



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور خنشلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

إشراف الأستاذة:

من إعداد الطالبين:

د - وردة خليفي

❖ فيصل بوردوسن

❖ هاجر بن عمارة

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. نوال العالية	أستاذ محاضر - أ -	جامعة عباس لغرور خنشلة	رئيسا
د. وردة خليفي	أستاذ محاضر - أ -	جامعة عباس لغرور خنشلة	مشرفا ومقررا
د. بسمة مامن	أستاذ محاضر - أ -	جامعة عباس لغرور خنشلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2025 - 2026



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور خنشلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

إشراف الأستاذة:

د - وردة خليفي

من إعداد الطالبين:

❖ فيصل بوردوسن

❖ هاجر بن عمارة

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. نوال العالية	أستاذ محاضر - أ -	جامعة عباس لغرور خنشلة	رئيسا
د. وردة خليفي	أستاذ محاضر - أ -	جامعة عباس لغرور خنشلة	مشرفا ومقررا
د. بسمة مامن	أستاذ محاضر - أ -	جامعة عباس لغرور خنشلة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2025 - 2026

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

* نتوجه بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى الأستاذة الفاضلة الدكتورة "وردة خليفي"، التي كانت نعم الموجه والناصح. لقد استلهمت من علمها الكثير، وحظيت بدعمها ومساندتها المعنوية التي كانت دافعا لي طيلة فترة البحث..

* كما أتقدم بجزيل الشكر وأسمى آيات التقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرين، لتفضلهم بقبول تقييم هذا البحث المتواضع. إنني أعتر كثيرا بعضويتهم المشرفة التي ستضفي بلا شك قيمة علمية كبيرة على هذه المذكرة، وأتطلع للاستفادة من توجيهاتهم السديدة وملاحظاتهم القيمة التي ستسهم في تقويم هذا العمل وإخراجه في أبهى حلة.

إهداء

الى روح والدي الغالية (رحمها الله)

إلى من والدي حفظه الله

إلى كل من علمني حرفاً، وإلى كل من لا زلت من بحر علمهم أنهل .. أساتذتي الكرام.

إلى كل الذين دعموني بمواقفهم النبيلة، وإلى كل من هم في الذاكرة ولم تسعهم ورقتي هذه بالذكر.

لكم جميعاً مني أسمى تحيات التقدير والاحترام.

فيصل بوردوسن

إهداء

إلى رمز التفاني والإخلاص

والدتي الغالية

إلى منبت الخير والتضحية والإيثار

والدي الكريم

إلى مثال العطاء والكبرياء والتضحية

إخواني وأخواتي

إلى كل من يحبني بصدق وإخلاص

*هاجر بن عمارة *

مقدمة

مقدمة

يستند قيام الدولة القانونية بالأساس إلى جملة من المبادئ والأصول، يتصدرها الدستور بوصفه الضمانة المحورية لهذا الوجود؛ فهو الوثيقة القانونية العليا التي ترسم ملامح الدولة ونظام حكمها، وتضبط صلاحيات السلطات العامة، فضلا عن كونه السياج الذي يحمي حقوق الأفراد وحرياتهم عبر آليات مؤسساتية تمنع المساس بها.

وإذا كان الدستور هو الذي يمنح السلطة وجودها الشرعي، فإن ممارسة السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية والقضائية) لنشاطها تظل مقيدة بالأطر الدستورية؛ حيث تختص الأولى بسن التشريعات، والثانية بتنفيذها، بينما تتولى الثالثة الفصل في المنازعات.

ومع ذلك، فإن مقتضيات الفصل بين السلطات لم تعد تعني العزلة التامة، بل تطور المفهوم نتيجة اتساع وظائف الدولة والتحولت السياسية والحزبية، لينتقل من "الفصل المطلق" إلى "الفصل المرن" القائم على التعاون والتوازن، وقد تجلّى هذا التعاون بوضوح بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث أعطي لرئيس الجمهورية " باعتباره الممثل الأسمى للسلطة التنفيذية" حق مشاركة البرلمان في الوظيفة التشريعية عبر آلية "التشريع بأوامر"، وهي أداة تمنحه صلاحية إصدار نصوص لها قوة القانون لمواجهة ظروف أملتها الضرورة العملية أو الحالات الاستثنائية.

وعلى هذا النهج، حرص المؤسس الدستوري الجزائري في جل المحطات الدستورية (باستثناء دستور 1989) على تبني هذه الآلية، التي استمرت وتأكّدت في دستور 1996 وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 وبموجب هذا التعديل.

أولاً: أهمية الدراسة:

يكن أهمية البحث في موضوع التشريع بالأوامر في الوقت الراهن في تفوق السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية، باعتباره محور النظام السياسي للدولة، ما منح الدستور هذا الأخير سلطات واسعة للتدخل في المجال التشريعي، وتتمثل أهمية الدراسة من

الناحية العلمية في تحديد حالات ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر، على حساب سلطة البرلمان المختص بالتشريع.

أما من الناحية العملية، فتتناول هذه الدراسة تحديد نطاق وحدود سلطة التشريع بالأوامر وفق أحكام المواد رقم: 98 و142 و146 من الدستور المعدل، مع تقييم مدى كفاءة الضوابط الدستورية المفروضة على هذه السلطة، ونوعيتها وفاعلية الرقابة المقررة عليها.

ثانيا: أهداف الدراسة:

_تسليط الضوء على المستجد الذي أتى بها التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال توضيح الأحكام المتعلقة بعملية التشريع بالأوامر في الحالة العادية، وكذلك أحكام ممارستها في الحالة الاستثنائية، مع إبراز أبرز المستجدات التي أدخلها التعديل على سلطة التشريع بالأوامر.

_الإحاطة بآليات الرقابة المطبقة على سلطة التشريع بالأوامر، واستعراض ما استحدثته التعديل الدستوري من آليات رقابية على ممارسة هذه السلطة في كل من الحالة العادية والاستثنائية، مع تقييم مدى نجاعتها.

_تسليط الضوء على أبرز الثغرات القانونية المحيطة بهذه السلطة، والتي لا تزال موضع تساؤل، لا سيما ما يتعلق بغموض تطبيق أحكام التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية نتيجة ندرة تطبيقاتها العملية وعدم وضوح طبيعة الرقابة المفروضة عليها.

ثالثا: إشكالية الدراسة:

انطلاقا من التعديلات التي أدخلها المؤسس الدستوري لسنة 2020، لا سيما ما يتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر أداة دستورية تتيح له ممارسة المهام التشريعية في غياب البرلمان أو في الظروف التي تعيق العمل التشريعي العادي، وتتوزع هذه السلطة بين الحالة العادية (التي حددها الدستور بشروط زمنية) والحالة الاستثنائية، والإجراءات المستحدثة للرقابة على هذه السلطة، تبرز الإشكالية التالية:

كيف نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع بالأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية، وحدود ممارستها وإجراءات الرقابة عليها، وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020؟.

هذه الإشكالية تتفرع عنها التساؤلات الفرعية التالية:

_ ما هي الحالات التي يخول فيها لرئيس الجمهورية ممارسة التشريع بالأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020؟.

_ ماهي أهم الضوابط التي أقرها التعديل الدستوري لسنة 2020 من أجل تنظيم سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر ؟.

_ ما مدى فاعلية الرقابة المفروضة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية ؟.

رابعاً: أسباب اختيار هذه الدراسة:

تم اختيار موضوع الدراسة استناداً إلى دوافع ذاتية وأسباب موضوعية على النحو

التالي:

***الأسباب ذاتية:** "يعود اختيارنا لهذا البحث إلى الاهتمام المعرفي بالبناء المؤسساتي للدولة، والسعي نحو التعمق في فقه القانون الدستوري عبر دراسة الصلاحيات التشريعية الاستثنائية، مما يساهم في إثراء الرصيد العلمي حول دور المؤسسة الرئاسية، لا سيما ما تعلق بالمستجدات التي لها علاقة وطيدة بتخصص دولة ومؤسسات.

***وأما عن الأسباب الموضوعية:** تتمثل في أن موضوع الدراسة يعد من المواضيع التقليدية في مجال البحث العلمي، لكنه يتجدد مع كل تعديل دستوري، ما يستدعي البحث في المستجدات المتعلقة بممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية وبآليات الرقابة على هذه السلطة من قبل المؤسسات الدستورية، لا سيما في ظل استحداث المحكمة الدستورية.

خامسا: المنهج المتبع في الدراسة:

تستلزم دراسة هذا الموضوع استخدام أداة التحليل لفحص مختلف النصوص القانونية الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى جانب الاطلاع على مختلف النصوص التشريعية ذات الصلة، كما تم الاعتماد على المنهج الوصفي لتبيان العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وعلاقتها بالمؤسسات الدستورية المكلفة بالرقابة بالإضافة إلى ذلك، تم الاستعانة بشكل محدود بالمنهج المقارن لدراسة بعض النصوص القانونية المتعلقة بالتشريع بالأوامر في الدساتير السابقة ومقارنتها بما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020.

سادسا خطة البحث

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه وتساؤلاتها الفرعية، حرصنا على إعداد خطة للدراسة تغطي الموضوع من جميع جوانبه، وقد قسمناها إلى فصلين على النحو التالي:

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 دائما 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

لا يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر على نحو مطلق، ذلك أن الأصل في النظام الدستوري الجزائري أن سلطة إعداد القوانين والمصادقة عليها تظل اختصاصا أصيلا ومحجوزا للسلطة التشريعية، ممثلة في البرلمان بغرفتيه، وهي سلطة لا يجوز التنازل عنها أو تفويضها لغيرها. وقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 هذا المبدأ صراحة في المادة رقم: 114 منه، تأكيدا لسيادة البرلمان في المجال التشريعي.

المبحث الأول: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية

بالنظر إلى اعتبارات استثنائية تفرضها الممارسة الدستورية، تتمثل أساسا في غياب البرلمان من جهة، وقيام حالة الضرورة من جهة أخرى، أجاز المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة تشريعية استثنائية تمكنه من سن قواعد قانونية إنشائية تعادل القوانين من حيث المرتبة، وهو التوجه الذي تبناه بوضوح التعديل الدستوري الأخير، في إطار تنظيمه لآلية التشريع بالأوامر، من خلال المادة رقم: 142 التي جاء فيها: " تتمحور سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر حول فكرة " الضرورة والاستعجال " ؛ فهي رخصة دستورية تتيح له التدخل لضبط المسائل الملحة في الحالات التي يتعذر فيها على الغرفة السفلى للبرلمان الانعقاد أو ممارسة مهامها الطبيعية...."، وبالتالي فقد حددت هذه المادة الحالات التي أجازت لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني (المطلب الأول)، أو خلال تواجده في عطلة برلمانية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان

الأصل الدستوري في المنظومة القانونية الجزائرية أن اختصاص إعداد القوانين والتصويت عليها معقود حصرا للسلطة التشريعية بموجب مبدأ "عدم جواز التفويض التشريعي"؛ إذ نصت المادة رقم: 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن السيادة التشريعية محجوزة للبرلمان بغرفتيه، ولا يمكن التنازل عنها.

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

بيد أن المؤسس الدستوري، واستجابة لمتطلبات "حالة الضرورة" وضمانا لاستمرارية سير المرافق العامة، أورد استثناء يمنح رئيس الجمهورية صلاحية سن قواعد قانونية تعادل القوانين البرلمانية في مرتبتها التشريعية. وقد ضبطت المادة رقم: 142 من التعديل الدستوري الأخير هذه السلطة الاستثنائية بوضع قيود زمنية وموضوعية، حيث نصت على "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية...".

الفرع الأول: تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

خص المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة بحالة الشغور، ويقصد بهذه الحالة انتهاء ولاية المجلس الشعبي الوطني قبل انقضاء عهده الدستورية العادية. (المادة رقم: 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، من خلال آلية الحل التي يتمتع بها رئيس الجمهورية (أونيس، 2015، صفحة 211)، وتتجسد حالات شغور المجلس الشعبي الوطني، أولاً، في لجوء رئيس الجمهورية إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني، أو عند انحلاله وجوباً وفقاً لأحكام الدستور، وثانياً عند تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة قبل انتهاء العهدة النيابية العادية. (غربي، 2021، صفحة 67)، وتتمثل هذه الحالة في إنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل انقضائها، بقصد انتخاب مجلس جديد يتولى مباشرة مهامه وفقاً للأحكام الدستورية المعمول بها. (ناجي، د س ن، صفحة 326).

أولاً: حالات لجوء رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني

تتجاذب تعريف "حق الحل" رؤى فقهية متفاوتة، تتأرجح بين التوسيع والتضييق في دلالاته القانونية. غير أن المشرع الدستوري الجزائري سلك منهاجاً مغايراً بالسكوت عن التعريف النظري، والتركيز بدلاً من ذلك على التأطير العضوي والوظيفي لهذا الحق، من خلال نصوص دستورية تحدد ضوابط إعماله والنتائج المترتبة عليه.

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

وقد عرف الحل على أنه: " يعرف الحل بأنه الإنهاء المبتسر للعهد النيابة قبل انقضاء أجلها الدستوري الطبيعي، مما يترتب عليه انحلال الرابطة القانونية بين الناخب والمنتخب قبل استكمال المجلس لمدته التشريعية المقررة" (مفتاح، 2007، صفحة 66).

بالرجوع إلى أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020، يقصد بحل المجلس الشعبي الوطني وضع حد لحياته النيابة قبل انقضاء العهد التشريعية المحددة له دستورياً، والمقدّرة بخمس (05) سنوات، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة رقم: 122 من الدستور، ما لم يتم تمديد هذه العهد استثناء وطبقاً للشروط والضوابط الدستورية المقررة.

إن تفعيل حق الحل لا يقتصر على كونه إجراء قانونياً، بل هو وسيلة سياسية تهدف إلى إعادة الاحتكام للقاعدة الشعبية، سواء لتجاوز خلافات الأغلبية والرئاسة، أو لتمرير إصلاحات وطنية جوهرية، أو لحماية الحكومة من الضغوط البرلمانية المعطلة لعملها (حجاج و بوحنية، 2018، صفحة 34)، ويمكن تناول ذلك بشيء من التوضيح كما يلي:

1: الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني

إن الحل الوجوبي هو آلية دستورية تخرج عن نطاق السلطة التقديرية للمؤسسات، إذ يتحقق بصفة آلية فور توافر شروطه. وتتبع خطورته من كونه "سلاحاً دستورياً حاداً" ينفذ بصفة فورية، مما قد يضع الدولة أمام تحديات زمنية وإجرائية معقدة لتنظيم المرحلة الانتقالية، (رائد، 2012، صفحة 64)، وعادة ما يكون مصدره السلطة التأسيسية، لأننا نجد أن الدساتير التي تبنت صورة الحل الوجوبي، حددت هذه الحالات على سبيل الحصر.

وبالرجوع إلى دستور 2020، فإن حل المجلس الشعبي الوطني يكون وجوبياً استناداً إلى المادة رقم: 108 في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل وجوباً (المواد رقم: 110-107 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

وفقاً للمنظور الدستوري الجديد لعام 2020، تظهر العلاقة الجدلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال المواد رقم: 103 و 105 و 110 التي تنظم انبثاق الحكومة. ويبرز أثر "حل المجلس الشعبي الوطني" كمتغير حاسم في استمرارية الحكومة؛ حيث تفعل

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

المادة رقم: 108 أحكامها لترتيب الآثار القانونية على قيادة الحكومة، وذلك رهنا بالظروف الدستورية المحيطة بعملية الحل، متى توافرت إحدى الحالتين المنصوص عليهما:

أ- تتحقق الحالة الأولى للحل الوجوبي عند رفض المجلس الشعبي الوطني لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي؛ فبعد استقالة الحكومة الأولى إثر رفض برنامجها (وفقا للمادة رقم: 107)، وإخفاق الوزير الأول المعين ثانية في نيل ثقة المجلس (حسب مقتضيات المادة رقم: 105)، يجد المؤسس الدستوري نفسه أمام حالة انسداد مؤسساتي لا يفك ارتباكها إلا اللجوء إلى سلاح الحل (المادة رقم: 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

ب- تتمثل الحالة الثانية في إخفاق "رئيس الحكومة" المعين من قبل رئيس الجمهورية في نيل ثقة المجلس الشعبي الوطني حول برنامج له للمرة الثانية، فاستنادا للمادة رقم: 110 من الدستور، وإثر استقالة الحكومة السابقة التي رفض برنامجها، يجد رئيس الجمهورية نفسه أمام انسداد سياسي مع الأغلبية البرلمانية، مما يجعل خيار الحل وسيلة دستورية لإنهاء حالة التعارض بين البرلمان ورئاسة الجمهورية (المادة رقم: 110 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

فإذا ما رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة للمرة الثانية، فإنه ينحل وجوبا (ميمونة، 2016، صفحة 31)، وبذلك يكون المؤسس الدستوري اعتمد الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني في علاقته الوظيفية بين الحكومة والبرلمان (لعقون، 2021، صفحة 1156).

2: الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية

حافظ المؤسس الدستوري في تعديل 2020 على المركز القانوني المهيمن لرئيس الجمهورية فيما يخص آلية الحل؛ إذ أبقى على طبيعتها كصلاحية إرادية غير مقيدة بأسباب حصرية، مما يمنح المؤسسة الرئاسية تفوقا استراتيجيا في إدارة الأزمات السياسية والتحكم في عمر العهدة التشريعية للمجلس (سمايلي، 2022، صفحة 476)، وذلك وفقا لنص المادة رقم: 151 من التعديل الدستوري 2020 فرئيس الجمهورية حق الحل باعتباره سلطة تحكيم عند قيام نزاع واحتدام الخلاف بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، ونظرا لما قد يترتب على استمرار

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

هذا الوضع من آثار قد تهدد استقرار النظام السياسي في البلاد، فإنه يتدخل من خلال حل المجلس الشعبي الوطني، بعد أن يقوم بالاستشارات اللازمة.

حصر المؤسس الدستوري في التعديل الأخير فرضيتين يمكن فيهما لرئيس الجمهورية تفعيل آلية الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني. وتتميز هذه السلطة بكونها غير مشروطة بقيود إجرائية مقيدة لإرادة الرئيس، مما يعكس الرغبة في منح المؤسسة الرئاسية مرونة كاملة في معالجة الملفات التي تستدعي إنهاء العهدة التشريعية قبل أوانها وذلك في حالتين:

ـ الحالة الأولى: بموجب المادة رقم: 151 من الدستور، يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني. وقد صيغ النص بطريقة تجعل من اللجوء إلى هذا الإجراء خياراً متروكاً لتقدير رئيس الدولة وحده، حيث لم يضع المؤسس الدستوري قيوداً على هذه السلطة، كما أعفى الرئيس من واجب تعليل القرار، مؤكداً بذلك على الطبيعة التقديرية لهذا الاختصاص.

ـ الحالة الثانية: منح لرئيس الجمهورية الحق في حل المجلس الشعبي الوطني (طبقاً للمادة رقم: 151) كأثر مترتب على رفض الأغلبية البرلمانية للائحة الثقة المقدمة من الحكومة (وفقاً للمادة رقم: 111) من دستور 2020. وتعد هذه الحالة تجسيداً لآلية: "المسؤولية السياسية التبادلية" التي تهدف إلى منع الانسداد المؤسساتي.

لقد منح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية سلطة تقديرية تمكنه من الموازنة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وذلك في حال رفض الأخير التصويت على الثقة التي يقدمها الوزير الأول عقب تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة. وفي هذه الحالة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي يخول له الدستور الحق في اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني قبل قبول الاستقالة، وذلك حفاظاً على استمرارية الحكومة واستقرار عملها (ديوي، 2020، صفحة 56).

ثانيا: إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها

أشارت المادة رقم: 151 من دستور 2020 إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل البرلمان، أو اجراء انتخابات قبل أوانها.

بناء على ما سبق، يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تختيارية تتيح له الانتقاء بين آلية "حل المجلس" أو " إجراء انتخابات تشريعية مسبقة"، وذلك بموجب السلطة التقديرية التي خولها لها لمؤسس الدستوري. ورغم أن النص الدستوري يفرق اصطلاحا بين الإجرائين، إلا أنهما يلتقيان في الأثر القانوني المتمثل في الإنهاء المبتر للعهدة التشريعية (لوشن، 2012، صفحة 145).

يحدث قرار الحل حالة من الشغور الفوري في المجلس الشعبي الوطني، تستمر حتى انبثاق المجلس الجديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر. وفي ظل هذا الغياب المادي للمشروع الأصلي، تنتقل سلطة سن القوانين إلى رئيس الجمهورية الذي يمارسها عن طريق الأوامر، بوصفه الضامن لاستمرارية الدولة في فترات الانتقال النيابي (صنور، 2019، صفحة 86).

الفرع الثاني: تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر خلال العطلة البرلمانية

تتحقق الحالة الثانية لغياب المؤسسة التشريعية خلال فترة العطلة البرلمانية؛ إذ إن البرلمان في النظام الدستوري الجزائري لا يتمتع بصفة الاستمرارية الدائمة طوال السنة، بل حدد له المؤسس الدستوري فترات عمل وانعقاد تليها أوقات راحة نظامية.

وقد ضبطت المادة رقم: 138 من الدستور الإطار الزمني لهذا الانعقاد، حيث نصت على أن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة سنويا، تمتد لفترة عشرة (10) أشهر، تبدأ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتختتم في آخر يوم عمل من شهر يونيو. وبناءً عليه، فإن الفترة الممتدة من أول يوليو إلى بداية سبتمبر تشكل "عطلة برلمانية" رسمية، تمنح رئيس الجمهورية صلاحية تفعيل المادة رقم: 142 للتشريع بالأوامر، شريطة توافر عنصر العجلة، وذلك لضمان عدم توقف الوظيفة التشريعية للدولة خلال غياب الغرفتين

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

فالبرلمان وعند ممارسته لوظائفه، لا ينعقد بصورة دائمة، بل له دورة عادية مدتها عشرة أشهر، معلومة البداية والنهاية (لعقون، 2021، صفحة 1158).

ويمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بناء على استدعاء منه بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، كما يمكن ذلك أيضا بناء على طلب ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. (سالم و عباد، 2020، صفحة 1653)، وهذا ما أكدته المادة من القانون العضوي رقم: 06-23 (القانون العضوي رقم: 06_23)، ما يجعل المدة الباقية للعطلة البرلمانية تنقلص إلى أقل من مدة شهرين، هذه المدة الباقية من العطلة البرلمانية، هي التي يمارس فيها رئيس الجمهورية سلطة التشريع بموجب أوامر (تغويات و منصور، 2020، صفحة 345).

ويترتب على ذلك أن اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر يشمل فئتي القوانين العادية والعضوية، وهو الأمر الذي أكدته الواقع العملي، حيث تم إصدار القانون العضوي رقم: 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات في فترة شغور البرلمان (القانون رقم: 01-21، الصادر بتاريخ 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات).

المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر

يشكل قانون المالية الركيزة المحورية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، إذ يتولى سنويا حصر وتقدير مجموع الإيرادات والنفقات العامة الموجهة لتسيير المرافق الدستورية وتنفيذ الخطط التنموية. وبموجب مبدأ " لشرعية المالية، يعتبر النظام المالي مجالا محجوزا حصريا للسلطة التشريعية؛ فالبرلمان وحده الاختصاص الأصيل والسيادة التامة في إقرار التشريعات المالية، وهو ما يجسد الرقابة الشعبية على كيفية تحصيل الأموال العامة وأوجه إنفاقها.

ومع ذلك، توجد بعض الظروف والأسباب التي تحد من فعالية دور البرلمان في هذا المجال، مما قد يستدعي تدخل رئيس الجمهورية، بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية، لإصدار

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

التشريع المالي بموجب أوامر (الفرع الأول)، وفق خصوصيات معينة تفرضها عليه طبيعة الأمر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دوافع التشريع بأوامر في مجال قانون المالية

لم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري لم 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) يوما، غير أنه حفاظ على المصالح المالية للدولة وضمانا لاستمرارية السير المنتظم للمرافق العامة، سمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في هذا المجال، إذا لم يصادق البرلمان على قانون المالية في هذه المدة بحيث يتدخل رئيس الجمهورية وينتقل الاختصاص التشريعي إليه بإصدار هذا القانون وفق أمر، بناء على المادة رقم: 146 من دستور 2020، والتي تنص على أنه: "يمتد الاختصاص التشريعي للبرلمان ليشمل صياغة القوانين العضوية التي توطر المجالات الاستراتيجية في الدولة، ومن أبرزها المجال المالي. فقد أخضع المؤسس الدستوري الجزائري تنظيم قوانين المالية وإطارها العام لقانون عضوي (القانون العضوي رقم: 18-15).

الفرع الثاني: التشريع بأمر في المجال المالي كاستثناء

لم يمنح المؤسس الدستوري البرلمان سلطة مطلقة في المصادقة على قانون المالية، بل أخضعها لضابط زمني محدد ب: 75 يوما من تاريخ الإيداع، وفقا للمادة رقم: 146 من التعديل الدستوري. ويأتي هذا القيد مراعاة لخصوصية القوانين المالية التي تستوجب معالجة استعجالية تضمن تدفق أموال الدولة واستمرارية المرافق العامة، تجنباً لأي شلل قد يصيب الخدمات الحيوية (فريجة، 2009، صفحة 25).

في حال استنفاد الآجال الدستورية المحددة دون مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية، أقرّ المؤسس الدستوري آلية التشريع التلقائي؛ حيث خول لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القانون بموجب أمر له قوة القانون، ويهدف هذا الإجراء السيادي إلى ضمان سير

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

المرافق العامة وتجنب أي فراغ مالي قد ينجم عن تأخر المسار التشريعي (بوالشعير، 2013، صفحة 200)، وذلك تطبيقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة رقم: 146 دستور 2020، حيث أنه إذا انقضت الآجال الدستورية المحددة دون صدور مصادقة البرلمان، يتدخل رئيس الجمهورية لتكريس مشروع الحكومة وإضفاء الصفة القانونية عليه بموجب أمر، وذلك لضمان نفاذ الميزانية في مواعيدها.

تؤكد هذه الفقرة أن لجوء رئيس الجمهورية إلى إصدار قانون المالية بموجب أمر يعد إجراء استثنائياً وليس قاعدة تشريعية أصلية، إذ يظل هذا الاختصاص معلقاً على تحقق شرط محدد يتمثل في إخلال البرلمان بواجبه في المصادقة ضمن الآجال الدستورية، مما يجعله آلية احتياطية ترمي حصراً إلى تدارك التقصير الزمني للبرلمان وضمان استمرارية التسيير المالي للدولة (بدان، 2010، صفحة 11)، وذلك ما ورد أيضاً في القانون العضوي رقم: 23-06 في الفقرة الأخيرة من المادة رقم: 44 منه.

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

تنتقل سلطة التشريع من البرلمان إلى رئيس الجمهورية في الحالات غير العادية كآلية دستورية لمواجهة الظروف الطارئة التي تهدد أمن البلاد أو استقرار مؤسساتها. وقد نظم التعديل الدستوري لعام 2020 هذه الحالات بدقة لضمان عدم التوسع فيها إلا بالقدر الذي تقتضيه الضرورة، وذلك من خلال اعلان الحالة الاستثنائية (دبوشة، 2023، الصفحات 134-135)، وذلك عن طريق إصدار التشريعات الضرورية، لمجابهة هذه الأزمات بدلاً من البرلمان، لذلك سنتناول تنظيم الحالة الاستثنائية في (المطلب الأول)، وصلاحيات رئيس الجمهورية في ممارسة بعض السلطات الاستثنائية (المطلب الثاني).

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

بناءً على أحكام المادة رقم: 142، فإن ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الظروف غير العادية تقتيد حصرياً بـ " الحالة الاستثنائية"، وبالرغم من أن المواد رقم: 97 إلى 102 تشمل مصفوفة متكاملة من الأوضاع غير العادية (كحالة الحرب والتعبئة)، إلا أن

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

المسار التشريعي الاستثنائي المذكور في المادة رقم: 142 لا ينطبق إلا على الحالة الاستثنائية، مما يبرز خصوصية هذه الحالة في النظام الدستوري الجزائري، لذلك سنتناول طبيعتها القانونية (الفرع الأول)، وشروط اقرارها في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للحالة الاستثنائية

بالرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية، ابتداءً من دستور 1963 إلى غاية آخر تعديل دستوري لسنة 2020، يتبين أنها قد نت على ما يعرف بالظروف الاستثنائية، غير أنها لم تتضمن تعريفا صريحا لمفهوم الحالة الاستثنائية. غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020 جاء بمستجد هام، إذ قام بتنظيم الحالة الاستثنائية تنظيما دستوريا مستقلا، محددًا إطارها وأحكامها، وجاعلا إياها مرتبة وسطى من حيث درجة الخطورة بين حالتي الحصار والطوارئ من جهة، وحالة الحرب من جهة أخرى، حيث أفرد لها نصا دستوريا خاصا ومتميزا عن كليهما.

أولا/ تعريف الحالة الاستثنائية

نصت المادة رقم: 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020: على أنه يخول لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية لمواجهة الأخطار الداهمة التي تهدد استقرار المؤسسات أو السيادة الوطنية أو وحدة الأراضي.

لقد سعى المؤسس الدستوري الجزائري إلى تنظيم الحالة الاستثنائية منذ دستور 1963، غير أنه لم يقدم لها تعريفا صريحا، إذ اكتفى بالنص عليها بصورة غير مباشرة. فقد ورد في المادة رقم: 59 من دستور 1963 أنه يقر المؤسس الدستوري في هذا النص آلية التدخل الوقائي لمواجهة الأزمات؛ فبمجرد ثبوت "خطر وشيك" يهدد كيان الدولة، يخول لرئيس الجمهورية تفعيل تدابير استثنائية تتجاوز القواعد المألوفة. والهدف الجوهرى من هذه الصلاحيات ليس التوسع في السلطة، بل تأمين استقلال الأمة وضمان ديمومة مؤسسات الجمهورية في مواجهة التهديدات المحدقة.

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

غير أن هذه الصياغة جاءت عامة ومجردة، وتنطوي على قدر من الغموض، سواء من حيث تحديد طبيعة الخطر المقصود أو ضبط نطاق الإجراءات الاستثنائية وحدود ممارستها، وهو ما انعكس على غياب تصور دستوري دقيق لمفهوم الحالة الاستثنائية في تلك المرحلة (بوقفة، 2002، صفحة 454)، وأبقى على الصياغة ذاتها في الدساتير اللاحقة.

من الناحية الفقهية، فقد عبر الأستاذ (Delolve) عن الحالة الاستثنائية بقوله: " إنه من الصعب إعطاء تعريف جامع لهذه النظرية، لأنها تتعلق في أكثر من الأحيان بظرف أو مسألة خاصة" (نجاح، 2016، صفحة 20).

وهناك من عرفها بأنها: نظام دستوري استثنائي يقوم على فكرة الخطر الوشيك الذي يهدد كيان الدولة وسلامة ترابها، ويخول للسلطة المختصة، ممثلة في السلطة التنفيذية، اتخاذ جميع التدابير الاستثنائية المنصوص عليها قانونا، بهدف حماية أراضي الدولة وبحارها وأجوائها، كليا أو جزئيا من الأخطار والاعتداءات (يامة، 2015، صفحة 197).

ويعرف الأستاذ (عبد الله بوقفة) الحالة الاستثنائية: "أحد الإبداعات الدستورية الحديثة لمواجهة الأحداث المستجدة التي تنتج عنها تشنجات خطيرة في ذات المجتمع، ويتأتى ذلك عن طريق تدارك عجز التشريع القائم الذي ليس بوسعه حماية نظام وأمن ووحدة الدولة" (بوقفة، 2002، صفحة 341).

من خلال ما تقدم، يتبين وجود تباين واضح في التعاريف الفقهية لمفهوم الحالة الاستثنائية، وهو تباين مرده إلى طبيعتها المرنة والواسعة والقابلة للتغير تبعا لاختلاف الظروف المحيطة بها، الأمر الذي أفضى إلى تعدد تصوراتها واختلاف مفاهيمها. وعلى هذا الأساس، اتجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى تنظيم الحالة الاستثنائية في المادة رقم: 98 من الدستور، دون أن يقدم لها تعريفا دقيقا وصريحا، مكتفيا بإيرادها في صيغة عامة تتسم بشيء من الغموض. كما أن تخصيصها بنص دستوري مستقل يعد دلالة على جسامه هذه الحالة وخطورتها وما قد يترتب عنها من تدابير استثنائية، تفوق من حيث الأثر حالي

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

الطوارئ والحصار، وهو ما يبرر إسناد تقدير مدى خطورتها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ثانيا/ سلطة رئيس الجمهورية في تقرير الحالة الاستثنائية

ترك المؤسس الدستوري مفهوم "الحالة الاستثنائية" دون تحديد دقيق، محيلا سلطة تقديرها وتفسير عناصرها إلى رئيس الجمهورية، ويترتب على هذا الإسناد حق الرئيس في تقرير متى تعتبر البلاد في حالة خطر استثنائي، ومن ثم تفعيل الإجراءات والتدابير الاستعجالية التي تقتضيها الضرورة الوطنية لمواجهة هذا الوضع (رباعي، 2005، صفحة 39).

تعد السلطة التنفيذية الجهة الأكثر قدرة على امتلاك الوسائل الملائمة لمواجهة الظروف الاستثنائية غير المتوقعة، وهو ما يقتضي في الغالب اتخاذ تدابير غير مألوفة للتصدي لها. ويتم ذلك بالاعتماد أساسًا على الصلاحيات الدستورية الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية، بما يسمح باحتواء الوضع القائم، وضمان استمرارية المرافق العامة الحيوية، وحماية مؤسسات الدولة والأفراد، فضلا عن الحفاظ على مبدأ التوازن بين السلطات (بوقرن، 2022، صفحة 211).

يستند النظام القانوني للحالات غير العادية في الجزائر إلى مرجعية دستورية راسخة بدأت بالمادة رقم: 59 من دستور 1963، التي منحت رئيس الجمهورية صلاحية تقدير الظروف الاستثنائية واتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها. وقد مثلت هذه المادة الحجر الأساس الذي اشتقت منه الأحكام اللاحقة، وعلى رأسها المادة رقم: 93 من دستور 1996، التي رهنت إعلان الحالة الاستثنائية بوجود خطر داهم يهدد أركان الدولة الثلاثة: المؤسسات الدستورية، الاستقلال الوطني، وسلامة الإقليم (الحالة الاستثنائية تبعا للمواد رقم: 59 من دستور 1963 و120 من دستور 1976 و87 من دستور 1989 و93 من دستور 1996 و107 من دستور 2016 و98 من دستور 2020)، ولقد احتفظ المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بهذه الصلاحيات إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

فصلاحية رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، إذ يملك السلطة التقديرية في إقرار إعلان الحالة الاستثنائية إذا ما توافرت الأسباب اللازمة لإعلانها (غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، 2021، صفحة 47).

ونظرا لما تنطوي عليه مسألة إعلان الحالة الاستثنائية من خطورة قد تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم العامة، فقد قيد المؤسس الدستوري هذا الإجراء بشروط واضحة تتعلق بثبوت المانع عن رئيس الجمهورية أو حالة شغور منصبه النهائي. فلا يمكن للرئيس المعين وفقا للمادة رقم: 94 من الدستور إعلان الحالة الاستثنائية إلا بعد الحصول على موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه مجتمعين، واستشارة كل من المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للأمن، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من نص المادة رقم: 96 من دستور 2020.

الفرع الثاني: شروط تقرير الحالة الاستثنائية

نظرا لأن إعلان الحالة الاستثنائية ينطوي على خطر محتمل يمس حقوق الأفراد وحررياتهم، فقد وضع المؤسس الدستوري مجموعة من الشروط الضرورية الواجب على رئيس الجمهورية مراعاتها قبل الإعلان عنها. فبعض هذه الشروط يختص بالجانب الموضوعي ويمس مستلزمات قيام الحالة الاستثنائية نفسها، فيما تتعلق الشروط الأخرى بالجانب الإجرائي، أي الالتزام بالإجراءات الدستورية الجوهرية الواجب اتباعها لإعلان الحالة الاستثنائية.

أولا/ الشروط الموضوعية لقيام الحالة الاستثنائية

وردت الشروط حصرا في الفقرة الأولى من المادة رقم: 98 من التعديل الدستوري 2020، وتتمثل في وجود خطر داهم، وأن يكون للخطر الداهم انعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة، أو استقلالها أو سلامة ترابها الوطني.

1- وجود خطر داهم

الخطر الداهم هو التهديد الحال الذي يمس أمن الدولة واستقرارها، ويتطلب تدخلا فوريا وحاسما خارج الأطر القانونية المعتادة، ويتميز هذا النوع من الأخطار بجسامته

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

وعنصر المباغته فيه، مما يجعل اللجوء إلى الإجراءات العادية غير مجد. وبموجب الدستور، يملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة لتحديد متى يصل التهديد إلى مستوى "الخطر الداهم" الذي يستوجب إعلان الحالة الاستثنائية" (موساوي، 2017، صفحة 669).

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

حددت المادة رقم: 98 من دستور 2020 الحالي الحالات التي يمكن من خلالها اعتباره الخطر الداهم أساسا لإعلان الحالة الاستثنائية، وذلك عندما يوشك هذا الخطر على التأثير أو يكون وقد يكون لهذا الخطر تأثير فعلي على مؤسسات الدولة أو على استقلالها أو سلامة ترابها. وإذا بلغ هذا الخطر درجة من الجسامة تؤدي إلى الإخلال بالسير العادي لمؤسسات الدولة، أو شكل مساسا بوحدة الدولة أو استقلالها أو سلامة إقليمها، جاز عندئذ لرئيس الجمهورية اعتبار الوضع حالة استثنائية. ويستوي في ذلك أن يكون مصدر الخطر داخليا أو خارجيا، إذ قد تنشأ التهديدات الموجهة إلى المؤسسات الدستورية أو إلى استقلال الدولة سواء عن أزمات داخلية أو عن عوامل خارجية (خرباشي، 2007، صفحة 88).

ثانيا/ الشروط الإجرائية لإعلان الحالة الاستثنائية

بالإضافة إلى الشروط الموضوعية، هناك شروط إجرائية جوهرية يجب على رئيس الجمهورية مراعاتها عند تقريره إعلان الحالة الاستثنائية، وذلك لضمان سلامة القرار وتوافقه مع نصوص الدستور، باعتبارها إلزامية.

أولا/ المؤسسات التي يتوجب استشارتها

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

1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان

فرض المشرع الدستوري على رئيس الجمهورية استشارة رئيسي غرفتي البرلمان (مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني) كإجراء وجوبي قبل إعلان الحالة الاستثنائية؛

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

ويكمن الغرض من هذا القيد الدستوري في تفعيل دور السلطة التشريعية ومكانتها السياسية في إدارة الشأن الداخلي للبلاد". (بوضياف، د س ط، صفحة 95)، باعتباره صاحب السيادة في صنع القانون وذلك بموجب المادة رقم: 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة رقم: 114/02 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

2- استشارة رئيس المحكمة الدستورية

يتمثل المستجد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 في استحداث محكمة دستورية مستقلة، بموجب المادة رقم: 185 منه، بدلا من المجلس الدستوري، وتكليفها بضمان احترام الدستور، وضبط سير المؤسسات وكذا نشاط السلطات العمومية في الدولة (المادة رقم: 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

وتعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية تدعيما لمشروعية القرار الذي يتخذه رئيس الجمهورية بإعلان قيام الحالة الاستثنائية، باعتبارها كحارس أمين للمشروعية، ومن ثم فإن رأي رئيسها يمثل شهادة من الجهة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، مما يضمن أن الانتقال إلى النظام الاستثنائي قد تم تحت عين الرقيب الدستوري" (قاسم، 2022، صفحة 1371).

ثانيا/ المؤسسات التي يتوجب الاستماع إليها

بالإضافة إلى المؤسسات التي يتوجب استشارتها، من قبل رئيس الجمهورية لإقرار الحالة الاستثنائية، فقد ألزمه المؤسس الدستوري أيضا بالاستماع إلى كل من المجلس الأعلى للأمن، ومجلس 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 المناسب (هاملي، 2012، صفحة 69).

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للوزراء

لا شك أن هذه الاستشارة تهدف إلى اطلاع رئيس الجمهورية على الظروف القائمة من خلال المناقشات وتبادل الآراء، وتحليل المواقف، ومحاولة تقدير نتائجها الإيجابية والسلبية على الصعد المختلفة، سواء الآنية أو المستقبلية، الداخلية أو الخارجية، باعتبار أن الطاقم الحكومي مرتبط مباشرة بواقع الحياة اليومية ويملك القدرة على تقديم صورة دقيقة عن تأثير الأحداث على المواطنين ومؤسسات الدولة (يامة، 2015، صفحة 247)، وهو ما من شأنه أن ينير رئيس الجمهورية لتقدير مدى ملائمة تقرير الحالة الاستثنائية من عدمها. وعليه، يمكن القول أن إعلان قيام الحالة الاستثنائية يظل سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، خاصة وأن الاستشارات السابقة تأتي في الغالب على سبيل الاطلاع والاستئناس، إذ تتمتع بطابع إعلامي واستشاري أكثر من كونها إلزامية، ولا تلزم الرئيس باتخاذ قرار محدد، بل تساعد على تكوين رؤية واضحة حول الظروف القائمة قبل إعلان الحالة الاستثنائية.

المطلب الثاني: السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية

لئن كان الأصل في القاعدة التشريعية أنها تضع أطراً تنظيمية للظروف العادية والأوضاع المستقرة، فإن مقتضيات النظام العام قد تفرض على المشرع الجزائري التحل من ضوابط القواعد السارية والحياد عن النصوص القائمة لمواجهة حالة الضرورة، ويجد هذا الخروج مبرره في استقرار الطبيعة المباشرة للأزمات التي يستعصي التنبؤ بها أو تأطيرها مسبقاً ضمن التشريعات العادية، فضلاً عن حاجة الإدارة لآليات تتسم بالسرعة والفاعلية القانونية لاحتواء الآثار الطارئة وضمان استمرارية سير المرافق العامة.

وبناء عليه، خول المؤسس الدستوري ممثل السلطة التنفيذية، باعتباره حامي الدستور، صلاحيات استثنائية ومن بين هذه الصلاحيات، يشمل ذلك سلطة التشريع عبر إصدار الأوامر (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 بينا رئيس الجمهورية سلطات واسعة تمكنه من اتخاذ الإجراءات التي يراها مناسبة بهدف الحفاظ على استقرار الدولة وسلامة مؤسساتها الدستورية، وأتاحته لاتخاذ القرارات في إطار هذه الحالة إلا أن النص الدستوري، بالمقابل، لم يحدد طبيعة هذه القرارات ولا نطاقها القانوني، مما يترك لرئيس الجمهورية هامشا تقديريا كبيرا في اختيار التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

أولا/ اتخاذ الأوامر من طرف رئيس الجمهورية

تعترف معظم الأنظمة الدستورية المقارنة لرئيس الجمهورية بصلاحيه ممارسة التشريع في ظل الظروف الاستثنائية، ما يُعرف بـ " تشريعات الضرورة"، وذلك لكونه الجهة الأكثر قدرة على مواجهة الحالات الطارئة. فهذه الظروف تتطلب تدخلا سريعا لإصدار تشريعات تتعامل مع الأمور العاجلة، وهي أمور لا يستطيع البرلمان، بطبيعته وإجراءات عمله الاعتيادية، التعامل معها بنفس السرعة والكفاءة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية (حمو، 2019، صفحة 212)، 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 مطلقة (سرية، 2009، صفحة 154).

بموجب المادة رقم: 142 من التعديل الدستوري 2020، غدا التشريع بأوامر اختصاصا جوازيا منوطا برئيس الجمهورية، حيث منحه المؤسس الدستوري سلطة تقديرية واسعة في تفعيل هذا المسار التشريعي. وبناء عليه، لا يعد صدور الأمر التشريعي واجبا دستوريا حتميا عند توفر موجباته، بل هو خيار سيادي تمارسه السلطة التنفيذية بناء على تقييمها الخاص للظروف والضرورات الوطنية (تيجيوات و منصور، 2020، صفحة 349)، وللهيئات التي ألزمه المؤسس الدستوري باستشارتها.

ثانيا/ مجال التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

بموجب المادة رقم: 142 من الدستور الحالي، أضحى التشريع بأوامر أداة قانونية تحت تصرف رئيس الجمهورية لمواجهة الحالات الاستثنائية المحالة إلى المادة رقم: 98. وتتجلى الحكمة التشريعية من هذا النص في إقرار مكنة لرئيس الدولة لسد الثغرات القانونية المباغطة، حيث تفرض طبيعة الظروف الطارئة نمطا من " التشريع السريع " الذي يتلاءم مع الطبيعة الهيكلية للسلطة التنفيذية وقدرتها على اتخاذ تدابير فورية، وهو ما قد يستعصي على البرلمان تحقيقه نظراً لتعدد مساطره التشريعية وقواعد سيره التي لا تتلائم مع متطلبات مجابهة الأزمات القائمة (لعقون، 2021، صفحة 1164).

تبنى النظام الدستوري الحالي مقاربة قوامها "مشروعية الضرورة"، والتي بموجبها يمتد اختصاص رئيس الجمهورية ليشمل الوظيفة التشريعية عبر آلية الأوامر. ويترتب على هذا الامتداد القانوني صيرورة رئيس الدولة مشرعا استثنائيا يحل محل البرلمان في ممارسة مهامه التشريعية، حيث تكتسي الأوامر الصادرة عنه في هذه الفترة حصانة وقوة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بما يضمن سد الثغرات القانونية بفعالية فورية (تغيورات، 2016، صفحة 225).

يتمتع رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية بولاية تشريعية عامة وغير مقيدة، تتيح له اتخاذ ما يراه مناسبا من تدابير تشريعية دون التقيد بالتوزيع التقليدي للاختصاصات الوارد في المادتين رقم: 139 و140، هذا التحرر من القيود الموضوعية يعني انبساط سلطة الأوامر الرئاسية لتشمل كافة المسائل التي ينظمها القانون، عاديا كان أم عضويا. وهي صيرورة تفرضها مقتضيات "الضرورة الدستورية" لتمكين رئيس الدولة من معالجة الأزمات بأدوات قانونية ناجزة تكفل صيانة مؤسسات الدولة من الاختلال".

وتجدر الإشارة إلى أن تعديل 2020 نص لأول مرة على المدة المقررة للحالة الاستثنائية، والتي حددت بستين يوما، كما فرضت قيودا أخرى أهم ألا وهو عدم تخويل رئيس

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

الجمهورية تمديد الحالة الاستثنائية، إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا.

الفرع الثاني: طبيعة الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية

إن التشريع عبر الأوامر يعد نظاما استثنائيا فرضته الأزمات والظروف الطارئة التي مرت بها الدول، ومن بينها الجزائر، إذ يتيح لرئيس الجمهورية ممارسة اختصاص أصله يعود إلى السلطة التشريعية.

وقد اختلف الفقه في تكييف الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، فبعضهم اعتبرها من أعمال السيادة، فيما اتخذ البعض الآخر موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي ميز بين نوعين من الإجراءات، إجراءات ذات طبيعة تشريعية وإجراءات ذات طبيعة لائحية، بينما ذهب فريق ثالث إلى إدراجها ضمن القرارات الإدارية.

هذا الاختلاف يعكس الطبيعة الاستثنائية للأوامر وصعوبة تصنيفها ضمن القوالب القانونية التقليدية، نظرا لكونها تتقاطع بين السلطة التشريعية والتنفيذية وتمارس في ظروف غير عادية تتطلب سرعة ومرونة في اتخاذ القرار (بدان، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، 2005، صفحة 191).

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

يكيف الفقه أعمال السيادة بأنها تلك الطائفة من القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية والمستندة إلى اعتبارات عليا ترتبط بسلامة الكيان الوطني وأمن الدولة في بعده الداخلي والخارجي، وتتميز هذه الأعمال بخصوصية إجرائية تكمن في استعصائها على الرقابة القضائية، بمجرد أن يضاف عليها القضاء تلك الصفة السيادية. وبالرغم من كونها تمس صميم المصلحة القومية، إلا أنها تمثل استثناء جوهريا على مبدأ المشروعية (الثغرة القانونية)، نظرا لتحصنها ضد أي طعن قضائي بالإلغاء أو التعويض (الطماوي، 1986، الصفحات 421-422).

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

وفقا للمادة رقم: 98 من التعديل الدستوري 2020، يتبين أن إعلان الحالة الاستثنائية يرتبط أساسا بصون سيادة الدولة والحفاظ على كيانها في بعده الداخلي والخارجي. ولا تمارس هذه الصلاحية إلا من قبل سلطة تتمتع بالسيادة الكاملة على تسيير شؤون الدولة في مثل هذه الظروف، الأمر الذي يكرس اختصاص رئيس الجمهورية وحده باتخاذ التدابير الاستثنائية، قصد إعادة الانتظام العادي لعمل المؤسسات الدستورية وضمان استقرارها.

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

أما الاتجاه الثاني، فيرى أن القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية، بصرف النظر عن المجال الذي تتصرف إليه. ويؤسس هذا الرأي موقفه على أن رئيس الجمهورية إنما يتخذ هذه القرارات بوصفه سلطة إدارية لا سلطة تشريعية. وانطلاقا من كون نظرية أعمال السيادة نظرية قضائية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي، فقد استقر أنصار هذا الاتجاه على تكييف الأوامر التشريعية باعتبارها أعمالا إدارية، بحيث لا تندرج ضمن أعمال السيادة إلا تلك التي منحها مجلس الدولة الفرنسي صراحة هذا الوصف. وعليه، فإن هذه القرارات لا تعدو أن تكون قرارات إدارية عادية تخضع لرقابة القضاء، شأنها شأن باقي القرارات الإدارية.

غير أن المتمعن في أحكام المادة رقم: 98 سالفه الذكر يكشف أن المؤسس الدستوري اعتمد مصطلح " القرارات " بوصفه وصفا عاما لمختلف التدابير الاستثنائية المتخذة في إطار الحالة الاستثنائية، وهو ما يفيد اعتماده للمعيار الموضوعي المرتبط بالجهة التي تصدر عنها هذه القرارات وبمقتضى ذلك، يندرج ضمن هذا المصطلح جميع الأعمال التي يتخذها رئيس الجمهورية، سواء تعلقت بالمجال التنظيمي أم امتدت إلى المجال التشريعي.

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

تعد القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في إطار الحالة الاستثنائية، متى تعلقت بالمجال التنظيمي، قرارات إدارية بطبيعتها، باعتبارها تصدر عنه بصفته سلطة تنفيذية، وليس بصفته هيئة سياسية.

ولا يثور في هذا الشأن أي إشكال، متى تدخل رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية لممارسة السلطة التنظيمية المستقلة المخولة له بموجب المادة رقم: 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 (المادة رقم: 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020)، فإن هذا التدخل يتم دون شك، بموجب قرارات إدارية فردية، تتمثل في المراسيم الرئاسية، والتي تكون تبعا لذلك، قابلة للرقابة القضائية.

2- أما القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، فتعد أعمالاً تشريعية، إذ إنه عند اتخاذها في ظل الحالة الاستثنائية، يقوم مقام البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية (ميمونة، 2016، صفحة 178)، وبناء على ذلك فإن هذه الأعمال تكتسب قوة القانون، بما يتيح إمكانية تعديل النصوص القانونية أو إلغائها وفقاً لما تقتضيه الحاجة (بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية، 2005، صفحة 192).

ومن منظور آخر، بموجب القراءة المتقاطعة بين المادتين رقم: 142 (فقرة 05) و98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يبرز اتجاه لدى المؤسس الدستوري نحو تبني مصطلح "القرارات" لتوصيف التدابير المتخذة من قبل رئيس الجمهورية إبان الحالة الاستثنائية. وإذ أخضع الدستور هذه القرارات لرقابة وجوبية من قبل المحكمة الدستورية، فإنه قد كرس ضمناً استبعادها من ولاية القضاء الإداري، مما يقربها وظيفياً من العمل التشريعي، ومع ذلك يظل التكليف القانوني لهذه الأوامر محل نقاش فقهي؛ نظراً لخلو النص من اشتراط عرضها على البرلمان للمصادقة اللاحقة، وهو ما يعد خروجاً عن القواعد التقليدية التي تحكم الأوامر

الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020

التشريعية، ويفتح الباب للتساؤل حول مدى استقلالية هذا النظام القانوني الخاص عن النظام التشريعية المعهودة

خلاصة الفصل الأول

تأسيسا على ما تقدم، يستخلص أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد أرسى نظاما قانونيا يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية عبر آلية "الأوامر" في حالتين متباينتين في الظروف العادية؛ حيث غدا التشريع بأوامر أداة لسد غياب المؤسسة البرلمانية، وهي ولاية تشريعية كاملة من حيث النطاق الموضوعي. وقد بلغت هذه الهيمنة ذروتها بجعل إصدار قانون المالية بأمر رئاسي واجبا حتميا في حال انقضاء الآجال الدستورية (75 يوما) دون مصادقة، مما يفرغ الدور الرقابي للبرلمان من محتواه الفعلي ويحوّله إلى إجراء شكلي أمام سلطة الأوامر.

أما في الحالة الاستثنائية؛ حيث انتقل المؤسس الدستوري من منطق "توزيع الاختصاص" إلى منطق "تركيز السلطة"، فبموجب المادة رقم: 98، أضحى رئيس الجمهورية يتمتع بولاية جامعة تشمل اتخاذ القرارات السيادية والتشريع بالأوامر، مع تقييد هذا الامتداد باشتراطات إجرائية (استشارات وجوبية) تظل غير ملزمة من حيث المحتوى الاستشاري.

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

بالرغم من اتساع ولاية رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر بموجب التعديل الدستوري الأخير، إلا أن المؤسس الدستوري حرص على إحاطة هذه الصلاحية بسياج من الضوابط الإجرائية والموضوعية. ويأتي هذا التوجه في إطار محاولة التوفيق بين متطلبات السرعة والفعالية التي تفرضها الحالات العاجلة، وبين مقتضيات الفصل بين السلطات، لذا خصصنا (المبحث الأول) لدراسة هذه القيود التي ترسم الحدود الفاصلة للتدخل الرئاسي، وتحول دون تحول هذه الرخصة التشريعية إلى أداة لمصادرة اختصاصات السلطة التشريعية بصورة مطلقة.

تحقيقا لمقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، وإرساء لضمانات كفيلة بحماية الحقوق الأساسية والحريات العامة لا سيما في الحالات التي ينحسر فيها دور البرلمان أو ينعدم وجوده أقر المؤسس الدستوري نظاما رقابيا بعديا صارما، وبموجب هذا النظام، تخضع الأوامر الرئاسية فور صدورها لرقابة هيئات دستورية وبرلمانية متخصصة (المبحث الثاني)؛ وهي آليات تهدف في جوهرها إلى رصد مدى مطابقة هذه التشريعات الاستثنائية للوثيقة الدستورية، وضمان عدم تجاوز السلطة التنفيذية للحدود المرسومة لها، بما يكفل صون الحريات من أي تغول تشريعي

المبحث الأول: الضوابط الواردة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية

على الرغم من أن اللجوء إلى الأوامر التشريعية مقيد بحالات محددة على سبيل الحصر في الدستور، وأن الغاية منها في الأصل مواجهة الأوضاع الطارئة التي تستلزم الإسراع في إصدار النصوص القانونية، فإن السلطة التنفيذية قد توظفها توظيفا اعتياديا بفعل ما تتمتع به من نفوذ واسع، مما قد يفضي إلى تحويلها إلى آلية دائمة في يد رئيس

الجمهورية، ومن ثم حرص المؤسس الدستوري على تقييد هذه السلطة بمنظومة من الضوابط والقيود؛ فبعضها جاء صريحاً في أحكام المادتين رقم: 142 و146، وينصبّ على ممارسة التشريع في الأحوال العادية وهو ما سيتناوله المطلب الأول، في حين يمكن استخلاص البعض الآخر من مضمون المادة رقم: 98 المتعلقة بالحالة الاستثنائية، وذلك ما سيعالجه المطلب الثاني.

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

نظراً لما ينطوي عليه أسلوب التشريع بأوامر من مساس بمبدأ سيادة الشعب الذي يجعل من البرلمان المختص الأصل بالوظيفة التشريعية، فقد أحاط المؤسس الدستوري هذا الأسلوب بجملة من الضوابط التي يتعين توافرها حتى يملك رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الحالات العادية. وتتوزع هذه الضوابط بين ما هو موضوعي يتصل بطبيعة الحالات المجيزة لهذا الأسلوب ونطاقها، وهو ما سيتضح في (الفرع الأول)، وما هو إجرائي يتعلق بالمسار الشكلي الواجب اتباع في إصدار هذه الأوامر، وهو ما سيتناوله (الفرع الثاني).

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

لقد حدد المؤسس الدستوري لسنة 2020 الحالات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية سلوك مسار التشريع بأوامر في الأحوال العادية، وذلك من خلال ضوابط موضوعية صريحة رسم ملامحها في موضعين من الدستور؛ فالمادة رقم: 142 أرست الضوابط المتعلقة بحالة غياب البرلمان، إذ اشترطت جملة من المتطلبات الموضوعية التي لا يجوز تجاوزها، في حين جاءت المادة رقم: 146 لتقيد هذه الصلاحية في سياق مغاير، يتمثل في حالة إصدار قانون المالية، حيث أحاطت المؤسس الدستوري بممارسة هذه الصلاحية بقيود خاصة المتعلقة بإدارة قانونية المالية بأمر، وهو ما سيتجلى من خلال التفصيل في كلتا الحالتين.

أولاً: الضوابط الموضوعية لسلطة التشريع بالأوامر بموجب المادة رقم: 142 من الدستور لا خلاف في أن المؤسس الدستوري اشترط لممارسة رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر أن تقوم حالة الضرورة، إذ لا يكفي مجرد غياب البرلمان سبباً وحيداً للجوء إلى هذا الأسلوب، بل يستلزم الأمر فوق ذلك أن تكون ثمة تدابير عاجلة لا تقبل التأجيل ولا تتحمل الانتظار حتى انعقاد الدورة البرلمانية المقبلة. وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد ربط هذه الصلاحية الاستثنائية بمسوغ موضوعي حقيقي، يتجلى في استحالة التريث أو التأخر في مواجهة الأوضاع الطارئة التي تفرض على السلطة التنفيذية التحرك الفوري لدفع الأضرار التي قد تترتب على الفراغ التشريعي في مثل هذه الظروف (رحموني و يامة، 2019، صفحة 106)، أو إلى غاية انتخاب مجلس جديد، مما أوجب تقييدها بقيود موضوعية وتتمثل هذه القيود فيما يلي:

1_ التشريع بأوامر في المسائل العاجلة

لقد نصت المادة رقم: 142 من دستور 2020 تم تحديد حالات تدخل رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر على سبيل الحصر، حيث نصت الصياغة الدستورية على أنه يحق له التشريع بأوامر في مسائل عاجلة وفي حالات محددة بعينها. ويفهم من هذا التقييد بوضوح أن المؤسس الدستوري لم يمنح رئيس الجمهورية حرية مطلقة في اللجوء إلى هذا الأسلوب التشريعي، وإنما قيده بضوابط وحالات استثنائية محددة سلفاً، بل قيده بقيود جوهري يتمثل في اشتراط العجلة، وهو ما يستفاد صراحة من عبارة "في مسائل عاجلة". وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد أضفى على هذه الصلاحية طابعاً استثنائياً لا اعتيادياً، مؤكداً أن اللجوء إليها مشروط بوجود ضرورة فعلية وملحة تستوجب التدخل الفوري، بعيداً عن كل توظيف تعسفي أو تمديد لنطاقها خارج ما رسمه الدستور (المادة رقم: 142 من التعديل الدستوري 2016 والمادة رقم: 124 من التعديل الدستوري 1996).

2- التشريع بأوامر بفترة غياب البرلمان

لقد بات رئيس الجمهورية مخولا دستوريا بالتشريع بأوامر في المسائل المحجوزة أصلا للبرلمان منذ دستور 1976، وذلك دون اشتراط الحصول على تفويض مسبق من السلطة التشريعية، وهو إغفال تداركه المؤسس الدستوري لاحقا حين أدرج هذه الحالة صراحة ضمن دستور 1996، مكرسا بذلك أحد أبرز الضوابط الموضوعية المنظمة لهذه الصلاحية (ميساوي، 2022، الصفحات 202-503)، ليكرس له الدستور بهذه الخاصية في جميع التعديلات المتوالية .

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

كرس المؤسس الدستوري آلية التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، ما يعني أن تدخل رئيس الجمهورية في اختصاصات السلطة التشريعية (حجاج و بوحنية، 2018، صفحة 36)، حيث نصت المادة رقم: 142 من دستور 2020 على أنه: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ... في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ...". على الرغم من أن حالات التشريع بالأوامر منظم بموجب الدستور، فإن هذا الأخير لم يتركه على إطلاقه بل قيده بوجوب أن يكون في الفترات التي تتزامن مع شغور المجلس الشعبي الوطني، وذلك فيما يلي:

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

وفقا للمادة رقم: 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا في حال رفضه لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية وخلال فترة شغور المجلس، التي لا تتجاوز مدتها ثلاثة أشهر كحد أقصى، يخول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر إلى غاية انتخاب عهدة برلمانية جديدة (حجاج و بوحنية، 2018، صفحة 36).

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

متى قرر رئيس الجمهورية حلّ المجلس الشعبي الوطني أو اللجوء إلى إجراء انتخابات تشريعية مسبقة وفقا لما تقضي به المادة رقم: 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن الانتخابات التشريعية تجرى في الأصل العام خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وطوال هذه الفترة يكون المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور فعلي، وترتبا على ذلك، فإن صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر خلال هذه الحالة ليست مطلقة أو مفتوحة زمنيا، بل هي مقيدة بهذا الأجل الدستوري المحدد، بحيث تنتهي بانتهاء فترة الشغور وانعقاد المجلس الجديد المنتخب، مما يرسخ فكرة أن التشريع بأوامر في هذه الحالة ليس سوى آلية استثنائية ومؤقتة، حددت لها الوثيقة الدستورية سقفا زمنيا لا يجوز تجاوزه أو التذرع بما يتجاوز نطاق.

2-2- قيد التشريع بأوامر في حالة العطلة البرلمانية

بموجب المادة رقم: 138 الفقرة الأولى من دستور 2020، يمارس البرلمان مهامه في إطار دورة عادية سنوية واحدة تمتد عشرة أشهر، تنطلق من ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتختتم في آخر يوم عمل من شهر يونيو. وبمفهوم المخالفة، فإن البرلمان يكون في حالة غياب فعلي خلال الفترة المتبقية من السنة، وهي الفترة الفاصلة بين نهاية شهر يونيو وبداية شهر سبتمبر، مما يفرز فراغا تشريعيا دوريا ومنتظما تتوقف فيه الهيئة التشريعية عن ممارسة اختصاصاتها. وقد استدعى هذا الواقع الدستوري تنظيم آلية بديلة لمواجهة المتطلبات التشريعية العاجلة التي قد تنشأ خلال هذه الفترة، وهو ما أتاحه المؤسس الدستوري من خلال تخويل رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر، مقيدا إياها بضوابط موضوعية وإجرائية تحول دون توظيفها خارج نطاقها الدستوري المرسوم.

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

وفقا للمادة رقم: 146 الفقرة الثانية من دستور 2020 نجد أن المؤسس الدستوري قد حصر سبب تدخل رئيس الجمهورية لإصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية بموجب أمر في حالة واحدة ومحددة، تتمثل في امتناع البرلمان بغرفتيه عن المصادقة على هذا القانون في الآجال الدستورية المقررة، وذلك على النحو المنظم بموجب المواد رقم: 143 إلى 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية المقيدة لسلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية
بالإضافة إلى القيود الموضوعية التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، فقد أخضع المؤسس الدستوري هذه السلطة لإجراءات قبلية يجب استيفاؤها حتى تعد الأوامر التشريعية الصادرة في ظل الحالة العادية صحيحة ومطابقة للدستور..

أولا/ الضوابط الإجرائية الواردة في المادة رقم: 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020
حددت المادة رقم: 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إجراءات إلزاميين سابقين لممارسة رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر، لا يجوز له تجاوزهما أو الاستغناء عنهما.

فالإجراء الأول فقد أوردته الفقرة الأخيرة من المادة نفسها، ويقضي بأن تخذ الأوامر في مجلس الوزراء، مما يعني أن إصدار هذه الأوامر لا يكون بإرادة منفردة لرئيس الجمهورية، بل لا بد أن يمر عبر هذه الهيئة الجماعية التداولية، وهو ما يضيف على العملية التشريعية بأوامر طابع التشاور المؤسسي ويكرس مبدأ الرقابة الداخلية على ممارسة هذه الصلاحية الاستثنائية.

أما الإجراء الأول نصت عليه الفقرة الأولى من المادة ذاتها، ويتمثل في وجوب أخذ رأي مجلس الدولة قبل إصدار الأمر، وهو ما يجسد حرص المؤسس الدستوري على إخضاع هذه الأوامر لرقابة استشارية قبلية تضمن سلامتها القانونية وانسجامها مع منظومة التشريع القائمة، وإن كان هذا الرأي استشاريا لا يقيد رئيس الجمهورية إلزاماً بمضمونه.

1- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء :

يعتبر شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء من الشروط الأساسية التي يجب على رئيس الجمهورية احترامها عند اتخاذ الأمر، حيث ألزمه المؤسس الدستوري بالأخذ بهذا الشرط في جميع حالات التشريع بأوامر (ناجي، د س ن، صفحة 327).

2_ الأخذ برأي مجلس الدولة:

شهد النظام الدستوري الجزائري تحولا جوهريا بموجب تعديل 2016، حيث استحدث قيد إجرائي جديد يقضي بالزامية استشارة مجلس الدولة في شأن الأوامر التشريعية؛ وهو إجراء رقابي سابق لم يكن معمولاً به في الدساتير السابقة، وقد أكد المؤسس الدستوري لسنة 2020 ذلك في الفقرة الأولى من المادة رقم: 142، حيث نص على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة".

ثانيا/ الضوابط الاجرائية الواردة في المادة رقم: 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020

تتقاسم الحكومة مع البرلمان حق المبادرة بالتشريع عبر "مشاريع القوانين"، وهو دور محوري تفرضه طبيعة النظام الدستوري؛ فالحكومة هي الأقدر على تقدير الاحتياجات التشريعية للدولة، نظرا لما تحوزه من خبرات فنية وإمكانيات تقنية وكوادر بشرية تتيح لها بلورة نصوص قانونية تضمن التنفيذ الفعال لبرنامج عملها.

وهو ما نصت عليه المادة رقم: 143 من التعديل الدستوري، لتأتي المادة رقم: 44 من القانون العضوي رقم: 23-06 المحدد لنظام عمل الغرفتين 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 " (أنظر المادة 44 من القانون العضوي رقم: 23_06).

1- بالنسبة للأخذ برأي مجلس الدولة:

لقد منح المشرع الجزائري مجلس الدولة صلاحيات استشارية في مجال مراقبة مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة وإبداء الرأي بشأنها، وبما أن قانون المالية يندرج ضمن القوانين العضوية، فإن مسار إعداده وإقراره يستوجب في مرحلة أولى عرضه على مجلس الدولة للنظر فيه وإبداء رأيه القانوني حوله، وذلك تطبيقاً لأحكام المادة رقم: 143 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2020، قبل أن تنتقل الحكومة إلى المرحلة الموالية المتمثلة في إيداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لمباشرة الإجراءات التشريعية المقررة. وفي هذا التسلسل الإجرائي تأكيد على أن المؤسس الدستوري حرص على إخضاع هذا القانون البالغ الأهمية لرقابة استشارية قبلية تضمن سلامته القانونية وانسجامه مع المنظومة التشريعية، وإن ظل رأي مجلس الدولة في هذا الشأن استشارياً لا يترتب أثراً إلزامياً على الجهة المبادرة بالمشروع.

2- بالنسبة لاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

جاءت المادة رقم: 146 من التعديل الدستوري الأخير بصياغة واضحة وصريحة، تكشف عن توجه المؤسس الدستوري نحو منح رئيس الجمهورية مرونة إجرائية أوسع في مجال التشريع المالي بأوامر، إذ خلت هذه المادة من أي نص يلزمه بإتباع إجراءات شكلية محددة كأخذ رأي مجلس الدولة أو عرض الأمر على مجلس الوزراء، على خلاف ما هو مقرر في المادة رقم: 142 من الدستور ذاته فيما يخص التشريع بأوامر في الحالات العادية.

ويبدو أن المؤسس الدستوري قد آثر هذا التوجه انسجاما مع الطابع الخاص لقانون المالية، باعتبار أن سلطة التشريع بأوامر في هذا المجال ليست سوى أداة في يد رئيس الجمهورية لإفراغ مشروع الحكومة الذي سبق إعداده ومراجعته في قالب أمر، مما يجعل اشتراط إجراءات شكلية إضافية أمرا يفتقر إلى المسوغ الدستوري. وعليه فإن التشريع بأوامر في المجال المالي يتميز من الناحية الإجرائية بقدر من المرونة التي لا تعني إطلاق هذه الصلاحية دون قيود، بل تعني أن القيود الواردة عليها ذات طابع موضوعي لا شكلي.

بالاستناد إلى المادة رقم: 02/143، نجد أن الدستور حصر وجوب العرض على مجلس الوزراء في مرحلة "المشروع الأولية"، فبمجرد أن يتولى الوزير المعني عرض النص وتتم المصادقة عليه، يودع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة وفق القواعد الإجرائية المعلومة لذا، فإن غياب ذكر "الأمر المالي" في هذه المادة يؤكد أن المؤسس الدستوري اعتبر الإجراءات السابقة كافية، وأن انتقال النص من "مشروع" إلى "أمر" (بسبب فوات الآجال البرلمانية) لا يتطلب إعادة تدويره داخل الهيئات الاستشارية أو التنفيذية مرة أخرى (ردادة، قانون المالية بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، 2017، صفحة 209)، وإذا ما تعذر 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.

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

انطلاقا من خطورة الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة رقم: 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وما قد يترتب على إعلانها من آثار بالغة تمس الحقوق الأساسية والحريات العامة للمواطنين، فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية تركيز صلاحيات واسعة للتصدي لمقتضيات هذه الحالة ومواجهة تداعياتها، ومن بين هذه الصلاحيات اتخاذ

الأوامر التشريعية. غير أن المؤسس الدستوري لم يترك هذه الصلاحية الاستثنائية دون ضوابط أو حدود، بل سعى إلى ضبط نطاق ممارستها وتأطيرها بمنظومة من القيود التي تحول دون توظيفها بصورة تعسفية أو تمديدها خارج حدودها المرسومة دستورياً؛ فمنها قيود موضوعية يمكن استخلاصها من نص المادة رقم: 98 ذاتها، تتعلق بشروط إعلان الحالة الاستثنائية ومسوغاتها الموضوعية، وهو ما سيتناوله الفرع الأول، ومنها قيود إجرائية تضمنتها المادة رقم: 142 تنظم الشكل الذي ينبغي أن تتخذه هذه الأوامر، وهو ما سيتولى الفرع الثاني معالجته.

الفرع الأول: الضوابط الموضوعية لسلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

على الرغم من عدم النص صراحة في المادة رقم: 98 المشار إليها على الضوابط التي تقيد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، وعدم تقديم المؤسس الدستوري توضيحاً دقيقاً لهذه القيود ضمن المادة رقم: 142 منه، إلا أن هذه الأخيرة تحيل ضمناً إلى ضرورة التقيد بالضوابط العامة المنظمة لقيام الحالة الاستثنائية.

أولاً: قيد الإعلان الرسمي عن قيام الحالة الإستثنائية

إعلان الحالة الاستثنائية المنصوص تطلب تدخل العديد من الهيئات واتخاذ جملة من الإجراءات، غير أن رئيس الجمهورية وحده المسؤول عن تقريرها كما ألزمه الدستور، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يشترط توافر جملة من الشروط الموضوعية اللازمة لصحة تقريرها، بحيث يتعين عليه لزوماً استشارة هيئات معينة، والاستماع إلى جهات محددة (معر، 2023، صفحة 206).

1- توجيه خطاب للأمة

ويتمثل ذلك في ضرورة قيام رئيس الجمهورية بإبلاغ الأمة بما استقر عليه الرأي بشأن التدابير التي يعتزم اتخاذها، وذلك من خلال توجيه خطاب رسمي. وبواسطة هذه

الوسيلة، يتولى الرئيس إعلام الرأي العام بشكل علني بالأسباب والمبررات التي دفعته إلى ممارسة هذه الصلاحيات الاستثنائية.

2_ الاجتماع الوجوبي للبرلمان

ان اعلان الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية يؤدي بالضرورة الى اجتماع البرلمان الذي يجب أن يبقى قائما ولا يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، دون أن يكون نصا صريحا.

ثانيا/ القيد الزمني للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تم إدراج مدة سريان الحالة الاستثنائية وتحديدتها بشكل صارم، حيث نصّت الفقرة الأخيرة من المادة رقم: 98 على أن رئيس الجمهورية يقرر الحالة الاستثنائية لمدة أقصاها ستون (60) يوما، ويعد هذا الحكم من المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ لم يكن له نظير في الدساتير السابقة التي لم تضع تقييدا زمنيا محددا لهذه الحالة.

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية لسلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

على الرغم من إقرار المادة رقم: 98 من تعديل 2020 لواجب استشارة مؤسسات دستورية محددة عند إعلان الحالة الاستثنائية، إلا أن النص ظل قاصرا عن تبيان طبيعة الإجراءات المتبعة عند ممارسة سلطة التشريع بأوامر ضمن هذا الظرف الاستثنائي، ويبرز هنا تساؤل محوري: هل يكفي رئيس الجمهورية بالاستشارات الأولية المقررة للحالة الاستثنائية ذاتها؟ أم أنه ملزم بإخضاع كل "أمر تشريعي" على حدة للقيود الإجرائية المنصوص عليها في المادة رقم: 142، باعتبارها الشريعة العامة لضبط سلطة التشريع بالأوامر؟.

أولا/ بالنسبة للأخذ برأي مجلس الدولة

نصت المادة رقم: 142 في فقرتيها الخامسة والسادسة من الدستور الحالي على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة رقم: 98 من الدستور؛ وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

يتبين من مضمون المادة رقم: 142 أن المؤسس الدستوري لم يدرج صراحة شرط الاستشارة الوجوبية لمجلس الدولة بالنسبة للأوامر الصادرة في إطار الحالة الاستثنائية، بخلاف ما هو مقرر للأوامر المتخذة في الحالات العادية، حيث نصت الفقرة الأولى على عرضها وجوبا على مجلس الدولة لإبداء رأيه.

ثانيا/ بالنسبة لاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

جاء النص صراحة في آخر المادة رقم: 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على وجوب اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، بينما لم يرد النص على هذا الإجراء في المادة رقم: 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 الوزراء (بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة رقم: 124 من الدستور " النظام القانوني للأوامر"، 2000، صفحة 16).

فإذا كان الهدف من إلزام المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بالاستماع لمجلس الوزراء، هو القيام بالمناقشات وتبادل الآراء وتقدير الموقف ونتائجه السلبية والإيجابية، داخليا وخارجيا وهو ما ينير الطريق أمام رئيس الجمهورية في اتخاذ الإجراءات الإستثنائية (موساوي، 2017، صفحة 670)، ولكن هذا لا يعتبر قيда 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 لوحده (معمر، 2019، صفحة 14).

وإذا كان المؤسس الدستوري لم ينص صراحة في المادة رقم: 98 من تعديل 2020، على وجوب عرض الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية على مجلس الوزراء، إلا أنه وبالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة رقم: 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 مشاريع الأوامر التي تشكل نصوصا تشريعية، فإن قواعد إعدادها 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 الاجراءات المعمول بها في العمل الحكومي، واستكمالته ونشره في الجريدة الرسمية.

**المبحث الثاني: الرقابة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل
الدستوري لسنة 2020**

تبين مما سبق أن رئيس الجمهورية ينافس السلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في مجال صنع القاعدة القانونية، ويتدخل في اختصاصاتها الأصلية بموجب الدستور عبر آلية التشريع بأوامر، وهي آلية تعزز مركزه الدستوري وتسهم في ترسيخ هيمنة السلطة التنفيذية وتفوقها. وقد استدعى هذا الواقع إخضاع هذه الآلية لمنظومة رقابية وقائية تتحقق من مدى مطابقة هذه الأوامر للدستور قبل صدورها وبعده، إذ يشبه النظام الرقابي الجهاز العصبي الذي يعمل على استشعار مواطن الخلل وتفايدها أو تقويمها في حال وقوعها. ومن ثم تغدو مسألة الرقابة ضرورة دستورية جوهرية لا غنى عنها، حفاظا على مكانة الدستور ووصون سموه، وحماية للحقوق والحريات الأساسية التي يكفلها. وقد استجاب المؤسس الدستوري لهذه الضرورة بإقرار مستويين من الرقابة؛ رقابة سابقة تمارسها هيئة دستورية مختصة قبل نفاذ هذه الأوامر وهو ما سيتناوله المطلب الأول، ورقابة لاحقة يضطلع بها البرلمان فور انعقاده للتحقق من مدى مشروعيتها الدستورية وهو ما سيتولى المطلب الثاني معالجته.

المطلب الأول: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية

نظرا لما تتسم به الأوامر التشريعية من أهمية وخطورة لكونها تمس المجال التشريعي الأصيل الذي يختص به البرلمان، فقد أقرّ الدستور الجزائري لسنة 2020 آلية لضمان سمو القاعدة الدستورية، تتمثل في إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة دستورية مستقلة هي "المحكمة الدستورية"، المكلفة بضمان احترام الدستور.

وبعد أن كانت الأوامر التشريعية، خلال مرحلة التعديل الدستوري لسنة 1996 وإلى غاية سنة 2016، بمنأى عن الرقابة الدستورية، فإن المؤسس الدستوري تدارك هذا الفراغ

لأول مرة منذ دستور 1963، وذلك في التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أوجب إخضاع هذه الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية. غير أن هذه الرقابة تختلف بحسب الظروف التي تصدر فيها الأوامر، ولا تكون على نسق واحد في الحالات العادية مقارنة بالحالات الاستثنائية. (الفرع الأول)، عنها في الظروف الاستثنائية (الفرع الثاني).

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

حرصا على إعلاء مبدأ سمو الدستور وصون هيئته، بادر المؤسس الدستوري في دستور 2020 إلى تكريس توجه جديد لم يسبق له مثيل، إذ نص صراحة على إخضاع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية للبت في المسائل العاجلة خلال فترة غياب البرلمان لرقابة المحكمة الدستورية، وذلك درءا لأي انحراف تشريعي عن أحكام الوثيقة الدستورية (أولا) في حين أثر المؤسس ذاته إقصاء هذه الرقابة عن نوع آخر من الأوامر، يتمثل في تلك المتضمنة لمشروع قانون المالية الذي تعدده الحكومة وفق ما تقضي به الفقرة الثانية من المادة رقم: 146، على اعتبار أن هذه الأوامر تندرج ضمن الحالات الاعتيادية للتشريع بأوامر لا الاستثنائية منها، فأفضى ذلك إلى إفلاتها من أي رقابة دستورية (ثانيا).

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

مراجعة الأحكام التي تضمنها التعديل الدستوري لعام 2016 وما سبقه من نصوص، يلاحظ وجود سكوت من قبل المؤسس الدستوري حيال إخضاع الأوامر الرئاسية للرقابة الدستورية، ففي حالات شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال الفترات الفاصلة بين الدورات البرلمانية، ظلت الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية بمنأى عن رقابة المجلس الدستوري آنذاك، مما أوجد ثغرة في منظومة توازن السلطات وحصن هذه التشريعات الاستثنائية من الفحص الدستوري المسبق (دبوشة ف.، 2023، صفحة 60)، لقد تم حسم مسألة الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية المتخذة في الحالات العادية بشكل واضح في ظل

الدستوري لسنة 2020

تعديل 2020، حيث تم تفعيلها بموجب المادة رقم: 142 منه، والتي تنص في فقرتها الثانية على أنه: " يخطر رئيس الجمهورية وجوباً المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام".

01- في مجال الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

بموجب المادة رقم: 142 (الفقرة الثانية) من التعديل الدستوري لعام 2020، أرسى المؤسس الدستوري آلية رقابية مستحدثة تقضي بإخضاع الأوامر الرئاسية المتخذة أثناء غياب البرلمان لرقابة مطابقة وجوبية أمام المحكمة الدستورية. ويقع عبء تحريك هذه الرقابة على عاتق رئيس الجمهورية من خلال إجراء "الإخطار الوجوبي"، بصفته السلطة المختصة بإصدار تلك الأوامر، مما يضمن توافق التشريع الاستثنائي مع أحكام الدستور قبل نفاذه (زيان، 2021، صفحة 203).

قبل أن يرسي التعديل الدستوري الأخير نظامه الرقابي المتميز، كانت الرقابة على الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في حالتها شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية مقتصرة على مجلس الدولة وحده، مما كان يفضي إلى قصور رقابي واضح لا يتناسب مع خطورة هذا النوع من التشريع الاستثنائي. غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020 جاء بتحول نوعي جوهري في هذا الشأن، إذ تميز بالحسم في تحديد دور المؤسسة الرقابية الدستورية إزاء هذا النوع من التشريع غير العادي، وذلك من خلال إخضاع هذه الأوامر للرقابة الدستورية الوجوبية التي لا تقوم على الاختيار أو التقدير، بل تمارس بقوة الدستور ذاته وفقاً لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة رقم: 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وبهذا الإلزام الرقابي يكون المؤسس الدستوري قد أحكم الإطار الضامن لمشروعية هذه الأوامر ومطابقتها للدستور قبل نفاذها وترتيبها لآثارها القانونية (محد و خلوفي، 2022، صفحة 536).

2- في آجال إخطار المحكمة الدستورية بشأن الأوامر التشريعية:

أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية، في الظروف العادية، إخطار المحكمة الدستورية بشأن مدى دستورية الأوامر المتخذة خلالها. غير أنه، وبالرجوع إلى نص الفقرة الثانية من المادة رقم: 142 المشار إليها، يتبين أنها لم تحدد أجلا معيناً يلزم رئيس الجمهورية عند إخطاره المحكمة الدستورية بخصوص تلك الأوامر (برقوق، 2022، صفحة 205)، وإنما اكتفى بتحديد آجال فصل المحكمة الدستورية في رقابة دستورية الأمر، وهي عشرة (10) أيام من تاريخ تسجيل إخطارها.

3- في قرارات المحكمة الدستورية المتخذة بشأن الأوامر التشريعية

نظمت الفقرة الثالثة من المادة رقم: 198 من دستور 2020 الآثار المترتبة على تحريك رئيس الجمهورية لآلية الرقابة على دستورية الأوامر، إذ أقرت صراحة بأن الأمر الذي تقضي المحكمة الدستورية بعدم دستوريته يفقد أثره القانوني فور صدور قرارها، على خلاف ما كان معمولاً به في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

وفي السياق ذاته، وسع التعديل الدستوري لسنة 2020 من نطاق الرقابة الدستورية، لتمتد لتشمل الأوامر التشريعية الصادرة في المسائل العاجلة أو إبان غياب البرلمان، وذلك بإخضاعها لرقابة إلزامية قبلية قبل نفاذها.

ومما يستحق الإشارة في هذا الصدد، أن المؤسس الدستوري لسنة 2020 أدخل جملة من التحولات المفاهيمية الجوهرية على صياغة المادة رقم: 198 قياساً بالمادة رقم: 191 من دستور 2016، تجلت في استبدال عبارة "إذا ارتأت" بعبارة "قررت"، وهو ما يعكس انتقالاً من طابع الاستئناس إلى طابع الإلزام والحسم. كما استحدث مصطلح "أمر" بدلاً عن مصطلح "نص تشريعي" الذي اكتفى به دستور 2016، مما يدل على قصد المؤسس الدستوري تخصيص هذه الأحكام بالأوامر الرئاسية تحديداً وتمييزها عن سائر النصوص التشريعية.

إذا انتهت المحكمة الدستورية إلى عدم دستورية أمر أصدره رئيس الجمهورية للفصل في مسألة عاجلة، سواء أكان ذلك إبان شغور المجلس الشعبي الوطني أم خلال فترة العطلة البرلمانية، زال أثره القانوني بقوة الدستور من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية، عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة رقم: 198 من دستور 2020 (غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، 2021، صفحة 76).

ثانياً - الرقابة الدستورية على إصدار قانون المالية بموجب بأمر

مما أسلف ذكره أن المؤسس الدستوري أجاز لرئيس الجمهورية إصدار مشروع قانون المالية الذي أعدته الحكومة في شكل أمر، وذلك تطبيقاً لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة رقم: 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك في الحالة التي تتجاوز فيها الآجال المقررة دستورياً للمصادقة عليه دون أن يتم إقراره.

ويندرج هذا الأمر ضمن ما يعد من الحالات الاعتيادية للتشريع بأوامر، لا الاستثنائية منها، مما أفضى كما سبق بيانه إلى إقصائه من دائرة الرقابة الدستورية التي أخضع لها المؤسس الدستوري غيره من الأوامر ذات الطابع الاستثنائي، وهو ما يطرح تساؤلات جدية حول مدى انسجام هذا الاستثناء مع متطلبات الرقابة الدستورية الشاملة التي يقتضيها مبدأ سمو الدستور.

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

أوجبت الفقرة الأخيرة من المادة رقم: 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على رئيس الجمهورية عرض القرارات التي اتخذها إبان سريان الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية بعد انقضائها، وذلك لإبداء رأيها فيها. وهذا الإجراء يعد مستحدثاً لم يعرفه التعديل الدستوري لسنة 2016، مما يجسد توجهها نحو تعزيز آليات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية.

غير أن المؤسس الدستوري أغفل تحديد الطبيعة القانونية لهذا الرأي، إذ لم يفصح عما إذا كان يرتب أثرا دستوريا ملزما بالنسبة لرئيس الجمهورية يلزمه بالأخذ به والنقيد بمضمونه، أم أنه لا يعدو كونه رأيا استشاريا يفتقر إلى القوة الإلزامية ولا يولد أي أثر قانوني حال مخالفته. وهذا الغموض التشريعي يفضي إلى إشكالية جوهرية تتصل بمدى فاعلية هذه الرقابة ونجاعتها في تكريس مبدأ المشروعية الدستورية، لا سيما أن الرقابة التي تفقد طابعها الإلزامي تتحول إلى مجرد إجراء شكلي يُفرغ الغاية منها من مضمونها (غربي، الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، 2021، صفحة 49)، على الرغم من إلزامية هذا الإجراء.

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

تتمحور هذه المسألة حول استبعاد الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في إطار الحالة الاستثنائية، والتي تمس مجالات التشريع الأصيل المخصص للبرلمان، من نطاق الرقابة الدستورية المقررة. ويستند هذا الاستبعاد إلى أن المؤسس الدستوري قد آثر تخصيص الفقرة الأولى من المادة رقم: 142 للأوامر التشريعية الصادرة في الأحوال العادية والمحجوزة أصلا للسلطة التشريعية، فأوجب في الفقرة الثانية من المادة ذاتها عرضها على المحكمة الدستورية قبل صدورها للفصل في مدى مطابقتها للدستور.

ويتجلى من هذا التوجه أن المؤسس الدستوري أحكم ربط الرقابة الدستورية القبلية بالأوامر التشريعية العادية دون تلك الاستثنائية، مما يفرز فجوة رقابية واضحة تجعل الأوامر المتخذة في ظروف الحالة الاستثنائية أكثر إفلاتاً من الفحص الدستوري في الوقت الذي تكون فيه الحاجة إلى هذه الرقابة أشد إلحاحاً وأعظم أهمية، نظراً لما تنطوي عليه الظروف الاستثنائية من مخاطر الانزياح عن القيود الدستورية (زيان، 2021، صفحة 209).

ولم يقتصر توجه المؤسس الدستوري على اختيار مصطلح "قرارات" دون سواه، بل امتد ذلك إلى توظيف عبارة "على أن تفصل فيها" في معرض حديثه عن الأوامر الخاضعة

للرقابة الدستورية الوجوبية، وهي عبارة تتم عن إرادة صريحة في إضفاء الطابع الإلزامي على رقابة المحكمة الدستورية وربط نفاذ هذه الأوامر بقرارها.

في المقابل، أفرد المؤسس الدستوري الفقرة الخامسة من المادة ذاتها للأوامر المتخذة في إطار الحالة الاستثنائية، وأحاطها بنظام رقابي مغاير يقوم على إبداء الرأي لا على الفصل الملزم، وهو ما يكشف عن قصد واضح في التفريق بين صنفين من الأوامر: صنف يخضع للرقابة الدستورية الكاملة ذات الأثر الإلزامي، وصنف آخر يُكتفى فيه برأي استشاري لا يقيد رئيس الجمهورية ولا يحول دون نفاذ أوامره. ويجسد هذا التمييز الدقيق في الصياغة الدستورية منهجا تشريعيا متعمدا يحكم التفريق بين الحالتين على مستوى الأثر القانوني للرقابة، بينما استعمل في المادة رقم: 98 عبارة: "لإبداء الرأي بشأنها" (غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، 2021، الصفحات 76-77).

ثانيا/ القيمة القانونية لرأي المحكمة الدستورية وطبيعة الرقابة المطبقة بشأنها

قيدت الفقرة السابعة من المادة رقم: 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 رئيس الجمهورية بالتزام دستوري صريح، مفاده وجوب عرض الأعمال التي اتخذها خلال فترة سريان الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية فور انقضاء تلك الحالة، وذلك بهدف إبداء رأيها بشأنها. ومن ثم فإن هذا العرض يعد إجراء وجوبيا لا يملك رئيس الجمهورية التحلل منه أو إغفاله.

غير أن الملاحظة الجوهرية التي ينبغي إبرازها تتمثل في أن الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية على هذا النوع من الأوامر تختلف اختلافا جذريا في طبيعتها وأثرها عن تلك المنصوص عليها في المادة رقم: 142، إذ تنحصر في مجرد إبداء الرأي الذي لا يرقى إلى مستوى القرار الملزم، في حين تنتهي الرقابة المقررة في المادة رقم: 142 إلى فصل حاسم ملزم يتوقف عليه نفاذ الأمر من عدمه. وهو ما يكشف عن ازدواجية في منظومة

الرقابة الدستورية على الأوامر الرئاسية تبعا للظروف التي صدرت فيها، بين رقابة ذات أثر إلزامي ورقابة ذات طابع استشاري محض (برقوق، 2022، صفحة 205).

لقد أعطى المؤسس الدستوري للآلية القانونية التي تبديها المحكمة الدستورية بشأن القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية وصف "رأي" وليس "قرارا" (زيان، 2021، صفحة 209).

على الرغم من أن عرض هذه القرارات على المحكمة الدستورية بافتراض اندراج الأوامر ضمنها يعد إجراء إلزاميا لا مناص منه، إلا أن هذا الإلزام لا ينصب على رقابة مدى مطابقتها للدستور بمفهومها الكامل، وإنما يقتصر على استيفاء إجراء إبداء الرأي فحسب.

ويتجلى هذا التمييز الدقيق بوضوح من خلال المقارنة بين الصياغتين الدستوريتين اللتين اعتمدهما المؤسس الدستوري في تعديل 2020؛ ففي المادة رقم: 142 وظف عبارة "على أن تفصل فيها" التي تفيد الحسم والإلزام وتجعل قرار المحكمة شرطا لنفاذ الأمر، في حين أثر في المادة رقم: 98 استخدام عبارة "لإبداء الرأي بشأنها" التي لا تعدو كونها استشارة دستورية غير ملزمة لا تقيد رئيس الجمهورية ولا ترتب أثرا على مخالفتها، وهذا التباين المتعمد في الصياغة يكشف عن إرادة دستورية واضحة في التفريق بين نوعين من الرقابة: رقابة فصل ملزمة، ورقابة رأي استشارية، وهو ما يثير تساؤلات جدية حول الجدوى الفعلية من إلزامية العرض في ظل غياب الأثر الإلزامي للرأي. (مرداسي و العرباوي، 2023، صفحة 747)، فبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد بأن آراء المجلس الدستوري وقراراته ملزمة ونهائية.

وقد تم التفريق بين مصطلح "الرأي" و "القرار" استنادا إلى طبيعة الرقابة، بحيث يرتبط استعمال كل منهما بما إذا كانت الرقابة دستورية قبلية أو بعدية، وليس على أساس

اختلاف في القيمة القانونية بينهما، 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 طُبِّقَتْ فعلاً خلال فترة الحالة الاستثنائية. وعلى الرغم من تكريس وجوب إخضاع القرارات المتخذة في هذه الحالة لرقابة المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها، إلا أن النص لم يحدد صراحة مدى إلزامية هذا الرأي (دبوشة ف.، 2023، صفحة 61).

وبناء على ما تقدم، فإنه لا يمكن الاعتراف لآراء المحكمة الدستورية التي تبديها في الحالة الاستثنائية، بنفس قيمة القرارات من حيث الآثار المترتبة عليها، لأنه لو كانت هذه هي نية المؤسس الدستوري لنص على ذلك بصريح العبارة، كما فعل مع القرارات.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية

تعد الرقابة البرلمانية من أبرز الوظائف الجوهرية للبرلمان، إذ يمارس من خلالها دوره في متابعة أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها عند ممارستها للاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور، وتستند هذه الرقابة في الأنظمة الديمقراطية إلى كون المجالس البرلمانية معبرة عن إرادة الشعب وحاملة لتطلعاته، الأمر الذي يبرر منحها سلطة مراقبة الأداء الحكومي.

وفي هذا السياق يلتزم رئيس الجمهورية باعتباره على رأس السلطة التنفيذية، بعرض الأوامر التي يصدرها على البرلمان في أول دورة له قصد المصادقة عليها، وتشكل هذه الآلية ضماناً أساسية لحماية الأفراد من أي تعسف محتمل من قبل السلطة التنفيذية، كما تجسد مبدأً التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وانطلاقاً من ذلك، أقر المؤسس الدستوري الجزائري للبرلمان صلاحية مراقبة ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصه التشريعي، لا سيما 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 تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق الأوامر، سواء في حالة غياب البرلمان أو عند امتناعه عن المصادقة على مشروع قانون المالية، قد يفضي إلى التوسع في استعمال هذا الأسلوب الاستثنائي، بما من شأنه التأثير على الدور الأصيل للبرلمان في سن القوانين، ومن ثم تبرز أهمية تفعيل الرقابة البرلمانية على هذه السلطة، قصد تقييم مدى الضرورة التي بررت اللجوء إلى التشريع بالأوامر خلال تلك المرحلة، والتحقق من مدى التزام رئيس الجمهورية بالقيود والحدود التي رسمها له الدستور في هذا المجال.

أولاً/ الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في حالة غياب البرلمان

باعتبار البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في العملية التشريعية، فإن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية تظل مفتقرة للصبغة القانونية النهائية ما لم تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها ووفقاً للمادة رقم: 142، يتوجب على رئيس الجمهورية عرض هذه النصوص على غرفتي البرلمان في استهلال دورته الموالية؛ فإما أن تحوز الموافقة فتكتسب قوة القانون، وإما أن ترفض فتعتبر كأن لم تكن وتجرد من أي أثر قانوني (ميساوي، 2022، صفحة 509)، وحددت أثر هذه الأخيرة الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة رقم: 142 السالفة الذكر، حيث تكون نتيجة الالتزام بالعرض إحدى الحالات التالية:

1- حالة موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية:

نصت الفقرة الثالثة من المادة رقم: 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة

القادمة لتوافق عليها". ويستفاد من هذا النص أن رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر التي يصدرها على غرفتي البرلمان فور انعقاده، قصد المصادقة عليها، وذلك باعتبار أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في المجال التشريعي، مما يقتضي الرجوع إليه لإضفاء المشروعية القانونية على هذه الأوامر من خلال إقرارها والموافقة عليها (رحموني و يامة، 2019، صفحة 111).

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 عليها (غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، 2021، صفحة 78).

الفرع الثاني: مدى خضوع سلطة التشريع بالأوامر لرقابة البرلمان في الحالة الاستثنائية

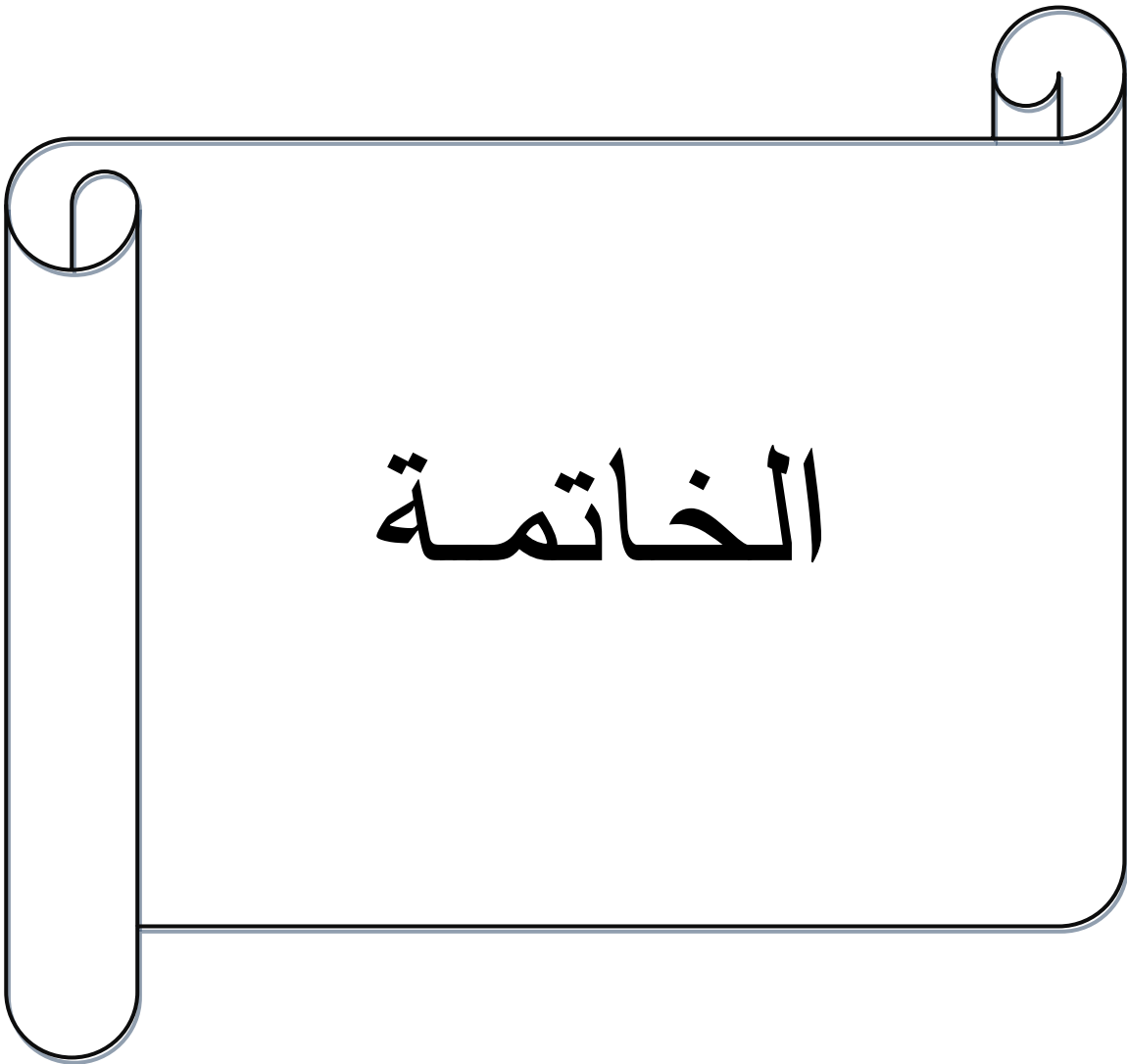
بقراءة التحليلية للمادة رقم: 142 من دستور 2020، يلاحظ أن المؤسس الدستوري قد أغفل النص صراحة على ضرورة عرض الأوامر المتخذة خلال الحالة الاستثنائية على البرلمان للموافقة عليها، بخلاف ما قرره صراحة بشأن الأوامر الصادرة في الظروف العادية (شغور البرلمان أو بين الدورات)، ويتجلى هذا الصمت الدستوري في كونه يفتح الباب أمام تقليص الصلاحيات التشريعية للبرلمان؛ فبالرغم من إقرار المادة رقم: 98 (الفقرة الرابعة) لحق البرلمان في الاجتماع بقوة القانون أثناء الحالة الاستثنائية، إلا أن تجريده من سلطة الموافقة أو الرفض للأوامر الرئاسية في هذا الظرف يجعل من وجوده شكليا، ويمنح السلطة التنفيذية انفرادا تشريعيا واسعا دون رقابة لاحقة واضحة" (مزياني، 2011، صفحة 212)، ونظرا للجدل الفقهي القائم حول الطبيعة القانونية للتدابير المتخذة خلال الحالة الاستثنائية، فإن غياب شرط العرض قد يعزز التوجه القائل بأن هذا النوع من الأوامر يكتسب صبغة تشريعية

أصيلة منذ لحظة صدورها. فمن منطلق منطق الضرورة والاستعجال، تصاغ هذه الأوامر لمواجهة خطر داهم يهدد كيان الدولة، مما يجعل أثرها نافذا فور صدورها دون انتظار إقرار برلماني. ومع أن الدستور أوجب اجتماع البرلمان بقوة القانون، إلا أن الاعتبارات الواقعية قد تجعل من إخضاع هذه الأوامر للمسار التشريعي التقليدي من دراسة اللجان إلى إعداد التقارير والمناقشة والتصويت في غرفتي البرلمان، إجراء يتعارض مع طبيعة الظرف الاستثنائي؛ إذ إن احتمالية الرفض البرلماني في تلك اللحظة الحرجة قد تترتب عليها آثار وخيمة تعصف باستقرار المؤسسات الدستورية وتعيق قدرة الدولة على مواجهة الأزمة

(بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، 2011، صفحة 29).

خلاصة الفصل الثاني

تأسيسا على ما تقدم، يمكن القول إن هندسة الرقابة على الأوامر التشريعية في تعديل 2020 قامت على ازدواجية معيارية واضحة؛ فبينما أحاط المؤسس الدستوري الأوامر الصادرة في حالة غياب البرلمان (المادة رقم: 142) بسياج رقابي مزدوج — قبلي أمام المحكمة الدستورية، ولاحق أمام البرلمان — نجد في المقابل نوعا من " التحلل الرقابي " فيما يخص الأوامر المالية وأوامر الحالة الاستثنائية، ففي غياب النص الصريح، تقلت هذه الأخيرة من مصفاة الرقابة المؤسساتية، مما يجعلها تشريعات محصنة واقعيا، ويطرح تساؤلات جوهرية حول مدى كفاية الضمانات الدستورية في مواجهة توسع السلطة التنفيذية خلال الظروف المتأزمة.



الخاتمة

الخاتمة

في ختام هذه المذكرة، يمكن التأكيد على أن المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2020 لا يزال يكرس آلية التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية، ويعزز سلطته في هذا المجال، لكون هذه السلطة مستمدة مباشرة وأصيلة من الدستور، ما يتيح له ممارسة التشريع في الظروف العادية والاستثنائية ضمن الحدود التي حددها النص الدستوري، مع مراعاة الضمانات الرقابية البرلمانية والدستورية المقررة لحماية المشروعية واستقرار النظام القانوني.

* ومما سبق، توصلنا إلى النتائج التالية:

- 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.

_ على غرار التجارب الدستورية السابقة، تجنب التعديل الدستوري لسنة 2020 وضع حصر موضوعي للمجالات التي يجوز لرئيس الجمهورية التشريع فيها بموجب الأوامر هذا الفراغ المعياري المصحوب باتساع النطاق الزمني لممارسة هذه الصلاحية، يمنح السلطة التنفيذية مساحة واسعة للتوغل في الاختصاصات الأصيلة للبرلمان، وقد يؤدي هذا الوضع عمليا، إلى تآكل الحصن التشريعي للهيئة المنتخبة، وتحويل الاستثناء التشريعي إلى أداة تنافسية تمارس السلطة التنفيذية من خلالها على الصلاحيات المقررة للمشرع الأصلي.

_ رغم إلزامية القيود الإجرائية المفروضة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر، مثل استشارة مجلس الدولة واتخاذ الأوامر ضمن مجلس الوزراء، فإن هذه القيود تبقى شكلية في جوهرها، إذ لا تلزم رئيس الجمهورية بالالتزام بالآراء الصادرة عن هذه الهيئات، بل تقتصر على استيفاء الإجراءات الشكلية دون أن تحد فعليا من حرية ممارسة السلطة التشريعية.

_ تتجلى محدودية الرقابة البرلمانية على الأوامر الرئاسية في كونها رقابة "تصديقية" لا "تعديلية"؛ حيث يجد البرلمان نفسه أمام خيارين: إما قبول النص جملة أو رفضه تفصيلاً، مما يفرغ العمل البرلماني من جوهره القائم على النقاش والتدقيق، والأدهى من ذلك هو التباين الرقابي الذي فرضه المؤسس الدستوري، حين استثنى أوامر الحالة الاستثنائية من العرض البرلماني الوجوبي، وهو استثناء يثير هواجس قانونية حول مصير الضمانات الدستورية للحريات في الفترات الحرجة.

_ أرسى التعديل الدستوري لعام 2020 تحولاً غير مسبوق في منظومة الرقابة، حيث أخضع الأوامر التشريعية الصادرة في الظروف العادية لرقابة وجوبية ومسبقة من قبل المحكمة الدستورية، ليغلق بذلك ثغرة قانونية كانت تسمح لهذه الأوامر بالتحصن من الرقابة سابقاً * بناء على ما تم التوصل إليه من نتائج ارتأينا أن نقترح التوصيات التالية:

- كان من المستحسن على المؤسس الدستوري بمناسبة المراجعة الدستورية لسنة 2020 بموجب المادة رقم: 142 منه، حصر المجالات التي يسمح فيها لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في ظل غياب البرلمان، بدلاً من الإطلاق العام للتشريع بأوامر.

- التمييز بين مجالات التشريع بأوامر، وفصل أحكام الأوامر المتخذة في مجال القوانين العادية، عن تلك المتخذة في مجال القوانين العضوية، حتى يتسنى معرفة طبيعة الرقابة الدستورية التي تخضع لها.

- إضفاء الإلزامية على الضوابط المقترنة بسلطة التشريع بأوامر، وإقرانها بالإلزامية الأخذ بها من قبل رئيس الجمهورية، بشكل يكفل بقائها في الحدود المعقولة التي تمنع أي إفراط أو تعسف في استخدامها.

- فيما يتعلق باستشارة رئيس المحكمة الدستورية في الحالة الاستثنائية، فنرى من الضروري استشارة المؤسسة ككل، وذلك لتجنب خضوع رئيس المحكمة الدستورية من الناحية الوظيفية لرئيس الجمهورية.

- إعادة النظر فيما يخص التشريع في فترة العطلة البرلمانية، وذلك للحد من إصدار الأوامر التشريعية في هاته الفترة التي تعد فترة غياب قانونية، ولا يمكن اعتبارها فترة شغور أو غياب غير مبرر، وتعويضها بإمكانية دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية.
- تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، من خلال عدم الاكتفاء بموافقة على الأوامر المعروضة عليه أو رفضها، ومنحه إمكانية مناقشة الأوامر التشريعية مناقشة عامة، لأن المناقشات من شأنها أن تثبت صحة الأوامر المتخذة من عدمها، ومن ثمة إدخال التعديلات اللازمة عليها قبل المصادقة عليها، لإضفاء المصادقية عليها أكثر.
- تحديد مصير الأوامر في حالة عدم عرضها من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان في بداية الدورة العادية القادمة، والنص على الجزاء المترتب عن ذلك.



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1_ النصوص القانونية

أ_ الدساتير

- التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 20_442 المؤرخ في: 30 ديسمبر 2020، ج ر، عدد 82، الصادرة بتاريخ: 2020_12_30.

ب_ القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم: 22-19 المحدد لإجراءات وكيفية الإخطار والإحالة المتبعة أمام المحكمة الدستورية.

- القانون العضوي رقم: 23_06 مؤرخ في 28 شوال عام 1444 هـ الموافق 18 مايو 2023 م والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ج_ القوانين العادية

- القانون رقم: 21-01، الصادر بتاريخ 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

ثانياً: المراجع باللغة العربية

1_ الكتب

- سليمان الطماوي. (1986). القضاء الإداري. القاهرة: دار الفكر العربي.
- عبد الله بوقفة. (2002). أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة). الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.
- عقيلة خرباشي. (2007). العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان. الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع.
- عمار بوضياف. (د س ط). الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: دار ريحانة.

- عمار عباس. (2010). العلاقات بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري (الإصدار 01). الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع.
- فوزي دبوشة. (2023). المحكمة الدستورية في الجزائر، (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 ومختلف النصوص التشريعية- دراسة مدعمة بالتشريعات المقارنة). الدار البيضاء: بيت الأفكار.
- ناجي رائد. (2012). حق حل البرلمان في الأنظمة المقارنة. الجزائر: دار الكتاب العربي للطباعة النشر التوزيع والترجمة.

2_ الرسائل العلمية

أ_ أطروحة الدكتوراه

- براهيم يامة. (2015). لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة. أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان.
- دلال لوشن. (2012). الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية. أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة.
- سعاد ميمونة. (2016). الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري. أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان.
- ربي نجاح. (2016). حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري. أطروحة دكتوراه، سطيف: جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02.
- ليندة أونيسي. (2015). الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر. أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق: جامعة باتنة.
- محمد هاملي. (2012). آليات إرساء دولة القانون في الجزائر. أطروحة دكتوراه، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان.

- مراد بدران. (2005). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الإستثنائية. أطروحة دكتوراه، سيدي بلعباس: جامعة سيدي بلعباس.

ب_ رسائل الماجستير

- أحمد بركات. (2008). الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري أبو بكر بلقايد تلمسان-الجزائر، سنة 2007-2008، الصفحة. مذكرة /الماجستير، الجزائر: كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان.
- فريد تيغيوارت. (2016). مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون في الجزائر. مذكرة ماجستير، بسكرة: جامعة محمد خيضر بسكرة.
- نور الدين رداة. (2006). التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996. مذكرة ماجستير، كلية الحقوق: جامعة الإخوة منتوري قسنطينة.

3_ المجالات العلمية

- احسن غربي. (10 09، 2021). التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020. المجلة الشاملة للحقوق.
- احسن غربي. (01 03، 2021). الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020. المجلة الشاملة للحقوق.
- أحمد مراح. (15 09، 2022). سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020. المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، 06(02).
- بوعلام بن سماعيل. (31 03، 2022). صور حل المجلس الشعبي الوطني في ظل التعديل الدستوري لعام 2020. مجلة صوت القانون، 08(عدد خاص).
- حسين فريجة. (2009). "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية" هل تحتاج لإعادة نظر؟ مجلة المنتدى القانوني(06).

- حنان ميساوي. (23 04، 2022). ضوابط التشريع بأوامر في المسائل العاجلة وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020. مجلة الحقوق والحريات، 10(01).
- خير الدين محند، و خدوجة خلوفي. (12، 2022). رقابة المحكمة الدستورية لصلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020. مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، 08(02).
- عائشة دويوي. (01 01، 2020). حل البرلمان في الجزائر (دراسة مقارنة). مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، 03(02).
- عبد الجليل مفتاح. (05، 2007). حل المجلس الشعبي الوطني الجزائري بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان. مجلة العلوم الإنسانية(11).
- عبد العزيز برقوق. (12، 2022). القيود الدستورية على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر (وفق المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020). المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، 06(03).
- عفاف لعقون. (12، 2021). سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020. مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، 06(04).
- فاطمة موساوي. (28 08، 2017). صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، 02(07).
- فريد تيغيوات، و داود منصور. (2020). 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، 15(03).
- فريد دبوشة. (03، 2021). القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية "دراسة في ضوء الدساتير المقارنة". حوليات جامعة الجزائر 01، 35(01).

- محمد رحموني، و ابراهيم يامة. (2019). ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها. مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، 04(01).
- مديحة بن ناجي. (د س ن). التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري. مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، 40(04).
- مراد بدران. (12 01، 2000). الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور " النظام القانوني للأوامر". إدارة.
- مسعود شيهوب. (1998). الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية.
- نصر الدين معمري. (12، 2019). الإطار القانوني للتشريع بأوامر في الجزائر. مجلة أبحاث قانونية وسياسية(09).
- نور الدين رداة. (06، 2017). قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر. مجلة العلوم القانونية والسياسية(16).

الفهرس

فهرس المحتويات

02	مقدمة
07	الفصل الأول: حالات التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020
07	المبحث الأول: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية.....
07	المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان.....
08	الفرع الأول: تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.....
12	الفرع الثاني: تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر خلال العطلة البرلمانية.....
13	المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في اصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.....
14	الفرع الأول: دوافع التشريع بأوامر في مجال قانون المالية
14	الفرع الثاني: التشريع بأمر في المجال المالي كاستثناء
15	المبحث الثاني: سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات غير العادية.....
15	المطلب الأول: تنظيم الحالة الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.....
16	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للحالة الاستثنائية.....
19	الفرع الثاني: شروط تقرير الحالة الاستثنائية.....
22	المطلب الثاني: السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية
23	الفرع الأول: ممارسة سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....
25	الفرع الثاني: طبيعة الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية
28	خلاصة الفصل الأول
30	الفصل الثاني: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية والرقابة عليها وفق التعديل الدستوري لسنة 2020
30	المبحث الأول: الضوابط الواردة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية
31	المطلب الأول: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية.....
31	الفرع الأول: الضوابط الموضوعية المقيدة لسلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية.....
35	الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية المقيدة لسلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية.....

38	المطلب الثاني: ضوابط سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية.....
39	الفرع الأول: الضوابط الموضوعية لسلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....
40	الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية لسلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....
43	المبحث الثاني: الرقابة على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020
43	المطلب الأول: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية.....
44	الفرع الأول: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية.....
47	الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....
51	المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على سلطة التشريع بالأوامر لرئيس الجمهورية.....
52	الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على سلطة التشريع بالأوامر في الحالات العادية.....
53	الفرع الثاني: مدى خضوع سلطة التشريع بالأوامر لرقابة البرلمان في الحالة الاستثنائية.....
54	خلاصة الفصل الثاني
56	الخاتمة
60	قائمة المصادر والمراجع
66	فهرس المحتويات
	الملخص

المخلص

الملخص

أقر المؤسس الدستوري لسنة 2020 كغيره من الدساتير الجزائرية، سلطة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في الحالات العادية، التي حصرها في نص المادة رقم: 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 رقم: 98 منه، إضافة إلى الحالة الرابعة التي تضمنتها المادة رقم: 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 وحياتهم الأساسية، ما جعل 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.