



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



نيابة العمادة للدراسات في التدرج

قسم: الحقوق

سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذة:

د- لبنى حشوف

من إعداد الطالبتين:

❖ حياة كزيز

❖ نعيمة شلغوم

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. ابتسام بولقواس	أستاذ محاضر أ-	جامعة عباس لغرور خنشلة	رئيسا
د. لبنى حشوف	استاذ محاضر ب-	جامعة عباس لغرور خنشلة	مشرفا ومقررا
د. سامية عبد اللاوي	أستاذ محاضر أ-	جامعة عباس لغرور خنشلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2022 – 2023



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



نيابة العمادة للدراسات في التدرج

قسم: الحقوق

سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذة:

د - لبنى حشوف

من إعداد الطالبتين:

❖ حياة كزيز

❖ نعيمة شلغوم

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. ابتسام بولقواس	أستاذ محاضر أ-	جامعة عباس لغرور خنشلة	رئيسا
د. لبنى حشوف	استاذ محاضر ب-	جامعة عباس لغرور خنشلة	مشرفا ومقررا
د. سامية عبد اللاوي	أستاذ محاضر أ-	جامعة عباس لغرور خنشلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2022 - 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ
إِلَىٰ عَالِمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ﴾

صدق الله العظيم

سورة التوبة - الآية (105)

* شكر وعرفان *

مصداقا لقوله تعالى بعد باسم الله الرحمان الرحيم:

﴿ وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ ۖ وَلَئِن كَفَرْتُمْ إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ ﴾

[سورة إبراهيم الآية 07]

وصلى اللهم وصلي على سيدنا وحبينا محمد (ﷺ) القائل في حسن حديثه:

« مَنْ لَمْ يَشْكُرِ النَّاسَ لَمْ يَشْكُرِ اللَّهَ »

رواه الترميذي في كتابه البر والصلة.

* نشكر الله تعالى، الذي أعاننا على إنجاز هذا العمل، ووفقنا لإتمامه.

* وعرفانا بإسناد الفضل إلى أهله فإننا نتوجه بخالص الشكر والإمتنان للأستاذة

الفاضلة الدكتورة *لبنى حشوف* التي أغدقت علينا بلطفها قبل إشرافها،

واستفدنا من حسن توجيهاتها ونصحها، وحظينا بدعمها ومساندتها المعنوية.

* كما لا يفوتنا أن نشكر أعضاء لجنة المناقشة الكرام على قبولهم تقييم هذا العمل

المتواضع، ولكم سعدنا جدا بعضويتهم المشرفة، التي لا شك ستثري مذكرتنا هذه

بملاحظاتهم القيمة، مما سينعكس على إخراجها بأحسن صورة ،

* الشكر موصول أيضا لجميع أساتذتنا الكرام بكلية الحقوق بجامعة عباس لغرور

خنشلة، وخارجها.

* دون أن ننسى كل من دعمنا ولازال يشجعنا، لإتمام هذا العمل، والمواصلة قدما.

نسأل الله أن يوفقنا لما فيه الخير ويرضاه

* إهداء *

إلى من سماه الله بسمة الصيبة و الوقار.

إلى من علمني ودعمني دون انتظار

إلى من أحمل اسمه بكل اقتدار.

والدي العزيز

أرجوا أن يمد الله في عمرك ويرغاك

إلى من الجنة تحت أقدامها، إلى من النجاح حافتي، بدعائها، إلى من نستمد الحياة من

وجودها.

* والدتي

* نبع العنان *

إلى اخوتي الذين يتطلعون لنجاحي بثقة وأمل

إلى صديقاتي اللاتي لطلما ساندنني قولا وعمل

إلى كل من علمني حرفا، إلى كل من لازمت من علمه أنهل

أساتذتي الكرام

إلى كل الذين دعموني بمواقفهم النبيلة .

إلى كل من هو في ذاكرتي و لو تسعم ورتتي بالذكر.

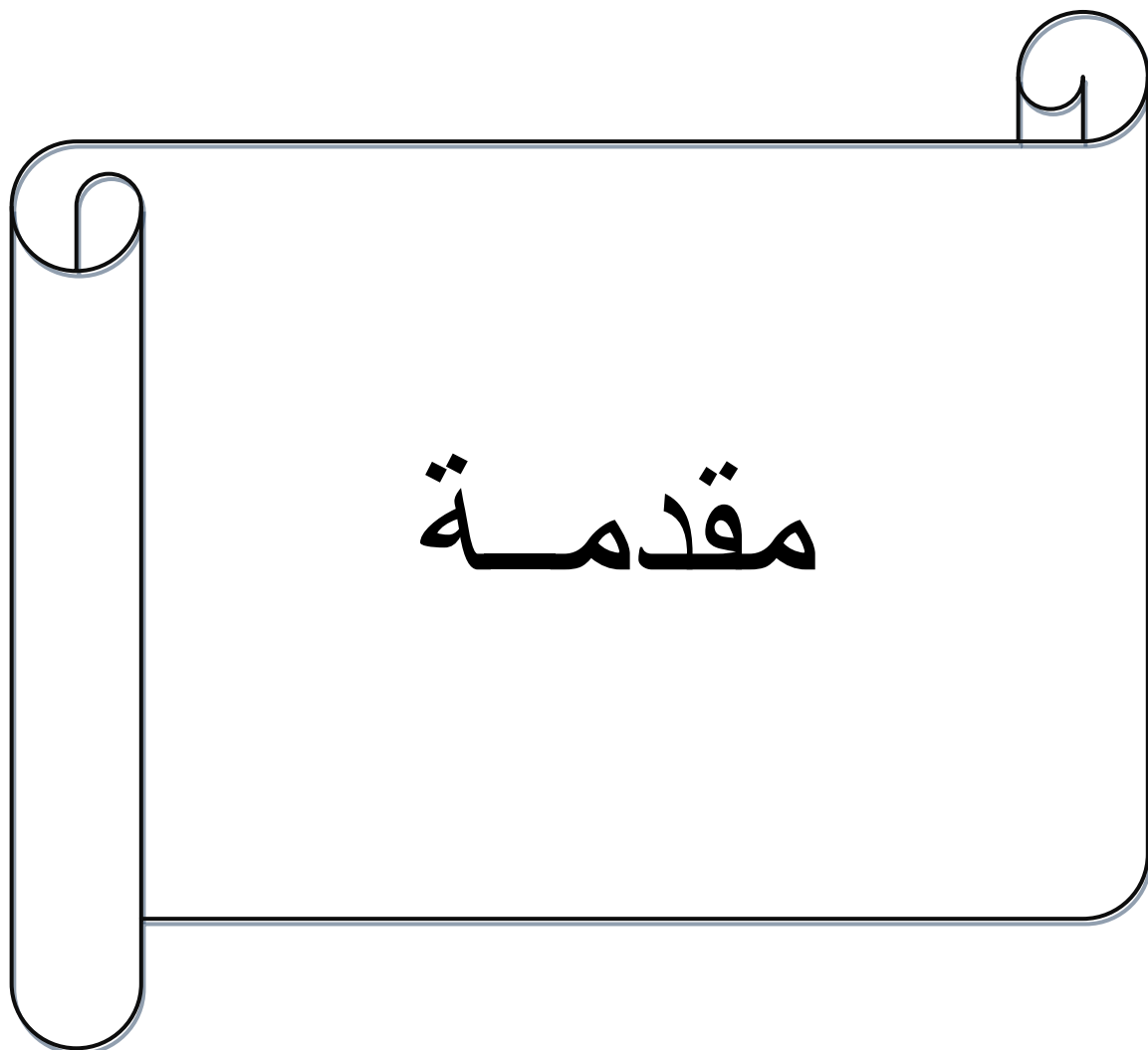
لكم مني تحية تقدير واحترام

* حياة *

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى عائلتي الصغيرة
زوجي وسندي، حفظه الله وأطال في عمره ورعاه
أبنائي وبناتي، كل الله مشوار دريسه الطويل بالنجاح
أساتذتي وزملائي في العمل.
إلى كل من دعمني بصدق وإخلاص.

زعيمة



مقدمة

1- تمهيد:

من المتفق عليه دستوريا أن قيام الدولة القانونية يستلزم توافر مجموعة من الضمانات والتي من أهمها وجود القانون الأساسي ألا وهو الدستور، الذي على أساسه يتبين النظام السياسي والقانوني للدولة، وينظم الحقوق والحريات الفردية والجماعية، كما ينشئ السلطات المختلفة في الدولة، ويبين كيفية ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من أبرز دعائم قيام دولة القانون، والتي توجب على كل سلطة من السلطات العامة أن تحترم القواعد التي وضعها الدستور، وأن لا تخرج عن الحدود الواضحة التي رسمها لها، فمهمة السلطة التشريعية تنحصر في التشريع، والسلطة التنفيذية في التنفيذ، والسلطة القضائية في تطبيق القانون مع استقلال كل سلطة بجهازها الخاص بها، وأن لا تجتمع هذه السلطات في يد شخص واحد، مما يؤدي إلى عدم الالتزام بقواعد الدستور.

إلا أن هذا الفصل قد لا يكون بصورة مطلقة كما هو في الجزائر، التي أخذت بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، فهو فصل نسبي قائم على أساس التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق التعاون والرقابة فيما بينهما، ويتجسد هذا التعاون من خلال الترخيص للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، بممارسة العملية التشريعية كاختصاص استثنائي داخل المجال التشريعي عن طريق ما يعرف بالأوامر التشريعية.

هذا الأسلوب ظهر بداية في القرن العشرين كنتيجة لعجز البرلمانات في مواجهة الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي أدت إلى ظهور الأوامر التفويضية إبان الحرب العالمية الأولى، ولأن الدولة الجزائرية في تلك الظروف كانت حديثة العهد بعد الاستقلال، خاصة في ظل غياب الهيئة التشريعية المكلفة بالتشريع، فكانت الأوامر السبيل الوحيد للتشريع في ظل الظروف الاستثنائية والأزمات الداخلية التي عاشتها البلاد، وكان لابد على الحكومة الجزائرية المؤقتة اعتناق هذا الأسلوب في أول دستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963، عن طريق طلب التفويض من المجلس الوطني، ولعل ما يبرر أهمية ودور اللجوء لهذه الآلية التشريعية، عدم قدرة التشريعات الصادرة من قبل البرلمان على استيعاب متطلبات المجتمع في حالات الضرورة، التي تستلزم السرعة في التدخل لمعالجة مسائل عاجلة تتزامن

مع غيبة البرلمان لسبب قانوني، ثم تم تبني هذه الآلية في جميع الدساتير، باستثناء دستور 1989، الذي كان قد أنهى التدخل المباشر لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، ولكن على الرغم من إقرار جل الدساتير لهذا النظام، إلا أنها اختلفت في طريقة وكيفية معالجته، وهذه السلطة بعد أن كانت مفوضة له من قبل البرلمان بموجب الدستور، أصبحت مستمدة من أحكامه مباشرة.

وبما أن السلطة التشريعية تعبر عن الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية، كان لابد من إخضاع الأوامر إلى مؤسسات رقابية دستورية، أعطاهها المؤسس الدستوري في التعديل الأخير لسنة 2020، ضماناً حقيقية ومباشرة، وجعل منها وسائل رقابية كفيلة بضمان احترام الدستور، وجعل من بين أهدافها الأساسية حماية مبدأ الفصل بين السلطات، ما يضمن بالمقابل احترام مبدأ الشرعية، الذي يتقلص في ظل هذه الظروف.

2- أهمية الدراسة:

إن للبحث في موضوع التشريع بأوامر أهمية كبيرة في وقتنا الراهن، تتمثل في:

- الأهمية العلمية: بمحاولة تحديد حالات التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في الظروف العادية والاستثنائية، على حساب سلطة البرلمان المختص في التشريع، وفقاً لما جاء به تعديل 2020.

- الأهمية العملية: إن هذه الدراسة تهتم بتحديد حدود ونطاق ممارسة سلطة التشريع بالأوامر وفقاً لأحكام المواد 142-146-98 من الدستور المعدل، ومدى نجاعة الضوابط الدستورية الواردة عليها، ونوعية وفعالية الرقابة المطبقة على هذه السلطة، وفقاً للتعديل الدستوري 2020.

3 - أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى :

- الأهداف العلمية: لهذه الدراسة تمكن بالدرجة الأولى في محاولة توضيح أهم الأحكام المتعلقة بعملية التشريع بأوامر في الحالة العادية، وأحكام ممارستها في الحالة الاستثنائية،

وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، مع إبراز أهم المستجدات التي أدخلها هذا الأخير على سلطة التشريع بأوامر.

- الأهداف العملية: فتمكن في محاولة الإحاطة بآليات الرقابة المطبقة على سلطة التشريع، وما استحدثه هذا الأخير من رقابة على ممارسة هذه السلطة في كلتا الحالتين، وما مدى نجاعتها، مع محاولة تسليط الضوء ماتعلق بغموض تطبيق أحكام التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، نظرا لانعدام تطبيقاتها في الواقع العملي.

4- إشكالية الدراسة:

انطلاقا من التعديلات التي جاء بها المؤسس الدستوري سنة 2020، وبالأخص ماتعلق بمجال التشريع بأوامر الممنوح لرئيس الجمهورية بموجب الدستور، في الحاليتين العادية والاستثنائية، والاجراءات المستحدثة في مجال الرقابة المطبقة عليها، نطرح الإشكالية التالية: - كيف عالج المؤسس الدستوري سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل

الدستوري الجديد لسنة 2020؟

* هذه الإشكالية تتفرع عنها التساؤلات الفرعية التالية:

- ماهي الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر وفقا لتعديل 2020؟
- فيما تكمن أهم الضوابط التي أوردها التعديل الدستوري لسنة 2020 على سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية؟

- ما مدى فاعلية الرقابة المطبقة على سلطة التشريع بأوامر وفقا لما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020؟

5- المنهج المتبع في الدراسة:

تقتضي دراسة هذا الموضوع الاعتماد على أداة التحليل لتحليل نصوص المواد الدستورية للتعديل الدستوري لسنة 2020، وكذا التطرق إلى مختلف النصوص التشريعية ذات الصلة بالموضوع، كما استعملنا بالمنهج الوصفي، لوصف العلاقة القائمة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وبينها وبين مختلف المؤسسات الدستورية التي عهد إليها المؤسس الدستوري بمهمة الرقابة، مع الاستعانة بالطريقة بالمنهج المقارن خاصة ما تعلق ببعض

النصوص القانونية التي تناولت التشريع بأوامر في الدساتير السابقة، ومقارنتها بنظيرتها في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

6- الدراسات السابقة:

كثيرة هي الدراسات السابقة التي تناولت موضوع التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية، حيث تطرق كل باحث إلى دراسة هذا الموضوع من زاوية معينة وفي ظل التعديلات الدستورية السابقة، نوجز أهمها فيما يلي:

- الأستاذ محيد حديد، في كتابه لسنة 2008، الذي تناول موضوع التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري 1996 ومدى تأثيرها على استقلالية البرلمان.

- مزياني حميد، في أطروحته لنيل شهادة الدكتوراه سنة 2016، في دراسة مقارنة لآليات التشريع بالأوامر في الجزائر في ظل كل من دستور 1963، 1976، وتعديل 1996.

- ميمونة سعاد، في أطروحتها لنيل شهادة الدكتوراه سنة 2016، أين تناولت مجالات الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، والرقابة عليها في ظل دستور سنة 1996.

ولقد حاولنا من خلال هذه الدراسة الإلمام بأهم الأحكام المستجدة التي أضافها التعديل الدستوري الأخير فيما يخص سلطة التشريع بأوامر خاصة فيما تعلق بالرقابة المطبقة على الأوامر التشريعية في الحالتين العادية والاستثنائية.

7- أسباب اختيار هذه الدراسة:

تم اختيار الموضوع محل الدراسة بناء على أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

* الأسباب ذاتية: فتنتمل في الميول الشخصي لهذا الموضوع، والرغبة في التعمق في دراسته أكثر بعدما أن تناولناه كمجرد درس بسيط في المحاضرة، وذلك من أجل تكوين فكرة معمقة عن ما يحيط بجوانب هذا الموضوع.

- اهتمامنا الشخصي بدراسة المؤسسات الدستورية في الدولة، لاسيما ما تعلق بالمستجدات التي لها علاقة وطيدة بتخصص دولة ومؤسسات.

* وأما عن الأسباب الموضوعية: لاختيارنا موضوع هذه الدراسة لكونه يبقى من المواضيع القديمة في مجال البحث العلمي، والتي تجدد بتجدد الدستور، والتي تستدعي البحث في

المستجدات التي تطرأ على العمل التشريعي لرئيس الجمهورية، والأداء الرقابي للمؤسسات الدستورية الرقابية خاصة في ظل استحداث المحكمة الدستورية.

كما أن هذا الموضوع يبقى من مواضيع الساعة التي لطالما كانت ولا تزال محل بحث الأكاديميين، والتي أثارت اهتمام الباحثين وأصحاب التخصص من الناحية العملية.

8- صعوبات الدراسة:

ككل باحث أكاديمي، واجهنا بعض الصعوبات الطفيفة، والمتمثلة في ندرة الكتب التي تناولت بالدراسة جانب الرقابة الدستورية لكونها موضوع مستجد على الساحة القانونية، ولكن ذلك لم يحل دون حصولنا على المادة العلمية.

9- خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه، وتساؤلاتها الفرعية، حاولنا أن تكون خطة موضوع هذه الدراسة، ملمة بالموضوع من جميع نواحيه، أين قسمناه إلى فصلين كما يلي:

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، أين قسمناه لمبحثين، تناولنا في المبحث الأول: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية، في المبحث الثاني: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات الغير عادية.

الفصل الثاني: ضوابط التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية والرقابة عليها وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، وقسمناه بدوره إلى مبحثين، المبحث الأول بعنوان: الضوابط الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، بينما خصصنا المبحث الثاني للرقابة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر دائماً وفق التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفصل الأول
حالات التشريع بأوامر لرئيس
الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة
2020.

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل

الدستوري لسنة 2020

يتمتع رئيس الجمهورية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية بصلاحيات دستورية واسعة تدعم مركزه الدستوري من خلال اعتراف الدساتير المتعاقبة له من سنة 1963 إلى آخر تعديل دستوري لسنة 2020، من سلطات ووسائل تمكنه من التدخل في عمل السلطة التشريعية التي يتم من خلالها سن قواعد تشريعية تزامم البرلمان في المجال المحجوز له في جميع مجالات التشريع المخصصة للبرلمان وهو التوجه الذي كرسه المؤسس الدستوري في تعديل 2020 في المادة 142 منه، وهو ما يعرف بآلية التشريع بأوامر.

ولقد حدد المؤسس الدستوري الحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية اللجوء إلى سلطة التشريع بأوامر وحصرها في كل من الحالات العادية (المبحث الأول) والحالات الغير عادية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية

أنط المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2020 لرئيس الجمهورية، بأن يقوم مقام السلطة التشريعية في ممارسة الوظيفة التشريعية من أجل إصدار طائفة معينة من القوانين، في ظل ظروف اصطلح عليها بالحالات العادية، وذلك باللجوء إلى التشريع عن طريق آلية التشريع بأوامر، هاته السلطة أصيلة يستمدتها مباشرة من الدستور، حيث احتفظ بها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية منذ التعديل الدستوري لسنة 1996، دون الحاجة إلى تفويض من البرلمان¹، ولكنه لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة، بل حصر نطاق هاته الحالات في مجالات معينة، وفي فترة زمنية محددة، وأوردتها المادة 142 منه، وهي حالة غياب البرلمان (المطلب الأول)، أما الحالة الثانية تتعلق بإصدار مشروع قانون المالية، والتي نصت عليها المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان

إن رئيس الجمهورية لا يشرع بأوامر بصورة مطلقة، لأن الأصل أن سيادة إعداد القوانين والتصويت عليها في النظام الدستوري الجزائري، محجوزة للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان المتكون من غرفتين: المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، ولا يمكن التنازل عنها أو تفويضها لسلطة أخرى، وهو ما نصت عليه المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020²، إلا أنه ونظرا لاعتبارات معينة تتمثل في غياب البرلمان من ناحية، وفي قيام حالة الضرورة من ناحية أخرى، فقد خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة تمكنه من

¹ محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة-الجزائر، سنة المناقشة 2011-2012، ص 04.

² المادة 114 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري لسنة 2020، المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، ج.ر.ج. العدد 82، الصادرة بتاريخ 20/12/2020.

سن قواعد تشريعية تعادل القانون من حيث المرتبة¹، وهو ما اتجه إليه المؤسس الدستوري في التعديل الأخير، من خلال المادة 142 التي جاء فيها: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية..."، وبالتالي فقد حددت هذه المادة الحالات التي أجازت لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول)، أو خلال تواجده في عطلة برلمانية (الفرع الثاني)، على أن يقترن التشريع بأوامر في كلتا الحالتين بشرط العجلة.

الفرع الأول: تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
لقد خص المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني بحالة الشغور دون مجلس الأمة، ويقصد بحالة الشغور، انتهاء ولاية المجلس الشعبي الوطني قبل أن تنتهي عهده الطبيعية²، عن طريق آلية الحل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية³، وتتجسد الحالات التي يكون فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور، أولاً في لجوء رئيس الجمهورية إلى الحل الرئاسي للمجلس الشعبي الوطني، أو عند انحلال المجلس الشعبي وجوباً، ثانياً عند إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها⁴، هذه الحالة التي يكون الغرض من ورائها إنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قصد انتخاب مجلس جديد⁵، وإذا ثبت قيام إحدى هذه الحالات، تسند مسألة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية حسب ما ورد في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹ ليندة اونسي، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم القانونية في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، جامعة باتنة-الجزائر، تاريخ المناقشة 2014-2015، ص 209.

² جاء في المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهد مدتها خمس (05) سنوات،...."

³ ليندة أونيسي، المرجع نفسه، ص 211.

⁴ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة - الجزائر، تاريخ النشر 2021/09/10، ص 67.

⁵ مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلة العاشر، العدد الرابع، جامعة الجبالي بونعامة، خميس مليانة-الجزائر، د س ن، ص 326.

أولا/ حالات لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني

تعددت آراء فقهاء القانون الدستوري بين تعريفات واسعة، وأخرى ضيقة، بالنسبة لحق الحل، وبالمقابل نلاحظ احجام المؤسس الدستوري الجزائري عن وضع تعريف لهذا الحق.

ف نجد شبه إجماع بين الدارسين لهذا الموضوع حول مفهوم هذا الحق، أين عرفه البعض على أنه: "قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أي هو الإنهاء المعجل للفصل التشريعي"¹.

وعرفه البعض الآخر على أنه: "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية المقررة للنيابة، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي للمجلس"².

وفي الجزائر، ظهر حق حل المجلس الوطني -سابقا- في أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة سنة 1963³، ورجوعا إلى التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن المقصود من حل المجلس الشعبي الوطني، إنهاء حياته الطبيعية، قبل انقضاء عهده التشريعية المحددة دستوريا، والمقدرة بخمس (05) سنوات، وفقا لنص المادة 122 منه⁴، ما لم يتم تمديد هذه العهدة وفق الشروط المطلوبة.

ويتم اللجوء إلى الحل في حالة وجود خلاف بين الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية، أو من أجل إدخال تعديلات جوهرية على وضع الدولة من الناحية السياسية خاصة أو الاجتماعية أو الاقتصادية، أو بتغليب الحكومة والدفاع عنها في مواجهة البرلمان في حالة وجود خلاف بينهما⁵.

¹ رائد ناجي، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي للطباعة النشر والتوزيع والترجمة، القبة-الجزائر، سنة 2012، ط 01، ص 33.

² عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني الجزائري بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة- الجزائر، العدد 11، تاريخ النشر ماي 2007، ص 66.

³ انظر المادة 56 من دستور سنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر سنة 1963، الصادر في ج.ر العدد 64.

⁴ انظر المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ حجاج عثمان وبوحنية قوي، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة-الجزائر، العدد 19، سنة النشر جانفي 2018، ص 34.

ويأخذ حل المجلس الشعبي الوطني إحدى الصورتين: إما حله وجوبيا وفقا للمادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أو حل المجلس الشعبي الوطني بإرادة رئيس الجمهورية استنادا إلى المادة 151 منه، وكذا المادة 111 التي تحيلنا إلى إمكانية اللجوء إلى تطبيق أحكام المادة 151 السابقة، ويمكن تناول ذلك بشيء من التوضيح كما يلي:

01- الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني:

يقصد بالحل الوجوبي، ذلك الحل التلقائي الذي لا يخضع لجهة معينة، بل يقع تلقائيا وبقوة القانون، وهذا النوع من الحل ينطوي على خطورة كبيرة نظرا للسرعة التي يتم بها¹، وعادة ما يكون مصدره السلطة التأسيسية، لأننا نجد أن الدساتير التي تبنت صورة الحل الوجوبي، حددت هذه الحالات على سبيل الحصر.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، فإن حل المجلس الشعبي الوطني يكون وجوبيا استنادا إلى المادة 108 منه، والتي تنص على أنه: "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل وجوبا"².

فهذا الحل يقع تلقائيا، وبقوة القانون، متى لم يبدي المجلس الشعبي الوطني موافقته على مخطط برنامج عمل الحكومة من جديد، ولا يتوقف على قرار جهة معينة لإصداره، كما أنه يكون إلزاميا، لأن الدساتير تتولى طريقة توضيح إجراءاته، والآثار المترتبة عنه مسبقا.

وقد نظم المؤسس الدستوري الكيفية التي يتم بها تعيين الحكومة، ودور المجلس الشعبي الوطني في هذه العملية، في المواد من 103-105-110 من تعديل 2020³، وبمقتضاها

¹ رائد ناجي، المرجع السابق، ص 64.

² يقدم الوزير الأول، أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، في حالة ما إذا لم يتم الموافقة على مخطط/ برنامج عمل الحكومة، حسب الحالة، ليعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا/ رئيس حكومة، حسب الكيفيات نفسها، بعد هو الآخر مخطط/ برنامج عمل الحكومة من جديد، ثم يتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني وفقا لنفس الاجراءات السابقة، وفي حالة عدم حصوله على موافقة هذا الأخير يحل وجوبا، للاستزادة راجع المواد 107-110 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ انظر المادة 103-105-110- من التعديل الدستوري لسنة 2020.

يقع الحل على من يقود الحكومة بموجب أحكام المادة 108، متى ماتوافرت إحدى الحالتين التاليتين:

أ- في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، المقدم من طرف الوزير الأول المعين للمرة الثانية، من طرف رئيس الجمهورية، حسب الكيفيات الواردة في المادة 105 من التعديل الدستوري، عقب تقديم الحكومة التي قبلها استقالتها بموجب الفقرة الأولى من المادة 107 من التعديل الدستوري¹.

ب- في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج رئيس الحكومة، الذي تم تعيينه من جديد، من قبل رئيس الجمهورية، حسب الكيفيات الواردة في المادة 110 من التعديل الدستوري، عقب استقالة الحكومة التي رفض المجلس الشعبي الوطني برنامجها².

وفي هاتين الحالتين، إذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة للمرة الثانية، فإنه ينحل وجوبا³، وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري اعتمد الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني في علاقته الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، سواء عند عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة التي يقودها الوزير الأول، أو عدم الموافقة على برنامج الحكومة التي يقودها رئيس الحكومة-حسب الحالة- للمرة الثانية على التوالي⁴.

وعلى إثر ذلك يدخل المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور، إلى غاية تجديد انتخابه في أجل أقصاه ثلاثة أشهر حسب الفقرة الثانية من المادة 108 السالفة الذكر، فإذا ما توافر

¹ نصت المادة 107 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة.

- يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها".

² نصت المادة 110 في فقرتها 03 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "يعرض رئيس الحكومة في كل الحالات.....، ثم يقدمه للبرلمان حسب الشروط المنصوص عليها في المواد 106 (الفقرات الأولى و03 و04)، و107 و108".

³ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان- الجزائر، سنة 2015-2016، ص 131.

⁴ عفاف لعقون، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة-الجزائر، المجلد السادس، العدد 04، ديسمبر 2021، ص 1156.

عنصر العجلة في مسائل تستوجب التشريع خلال هذه الفترة، حق دستوريا لرئيس الجمهورية ممارسة سلطته التشريعية عن طريق الأوامر.

02- الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية:

تمسك التعديل الدستوري لسنة 2020، بما جاء في الدساتير الجزائرية السابقة فيما يتعلق بمنح رئيس الجمهورية حق ممارسة حل المجلس الشعبي الوطني بإرادته المنفردة متى رأى ذلك مناسباً¹، وذلك ما أكدته المادة 151 من التعديل الدستوري 2020 والتي تنص على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني...."، فرئيس الجمهورية يمارس حق الحل كسلطة تحكيم في حالة قيام نزاع واحتدامه، بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، ونظرا لما قد يترتب عليه من عواقب تهدد استقرار النظام السياسي للبلاد، فيتدخل بحل المجلس الشعبي الوطني²، بعد أن يقوم بالاستشارات اللازمة.

ولقد منح المؤسس الدستوري في تعديل 2020، حالتين يلجأ فيهما رئيس الجمهورية لإعمال سلطته التقديرية في اتخاذ قرار حل المجلس الشعبي الوطني، دون أن يقيد بشروط معينة يلتزم بها في استعمال هذا الحق:

- الحالة الأولى: جاء النص عليها صراحة في صلب المادة 151 السالفة الذكر، والتي استهلّت بقولها: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني...". بحيث يمكن القول أن المؤسس الدستوري من خلال نص هذه المادة، لم يقيد سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، وإنما تركها تقديرية لهذا الأخير، كما لم يلزمه بتعليل قرار الحل.

¹ بوعلام بن سماعيل، صور حل المجلس الشعبي الوطني في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، مجلة صوت القانون، جامعة الجبالي بونعامه خميس مليانة-الجزائر، المجلد الثامن، العدد خاص 2022، تاريخ النشر 31 مارس 2022، ص 476.

² نفس المرجع، نفس الصفحة.

- **الحالة الثانية:** تضمنتها 111 في فقرتها السابعة من نفس التعديل، والتي خولت لرئيس الجمهورية الحق في اللجوء إلى تطبيق أحكام المادة 151 المذكورة سابقا، في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة المقدمة من قبل الحكومة¹.

فالمؤسس الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية، سلطة تقديرية للمفاضلة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وذلك بعد رفض هذا الأخير التصويت على الثقة التي يتقدم بها الوزير الأول عقب البيان السنوي للسياسة العامة لحكومته، حيث يقدم على إثر ذلك استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي خول له الدستور إمكانية التضحية بالمجلس الشعبي الوطني عن طريق اللجوء إلى حل هذا الأخير، قبل قبول الاستقالة للحفاظ على الحكومة².

وعليه يمكن القول أن التعديل الدستوري لسنة 2020، حافظ على السلطة الشخصية لرئيس الجمهورية في حق حل البرلمان، وهذه السلطة غير قابلة للتفويض³، والغاية من هذا الحل هو المحافظة على حسن سير المؤسسات والسلطات وإعادة التوازن بين الهيئات الدستورية، إذا ما تم استعماله في الغرض الذي وجد من أجله، لأن استعماله في غير موضعه يجعل كيان المجلس الشعبي الوطني مهددا بالزوال، ويجعل السلطة التشريعية غير مستقرة من الناحية الوظيفية متى ما تحقق شغور المجلس الشعبي الوطني، مما يجعل اختصاصاتها الدستورية غير كاملة⁴، فينعكس ذلك على مجالها التشريعي، بحيث تنتقل اختصاصات التشريع بصفة مؤقتة واستثنائية إلى رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر، وذلك ما يثبتته الجانب العملي، أين نجد أن رئيس الجمهورية الحالي، قرر حل المجلس الشعبي الوطني ودعى إلى إجراء انتخابات تشريعية مبكرة لسنة 2021، على إثر الأحداث الأخيرة التي جاء بها الحراك الوطني، أصدر خلال فترة شغوره الممتدة ما بين تاريخ

¹ لتفاصيل أكثر، انظر المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² عائشة دويوي، حل البرلمان في الجزائر (دراسة مقارنة)، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم-الجزائر، المجلد 03، العدد 02، تاريخ النشر 2020/01/01، ص 56.

³ انظر المادة 96 فقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ نقلا عن احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 63.

إعلان الحل الموافق لـ 10 مارس 2021، والتاريخ الذي تقرر بموجبه تحديد موعد إجراء الانتخابات التشريعية المسبقة الموافق لـ 12 جوان 2021، تسعة أوامر تشريعية¹.

ثانيا/ إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها:

أشارت المادة 151 من التعديل الدستوري 2020 إلى أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها...".

ما يعني أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة له الحق في اختيار أحد الإجرائين، باعتبار أن له السلطة التقديرية في تقرير ذلك، لأن النص الدستوري كان واضحا بشأن التمييز بين حالة حل المجلس الشعبي الوطني، وحالة إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، غير أن تماثل النتائج المؤدية إلى إنهاء العهدة النيابية في كلتا الحالتين، لا يعني تماثل وحدة الإجراء، لأنها تتأتى من إجرائين مختلفين²، فلو كان الاجرائين متماثلين، لما نص المؤسس الدستوري على كلا الحالتين معا، ولأبقى على سلطة رئيس الجمهورية في الحل الرئاسي باعتباره يؤدي بلا شك إلى حل المجلس القديم فور انتخاب المجلس الجديد.

والملاحظ أيضا أن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على الأحكام التي تؤدي إلى إجراء الانتخابات التشريعية المسبقة، ولكن يبدو جليا أنها تختلف عن تلك الأسباب المتعلقة بحل المجلس الشعبي الوطني، ولكننا نجد أن لجوء رئيس الجمهورية إلى إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، إنما يتم ضمنا عن التمهيد لحل البرلمان القائم، وفي كلتا الحالتين يكون الحل بناء على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

وإذا كان تقرير إجراء انتخابات مسبقة لا يؤثر على المجلس القائم لأنه يستمر في ممارسة وظائفه بصفة انتقالية إلى غاية تاريخ الحل الفعلي، حسب ما نصت عليه صراحة

¹ الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان:

https://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/publications/recueil/multimedia-intervention-pdf-16.pdf. تاريخ الإطلاع: 2023/04/02 ، ساعة الإطلاع 21:42

² دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، جامعة باتنة- الجزائر، سنة 2011-2012، ص 145.

المادة 224 من الأحكام الانتقالية الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020¹، إلا أن قرار حل المجلس ينتج أثره فوراً بحيث يصير المجلس الشعبي الوطني شاغراً من يوم صدور هذا القرار، وإلى غاية انتخاب المجلس الجديد في مدة أقصاها ثلاثة أشهر، أجاز الدستور خلالها لرئيس الجمهورية التدخل لممارسة سلطته التشريعية بأوامر²، علماً أن تقرير هذه الحالة يخضع لنفس الإجراءات التي تطبق على اتخاذ قرار الحل، كما أن القيام بإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، يعد هو الآخر من قبيل الحالات التي تخول لرئيس الجمهورية حق التدخل وممارسة التشريع بأوامر.

الفرع الثاني: تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر خلال العطلة البرلمانية

تتجسد الحالة الثانية لغياب البرلمان في حالة العطلة البرلمانية، فالبرلمان لا يظل منعقداً بصفة طيلة أيام السنة وإنما عهد إليه المؤسس الدستوري بأوقات راحة محددة دستورياً، حيث نصت المادة 138 من الدستور على أنه: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو".

فالبرلمان وعند ممارسته لوظائفه، لا ينعقد بصورة دائمة، بل له دورة عادية مدتها عشرة أشهر، معلومة البداية والنهاية³، ما يعني في الحالة العادية أن المدة المتبقية من السنة، والممتدة بين شهري جويلية و أوت، هي التي تمثل العطلة البرلمانية.

هذا ويمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بموجب طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة،

¹ نصت المادة 224 من الأحكام الانتقالية في التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "تستمر المؤسسات والهيئات التي طرأ على نظامها القانوني في هذا الدستور تعديل أو إلغاء، في أداء مهامها إلى غاية تعويضها بالمؤسسات والهيئات الجديدة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ نشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية".

² فاطمة الزهراء صنور، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس-الجزائر، المجلد 05، العدد 02، سنة 2019، ص 86.

³ عفاف لعقون، المرجع السابق، ص 1158.

حسب الحالة، أو بموجب طلب من ثلثي (3/1) أعضاء المجلس الشعبي الوطني¹، وهذا ما أكدته المواد: 04 و 05 من القانون العضوي رقم 12-16²، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ما يجعل المدة الباقية للعتلة البرلمانية تنقلص إلى أقل من مدة شهرين، عملاً بأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري، هذه المدة الباقية من العتلة البرلمانية، هي التي يمارس فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع بموجب أوامر³، وكل ممارسة له خارج الآجال المذكورة تكون غير مشروعة وتشكل اعتداءً صارخاً على الدستور وعلى صلاحيات البرلمان الواردة فيه⁴.

ومرد ذلك إلى أنه قد تطرأ بعض الظروف التي لا تحتمل التأجيل إلى غاية انتهاء عتلة البرلمان والتي تستدعي تدخل عاجل للبرلمان لمعالجتها معالجة تشريعية سريعة⁵، تستدعي من رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى التشريع بأوامر بدلاً من استدعاء البرلمان وذلك لكون هذا الإجراء يتطلب وقتاً وإجراءات مطولة، بينما المسائل المطروحة تحتاج المعالجة السريعة والعاجلة⁶.

ويوضح الواقع العملي أن رئيس الجمهورية أصدر أربعة (04) أوامر تشريعية خلال العتلة البرلمانية لسنة 2021، تمثلت فيما يلي⁷:

¹ جمال بن سالم و رزيقة عباد، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 16-01، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة لونيبي البلدية-الجزائر، علي المجلد 05، العدد 02، سنة النشر 2020، ص 1653.

² القانون العضوي رقم: 12/16 المؤرخ في 25/08/2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الصادر بموجب ج.ر العدد 50، المؤرخة في 28/08/2016.

³ فريد تيغيوات وداود منصو، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالات العادية وفق التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والمصري لسنة 2019 (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة-الجزائر، المجلد 15، العدد 03، سنة 2020، ص 345.

⁴ فريد تيغيوات وداود منصو، نفس المرجع، ص 345.

⁵ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 70.

⁶ جمال بن سالم و رزيقة عباد، المرجع نفسه، ص 1653.

⁷ نقلاً عن حصيلة الدورة البرلمانية لسنة 2021-2022، المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان، الموقع الإلكتروني السابق تاريخ الإطلاع: 2023/04/02، ساعة الإطلاع 22:12.

* الأمر رقم 21-10 المؤرخ في 25 أوت سنة 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام الأمر رقم 21-01، المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

* الأمر رقم 31-13 المؤرخ في 22 أوت سنة 2021، يعدل ويتمم بعض أحكام القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية.

* الأمر رقم 21-11، المؤرخ في 25 أوت سنة 2021، المتمم للأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

* الأمر رقم 21-12، المؤرخ في 25 أوت سنة 2021، المتعلق بالتدابير الاستثنائية لفائدة المستخدمين والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطا لحسابهم الخاص، المدنيين باشتراكات الضمان الاجتماعي.

لكن الإشكال الذي يثار هنا، هو عدم تحديد المؤسس الدستوري لمجال التشريع عن طريق الأوامر في الحالات السالفة الذكر، خاصة وأنه يستخلف البرلمان في حالة غيابه ويشرع في مجاله الأصلي، فبالرجوع إلى أحكام المادة 142 من الدستور، نجد أنها نظمت الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أمر، بينما لم تحدد مجال القانون الذي يمكن أن يمارس فيه هذه السلطة، حيث أوردت النص بصيغة عامة "يشرع بأوامر"، بينما حصر المؤسس الدستوري مجالات القانون التي يشرع فيها البرلمان في كل من المادة 139 التي تخص مجالات التشريع بقوانين عادية، وكذا المادة 140 التي نظمت مجالات التشريع بقوانين عضوية، ما يعني أن اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر تشمل فئتي القوانين العادية والعضوية¹، وهو الأمر الذي فصل فيه الواقع العملي، حيث نجد أنه تم إصدار

¹ عبد العزيز برقوق، القيود الدستورية على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر (وفق للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة-الجزائر، المجلد 06، العدد 03، سنة النشر ديسمبر 2022، ص 199-200.

القانون العضوي رقم 21-01 المتعلق المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، في فترة شغور¹.

مما تقدم يتضح من خلال ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أن رئيس الجمهورية يمكن أن يحل أصالة محل البرلمان في التشريع عن طريق الأوامر في الفترة التي يكون فيها البرلمان غائبا بسبب شغور الغرفة الأولى، أو في حالة العطلة البرلمانية وفق شروط معينة والتي سنتناولها بالدراسة ضمن القيود.

المطلب الثاني: إصدار رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر تشريعي

يعتبر قانون المالية أداة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، وبهذا الشكل يحدد بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل الموارد والنفقات المخصصة لسير المرافق العمومية والمشاريع الانمائية²، لذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة الاختصاص الأصيل والسيادة الكاملة في إصدار التشريعات التي تنظم وتضبط قوانين المالية العامة، ويتبلور ذلك من خلال دور البرلمان في مجال قوانين المالية التي ترسخ في النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية³، إلا أن هنالك بعض الأسباب التي تضعف من دور البرلمان في مجال قوانين المالية بصورة تجعل من رئيس الجمهورية باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية يتدخل لإصدار التشريع المالي بموجب أمر (الفرع الأول)، وفق خصوصيات معينة تفرضها عليه طبيعة الأمر (الفرع الثاني).

¹ القانون رقم 21-01، الصادر بتاريخ 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب ج.ر. العدد 18، المؤرخة بتاريخ: 10 مارس سنة 2021.

² نور الدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة باتنة-الجزائر، عدد 16، سنة النشر: جوان 2017، ص 207.

³ نور الدين رداد، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة-الجزائر، سنة 2005-2006، ص 98.

الفرع الأول: أسباب التشريع بأوامر في مجال قانون المالية

من المسلم به في الدول الديمقراطية أنه لكي يتحول مشروع الميزانية إلى قانون واجب التنفيذ يجب سنه من طرف البرلمان، باعتبار أنه يؤثر مباشرة على حقوق الأفراد¹، والتي تظهر سيادة البرلمان من خلال قيامه بوضع القواعد العامة التي حددها له المؤسس الدستوري كأصل عام²، ولكن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكتف بتقليص مهام البرلمان في سن قانون المالية، حيث تتمحور في المناقشة والمصادقة التي تخضع لمجموعة من القيود، بل ألزمه بالمصادقة على قانون المالية في مدة لا تتجاوز (75) يوما³، إلا أنه وحفاظا على المصالح المالية للدولة سمح للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتدخل في هذا المجال⁴، إذا لم يصادق البرلمان على قانون المالية في هذه المدد بحيث يتدخل رئيس الجمهورية وينتقل الاختصاص التشريعي إليه بإصدار هذا القانون وفق أمر⁵، بناء على المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تنص على أنه: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

أولا/ مباشرة البرلمان للتشريع في المجال المالي كقاعدة عامة:

من ضمن الاختصاصات التشريعية للبرلمان المؤطرة دستوريا، الحق الممنوح للبرلمان بالتشريع بقوانين عضوية في عديد المجالات، وفي إطار الاختصاص المالي نجد المؤسس الدستوري الجزائري، جعل تنظيم قانون المالية كإطار عام يكون بموجب قانون عضوي بجعل

¹ خدوجة خلوفي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور لسنة 2016، جامعة البويرة، الجزائر، العدد 06، سنة النشر جوان 2016، ص 144.

² مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، سنة النشر 2010/04/15، ص 08.

³ خدوجة خلوفي، المرجع نفسه، ص 144.

⁴ جمال غريسي والعيد غريسي، مظاهر تدخل ورقابة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي-الجزائر، جامعة سوسة-تونس، سنة النشر 2019/12/28، ص 10.

⁵ خدوجة خلوفي، المرجع نفسه، ص 144.

الدور التشريعي فيه من اختصاص البرلمان¹، من خلال المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث نصت صراحة على ذلك في المطة السادسة منه، والتي جاء فيها:

" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:؛

- القانون المتعلق بقوانين المالية....."².

وفي نفس السياق، فإن المؤسس الدستوري منح حق اعتماد الميزانية العامة للدولة سواء السنوية أو التكميلية، و إقرارها لاختصاص السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان³، وهو ما تضمنته المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في المطة 12 منه، حيث نصت على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور لا سيما:

- ؛ 12- التصويت على قوانين المالية ". .

وبالرجوع إلى أحكام الفقرة الأولى من المادة 146 من تعديل 2020، نجد بأن المؤسس الدستوري قيد البرلمان بالتصويت على مشروع قانون المالية المقدم من قبل الحكومة، بمدة زمنية معينة، تسري من تاريخ إيداع المشروع لديه، حيث جاء فيها: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه".

ويفهم المخالفة فإن البرلمان هو الذي يناقش أصلا مشروع قانون المالية ويصادق عليه وجوبا خلال ذلك الأجل، وإلا رفع يده عليه بنص الدستور⁴، لتنتقل مباشرة سلطة إصداره إلى رئيس الجمهورية.

¹ عبد الرؤوف مسعودي، التوزيع الدستوري للإختصاص المالي بين السلطين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية، مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، جامعة الجزائر1، العدد 05، سنة النشر2018، ص 161.

² انظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ عبد الرؤوف مسعودي، المرجع نفسه، ص 162.

⁴ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013، ص 200.

وتأكيدا للطابع الخاص للتصويت على قانون المالية، تولى القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تفصيل هذه المهلة الزمنية طبقا للمادة 44 منه، حيث منح مدة سبعة وأربعون (47) يوما للمجلس الشعبي الوطني، وعشرون (20) يوما لمجلس الأمة، وثمانية (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء¹.

ما يلاحظ بأن القانون العضوي قنن المهلة المحددة لمناقشة قانون المالية على مستوى الغرفتين، وكذا آجال التصويت عليه، ولم يترك مجالاً للشك والتأويل، وهذا يعني أن التشريع في المجال المالي يُفقد البرلمان اختصاصه في هذا المجال، عند عدم احترامه الآجال الدستورية المحدد سلفاً.

ثانياً/ : مباشرة رئيس الجمهورية للتشريع بأمر في المجال المالي كاستثناء

لم يترك المؤسس الدستوري سلطة البرلمان في المصادقة على قانون المالية مطلقة، بل قيدها من حيث الزمن بأجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوماً، يحتسب من تاريخ إيداع المشروع لديه، كما جاء واضحاً في الفقرة الأولى من المادة 146 من التعديل الدستوري، وذلك نظراً للطبيعة الخاصة لقانون المالية، وذلك نظراً لطبيعة الاستعجال التي تتطلبها أموال الدولة، وتقادياً لتعطيل المرافق العمومية من السير الحسن لأداء مهامها².

وفي حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع القانون المودع لديه من قبل الحكومة، خلال الآجال المحددة في الدستور، فإن المؤسس الدستوري خول لرئيس الجمهورية بقوة القانون، سلطة اللجوء إلى إصدار قانون المالية بموجب أمر³، وذلك تطبيقاً لأحكام

¹ فاطمة الزهراء صنور، المرجع السابق، ص 88.

- راجع في ذلك أيضاً المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² حسين فريجة، "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية" هل تحتاج لإعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، العدد 06 جامعة محمد بوضياف المسيلة-الجزائر، سنة 2009، ص 25.

³ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 200.

الفقرة الثانية من المادة 146 من التعديل الدستوري، حيث جاء فيها: ".... وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر". إن هذه الفقرة جاءت في الحقيقة لتؤكد على أن إصدار رئيس الجمهورية لمشروع الحكومة بأمر، ما هو إلا استثناء وليس قاعدة عامة، لأن ممارسة هذا الاستثناء مرتبط كما هو ظاهر في نص المادة بفكرة تأخر البرلمان في وضع قانون المالية في الأجل المحدد له مسبقا¹، وذلك ما ورد أيضا في القانون العضوي رقم 16-12 في الفقرة الأخيرة من المادة 44 منه، والتي نصت على ذلك بقولها: "..... في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان، خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية"².

وعليه فإنه وعلى عكس القاعدة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 146 من تعديل 2020، يتدخل رئيس الجمهورية بموجب السلطة الممنوحة له بموجب الدستور، ليتولى إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

الفرع الثاني: خصائص الأوامر التشريعية المتضمنة إصدار قانون المالية

تتميز الأوامر التشريعية التي يتم إصدارها من قبل رئيس الجمهورية، في مجال قانون المالية بمجموعة من الخصائص الموضوعية والشكلية، نوجزها فيما يلي:

01/ الخصائص الشكلية:

يستطيع رئيس الجمهورية أن يمارس سلطة إصدار قوانين المالية دون اتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية معينة، فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر من قبل رئيس الجمهورية، ولا أن تتخذ في مجلس الوزراء، أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى³، مثلما هو الحال بالنسبة لباقي القوانين.

¹ مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المرجع السابق، ص 11.

² انظر المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

³ أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان-الجزائر، سنة 2007-2008، ص 13.

02/ الخصائص الموضوعية:

إن سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في المجال المالي لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية الذي لم تتم المصادقة عليه، وهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة، لأن المؤسس الدستوري وفقا لتعديل 2020 حدد قالب الذي يأخذه العمل التشريعي لرئيس الجمهورية من خلال الفقرة الثانية من المادة 146 منه، ألا وهو "الأمر"¹.

- وفقا للمراجعة الدستورية الأخيرة، فإن رئيس الجمهورية يمارس اختصاص التشريع المالي بوصفه اختصاصا أصيلا ممنوحا له بشكل دائم لا يحتاج إلى فيها إلى تفويض من قبل البرلمان².

- ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية، إنما هي واجب والتزام دستوري يقع عليه في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الآجال المحددة، وهذا يرجع ارتباطه بالمصلحة العامة، وخطورة الآثار التي قد تتجم عن عدم تواجد قانون المالية، كما أن المؤسس الدستوري لم ينص على الأجل الذي يجب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية³.

- يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية كاملا كما هو، دون انقاص أو تعديل.

- إن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية المتعلق بقانون المالية، لا يعرض على البرلمان للموافقة عليه كي يكتسب صبغة القانون - كشأن الأوامر الأخرى- التي وإن صدرت تظل يطلق عليها أوامر ولا تكتسب صفة القانون بالمعيار الشكلي حتى يوافق عليها البرلمان، بل إن الأمر المتعلق بقانون المالية يكتسب صفة القانون بقوة النص الدستوري والعضوي⁴، وذلك ماسيتم تناوله بالدراسة في الجزء الخاص بالرقابة البرلمانية.

¹ أحمد بركات، المرجع السابق، الصفحة 13.

² عفاف لعقون، المرجع السابق، ص 1162.

³ أحمد بركات، المرجع السابق، ص 14.

⁴ سمير شعبان واحمد غراب، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة-الجزائر، العدد 07، سبتمبر 2015، ص 114.

إن الواضح من التعديل الدستوري الأخير المادة 146 منه، أن المؤسس الدستوري أقر حق رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الأوامر لإصدار قانون المالية كاستثناء من الأصل، في حالة فوات آجال المصادقة عليه، وذلك تجنباً لحرمان الدولة من ميزانيتها العامة، وما يترتب عنه ذلك من تعطيل لتنفيذ السياسة المالية والاقتصادية وحسن سير مرافقها العامة بانتظام واطراد، باعتبار أن قانون المالية ترجمة عملية للتقديرات السنوية التي أعدتها الحكومة لتسيير مختلف القطاعات الوزارية، وهذا ما جعل المؤسس الدستوري يتدارك احتمالية رفض إصدار قانون المالية، ما يرجح كفة السلطة التنفيذية ويفرض هيمنتها من جديد في المجال المالي.

كما تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري لم يستثنى من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة ثبوت شغور منصب رئيس الجمهورية، بموجب أحكام المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹، من إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

وعليه نستنتج ما سبق، أن المادة 142 من نفس التعديل، تعتبر القاعدة العامة للأوامر التشريعية، في حين أن المادة 02/146 منه، تعتبر قاعدة خاصة فقط بالأوامر التشريعية التي محلها إصدار قانون المالية.

¹ راجع في ذلك أحكام المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

المبحث الثاني: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات غير العادية

تعيش الدولة في الوضع الطبيعي استقرارا وسيرا عاديا لمؤسساتها، غير أنه قد تطرأ عليها بعض الأوضاع الغير طبيعية، والتي تؤدي إلى تهديد وجودها واستمراريتها وأمنها، وقد تتسبب بالمساس بمصالح الدولة الحيوية وأمنها العام، فتحول دون سير مؤسساتها سيرا عاديا منتظما، تدفعها إلى التخلي بصفة مؤقتة عن مبدأ المشروعية التي يصعب تطبيقها في ظل الظروف العادية، واللجوء إلى التدابير الاستثنائية التي تتطلب تدخلا سريعا من السلطة التنفيذية.

وهذا ما جعل المؤسس الدستوري الجزائري يحذوا حذو المؤسس الدستوري الفرنسي، بالنص على الظروف الاستثنائية عبر كل الدساتير المتعاقبة وصولا إلى آخر تعديل لسنة 2020، هذا الأخير الذي حدد الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية في الظروف الغير العادية، باعتباره سلطة ضبط إداري، وله الحق في مواجهة هذه الظروف عبر حق إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية¹، وذلك عن طريق إصدار التشريعات الضرورية، لمجابهة هذه الأزمات بدلا من البرلمان، هذه الحالة نظمها المؤسس الدستوري في المادة 98 منه، (المطلب الأول)، ويمكن فيها رئيس الجمهورية من ممارسة بعض السلطات الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تنظيم الحالة الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

لقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على الحالات الاستثنائية التي يترتب عنها الخروج عن قواعد المشروعية العادية، لمواجهة الظروف الغير العادية التي قد تمر بها البلاد، في الباب الثالث من التعديل الدستوري لسنة 2020، المنظم للسلطات الثلاث في الدولة، حيث جاء النص عليها ضمن الفصل الأول الخاص برئيس الجمهورية، تحت عنوان الحالات الاستثنائية، هذه الحالات تناولتها المواد في المواد من 97 إلى 102 منه، وتتمثل في حالة الحصار، حالة الطوارئ، والحالة الاستثنائية، وحالة الحرب، غير أن المؤسس الدستوري بناء على أحكام المادة

¹ فوزي دبوشة، المحكمة الدستورية في الجزائر (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 ومختلف النصوص التشريعية-دراسة مدعمة بالتشريعات المقارنة)، بيت الأفكار، الدار البيضاء-الجزائر، سنة النشر 2023، ص.ص 134-135.

142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أحالنا وعلى سبيل الحصر، إلى إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 98 دون سواها. ولقد وردت الصياغة القانونية للحالة الاستثنائية في أول دستور جزائري لسنة 1963، في المادة 59 منه، ثم أوردتها مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة¹، ونظمها التعديل الدستوري لسنة 2020 تنظيما واضحا ومستقلا²، أين تضمنتها المادة 98 منه (الفرع الأول)، كما أوجبت شروطا خاصة لإقرار هذه الحالة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للحالة الاستثنائية

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية، ابتداء من دستور 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020، نجدها نصت على الظروف الاستثنائية، ولكنها بالمقابل لم تعرف الحالة الاستثنائية، وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020، نجده نظم الحالة الاستثنائية، وجعل هذه الحالة

¹ جاء في المادة 59 من دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر لسنة 1963، ج. ر العدد 64، مايلي: " في حالة الخطر الوشيك الوقوع، يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ اجراءات استثنائية، قصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية، ويجتمع المجلس لوطني بكامل أعضائه".

- ونصت المادة 120 من الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، المتضمن اصدار دستور 1976، الصادر بموجب ج. ر العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر سنة 1976، على أنه " إذا كانت البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها أو على استقلالها، أو على سلامة ترابها، يقرر رئيس الجمهورية لحالة الاستثنائية".

- بينما صيغتها الحالة الاستثنائية في المادة 87 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، الصادر بموجب ج. ر العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989، كما يلي " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم، يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية و استقلالها أو سلامة ترابها".

وهو نفس ماجاء في المادة 93 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر، عدد 76، المؤرخة في 08/12/1996.

² بالرجوع إلى القانون رقم 16-01 المؤرخ 06 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب ج. ر العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، نجده نظم الحالات الاستثنائية في الباب الثاني تحت عنوان "تنظيم السلطات، الفصل الأول: السلطة التنفيذية، المواد من 105 إلى 111.

تتوسط بين حالتي الحصار والطوارئ، وحالة الحرب من حيث الخطورة¹، بحيث أفرد أحكامها في نص مستقل عن كلتاهما.

أولا/ تعريف الحالة الاستثنائية

جاء في نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مايلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها...".

إن تأصيل نظرية الظروف الاستثنائية، يعود إلى القضاء الفرنسي، إلا أنه لم يرق على الرغم من ذلك بوضع تعريف محدد لها، أو لحالتها أو بوضع معيار عام لها، كما أن القضاء الإداري عزف عن تعريفها، نظرا لأن فكرة الظروف الاستثنائية واسعة ومرنة ومتغيرة بحسب الظروف². ولقد حاول المؤسس الدستوري أن ينظم الحالة الاستثنائية منذ دستور 1963، دون أن يعرفها، حيث نص في مادته 59 على أنه: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع، يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية، قصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية،...."، ولكنه أوردها في صياغة عامة تنطوي على نوع من الغموض³، وأبقى على الصياغة ذاتها في الدساتير اللاحقة.

ولقد أشار إليها لأول مرة القضاء الإداري الجزائري، في القضية التي فصلت فيها الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (سابقا) بتاريخ 20 جانفي سنة 1967، بين الصندوق المركزي لإعادة تأمين التعاضديات الفلاحية، ووزارة الفلاحة و الإصلاح الزراعي⁴.

¹ كمال مصطفى وعلي معزوز، تنظيم الحالات الاستثنائية في التعديل الدستوري 2020 بين التقييد والفعالية، مخبر الدولة والاجرام- معارف- المنظم مقارنة قانونية وحقوقية بأبعاد اقتصادية واجتماعية، جامعة البويرة-الجزائر، المجلد 16، العدد 02، تاريخ النشر 2021/12/31، ص 230.

² كمال مصطفى وعلي معزوز، المرجع نفسه، ص 223.

³ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002، ص 454.

⁴ نجاح غربي، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02-الجزائر، سنة 2015-2016، ص 18.

ولكن من الناحية الفقهية، فقد حظيت الحالة الاستثنائية باهتمام كبير لدى رجال فقه القانون العام، أين حاول العديد منهم وضع تعريف اصطلاحى لحالة الضرورة، أو ما اصطلح على تسميتها بالظروف الاستثنائية، لكن الأمر لم يكن سهلا نتيجة لكثرة الأفكار، بحيث تنوعت هذه المفاهيم بحسب تنوع تطبيق هذه الحالة، وهو ما عبر عنه الأستاذ (Delolve) بقوله: " إنه من الصعب إعطاء تعريف جامع لهذه النظرية، لأنها تتعلق في أكثر من الأحيان بظرف أو مسألة خاصة"¹.

ولقد حاول الفقه الإداري تحديد معنى الضرورة، أو الظروف الاستثنائية، وهو ما تطرق إليه الفقيه (Vedel) حيث عرفها على أنها: "وضعية غير عادية وخطيرة، تحتم ضرورة التدخل السريع لأجل الحفاظ على المصلحة العامة لعجز القواعد العادية عن معالجتها"².

وفي الفقه الدستوري، هنالك من عرفها بأنها: "نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، يخول للسلطة المختصة (السلطة التنفيذية)، اتخاذ كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها في القانون، بهدف حماية أراضي الدولة وبحارها وأجوائها كلا أو جزءا، ضد الأخطار والعدوان"³.

كما عرفت على أنها: "الحالة التي تعلن بصفة مؤقتة، استنادا إلى خطر داهم يحدق بالوطن، فتخلع صفة المشروعية على أعمال السلطة التنفيذية التي تملئها الظروف الاستثنائية، مع وجوب ألا تتجاوز هذه الأعمال القدر الذي تستلزمه الظروف المذكورة"⁴.

ويعرف الأستاذ (عبد الله بوقفة) الحالة الاستثنائية على أنها: "أحد الإبداعات الدستورية الحديثة لمواجهة الأحداث المستجدة التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في ذات المجتمع، ويتأتى

¹ نجاح غربي، المرجع السابق، ص 20.

² نفس المرجع، ص 21.

³ براهيم يامة، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، سنة المناقشة 2014-2015، ص 197.

⁴ نجاح غربي، المرجع السابق، ص 22.

ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم الذي ليس بوسعه حماية نظام وأمن و وحدة الدولة¹.

فالواضح أن مفهوم الظروف الاستثنائية، أو ما يعرف بالحالة الاستثنائية، يدور معناها حول وقائع وأخطار وقعت أو توشك أن تقع، تصيب بوقوعها مصالح حيوية في البلاد كمؤسساتها الدستورية، مما يؤدي إلى المساس باستقلالها وسلامة ترابها، بحيث يتعذر معها مواجهة هذه الظروف بتطبيق القواعد القانونية العادية.

من خلال ما سبق، يتضح أن هنالك اختلافا جليا في التعاريف الفقهية للحالة الاستثنائية، وذلك راجع إلى كونها فكرة مرنة وواسعة ومتغيرة بحسب الظروف المحيطة بها، وهذا ماجعل مفاهيمها تتباين، لذلك عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى تنظيم مسألة الحالة الاستثنائية في المادة 98 منه، دون أن يعطي مفهوما واضحا وصريحا لهذه الحالة، حيث أوردها بصفة عامة تتطوي على نوع من الغموض، كما أن النص على الحالة الاستثنائية في مادة مستقلة، إنما هو دليل على خطورة هذه الحالة وما ينجر عنها من تدابير مقارنة بحالتي الطوارئ، لذلك ترك مسألة تقدير خطورتها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ثانيا/ سلطة رئيس الجمهورية في تقرير الحالة الاستثنائية

لقد سبق القول بأن المؤسس الدستوري لم يحدد ماهية الحالة الاستثنائية، ولكنه بالمقابل ترك مسألة تفسيرها وتقديرها من صلاحيات رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي خول له الدستور اتخاذ تدابير استثنائية²، بوصفه يجسد الدولة، ووحدة الأمة، وممثلا للشعب، وحاميا للدستور، فهو الذي يسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية³.

فالسلطة التنفيذية هي التي تملك الوسائل المناسبة لمواجهة الظروف الاستثنائية الغير متوقعة، وهو ما يستلزم اتخاذ تدابير خارجة عن المألوف قصد مواجهتها، وذلك بالاعتماد أساسا على

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 341 .

² مصطفى رباحي، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق (فرع القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة-الجزائر، سنة 2004-2005، ص 39.

³ انظر المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الصلاحيات الدستورية الاستثنائية الممنوحة لرئيس الجمهورية، من أجل احتواء الوضع، ضمانا لاستمرارية المرافق الضرورية، وحماية لمؤسسات الدولة والأفراد، وحفاظا على مبدأ التوازن بين السلطات¹.

وبالرجوع إلى مضمون أول دستور للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في سنة 1963، نجده تناول الصلاحيات الغير عادية التي يستخدمها رئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الاستثنائية، والإعلان عنها، واتخاذ أي إجراءات استثنائية بشأنها، في المادة 59 منه، وهو ما أخذت به الأحكام الدستورية المنظمة للحالة الاستثنائية في الدساتير المتعاقبة، ولا سيما المادة 93 من دستور 1996 التي نص على أنه: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها"²، ولقد احتفظ المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بهذه الصلاحيات إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

فصلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، تعتبر صلاحية تقريرية وليست مجرد إعلان عن الحالة، إذ يملك السلطة التقديرية في إقرار إعلان الحالة الاستثنائية إذا ما توافرت الأسباب اللازمة لإعلانها في نظره³، حيث جاء في مطلع المادة 98 مايلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم..."، فالهدف من وراء تقرير وإعلان رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، هو المحافظة على استقرار الدولة، وعلى استقلال المؤسسات الدستورية التي تقوم عليها الدولة، وذلك بتضمين المادة السالفة الذكر عبارة: "تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

¹ توفيق بوقرن، الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال "جائحة كورونا" وتأثيرها على الحقوق والحريات، حوليات جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق جامعة سطيف 02-الجزائر، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد 19، تاريخ النشر: جويلية 2022، ص 211.

² ورد النص على الحالة الاستثنائية في المواد: 59 من دستور 1963، 120 من دستور 1976، 87 من دستور 1989، 93 من دستور 1996، 107 من دستور 2016، وأخيرا المادة 98 من دستور 2020.

³ احسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت سكيكدة، الجزائر، سنة النشر 2021/03/01، ص 47.

وعليه يتضح بأن المؤسس الدستوري كان أكثر تحديدا للجهة المختصة بإقرار الحالة الاستثنائية والإعلان عنها، وهي سلطة محتكرة لرئيس الجمهورية دون سواه، ولا يجوز له بأي حال من الأحوال تفويض سلطته في إقرار الحالة الاستثنائية، للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بناء على المادة 03/93 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹.

ونظرا لكون تقرير الحالة الاستثنائية فيها من الخطورة ماقد يمس بحقوق الأفراد وحررياتهم العامة، فقد قيد المؤسس الدستوري حالة ثبوت المانع لرئيس الجمهورية وحالة شغور منصبه النهائي، إذ لا يمكن لرئيس الدولة المعين بموجب المادة 94 من الدستور، أن يعلن الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للأمن، وذلك ما أقرته المادة 96 في فقرتها الأخيرة².

الفرع الثاني: شروط تقرير الحالة الاستثنائية

لأن إعلان الحالة الاستثنائية يشكل خطرا على حقوق الأفراد وحررياتهم، فقد أوجب المؤسس الدستوري شروطا ضرورية وجب على رئيس الجمهورية إتباعها حتى يمكنه الإعلان عن قيامها، تتعلق الأولى بالشروط الموضوعية لقيام الحالة الاستثنائية، بينما تتعلق الشروط الأخرى بضرورة إتباع الاجراءات الدستورية الجوهرية لإعلان الحالة الاستثنائية.

أولا/ الشروط الموضوعية لقيام الحالة الاستثنائية

إن سلطة رئيس الجمهورية في تقرير الحالة الاستثنائية ليست مطلقة، إذ يستوجب الأمر لإعلانها مجموعة من الشروط الموضوعية التي تستدعي قيام الحالة الاستثنائية، هذه الشروط وردت حصرا في الفقرة الأولى من المادة 98 من التعديل الدستوري، وتتمثل في وجود خطر داهم، وأن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة، أو استقلالها أو سلامة ترابها الوطني.

1- وجود خطر داهم:

¹ جاء في المادة 03/93 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء.....، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد: 91 و 92 و من 97 إلى 100 من الدستور"

² انظر بالتفصيل المواد 94-96 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

يقصد بالخطر الداهم في المعنى القانوني، كل واقعة تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، للدولة فيهددها إما بالانتقاص أو بالزوال، وهو الخطر الحال الذي وقع فعلا أو كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة، ويجعل السلطة أمام وضع استثنائي يتطلب اتخاذ تدابير عاجلة، بحيث لا تجد الإدارة أي فرصة للجوء إلى وسيلة أخرى لمواجهته، ويبقى تقدير جسامته الخطر متروك لرئيس الجمهورية¹.

وعلى حد تعبير الأستاذ بالشعير: " فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف، وإنما بحالة أخطر من ذلك، تهدد مؤسسات واستقلال وسلامة التراب الوطني"².
فلكي يعتد بإعلان الحالة الاستثنائية يجب أن يكون الخطر داهما و وشيك الوقوع، فلا يُعتد بالخطر الذي وقع وانتهى فعلا، لأنه يتحول بذلك إلى واقعة مادية يمكن مواجهتها بالطرق القانونية العادية³.

ولكن المتمعن في صياغة نص المادة (إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم)، يؤدي إلى القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري اكتفى عند تقريره الحالة الاستثنائية، بوجود خطر دارهم، ولم يحدد ماهيته، أو درجة جسامته، في حين كان لابد أن يوضح مدى درجة جسامته هذا الخطر، أو وصفه، في حين كان عليه على الأقل أن يشترط الخطر الجسيم الذي يتجاوز في شدته الحدود العادية، والذي لا يدع مجالا للتأويلات، بحيث لا يمكن معالجته دون اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية.

2- أن يكون الخطر الداهم مهددا لمؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها:

حددت المادة 98 من التعديل الدستوري الحالي، الحالات التي يمكن من خلالها اعتبار الخطر الداهم حالا، وذلك إذا ما أوشك على التأثير، أو أثر فعلا على مؤسسات الدولة أو

¹ فاطمة موساوي، صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة-الجزائر، المجلد 02، العدد 07، تاريخ النشر: 2017/08/28، ص 669.

² مياسة بلطرش، سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، الجزائر، تاريخ النشر 2021/07/15، ص 490.

³ نصر الدين معمري، الإطار القانوني للتشريع بأوامر في الجزائر مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 02-الجزائر، العدد 09، سنة النشر ديسمبر 2019، ص 19.

استقلالها أو سلامة ترابها، فإذا ما وصلت درجة جسامتها إلى التأثير سلبا على السير العادي لمؤسسات الدولة، أو شكلت اعتداء على وحدة الدولة واستقلالها وسلامة إقليمها، فهنا يمكن لرئيس الجمهورية اعتبارها حالة استثنائية¹، ويستوي أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا، لأن تهديد المؤسسات الدستورية، أو استقلال الدولة يمكن أن يرجع إلى أسباب خارجية أو يكون بسبب أزمات داخلية².

فالمؤسس الدستوري الجزائري لم يأت بوصف للخطر الداعي لإعلان الحالة الاستثنائية، إلا أنه حدد محله، وذلك باشتراطه أن يكون وشيك الوقوع، بمعنى أنه واقع لامحالة، وأن يكون داهما، أي حالا، بمعنى أن هذا الخطر قد بدأ فعلا ولم ينتهي بعد، أو أن آثاره مازالت تمتد للمستقبل، ما يعني أن تهديده لايزال قائما على مؤسسات الدولة الدستورية، مما يؤدي إلى توقفها عن السير المنتظم، أو يؤدي إلى المساس بسلامة ترابها أو استقلالها، وترك سلطة تقديره لرئيس الجمهورية، وهو ما يعطي صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية، وتمتد لتشمل تقدير بداية الخطر، ومدى اعتباره خطرا حالا داهما، ومدى استمراره، ومن ثمة يعود إليه أمر تقرير بداية الحالة الاستثنائية.

ثانيا/ الشروط الإجرائية لإعلان الحالة الاستثنائية

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية هنالك شروط أخرى إجرائية جوهرية، يجب على رئيس الجمهورية أن يراعيها أثناء تقريره للحالة الاستثنائية، وذلك حتى يكون قرار إعلانها سليما، متوافقا مع نصوص الدستور لكونها إلزامية، هاته الشروط أوجبتها المادة 02/98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك بقولها: " ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء،".

¹ يمينة بيران، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه "ل م د" تخصص القانون العام المعقم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر، سنة 2019-2020، ص220.

² عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة النشر 2007، ص

ما يلاحظ على المادة 98 المذكورة أعلاه، أنها استعملت في مضمونها مصطلحين متباينين لإجراء قانوني واحد، مصطلح: "الاستشارة" بالنسبة لكل من رئيسي الغرفتين السفلى والعليا للبرلمان، ورئيس المحكمة الدستورية، ثم استعملت مصطلح: "الاستماع، بالنسبة لكل المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وهذا ما يجعلنا نتساءل عن القيمة القانونية للإجرائين، والفرق بينهما في حالة التباين؟

أولا/ المؤسسات التي يتوجب استشارتها:

لا يتخذ رئيس الجمهورية إجراء الإعلان عن الحالة الاستثنائية، إلا بعد استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية¹:

1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بضرورة استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، عند إقرار الحالة الاستثنائية، تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات واحتراما للتعددية الحزبية²، والسبب من وراء اشتراط استشارة رئيسي غرفتي البرلمان يعود للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية على المستوى الداخلي³، وهذا تأكيدا على دور البرلمان في الحياة السياسية والقانونية للبلاد، باعتباره صاحب السيادة في صنع القانون وذلك بموجب المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁴، كما أن الغرفة الأولى تضم ممثلي الشعب حسب المادة 121 منه⁵، ومن جهة أخرى دلالة على خطورة هذه الحالة، الأمر الذي جعل المشرع الدستوري يشرك البرلمان في قرار الإعلان بغض النظر عن حجم وفاعلية هذه المشاركة⁶، إضافة إلى

¹ بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، المادة 01/109 منه، فقد كان يستشار رئيس المجلس الدستوري.

² فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 670.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، (بدون سنة الطبع)، ص 95.

⁴ تنص المادة 02/114 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه: " كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

⁵ تنص المادة 01/ 121 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على ما يلي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري".

⁶ نور الدين رداة، المرجع السابق، ص 81.

كونها تضطلع بمهام رقابية، كونها مكلفة دستوريا برقابة أعمال الحكومة وفقا لمقتضيات المادة 115 من التعديل الدستوري 2020¹.

من ضمن الملاحظات المهمة التي تتعلق بالتعديل الأخير، أن المؤسس الدستوري في ترتيب نص المادة استبق استشارة رئيس مجلس الأمة قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني، ما يؤدي إلى الاعتقاد أن ذلك عائد لمكانة هذا الأخير في النسق العام المعتمد في الدستور، من حيث كون رئيس مجلس الأمة هو الرجل الثاني الذي يتولى مهام رئيس الدولة، في حالة ثبوت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وذلك وفقا لأحكام المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020².

2- استشارة رئيس المحكمة الدستورية:

إن الجديد الذي أتى به التعديل الدستوري لسنة 2020، هو استحداث محكمة دستورية مستقلة بموجب المادة 185 منه، بدلا من نظيرها المجلس الدستوري، مكلفة بضمان احترام الدستور، وضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية في الدولة³. ولقد أكد الدستور على استشارة بعض المؤسسات الدستورية قبل إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية، ومن بين هذه المؤسسات، نجد إلزامية استشارة رئيس المحكمة الدستورية، وهذا بالنظر إلى أن هذه المؤسسة مكلفة بالسهر على احترام الدستور، ومن هذا المنطلق كان من الضروري أن تتم استشارة رئيسها من طرف رئيس الجمهورية قبل إعلان الحالة الاستثنائية، وذلك لما لها من تأثير على حقوق وحرقات المواطن المكرسة دستوريا⁴.

وتعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية تدعيما لمشروعية القرار الذي يتخذه رئيس الجمهورية بإعلان قيام الحالة الاستثنائية، بحجة أنها الهيئة الأولى، المكلفة بالسهر على مدى دستورية

¹ تنص المادة 115 على أنه: " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 106، 111، 158 و 160 من الدستور .

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المادتين 161 و 162 من الدستور".

² انظر المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ المادة 185 من الفصل الأول المعنون بالمحكمة الدستورية، من الباب الرابع بعنوان مؤسسات الرقابة، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ فوزي دبوشة، المحكمة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص.ص 135-136.

القوانين بواسطة الرقابة التي تمارسها عليها، هذا من جهة¹، ومن جهة أخرى فإنه من الواضح أن اقتصار الاستشارة على رئيس المحكمة الدستورية دون الهيئة ككل، إنما يعود سببه لكونه الرجل الثالث في الدولة، بحيث يتولى رئاسة الدولة في حالة اقتران الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة، حسب ما ورد في أحكام الفقرة السابعة من المادة 94 من التعديل الدستوري 2020².

ولعل الغاية التي أرادها المؤسس الدستوري باستشارة كل من رئيسي الغرفتين، ورئيس المحكمة الدستورية، القصد من ورائها تبيان الأسباب المؤدية لإقرار الحالة الاستثنائية، لكونهما هيئات رقابية من الناحية الدستورية و القانونية.

ثانيا/ المؤسسات التي يتوجب الاستماع إليها:

بالإضافة إلى المؤسسات التي يتوجب استشارتها، من قبل رئيس الجمهورية لإقرار الحالة الاستثنائية، فقد أزمه المؤسس الدستوري أيضا بالاستماع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن، و مجلس الوزراء.

1- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:

إن المجلس الأعلى للأمن وبالنظر إلى تشكيلته، يتمتع بالكفاءة اللازمة لتشخيص الوضع وتقديره، وهو ما من شأنه مساعدة الرئيس في اتخاذ القرار المناسب³، خاصة وأنه تحت الرئاسة المباشرة لرئيس الجمهورية، وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020، نجده نص صراحة في المادة 208 منه، على الدور الهام الذي يلعبه المجلس الأعلى للأمن في تقديم الآراء حول المسائل المتعلقة بالأمن الوطني⁴.

¹ حورية آيت قاسم، الرقابة على الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، جامعة مولود معمري- تيزي وزو- الجزائر، المجلد 10، العدد 01، سنة النشر: 2022/04/23، ص 1371.

² انظر المادة 94 الفقرة 07 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان- الجزائر، سنة 2011-2012، ص 69.

⁴ نصت المادة 208 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: " يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن، يقدم المجلس الأعلى للأمن لرئيس الجمهورية آراء في المسائل المتعلقة بالأمن الوطني".

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للوزراء:

إن مجلس الوزراء كما هو معروف يتكون من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومجموع الوزراء، وبموجب المادة 91 فقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يجتمع مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية¹، ومما لا شك فيه أن هذه الاستشارة مفادها اطلاع رئيس الجمهورية على الظروف الواقعة، من خلال المناقشات وتبادل الآراء، وتحليل المواقف، ومحاولة تقدير نتائجها الايجابية و السلبية، الآنية والمستقبلية، الداخلية والخارجية، كون الطاقم الحكومي له صلة مباشرة بواقع الحياة اليومية²، وهو ما من شأنه أن ينيير رئيس الجمهورية لتقدير مدى ملائمة تقرير الحالة الاستثنائية من عدمها.

يمكن القول أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء باعتبارهما هيئة تقنية وسياسية، توضح الصورة لرئيس الجمهورية من خلال تقدير الأوضاع وتقييمها، كما تساعده على تطبيق الحالة الاستثنائية إذا مقرر رئيس الجمهورية ذلك، باعتبارها مؤسسات استشارية.

وعليه يمكن القول أن إعلان قيام الحالة الاستثنائية تبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، خاصة و أن الاستشارات السابقة، تأتي على سبيل الاستئناس والاستعلام، ذلك لكونها ذات طابع إعلامي أكثر منه ذات طابع إلزامي.

المطلب الثاني: السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية

إذا كان المشرع الجزائري في الواقع يضع القوانين لتحكم الظروف العادية، وتطبق على أوضاع معينة، إلا أن الظروف الاستثنائية يضطر فيها المشرع إلى الخروج عن القوانين السارية، والحياد عن النص التشريعي القائم، ذلك أن المشرع لا يستطيع توقع الأزمات التي تطرأ في هذا الطرف حتى يتوقاها بسن القوانين التي تنظمها، خاصة وأن بعض تلك الحالات تحتاج السرعة في اتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجتها، وبذلك خول المؤسس الدستوري لممثل السلطة التنفيذية باعتباره حاميا للدستور، صلاحيات استثنائية بموجب المادة 98 من التعديل

¹ المادة 91 فقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² ابراهيم يامة، المرجع السابق، ص 247.

الدستوري، تمكن رئيس الجمهورية من اتخاذ القرارات التي يراها ضرورية لاستتباب الأوضاع، ومن ضمنها سلطة التشريع بموجب أوامر (الفرع الأول)، هاته الأوامر لها طبيعة خاصة مقارنة بالأوامر المتخذة في الحالات العادية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ممارسة سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

لقد منحت الحالة الاستثنائية كما رأينا، لرئيس الجمهورية سلطات واسعة تمكنه من اتخاذ الاجراءات التي يراها مناسبة، بغرض المحافظة على استقرار الدولة وسلامة مؤسساتها الدستورية، وأفرده باتخاذ القرارات في ظل هذه الحالة، ولكنها بالمقابل لم تحدد طبيعة هذه القرارات ولا مجالها القانوني.

أولا/ اتخاذ الأوامر من طرف رئيس الجمهورية

إن جل الأنظمة الدستورية المقارنة تعترف لرئيس الجمهورية بممارسة صلاحية التشريع في ظل الظروف الاستثنائية وهو مايسمى بتشريعات الضرورة، وذلك لكونه الجهة الأقدر على مواجهة الحالات الاستثنائية، بحيث تتطلب تدخلا سريعا لإصدار تشريعات تواجه بها الأمور المستعجلة التي لا يستطيع البرلمان بحكم طبيعة وإجراءات عمله أن يقوم بها بنفس الطريقة والسرعة التي تعمل بها السلطة التنفيذية¹، وهذه القاعدة تجد مصدرها الإنشائي في قاعدة دستورية مفادها أنه يجب اتخاذ أوامر مستعجلة لها قوة القانون، استنادا في ذلك إلى ظاهرة الضرورة العامة، وهي القاعدة التي يلجأ إليها رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، عند عدم قدرة التشريع الساري المفعول على مواجهة الحالة الاستثنائية، ومن ذلك المنطلق منحت للرئيس سلطة مطلقة².

ومن خلال استقراء نص المادة 142 التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، نلاحظ أن المؤسس الدستوري منح سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية،

¹ الطاوس بن حموا، الرقابة على الأعمال الانفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة زيان عاشور الجلفة-الجزائر، سنة 2018-2019، ص 212.

² بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير(بموجب قانون رقم 08/19) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل درجة الماجستير، جامعة امحمد بوقرة بومرداس- الجزائر، سنة 2009، ص 154.

كما أن سلطة إصداره لهذه الأوامر هو اختصاص جوازي (يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع)، لا يلتزم بممارسته حتى وإن توافرت دواعيه، كون تقدير هذه الدواعي متروك له¹، وللهيئات التي ألزمه المؤسس الدستوري باستشارتها.

والجدير بالذكر أن سلطة التشريع بأوامر محصورة لرئيس الجمهورية دون سواه، فلا يجوز لغيره ممارستها لا بصفة أصلية، ولا عن طريق التفويض، وهو ما أكدته بعض نصوص التعديل الدستوري لسنة 2020، بالرجوع إلى نص المادة 93 في الفقرة 03 منه، نجدها حظرت على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في تطبيق أحكام المادة 142 من الدستور²، ما يعني عدم جواز تفويض سلطه في التشريع بأوامر خلال الحالة الاستثنائية.

كما أن المؤسس الدستوري ذهب أبعد من ذلك، حيث منع على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع أو ثبوت الشغور النهائي لرئيس الجمهورية، أو في حالة استقالته أو وفاته، أو في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته، من تطبيق أحكام المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور، وذلك مانعت عليه المادة 96 في الفقرة 04 من ذات التعديل الدستوري³.

ثانيا/ مجال التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

سمحت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 صراحة لرئيس الجمهورية بسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، إذ جاء في فقرتها الخامسة: "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور"⁴، وذلك لكون رئيس الجمهورية الجهة الأقدر على ملئ الفراغ في هكذا أوضاع، والتي تستدعي التدخل السريع

¹ فريد تيغيوارت و داود منصو، المرجع السابق، ص 349.

² جاء في الفقرة الثالثة من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020: لايجوز أن يفوض سلطته في....، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد ... و 142....".

³ جاء في الفقرة 04 من المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: " لا يمكن في الفقرتين المنصوص عليهما في المادتين 94 و95 أعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في والمواد و 142،.... من الدستور".

⁴ وهو نفس ماجاء في المادة 04/142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي نصت على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

لإصدار التشريعات التي تواجه هذه الأمور الطارئة، كون البرلمان وبحكم طبيعة إجراءاته وسير عمله، لا يستطيع التصدي لها بذات الطريقة التي تعمل بها السلطة التنفيذية¹.

ولقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظرية الضرورة التي تسمح لرئيس الجمهورية التدخل في المجال التشريعي لما لقراراته من قوة التشريع العادي، والأصل أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع أثناء الحالة الاستثنائية تعني حوله محل السلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها الأصلية وهي سن القوانين²، وبما أن المؤسس الدستوري خصص الميادين التي يشرع فيها البرلمان، وحصر المجالات التي يشرع فيها بقوانين عادية³، إضافة إلى المجالات التي يشرع فيها بقوانين عضوية⁴، وبالتالي تقتزن موضوعات الأوامر التشريعية في هذه الظروف بالمواضيع التي قصر الدستور تنظيمها على المشرع وحده⁵، ما يعني أن رئيس الجمهورية يتدخل بالتشريع بأوامر في المجالين العادي والعضوي، مادام المؤسس الدستوري لم يحدد إطار السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية.

والواضح أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية في اتخاذ الأوامر التي يراها مناسبة لمواجهة الظرف الاستثنائي، كما أن المؤسس الدستوري لم يحصر المجال الذي يتدخل فيه رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر، في إحدى المادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري، وهذا ما يجعل سلطته تمتد لتشمل مجال القوانين العادية والقوانين العضوية.

ولكن ما يمكن القول في هذه الحالة، أنه وعلى الرغم من إقرار المؤسس الدستوري إمكانية ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية بموجب المادة 142 المذكورة سابقا، إلا أنه لم يأتي على تفصيل ذلك في صلب المادة 98 منه، واكتفى

¹ عفاف لعقون، المرجع السابق، ص 1164.

² فريد تيغيوارت، مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة-الجزائر، سنة 2015-2016، ص 225.

³ المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ فريد تيغيوارت، المرجع السابق، ص 226 .

ببيان أحكامها العامة التي تخول لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها المحافظة على الدولة، وكيان مؤسساتها الدستورية، واستقلالها وسلامة ترابها، مامعناه أن الحالة الاستثنائية تبيح لرئيس الجمهورية اتخاذ كل القرارات والتدابير التي توجبها هذه الحالة، بما فيها التشريع، مادامت غايتها دستورية تهدف إلى المحافظة على الدولة ومكوناتها، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المؤسس الدستوري في تعديل 2020، دسّر ولأول مرة المدة المقررة للحالة الاستثنائية والمقدر بستين (60) يوما، كما نص على إمكانية تمديد هذه الحالة الاستثنائية بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

الفرع الثاني: طبيعة الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

إن التشريع بأوامر ما هو إلا نظام استثنائي دعت إليه الأزمت والظروف الاستثنائية التي عرفتها الدول ومن ضمنها الجزائر، لأنها تسمح لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يعود أصله للسلطة التشريعية.

وقد اختلف الفقه في تكييف الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، هل هي قرارات أم قوانين؟ فمنهم من اعتبرها من أعمال السيادة، ومنهم من اعتنق ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي الذي فرق بين نوعين من الإجراءات، إجراءات ذات طبيعة تشريعية، وإجراءات ذات طبيعة لائحية، ومنهم من أدرجها ضمن القرارات الادارية¹.

أولا/ الاتجاه الذي يرى بأن الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية من أعمال السيادة:

عرف الدكتور سليمان الطماوي العمل السيادي بأنه: "عمل يصدر عن السلطة التنفيذية وتحيط به اعتبارات خاصة كسلامة الدولة في الداخل أو الخارج، ويخرج عن رقابة المحاكم متى قرر له القضاء هذه الصفة، ويرى أن هذه الأعمال تتعلق بكيان الدولة الداخلي والخارجي وأنها تشكل ثغرة خطيرة في مبدأ الشرعية، وذلك لخروجها عن دائرة الرقابة القضائية"².

¹ مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، رسالة دكتوراه دولة، جامعة سيدي بلعباس-الجزائر، سنة 2004-2005، ص 191.

² سليمان الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، سنة 1986، ص: 421-422.

فالمقصود بأعمال السيادة أنها طائفة من الأعمال التي تباشرها سلطة الحكم في الدول، من أجل الحفاظ على كيان الدولة من أرض وشعب وسلطة، لمواجهة أخطار خارجية أو مواجهات داخلية عامة، كتنظيم سلطات الدولة وتحديد نظام الحكم والعلاقة بين السلطات¹. وهذا ما ذهب إليه بعض فقهاء القانون في الجزائر، الذين اعتبروا أن القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية استنادا للحالة الاستثنائية من أعمال الحكومة، باعتباره يمارسها بصفته صاحب السيادة، والتي لا تخضع للرقابة القضائية²، وذلك باعتباره يجسد وحدة الأمة وحامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، كما يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور.

وعلى ضوء أحكام المادة 98 من التعديل الدستوري، نجد أن تقرير الحالة الاستثنائية مقترن بالدرجة الأولى بالمحافظة على سيادة الدولة وكيانها في الداخل والخارج، ولا يمكن ممارستها إلا من قبل سلطة تملك السيادة الكاملة لتسيير شؤون البلاد في هذه الظروف، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية هو المخول الوحيد لاتخاذ الإجراءات الاستثنائية، قصد إعادة السير المنتظم للمؤسسات الدستورية في الدولة.

ثانيا/ الاتجاه الذي يرى بأن الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية أعمال إدارية:

أما فيما يخص الاتجاه الثاني فقد ذهب إلى القول بأن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، تبقى محتفظة بطابعها الإداري مهما كان المجال الذي تدخل فيه، وذلك على أساس أن رئيس الجمهورية اتخذها باعتباره هيئة إدارية وليس هيئة تشريعية³، وتأسيسا على أن نظرية أعمال السيادة نظرية قضائية من صنع مجلس الدولة الفرنسي، استقر أصحاب هذا الرأي بتكليف الأوامر التشريعية على أنها أعمال إدارية، ومن

¹ فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 672.

² مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد الأول، سنة 1998، ص 34.

³ سعاد ميمونة، التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تلمسان، الجزائر، سنة النشر 2016/03/15، ص 66.

ثم لا يدخل في قائمتها إلا الأعمال التي أسبغ عليها مجلس الدولة الفرنسي وصف السيادة، فهي مجرد قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء شأنها في ذلك شأن سائر القرارات الإدارية¹. ولكن المتفحص لأحكام المادة 98 أعلاه، يجد في أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح القرارات كوصف عام للإجراءات الاستثنائية المتخذة في ظل هذه الحالة الاستثنائية، ما يعني أنه اعتمد في ذلك على المعيار الموضوعي الذي يعكس الجهة المصدرة لهذه القرارات، لأن مصطلح القرارات تدرج ضمنه جميع الأعمال المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، سواء في المجال التنظيمي أو التشريعي.

ثالثا/ الاتجاه الأخير ميز بين نوعين من القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية:

1- القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، والتي تدخل في المجال التنظيمي، فإنها تعتبر قرارات إدارية لأنها تصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره جهازا تنفيذيا، وليس جهازا سياسيا².

وهنا لا يثور أي إشكال بهذا الخصوص، فإذا تدخل رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة المخصص له بموجب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020³، فإن تدخله هذا لا شك يكون بمقتضى قرارات إدارية فردية -مراسيم رئاسية- وهنا يجوز رقابتها قضائيا.

2- القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية والتي تعود للسلطة التشريعية، تعد أعمالا تشريعية وذلك على أساس أن رئيس الجمهورية عندما يتخذ هذه القرارات أثناء الحالة الاستثنائية، فإنه حل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية⁴، وبناء على ذلك فإن الأعمال التي يقوم بها تكتسي قوة القانون من حيث إمكانية إلغاء أو تعديل النصوص

¹ فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 672.

² سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 178.

³ جاء في المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون".

⁴ سعاد ميمونة، المرجع نفسه، ص 178.

القانونية¹، وهذا الحكم يؤدي إلى الاعتقاد بأنها تكتسب الطبيعة التشريعية منذ البداية، في ظل تغييب دور البرلمان.

ومن وجهة نظر أخرى، فإنه استنادا إلى الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، التي تنص على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور"، نجد أن المؤسس الدستوري عبر عن الأعمال التي يتخذها رئيس الجمهورية بمناسبة قيام الحالة الاستثنائية بمصطلح القرارات، و أخضع هذه القرارات للرقابة الوجودية للمحكمة الدستورية، وفق ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 98 المذكورة سابقا²، ما يعني استبعاد خضوعها للرقابة القضائية، ما يدل لأول وهلة على أنها تندرج ضمن المجال التشريعي، ولكن بالمقابل فإنه لم يرد في ذات المادة ما يدل على أن هاته القرارات تعرض على البرلمان للموافقة عليها بعد انتهاء الحالة الاستثنائية، وهذا ما يجعل البعض يعتقد بأن الأوامر التشريعية تخرج من هذا الإطار.

غير أنه إذا تم التقييد بحرفية نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإنه يمكن القول بأن الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية، لا تندرج ضمن القرارات المتخذة في هذه الحالة، وإنما القصد من ذلك إمكانية التشريع بموجب أوامر متى ما تحقق قيام الحالة الاستثنائية وفقا للأحكام المنصوص عليها في المادة 98 من ذات التعديل، بمعنى أنه إضافة إلى القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية فإنه مخول إلى جانب ذلك بممارسة العمل التشريعي بموجب أوامر.

¹ مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 192.

² جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها اثنائها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها".

* خلاصة الفصل الأول *

كخلاصة لهذا الفصل، يمكن القول أن المؤسس الدستوري في تعديل 2020، كرس لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في الحالة العادية التي يكون فيها البرلمان غائبا، وذلك بموجب المادة 142 منه، و تعد تشريعات كاملة من حيث المحتوى و الموضوع، وذلك لتعرضها لجميع المسائل المحجوزة للبرلمان، كما أوجب عليه إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تعذر المصادقة عليه في الآجال الدستورية المحددة بخمسة وسبعون يوما (75)، وهو ما يعتبر تغييبا لدور البرلمان.

أما في الحالة الاستثنائية، فقد خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطات واسعة من أهمها سلطة اتخاذ القرارات اللازمة للمحافظة على أمن الدولة وسلامة مؤسساتها، كما تسمح لرئيس الجمهورية التدخل في المجال التشريعي للبرلمان عن طريق الأوامر، شرط التقيد بالإجراءات الدستورية السابقة قبل إعلان الحالة الاستثنائية، والتي تعتبر إلزامية لرئيس الجمهورية من حيث القيام بها، ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها، ولعل أهم أثر يترتب على ذلك هو تركيز السلطة في يد هيئة واحدة في الدولة، ليؤدي في الأخير اضمحلال الدور التشريعي للبرلمان رغم انعقاده في هذه الحالة.

الفصل الثاني

ضوابط سلطة التشريع بأوامر لرئيس
الجمهورية والرقابة عليها وفق
التعديل الدستوري لسنة 2020

الفصل الثاني: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية والرقابة عليها وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

إذا كان المؤسس الدستوري لسنة 2020، قد منح لرئيس الجمهورية صلاحيات أصيلة لمباشرة التشريع عن طريق الأوامر في الحالات العادية، والحالة الاستثنائية، إضافة إلى إصدار قانون المالية، بغرض معالجة مسائل عاجلة، فقد عمد المؤسس الدستوري إلى عقلنة هذه الآلية من خلال وضع ضوابط لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع (المبحث الأول)، وذلك لكي لا تتحول إلى سلطة مطلقة، يتدخل بموجبها رئيس الجمهورية في النطاق التشريعي الخاص بالبرلمان متى ما أراد ذلك.

وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، وضمانا لعدم المساس بالحقوق الأساسية والحريات العامة خاصة في ظل غياب وتغييب وجود البرلمان، أخضع المؤسس الدستوري هذه الأوامر بعد اتخاذها لهيئات رقابية تتكفل بمتابعة هذه الأوامر بعد إصدارها (المبحث الثاني)، وذلك عن طريق تفعيل آليتي الرقابة الدستورية والبرلمانية.

المبحث الأول: الضوابط الواردة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية

على الرغم من أن الأوامر التشريعية لا تمارس إلا في حالات واردة على سبيل الحصر في الدستور، وجدت لمعالجة أوضاع عاجلة تتطلب السرعة في إصدار نصوص قانونية، إلا أن السلطة التنفيذية بما تمتلكه من هيمنة قد تحولها إلى أداة اعتيادية بيد رئيس الجمهورية، لذا عمد المؤسس الدستوري إلى تقييد سلطته بجملة من الضوابط، هذه الضوابط منها ما جاء النص عليها في المواد 142-146، وتتعلق بالتشريع في الحالات العادية (المطلب الأول)، ومنها ما يمكن استخلاصه من نص المادة 98 المتعلقة بالحالة الاستثنائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية

بالنظر لخطورة أسلوب التشريع بأوامر على مبدأ سيادة الشعب القائم على منح سلطة التشريع للبرلمان، فقد حدد المؤسس الدستوري مجموعة من الضوابط التي بناء عليها يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالات العادية، هاته الضوابط منها ما هو موضوعي يتعلق بالحالات نفسها (الفرع الأول)، ومنها ما يتعلق بالجانب الإجرائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضوابط الموضوعية المقيدة لسلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية

لقد حدد المؤسس الدستوري لسنة 2020، الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع بأوامر في الحالات العادية، وقيدها بضوابط موضوعية صريحة أوجبتها المادة 142 تتعلق بحالة غياب البرلمان، كما سنرى القيود الواردة على المادة 146 منه، والمتعلقة بحالة إصدار قانون المالية.

أولاً: الضوابط الموضوعية لسلطة التشريع بالأوامر بموجب المادة 142 من الدستور

مما لا شك فيه أن المؤسس الدستوري قيد سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر بوجود حالة الضرورة، هذه الضرورة تقتضي من قبل السلطة التنفيذية اتخاذ تدابير لا تحتتمل أي تأخير في غياب البرلمان، ولا تتحمل الانتظار إلى حين انعقاد الدورة المقبلة¹، أو

¹ محمد رحموني، إبراهيم يامة، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر، المجلد 04، العدد 01، سنة 2019، ص 106.

إلى غاية انتخاب مجلس جديد، مما أوجب تقييدها بقيود موضوعية تتعلق بالمدة الزمنية المرتبطة بغياب البرلمان من جهة، والتي ربطها المؤسس الدستوري بضرورة توفر عنصر الاستعجال من جهة أخرى، وتتمثل هذه القيود فيما يلي:

1- قيد التشريع بأوامر في المسائل العاجلة:

لقد أوردت المادة 142 من الدستور المعدل لسنة 2020، حالات تدخل رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر، وحددتها تحديدا حصريا، بقولها: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة....."، ما يعني أن المؤسس الدستوري قيد بصريح العبارة سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بأوامر، حين أدرج مصطلح "العجلة" بقوله: "في مسائل عاجلة"¹.

وتعني حالة "الاستعجال" ما تقتضيه ضرورات العمل الإداري الدائمة، وحاجته الملحة لأدوات قانونية أكثر سرعة ونجاعة، دون انتظار تدخل المشرع لمواجهة متطلبات الشأن العام، أي الحاجة إلى وسائل العمل القانونية المناسبة، وفي غير حالات الظروف الاستثنائية، لعدم وجود النص القانوني التشريعي، أو لعدم كفايته رغم وجوده، أو لظروف ومعطيات سياسية وعملية واجتماعية، يقدرها رئيس الجمهورية فيقرر التشريع بأوامر².

وفكرة الضرورة تقتضي أن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الطبيعية التي ظهرت³، ما يعني أن تدخل رئيس الجمهورية في هذه الحالة يجب أن تفرضه فكرة الضرورة، أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، وبمفهوم المخالفة، فلا يمكن لرئيس الجمهورية سن النصوص التشريعية إذا لم تكن المسائل التي استدعت اتخاذها بدرجة عالية

¹ تجدر الإشارة إلى أن مصطلح "المسائل العاجلة" استعمل لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2016، في المادة 142 منه، فبالرجوع إلى تعديل الدستوري لسنة 1996 نجد أنه لم يأتي على ذكر المسائل العاجلة، إذ جاء في مادته 124 مايلي

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

² محمد رحموني، ابراهيم يامة، المرجع السابق، ص 108.

³ سعد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 128.

من الخطورة والاستعجال، طالما أن التشريعات القائمة لازالت تفي بالغرض المطلوب منها، وتحتمل انتظار عودة البرلمان من غيبته¹.

ومما لاشك فيه أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر كانت مطلقة قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، هذا الأخير الذي أدرج مصطلح العجلة لأول مرة في نص المادة 142 منه²، وفي هذا الإطار يمكن القول أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "مسائل عاجلة"، وهو مصطلح واسع وفضفاض، دون أن يضبط طبيعة هذه المسائل، ويحدد نطاقها، أو يحصر مجالها، وهو ما يمكن معه تفسيرها من وجهات نظر عديدة، الأمر الذي قد يجعل رئيس الجمهورية يستعمل صلاحياته بتكليف المسائل العاجلة وفق سلطته التقديرية.

2- قيد التشريع بأوامر بفترة غياب البرلمان:

أصبح رئيس الجمهورية مخولا دستوريا بالتشريع بأوامر في المسائل المحجوزة للبرلمان منذ سنة 1976، دون الحاجة إلى تفويض من البرلمان³، غير أنه لم يتضمن حالة غياب البرلمان كسبب للجوء إلى التشريع بأوامر، وهو ما تم تداركه في دستور 1996⁴، ليحتفظ له الدستور بهذه الخاصية في جميع التعديلات المتوالية إلى غاية آخر تعديل لسنة 2020. فعندما يتعذر على البرلمان ممارسة سلطاته الدستورية الأصلية في سن التشريعات، جراء تواجده في حالة غيابه، فإن المسائل العاجلة التي تقتضيها حالة الضرورة، لا تحتمل التأخير وانتظار السلطة التشريعية حتى تستأنف وظيفتها من أجل أن تنظمها، وهذا ما يستدعي تدخل السلطة التنفيذية لاحتواء الوضع، عن طريق آلية التشريع بالأوامر في حالات مقيدة سلفا وعلى سبيل الحصر وهي كالتالي:

¹ محمد رحموني وإبراهيم يامة، المرجع السابق، ص 108.

² بالرجوع إلى المادة 124 من المرسوم الرئاسي رقم 96-38، المتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري 1996، نجدها نصت على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو ما بين دورتي البرلمان...".
³ كانت سلطة رئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 تخضع إلى التفويض من طرف المجلس الوطني، حيث جاء في المادة 58 منه مايلي: "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.....".

⁴ حنان ميساوي، ضوابط التشريع بأوامر في المسائل العاجلة وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، المركز الجامعي مغنية-الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، تاريخ النشر 2022/04/23، ص 202-503.

2-1- قيد التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

كرس الدستور الجزائري آلية التشريع عن طريق الأوامر كنتيجة حتمية لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، مايعني أن تدخل رئيس الجمهورية في اختصاصات السلطة التشريعية جاء كحل بديل لسد الفراغ الناتج عن هذا الشغور، هذه الصلاحية اكتسبها بصفة صريحة وشخصية، مباشرة من الدستور¹، حيث نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني".

ولما كان مجال التشريع بالأوامر منظم بموجب الدستور، فإن هذا الأخير لم يتركه على إطلاقه بل قيده -ولو نسبيا- بوجوب أن يكون في الفترات التي تتزامن مع شغور المجلس الشعبي الوطني²، وذلك فيما يلي:

أ- فترة شغور المجلس الشعبي الوطني بناء على الحل الوجودي:

بناء على المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن المجلس الشعبي الوطني يتم حله وجوبا في حالة عدم موافقته على مخطط/برنامج عمل الحكومة للمرة الثانية، يكون فيها المجلس شاغرا لمدة تقدر بثلاثة (03) أشهر كحد أقصى، وهي المدة الزمنية التي يحق خلالها لرئيس أن يشرع بأوامر، إلى أن يتم انتخاب مجلس جديد³.

ولكن المؤسس الدستوري هنا، لم يتطرق لحالة تعذر إجراء الانتخابات التشريعية في آجالها بعد الحل الوجودي للمجلس، خاصة وأنه لم يرد النص على تمديد هذه الآجال بصريح العبارة في صلب المادة 108 المذكورة أعلاه، باعتبار أن مدة غياب المجلس الشعبي الوطني ستطول إلى غاية إجراء الانتخابات الجديدة، ولكن بالرجوع إلى الأمر 01-21 المتضمن

¹ عثمان حجاج وقوي بوحنية، المرجع السابق، ص 36.

² سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، مجلة إدارة، العدد 41، تاريخ النشر 01 جوان سنة 2011، ص 14.

³ نصت المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "تستمر الحكومة القائمة..... إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، المادة 193 منه نجد أنها نصت على مايلي: "في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابية تشريعية قبل أوانها"، فالمشرع الجزائري جاء على ذكر حالة "الحل" بمدلول عام، ما يفيد بأن هذا المصطلح ينطوي على حالتي الحل الوجوبي والاختياري، ثم أحالنا إلى تطبيق أحكام المادة 151 من الدستور، بقولها: "تجرى انتخابات تشريعية في كلتا الحالتين في الآجال المحددة في المادة 151 من الدستور"¹، ما مفاده أن الحل الوجوبي الوارد في المادة 108 من التعديل الدستوري، يأخذ أحكام المادة 151 والتي تضم أساسا النوع الثاني من الحل.

وهذا يعني أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق هذه الحالة، قد تخرج عن إطار القيد الزمني المقدر بثلاثة (03) أشهر، إذا ماتعذر تنظيم الانتخابات التشريعية الجديدة في أوانها، وتستمر طيلة فترة التمديد المقدر بثلاثة (03) أشهر أخرى، أي ما مجموعه ستة (06) أشهر كحد أقصى للتشريع.

ب- فترة شغور المجلس الشعبي الوطني بناء على قرار الحل من رئيس الجمهورية، أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها:

عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة حسب المادة 151 من التعديل الدستوري 2020، فإن الانتخابات التشريعية تجرى كأصل عام في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، هاته الفترة يكون فيها المجلس الشعبي الوطني شاغرا، مايعني أن سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في هذه الحالة مقيدة بهذه المدة الزمنية².

لكن وعلى خلاف الدساتير السابقة، نجد أن التعديل الدستوري لسنة 2020 استحدث جزئية مهمة في الفقرة الأخيرة من نص المادة 151، تدارك فيها حالة تعذر تنظيم إجراء الانتخابات التشريعية في آجالها، أين جاء فيها: "... وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي

¹ انظر المادة 193 من الأمر رقم: 01-21، المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب ج. ر العدد 17، المؤرخة في: 10 مارس 2021.

² المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر، بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية¹.

إن تمديد أجل إجراء الانتخابات التشريعية بثلاثة أشهر إضافية، يؤدي لاشك إلى استمرار شغور المجلس الشعبي الوطني لمدة أقصاها ستة (06) أشهر، وبالتبعية يتسع النطاق الزمني لسلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية، لتمتد هي الأخرى لمدة أقصاها ستة أشهر، أي مايعادل سنة كاملة من الاستحواذ على النشاط التشريعي، وهي فترة زمنية طويلة يتم فيها تجريد البرلمان تجريدا تاما من اختصاصه في صنع القانون.

و الملاحظ أن المؤسس الدستوري سكت عن تنظيم المدة الممتدة بين الإعلان النهائي عن النتائج وبداية الفترة التشريعية الجديدة، فبالرجوع إلى المادة 133 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد بأن الفترة الممتدة ما بين انتهاء عهدة المجلس النيابي الأسبق، وتنصيب المجلس الجديد، الذي تبتدئ مهامه التشريعية وجوبا في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المحكمة الدستورية عن النتائج، يعد هو الآخر حالة من حالات غياب البرلمان، مما يجعلنا نتساءل عن إمكانية التشريع بأوامر في هذا الإطار الزمني الضيق؟

بالرجوع إلى الواقع العملي، واستنادا إلى المرسوم الرئاسي رقم 21-77، الصادر بتاريخ 21 فبراير 2021، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني²، نلاحظ أنه تم حل المجلس الشعبي الوطني في تاريخ لاحق لصدور مرسوم الحل، والذي يسري ابتداء من تاريخ 01 مارس 2021³، ثم صدر عقبه المرسوم الرئاسي رقم 21-96 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، والذي تقرر بموجبه تحديد موعد إجراء

¹ هذا الحكم مستحدث بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020.

² المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعب الوطني، جريدة رسمية العدد 14، الصادرة بتاريخ 18 فبراير سنة 2021.

³ تضمنت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 21-77، على مايلي: "يحل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من يوم 17 رجب عام 1442 الموافق أول مارس سنة 2021".

الانتخابات التشريعية يوم 12 جوان من نفس السنة¹، وهنا يتبين جليا أن المدة الأولى الممتدة بين حل المجلس الشعبي الوطني وموعد إجراء الانتخابات التشريعية، تفوق المدة القصوى المنصوص عليها في المادة 151 من التعديل الدستوري 2020، والمقدرة بثلاثة (03) أشهر، أضف إليها المدة الممتدة بين الإعلان النهائي لنتائج الانتخابات، وبداية الفترة التشريعية، والمقدرة بخمسة عشرة (15) يوما حسب نص المادة 133 المذكورة آنفا، وبالتالي فإن مدة شغور المجلس الشعبي الوطني تجاوزت أربعة (04) أشهر، بسط خلالها رئيس الجمهورية سلطته باللجوء إلى التشريع بأوامر، أين بلغ عدد الأوامر التي أصدرها خلال في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، عن طريق الحل تسعة (09) أوامر تشريعية².

وما تجدر الإشارة إليه، أن شغور الغرفة الأولى للبرلمان، تخول لرئيس الجمهورية خلافة هذا الأخير في مجال التشريع بالأوامر، دون الحاجة إلى الرجوع إلى الغرفة الثانية للبرلمان، إذا ما توافرت الضوابط المنصوص عليها دستوريا.

وهنا يثار الإشكال حول دور مجلس الأمة، الذي يظل قائما في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، باعتباره مؤسسة تشريعية قائمة بذاتها، والذي تم استحداثه لمبررات عديدة

¹ المرسوم الرئاسي رقم: 21-96 بتاريخ 11 مارس سنة 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الصادر بموجب جريدة رسمية العدد 18، المؤرخة في: 11 مارس سنة 2021.

² بالرجوع إلى حصيلة الدورة البرلمانية لسنة 2021-2022، في مجال النشاط التشريعي وتنفيذ آليات الرقابة البرلمانية، المنشور بموقع وزارة العلاقات مع البرلمان، نجد أن الأوامر التشريعية التي أصدرها رئيس الجمهورية في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، بسبب الحل عددها تسعة (09) أوامر تشريعية، المتعلقة بما يلي:

- الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
- الأمر رقم 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 للبلاد.
- الأمر رقم 21-04 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 76-106 المتضمن قانون المعاشات العسكرية.
- الأمر رقم 21-05 المتضمن تعديل وتتميم بعض أحكام الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
- الأمر رقم 21-06 يعدل ويتمم الأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين.
- الأمر رقم 21-07 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021.
- الأمر رقم 21-08 المتضمن تعديل وتتميم الأمر 66- المتضمن 156 قانون العقوبات.
- الأمر رقم 21-09 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية.

أهمها ملئ الفراغ الناجم عن شغور الغرفة الأولى مثلما حدث سنة 1992¹، خاصة وأن المؤسس الدستوري حصر الحالات التي يمكن مجلس الأمة التشريع فيها، في المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020² دون سواها، ما يجعل من الاختصاص التشريعي لهذا الأخير منعدا تماما، في حين نرى بأنه يعد أهم ضابط، كان لابد على المؤسس الدستوري تفعيل دوره في مثل هذه الحالات.

2-2- قيد التشريع بأوامر في حالة العطلة البرلمانية:

باعتبار أن البرلمان لا يضل منعقدا بصفة دائمة، فهو يجتمع في دورة واحدة عادية كل سنة تدوم مدتها عشرة (10) أشهر، تبتدئ من ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو (جوان)، وهذا طبقا للفقرة الأولى من المادة 138 من التعديل الدستوري 2020³، وبذلك تقدر العطلة البرلمانية بشهرين، أي أن البرلمان يغيب لمدة شهرين في الفترة المتبقية، والممتدة بين "اليوم الأول من شهر جويلية إلى غاية آخر يوم من شهر أوت" من كل سنة، وهي الفترة التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر إذا كانت المسائل عاجلة⁴، هذا في ظل انتهاء الدورة البرلمانية بصفة عادية.

غير أنه وحسب استقراء نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2020، فإنه يتبين أن مدة العطلة البرلمانية تنقلص لأيام معدودة، لأقل من شهرين، وذلك عائد إلى سببين:

¹ عزوزي بن عزوز وسليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الجلفة-الجزائر، المجلد 10، العدد 02، سنة النشر 2019/09/28، ص 1154.

² حددت المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، القوانين التي يشرع فيها المجلس الدستوري على سبيل الحصر، إذ جاء فيها: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة".

³ أحمد مراح، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر-الجزائر، المجلد 06، العدد 02، تاريخ النشر 2022/09/15، ص 1197.

⁴ أحمد بن زيان، إخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد بشير بشار-الجزائر، المجلد 07، العدد 02، سنة النشر 2021/12/28، ص 203.

أ- **طلب تمديد الدورة العادية:** بناء على الفقرة 02 من المادة 138 السالفة الذكر، فإنه يمكن تمديد الدورة البرلمانية العادية لأيام معدودة، لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، فاختصاص التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية ينعقد في الفترة الممتدة بين الانتهاء من دراسة النقطة المدرجة في جدول الأعمال، وبداية الدورة البرلمانية القادمة¹.

ب- **اجتماع البرلمان في دورة غير عادية:** بناء على الفقرة 03 و04 من المادة 138 أعلاه، يتم استدعاء البرلمان للانعقاد لدورة غير عادية، تنتهي بمجرد استئناف البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله، ما يعني أن رئيس الجمهورية هنا مقيد بممارسة سلطته في التشريع عن طريق الأوامر، بالمدة الزمنية المتبقية من العطلة البرلمانية، والمحصورة بين اختتام الدورة غير عادية وانعقاد الدورة الجديدة².

على الرغم من أن المؤسس الدستوري لم يحدد الحد الأقصى لتمديد الدورة العادية، ولا الحد الأقصى لاجتماع البرلمان في دورة غير عادية، إلا أنه يمكن القول بناء على أحد الأسباب المبينة أعلاه، تنقلص العطلة البرلمانية لأقل من شهرين، وهو ما يضيق المجال الزمني للتشريع بأوامر لرئيس الجمهورية، ما يعزز الاختصاص الأصيل للبرلمان في سيادة التشريع.

ثانيا- القيود الموضوعية الواردة على التشريع بأوامر بموجب المادة 146 من الدستور

بالرجوع إلى المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الثانية التي تنص على أنه: "في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، نجد أن المؤسس الدستوري قد أتى بسبب واحد لتدخل رئيس الجمهورية من

¹ نوه إلى أن المؤسس الدستوري اعتمد نظام الدورة البرلمانية الواحدة والمقدرة بعشرة (10) أشهر، في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث قلص مدة العطلة البرلمانية إلى شهرين بموجب المادة 135 منه، أين كانت تقدر بأربعة (04) أشهر في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 المادة 134 منه، وفي ظل دستوري 1976 المادة 146 منه، 1989 المادة 112 منه، كانت العطلة البرلمانية تقدر بستة (06) أشهر.

² تجدر الإشارة إلى أنه في المادة 01/138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ذكر المؤسس الدستوري اليوم الذي تبتدئ فيه الدورة العادية، وكذا اليوم الأخير الذي تنتهي فيه، على عكس التعديل الدستوري لسنة 2016، أين نصت المادة 135 فقرة 01 على أنه: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

أجل إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بموجب أمر، ألا وهو امتناع البرلمان بغرفتيه عن المصادقة على قانون المالية في الآجال¹.

فلقد منح الدستور للبرلمان مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما، للمصادقة على قانون المالية المودع لديه من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد²، أي بعد مرور هذه المدة، ينتقل الاختصاص التشريعي مباشرة لرئيس الجمهورية، الذي يتدخل ليتدارك الوضع بإصداره بموجب أمر.

وعليه يمكن القول أن أهم قيد موضوعي وارد على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، ينحصر في عدم احترام البرلمان بغرفتيه الأجل المحدد لهما دستوريا للمصادقة على مشروع قانون المالية³، وهو ما تم النص عليه صراحة في المادة 146 من الدستور الجزائري لسنة 2020، كما أن دور رئيس الجمهورية في هذه الحالة محدود ويقتصر فقط على عملية إصدار قانون المالية بموجب أمر وفي وقت معقول، بعد انقضاء الأجل الممنوح للبرلمان، ومن ثمة فإنه ليس اختصاصا تشريعيا مطلقا كما في أحكام المادة 142 من التعديل الدستوري.

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية المقيدة لسلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية

بالإضافة إلى القيود الموضوعية الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، فقد أخضع المؤسس الدستوري هذه السلطات لإجراءات قبلية، لا بد من استيفائها حتى تكون الأوامر التشريعية الصادرة في ظل الحالة العادية صحيحة.

¹ راجع المواد: 143-146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² الطاوس بن حمو، الرقابة على الأعمال الانفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، بتصرف، المرجع السابق، ص 210.

³ للتذكير، فقد قسم المشرع الجزائري بموجب المادة 44 القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، آجال المصادقة على قانون المالية كما يلي: سبعة وأربعون (47) يوما كحد أقصى للمجلس الشعبي الوطني، عشرون (20) يوما كحد أقصى لمجلس الأمة، ثمانية (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء للبت في الخلاف بينهما.

أولا/ الضوابط الإجرائية الواردة في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020

حددت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إجراءات هامين إجباريين، سابقين للتشريع بأوامر، يتوجب على رئيس الجمهورية إتباعهما عند قيامه بالتشريع عن طريق الأوامر، حيث جاء النص على الإجراء الأول في الفقرة الأولى بقولها: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بعد رأي مجلس الدولة".

وجاءت نفس المادة على ذكر الإجراء الثاني في الفقرة الأخيرة بقولها: " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

1- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 142 السابقة الذكر، فإنه يتوجب على رئيس الجمهورية اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، وهذا الإجراء هو إجراء شكلي نصت عليه كل الدساتير الجزائرية باستثناء دستور 1976.

ويعتبر شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء من الشروط الأساسية التي يجب على رئيس الجمهورية احترامها عند اتخاذه للأمر، حيث ألزمه المؤسس الدستوري بالأخذ بهذا الشرط في جميع حالات التشريع بأوامر¹، والهدف من ورائه إعلام الطاقم الوزاري بمجال ومضمون الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية²، إذ يشكل مجلس الوزراء الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية التي تهم الأمة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على مبدأ القيادة الجماعية التي يترأسها رئيس الجمهورية³، وذلك لتمكين أعضاء المجلس المتكون من الجهاز الحكومي، من الإطلاع على التشريعات التي يتخذها في المجالات المسموح للوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء حكومته بالتشريع من خلالها⁴، وبالتالي يمكنهم من إبداء رأيهم في

¹ مديحة بن ناجي، المرجع السابق، ص 327.

² عزوزي بن عزوز وسليمة لدغش، المرجع السابق، ص 08

³ رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 62.

⁴ يمينة بيران، المرجع السابق، ص 212.

مضامين الأمر وإثرائه حتى لا تبقى مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس وحده¹، وذلك حتى تكون الحكومة على علم بهاته الأوامر²، باعتبارها من تقوم بتطبيق القوانين وتنفيذها. ولكن ورغم ذلك فإن هذا الشرط لا يقيد بأي حال من الأحوال سلطة رئيس الجمهورية في التشريع، وذلك للدور الفعال والأساسي الذي يلعبه هذا الأخير في رئاسة وتوجيه أعمال هذا المجلس، وهنا تظهر تبعية أعضاء مجلس الوزراء للرئيس، وبالتالي فهذا القيد يعد مجرد إجراء شكلي لا غير³، خاصة وأن المادة 142 من التعديل الدستوري 2020، لم تحدد ما إذا كان رأي مجلس الوزراء ملزماً لرئيس الجمهورية.

وما يلاحظ في هذا الصدد أن المؤسس الدستوري لم يحدد كيفية إبداء أعضاء مجلس الوزراء لآرائهم إزاء الأوامر التي تعرض عليهم، ولا الأغلبية المتبناة حتى تقبل الأوامر⁴، كما أن الحكومة يمكن أن تكون وراء اتخاذ هذه الأوامر، خاصة إذا وجدت صعوبات في تمرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان، فتلجأ إلى عرضها على رئيس الجمهورية لكي يتخذها في شكل أوامر، في الإطار الزمني المحدد له للتشريع دستورياً⁵.

وبما أن من يتولى رئاسة الحكومة سواء أكان الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يعين هو الآخر من قبل رئيس الجمهورية بموجب المادة 91 فقرة 05 من تعديل 2020، ويقترح عليه التعيينات التي تتم على مستوى مجلس الوزراء، فإن الحكومة لا يمكن لها حتماً أن تعارض رئيس الجمهورية الذي يرأس هذا الأخير⁶، مما يجعل دور مجلس الوزراء لا يتعدى كونه دوراً استشارياً، إذا ما نظرنا إلى طبيعة العلاقة القائمة بين رئيس

¹ فريد تيغيوارت ومنصور داود، المرجع السابق، ص 351.

² عثمان حجاج وقوي بوحنية، المرجع السابق، ص 40.

³ حبيب الرحمان غانس، الأوامر الرئاسية المراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، تاريخ النشر: 2016/09/15، ص 236.

⁴ مديحة بن ناجي، المرجع السابق، ص 327.

⁵ وليد شريط لتشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليدة-الجزائر، العدد 16، سنة النشر 2012، ص 299.

⁶ نصت المادة 92 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يعين رئيس الجمهورية، لاسيما في الوظائف والمهام الآتية: 3...- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة".

الجمهورية وبين أعضائه، الهدف منه إعلام الطاقم الوزاري بمضمون ومحتوى الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية، خاصة وأن المادة 142 من التعديل الدستوري، لم تشر إلى إلزامية موافقة المجلس على هذه الأوامر.

2- الأخذ برأي مجلس الدولة:

لقد تم استحداث إلزامية الأخذ برأي مجلس الدولة فيما يخص الأوامر التشريعية، بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما لم يكن موجودا من قبل¹، وأكد عليه المؤسس الدستوري لسنة 2020 في الفقرة الأولى من المادة 142 بقولها: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

ويعتبر مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020²، وإلى جانب هذه المهمة فلقد أسندت له اختصاصات أخرى استشارية منذ دستور 1996³، لما له من دور في صناعة التشريع إلى جانب السلطات الأخرى من خلال إثارته المنظومة القانونية⁴، والتي كانت تقتصر فقط على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة⁵، ثم توسعت اختصاصاته الاستشارية في مجال الأوامر التشريعية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، أين عهد له بممارسة صلاحياته الاستشارية فيما تعلق بالأوامر التشريعية التي يتقدم بها رئيس الجمهورية، وجاء القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁶، المادة 04

¹ نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، في فقرتها الأولى على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

² جاء في المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية والجهات القضائية الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية".

³ نصت المادة 119 من دستور 1996 على أنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة،...."، المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ يمينة بيران، المرجع السابق، ص.ص 212.

⁵ عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص ص 76-77.

⁶ حنان ميساوي، المرجع السابق، ص 507.

منه، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02، المادة 02 منه، على تأكيد ذلك بقوله: "بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي..."¹.

فلقد أخضع التعديل الدستوري لسنة 2016 ولأول مرة أوامر رئيس الجمهورية المتخذة خلال شغور المجلس الشعبي الوطني، أو في العطلة البرلمانية، أو في حالة المسائل العاجلة إلى أخذ رأي مجلس الدولة، وهو ماتبناه تعديل 2020 في المادة 142 منه، بحيث يتم إخطاره وجوبا بمشاريع القوانين ومشاريع الأوامر من قبل الأمين العام للحكومة طبقا للمادة 41 من القانون العضوي رقم 18-02 المذكورة أعلاه²، ولا يمكن بأي حال من الأحوال لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إلا بعد عرضها على مجلس الدولة ليبيدي فيها رأيا قبل أن تكون نافذة، وبطبيعة الحال فإن رأي مجلس الدولة ليس ملزما لرئيس الجمهورية، وهو ما يستفاد من نص المادة 02/142 السالفة الذكر، التي تنص على: "بعد رأي مجلس الدولة" وليس "بعد أخذ رأي مجلس الدولة"³، كما أن نص المادة لم يحدد ما إذا كان رأي مجلس الدولة ينصب على تقرير المسائل العاجلة المشروح فيها بأمر، أم أن رأيه يكون بخصوص ما تضمنه النص التشريعي⁴، وإن كان الأمر كذلك فهل يعتبر رأي مجلس الدولة في كلتا الحالتين ملزما لرئيس الجمهورية؟

باستقراء نص المادة 142 السالفة الذكر، نجد أن المؤسس الدستوري لم يوضح طبيعة الرأي الذي يبيديه مجلس الدولة، وما إذا كان رأيه ينصب على إقرار توافر الشروط الموضوعية المتعلقة بعنصر الاستعجال، وكذا التحقق من ظرف غياب البرلمان، أم أن رأيه ينصب على مضمون النص التشريعي في حد ذاته، كذلك لم يبين القانون العضوي رقم

¹ قانون عضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس سنة 2018، الجريدة الرسمية.ج.ج، العدد 15، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2018. يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله.

² الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة: www.consteildetat.dz، تاريخ الاطلاع: 2023/04/12، الساعة 21:42.

³ حبيب الرحمان غانص، المرجع السابق، ص 236.

⁴ عزوزي بن عزوز وسليمة لدغش، المرجع السابق، ص 1157.

98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، في آخر تعديل له سنة 2022¹، ما إذا كان الأخذ برأي مجلس الدولة ملزماً لرئيس الجمهورية، وإنما أكد على أن هذه الاستشارة إلزامية، وهذا ما يعني أن استشارة مجلس الدولة مجرد إجراء شكلي، ورئيس الجمهورية غير ملزم بالتقيد بذلك الرأي.

ثانياً/ الضوابط الإجرائية الواردة في المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020

تملك الحكومة -إلى جانب البرلمان- حق المبادرة بمشاريع القوانين، وهذا أمر طبيعي، فهي تلعب دوراً أساسياً في العملية التشريعية، بما تحوزه من طاقات بشرية وتقنية تملك كل المعطيات والإمكانيات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تطبيق برنامج عملها²، وهو ما نصت عليه المادة 143 من التعديل الدستوري³، لتأتي المادة 44 من القانون العضوي المحدد لنظام عمل الغرفتين رقم 16-12 لتؤكد على أن إعداد قانون المالية من اختصاص الحكومة دون سواها، وذلك جلي من خلال العبارة المستعملة في نص المادة المذكورة أعلاه بقولها " مشروع قانون المالية"⁴.

إلا أن اقتراح مشروع قانون المالية يعد امتيازاً للحكومة، باعتبارها الأقدر من غيرها على الإحاطة بالميزانية العامة للدولة، وهذا ما لا يتوافر عليه أعضاء البرلمان، مما قد يحول دون فهمها فهماً سليماً، فيؤدي ذلك إلى نشوب خلاف بين الغرفتين ينجر عنه التأخر في المصادقة على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة، لهذا عمد المؤسس الدستوري إلى تخويل رئيس الجمهورية سلطة التدخل للحفاظ على استقرار ميزانية الدولة.

¹ القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09 جوان 2022، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 الصادر بموجب ج.ر العدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022.

² عمار عباس، العلاقات بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص 159.

³ نصت المادة 143 من الدستور المعدل لسنة 2020، في فقرتها الأولى على أنه: " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، و النواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين".

⁴ سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابته في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 229.

ولكن السؤال الذي يتبادر إلى أذهاننا هنا، هل يخضع إصدار قانون المالية بموجب الأمر إلى نفس القيود الاجرائية الواردة في المادة 142 والمتعلقة بحالة شغور البرلمان؟

1- بالنسبة للأخذ برأي مجلس الدولة:

منح المشرع الجزائري لمجلس الدولة وفقا للمادة 04 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02، صلاحيات استشارية فيما يتعلق بمراقبة مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، وإبداء رأيه بشأنها¹، وبما أن قانون المالية قانون عضوي، فإنه في البداية يتم عرضها على مجلس الدولة من أجل إبداء رأيه وفقا للمادة 02/143 من تعديل 2020، قبل أن يتم إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني².
وكغيره من القوانين العضوية الأخرى، فإن مشروع قانون المالية تتم مناقشته من طرف كل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه، أين يشترط لإقراره الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة حسب نص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذه الإجراءات هي التي تكون محل رقابة من قبل مجلس الدولة.

وفي حالة عدم احترام البرلمان -بغرفتيه- آجال المصادقة على مشروع قانون المالية المقدم من طرف الحكومة، والتي لا تستطيع في هذه المرحلة المتقدمة أن تسحب مشروعها، يتدخل رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية كما هو بموجب أمر دون زيادة أو نقصان، ودون إدخال أية تعديلات أو تغييرات سواء كانت جزئية أو كلية.

وعليه فإن الإشكال يثور حول عرض الأمر مجددا على مجلس الدولة لإبداء الرأي بشأنه؟

¹ القانون العضوي رقم 18-02، المؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل ويتم القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الصادر بموجب ج.ر العدد 15، المؤرخة في 07 مارس سنة 2008.

² نصت المادة 02/143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة.

خلافا للمادة 04 المذكورة أعلاه، فإن مجلس الدولة لا يمارس رقابته على الأوامر التي يصدها رئيس الجمهورية في المجال المالي، ذلك أنه خضع مسبقا لرأي مجلس الدولة عندما قدم كمشروع قانون من قبل الحكومة¹، ذلك لأنها ليست أوامر استعجالية، وإنما الضرورة هي التي تحتم اللجوء إلى هذا الأمر من حفاظا على سيرورة المرافق العامة.

وعليه يمكن القول بأن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بعرض مشروع قانون المالية على مجلس الوزراء أو على مجلس الدولة، أو ضرورة استشارة أي هيئة أخرى، ذلك أن هذا المشروع سبق وأن تم إيداعه من قبل الحكومة لدى البرلمان، وبالتالي فلا حاجة لإعادة عرضه من جديد على هذه الهيئة.

2- بالنسبة لاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

لقد وردت المادة 146 من التعديل الدستوري الأخير بصيغة واضحة وصريحة، حيث أنها لم تتضمن ما يلزم رئيس الجمهورية بإتباع إجراءات شكلية معينة، مثل الأخذ برأي مجلس الدولة، أو ضرورة استشارة مجلس الوزراء، ذلك أن سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي هي أداة في يد رئيس الجمهورية لإفراغ العمل التشريعي في قالب أمر²، فمن الناحية الشكلية لم يشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية أن يمارس سلطته في إصدار قانون المالية وفقا لإجراءات أو أشكال دستورية معينة، وبالمقابل لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء.

وعند الرجوع إلى المادة 02/143 من ذات التعديل، والتي تنص على أنه: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء،..."، ولم تأتي على ذكر عرض الأمر المتضمن قانون المالية، بمعنى أن المشروع سبق عرضه من قبل مجلس الحكومة، حيث يتولى الوزير المعني عرضه على مجلس الوزراء للمناقشة والمصادقة، واتخاذ قرار إيداعه تحت سلطة رئيس الجمهورية، وبعد استفتاء كل هذه الإجراءات يودع الوزير الأول مشروع قانون المالية

¹ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 77.

² انظر في هذا الصدد المبحث الأول من الفصل الأول.

بواسطة الأمين العام للحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم يتلقى مجلس الأمة مشروع قانون المالية للإطلاع عليه¹، وإذا ماتعذر إصداره من قبل البرلمان في الآجال الدستورية، يتدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية مباشرة دون عرضه مرة أخرى على مجلس الوزراء، وذلك تغليبا للمصلحة العامة.

المطلب الثاني: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية

انطلاقا من خطورة الإجراءات المترتبة على إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية الواردة في المادة 98 من التعديل الدستوري 2020، وما قد ينجم عنها من آثار تتعكس على الحقوق الأساسية والحريات العامة، فقد منح الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة للتصدي لهذه الحالة من بينها صلاحية اتخاذ الأوامر، لذلك حاول المؤسس الدستوري، ضبط نطاق ممارسة سلطة التشريع بأوامر في ظل هذه الحالة، وربطها بتوافر قيود موضوعية تستشف من نص المادة 98 (الفرع الأول)، وقيود إجرائية تضمنتها المادة 142 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضوابط الموضوعية لسلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

إن المادة 98 من الدستور المعدل لسنة 2020، منحت لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، ومن أبرز هذه الإجراءات التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، والتي أحالتنا إليها الفقرة الخامسة من المادة 142 منه، في حالة توافر الشروط الشكلية والموضوعية لإقرارها، ولكن هذه الشروط تتعلق بقيام الحالة الاستثنائية في حد ذاتها²، وهذه الشروط إلزامية لرئيس الجمهورية من حيث مبدأ طلبها، لأنها تتعلق بمدى صحة إقرار الحالة الاستثنائية، ومن ثمة إعلانها، ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها.

وعلى الرغم من عدم النص صراحة على الضوابط التي تقيد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في صلب المادة 98 المذكورة أعلاه، وعدم إعطاء المؤسس الدستوري

¹ نور الدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، المرجع السابق، ص 209.

² راجع في هذا الصدد المبحث الثاني من الفصل الأول.

توضيحا دقيقا لهذه القيود ضمن المادة 142 منه، إلا أن هذه الأخيرة أحالتنا ضمنا إلى التقيد بالضوابط الواردة على قيام الحالة الاستثنائية، وإسقاطا على ذلك فلا يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، إلا بعد توافر الشروط الموضوعية لقيامها، واستيفاء الاجراءات المتعلقة بالإعلان الرسمي عنها، مع احترام النطاق الزمني للتشريع بأوامر في ظل هذه الحالة.

أولا: قيد الإعلان الرسمي عن قيام الحالة الإستثنائية

كما سبق وأن رأينا، فإن الإعلان عن الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من التعديل الدستوري، وحده رئيس الجمهورية المسؤول عن تقريرها كما ألزمه الدستور، وعليه تحمل مسؤوليتها (يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية...)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يشترط توافر جملة من الشروط الموضوعية اللازمة لصحة تقريرها¹، وهي أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، كما يتعين عليه لزوما استشارة هيئات معينة، والاستماع إلى جهات محددة، أوردتها ذات المادة²، حتى يمكنه اتخاذ الإجراءات الاستثنائية اللازمة التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية³، دون أن يكون ملزما بالرأي الذي تدلي به الجهات التي يستشيرها⁴.

وطبقا للفقرة الخامسة من المادة 142 من تعديل 2020، فإن رئيس الجمهورية يستطيع التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور، إلا أن ذلك

¹ إيمان آيت سي معمر، البعد التمثيلي لرئيس الجمهورية من خلال الصلاحيات المستندة له في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، كلية الحقوق سعد حمدين-الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 01، سنة 2023، ص 206.

² كما سبق وأن تناولنا في الفصل الأول، المطلب الثاني منه، يجب على رئيس الجمهورية أن يراعي أثناء تقريره للحالة الاستثنائية، الشروط التي أوجبتها المادة 02/98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث جاء فيها: " ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء،".

³ معمر نصر الدين، المرجع السابق، ص 18.

⁴ أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 71.

مرهون بتحقق الظرف الاستثنائي وتوافر شروط قيامه، مايؤدي إلى وجوب اجتماع البرلمان لإعلان هذه الحالة¹، بعد توجيه خطاب للأمة من طرف رئيس الجمهورية.

1- توجيه خطاب للأمة

لقد ألزم المؤسس الدستوري، ولأول مرة عبر كل الدساتير المتعاقبة، رئيس الجمهورية، حال إعلانه للحالة الاستثنائية، ضرورة توجيه خطاب للأمة حيث أكدت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، هذا الأمر بنصها الصريح على ذلك في الفقرة الثالثة منها على أنه: "يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطاباً للأمة"².

فرئيس الجمهورية له أن يخاطب الأمة مباشرة³، وهو ملزم بأن يخطر الشعب بقراره في اللجوء إلى إعلان الحالة الاستثنائية، والمغزى من هذا الشرط هو إعلام الناس والمجتمع بتطبيق النظام الاستثنائي، وتبليغهم باتخاذ هذا القرار من أجل مجابهة التهديدات أو الأخطار المحدقة بالدولة وشعبها، حتى يكون الشعب على إطلاع بكل الإجراءات التي ستتخذ في ظل هذه الحالة، عن طريق توجيه خطاب أو بيان أو رسالة، سواء كانت مكتوبة أو مذاعة، أو عبر وسائل الإعلام المتاحة، على أن يتضمن الخطاب الأسباب التي دعت لاتخاذ هذا الإجراء⁴، كونه يجسد وحدة الأمة، خاصة ما تعلق منها بحقوقه وحرياته، باعتبار أن الخطاب يضفي الشفافية ويكرس مبدأ التمثيل عن طريق الاحتكاك مباشرة بالشعب، وإطلاعه بكل المستجدات، وما يترتب عنها من اتخاذ إجراءات وتدابير استثنائية وعاجلة لدرء الخطر الداهم والقضاء عليه⁵، حفاظاً على كيان الدولة واستمراريتها، كما أنه يبرر بعض الإجراءات الاستثنائية الواردة على مبدأ الشرعية خاصة في مجال الشكليات والإجراءات، التي قد يتم مخالفتها من طرف السلطة التنفيذية، وذلك لاستحالة تنفيذها إبان

¹ خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص 145.

² عفاف لعقون، المرجع السابق، ص 1167.

³ المادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ إسماعيل بولكون، تحول مفهوم الحالات الاستثنائية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه (ل.م.د) في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة-الجزائر 1، سنة 2020-2021، ص 117.

⁵ إيمان آيت سي معمر، المرجع السابق، ص 206.

الوضع الراهن، أو لصعوبة العمل بها في ظل هذه الحالة، والتي يتوجب اللجوء إليها قصد الحفاظ على المصلحة العامة وحماية للحقوق والحريات العامة.

2- الاجتماع الوجوبي للبرلمان

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 سلامة ترابها¹، والغرض من هذا الاجتماع ليس تفويض رئيس الجمهورية لممارسته الاختصاص التشريعي، بل من أجل الاضطلاع على التدابير المزمع اتخاذها مستقبلا من قبل الرئيس²، لأن الضرورة في هذه الحالة تتطلب تنظيم مواضيع معينة تندرج في المجال التشريعي للبرلمان، أمام تعذر تنظيمها من قبل هذا الأخير، هذا فضلا عن بطئ إجراءات التشريع البرلماني في مقابل الحاجة الماسة والملحة لتشريع مؤقت سريع³. غير أن 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 الحالة⁴.

وهل له أن يمارس آلياته الرقابية على الأعمال المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في ظل هذه الحالة أم لا؟

هناك من يرى أن اشتراط الاجتماع الوجوبي للبرلمان ضمانا حقيقية تقيد رئيس الجمهورية في عدم التعسف في استعمال سلطاته الاستثنائية، إذ أنه يعتبر كسلطة رقابية، وهناك رأي آخر يذهب أصحابه إلى أن انعقاد البرلمان في الظروف الاستثنائية هو انعقاد شكلي فقط،

¹ عفاف لعقون، المرجع السابق، ص 1167.

² خدوجة خلوفي، المرجع السابق، ص 145.

³ وليد شريط، المرجع السابق، ص 300.

⁴ فريد دبوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية "دراسة في ضوء الدساتير المقارنة"، حوليات جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، المجلد 35، العدد 01، تاريخ النشر مارس 2021، ص 401.

حيث لا يمارس البرلمان أي دور رقابي على الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الإستثنائية¹، وهو ما سنراه بشيء من التفصيل في الجزء الخاص بالرقابة البرلمانية.

ثانيا/ القيد الزمني للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:

قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 كانت مدة الحالة الاستثنائية غير محددة المدة، وإنما كانت مفتوحة الآجال، وكانت هذه المدة مرتبطة بزوال الظرف المؤدي إلى إعلانها²، فبالرجوع مثلا إلى المادة 107 في فقرتها الرابعة من تعديل الدستوري لسنة 2016، نلاحظ أنها قد نصت فقط على أن الحالة الاستثنائية تنتهي حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها³، ففي ظل كل الغموض المتعلق بإجراءات إعلان الحالة الاستثنائية، والسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فإن مسألة تقدير إنهاء العمل بالإجراءات الاستثنائية، تزول بمجرد زوال مبررات اللجوء إليها، ويبقى ذلك عائدا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁴.

أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، تم إدراج مدة سريان الحالة الاستثنائية وتحديدتها تحديدا صارما، حيث جاء في آخر الفقرة الأولى من المادة 98 أنه: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية لمدة أقصاها ستون (60) يوما، وهذا الحكم تفرد به التعديل الدستوري لسنة 2020، ولا مقابل له في الدساتير السابقة والتي لم تفرض قيودا زمنيا معيناً⁵.

فالحالة الاستثنائية تعلن لمدة أقصاها ستون (60) يوما، ويمكن إعلانها لمدة أقل من ستون يوما حسب ما تقتضيه الضرورة، كما جاءت نفس المادة على ذكر إمكانية تمديد مدة

¹ حورية آيت قاسي، المرجع السابق، 1373.

² احسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 48.

³ جاء في المادة 04/107 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

⁴ فريد ديوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية "دراسة في ضوء الدساتير المقارنة"، حوليات جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، المجلد 35، العدد 01، تاريخ النشر مارس 2021، ص 395.

⁵ انظر على سبيل المقارنة المادة 120 دستور 1976، المادة 97 التعديل الدستوري لسنة 1989، المادة 93 التعديل الدستوري لسنة 1996، المادة 107 التعديل الدستوري لسنة 2016.

الحالة الاستثنائية¹، إلا أنه لا يمكن تمديدتها لمدة تزيد عن ستون (60) يوماً، إلا بعد حصول رئيس الجمهورية على موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً، دون تحديد المؤسس الدستوري لنوع الأغلبية هل هي بسيطة أم مطلقة²، وهذا ماورد في الفقرة الخامسة من المادة 98 السالفة الذكر، وهذا الحكم مستحدث بموجب التعديل الأخير، ولا مقابل لها في الدساتير السابقة، غير أن ذات المادة لم تأتي على تحديد المدة الزمنية اللازمة لتمديد الحالة الاستثنائية بعد موافقة البرلمان، باعتبار أن تحديد المدد ضماناً دستورية لحقوق الأفراد وحرّياتهم العامة.

ولكن التساؤل المطروح هنا: في ظل عدم تحديد الحدين الأدنى والأقصى لتمديد الحالة الاستثنائية، فهل يتم تجديدها للمدة الزمنية ذاتها المقدره بستون (60) يوماً؟ ما يعني أن الحالة الاستثنائية قد تدوم لسنة كاملة؟ أم أن تحديد مدة التمديد متروك هو الآخر للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية؟

إن تمديد الحالة الاستثنائية مرهون بمدى بقاء الخطر المهدد لمؤسسات الدولة الدستورية، أو استقلالها، أو سلامة ترابها، ما يعني أن الحالة الاستثنائية قد تستمر كأقصى تقدير لنفس المدة المعلن عنها أي ما يقارب السنة، وهي فترة زمنية طويلة تتسع خلالها صلاحيات رئيس الجمهورية الاستثنائية، يبسط خلالها سلطته في المجال التشريعي، دون أن يكون القيد الزمني عائقاً أمامه.

أما بخصوص انتهاء الحالة الاستثنائية، فقد أكد المؤسس الدستوري على أنها تنتهي إذا ما زالت الأسباب التي أوجبت إعلانها، وذلك وفقاً لنفس الشروط الشكلية والإجرائية التي أدت إلى قيامها، وذلك ما جاء في الفقرة السادسة من المادة 98 منه³.

¹ انظر الفقرة 05 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² احسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 48.

³ نصت الفقرة 06 من المادة 98 من تعديل 2020 على أنه: "تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

وبهذا الصدد يمكن القول أنه إذا كان المؤسس الدستوري لم يحدد الأسباب الموضوعية لقيام الحالة الاستثنائية بدقة، واكتفى بترك تقديرها لرئيس الجمهورية، وبالتالي فإن تقرير انتهاء الحالة الاستثنائية هي الأخرى تعود إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية لسلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

لقد ألزم المؤسس الدستوري في المادة 98 من تعديل 2020، باستشارة بعض المؤسسات الدستورية عند اتخاذ قرار اللجوء للحالة الاستثنائية، ولكنه لم يوضح ما إذا كانت هذه الاستشارات هي نفسها التي يجب على رئيس الجمهورية التقيد بها عند اتخاذه للأوامر التشريعية في ظل هذه الحالة، أو أنها تخضع لنفس القيود الاجرائية الواردة في المادة 142 منه باعتبارها الأصل في التشريع؟

أولا/ بالنسبة لأخذ رأي مجلس الدولة

نصت المادة 142 في فقرتيها 05 و 06 من الدستور الحالي على أنه: "يمكن رئيس

الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور؛

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

فبمقتضى هذه المادة نجد أن المؤسس الدستوري تجاهل الشرط المتضمن الأخذ الوجوبي برأي مجلس الدولة في الحالة الاستثنائية، فالمادة 142 في فقرتها الأولى، نصت على أن الأوامر تعرض على مجلس الدولة لإبداء رأيه بشأنها مباشرة بعد أن ذكرت الأوامر المتخذة في الحالات العادية، وسكتت عن ذلك فيما يخص الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

فبالنسبة لأخذ رأي مجلس الدولة بخصوص مشروع الأوامر، نجد أنه إجراء يقتصر على التشريع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية فقط، وعليه لا يطبق هذا الإجراء على الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية¹.

وفي النظام الجزائري لم يتم النص صراحة على فكرة الضرورة أو ما يعرف بأعمال السيادة، سواء في الدستور أو على مستوى التشريع، إلا أن القضاء الإداري تبنى هذه

¹ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 77.

النظرية، وهو ما ذهب إليه القضاء الإداري الجزائري ممثلا في الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا¹، حيث أقر هذه النظرية بداية في قرارها الصادر بتاريخ 20 جانفي 1967، ثم في قرارها الصادر بتاريخ 07 جانفي 1984²، في قضية السيد: "ي-ج ب" ضد وزير المالية³، ما يعني بهذا المفهوم أن جميع الأوامر والتدابير والإجراءات التي يقرها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، تندرج ضمن أعمال السيادة، وبالتالي فهي لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة القضائية.

وما تجدر الإشارة إليه أنه ومنذ دستور 1996، لم يرد ذكر رئيس مجلس الدولة ضمن رؤساء الهيئات التي يستوجب استشارتها من طرف رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية، وهو ما سار عليه المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2020، على الرغم من تمتع مجلس الدولة بدور رقابي هام في المجال القضائي والإداري.

ثانيا/ بالنسبة لاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

جاء النص صراحة في آخر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، بينما لم يرد النص على هذا الإجراء في المادة 98 منه، ولكن هذا القيد جاء عاما، مما يعني أن الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية، يجب أن تتخذ في مجلس الوزراء⁴.

¹ حميد مزياي، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص و الممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو -الجزائر، سنة 2016، ص 134.

² قرار المحكمة العليا المؤرخ في 20 جانفي 1967، منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 07، سنة 1972، ص 507.

- قرار المحكمة العليا المؤرخ في 07 جانفي 1984، المجلة القضائية، العدد 04، مجلة تصدر عن قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، سنة 1989، ص.ص 211 وما يليها.

³ (ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى اتخاذ قرارها الذي قضت فيه بأنه: "متى ثبت أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500 دج، وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الآجال، هما قراران سياسيان يكتسيان طابع أعمال الحكومة، فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتها أو مباشرة رقابة على مدة تطبيقها...")، .. كما أضافت الغرفة الإدارية ضمن محتوى نفس هذا القرار: "... وحيث أن إصدار وتداول وسحب العملة، تعد من إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن الق القرار مستوحى من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي طريق من طرق الطعن"، نقلا عن حميد مزياي، المرجع السابق، ص 133.

⁴ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور " النظام القانوني للأوامر"، إدارة، سنة النشر 2000/12/01، ص 16.

وإذا كان المؤسس الدستوري لم ينص صراحة في المادة 98 من تعديل 2020، على وجوب عرض الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية على مجلس الوزراء، إلا أنه وبالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 142، نجد بأن المؤسس الدستوري جاء على ذكر القيد المتعلق بعرض الأوامر على مجلس الوزراء، بعد أن استوفى الأحكام المتعلقة بالأوامر المتخذة في الحالات العادية وكذا الحالة الاستثنائية، ما يعني أن هذا القيد لا يقتصر على الأوامر المتخذة في الحالة العادية فقط، إنما يلزم أيضا رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر المتعلقة بالحالة الاستثنائية في مجلس الوزراء.

وبما أن قواعد إعداد مشاريع الأوامر والمصادقة عليها، تختلف عن القواعد المعمول بها دستوريا في مجال مشاريع القوانين، فلا بد من أن يتم عرضها في مجلس الوزراء من أجل مناقشتها بغرض المصادقة عليها وتوقيعها من طرف رئيس الجمهورية، ثم يتولى الأمين العام للحكومة، بعد إخطاره بمشروع الأمر، تحضير هذا الأمر في إطار الإجراءات المعمول بها في العمل الحكومي، واستكمالته ونشره في الجريدة الرسمية¹.

ولكن وعلى الرغم من أن الهدف من إلزام المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بالاستماع لمجلس الوزراء، هو القيام بالمناقشات وتبادل الآراء وتقدير النتائج السلبية والإيجابية، داخليا وخارجيا، وهو ما ينيير الطريق أمام رئيس الجمهورية في اتخاذ الإجراءات الإستثنائية²، ولكن هذا لا يعتبر قييدا على إرادة رئيس الجمهورية، طالما أن هذا الأخير هو رئيس مجلس الوزراء، كما أنه مجرد إجراء شكلي مفاده مشاركة الوزراء في اتخاذ هذه الأوامر، وهو نتاج اجتماع الجهاز الحكومي ككل، ولا يمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس لوحده³.

¹ انظر بهذا الصدد: مهام، تنظيم وسير الأمانة العامة للحكومة، العنوان الفرعي الأول من العنوان الثاني: وظيفة تحضير النصوص القانونية وإعدادها وإصدارها، الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة): [https:// www.joradp.dz/har/Sgg.htm](https://www.joradp.dz/har/Sgg.htm) -تاريخ الإطلاع: 2023/04/13- ساعة الاطلاع 14:20.

² فاطمة موساوي، المرجع السابق، ص 670.

³ نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 14.

المبحث الثاني: الرقابة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل

الدستوري لسنة 2020

لقد رأينا أن رئيس الجمهورية ينافس السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في عملية صنع القاعدة القانونية، ويتدخل ضمن صلاحياتها الأصلية بمقتضى الدستور عن طريق آلية التشريع بأوامر، هذه الآلية التي تعزز مركز رئيس الجمهورية، وتساهم في هيمنة وتفوق السلطة التنفيذية، مما استدعى إخضاعها لرقابة وقائية من أجل التحقق من مدى مطابقة القانون للدستور قبل صدوره وبعده، فالنظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم نقادها أو تقويمها، لذلك تعتبر مسألة الرقابة مسألة ضرورية وجوهرية، حفاظا على مكانة وسمو الدستور، وحماية للحقوق والحريات الأساسية التي ينظمها، مما أوجب على المؤسس الدستوري إخضاعها لرقابة سابقة تمارس عن طريق هيئة دستورية (المطلب الأول)، ورقابة لاحقة يمارسها البرلمان بعد انعقاده (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية

نظرا لأهمية وخطورة الأوامر التشريعية التي تدخل في المجال التشريعي الأصيل العائد للبرلمان، فقد وضع الدستور الجزائري لسنة 2020 آلية لضمان سمو القاعدة الدستورية، وتتمثل في تكليف هيئة رقابية دستورية تدعى في صلب الدستور "المحكمة الدستورية" بضمان احترام الدستور¹، فبعد أن كانت الأوامر التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 إلى غاية سنة 2016 في منأى عن الرقابة الدستورية²، ماجعلها محل جدال فقهي،

¹ جاء في المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020: " المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور"، حيث استخلف المؤسس الدستوري لسنة 2020 نظام الرقابة السياسية المعمول به منذ 1989، من طرف المجلس الدستوري، وتبنى صراحة نظام الرقابة الدستورية الذي على رأسه المحكمة الدستورية.

² تبنت الجزائر الرقابة على دستورية القوانين منذ الاستقلال وتضمنتها جل الدساتير المتعاقبة ما عدا دستور سنة 1976، ولكنها خلت من النص على خضوع الأوامر التشريعية لهذه الرقابة، غير أنه ورد نص وحيد على ذلك في المادة 64 من دستور 1963، على الرغم من أنها كانت تخضع للتفويض، أما الدساتير اللاحقة نجد أنها سكتت عن تنظيم ذلك، حيث لم يرد في دستور 1996 ما ينص على رقابة المجلس الدستوري للأوامر حيث جاء في المادة 165 منه: " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات"، وهو نفس الموقف الذي محافظ عليه المؤسس الدستوري إلى غاية تعديل 2016.

على اعتبار أن تلك الأوامر تعتبر بمثابة قرارات إدارية على الأقل من الناحية الشكلية، بغض النظر عن مضمونها، ما يعني خضوعها لرقابة القضاء الإداري، إلا أن إجماع القاضي الإداري عن رقابتها بحجة أنها تدخل ضمن أعمال السيادة، جعلها تفلت من الرقابة بحجة عدم وضوح الاختصاص بشأنها، ماجعلها خارج نطاق الرقابة إلا في حالات نادرة جدا¹، الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يتداركه لأول مرة ومنذ دستور 1963²، في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، أين أوجب عرض هذه الأوامر على المحكمة الدستورية لرقابتها، ولكن هذه الرقابة تختلف في الظروف العادية (الفرع الأول)، عنها في الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية

تجسيدا لمبدأ سمو الدستور، أخضع المؤسس الدستوري لسنة 2020، لأول مرة وبصريح العبارة، الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة في حالة غياب البرلمان، لرقابة المحكمة الدستورية (أولا)، بينما غيب هذه الرقابة فيما يخص الأوامر المتضمنة إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 146 باعتبارها من ضمن الحالات العادية للتشريع بأوامر (ثانيا).

أولا/ الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان

بالرجوع لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016، وحتى التعديلات التي كانت قبله، نلاحظ سكوت المؤسس الدستوري فيما يخص إخضاع الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، لرقابة المجلس الدستوري³، ولقد تم حسم مسألة الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية المتخذة في الحالات العادية

¹ حمزة مرداسي ونبيل صالح العريايوي، التشريع بأوامر ضمن نطاق رقابة المحكمة الدستورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم السياسية- جامعة عباس لغرور خنشلة- الجزائر، المجلد 10، العدد 01، سنة النشر 2023، ص 740.

² جاء في المادة 64 من دستور 1963: "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني".

³ فريد دبوشة، المحكمة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 60.

بطريقة واضحة في ظل تعديل 2020، وتم تفعيلها بموجب المادة 142 منه، والتي تنص في الفقرة الثانية على أنه: "يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام"¹، وهو ما أكدته المادة 06 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، حيث جاء فيها: " يتم إخطار المحكمة الدستورية من قبل رئيس الجمهورية، بشأن دستورية الأوامر طبقا لأحكام المادة 142 الفقرة 02 من الدستور، وتفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ إخطارها"²، فالمستجد الذي أتى به المؤسس الدستوري لسنة 2020، في هذه المواد يتعلق بإخضاع الأوامر للرقابة الدستورية الوجوبية، إضافة إلى تحديد آجال للفصل فيها من قبل المحكمة الدستورية.

01- في مجال الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

بقراءة الفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري 2020، نجد أن المؤسس الجزائري أخضع الأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان للرقابة الدستورية الوجوبية للمحكمة الدستورية، بعد إخطارها من طرف رئيس الجمهورية، على اعتبار أن هذا الأخير هو السلطة المصدرة لتلك الأوامر³، فبعد أن كانت الرقابة على الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في حالتها شغور المجلس الشعبي الوطني أو أثناء العطلة البرلمانية، مقتصرة على مجلس الدولة، تميز التعديل الدستوري الأخير بالحسم في دور المؤسسة الرقابية الدستورية إزاء هذا النوع من التشريع غير العادي، من خلال إخضاعها للرقابة الدستورية الوجوبية وفقا للفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁴، أين حدد

¹ هذا الحكم مستحدث فقط بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020.

² القانون العضوي رقم 22-19، المؤرخ في 25 جويلية سنة 2020، يحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، الصادر بموجب ج. ر. العدد 51، المؤرخة في: 31 جويلية سنة 2022.

³ أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص 203.

⁴ محند خير الدين وخدوجة خلوفي، رقابة المحكمة الدستورية لصلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة البويرة-الجزائر، المجلد 08، العدد 02، سنة النشر ديسمبر 2022، ص 536.

المؤسس الدستوري مجال الرقابة التي تخضع لها الأوامر، وهي رقابة الدستورية الوجوبية بغض النظر عن مجالها، وهو الواضح من نص الفقرة الثانية من المادة 142 من تعديل 2020، حيث استعمل مصطلح "دستورية هذه الأوامر" على إطلاقها.

ولكن المتمعن لصياغة هذه الفقرة، يجد أن المؤسس الدستوري عند اخضاع هذه الأوامر إلى الرقابة الدستورية، لم يراعي الاختلاف بين طبيعة الأحكام محل التشريع بأمر¹، على اعتبار أن الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية تمتد مواضيعها لتشمل كل مجالات القانون العادي والقانون العضوي²، والتي استقر القضاء الدستوري على أفراد لكل نوع منها بالرقابة الدستورية الخاصة بها³، ذلك أن الفقرة الثانية من المادة 142، لم توضح في هذه المسألة نوع الرقابة الدستورية المطبقة على الأوامر التشريعية، لكون مصطلح "الرقابة الدستورية" مصطلح شامل، تتدرج ضمنه الرقابة الجوازية، القبلية والبعديّة، رقابة المطابقة، ورقابة التوافق⁴، وهو ما تبناه القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، في المادة 02 منه، حيث جاء في شقها الأول الموضح لمعنى الإخطار والمحدد لمجالاته، أنه يتم إخطار المحكمة الدستورية في مجال دستورية المعاهدات والاتفاقات والاتفاقيات والقوانين والأوامر والتنظيمات⁵، كما أن اجراءات وكيفيات الإخطار في مجال الرقابة المطبقة على الأوامر أدرجت في الفصل الأول من الباب الثاني، المعنون بمجالات رقابة المحكمة الدستورية والتوافق مع المعاهدات، دون الفصل الثاني الخاص بمجال رقابة مطابقة القوانين العضوية،

¹ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرابوي، المرجع السابق، ص 742.

² عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص 199.

³ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرابوي، المرجع السابق، ص 742.

⁴ استهلّت المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في فقرتها الأولى اختصاصات المحكمة الدستورية، بعبارة " تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية..."، وعمته على مجال المعاهدات والقوانين والتنظيمات، ثم أدرجت في الفقرات الموالية لكل نوع من هذه المجالات نوع الرقابة الواجب تطبيقها عليها.

⁵ جاء في المادة 02 من القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية: "يقصد في مفهوم هذا القانون العضوي مالي: "1- إخطارها في مجال:

- دستورية المعاهدات والاتفاقات والاتفاقيات والقوانين والأوامر والتنظيمات...".

وهو ما أكدته المادة 198 في فقرتها الثالثة على أنه: " إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر..."¹، وغير بعيد صدر أيضا النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، الذي تضمن هو الآخر النص على رقابة دستورية الأوامر، والذي بدوره أحالنا إلى تطبيق أحكام المادتين 142 و198 من التعديل الدستوري²، ما يجعلنا من الوهلة الأولى نصنف هذه الأوامر ضمن القوانين العادية، ذلك أن القوانين العادية تندرج ضمن رقابة الدستورية حسب ما جاء في أواخر الفقرة الثانية من المادة 190 بقولها: "يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية"، والقوانين قبل إصدارها"³، وهذا النوع من القوانين لا يطرح أي إشكال بخصوص الرقابة المطبقة عليها لأن الرقابة الدستورية في مجال القوانين العادية هي رقابة اختيارية⁴، سابقة لدخولها حيز التنفيذ⁵، وفي حال دخولها حيز التنفيذ ولم تكن محل إخطار، وتبين فيما بعد أن أحكامها التشريعية تنتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، يتم التصدي لها عن طريق الرقابة اللاحقة الممنوحة للأفراد، بواسطة آلية الدفع بعدم الدستورية، متى ما توافرت الشروط اللازمة لذلك⁶.

ولكن الإشكال المثار هنا يكمن في أن المؤسس الدستوري لم يراعي إمكانية التشريع بأوامر في المسائل التي مجالها القوانين العضوية، والتي يجب إخضاعها مسبقا لرقابة المطابقة⁷، من أجل فحص مدى مطابقتها للدستور؟

هذا التساؤل فتح مجالات لظهور فرضيات حول طبيعة الرقابة المطبقة على هذه الأوامر:

¹ تم استحداث مصطلح "أمر" بموجب المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020، بينما تم استعمال مصطلح "نصا تشريعيا" في نظيرتها المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، المؤرخ في 05 سبتمبر سنة 2022، الصادر بموجب الجريدة الرسمية ج/ج/ العدد 04، المؤرخة في 22 جانفي سنة 2023.

³ هذا الحكم مستحدث بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية وراقبتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 245.

⁵ جاء في الفقرة 02 من المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن المعاهدات قبل التصديق عليها، والقوانين قبل إصدارها".

⁶ انظر المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁷ جاء في الفقرة 05 من المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020: يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا، حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان"

- **الفرضية الأولى:** ترى أنها رقابة لاحقة، على اعتبار أن المادة 142 أكدت على أن مسألة التشريع بأوامر اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية بقولها: "الرئيس الجمهورية أن يشرع"، دون تفويض من البرلمان وأزمته بالاستشارة القبلية لمجلس الدولة، ثم جاءت على ذكر الرقابة الدستورية في الفقرة الموالية، مما يوحي بأن الرقابة في هذه الحالة تأتي بعد نشر الأمر وإحداث آثاره القانونية¹، ما يعني أن هذه الأوامر تكتسي الصفة التشريعية بمجرد توقيعها من قبل رئيس الجمهورية، بعد عرضها على مجلس الوزراء²، وهو ما يستشف من الفقرة الثالثة من المادة 198 التي نصت على أنه: "إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر.....، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية"³، الدستورية³، وأكدت ذلك المادة 04 من النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، والتي أحالتنا بدورها إلى تطبيق أحكام المادة 198 من الدستور"⁴.

ومن المتعارف عليه أن النصوص التشريعية لا تصبح نافذة، ولا يمكن الاحتجاج بها إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية بعد مرور المدة الزمنية المحددة في المادة 04 من القانون المدني، وبفضل نشر النص القانوني في الجريدة الرسمية يصبح علنيا ورسميا، ومن ثم إلزاميا ويسري في مواجهة كافة الناس⁵، بمعنى أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة العادية تنتج آثارها مباشرة بعد نشرها في الجريدة الرسمية وإعلام المخاطبين بها⁶، بها⁶، ما يعني أن الأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان يفترض أن تنتج آثارها بعد دخولها

¹ أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص 204.

² حمزة مرداسي ونبيل صالح العرابوي، المرجع السابق، ص 741.

³ استعمل المؤسس الدستوري في الفقرة الثالثة من المادة 198 عبارة "يفقد أثره" للحاضر، والتي توحي بأن النص قد دخل حيز التطبيق، وسيفقد أثره بمجرد صدور قرار المحكمة الدستورية القاضي بعدم دستورية الأمر.

⁴ جاء في المادة 04 من النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية: "طبقا للمواد 142 و 190 (الفقرة 04) و 198 من الدستور، إذا فصلت المحكمة الدستورية بعدم دستورية بعدم دستورية معاهدة..... أو أمر، فإنها تطبق أحكام المادة 198 من الدستور".

⁵ ذهبية حامق، إعداد القانون كوسيلة لضمان الوصول إليه، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، سنة النشر 2015/03/01، ص ص: 10-11.

⁶ احمد بن زيان، المرجع السابق، ص 204.

دخولها حيز التطبيق، ولا تفقد هذا الأثر إلا بعد أن تفصل المحكمة الدستورية بعدم دستورتها بموجب قرار، بعد إخطارها وجوبا من طرف رئيس الجمهورية¹.

ويستوي كل ماتقدم إذا كنا بصدد الأوامر التشريعية التي تتناول مواضيع متعلقة بالقوانين العادية، ولكن الإشكال الذي يطرح نفسه: ماذا لو تناولت الأوامر المتخذة في غياب البرلمان مجال القوانين العضوية، والتي تستوجب رقابة المطابقة الوجوبية السابقة لإصدارها، حسب نص الفقرة الخامسة من المادة 190 من الدستور، والتي ضبطها المؤسس الدستوري بإجراءات خاصة باعتبارها تشريع أساسي مكمل للدستور؟

هذا التساؤل يقود إلى الفرضية الثانية:

- **الفرضية الثانية:** ترى أنها رقابة قبلية وجوبية، على اعتبار أن الفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري، جاءت بمسألة تقليص الآجال الممنوحة للمحكمة الدستورية والمقدر بعشرة (10) أيام لتقرير مدى دستورية تلك الأوامر، على اعتبار أن الأجل الممنوح للمحكمة الدستورية لإصدار قرارها بشأن الرقابة الدستورية في الحالات العادية هو ثلاثين (30) يوما من تاريخ إخطارها²، هذا التقليص في الآجال مرده حالة الاستعجال، التي تطلب السرعة في إصدار النصوص التشريعية التي تفرضها الظروف، وإلا فما الداعي إلى تقليص هاته الآجال لو كان بإمكان رئيس الجمهورية إصدار تلك الأوامر دون الحاجة إلى إخطار المحكمة الدستورية بشأنها، وانتظاره لقرار الفصل فيها³، ما يعني أن هذه الوجوبية تفقد أثرها إذا لم يتم عرض تلك الأوامر على المحكمة الدستورية، والتي يتوقف على قرارها إحداث الآثار القانونية لذلك الأمر، فالوجوبية في هذه الحالة تتوافق والرقابة قبلية وليس البعدية⁴.

والملاحظ هنا أن هذه الصياغة أقرب منها لرقابة المطابقة قبلية المطبقة على القوانين العضوية التي جاءت بها الفقرة الأخيرة من المادة 140 من تعديل 2020، والتي نصت

¹ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرياوي، المرجع السابق، ص 744.

² أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص 205.

³ للإستزادة انظر في ذلك أيضا : حمزة مرداسي ونبيل صالح العرياوي، المرجع السابق، ص 744.

⁴ انظر في هذا الصدد أيضا: أحمد بن زيان، مرجع سابق، ص 205.

على أنه: "... يخضع القانون العضوي، قبل اصداره، لمراقبة مطابقتة للدستور من قبل المحكمة الدستورية"، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فإن إجراء تحريك الرقابة الدستورية تختلف حسب النص التشريعي، فنجد أن رسالة الإخطار في رقابة المطابقة، تختلف عنها في رقابة الدستورية، لاختلاف النصوص محل الرقابة¹، فالمحكمة الدستورية تفصل في حالة القوانين العضوية بقرار بشأن النص كله²، بحيث تراقب فيه النص محل الإخطار كاملا من الناحية الشكلية والموضوعية³، تبعا لذلك فإن تحريك اختصاص الرقابة على دستورية القوانين العضوية لا يتوقف على مسألة الشك في دستورية هذا القانون، بل هو أمر إلزامي طبقا للنظام الخاص بتلك النوعية من القوانين، والذي يستدعي فحصها في مجملها للتأكد من موافقتها لأحكام الدستور شكلا ومضمونا⁴، بينما تنقيد في إطار رقابة دستورية الحكم أو الأحكام التي أخطرت بها، بالنص محل الإخطار، ولا يمكنها التصدي لأحكام النصوص الأخرى⁵، كما يتطلب على الجهة التي قامت بالإخطار تعليل رسالة الإخطار المرفقة بالنص موضوع الإخطار⁶، ولكن المؤسس الدستوري لم يفرق في المادة 142 بين رقابة المطابقة ورقابة الدستورية، لأن طبيعة الرقابة تتطلب تحديد الحكم أو الأحكام المطلوب رقابتها، والمبررات التي تؤيد ذلك الطلب⁷.

¹ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرياوي، المرجع السابق، ص 742.

² جاء في الفقرة 05 المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مايلي: "يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا، حول مطابقة القوانين العضوية للدستور.....، وتفصل المحكمة الدستورية بقرار في شأن النص كله"، وهو حكم مستحدث بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرياوي، المرجع السابق، ص 742.

⁴ الطاوس بن حموا ولبلى لبيض، واقع الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة- الجزائر، العدد 09، سنة النشر: 2018/03/01، ص 437.

⁵ انظر المادة 04 من القانون العضوي رقم 22-19، المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، المادة 06 من النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية.

⁶ انظر المادة 03 من القانون العضوي رقم 22-19، المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

⁷ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرياوي، المرجع السابق، ص 743.

كما أن طريقة فصل المحكمة الدستورية بشأن دستورية القوانين العضوية تختلف عن تلك المطبقة بشأن القوانين العادية، فنجد أن المحكمة الدستورية في حالة الرقابة الدستورية، تتخذ قراراتها بأغلبية أعضائها الحاضرين، في حين تشترط الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين لاتخاذ القرارات المتعلقة برقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور¹، وذلك ما أكدته المادة 33 من النظام الداخلي للمحكمة الدستورية².

بالرجوع إلى الواقع العملي، نجد أنه تم فعليا اثبات صحة الفرضية الثانية، من خلال إخضاع الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان، والتي عالجت مسائل تدخل في مجال القانون العضوي، للرقابة الدستورية الوجوبية قبل صدورها، وفي هذا الإطار نذكر على سبيل المثال:

- أول أمر نظم مجالاً يعود للقانون العضوي، وأخطر به المجلس الدستوري لرقابة مدى دستوريته من طرف رئيس الجمهورية، كان بتاريخ 24 فبراير من سنة 1997، والمتعلق بالأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتضمن الأحزاب السياسية³.

- وعلى ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد أن رئيس الجمهورية أخطر المجلس الدستوري وجوبا -قبل تعويضه بالمحكمة الدستورية وفقا للمادة 224 من الأحكام الانتقالية- قصد مراقبة دستورية الأمر رقم 21-01، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، بموجب رسالة مؤرخة بتاريخ 08 مارس 2021، بناء على المادة 142 منه،

¹ انظر المادة 197، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² النظام الداخلي للمحكمة الدستورية، المؤرخ في: 06 سبتمبر سنة 2022، الصادر بموجب الجريدة الرسمية ج.ج العدد 75، المؤرخة في: 13 نوفمبر سنة 2022.

³ انظر في هذا الصدد كل من : سعاد ميمونة ومحمد علي، المرجع السابق، ص 45.

- رأي المجلس الدستوري رقم 01 ر.ا.ق عض /م.د، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، الصادر بموجب الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 06 مارس 1997.

ولكن المجلس الدستوري انتهج فيها رقابة المطابقة، مستندا في ذلك على المواد 140 و197
فقرة 02 من الدستور¹.

2- في آجال إخطار المحكمة الدستورية بشأن الأوامر التشريعية:

أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية في الظروف العادية، إخطار المحكمة
الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة أثنائها، ولكن وبالرجوع إلى نص الفقرة الثانية من
المادة 142 السالفة الذكر، نجد بأنها لم تقيد رئيس الجمهورية بأجل محدد عند إخطاره
المحكمة الدستورية بخصوص الأوامر²، وإنما اكتفى بتحديد آجال فصل المحكمة الدستورية
في رقابة دستورية الأمر، وهي عشرة (10) أيام من تاريخ تسجيل إخطارها، كما أن القانون
العضوي رقم 19-22 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة
الدستورية، لم يفصل في ذلك أيضا، وجاء مقتضيا في مواده، واقتصر على أن الأجل الذي
تفصل فيه المحكمة الدستورية أقصاه (10) أيام من تاريخ إخطارها³، على غرار الرقابة على
دستورية التنظيمات، التي منح لجهات الإخطار أجل شهر من تاريخ نشرها لتحريك الرقابة
الدستورية الاختيارية بشأنها⁴.

وهناك من يرى بأن هذه الآجال قصيرة، قد لا تكفي لرقابة عدة أوامر قدمت دفعة واحدة،
أو حتى لمراقبة نص عضوي يضم العديد من المواد مثل قانون الانتخابات، والذي فصل في
رقابة دستوريته من قبل المجلس الدستوري-قبل تنصيب المحكمة الدستورية- في يومين
(02) بدلا من (10) أيام الممنوحة له بموجب الدستور، مبررين ذلك بأن السرعة في الفصل
قد تجعل من المحكمة الدستورية لا تمارس الرقابة المطلوبة في حالة تراكم الإخطارات، وهذا

¹ قرار المجلس الدستوري رقم 16/ قرار/ ق.م.د/21 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر
المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب ج.ر.ج العدد/ 17، المؤرخة في 10 مارس
2021، نقلا عن أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص.ص 205-206.

² عبد العزيز برفوق، المرجع السابق، ص 205.

³ انظر المادة 06 من القانون العضوي رقم 19-22 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة
الدستورية.

⁴ حمزة مرداسي ونبيل صالح العريايوي، المرجع السابق، ص 744.

ما قد يؤثر على جودة عمل المحكمة الدستورية¹، وهذا الرأي يجانب الصواب إذا تعلق الأمر بالتأشير على نصوص الأوامر التي تضمنت قوانين عضوية، كون الرقابة هنا لا تنصب على رقابة الاجراءات الشكلية فقط، وإنما يستدعي الفصل فيها مراقبة مدى مطابقتها لنصوصه مادة بمادة مع الدستور.

ويمكن القول أن المؤسس الدستوري حين سكت عن تحديد المدة التي يخطر فيها رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية بشأن الأوامر، فهي بذلك لن تخرج عن الأصل العام المطبق على أحكام القوانين وفقا للمادة 03/190 من التعديل الدستوري 2020، أي أن الاخطار يكون قبل إصدارها، وبما أن آجال إصدار القوانين محددة في المادة 148 من التعديل الدستوري بثلاثين (30) يوما، فإن الآجال التي يصدر فيها رئيس الجمهورية الأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان لن تخرج عن هذا الإطار أيضا، ما يعني أن تقليص الآجال الممنوحة للمحكمة الدستورية للفصل في دستورية الأوامر، إنما مردها الاستعجال وحالة الضرورة.

3- في قرارات المحكمة الدستورية المتخذة بشأن الأوامر التشريعية

نصت المادة 198 في الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على الآثار المترتبة عن تحريك رئيس الجمهورية للرقابة على دستورية الأوامر بقولها: "إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر...، فإن هذا النص يفقد أثره، ابتداء من صدور قرار المحكمة الدستورية"²، فمن المستجدات التي وردت في التعديل الدستوري لسنة 2020، تلك التي تتعلق بنتائج عمل المحكمة الدستورية، إذ أصبحت تصدر قرارات فقط بشأن دستورية القوانين محل الإخطار بالنسبة لجميع أنواع الرقابة سواء كانت إلزامية أم اختيارية، وسواء كانت سابقة أم لاحقة، وذلك على خلاف المجلس الدستوري الذي كان يصدر آراء فيما

¹ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 76.

² استحدثت المؤسس الدستوري لسنة 2020 في المادة 198 عبارة: "قررت"، والتي كانت تقابلها عبارة: "إذا ارتأت" في المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما استحدثت مصطلح "أمر" في ذات المادة، والتي نجد بأنه لم يشر إليها في المادة 191 من التعديل الدستوري 2016، بل استعمل مصطلح "نص تشريعي".

يتعلق بالرقابة السابقة وقرارات فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة¹، وتوسع مجال الرقابة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، ليخضع بدوره الأوامر التشريعية الصادرة في المسائل العاجلة، أوفي حالة غياب البرلمان، للرقابة الإلزامية قبل صدورها بناء على قرار.

فالمحكمة الدستورية تفصل في رقابة الدستورية بموجب قرارات من الناحية الشكلية بقبول الإخطار أو رفضه، ومن الناحية الموضوعية تفصل بدستورية النص محل الإخطار، كما قد تقضي بعدم دستوريته²، وعليه متى ما قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية في مسألة عاجلة، سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، فإن هذا الأمر يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية³، ويتم استبعاد هذا الأمر إذا ارتأت المحكمة أنه مخالف للدستور وعليه لا ينشر في الجريدة الرسمية ولا ينتج آثاره⁴.

وقد أكد المؤسس الدستوري في الفقرة الأخيرة من المادة 198 من تعديل 2020⁵، على أن قرارات المحكمة الدستورية نهائية، تحوز حجية مطلقة وتكون ملزمة للكافة، وهذه الحجية تحول دون إعادة النظر في قراراتها، كما يتعين على السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية في الدولة، التقيد بقرارات المحكمة الدستورية⁶، ذلك أن هذه القرارات أصبحت تتمتع بقرينة الدستورية بمجرد صدورها من المحكمة الدستورية بشأن دستوريته⁷، وهو ما من شأنه أن يساهم في حماية الحقوق والحريات من تعسف السلطات العمومية.

¹ حنان ميساوي، المرجع السابق، ص: 517-518.

² احسن غربي، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة-الجزائر، المجلد 13، العدد 04، سنة النشر 2020، ص 40.

³ انظر المادة 198 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 76.

⁵ جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات لعمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

⁶ احسن غربي، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع نفسه، ص 39.

⁷ حنان ميساوي، المرجع السابق، ص 515.

ثانيا- الرقابة الدستورية على سلطة إصدار قانون المالية بموجب بأمر

رأينا فيما سبق أن رئيس الجمهورية يصدر مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بموجب أمر، تطبيقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في حالة ما إذا تعدى الآجال الممنوحة دستوريا للمصادقة عليه.

ولكن هذه المادة لم تشر في أحكامها إلى الإجراءات المتعلقة بالرقابة الدستورية الواردة في المادة 142 من نفس التعديل، ومن ثمة فإن البعض يرى بأن الأوامر المتعلقة بإصدار قانون المالية لا تخضع للرقابة الدستورية الوجوبية السابقة، ومن ثمة فإن التشريع بأمر في المجال المالي ليس اختصاصاً مطلقاً يخص شغور المجلس الشعبي الوطني والعطلة البرلمانية، وما يؤكد ذلك عدم إدراج إصدار قوانين المالية في شكل أوامر ضمن إطار أحكام الفقرة الأولى المادة 142 من التعديل الدستوري¹، فلما كانت الأوامر المالية ذو طبيعة خاصة بالنظر إلى عنصر الاستعجال الذي يمتاز به قانون المالية، والذي يؤدي التأخر في إصداره إلى عجز كلي في الدولة، فإنه بلا شك لا يقبل أي نوع من أنواع الرقابة لا برلمانية ولا دستورية ولا قضائية²، وما يؤكد ذلك عدم إدراج المؤسس الدستوري إصدار قانون المالية بأمر ضمن أحكام المادة 142، مامعناه أن الأمر المتضمن إصدار قانون المالية يفلت من الرقابة الدستورية.

والسؤال الذي يتبادر إلى أذهاننا، إذا كان إصدار قانون المالية بموجب المادة 146 من التعديل الدستوري، مرده الاستعجال وحالة الضرورة، التي تستوجب المصادقة على مشروع قانون المالية من قبل البرلمان في أجل أقصاه (75) يوماً، فماذا لو تزامن عرض مشروع قانون المالية من أجل المصادقة عليه، مع شغور المجلس الشعبي؟

إن اقتران شغور المجلس الشعبي الوطني، بعرض مشروع قانون المالية من قبل الحكومة من أجل المصادقة عليه، يؤدي حتماً إلى تأخر إصدار هذا الأخير، خاصة وأن فترة غياب

¹ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرياوي، المرجع السابق، ص 745.

² سعاد ميمونة و محمد علي، المرجع السابق، ص 44.

المجلس الشعبي الوطني، قد تتراوح بين ثلاثة أشهر إلى ستة أشهر، أو قد تتجاوزها¹، ما يعني أن عنصر الضرورة والاستعجال ينتفي في هذه الحالة، على الرغم من أن الأصل فيها أن لا تتجاوز مدة المصادقة (75) يوماً.

وفي هذه الحالة وبما أن إصدار قانون المالية لا يحتمل التأخير إلى غاية انعقاد البرلمان، نظراً لارتباطه بمبدأ استمرارية واستقرار مؤسسات الدولة، أي أنه يندرج ضمن المسائل العاجلة، ففي هذه الحالة يلجأ رئيس الجمهورية إلى إصداره بموجب أمر في إطار الأحكام الواردة في الفقرة الأولى من المادة 142، وهو ما أكدته عملياً الأمر رقم 07-21 المتضمن إصدار قانون المالية التكميلي لسنة 2021²، واعتباراً لذلك فإن الأمر المتخذ وفقاً لهذه الحالة يخضع للأحكام المحددة بموجب المادة 142، بما فيها الرقابة الدستورية الوجوبية، وهو ماتم فعلياً بناء على قرار المجلس الدستوري رقم 21/22 المتضمن مراقبة دستورية الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021³.

الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

جاء في الفقرة الأخيرة من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: "يعرض رئيس الجمهورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها"⁴، وهذا الإجراء رتبته المؤسس الدستوري لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2020، إلا أنه لم يحدد ما إذا كان هذا الرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية، يرتب أثراً بشأن الدستورية من عدمها، وهل هو ملزم من حيث الأخذ به من قبل لرئيس الجمهورية أم غير ملزم⁵، على الرغم من إلزامية هذا الإجراء.

¹ انظر المادة 151 من التعديل الدستوري 2020.

² حمزة مرداسي ونبيل صالح العرياوي، المرجع السابق، ص 746.

- انظر في هذا الصدد أيضاً الأمر رقم 07-21، المؤرخ في 08 يونيو سنة 2021، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021، الصادر بموجب ج.ر العدد 44، المؤرخة في 08 يونيو 2021.

³ قرار رقم 21/22 ق.م.د. مؤرخ في 07 يونيو سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021.

⁴ هذا الحكم مستحدث فقط بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ احسن غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 49.

وباستقراء الفقرة السابقة المذكورة أعلاه، يتبين أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "القرارات"، التي قد تتعلق بالسلطة التنفيذية¹، إضافة إلى أنه أتى على ذكر مصطلحين مغايرين لما تم استعماله بشأن الأوامر المتخذة في الحالات العادية، وهما على التوالي: مصطلح "قرارات"، ومصطلح "رأي"، فماذا قصد المؤسس الدستوري من وراء مصطلح القرارات، وما هي القيمة القانونية للرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية في هذه الحالة؟

أولاً/ في مضمون القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية

كما سبق و رأينا، فإن المؤسس الدستوري عبر عن مجمل الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية بمصطلح "القرارات"، وهذا ما يطرح عدة فرضيات:

1- الفرضية الأولى:

مفادها استبعاد الأوامر التشريعية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، والتي يكون مجالها التشريع الأصيل للبرلمان، باعتبار أن المؤسس الدستوري خصص الفقرة الأولى من المادة 142، للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة العادية والمحفوظة للبرلمان، كما أوجب عرضها على المحكمة الدستورية، لتفصل بشأن دستورتها من خلال الفقرة الثانية من نفس المادة قبل صدورها²، واستعمل المؤسس الدستوري في المادة 142 عبارة "على أن تفصل فيها"، بينما خصص الفقرة الخامسة من نفس المادة للأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، بهدف التمييز من وراء ذلك بين الأوامر التي تعرض على الرقابة الدستورية والأوامر المستثناة منها³، بينما استعمل في المادة 98 عبارة: "لإبداء الرأي بشأنها"⁴، بمعنى آخر أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "قرارات" قصد استبعاد الأوامر التشريعية

¹ كمال مصطفى و علي معزوي، المرجع السابق، ص 235.

² أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص 209.

³ نفس المرجع، نفس الصفحة.

⁴ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 76-77.

المتخذة في الحالة الاستثنائية من الرقابة الدستورية الوجوبية¹، ما يعني أن هذا النوع من الأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية، لا تحتاج إلى قرار المحكمة الدستورية لينتج آثاره، وإنما لإبداء الرأي بشأنها فقط، ذلك أن هذه القرارات قد طبقت خلال فترة سريان الحالة الاستثنائية²، وأنتجت أثرها إبان تلك الحالة، ولهذا لم يجعل المؤسس الدستوري الآراء التي تبديها المحكمة الدستورية بشأنها ملزمة.

2- الفرضية الثانية:

مفادها أن المؤسس الدستوري حين استخدم مصطلح "القرارات"، اعتمد على المعيار العضوي للتعبير عن الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فبتفحص الصياغة الفرنسية للفقرة السابعة من المادة 98 المذكورة أعلاه، نجد بأنها استعملت مصطلح "**Les Actes**"، والذي ترجمته إلى اللغة العربية تعني "أعمال" وليس "قرارات"³، معتمدا على المعيار العضوي للدلالة على الجهة المصدرة لها، سواء كانت تدخل في الاختصاص التشريعي أو التنظيمي لرئيس الجمهورية⁴، فالمؤسس الدستوري أخضع تلك الأعمال التي يتخذها رئيس الجمهورية بمناسبة قيام الحالة الاستثنائية التي أطلق عليها تسمية "القرارات"، للرقابة الدستورية البعدية بغض النظر عن موضوعها، ما يجعل الأعمال التشريعية تندرج ضمن هذه القرارات.

وما يعزز هذه الفرضية، أن الفقرة 05 من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أشارت إلى إمكانية أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 منه⁵، هذه الإحالة مفادها أن الحالة الاستثنائية تتيح لرئيس الجمهورية التدخل

¹ جاء التنصيص على أحكام التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، بعد أن استوفى المؤسس الدستوري التنصيص على الأحكام المطبقة على الحالات العادية، ما يؤكد فصل الأحكام المطبقة في الحالة الأولى عن أحكام الحالة الثانية.

² احسن غربي، المرجع السابق، ص.ص: 76-77.

³ أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص 209.

⁴ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرياوي، المرجع السابق، ص 747.

⁵ أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص 209.

في مجال التشريع عن طريق الأوامر، على أن يتقيد بالفترة الزمنية المقررة لهذه الحالة، متى ما توافرت الشروط الدستورية لقيامها¹، كما يمكن له أن يتدخل في باقي المجالات الأخرى عن طريق التنظيم، وأدمج المجالين تحت وصف ما اصطلح على تسميته "بالقرارات".

ولكن إذا ما تفحصنا جيدا المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 وأخذنا بحرفية النص، فإننا نجد بأن الأوامر لا تعد قرارات بطبيعتها، ولا تندرج ضمن هذا الإطار باعتبارها تشريع مستقل، فإذا كانت المادة 142 من التعديل الدستوري أحالتنا إلى إمكانية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 98 منه، فإن المؤسس الدستوري بالمقابل لم يخضع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لا للرقابة الدستورية، ولا لرقابة البرلمان.

أيضا وبالرجوع إلى المادة 06 من القانون العضوي رقم 22-19، المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، نجد بأنها أوردت في أحكامها الأوامر الصادرة بموجب المادة 142 من الدستور، دون أن تأتي على ذكر الأوامر الصادرة بموجب المادة 98 من ذات التعديل، كما أن النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، جاء على ذكر رقابة دستورية الأوامر الواردة في المادة 142 من الدستور، في فصله الأول من الباب الأول²، ولم يتطرق للرقابة بشأن الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، وهذا ما يجعلنا نتساءل لماذا لم يفصل المؤسس الدستوري صراحة في أحكام الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، مادام المسلم به أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية متى ما توافرت صحيحة الضوابط الشكلية والموضوعية الواردة في الدستور؟

ثانيا/ القيمة القانونية لرأي المحكمة الدستورية وطبيعة الرقابة المطبقة بشأنها

قيدت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في فقرتها السابعة، رئيس الجمهورية يعرض القرارات التي اتخذها أثناء الحالة الاستثنائية، على المحكمة الدستورية، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، من أجل أن تبدي رأيا بشأنها، وبالتالي فإن عرض

¹ انظر في ذلك الشروط الشكلية والموضوعية لقيام الحالة الاستثنائية، الفصل الأول المبحث الثاني.

² انظر المواد 03-04، من النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية.

الأوامر على المحكمة الدستورية يعد إجراء وجوبيا، غير أن نوع الرقابة التي تمارسها على هذا النوع من الأوامر ليست نفسها المنصوص عليه في المادة 142 السالفة الذكر¹، ما يجعلنا نتساءل عن القيمة القانونية لرأي المحكمة الدستورية، ونوع الرقابة المطبقة بشأنها؟

لقد أعطى المؤسس الدستوري للآلية القانونية التي تبديها المحكمة الدستورية بشأن القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وصف "رأي" وليس "قرارا"²، على الرغم من إلزامية عرض هذه القرارات -على افتراض أن الأوامر تتدرج ضمنها- على المحكمة الدستورية، ليس لرقابة مدى دستورتيتها، وإنما لإبداء الرأي بشأنها، حيث استعمل المؤسس الدستوري في تعديل 2020 في المادة 142 عبارة "على أن تفصل فيها" بينما استعمل في المادة 98 عبارة "لإبداء الرأي بشأنها"³، فبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد بأن آراء المجلس الدستوري وقراراته ملزمة ونهائية⁴، وكان التفريق بين مصطلح "رأي" و"قرار" على حسب ما إذا كانت الرقابة المطبقة قبلية أو بعدية، وليس على اعتبار اختلاف القيمة القانونية لهما⁵، أما بالنسبة لتعديل 2020، فإن المؤسس الدستوري لم يبين هنا نوع الرأي الذي تصدره المحكمة الدستورية، سواء من حيث إلزاميته لرئيس الجمهورية، أو من حيث نوع الرقابة المطبقة من المحكمة الدستورية بموجب هذا الرأي، خاصة وأن القرارات المعروضة على المحكمة الدستورية تكون قد طبقت فعلا خلال فترة الحالة الاستثنائية⁶، فعلى الرغم من تكريس إجبارية إخضاع القرارات المتخذة في هذه الحالة على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها، إلا أنه لم يتم النص على مدى إلزامية رأيها⁷، خاصة وأن المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نصت فقط على الآثار المترتبة

¹ عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص 205.

² أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص 209 .

³ حمزة مرداسي ونبيل صالح العرابوي، المرجع السابق، ص 747.

⁴ نصت المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

⁵ أحمد بن زيان، المرجع السابق، ص 209 .

⁶ عبد العزيز برقوق، المرجع السابق، ص 205.

⁷ فريد دبوشة، المحكمة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 61.

على قرارات المحكمة الدستورية في حالة عدم دستورية أمر أو تنظيم، بحيث تكون قراراتها ملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية ولقضائية¹، لكنها بالمقابل لم تنص إطلاقاً على مدى إلزامية الرأي الصادر من طرفها خلال رقابة القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية، ولم ترتب آثاراً بشأنها²، كما أن الفقرة الأخيرة من المادة 98 استهلّت بعبارة "يعرض رئيس الجمهورية"، وليس "يخطر"، مما يستبعد فكرة الرقابة الدستورية الواردة في المادة 198 السالفة الذكر.

كما أنه وبالرجوع إلى أحكام القانون العضوي رقم 22-19 المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، وكذا النظام المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية -على الرغم من حدائته- إلا أننا نجد بأنهما لم يأتيا البتة على ذكر الرقابة الدستورية الواجب تطبيقها على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية.

وفي هذا الصدد، يعتقد الأستاذ نصر الدين بن طيفور، أن آراء المحكمة الدستورية التي تبديها بشأن القرارات المتخذة أثناء الحالة الاستثنائية، الغرض منها إبراز مدى مشروعيتها بالنظر إلى الظرف القائم، بمعنى أن المحكمة الدستورية ستبحث في مبررات اتخاذ هذه القرارات، وهل الظرف الاستثنائي كان يفرض على الرئيس اتخاذها؟، فإذا كان الرأي الذي تنتهي إليه المحكمة الدستورية لا يرتب أثراً مباشراً على القرار³، فهل يعني ذلك أن هذا الرأي الرأي يدخل ضمن نطاق الاختصاص الاستشاري الذي خوله المؤسس الدستوري للمحكمة الدستورية كهيئة دستورية⁴، كما هو الحال بالنسبة لاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام الواردة

¹ انتظر الفقرتين 03 و 05 من المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² فريد دبوشة، المحكمة الدستورية في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.

³ نصر الدين بن طيفور، مداخلة بعنوان: الجديد في اختصاصات المحكمة الدستورية على ضوء أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020، الملتقى الوطني الأول حول المحكمة الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2020 ودورها في إرساء دولة الحق والقانون، الجلسة الثانية، ص 179.

⁴ أورد المؤسس الدستوري لسنة 2020، صلاحية المحكمة الدستورية بإبداء الرأي في ثلاث مواضع فقط: بخصوص القرارات المتخذة في الحالة الإستثنائية، وبشأن الاتفاقيات المتعلقة باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، وحول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية.

الواردة في المادة 102 من الدستور¹، وكذا بالنسبة لتفسير حكم أو عدة أحكام دستورية حسب ما جاء في المادة 198 منه².

وبالتالي فإنه وعلى الرغم من وجوبية عرض القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية، إلا أنه يمكن القول بأن رقابة الدستورية على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لا تتعدى كونها استشارة، في ظل غياب نصوص دستورية صريحة تنظم ممارسة هذه الرقابة.

وبناء على ما تقدم، فإنه لا يمكن الاعتراف لآراء المحكمة الدستورية التي تبديها بشأن القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 98 من الدستور، من حيث الآثار المترتبة عليها، بنفس القيمة القانونية للقرارات التي تفصل بشأن الأوامر المتخذة بناء على المادة 142 منه، لأنه لو كانت هذه هي نية المؤسس الدستوري لنص على إلزامية رأي المحكمة الدستورية في هذه الحالة بصريح العبارة، كما فعل مع القرارات.

وعلى أي حال، وجب على المؤسس الدستوري، تدراك هذه الثغرة القانونية مع حسم مسألة إخضاع القرارات التي تصدر في أحكام الحالة الاستثنائية للرقابة الدستورية، وتفسير المعنى المنشود من مصطلح "القرارات" وفصلها عن الأوامر التشريعية، مع إقرار وجوبية الرقابة على الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية بنص صريح في القانون العضوي المحدد لإجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، وإلا كان ذلك مبرراً لتوغل السلطة التنفيذية في مجال التشريع، ومسوغاً لتمكينها من التوسع في مباشرة سلطاتها الاستثنائية، وذلك من أجل ضمان مبدأ سمو الدستور، وإرساء دعائم دولة القانون.

¹ جاء في المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: "يلتمس رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بها".

² جاء في الفقرة الثانية من المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: "يمكن لهذه الجهات إخطار المحكمة الدستورية حول حكم أو عدة أحكام دستورية، وتبدي المحكمة الدستورية رأياً بشأنها".

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية

تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم وظائف البرلمان، وذلك من خلال قيامه بمراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها عند مباشرتها للاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور، وتملك المجالس البرلمانية في النظم الديمقراطية حق الرقابة نظرا لكونها تمثل إرادة الشعب وتعبّر عن رغباته، ومن هنا يتوجب على رئيس الجمهورية باعتباره يمثل قاعدة السلطة التنفيذية، عرض الأوامر التي يتخذها على البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها¹، ذلك أن الرقابة البرلمانية تعتبر ضمانا أكيدا لحماية الأفراد ضد تعسف الحكومة، كما أنها تعد أساس التوازن القائم بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومن هذا المنطلق فالمؤسس الدستوري الجزائري منح البرلمان صلاحية مراقبة سلطة رئيس الجمهورية التشريعية في الظروف العادية (الفرع الأول)، بينما لم يرد النص عليها في الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية

إن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في حالة غياب البرلمان، أو في حالة امتناع هذا الأخير عن المصادقة على مشروع قانون المالية، قد تؤدي إلى الإفراط في اللجوء إلى هذا النوع من التشريع، مما قد يسلب البرلمان وظيفته الأصلية، ومن هنا كان لا بد من تفعيل الدور الرقابي البرلماني على سلطة رئيس الجمهورية، من أجل تقدير الحاجة التي أدت في تلك الفترة إلى اللجوء لتلك التشريعات، ومعرفة مدى التزام رئيس الجمهورية بالحدود التي منحها إياه الدستور في التشريع.

أولا/ الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري بنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلزامية عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها خلال فترة غياب البرلمان على غرفتيه في بداية الدورة القادمة له، حيث جاء في الفقرة الثالثة منه: "يعرض رئيس الجمهورية الأوامر

¹ حديد محديد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، سنة النشر 2008، ص 288.

التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها"¹، فعلى غرار الدساتير السابقة - باستثناء دستور سنة 1989- احتفظ المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2020، بشرط لاحق وهو أن تعرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، وهذا لتمكينه من إضفاء نوع من الرقابة، خاصة أنها تتطرق لموضوع من المواضيع المحجوزة له على سبيل الحصر سواء في مجال القانون أو القانون العضوي²، وهذا العرض وجوبي، إذ لا يمكن تجنب هذا الإجراء رغم فصل المحكمة الدستورية بدستورية الأمر، ذلك لأن التشريع بأمر فيه مساس بصلاحيات البرلمان الذي له السيادة على إعداد القوانين والتصويت عليها، وأنه عند رقابته لهذا الأمر يسترد جزء من هذه السيادة³، فإذا قام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التشريعية على كل غرفة من البرلمان في بداية دورته، يكون قد أوفى بالتزامه، ومكن البرلمان من فرض رقابته على الأوامر التي اتخذت في غيبته⁴، ويسوغ للبرلمان الموافقة أو عدم الموافقة على الأوامر التشريعية المعروضة عليه⁵، وحددت أثر هذه الأخيرة الفقتين الثالثة والرابعة من المادة 142 السالفة الذكر، حيث تكون نتيجة الالتزام بالعرض إحدى الحالات التالية:

1- حالة موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية

نصت المادة 142 في الفقرة الثالثة من تعديل 2020، على أنه "يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها"، فالنص يفرض على رئيس الجمهورية عرض الأوامر على غرفتي البرلمان فور انعقاده

¹ استعمل المؤسس الدستوري لسنة 2020 في الفقرة 03 من المادة 142، ولأول مرة عبارتي "الأوامر" و"في بداية الدورة القادمة"، حيث كانت تقابلها المادة 142 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي جاء في نصها: "يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها....على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها".

² حنان ميساوي، المرجع السابق، ص 508.

³ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 78.

⁴ عبد القادر أقصاوي ورشيد بلال، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، مجلة المنار للدراسات والبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة يحي فارس المدينة-الجزائر، المجلد 03، العدد 02، تاريخ النشر ديسمبر سنة 2019، ص 10.

⁵ حنان ميساوي، المرجع السابق، ص 509.

للموافقة عليها، لأن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، لذلك لا بد من الرجوع إليه لإضفاء الصبغة القانونية على هذه الأوامر بالموافقة عليها¹، غير أن هذا الأخير لا يمكنه مناقشتها أو تعديلها وإنما التصويت عليها كما وردت، فقد مكنه المشرع من حق الموافقة التامة عليها، أو رفضها جملة وبدون أية مناقشة أو تعديل، عملاً بأحكام القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة²، فبالرجوع إلى مادته 37، نجد أنه ينص على أنه يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقاً لأحكام المادة 142 من الدستور³، وفي هذه الحالة يستمر سريانها على المستقبل وترتب آثارها القانونية بصفة عادية⁴، ومن ثم فإن حرمان البرلمان من إجراء التعديلات على الأوامر يجعل من هذا الإجراء مجرد وسيلة إعلامية فقط للمجلس⁵، وتمنعه من التدخلات اللازمة، ما يجعل البرلمان مجرد غرفة للموافقة على الأوامر وتميرها بعد أن دخلت حيز التنفيذ.

ولقد رأينا أن رئيس الجمهورية يتدخل في التشريع عن طريق الأوامر في جميع المجالات المحددة دستورياً للقانون العادي والقانون العضوي، وغني عن البيان الأغلبية المشترطة من قبل البرلمان للموافقة على القوانين العادية تختلف عنها في القوانين العضوية⁶، وعلى هذا فإن نصاب التصويت على الأوامر يختلف باختلاف نوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه

¹ محمد رحموني وبراهيم يامة، المرجع السابق، ص 111.

² جمال بن سالم و رزيقة عباد، المرجع السابق، ص 1654.

³ انظر المادة 37 من القانون العضوي 16-12، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

⁴ جلول حيدور، الرقابة على الأوامر التشريعية آلية للحفاظ على التوازن بين السلطات و حماية الحقوق والحريات، مجلة القانون-المجمع والسلطة، المجلد 12، العدد 01، سنة 2023، ص 91.

⁵ كنزة بلحسن وعبد المجيد لخداري، مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية - دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الدولية للدراسات الإنسانية، المجلد الأول العدد الأول، جامعة عباس لغرور خنشلة-الجزائر، سنة 2022، ص 82.

⁶ لأكثر تفاصيل انظر المواد 139-140-145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

رئيس الجمهورية بأوامر، فإذا تدخل في المجال المخصص للقوانين العادية المنصوص عليه في المادة 139 من الدستور، فإن الأغلبية المشترطة هي الأغلبية البسيطة بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمجلس الأمة، أما إذا تدخل في المجال المخصص للقوانين العضوية المنصوص عليه في المادة 140 من التعديل الدستوري، فإنه يستلزم موافقة الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة¹، وما ان تتم الموافقة عليها تحسن هذه الأوامر التشريعية وتكتسب طابع القانون وتكون قائمة بذاتها²، لأنها تأخذ مرتبة القوانين من حيث الإلزام، ومن ثم فلا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بموجب قانون صادر من البرلمان، أو بموجب أمر يصدر من رئيس الجمهورية، إذا توافر الشروط اللازمة للتشريع بموجب أمر³.

وتجدر الإشارة في هذه النقطة أن الموافقة على الأوامر تأتي في شكل حكم تشريعي منفصل عن الأوامر، ما يجعلها تستمد صبغتها القانونية مباشرة من الموافقة البرلمانية عليها، ويتم إصدارها بعد ذلك بموجب قانون في الجريدة الرسمية للجمهورية، ومثال ذلك القانون رقم 01-21، المؤرخ في أول ديسمبر سنة 2021، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات⁴.

ما يمكن التعقيب عليه، هو أن المؤسس الدستوري لم يمكن البرلمان من بسط رقابته الكاملة على هذه الأوامر، حين قيده بإجراء التصويت على الأوامر مناقشة عامة، في حين كان بالأحرى أن يكون للبرلمان الحق في الإجراء العادي المتمثل في المناقشة العامة

¹ عبد القادر أقصاصي ورشيد بلال، المرجع السابق، ص 10.

² محمد رحموني و براهيم يامة، المرجع السابق، ص 111.

³ جلول حيدور، المرجع السابق، ص 91.

⁴ القانون رقم 02-21، المؤرخ في أول ديسمبر سنة 2021، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب ج.ر. العدد 91، المؤرخة في 05 ديسمبر سنة 2021.

- أنظر في هذا الصدد حصيلة القوانين المتضمنة الموافقة على الأوامر، الصادر بموجب الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 91، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر سنة 2021.

للأوامر، ومناقشتها مادة بمادة، لأنه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، مايرجح كفة التوازن لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

2- حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية

نص المؤسس الدستوري صراحة في الفقرة الرابعة على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، ما يعني أن عدم الموافقة عليها تضع حدا لهذه الأوامر وتمنع استمراريتها، وتفقد آثارها من يوم عدم الموافقة عليها¹، ولكن المادة 142 أعلاه، لم تبين بصريح العبارة النتائج المترتبة عن الإلغاء، هل تؤدي إلى إعدام آثار الأوامر بالنسبة للماضي والمستقبل معا، أم بالنسبة للمستقبل فقط؟ لأن البرلمان إذا رفضها يكون قد منع تحولها إلى قوانين، أي منع إصباح الصفة التشريعية عليها، لتبقى مجرد قرارات إدارية تخضع للرقابة الدستورية والقضائية في آن واحد².

وبهذا الصدد نتساءل عن الحقوق المكتسبة للأفراد في فترة نفاذ الأوامر قبل عرضها على البرلمان للمصادقة عليها، لأن الآثار التي رتبها تعتبر مشروعة وقتها، فهل تعد لاغية بأثر رجعي يعود إلى تاريخ صدور الأمر، بعد صدور قرار المحكمة الدستورية بدستوريتها، ما مؤداه إلغاء جميع الحقوق المكتسبة في تلك الفترة؟ أم أن الإلغاء يكون بأثر فوري، حفاظا على الحقوق المكتسبة في ظل ذلك التشريع؟

بما أن المؤسس الدستوري لم يتعرض لنتائج الإلغاء، ففي هذه الحالة لا بد من الموائمة بين مبدأ الدستورية حفاظا على حماية للحقوق والحريات المكتسبة، وبين مبدأ المشروعية حفاظا على المنظومة القانونية، وتحقيقا للأمن القانوني³.

3- حالة صمت البرلمان على الأوامر التشريعية

قد يصمت البرلمان ولا يبدي رأيه لا موافقة ولا رفضا، فقد يعرض هذه الأوامر على البرلمان مباشرة في بداية الدورة التي تلي انتهاء مدة التشريع بأوامر، ولكن المجلس لم

¹ احسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 78.

² سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 2018.

³ تضمن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 صراحة ولأول مرة، مبدأ الأمن القومي في المادة 34 منه.

يرفضها ولم يوافق عليها¹، وذلك ما لم يتناوله المؤسس الدستوري ولا القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ففي هذه الحالة هل تظل تشريعات قائمة، أم تعد ضمناً لاغية؟ كما أنه لم يلزم المجلس التشريعي بوجوب التصويت على الأوامر المعروضة عليه في أجل محدد، ولهذا كان يتعين على المؤسس الدستوري في التعديل الحالي وضع أجل محدد للبرلمان للمصادقة على الأوامر التي تعرض عليه، وما يترتب عليه من آثار في حالة عدم المصادقة عليها صراحة خلال هذا الأجل، لأن هذا السكوت يمكن اعتباره رفضاً ضمناً لهذه الأوامر، كما يمكن اعتباره موافقةً ضمناً².

وفي هذا الصدد ذهب الأستاذ "بوشعير" بخصوص ما يعاب على المؤسس الدستوري منذ سنة 1996، أنه لم يقدم حلولاً لهذه التساؤلات، كما أن الدستور لم يبين لنا الطبيعة القانونية التي تكون عليها تلك الأوامر عند عدم عرضها، فهل تفقد طبيعتها القانونية المحددة في الدستور، أم أنها تبقى متمتعة بصفاتها القانونية السابقة³، وخاصة وأنه كما سبق القول يتوجب إصدارها بموجب قانون.

- وهناك حالة أخرى سكت عنها المؤسس الدستوري، ألا وهي حالة عدم عرض هذه الأوامر من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان في الآجال المحددة لذلك، كما أن المؤسس الدستوري لم يبين الجزاء المترتب عن عدم عرض رئيس الجمهورية لهذه الأوامر على البرلمان، أو عدم التزامه بالأجل المحدد⁴، فعلى الرغم من أنه نص صراحة على وجوب عرض هذه الأوامر على البرلمان في بداية دورته ليفصل فيها، إلا أنه أغفل حالة ما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن عرضها ضمن تلك الآجال.

¹ فاروق خلف، المرجع السابق، ص 94.

² انظر في ذلك الطاوس بن حموا، المرجع السابق، ص 270.

³ الطاوس بن حموا، نفس المرجع، ص 271.

⁴ حنان ميساوي، المرجع السابق، ص 509.

ثانيا/ الرقابة البرلمانية على الأمر المتضمن إصدار قانون المالية

على اعتباره أن الأوامر الواردة في المادة 146 من التعديل الدستوري، والمتضمنة إصدار قانون المالية، تعد كنوع ثالث من الأوامر، إلا أن المؤسس الدستوري لم يبين موقفه بشأن عرضها أو عدم عرضها على البرلمان، وهذا الموقف قد يؤدي إلى الاعتقاد بوجود اختلاف في النظام القانوني لتلك الأوامر¹.

فلما كانت الأوامر المالية ذو طبيعة خاصة بالنظر إلى عنصر الاستعجال الذي يمتاز به قانون المالية، والذي يؤدي التأخر في إصداره إلى عجز كلي لهياكل الدولة، فلن تقبل أي نوع من أنواع الرقابة لا برلمانية ولا دستورية ولا قضائية²، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يلزم بصريح العبارة رئيس الجمهورية بعرض الأمر الذي يتضمن إصدار مشروع قانون المالية على البرلمان للموافقة عليه في بداية دورته، ليأخذ صبغة القانون كشأن الأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان، بل إن الأمر المتعلق بقانون المالية يكسب صفة القانون بقوة النص الدستوري والعضوي³، وذلك بجانب الصواب كون الرقابة البرلمانية تنصب على الأوامر التي تصدر في ظل غياب البرلمان، ودون علمه بها، بينما الأوامر المتعلقة بقانون المالية كانت في الأصل مشاريع قوانين تم عرضها على البرلمان المباشر لمهامه بصفة عادية، كما أنها استوفت جميع الشروط الإجرائية، ولكن الإجراء الذي ينقص هنا يكمن في عدم مصادقة البرلمان عليه، ما يؤدي إلى إصداره مباشرة.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

بالرجوع للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد أن المؤسس الدستوري لم يأت على ذكر ضرورة عرض الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية على البرلمان للموافقة عليها كما فعل بالنسبة للنوع الأول، وفي ذلك بالغ الخطورة على صلاحيات البرلمان، فإذا

¹ مراد بدران، قانون المالية و فكرة سيادة البرلمان، المرجع السابق، ص 15.

² سعاد ميمونة ومحمد علي، المرجع السابق، ص 44.

³ سمير شعبان وأحمد غراب، المرجع السابق، ص 114.

أقر الدستور وفقا لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 98 للبرلمان حق الاجتماع خلال الحالة الاستثنائية، فإنه قد سكت بخصوص صلاحياته في هذا الإطار¹.

ولأن الآراء تعددت بشأن الطبيعة القانونية للقرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية²، فإن هذا الحكم قد يؤدي إلى الاعتقاد بأن هذا النوع الثاني من الأوامر، يكتسب منذ البداية طبيعة تشريعية، ولأن الأوامر المنظمة للحالة الاستثنائية ضرورية ومستعجلة، تنتج آثارها بمجرد صدورها، فهي لا تحتاج لعرضها على البرلمان بغرض الموافقة عليها، فعلى الرغم من النص الصريح على وجوبية اجتماع البرلمان، إلا أن الظروف لا تسمح بعرض هذه الأوامر على البرلمان لدراستها على مستوى اللجنة المختصة، وإعداد تقرير بشأنها، وعرضها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها، ثم على مجلس الأمة، مع احتمالية رفضها، وما ينجم عن ذلك من آثار خطيرة على سير المؤسسات الدستورية للبلاد³.

ولهذا دعى بعض الباحثين إلى التمييز بين القرارات التنظيمية التي يتخذها رئيس الجمهورية وتلك التي يتخذها وتعد أعمالا تشريعية، على أساس أن رئيس الجمهورية يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، وبناء عليه فإن قراراته تكتسي الطابع التشريعي، دون حاجة إلى تصديق البرلمان عليها⁴، وذلك ما يفهم من صياغة المادة 142 التي لم تخضع الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية لشرط موافقة البرلمان تحت طائلة الإلغاء، كما فعلت بالنسبة للأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان⁵.

بالمقابل نجد أن المادة 98 السالفة الذكر، قد أكدت على ضرورة الانعقاد الوجوبي لغرفتي البرلمان، ولكن هنالك عدة نقائص وغموض دستوري حول هذا الإجراء، لأن المؤسس

¹ لونس مزياي، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو-الجزائر، سنة 2011، ص 212.

² انظر في هذا الصدد المبحث الثاني من الفصل الأول.

³ سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، المرجع السابق، ص 29.

⁴ احمد بومدين، الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية والرقابة القضائية عليها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة-الجزائر، تاريخ النشر 01 ديسمبر سنة 2013، ص 90.

⁵ لونس مزياي، المرجع نفسه، ص 231.

الدستوري لم يوضح الغاية من اجتماع البرلمان بغرفتيه، فيما إذا كان اجتماع البرلمان يكون بغرض مناقشة قرار اللجوء للحالة الاستثنائية، أو التصويت عليه، أو متابعة الإجراءات المتخذة خلال سريان هذه الحالة، أو إمكانية تمديد العمل بهذه الإجراءات¹، ما يترتب عليه تهميش دور البرلمان في مجال التشريع.

إلا أن هنالك من الباحثين من ذهب إلى عكس ذلك، ففي اعتقادهم أن سبب موقف المؤسس الدستوري في هذه المسألة يكمن أساسا في الشروط التي اشترطها لتقرير الحالة الاستثنائية، والتي من بينها وجود خطر يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة والتي من ضمنها البرلمان، فهذا الأخير قد يتعرض إلى خطر يستحيل معه أن ينعقد، وفي هذه الحالة لو قرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية لهذا السبب، وشرع بأوامر بمناسبة قيامها، فإن مسألة عرض تلك الأوامر على البرلمان تعد مستحيلة، مادام أن هذا الأخير ليس بإمكانه أن ينعقد²، وحتى وإن اجتمع البرلمان وجوبا إلا أنه غير مؤهل للتعقيب على قرارات رئيس الجمهورية، لذلك لن يتعدى دوره سوى متابعة الأوضاع ومساعدة رئيس الجمهورية على إدارة الأزمة³، لأن الغرض من اجتماع البرلمان الوجوبي هو فرضه للرقابة على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمناسبة تقرير الحالة الاستثنائية، لاسيما تلك المتعلقة بالمجال التشريعي، ذلك أنها من اختصاصه الأصلي⁴.

وفي هذا السياق، ومن جهة نظرنا، نرى بأن الترتيب الذي جاء به المؤسس الدستوري في المادة 142، لم يكن اعتباطيا، بل إنه عندما أتى على ذكر الحالات العادية، نص مباشرة على وجوبية عرض الأوامر المتخذة في ظلها على غرفتي البرلمان للموافقة عليها أو

¹ فريد دبوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية: دراسة في ضوء الدساتير المقارنة، المرجع السابق، ص 401.

² انظر في هذا الصدد: مراد بدران، قانون المالية و فكرة سيادة البرلمان، المرجع السابق، ص 16.

³ الطاوس بن حمو وليلى لبيض، المرجع السابق، ص 437.

⁴ محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية و آلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة-الجزائر، سنة 2011-2012، ص 93.

رفضها، ثم أورد بعدها الأحكام المتعلقة بإمكانية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 منه، قاصداً بذلك إخراج هذه استبعاد عرض هذه الأوامر على البرلمان، وذلك ماذهب إليه المجلس الدستوري سنة 1999، حين اخطر فيما يخص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة¹، حيث أبدى تحفظات بشأن الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية، وصرح بما يلي: "واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين خص الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان، والأوامر المستثناة من ذلك"².

¹ نقلاً عن محمد نجيب، المرجع السابق، ص 95.

² رأي رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة، المؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، الصادر بموجب ج. ر العدد 15، المؤرخة في: 09 مارس سنة 1999.

خلاصة الفصل الثاني

كأصل عام يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020، أقر نوعين من الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، أولهما الرقابة الدستورية التي تضطلع بها المحكمة الدستورية، والثانية هي الرقابة البرلمانية التي يختص بها البرلمان، والتي يتيح له الفرصة لمراقبة ورصد أي انحراف عن استعمال رئيس الجمهورية خلال عملية تشريع الأوامر، ففيما يخص الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية خلال غيبة البرلمان وفقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020، فهي تخضع للرقابة الدستورية الوجوبية قبل إصدارها، ثم تعرض وجوبا على البرلمان في بداية الدورة القادمة التي تلي إصدارها، لإضفاء الصبغة الشرعية عليها، أما القوانين المالية التي تصدر بموجب أمر، والأوامر التي تصدر في الحالة الاستثنائية فهي لا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة، لعدم وجود نص صريح بشأنها، وبهذا فهي تفلت من الرقابة الدستورية، كما أنها لا تخضع لرقابة البرلمان.

الخاتمة

الخاتمة

في نهاية هذه المذكرة، يمكن القول أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري سنة 2020، لا يزال يكرس آلية التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية، ويعزز من سلطته في التشريع بأوامر، لكونه يستمدها بصفة مباشرة وأصيلة من الدستور.

هاته الأوامر تمارس حصرا في الحالات المحددة في المادتين 142-146 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، وفقا لإجراءات وشكليات مقررة دستوريا، حيث حول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في ممارسة العمل التشريعي في حالات توصف بأنها عادية، تتجسد في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، وأثناء العطلة البرلمانية، وعند التدخل لإصدار قانون المالية في حالة عدم مصادقة عليه البرلمان، ولم تقتصر هذه السلطة على هذا الحد، بل امتدت لتمارس في ظل الظروف غير العادية، وانفراد رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 98 منه.

ولقد احتفظ المؤسس الدستوري لسنة 2020 بنفس الأحكام المتعلقة بالضوابط الموضوعية والشكلية التي تقيد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، سواء في الحالات العادية، أو في الحالة الاستثنائية، وبالمقابل حصر ولأول مرة الآجال التي تقيد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع.

وفي محاولة منه لحماية مبدأ سمو الدستور، لما له من أثر مباشر على الحقوق الأساسية والحريات العامة، جعل المؤسس الدستوري للرقابة على سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر نصيبا من التعديلات الجوهرية التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أوجب ولأول مرة إخضاع الأوامر المتخذة في الحالات العادية على الرقابة الدستورية الوجوبية للمحكمة الدستورية قبل إصدارها، وفي المقابل نص على إلزامية عرض القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية، على المحكمة الدستورية، بعد انتهاء مدة هذه الأخيرة، من أجل إبداء الرأي بشأنها.

* وما سبق، توصلنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات التالية:

أولا/ النتائج

- سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر سلطة دستورية، يستأثر بها وحده دون سواه، ولا يجوز له بأي حال من الأحوال تفويضها، أو استخلافه في ممارستها من قبل رئيس الدولة الذي يحل محله في الحالات الواردة على سبيل الحصر في نص الدستور.
- لم يحدد التعديل الدستوري لسنة 2020، المواضيع التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل فيها بالتشريع بأوامر، مما يجعل هذا الأخير يتدخل بشكل كثيف في الاختصاصات الأصلية للبرلمان، خاصة مع اتساع المجال الزمني الذي يمارس فيه هذه السلطة.
- بالنسبة للقيود الموضوعي المتعلق بإضفاء عنصر "الاستعجال" على مواضيع الأوامر التشريعية، فهو عائد للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ولا تخضع سوى لرقابة المحكمة الدستورية التي لها أن تنتظر في مدى توافر هذا العنصر.
- على الرغم من إلزامية القيود الإجرائية المفروضة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، مثل استشارة مجلس الدولة، واتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، إلا أنها لاتزال قيودا شكلية، طالما أنها لا تفرض على رئيس الجمهورية الالتزام بآراء هذه الهيئات.
- على الرغم من فرض الرقابة البرلمانية على التشريعات الصادرة بموجب أمر في حالتها غياب المجلس الشعبي الوطني والعطلة البرلمانية، إلا أنها تبقى رقابة غير فعالة كونها تقتصر على الموافقة من عدمها دون مناقشة مضمون هذه الأوامر، مما قد يشكل تهديدا على الحقوق والحريات نظرا لخطورتها، في حين ترك النوع الثاني من الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية يفلت من الرقابة البرلمانية.
- تغييب دور السلطة التنفيذية في المجال المالي، عن طريق تمكين رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بموجب أمر، في حالة تخلف البرلمان عن إصداره خلال الآجال الدستورية، باعتباره واجب دستوري، مما يجسد هيمنة السلطة التنفيذية.
- أكد المؤسس الدستوري في تعديل 2020، على جوازية إصدار رئيس الجمهورية للنصوص التشريعية بموجب أوامر في الحالة الاستثنائية الواردة المادة 98 منه، ولكنه عبر

عن الاجراءات المتخذة في هذه الحالة بمصطلح القرارات، ولم يأتي على ذكر الأوامر، ولا الأحكام المطبقة عليها، ماجعل هذه المادة غير واضحة ويكتنفها بعض الغموض.

- وكسابقة من نوعها، كرس التعديل الدستوري لسنة 2020، اخضاع الأوامر المتخذة في الحالات العادية لرقابة المحكمة الدستورية الوجوبية، بحيث كانت تفلت من كل أشكال الرقابة الدستورية، ولكنه بالمقابل أوجب عرض القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية لرقابة المحكمة الدستورية من أجل إبداء الرأي بشأنها، ولم يوضح إذا كانت الأوامر تتدرج ضمن الرقابة الدستورية المطبقة على هذه القرارات.

- في إطار تعديل 2020، نجد أن المؤسس الدستوري حدد ولأول مرة، مدة الحالة الاستثنائية، وهو يعتبر إضافة إيجابية للتشريع الجزائري، من حيث كونه ضمان لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم العامة.

ثانيا/ المقترحات:

1- كان من المستحسن على المؤسس الدستوري بمناسبة المراجعة الدستورية لسنة 2020 ، حصر المجالات التي يسمح فيها لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر بموجب المادة 142 منه، وفصل أحكام الأوامر المتخذة في مجال القوانين العادية، عن تلك المتخذة في مجال القوانين العضوية، حتى يتسنى معرفة طبيعة الرقابة الدستورية المطبقة بشأنها.

2- إضفاء الإلزامية على الضوابط المقترنة بسلطة التشريع بأوامر، وإقرانها بالإلزامية الأخذ بها من قبل رئيس الجمهورية، أما فيما يتعلق باستشارة رئيس المحكمة الدستورية في الحالة الاستثنائية، فنرى من الضروري استشارة المؤسسة ككل.

3- تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، من خلال عدم الاكتفاء بموافقتة على الأوامر المعروضة عليه أو رفضها، ومنحه إمكانية مناقشة الأوامر التشريعية مناقشة عامة، مع إقرار الرقابة البرلمانية فيما يخص التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، بعد انقضاءها.

-مع تحديد مصير الأوامر في حالة عدم عرضها من قبل رئيس الجمهورية، والنص على الجزاء المترتب عن ذلك.

4- توضيح المقصود من مصطلح "القرارات" الوارد في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لكون هذا المصطلح من الناحية العضوية يضم جميع الإجراءات المتخذة في الحالة الاستثنائية بما فيها التنظيمات.

5- إعادة النظر في الدور الرقابي للمحكمة الدستورية، وذلك بتوحيد آلية الرقابة الدستورية المطبقة على الأوامر التشريعية في الحالتين العادية والاستثنائية، وتوحيد الآثار المترتبة عنهما، على أن تفصل في كلتا الحالتين بموجب قرار، أو التأكيد على إلزامية الرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية بشأن الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، نظرا لخطورة هذه الأخيرة.

المُلخَص

الملخص

أقر المؤسس الدستوري لسنة 2020 كغيره من الدساتير الجزائرية، سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية، التي حصرها في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهي ثلاث حالات تتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني، العطلة البرلمانية، وفي ظل قيام الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 98 منه، إضافة إلى الحالة الرابعة التي تضمنتها المادة 146 من نفس التعديل، والمتعلقة بحالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل (75) يوما، هذه السلطة تخول لرئيس الجمهورية بأن يشارك مباشرة في التشريع، وبصورة مستقلة عن أعمال السلطة التشريعية، عن طريق الأوامر في مسائل عاجلة، الهدف منها مواجهة حالات الضرورة التي تتطلب السرعة في إصدار بعض القوانين لسد الفراغ التشريعي الناجم عن غياب البرلمان أو عند عجزه عن تأدية وظيفته التشريعية، إلا أن انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع في هاته الحالات قد ينعكس على حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، ماجعل المؤسس الدستوري يقيد هذه الآلية بجملة من الضوابط الدستورية التي لا يمكن تجاوزها، إضافة إلى ذلك فقد أخضع ولأول مرة الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية الوجوبية، كما أوجب عرض الأوامر المتخذة في غياب البرلمان على هذا الأخير في أول دورة له.

الكلمات المفتاحية: التعديل الدستوري 2020، رئيس الجمهورية، البرلمان، الأوامر، شغور المجلس الشعبي الوطني، الحالة الاستثنائية، الضابط، الرقابة الدستورية، الرقابة البرلمانية.

Abstract

The constitutional founder of the year 2020, like other Algerian constitutions, approved the authority to legislate by orders of the President of the Republic in ordinary cases, which he limited in the text of Article 142 of the constitutional amendment of the year 2020, which are three cases represented in the vacancy of the National People's Assembly, the parliamentary recess, and in light of the exceptional case mentioned In Article 98 thereof, in addition to the fourth case contained in Article 146 of the same amendment, related to the case of Parliament not approving the Finance Law within a period of (75) days, this authority authorizes the President of the Republic to participate directly in the legislation, independently of the actions of the legislative authority, Through orders in urgent matters, the aim of which is to confront cases of necessity that require the speedy issuance of some laws to fill the legislative vacuum resulting from the absence of Parliament or when it is unable to perform its legislative function. However, the President of the Republic's sole authority to legislate in these cases may be reflected in the rights and freedoms of individuals. Basically, what made the constitutional founder restrict this mechanism to a set of constitutional controls that cannot be bypassed, in addition to that, he subjected, for the first time, legislative orders to obligatory constitutional control, and he also required that orders taken in the absence of Parliament be presented to the latter in its first session.



قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا/ المصادر

1/ النصوص القانونية

أ- الديساتير:

- 1) دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر لسنة 1963، ج.ر العدد 64.
- 2) أمر رقم 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396، الموافق 22 نوفمبر سنة 1976 يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب ج.ر العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر سنة 1976.
- 3) مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب عام 409، الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، الصادر بموجب ج.ر العدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.
- 4) المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 26 رجب عام 1442، الموافق لـ 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر، عدد 76، المؤرخة في 08/12/1996.
- 5) القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437هـ، الموافق 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 6) التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442هـ، الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، والمصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، ج.ر العدد 82، المؤرخة في 20/12/2020.

ب- القوانين:

* القوانين العضوية

- 1) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق لـ 30 ماي سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الصادر بموجب ج.ر العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998.
- 2) القانون العضوي رقم: 16/12 المؤرخ في 25/08/2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

3) القانون العضوي رقم 02-18، المؤرخ في 04 مارس 2018، يعدل ويتم القانون العضوي 01-98، المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الصادر بموجب ج.ر.ج.ر العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.

4) القانون العضوي رقم 11-22، المؤرخ في 09 جوان 2022، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 01-98، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 الصادرة بموجب ج.ر.ج.ج.ج العدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2022.

5) القانون العضوي رقم 19-22، المؤرخ في 25 جويلية سنة 2020، يحدد إجراءات وكيفيات الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية، جريدة رسمية ج.ج، العدد 51 الصادرة بتاريخ: 31 جويلية سنة 2022.

* الأنظمة الداخلية

1) النظام الداخلي للمحكمة الدستورية، المؤرخ في: 06 سبتمبر سنة 2022، الصادر بموجب الجريدة الرسمية ج.ج.ج.ج العدد/ 75، المؤرخة في: 13 نوفمبر سنة 2022.

2) النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المحكمة الدستورية، المؤرخ في 05 سبتمبر سنة 2022، الصادر بموجب الجريدة الرسمية ج.ج.ج.ج/ العدد 04، المؤرخة بتاريخ 22 جانفي سنة 2023.

* القوانين العادية

1) قانون رقم 02-21، المؤرخ في أول ديسمبر سنة 2021، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب ج.ر.ج.ج.ج العدد 91، المؤرخة في 05 ديسمبر 2021.

* الأوامر

1) الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 26 رجب عام 1442، الموافق لـ 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب ج.ر.ج.ج العدد 18، المؤرخة في: 10 مارس 2021.

* المراسيم الرئاسية

1) المرسوم الرئاسي رقم 77-21 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعب الوطني، جريدة رسمية العدد 14، الصادرة بتاريخ 18 فبراير سنة 2021.

(2) المرسوم الرئاسي رقم: 21-96 بتاريخ 11 مارس سنة 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية العدد 18، الصادرة بتاريخ: 11 مارس سنة 2021.

* القرارات والآراء

- قرارات وآراء المجلس الدستوري

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 01 ر.ا.ق.ع.م.د، المؤرخ في 06 مارس 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، الصادر بموجب الجريدة الرسمية العدد 12، بتاريخ 06 مارس 1997.

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينها وبين الحكومة، المؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، الصادرة بموجب ج ر ج ج العدد 15، بتاريخ 09 مارس سنة 1999.

(3) قرار المجلس الدستوري رقم 16/قرار/ق.م.د/21 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بموجب ج.ر.ج.العدد/17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

(4) قرار رقم 22/ق.م.د/21 مؤرخ في 07 يونيو سنة 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021.

- قرارات المحكمة العليا

(1) قرار المحكمة العليا المؤرخ في 20 جانفي 1967، منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 07، سنة 1972.

(2) قرار المحكمة العليا المؤرخ في 07 جانفي 1984، المجلة القضائية، العدد 04، مجلة تصدر عن قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا، سنة 1989.

ثانيا/ المراجع باللغة العربية

1 الكتب:

(1) الطماوي سليمان، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، سنة 1986.

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

(3) بوضياف عمار، القرار الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007.

(4) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، (ب.س. ط).

(5) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002.

(6) خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة النشر 2007.

(7) دبوشة فوزي، المحكمة الدستورية في الجزائر، (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 ومختلف النصوص التشريعية- دراسة مدعمة بالتشريعات المقارنة)، بيت الأفكار، الدار البيضاء، الجزائر، سنة النشر 2023.

(8) عباس عمار، العلاقات بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة 01، سنة النشر 2010.

(9) محيد حديد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، سلسلة الإصدارات القانونية، الجزائر، سنة النشر 2008.

(10) ناجي رائد، حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر التوزيع والترجمة، القبة-الجزائر، سنة 2012، الطبعة الأولى.

2- الرسائل العلمية:

أ- أطروحات الدكتوراه

(1) بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، رسالة دكتوراه دولة، جامعة سيدي بلعباس-الجزائر، سنة 2004-2005.

(2) بن حموا الطاوس، الرقابة على الأعمال الانفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الطور الثالث في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، سنة 2018-2019.

- (3) بولكون إسماعيل، تحول مفهوم الحالات الاستثنائية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه (ل.م.د) في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة- الجزائر 1، سنة 2020-2021.
- (4) بيران يمينة، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه "ل م د" تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار - الجزائر، سنة 2019-2020.
- (5) غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02-الجزائر، سنة 2015-2016.
- (6) لوثن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، جامعة باتنة- الجزائر، سنة 2011-2012.
- (7) ليندة اونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم القانونية في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، جامعة باتنة-الجزائر، سنة 2014-2015.
- (8) مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو-الجزائر، سنة 2011.
- (9) ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان-الجزائر، سنة 2015-2016.
- (10) هاملي محمد، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة نيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان- الجزائر، سنة 2011-2012.
- (11) يامة براهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، سنة المناقشة 2014-2015.

ب- رسائل الماجستير

- 1) بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، سنة 2007-2008.
- 2) تيغيوارت فريد، مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة-الجزائر، سنة 2015-2016.
- 3) رباحي مصطفى، الصلاحيات غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق (فرع القانون العام)، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، سنة 2004-2005.
- 4) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة-الجزائر، سنة 2005-2006.
- 5) صيد محمد نجيب، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة - الجزائر، سنة المناقشة 2011-2012.

3- المقالات العلمية:

- 1) أقصاصي عبد القادر وبلال رشيد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، مجلة المنار للدراسات والبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة يحي فارس المدية-الجزائر، المجلد 03، العدد 02، تاريخ النشر ديسمبر سنة 2019.
- 2) آيت سي معمر إيمان، البعد التمثيلي لرئيس الجمهورية من خلال الصلاحيات المستتدة له في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، كلية الحقوق سعد حمدين-الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 01، سنة 2023.
- 3) آيت قاسم حورية، الرقابة على الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، جامعة مولود معمري- تيزي وزو (الجزائر)، المجلد 10، العدد 01، سنة النشر: 2022/04/23.

- 4) بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، إدارة، سنة النشر 2000/12/01.
- 4) بدران مراد، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، سنة النشر 2010./04/15
- 6) برقوق عبد العزيز، القيود الدستورية على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر (وفق المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، المركز الجامعي تيبازة-الجزائر، المجلد 06، العدد 03، ديسمبر 2022.
- 7) بلحسن كنزة ولخداري عبد المجيد، مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية - دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الدولية للدراسات الإنسانية، المجلد الأول العدد الأول، جامعة عباس لغرور خنشلة- الجزائر، سنة 2022.
- 8) بلطرش مياسة، سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، الجزائر، تاريخ النشر 2021/07/15.
- 9) بن حموا الطاوس ولبويض ليلي، واقع الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة- الجزائر، العدد 09، سنة النشر 2018/03/01.
- 10) بن زيان أحمد، إخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد بشير بشار-الجزائر، المجلد 07، العدد 02، سنة النشر 2021/12/28.
- 11) بن سالم جمال وعباد رزيقة، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 16-01، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة لونيبي البليدة-الجزائر، علي المجلد 05، العدد 02، السنة 2020.
- 12) بن سماعيل بوعلام، صور حل المجلس الشعبي الوطني في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، مجلة صوت القانون، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة-الجزائر، المجلد الثامن، العدد خاص 2022، تاريخ النشر 31 مارس 2022.

- 13) بن عزوز عزوزي ولدغش سليمة، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الجلفة-الجزائر، المجلد 10، العدد 02، سنة النشر 2019/09/28.
- 14) بن ناجي مديحة، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 10، العدد 04، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة-الجزائر، د.س.ن.
- 15) بوالشعير سعيد، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، مجلة إدارة، العدد 41، تاريخ النشر 2011/06/01.
- 16) بوقرن توفيق، الصلاحيات الدستورية الاستثنائية لرئيس الجمهورية خلال "جائحة كورونا" وتأثيرها على الحقوق والحريات، حوليات جامعة الجزائر1، كلية الحقوق جامعة سطيف 02-الجزائر، المجلد 34، عدد خاص: القانون وجائحة كوفيد 19، جويلية 2022.
- 17) بومدين احمد، الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية والرقابة القضائية عليها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيده-الجزائر، تاريخ النشر 01 ديسمبر 2013.
- 18) تيغيوارت فريد ومنصو داود، الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالات العادية وفق التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والمصري لسنة 2019 (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة-الجزائر، المجلد 15، العدد 03، سنة 2020.
- 19) حامق ذهبية، إعداد القانون كوسيلة لضمان الوصول إليه، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، سنة النشر 2015/03/01.
- 20) حيدور جلول، الرقابة على الأوامر التشريعية آلية للحفاظ على التوازن بين السلطات و حماية الحقوق والحريات، مجلة القانون-المجمع والسلطة، المجلد 12، العدد 01، سنة 2023.
- 21) خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الاوامر في ظل تعديل الدستور لسنة 2016، جامعة البويرة، الجزائر، العدد 06، سنة النشر جوان 2016.
- 22) خير الدين محند وخلوفي خدوجة، رقابة المحكمة الدستورية لصلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة البويرة-الجزائر، المجلد 08، العدد 02، سنة النشر ديسمبر 2022.

- (23) دبوشة فريد، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية "دراسة في ضوء الدساتير المقارنة"، حوليات جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، المجلد 35، العدد 01، تاريخ النشر مارس 2021.
- (24) دويوي عائشة، حل البرلمان في الجزائر (دراسة مقارنة)، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم-الجزائر، المجلد 03، العدد 02، تاريخ النشر 2020/01/01.
- (25) رحموني محمد ويامة ابراهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية أدرار-الجزائر، المجلد 04، العدد 01، سنة 2019.
- (26) رداد نور الدين، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة باتنة، الجزائر، عدد 16، جوان 2017.
- (27) سعاد ميمونة، التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تلمسان- الجزائر، سنة النشر 2016/03/15.
- (28) شريط وليد، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليدة-الجزائر، العدد 16، سنة 2012.
- (29) شعبان سمير و غراب احمد، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة-الجزائر، العدد 07، سبتمبر 2015.
- (30) شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 01، سنة 1998.
- (31) صنور فاطمة الزهراء، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس-الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني سنة 2019.
- (32) عثمان حجاج قوي بوحنية، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة-الجزائر، العدد 19، سنة النشر جانفي 2018.

- (33) غانس حبيب الرحمان، الأوامر الرئاسية والمراسيم التنفيذية في إطار ضمان نفاذ أحكام الدستور، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، مقال منشور بتاريخ: 2016/09/15.
- (34) غربي احسن، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة - الجزائر، تاريخ النشر 2021/09/10.
- (35) غربي احسن، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة 20 أوت سكيكدة، الجزائر، سنة النشر 2021/03/01.
- (36) غربي احسن، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة-الجزائر، المجلد 13، العدد 04، سنة النشر 2020.
- (37) غريسي جمال وغريسي العيد، مظاهر تدخل ورقابة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي-الجزائر، جامعة سوسة-تونس، سنة النشر 2019/12/28.
- (38) فريجة حسين، "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية" هل تحتاج لإعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، العدد 06 جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، سنة 2009.
- (39) لعقون عفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة-الجزائر، المجلد السادس، العدد الرابع لسنة ديسمبر 2021.
- (40) مراح أحمد، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر-الجزائر، المجلد 06، العدد 02، تاريخ النشر 2022/09/15.
- (41) مرداسي حمزة و صالح العرياوي نبيل، التشريع بأوامر ضمن نطاق رقابة المحكمة الدستورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم السياسية-جامعة عباس لغرور خنشلة- الجزائر، المجلد 10، العدد 01، سنة النشر 2023.
- (42) مسعودي عبد الرؤوف، التوزيع الدستوري للاختصاص المالي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية، مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، جامعة الجزائر 1، العدد 05، سنة النشر 2018.

43) مصطفى كمال ومعزوز علي، تنظيم الحالات الاستثنائية في التعديل الدستوري 2020 بين التقييد والفعالية، مخبر الدولة والإجراء - معارف - المنظم مقارنة قانونية وحقوقية بأبعاد اقتصادية واجتماعية، جامعة البويرة-الجزائر، تاريخ النشر 2021/12/31.

44) معمري نصر الدين، الإطار القانوني للتشريع بأوامر في الجزائر مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 02- الجزائر، العدد 09، ديسمبر 2019.

45) مفتاح عبد الجليل، حل المجلس الشعبي الوطني الجزائري بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة-الجزائر، العدد 11، تاريخ النشر ماي 2007.

46) موساوي فاطمة، صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة-الجزائر، المجلد الثاني، العدد 07، تاريخ النشر: 2017/08/28.

47) ميساوي حنان، ضوابط التشريع بأوامر في المسائل العاجلة وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، المركز الجامعي مغنية- الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، تاريخ النشر 2022/04/23.

4- الملتقيات والمداخلات

1) بن طيفور نصر الدين، مداخلة بعنوان: الجديد في اختصاصات المحكمة الدستورية على ضوء أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020، الملتقى الوطني الأول حول المحكمة الدستورية في التعديل الدستوري لسنة 2020 ودورها في إرساء دولة الحق والقانون، الجلسة الثانية.

5- المواقع الإلكترونية

1) الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان:

https://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/publications/recueil/multimedia-intervention. تاريخ الإطلاع: 2023/04/02، اساعة الاطلاع: 21:42.

2) الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة):

<https://www.joradp.dz/har/Sgg.htm> تاريخ الإطلاع: 2023/04/13، الساعة: 14:20h.

3) الموقع الإلكتروني لمجلس الدولة: www.consteildetat.dz

تاريخ الاطلاع: 2023/04/12، ساعة الاطلاع: 21:42.

الفهرس

فهرس المحتويات

01	.....مقدمة
08	.....الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020
09	.....المبحث الأول: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية
09	.....المطلب الأول: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في حالة غياب البرلمان
10	.....الفرع الأول: تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني
17	.....الفرع الثاني: تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر خلال العطلة البرلمانية
20	.....المطلب الثاني: إصدار رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر تشريعي
21	.....الفرع الأول: أسباب التشريع بأوامر في مجال قانون المالية
24	.....الفرع الثاني: خصائص الأوامر التشريعية المتضمنة إصدار قانون المالية
27	.....المبحث الثاني: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات غير العادية
27	.....المطلب الأول: تنظيم الحالة الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020
28	.....الفرع الأول: الطبيعة القانونية للحالة الاستثنائية
33	.....الفرع الثاني: شروط تقرير الحالة الاستثنائية
39	.....المطلب الثاني: السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية
40	.....الفرع الأول: ممارسة سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية
43	.....الفرع الثاني: طبيعة الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية
47	.....خلاصة الفصل الأول
	.....الفصل الثاني: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية والرقابة عليها وفق التعديل الدستوري لسنة
49	.....2020
50	.....المبحث الأول: الضوابط الواردة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية
50	.....المطلب الأول: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية
50	.....الفرع الأول: الضوابط الموضوعية المقيدة لسلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية
59	.....الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية المقيدة لسلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية
67	.....المطلب الثاني: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية
67	.....الفرع الأول: الضوابط الموضوعية لسلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية
73	.....الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية لسلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية
76	.....المبحث الثاني: الرقابة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

76	المطلب الأول: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية.....
77	الفرع الأول: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية.....
89	الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....
96	المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية.....
96	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية.....
102	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....
106	خلاصة الفصل الثاني
108	الخاتمة.....
113	الملخص.....
115	قائمة المصادر و المراجع.....
127	فهرس المحتويات.....