

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

The president's power to legislate through presidential orders within the framework of the Algerian constitutional amendment of 2020

مراح أحمد *

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة معسكر/ الجزائر

merah.ahmed@univ-mascara.dz

تاريخ إرسال المقال: 2022/06/11 تاريخ قبول المقال: 2022/08/15 تاريخ نشر المقال: 2022/09/15

الملخص:

جاءت هذه الدراسة للبحث عن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري سنة 2020 سواء كان في ظروف عادية متعلقة بغيبة البرلمان، أو في ظل الحالة الاستثنائية بحكم أن المادة 142 منه حصرت حق التشريع المطلق في هذه الحالة فقط دون التطرق إلى حالات الطوارئ والحصار ولا إلى حالة الحرب لأنه في هذه الأخيرة يتعطل العمل بالدستور. كما قيدت سلطة الرئيس بجملة من الضوابط لممارسة هذا الحق ضمانا في ذلك لحقوق وحرّيات الأفراد من جهة، ومن جهة ثانية الحد من هيمنة سلطة الرئيس على العملية التشريعية. وأيضا تم إبراز التعديل المحدث بشأن آلية التشريع بالأوامر من خلال إخضاعها لرقابة المحكمة الدستورية.

الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية، التشريع بالأوامر، التعديل الدستوري، الرقابة، المحكمة الدستورية.

Abstract:

This study came to search for the authority of the President of the Republic to legislate by orders in light of the constitutional amendment of the year 2020, whether it was in normal circumstances related to the absence of Parliament, or under the exceptional situation, given that Article 142 of it restricted the absolute right of legislation in this case only without addressing the states of emergency and siege. Nor to a state of war, because in the latter the work of the constitution is disrupted. It also restricted the authority of the president with a number of controls to exercise this right, in order to guarantee the rights and freedoms of individuals on the one hand, and on the other hand, limiting the dominance of the president's authority over the legislative process. The updated amendment regarding the mechanism of legislation by order was also highlighted by subjecting it to the oversight of the Constitutional Court.

Keywords: President of the Republic, Legislation by Orders, Constitutional Amendment, Oversight, Constitutional Court.

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

المقدمة:

بدءً من أنّ التشريع بالأوامر يقصد به قيام السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل وهي البرلمان مع إعطاء هذه الأخيرة صلاحية قبول أو رفض ما جاء في هذا النوع من التشريع¹. ومن ثم فإن السلطة التي أحتفظ بها المؤسس الدستوري في يد رئيس الجمهورية أصيلة يستمدّها مباشرة من دستور سنة 1996 دون الحاجة للرجوع إلى التفويض من البرلمان².

كما أن رئيس الجمهورية عندما يمارس هذا الاختصاص فإن دوره تكميلي للعمل التشريعي سواء في حالة غيبة البرلمان أو في حالات استثنائية، حيث يسد هذا الفراغ عندما تعجز القوانين العادية أو التنظيمات عن تغطيته³. وعلى هذا النحو عرفت جل الدساتير الجزائرية المتعاقبة آلية التشريع بالأوامر باستثناء دستور 1989 الذي أغفل عنها بحكم الاتجاه السائد آنذاك وخوفا من المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، وهو الأمر الذي كرسه المؤسس الدستوري في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذا حسب أحكام المادة 142 منه⁴.

وفي هذا الصدد تأتي هذه الدراسة للبحث في موضوع سلطة الرئيس في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية وفق التعديل الدستوري الأخير، والهدف من ذلك بدرجة أولى معرفة الضوابط التي أبقي عليها المؤسس الدستوري سواء في الظروف العادية أو في الحالات الإستثنائية والتعديلات التي أدخلها على آلية التشريع بالأوامر.

ومن هذا المنطلق، تطرح الإشكالية التالية:

كيف عالج المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 حالات التشريع بالأوامر؟ وما هو الجديد الذي أضافه لهذه الآلية؟

للإجابة على هذه الإشكالية سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية تسليط الضوء على التشريع بالأوامر في الظروف العادية (المحور الأول)، ثم الحديث عن التشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية (المحور الثاني)، وذلك بالإعتماد على المنهج الوصفي من خلال وصف حالات التشريع بالأوامر، ثم المنهج التحليلي بإعتبار أنه يفيدنا في قراءة وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة الموضوع.

المحور الأول: التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية

كرس التعديل الدستوري سنة 2020 آلية التشريع بالأوامر كحل لتدخل رئيس الجمهورية في إختصاصات السلطة التشريعية، وذلك لسد الفراغ التشريعي الناتج عن غيبة البرلمان، وهذا حسب ما نصت عليه أحكام المادة 142 من هذا التعديل؛ ويفهم من ذلك أن رئيس الجمهورية ليس بحاجة إلى

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

تفويض من قبل البرلمان لممارسة هذا الحق. ومنه فإن الرئيس حتى يمارس هذا الإختصاص التشريعي أوجبت المادة 142 شروطا معينة تتجلى كالتالي:

أولاً: شروط ممارسة التشريع بالأوامر في ظل الظروف العادية

يمارس رئيس الجمهورية هذا النوع من التشريع من خلال شروط وردت صراحة ضمن فحوى المادة 142 من التعديل الدستوري سنة 2020، وشروط أخرى يمكن أن تكون مفترضة أو ضمنية لم تصرّح بها المادة 142.

1- الشرط المتعلق بالزمن

نصت المادة 142 على هذا الشرط صراحة، وحصرته في حالتين، وهما ضرورة وجود المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور، أو في العطلة البرلمانية. أمّا بالنسبة لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني لا يطرح الإشكال على أساس أن رئيس الجمهورية يشرّع بأوامر في الميادين المخصصة للبرلمان، مهما كان سبب شغور المجلس⁵. لكن الإشكال الذي يبقى مطروحا وهو دور مجلس الأمة في هذه الحالة رغم أن هذا الأخير أستخدمت لأسباب عديدة أهمها بقاء المؤسسة التشريعية قائمة تفاديا لما حدث في تسعينيات القرن الماضي، وأن هذا المجلس من جهة أخرى لا يمكنه التشريع مكان المجلس الشعبي الوطني في حالة شغوره إلا في الحالات المحددة حصرا والواردة في أحكام المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁶؛ بمعنى أن الإبقاء على هذا الوضع قد يؤدي إلى المساس بوجود مجلس الأمة بإعتبار أن شغور المجلس الشعبي الوطني لا يترتب عليه شغور مجلس الأمة.

أما بخصوص حالة غيبة البرلمان نتيجة العطلة البرلمانية التي تدوم شهرين على إعتبار أن دورة البرلمان دورة واحدة مدتها 10 أشهر، وهذا طبقا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري الأخير، فإن لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بالأوامر، والملاحظ في هذه الحالة أنه رغم قصر المدة مقارنة بمدة البرلمان إلا أن إنتاج الرئيس من الأوامر يفوق بكثير الإنتاج التشريعي للبرلمان⁷.

2- الشرط المتعلق بالمسائل العاجلة

حسب الفقرة الأولى من المادة 142 فإن الرئيس له الحق في التشريع الاستثنائي شرط أن يكون قائم على حدوث مستجدات وضرورات تفرض التدخل المستعجل لمواجهةها تفاديا للأثر السلبي الذي ينجم عن التأخر في إصداره حيال هذه المسائل المستعجلة. وبمفهوم المخالفة إذا كان الأمر لا يقتضي العجلة في التدخل، أو أن النصوص التشريعية المعمول بها كافية لمواجهةها فإنه لا مبرر لاستعمال سلطته في التشريع⁸.

سلطة رئيس الجمهورية فى التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية فى إطار التعديل الدستورى الجزائرى سنة 2020

لكن ما تجدر الإشارة فى هذا الإطار أن مصطلح مسائل عاجلة مصطلح مطاطى فضفاض يجوز التوسع فى تفسيره، الأمر الذى يجعل من رئيس الجمهورية إعتبار أى مسألة تدخل ضمن المسائل العاجلة، وعليه كان على المؤسس الدستورى أن يحدد هذه المسائل حتى لا يترك الأمر مستقبلا إلى تعسف رئيس الجمهورية فى استعمال هذه الصلاحية باعتبار أنها سلطة تقديرية؛ بمعنى أن الرئيس غير مجبر على تبرير هذه المسائل العاجلة بإعتبار أن النص الدستورى لا يلزمه بذلك هذا من زاوية، ومن زاوية ثانية يطرح التساؤل حول من هى السلطة التى تحدد ما إذا كانت هذه المسألة تدخل فى إطار المسائل العاجلة أو لا.

3- الشرط المتعلق بضرورة اتخاذ الأوامر فى مجلس الوزراء بعد رأى مجلس الدولة

جاء هذا الشرط فى الفقرة الأخيرة من المادة 124 من التعديل الدستورى لسنة 2020 ليدلّ على وجوب اتخاذ الأوامر فى مجلس الوزراء، وعليه فإنّ هذا الشرط يسرى على جميع الأوامر سواء المتخذة فى حالة غيبة البرلمان، أو فى الحالة الاستثنائية⁹.

وبناء عليه، وقبل أن يصدر الأمر لابد من عرضه كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين¹⁰، لكن رغم ذلك فإنّ هذا الشرط لن يشكل أية صعوبة أمام رئيس الجمهورية على أساس أنّ مجلس الوزراء يعدّ جهازا تابعا لسلطته¹¹ سواء من حيث تعيين وعزل أعضائه أو التدخل فى أعماله أو من حيث استحواده على سلطة القرار وسلطة التوقيع¹². وإلى جانب ذلك يمكن للرئيس تجاوز مجلس الوزراء بحكم أن رأى المجلس غير إلزامى بإعتبار أن المادة لم تحدد بدقة طبيعة رأيه.

4- الشرط المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان فى أول دورة له

حسب المادة 142 السالفة الذكر فإنّ رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر على كل غرفة من البرلمان فى أول دورة له لتوافق عليها من دون مناقشة أو تعديل، ما عدا الأوامر المتعلقة بقوانين المالية التى يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدرها بأوامر لها قوة القانون وفقا للمادة 146 من التعديل الدستورى الأخير¹³.

وللتوضيح أكثر، فإنّ البرلمان لا يملك حق مناقشة الأوامر التشريعية أو إدخال تعديلات عليها، فإما أن يقبلها كما هى أو يرفضها كلية، وهو ما أكدته المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12¹⁴، ومن ثمّ فإنّ التصويت بدون مناقشة هى آلية قانونية موضوعة من أجل توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية فى مجال السلطة التشريعية وعدم المساس بالنصوص التى اتخذها¹⁵. هذا بخلاف

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

المؤسس الدستوري الفرنسي حيث أستعمل في المادة 38 من دستور 1958 المعدل سنة 2008 مصطلح *ratification* والذي يعني المصادقة أي المناقشة والتصويت¹⁶.

وعليه، فإنّ الأوامر تعد لاغية إذا لم يوافق البرلمان عليها وتعتبر كأنّها لم توجد أصلا. لكن إمكانية وقوف البرلمان أمام إرادة رئيس الجمهورية تستطيع القول أنّها شبه مستحيلة، وهذا نظرا للمركز المرموق الذي يحتله في النظام المؤسّساتي، هذا من جهة¹⁷، ومن جهة أخرى أنّه يحظى بآليات حماية قوية جدا أهمّها استخدامه لحق حل المجلس الشعبي الوطني، واللجوء مباشرة للشعب عن طريق الاستفتاء¹⁸.

والنتيجة أنّه يصعب على البرلمان اتّخاذ قرار عدم الموافقة على هذه الأوامر. كما أنّه لا يوجد أي جزاء في حالة تخلف رئيس الجمهورية عن عرض الأوامر على البرلمان خلال الدورة التي نص عليها الدستور¹⁹.

ثانيا: إخضاع الأوامر التشريعية للرقابة الوجوبية من قبل المحكمة الدستورية

نصت الفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري سنة 2020 على أن: «... يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة 10 أيام ...».

الملاحظ من هذا النص أن المؤسس الدستوري لم يقيد الرئيس بأجل معينة لإخطار المحكمة الدستورية بشأن الأوامر، وإنما أكتفى بتحديد أجل فصل المحكمة الدستورية في رقابة دستورية الأوامر المحددة بعشرة 10 أيام من تاريخ تسجيل الإخطار لدى أمانة المحكمة الدستورية، وهي أجل قصيرة خاصة إذا تم تقديم عدة أوامر دفعة واحدة، أو كان الأمر يتضمن مجال من مجالات القوانين العضوية كقانون الانتخابات مثلا، وهذا ما حدث فعلا قبل تنصيب المحكمة الدستورية حيث قام المجلس الدستوري آنذاك بالفصل في دستورية الأمر المتضمن قانون الانتخابات في أجل يومين بدلا من عشرة أيام²⁰.

وبالرجوع إلى مسألة عدم تقييد رئيس الجمهورية بأجل معينة لإخطار المحكمة الدستورية فإنّه يمكن القول أن الرئيس له الحق في التشريع بالأوامر في مدة لا تتجاوز الشهرين، ومنه له كامل السلطة التقديرية في إخطار المحكمة الدستورية شرط عدم تجاوز أجل الشهرين المنصوص عليها دستوريا، بإعتبار أن هذه الأوامر تخضع لرقابة البرلمان من خلال عرضها عليه لتتم الموافقة عليها وإلا أصبحت لا غية وهذا ما يفهم من أحكام الفقرة الرابعة من المادة 142 من التعديل الدستوري سنة 2020؛ بمعنى أن مسألة الإخطار الوجوبي للمحكمة الدستورية مسألة حتمية خلال أجل الشهرين.

المحور الثاني: التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

أحتفظ المؤسس الدستوري الجزائري باختصاص تشريعي آخر لرئيس الجمهورية وذلك بموجب الفقرة الخامسة من المادة 142 والتي نصت على أنه: « يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور » ، ومنه فالأوامر التشريعية الاستثنائية حسب نص هذه المادة تمارس في إطار المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020²¹، وعليه يكون لرئيس الجمهورية بموجب هاتين المادتين اتخاذ الأوامر التشريعية متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم على استقلالها وسلامة ترابها ومؤسساتها الدستورية لمدة أقصاها ستون يوما مع إمكانية تمديد هذه المدة إذا توافرت ضمانات أهمها موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعيتين معا. وعملا بأحكام المادة 98 السالفة الذكر نجد أنها قيدت سلطة رئيس الجمهورية بضرورة توافر شروط موضوعية وأخرى شكلية.

أولا: الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية.

يتضح من خلال إستقراء أحكام المادة 98 المذكورة أعلاه أن رئيس الجمهورية حتى يمكنه التشريع بأوامر خلال الحالة الإستثنائية أوجب الأمر توفر شرطين، أن تكون الدولة مهددة بخطر داهم، وأن هذا الخطر يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامتها.

1- وجود خطر داهم وشيك الوقوع.

ينصرف الخطر بالمعنى القانوني إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهدها إما بالانقراض أو الزوال، ويشترط في هذا الخطر الداهم والحال أن يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، وأن يكون قد بدأ فعلا ولم ينته بعد أو أنه مستقبلي²². لكن نص المادة 98 لم يحدد صفة هذا الخطر ولا موضوعه ولا مصدره داخلي أم خارجي أو حتى درجة جسامته، وهو ما يؤدي إلى إمكانية اللجوء إلى هذه المادة حتى ولو كان الخطر يسيرا²³، مما يفتح الباب أمام رئيس الجمهورية لاستعمال سلطته التقديرية في تطبيق هذه المادة.

2- تهديد الخطر المؤسسات الدستورية للدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها

لا يكفي وجود خطر داهم بل يشترط أن يكون لهذا الخطر انعكاسات على الدولة بحيث يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وهنا بالتحديد لا يشترط أن يكون قد

سلطة رئيس الجمهورية فى التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية فى إطار التعديل الدستورى الجزائرى سنة 2020

أصابها الشلل التام أو العجز الكلى، وإنما يستلزم فقط تعثر المؤسسات فى سيرها، وما يؤكد ذلك هو انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إلى تطبيق هذه الحالة²⁴.

ثانيا: الشروط الإجرائية لإقرار الحالة الإستثنائية

إضافة إلى الشروط الموضوعية أشرت إلى شروط المؤسسات شروط أخرى إجرائية لإقرار الحالة الإستثنائية، وتم النص عليها فى المادة 98 من التعديل الدستورى سنة 2020، وهى كالتالى:

1- مدة سريان الحالة الإستثنائية

تجب الإشارة أن المؤسس الدستورى فى التعديل الدستورى سنة 2020 أدرج شرط المدة المقررة أقصاها ستون يوما، وفى هذه الحالة يمكن القول أن المؤسس الدستورى أحسن ما فعل عندما حصر مدة دوام الحالة الإستثنائية إلى مدة أقصاها ستون يوما، ولا يمكن تمديدها إلا بضمانات نصت عليها المادة 98 منه.

وفى حالة أن مدة الستون يوما أنتهت ولم يتم تمديدها وفق الإجراءات المنصوص عليها فى المادة 98 السالفة يفقد رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر لعدم وجود الحالة الإستثنائية وعدم شغور المجلس الشعبى الوطنى أو أن هذا الأخير فى عطلة برلمانية²⁵.

2- استشارة رؤساء الهيئات الدستورية والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن

ومجلس الوزراء

يتضح أن المؤسس الجزائرى أوجب على رئيس الجمهورية، من جهة استشارة رئيسى غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية وذلك من أجل دعم موقفه والوصول إلى قرار يحظى بالإجماع فبالرغم من ذلك فإنّ هذه الاستشارة إلزامية من حيث مبدأ طلبها ولكنها اختيارية من حيث الأخذ بنتيجتها²⁶، بمعنى أن هذه الاستشارة مجرد إجراء شكلى ليس لها أى أثر قانونى، وبالتالي لا تقيد رئيس الجمهورية بأي شكل من الأشكال²⁷، ومن جهة أخرى، استماعه إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء عند إقرار الحالة الإستثنائية، لكن إذا عرفنا أن هاذين المجلسين يتراشهما رئيس الجمهورية وأنهما يقعان تحت سلطته، فهذا يعنى أن رأيهما مجرد رأي استشارى لا يلزم رئيس الجمهورية فى أي حال من الأحوال²⁸.

3- اجتماع البرلمان وجوبا

يأتى هذا الإجراء عقب إعلان رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية، وهذا لتمكين ممثلى الشعب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار وعن قرب، لأنه لا يعقل أن تكون البلاد فى خطر وممثلى

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

الشعب في عطلة، وكذا لتدعيم مشروعية قرارات رئيس الجمهورية في هذه الحالة²⁹؛ بمعنى أن الهدف من هذا الاجتماع هو مناقشة قرار اللجوء إلى الحالة الإستثنائية ومتابعة كل الإجراءات المتخذة من قبل الرئيس، وفي حالة تمديدتها تكون بموافقة من البرلمان. كما تنتهي هذه الحالة بنفس الإجراءات التي أوجبت إعلانها.

4- توجيه خطاب للأمة

لاستكمال إجراءات الحالة الإستثنائية، وحسب الفقرة الثالثة من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن رئيس الجمهورية ملزم بتوجيه خطابا للأمة يعلم فيه الشعب بذلك مع تقديم كل الأسباب والمبررات التي أدت إلى إعلان الحالة الإستثنائية والهدف منها خاصة إذا تعلق الأمر بالحقوق والحريات الفردية. والملاحظ أن المؤسس الدستوري ولأول مرة عبر تاريخ الدساتير المتعاقبة يدرج إجراء ضرورة توجيه خطاب للأمة يعلمها بإعلان الحالة الإستثنائية كون أن الشعب المعني الأول بها³⁰.

5- عرض رئيس الجمهورية القرارات المتخذة في مدة الحالة الإستثنائية على المحكمة الدستورية

أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية بعد إنقضاء مدة الحالة الإستثنائية أن يعرض القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها بشأنها. ومن ثم فإن المحكمة الدستورية إذا تم إخطارها من قبل الهيئات المختصة وثبت وجود الضرورة التي أستوجبتها المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فصلت بدستوريتها، وبالتالي تظل المحكمة الدستورية مراقبا لمدى إستمرار الظروف التي أستدعت الحالة الإستثنائية، ومنه مراقبة مدى ملائمة الإجراءات المتخذة في ظل هذه الحالة. لكن الإشكال الذي يطرح أنه في حالة إذا ثبت للمحكمة الدستورية أن القرارات المتخذة من قبل الرئيس غير دستورية؟ فما الآثار الناتجة عن المراكز القانونية الناشئة عن تلك القرارات؟³¹.

وتجب الإشارة أيضا أن المؤسس الدستوري في المادة 98 السالفة الذكر أستعمل مصطلح إبداء الرأي بشأن القرارات أو الأعمال المتخذة مدة الحالة الإستثنائية، ومنه يتضح أن الدستور لم يحدد مدى إلزامية هذا الرأي بالرغم من أن رقابة المحكمة الدستورية تكون بعد إنقضاء مدة الحالة الإستثنائية (رقابة بعدية)، وهذا على خلاف الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ أن هذه الأخيرة تخضع للرقابة الوجوبية السابقة من قبل المحكمة الدستورية، وهذا ما يبدو ظاهرا في العبارة الواردة في الفقرة الثانية من المادة 142 « على أن تفصل فيها » .

خاتمة

من كل ما تقدّم نخلص إلى القول، أنّ التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف العادية جاء لتقوية السلطة التنفيذية وخصوصا لتعزيز مركز رئيس الجمهورية في مواجهة السلطة التشريعية، ممّا يمس بالإرادة التشريعية للبرلمان، وهو ما يعتبر تدخلا صارخا في مجال هو من صلب الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية. وفي هذا الصدد هناك من يرفض فكرة الأوامر التشريعية كلية بسبب أنّها تشكل انتهاكا صارخا لإحدى الاختصاصات الأصيلة للبرلمانات³².

وما يؤكّد هذا الكلام، أنّه من جهة يمكن تمديد الدورة العادية للبرلمان لأيام معدودة بغرض دراسة نقطة في جدول الأعمال، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ومن ثمّ فمدّة التمديد هذه يمكن أن تستغل لدراسة أي نقطة لم تكن قد أدرجت من قبل في جدول أعمال المجلس متى طلبت الحكومة استعجاليتها، ومن جهة أخرى أنّ الدستور نص على إمكانية اجتماع البرلمان، وذلك بدعوته إلى دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على إستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني³³.

أيضا لا يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع بأوامر إلّا إذا واجهه ظرف غير عادي استوجب مواجهته بتشريع ولم يكن بمقدوره استعمال الوسائل القانونية السالفة الذكر. كما أن رئيس الجمهورية حتى في ظل هذا الظرف غير العادي له سلطة واسعة وغير مقيدة في التشريع بأوامر، حتى صار يشرّع أكثر من الأصيل، باعتبار أنّ كل من تقرير مدى وجود الضرورة الملحة يعود إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية من ناحية، ومن ناحية أخرى يباشر التشريع في الحالة الاستثنائية كما يباشر البرلمان ذات الحق³⁴.

أما بخصوص الشروط والإجراءات المحددة في الوثيقة الدستورية، كالأخذ برأي مجلس الدولة عند التشريع بأوامر في حالة غيبة البرلمان، وإتخاذها في مجلس الوزراء، وإستشارة رؤساء الهيئات الدستورية، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن تبدو في الظاهر تقييد للاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، غير أنّها تعتبر مجرد ضوابط شكلية لغياب إلزامية آراء هذه الهيئات.

لكن الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 هو ضبط سلطات وإختصاصات رئيس الجمهورية من خلال إخضاع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية، وهذا من شأنه حماية أكثر

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

للدستور وتحقيق سموه. وبالرغم من ذلك لازالت سلطات الرئيس واسعة بإعتبار أن الأوامر التشريعية في الحالة الإستثنائية تخضع للرقابة البعدية على خلاف رقابة الأوامر التشريعية في الحالة العادية التي تخضع للرقابة القبلية الوجوبية.

بناء على ما تقدم نورد بعض الإقتراحات والتوصيات على النحو الآتي:

1. ضرورة الإكتفاء بالتشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فقط، أما بالنسبة لحالة العطلة البرلمانية فإن رئيس الجمهورية يملك حق إستدعائه بناء على طلب من رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة أو بمبادرة منه في دورة غير عادية.
2. ضرورة ضبط عبارة المسائل العاجلة لكونها عبارة فضفاضة يجوز لرئيس الجمهورية أن يتوسع فيها، ونقترح أن ضبط المسائل العاجلة يجب أن يكون بموافقة أغلبية غرفتي البرلمان، وإن كان المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور يشترط موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة.
3. ضرورة منح البرلمان حق مناقشة الأوامر التشريعية التي تعرض عليه في أول دورة لإنعقاده، وإضفاء تعديلات عليها إن لزم الأمر ذلك، والتصويت عليها وليس الإكتفاء بالموافقة عليها فقط، بإعتبار أن البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في سن التشريعات.
4. ضرورة التأكيد على إلزامية رأي المحكمة الدستورية بشأن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الإستثنائية، وذلك بتعديل الفقرة الأخيرة من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث يتم حذف مصطلح رأي وتعويضه بمصطلح قرار، وهذا لتوحيد المصطلحات في النص الدستوري، والهدف كله من ذلك حتى لا تفلت الأوامر التشريعية من الرقابة الدستورية.

الهوامش:

¹ إبراهيم قاوي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، سنة 2002، ص 57.

² محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة بسكرة، سنة 2011-2012، ص 07.

³ منال بوعمار؛ بن مسعود أحمد، التشريع بأوامر في الجزائر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 9، العدد 1، سنة 2021، ص 99.

⁴ المادة 142 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 2020/12/30، ج.ر.ع 82.

⁵ بالنسبة لشغور المجلس الشعبي الوطني قد يكون نتيجة لحله بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، والتشريع

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

بالأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز فترة ثلاثة أشهر، وهو الأجل الذي تجرى فيه الانتخابات التشريعية، وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل يمكن تمديدها لمدة أقصاها ثلاثة أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية، راجع المادتين:

108 - 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁶ المادة 144 ف 01 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على أنه: «تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة».

⁷ جمال بن سالم؛ عباد رزيقة، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 01/16، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المسيلة، المجلد 5، العدد 2، سنة 2020، ص 1653.

⁸ عزوزي بن عزوز؛ سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 2، سنة 2019، ص 1155.

⁹ إبراهيم قاوي، المرجع السابق، ص 64؛ سعاد حافطي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2007-2008، ص 127.

¹⁰ منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة بسكرة، سنة 2013-2014، ص 205؛ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص 55.

¹¹ المادة 91 البند 4 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على ما يلي: «يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: ... 4- يرأس مجلس الوزراء...».

¹² حيث أن سلطة التعيين والعزل لأعضاء مجلس الوزراء هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية ولا يمكن تفويضها، أنظر في ذلك، المادة 93 ف2 من التعديل الدستوري لسنة 2020. أما بالنسبة لسلطة التوقيع فهي كذلك حق محصور في شخص رئيس الجمهورية، وبالتالي ومن خلال القراءة الدقيقة للتعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المؤسس الجزائري لم ينص على التوقيع المزدوج، مما يؤدي بطبيعة الحال إلى تكريس السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية.

¹³ جاء في مضمون أحكام المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في المدة المحدد دستوريا وهي 75 يوما، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

¹⁴ المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج. ر.ع 50 نصت على أنه: «يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و2 من المادة 142 من الدستور. وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل. يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة».

¹⁵ ولد علي تافاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011، ص 99.

¹⁶ Voir, l'article 38 alinéa 02 de la Constitution française de 1958 telle que modifiée en 2008.

¹⁷ محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، سنة 2013، ص 271.

¹⁸ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة باتنة، سنة 2009/2010، ص 191.

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

¹⁹ مراح أحمد، أثر التعديل الدستوري لسنة 2008 على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2016، ص، ص 55-56.

²⁰ أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق الجزائر، المجلد 1، العدد 2، سنة 2021، ص 70.

²¹ المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على ما يلي: « يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون 60 يوما. لا يتّخذ مثل هذا الإجراء إلّا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. وتخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية. يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطابا للأمة. يجتمع البرلمان وجوبا. لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلّا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا. تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها. يعرض رئيس الجمهورية بعد إنقضاء مدة الحالة الاستثنائية القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها ».

²² للتفصيل أكثر راجع، نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، سنة 2003/2002، ص 138 وما بعدها؛ محمد الأمين بولوم، البنية القانونية والدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2008-2007، ص 31.

²³ نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، سنة 2006/2005، ص 79 وما بعدها.

²⁴ راجع كلا من: حميد مزياني، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستور الجزائري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، سنة 2011، ص 80؛ إبراهيم قاوي، المرجع السابق، ص 81.

²⁵ أحسن غربي، المرجع السابق، ص 72.

²⁶ حميد محيد، التشريع بالأوامر في ظل دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، سنة 2002/2001، ص 123.

²⁷ حميد مزياني، المرجع السابق، ص 82.

²⁸ المرجع نفسه، ص 81.

²⁹ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 89.

³⁰ فريد دبوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الإستثنائية: دراسة في ضوء الدساتير المقارنة"، مجلة حوليات جامعة الجزائر 01، المجلد الخامس والثلاثون، العدد الأول، سنة 2020، ص 403.

³¹ محمد بودواية؛ سعاد ميمونة، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل

الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد الرابع عشر، العدد الثاني، 2021، ص 386.

³² فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، ج3، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1994، ص 130.

³³ المادة 138 ف 4/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

³⁴ حيث أنّ حالة الحصار أو الطوارئ والحالة الاستثنائية تتشابه فيما بينها باعتبار أنّ العبارات التي استعملت للتعبير عن الشروط الموضوعية اللّازم توافرها في حالتها الحصار أو الطوارئ تستغرق الشروط الموضوعية التي اشترطت في الحالة الاستثنائية، فاشتراط توافر الضرورة الملحة كسبب مبرّر لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار أوسع من اللّازم بحيث يمكن أن تستوعب الشرط الذي يستوجب إعلان الحالة الاستثنائية، والتي يفترض أن تكون البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها... إلّا أنّ الاختلاف يظهر من خلال أنّ حالتها الحصار أو الطوارئ يتم تنظيمهما بقانون عضوي، وهو ما يعطي حماية للحقوق والحريات للمواطنين، لكن عدم صدوره لحد الآن من شأنه أن يترك هذه الحقوق والحريات معلّقة وبدون ضمانته. راجع، نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية، المرجع السابق، ص 91.

قائمة المصادر والمراجع:**أولاً: النصوص القانونية**

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 2020/12/30، ج.ر.ع 82.
- 2- القانون العضوي رقم 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر.ع 50.

ثانياً: الكتب

- 1- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007.
- 2- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث)، ج3، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1994.

ثالثاً: الرسائل والمذكرات

- 1- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، سنة 2003/2002.
- 2- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة باتنة، سنة 2010/2009.
- 3- محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة تيزي وزو، سنة 2013.
- 4- حميد محديد، التشريع بالأوامر ف ظل دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، سنة 2002/2001.
- 5- إبراهيم قاوي، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، سنة 2002.

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

- 6- نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، سنة 2006/2005.
- 7- محمد الأمين بولوم، البنية القانونية والدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2007-2008.
- 8- سعاد حافظي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2007-2008.
- 9- ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011.
- 10- حميد مزياني، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، سنة 2011.
- 11- محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة بسكرة، سنة 2011-2012.
- 12- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة بسكرة، سنة 2013-2014.
- 13- مراح أحمد، أثر التعديل الدستوري لسنة 2008 على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، سنة 2016.

رابعا: المقالات

- 1- أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق الجزائرية، المجلد 1، العدد 2، سنة 2021.
- 2- جمال بن سالم؛ عباد رزيقة، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 01/16، مجلة الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المسيلة، المجلد 5، العدد 2، سنة 2020.
- 3- عزوزي بن عزوز؛ سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 2، سنة 2019.
- 4- فريد دبوشة، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الإستثنائية: دراسة في ضوء الدساتير المقارنة"، مجلة حوليات جامعة الجزائر 01، المجلد الخامس والثلاثون، العدد الأول، سنة 2020.



سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية في إطار التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020

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

6- منال بوعمار؛ بن مسعود أحمد، التشريع بأوامر في الجزائر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون العقاري والبيئة، المجلد 9، العدد 1، سنة 2021.