

الموازنة بين تثمين الرقابة على الأوامر التشريعية ومآخذها Balance the advantages and disadvantages of oversight over legislative orders

تاريخ القبول: 2022/12/01

تاريخ الإرسال: 2022/09/14

في شغور المجلس الشعبي، أو خلال العطلة البرلمانية، والحالة الاستثنائية، إلى جانب تدخله في إصدار قانون المالية بأمر إذا لم تتم المصادقة عليه من البرلمان في أجل 75 يوم.

إلا أن هذه السلطة قيدها المؤسس بعدة قيود منها خضوع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية ورقابة البرلمان، بالإضافة إلى اتخاذها في مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة بشأنها، ومن هنا وجب تحديد الرقابة المسطرة على هذه الآليات التشريعية التي تعزز مركز رئيس الجمهورية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية؛

التشريع بأوامر؛ رئيس الجمهورية.

Abstract:

The constitutional founder empowered the President of the Republic with many powers in the legislative field that are constitutionally reserved for Parliament in the absence of the latter when urgent intervention is required Parliament, and the exceptional case, in addition to its intervention in the issuance of the Finance Act by order if it has not been approved by Parliament within a period of 75 days.

بيوش صليحة*
BAIOUCH Saliha
جامعة باتنة 1
University of Batna1
Saliha.baiouch@univ-batna.dz

ملخص:

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات عديدة في المجال التشريعي المحجوزة دستوريا للبرلمان في حالة غياب هذا الأخير متى اقتضى الأمر التدخل العاجل يمارسها عن طريق التشريع بأوامر والتي حصرها في أربع حالات بموجب المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 وتتمثل

* المؤلف المراسل.

However, this power was restricted by the constitutional founder with several restrictions, including the subjection of orders to the oversight of the Constitutional Court and the oversight of Parliament, in addition to taking them in the Council of Ministers and taking the opinion of the State Council on them Hence, the oversight over these legislative mechanisms that strengthens the position of the President of the Republic must be determined.

Keywords: Parliamentary | President of republic.
Oversight; Legislation by Orders;

مقدمة:

لقد غدا اختصاص البرلمان بالتشريع لوحده من قبيل الأحكام التاريخية، إذ أصبحت تشاركه في ذلك السلطة التنفيذية عن طريق آليات دستورية متعددة أهمها الأوامر التشريعية، بموجبها تساهم في بناء المنظومة القانونية التي تعد تشريعا موازيا للسلطة التشريعية صاحبة الولاية العامة في عملية صنع القاعدة القانونية.

وقد سار الدستور الجزائري في فلك الأنظمة التي تقر بإيجاد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد منح لهذه الأخيرة آليات قانونية ليتمدد مجال اختصاصها إلى المجال التشريعي بالموازاة مع البرلمان من خلال تمكين رئيس الجمهورية من سلطة التشريع وذلك عن طريق آليات التنظيم المستقل والأوامر التشريعية، هذه الأخيرة مستحدثة نتيجة التجارب العملية التي أثبتت أنه لم يعد يكفي ازاء مواجهة الظروف الاستثنائية أن يقتصر الأمر في وضع التشريع من قبل البرلمان فقط، ولذلك منحت السلطة التنفيذية ذات الأمر لاسيما في الأوضاع التي تتطلب التدخل العاجل لمعالجة مسائل تدخل ضمن الاختصاص الأصيل للبرلمان أثناء غياب هذا الأخير لسبب قانوني أو عدم قدرة التشريعات الصادرة من قبل البرلمان على استيعاب متطلبات المجتمع.

في مقابل هذا خول الدستور للبرلمان سلطة الرقابة على أعمال رئيس الجمهورية التشريعية حتى لا تنزل عن الحدود الدستورية التي تضبطها، وذلك عن طريق الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية بعد عرضها عليه من طرف الرئيس، إضافة لدسترة شروط وقيود جديدة جاء بها التعديل الدستوري 2020 كتوسيع نطاق الرقابة الدستورية على الأوامر، الأمر الذي يجعلنا نتساءل إن كانت هذه الشروط كافية لتفعيل الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع؟

هذا ما سنحاول تفصيله في هذه الورقة البحثية كقراءة تحليلية نقدية للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020 من خلال محورين:

أولا- الضوابط الدستورية لممارسة رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية.

ثانيا- مدى نجاعة الرقابتين البرلمانية والدستورية على سلطات رئيس الجمهورية التشريعية.

المحور الأول: الضوابط الدستورية لممارسة رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر

تعرف الأوامر التشريعية بأنها تلك الوظيفة الدستورية التي يحتكرها رئيس الجمهورية لإنتاج التشريع، وفي نفس المجالات الدستورية المحجوزة للبرلمان والتي أملتتها حالة الضرورة فتخوله الحق في تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة، فضلا عن التشريع فيها وذلك لمدة زمنية محددة، وضمن إجراءات خاصة تنص عليها الدساتير⁽¹⁾؛ أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع مع البرلمان والثابت أن هذه السلطة تكون محل تفويض من البرلمان، وإما أن تكون أصيلة يستمدتها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض⁽²⁾.

وقد عرفت الجزائر ظاهرة التشريع بأوامر في كل دساتيرها باستثناء دستور 1989، ولئن كان دستور 1996 يقر بحق رئيس الجمهورية التشريع بأوامر، إلا أن التعديل الدستوري 2020 أضاف بعض القيود والضوابط على سلطة الرئيس في هذا المجال، فقد جاء في المادة 142 منه ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد أخذ رأي مجلس الدولة.

يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل اقصاه عشرة ايام.

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

تعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

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

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

يستشف من قراءة هذه المادة أن رئيس الجمهورية يلجأ إلى استعمال تقنية الأوامر التشريعية في الحالات العادية كتشريع منافس للبرلمان (أولاً)، كما يلجأ إلى استعمالها في المجال المالي وكذا الحالات الاستثنائية (ثانياً).

أولاً- أثناء الظروف العادية:

يلجأ رئيس الجمهورية لتفعيل حقه في مباشرة التشريع عن طريق الأوامر بتوافر مجموعة من الشروط نستخلصها من المادة المحددة اعلاه وهي:

1- التشريع بأوامر في مسائل عاجلة:

نكون أمام مسائل عاجلة إذا كانت هناك حاجة ملحة تستدعي التدخل عن طريق الأوامر لمواجهة الأوضاع غير المتوقعة.

يقتصر قيد المسائل العاجلة على الحالتين الأولى والثانية فقط المحددتين في المادة 142 من الدستور التي لا تحتمل الانتظار حتى انتخاب مجلس جديد أو انتهاء العطلة البرلمانية وبداية الدورة العادية في ثاني يوم عمل في شهر سبتمبر⁽³⁾، وبذلك يكون التشريع بأوامر هو استثناء وليس قاعدة عامة، دون الحالات الأخرى، إذ لا يمكن تطبيق هذا القيد على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية وإصدار قانون المالية بأمر لأنها في الأصل هي مسائل مستعجلة تتعلق الأولى بحالة استثنائية تمر بها الدولة وتتعلق الثانية بقانون تتوقف عليه جميع مؤسسات الدولة، إلا أن الإشكال يتعلق بصاحب الاختصاص في تحديد أو اثبات المسائل العاجلة، مع ملاحظة أن المؤسس الدستوري لم يحدد المقصود بالمسائل العاجلة وكذا المسائل التي تدرج في دائرتها، ومن المختص بتحديددها؟ وما مدى إمكانية مراقبة المحكمة الدستورية لموضوع العجلة، وهل يمكن للبرلمان منازعة الرئيس بخصوص عدم توافر العجلة؟ خصوصاً أن المؤسس في التعديل الدستوري 2020 منح المحكمة الدستورية صلاحية الفصل في الخلافات بين السلطات، فهذه النقطة قد تكون محل خلاف بينها، الأمر الذي يعطي رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تحديد ما هو مستعجل وما هو غير كذلك وهو غير مجبر على تبرير الفكرة خاصة أن الدستور لم يلزمه بذلك.

2- غيبة البرلمان:

الأصل أن البرلمان يتولى التشريع في المجالات المكفولة له دستوريا، إلا أنه يحدث وأن تستدعي الظروف سن قواعد قانونية في مجالات تعود له أصلا ويكون في حالة غيبة فيؤول أمر التشريع إلى رئيس الجمهورية ليس بصفته منفذا بل بصفته التمثيلية التي تسمح له بالتعبير عن الإرادة العامة للشعب في المجال المحتجز للبرلمان نظرا لغياب هذا الأخير⁽⁴⁾.

ويكون البرلمان في حالة غيبة في حالات ثلاث:

أ- **شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل:** من طرف رئيس الجمهورية الذي خوله الدستور ذلك في المادة 151 من التعديل الدستوري 2020، حيث جاء فيها "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها"، فأتساء هذه الحالات يعود التشريع بأمر في المجالات المحجوزة للبرلمان إلى رئيس الجمهورية بنص الدستور وهي حسب اعتقاد معظم شراح القانون الدستوري، تشكل انتهاكا صارخا لإحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمان.

وعليه فإن رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة بتقرير حل المجلس الشعبي أو تسبيق موعد الانتخابات التشريعية، إذ لا يجوز تفويض هذه الصلاحية للوزير الأول بناء على المادة 3/93 من الدستور، كما لا يمكن رئيس الدولة بالنيابة خلال فترة عجز رئيس الجمهورية تقرير حل المجلس الشعبي أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها طبقا للمادة 96 من الدستور، ويمتد المانع لرئيس الجمهورية المنتهية ولايته والتي مددت بسبب وفاة أحد المترشحين للدور الثاني أو تعرضه لمانع قانوني طبقا للمادة 95 من الدستور، إذ نجد أن المؤسس لم يلزم الرئيس بتعليق قرار الحل أو تسبيق إجراء الانتخابات التشريعية عن موعدها المقرر لها، كما أنه لم يحدد أسباب الحل حيث يتقيد بها الرئيس باستثناء حالة واحدة منصوص عليها في المادة 111 من الدستور والمتعلقة بعدم تصويت النواب على الثقة التي طلبها الوزير الأول.

كما أنه توجد حالة أخرى نصت عليها المادة 108 من التعديل الدستوري 2020 يكون من خلالها المجلس الشعبي في حالة شغور وتمثل في انحلال المجلس بقوة القانون إذا رفض المجلس مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية على التوالي، هنا ينحل وجوبا

وتستمر الحكومة في تصريف الاعمال الجارية وتنظم انتخابات تشريعية في أجل اقصاه ثلاثة اشهر، حيث يكون رئيس الجمهورية خلال هذه المدة مخولا له صلاحية اتخاذ الاوامر نظرا لشغور المجلس الشعبي.

وعليه فإن المدة الممتدة بين حل المجلس وموعد الانتخابات تفوق ثلاثة أشهر المنصوص عليها في المادة 151 من الدستور، التي تضمنت إجراء الانتخابات التشريعية بعد الحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر مع إمكانية تمديدتها إلى ثلاثة أشهر إذا تعذر اجراءها خلال المدة الأولى.

لذا يتعين تقييد سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس حتى لا يتخذ منه ذريعة للتشريع في جميع المجالات لمدة زمنية قد تطول إلى سبعة اشهر حسب المادة 151 من الدستور.

ب- نهاية ولاية البرلمان: من المعلوم أن العهدة البرلمانية محددة تبدأ من تاريخ تنصيبه إلى تاريخ انتهاء ولايته طبيعيا، فبانتهاء ولايته تجري انتخابات تشريعية جديدة، هذه الأخيرة التي قد لا تتمكن الحكومة من إجرائها نظرا لظروف صعبة⁽⁵⁾، فتؤول في هذه الفترة عملية التشريع إلى رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر إلى غاية تنصيب مجلس شعبي وطني جديد، وعليه فإن المدة التي تسمح للرئيس اللجوء إلى التشريع بأوامر تفوق ثلاثة أشهر خصوصا إذا ما أضفنا لها مدة الاعلان النهائي عن النتائج وبداية الفترة التشريعية التي تبتدئ وجوبا في اليوم 15 الذي يلي تاريخ إعلان المحكمة الدستورية النتائج النهائية⁽⁶⁾، وبالتالي فإن مدة شغور المجلس الشعبي تجاوزت أربعة أشهر.

ج- العطلة البرلمانية: من المعلوم أن البرلمان ليس في حالة انعقاد دائمة وإنما قد يتواجد في عطلة، وأثناءها قد تستدعي الضرورة اتخاذ نصوص قانونية في مواضيع تدخل في مجال التشريع المحدد دستوريا للبرلمان، فمن المستحيل انتظار انعقاد البرلمان لسن القوانين اللازمة فتنتقل سلطة سن القانون في هذه الحالة إلى رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بالأوامر.

فقبل التعديل الدستوري 2016 كان ينعقد البرلمان في دورتين، أما بعد التعديل فأصبح ينعقد في دورة واحدة وبذلك تم استبدال عبارة بين دورتي البرلمان بعبارة العطلة البرلمانية، وهو نفس التوجه سار عليه التعديل الدستوري 2020، حيث تدوم مدة الدورة البرلمانية عشرة أشهر، تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو؛ أي العطلة البرلمانية تدوم شهرين يتم خلالهما تشريع رئيس الجمهورية بموجب الأوامر، غير أنه قد تقلص مدة العطلة البرلمانية من خلال إمكانية تمديد الدورة العادية لتدوم أزيد من عشرة أشهر حيث يقدم الوزير الأول للبرلمان طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول الاعمال احتكاما للمادة 2/138 من التعديل الدستوري 2020، كما أنه قد تطرأ بعض الظروف التي لا تحتمل التأجيل إلى غاية انتهاء عطلة البرلمان تستدعي تدخل عاجل وبذلك نكون أمام مظهر آخر يتم من خلاله تقليص مدة العطلة البرلمانية وهو استدعاء رئيس الجمهورية بناء على مبادرة منه البرلمان لدورة غير عادية أو بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء نواب المجلس الشعبي.

إن سبب التشريع بأمر في هذه الحالة هو إرادة المؤسس الذي منح عطلة للبرلمان من جهة، ومن جهة أخرى منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر رغم أنه كان بإمكان تفادي هذا الخيار من خلال الدورات غير العادية، كما أنه بإمكان الرئيس المساهمة في تفعيل سلطته في التشريع بأمر خلال العطلة البرلمانية عن طريق استبعاد استدعاء البرلمان لدورة غير عادية.⁽⁷⁾

ولأبأس أن نشير في هذا الصدد بخصوص مسألة العطلة البرلمانية، قبل التعديل الدستوري كانت محصورة في المدة التي تفصل بين دورتي البرلمان، أما بموجب المادة 138 من الدستور فإن العطلة البرلمانية أصبحت أكثر اتساعا خصوصا وأن الدستور لم يبين المقصود بالعطلة البرلمانية، الأمر الذي قد يفتح لرئيس الجمهورية ممارسة التشريع بأوامر حتى أثناء العطل الأسبوعية أو بمناسبة الأعياد الوطنية والدينية مادامت هي الأخرى تشكل عطلا برلمانية.

وهذا التخصيص أبقى التطور الدستوري على تقييد سلطة البرلمان من حيث الزمان، ومن ثمّ فالمؤسس الدستوري لم يسع إلى إقامة التوازن بين النشاطين التشريعي

والتفيزدي وذلك بمقتضى ما له من دورات عادية، وفي هذا إغفال لطبيعة التمثيل النيابي للهيئة الانتخابية من قبل البرلمان، لذلك نرى أن يظل البرلمان في حالة اجتماع وجوبي طوال الفترة التشريعية وأن لا ينقطع النائب عن ناخبيه، وبذلك نحافظ على الإنتاج التشريعي من قبل البرلمان.

3- أخذ رأي مجلس الدولة:

تخضع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة، في حالة غياب البرلمان للرقابة القبلية القضائية الممارسة من قبل مجلس الدولة وهو الشرط الذي نصت عليه المادة 1/142 من الدستور وتبناه المشرع في المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله التي جاءت كالتالي: "يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"، رغم أن كل من المؤسس والمشرع نصا على ضرورة الاستشارة القبلية لمجلس الدولة قبل إصدار الأوامر من طرف رئيس الجمهورية، إلا أنهما لم يحددا مدى إلزامية الأخذ برأيه، وبهذا تبقى استشارة مجلس الدولة مجرد إجراء شكلي وجوبي لإصدار الأوامر من طرف رئيس الجمهورية⁽⁸⁾؛ أي أنه مخير في الأخذ بها من عدمه وبهذا يمكننا القول أن هذا الشرط أفرغ من محتواه، رغم أنه شرط جوهري يدل على خضوع الأوامر للرقابة القضائية القبلية.

4- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

وهوما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 142 من الدستور، وتتمثل الغاية من تبين هذا الشرط في إعلام الحكومة بمضمون الأمر الذي اتخذه رئيس الجمهورية هذا ولم ينص المؤسس على إلزامية الموافقة على الأوامر في مجلس الوزراء، ما يجعل من هذا الشرط إجراء شكلي فقط.

كما أنه باعتبار رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء فإن هذا الشرط لا يشكل عائقا أمامه، إذ أن مجلس الوزراء أضحى تابعا لسلطته، ويلجأ إلى اتخاذها في مجلس الوزراء وذلك بغية إثرائها عن طريق المناقشة الأمر الذي قد يمنحها قوة معنوية



باعتبارها نتيجة إجماع كل الجهاز الحكومي، ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس وحده⁽⁹⁾.

وهذا الشرط يطبق في كل مرة يتدخل فيها الرئيس بأوامر في المجال التشريعي لأن مصطلح الأوامر جاء عاما؛ بمعنى أن الأوامر سواء اتخذت في الحالة العادية أو في الظروف الاستثنائية.

5- عرض الأوامر على البرلمان للتصويت عليها:

إنّ هذا الاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية يعتبر بمثابة استثناء، ويكون ذلك لمواجهة أوضاع غير طبيعية قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور البرلمان، والقاعدة العامة أنّ البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، وعلى هذا الأساس فمن الواجب على الرئيس عرضها على البرلمان ليوافق عليها أو يرفضها، والحقيقة هذا الشرط لاحق يتعلق بمدى إمكانية إلحاق الأمر بالنظام التشريعي الدائم للدولة.⁽¹⁰⁾

والمؤسس بموجب المادة 3/142 من التعديل الدستوري 2020 ألزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها، رغم هذا الإلزام الذي من شأنه أن يمنع أي تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرضها على البرلمان، إلا أن المؤسس لم ينص على جزاء امتناع وتخلف الرئيس عن عملية العرض، فالإشكال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد يتمثل في معرفة حكم الأوامر التي لم تعرض على البرلمان في بداية الدورة القادمة ليوافق عليها أو ليلغياها؟

إنّ الأوامر في هذه الحالة تبقى أعمالا إدارية ما دام البرلمان لم يوافق عليها، وبالتالي ستبقى خاضعة لرقابة القاضي الإداري (مجلس الدولة)، وحتى لو مضت عليها مواعيد الطعن القضائية، فإنه يجوز لرافع الدعوى أن يدفع بعدم مشروعيتها، أمّا إذا عرضت الأوامر على البرلمان فإنّ موقف هذا الأخير يكون إما الموافقة عليها وإما الاعتراض عليها ومع ذلك تبقى إشكالات أخرى قائمة والمتمثلة في: هل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر ويعترض على البعض الآخر، وماهي الأغلبية المشروطة لذلك، وفي حالة اعتراض البرلمان على الأوامر والتي تصبح لاغية، ما مصير الآثار التي ترتبت عليها ؟

فبالنسبة للإشكال الأول، فللبرلمان الحق في قبول البعض منها، ورفض البعض الآخر، والقول بغير ذلك فيه تضيق لحرية البرلمان.

أمّا بالنسبة للإشكال الثاني فإنّ الأغلبية المشترطة في البرلمان للموافقة على الأوامر أو رفضها تختلف باختلاف نوع المجال التشريعي الذي تدخل فيه الرئيس بأوامر، فإذا تدخل في المجال المنصوص عليه في المادة 139 من التعديل الدستوري 2020؛ أي التشريعات العادية فإنّ الأغلبية المشترطة هي الأغلبية البسيطة بالنسبة لنواب المجلس الشعبي وأغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة، أما إذا تدخل في المجال المنصوص عليه في المادة 140 من الدستور أي القوانين العضوية فإنّ الأغلبية المشترطة هي الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي أو أغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة.

أمّا بالنسبة للإشكال الأخير، نصت الفقرة الرابعة من المادة 142 من الدستور أنّ "الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعدّ لاغية"؛ ومعنى ذلك أن يزول ما كان لها بأثر رجعي، إلا أنّ هذا الحكم له بعض السلبيات، والمتمثلة في أنّ بعض الأوامر التي رتب بعض الآثار يصعب إزالتها، لذلك كان من الأجدر على المؤسس أن يترك للبرلمان السلطة التقديرية يبحث فيها كل أمر على حدى ليبقى على الآثار التي ترتبت على تطبيق بعض الأوامر من يوم صدورها لغاية إلغائها نظرا لصعوبة إزالة ما يترتب على تطبيقها من آثار ويلغي بأثر رجعي الأوامر التي لا يترتب على إزالة آثارها صعوبة كبيرة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المؤسس لم يواجه فرضية اتخاذ البرلمان لموقف سلبي وعدم التعبير عن رأيه اتجاه الأوامر التي عرضت عليه، ولمواجهة هذه الوضعية فإنّ بعض الفقه ذهب إلى أنّ سكوت البرلمان مدّة غير معقولة يعدّ بمثابة رفض ضمني لتلك الأوامر.

إلا أنّ ما يعاب على هذا الرأي هو صعوبة تحديد المدّة المعقولة التي إن مضت دون تعبير البرلمان عن موقفه اتجاه الأوامر التي تؤدي إلى بطلان الأوامر، في حين ذهب البعض الآخر إلى أنّ المشرع لم يشترط حدا أقصى للمدّة التي يجب أن يعبر البرلمان عن موقفه خلالها، إلا أنّ ما يعاب على هذا الرأي هو أنّه قد يؤدي إلى المساس بحقوق

وحريرات الأفراد إذا ما تعمد البرلمان اتخاذ هذا الموقف السلبي مجابة له لرئيس الجمهورية.

وحسب البعض⁽¹¹⁾ فالرأي الثاني أولى بالإتباع، ذلك أنّ المادة 142 من الدستور اشترطت أن تكون موافقة البرلمان على الأوامر التي عرضت عليه صريحة عندما استعملت عبارة "لتوافق عليها"، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّه مهما طالّت مدّة سكوت البرلمان تجاه الأوامر المعروضة عليه، فإنّ ذلك لن يؤدي إلى المساس بحقوق وحريرات الأفراد طالما أنّ الأوامر المتخذة من طرف الرئيس في هذه الحالة ولغاية تعبير البرلمان عن موقفه تجاهها صراحة تعدّ قرارات إدارية قابلة للطعن فيها قضائياً أمام القاضي الإداري، بالإضافة إلى إمكانية خضوعها للرقابة الدستورية.

6- خضوع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية:

تجسيدا لمبدأ سمو الدستور وجب إخضاع الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي أو خلال العطلة البرلمانية لرقابة المحكمة الدستورية، الأمر الذي استحدثه المؤسس الدستوري بموجب المادة 2/142 من التعديل الدستوري 2020 وهي رقابة وجوبية سابقة غير أنه لم يراع إمكانية التشريع بأمر في مجال القوانين العضوية التي تخضع لرقابة المطابقة يمكن أن يتم استبعاد الأمر من قبل المحكمة الدستورية، وذلك إذا ارتأت المحكمة أنه مخالف للدستور وعليه لا ينشر الأمر ولا ينتج آثاره.

كما أن هذه الفقرة لم تبين الأجل التي يتقيد بها الرئيس عند اخطار المحكمة الدستورية بخصوص الأوامر وإنما اكتفى بتحديد آجال فصل المحكمة الدستورية في رقابة دستورية الأمر وهي عشرة أيام من تاريخ تسجيل الاخطار بأمانة المحكمة الدستورية، وهي آجال قصيرة جدا قد لا تكفي لرقابة عدة أوامر تقدم دفعة واحدة أو حتى لنص واحد يضم العديد من المواد.

إن رقابة الدستورية على الأوامر تقتصر على حالتين فقط وهما: التشريع بأمر خلال فترة شغور المجلس الشعبي والعطلة البرلمانية، وعليه فإن الأوامر التي يتخذها الرئيس خلال الحالة الاستثنائية لا تخضع لرقابة الدستورية حيث تكون نافذة مباشرة، فهذا النوع من الأوامر لا تحتاج إلى قرار المحكمة الدستورية لينتج آثاره كما أنه لا يمكن



استبعاده من قبل المحكمة الدستورية، غير أن هذا لا يعني عدم عرض هذه الأوامر على المحكمة الدستورية، حيث ألزم المؤسس المحكمة الدستورية بالفصل في دستورية هاته الأوامر في أجل أقصاه عشرة أيام كما ألزم رئيس الجمهورية بعرض القرارات المتخذة أثناء الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء رأيها بشأن تلك الأوامر بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية حسب الفقرة الأخيرة من المادة 98 من الدستور، لكن ليس لإصدار قرار بدستوريتها أو عدم دستوريتها وإنما لإبداء الرأي فقط بشأنها، دون أن يحدد الدستور مدى إلزامية هذا الرأي خصوصاً أن هذه القرارات بما فيها الأوامر قد طبقت خلال فترة سريان الحالة الاستثنائية خلافاً للأوامر التي يتخذها الرئيس وفقاً للحالتين الأولى والثانية المحددتين في المادة 142 من الدستور، حيث يتم عرضها على المحكمة الدستورية قبل صدورها للفصل في مدى دستوريتها حيث استعمل المؤسس في هذه المادة عبارة "على أن تفصل فيها"، بينما استعمل في المادة 98 عبارة "إبداء الرأي بشأنها"، أما بخصوص الأمر الذي يتعلق بإصدار الرئيس قانون المالية بأمر فإنه لا يخضع للرقابة الوجودية السابقة من قبل المحكمة الدستورية المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور لأن المادة 146 تضمنت النص على إصدار الرئيس مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية بموجب أمر دون إشارة إلى القيود الواردة في المادة 142 والتي من بينها رقابة الدستورية.⁽¹²⁾

وعليه متى قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية الأمر الصادر عن الرئيس في مسألة عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي أو خلال العطلة البرلمانية، فإن هذا الأمر يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية حسب المادة 3/198 من التعديل الدستوري 2020.

ثانياً- التشريع بالأوامر في المجال المالي والحالة الاستثنائية

1- التشريع بأوامر في المجال المالي:

تقضي المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الثانية أن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر في حال عدم المصادقة عليه من البرلمان في أجل 75 يوماً من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي من قبل



الحكومة، حيث وزع المشرع في المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12⁽¹³⁾ المدة على النحو الآتي:

- يمنح المجلس الشعبي أجل 47 يوما للمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية، بعد ذلك يرسله فوراً لمجلس الأمة.

- يمنح مجلس الأمة أجل 20 يوماً للمناقشة والمصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي المتعلق بقانون المالية.

- في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تمنح اللجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام لإيجاد حل للخلاف.

وبذلك تصبح مدة 75 يوماً كاملة، إذا استمر الخلاف فإنه على عكس القاعدة المنصوص عليها في المادة 145 من الدستور، يتدخل رئيس الجمهورية ويصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة القانون، حيث أنّ الرئيس في هذه الحالة مجبر على إصدار قانون المالية بأمر وليس له سلطة الاختيار مثل الأوامر التي تعرضنا إليها سابقاً وبالتالي نقول أنّ هذا الاختصاص مستمد من الدستور مباشرة بصريح النص الدستوري وهو لا يتطلب تفويضاً من البرلمان لممارسته، كما أنها محددة في شخص رئيس الجمهورية دون سواه ومتعلقة بمشروع الحكومة الخاص بقانون المالية.

وتعتبر هذه السلطة بمثابة جزاء عن تخلف البرلمان عن التزامه المتعلق بالمصادقة على قانون المالية وبالتالي يسحب منه هذا الاختصاص مباشرة وتلقائياً.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ المؤسس لم ينصّ على جزاء في حالة تقاعس رئيس الجمهورية على هذا الاختصاص كما أنّه لم يدرج المادة 146 ضمن المادة 93 من التعديل الدستوري 2020 التي تتعلق بالسلطات التي لا يجوز فيها للرئيس تفويضها، كما أنّ سلطته بمقتضى المادة 142 من الدستور واسعة وغير مقيدة بفرض محدد، وذلك بخلاف المادة 146 من الدستور التي حددت أجل محدد، ومن ثمّ فيها تقييد للبرلمان.

إن المادة 142 من الدستور تتيح لرئيس الجمهورية تمرير قانون المالية عبر أوامر في حالة شغور البرلمان بشكل عاجل بعد استشارة مجلس الدولة، ثم يعود لطرح القانون للمصادقة على البرلمان الجديد، يمكن للنواب المنتخبين الجدد الموافقة عليه أو رفضه



بعد إعادة طرحه عليهم للمصادقة، وفي حال رفضه ورغم أنه نشر في الجريدة الرسمية، يتم وقف العمل به بشكل استعجالي، مشددة على أن كافة التشريعات يمكن تمريرها بهذه الطريقة في حال شغور المجلس الشعبي، كما تتيح المادة 146 من الدستور أيضا لرئيس الجمهورية اللجوء إلى الأوامر حتى في حالة عدم شغور البرلمان وذلك عند تسجيل مكوث مشروع القانون للمناقشة لدى البرلمان لأزيد من 75 يوما حيث يتيح له الدستور الفصل فيه بأوامر.

2- التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:

تجد نظرية الظروف الاستثنائية مصدرها من فكرة الضرورة التي تمثل تقنية قانونية حديثة نسبيا، فلقد نص الدستور الفرنسي 1958 في المادة 16 منه على هذه الصلاحية، حيث يجمع الفقه الفرنسي على أن هذه المادة تعتبر بمثابة ترخيص دستوري يجيز لرئيس الجمهورية مباشرة سلطات المشرع، وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في قضائه⁽¹⁴⁾.

أما في النظام الدستوري الجزائري، فقد نص في جل دساتيره المتعاقبة على الظروف الاستثنائية، بداية بدستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2020، هذا الأخير أضاف اختصاصا تشريعا آخر لرئيس الجمهورية والذي أشار إلى الحالة الاستثنائية والتي تضمنتها الفقرة الخامسة من المادة 142 "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور..."، والتي جاء فيها "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية بموجب أمر إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون يوما" وعليه جميع السلطات في هذه الحالة تتركز في يد رئيس الجمهورية وفي هذه الحالة يمكنه أن يقوم بالتشريع عن طريق الأوامر.

والمؤسس حدد في المواد من 97 إلى 102 من التعديل الدستوري 2020 الحالات الاستثنائية التي قد تمر بها البلاد ومنح للرئيس صلاحيات واسعة للتصدي لهذه الحالات من بينها صلاحية اتخاذ الأوامر، غير أنه لا يمكن للرئيس التشريع بأوامر في جميع هذه الحالات، إذ لا تحوّل حالتها الطوارئ والحصار للرئيس التشريع بأوامر وإنما



جعل المؤسس هذه الصلاحية محصورة في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور، أما بخصوص حالة الحرب فإنه يوقف العمل بالدستور ويتولى الرئيس جميع السلطات بما فيها التشريع حيث يصبح المشرع الوحيد لكن ليس عن طريق الأوامر.

تعلن الحالة الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية دون سواء الذي يملك سلطة تقريرها بناء على جملة من الاستشارات التي يتعين عليه أخذها من الجهات المحددة في نص المادة 98 دون أن يكون الرئيس ملزماً بالرأي الذي تدلي به الجهات التي يستشيرها، كما أن الحالة الاستثنائية تدوم لمدة أقصاها ستون يوما مع إمكانية تمديدها بضمانات.

وبالرجوع للمادة 98 من الدستور فإن التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية يخضع لشروط موضوعية وأخرى إجرائية، فمن بين الشروط الموضوعية وجود خطر داهم والخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالزوال والانتقاص.⁽¹⁵⁾

ولابد أن يكون هذا الخطر حالاً أي قد بدأ فعلاً ولم ينته بعد، وجسيماً مع اعترافنا بصعوبة تحديد المقصود بدقة جسامته الخطر، فإنه يمكن القول بأن الخطر الجسيم هو الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة.

المشرع الجزائري لم ينص صراحة على أن الخطر يجب أن يكون جسيماً مما يطرح معه إشكال حول معرفة هل بإمكان الرئيس أن يقرر الحالة الاستثنائية مهما كان وصف الخطر؛ أي سواء كان جسيماً أم لا؟ إذا تمسكنا بظاهر النص فإن ذلك سيؤدي بنا إلى القول بأن المؤسس يكتفي لتقرير الحالة الاستثنائية بالخطر مهما كان وصفه أو درجة جسامته، ولكن إذا رجعنا إلى القواعد العامة المتعلقة بنظرية الظروف الاستثنائية نجد أن الخطر لابد أن يكون جسيماً في شدته بحيث لا يمكن مواجهته، وتجدر الإشارة أن تقدير مدى جسامته الخطر متروك للسلطة التقديرية للرئيس تحت رقابة البرلمان والقضاء، ولا بد أن يكون الخطر مهدداً لمؤسسات الدولة وسلامتها والمؤسس استعمل "عبارة يوشك أن يصيب" والتي تطرح تساؤل ما المقصود

بتلك العبارة أن تتوقف المؤسسات الدستورية عن السير المنتظم، أم تتوقف كلية عن أعمالها؟

يقصد بالخطر المهدد القدرة على الانتقاص من المصالح المهددة أو يؤدي إلى زوالها وللتعبير عن هذا الشرط استعمل المؤسس الجزائري عبارة "يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية"، غير أن هذه العبارة غير واضحة، فهل يقصد بها الشلل التام لمؤسسات الدولة الدستورية، أم عدم السير المنتظم لها؟

ذهب أغلب الفقه الفرنسي في تفسيره للمادة 16 من الدستور الفرنسي إلى التفسير الواسع والذي يعتبر أن اللجوء إلى المادة 16 يكفي فيه تعثر السلطات عن سيرها، ولا يشترط أن يكون قد أصابها العجز الكلي عن أداء دورها الدستوري وذلك للأسباب التالية:

- أن المادة 16 نصت على وجوب انعقاد البرلمان بقوة القانون، وهو ما يفترض أن البرلمان قادر على الانعقاد ولم يصب بالعجز الكلي الذي يحول دون انعقاده.
- أن من غير المنطقي أن نطالب الرئيس بالانتظار وعدم التدخل لمواجهة الأزمة حتى يصبح البرلمان والحكومة معا في حالة شلل تام يمنعهما من أداء الدور المنوط بهما طبقا للدستور.⁽¹⁶⁾

بجانب هذه الشروط الموضوعية، ينبغي توافر شروط أخرى إجرائية تتمثل:
- في استشارة كل من رئيس المجلس الشعبي ورئيس مجلس الأمة، ورئيس المحكمة الدستورية، وأن الآراء التي تبديها هاته الهيئات هي عبارة عن آراء استشارية، يمكن للرئيس مخالفتها، لكنها مسألة اجبارية حتى ولو كان الرأي غير ملزم فإذا لم يقم الرئيس بتلك الاستشارة كان عمله غير دستوري يجوز الطعن فيه.

- توجيه خطاب للأمة والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، إضافة إلى الاجتماع الوجوبي للبرلمان، والذي يعتبر الضامن لتعسف الرئيس في استخدام سلطاته الاستثنائية بمقتضى المادة 98 من الدستور.

يترتب على إعلان الرئيس الحالة الاستثنائية اختصاصه باتخاذ الأوامر خلال هذه الفترة، وذلك بالرغم من الاجتماع الوجوبي للبرلمان، غير أنه يطرح التساؤل حول



المجالات التي يشرع فيها الرئيس بأمر خلال الحالة الاستثنائية، هل يشرع في جميع المجالات التي يشرع فيها البرلمان، أم يقتصر على المسائل المرتبطة بالحالة الاستثنائية؟ وهل بإمكان البرلمان التشريع خلال فترة الحالة الاستثنائية، أم أنها حكر على الرئيس عن طريق الأوامر؟

بالرجوع إلى المادتين 98 و142 من الدستور يمكن القول بأن الرئيس خلال هذه الفترة يمكنه التشريع بأمر في جميع المجالات التي يختص بها البرلمان، حيث لم يقيد المؤسس الرئيس باتخاذ الأوامر في مجالات محددة دون مجالات أخرى وذلك لتوافر الضرورة وهي الحالة الاستثنائية، كما أنه يمكن للبرلمان التشريع خلال هذه الفترة التي ينعقد فيها وجوبا لأن المادة 5/142 نصت على جوازية التشريع بأوامر وليس وجوبيته؛ مما يعني أن البرلمان لا يفقد صلاحيته في التشريع خلال هذه الفترة في مجال من مجالات التشريع ما دام الرئيس لم يصدر أمرا في ذلك المجال إذا زالت أسباب الحالة الاستثنائية أو انتهت مدة ستون يوما دون تمديدها وفق الإجراءات الدستورية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور يفقد الرئيس سلطة التشريع بأوامر، لعدم وجود الحالة الاستثنائية وعدم شغور المجلس الشعبي أو كون البرلمان في عطلة.

إن تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في هذه الحالة يكون سببه الطرف الاستثنائي فنظرا لضرورة استمرارية الدولة ومؤسساتها منح المؤسس للرئيس صلاحية اتخاذ الأوامر خلال فترة سريان الحالة الاستثنائية.

المحور الثاني: مدى فعالية الرقابة البرلمانية والدستورية على الأوامر التشريعية

مقابل حق رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع وفي مجالات تعود في الأصل إلى البرلمان أعطى الدستور للبرلمان والمحكمة الدستورية حق مراقبة الرئيس في مجال الأعمال التشريعية، الأمر الذي يقودنا إلى البحث في مدى جدية هذه الرقابة خصوصا في ظل الإجراءات المقيدة للرقابة على التشريع بأوامر.

أولا- قصور الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية:

ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي أو خلال العطلة البرلمانية، على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها، وموافقة البرلمان في هذه الحالة ضرورية وإلا اعتبرت هذه الأوامر



لاغية بموجب المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان."

1- مصير الأوامر التشريعية بعد عرضها على البرلمان:

رئيس الجمهورية ملزم بعرض الأوامر التي اتخذها في غيبة البرلمان في بداية الدورة القادمة، والعرض هو وجوبي إذ لا يمكن تجنب هذا الاجراء رغم فصل المحكمة الدستورية بدستورية الأمر، وذلك لأن التشريع بأمر فيه مساس بصلاحيه البرلمان الذي له السيادة على إعداد القوانين والتصويت عليها وأنه عند رقابته لهذا الأمر يسترد جزء من هذه السيادة.

يتم عرض الأوامر من قبل الرئيس على غرفتي البرلمان حسب نظام الأولوية المنصوص عليه في المادتين 144 و145 من الدستور، ويترتب على عرض الرئيس للأوامر التي اتخذها في ظل غياب المجلس الشعبي لسبب الحل أو العطلة البرلمانية إما الموافقة عليها لاستمرارها أو وضع حد لها، وبالتالي تعد لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان، علما أنه لا يتصور وجود خلاف بين الغرفتين حولها لغياب حق التعديل وحتى حق المناقشة، إذ بالرجوع إلى المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 نجد أن البرلمان مقيد في هذا الخصوص حيث يمنع من مناقشة الأوامر، ويمنع أيضا من إدخال التعديلات عليها حيث يتم التصويت والمصادقة على النص ككل بالموافقة أو الرفض، وعليه لا يمكن تعديل مادة أو أكثر، كما لا يمكن التصويت على مادة أو مواد معينة، وإنما ألزم المشرع البرلمان بالمصادقة على النص ككل أو عدم المصادقة عليه ككل.⁽¹⁷⁾

وعلى هذا نقول كيف لمن يملك الحرية في الموافقة من عدمها أن يحرم من حق المناقشة الذي على أساسه يتجلى للبرلمان حيثيات الأمر وتفاصيله ومن ثمة قد يوافق على الأوامر التشريعية أو يرفضها.

وفي هذه الحالة تعتري الأوامر التشريعية الحكمان التاليان:

أ- الموافقة عليها من طرف البرلمان: وفي هذه الحالة تصبح هذه القوانين في نفس المكانة المعيارية مع القوانين العادية، وعليه لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بموجب



قانون أو أمر، والمصادقة البرلمانية في هذه الحالة تمنح الأوامر التشريعية ابتداءً من تاريخ صدورها.⁽¹⁸⁾

ويشترط للموافقة على الأوامر متى كانت في مجال قانون عادي النسبة المطلوبة للتصويت على القوانين العادية وهي الأغلبية البسيطة، أما إذا تعلق الأمر بموضوع من مواضيع القوانين العضوية فإنه يشترط للتصويت عليها نسبة الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.⁽¹⁹⁾

وطبقا لعجز المادة 142 من الدستور فإن القوانين العضوية تكون محلا للرقابة المطابقة الوجوبية من طرف المحكمة الدستورية، وعليه فهل الأوامر التشريعية الصادرة في موضوع القوانين العضوية هي الأخرى تكون محلا للرقابة الدستورية الوجوبية؟

ب- عدم موافقة البرلمان على الأوامر التشريعية: وفي هذه الحالة تعد الأوامر التي لا تحظى بموافقة البرلمان معدومة الأثر، كأن لم تكن وبذلك يتوقف سريانها وتتوقف كذلك الآثار القانونية التي تولدها، وهنا يثار التساؤل بخصوص الحقوق المكتسبة في ظل سريان الأمر التشريعي قبل عرضه على البرلمان وإلغائه؟ وفي هذه الحالة استقر الفقه على أن الآثار التي تم اكتسابها لا يتم إلغاؤها بأثر رجعي إعمالا لمبدأ الأثر الرجعي لا يقرر إلا بنص، أما سريانها فيتوقف فور صدور عدم موافقة البرلمان.

يمكننا القول أنه من الناحية الإجرائية ما يجعل هذه الرقابة عديمة الأثر أن الدستور أوجب على الرئيس عرض هذه الأوامر على البرلمان للتصويت والموافقة دون المناقشة والتعديل أو الرفض مباشرة، وهذا طبقا للمادة 37 من القانون العضوي 16-12⁽²⁰⁾، مما يجعل موافقة البرلمان عليها اجراء شكلي خاصة في ظل النظام السائد حاليا توافق الأغلبية البرلمانية مع المجموعة السياسية الرئاسية يجعل موافقة البرلمان على أوامر الرئيس أمرا محققا، والدستور لم يبين مصير الأمر في حالة رفضه من طرف البرلمان خاصة اذا كان قد رتب آثارا عند تطبيقه، وهل يمكن الطعن فيه أمام القضاء بعد الغائه، أم أنه تبقى له صفة التشريع؟ وما الفائدة من عرض الأوامر على المجلس إذا كان الرئيس مشرعا بنص الدستور في هذه الحالات؟ وهل يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية؟

بالرجوع للمادة والتي تمنح للرئيس التشريع عن طريق الأوامر دون تحديد مجالها فهذا يعني لا يوجد ما يمنع الرئيس من التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية بشرط الحصول على الأغلبية المطلوبة للمصادقة عليها من البرلمان ورقابة المطابقة مع الدستور من طرف المحكمة الدستورية.

إعمالاً لقاعدة من يملك الكل يملك الجزء، كان على المؤسس أن يمنح البرلمان سلطة على جزء أو بعض من الأحكام الواردة في الأمر، كما له حق عدم الموافقة على بعضها الآخر⁽²¹⁾، مثلما هو الحال بالنسبة للدستور الفرنسي الذي قضت المادة 38 منه أن للبرلمان بسط كامل رقابته على الأوامر الصادرة من الرئيس من خلال المناقشة التي تؤدي إلى فحص أي تعسف صادر عن الرئيس.

وتشير المادة 37 من القانون العضوي السابق إشكالا في حال اختلاف غرفتا البرلمان على الأحكام المتضمنة في الأمر الصادر عن الرئيس وذلك في حال ما وافقت على الأمر إحدى الغرفتين ولم توافق الغرفة الأخرى، فما مصير الأوامر في هذه الحالة؟ هل تعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور؟ في هذا الصدد يرى الأستاذ هاملي محمد أن اللجنة المتساوية الأعضاء قد وجدت للبت في الخلافات التي تنشأ بين المجلس الشعبي ومجلس الأمة حول نص قانوني ما أو بعض أحكامه، إلا أن نص المادة 138 من الدستور جاء غير مميز بين القوانين والأوامر إلا أن القراءة لنص المادتين 37 من القانون العضوي 16-12 والمادة 145 من الدستور يتجلى لنا أن دور اللجنة المتساوية الأعضاء ينحصر في جعل كلتا الغرفتين توافقيتين على الأمر معا أو ترفضانه معا، كون أن اللجنة لا تملك سلطة اقتراح تعديلات على الأمر طالما أن المادة 37 من نفس القانون تمنعه من ذلك.⁽²²⁾

أما في الجانب المالي فإن الأوامر التشريعية معفاة من الرقابة البرلمانية، كون أن الدستور لم يلزم الرئيس بعرض هذا النوع من الأوامر على البرلمان، بعد أن سلبه حقه في وضع قانون المالية.

أما أثناء الحالة الاستثنائية فإن الرقابة البرلمانية قاصرة على مراقبة الأوامر التشريعية، رغم أن الدستور نص على الاجتماع الوجوبي للبرلمان في هذه الحالات إلا أنه

أعطى الأوامر الصادرة خلال هاته الفترة من رقابة البرلمان بعدم نصه على وجوبية عرضها على البرلمان.

ثانيا- توسيع نطاق الرقابة الدستورية على الاوامر التشريعية:

بقراءة الفقرة الثانية من المادة 142 من الدستور نجد أن المؤسس اخضع الاوامر المتخذة في غياب البرلمان للرقابة الدستورية الوجوبية للمحكمة الدستورية بعد اخطارها من رئيس الجمهورية، وهي رقابة دستورية وليست رقابة مطابقة والفرق بين هذين المصطلحين واضح، فرقابة المطابقة هي تلك الرقابة السابقة لإصدار التشريع وهي إجبارية الإجراء والمضمون وسميت بالمطابقة لضرورة اتفاقها مع النص الدستوري روحا وشكلا⁽²³⁾، وتخص مجالين من القوانين وهي القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، وتخضع وجوبيا لرقابة المحكمة الدستورية بناء على إخطار من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين، أما رقابة الدستورية تتميز بكونها رقابة لا تشمل إلا الحكم المعروض عليها وليس كافة أحكام النص، كما أن رقابة المطابقة محددة على سبيل الحصر، بخلاف الرقابة الدستورية مفتوحة على كل مجالات القانون سواء كانت صادرة عن البرلمان كالقوانين العادية، أو صادرة على السلطة التنفيذية كاللوائح أو المعاهدات، وبالتالي فإنه بإمكان كل الهيئات التي حولها الدستور حق اخطار المحكمة الدستورية وتحريك الرقابة الدستورية.

بالرجوع للفقرة السابعة من المادة 98 من الدستور نجد أن المؤسس اخضع القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية للرقابة البعدية الممارسة من طرف المحكمة الدستورية بعد عرضها من طرف رئيس الجمهورية لإبداء الرأي بشأنها، كما استعمل مصطلح القرارات قصد استبعاد الاوامر التشريعية التي يتخذها الرئيس في الحالة الاستثنائية من الرقابة الدستورية البعدية.

ونصت المادة 198 منه على القوة الالزامية للقرارات في مواجهة السلطات العمومية دون ذكر الآراء، فنتساءل هل الرأي الذي تصدره المحكمة الدستورية بشأن القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية من طرف الرئيس غير ملزمة لهذا الأخير وأنها على سبيل الاستشارة فقط؟ فماذا لو كانت غير دستورية.⁽²⁴⁾

خاتمة:



في ختام هذه الدراسة توصلنا إلى جملة من النتائج نجملها فيما يلي:

- تمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع لاستعمال سلطته في مجال الأوامر التشريعية لأن الدستور لم يضع أي استثناء أو حصرها، مما يجعله يمارس اختصاص تشريعي دون تحديد مجاله ويشعر في كل مجالات المادتين 139 و140، وفي هذا مساس بحقوق وحرقات الأفراد التي تعود أصلا للبرلمان.
- رغم أن منح رئيس الجمهورية هذه الآلية الدستورية لها ما يبررها، إلا أن اللجوء المستمر إليها ساهم في إبعاد البرلمان وتضاؤل دوره في ميدان صناعة القانون، في مقابل توسيع صلاحيات الرئيس ومنحه آليات تمكنه من أن لا يبقى رهينة للبرلمان في مجال التشريع لتنفيذ سياسته، وزيادة نفوذه في البرلمان.
- جاء التعديل الدستوري 2020 ليجسد رقابة المحكمة الدستورية بحيث ألزم رئيس الجمهورية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية الأوامر المتخذة وكذا جعل مصيرها بيد البرلمان، وهو مكسبا لدولة القانون وحماية فعالة للحقوق والحرقات إذ تشكل هذه القيود ضمانا للبرلمان لحماية اختصاصه التشريعي، إلا أنها لا تزال في أغلبها غير فعالة لدرجة تجعل لجوء الرئيس إليها في حالات مستعجلة تستدعي تدخله بوضعها فعلا.
- ضف إلى ذلك المركز القانوني الحالي للبرلمان لا يسمح بممارسة الرقابة بشكل مباشر لأن الدستور يتكلم عن الموافقة لا المصادقة وهو لا يملك سلطة تقديرية في ذلك ولا يحق له النظر في الموضوع أو التعديل، مما يجعلنا نقول بأنها مجرد رقابة شكلية ومحدودة يتدخل بصفته هيئة رقابية للتأكد من صحة شكل الأمر فقط، وخاصة بسبب غموض أحكام هذه الآلية وعدم وضوح إرادة المؤسس في تكييف العمل إن كان رقابيا أم استشاريا، وبذلك لا يسمح للبرلمان بفرض رقابته لأن الرئيس هو من يملك الاجراء الرقابي إذ يمكنه عدم عرض الأمر على البرلمان إن كان يريد تفتادي إلغاءه، والدستور لم يقرر جزاء على عدم عرض الرئيس الأوامر على البرلمان كأن تفقد قوتها القانونية واكتفى فقط بأنها تعتبر لاغية، كما أنه لم يبين حالة الأوامر

التي لم تعرض على البرلمان أو حالات عجز البرلمان عن البت بشأنها كحالة خلاف بين الغرفتين.

- أما في حالة الظروف الاستثنائية لم ينص الدستور صراحة على أي دور رقابي للبرلمان، إلا اجتماعه بقوة القانون وضرورة موافقته بغرفتيه المجتمعين معا.

ولتجاوز هذه الثغرات نقدم مجموعة من الاقتراحات منها:-تعديل الفقرة الثانية من المادة 142 من الدستور للتفصيل في مسألة رقابة المطابقة بخصوص الأوامر التي تتضمن قوانين عضوية ورقابة الدستورية بخصوص الأوامر التي تتضمن قوانين عادية، وايضا تحديد المسائل العاجلة المنصوص عليها في ذات المادة واعتماد هيئة مختصة بمراقبة مدى إلزامية التدخل العاجل لرئيس الجمهورية بإصدار تلك الأوامر من عدمه وحصرياً أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية في التشريعات التي تتعلق بالحالة الاستثنائية فقط، أما باقي النصوص فيشرع فيها البرلمان بما أنه يجتمع وجوباً خلال هذه الحالة مع ضرورة تحديد مصير الأوامر التي لم يعرضها الرئيس على البرلمان لتلغى.

- منح البرلمان حق مناقشة الأوامر المتخذة في غيابه من قبل رئيس الجمهورية باعتبار أن المناقشة هي التي تثبت صحة التصرف من عدمه، مع منحه إمكانية إدخال التعديلات عليها أثناء المناقشة إذا قرر الاحتفاظ بها.

- على المؤسس النص في المادة 151 من الدستور على الأسباب التي يلجأ من خلالها رئيس الجمهورية إلى حل المجلس الشعبي الوطني على سبيل الحصر، فغياب المجلس لمدة طويلة تمنح الفرصة لرئيس الجمهورية بالهيمنة والتشريع لوحده.

- ضرورة تفعيل رئيس الجمهورية لدعوة البرلمان لعقد دورات غير عادية أثناء العطلة البرلمانية للتشريع في المسائل العاجلة، وعليه يجب على المؤسس سحب حالة اللجوء إلى التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية والاكتفاء بحالة شغور المجلس الشعبي، وبذلك نكون قد حافظنا على سيادة البرلمان في إعداد القوانين والتصويت عليها.

- تعديل المادة 198 من الدستور وإضافة "كلمة" وآراء المحكمة الدستورية "إلى عبارة" تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة، حتى تكون ملزمة مثلها مثل القرارات، والتأكيد على إلزامية الرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية بشأن الأوامر التي يتخذها الرئيس خلال الحالة الاستثنائية.



الهوامش والمراجع:

- (1) - أحسن غربي: "التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، المجلة الشاملة للحقوق، سبتمبر 2021، ص 67.
- (2) - سعاد بن سرية: مركز رئيس الجمهورية في النظام الجزائري بعد التعديل الدستوري 2008، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، رسالة ماجستير، 2010/2009، ص 142.
- (3) - انظر المادة 138 من التعديل الدستوري 2020.
- (4) - لوشن دلال: الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012/2011، ص 157.
- (5) - وليد شريط: السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 286.
- (6) - انظر المادة 133 من التعديل الدستوري 2020.
- (7) - أحسن غربي: المرجع السابق، ص 70.
- (8) - مفتاح مخطارية، بوجانة محمد: "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري 2020"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 6، العدد 3، سبتمبر 2021، ص 253.
- (9) - راجحي أحسن: النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 72.
- (10) - دلال لوشن: المرجع السابق، ص 172.
- (11) - مراد بدران: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، مجلة المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، المجلد 10، العدد الثاني، 2000، ص 16.
- (12) - أحسن غربي: المرجع السابق، ص 76.
- (13) - القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر، رقم 50، مؤرخة في 28 غشت 2016.
- (14) - Jean Lamarque: L'égalité Constitutionnelle et Contrôle juridictionnel des actes prise vertu de l'article 16; S.J.N: 1711,1962, p158
- (15) - وجدي ثابت غبريال: السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، القاهرة، 1988، ص 100.
- (16) - Michelle Voisset: l'article 16 de la constitution du 4 octobre 1958, paris, 1969; p, 32.
- (17) - أحسن غربي: المرجع السابق، ص 78.
- (18) - راجحي أحسن: المرجع السابق، ص 73.

- (19) - انظر المادة 118/3 من التعديل الدستوري 2020.
- (20) - انظر القانون العضوي رقم 12/16 المذكور اعلاه.
- (21) - عقيلة خرباشي: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري 1996، دار الخلدونية، الجزائر، ص 56.
- (22) - هاملي محمد: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 31.
- (23) - غريبي فاطمة الزهراء: المرجع السابق، ص 277.
- (24) - أحمد بزيان: "أخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 7، العدد 02، 2021، ص 210.