

التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

Legislation by orders under the constitutional amendment of 2020

ط.د./ د. بسمة سماعيني¹، د/ حسين بن داود²¹ جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريبيج besma.smaini@univ-bba.dz² جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريبيج hocine.bendaoud@univ-bba.dz

تاريخ النشر: 2022/12/31

تاريخ القبول 2022 /07 /01

تاريخ الاستلام: 2022/06/16

ملخص:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أهم مبادئ الديمقراطية المعاصرة، فعلى ضوءه تبنى الأنظمة السياسية وتحدد قواعدها الدستورية، إذ أخذ هذا المبدأ أهمية كبيرة وتبلورت معالمه وحدوده في كتاب روح القوانين للفقيه "مونتسكيو" الذي كان له الفضل في إرساء قواعده لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة، وإن كان هذا الأخير يقتضي أن تمارس كل سلطة اختصاصاتها بعيدا عن ضغط وهيمنة أي سلطة أخرى، إلا أن تطبيقه بصورته المرنة في النظام الدستوري الجزائري أدى إلى نتائج انعكست على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة العلاقة التي تربط رئيس الجمهورية بالبرلمان، على أساس أن السلطة التشريعية هي صاحبة الإختصاص الأصيل في سن القانون، فإن رئيس الجمهورية واستثناءا يشاركها في ذلك عن طريق ما يسمى بصلاحيات " التشريع بأوامر" التي أدت إلى تعزيز مكانته في النظام السياسي الجزائري وفقا لما نصت عليه المواد 142، 98، 146، من التعديل الدستوري 2020.

كلمات مفتاحية: التشريع بأوامر، المحكمة الدستورية، مستجدات الرقابة، التعديل الدستوري 2020.

Abstract:

The principle of separation of powers is one of the most important principles of contemporary democracy, in the light of which political systems are adopted and their constitutional rules are defined. Although the latter requires that each authority exercise its competencies away from the pressure and dominance of any other authority, its flexible application in the Algerian constitutional system led to results that were reflected in the relationship between the legislative and executive authorities, especially the relationship between the President of the Republic and Parliament, on the basis that the authority The legislature has the original competence to enact the law. The President of the Republic, with exception, shares it in this through the so-called "legislation by order" power, which led to the strengthening of its position in the Algerian political system in accordance with the provisions of Articles 142, 98, 146 of the constitutional amendment 2020.

*المؤلف المرسل

Keywords: Legislation by orders, the Constitutional Court, censorship developments, the constitutional amendment.

1- مقدمة

إن الدولة ككيان قانوني وجدت للقيام بالعديد من الوظائف خدمة للصالح العام، فبعد التحول من النظام الإشتراكي إلى النظام الليبرالي أصبحت الدولة تتمتع بمجموعة من الصلاحيات في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، وفقا لنظام دستوري ديمقراطي سليم الذي يقوم على أساس وجود ثلاث سلطات عامة هي " السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية والسلطة القضائية" ، والذي بدوره يفرض ممارسة كل سلطة مهامها بعيدا عن ضغط وهيمنة أي سلطة أخرى وهذا لا يمنع من وجود تعاون بينها من أجل أن تمارس الدولة مهامها بشكل طبيعي وضمانا لسيرورة العمل المؤسساتي، وهو فصل مرن نسبي على اعتبار أن خصائص السيادة مترابطة ومتداخلة فيما بينها، إذ أن العلاقة بين السلطة التنفيذية المثلة في شخص رئيس الجمهورية من جهة، والسلطة التشريعية المجسدة في البرلمان من جهة أخرى، تعتبر محل جدل قائم عند وضع الدساتير وتخضع لأوضاع سياسية مختلفة أقل ما يقال عنها أنها متشابكة.

لما كان البرلمان المنتخب أحد أهم مظاهر النظام البرلماني، فإن الدستور خصه بممارسة وظائف معينة، بحيث يعتبر ممثلا عن الشعب كأحد أهم مظاهر ممارسة السيادة في النظام السياسي الجزائري، إلى جانب ذلك يراقب أعمال الحكومة بحيث تملك كل سلطة آليات لإثارة مسؤولية السلطة الأخرى فيما يعرف بالرقابة المتبادلة، ضف على ذلك يتولى مهمة التشريع التي تعد الوظيفة المعيارية والإختصاص الدستوري الأصيل الذي حدده المؤسس الدستوري الجزائري بأن تكون له السيادة الكاملة في إعداد القوانين والتصويت عليها في المجالات المحددة دستورا وفقا لضوابط وإجراءات معينة، وتعتبر هذه المهمة من أهم المهام الدستورية في الدولة لكونها أبرز وسيلة للتعبير عن الإرادة الشعبية.

ونظرا لارتكاز أغلب الأنظمة الدستورية على السلطة التنفيذية فإن جميع الأنظار تتجه إلى تنظيم توزيع الصلاحيات فيها، خاصة إذا تعلق الأمر بصلاحيات رئيس الجمهورية على اعتبار أنه حامي الدستور ويأتي في أعلى هرم السلطة في الجزائر، إذ خصه الدستور بممارسة العديد من المهام من بينها مشاركة السلطة التشريعية جنبا إلى جنب في اختصاصها التشريعي الأصيل ألا وهو سن القوانين في إطار ما يسمى بصلاحيات " التشريع بأوامر" ، فضلا عن التنظيمات التي تعتبر مجالا خاصا تستقل به السلطة التنظيمية والتي يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات

الغير مخصصة للقانون، فإنه ولرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية بمقتضى الدستور.

ومنه ومما سبق ذكره فإن موضوع ورقتنا البحثية يطرح الإشكالية الآتية: إلى أي مدى ساهم التعديل الدستوري لسنة 2020 في حماية الإختصاص التشريعي للبرلمان؟

ومن هذه الإشكالية يمكن إستخراج الأسئلة الفرعية التالية:

— كيف عالج المؤسس الدستوري صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر عبر مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر؟

— ماهي حالات التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 والقيود الواردة عليها؟

— مامدى خضوع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية والبرلمانية وفيما تكمن طبيعتها القانونية؟

تهدف هذه الدراسة إلى الحديث عن التشريع بأوامر في ظل التجربة الدستورية الجزائرية، مع تبيان الحالات التي يتوجب على رئيس الجمهورية أن يشرع فيها والإجراءات والضوابط التي عليه أن يتقيد بها في التشريع، ضف على ذلك إبراز مكانة البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، وعمّا إذا كان التعديل الدستوري لسنة 2020 قد تناول في طياته مستجداً يحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر ويحفظ صلاحية السلطة التشريعية في مهمتها الأصلية.

وللإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك بتحليل مختلف النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالتشريع بأوامر، وإبراز مكانة كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، وكذلك المنهج التاريخي باستقراء مختلف الدساتير الجزائرية وتبيان مراحل تطور صلاحية التشريع بأوامر، ضف على ذلك المنهج المقارن وذلك من خلال المقارنة بين متخلف الأنظمة الدستورية التي تناولت صلاحية التشريع بأوامر وتبيان أوجه الاختلاف والتشابه بينها وبين النظام الدستوري الجزائري.

2. التشريع بأوامر في ظل التجربة الدستورية الجزائرية:

1.2 دستور 1963:

عرفت الجزائر أول مرة صلاحية التشريع بأوامر في دستور 08/10/1963 في نص المادة 58 منه، إذ يحق لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لكنه تم تقييد هذا الحق بموجب حصوله على تفويض من المجلس الوطني ولمدة محددة قدرت بثلاث أشهر، فيما يعرف بتشريع التفويض، وهذا النهج الذي اتبعه دستور 1958 الفرنسي الذي أباح التفويض التشريعي في نص المادة 37 منه، وما تجدر الإشارة إليه أن دستور 1963 قد أعطى تكييفاً متحولاً للأوامر، معتبراً إياها نصوص تنظيمية قبل مصادقة المجلس الوطني، ونصوص قانونية بعد المصادقة عليها¹ غير أنه

وبعد مدة قصيرة من شروع الدستور بالسريان تم تجسيد العمل به من قبل رئيس الجمهورية نتيجة العمل بنص المادة 59 منه².

في حين نجد المشرع المغربي تناول المراسيم التفويضية في الفصل 70 من الدستور، يمكن للبرلمان بموجب قانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف زمني محدود ولغاية معينة، مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان، بقصد المصادقة عليها، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون للإذن بإصدارها.³

2.2 دستور 1976:

أما دستور 23 فيفري 1976 الذي تبنى المنهج الإشتراكي، فلقد منح حق التشريع بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة وهذا ما نصت عليه المادة 153 منه⁴، وما تجدر الإشارة إليه أن الأوامر التشريعية المتخذة في ظل دستور 1963 ودستور 1976 كان في ظل سياسية الحزب الواحد.

3.2 دستور 1989:

بينما في دستور 1989 ونظرا للأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينات وما صاحبها من تداعيات المتمثلة في اقتزان شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني، تم إلغاء هذا الإجراء بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات وإسناد مهمة التشريع بصفة منفردة، أين وجدت الجزائر نفسها أمام فراغ مؤسسي رهيب والذي كاد أن يعصف بوحدها الترابية والسياسية، إذ تعاقبت على هذه المرحلة عدة مجالس أين تم خلالها إصدار قوانين اختلف تسميتها بين مراسيم ذات صبغة تشريعية وأوامر تشريعية، ونظرا إلى أن الأوامر المتخذة خلال المرحلة الانتقالية ما بين 1992 و1996 والتي كانت مخالفة للدستور لكونه لم ينص عليها فإنه وتطبيقا لمبدأ المشروعية الإستثنائية إزاء الأوضاع السيئة التي مرت بها البلاد، تم العودة بصفة قوية لنظام التشريع بأوامر كتنظيم آخر للسلطات العامة.

4.2 دستور 1996:

أما دستور 28 نوفمبر 1996 فلقد تضمن أهم المبادئ المنصوص عنها في دستور 1989 وهي التعددية الحزبية وكذلك لفصل بين السلطات وثنائية السلطة التنفيذية، ولقد تم النص على صلاحية التشريع بأوامر في نص المادة 124 منه وذلك بين دورتي البرلمان وفي حال شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال الحالة الإستثنائية⁵. وتم النص على هذه الصلاحية عبر مختلف التعديلات الدستورية إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020. في نص المادة 142 في فقرتها الأولى منه بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حال شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة..." كما نصت نفس المادة في فقرتها الخامسة

على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 منه، أيضا ما نصت عليه المادة 146 منه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في قانون المالية إذا لم يصدر خلال الأجل المحدد قانونا⁶، ويشرع رئيس الجمهورية بأوامر بموجب قوانين عضوية وقوانين عادية المنصوص عليهم في نص المادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، كما أنه يمارس السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون وهذا حسب نص المادة 141 منه⁷.

كما نص الدستور المغربي على مراسيم الضرورة وهي المراسيم التي تصدرها الحكومة في غيبة البرلمان طبقا لمقتضيات الفصل 81 من الدستور بحيث يمكن للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، وبتفاه مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان خلال الدورات العادية الموالية، وهي عمل إداري قابل للطعن فيها بالإلغاء ولا تكتسي الصبغة التشريعية إلا بعد مصادقة البرلمان عليه، ومنه يكمن تعريف صلاحية التشريع بأوامر بأنها " ذلك الإجراء الذي خص به الدستور رئيس الجمهورية بأن يشارك السلطة التشريعية في اختصاصها الأصيل بالتشريع في الحالات المنصوص عنها قانونا ووفقا لضوابط وإجراءات معينة"⁸.

3. حالات التشريع بأوامر:

تتمثل الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر فيما يلي:

1.3 التشريع بأوامر عند غيبة البرلمان:

أ/ شغور المجلس الشعبي الوطني:

عند شغور المجلس الشعبي الوطني ينحل البرلمان بقوة القانون بسبب عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي التي يقودها وزير أول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وتستمر الحكومة القائمة في تصريف الأعمال إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في أجل أقصاه ثلاث أشهر وفي ظل هذه الفترة يشرع رئيس الجمهورية بموجب أوامر وهذا ما نصت عليه المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أيضا يتحقق الشغور إذا قام رئيس الجمهورية بتطبيق نص المادة 151 منه بقولها " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وذلك بعد استشارة كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، تجرى الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر وإن تعذر تنظيمها خلال هذا الأجل لأي سبب كان يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية."، وهنا لا يمكن لرئيس الدولة بالنيابة تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وهذا ما نصت عليه المادة 96 من الدستور، وكذلك الأمر بالنسبة لرئيس الجمهورية المنتهية ولايته والتي مددت بسبب وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو حصول مانع له بعد التقيد

بالإجراءات الشكلية وهذا ما نصت عليه المادة 95 منه ، كما لا يجوز تفويض هذه السلطة للوزير الأول أو رئيس الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 93 في فقرتها الثالثة " لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..." كما لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني عند رفض التصويت بالثقة المنصوص عليه في المادة 111 منه في فقرتها السادسة " وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الإستقالة اللجوء إلى أحكام المادة 151 أدناه".⁹

ب/ خلال العطلة البرلمانية:

لقد أدخل المؤسس الدستوري تعديلين على المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مقارنة مع نص المادة 124 من دستور 1996 ويتجلى ذلك من خلال إضافة عبارة " مسائل عاجلة" وهذا ما يعد قييدا على صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، غير أن ما يعاب على هذه العبارة أنها فضفاضة تحتمل عدة تأويلات وتخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، والتعديل الثاني يتعلق بتقليص عدد دورات البرلمان إلى دورة واحدة في السنة، ضف على ذلك إعطاء مجلس الدولة صلاحية إبداء رأيه الاستشاري، وهو غير ملزم للأخذ به¹⁰.

حسب نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإن البرلمان يعقد دورة واحدة في السنة مدتها 10 أشهر على الأقل تبتدئ من اليوم الثاني من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو، ما يعني أن العطلة البرلمانية تدوم على الأقل شهران يستطيع رئيس الجمهورية خلالها التشريع بأوامر، ويجوز تمديد الدورة العادية لأيام معدودة وذلك بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة لدراسة نقطة من جدول الأعمال، وكما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة ، حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني.¹¹

الملاحظ هنا أن المشرع الجزائري قد قلص من دور رئيس الجمهورية في التشريع واكتفى بدورة واحدة للبرلمان بعدما كانت دورتان في السنة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي كانت مدتها أربعة أشهر ومقارنة بما كان عليه دستور 1976 حددها بستة أشهر وهذا ما يعد ضمانا لحماية الإختصاص التشريعي للبرلمان.

وما يجب قوله أنه بالرغم من تقليص عدد دورات البرلمان و تضيق مجال تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي للبرلمان، إلا أن الدستور الجزائري وفي نص المادة 142 من تعديل 2020 قد منح لرئيس الجمهورية الحق في إصدار أوامر تشريعية لها صفة القانون، شرط عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في أول دورة للبرلمان للموافقة عليها، وهذا ما يعد مبررا لتفوق رئيس الجمهورية على حساب البرلمان، لكون هذا الأخير من الناحية العملية مستبعد جدا أن يقف أمام إرادة رئيس الجمهورية.¹²

2.3 إصدار قانون المالية بموجب أمر:

يمكن تعريف قانون المالية بأنه " تلك الوثيقة التي تعدها السلطة التنفيذية خلال سنة مالية معينة بإجازة من السلطة التشريعية". نصت المادة 146 من الدستور الجزائري المعدل لسنة 2020 على مايلي: " يصادق رئيس الجمهورية على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعين يوما (75) من تاريخ إيداعه.

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

تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 135 من الدستور¹³.

ويقسم الأجل على النحو الآتي:

- 47 يوم تمنح للمجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه.
- 20 يوم تمنح لمجلس الأمة للمصادقة عليه.
- 8 أيام للجنة المتساوية الأعضاء لإيجاد حل للأحكام محل الخلاف.¹⁴

وعليه فإن التشريع بأوامر في المجال المالي ينحصر فقط في حال عدم احترام أجل 75 يوما، وبالتالي فإنه ليس إختصاصا مطلقا يخص الشغور والعطل البرلمانية، كما أنه لا يعرض على البرلمان في أول دورة للمصادقة عليه بل يكتسب الصبغة القانونية بقوة الدستور والقانون العضوي.¹⁵

وتتحقق عدم المصادقة على قانون المالية إذا لم تصادق عليه إحدى الغرفتين في الأجل المحدد للمصادقة، أو في حال مضي ثمانية أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين غرفتي البرلمان حول المشروع المالي، وما تجدر الإشارة إليه أن إصدار قانون المالية بموجب أمر أن رئيس الجمهورية غير مفوض في اختصاصه التشريعي من البرلمان بل يمارس هذا الاختصاص بصفة أصلية ودائمة ولا يملك سلطة تقديرية في ذلك، إذ يلتزم بإصداره مباشرة بعد إنقضاء أجل 75 يوما المخصصة للبرلمان للمصادقة عليه.¹⁶

3.3 التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية:

لقد نص الدستور الجزائري في المادة 98 على تحويل رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة الظروف الإستثنائية التي قد تحدث في الدولة¹⁷، عن طريق ما يسمى التشريع بأوامر إذ يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها وذلك خلال مدة أقصاها 60 يوما، ويجوز تمديدها بعد حصول رئيس الجمهورية على موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا دون تحديد المؤسس الدستوري لنوع الأغلبية هنا، بعد استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية، الإستماع للمجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء وعلى رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا للأمة ويجتمع البرلمان وجوبا وتنتهي هذه الأخيرة وفقا لقاعدة توازي الأشكال.¹⁸

4. القيود الواردة على الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر:

1.4 حصر التشريع في مسائل عاجلة:

أضحت الأوامر وسيلة بيد السلطة التنفيذية مكنتها بأن تصبح المشرع الرئيسي متجاوزة دور البرلمان في العملية التشريعية، والمسائل العاجلة هي التي لا تتحمل الإنتظار إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد أو انتهاء العطلة البرلمانية، فالتشريع بأوامر إستثناء وليس قاعدة، ونكون أمام مسائل عاجلة إذا كانت هنالك حاجة ملحة تستدعي التدخل عن طريق الأوامر وتبقى مسألة إثباتها غير واضحة وبالتالي تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.¹⁹

2.4 خضوع الأوامر للرقابة الدستورية:

إذ يجب على رئيس الجمهورية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ تسجيل الإخطار بأمانة المحكمة الدستورية، وما تجدر الإشارة إليه أن الإخطار يكون على حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والعطلة البرلمانية دون الحالة الإستثنائية، أما قانون المالية فيخضع لرقابة جوازية وقرارات المحكمة الدستورية ملزمة لجميع السلطات العمومية القضائية والإدارية وهي غير قابلة للطعن وحائزة لقوة الشيء المقضي فيه.²⁰

بالعودة إلى نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها تنص ولأول مرة على خضوع الأوامر التشريعية الصادرة في المسائل العاجلة لرقابة المحكمة الدستورية الوجيهة قبلية، على خلاف تلك المتخذة في الحالة الإستثنائية وكذا المتعلقة بقانون المالية، ويختص رئيس الجمهورية وحده بإخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر التشريعية، كما تخضع أيضا هذه الأوامر للدفع بعدم الدستورية المنصوص عليه في المادة 195.²¹ في حين نجد أن نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لم تنص على ضرورة عرض الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الإستثنائية على البرلمان للمصادقة عليها وتم اعتبارها تشريعا بمجرد صدورهما واشترط إجتماع البرلمان وجوبا بدعوة من رئيس الجمهورية.²² غير أن نص المادة 98 ألزمت رئيس الجمهورية بعرض القرارات التي اتخذها أثناء سريان الحالة الإستثنائية على المحكمة الدستورية بما فيها الأوامر وذلك لإبداء الرأي فيها وليس إصدار قرار بدستوريتها أو عدم دستوريتها.²³

3.4 ضرورة احترام الشكليات عند اتخاذ الأوامر:

يعد الأخذ برأي مجلس الدولة قبل إصدار الأوامر التشريعية من مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2016 ورأيه غير ملزم بالأخذ به من قبل رئيس الجمهورية، فرأيه إستشاري فقط.²⁴

كما اشترط المؤسس الدستوري أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء وبما أن رئيس الجمهورية هو من يتأسر المجلس، فهذا مجرد إجراء شكلي يوحى بمشاركة الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر.²⁵

4.4 الرقابة البرلمانية:

إذا كان لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في اللجوء إلى التشريع بأوامر من عدمه، فإن هذا التقدير يخضع لرقابة البرلمان بغرفتيه، على اعتبار أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع وذلك من أجل إضفاء الصبغة القانونية عليها²⁶، وبالرغم من أن المؤسس الدستوري قد حدد الأجل الذي يجب فيه أن تعرض الأوامر وذلك في أول دورة للبرلمان إلا أن عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له يكون بالتصويت دون مناقشة لهذه الأوامر، وهذا ما يجعل رئيس الجمهورية متفوقاً على البرلمان في العمل التشريعي.

5. الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر:

لمعرفة الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية فإن هذا يتطلب عرض الأوامر التشريعية على البرلمان، والذي تترتب عليه ثلاث مسائل، إما موافقة البرلمان عليها، أو رفضها كاملة، أو يصمت البرلمان حيالها.

1.5 موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية المعروضة عليه:

نصت المادة 38 من القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 28 أوت 2016 فيما يخص مواد القانون العضوي موضوع الإخطار على ما يلي " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها وفقاً لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور." ²⁷، وهنا يجب عرض كامل النص للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشته أو إدخال تعديلات عليه بعد الاستماع إلى الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، كما أن التصويت على الأوامر يكون بالأغلبية البسيطة بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة إذا تعلق الأمر بالقوانين العادية، ويكون التصويت بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة إذا تعلق الأمر بالقوانين العضوية، ومنه فإذا تمت الموافقة من البرلمان على الأوامر التشريعية فإنها تكتسي الصبغة القانونية ولا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بموجب أمر أو قانون.

28

2.5 رفض البرلمان للأوامر التشريعية:

بالرجوع إلى نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن هذه الأخيرة نصت على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية²⁹، ومنه فإن الأوامر التشريعية قبل موافقة البرلمان عليها تعد قرارات إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري. ³⁰ على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية، إذا فالجهة المختصة برقابتها هي مجلس الدولة.

3.5 توكس 3.5 البرلمان رغم عرض الأوامر عليه:

بعد أن يوافق البرلمان على الأوامر التشريعية، تضاف عليها الصبغة القانونية وتصبح تشريعات شأنها شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان بكل ما يترتب على ذلك من نتائج، وما تجدر الإشارة إليه أن الطبيعة القانونية الأوامر المتخذة في ظل الحالة الإستثنائية فإن الدستور الجزائري لم ينص على خضوعها للرقابة الدستورية أو موافقة البرلمان وتعتبر نافذة مباشرة خلافا للأوامر المتخذة في ظروف أخرى.³¹

وما يجب ذكره أنه قد يقوم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التشريعية على البرلمان من أجل الموافقة عليها ويترك هذا الأخير معلقا دون إتخاذ موقف بشأنها، في المقابل نجد أن الدستور الجزائري لم يتناول في طياته حالة صمت البرلمان على الأوامر التشريعية إذا عرضت عليه في أول دورة، كما أنه لم يحدد المدة القصوى التي يتعين على البرلمان إبداء رأيه فيها، ومنه فإن هذه الأخيرة تبقى نافذة إلى حين إبداء البرلمان رأيه بشأنها سواء بالرفض أو القبول.

كما لا يمكن تفسير صمت البرلمان وانما اعتبار الأوامر قرارات إدارية حتى يفصل في أمرها.³²

ولقد أصدر رئيس الجمهورية تسع أوامر تشريعية خلال شغور المجلس الشعبي

__ الأمر رقم 21/05 المتضمن تعديل وتتميم بعض أحكام الأمر رقم 21/01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

__ الأمر رقم 21/06 يعدل ويتمم الأمر رقم 06/02 المتضمن القانون الأساسي للمستخدمين العسكريين.

__ الأمر 21/07 المتضمن القانون التكميلي لسنة 2021.

__ الأمر 21/08 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66/156 المتضمن قانون العقوبات.

__ الأمر 21/09 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية. الوطني والمتعلقة بما يلي:

__ الأمر 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

__ الأمر 21/02 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان.

__ الأمر رقم 21/03 المتضمن تعديل وتتميم القانون رقم 84/09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي في البلاد.

__ الأمر 21/04 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 76/106 المتضمن قانون المعاشات العسكرية³³

6. خاتمة:

تتأثر الوظيفة التشريعية للبرلمان من خلال ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيه التشريعية بأوامر، الأمر الذي أدى إلى تراجع دور البرلمان وتفوق رئيس الجمهورية في مسألة الإنتاج التشريعي، إذ أن أغلب التشريعات عادة تأتي

إما عن طريق مشاريع القوانين أو عن طريق التشريع بأوامر، زد على ذلك أن تحديد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية وقوانين عادية لا تمنع من أن يتدخل رئيس الجمهورية في مجال القانون وسلب البرلمان حقه في التشريع حتى في المواضيع المحجوزة له.

و في محاولة من المؤسس الدستوري لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات وإقامة التوازن بينها، قام بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 بجملة من التعديلات خاصة تلك المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر إذ أدخل عليها تعديلات جزئية، من خلال إخضاع الأوامر للرقابة الدستورية الوجوبية من طرف المحكمة الدستورية وهي رقابة قبلية وذلك إذا كانت الأوامر صادرة أثناء غيبة البرلمان بسبب الشغور أو خلال العطلة البرلمانية التي حددت بدورة واحد في السنة مدتها عشرة أشهر ويجوز تمديدها وفقا للإجراءات المنصوص عنها قانونا، كما يجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية لرقابة المحكمة الدستورية لإبداء رأيها فيها ولقد تم تحديد مدتها ب 60 يوما مع إمكانية تمديدها بضمانات، ضف على ذلك ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة بشأن هذه الأوامر واتخاذها في مجلس الوزراء واستشارة رؤساء المؤسسات الدستورية.

بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد قلص من الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية وأخضعها لضوابط معينة خاصة فيما يتعلق بعلاقته بالبرلمان في المجال التشريعي إلا أن رئيس الجمهورية يبقى مهيمنا على سلطات الدولة لاسيما منها السلطة التشريعية، الأمر الذي يدل إلى الذهاب نحو شخصنة النظام.

ومنه فإن الضمانات التي أتى بها التعديل الدستوري لسنة 2020 مازالت بعيدة لحماية الإختصاص التشريعي للبرلمان مما يتعين تدعيمها بما يلي:

- العودة إلى نظام التفويض مثلما كان معمولا به في دستور 1963 وبعض دساتير العالم.
- إعطاء البرلمان صلاحية مناقشة الأوامر دون الإكتفاء بالموافقة عليها، على اعتبار أنه صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع ومثلما ما هو معمول به عند مناقشة القوانين في الحالة العادية.
- ضرورة خضوع الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية للرقابة البرلمانية والدستورية وعدم التحجج بأنها من ضمن الأعمال السيادية وتخضع لمبدأ المشروعية الاستثنائية.
- توضيح المعنى من كلمة " عاجلة " تحديدا كافيًا نافيًا للجهالة غير خاضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.
- تشديد الإجراءات المتخذة عند التشريع بأوامر في كل حالة خاصة فيما يتعلق بالرأي الإستشاري لبعض المؤسسات وجعل هذه الآراء إجبارية الأخذ بها لكبح توغل رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية.

- ضرورة التأكيد على إلزامية الرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية بحيث تصبح قراراتها وآرائها ملزمة لجميع الجهات ولا يمكن الطعن فيها.
- بما أن رئيس الجمهورية يملك صلاحية إستدعاء البرلمان في دورة غير عادية فإنه وجب تفعيل هذه الصلاحية لاستدعائه خلال العطلة البرلمانية ومن ثمة إلغاء صلاحية التشريع بأوامر خلالها وتقليص حالات اللجوء للتشريع بأوامر.
- تعديل المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فيما يتعلق بحل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني بالإرادة المنفردة، بحيث يجب تبيان الأسباب التي استدعت حله، وإعطاء الحق للشعب لعزل منتخبهم على اعتبار أنه مصدر كل سلطة، وذلك في حال تقاعسهم عن أداء المهام الموكلة لهم وعجزهم عن التعبير عن الإرادة الشعبية ورفع إنشغالهم وتلبيتها.

7. قائمة المراجع:

القوانين:

- دستور الجزائر سنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائرية، العدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 202
- القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1443 الموافق ل25/08/2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

المؤلفات:

- أحمد أجعون، 2016/2015، النشاط الإداري - وظائف الإدارة، وسائل الإدارة -، مطبعة وراقعة سلجسماسة 9 درب سلام بلمعطي الزيتون، مكناس، المغرب، جامعة المولى إسماعيل.

الرسائل:

- بن العمري إسماعيل، بن كيجول رضوان، التشريع بالأوامر وأثره على الفصل بين السلطات، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015/2016

- سفيان عبد السلام، رئيس الجمهورية بين التشريع والتنظيم، مذكرة ضمن مستلزمات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018/2017.
- حبيبة عززين، فرحات حياة، التشريع بأوامر في ظل القانون 01/16، المتضمن التعديل الدستوري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، 2019/2018 .

المجلات:

- أحسن غربي، 2021، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر.
- حجاج بوحنية، جوان 2018، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان، في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي، دفاتر السياسة والقانون، العدد 19 .
- حنان ميساوي، 2022، ضوابط التشريع بأوامر في المسائل وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المركز الجامعي مغنية، المجلد 10، العدد 1 .
- رحموني محمد، يامة إبراهيم، 2019، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دارية، أدرار، الجزائر، المجلد الرابع، العدد 1 .
- عبد الصديق شيخ، جانفي 2018، التشريع بأوامر وأثره على سلطة البرلمان، مجلة الدراسات القانونية - مخبر السيادة والعولمة -، جامعة المدية، المجلد الرابع، العدد الأول
- عزة عبد العزيز، جوان 2017، الرقابة البرلمانية على قانون على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الإجتماعية، العدد 24.
- لعقون عفاف، ديسمبر 2021، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة لونيبي على البليدة 2، الجزائر، المجلد السادس، العدد الرابع.
- مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، الجزائر، المجلد العاشر، العدد الرابع.

- ¹ مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجليلي بونعامة خميس مليانة، المجلد العاشر، العدد الرابع، الجزائر، ص 322.
- ² بن العمري إسماعيل، بن كيحول رضوان، التشريع بالأوامر وأثره على الفصل بين السلطات، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2015/2016، ص 30.
- ³ أحمد أجمعون، النشاط الإداري - وظائف الإدارة، وسائل الإدارة -، مطبعة وراقعة سلجسماسة 9 درب سلام بلمعطي الزيتون، جامعة المولى إسماعيل، مكناس، المغرب، 2016/2015، ص 112.
- ⁴ سفيان عبد السلام، رئيس الجمهورية بين التشريع والتنظيم، مذكرة ضمن مستلزمات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018/2017، ص 18.
- ⁵ بن العمري إسماعيل، بن كيحول رضوان، المرجع السابق، ص 36، 37.
- ⁶ أنظر المادة 142 والمادة 146 والمادة 93 من دستور الجزائر سنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية لجمهورية الجزائرية، العدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 202
- ⁷ أنظر المواد 139، 140، 141، نفس المرجع.
- ⁸ أحمد أجمعون، المرجع السابق، ص 113.
- ⁹ أنظر المواد 139، 140، 141، نفس المرجع.
- ¹⁰ أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، 2021، ص 68.
- ¹¹ أنظر التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹² سفيان عبد السلام، المرجع السابق، ص 21، 22.
- ¹³ أنظر المادة 136 والمادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁴ لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والإدارية، المجلد السادس، العدد الرابع، جامعة لونييسي على البليدة 2، الجزائر، ديسمبر 2021، ص 1158.
- ¹⁵ أنظر المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹⁶ لعقون عفاف، المرجع السابق، ص 1160.
- ¹⁷ بن العمري إسماعيل، بن كيحول رضوان، المرجع السابق، ص 46.
- ¹⁸ لعقون عفاف، المرجع نفسه، ص 1167.
- ¹⁹ عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 51.
- ²⁰ حجاج بوحنية التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان، في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي، دفاتر السياسة والقانون، العدد 19 جوان 2018، ص 37 و38.
- ²¹ بن العمري إسماعيل، بن كيحول رضوان، المرجع السابق، ص 66.
- ²² حنان ميساوي، ضوابط التشريع بأوامر في المسائل وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 1، المركز الجامعي مغنية، 2022، ص 512.
- ²³ أنظر المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2022.

²⁴ حبيبة عززين، فرحات حياة، التشريع بأوامر في ظل القانون 01/16، المتضمن التعديل الدستوري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الجليلي بونعامه خميس مليانة، 2019/2018، ص، 72.

²⁵ أنظر المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²⁶ عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 50.

²⁷ سفيان عبد السلام، المرجع السابق، ص 28.

²⁸ رحومني محمد، يامة إبراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الرابع، العدد 01، جامعة أحمد دارية، أدرار، الجزائر، 2019، ص 110.

²⁹ 2020 تمسلا ييو تسدلا ليلعتلا ن م 142 ةدالما ص ز رظناً القانون العضوي 12/16 المؤرخ في ٢٢ ذي القعدة عام 1443 الموافق 2016/08/25 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة

³⁰ رحومني محمد، يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 112.

³¹ رحومني محمد، يامة إبراهيم، المرجع السابق، ص 112، . 113

³² حبيبة عززين، حياة فرحات، المرجع السابق، ص 65.

³³ رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 70.