

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

في ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020

The authority of the President of the Republic to legislate by orders in the light of novelties to the Constitutional Amendment of 2020

مختارية مفتاح*، كلية الحقوق، جامعة أحمد زبانة - غليزان -

mokhtaria.meftah@univ-relizane.dz

تاريخ إرسال المقال: 2023/04/07 تاريخ قبول المقال: 2023/04/28 تاريخ نشر المقال: 2023/05/15

المخلص:

تعتبر الوظيفة التشريعية من مهام البرلمان في كل الأنظمة السياسية التي من بينها الجزائر، وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي باستقلالية كل سلطة في أداء مهامها مع وجود توازن بينهما من خلال وجود مظاهر التعاون والرقابة لاسيما بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر، وتم الإبقاء على هذا النظام طبقاً للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 مع التأكيد على احتكار رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية دون منازع، وذلك بمقتضى ضرورة توافر جملة من الشروط وإتباع مجموعة من الإجراءات والخضوع لرقابة عدة هيئات لاسيما خضوع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية والبرلمان.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية؛ التشريع بأوامر؛ السلطة التنفيذية؛ السلطة التشريعية؛ التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

Abstract:

The legislative function is one of parliaments tasks in all political systems including Algeria, Due to the application of the principle of separation between authorities which states the independence of each authority in performing its tasks with an equation between all of them through cooperation and censorship especially between executive and legislative authority.

The Algerian constitution grants the President of the Republic the power to legislate by orders, under the Algerian Constitutional Amendment of 2020 the system of legislation was maintained by orders, with the emphasis on the undisputed acquisition of this power by the president of Republic, This necessitates the need for a set of conditions a set of procedures and the supervision of several bodies, especially the subordination of orders to the oversight of the constitutional court and parliament.

Keywords : President of republic ; Legislate by orders; executive authorities ; legislative authorities ; Algerian Constitutional Amendment 2020.

مقدمة:

إعمالا بمبدأ الفصل بين السلطات يعنى البرلمان بالوظيفة التشريعية إلا أنه ونظرا لتطور واتساع مجالات تدخل الدولة إلى جانب التطور الدستوري الذي عرفته المنظومة القانونية الجزائرية اكتسبت السلطة التنفيذية قدرا من الصلاحيات التشريعية.

واكبت جل الدساتير التي عرفتها الجمهورية الجزائرية ذلك التطور، إذ منحت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر بدأ بدستور 1963¹ الذي نصت المادة 58 منه على ما يلي:

" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في آجال ثلاثة أشهر..."

كما خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في ظل دستور 1976² الذي تخل فيه عن قيد التفويض البرلماني - طبقا لنص المادة 153 من ذات الدستور التي نصت على ما يلي:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة"

في حين تخلى المؤسس الدستوري في ظل دستور 1989³ على صلاحية التشريع بأوامر وهو الموقف الذي لم يعمر طويلا حيث عاود التنصيص على هته الصلاحية الأخيرة بموجب دستور 1996⁴ ما تضمنته المادة 124 منه التي جاءت كالتالي:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان..."

وصولا إلى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020⁵ - محل الدراسة - الذي كرس هو الآخر آلية التشريع بأوامر كصلاحية دستورية يحتكر رئيس الجمهورية ممارستها في ظل الظروف العادية والاستثنائية.

يكتسب موضوع "التشريع بأوامر" أهمية بالغة كونه يعكس مظاهر التعاون والتداخل وحتى الرقابة بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال صنع القاعدة القانونية، أما دراسة هذا الموضوع في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 لا يقل هو الآخر أهمية باعتباره جاء بالعديد من الأحكام المتعلقة بموضوع محل الدراسة.

تستهدف دراستنا لهذا الموضوع تحديد أهم القيود الدستورية والقانونية التي تحكم صلاحية التشريع بأوامر في ظل كل من الظروف العادية والاستثنائية، الوقوف على أنواع الرقابة المسلطة على هذه الصلاحية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

بناء على ما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية:

- كيف نظم المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020؟

انطلاقا من الإشكالية السابقة يمكننا طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي قيود التشريع بأوامر في ظل كل من الظروف العادية والاستثنائية؟

- ما هي الرقابة المسلطة على آلية التشريع بأوامر؟ وما مدى فعالية هذه الرقابة؟

اعتماد على كل من المنهج الوصفي والمنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص التعديل الدستوري لسنة 2020 المتعلقة بصلاحية التشريع بأوامر، تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين خصصنا المبحث الأول لدراسة قيود التشريع في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، في حين خصصنا المبحث الثاني لدراسة الرقابة على هذه الصلاحية.

1- قيود التشريع بأوامر.

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية دستورية تمكنه من منافسة السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في مجالها الخصب المحدد دستوريا تتمثل في التشريع بأوامر ما نصت عليه المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020:

" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..."

ونظرا لخطورة هذه الصلاحية فقد أحاطها المؤسس الدستوري بجملة من القيود سواء صدرت هذه الأوامر في ظل الظروف العادية (المطلب الأول) أو في الحالة الاستثنائية (المطلب الثاني).

1-1- قيود التشريع بأوامر في الظروف العادية.

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية، إذ لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني⁶ أو في حالة العطلة البرلمانية⁷

ومن ثمة فإن رئيس الجمهورية وبمقتضى هذه الصلاحية الدستورية يصدر قواعد قانونية عامة ومجردة لها نفس إلزامية القانون الصادر عن السلطة التشريعية وذلك ضمن المجالات المخولة دستوريا لهذه الأخيرة (السلطة التشريعية)، كما أحاط المؤسس الدستورية صلاحية التشريع بأوامر بجملة من القيود طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وعليه يمكننا إجمال القيود الدستورية التي أحاط بها المؤسس الدستورية صلاحية التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية فيما يلي:

1-1-1- قيد الاستعجال:

قيد المؤسس الدستوري صلاحية التشريع بأوامر بضرورة وجود مسائل عاجلة تستوجب التدخل في الاختصاص الأصيل للبرلمان⁸ إلا أنه لم يحدد نوع وطبيعة هذه المسائل العاجلة، وعليه يتدخل رئيس

الجمهورية بمقتضى صلاحية التشريع بأوامر لأجل اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الأوضاع غير المتوقعة في ظل غياب البرلمان.

1-1-2- القيد الزمني:

قيد المؤسس الدستوري ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالات العادية بفترة زمنية، محددة بثلاثة (03) أشهر كحد أدنى وستة (06) أشهر كحد أقصى⁹ في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وشهرين (02)¹⁰ كأقصى حد في السنة الواحدة خلال العطلة البرلمانية، ومنه حسنا فعل المؤسس الدستوري في تعديل 2016 حين قلص من الفترة الزمنية التي يمارس رئيس الجمهورية بمقتضاها هذه الصلاحية التي تشكل خطرا على السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في التشريع، وذلك لما تبنى أسلوب الدورة البرلمانية الواحدة بدل أسلوب الدوريتين الذي كانت فيه فترة راحة البرلمان أربعة (04) أشهر ما يفتح المجال أمام رئيس الجمهورية لأجل ممارسة صلاحية التشريع في الميادين المحددة دستوريا للبرلمان.

1-1-3- وجوب استشارة مجلس الدولة:

وهو القيد الذي نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير وتبناه المشرع الجزائري في التعديل الأخير للقانون العضوي رقم 98-01 بموجب نص المادة 04 التي جاءت كالآتي:

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر..."¹¹

بالرغم من أن رأي مجلس الدولة يعد قيد إلزاميا على صلاحية التشريع بأوامر إلا أنه يبقى مجرد رأي استشاري في غياب التنصيص على إلزامية الأخذ به¹²

1-1-4- وجوب عرض الأوامر على البرلمان:

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض الأوامر المتخذة في غياب البرلمان على هذا الأخير ما نصت عليه الفقرة الثالثة (03) من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"...يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها..."

رغم هذا الإلزام الذي من شأنه أن يحول دون تماطل رئيس الجمهورية في عرضها على ممثلي الشعب¹³ إلا أن هذا الإجراء يظل قاصرا في ظل عدم النص عن جزاء امتناع رئيس الجمهورية عن عملية عرض الأوامر على البرلمان.

وتعد الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان لاغية حسب الفقرة الرابعة (04) من نص المادة 142 من ذات التعديل الدستوري.

1-1-5- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من نص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير:

"...تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"

وتتجلى الحكمة من اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء لأجل إعلام الطاقم الحكومي وبالتالي تسهل عملية تنفيذها من قبل هذا الأخير¹⁴

1-1-6- إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة:

يعد هذا الشرط من بين مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 أين ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بوجود إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة، ولم يكفي بذلك فقط بل حدد آجال الفصل في دستورية هذه الأوامر بعشرة (10) أيام كأقصى حد ما نصت عليه الفقرة الثانية (02) من المادة 142 التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث نصت على الآتي:

"...يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام..."

هذا ونلاحظ أن المؤسس الدستوري في ظل دستور 1963 قد فرض قيد من نوع خاص على صلاحية التشريع بأوامر يتمثل في "التفويض التشريعي" طبقا لنص المادة 58 التي نصت على ما يلي:

"يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محددة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في آجال ثلاثة أشهر..."

وهو القيد الذي غاب في ظل سيادة باقي الدساتير الجزائرية التي تلتها هو الآخر (دستور 1963) لاسيما تعديل 2020 الساري المفعول.

1-2- قيود التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

طبقا للفقرة الخامسة (05) من نص المادة 142 التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"... يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور..."

كما نصت المادة 98 من ذات التعديل الدستوري على ما يلي:

"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..."

بناء على ما سبق يحتكر رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية ممارسة الوظيفة التشريعية بموجب آلية التشريع بأوامر، نظرا للخطورة التي تشكلها الأوامر المتخذة في ظل هذه الحالة ما استوجب إحاطتها بجملة من القيود الدستورية التي يمكن إجمالها فيما يلي:

"سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020"

1-2-1- وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها: ويقصد بالخطر الحالة الواقعية التي تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالانقراض أو الزوال¹⁵ كما حدد المؤسس الدستوري محل الخطر والمتمثل في المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها، أو سلامة ترابها طبقا لنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

" 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..."

ومن ثمة تتجلى الغاية في تدخل رئيس الجمهورية في الاختصاصات المحجوزة للبرلمان في التصدي للخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة أو وحدة ترابها أو غيرها من مصالح الشعب وليست تعديا على اختصاصات البرلمان¹⁶

هذا ولم يحدد المؤسس الدستوري درجة الخطر الذي تستوجب تدخل رئيس الجمهورية بمقتضى آلية التشريع بأوامر لأجل إعلان الحالة الاستثنائية تاركا ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

1-2-2- استشارة والسماع لبعض الهيئات:

قيد المؤسس الدستوري هذا الإجراء باستشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء¹⁷ إلا أنه لم ينص على مدى إلزامية هذه الاستشارة، ومن ثمة يمكننا القول أنه يكمن الغرض من هذه الاستشارة في إعلام الأشخاص والهيئات العليا في البلاد بالظروف والأوضاع المحيطة بهذه الأخيرة (البلاد).

1-2-3- توجيه خطاب للأمة¹⁸:

يعد هذا القيد من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 بموجب الفقرة الثالثة (03) من المادة 98 منه التي جاءت كالتالي:

"...يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة..."

1-2-4- الاجتماع الوجوبي للبرلمان:

قيد المؤسس الدستوري صلاحية التشريع بأوامر في ظل الظروف الاستثنائية بإجراء الاجتماع الوجوبي للبرلمان¹⁹ ويعد هذا الإجراء جد مهم كون أن هذا الأخير أي البرلمان هو صاحب الولاية العامة في التشريع، إلا أنه لم ينص على إلزامية الأخذ برأيه، كما قيد تمديد الحالة الاستثنائية بضرورة الحصول على موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا²⁰ ويعد هذا القيد الأخير الذي جاء به التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 خطوة إيجابية نحو تعزيز الرقابة البرلمانية على صلاحيات رئيس الجمهورية بصفة عامة وعلى صلاحية التشريع بأوامر المخولة لهذا الأخير بصفة خاصة.

1-2-5- ضرورة عرض الأوامر على المحكمة الدستورية بعد انقضاء الحالة الاستثنائية:

أخضع المؤسس الدستوري في ظل التعديل الأخير لسنة 2020 الأوامر التشريعية المتخذة لأجل استتباب الوضع في ظل الحالة الاستثنائية للرقابة الدستورية البعدية وذلك حتى يتسنى لهذه الأخيرة إبداء رأيها بشأنها وهو ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 98 من ذات التعديل الدستوري التي جاءت كالآتي:

"... يعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على

المحكمة الدستورية لإبداء لرأي بشأنها"

2- الرقابة على الأوامر التشريعية.

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر ضمن المجالات المحجوزة للبرلمان ونظرا للخطورة التي تشكلها هذه الصلاحية على السلطة التشريعية - صاحبة الولاية العامة في التشريع - وجب إخضاعها لرقابة عديدة ومتنوعة تتمثل في كل من الرقابة البرلمانية التي تباشرها غرفتي البرلمان (المطلب الأول) إضافة إلى الرقابة الدستورية الممارسة من قبل المحكمة الدستورية والرقابة القضائية الممارسة من طرف مجلس الدولة (المطلب الثاني)

2-1- الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية.

أخضع المؤسس الدستوري صلاحية التشريع بأوامر المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية إلى رقابة البرلمان، حيث ألزم رئيس الجمهورية بضرورة عرض الأوامر التشريعية المتخذة في غياب البرلمان على هذا الأخير (البرلمان) في أول دورة له ليوافق عليها، وموافقة البرلمان في هذه الحالة على الأوامر التشريعية ضرورية وإلا عدة هذه الأخيرة (الأوامر التشريعية) لاغية ما نص عليه الفقرة (02) والفقرة (03) من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"... يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة

لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان..."

انطلاقا من السند الدستوري المذكور أعلاه يتضح لنا أن المؤسس الدستوري ألزم رئيس الجمهورية بضرورة عرض الأوامر التشريعية المتخذة في غياب البرلمان على هذا الأخير لكي يتمكن من بسط رقابته عليها لما قد تشكل من اعتداء على اختصاصاته المخولة له بموجب الدستور²¹

لكن ما أغفله المؤسس الدستوري في هذه الحالة هو عدم تقييد البرلمان بمدة محددة للأجل الإفصاح عن رأيه اتجاه الأوامر المتخذة في غيابه، ومن ثمة يؤخذ عن المؤسس الدستوري في هذه الحالة إغفاله لتنظيم حالة سكوت البرلمان وعدم إبدائه لأي رأي بخصوصها لا بالموافقة ولا بالرفض.

"سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020"

حيال عرض الأوامر المتخذة في غياب البرلمان فإن هذا الأخير ملزم بالتصويت عليها كاملة دون مناقشتها أو تعديلها، كما له الحق في إلغائها كاملة طبقا لنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12²² التي جاءت كالتالي:

"يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا للأحكام الفقرتين الأولى و2 من المادة 142 من الدستور²³ وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة"

ومن ثمة فإن حرمان البرلمان من حقه في مناقشة الأوامر المتخذة في غيابه ينقص من فعالية هذا النوع من الرقابة إلى جانب امتلاك رئيس الجمهورية لآلية الحل التي تشكل تهديدا للمجلس الشعبي الوطني ما يجعل البرلمان في خدمة رئيس الجمهورية، وبالتالي قد يمتنع البرلمان عن إلغاء الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في غيابه.

أما بخصوص الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نلاحظ أن المؤسس الدستوري قيد اتخاذ هذا الإجراء بضرورة استشارة بعض الهيئات التي من بينها رؤساء غرفتي البرلمان (رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة) في حين لم ينص على إلزامية هذه الاستشارة، كما قيد تمديد الحالة الاستثنائية بضرورة الحصول على موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا وهو القيد المستحدث بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بموجب الفقرة الخامسة (05) من المادة 98 من ذات التعديل الدستوري التي جاءت كالتالي:

"...لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا..."

والذي من شأنه التعزيز من الرقابة البرلمانية في هذه الحالة.

هذا ويفلت الأمر التشريعي الذي يصدر بموجبه قانون المالية بعد امتناع البرلمان عن المصادقة عليه في أجل خمسة وسبعون (75) يوما²⁴ من الرقابة البرلمانية نظرا لطابعه الاستعجالي، كما أنه لا يعقل أن يمتنع البرلمان عن التصديق على قانون المالية ثم ييسر رقابته عليه بعد صدوره بموجب أمر لأنه لو صادق عليه خلال الفترة التي كان يجب أن يصادق عليه فيها لما صدر بموجب أمر²⁵

يعتبر إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بموجب أمر في حالة لم يصادق عليه البرلمان في الآجال المحددة دستوريا التزاما دستوري يقع على عاتقه هو الآخر، حيث ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار قانون المالية بموجب أمر متى لم يصادق عليه البرلمان خلال الفترة المحددة بخمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه²⁶

2-2- الرقابة الدستورية والقضائية على الأوامر التشريعية.

تخضع صلاحية التشريع بأوامر إلى جانب الرقابة البرلمانية إلى كل من الرقابة الدستورية الممارسة من قبل المحكمة الدستورية (أولا) والرقابة القضائية الممارسة من طرف مجلس الدولة (ثانيا).

2-2-1- الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية:

تجسيدا لمبدأ سمو الدستور وجب إخضاع كل من الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية ضمن المسائل العاجلة في حالة غياب البرلمان والأوامر المتخذة لمجابهة الحالة الاستثنائية لرقابة المحكمة الدستورية لكي تقرر هي الأخرى مدى دستورية تلك الأوامر.

وجب على رئيس الجمهورية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة في غياب البرلمان²⁷ كما قيد المؤسس الدستوري المحكمة الدستورية بآجال للفصل في دستورية هذه الأوامر وحددها بعشرة (10) أيام كأقصى حد طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير التي تنص على التالي:

"... يخطر رئيس الجمهورية وجوب المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام..."

كما ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض القرارات المتخذة أثناء الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها بشأن تلك الأوامر بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية حسب الفقرة الأخيرة من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي:

"... يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها"

بناء على ما سبق نلاحظ أن المؤسس الدستوري خطى خطوة إيجابية في ظل التعديل الدستوري الجزائري الأخير لسنة 2020 نحو تعزيز الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية سواء تلك الصادرة في غياب البرلمان والتي أخضعها للرقابة الدستورية القبلية، أو تلك المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي أخضعها للرقابة الدستورية البعدية في حين نلاحظ إغفال المؤسس الدستوري إخضاع الأوامر التي تدخل قانون المالية حيز التطبيق بعد امتناع البرلمان عن المصادقة عليها خلال الفترة الممنوحة له دستوريا وربما يعود السبب في عدم إخضاع هذا الصنف من الأوامر إلى رقابة المحكمة الدستورية نظرا لطبيعتها الاستعجالية.

تبسط المحكمة الدستورية رقابتها على الأوامر التشريعية سواء كانت قبلية في حالة اتخاذها أثناء غياب البرلمان أو بعدية متى تم إصدارها في ظل الحالة الاستثنائية، وعليه متى أقرت المحكمة الدستورية بعدم دستورية تلك الأوامر فإن هذه الأخيرة تفقد آثارها ابتداء من يوم صدور قرارا لمحكمة الدستورية طبقا للفقرة (03) من نص المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاءت وفق ما يلي:

"...إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر...، فإن هذا النص يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية..."

وتتسم قرارات المحكمة الدستورية بالإلزامية طبقا للفقرة الأخيرة من ذات المادة:
"تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية"

2-2-2- الرقابة القضائية على الأوامر التشريعية.

تخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة أثناء غياب البرلمان للرقابة القضائية القبلية باعتبارها الضمانة الأكثر فعالية لحماية حقوق وحرية الأفراد، وتمارس هذه الرقابة من خلال مجلس الدولة طبقا لنص المادة 142 من ذات التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:
" لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..."

والمادة الرابعة (04) من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم²⁸ نصت على ما يلي:

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"

رغم تأكيد كل من المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري على ضرورة الاستشارة القبلية لمجلس الدولة وذلك قبل إصدار الأوامر التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنهما لم يحددا مدى إلزامية الأخذ بهذا الرأي، وعليه تبقى استشارة مجلس الدولة مجرد إجراء وجوبي و شكلي لإصدار الأوامر²⁹
الخاتمة:

أصبحت السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تساهم في الإنتاج القانوني من خلال الصلاحيات التشريعية المخولة لها بموجب الدستور، ولعل من بين هذه الأخيرة صلاحية التشريع بأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بموجبها قواعد قانونية تدخل ضمن الميادين المخصصة للبرلمان سواء كان ذلك في ظل الظروف العادية أو الاستثنائية، ونظرا للخطورة التي تشكلها هذه الصلاحية قيدها المؤسس الدستوري بجملة من الشروط والإجراءات كما أحاطها برقابة العديد من الهيئات.

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج الأساسية المتمثلة فيما يلي:

- التشريع بأوامر صلاحية دستورية تعزز مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، ما يجعله منافس للبرلمان - صاحب الولاية العامة في التشريع- في مجاله الخصب.
- أحاط المؤسس الدستوري الجزائري صلاحية التشريع بأوامر بجملة من القيود والضوابط تختلف باختلاف الظروف سواء كانت عادية أو استثنائية.

"سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020"

- تعرض الأوامر التشريعية المتخذة أثناء غياب البرلمان على هذا الأخير (البرلمان) ليوافق عليها وفي حالة عدم الموافقة عليها فإنها تعد لاغية.
- من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 إلزام رئيس الجمهورية بإخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة، و تقييدها بمدة أقصاها عشرة (10) أيام للفصل في مدى دستورية الأوامر المتخذة في غياب البرلمان.
- إخضاع الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية للرقابة الدستورية البعدية ويعد هذا الإجراء من بين المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.
- إخضاع الأوامر المتخذة في غياب البرلمان للرقابة القضائية (استشارة مجلس الدولة) بناء على النتائج السابقة الذكر ارتأينا تقديم الاقتراحات التالية:
- عبارة المسائل العاجلة عبارة فضفاضة وغير واضحة، تخول لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة، وعليه وجب تبني معايير واضحة ودقيقة لتحديد ما إذا كانت هته المسائل عاجلة تقتضي ضرورة تدخل رئيس الجمهورية بموجب صلاحية في التشريع بأوامر أو العكس.
- الدور المحدود للبرلمان في عملية الرقابة على الأوامر التشريعية يعتبر إجحافا في حقه كونه صاحب الولاية العامة في التشريع، ما يقتضي ضرورة تخويل البرلمان حق مناقشة هته الأوامر قبل الموافقة عليها أو رفضها مع منحه حق تعديلها.
- نص المؤسس الدستوري على قيد استشارة العديد من الهيئات الدستورية سواء تعلق الأمر باستشارة مجلس الدولة بشأن الأوامر المتخذة في غياب البرلمان أو باستشارة كل من رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس المحكمة الدستورية... الخ بشأن الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية إلا أنه لم ينص على إلزامية الأخذ بآراء هذه الهيئات، ومن ثمة نقترح ضرورة إعطاء أهمية لأرائهم المقدمة، وعدم الاكتفاء بالاستشارة الشكلية فقط.
- نظم المؤسس الدستوري حالة موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية المتخذة في غيابه وحالة عدم موافقته على هذه الأخيرة في حين أغفل تنظيم حالة سكوت البرلمان على الأوامر المتخذة في غيابه، وعليه نقترح على المؤسس الدستوري ضرورة التدخل وإيجاد حل واضح وصريح يبين مصير الأوامر التشريعية المسكوت عنها من طرف البرلمان.

الهوامش:

¹ - الدستور الجزائري لسنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64.

² - الدستور الجزائري لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

"سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020"

³ - دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتضمن نص التعديل الدستوري الموافق عليه باستفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.

⁴ - دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-439، المؤرخ 07 ديسمبر 1996، المتضمن نص التعديل الدستوري المصادق عليه باستفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل في سنة 2002، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 63، مؤرخة في 26 نوفمبر 2008.

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، المصادق عليه باستفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، المؤرخة في 30 سبتمبر 2020.

⁶ - يقصد بشغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء عهده وغالبا ما يتم ذلك بمقتضى أخطر آلية دستورية يمتلكها رئيس الجمهورية والمتمثلة في الحل، والحل نوعان حل وجوبي يتم في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية طبقا لنص المادة وأخر تلقائي يكون نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على ما يلي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..."

⁷ - تم تحديد النطاق الزمني لسلطة التشريع بأوامر بشهرين في السنة، كون أن للبرلمان دورة واحدة خلال السنة محددة بمدة 10 أشهر وهو الأمر الذي استحدثه المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، طبقا لنص المادة 135 منه التي نصت على مايلي:

"يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل..." بعد أن كان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربع أشهر على الأقل طبقا لنص المادة 118 من الدستور الجزائري لسنة 1996:

"يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل..."

⁸ - طبقا للفقرة الأولى من نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة..."

⁹ - المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على ما يلي:

"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها... تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين، في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر... يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر..."

¹⁰ - طبقا لنص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي جاءت كالتالي:

"يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر..." ومن ثمة فترة العطلة البرلمانية تحدد بشهرين كأقصى حد بما أن مدة الدورة تكون عشرة (10) أشهر كأقصى حد.

¹¹ - القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02، الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018، المعدل والمتمم

بموجب القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09 جوان 2022، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022.

- 12- نصر الدين معمري، الإطار القانوني للتشريع بأوامر في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، العدد 9، 2019، الصفحة 14.
- 13- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، صفحة 64.
- 14- أحسن راجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، الصفحة 61.
- 15- نور الدين ردادة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005-2006، الصفحة 69.
- 16- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1998، الصفحة 15.
- 17- الفقرة 02 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تضمنت ما يلي:
"لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاجتماع إلى المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء..."
- 18- خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق مخاطبة الأمة طبقا للفقرة الرابعة (04) من نص المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تضمنت ما يلي:
"...له أن يخاطب الأمة مباشرة"
- 19- الفقرة 02 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تضمنت ما يلي:
"لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاجتماع إلى المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء..."
- 20- الفقرة الخامسة (05) من المادة 98 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:
"لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا..."
- 21- سعاد عابدي، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية 1998، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014، الصفحة 80.
- 22- سعاد عابدي، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية 1998، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2014، الصفحة 80.
- 23- الفقرة الأولى وثانيا من دستور 2016 ألتان تقابلهما الفقرتين الأولى والثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020 التي تضمنت ما يلي:
"لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة... يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها..."
- 24- المادة 146 من ذات التعديل الدستوري التي تضمنت ما يلي:
"يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.
في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر..."
- 25- المادة 146 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

"بصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.

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

²⁶ - المادة 146 من ذات التعديل الدستوري التي نصت على ما يلي:

"بصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه.

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

²⁷ - فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لـ 2016/02/07، مجلة العلوم القانونية والسياسية،

جامعة الوادي، العدد 14، 2016، الصفحة 98.

²⁸ - القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم، المذكور أعلاه.

²⁹ - مفتاح مخطارية- بوجانة محمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة

العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة، العدد 03، 2021، الصفحة 254.