وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة يحي فارس – المدية –

كلية الحقوق و العلوم السياسية

التشريع بأوامر وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

من إعداد الطلبة :

فار توفيق

مسعوداني رمضان

تحت إشراف الأستاذ :

د. لعروسي حليم

أعضاء لجنة المناقشة

د. محمد فوزي صالح	رئيسا
د. لعروسي حليم	مشرفا
د. غربي أسامة	عضوا مناقشا

السنة الدراسية :2022/2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

(سورة البقرة :الآية رقم23)

إهـــــــــــداء

الى كل من نطق بكلمة التوحيد لسانه وصدقها بقلبه، الى كل من صلى على خير البرية

محمد عليه الصلاة والسلام.

الى كل من أرضعتني لبن الحنان، وسقتني ماء الحياة، الى أغلى كائن في الوجود... أمي.

الى أبي الفاضل وقدوتي في الحياة.

أطال الله في عمرهما وعمرهما بالصحة والعافية

الى سندي في الحياة ورفيقة دربي ...زوجتي.

الى ظلي وعضدي في الحياة ... اخوتي.

الى كل الاهل والاقارب من قريب وبعيد.

الى كل هؤلاء وبأسمى معاني الحب والوفاء أهدي هذا العمل المتواضع.

فار توفيق

إهـــــــــــداء

أهدي هذا العمل المتواضع

الى روح والدي رحمه الله، والى والدتي العزيزة أطال الله في عمرها

والى كل افراد أسرتي الى اخوتي وزوجتي وابنائي وبناتي.

الى جميع زملائي في الدراسة وفي المهنة .

الى كل العاملين المخلصين للدين والوطن .

الى الشرفاء في هذه الامة.

مسعوداني رمضان

كلمة شكر وعرفان

الى أستاذنا المشرف

الأستاذ **لعروسي حليم**

نتقدم بجزيل الشكر، وخالص الامتنان ما تفضل به من إشراف على هذا العمل، وتعهده بتوجيهاته القيمة وتصويباته السديدة، فجزاه الله عنا كل خير.

الى أساتذتنا الكرام.

الى كل من ساعدنا في إنجاز هذا العمل ونخص بالذكر مخلوفي محمد.

الى الطاقم الإداري لكلية الحقوق والعلوم السياسية على التسهيلات المقدمة ونخص بالذكر موظفي المكتبة.

نشكر كل باسمه على المجهودات المبذولة والمساعدة المقدمة من أجل إنجاز هذا العمل المتواضع.

مقدمـــــــــــة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم المبادئ الفعالة التي ساهمت في إحداث التوازن بين سلطات الدولة كي لا تطغى بعضها على بعض، وكذا المساهمة في الحد من الحكم المطلق وبناء الأنظمة الديمقراطية التي تهدف الى ضمان حقوق الانسان وحرياته الأساسية.

وتتمثل هاته السلطات في السلطة التنفيذية التي مهمتها تنفيذ القوانين وحفظ النظام العام، أما السلطة القضائية فتختص بتطبيق القوانين على المنازعات المطروحة أمامها وتحقيق العدالة بين المواطنين، أما السلطة التشريعية فمهمتها وضع القوانين، وعليه فمبدأ الفصل بين السلطات يستوجب على كل سلطة من هاته السلطات ان تحترم القواعد التي وضعها الدستور لممارسة اختصاصاته التي يجب أن لا تخرج عن الحدود السابقة الذكر، وهذا لكي لا تتداخل هاته الأجهزة مع بعضها البعض، ولا تجتمع السلطات في يد شخص واحد.

غير ان تحديد الاختصاص بالشكل المذكور سابقا ليس مطلقا، فهناك من انتهج فكرة التعاون الذي يقضي نوعا من التداخل في الاختصاصات، ومن بينها المؤسس الدستوري الجزائري، الذي كرس الفصل بين السلطات في صورته المرنة على أساس التعاون والرقابة، خاصة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وهو ما يمثل مظهر من مظاهر الديمقراطية التي تضمنتها الأفكار التي جاءت بها نظرية مونتسكيو لمبدأ الفصل بين السلطات.

وتعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الاطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، واكتسب البرلمان هذه السلطة بعد عدة تطورات تاريخية، ولكن لأسباب متعددة تضاءل الدور التشريعي للبرلمان لصالح رئيس الجمهورية ،وهذا بالنظر الى المكانة التي يحظى بها هذا الاخير في الدولة، الامر الذي جعله يفرض سيطرته على زمام العملية التشريعية، على حساب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، وهذا نظرا لما تتمتع به السلطة التنفيذية من خبرة ودراية كبيرة في حلحلت المشكلات لاتصالها المباشر بحياة المواطنين، مما جعلها أجدر سلطات الدولة في مواجهة المشاكل، وهذا ما يظهر أكثر خلال الازمات والظروف الاستثنائية التي تهدد النظام، الامر الذي أدى الى تقلص دور التشريع البرلماني، وذلك لأن هاته المشاكل تحتاج الى سرعة التقرير والحزم من أجل مواجهتها، وهو ما أدى الى تمكين رئيس الجمهورية من التشريع عن طريق ما يعرف بالأوامر، فالمؤسس الدستوري تبنى سلطة التشريع بأوامر من اول دستور للجمهورية سنة 1963 الى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 باستثناء دستور 1989.

غير أن المؤسس الدستوري ووعيا منه بخطورة هذا الاختصاص الاستثنائي الذي خوله لرئيس الجمهورية، ولأن هذا الاختصاص في الأصل يعود للسلطة التشريعية، وضع له قيودا وضوابط عند ممارسة رئيس الجمهورية وظيفة التشريع عوضا عن البرلمان، كما أنه أخضع احترام الرئيس من عدمه لهذه الضوابط للرقابة، وهذا حتى لا يترتب عن استعمال هذه السلطة المساس بحقوق وحريات الافراد العامة.

تكتسي دراسة التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية أهمية كبيرة في الدستور الجزائري، وهذا كون المؤسس الدستوري تبنى هذه الرخصة في جميع الدساتير المتعاقبة على الجمهورية الجزائرية باستثناء دستور 1989، والتي تجعل من رئيس الجمهورية شريكا في التشريع مع صاحب الاختصاص الأصلي وهو البرلمان .

كما تكتسي هذه الدراسة أهميتها كونها تقوم بتوضيح مختلف الصلاحيات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية خلال الظرفين العادي والاستثنائي بموجب أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020، بالإضافة الى الإجراءات الواجب اتباعها قبل وبعد اصدار الأوامر التشريعية.

وبالرغم من الدراسات السابقة لهذا الموضوع الا ان التعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير على هذه الرخصة، من بينها تحديد مدة الحالة الاستثنائية ب 60 يوم بعد ما كانت غير محدد في الدساتير السابقة، بالإضافة الى استحداث هيئة رقابية جديدة تتمثل في المحكمة الدستورية اعطى أهمية بالغة لهذه الدراسة، وفرض وجوب تحيين هذه الدراسة وفق التعديل الدستوري الأخير.

إن الهدف من هذه الدراسة هو الإحاطة أكثر بهذه الرخصة المتمثلة في للتشريع بأوامر ، وهذا نظرا لخطورتها وما قد يترتب عليها من مساس بحقوق وحريات الافراد العامة، كما تهدف الى ابراز مدى فعالية التعديلات المستحدثة بموجب التعديل الدستوري الأخير، والمتمثلة خاصة في استحداث المحكمة الدستورية ودورها الرقابي على الأوامر التشريعية.

كما ان هذه الدراسة تهدف الى تحليل واقع التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، وتحديد موقع المؤسسة البرلمانية منها.

وما دفعنا الى دراسة هذا الموضوع كون الأثر البارز لأسلوب التشريع بأوامر في النظام القانوني الجزائري، بالنظر الى التجربة التشريعية الجزائرية بعد التعديل الأخير، الذي نتج عنه برلمان جديد من اختيار الشعب، عكس البرلمانات السابقة التي كانت تخضع لنظام الحصص، هذه التجربة أعطت قوة

اكثر للبرلمان من أجل التمسك بصلاحياته التشريعية ، وفرض رقابة على رئيس الجمهورية عند التشريع بأوامر.

تعود أسباب اختيارنا لموضوع " التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 2020" الى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية.

فالأسباب الموضوعية تتمثل في تسليط الضوء على الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير، على الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية وانعكاساتها على المنظومة القانونية الوطنية.

اما الأسباب الذاتية فتتمثل في الاهتمام الشخصي بالدراسات الدستورية لاسيما تلك المتعلقة بالمؤسسات الدستورية في الدولة، بالإضافة الى الرغبة الملحة في معرفة الأداء التشريعي لأهم مؤسسة دستورية في البلاد وهي مؤسسة الرئاسة.

كما ان أهم دافع شخصي باعتباري طالب حقوق هو اثراء المكتبة القانونية بدراسة علمية متخصصة في هذا المجال.

وعليه قمنا بطرح الإشكالية التالية

ماهي حالات التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 والقيود وأليات الرقابة المفروضة عليها ؟

وللإجابة على هذه الاشكالية سنعتمد في دراستنا على المنهج الوصفي من خلال عرض الحالات التي تكون مجالا لممارسة رئيس الجمهورية سلطته التشريعية، وكذا وصف كل ألية من آليات الرقابة وتحليلها على ضوء ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020.

كما سنعتمد في دراستنا على المنهج التحليلي الذي ينطلق من استنطاق النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالموضوع، وسنقوم بتحليلها والتعليق عليها.

وانطلاقا من ذلك وفي سبيل تحقيق الاهداف المتوخاة سنقسم دراستنا الى فصلين:

الفصل الاول: حالات التشريع بأوامر،

الفصل الثاني: القيود الواردة على التشريع بأوامر والرقابة عليه.

الفصل الأول: حالات التشريع بأوامر

يعتبر مبدأ الفصل من أهم المبادئ في القانون الدستوري والتي تقوم عليها الدولة، فالسلطة التشريعية عادة ما تكون وظيفتها سن القوانين والسلطة التنفيذية تتمثل وظيفتها في تنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية فوظيفتها الفصل في النزاعات المعروضة عليها، وهذا ما يكرس مبدأ الفصل بين السلطات التي تنتهجه معظم الدول في العالم ومن بينها الجزائر، إلا أن التبني الصريح لهذا المبدأ تجسد في التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي كرس طرحه المبدأ من خلال ديباجته ومن خلال المادة 15 منه .

وبناء على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي أن تمارس كل سلطة اختصاصها وفق القواعد التي وضعها الدستور دون أن تتداخل مع السلطات الأخرى في وظيفتها، إلا أن التطورات التي عرفتها الدولة في وظائفها وغيرها من العوامل الأخرى أدت الى تغيير مفهوم الفصل بين السلطات الجامد الى الفصل المرن القائم على التعاون والتوازن بين السلطات، لما لهم من علاقات متداخلة مع بعضهم البعض، خصوصا السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لكونهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة في أي مجتمع، هذا ما منح للسلطة التنفيذية مشاركة البرلمان في جزء من الوظيفة التشريعية عن طريق ألية أخذت وصف التشريع بأوامر،[1] والتي تعد أداة تشريعية يشارك بواسطتها رئيس الجمهورية المجال التشريعي للبرلمان نتيجة لظروف أملتها الضرورة العملية والاستثنائية.[2]

والملاحظ أن الدساتير المتعاقبة على الدولة الجزائرية تبنت ألية التشريع بأوامر باستثناء دستور 1989 لتعود هذه الألية في دستور 1996 وتستمر في التواجد على مستوى ما عرفه من تعديلات وصولا للتعديل الدستوري لسنة 2020، ليصبح بذلك رئيس الجمهورية شريكا للبرلمان في مسألة الإنتاج التشريعي وإصدار أوامر لها قوة القانون في الظروف العادية (المبحث الأول) وأخرى في ظروف استثنائية (المبحث الثاني).

[1]- محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة،2012 ، ص 14.

[2]- عفاف لعقون ، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة2020، مجلة العلوم قانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد السادس، العدد 4، 2021، ص 1154.

المبحث الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية

يمارس رئيس الجمهورية سلطته المتمثلة في التشريع بأوامر في الظروف العادية، سميت هذه الظروف بالعادية نظرا للاستقرار الذي تشهده الدولة على جميع الأصعدة فلازالت مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة ولا يوجد هناك أي خطر يهددها أو يشكل مساسا بأجهزتها وسلطاتها.

وإصدار رئيس الجمهورية لأوامر تشريعية لها قوة القانون في الظروف العادية يكون في حالتين فقط، الحالة الأولى تتمثل في غياب البرلمان (مطلب أول) والحالة الثانية تكون في المجال المالي (مطلب ثاني).

المطلب الأول: التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان.

تناط مهمة التشريع في الأصل الى السلطة التشريعية فهي بذلك صاحبة الاختصاص الأصيل لمسألة الإنتاج القانوني وهو ما أكدته مختلف الدساتير المتعاقبة على الدولة الجزائرية وصولا الى التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 114 منه[1]، غير أنه يحدث وأن تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية، لهذا عمل المؤسس الدستوري على إسناد الوظيفة التشريعية الى رئيس الجمهورية في هذي الظروف، وأوجد هذا الأمر مبرره في الحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على السير الحسن لمؤسسات الدولة ويعرقل بعض أنشطتها، وغيبة البرلمان قد تكون نتيجة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول) أو خلال العطلة البرلمانية[2](الفرع الثاني)، فلا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأمر خارج هذا الإطار الزمني المتمثل في غياب البرلمان وإلا أعتبر اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية ومخالفة للدستور[3].

الفرع الأول : حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

تعد وظيفة التشريع من مجال إختصاص المؤسسة التشريعية، إلا أنه يتصادف وأن يكون البرلمان في حالة شغور، فتسند بذلك مسألة التشريع لرئيس الجمهورية بحسب ما ورد في الفقرة الأولى من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إذ جاء فيها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر

[1]- دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438 - 96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، الجريدة الرسمية العدد 76 ، الصادرة في8 ديسمبر 1996 ،المعدل والمتمم بالقانون 01 - 16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية العدد 14،الصادرة في 07 مارس 2016 ، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي 442-20 ، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، الجريدة الرسمية العدد 82 ، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

[2]- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011 ، 2012 ، ص. 286 .

[3]- نورالدين ردادة، التشريع عن طريق الاوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996،مذكرة ماجستير قانون عام ،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة،2006،ص 46.

في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..." يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة البرلمانية التي يحددها الدستور[1] ، وبعبارة أخرى تكون حالة شغور المجلس الشعبي الوطني عند توقفه عن ممارسة اختصاصاته أو توقف نشاطه قبل انقضاء مدة العهدة التشريعية التي حددها له الدستور وهي خمس (05) سنوات حسب نص المادة 122 من التعديل الدستوري 2020 أو عند تأخر انعقاد المجلس الجديد [2]، ويتم اللجوء لإجراء الحل عندما يكون هناك خلاف بين رئيس الجمهورية والاغلبية البرلمانية أو من أجل إدخال تعديلات جوهرية على وضع الدولة من الناحية السياسية خاصة أو الاجتماعية او الاقتصادية، أو بتغليب الحكومة والدفاع عنها في مواجهة البرلمان في حال وجود خلاف بينهما، ومهما كانت الدوافع خلف حل البرلمان إلا أنه يمنح الحكومة أيجاد مجلس تتوافق معه من خلال الانتخابات التي تؤطرها في غياب ممثل الشعب ومنح قدر من الراحة السياسية للحكومة ببقائها بعيدة عن رقابة البرلمان المنحل، إضافة الى التأثير السياسي والقانوني على السلطة التشريعية، الأمر الذي يجعل منه إجراء خطيرا يمس بمبدأ الديمقراطية ومن أكثر الأليات في يد السلطة التنفيذية تأثيرا على البرلمان[3]، ونميز بهذا الخصوص بين نوعين من الحل في النظام الدستوري الجزائري، وهما حل رئاسي يقرره رئيس الجمهورية، والنوع الثاني حل وجوبي.

أولا: حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية

تقوم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على مبدأ الرقابة المتبادلة، ولعل أبرز وسائل تلك الرقابة ما يملكه البرلمان من حق مساءلة الحكومة وكذا إسقاطها عن طريق التصويت على ملتمس الرقابة، وفي مقابل ذلك تمتلك السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان في حال وقوع تصادم وانسداد بينهما، حتى تتيح للناخبين الفرصة للحكم عليه[4].

إن لجوء رئيس الجمهورية الى حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها يكون بناء على سلطته التقديرية حيث جاء في الفقرة الأولى من المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو أجراء انتخابات

---

[1]- أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث مصر، الطبعة الأولى، 2013 ، ص54 .

[2]- فاطمة الزهراء صنور، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2019 ، ص 85.

[3]- عثمان حجاج، قوي بوحنية، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان(في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، المجلد العاشر، العدد 19، 2018، ص34،33 .

[4]- نصر الدين بن طيفور ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس،2002-2003 ،ص 151.

تشريعية قبل أوانها..." وعليه فإن رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة بتقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو تسبيق موعد الانتخابات التشريعية، إذ لا يجوز أن يفوض هذه الصلاحية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة [1]، بناء على نص المادة 93 من الدستور التي نصت في الفقرة الثالثة منها على أنه " لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء الى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..."

كما لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة خلال فترة عجز رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة خلال فترة شغور منصب رئيس الجمهورية تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها طبقا لنص المادة 96 من التعديل الدستوري[2] ، ويمتد المنع لرئيس الجمهورية المنتهية ولايته والتي مددت بسبب وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع قانوني طبقا لنص المادة 95 من التعديل الأخير لسنة 2020.

ويلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة2020 جاء في المادة 111 منه بسبب أخر من أسباب الحل أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وهو الذي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة فعلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يحق له قبول هذه الاستقالة، أو أن يلجأ الى أحكام المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وبالتالي السلطة التقديرية بيد رئيس الجمهورية الذي يمكن له اللجوء قبل قبول استقالة الحكومة الى حل المجلس الشعبي الوطني، إذا كانت له قناعة تامة بأن هذا الأخير هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة ومرد ذلك الى تفتت الأغلبية فيه او أنه غير قادر على أداء عمل تشريعي جيد، خاصة أنه صاحب برنامج سياسي أنتخب على ضوئه ويرى أن الحكومة ملتزمة بتنفيذه[3].

إن سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني هي سلطة واسعة، وهي في نظر البعض تعادل المسؤولية السياسية للحكومة،[4] إذ نجد أن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بتعليل قرار الحل أو تسبيق إجراء الانتخابات التشريعية عن موعدها المقرر.

---

[1]- أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المجلة الشاملة للحقوق، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثاني،2021، ص 68.

[2]- مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020 ، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 مؤرخة في 30ديسمبر سنة 2020.

[3]- حميد مزياني، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر(بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016 ، ص 67،

[4]- عبد السلام كشيش، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 22 ، العدد الثاني، 2017، ص 146.

وبالرجوع الى المرسوم الرئاسي[1] رقم 21-77 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني نلاحظ أنه تم حل المجلس ابتداء من تاريخ لاحق لصدور المرسوم الرئاسي حيث صدر المرسوم في 21 فبراير 2021 والحل يسري من تاريخ أول مارس 2021حيث تضمنت المادة الأولى منه النص على " يحل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من يوم 17 رجب عام 1442 الموافق ل أول مارس 2021" كما لم يتضمن المرسوم أسباب الحل ولم يعلل رئيس الجمهورية قرار الحل وإنما تضمن المرسوم الإشارة فقط الى الجهات التي تمت استشارتها وهي :

- رئيس مجلس الامة
- رئيس المجلس الشعبي الوطني
- رئيس المجلس الدستوري
- الوزير الأول

كما حدد المرسوم الرئاسي[2] رقم 21-96 موعد الانتخابات التشريعية في 12جوان 2021 حيث نصت المادة الأولى منه " تستدعى الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يوم السبت 12 جوان 2021 " وعليه فإن المدة الممتدة بين حل المجلس الشعبي الوطني وموعد الانتخابات تفوق ثلاثة (03) أشهر المنصوص عليها في 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تضمنت إجراء الانتخابات التشريعية بعد الحل في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر مع إمكانية تمديدها الى ثلاثة (03) أشهر أخرى إذا تعذر إجراءها خلال المدة الأولى.

وعليه فإن المدة التي تسمح لرئيس الجمهورية اللجوء الى التشريع بأوامر تفوق مدة ثلاثة (03) أشهر[3]، خصوصا إذا ما أضفنا لها مدة الإعلان النهائي عن النتائج[4] وبداية الفترة التشريعية[5] التي تبتدأ وجوبا في اليوم الخامس عشر الذي يلي تاريخ إعلان المحكمة الدستورية النتائج النهائية وبالتالي فإن مدة شغور المجلس الشعبي الوطني تجاوزت أربعة أشهر، تم خلالها اتخاذ العديد من الأوامر والتي

---

[1]- مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 14 مؤرخة في 28 فبراير سنة 2021.

[2]- مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 18 مؤرخة في 11 مارس سنة 2021.

[3]- احسن غربي، ، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ،المرجع السابق، ص 69 .

[4]- أعلن المجلس الدستوري عن النتائج النهائية بتاريخ 03 يونيو سنة 2021 ، أنظر الإعلان رقم 01 / إ.م.د / 21 مؤرخ في 23 يونيو سنة 2021 ،يتضمن النتائج النهائية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الذي جرى يوم 12 يونيو سنة 2021 ، الجريدة الرسمية رقم 51 مؤرخة في 29 يونيو سنة 2021.

[5]- تبتدئ الفترة التشريعية يوم الخميس 08 جويلية سنة 2021 حيث تبتدئ وجوبا في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ الإعلان النهائي للنتائج والذي كان يوم 23 يونيو.

مست حتى مجال القوانين العضوية وإن كان البعض يتمسك بعدم إمكانية التشريع بأوامر في مجالات القانون العضوي[1].

بالعودة الى الجانب العملي نجد أن رئيس الجمهورية اتخذ خلال هذه الفترة التي عرفت شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل، العديد من الأوامر التي بلغت التسعة (09) والمتعلقة بما يلي:

- الامر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[2].
- الامر رقم 21-02 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان[3].
- الامر رقم 21-03 المتضمن تعديل وتتميم القانون رقم 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد[4].
- الامر رقم 21-04 المتضمن تعديل وتتميم الامر رقم 76-06 المتضمن قانون المعاشات العسكرية[5].
- الامر رقم 21-05 المتضمن تعديل وتتميم بعض أحكام الامر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[6].
- الامر رقم 21-06 يعدل ويتمم الامر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين[7].
- الامر رقم 21-07 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021[8].
- الامر رقم 21-08 المتضمن تعديل وتتميم الامر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات[9].
- الامر رقم 21-09 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية[10].

---

[1]- عبد الصديق شيخ، التشريع بأوامر وأثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 04 ، العدد01 ،2018، ص 47.

[2]- الجريدة الرسمية العدد 17 مؤرخة في 10 مارس سنة 2021.

[3]- الجريدة الرسمية العدد 19 مؤرخة في 16 مارس سنة 2021.

[4]- الجريدة الرسمية العدد 22 مؤرخة في 25 مارس سنة 2021.

[5]- الجريدة الرسمية العدد 29 مؤرخة في 18 أبريل سنة 2021.

[6]- الجريدة الرسمية العدد 30 مؤرخة في 22 أبريل سنة 2021.

[7]- الجريدة الرسمية العدد 39 مؤرخة في 30 مايو سنة 2021.

[8]- الجريدة الرسمية العدد 44 مؤرخة في 08 يونيو سنة 2021.

[9]- الجريدة الرسمية العدد 45 مؤرخة في 09 يونيو سنة 2021.

[10]- الجريدة الرسمية العدد 45 مؤرخة في 09 يونيو سنة 2021.

إن التشريع بأمر في هذه الحالة يكون سببه رئيس الجمهورية الذي بإقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني فتح المجال لنفسه للتشريع بأمر لذا يتعين تقييد سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس حتى لا يتخذ منه ذريعة للتشريع في جميع المجالات لمدة زمنية قد تطول الى سبعة (07) أشهر حسب نص المادة 151 من الدستور.

ثانيا : حل المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون

وتكون هذه الحالة في حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا وهذا استنادا الى المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أنه "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوبا ..." ويتحقق هذا الغرض في حالة امتناع المجلس الشعبي الوطني على الموافقة للمرة الثانية تواليا على برنامج الحكومة التي يقودها رئيس الحكومة، أو على مخطط عمل الحكومة التي يقودها الوزير الأول حسب الحالة وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى والثانية من المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على تأكيده بالقول "يقود الحكومة وزير أول في حالة اسفرت الانتخابات التشريعية على اغلبية رئاسية، يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات على أغلبية برلمانية..." بمجرد تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة واختياره لأعضاء حكومته وتعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، يقوم الوزير الأول بعرض مخطط عمل حكومته أو يعرض رئيس الحكومة برنامج حكومته على مجلس الوزراء ثم يقدمها الى المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والاربعين (45) يوم الموالية لتعيين الحكومة وهذا تطبيقا لأحكام المادة 47 من القانون العضوي 16-12[1] لمناقشته والتصويت عليه بالموافقة.

وفي حالة رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة حسب الحالة، للمرة الثانية تواليا يحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا[2]، وتستمر الحكومة في تصريف الاعمال الجارية وتنظيم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر[3]، حيث يكون رئيس الجمهورية خلال هذه المدة مخولا له صلاحية أتخاذ الأوامر نظرا لشغور المجلس الشعبي الوطني.

تنظم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر في كل الحالات التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني شاغرا وفي هذه المدة تكون لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر.

---

[1]- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية العدد 50 مؤرخة في 28 غشت سنة 2016

[2]- أحسن غربي، ، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ،المرجع السابق، ص70 .

[3]- انظر المواد 110،108،107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفرع الثاني: العطلة البرلمانية

اعتمد المؤسس الدستوري على هذا النوع من الأوامر بموجب المادة 138 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في أخر يوم عمل من شهر يونيو، يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول أعمال " ومن خلال هذه المادة يتضح أن للبرلمان دورة عادية مدتها عشرة (10) اشهر تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر جوان، ما يعني ان العطلة البرلمانية تدوم على الأكثر شهرين يتم خلالهما تشريع رئيس الجمهورية بموجب الأوامر اذا توفرت شروط اتخاذها، وهذا لسد الفراغ التشريعي في الدولة باعتبار ان البرلمان يوجد في حالة غياب.

ويمكن ان تقلص مدة العطلة البرلمانية حيث تنص المادة 138 من الدستور على إمكانية تمديد الدورة العادية لتدوم ازيد من عشرة (10) أشهر بناء على طلب يقدمه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة للبرلمان لتمديد الدورة بغرض الانتهاء من نقطة مدرجة ضمن جدول الاعمال ، كما قد تظهر بعض الظروف التي لا تحتمل التأجيل الى غاية انتهاء عطلة البرلمان تستدعي تدخل عاجل للبرلمان لمعالجتها[1]، وبذلك نكون أمام حالة أخرى يتم من خلالها تقليص مدة العطلة البرلمانية وهي استدعاء رئيس الجمهورية البرلمان لدورة غير عادية إما بناء على مبادئ من رئيس الجمهورية نفسه أو بناء على طلب من الجهات التالية :

- الوزير الأول او رئيس الحكومة
- ثلثي 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة

وبمجرد الانتهاء من دراسة جدول الاعمال الذي استدعى البرلمان لأجله تختتم الدورة غير العادية بالنظر الى المادة 138 في التعديل الدستوري 2020 أصبحت المدة التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر قصيرة مقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها في الدساتير الماضية ففي دستور 1976 كانت المدة ستة (06) اشهر لأن المجلس الشعبي الوطني كان يجتمع في دورتين عاديتين مدة كل واحدة ثلاثة (03) أشهر، تتخللهما عطلة مدة كل واحدة ثلاثة (03) أشهر أيضا، أي تقاسم رئيس الجمهورية السنة مناصفة مع المجلس الشعبي الوطني يستطيع خلالهما التشريع بأوامر، أما دستور 1996 تقلصت هذه

[1] -نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011، ص381.

المدة الى أربعة (04) اشهر[1]، لتتقلص أكثر في التعديل الدستوري لسنة 2020، وقبله في التعديل الدستوري لسنة 2016، فتقدر شهرين (02) أو أقل إذا اجتمع البرلمان في دورة غير عادية او تم طلب تمديد الدورة لأيام معدودة[2].

رغم توسيع الفترة التشريعية للبرلمان وتقليص العطلة البرلمانية ليصبح شهرين بهدف تضييق مجال سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، إلا أنه كان يمكن تفادي هذا الخيار من خلال الدورات غير العادية فيلاحظ أنه بإمكان رئيس الجمهورية المساهمة في تفعيل سلطته في التشريع بأمر خلال العطلة البرلمانية عن طريق استبعاد استدعاء البرلمان لدورة غير عادية، في المقابل بإمكانه الحد من سلكته عن طريق دعوة البرلمان لدورة غير عادية.

كما أن الدستور الجزائري وفي نص المادة 142 من تعديل سنة 2020 منح لرئيس الجمهورية الحق في إصدار أوامر تشريعية لها صفة القانون، ويتم العمل بها شريطة عرضها على كل غرفة من البرلمان في بدابة أول دورة مقبلة له لتوافق عليها[3]، الأمر الذي من شأنه أن يحول دون أي تقصير معتمد من رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع، مع إعفاء البرلمان من مناقشة الأوامر التشريعية أو تقديم أي تعديل عليها[4]، وهو يبرر تفوق أنتاج رئيس الجمهورية من الأوامر بكثير في بعض الحالات من الإنتاج التشريعي للبرلمان، نظرا للإجراءات الطويلة التي يتطلبها إنتاج التشريع على مستوى البرلمان على الرغم من المدة القصيرة التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر خلال العطلة البرلمانية والمقدرة ب ستون (60) يوم على الاكثر[5].

ورغم ما ذكر عن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية خلال عطلة البرلمان ، إلا أنه لا يمكننا أن ننكر سعي المؤسس الدستوري من خلال تقليصه لمدة العطلة البرلمانية والتي تتقلص معها في المقابل الفترة التي يمارس فيها هذه السلطة، وهذا يدل على نية المؤسس الدستوري في تعزيز مهام السلطة التشريعية لتحقيق سيادة البرلمان وفي محاولة منه الى التقليل من إمكانية اللجوء الى هذه الطريقة في

---

[1]- الطيب بلواضح، سمية سلامي، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الامن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد التاسع، 2018 ،ص 707 ، 708.

[2]- محمد بودواية، سعاد ميمونة، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد 14، العدد الثاني، 2021 ، ص 385.

[3]- عثمان حجاج، قوي بوحنية، المرجع السابق ، ص 36.

[4]- نفس المرجع، ص 36.

[5]- جمال بن سالم، رزيقة عباد، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 16-01 ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2020 ، ص 1653.

التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الاصلية المختصة بالتشريع خاصة[1]. وضمان تحقيق الاستمرارية للمؤسسات الدستورية ومجابهة الظرف لتحقيق المصلحة العامة على الوجه العام[2]، فغياب البرلمان مهما كان السبب هو بمثابة وضع مؤقت يزول أثره بزوال سببه، ومنه ينقضي حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية في هذه الحالة، لانعدام مبررات قيامها ما دام الحياة البرلمانية قد عادت لطبيعتها المعتادة[3].

وبالنظر الى المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 التي تقتضي من رئيس الجمهورية عند التشريع بأوامر، أن تكون في مسائل عاجلة وتعرض هذه الأوامر على كل غرفة من البرلمان في بداية اول دورة مقبلة له لتوافق عليها فألى جانب هذين الشرطيين يجب على رئيس الجمهورية ان يأخذ رأي مجلس الدولة من أجل التأكد من توافق الامر التشريعي مع الدستور ومختلف النصوص القانونية لتجنب أي تضارب محتمل[4]، بالإضافة الى الشرط المستحدث في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020 إذ نص المؤسس الدستوري لأول مرة في المادة 142 منه على وجوبية إخطار رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية بشأن الأوامر المتخذة .

المطلب الثاني : التشريع بأوامر في المجال المالي

تعتبر قوانين المالية في الأنظمة الدستورية المختلفة من بين أهم القوانين في الدولة حيث أن النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي يقوم في الأساس على الميزانية العمومية التي تتقرر بموجب قوانين المالية السنوية، وتتميز قوانين المالية بمختلف أنواعها بالكثير من الخصوصية عن غيرها من القوانين الأخرى نظرا لطبيعتها المختلفة .

إن تحضير مشروع قانون المالية هو من اختصاص الحكومة، و يظهر كعملية إدارية و الذي يمتد تسعة أشهر تقريبا، بينما تتولى وزارة المالية مهمة تحضير مشروع الميزانية، و وزير المالية يخضع قانونا لسلطة الوزير الأول و من جهة أخرى رئيس الجمهورية يلعب دورا مهما، فهو الذي يرأس مجلس الوزراء أين تتم المداولة على النص و المصادقة عليه، هكذا إذن فالحكومة هي التي تملك المبادرة في إعداد مشاريع قوانين المالية، فهي السلطة الوحيدة التي تملك المعلومات الكافية لتقديم مبلغ

[1]- الطيب بلواضح، سمية سلامي، المرجع السابق ص708 .
[2]- محمد بودواية، سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 385.
[3]- بن عزوز عزوزي، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد العاشر، العدد الثاني، 2019 ، ص 1155 .
[4]- فاطمة الزهراء صنور، المرجع السابق، ص 91.

الإرادات، و تحديد كل الأعباء و ذلك بمراعات التوازن المالي، فالسلطة التنفيذية هي التي لديها الإلمام بكل الأوضاع الاقتصادية.

وتعتبر الوظيفة المالية للبرلمان من أهم الاختصاصات التي يمارسها، باعتبار انها تستمد وجودها من قاعدة لا ضريبة بدون تمثيل، والدال على ارتباط البرلمان بها [1]، بالإضافة الى أن الاختصاص المالي هو السبب أصلا في نشأة النظام النيابي ، الا ان اقتراح القوانين المتعلقة بالمسائل المالية من طرف البرلمان، تخضع لمجموعة من القيود التي وضعها المؤسس الدستوري.

وفي مقدمة الاختصاصات المالية التي يتمتع بها البرلمان، الاختصاص بالمصادقة على قانون المالية، غير أنه هناك من الحالات أين يتولى رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المسائل المالية نتيجة عدة أسباب (فرع اول) الأمر الذي يفرض عليها خصوصية معينة (فرع ثاني)

الفرع الأول: أسباب التشريع عن طريق الأوامر في مجال قانون المالية

تعرف ميزانية الدولة بأنها وثيقة تحدد ما تعتزم الدولة إنفاقه، فهي وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجيهات الدولة [2]، وفي الجزائر يتولى البرلمان سلطة التشريع المالي وذلك بموجب المادة 139في فقرتها 12 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي جاء فيها" ... التصويت على قوانين المالية"، بمعنى ان البرلمان يناقش نص قانون المالية الذي قدمه الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة، كما يتولى البرلمان المصادقة على قانون المالية طبقا للمادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصت على أنه " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوم من تاريخ إيداعه" إلا أن التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 120 منه، والتي تقابلها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ولم يكن مقررا في أحكام الدساتير السابقة هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك اذا لم يصادق عليه البرلمان في الآجال المحددة[3]، وهذا ما جاءت به المادة 146 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020" في حالة عدم المصادقة عليه في الاجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر" وبالتالي يكون المشرع الجزائري قد أتى بسبب وحيد لتدخل رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية في الفترة المحددة دستوريا بخمسة وسبعون (75) يوما وحدوث

[1]- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2008، ص 24.
[2]- حميد مزياني، المرجع السابق، ص 175.
[3]- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007 - 2008 ،ص 09.

خلاف بين غرفتي البرلمان بشأنها، وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية من خلال فرضيتين :

أولا: عدم مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع قانون المالية في الاجل المحدد له :

قد يتعثر مشروع قانون المالية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الامة على مشروع القانون في الاجل المحدد لكل منهما للمصادقة عليه، وهو ما نصت عليه المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة "...يصوت المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية في مدة أقصاها سبعة واربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه، ويرسل فورا الى مجلس الامة، يصادق مجلس الامة على النص المصوت عليه، خلال أجل أقصاه عشرون(20) يوما..." .

فالمهلة المحددة للمجلس الشعبي الوطني للتصويت والمصادقة على قانون المالية هي (47) يوما ثم يرسلها الى مجلس الأمة الذي يجب أن يصادق على مشروع القانون في أجل (20) يوم، لكن قد يحدث خلاف بين غرفتي البرلمان حول قانون المالية وهنا يتدخل الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة، ويقوم بتعيين لجنة متساوية الأعضاء تضم أعضاء من كلا الغرفتين وتمنح لها مهلة (08) أيام لحل الخلاف الحاصل[1].

ثانيا: عدم فصل اللجنة المتساوية الاعضاء في الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان

بعد حدوث الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة حول قانون المالية يتدخل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ويقوم بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء تضم أعضاء كل من الغرفتين من أجل حل الخلاف، لكن قد تتحقق عدم المصادقة في حالة ما إذا مضت مهلة ثمانية (08) أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، مثل ما هو الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية [2]، فبعد مرور خمسة وسبعون (75) يوما يتدخل رئيس الجمهورية وينتقل الاختصاص التشريعي إليه بإصدار هذا القانون وفق أمر[3].

---

[1]- محمد بودواية، سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 386.

[2]- أحمد بركات، المرجع السابق، ص 12.

[3]- حميد عفرون، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2007 ، ص 131.

ومن هنا ففي حالة ما استمر الخلاف بين غرفتي البرلمان بشأن مشروع قانون المالية ولم يصادق عليه، أو في حالة تجاوز البرلمان الآجال المحددة له، يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر يكتسب صفة القانون[1]، وذلك من منطلق الأهمية الكبرى التي يتميز بها قانون المالية، فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد، كما تشكل الميزانية أهمية بالغة لدى السلطة التنفيذية باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات و إدارات الدولة، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي، وذلك لن يتأتى إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الآجال المناسبة[2].

لا يدخل الامر المتخذ في هذا المجال في أحكام المادة 142 من التعديل الدستوري المتعلقة بالتشريع بأوامر، إذ أن المبدأ العام في هذه المادة هو جواز التشريع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو العطلة البرلمانية، ولكن الحالة المنصوص عليها في المادة 146 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020 لا تنتمي لا الى الحالة الأولى ولا إلى الحالة الثانية، وإنما هو جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على قانون المالية في الآجال المحددة وهذا يرجع للأهمية الكبرى التي تكتسبها الميزانية في الدولة[3].

الفرع الثاني: خصائص الأوامر التشريعية المتضمنة التشريع المالي

يعتبر التشريع المالي المتعلق بالمصادقة على ميزانية الدولة من بين الاختصاصات المنوطة بالبرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 139 في فقرتها 12 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وكذا المادة 146 من الدستور نفسه.

إلا أن الفقرة الثانية من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 منحت رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان في غضون خمسة وسبعون (75) يوما، وذلك يعد السبب الوحيد الذي نص عليه المؤسس الدستوري الذي يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجال المالي.

كما نصت المادة 44 في فقرتها الخامسة من القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على "في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلا ل الآجال المحددة يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي

[1]- جمال بن سالم، رزيقة عباد، المرجع السابق، ص 1656.
[2]- أحمد بركات، المرجع السابق، ص 10 ، 11.
[3]- المرجع نفسه، ص 10.

قدمته الحكومة بأمر له قوة القانون " وتكتسب الأوامر التشريعية المتخذة في مجال قانون المالية جملة من الخصائص أهمها :

أولا: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في الجانب المالي مقيدة شكلا وموضوعا وأداة

فمن ناحية الشكل يصدر رئيس الجمهورية أمر رئاسي دون اشتراط أي إجراءات دستورية ، فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذه في مجلس الوزراء أو استشارة أي مؤسسة دستورية أخرى، وأما الموضوع فهو كونها مقيدة بمشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة دون أن تمتد الى مسائل تشريعية أخرى فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون عادي، أن يقوم بإصداره، وأما الأداة فهي تقيدها بالصورة التي يفرغ فيها، لأن الدستور يحدد القالب الذي يأخذه عمل رئيس الجمهورية وهو الأمر[1].

ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الجانب المالي هي إختصاص أصيل

سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في الجانب المالي التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 غير مفوض فيها من قبل البرلمان، فهو يمارس هذا الاختصاص بوصفه إختصاص أصيلا ممنوحا له بشكل دائم لا يحتاج فيه أي تفويض، فمركز رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري الاخير منحه رخصة دائمة دون الحاجة الى تفويض، أي أن الدستور مكنه من هذا الحق وهو يستمده منه مباشرة، ويعتبر إعطاء الدستور صلاحية مباشرة طبقا للمادة 146 هي تشريع غير مفوض فيه، فكلمة التفويض غير واردة، وهي صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية دون قيد[2].

ثالثا: هذه الأوامر لها قوة القانون

الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية المتعلق بالشأن المالي لا يعرض على البرلمان للموافقة عليه ليأخذ صبغة القانون، بل يكتسب الأمر المتعلق بقانون المالية صفة القانون بقوة النص الدستوري والعضوي[3]حيث نصت المادة 44 في فقرتها الخامسة من القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على ما يلي "... في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الاجل المحدد، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون

[1]- احمد بركات، المرجع السابق، ص 12،13.
[2]- حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 2016 حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية، مجلة معارف، الجزائر، المجلد الحادي عشر، العدد الواحد والعشرون، 2016 ، ص 31 ، 32.
[3]- سمير شعبان، أحمد غراب، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستوري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الثالث،2015 ، ص 114.

المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية" أي أن الامر المتعلق بقانون المالية يكتسب مباشرة بعد صدوره صفة القانون عكس ما هو عليه في الأوامر الأخرى، التي وإن صدرت تمتلك صفة القانون بالمعيار المادي وتظل يطلق عليها أوامر ولا تسمى قوانين، حتى تتم الموافقة عليها من قبل البرلمان فحينها فقط تكتسب صفة القانون بالمعيار الشكلي، ويمكن حينها تسميتها كذلك.

رابعا: عدم تعديل مشروع قانون المالية بموجب الأمر

لا يمكن لأمر صادر عن رئيس الجمهورية أن يدخل أي تعديل بالزيادة أو النقصان على المشروع الذي تقدمت به الحكومة، على عكس البرلمان الذي يمكن له أن يناقش ويعدل في مشروع قانون المالية قبل التصويت والمصادقة عليه.

خامسا: إصدار مشروع قانون المالية بموجب امر واجب والتزام دستوري

لا يملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في إصدار مشروع قانون المالية من عدمه لأن ذلك يعد واجبا دستوريا في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في مدة خمسة وسبعون(75) يوما، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث جاء فيها " ...في حالة عدم المصادقة عليه في الاجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر" فقانون المالية ليس كغيره من القوانين وهذا لارتباطه الشديد بالمصلحة العامة، وخطورة الأثار الناجمة عن عدم تواجد قانون المالية، لكون هذا الوضع يؤدي بالضرورة الى الفوضى أو بالأحرى الى الشلل الكلي للدولة[1].

المبحث الثاني: التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بالإضافة الى سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، سلطة التشريع في الظروف غير العادية والتي يحل فيها رئيس الجمهورية محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، وجل الأنظمة المقارنة تعترف لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحية التشريع في ظل الظروف الاستثنائية وهو ما يسمى بتشريعات الضرورة، وهذا بغية تمكينه من السيطرة على زمام الأمور والمحافظة على ثبات الدولة وأمنها واستقرار مؤسساتها ومنحه حيزا شاسعا من السلطة التقديرية والصلاحية في اتخاذ ما يراه مناسبا من تدابير استثنائية تتسم بطابع السرعة والشدة، رغم كونها في الغالب تعطل سلبا الكثير من الحريات العامة المقررة دستوريا، وفي ذلك نوع من ترجيح المصلحة العليا للدولة وما تقتضيه على حساب هاته الحقوق والحريات، وعلى غرار دساتير

[1]- أحمد بركات، المرجع السابق، ص 14.

العالم نص المؤسس الدستوري الجزائري في جل دساتيره المتعاقبة، بداية بدستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2020 على حالات محددة توصف بالاستثنائية وغير المألوفة والتي توسع من صلاحيات رئيس الجمهورية وتقوي من مركزه غير أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في جميع هذه الحالات، إذ لا تخول حالتي الطوارئ والحصار لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر، وإنما جعل المؤسس الدستوري هذه الصلاحية محصورة في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث جاء في المادة 142 ما يلي "...في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور..." أما بخصوص حالة الحرب فإنه يوقف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات بما فيها التشريع حيث يصبح المشرع الوحيد لكن ليس عن طريق الأوامر.

تعلن الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية دون سواه الذي يملك سلطة تقريرها تبعا لطبيعة الظروف وبتوافر شروط معينة، لكن في أطار وضعه الدستور الذي يظل في حالة تفعيل وسمو طيلة الظرف الاستثنائي وعليه سنفصل في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية (مطلب اول) إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مباشرة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تتجه غالبية الدساتير المعاصرة نحو توسيع الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في الظروف غير العادية أمام عجز البرلمان عن العمل بصفة عادية أو من مواجهة تلك الظروف، وفي النظام الجزائري فقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية إذ جاء في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه" :يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور"[1] ، وعليه فإذا ما زاد الخطر على أمن الدولة وأصبح النظام العام مهددا يلجأ رئيس الجمهورية لإعلان الحالة الاستثنائية، التي تعد من المجالات التطبيقية للظروف الاستثنائية، خول على إثرها الدستور الجزائري رئيس الجمهورية سلطات واسعة، بموجبها يتخذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الحالة[2]، ومن خلال هذا المطلب سنعرف بالحالة الاستثنائية (فرع اول) ومبررات اللجوء الى التشريع بأوامر في هذه الحالة (فرع ثاني) وشروط قيام الحالة الاستثنائية(فرع ثالث).

[1]- الطيب بلواضح، سمية سلامي، المرجع السابق، ص708 .
[2]- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، طبعة 2009 ، ص 21

الفرع الأول: تعريف الحالة الاستثنائية

إذا كان الواقع أن المشرع يضع القوانين لتحكم الظروف العادية وتطبق على أوضاع معينة ومقدرة سلفا، إلا أن هناك ظروف استثنائية تكون فيها الإدارة بحاجة إلى إطلاق صلاحياتها لكي تستطيع مواجهة هذه الظروف، فتكون بحاجة إلى الخروج عن القوانين السارية وخروجها عن النص التشريعي، لأن المشرع لا يستطيع أن يتوقع كل الأزمات، ليضع القوانين اللازمة لمواجهتها، خاصة تلك الحالات التي تحتاج لسرعة التغلب عليها .وعليه فإذا ما كان الخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها الدستورية أو على استقلالها أو على سلامة ترابها[1]، أجاز المؤسس الدستوري لممثل السلطة التنفيذية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تناولت الحالة الاستثنائية على أنها" :يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون(60) يوما." من خلال استقراء النص المذكور أعلاه المحدد للحالة الاستثنائية، يتضح أن المؤسس الدستوري تولى مسالة تنظيم الحالة الاستثنائية ولكنه أوردها بصفة عامة تنطوي على نوع من الغموض، إذ أنه لم يحدد مفهومها وترك مسألة تقديرها لرئيس الجمهورية دون سواه الذي يملك سلطة تقريرها بناء على جملة من الاستشارات التي يتعين على رئيس الجمهورية أخذها من الجهات المحددة. دون أن يكون رئيس الجمهورية ملزما بالرأي الذي تدلي به الجهات التي يستشيرها، كما أن الحالة الاستثنائية تدوم لمدة أقصاها ستون(60) يوما مع امكانية تمديدها بضمانات[2]، إذن فمهوم الحالة الاستثنائية يدور حول وقائع وأخطار وقعت أو توشك أن تقع وتصيب مصالح حيوية في البلاد كالمؤسسات واستقلالها وسلامة التراب[3] .

الفرع الثاني: مبررات اللجوء لآلية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

الدولة الجزائرية كغيرها من الدول ليست في منأى عن مواجهة ظروف خطيرة قد تعترض مؤسساتها الدستورية أو تهدد أمن وممتلكات مواطنيها، وتمس سلامة ترابها، هذه الظروف والحالات الاستثنائية تعجز النصوص القانونية المعدة لمجابهة الأوضاع العادية عن مواجهتها، فاستنادا إلى عنصر الضرورة، لجأ المؤسس إلى وضع تدابير استثنائية كحلول فورية لتلك الظروف غير العادية،

---

[1]- فريدة مزياني، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية منذ صدور دستور سنة 1989، مجلة الآداب والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الرابع، 2004 ، ص 254 ،255 .

[2]- أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 0، العدد 0، مارس 2020 ، ص 47-49.

[3]- محمد علي سديرة، الحالات الاستثنائية في القانون الجزائري، مذكرة ماجيستير في إطار مدرسة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 ، الجزائر، 2013-2014، ص 32.

فخول لرئيس الجمهورية إمكانية التدخل للتشريع عن طريق الأوامر كوسيلة للحفاظ على النظام والأمن العموميين[1]، إذ سمحت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، لكون رئيس الجمهورية الجهة الاقدر على ملء الفراغ في هكذا أوضاع، ذلك أنه كثيرا ما يستدعي الوضع تدخلا سريعا لإصدار تشريعات تواجه بها الأمور الطارئة التي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة وإجراءات عمله أن يقوم بها بنفسه بذات الطريقة السريعة والحازمة التي تعمل بها السلطة التنفيذية[2].

كما يعد تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي ظرفا مؤقتا لما يتطلبه الوضع من سرعة في الحلول ولا يتأتى ذلك إلا بمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع، وإلا فإن خطورة الوضع وسرعتها تقضي على جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية[3]،لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هل يستأثر رئيس الجمهورية حين ممارسته لصلاحية التشريع الاستثنائي بموجب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بالسلطة التشريعية بشكل مطلق في كل المواضيع المخصصة للتشريع أم أنه يمكن للبرلمان مشاركته في هذا الشأن خصوصا وأن البرلمان يجتمع وجوبا إثر إعلان الحالة الاستثنائية؟[4].

في هذا الصدد هناك من يرى أن سلطة التشريع لصالح السلطة التنفيذية، لا تعني المساس بمجال البرلمان التشريعي وذلك لانعقاد البرلمان طوال الحالة الاستثنائية، ففي ذلك تحقيق لنوع من التوازن بين السلطتين، بل أنه يعتبر ضمانة للبرلمان بممارسة ولو القدر الأدنى من الرقابة في ظل الحالة الاستثنائية وهو ما نصت عليه المادة 98 في فقرتها الرابعة من تعديل الدستوري 2020 " يجتمع البرلمان وجوبا" بمعنى ضرورة انعقاد البرلمان طول فترة الحالة الاستثنائية مما يضمن عدم حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية كقيد على سلطة رئيس الجمهورية بإمكانية حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات قبل أوانها، الواردة في المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 [5].

ويذهب البعض الأخر إلى أنه إذا كان الدستور لا يقيد رئيس الجمهورية في اتخاذ الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية، إلا أن ذلك لا يقابله على صعيد الممارسة العملية إلا استعمال استثنائي لهذه الوسيلة في الواقع، ويرجع بذلك دون شك إلى أن رئيس الجمهورية احتراما للسلطة التشريعية لا يتدخل في

---

[1]- حميد مزياني، المرجع السابق، ص 71.
[2]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 122.
[3]- محمد علي سديرة، المرجع السابق، ص47.
[4]- فاطمة موساوي، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الأول، العدد الأول، 2016، ص 111.
[5]- محمد علي سديرة، المرجع السابق، ص 47 ،48 .

مجالها إلا عند الضرورة الملحة، وأن التشريع بأوامر دائما يكون مفروضا في الواقع بعدة مبررات في مقدمتها الاستعجال[1].

وعلى العموم فإن ما حصل في الجزائر بداية سنوات التسعينات وما تلاه من أحداث هامة كادت تعصف بكل المؤسسات الدستورية للجمهورية، كان بمثابة العامل الرئيسي الذي أدى بالمؤسس نحو تكريس سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر بشكل أوسع في ظل الظروف غير العادية[2] ، غير أن التشريع عن طريق أوامر الممنوح لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية له نفس الدرجة والقوة المكرسة للقانون الصادرة عن البرلمان، فهذا يعبر عن هشاشة السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، خاصة أمام استحواذ رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية برمتها، دون أن يقتصر الأمر على موضوع معين فقط[3].

الفرع الثالث: شروط قيام الحالة الاستثنائية

تعتبر الظروف الاستثنائية من أخطر الحالات التي تواجهها الدولة نظرا لأنها تمس بسلامتها واستقرارها، كونها ظروف فجائية غير عادية إذ لابد من اتخاذ إجراءات سريعة واستثنائية لمواجهتها[4] ، فالإعلان عن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، يعد من بين السلطات الدستورية القوية والخطيرة على حقوق وحريات المواطنين، والتي يخولها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية، ومن أجل تقرير الحالة الاستثنائية قيدت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سلطة رئيس الجمهورية بجملة من الشروط[5].

وباستقراء نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الأولى والتي جاء فيها:"يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها..."، يتضح أنه لإمكانية التشريع بأوامر خلال الحالة الاستثنائية يستوجب بعض الشروط الموضوعية المحددة حصرا وهي كالآتي: أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، وأن هذا الخطر يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

---

[1]- فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص112.
[2]- حميد مزياني، المرجع السابق، ص71.
[3]- فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 112.
[4]- المرجع نفسه، ص99.
[5]- فريد دبوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية" :دراسة في ضوء الدساتير المقارنة"، مجلة حوليات جامعة الجزائر01، الجزائر، المجلد 35، العدد الأول، 2020 ، ص 393 .

أولا: وجود الخطر الداهم الوشيك الوقوع

بمعنى أن هذا الخطر قد يعوق ويعرقل مؤسسات الدولة عن أداء واجبها الدستوري إذ لابد من تواجد تهديد خطير ووشيك الوقوع ومعرقل للدور العادي للسلطات الدستورية[1] ، ويعرف الدكتور محمد سليمان الطماوي الخطر الداهم المفضي الى إقرار الحالة الاستثنائية بأنه كل واقعة تنذر بضرر يصيب الدولة يهددها بالزوال والضرر، وهو الخطر الحال وقع فعلا أو كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة ويجعل السلطة أمام وضع استثنائي يتطلب اتخاذ تدابير عاجلة[2].

وينصرف مفهوم الخطر الداهم في معناه القانوني الى كل حالة واقعية تنبئ بضرر يصيب مصلحة حيوية فتهددها بالانتقاص أو الزوال[3].

وقد ورد هذا الشرط بصفة صريحة في نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بالتعبير عنه"...إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب..."، فلا يعتد بالخطر الذي وقع وانتهى فعلا، لأنه يتحول إلى واقعة مادية يمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية، فيملك رئيس الجمهورية سلطة إعلان الحالة الاستثنائية حتى ولو لم يكن حالا وآنيا، وإنما يكتفي بالخطر الوشيك الوقوع[4]، ما يستنتج من نص هذه المادة أن المصطلحات المستعملة" الخطر الوشيك الوقوع "جاءت مرتبطة بمعيار الهدف الذي يسعى رئيس الجمهورية لتحقيقه بإعلانها مثلها مثل حالة الطوارئ أو الحصار، وهو المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، لكن الغموض الذي يصيب هذه المادة نتيجة عمومتها يمنح لرئيس الجمهورية حجة التستر ورائها ليقر بالسلطة التقديرية في حال لجوئه لتطبيق المادة 98 من تعديل 2020 [5]، وعلى كل فالخطر من الناحية القانونية يقصد به "الانصراف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب حيوية، فيهددها بالزوال أو الانتقاص ."والمقصود بالخطر الداهم هو" الخطر غير المألوف، أي الخطر الخارج عن إطار المخاطر المتوقعة "كما أن عبارة داهم تفيد بأن" هذا الخطر قريب الوقوع، أي تكون حالة الخطر قد بدأت تتحقق أو أصبحت وشيكة التحقق حتى يسمح باللجوء لحالة الاستثناء"[6].

---

[1]- عبدالله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر،2002، ص 454،453.

[2]- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص100.

[3]- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة الناشر للمعارف، الإسكندرية، 1988، ص 30،29.

[4]- جمال بن سالم، رزيقة عباد، المرجع السابق، ص1657 .

[5]- مياسة بلطرش، سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد السادس، العدد الأول، 2021 ، ص491 .

[6]- وليد شريط، المرجع السابق، ص 299،298.

ثانيا: تهديد الخطر للمؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها

حددت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المتضمنة للحالة الاستثنائية حصرا للمواضيع التي يقع عليها الخطر، بالنتائج المترتبة عن ذلك، لإمكانية تقرير الحالة الاستثنائية، وهي المؤسسات الدستورية للبلاد، أو استقلالها، أو سلامة ترابها، إذ لابد أن يقع الخطر على تلك المواضيع المحددة فقط دون أن يتعداها لسواها[1] ،والمراد من اشتراط المؤسس الدستوري لهذا الشرط أن وجود الخطر وقيامه لا يكفي وحده أن يكون مبررا لرئيس الجمهورية لتقرير الحالة الاستثنائية، بل يجي أن يكون له انعكاسات وأثر مترتب عن قيامه بحيث يشكل تهديدا على المؤسسات الدستورية للدولة أو يمس باستقلالها أو سلامة أراضيها .

وما يعاب على هذا الشرط الغموض الذي يكتنف نص الفقرة في المادة 98 فيما يتعلق بعبارة "...يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية..." فيما أذا كان المقصود منه مجرد الانقطاع المنتظم لها أو لسيرها أو الشلل التام وتوقفها كليا عن أداء مهامها، ولعل طلب انعقاد البرلمان الذي نصت عليه الفقرة 4 من المادة 98 حيث جاء فيها "يجتمع البرلمان وجوبا" يفسر بأنه يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية تعثر السلطات عن سيرها، أو السير بصعوبة، ولا يشترط أن يكون قد أصابها العجز الكلي.

كما يفهم من هذا الشرط بأنه يجب أن ينصب الخطر على هاته المجالات الواردة على سبيل الحصر، أي أن يمس الخطر إحدى المؤسسات المنصوص عليها دستوريا دون أن يتعداها الى غيرها من المؤسسات، انطلاقا من التفسير الحرفي والضيق لعبارة المؤسسات الدستورية الواردة في نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وعلى رئيس الجمهورية تقدير مدى تهديد الخطر لهذه المجالات التي حددها الدستور صراحة[2].

وعليه يفهم من نص المادة 98 ان الخطر اذا وجد ولم يؤدي الى تعطيل سير المؤسسات الدستورية ولم يهدد استقلال وسلامة التراب، أن ذلك ليس مدعاة للجوء الى إعلان الحالة الاستثنائية طالما أن القواعد القانونية والاجرائية كفيلة بمواجهة هذا الخطر.

[1]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص154 .

[2]- نجاح غربي، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية والقاضي الاداري، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، الجزائر،2015-2016، ص135.

المطلب الثاني: إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية

إن السلطة التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية تعد سلطة خطيرة على الحقوق والحريات العامة والفردية، لهذا أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من الشروط[1]، إذ يتم إعلان الحالة الاستثنائية بموجب مرسوم رئاسي بناء على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية[2]، ويتعين عليه تقرير هذه الخالة ، لاستعمال الوسائل التي تمنحها إياه الشرعية الاستثنائية لمواجهة الأزمة، لكن ذلك لا يمثل إختصاص يحتكره الرئيس بإرادته المنفردة، بل أوجب عليه الدستور احترام مجموعة من الشكليات والاجراءات المنصوص عليها في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمتمثلة في:

الفرع الاول: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 على رئيس الجمهورية وجوب استشارة بعض الشخصيات الهامة حتى يعلن الحالة الاستثنائية، يتبين أن الاستشارة تعد مسألة إجبارية حتى ولو كان الرأي الناتج عنها ليس له أي وزن قانوني أو قيمة إلزامية لرئيس الجمهورية، غير أنه أذا لم يقم رئيس الجمهورية بتلك الاستشارة، كان عمله غير دستوري يجوز الطعن فيه قضائيا بدعوى تجاوز السلطة وهذه الشخصيات هي:

اولا-استشارة رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني:

لقد ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية، وهو يهم إعلان الحالة الاستثنائية، بضرورة استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، نظرا لخطورة هذا الإعلان على اختصاصات السلطة التشريعية، على اعتبار أن هذا الإعلان، يخول لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات لعل أهمها، سلطة التشريع بأوامر حتى والبرلمان منعقد، ناهيك عن المكانة التي يحظى بها البرلمان بين المؤسسات الدستورية في الدولة، باعتباره المعبر عن إرادة الشعب، وصاحب السيادة في إعداد القانون والموافقة عليه[3]، وبما أن رئيسي غرفتي البرلمان يمثلان رأس السلطة التشريعية، ويعبران عن رأي النواب والأعضاء وبالتالي يعبران عن رأي الأمة ككل، ومن ثم فإن

[1]- إبراهيم تونصيرا، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص86.

[2]- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص22.

[3]- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر،2014، ص 104،105.

تطابق رأي رئيسي غرفتي البرلمان مع رأي رئيس الجمهورية، من شأنه تعزيز موقف هذا الأخير تجاه نواب الشعب والرأي العام على حد سواء.

ثانيا- استشارة رئيس المحكمة الدستورية

استحدث المؤسس الدستوري الجزائري المحكمة الدستورية على إثر التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي كان نقلة نوعية بالارتقاء من المجلس الدستوري الى محكمة دستورية، وجب على رئيس الجمهورية استشارتها عند إعلان الحالة الاستثنائية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 98، باعتبارها الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور والقانون، كما أن الاستشارة من شأنها أن تعزز موقف رئيس الجمهورية ويضفي الشرعية عليه من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الاخرى وأمام الافراد[1].

الفرع الثاني: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

من بين الاجراءات الاخرى التي يتعين على رئيس الجمهورية استفاءها، عند ممارسته لسلطته الدستورية في إعلان الحالة الاستثنائية، الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

اولا-الاستماع لمجلس الامن:

وتكمن الحكمة من سماع رأي المجلس الأعلى للأمن في تشخيص حالة الخطر الوشيك تشخيصا أمنيا بتحليل مواطنه وأسبابه وتحديد سبل المقاومة[2]، والفرق واضح بين المصطلحين(الاجتماع والاستماع) نظرا لخطورة الحالة الاستثنائية وما يترتب عنها من نتائج، فالاستماع صورة أدق لتقييم الأوضاع والأخذ بعين الاعتبار للآراء المختلفة لأعضاء المجلسين، على عكس اجتماع المجلس الأعلى للأمن لإعلان حالتي الحصار والطوارئ، الذي يعد قيد شكلي دون فاعلية، فالهدف من هذا الإجراء تلقي رئيس الجمهورية لآراء المجلس بخصوص الأوضاع الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وإظهار مختلف الإجراءات الواجبة الإتباع لمواجهتها، وتقدير الموقف ونتائجه الإيجابية والسلبية الآنية داخليا وخارجيا[3].

[1]- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري(دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص276.
[2]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 59، 60.
[3]- فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 107.

ثانيا- الاستماع لمجلس الوزراء:

هو هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 91 بند 4 من الدستور ويتشكل من مجموع الوزراء الذين يتألف منهم الطاقم الحكومي، ولا شك أن عرض الأمر على هذه الهيئة يمثل صورة من صور توسع دائرة الاستشارة، ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية.

الفرع الثالث: اتخاذ الإجراءات المناسبة للحفاظ على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية

انطلاقا من الفقرة الثانية من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "...وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية"، من هنا فلرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على بقاء الدولة واستمرارها الطبيعي فأي تقصير في اتخاذ الإجراءات المناسبة، نتج عنه مساس بكيان الدولة، يرتب معه حق الأمة في متابعته بجريمة الخيانة العظمى، فعلى قدر السلطات المخولة له تكون المسؤولية، إذ لابد أن تكون هذه الوسائل ضرورية ولازمة للحفاظ على استقلالية الأمة والمؤسسات الدستورية، أي تكون لهذا الغرض لا غير[1].

الفرع الرابع: توجيه خطاب للأمة

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية لأول مرة عبر كل الدساتير المتعاقبة حال إعلانه للحالة الاستثنائية، ضرورة توجيه خطاب للأمة حيث أكدت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة2020 هذا الأمر إذ نصت على أنه:" يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة "، أي إلزام رئيس الجمهورية بإعلام الشعب، وتوجيه خطاب أو بيان، يقدم فيه التبريرات الداعية لإعلان الحالة الاستثنائية، والغاية منها، حتى يكون الشعب على إطلاع بكل الإجراءات المتخذة، كونه المعني الأول بها، خاصة ما تعلق منها بحقوقه وحرياته[2].

الفرع الخامس: اجتماع البرلمان وجوبا

يؤدي إعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية بالضرورة إلى اجتماع البرلمان الذي لا يمكنه الحصول على عطلة في أوضاع خطيرة توشك أن تصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو

[1]- سمير شعبان، أحمد غراب، المرجع السابق، ص105.
[2]- فريد دبوشة، المرجع السابق، ص403.

سلامة ترابها[1] ، غير أنه هناك غموض دستوري حول هذا الإجراء لأن المؤسس الدستوري لم يوضح الغاية من اجتماع البرلمان بغرفتيه، فيما إذا كان الاجتماع يهدف إلى مناقشة قرار اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، أو التصويت عليه، أو متابعة الإجراءات المتخذة خلال سريان هذه الحالة[2]، إلا أنه يمكن أن يكون الاجتماع يهدف إلى الحصول على موافقة أعضاء غرفتي البرلمان حيال إمكانية تمديد العمل بهذه الإجراءات، وعلى كل تنتهي الحالة الاستثنائية بذات الإجراءات التي أوجبت إعلانها، تطبيقا لقاعدة " توازي الأشكال"[3].

وفي الاخير خلصنا في هذا الفصل الى أن التشريع كقاعدة عامة من مهام البرلمان وهو صاحب الاختصاص الاصيل في الانتاج القانوني، يقوم به رئيس الجمهورية كاستثناء وذلك عن طريق الاوامر، إما في الظروف العادية او الظروف الاستثنائية، والظروف العادية تتمثل في حالتين الحالة الاولى غياب البرلمان والحالة الثانية تتعلق بالمجال المالي.

يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في حالة غياب البرلمان وهذا لمنع حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على السير الحسن لمؤسسات الدولة، وتكون حالة غياب البرلمان في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو العطلة البرلمانية.

شغور المجلس الشعبي الوطني هو إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة البرلمانية عن طريق الحل، والحل يكون إما بقرار من رئيس الجمهورية بعد استشارة بعض الشخصيات، دون أن يعلل اسباب الحل، وانما بناء على سلطته التقديرية، ومن بين أسباب الحل التي جاء بها المؤسس الدستوري عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة التي جاء بها الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب الحالة، اما الحالة الثانية للحل فهي الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني ، وهذا في حالة امتناعه عن الموافقة للمرة الثانية تواليا على برنامج الحكومة او مخطط عملها حسب الحالة وفي كلا الحالتين التي تم فيهما حل المجلس الشعبي الوطني تنظم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه 03 أشهر مع امكانية تمديدها الى 03 اشهر أخرى إذا تعذر إجرائها خلال المدة الاولى.

منح الدستور عطلة للبرلمان لمدة شهرين ويمكن تقليص هذه المدة، وهذا بناء على طلب الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب الحالة، وهذا في حالة تمديد الدورة بغرض الانتهاء من نقطة مدرجة ضمن جدول الاعمال كما يمكن تقليص هذه المدة بناء على استدعاء من طرف رئيس الجمهورية

[1]- محمد علي سديرة، المرجع السابق، ص 36.
[2]- فريد دبوشة، المرجع السابق، ص 401.
[3]- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص22.

للبرلمان لدورة غير عادية إما بطلب من رئيس الجمهورية نفسه او بناء على طلب الوزير الاول او رئيس الحكومة حسب الحالة، او ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني، وعليه فإن دستور 2020 قلص من فترة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية بالمقارنة مع دساتير التي سبقت دستور 2016.

من أهم الاختصاصات التي يتمتع بها البرلمان هو المصادقة على قانون المالية، وقد وضع له دستور اجل للمصادقة عليه وهو 75 يوم من تاريخ إيداعه، وفي حالة انقضاء هذا الاجل دون مصادقة هذا الاخير يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر، وهذا الامر يتمتع بمجموعة من الخصائص، فهو مقيد شكلا وموضوعا، كما أن هذه السلطة في التشريع اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية، وتتمتع بقوة القانون، ولا يمكن للأمر تعديل قانون المالية.

تعتبر الحالة الاستثنائية من أخطر الحالات التي تهدد أمن واستقرار الدولة لهذا منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية تقرير هذه الحالة وهذا من أجل مواجهة هذه الاخيرة، كما خول له سلطة التدخل للتشريع بأوامر من أجل المحافظة على النظام والأمن العموميين، ولتقرير هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية يجب توفر شروط تتمثل في وجود خطر داهم وشيك الوقوع وان يهدد هذا الخطر المؤسسات الدستورية او استقلالها او سلامة ترابها، كما يجب على رئيس الجمهورية اتباع اجراءات معينة قبل إصدار قرار إعلان الحالة الاستثنائية، وهي استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية والاستماع الى المجلس الاعلى للأمن ومجلس الوزراء، بالإضافة الى اتخاذ الاجراءات المناسبة للحفاظ على استقلال الامة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، مع توجيه خطاب للأمة وهذا لتقديم تبريرات إعلان هذه الحالة.

الفصل الثاني: القيود الواردة على التشريع بأوامر والرقابة عليه.

أقر المؤسس الدستوري مبدأ الفصل بين السلطات المرن، والقائم على أساس التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا ما منح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الظروف التي عجزت فيها الهيئة الحقيقية التي لها سلطة التشريع، أو في حالة غيابها، بمعنى أن سلطة رئيس الجمهورية قيدت بجملة من القيود، وبالنظر الى خطورة هذه السلطة التي قد تؤثر على حقوق وحريات الافراد كان من الضروري إخضاعها الى الرقابة .

وعليه سنتطرق الى القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بأوامر (مبحث اول) وآليات الرقابة على سلطة التشريع بأوامر(مبحث ثاني)

المبحث الاول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بأوامر

اذا كان المؤسس الدستوري قد منح رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجالات التي يشرع فيها البرلمان، حيث اعتبره البعض عملا تشريعيا محضا، كما اعتبره البعض الآخر قرارات ادارية الى غاية موافقة البرلمان عليها[1]، إلا ان المؤسس الدستوري لم يجعل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر سلطة مطلقة، وإنما قيدها بجملة من القيود تحد من استعماله لهذه السلطة، حتى لا يتحول الى سلطة تشريع أصلية، خاصة وأن رئيس الجمهورية يمارس هذه السلطة بصفة انفرادية ودون أن يشاركه فيها الرجل الثاني في السلطة التنفيذية وهو الوزير الاول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، كما منع على غيره مباشرتها لا بصفة أصلية ولا حتى بصفة التفويض، وللتفصيل في هذه القيود نقسم المبحث الى مطلبين، المطلب الاول نبين فيه القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف العادية، والمطلب الثاني نتكلم فيه عن القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف الاستثنائية.

المطلب الاول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف العادية

سبق وتطرقنا الى حالات التشريع بأوامر، والمخولة لرئيس الجمهورية مباشرتها في الظروف العادية، حيث حددها الدستور في حالتين، وهي حالة غياب البرلمان ، وحالة التشريع بأوامر في المجال المالي، إلا أن المشرع لم يترك لرئيس الجمهورية هذه السلطة مفتوحة بحيث يشرع كيف ما يشاء ،

[1]- مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 10 ، العدد 04 ، ديسمبر 2017 ، ص 319.

وبالتالي يتعدى على السلطة الحقيقية التي لها صلاحية التشريع والمتمثل في البرلمان، بل وضع لها العديد من القيود، حتي لا تتداخل الاختصاصات، وتبقى سلطة رئيس الجمهورية التشريعية كاستثناء.

الفرع الاول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في حالة غياب البرلمان

عمل المؤسس الدستوري الى منح سلطة التشريع بأوامر الى رئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان، حتى لا يكون هناك فراغ في العمل التشريعي، تكون حالة الغياب كما سبق ذكره إما نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال عطلة البرلمان، وحتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة بيد الرئيس، أحاطها المؤسس الدستوري بجملة من القيود سواء من الناحية الزمنية، أو الموضوعية، أو من الناحية الشكلية.

اولا: القيد الزمني

لقد حدد المؤسس الدستوري الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أمر، وهو في حالة شغور المجلس الشعبي، أو في العطلة البرلمانية طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث اقتصر التشريع بأوامر على المسائل العاجلة فقط التي لا تحتمل الانتظار الى غاية انتخاب مجلس جديد أو انتهاء العطلة البرلمانية وبداية الدورة العادية في ثاني يوم عمل في شهر سبتمبر، إلا إنه بمفهوم المخالفة لا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأمر في المسائل التي تحتمل الانتظار الى غاية عودة المجلس الشعبي الوطني، وبذلك يكون التشريع بأوامر هو الاستثناء وليس قاعدة عامة[1]، وإن كان هناك من يرى بأنه تحول من الاستثناء الى الاصل في النظام السياسي الجزائري حتى وان كان قد وضع السد فراغ خلال عطلة البرلمان او شغور المجلس الشعبي الوطني، الا أنه يؤثر حتما على الاختصاص التشريعي للبرلمان[2].

نكون أمام المسائل العاجلة اذا كانت هناك حاجة ملحة تستدعي التدخل عن طريق الاوامر لمواجهة الاوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة[3]، حيث يمكن اعتبار غياب المجلس الشعبي الوطني لأكثر من ثلاثة (03) اشهر ظرفا عاجلا يسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الاوامر وهذا ما لمسناه من خلال جملة الاوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية من الفترة الممتدة بين أول مارس سنة 2021

[1]- نادية ضويفي، فواز لجلط، التشريع بأوامر بين ضمان الاستمرارية وهيمنة رئيس الجمهورية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13 ، العدد 03، اكتوبر 2020، ص 30.

[2]- فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07 ، العدد 03 ، أكتوبر2016، ص 95.

[3]- محمد رحموني، إبراهيم يامة، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 01، 2019، ص108.

وتاريخ 08 جويلية 2021، بداية الفترة التشريعية حيث فاقت المدة أربعة (04) اشهر، حيث اشار المجلس الدستوري في القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية خلال السداسي الاول من سنة 2021 الى مرسوم حل المجلس الشعبي الوطني، وبذلك يكون قد اعتبر ان حل المجلس يندرج ضمن المسائل العاجلة وحالة من الحالات التي تسمح بالتشريع بأوامر في نفس الوقت.

وعليه يمكن القول بأن النطاق الزمني المتاح لرئيس الجمهورية لممارسة سلطته في التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان يتحدد بثلاثة (03) اشهر على الاكثر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وشهرين على الاكثر خلال العطلة البرلمانية، وكل ممارسة منه لهذه السلطة تاريخ هذه الآجال تكون غير مشروعة، وشكل اعتداء صارخا على الدستور، وعلى صلاحيات البرلمان الواردة فيه.

ثانيا: القيد الموضوعي

من الناحية الموضوعية نجد بأن سلطة التشريع بالأوامر المخولة لرئيس الجمهورية في هذه الحالة مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان، أي يجب أن تنصب فقط على المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية، والمنصوص عليها في المادة 139 و 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فلا يمكن أن تتضمن هذه الاوامر مالا يمكن ان يتناوله التشريع ذاته، فالرئيس يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي، وهو غير مفوض في ذلك من قبل البرلمان، بل يمارس اختصاصا أصيلا مستمدا مباشرة من الدستور، لكن أذا قام بإصدار أوامر في مواضيع تدخل أصلا ضمن اختصاصه التنظيمي الذي يمارسه بمقتضى المادة 141 من الدستور[1] بغية منحها قوة قانونية أسمى، فإن تصرفه هذا يكون غير مطابق للدستور، ويشكل مساسا وانتهاكا خطيرين لمبدأ تدرج القواعد القانونية، والذي يعتبر من اهم سمات دولة القانون[2] ، بالإضافة الى ضرورة توافر عنصر الاستعجال في المواضيع التي يريد رئيس الجمهورية مباشرتها عن طريق التشريع بالأوامر، أثناء غيبة البرلمان وفي المجالات المخصصة له، وذلك بعد استشارة مجلس الدولة، وبناء عليه يعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقوم على عدم مخالفة التنظيمات للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، كما يشترط بعض الفقهاء خضوع الاوامر التشريعية لأحكام الدستور وعدم مخالفتها له، وهذا تطبيقا لمبدأ سمو الدستور على القوانين[3] .

---

[1]- المادة 1/141 من التعديل الدستوري 2020 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون."

[2] - محمد هاملي ، المرجع السابق ، ص 24.

[3]- ماجد راغب الحلو، النظم السياسة والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص 670.

ثالثا: القيد الشكلي

بالرجوع الى فحوى المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نلاحظ بان المؤسس الدستوري الجزائري قد عمل على تقييدها بقيود، حتى يضفي على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية، الشرعية الدستورية، باعتبار ان الأوامر في حقيقتها ممارسة للاختصاص التشريعي، وبالتالي تمثل اعتداء على مبدأ الفصل ما بين السلطات، ونخص بالذكر ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ثم عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها.

1- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

لقد اشترط المؤسس الدستوري في الجزائر ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، وهذا كونه يمثل الاطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية التي تهم الامة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ القيادة الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية[1]،فهو حق دستوري حيث نصت الفقرة 06 من المادة 142 على ما يلي:" تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، وتكمن الخلفية من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء الى كون الحكومة ممثلة في رئيسها، هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقا للمادة 143 الفقرة 01 من الدستور حيث نصت على: "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الامة حق المبادرة بالقوانين"، حسب نص المادة ترجع المبادرة بالتشريع عن طريق مشروع القانون الى السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة، على الرغم من انه في الواقع العملي لا يقوم هو بالمبادرة وانما يقوم بها الوزراء كل في قطاعه ويبقى دور الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة، في ايداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الأمة[2]، بالإضافة الى كون الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة، يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين طبقا لما تنص عليه الفقرة الثالثة من المادة 112 حيث جاء فيها" يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات" ومن ثم فاتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء يساعد في إعدادها، وكذلك يساعد في تنفيذها[3].

والحقيقة ان هذه الاستشارة هي مجرد إعلام الحكومة واطلاعها على مضمون ومجال الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية، وهذا قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها، وهذا باعتبار ان مجلس

[1]- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1993، ص 242.

[2]- بن سهلة ثاني بن علي، بن حمودي محمد بن هاشمي، الاطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، بسكرة، 2013، ص 169.

[3]- أحمد بركات ، المرجع السابق، ص 19.

الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية ويهيمن عليه، والوزراء هم مجرد تابعين له من حيث المركز القانوني، مما يجعلهم مجرد مساعدين، وله السلطة في إبقائهم في مناصبهم أو عزلهم وهذا معناه الارتباط التام بالرئيس والعمل في إطار توجيهاته، كما أن جدول أعمال مجلس الوزراء يرجع الى رئيس الجمهورية، ورأيه يقدم على رأي أعضاء الوزارة لأنهم تابعين له في العزل والتعيين، وبالتالي يتقيدون بآراء وقرارات رئيس الجمهورية.

2- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها

لقد قيدت الفقرة الثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 رئيس الجمهورية عند استعمال حقه في التشريع بالأوامر، بضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة مقبلة له، حيث نصت على:" يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها"، ويرجع السبب في وجوب عرض الأوامر على البرلمان ، الى أن رئيس الجمهورية انما يباشر سلطة استثنائية في المجال التشريعي المكفول بحب الأصل للسلطة التشريعية، التي يجب الرجوع اليها باعتبارها صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع لتقول كلمتها في تلك الأوامر، وذلك في أول دورة مقبلة لانعقاد البرلمان، سواء بالموافقة عليها فتكسبها قوة القانون[1]، او يرفضها فتعتبر لاغية وهذا ما نصت عليه الفقرة 04 من المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير حيث جاء فيها " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، لكن من الناحية العملية لم يحصل قط وان اعترض نواب الشعب على أمر تشريعي صادر عن رئيس الجمهورية عرض عليه منذ الاستقلال الى يومنا هذا، خوفا من لجوئه الى استعمال سلطته التي خولتها له النصوص الدستورية في الاستغناء عنه، وذلك عن طريق اللجوء الى حل المجلس الشعبي الوطني أو اللجوء الى الاستفتاء الشعبي[2]، إضافة الى اعفاء البرلمان من مناقشة الأوامر التشريعية او تقديم أي تعديل عليها[3]، وهو ما يعكس قوة وهيمنة مؤسسة الرئاسة على مؤسسة نواب الشعب.

الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في المجال المالي

حتى يباشر رئيس الجمهورية اختصاصه في التشريع بأوامر في الجانب المالي وهذا عن طريق اصدار قانون المالية بموجب أمر نص المؤسس الدستوري في المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على قيدين حيث جاء فيها" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوم من تاريخ ايداعه.

[1]- عثمان حجاج، قوي بوحنية، المرجع السابق، ص36 .
[2]- حميد مزياني، المرجع السابق، ص70 .
[3]- عثمان حجاج، قوي بوحنية، المرجع السابق، ص36

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، فمن خلا نص المادة يتبين لنا ان المؤسس الدستوري قيد سلطة رئيس الجمهورية في اصدار مشروع الحكومة المتمثل في قانون المالية بقيدين، القيد الزمني، والقيد الموضوعي.

أولا: القيد الزمني

بعد استقراء نص المادة 146 من التعديل الدستوري الأخير، يتبين لتا ان رئيس الجمهورية لا يجوز له ان يمارس حقه في اصدار قانون المالية بأمر، الا في حالة امتناع البرلمان على المصادقة على مشروع قانون المالية، الذي قدمته الحكومة، وهذا بعد مرور أجل خمسة وسبعون (75) يوم، من تاريخ ايداعه والتي حددها الدستور، كما اكدت عليه المادة 44 في فقرتها الأولى من القانون العضوي 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة حيث نصت على ما يلي "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه " وجاءت الفقرة الثانية لتحديد الآجال المخصصة للمجلس الشعبي الوطني التي حددتها بسبعة واربعون (47) يوما، وهذا ابتداء من تاريخ ايداعه وحددت الفقرة الثالثة من المادة 44 من نفس القانون ، الأجل الممنوح لمجلس الأمة للمصادقة على مشروع قانون المالية وهو عشرون (20) يوما كحد اقصى من تاريخ ارسالها من طرف المجلس الشعبي الوطني، كما منحت للجنة المتساوية الأعضاء اجل (8 أيام) للفصل في حالة نشوب خلاف بين الغرفتين ، وهذا ما جاءت به الفقرة الرابعة من المادة المذكورة أنفا ، وهذه المدة التي منحها المؤسس الدستوري للمصادقة على قانون المالية ، تهدف الى تجنب تقاعس البرلمان في البت في واحدة من أكثر القوانين أهمية في الدولة، فإذا لم يتم المصادقة على المشروع في هذا الأجل تنتقل السلطة الى رئيس الجمهورية ليصدره بموجب أمر[1].

ثانيا : القيد الموضوعي :

بالإضافة الى القيد المتمثل في المصادقة على المشروع في اجل خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه ، فإن رئيس الجمهورية وهو يمارس صلاحياته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 146 من التعديل الدستوري الأخير ، مقيدة موضوعا بمجال قانون المالية فقط ، فلا يمكن له ان يمد سلطته الى موضوعات أخرى ، كما انه مقيد بإصدار قانون المالية نفسه الذي تم ايداعه من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، وليست له السلطة لإصدار أمر يتضمن تعديلات

[1]- فرحات سعيدي، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الادارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص 114.

بالزيادة او النقصان في ذلك المشروع، حتى ولو كانت قد اشارت اليها وقدمت تحفظات عليها احدى الغرفتين، وحتى ولو رآها ضرورية من تلقاء نفسه، فالمؤسس الدستوري قيد سلطة رئيس الجمهورية بإصدار مشروع الحكومة بالصورة التي عرضت عليه بموجب أمر منه .

رغم القيود التي وضعها المؤسس الدستوري على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الجانب المالي بأمر، إلا ان هذا لا ينقص من السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في اصدار قانون المالية بموجب أمر وهذا في حال لم يصادق عليه البرلمان في أجل خمسة وسبعون (75) يوم المقررة دستوريا، لان البرلمان يكون قد فقد اختصاصه التشريعي عندما تماطل عن البث في مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية المودع لديه خلال الآجال المحددة له دستوريا ، لينتقل الاختصاص الى رئيس الجمهورية الذي يصدره بموجب أمر دون ان ينقص ذلك من قيمته القانونية في شيء [1]، بالرغم من عدم مصادقة البرلمان .

المطلب الثاني : القيود الواردة على السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطات واسعة لمواجهة الحالة الاستثنائية التي قد تواجهها البلاد، وهذا باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الحالة ، ومن بين هذه الإجراءات التدخل في المجالات المخصصة للبرلمان عن طريق التشريع بأوامر ونظرا لخطورة هذا الاجراء والذي يعتبر تعديا على صاحب الاختصاص الأصيل وهو البرلمان ، فقد وضع المؤسس الدستوري جملة من القيود الملزمة على رئيس الجمهورية كي يتقيد بها ، عند اتخاذه لهذه الإجراءات الاستثنائية ، حتى لا يتعسف في استعمالها ، وكذا لخطورتها نظرا لكونها تمس بحقوق وحريات الافراد، ومن بين هذه القيود ما يتعلق بصاحب الاختصاص في إصدار هذه الأوامر، وبعضها يتعلق بمدى توفر الغرض من الإجراءات الاستثنائية ، والبعض الآخر يتعلق بضرورة عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية.

الفرع الأول: ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر

ان الإجراءات الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية مباشرتها عن طريق الأوامر التشريعية، لمواجهة الازمات التي يمكن ان تواجهها الدولة، عند تقريره للحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور، مقيدة بالأهداف المسطرة في هذه المادة والمتمثلة في المحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، وبالتالي فالغاية من تدخل رئيس الجمهورية في المجالات المحجوزة للبرلمان لا تكمن في سلبه لاختصاصاته، بل في مواجهة موقف يهدد المؤسسات الدستورية في الدولة

[1]- محمد هاملي ، المرجع السابق ، ص 39.

او وحدتها الترابية او غير ذلك من مصالح الشعب[1]، فإذا حدث وان شرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية دون ان يبتغي المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية فإنه يجعل أوامره غير دستورية لأنه خالف النص الدستوري.

وهذا القيد يجعل الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية تتميز عن نظيرتها المتخذة في الظروف العادية من حيث الغاية، اذ لا يشترط على رئيس الجمهورية عند تشريعه بأوامر في الظروف العادية ان يحقق غاية معينة، وذلك لان المؤسس الدستوري لم يشترط قيام ضرورة تستدعي التشريع بأوامر، وهذا بعكس تشريعه بأوامر في الحالة الاستثنائية أين يشترط في الأوامر التي يتخذها ان تدفع الخطر الذي يهدد البلاد ومن ثم أن تعمل على الحفاظ على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية.

يمكن القول بأن شرط تقييد الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية، بالمحافظة على استقلال الامة ومؤسساتها الدستورية، يشكل ضمانة هامة للسلطة التشريعية نفسها، فتحميها من سلب اختصاصاتها التي خولها إياها الدستور من جهة،ـ كما يشكل ضمانة هامة للمواطنين وللأفراد من جهة أخرى، على اعتبار ان هذه الأوامر ان لم تقيد فسوف تشكل خطر كبير على حقوق وحريات الافراد، لأن الضوابط الاستثنائية التي تعتبر الأوامر التشريعية احدى صورها تفترض الرقابة والحظر والابعاد للمواطن المشبوه فيه، وتمنع التجمعات العامة والمظاهرات وتفضي بالفصل التأديبي والمحاكمات القضائية ، فإذا حدث وان مست هذه الأوامر حقوق الافراد دون ان تبتغي دفع الخطر فهذا يجعلها غير دستورية[2]، حتى وان كان المؤسس الدستوري لم ينص على خضوع الإجراءات التي يتخذها الرئيس في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان او القضاء المختص.

الفرع الثاني: قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية

بالإضافة الى القيد الذي وضعه المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية والمتمثل في ضرورة دفع الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية للخطر الذي يهدد البلاد، ووجوب ابتغاءها المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، وضع قيد ثاني ليضبط به اكثر هذه السلطة، والذي يتمثل في قصر التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية.

[1]- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، طبعة 9، الجزائر 1998، ص 15.
[2]- وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص 143.

فاختصاص اصدار الأوامر التشريعية، هو أمر مقرر لرئيس الجمهورية وحده، فلا يجوز لغيره مباشرته مهما كانت مرتبته في هرم السلطة[1]، والأكثر من ذلك فإن هذا الاختصاص محظور حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حال وقوع مانع لرئيس الجمهورية، او استقالته او وفاته، او لعجزه البدني المثبت قانونا، او وقوع أي مانع اخر، طبقا لما نصت عليه المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة2020، كما لا يمكن لرئيس الجمهورية ان يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخر كالوزير الأول او احد الوزراء، حيث يمنع ذلك حسب ما جاء في نص المادة 93 في الفقرة الثالثة من الدستور الحالي وورد فيها ما يلي " لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء الى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير اجراء الانتخابات التشريعية قبل اوانها، وتطبيق الاحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 ومن 97 الى 100 و 102 و 142 و 148 و149 و150 من الدستور."، وعليه فإن التشريع بأوامر من السلطات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية ان يفوضها لغيره للقيام بها، وفي حالة قيام رئيس الجمهورية بتفويض هذه السلطة في الحالة الاستثنائية فإن إجراءه يعتبر غير دستوري، وللمحكمة الدستورية ان تقضي بذلك باعتبار انها الجهاز المكلف بالسهر على احترام الدستور.

ويعتبر هذا القيد والمتمثل في قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية، ضمانة حقيقية للسلطة التشريعية، بحيث لا يمكن لأي هيئة او أي شخص ان يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وأي أوامر تشريعية تصدر من غير رئيس الجمهورية في هذه الحالة تعتبر غير دستورية، لمخالفتها نص دستوري صريح والمتمثل في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وعليه يمكن للسلطة التشريعية ان تتمسك امام المحكمة الدستورية.

الفرع الثالث: عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية

بالرغم من ان المؤسس الدستوري لم ينص عبر جميع الدساتير التي سبقت التعديل الدستوري لسنة 2020 عن مدة سريان الحالة الاستثنائية، والتي يمكن لرئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر، وجعلها مرتبطة بحالة سريان الظروف الاستثنائية، إلا ان المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري الأخير، اشترط المدة المقررة لهذه الحالة، وحددها بستون (60) يوما كأقصى حد، وجعل تقرير هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية بشرط الاستشارة الإلزامية لكل من رئيس مجلس الامة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وهذا من أجل الحفاظ على مؤسساتها الدستورية واستقلالها وسلامة البلاد[2]، وكل هذا من أجل تدعيم موقفه وتحقيق الاجماع حول القرار الذي سيصدره، وكذا تمكينه من اتخاذ القرارات المناسبة،

[1]- محمد هاملي ، المرجع السابق ، ص 112.
[2]- محمد بودواية، سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 386 .

واتباع الإجراءات اللازمة، مع العلم ان الرأي الذي تبديه هذه الشخصيات غير ملزم لرئيس الجمهورية، ويمكن له أن يخالفها دون ان يترتب عليه أي أثار أو التزامات قانونية، وتكمن قيمة هذا الاجراء في الأثر السياسي الهام الذي يحصل عليه رئيس الجمهورية، نظرا للمخاطر الكبيرة التي قد تعترضه في حالة عدم احترامه لقيمة هذه الآراء [1]، وعليه فإن هذه الاستشارة كإجراء تعتبر وجوبية، لكن من حيث التقيد والالتزام بها فهي اختيارية، أما في حالة قيام رئيس الجمهورية باللجوء الى هذه الحالة بصفة منفردة وعمل على تطبيق المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020، دون استشارة هاته الهيئات، ففي هذه الحالة يكون تصرفه عملا غير دستوري يجوز الطعن فيه قضائيا بدعوى تجاوز السلطة، إلا في حالة القوة القاهرة التي تجعل استشارة تلك الهيئات عملية مستحيلة استحالة مطلقة [2].

المبحث الثاني: آليات الرقابة على سلطة التشريع بأوامر

يعتبر التشريع من اختصاص السلطة التشريعية التي تمارسه عن طريق البرلمان بغرفتيه والذي يعتبر الحارس لسيادة القانون[3]، غير ان المؤسس كما سبق لنا ذكره في الفصل الأول أقر لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في حالات معينة كاستثناء، مع إحاطته بجملة من القيود والضوابط، حتى لا يستأثر رئيس الجمهورية في استعماله لهذه السلطة بشكل مطلق وكما شاء، نظرا للمكانة التي يحظى بها في النظام السياسي الجزائري ، ولضمان عدم انحراف الأوامر التشريعية على مبدأ الشرعية الدستورية، فقد أخضعها المؤسس الدستوري لأنماط معينة من الرقابة القانونية متعددة الجوانب، وبالنظر الى ان الدستور هو أساس الشرعية في الدولة وقمتها[4]، وهو اصل كل نشاط قانوني يمارس في الدولة، باعتباره هو الذي ينشئ السلطات في الدولة وينظم اختصاصاتها، لذلك وجب على هذه السلطات ان تتقيد بالحدود المسطرة لها في الدستور الذي أنشأها، وفي حالة مخالفتها لأحكامها يجوز إبطالها من طرف هيئات رقابية، ورئيس الجمهورية باعتباره يمثل السلطة التنفيذية لا يستثنى من هذه الرقابة، لذا وضع المؤسس الدستوري أدوات رقابية على سلطته التشريعية بأوامر باعتبار أن الضمانات الوقائية المتمثلة أساسا في الاستشارة، وهي إجراء سابق على التشريع بأوامر، لا يمكنها أن تشكل صمام أمان الذي يحول دون توغل رئيس الجمهورية وتعسفه، وعليه سنخصص المطلب الأول للرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية ، والمطلب الثاني سنتناول فيه الرقابة الدستورية.

---

[1]- حميد مزياني، المرجع السابق، ص78 .

[2]- المرجع نفسه، ص78 .

[3]- عبد المجيد طيبي، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة-النظام الجزائري نموذجا-، مجلة البدر، جامعة بشار، المجلد09، العدد 2017، ص 09.

[4]- عبد العزيز محمد سالمان ، نظم الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري)، سعد سمك للنشر والتوزيع ، مصر، 2001 ، ص 09.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية

إن الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الذي أقره الدستور يقتضي أن يكون البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية، وهو ما نصت عليه المادة 114 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 حيث جاء فيها " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "، بمعنى ان هذه السلطة تخول للبرلمان سن القوانين، في حين تتولى السلطة التنفيذية تنفيذها، غير أن التطور الذي عرفته المجتمعات والظروف الصعبة التي مرت بها الكثير من الدول، دفع الى التخفيف من حدة ذلك المبدأ ووضع استثناءات له، وذلك عن طريق السماح للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بالقيام بالوظيفة التشريعية، كاستثناء وفي حالات محددة كما هو حال غياب البرلمان او مواجهة الحالة الاستثنائية او حالة الاستعجال بالنسبة للأوامر المالية.

إضافة الى سلطتها في سن القوانين، تضطلع السلطة التشريعية بمهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية لضمان عدم انحرافها وتسلطها، وذلك باستعمالها الوسائل الرقابية المتاحة وفقا للإجراءات الدستورية والقانونية المقررة لذلك والسارية المفعول[1]، لذا وجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي يتخذها كاستثناء، لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة على البرلمان ليوافق عليها او يرفضها وهذا ما نصت عليه المادة 142 في فقرتها الرابعة من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 حيث جاء فيها " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"، وهذا ما يمثل الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية، غير ان هذه الرقابة تختلف بحسب الحالة التي أدت الى إصدار هذه الأوامر، وعليه سنتناول الرقابة البرلمانية في غياب البرلمان في الفرع الأول، كما سنتناول في الفرع الثاني الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في المجال المالي وفي الحالة الاستثنائية.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية المتخذة في غياب البرلمان

تزداد الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية الصادرة في غياب البرلمان وهذا نظرا لتعلقه باختصاص البرلمان ذاته، لكي يبقى التشريع بأوامر في غياب البرلمان إما بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني او في حالة العطلة البرلمانية كما سبق ذكره في الفصل الأول، استثناء وليس قاعدة عامة، وعلى هذا الأساس من الواجب عرض الأوامر المتخذة من الرئيس على صاحبها الأصلي وهو

[1]- دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إدارية مؤسسات دستورية ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2006-2007، ص 01.

البرلمان ليبين موقفه منها[1]، ولتفعيل هذه الرقابة، وتمكين البرلمان من فحص مشروعية الاعمال المتخذة من الرئيس والتي تدخل في الأصل ضمن اختصاصه، يتطلب مجموعة من الشروط (أولا)، كما ان هذه الرقابة البرلمانية تتجسد في شكلين أساسيين (ثانيا).

أولا: شروط الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان

عمد المؤسس الدستوري على وضع شروط لتفعيل الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان وهو ما نصت به المادة 142 في فقرتها الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث جاء فيها " يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها"، حيث يتبين من خلال نص المادة ان البرلمان لا يحق له ان يبادر من تلقاء نفسه الى بسط رقابته على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في غيبته، بل يجب انتظار عرضها من قبل مصدرها، كما ان ممارسة هذه الرقابة من قبل البرلمان تتطلب منه فحص جملة من الأمور يقع على رئيس الجمهورية احترامها عند استعمال سلطته في التشريع بأوامر وهي ما يعرف بمجال الرقابة البرلمانية[2].

1- عرض الأوامر على البرلمان

كما سبق توضيحه، فإن المؤسس الدستوري قيد صاحب الاختصاص الأصلي في سن القانون بعدم تمكينه من ممارسة حقه في الرقابة من تلقاء نفسه، بل اجبره على انتظار عرض هذه الأوامر عليه من قبل الرئيس لتكون الانطلاقة في الرقابة البرلمانية بيد رئيس الجمهورية وذلك عند بداية الدورة [3]، ويعتبر هذا العرض وجوبي، لأن التشريع بأمر فيه مساس بصلاحية البرلمان الذي له السيادة على إعداد القوانين والتصويت عليها وانه عند رقابته لهذا الأمر يسترد جزء من هذه السيادة[4].

يتم عرض الأوامر السابق الإشارة اليها من قبل رئيس الجمهورية حسب نظام الأولوية المنصوص عليه في المادتين 144 و 145 من الدستور، حيث تنظر فيها كل غرفة من غرفتي البرلمان حسب الترتيب الذي منحه لها الدستور.

[1]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 193.
[2]- المرجع نفسه، ص 194.
[3]- المرجع نفسه، ص 194
[4]- أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المرجع السابق، ص 78.

أ- المجال الزمني لعرض الأوامر على البرلمان

لقد ألزمت المادة 142 في فقرتها الثالثة من الدستور على رئيس الجمهورية عرض الأوامر المتخذة من قبله في غياب صاحب السيادة في التشريع وهو البرلمان ، وذلك من بداية الدورة، فالبرلمان يعقد دورة عادية واحدة في السنة مدتها عشرة (10) اشهر على الأقل، تبتدأ في اليوم الثاني من أيام العمل لشهر سبتمبر، وتنتهي في أخر يوم عمل من شهر جوان، وهوما نصت عليه المادة 138 في فقرتها الاولى من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه يمكن للوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة، تمديد هذه الدورة لأيام معدودة لغرض الانتهاء من نقطة في جدول الاعمال.

كما يمكن ان يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، او بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول او رئيس الحكومة حسب الحالة، او بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهذا حسب ما ورد في نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إلا ان النص الدستوري لم يحدد بدقة نوع الدورة التي تعرض فيها الأوامر.

ب- الجزاء المترتب على رئيس الجمهورية في حالة التأخير عن العرض أو عدم العرض.

المؤسس الدستوري الجزائري اوجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع ليوافق عليها او يرفضها[1]، وقد كان واضحا في المادة 142 في الفقرة الثانية من الدستور عندما أقر بإجبارية عرض هذه الأوامر على البرلمان بغرفتيه بمجرد انعقاده للموافقة عليها، فهذه الفقرة لا تعطى لرئيس الجمهورية الاختيار، وبالتالي فإن هذا الشرط من شأنه ان يمنع إي اهمال او تقصير متعمد من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع.

وما يعاب على المؤسس الدستوري عدم ترتيب أي جزاء على تأخر رئيس الجمهورية في عرض الأوامر او في عدم عرضها أصلا، وهذا ما سيدفع رئيس الجمهورية لاستغلال الوضع حيث لن يتردد في التأخر او الامتناع حتى في العرض، كما لا يترتب عليه أي مسؤولية سياسية وهذا ما يضعف من ضمانة الرقابة البرلمانية[2].

---

[1]- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور(النظام القانوني للأوامر)، مجلة الإدارة، المجلد العاشر، العدد 02، 2000، ص 16.

[2]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 196.

وعليه فإذا امتنع رئيس الجمهورية او تأخر في عرض الأوامر على البرلمان لإبداء رأيه حولها فإن طبيعتها القانونية لن تتغير، إلا ان الإيداع لدى البرلمان يؤدي الى حفظ قوتها القانونية، ويمنع ابطالها، ولكي يصبح العرض صحيحا لا يكفي تقديم بيان الأوامر التشريعية، وانما لا بد من إيداع نصوص الأوامر ذاتها على البرلمان وذلك كحد ادنى للمحافظة على مشروعيتها، ويعتبر هذا الاجراء من الإجراءات الشكلية في المسائل الدستورية وهي إجراءات جوهرية، لذلك قرر فقهاء القانون الدستوري ان إغفال أي اجراء من الإجراءات الشكلية في شؤون القانون العام يقضي الى البطلان حتما[1].

2- مجال الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان

يتجلى مجال الرقابة البرلمانية في تأكد البرلمان من الامريين الآتيين: احترام رئيس الجمهورية للنصوص القانونية، وكذا احترام المجال التشريعي المحجوز للبرلمان.

أ- احترام رئيس الجمهورية للنصوص القانونية

ويعرف هذا العنصر بمبدأ المشروعية الذي يقع على كل السلطات في الدولة احترامه بما فيها رئيس الجمهورية، وهذا المبدأ كما هو معروف يقضي بأن تكون كل أعمال الإدارة مطابقة للقانون بمفهومه الواسع، أي لجميع القواعد القانونية الموجودة والمطابقة في الدولة[2]، وعليه فرئيس الجمهورية اثناء قيامه باتخاذ الأوامر في غياب البرلمان ملزم باحترام جميع النصوص القانونية بدءا بالدستور، ومن بين الأمور التي يقع على الرئيس احترامها والمنصوص عليها في الدستور هي القيود المفروضة عليه اثناء إصداره لهذه الأوامر كوجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء في حالة غياب البرلمان إما نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني او العطلة البرلمانية، وكذا توافر حالة الاستعجال التي جعلت من النصوص القانونية عاجزة عن مواجهة هذه الحالة، ودفعت بالتالي رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر[3]، ويعتبر توفر حالة الاستعجال أثناء غياب البرلمان والتي تخول لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر من القواعد العامة لممارسة الرئيس لهذه الصلاحية، لأنه الأساس والتبرير القانوني الوحيد لتدخله في إختصاص سلطة أخرى، وعليه فإن هذه الأوامر ماهي إلا تشريع استثنائي دعت إليه الضرورة، وفي حالة غياب البرلمان ولم تتوفر حالة الضرورة وقام الرئيس باستعمال سلطته بالتشريع بأوامر فهذا يعتبر اعتداء صارخ على السلطة التشريعية.

---

[1]- سامي جمال الدين، لوائح الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية عليها ، الإسكندرية : منشأة المعارف ، 2003 ، ص91.

[2]- فرحات سعيدي ، المرجع السابق، ص 144.

[3]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 199.

كما يجب على رئيس الجمهورية أثناء اتخاذه للأوامر ان يحترم الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المصادق عليها طبقا للدستور، باعتبار أن هذه الأخيرة طبقا لنص المادة 154 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أدنى مرتبة من الدستور واعلى مرتبة من القانون الصادر عن السلطة التشريعية والذي تقوم الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية إما بإلغائه او تعديله.

اما فيما يتعلق بوجوب احترام رئيس الجمهورية للقوانين الصادرة عن البرلمان وبنوعيها العضوية والعادية وعدم تجاوزها، وبالتالي رقابة البرلمان لمدى مطابقة الأمر للقانون، فهذا غير وارد إطلاقا لان الغرض من اتخاذ الأوامر هو مواجهة ظرف استثنائي عجزت النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان في مواجهته وذلك إما بتعديلها او إلغائها وبالتالي مخالفتها.

ب- احترام رئيس الجمهورية للمجال التشريعي المحجوز للبرلمان

حدد المؤسس الدستوري اختصاصات البرلمان التشريعية على سبيل الحصر في المادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 ومواد متفرقة منه، وعلى رئيس الجمهورية أثناء استعماله لسلطة التشريع بأوامر الا يتجاوز هذا المجال المحجوز للبرلمان، لأن ما هو خارج عن اطار القانون سيعود التدخل فيه للسلطة التنفيذية وذلك في دائرة التنظيم[1].

وعليه فالحق المخول لرئيس الجمهورية في ميدان التشريع بأوامر يجب الا يتعدى المدى المخول له، وألا يتخذ هذا الحق وسيلة للتشريع العادي، ووسيلة للاعتداء على السلطة التشريعية المخول لها دستوريا القيام بهذا العمل، وبالتالي وجوب ترك البرلمان يتولى تنظيم المواضيع التي تدخل في صلاحياته دون اللجوء الى التشريع بأوامر، ما لم تكن هنالك ضرورة ملحة[2] ، وهذا لمنع سحب الاختصاص المتعلق بمشاريع القوانين من البرلمان والحكومة ، وتجميعها وتثبيتها تحت سلطة رئيس الجمهورية، وبالتالي يكون حرا غير مقيد في المجالين التشريعي والتنظيمي[3].

ثانيا: اشكال الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان

بالنظر الى نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي ألزم رئيس الجمهورية بتقديم الأوامر المتخذة من قبله في غياب البرلمان على هذا الأخير لفرض رقابته عليها والتحقق من مدى مشروعيتها، فإن هذه الرقابة تكون في شكل إجرائي وشكل موضوعي.

---

[1]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 204.
[2]- فرحات سعيدي، المرجع السابق، ص 145.
[3]- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري(دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية)،المرجع السابق، ص 317.

1- الرقابة البرلمانية في شكلها الاجرائي

إن إعداد النص القانون يمر بمرحلتين أساسيتين على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الامة تواليا، وهذا ما جاءت به المادة 145 من الدستور، باستثناء الحالات التي نصت عليها المادة 144 من التعديل الدستوري الأخير والتي يكون فيها العكس، ولا يمكن الاكتفاء بموافقة احداهما فقط في حالة ما إذا رفضت الأخرى الموافقة على الأمر[1] ، والمرحلتين تتمثلا في مرحلة دراسة القانون على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة ثم مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت.

أ- دراسة الأوامر على مستوى اللجان الدائمة المختصة

بعد إيداع مشروع القانون او بعد اخذ رأي الحكومة في اقتراح القانون، يتولى رئيس المجلس عقب اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة، لدراسة واعداد التقرير بشأنه، ومن المعروف ان أي برلمان يقوم بعمله التشريعي عن طريق لجانه الدائمة التي تضع له التقارير اللازمة حول المشاريع والاقتراحات بعد دراسة معمقة، وهو يتبع عادة توصياتها[2]، باعتبارها اكثر الأجهزة البرلمانية تخصصا، واطلاعا بالعمل البرلماني، فهي بمثابة المخابر التشريعية.

وهي نفس الإجراءات المتبعة في دراسة الأوامر التشريعية، بحيث تعرض على مستوى اللجنة الدائمة المختصة وهذا طبقا لنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثانية حيث جاء فيها" يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع الى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة"، وهذا من أجل دراسة النص لتعطي تقريرها في الموضوع بعد إبداء ملاحظاتها، وهذا عن طريق تقرير واحد يتمثل في عرض للأمر وعرض الوزير الممثل للحكومة، وهذا التقرير لا يسمى تمهيديا ولا تكميليا وهو الاختلاف بين الأوامر والمبادرة التشريعية، كما يكمن الاختلاف الاخر في أن اللجنة ليس من حقها أن تتقدم بأي تعديل للأمر الرئاسي لا من حيث الشكل ولا المضمون، بل دورها فيما يتعلق بالأوامر مقتصر فقط على عرض لمحتوى الأمر الرئاسي وعرض الوزير الممثل للحكومة[3] كما ذكرنا سابقا.

---

[1]- تاكفاريناس ولد علي، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1991، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010-2011، ص 93.

[2]- أمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1990، ص 441.

[3]- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر ،2002 ، ص 212.

وبالتالي فإن المشرع الجزائري في القانون العضوي 16-12 قيد نفسه وبالتالي قلص من حقه في الرقابة البرلمانية على الأوامر في شقها الاجرائي والمتمثل في دراسة الامر على مستوى اللجنة الدائمة المختصة وبدون أي تعديل.

ب- المناقشة والتصويت على الأوامر

القاعدة العامة ان التصويت على المشاريع واقتراحات القوانين يكون مع المناقشة، إلا انه من خلال استقراء نص المادة 142 في فقرتها الثالثة نجد انها لم تعطي للبرلمان حق مناقشة الأوامر التشريعية، وذلك بحرمانه من خاصية فحص وتقدير الأمور عن طريق تنقيحها وتعديلها[1]، وبالتالي لم يتم إخضاعها للتصويت مع المناقشة العامة ولا للتصويت مع المناقشة المحدودة، وانما يطبق عليها اجراء التصويت بدون مناقشة، أي ان البرلمان ملزم في هذه الحالة على التصويت على نص الامر بكامله دون تقديم أي تعديل بشأنه، بل يجب عليه إما ان يوافق عليه او ان يرفضه فتعتبر لاغية دون المساس بها او القيام باي تغييرات عليها من خلال هذا الاجراء المتمثل في التصويت على الأوامر بدون مناقشة والذي نص عليه نص القانون العضوي 16-12 في المادة 37 منه، ويكون البرلمان قد اغلق الباب على إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، ولو من خلال المناقشة التي يعرضها على البرلمان، وبالتالي اغلق الباب بنفسه على حقه في الرقابة الفعالة على اختصاصاته التي مورست من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما دفع الى اعتبار البرلمان مجرد مصلحة تصويت مهمته هي تعليب النصوص القانونية المحددة مواصفاتها مسبقا من طرف الحكومة[2].

2- الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي

كما سبق توضيحه من خلال استقراء نص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، بإلزام رئيس الجمهورية عرض الأوامر المتخذة في غياب البرلمان على هذا الأخير في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها، وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان وهذا تأكيدا على ما جاءت به المادة 37 من القانون العضوي 16-12 على ان التصويت او الموافقة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة يطبق عليها اجراء التصويت بدون مناقشة ولا تقديم أي تعديل في الموضوع[3].

---

[1]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 211.

[2]- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 48.

[3]- حميد محديد ، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الاصدارات القانونية، الجزائر، 2008، ص 289.

ويعود السبب الى إلزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان باعتبار انه يباشر سلطة استثنائية في المجال التشريعي، المكفول بحسب الأصل للبرلمان الذي يجب الرجوع اليه باعتباره صاحب الولاية في التشريع ليقول كلمته في تلك الأوامر، وذلك إما بالموافقة دون مناقشة او تعديل، او رفض هذه الأوامر، او صمت البرلمان بالرغم من عرض الأوامر عليه.

أ- الموافقة على الأوامر المعروضة عليه

من المتعارف عليه ان التشريع يعتبر إختصاص أصيل للبرلمان ومن المهام الأساسية له، وان تدخل رئيس الجمهورية بموجب الأوامر ما هو الا استثناء دعت اليه الضرورة، لذا أكدت المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على ضرورة إعطاء البرلمان سلطة مراقبة الأوامر المتخذة من قبل الرئيس في غيابه لإبداء رأيه[1]، وقد يكون بالموافقة على هذه الأوامر، مما يترتب على هذا الاحتمال استمرار وسريان الامر وإنتاج اثاره القانونية المترتبة على تطبيقه، وذلك بمجرد حصوله على النسبة اللازمة للموافقة عليه من الغرفتين، اذا كان موضوع الأمر يدخل في اختصاص القانون العادي فإن النسبة المطلوبة هي الأغلبية البسيطة للنواب، في حين انه اذا كان الامر يتناول موضوعا ينظم أصلا بموجب قانون عضوي، فإن النسبة المطلوبة هي الأغلبية المطلقة للنواب، وهي نفس النسبة التي اشترطها الدستور لمصادقة أعضاء مجلس الامة على الأوامر التشريعية، وبالتالي تصبح هذه الأوامر مثلها مثل القوانين الرسمية الأخرى فلا يمكن الغائها او تعديلها الا بأمر او قانون.

ب- رفض البرلمان الأوامر المعروضة عليه

نص المؤسس الدستوري الجزائري صراحة من خلال نص المادة 142 في فقرتها الرابعة من التعديل الدستوري الأخير على اعتبار الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، على خلاف المادة 153 من دستور 1976 التي لم تقرر صراحة مصير الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان[2]، غير ان المادة 142 لم تحط بالأثار المترتبة عن مصير الامر الملغي، ما إذا كان بأثر رجعي او يسري فقط على الحاضر والمستقبل.

يرى اغلب الفقهاء ان الأوامر ماهي الا قرارات إدارية تنظيمية لا تكتسب الصفة التشريعية الا من يوم موافقة البرلمان عليها، وبالتالي فأن رفضه الموافقة على الأوامر ما هو الا رفض لإسباغ الصفة

[1]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 214.
[2]- سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 1984، ص 308، 309.

التشريعية عليها[1]، غير ان هناك من يرى ان الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان تعد لاغية ويزول ما كان لها بأثر رجعي.

وعليه كان من المفروض على المؤسس الدستوري ان يترك سلطة تقديرية للبرلمان، يبحث فيها كل أمر على حدى ليبقي على الاثار التي ترتبت على تطبيق بعض الأوامر من يوم صدورها لغاية الغائها، نظرا لصعوبة إزالة ما يترتب على تطبيقها من أثار، ويلغى بأثر رجعي الأوامر التي لا يترتب على إزالة إثارها صعوبة كبيرة[2].

ت- سكوت البرلمان على الأوامر المعروضة عليه

لم يقيد الدستور الجزائري البرلمان بمدة معينة للإفصاح على رأيه تجاه الأوامر المعروضة عليه، على الرغم من إلزامه رئيس الجمهورية بعرض الأوامر المتخذة من قبله على البرلمان في بداية الدورة القادمة ليوافق عليها او يرفضها، والمتفحص لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يجد انها اشترطت ان تكون موافقة البرلمان على الأوامر صريحة، بدليل العبارة المستعملة " لتوافق عليها "، كما ان رفض الأوامر يتطلب صدور قرار صريح من البرلمان بالرفض او بعدم الموافقة بدليل ما هو منصوص عليه في المادة 142 في فقرتها الرابعة " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان " وبالتالي لا يمكن اعتبار صمت البرلمان او سكوته لا قبولا ولا رفضا لان كلاهما يتطلب قرارا صريحا من البرلمان[3].

وعليه تعتبر الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في غياب البرلمان والمعروضة عليه، والذي اتخذ هذا الأخير موقف الصمت منها لا بالموافقة ولا بالرفض، والى غاية تبيان البرلمان موقفه منها تعتبر قرارات إدارية.

تبعا لما قيل سابقا، فالملاحظ ان الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان قد تم تقليصها او تقييدها وفي كثير من المرات حتى من البرلمان ذاته، مما يؤدي الى الانتقاص من فعالية هذه الضمانة في مواجهة رئيس الجمهورية، ليزيد التقييد بعدم السماح للبرلمان بغرفتيه بمناقشة الأوامر وكذا عدم تعديلها، وبذلك يكون قد وضع نفسه في مواقف حرجة لأنه ليس بالضرورة ان يقتنع البرلمان بكل ما ورد في الأمر، بالإضافة الى إغفال المؤسس الدستوري لبعض الأمور الحساسة في مجال

[1]- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2002-2003، ص 210.
[2]- مراد بدران، المرجع السابق، ص 18.
[3]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 223، 224.

الرقابة من تحديد نطاق الأوامر في حالة رفضها من قبل البرلمان، ليضاف الى ذلك عدم الإفصاح عن موقفه من احتمال صمت البرلمان عن الأوامر المعروضة عليه.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية وفي المجال المالي

نص المؤسس الدستوري في المادة 142 على إلزام رئيس الجمهورية عرض الأوامر المتخذة من قبله في غياب البرلمان على هذا الأخير، من أجل ممارسة حقه في الرقابة وهذا ما ذكرناه سابقا، كما سنتطرق في هذا الفرع الى الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية (أولا) ثم سنتطرق الى إمكانية رئيس الجمهورية اصدار قانون المالية بموجب امر في شروط معينة، وعليه سنحاول مدى إمكانية خضوع هذه الأوامر للرقابة البرلمانية(ثانيا).

أولا: الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

كرست الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في الحالة الاستثنائية، ومن بينها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في المادة 98 منه، التي منحته حق تقرير الحالة الاستثنائية وادارتها والاشراف عليها، من وقت إعلانها الى نهاية العمل بها، فالإعلان عن الحالة الاستثنائية هو حق شخصي لرئيس الجمهورية متى توفرت الشروط المقررة لذلك، فهو يقرر ان هناك خطرا جسيما يوشك ان يصيب مؤسسات الدولة الدستورية واستقلالها وسلامة ترابها، وتعتبر هذه الحالة اجراء خطير لما له من تأثير على حقوق وحريات الافراد الأساسية، بل ومصادرتها في كثير من الأحيان، فكان من المفروض ان تصدر الموافقة على هذا التنازل عن الحقوق والحريات من قبل السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بصفته ممثل الشعب[1].

عند استقراء نص المادة 98 في فقرتها الثانية نجد ان المؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية قبل اتخاذ اجراء الحالة الاستثنائية، استشارة رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وبعض الشخصيات المهمة الأخرى، إلا ان رأي هذه الشخصيات غير ملزم لرئيس الجمهورية.

إن إقرار الفقرة الرابعة من المادة المذكورة سابقا لإجراء جوهري يتمثل في اجتماع البرلمان وجوبا طيلة قيام الحالة الاستثنائية، يهدف الى تمكين ممثل الشعب من متابعة الأوضاع وتقرير التوصيات المناسبة بشأنها بإعطاء الرأي لرئيس الجمهورية وذلك الى غاية انتهاء هذه الحالة ، وهذا ما يمكنه من

[1]- نورالدين ردادة ، المرجع السابق، ص 153.

ممارسة نشاطه التشريعي ، وبالتالي تمكينه من رقابة رئيس الجمهورية وخاصة الأوامر المتخذة من قبله، حيث لا يوجد تعارض بين استمرار الحياة البرلمانية وبين إعلان الحالة الاستثنائية[1].

اذا كان البرلمان يفتقر الى الأسس الدستورية التي تمكنه من معارضة إرادة الرئيس المجسدة في الأوامر التشريعية، فإن ذلك لا يمنعه من متابعة نشاط هذا الأخير خلال هذه الحقبة عن طريق طلب الاستفسارات الضرورية بشأن هذه الأوامر بمقتضى الأسئلة والاستجوابات التي يمكن ان يوجهها البرلمان لاسيما حالة مخالفة الإجراءات الدستورية المقررة لإعلان الحالة الاستثنائية.

وخلاصة القول ان رقابة البرلمان على أعمال رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور تعد مستبعدة نسبيا، ذلك لما تفرضه هذه الحالة من تضاعف للدور السلطوي لرئيس الجمهورية وتضعف من دور السلطة التشريعية وهذا من أجل الخروج العاجل من الازمة فيتحول رئيس الجمهورية الى سلطة تجمع بين السلطة التشريعية والتنفيذية، الامر الذي يحد من دور البرلمان في التشريع ومراقبته للسلطة التنفيذية.

ثانيا: الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في المجال المالي

رغم الأهمية الكبيرة والبالغة لقانون المالية، إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا إن لم نقل منعدما أحيانا وذلك للأسباب التالية:

– اوجب المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 6/140 على البرلمان التشريع بموجب قانون عضوي في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية، ليضفي على هذا القانون مركزا متميزا وساميا على القوانين العادية المتضمنة قوانين المالية السنوية، بحيث تخضع هذه الأخيرة إلزاميا فيما يخص تحديد مضمونها إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية[2].

– على الرغم من أن المادة 147 من الدستور الجزائري تسمح للنواب باقتراح قوانين تتعلق بالجانب المالي، إلا انه في حقيقة الأمر لا يوجد اقتراح لقوانين المالية لأن النائب مجبر على البحث عن تدابير ترفع مداخيل الدولة، أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها[3]

لتأتي المادة 44 من القانون العضوي 16-12 لتؤكد على ان إعداد قانون المالية من إختصاص الحكومة دون سواها.

---

[1]- نورالدين ردادة ، المرجع السابق، ص 156.
[2]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 228.
[3]- المرجع نفسه، ص 229.

– دراسة مشروع قانون المالية تتم برعاية الحكومة التي تتواجد في كل الاجراءات المتخذة على مستوى البرلمان، والتي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية الي غاية تدخلات النواب حول مشروع القانون، وحول التعديلات المقترحة عليه إن وجدت، ليأتي رد ممثل الحكومة عنها[1].

– بالإضافة الى هذا كله، فالبرلمان مقيد بفاصل زمني للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه 75 يوما من تاريخ إيداعه وفقا لنص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

– على انه في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل سابق الذكر، فان رئيس الجمهورية يصدر مشروع القانون بأمر له قوة قانون المالية، وهذا يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في أجل 75يوما[2]، على أن الأمر المتخذ في المجال المالي لا يدخل في إطار المبدأ العام الوارد في أحكام المادة 142 من الدستور التي تقر لرئيس الجمهورية بإمكانيته التشريع بأوامر في غياب البرلمان أو في الحالة الاستثنائية، بل هي قاعدة خاصة يجبر فيها رئيس الجمهورية على إصدار قانون المالية بموجب أمر إذا تجاوز البرلمان مدة 75 يوما دون موافقة منه ولا يمكن استبعادها استنادا لقاعدة الخاص يقيد العام[3].

– انطلاقا مما سبق، يظهر جليا التهميش الذي يحيط البرلمان في المجال المالي نتيجة الأسباب سابقة الذكر، وطبعا هي أسباب خارجية تخص أساسا الإطار القانوني لممارسة الرقابة، فهذه النصوص القانونية أوجدت آليات معينة سبق ذكرها جردت رقابة البرلمان على قانون المالية من فعاليتها، على أن تلك الأسباب الخارجية لم تكن لوحدها ما حدت من هذه الرقابة بل هناك أسباب اخرى ميزتها أنها داخلية زادت من التقييد والتقليص من رقابة البرلمان على قانون المالية، وتتجلى أهم هذه الأسباب في الأغلبية البرلمانية التي تعتبر حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية[4].

بالتالي، فمناقشة مشروع قانون المالية تظهر خالية من كل أهمية، وهي مناقشة من اجل المناقشة فقط حيث أن اغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته، ويلتزمون بمواقفه إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة فيما يبدونه من آراء وملاحظات، أو يتقدمون به من طلبات واقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف والتعليمات

[1]- دنيا بوسالم، المرجع السابق، ص 141- 144.
[2]- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، 1998-1999، ص 174.
[3]- سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص 231.
[4]- المرجع نفسه، ص 232.

المحددة سلفا، ويؤدي هذا إلى الحد من دور البرلمان ذاته بتحويل أعضائه من ممثلين للشعب الى ممثلين لأحزابهم السياسية[1].

وعليه، اذا كان البرلمان لا يمارس رقابة حقيقية على قانون المالية، فلن يتمكن من ممارستها على الأمر المتضمن قانون المالية والذي يجبر رئيس الجمهورية على إصداره إذا توفرت الشروط، والسبب الأساسي هو الطبيعة الاستعجالية التي تحيط بقانون المالية، وان كان المنطق يقضي بان صاحب الوظيفة التشريعية الأصلي هو البرلمان والدستور هو الآخر جعل سلطة التشريع في يد البرلمان وهذا ما جاءت به المادة 114 من الدستور الجزائري التي نصت على أن البرلمان هو صاحب السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أن الواقع بين ولا زال يبين لنا أن الآية انقلبت فبدل أن يراقب البرلمان الحكومة أصبحت الحكومة هي من تراقبه.

إذن، فمن خلال هذا المطلب نجد ان الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية سواء الصادرة في غياب البرلمان والتي ألزمت المادة 142 من الدستور عرضها على البرلمان، أو الأوامر المالية وكذا المتخذة في الحالة الاستثنائية والتي لم يلزم المؤسس الدستوري عرضها عليه طبقا للمواد 98، 142 و 146 ليست كفيلة كضمانة قانونية ودستورية لحماية حقوق وحريات الأفراد التي قد تمسها الأوامر، إما لأن النصوص القانونية قيدت وقلصت من الرقابة البرلمانية كما حدث بالنسبة للأوامر المتخذة في غياب البرلمان كعدم السماح لهذا الأخير بعدم مناقشة أو تعديل هذه الأوامر أو بسبب تركيبة البرلمان، أو لأن هذه الأوامر لا يمكن إخضاعها للرقابة البرلمانية، إما بسبب الاستعجال كما هو الحال بالنسبة للأوامر المالية أو بسبب الأوضاع الخطيرة التي تواجهها الدولة والتي تستدعي السرعة في التصرف كما هو الحال بالنسبة للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

وعليه سنتطرق في المطلب الثاني من هذا المبحث الى الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية ومدى نجاعتها.

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

نص المؤسس الدستوري صراحة في التعديل الدستوري لسنة 2020 لأول مرة على إخضاع الاوامر التشريعية للرقابة الدستورية، وهذا من أجل عدم مخالفة الاوامر للدستور، وحتى تمتاز هذه

[1]- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 163.

الاخيرة بالمشروعية الدستورية[1]، وهذا خلفا للمجلس الدستوري الذي كان يمارس الرقابة السياسية على دستورية الأوامر التشريعية، فالمحكمة الدستورية تعتبر امتداد طبيعي للمجلس الدستوري السابق وتطور إيجابي له، وعليه سنتطرق في الفرع الاول الى الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف العادية، وفي الفرع الثاني الى الرقابة الدستورية في الحالة الاستثنائية.

الفرع الاول: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف العادية

باستقراء نص المادة 142 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاء فيها" يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل عشرة (10) أيام" نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري أخضع الأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان للرقابة الدستورية الوجوبية للمحكمة الدستورية، بعد إخطارها من طرف رئيس الجمهورية، على اعتبار أن هذا الاخير هو السلطة المصدرة لتلك الأوامر، ومن خلال تفحصنا لصياغة تلك الفقرة نلاحظ أنها رقابة دستورية وليست رقابة مطابقة، حيث جاء في نصها مايلي"... بشأن دستورية هذه الأوامر..." فمصطلح دستورية يختلف عن مصطلح مطابقة التي استعملها المؤسس الدستوري بشأن رقابة القوانين العضوية والقانون الداخلي لغرفتي البرلمان[2].

وتعتبر رقابة المحكمة الدستورية على الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف العادية رقابة قبلية وجوبية، على اعتبار أن الفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري الاخير سالفة الذكر، جاءت بمسألة تقليص الاجل الممنوح للمحكمة الدستورية وهو عشرة (10) أيام، لتقرير مدى دستورية تلك الاوامر على اعتبار أن الاجل الممنوح للمحكمة الدستورية لإصدار قرارها بشأن الرقابة الدستورية في الحالات العادية وهذا ما نصت عليه المادة 194 من التعديل الدستوري الاخير.

والهدف من تقليص هذا الاجل الى عشرة (10) ايام، كونها تعرض وجوبا على المحكمة الدستورية لإصدار قرارها بشأن دستورية تلك الاوامر ، قبل نشرها في الجريدة الرسمية وإحداث أثارها القانونية[3] على اعتبار أن هذه الأوامر شرطها الموضوعي هو الاستعجال.

---

[1]- الياس جوادي، رقابة دستورية التنظيمات، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، االعدد 04، 2019، ص 40.

[2]- احمد بن زيان، إخضاع الاوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2021، ص 203-204.

[3]- المرجع نفسه، ص 205.

كما أن المؤسس الدستوري لم يحدد أجل معين لإخطار المحكمة الدستورية بشأن رقابة دستورية الأوامر ، على عكس التنظيمات أين منح لجهات الاخطار مهلة شهر من تاريخ نشرها لتحريك الرقابة الدستورية الاختيارية[1].

بمعنى الوجوبية تفقد معناها إذا لم يكن يتوقف على قرار المحكمة الدستورية إعطاء الضوء الأخضر لتلك الاوامر لإحداث أثارها القانونية ،أي أن الوجوبية توافق الرقابة القبلية وليس البعدية[2]، خاصة أن صياغة الفقرة المتعلقة بالرقابة الدستورية لتلك الأوامر يشبه لحد ما الصياغة المتعلقة برقابة المطابقة القبلية وليس البعدية[3].

وهذا ما أثبتته الممارسة العملية حيث نجد أن رئيس الجمهورية اخطر المجلس الدستوري [4] وجوبا من أجل الرقابة الدستورية القبلية، فيما تعلق بالأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 21-01 مؤرخ في 10مارس سنة 2021 [5]، حيث تم إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية برسالة مؤرخة في 08 مارس 2021 قصد مراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ولقد تم مراقبته من الناحية الشكلية والموضوعية قبل إصداره يوم 10 مارس 2021، بحيث شملت التأشيرات ومواد القانون.

وعليه فالرقابة الدستورية على الأوامر الرئاسية المتخذة في الظروف العادية هي رقابة قبلية وجوبية تشترط أن يكون الاخطار فيها من طرف رئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 142 من التعديل الدستوري.

بعد تطرقنا في الفرع الاول الى الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف العادية، سنتطرق في الفرع الثاني الى الرقابة على الاوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.

الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على الاوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

المؤسس الدستوري من خلال تفحصنا للفقرة 07 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نجده أخضع القرار المتخذ في الحالة الاستثنائية للرقابة البعدية الممارسة من طرف المحكمة الدستورية بعد عرضها من طرف رئيس الجمهورية على هذه الاخيرة، لإبداء الرأي بشأنها وهذا بعد

[1]- أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020
[2]- إلياس جوادي، المرجع السابق، ص 48.
[3]- احمد بن زيان، المرجع السابق، ص 205.
[4]- انظر المادة 224 من التعديل الدستوري 2020
[5]- الجريدة الرسمية رقم 17 مؤرخة في 10 مارس سنة 2021.

انقضاء مدة الحالة الاستثنائية[1]، فالمؤسس الدستوري اشترط شرطين للقيام بهذه الرقابة وهما، انتهاء مدة الحالة الاستثنائية و أن يكون عرض هذه الأوامر من طرف رئيس الجمهورية على المحكمة الدستورية، كما أنه استعمل في نص هذه المادة مصطلح رأي عكس ما جاءت به المادة 194 التي نصت على أن المحكمة الدستورية تصدر قرارات حيث جاء فيها"... وتصدر قرارها..."، وعليه سنتكلم على شروط إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية للرقابة الدستورية(اولا)، ثم القيمة القانونية لرأي المحكمة الدستورية (ثانيا).

اولا: شروط إخضاع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية للرقابة الدستورية

نصت المادة في فقرتها السابعة على شرطين اساسيين لقيام الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وهما:

1- انتهاء مدة الحالة الاستثنائية:

حدد المؤسس الدستوري مدة الحالة الاستثنائية ب ستون (60) يوما، وهذا ما جاءت به الفقرة الاولى من المادة 98 من التعديل الدستوري الاخير، ويمكن ان تكون هذه المدة أقل من 60 يوم، لاكن لا يمكن ان تزيد عن هذه المدة، غير انه يمكن تمديدها بضمانات[2]، وهي موافقة اغلبية اعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا، وهذا طبقا للفقرة الخامسة من نفس المادة المذكورة سلفا، حيث جاء فيها " لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا" غير أن المؤسس الدستوري لم يحدد نوع الاغلبية هل هي بسيطة أم مطلقة[3].

وعليه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر التي اتخذها في الحالة الاستثنائية إلا بانقضاء هذه الحالة، وهذا وفق الفقرة السابعة من نص المادة 98 " ... بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية..."

2- ان يكون عرض هذه الأوامر من طرف رئيس الجمهورية على المحكمة الدستورية:

على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو السلطة المصدرة لتلك الأوامر [4]، فقد منحه المؤسس الدستوري صلاحية عرض هذه الأوامر التي يتخذها خلال مدة الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية، وهذا ما نصت عليه المادة 98 من التعديل الدستوري الاخير في فقرتها السابعة " يعرض رئيس الجمهورية..." وهو الجهة الوحيدة المخولة بعرض هذه الأوامر على المحكمة الدستورية.

[1]- احمد بن زيان، المرجع السابق، ص 208.
[2]- أحسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المرجع السابق، ص 47-49.
[3]- المرجع نفسه، ص 48.
[4]- احمد بن زيان، المرجع السابق، ص 203.

ثانيا: القيمة القانونية لرأي المحكمة الدستورية

أعطى المؤسس الدستوري الالية القانونية التي تتخذها المحكمة الدستورية بشأن الأوامر التي أتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وصف رأي وليس قرار، بالرغم من أنها رقابة بعدية وليس قبلية وهذا ما جاء في الفقرة السابعة من المادة 98 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، حيث جاء فيها " يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشّأنها" على عكس ما جاء في المادة 194 من نفس الدستور التي نصت على " تتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة وتصدر قراراها..." بحيث نصت على قرار دون رأي[1].

وعليه، فإن هذا النوع من الأوامر لا يحتاج الى قرار المحكمة الدستورية لينتج أثاره، كما أنه لا يمكن استبعاده من قبل المحكمة الدستورية، إلا أن هذا لا يعني عدم عرض هذه الأوامر على المحكمة الدستورية، وهذا من أجل إبداء الراي فقط بشأنها دون أن يحدد الدستور مدى إلزامية هذا الرأي خصوصا أن هذه القرارات بما فيها الأوامر قد طبقت خلال فترة سريان الحالة الاستثنائية خلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية، المحددة في المادة 142 من الدستور حيث يتم عرضها على المحكمة الدستورية قبل صدورها للفصل في مدى دستوريتها، حيث استعمل المؤسس الدستوري في المادة 142 عبارة " على ان تفصل فيها..."بينما استعمل في المادة 98 عبارة " لإبداء الرأي بشأنها"[2]، وهو ما يفهم على أن الرأي الذي تصدره المحكمة الدستورية بشأن الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية غير ملزمة لهذا الأخير، وانها على سبيل الاستشارة فقط.

وفي الأخير نستخلص من هذا الفصل ان المؤسس الدستوري لم يجعل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر سلطة مطلقة بل قيدها بجملة من القيود، وهذا حتى لا يتعسف في استعمال هذه السلطة ويجعل منها سلطة أصلية نظرا للقوة التي يملكها في مواجهة صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وهو البرلمان، وهذه القيود تمس الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في الظروف العادية وكذا الأوامر الصادرة في الظروف الاستثنائية.

نظرا لأهمية التشريع في سير الدولة وحتى لا يكون هناك فراغ تشريعي في حالة غياب البرلمان وهذا إما لشغور المجلس الشعبي الوطني او خلال عطلة البرلمان، منح المؤسس الدستوري صلاحية

[1] - احمد بن زيان، المرجع السابق، ص 210.
[2]- أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المرجع السابق، ص 77.

التشريع بأوامر في هذه الحالة لرئيس الجمهورية، غير انه وضع له جملة من القيود لاستعمال هذه السلطة ، سواء قيود من الناحية الزمنية وتتمثل في غياب المجلس الشعبي الوطني لأكثر من 03 اشهر مع وجود حالة ملحة تستدعي التدخل عن طريق الاستعجال لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، بالإضافة الى القيود الموضوعية المتمثلة في التزام رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في المواضيع التي يشرع فيها البرلمان، كما فرض عليه قيود شكلية تتمثل في ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء ثم عرضها على البرلمان في اول دورة مقبلة له للموافقة عليها.

كما قيد المؤسس الدستوري سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في المجال المالي وهذا نظرا لاعتباره من أكثر القوانين أهمية في الدولة ، فوضع له قيد زمني والمتمثل في عدم التصديق عليه من قبل البرلمان بمرور 75 يوم من تاريخ ايداعه لدى هذا الأخير، وكذا قيد موضوعي والمتمثل في حصر التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية في مجال قانون المالية فقط.

بالنظر لخطورة الحالة الاستثنائية منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة لمواجهتها من بينها التشريع بأوامر، غير ان هذه السلطة لم تكن مطلقة بل قيدها بجملة من القيود، وهي ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر، لان الهدف منها مواجهة موقف يهدد المؤسسات الدستورية في الدولة او وحدتها الترابية وغير ذلك من مصالح الشعب والا شابها عيب عدم الدستوري، بالإضافة الى قيد قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية فلا يمكن لغيره مباشرته مهما كانت مرتبته في هرم السلطة، كما قيد هذه السلطة بعدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير والمحددة بستون (60) يوم.

وضع المؤسس الدستوري أليات رقابة على سلطة التشريع بأوامر تمثلت في الرقابة البرلمانية والرقابة الدستورية وهذا لضمان عدم انحراف الأوامر التشريعية على مبدأ الشرعية الدستورية.

تعرف الرقابة البرلمانية بالرقابة البعدية ولتفعيل هذه الرقابة على الأوامر التشريعية المتخذة في غياب البرلمان يستوجب عرضها على البرلمان وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 142 في فقرتها الثالثة من الدستور، وذلك بداية الدورة القادمة، وهذا من اجل المحافظة على مشروعيتها، الا ان ما يعاب على المؤسس الدستوري عدم ترتيب أي جزاء على تأخر رئيس الجمهورية في عرض الأوامر او في عدم عرضها أصلا.

تتجلى الرقابة البرلمانية في تأكد البرلمان من أمريين هما احترام رئيس الجمهورية للنصوص القانونية عند اتخاذه للأوامر التشريعية وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية بالإضافة الى احترامه للمجال

التشريعي المحجوز للبرلمان وتأخذ الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان شكلين هما الشكل الاجرائي والشكل الموضوعي، وتمر الرقابة البرلمانية في شكلها الاجرائي على مرحلتين، مرحلة دراسة القانون على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة ثم مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت إما بالموافقة او الرفض وهذا بدون مناقشة او تعديل.

أما الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي تتمثل في الموافقة على تلك الأوامر المعروضة على البرلمان فيترتب عليه سريان الامر وإنتاج أثاره القانونية، او رفض الأوامر المعروضة عليه وبالتالي تعد لاغية، أما الاحتمال الأخير وهو سكوت البرلمان على الأوامر المعروضة عليه فإن المؤسس الدستوري اعتبرها قرارات إدارية الى غاية إفصاح البرلمان عن موقفه منها.

استبعد المؤسس الدستوري الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية وهذا نظرا لخطورة هذه المرحلة التي تستدعي سرعة التصرف، رغم نصه على الاجتماع الوجوبي للبرلمان طيلة قيام هذه المرحلة، والهدف من الاجتماع هو إعطاء الرأي لرئيس الجمهورية وليس من أجل الرقابة، كما استبعد أيضا الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في الجانب المالي نظرا للطبيعة المتميزة لهذا الجانب، وكذا الطابع الاستعجالي له.

اخضع المؤسس الدستوري الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف العادية الى الرقابة الدستورية القبلية الوجوبية، وهي رقابة دستورية وليست رقابة مطابق، كما قلص الآجال الى 10 أيام لإصدار قرار بشأن دستورية هذه الأوامر، وهذا من اجل نشرها في الجريدة الرسمية لإعطاء اثارها القانونية، كما اشترط المؤسس الدستوري ان يكون الاخطار فيها من طرف رئيس الجمهورية.

تعتبر الرقابة الدستورية على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية رقابة بعدية، وهذا لأنها تتم بعد انتهاء الحالة الاستثنائية، ويكون الاخطار فيها من طرف رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية لإبداء الرأي حول الأوامر التي اتخذها في هذه الحالة، وذلك على سبيل الاستشارة.

خـــــــــاتمة

من خلال الدراسة التي قمنا بها في هذه المذكرة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر التي منحها إياه الدستور، وهذا نظرا للمكانة المرموقة التي يحتلها هذا الأخير في الدولة، وكذا نظرا لأهمية التشريع في الدولة التي لا يمكن أن تسير بدونه، إلا ان هذه السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية لم تمنح له بصورة مطلقة، بل هي استثناء تكون في حالات حسب طبيعة الظرف، فمنها ما توصف على انها ظروف عادية، وهي المتمثلة في حالتي غياب البرلمان وفي المجال المالي، وهناك ما توصف بالظروف الاستثنائية، التي ينفرد فيها رئيس الجمهورية بمهمة التشريع في ظل هذا الظرف، قيدها المؤسس الدستوري وفقا لشروط وضوابط قانونية لابد من توافرها، وهذا من أجل صحة هذه الأوامر، وفي حالة تجاوز هذه القيود فأن المؤسس الدستوري وضع أليات رقابية من أجل التأكد من مشروعية هذه الأوامر وعليه نستخلص من هذه الدراسة جملة من النتائج:

- التشريع كقاعدة عامة من اختصاص السلطة التشريعية وكاستثناء يخول لرئيس الجمهورية، وهذا من أجل مواجهة ظروف معينة ذات طابع استعجالي او استثنائي، وبالرغم من ذلك فإنه يظهر بوضوح مدى تفوق السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية، في مسالة الإنتاج التشريعي.

- قلص المؤسس الدستوري مدة العطلة البرلمانية الى شهرين، وبذلك تتقلص المدة التشريعية لرئيس الجمهورية لمدة شهرين، إلا ان عرض الأوامر على البرلمان في بداية الدورة ليوافق عليها وإلغائها في حالة عدم الموافقة عليها، أمر لا يقف عائق أمام رئيس الجمهورية باعتبار أنه يملك آليات لمواجهة البرلمان في حالة عدم موافقته على الأوامر التشريعية المتخذة.

- منح المؤسس الدستوري سلطة إصدار قانون المالية للبرلمان في أجل 75 يوم من تاريخ إيداعه لديه، وفي حالة تجاوز هذا الاجل ألزم رئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر، وهذا دون تعديل بالزيادة أو النقصان، وهذا ما يجعل من رفض البرلمان او تحفظه على نقطة معينة في مشروع قانون المالية دون معنى، لأنه لا يخضع بعدها للرقابة البرلمانية.

- منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية بتوافر شروط معينة هي وجود خطر داهم وان يهدد هذا الخطر المؤسسات الدستورية وسلامة ترابها، وجاء التعديل الدستوري الأخير وحدد مدة الحالة الاستثنائية ب ستون (60) يوما كأقصى تقدير مع إمكانية تمديدها بضمانات، الا ان ما يعاب على المؤسس الدستوري انه لم يوضح معنى الخطر على امن الدولة وسلامتها وترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لتقرير هذه الحالة، كما ان الاستشارات التي يقوم بها مجرد إجراءات شكلية لتبرير إعلان الحالة الاستثنائية امام الرأي العام.

– الاعتراف لرئيس الجمهورية بالوظيفة التشريعية لا يكون الا بضوابط معينة وتحت قيود معينة لابد من توافرها للقول بصحة الأوامر الصادرة عن ممثل السلطة التنفيذية، من بينها عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة للموافقة عليها، الا انه من الناحية العملية لم يحصل قط وان اعترض نواب الشعب على أمر تشريعي صادر عن رئيس الجمهورية.

– جاء المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020، بالمزيد من التقييد بخصوص الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية حيث أخضعها الى الرقابة الدستورية الوجوبية التي تمارسها المحكمة الدستورية، وهي رقابة قبلية إذا كانت الأوامر صادرة في حالة غياب البرلمان تفصل فيها المحكمة الدستورية بقرار، وبعدية في الحالة الاستثنائية، بحيث يتعين على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي أصدرها في الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها، وهو ما يشكل بالإضافة الة القيود السابقة ضمانة للبرلمان لحماية اختصاصه التشريعي، إلا أننا نرى بأن هذه الضمانات لازالت بعيدة عن حماية الاختصاص التشريعي للبرلمان خاصة في الحالة الاستثنائية.

وعلى ضوء هذه النتائج التي توصلنا اليها من خلال تحليلنا لموضوع المذكرة وبناء على ما لحقه من نقائص يمكن ان نقترح ما يلي :

– ضرورة تحديد المؤسس الدستوري للعبارة الواردة في نص المادة 142 من الدستور" المسائل العاجلة"، وكذا العبارة " خطر داهم وشيك الوقوع" الواردة في المادة 98 من نفس الدستور، فهي عبارات ومصطلحات واسعة وفضفاضة، وهذا لتجنب ما قد تحمله من تأويلات، خاصة أنها منحت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لتقريرها.

– يتعين على المؤسس الدستوري تفادي التشريع بأوامر أثناء العطلة البرلمانية، وهذا باعتبار ان رئيس الجمهورية يمكنه دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وذلك لمواجهة ظروف تستدعي التدخل العاجل، وهذا من اجل محافظة السلطة الاصلية على اختصاصها في التشريع، والحد من تدخل رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر.

– ضرورة تحديد الاثار المترتبة على إلغاء الأوامر التشريعية بعد رفضها من قبل البرلمان، وذلك إما بأثر رجعي او اثر مباشر.

– تفعيل دور البرلمان في مناقشة وتعديل الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية إذا قرر الاحتفاظ بها.

– تفعيل دور البرلمان في الحالة الاستثنائية وهذا نظرا لأن هذه الحالة تشكل خطرا كبيرا على حقوق وحريات الافراد، باعتبار أن البرلمان يبقى يجتمع وجوبا خلال هذه الحالة.

– وكاقتراح أخير يتعين على المؤسس الدستوري التأكيد على إلزامية الرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية بشأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية، وذلك من خلال تعديل المادة 98 في فقرتها السابعة باستبدال مصطلح رأي بمصطلح قرار تماشيا مع نص المادة 198 من نفس الدستور.

- تم بحمد الله وعونه -

قائمة المراجع

أولا: النصوص القانونية

1- الامر رقم 76- 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد /94، الصادر24 نوفمبر 1976.

2- قانون رقم 79- 06 المؤرخ في 07 يوليو 1979، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية/ العدد 28، الصادر10 يوليو 1979.

3- مرسوم رئاسي رقم 89- 18، مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 ، المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية/ العدد 09 الصادر في 01 مارس سنة 2021.

4- مرسوم رئاسي رقم 96- 438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996 ، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية/ العدد 76 الصادر في 08 ديسمبر سنة 2021.

5- قانون رقم 16- 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية/ العدد 14، الصادر07 مارس 2016.

6- مرسوم رئاسي رقم 20- 442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020 ، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ، الجريدة الرسمية/ العدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر سنة 2021.

7- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية /العدد 50 مؤرخة في 28 غشت سنة 2016.

8- مرسوم رئاسي رقم 21- 77، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021 ، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية/ العدد 14 مؤرخة في 28 فبراير سنة 2021.

9- مرسوم رئاسي رقم 21- 96، مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 ، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب اعضاء المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية/ العدد 18 مؤرخة في 11 مارس سنة 2021.

10- قرار المجلس الدستوري رقم 16/ ق.م.د /21 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021 ، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية /العدد 17 مؤرخة في 10 مارس سنة 2021.

11- قرار رقم 17 / ق.م.د /21 مؤرخ في 13 مارس سنة 2021 ، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية/العدد 19 مؤرخة في 16 مارس 2021.

12- قرار المجلس الدستور رقم 18 / ق.م.د /21 مؤرخ في 23 مارس سنة 2021 يتعلق بمراقبة دستورية الأمر الذي يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير سنة 1984، والمتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية /العدد 22 مؤرخة في 25 مارس 2021.

13- قرار رقم 19 / ق.م.د /21 مؤرخ في 14 أبريل سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الامر الذي يعدل ويتمم الامر رقم 76- 106 المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976،والمتضمن قانون المعاشات العسكرية، الجريدة الرسمية /العدد 29 مؤرخة في 18 أبريل 2021.

14- قرار رقم 20 / ق.م.د /21 مؤرخ في 22 أبريل سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الامر الذي يعدل ويتمم الامر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية /العدد 30 مؤرخة في 22 أبريل 2021.

15- قرار رقم 21 / ق.م.د /21 مؤرخ في 24 مايو سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الامر الذي يعدل ويتمم الامر رقم 06- 02 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006، والمتضمن القانون الاساسي العام للمستخدمين العسكريين، الجريدة الرسمية /العدد 39 مؤرخة في 30 مايو 2021.

16- قرار رقم 22 / ق.م.د /21 مؤرخ في 07 يونيو سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الامر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021، الجريدة الرسمية /العدد 44 مؤرخة في 08 يونيو 2021.

17- قرار رقم 23 / ق.م.د /21 مؤرخ في 07 يونيو سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الامر الذي يعدل ويتمم الامر رقم 66- 156 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية /العدد 45 مؤرخة في 9 يونيو 2021.

18- قرار رقم 24 / ق.م.د /21 مؤرخ في 07 يونيو سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الامر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الادارية ، الجريدة الرسمية /العدد 45 مؤرخة في 9 يونيو 2021.

ثانيا: الكتب

1- أحمد الخطيب نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011.

2- الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1979.

3- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، طبعة 2009 .

4- بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، طبعة 9، الجزائر 1998.

5- بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة التاسعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2008.

6- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري(دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

7- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1993.

8- بوقفة عبد الله ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،2002

9- بوقفة عبدالله، اساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر،2002.

10- جمال الدين سامي ، لوائح الضرورة و ضمانة الرقابة القضائية عليها ، الإسكندرية : منشأة المعارف ، 2003 .

11- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

12- رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث مصر، الطبعة الأولى 2013 .

13- سالمان عبد العزيز محمد ، نظم الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة بين مختلف النظم القانونية والقانون المصري)، سعد سمك للنشر والتوزيع ، مصر، 2001 .

14- ماجد راغب الحلو، النظم السياسة والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000.

15- محديد حميد ، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الاصدارات القانونية، الجزائر، 2008.
16- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، مصر،2014.
17- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة الناشر للمعارف، الإسكندرية، 1988.

ثالثا: الاطروحات والمذكرات

ا- اطروحات الدكتوراه

1- بن طيفور نصر الدين، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهو رية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة سيدي بلعباس،2002-2003 .
2- بن طيفور نصر الدين، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2002-2003.
3- بوالشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 1984.
4- شريط أمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1990.
5- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011 ، 2012 .
6- غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية والقاضي الاداري، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، الجزائر،2015-2016.
7- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016 .

8- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015 ، 2016 .

ب - أطروحات الماجستير

1- بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007 - 2008 .

2- بن مالك بشير، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، 1998-1999.

3- بوسالم دنيا ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إدارية مؤسسات دستورية ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2006-2007.

4- تونصيرا ابراهيم، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014.

5- ردادة نورالدين، التشريع عن طريق الاوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996،مذكرة ماجستير قانون عام ،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة،2005-2006 .

6- سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الادارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.

7- صيد محمد نجيب، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة،2012.

8- عفرون حميد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.

9- ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة1991 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010-2011.

رابعا: المقالات

1- بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور(النظام القانوني للأوامر)، مجلة الإدارة، المجلد العاشر، العدد 02، 2000.

2- بلطرش مياسة، سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد السادس، العدد الأول، 2021 .

3- بلواضح الطيب، سلامي سمية، تطور التشريع بالأوامر وتأثيره على الامن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد التاسع، 2018 .

4- بن زيان احمد، إخضاع الاوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد بشار، الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2021.

5- بن سالم جمال، عباد رزيقة، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 16-01 ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2020 .

6- بن سهلة ثاني بن علي، بن حمودي محمد بن هاشمي، الاطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، بسكرة، 2013.

7- بن ناجي مديحة، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 10 ، العدد 04 ، ديسمبر 2017.

8- بودواية محمد، ميمونة سعاد، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد 14، العدد الثاني، 2021 .

9- جوادي الياس، رقابة دستورية التنظيمات، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 08، االعدد 04، 2019.

10- حجاج عثمان، بوحنية قوي، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، المجلد العاشر، العدد 19، 2018 .

11- خلف فاروق، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07 ، العدد 03 ، أكتوبر2016.
12- دبوشة فريد، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية: "دراسة في ضوء الدساتير المقارنة"، مجلة حوليات جامعة الجزائر01، الجزائر، المجلد 35، العدد الأول، 2020.
13- رحموني محمد، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 01، 2019.
14- شعبان سمير، غراب احمد، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستوري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الثالث، 2015.
15- شيخ عبد الصديق، التشريع بأوامر وأثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 04 ، العدد 01 ، 2018.
16- صنورفاطمة الزهراء، التشريع بأوامر في الحالة العادية كألية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2019 .
17- ضويفي نادية، فواز لجلط، التشريع بأوامر بين ضمان الاستمرارية وهيمنة رئيس الجمهورية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 13 ، العدد 03، اكتوبر 2020.
18- طيبي عبد المجيد ، آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة-النظام الجزائري نموذجا-، مجلة البدر، جامعة بشار، المجلد09، العدد 2017.
19- عزوزي بن عزوز، لدغش سليمة، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد العاشر، العدد الثاني، 2019 .
20- غربي أحسن ، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المجلة الشاملة للحقوق، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثاني،2021.
21- غربي احسن، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، المجلة الشاملة للحقوق، المجلد 0، العدد 0، مارس 2020.
22- كشيش عبد السلام، سلطة الحل في النظام السياسي الجزائري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 22 ، العدد الثاني، 2017.
23- لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة2020، مجلة العلوم قانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد السادس، العدد 4، 2021.

24- محديد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 2016 حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية، مجلة معارف، الجزائر، المجلد الحادي عشر، العدد الواحد والعشرون، 2016 .
25- مزياني فريدة، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية منذ صدور دستور سنة 1989، مجلة الآداب والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد الرابع، 2004 .
26- موساوي فاطمة، الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الأول، العدد الأول،2016 .

الفهرس

إهـــــــــــــــــــــــــــــــداء---01

شكر وعرفان---03

مقدمـــــــــــة--04

الفصل الأول: حالات التشريع بأوامر---07

المبحث الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية--08

المطلب الأول: التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان------------------------------------08

الفرع الأول : حالة شغور المجلس الشعبي الوطني------------------------------------08

أولا: حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية-------------------------09

ثانيا : حل المجلس الشعبي الوطني بقوة القانون (وجوبيا)-------------------------13

الفرع الثاني: العطلة البرلمانية--14

المطلب الثاني : التشريع بأوامر في المجال المالي -----------------------------------16

الفرع الأول: أسباب التشريع عن طريق الأوامر في مجال قانون المالية------------------17

أولا: عدم مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع قانون المالية في الاجل المحدد له -----18

ثانيا: عدم فصل اللجنة المتساوية الاعضاء في الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان-------18

الفرع الثاني: خصائص الأوامر التشريعية المتضمنة التشريع المالي---------------------- 19

أولا: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في الجانب المالي مقيدة شكلا وموضوعا وأداة-20

ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الجانب المالي هي إختصاص أصيل-20

ثالثا: هذه الأوامر لها قوة القانون---20

رابعا: عدم تعديل مشروع قانون المالية بموجب الأمر----------21

خامسا: إصدار مشروع قانون المالية بموجب امر واجب والتزام دستوري----------21

المبحث الثاني: التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية(غير العادية)----------21

المطلب الأول: مباشرة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية----------22

الفرع الأول: تعريف الحالة الاستثنائية----------23

الفرع الثاني: مبررات اللجوء لآلية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية----------23

الفرع الثالث: شروط قيام الحالة الاستثنائية----------25

أولا: وجود الخطر الداهم الوشيك الوقوع----------26

ثانيا: تهديد الخطر للمؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها----------27

المطلب الثاني: إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية----------28

الفرع الاول: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية----------28

اولا-استشارة رئيس مجلس الامة ورئيس المجلس الشعبي الوطني:----------28

ثانيا- استشارة رئيس المحكمة الدستورية----------29

الفرع الثاني: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء----------29

اولا:الاستماع لمجلس الامن----------29

ثانيا: الاستماع لمجلس الوزراء----------30

الفرع الثالث:إتخاذ الإجراءات المناسبة للحفاظ على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية---30

الفرع الرابع: توجيه خطاب للأمة----------30

الفرع الخامس: اجتماع البرلمان وجوبا----------30

الفصل الثاني: القيود الواردة على التشريع بأوامر والرقابة عليه----------33
المبحث الاول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية بأوامر----------33
المطلب الاول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف العادية---33
الفرع الاول: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في حالة غياب البرلمان.34
اولا: القيد الزمني----------34
ثانيا: القيد الموضوعي----------35
ثالثا: القيد الشكلي----------36
1- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء----------36
2- عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها----------37
الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في المجال المالي-------37
أولا: القيد الزمني ----------38
ثانيا : القيد الموضوعي----------38
المطلب الثاني: القيود الواردة على السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية---39
الفرع الأول: ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر----------39
الفرع الثاني: قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية-----40
الفرع الثالث: عدم تجاوز مدة الإعلان عن الحالة الاستثنائية----------41
المبحث الثاني: آليات الرقابة على سلطة التشريع بأوامر----------42
المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية----------43
الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية المتخذة في غياب البرلمان----------43
أولا: شروط الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان----------44

1- عرض الأوامر على البرلمان----------44
أ- المجال الزمني لعرض الأوامر على البرلمان----------45
ب- الجزاء المترتب على رئيس الجمهورية في حالة التأخير عن العرض أو عدم العرض.45
2- مجال الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان----------46
أ- احترام رئيس الجمهورية للنصوص القانونية----------46
ب ـ احترام رئيس الجمهورية للمجال التشريعي المحجوز للبرلمان----------47
ثانيا: اشكال الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان----------47
1- الرقابة البرلمانية في شكلها الاجرائي ----------48
أ- دراسة الأوامر على مستوى اللجان الدائمة المختصة----------48
ب- المناقشة والتصويت على الأوامر----------49
2- الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي----------49
أ- الموافقة على الأوامر المعروضة عليه----------50
ب- رفض البرلمان الأوامر المعروضة عليه ----------50
ت- سكوت البرلمان على الأوامر المعروضة عليه----------51
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية وفي المجال المالي.52
أولا: الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية ----------52
ثانيا: الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في المجال المالي----------53
المطلب الثاني: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية----------55
الفرع الاول: الرقابة الدستورية على الاوامر التشريعية المتخذة في الظروف العادية----------56
الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على الاوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية ----------57
اولا: شروط إخضاع الاوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية للرقابة الدستورية----------58
1- انتهاء مدة الحالة الاستثنائية----------58
2- ان يكون عرض هذه الاوامر من طرف رئيس الجمهورية على المحكمة الدستورية------58

ثانيا: القيمة القانونية لرأي المحكمة الدستورية- ---------- 59

خاتمـــــــة ---------- 62

قائمة المراجع ---------- 65

الفهرس ---------- 73