرة بالقوانين بعد أخذ رأي مجلس الدولة و شرط عرضها على مجلس الوزراء وإدراج إمكانية تقديم مشاريع قوانين في حالة الإستعجال ، هذان الصلاحيتين تشكلان توزيع للسلطة داخل السلطة التنفيذية وتقلل من سلطات رئيس الجمهورية ، وتبني توجه نحو نظام برلماني عقلاني، و لا ترقى إلى ضمان مجال واسع في ممارسة الحقوق و الحريات السياسية المعبر عنها من خلال ممثلي الشعب المنتخبين والمعبرين عن إرادته الحرة .

من منطلق حصر الصلاحيات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، فإن إصدار الأوامر قابلة للتفويض، هذا الإجراء يضعف مركز التشريع، على إعتبار أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة معينين ويفتقدان لمرجعية شعبية مباشرة .

نرى أن التفويض إن كان ضروري اللجوء إليه، يطلب من البرلمان بإعتباره الهيئة الأصلية للتشريع ، وصاحب السيادة المعبرة عن الإرادة الشعبية كما هو معبر عنه في جميع الدساتير السابقة والدستور الحالي صراحة .

## الخاتمة :

أقرت المادة الدستورية للدساتير الجزائرية منذ الإستقلال صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، بصفة مطلقة في الأوضاع الإستثنائية وقيدها تدريجيا في الحالات العادية ،ماعدا دستور 1989 الذي ألغاه لا ترق القيود التي وردت في الدساتير بما فيها تلك التي أضيفت بموجب دستور 2020 إلى تحقيق توازن وتعاون فعال بين السلطات بما يضمن ممارسة الحريات والحقوق السياسية .

منح الحكومة التدخل في التشريع عبر إمكانية طلب الحكومة من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين في الحالات الإستثنائية يقلص من الإختصاص الأصيل في التشريع للبرلمان ويحد من حق وحرية الممارسة السياسية في التعبير عن الإرادة الشعبية .

نرى التفكير في التكفل بالنص على حالة سريان مفعول الأوامر من تاريخ إصدارها إلى تاريخ الموافقة عليها وحالة عدم عرضها على البرلمان، إلغاء اللجوء إلى التشريع بالأوامر إلا في الحالات الإستثنائية التي تبررها الضرورة والإستعجال والصعوبة أو في حالات أخرى تستوجبها ظروف معينة بشروط تفويض البرلمان بها لمدة محددة على أن تعرض خلال فترة معينة على البرلمان لتبنيها أو رفضها .

نرى أن هذا المقترح يضمن الإختصاص الأصيل للبرلمان في التشريع ويؤمن ممارسة واسعة للحقوق والحريات السياسية .

## المراجع :

## المؤلفات :

1. بو الشعير سعيد ،النظام السياسي الجزائري ،دار الهدى ،عين مليلة، الجزائر، ط2، 1993،

2. -مولود ديدان ،مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ،دار بلقيس للنشر،الجزائر، طبعة 2014 ،
3. -مولود منصور ، بحوث في القانون الدستوري ،المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية،الجزائر،2011 ،
4. -عبد الله بوقفة ،القانون الدستوري تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية ،دار الهدى،الجزائر، 2008 ،
5. -يلس شاوش بشير ،المالية العامة ،المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 2007 ،
6. Perlot.M ,Boulouis.J,institutions politique et droit constitutionnel, ed Dallos, paris, France,

#### المقالات :

1. سعيد بوشعير ،التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية ،مجلة إدارة ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد21،العدد 1-2011، الجزائر، 2011 ،
2. Mahiou ,A,Note sur la constitution Algerienne du 28 nov 1996,in annuaire de l'Afrique du nord ,éd cnrs,1996,

#### النصوص القانونية :

1. -دستور 10 سبتمبر 1963 ،كتيب المحافظة السياسية للجيش الشعبي الوطني ،1963 .
2. -دستور 22 نوفمبر 1976 ،الصادر بموجب الأمر 76 -97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 .
3. -قانون 79 / 06 المؤرخ في 7 يوليو 1979 يتضمن التعديل الدستوري.

4. -دستور 23 فيفري 1989 .
5. -دستور 28 نوفمبر 1996 ، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 94 لسنة 1996 .
6. -دستور 16 سبتمبر 2020 ، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 54 لسنة 2020 .
7. -القانون رقم 84 / 17 المتعلق بقوانين المالية ، المؤرخ في 07 يوليو 1984 ، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1984 ، المعدل والمتمم .