

## التشريع بأوامر في الجزائر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016

## Legislation by orders in Algeria under the 2016 Constitutional Amendment

منال بوعمارة<sup>1\*</sup>، بن مسعود احمد<sup>2</sup><sup>1</sup> - جامعة زيان عاشور بالخلفة، (الجزائر) *m.bouamara@univ-djelfa.dz*<sup>2</sup> - جامعة زيان عاشور بالخلفة، (الجزائر) *benmessaoud@univ-djelfa.dz*

تاريخ النشر: 2021/01/14

تاريخ القبول: 2020/01/05

تاريخ الاستلام: 2020/11/20

## ملخص:

تم الإبقاء بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر على نظام التشريع بأوامر مع التأكيد على استحواذ رئيس الجمهورية على هذه الصلاحية دون منازع وإحاطة هذه الصلاحية أو السلطة بجملة من الإجراءات والشروط، كما أن هذه الأوامر تثير جدلا حول طبيعتها القانونية.

كأصل عام إذا لم تمارس السلطة ضمن قيود وضوابط معينة فإنها تتحول إلى استبداد، وما يلاحظ هو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد عمل على عقلنة الأوامر التي يتدخل بموجبها رئيس الجمهورية في النطاق التشريعي الخاص بالبرلمان.

وأما بخصوص الطبيعة القانونية للأوامر فقد عرفت هذه المسألة جدلا فقها كبيرا من النظم التي تسمح لرئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأوامر، بمعنى هل تعد هذه الأوامر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، أم أنها تعد أعمالا تشريعية، فلا تكن خاضعة إلا للرقابة على دستورية القوانين.

وتجب الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وبالتالي يتم دراسة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بموجب هذه الحالة في النظام الدستوري الجزائري.

حيث أنه في الحالة الاستثنائية تقرر معظم الدساتير لرئيس الجمهورية سلطات وصلاحيات واسعة تختلف عن تلك المعروفة في الظروف العادية.

\* المؤلف المرسل

كلمات مفتاحية: التشريع - الأوامر - البرلمان - رئيس الجمهورية - الحالة الاستثنائية.

**Abstract:**

Under the 2016 constitutional amendment in Algeria, the system of legislation was maintained by orders, with the emphasis on the undisputed acquisition of this power by the President of the Republic and the addition of this authority or authority to a range of procedures and conditions, and these orders raise controversy about their legal nature.

As a public asset, if power is not exercised within certain restrictions and controls, it turns into tyranny, and what is noted is that the Algerian constitutional founder has acted to rationalize the orders under which the President of the Republic intervenes within the legislative scope of parliament.

With regard to the legal nature of the orders, this issue has been characterized by a great deal of jurisprudence by the regimes that allow the President of the Republic to have the power to legislate by orders, i.e. whether these orders are administrative decisions subject to the control of the administrative judiciary, or are they legislative acts, which are subject only to the control of the constitutionality of laws.

It must be noted that the President of the Republic initiates orders in the exceptional case, and therefore the powers vested in the President of the Republic are examined under this case in the Algerian constitutional system.

In the exceptional case, most constitutions of the President of the Republic determine broad powers and powers that differ from those known under normal circumstances.

**Keywords:** Legislation, orders, parliament, president of the republic, exceptional case.

مقدمة:

في بعض الأحوال يحل رئيس الجمهورية محل السلطة التشريعية في أداء وظيفتها بصفة استثنائية وفي فترة زمنية محددة ومؤقتة، لأن موضوع هذا الاختصاص يدخل أصلا في النطاق التشريعي للبرلمان.<sup>1</sup> وعندما يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، فإن دوره هنا يكون بمثابة دور تكميلي للعمل التشريعي، في أوقات الفراغ أو في الحالات الاستثنائية، حيث يقوم بسد هذا الفراغ عندما تعجز القوانين العادية أو المراسيم الرئاسية عن تغطيته.

ويجد نظام الأوامر مصدره في الدستور الفرنسي لعام 1958، والدستور الجزائري لسنة 1963، مع ملاحظة تقييد هذا النظام بالمدة، بالإضافة إلى حق البرلمان في رفض المصادقة على الأوامر، إلى جانب تحديد المجال المفوض له فيه، وعلى هذا النحو عرفت معظم الدساتير الجزائرية تقنية التشريع بأوامر باستثناء دستور 1989، غير أنها شهدت بعض الضوابط والتعديلات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر مع احتفاظ رئيس الجمهورية بهذه الصلاحية لوحده دون منازع .

ومن هذا المنطلق يتم التساؤل عن أبعاد هذا التعديل الدستوري على مضمون وضوابط وحدود نظام التشريع بأوامر ؟

إن التشريع بأوامر يكون في الظروف العادية (المطلب الأول)، كما يمكن أن يكون في الظروف غير العادية (المطلب الثاني).

---

1 - تنص المادة 142 من دستور 1996 :

"الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بع رأي مجلس الدولة.

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"

## المطلب الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية

كما أسلفنا عرفت التجربة الدستورية الجزائرية نظام التشريع بأوامر، وفي هذا الإطار تنص المادة 58 من دستور 1963 "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس التفويض له وفي مدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صيغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر"، وقد استخدمت أيضا تقنية التشريع بأوامر في حركة 19 جوان 1965 بموجب الأمر 65-182 المؤرخ في : 10/07/1965 في المادة 06 التي تنص: "إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسي.

كما استمر العمل بنظام الأوامر في ظل دستور 1976، وبعد تعديلات 3 نوفمبر 1988 مع تأكيد على تراجع سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال، ومبررات ذلك هو الاتجاه إلى الأخذ بالنظام البرلماني العقلاني.<sup>1</sup>

وفي هذا الإطار نصت المادة 153 على "لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي أن يشرع بأمر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها".

ومع مجيء دستور 1989 تم التخلي عن نظام الأوامر، وبالتالي الاعتراف للبرلمان بنوع من الاستقلالية عن طريق اعتماد ومبدأ الفصل بين السلطات.

وأخيرا ومع دستور 1996 تم الرجوع إلى هذا النظام مع التأكيد على استحواذ رئيس الجمهورية على هذه الصلاحية دون منازع، مع إحاطة هذه الصلاحية أو السلطة بجملة من الإجراءات والشروط (الفرع الأول)، كما أن هذه الأوامر تثير جدلا حول طبيعتها القانونية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: شروط التشريع بأوامر في الظروف العادية

1- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء "3" السلطة التنفيذية، د،م،ج، الجزائر 2013، ص 185.

تجب الإشارة إلى أنه ونظرا لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب، الذي يقتضي قصر الوظيفة التشريعية على ممثلي الشعب دون سواهم، فإن المؤسس الدستوري الجزائري أحاط تقنية التشريع بأوامر بجملة من القيود والضوابط التي تحول دون أن يصبح رئيس الجمهورية بمثابة سلطة التشريع الأصلية.<sup>1</sup>

كما اعتبر المؤسس الدستوري الجزائري حق استعمال الأوامر، اختصاصا دستوريا لرئيس الجمهورية بممارسه بصفة انفرادية.<sup>2</sup>

### أولا : ضرورة وجود مسائل عاجلة تستوجب التدخل :

إذا كان المؤسس الدستوري قد أسند للبرلمان مهمة التشريع وجعل منه الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي في سن القوانين بكل سيادة، فلا يجوز لغيره كمنها أن يتدخل في هذا المجال مهما كان موقعه في الدولة، وأيا كانت وسيلة اختياره وتوليه السلطة.<sup>3</sup>

---

1- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014، ص 19 .

2- من خلال تفحص المادة 142 من دستور 1996 يتضح أن رئيس الجمهورية يمارس صلاحية التشريع بأوامر وحده دون مشاركة أي جهة كانت ، ولا يمكنه أن يفوض ذلك لغيره ، ذلك أن المادة 101 فقرة 02 من دستور 1996 منعت على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في مجال التشريع بأوامر، وفي نفس السياق فإن الفقرة الثانية من المادة 104 من الدستور منعت أيضا ممارسة هذه السلطة بالنسبة لمن يتولى رئاسة الدولة أو في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته. كما أن رئيس الجمهورية لم يعد حرا بالتشريع في الموضوعات كما يشاء بدون قيد أو تحديد الموضوعات، كما كان عليه الوضع سابقا، وعلى هذا النحو فإن رئيس الجمهورية أصبح لا ينافس البرلمان في تقرير القواعد العامة، بموجب حقه في التشريع بأوامر.

وعليه يلاحظ أن المادة 142 جاءت بشكل دقيق ومحدد لضوابط وحالات لتشريع بأوامر. لمزيد من التفاصيل راجع، محيد حميد، التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996، وتأثيره على استقلالية البرلمان، دار الفنون البيانية، الجزائر، 2008، ص 69 وما بعدها، وأنظر كذلك محمد هاملي، المرجع السابق، ص 19- 20 .

3 رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات ريس الجمهورية الاستثنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 399

وإذا كان هذا المبدأ يطبق على نحو صحيح وسليم في حال وجود البرلمان، أي حالة قيامه ومباشرته لاختصاصاته فما هو الحل عند وجود ظروف طارئة عاجلة لا تحتل التأخير، والبرلمان غير موجود لسبب معين؟، وما هو المقصود بالمسائل العاجلة الواردة في نص المادة 142 من دستور 1996 الجزائري؟ ولاشك أن الذي يعيننا في هذا المقام ذلك المصطلح الوارد في المادة سالف الذكر، وهو "مسائل عاجلة".

ان المراد من نص المادة 142 من الدستور، أن المؤسس الدستوري الجزائري استلزم صراحة أن تكون هناك مسائل عاجلة تستوجب تدخل رئيس الجمهورية في المجال للبرلمان، وإذا كان هذا النص الأخير لم يبين بدقة المسائل او الحالات العاجلة التي توجب التدخل التشريعي بأوامر، وهي مساحة تشريعية يصعب ضبطها وتحديدها، وبالتالي فهي تخضع للتطور الحاصل في الدولة ولنشاط الحكومة على مختلف الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وما يصاحب ذلك من حالة الإلحاح التشريعي لمثل هذا التدخل.

وعلاوة على ذلك ، فإن هذا التدخل التشريعي من قبل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي للبرلمان يجد سنده في فكرة الضرورة وما تقتضيه من سرعة التدخل بأوامر وهذا من أجل اتخاذ كل الإجراءات الضرورية واللازمة لمواجهة كل الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة كانتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية.<sup>1</sup>

ثانيا : استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية:

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يحدده الدستور ويكون ذلك عادة بمقتضى إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية وحده.<sup>2</sup>

والواقع أن المجال الزمني في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والذي من خلاله يتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي للبرلمان بموجب أوامر ، يبدأ منذ إعلان حالة شغور المجلس الشعبي الوطني،

1- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة إدارة، عدد02، المجلد 10، الجزائر، 2000 ص 20.

2- راجحي أحسن ، النشاط التشريعية للسلطة التنفيذية، دار الفكر العربي، الكتاب الحديث، القاهرة، ص 54.

ويبقى مفتوحا طالما بقيت هذه الحالة قائمة وفي مثل هذا الوضع الإستثنائي تعد الأوامر الوسيلة الوحيدة في كل المجالات التي تعود طبا للدستور للسلطة التشريعية.<sup>1</sup>

ومع ذلك فإن المنطق يستلزم أن يقتصر تدخل رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر على المسائل التي عجزت التشريعات العادية عن مواجهتها، حيث أن تدخل رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في المجال الخاص بالسلطة التشريعية، ما هو إلا استثناء وليس قاعدة عامة والاستثناء لا يقاس عليه ولا يفسر إلا تفسيرا ضيقا.<sup>2</sup>

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حدد في البداية مدة كل دورة بأجل ثلاثة أشهر لكل دورة أي أن المجلس الشعبي الوطني كان يجتمع مدة 06 أشهر في السنة وهذا عند جمع مدة كل من دورتي الربيع والخريف، ثم تم توسيع المدة إلى 04 أشهر، حيث يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين مدة كل واحدة 04 أشهر.<sup>3</sup>

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر جاء مخالفا للدساتير السابقة حيث أصبح البرلمان يجتمع في كل دورة عادية واحدة في السنة مدتها 10 أشهر على الأقل، كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، وكذلك باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 135 من دستور 1996.

نستنتج في الأخير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر جعل العطلة البرلمانية محددة بشهرين كأقصى حد وهي مدة قصيرة أو أقل مقارنة بالمدة التي كانت محددة في الدساتير السابقة، وهو ما من شأنه أن يقلل من إمكانية اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر، وبالتالي إعادة الاعتبار ولو نظريا للبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع.

1- عبد المجيد الزعلاني عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، م.ج.ق.إ.س، العدد 02، مجلد 37، 2000، ص 154 .

2- مراد بدران، المرجع السابق، ص 22

3- أنظر المواد، 146 من الدستور الجزائري لسنة 1976، والمادة 112 من دستور سنة 1989، والمادة 118 من دستور سنة 1996 قبل تعديله سنة 2016 .

### ثالثا : استشارة مجلس الدولة:

كأصل عام إذا لم تمارس السلطة ضمن قيود وضوابط معينة فإنها تتحول إلى استبداد، وما يلاحظ هو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد عمل على عقلنة الأوامر التي يتدخل بموجبها رئيس الجمهورية في النطاق التشريعي الخاص بالبرلمان.<sup>1</sup>

إن الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة وهذا من خلال استشارته تمتد إلى مراقبة كل الظروف والملايسات والعوامل التي تشكل أو تدخل في تكوين المسائل العاجلة ، وهذا المنطلق تعد الرقابة القضائية على الأوامر الضمانة الحقيقية للحقوق والحريات العامة كما أنها تؤدي إلى الحد من تأثير الاعتبارات السياسية والحزبية على القائمين بالرقابة البرلمانية ، وهو ما أشار إليه جانب من الفقه.<sup>2</sup>

وأما فيما يتعلق بمدى إلزامية رأي مجلس الدولة بالنسبة لرئيس الجمهورية، فيمكن القول أنه إذا كان الأخذ برأي مجلس الدولة إلزاميا فإنه في نفس الوقت مجرد من كل صفة تنفيذية، بمعنى أن الجهة المخطرة يمكنها أن تتحلل منه، فلها حرية الاختيار أن تأخذ به كليا أو جزئيا أو تطرحه جانبا.

وإذا كانت آراء مجلس الدولة غير ملزمة فان الحكومات في الأنظمة المقارنة تأخذ بها لأنها تتضمن الرأي القانوني لأعلى هيئة استشارية.<sup>3</sup>

### رابعا: اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

تشتط المادة 142 من دستور 1996 ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وبالتالي يثور تساؤل حول طبيعة هذا الإجراء خاصة في ظل اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية في الجزائر.

وبمعنى آخر هل يعكس هذا الإجراء المشاركة الفعلية للوزراء في التشريع بأوامر، أم أن هذا الإجراء هو إجراء شكلي لا يلزم الرئيس في أي شيء.

1- راجحي أحسن، المرجع السابق، ص 104.

2- مراد بدران، المرجع السابق، ص 21 .

3- عبدالرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 30.



إن الإجابة عن هذا التساؤل لها أهمية خاصة ومعتبرة، على اعتبار أن الهدف من اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو تمكين أعضاء المجلس من إبداء رأيهم، وإثراء الأوامر.

ولكن ومع ذلك، فإن رئيس الجمهورية يمكنه تجاوز أعضاء مجلس الوزراء، وهذا بسبب غياب قاعدة التوقيع المجاور في النظام الدستوري الجزائري.<sup>1</sup>

وإلى جانب هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء الذي يتأسسه، فإن رئيس الجمهورية يتخذ كافة القرارات داخل المجلس، وهذا بخلاف القواعد والضوابط المتعارف عليها في النظام البرلماني، والتي تجعل من الوزارة تتمتع باختصاصات حقيقية وفعالية.<sup>2</sup>

وإلى جانب ذلك، فإن القراءة البسيطة للمادة 142 توحى بما لا يدع أي مجال للشك أن رئيس الجمهورية يمكنه تجاهل وتجاوز رأي مجلس الوزراء، كما أن هذه المادة لم تحدد بدقة طبيعة رأي المجلس.<sup>3</sup>

#### خامسا: عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها

وبالرجوع إلى النظام الدستوري في الجزائر، يلاحظ أن هذه الأوامر تعرض على البرلمان ليوافق عليها وبدون مناقشة، وهذا حسب نص المادة 37 من القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25 أوت 2016، والتي تنص على: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقا لأحكام المادة 142 من الدستور وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل".

ويعرض النص بكامله على التصويت والموافقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، وبعد الاستماع إلى

تقرير اللجنة."

1- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 20.

2- محديد حميد، المرجع السابق، ص 98.

3- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 26.

4- القانون العضوي رقم: 12/16 المؤرخ في: 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد 50 المؤرخ في: 28 أوت 2016، ص 55

إلا أن ما يلاحظ على هذا النص الأخير وإن كان يتفق مع نص المادة 142 في ضرورة عرض هذه الأوامر على كل غرفة لتوافق عليها، إلا أن السؤال المطروح هل تعد الموافقة مثل المصادقة، وما هو الفرق بين الموافقة المذكورة في المادة 142، والمصادقة المذكورة في المادة 37 من القانون العضوي 12/16.<sup>1</sup> وعلى حسب تعبير البعض، فإن هناك اختلافا جوهريا يبين هذين المصطلحين ، ذلك أن الموافقة ليست كالمصادقة، ولأنها لا تغير من طبيعة الأوامر، بل هي مجرد وسيلة إعلامية فقط للمجلس، وهي عكس المصادقة التي تمنح الحق للبرلمان وبصفة عامة حق تفحص العمل التشريعي الرئاسي.<sup>2</sup> وبالتالي فإن حرمان البرلمان من إدخال التعديلات على الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية يحول البرلمان إلى مجرد سلطة تأشير، ذلك أنه من المفروض أن يكون البرلمان سلطة تشريع حقيقية<sup>3</sup> وأخيرا فإن التساؤل الذي يطرح هو حول مجال الأوامر، بمعنى هل تشمل الأوامر المجالات الأخرى غير المنصوص عليها في المادة 140؟.

بالنسبة لمجال الأوامر المتخذة بموجب المادة 142، ذهب البعض إلى أن المواضيع التي لا تندرج ضمن فئة القوانين العضوية هو المجال الأكثر اتساعا، شريطة أن تتخذ في مجلس الوزراء، وبالتالي فإن استثناء القوانين العضوية يرجع إلى طابعها التكميلي، كما أن خضوعها لرقابة المطابقة مع الدستور قبل إصدارها يجعلها مستثناة وجوبا من مجال الأوامر.<sup>4</sup> كما أن التشريع في المجال المالي محصور فقط في حالة عدم احترام الآجال المحددة سابقا، وبالتالي فإن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية وفق الإجراءات المحددة لا يعرض على البرلمان ، بل إنه يكتسب صفة القانون بحكم الدستور والقانون العضوي.<sup>5</sup>

1- انظر محميد حميد، المرجع السابق، ص 289.

2- محميد حميد، المرجع السابق، ص 289.

3- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 31.

4- سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 196.

5- سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 197.

وبالمقابل ذهب البعض<sup>1</sup> على عكس ذلك خاصة فيما يتعلق مجال القوانين العضوية إذ أنه يجب أن تحال الأوامر على المجلس الدستوري، لأنها تتحول إلى تشريعات، وفي هذا الإطار يجب التمييز بين نوعين من الأوامر:

-أوامر المادة 140 من الدستور لا يشترط إحالتها على المجلس الدستوري.

-أوامر المادة 141 يشترط إحالتها على المجلس الدستوري بعد موافقة البرلمان عليها وقبل إصدارها، وهذا الرأي هو الأقرب إلى الصواب والمنطق، ويتمشى مع المضمون الحقيقي لنص المادة 142 من الدستور، حيث أن رئيس الجمهورية وبموجب تقنية التشريع بأوامر يمكنه التشريع في المجال الخاص بالقوانين العضوية .

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة بموجب المادة 142 من دستور 1996

عرفت هذه المسألة جدلا فقهيا كبيرا من النظم التي تسمح لرئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأوامر،<sup>2</sup> بمعنى هل تعد هذه الأوامر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، أم أنها تعد أعمالا تشريعية، فلا تكن خاضعة إلا للرقابة على دستورية القوانين.<sup>3</sup>

من أجل تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة بموجب المادة 124، يجب التمييز بين مرحلتين

#### أولا : مرحلة ما قبل الموافقة عليها من قبل البرلمان :

هناك شبه إجماع فقهي،<sup>4</sup> على أن الأوامر الصادرة في هذه المرحلة، وإن كانت لها قوة تشريع، إن يمكنها أن تعدل أو تلغي التشريعات، فإنها تبقى تتمتع بالطبيعة الإدارية، وهذا إعمالا للمعيار العضوي في مجال التمييز بين مختلف أعمال السلطات الإدارية، وبالتالي فإن هذه الأوامر تعد مجرد قرارات إدارية تنظيمية، مادام أن البرلمان لم يوافق عليها، كما تخضع لرقابة القضاء الدستوري.

1- مراد بدران، المرجع السابق، ص 26 .

2- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 26 .

3- مراد بدران، المرجع السابق، ص 22 .

4- راجع محمدي حميد، المرجع السابق، ص 294؛ وأنظر كذلك محمد هاملي، المرجع السابق، ص 27 .

وعلى هذا الأساس ذهب بعض الفقه إلى القول بأن هذه الأوامر خلال هذه المرحلة يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري لاعتبارها قرارات إدارية، كما يمكن الطعن فيها أمام المجلس الدستوري بموجب المادة 186 من دستور 1996، حيث أنها تعتبر تنظيمات بعد إخطار المجلس الدستوري، ولكن ونظرا لكون البرلمان غير منعقد، فإنه لا يتصور إخطار رئيس الجمهورية المجلس الدستوري في هذه الحالة لذلك فإن خضوع الأوامر لرقابة المجلس الدستوري مسألة شبه مستحيلة.<sup>1</sup>

إلا أن هناك اتجاه آخر<sup>2</sup> في الجزائر يرى أن الأوامر تعد أعمالا تشريعية ليس من موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية بناء على الاعتبارات التالية :

1- أن المادة 142 وردت ضمن الفصل الثاني من الدستور الخاص بالسلطة التشريعية، فشكلها هي عمل تشريعي.

2 - يمارس رئيس الجمهورية حقه في اتخاذ الأوامر مباشرة من الدستور ، وليس بموجب التفويض ، وهذا ما تؤكد استخدامه عبارة (يشرع) الواردة في المادة 142.

3 - جعل الدستور رئيس الجمهورية المشرع الأصلي والوحيد ، لعدم إمكانية تفويض سلطته لأي سلطة أخرى.

4 - مجال التشريع بأوامر مطلق وغير محدود، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يطرق مختلف الموضوعات سواء تلك الواردة في المادة 140، أو تلك المنصوص عليها في المادة 141 من دستور 1996.

5 - لا يوجد اجتهاد من قبل المجلس الدستوري يحدد طبيعة الأوامر ، عكس ما هو معمول به من قبل المجلس الدستوري الفرنسي الذي أكد سنة 1972 على أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 من الدستور تعد أعمالا تنظيمية ما لم تتم المصادقة عليها لتصبح عملا تشريعيا.

1- مراد بدران، المرجع السابق، ص 23 .

2- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 57-58 .

ثانيا : مرحلة ما بعد موافقة البرلمان عليها :

عرفت هذه المسألة أيضا خلافا فقهيها من أجل تحديد الطبيعة القانونية للأوامر، حيث ذهب اتجاه<sup>1</sup> إلى القول بأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية، بالرغم من موافقة البرلمان عليها، وعلى الرغم من أن الأوامر تعد أعمالا تشريعية بعد موافقة البرلمان عليها، إلا أنه ليس لها نفس قوة ومرتبة العمل التشريعي، ذلك أن العبرة في تحديد العمل تتركز على صفة القائم، أو الجهة التي أصدرته، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري.

وبالمقابل ذهب البعض<sup>2</sup> إلى القول أن الأوامر تتحول من عمل إداري إلى عمل له نفس مرتبة التشريع، ومن ثم تفلت من الرقابة القضائية وتخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري، وهذا الاتجاه يستند إلى قرار المجلس الدستوري الصادر في 2000/02/27، الذي قضى بدعم دستورية الأمر رقم : 15/97 المتضمن القانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى.

ويذهب رأي آخر<sup>3</sup> إلى القول بأن المادة 142 من دستور 1996 لا تتضمن تفويضا في المواد التشريعية لرئيس الجمهورية، بل تتضمن اختصاصا تشريعيا دستوريا، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية، عندما يمارس هذا الاختصاص فهو يقوم بمزاولة السلطة التشريعية، والأوامر المتخذة بموجب المادة 142، لا تكون ذات طبيعة إدارية أو تنظيمية، وتعد موافقة البرلمان عليها مجرد موافقة شكلية لا غير.

### المطلب الثاني : التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

بموجب أحكام المادة 107 من دستور 1996 يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية، وعليه يتم التطرق إلى السمات الأساسية لنظرية الظروف الاستثنائية، ثم شروط الحالة الاستثنائية، أخيرا يتم دراسة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بموجب هذه الحالة في النظام الدستوري الجزائري.

1- هذا الرأي تم ذكره عند، مراد بدران، الاختصاص التشريعي، المرجع السابق، ص 24 .

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام الرئاسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 275.

3- محديد حميد، المرجع السابق، ص 295 .

## الفرع الأول : السمات الأساسية لنظرية الظروف الاستثنائية

يرى الفقه<sup>1</sup> أن الظروف الاستثنائية هي التي تجعل التصرفات غير المشروعة لإدارة في الظروف العادية مشروعة، بمعنى أن نظرية الظروف الاستثنائية تعمل على توسيع مجال المشروعية العادية لتنشئ ما يعرف بالشرعية الاستثنائية مع بقاء الرقابة القضائية.

ولم يقيم الفقه إلى حقبة من الزمن بوضع تعريف جامع وكامل لهذه النظرية حيث إكتفى بذكر أمثلة ونماذج لها، كما عرفت هذه النظرية جدلا كبيرا بين الفقهاء بين رافض ومؤيد لها، إلى جانب ذلك ساهم القضاء بشكل كبير في تحديد مفهوم وتعريف لهذه النظرية.

فلقد ذهب رأي أول إلى تعريف هذه النظرية بقوله "أنها مفاجئة تحمل في طياتها أخطار جسيمة حالة ومؤكدة استثنائية وغير مألوفة وشاذة تهدد النظام العام بمدلولاته الثلاثة (الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة) أو تهدد أحد عناصره فحسب، أو تهدد المصلحة العامة، أو تهدد سير المرافق العامة."<sup>2</sup>

أما الرأي الثاني: يرى أن الظروف الاستثنائية هي وضع غير عادي وخطير يحتم ضرورة التصرف على وجه السرعة للمحافظة على المصلحة العامة مع عدم إمكان إعمال القواعد العادية<sup>3</sup>.

هذا ولقد بينت المحكمة الإدارية العليا في مصر معنى ظروف الاستثنائية، حيث قضت في حكم لها بأن "للحكومة عند القيام حالة استثنائية تمس الأمن والطمأنينة سلطة تقديرية واسعة لتتخذ من التدابير السريعة الحاسمة ما توجه به الموقف الخطير، إذ بقدر الخطر الذي يهدد الأمن والطمأنينة بقدر ما تطلق حريتها في تقدير ما يجب اتخاذه من إجراءات وتدابير لصون الأمن والنظام، فلا يتطلب من الإدارة في مثل

1 - ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 47.

2 - ثروت عبد الهادي خالد الجوهري، المرجع السابق، ص 48.

3 - رأفت فودة، المصادر المشروعية الإدارية ومنحيتها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 256.

هذه الظروف الخطيرة، ما يتطلب منها في الظروف العادية من الدقة والحذر حتى لا يفلت الزمام من يدها".<sup>1</sup>

أما موقف مجلس الدولة في فرنسا فقد كان واضحا حيث كرس هذه النظرية وإن أطلق عليها مسميات مختلفة مثل نظرية سلطات الحرب، أو (نظرية الضرورة)، وفي هذا الإطار قضى بأن حدود السلطة العامة للبوليس التي تملكها الإدارة للمحافظة على الأمن العام لا يمكن أن تكون في حالة السلم هي نفسها في حالة الحرب حيث يتطلب صالح الدفاع القومي التوسع في هذه السلطة ويحتم اتخاذ وسائل أشد لحفظ الأمن العام.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية بموجب المادة 107

في الحالة الاستثنائية تقرر معظم الدساتير لرئيس الجمهورية سلطات وصلاحيات واسعة تختلف عن تلك المعروفة في الظروف العادية، وعلى هذا الأساس تنص المادة 107 من الدستور الجزائري لسنة 1996 من الدستور الحالي على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخاطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء، إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء.

تحول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

يجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذي التي أوجبت إعلانها"

1- تم ذكره عند سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، القاهرة، 1982، ص 29.

2- تم ذكره عند رأفت فودة، مصادر التشريعية، المرجع السابق، ص 257.

كما تجب الإشارة إلى أن مختلف الدساتير الجزائرية قد عرفت الحالة الاستثنائية، حيث نصت عليها المادة 59 من دستور 1963، والمادة 120 من دستور 1976، والمادة 87 من دستور 1989. ويخضع تقرير الحالة الاستثنائية إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية، فبالنسبة للشروط الموضوعية تتمثل في وجود خطر داهم، وتهديد أمن البلاد واستقلالها، وإلى جانب تعذر السير العادي للمؤسسات الدستورية للدولة.<sup>1</sup>

1- الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية، تندر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالزوال أو الانتقاص.

وبالتالي فإن المعنى الحقيقي للخطر المذكور في المادة 107، هو وجود خطر غير عادي وغير مألوف وغير متوقع حدوثه، ويتميز بالجسامة من خلال آثاره غير متوقعة، كما أنه قريب أو وشيك الوقوع، وهذا كله يدل على أن الدستور لا يشترط في أن يكون الخطر حال، وإنما يكفي أن يكون محقق الوقوع في المستقبل القريب، وعلى ضوء ذلك يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية واسعة في تكييف وتقدير الظروف الموضوعية المحيطة بالدولة، وبالتالي تقرير ما إذا كانت هناك حاجة فعلا لتقرير الحالة الاستثنائية.

وعلاوة على ذلك ولكي يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية يشترط أيضا أن يصيب هذا الخطر إحدى الموضوعات المذكورة في المادة 107، وبالتالي يكون لهذا الخطر انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة المنصوص عليها في المادة 107، وهي الحكومة، والبرلمان، والهيئات القضائية، والمجلس الدستوري، ويستوي أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا، كما يشترط أيضا أن يترتب على هذا الخطر انقطاع في السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، إلا أن الفقه اختلف حول هذا الشرط الأخير، حيث ذهب البعض إلى القول بأنه لا بد من التوقف التام لسير السلطات العامة فعلا، حتى يتحقق الشرط الذي من خلاله يستطيع رئيس الجمهورية استخدام سلطاته الاستثنائية، وعلى العكس من ذلك ذهب اتجاه آخر للقول بأنه لا يشترط توقف السلطات العامة فعلا عن أداء عملها من أجل تقرير الحالة الاستثنائية، إلا أن الرأي الراجح لدى الفقه يجمع على أنه ومن أجل تقرير الحالة الاستثنائية لا يشترط التوقف التام للسلطات عن السير العادي من أجل أداء مهامها، بل إن وجود ظروف تعرقل هذه المؤسسات عن أداء عملها قياسا على الظروف العادية والمألوفة، هذه الظروف تسمح لرئيس الجمهورية بتقرير الحالة الاستثنائية، لتفاصيل أكثر راجع محمد أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990، ص 121؛ وأنظر كذلك مراد بدران الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية رسالة دكتوراه ، جامعة الجليلي اليابس ، سيدي بلعباس، الجزائر، 2005، ص 136؛ وأنظر كذلك خليل هيكل، تقوية السلطة التنفيذية في الدولة المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 22 وما بعدها؛ راجي أحسن، المرجع السابق، ص 86؛ محمد هاملي، المرجع السابق، ص 102.



أما عن الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية، فتمثل في أخذ رأي المجلس الدستوري، ورئيس غرفتي البرلمان، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء ويلاحظ أن الاستشارة هنا إلزامية من المبدأ العام لطلبها، إلا أنها اختيارية من حيث الأخذ بنتائجها.<sup>1</sup>

والذي يعنينا في هذا المقام هو آثار ونتائج الحالة الاستثنائية التي تخول رئيس الجمهورية سلطات تتخذ كافة الإجراءات من أجل الحفاظ على استقلال وسلامة وحرية الوطن واستقرار المؤسسات، وهو ما أدى ببعض الفقه للقول بأن رئيس الجمهورية يمارس عملا من أعمال السيادة لا يخضع للرقابة.<sup>2</sup>

ويتمتع رئيس الجمهورية بسلطات هامة في الحالة الاستثنائية، حيث أنه بالرجوع إلى المادة 124 الفقرة 04 من دستور 1996، يتضح جليا الاختصاصات الواسعة لرئيس الجمهورية، وبالتالي فإن التساؤل الذي يفرض نفسه في هذا الإطار يتعلق أساسا بنطاق وحدود هذه الأوامر خاصة وأن المادة 93 من دستور 1996 لم تبين بوضوح نطاق الأوامر.

من أجل تحديد نطاق هذه الأوامر ذهب البعض،<sup>3</sup> إلى القول أن نطاق الأوامر يتحدد على النحو التالي:

#### أ - سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور أو إلغاءه أو وقف العمل به :

يجمع الفقه خاصة في فرنسا على أن رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية إجراء تعديل الدستور، بناء على أن السلطات التي حولتها المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 تستهدف أساسا العودة إلى

---

1- إن الاستشارة في هذه الحالة من حيث طلب الرأي ملزمة وتعد مسألة إجبارية، حتى وإن كان الرأي مترتب عنها غير ملزم، وعليه وإن لم يقم رئيس الجمهورية بهذه الاستشارة فإن عمله يعد غير دستوري يمكن الطعن فيه أمام القضاء باستثناء حالة القوة القاهرة التي تحول دون قيام رئيس الجمهورية بهذه الاستشارة، والواقع أن آراء هذه الهيئات لها أهمية كبيرة ولو من الناحية الأدبية، حيث تجنب رئيس الجمهورية الحرج السياسي الذي يمكن أن يقع فيه خاصة عندما لا يقدر جيدا قيمة هذه الآراء، لتفاصيل أكثر انظر، محديد حميد، المرجع السابق، ص 174.

2- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 336.

3- محديد حميد، المرجع السابق، ص 186.

الحياة الطبيعية والسير العادي للمؤسسات العامة، وفي أقصر مدة ممكنة، وبالتالي يشترط أن تتخذ هذه الإجراءات بالقدر اللازم الذي يحقق هذه الغاية، وتعديل الدستور لا يدخل ضمن هذا القدر اللازم.<sup>1</sup>

وبالمقابل وعلى النقيض من ذلك، اتجه جانب آخر إلى القول بأن رئيس الجمهورية، وفي ظل الحالة الاستثنائية يمكنه أن يوقف العمل ببعض أحكام الدستور.<sup>2</sup>

وتأسيسا على ذلك، فإن رئيس الجمهورية في الجزائر لا يمكنه أن يقوم بتعديل أو إلغاء الدستور أو وقف العمل به خلال مدة الحالة الاستثنائية، حيث أن الإرادة الضمنية للمؤسس الدستوري الجزائري توجب على رئيس الجمهورية الالتزام باحترام أحكام الدستور.

ويلاحظ أيضا أن رئيس الجمهورية يملك سلطات واسعة بموجب أحكام المادة 142 تجنبه اللجوء إلى تعديل الدستور أو وقف العمل به.<sup>3</sup>

#### ب - تدخل الأوامر في المجال التنظيمي :

إن سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية وفي داخل النطاق التنظيمي لا تثير أي إشكال، لأن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص التنظيمي المستقل في الظروف العادية عملا بأحكام المادة 143 فقرة 01 من دستور 1996، حيث أن المرسوم الرئاسي يعد القاعدة الوحيدة في الظروف الاستثنائية.<sup>4</sup>

#### ج - تدخل الأوامر في المجال التشريعي الخاص بالبرلمان :

أشارت المادة 107 من دستور 1996 إلى ضرورة الاجتماع الوجوبي للبرلمان بقوة القانون ، وبالتالي فما هو المغزى من وراء ذلك ؟.

1- السيد خليل هيكل، المرجع السابق، ص 38 .

2- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، المرجع السابق، ص 150 .

3- محمد هاملي، المرجع السابق، ص 111 .

4- أنظر راجحي أحسن، المرجع السابق، ص 95 ؛ محديد حميد، المرجع السابق، ص 187 .

بمعنى آخر إذا كانت المادة 142 فقرة 04 من دستور 1996، قد حولت لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجالات المخصصة للقانون، وفي ظل وجود البرلمان هل يستطيع البرلمان ممارسة وظيفته التشريعية؟

إن الفقه الفرنسي وعملا بأحكام المادة 16 من دستور 1958 يرى أن الحالة الاستثنائية لا تتضمن أي قيود على سلطات البرلمان أثناء هذه الفترة.<sup>1</sup>

وبالمقابل ينتقد جانب آخر من الفقه،<sup>2</sup> هذا الرأي الأخير إذ أنه يؤدي إلى التداخل في الصلاحيات ويترتب عليه فوضى في مجال واحد خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الحق المخول لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان في إلغاء عمل كل منهما.

وتأسيسا على ذلك يرى البعض،<sup>3</sup> أن البرلمان لا يجوز له القيام بأية قرارات بخصوص الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، وإن كان ذلك لا يحول دون إمكانية البرلمان في مناقشة هذه الإجراءات، حيث يبقى هذا الأخير محتفظا بوظيفته التشريعية خارج نطاق الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، وهذا الاتجاه الأخير هو الذي يتفق مع طبيعة وخصوصية الحالة الاستثنائية.

إن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بسلطات هامة تتسع وتتدعم أكثر في الحالات الاستثنائية، حيث يستحوذ على المجال المحجوز للبرلمان، وبالتالي يصبح رئيس الجمهورية موزعا جديدا للاختصاصات الدستورية، يتناول منها ما يشاء ويترك، ما يشاء مادامت الحالة الاستثنائية مستمرة وقائمة، ذلك أن هذه الحالة لا تنتهي إلا بقرار منه حسب الفقرة الأخيرة من المادة 107 من دستور 1996، ووفق نفس الأشكال والإجراءات التي اتبعت في تقريرها.<sup>4</sup>

وأخيرا بخصوص تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية فقد ذهب جانب من الفقه إلى القول: "... أما نتائج الحالة الاستثنائية فتتمثل في تحويل رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ كل

1- مأخوذ عن السيد خليل هيكل، المرجع السابق، ص 37 .

2- أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 279 .

3- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 36 .

4- لتفاصيل أكثر أنظر محمد هاملي، المرجع السابق، ص 114؛ وأنظر أيضا محديد حميد، المرجع السابق، ص 191.

إجراء يراه ضروريا للحفاظ على الاستقرار الوطني والسلامة الترابية، والمؤسسات الدستورية، وهو في كل هذا يمارس عملا من أعمال السيادة لا يخضع للرقابة القضائية".<sup>1</sup>

وبالمقابل ذهب البعض إلى القول بأنه إذا تدخل رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي وهو المجال المحجوز له ، فإن ذلك يكون بموجب قرارات إدارية (مراسيم) يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة. أما إذا تدخل رئيس الجمهورية بموجب الأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فإن هذه الأوامر تعدل التشريعات القائمة، إلا أنها على الرغم من ذلك تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية وتخضع بالتالي لرقابة مجلس الدولة.<sup>2</sup>

#### خاتمة:

يجمع الفقه ان السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية ليست حقا شخصيا له يمارسها كيف يشاء وعلى من يشاء، وإنما هي مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات أقرها الدستور وأسندها الى رئيس الجمهورية ليمارسها وينهض بها على النحو الذي يبينه الدستور وضمن الحدود التي رسمها، فالدور التشريعي الكبير الذي يتولاه سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية لا يعني أنه أصبح مطلق الحرية في وضع القواعد القانونية العامة المجردة وإنما هو مقيد بحدود معينة وبموازات أوردتها الدستور حماية للحقوق والحريات، وحتى تعمل سائر المؤسسات الدستورية في الدولة بانتظام وتوافق مع بعضها البعض بما يحقق المصلحة العامة التي هي الغاية النهائية لكافة السلطات والهيئات في الدولة، وبدون هذه الموازات وتلك الحدود فان سيادة القانون تفرغ من أي مضمون ويتم تجريد الأفراد من حقوقهم وحررياتهم، وباختصار تختفي فكرة الدولة القانونية وبالتالي لا مجال للحديث عن الضوابط الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية ولا مجال للفرقة أصلا بين سلطاته في الظروف العادية وسلطاته في الظروف الاستثنائية.

1- مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 01، 1998، ص 35.

2- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 40-41.