



قسم الحقوق

الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. معيزة عيسى

إعداد الطالب :
- جيلاني بولنوار
-

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. جمال عبد الكريم
-د/أ. معيزة عيسى
-د/أ. بن الأخضر محمد

الموسم الجامعي 2021/2020

يقول العماد الأصفهاني :

« إِنِّي رَأَيْتُ أَنَّهُ مَا كَتَبَ أَحَدُهُمْ فِي

يَوْمِهِ كِتَابًا إِلَّا قَالَ فِي غَدِهِ لَوْ

غَيْرَ هَذَا لَكَانَ أَحْسَنَ، وَلَوْ زِيدَ ذَلِكَ

لَكَانَ يُسْتَحْسَنُ، وَلَوْ قُدِمَ هَذَا لَكَانَ أَفْضَلَ،

وَلَوْ تُرِكَ ذَلِكَ لَكَانَ أَجْمَلُ،

وَهَذَا مِنْ أَعْظَمِ الْعِبَرِ، وَهُوَ دَلِيلٌ

عَلَى اسْتِيْلَاءِ النَّقْصِ عَلَى جُمْلَةِ الْبَشَرِ ».»

أهداء

إلى من قال الله تبارك وتعالى فيهما :

{ وَأَخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيْتَنِي صَغِيرًا }
{سورة الإسراء الآية 24}

إلى من كابد في الحيات ورحل قبل أن يرى ثمرة زرعه

أبي رحمه الله " المجاهد رضا جيلاني "

إلى أعظم ذخيرة لي أُمي الغالية .

إلى كل العائلة صغيرا وكبيرا .

إلى كل أصدقائي وزملائي .

إليهم جميعا أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

شكر وحمد

عن أبي هريرة رضي الله عنه أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: " لَا يَشْكُرُ
اللَّهُ مَنْ لَمْ يَشْكُرْ النَّاسَ "

رواه أحمد وأبو داود والبخاري

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب
ووفقتنا على انجاز هذا العمل .

ثم جزيل الشكر والاحترام للبروفيسور المشرف " عيسى معيزة " الذي لم يبخل
علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة، وعطائه السخي، سائلين المولى عز وجل
أن يحفظه ويسدد خطاه، وأن يتفضل عليه بالخير أينما كان .
كما لا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر وفائق التقدير والاحترام إلى كل أساتذة
كلية الحقوق بجامعة الجلفة .

شكرا لكم جميعا

مقدمة

مقدمة :

يتطلب قيام أي دولة وجود ثلاثة أركان وهي، إقليم، وشعب يستقر عليه وسلطة هذه الأخيرة التي لم تكن في بدايتها مقسمة بين هيئات معينة، وإنما كانت بيد شخص واحد ألا وهو الحاكم ونظرا لما ترتب عن أحادية السلطة من استبداد، وما شهدته الشعوب من تطور سياسي، حيث رأت أن أعمال الدولة ليست كلها من طبيعة واحدة، وإنما هي ذات طبيعة مختلفة قامت على إثر ذلك عدة حروب وثورات للتخلص من هذا الوضع، وهو ما تحقق بعد نضال كبير حيث تم فصل السلطة عن شخص الحاكم، ومنه ظهرت في الدولة ثلاثة سلطات، تشريعية، تنفيذية وقضائية.

وحفاظا على هذا المكسب قامت مختلف الدول من خلال دساتيرها على تحديد اختصاصات كل سلطة، خاصة اختصاصات السلطتين التشريعية و التنفيذية حيث قامت بتحديد المجال الذي يخوض فيه كل من القانون و التنظيم والتمييز بينهما، وتحديد الهيئات التي تقوم بهما.

وتعود الغاية من تركيز الدول على تحديد اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، لكونهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة والحكم في المجتمع و انطلق تحديد اختصاصات السلطتين في البداية، من إعطاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين إلا أنه و مع مرور الزمن قد شهدت كلا السلطتين تغير وتطور. فقد تطورت وظيفة السلطة التنفيذية، فلم تعد تقتصر على مهمة تنفيذ القوانين، بل لها كذلك حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع، وذلك عن طريق إصدارها لما يعرف بالتنظيمات المستقلة والتي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية طبقا للمادتين 141 فقرة 01 ، و 91 فقرة 06 من دستور 2020 .

كما تغيرت طبيعة العلاقة التي كانت تربط السلطتين، فبعد أن كان هناك انفصال مطلق بينهما، أصبح من الضروري إقامة علاقة اتصال بينهما، وهذا راجع لعدة مبررات وأسباب فضمن

عدم تجزئة السيادة الشعبية وعدم فقدان السير المنتظم والمطرود للمؤسسات السياسية، أمر يقتضي إقامة علاقة بين السلطتين.

كما أن السبب التاريخي والمتمثل في عجز الجهاز التشريعي عن الوفاء بمهمته التشريعية وذلك لتطور وظيفة الدولة ولاشتداد حدة الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبطء هذا الجهاز في إيجاد الحلول الفعالة والسريعة للمشاكل القائمة، أمر أدى بالسماح للسلطة التنفيذية التدخل في المجالات التي تشترع فيها السلطة التشريعية وذلك لقدرة هذه السلطة على إيجاد الحلول السريعة والفعالة لدفع الأزمات التي تمر بها الدولة ومن هذا المنطلق، فإن القول بانفصال البرلمان بما له من اختصاص، يبقى غير وارد من الناحيتين النظرية والعملية ومن ثم فالكلام على استقلال وليس الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، يصبح غير مؤسس على قرينة من الصحة إلا أنه قد اختلف تأثر الدول بالأخذ بهذه المبررات والأسباب، فهناك دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي تتبع النظام الرئاسي، من رأت أن ميرر عدم تجزئة السيادة الشعبية هو المبرر الوحيد لإقامة علاقة اتصال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وهو ما نتج عنه أن نطاق هذه العلاقة يقتصر على التعاون دون التداخل بين السلطتين بحيث أن السلطة التنفيذية تشترك مع السلطة التشريعية في وضع القوانين، وذلك من خلال التوقيع وإصدار القوانين، دون أن يتعدى ذلك إلا أن تشترع الأولى في المجالات التي تشترع فيها الثانية .

01 - أهمية الدراسة :

يعتبر رئيس الجمهورية اهم الركائز التي تقوم عليها الهيئة التنفيذية خاصة وتقوم عليه الدولة بصفة خاصة كذلك مبدأ الفصل بين السلطات من أهم المبادئ التي تقوم عليها الأنظمة السياسية، ومن خصائص الدولة القانونية حيث عولج هذا المبدأ في العهد اليوناني على يد الفيلسوف أرسطو و أفلاطون وجون لوك وظهرت ملامحه أكثر على يد الفيلسوف مونتيسكو في كتابه الشهير روح القوانين حيث أكد على الفصل بين السلطات الثلاثة في الدولة .

02 - أسباب اختيار الموضوع :

إن الأسباب التي دفعتني لاختيار هذا الموضوع راجعة بالأساس إلى:

أسباب ذاتية: تتمحور أساسا في:

- التعرف على أهمية دور رئيس الجمهورية في النظام الجزائري في المجال التشريعي .
- التعرف على أهم الضمانات التي اخذ بها المشرع الجزائري لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تداخل السلطات فيما بينها.
- التعرف أكثر على علاقة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية باعتبار أن التشريع اختصاصها الأصيل .

أسباب موضوعية : وترجع بالأساس إلى :

- التعرف على أهم الضمانات التي اخذ بها المشرع الجزائري لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تداخل السلطات فيما بينها.
- ضرورة حماية مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تغول سلطة على أخرى والتحول الى نظام دكتاتوري .

03 - الدراسات السابقة :

في حقيقة الأمر أن دراسة هذا الموضوع تتمحور أساسا، حول التعرف على النقاط السلبية والنقاط الايجابية في العلاقة بين رئيس الجمهورية والسلطات الأخرى ، ويعتبر هذا الموضوع القديم الجديد، في نفس الوقت كونه من المواضيع التي تخضع وتتأثر بالقوانين الجديدة مثل التعديلات الدستورية و قانون الانتخابات ومن الدراسات السابقة :

- دراسة بشير بن مالك، لنيل رسالة ماجستير في العلوم القانونية (الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996)، كلية الحقوق بجامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998/1999.

- دراسة فاطمة الزهراء رضاني، لنيل رسالة ماجستير في العلوم القانونية (مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر) كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2005/2004.

04 - الصعوبات :

- من بين الصعوبات التي واجهتنا في دراستنا لهذا الموضوع هي :
- ضيق الوقت الممنوح للتحضير الجيد للمذكرة .
- الافتقار للكتابات الجديدة التي تضيف لنا الشرح الجيد والصحيح للنصوص القانونية.
- غموض النصوص القانونية وعدم وضوحها.

05 - الإشكالية :

وتتمثل في إشكالية رئيسية تتمحور في :

فيما تتمثل الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ؟

وتندرج تحتها مجموعة من الإشكاليات الفرعية وهي:

- فيما تتمثل الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ؟
- ما هي اختصاصات الأصيلة والاستثنائية لرئيس الجمهورية ؟
- ما هي الضوابط و القيود الدستورية الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته التشريعية؟
- هل هذه الضوابط و القيود الدستورية على ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته التشريعية كافية لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها ؟

06 - المنهج المتبع :

لمعالجة موضوع الدراسة اعتمدت أساسا على :

أ - المنهج التاريخي : إذ قمت بجمع النصوص القانونية والتنظيمية خاصة التعديل الدستوري لسنة 2020، التي تنظم صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي و المرتبطة بموضوع البحث مباشرة .

ب - المنهج التحليلي : محاولة تحليل النصوص القانونية تحليلا جيدا، ومعرفة مدى وضوحها من غموضها، والوصول إلى رؤية جيدة .

07 - خطة البحث :

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية والإشكاليات الفرعية اعتمدت على خطة ثنائية مقسمة إلى فصلين تسبقها مقدمة وأنهيتها بخاتمة كالتالي :

الفصل الأول : وسائل مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون.

المبحث الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية .

المبحث الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية.

الفصل الثاني : الاختصاصات التشريعية الأصلية لرئيس الجمهورية .

المبحث الأول : اختصاصات رئيس الجمهورية في تكوين القانون .

المبحث الثاني : اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية.

الفصل الأول :

وسائل مباشرة رئيس الجمهورية

لاختصاص السلطة التشريعية

في مجال صنع القانون

تمهيد :

لقد اخذ المؤسس الدستوري الجزائري في دساتيره المتعاقبة الى غاية التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 بالاتجاه العالمي، القاضي بتحويل رئيس الدولة سلطة صنع القانون، في حالة غياب السلطة التشريعية، وتعتبر الوسيلة التي أوجدها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لصنع القانون هي سلطة التشريع بأوامر، والتي يمارسها في ظرفين زمنيين مختلفين وهما :

في الظروف العادية، وفي الظروف الاستثنائية.

- المبحث الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية.
- المبحث الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية .

يلجأ رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطته في التشريع بأوامر في ظل ظروف توصف بأنها عادية¹، وذلك نظرا للاستقرار الذي تعيشه الدولة على مختلف الأجهزة، حيث لا تزال مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أي خطر يهددها، وتشريع رئيس الجمهورية بموجب أوامر في الظروف العادية لا يتم بصفة مطلقة، بل يتم في حالات محددة.

ومادام أن سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الظروف العادية، تتيح لرئيس الجمهورية سلطة صنع القانون في مكان السلطة التشريعية، فإن هذه الأخيرة تكون في حالة خاصة أثناء ممارسة هذه السلطة وهذا ما يتضح من خلال موقعها من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر وللتفصيل أكثر نعالج هذا المبحث في المطالب التالية:

- المطالب الأول: حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية.

- المطالب الثاني: القيود و الضوابط الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر.

المطلب الأول : حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية

لقد نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة، بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر، يشرع فيهما رئيس الجمهورية بموجب أوامر وهما سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي، وسلطة التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري الجديد 2020²، وسنتناول في هذا المطلب في فرعين : الفرع الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي .

¹ - سعيد بو الشعير ،القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الطبعة السادسة، الجزائر، 2004 .

² - المادة رقم : 142 من المرسوم رقم: 442/20 ، المؤرخ في: 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 82 ، بتاريخ : 30 ديسمبر 2020.

الفرع الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

تعود سلطة سن القوانين وإعدادها في النظام الدستوري الجزائري، للسلطة التشريعية حيث نصت المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020،¹ على ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كل غرفة من غرفتي البرلمان لهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

ويتفحص العديد من مواد الدستور الحالي خاصة المادتين 139 و 140 منه²، يظهر لنا بجلاء المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية، وإن كان شراح القانون في الجزائر قد اختلفوا حول هذا التحديد، هل هو وارد على سبيل الحصر؟ أم على سبيل المثال؟

إلا أنه ونظرا للغياب الذي قد تشهده السلطة التشريعية في بعض الفترات، فقد جعل المؤسس الدستوري سلطة صنع القانون أثناء هذا الغياب من اختصاص رئيس الجمهورية³.

ومن هنا سناول في هذا الفرع، أولا الأساس الدستوري للتشريع بأوامر المتخذة طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020، وثانيا إبراز الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

أولا : الأساس الدستوري للتشريع بأوامر المتخذة طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة⁴، التي يمكن بواسطتها رئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن تم التشريع في المجالات التي تختص بها أصلا السلطة

¹ - المادة رقم : 114 من المرسوم الرئاسي رقم : 442/20 ، المتعلق التعديل الدستوري .

² - المادة رقم : 139 و 140 من المرسوم الرئاسي رقم : 442/20 ، المتعلق التعديل الدستوري .

³ - بشير بن مالك ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر، رسالة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم

السياسية جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998/1999 ص48

⁴ - سعيد بو الشعير ، المرجع السابق ، ص215.

التشريعية، حيث تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على ما يلي : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني..."
وتعتبر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 هي المرجع الأساسي للتشريع بأوامر حيث نصت على " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة .
يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل المحكمة الدستورية في اجل أقصاه عشرة (10) أيام ..."
ثانيا : الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2020.

لا يستطيع أحد أن ينكر تمتع الأوامر التشريعية بقوة القوانين، وذلك لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم، أو تأتي بقانون جديد، خاصة وان رئيس الجمهورية يتخل في صلاحيات السلطة التشريعية ومن ثم فقد نص المشرع الجزائري في المادة 142 الفقرة الثانية على أن يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا بشأن دستورية الأوامر وبالتالي تخضع للرقابة الإجبارية .
كذلك نص المشرع في المادة 198¹ في الفقرة الثالثة على انه : " إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم فان هذا النص يفقد أثره من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية... "

الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي .

لقد كانت السلطة المالية فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي ، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليه²، وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في الدساتير

¹ - المادة رقم : 198 من المرسوم الرئاسي رقم : 442/20 ، المتعلق التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - سعيد بو الشعير ، المرجع السابق ، ص 223.

الجزائرية 1976¹-1989² - 1996 والتعديلات المتعاقبة 2016 الى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 ، حيث نصت المادة 146 منه على أنه " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه... " إلا أن التطور الذي تمر به الدولة هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر²، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان المادة 146 الفقرة الثانية، وبناء على ذلك، سنتعرض أولا لسبب التشريع بأوامر في المجال المالي، وثانيا لخصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي.

أولا : سبب التشريع بأوامر في المجال المالي.

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75يوما، وهذا ما تضمنته المادة 146 من الدستور حيث نصت على ما يلي " وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.. " فالمقصود بعبارة " في الأجل المحدد سابقا " الواردة في المادة السابقة، هي مهلة 75 يوما التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية.

كما نصت المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على انه : " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات التالية : الفقرة : 07 - يوقع المراسيم الرئاسية " .

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا³، وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسيها الميزانية في الدولة.

¹ - الجريدة الرسمية رقم 94 لسنة 1976

² - الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 1989.

³ - بشير بن مالك ، المرجع السابق ، ص 50.

وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها 75 يوما تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة.

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاءا أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا، وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسيها الميزانية في الدولة، فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد، ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة¹، كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك².

وقد نصت المادة 44 من القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 25/12/2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على المدة التي تصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المخصصة لمصادقة للمجلس الشعبي الوطني عليها هي 47 يوما، تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس الشعبي الوطني ويرسل إلى مجلس الأمة .

فبعد أن تعد الحكومة مشروع قانون المالية، تقوم بإيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك في كل دورة خريفية للبرلمان، ثم تقوم اللجنة المكلفة بالمالية في المجلس بالاستماع إلى العرض الذي يقدمه كل وزير عن الاعتمادات المالية المخصصة للقطاع الذي يشرف عليه، ثم تعد هذه اللجنة تقرير عن مشروع الميزانية وتقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية دار هومة، الجزائر، 2005.

² - بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 179.

المجلس لكي يطلعوا عليه ثم بعد ذلك يقوم وزير المالية وفي جلسة علنية بالمجلس بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

وبعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة فمرحلة التصويت على القانون، فكل هذه الإجراءات يجب أن لا تتجاوز مدة 47 يوما، فإن استغرقت الإجراءات أكثر من هذه المهلة، اعتبر أن المجلس الشعبي الوطني لم يصوت على مشروع قانون المالية، أما بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي 20 يوما تحسب ابتداء من نهاية مهلة 47 يوما المخصصة للغرفة الأولى لكي تصوت على مشروع القانون، وإن كانت المادة 44 من القانون العضوي سالف الذكر لم تأت بحل في حالة إذا لم ينتهي المجلس الشعبي الوطني من مناقشة المشروع المالي في المهلة المقررة فهل يجوز لمجلس الأمة أن يناقشه بمجرد انقضاء المدة المحددة قانونا¹ ؟

وإذا ثار خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تكون لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف، والمهلة المحددة للبحث في الخلاف والفصل فيه هي 15 أيام، حسب المادة 145 من التعديل الدستوري الجديد 2020.

وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية من خلال الفرضيتين التاليتين:

- 1- فقد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.
- 2- وقد تتحقق عدم المصادقة، في حالة ما إذا مضت مهلة 15 يوما دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي حسب نص المادة 145 وصلاحيات الحكومة في طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لحلف الخلاف القائم بين المجلسين في أجل 15 يوما ، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية ، كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر .

¹ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 198.

ثانياً: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي.

تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص، تميزها عن غيرها من الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، وهذه الخصائص هي كالتالي:

1- أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، هي سلطة مقيدة شكلاً وموضوعاً وأداة¹.

فمن الناحية الشكلية، فرئيس الجمهورية يستطيع أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات أو أشكال دستورية، فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى.

أما من الناحية الموضوعية، فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية ولا تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى، فلا يستطيع رئيس الجمهورية في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون عادي، أن يقوم بإصداره².

وهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة، لأن الدستور يحدد الصورة التي يفرغ فيها عمل رئيس الجمهورية وهي الأمر.

2- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص دستوري صريح وهو نص المادة 146 منه، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.

3- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع، بمرور 75 يوماً التي يمنحها لها الدستور للمصادقة على قانون المالية³.

¹ - بشير بن مالك ، المرجع السابق، ص 190.

² - سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 289.

³ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 192.

إضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية، وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹.

04- إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 94 من الدستور التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث تنص الفقرة 03 من هذه المادة على أنه " :لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوماً.

6- ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في 75 يوماً، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه وهذا يرجع لخطورة الآثار التي تتجم عن عدم تواجده قانون المالية، لكون ذلك يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى الشلل الكلي للدولة²، وإن كان المؤسس الدستوري لم ينص على الحل في حالة عدم إصدار رئيس الجمهورية لمشروع قانون المالية بعد عدم مصادقة البرلمان عليه ضمن الآجال المقررة قانوناً، بل لم ينص حتى على الأجل الذي يجيب فيه على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الحكومة المتضمن قانون المالية.

07- كما يرى بعض شراح القانون، أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانه لدى الغرفة الثانية.

¹ - المادة رقم : 44 من القانون العضوي رقم : 12/16، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 190

المطلب الثاني : القيود و الضوابط الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة، التي يمكن بواسطتها رئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن ثم التشريع في المجالات التي تختص بها السلطة التشريعية اختصاصا أصيلا.

وحتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية، أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود، من خلال ما تنص عليه مواد التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث نجد أن هذه السلطة مقيدة من الناحية الزمنية والموضوعية والشكلية.

1- من الناحية الزمنية:

نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر، وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان.¹

أ- شغور المجلس الشعبي الوطني :

يكون هذا الأخير في حالة شغور في الحالات التالية:

- حل المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية مسبقة ... "
- عند رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية يحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا حسب المادة 106-107-108 على التوالي .

- إحالة المادة 111 الفقرة 7 حيث نصت على " يمكن لرئيس الجمهورية قبل قبول الاستقالة اللجوء إلى المادة 151.... " بعد القيام باستشارة الهيئات الدستورية² .

ب- خلال العطلة البرلمانية : فحسب نص المادة 138 من التعديل الدستوري نجد أن البرلمان يجتمع في دورة واحدة مدتها 10 أشهر، رغم أن المشرع الجزائري يسعى إلى تقليص تدخل رئيس

¹ - سعيد بو الشعير ،النظام السياسي في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، دار الهدى، الطبعة الثانية ، الجزائر، 1993.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 205.

الجمهورية في التشريع بالأوامر، إلا أنه في هذه المدة وهي شهرين يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر خلال هذه العطلة.

وهنا تثار إشكالية قانونية، وهي هل تأجيل انعقاد البرلمان يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان، وذلك كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في ديسمبر من سنة 1998، لما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه؟

فقد ذهب الفقه في مصر إلى عدم اعتبار تأجيل انعقاد البرلمان كحالة من حالات بين أدوار الانعقاد، وذلك لأن التأجيل يقطع دورة البرلمان دون أن ينهيها، ومن ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في هذه الحالة¹.

وفي غياب موقف الفقه في الجزائر من هذه المسألة، يبقى رأي الفقه المصري هو الأصح للتطبيق وذلك لأنه يتماشى مع ما تنص عليه المادة 142 سالف الذكر، التي تنص على أن التشريع بأوامر يتم فقط خلال العطلة البرلمانية.

وبالتالي وجوب انتهاء مدة دورة البرلمان وليس تأجيلها كما أن موقف الفقه المصري يحمي اختصاص السلطة التشريعية في إعداد القانون، فلو سمح للرئيس التشريع بأوامر بعد تأجيل انعقاد البرلمان².

من خلال هذا يتبين لنا أنه سيؤدي إلى توسيع النطاق الزمني لممارسة هذه السلطة، وهو ما يؤدي إلى تجريد السلطة التشريعية من اختصاصها في صنع القانون، باعتبار التشريع من الصلاحيات الأصلية لها.

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004/2005 ص 15.

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 256.

2- من الناحية الموضوعية:

نص المشرع الجزائري في المادة 142 الفقرة الثانية على أن " يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا بشأن دستورية الأوامر..".

و نص المشرع في المادة 198 في الفقرة الثالثة على انه : " إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم فإن هذا النص يفقد أثره من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية... " وبالتالي تخضع للرقابة الوجوبية.

كما يشترط بعض الفقهاء في مصر ضرورة احترام لوائح التفويض والضرورة أحكام الدستور وهذا الشرط يمكن أن يطبق على الأوامر التشريعية في الجزائر، ومن ثم لا بد على هذه الأوامر أن لا تخالف الدستور، فما دام لها قوة القانون، فتستطيع تعديل أو إلغاء القانون القائم أو التدخل في مجاله، فإن هذا القانون نفسه أقل قوة من الدستور، ويجب أن يخضع لأحكامه وهذا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين¹.

كما يشترط بعض الفقهاء في مصر ضرورة احترام لوائح التفويض والضرورة أحكام الدستور وهذا الشرط يمكن أن يطبق على الأوامر التشريعية في الجزائر، ومن ثم لا بد على هذه الأوامر أن لا تخالف الدستور، فما دام لها قوة القانون، فتستطيع تعديل أو إلغاء القانون القائم أو التدخل في مجاله².

كذلك نجد أن سلطة التشريع بأوامر تنصب فقط على المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية (139-140)، فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر ما لا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في نطاق اختصاصه التنظيمي الذي يمارسه بمقتضى الفقرة 01 من المادة 143 من الدستور ويعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقتضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية³.

¹ - سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 150.

² - ماجد راغب الحلو ،النظام السياسي والقانون الدستوري ، منشأة المعارف الإسكندرية،2000، ص 670 .

³ - سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 160.

3- من الناحية الشكلية:

لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية :

- الأوامر تكون في مسائل عاجلة.
- الأخذ برأي مجلس الدولة.
- يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.
- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان كذلك الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء.
- وتعود الحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقاً للمادة 143 التي تنص على ما يلي : " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين " إضافة إلى كون رئيس الحكومة يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين، طبقاً لما تنص عليه الفقرة 02 المادة 141¹.

¹ - المادة رقم : 141 من المرسوم الرئاسي رقم : 442/20 ، المتعلق التعديل الدستوري لسنة 2020.

المبحث الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، بل أتاح له كذلك ممارسة هذه السلطة في الحالة الاستثنائية¹، التي تعتبر إحدى أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وذلك نظرا للخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية، ومن ثم كان لابد علينا أن نتعرض أولا الإطار الدستوري للحالة الاستثنائية ثم بعد ذلك ستنم دراسة شروط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

المطلب الأول : الإطار الدستوري للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

لم يختلف كثيرا منهج المؤسس الدستوري الجزائري في تنظيمه للحالة الاستثنائية، عن منهج المؤسس الدستوري الفرنسي أو المصري، وذلك من خلال وضعه للهدف أو الغاية منها كذلك لشروط قيامها وإجراءات تقريرها، كونها تشكل احد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وكذلك لآثار الخطيرة التي تترتب عليها على مختلف الأصعدة خاصة على حقوق الأفراد وبالتالي المشرع الجزائري نص في المادة 142 الفقرة الخامسة على التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية وكذلك نص عليها في المادة 298² من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفرع الأول : التنظيم القانوني للحالة الاستثنائية

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية حيث نصت المادة على : " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما ... " .

وبالتالي تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجب المحافظة على استقلال الأمة وسلامة والمؤسسات الدستورية في الجزائر ويشترط في الحالة الاستثنائية شروط أولا الخطر الداهم وثانيا إصابة الخطر لإحدى المؤسسات الدستورية .

1 - مراد بدران ، المرجع السابق، ص 182.

2 - المادة رقم : 98 من المرسوم الرئاسي رقم : 442/20 ، المتعلق التعديل الدستوري لسنة 2020.

أولاً: الخطر الدايم.

لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن قيام الحالة الاستثنائية ضرورة تواجد خطر، وهذا ما يتضح من الفقرة 01 من المادة 98، والخطر في المعنى القانوني يقصد به كل حالة واقعية تنتج بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهدها إما بالانتقاص أو الزوال ويشترط الفقه، في الخطر المؤدي لقيام الحالة الاستثنائية ضرورة توافر وصفين وهما: أن يكون جسيماً و أن يكون حالاً والخطر في المعنى القانوني، يقصد به كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهدها إما بالانتقاص أو الزوال ويشترط الفقه¹، في الخطر المؤدي لقيام الحالة الاستثنائية ضرورة توافر وصفين وهما: أن يكون جسيماً و أن يكون حالاً.

فإذا أتينا إلى الوصف الأول للخطر والمتمثل في الجسامة، لوجدنا أن المادة 93 من الدستور لم تنص على مثل هذا الوصف، و إنما ذكرت في فقراتها الأولى عبارة "الخطر الدايم" وهو ما يطرح الإشكال التالي: هل بإمكان رئيس الجمهورية أن يقرر الحالة الاستثنائية مهما كان وصف الخطر أي سواء كان جسيماً أم لا ؟.

فإذا تمسكنا بظاهر النص، فإن ذلك سيؤدي بنا إلى القول بأن المؤسس الدستوري لا يشترط لقيام الحالة الاستثنائية أن يكون الخطر جسيماً، وإنما يستطيع الرئيس إعلان الحالة الاستثنائية، والتي تعد المادة 98 من الدستور الحالي إحدى تطبيقاتها مهما كان نوع الخطر غير أنه يشترط في الخطر أن يكون جسيماً حتى تقوم الحالة الاستثنائية²، وبالرغم من عدم وجود معيار مادي للجسامة، إلا أنه يمكن القول بأن الخطر الذي يؤدي إلى تطبيق المادة 98 من الدستور، يجب أن يكون خارجاً في طبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة للأخطار المعروفة التي يحكمها النظام القانوني العادي، أي من غير الممكن دفعه بالطريق العادي.

¹ - مراد بدران ، المرجع السابق، ص 195.

² - سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 289.

أما عن مدى توافر جسامه الخطر في الدستور المصري والفرنسي، فإننا نجد أن المؤسس الدستوري المصري كمنظيره الجزائري لم ينص على هذا الوصف في المادة 74 من دستور مصر لسنة 1971، وذلك بعكس المؤسس الدستوري الفرنسي الذي اشترط في الخطر أن يكون جسيما وليس بسيطا، وذلك في المادة 16 من دستور 1958.

أما في ما يخص الوصف الثاني للخطر، وهو ضرورة أن يكون حالا، ويقصد به أن تبلغ الأحداث والظروف حدا تؤدي معه حالا ومباشرة إلى المساس بالمصلحة، موضوع الحماية الدستورية، أي هناك واقع مادي لهذه الأحداث، أي بدأت فعلا وسرت في الزمن ولم تنته بعد وليس مجرد حالة محتملة مستقبلية¹.

وإذا بحثنا عن هذا الوصف للخطر في الدستور الجزائري، فإن صياغة المادة 98 من الدستور الحالي والمواد التي تقابلها في دساتير الجمهورية السابقة و التي تنظم الحالة الاستثنائية تبرز أن المؤسس الدستوري لم يأخذ الوصف، حيث نجده قد استعمل في المادة 98 من الدستور عبارة "خطر داهم" التي تعني أن الخطر وشيك الوقوع واستعمل كذلك عبارة "يوشك"، التي تدل على أن الخطر لم يقع بعد، وإنما هو قريب الوقوع و تحديد مدى إمكانية وقوع الخطر في المستقبل متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ويرى البعض أن المغزى من اشتراط المؤسس الدستوري ضرورة أن يكون الخطر وشيك الوقوع هو حتى يتخذ الرئيس احتياطات مسبقة قبل وقوع الخطر في المستقبل القريب، م رد ذلك أن الرئيس يعد بالأساس الساهر على وحدة الأمة وسلامة الوطن وحامي الدستور، ومن ثم فإن هذا الشرط لا يتحقق إذا كان الخطر قد وقع فعلا وانتهى وتم القضاء عليه فلم يعد قائما².

ولا يمكن كذلك لرئيس الجمهورية إعلان قيام الحالة الاستثنائية إذا كان الخطر محتمل الوقوع، وذلك تطبيقا للقواعد العامة لنظرية الظروف الاستثنائية والتي تعتبر الحالة الاستثنائية إحدى تطبيقاتها، حيث تشترط هذه القواعد العامة أن يكون الخطر حال وليس محتمل الوقوع³.

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 104/105.

² - بدران مراد، المرجع السابق، ص 210.

³ - سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 278.

ثانياً: إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستورياً.

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يأت بوصف للخطر الداعي لإعلان الحالة الاستثنائية إلا أنه حدد محله، وذلك باشتراطه أن يهدد إحدى المواضيع التالية وهي مؤسسات الدولة الدستورية أو سلامة ترابها أو استقلالها. وهذا التحديد لمحل الخطر هو وارد على سبيل الحصر، وليس المثال، بحيث ليس بإمكان رئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية، إذا لم يكن محل الخطر إحدى هذه الموضوعات¹.

ويستشف من الصياغة العربية للمادة 98 من التعديل الدستوري الحالي، أن الخطر لا بد أن يمس المؤسسات المنصوص عليها دستورياً فقط. وهذا ما يتضح من خلال عبارة "المؤسسات الدستورية" الواردة بالمادة 98 وبمفهوم المخالفة إذا مس الخطر غير هذه المؤسسات الدستورية، لا يمكن حينئذ لرئيس الجمهورية من أن يعلن الحالة الاستثنائية².

ثالثاً: عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر.

لم يشترط المؤسس الدستوري الجزائري هذا الشرط، إلا أنه يعتبر من المبادئ المسلم بها في نظرية الظروف الاستثنائية، والتي تعتبر المادة 98 إحدى تطبيقاتها، ذلك أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها فالحالة الاستثنائية تخول لرئيس الجمهورية من السلطات الواسعة والخطيرة، ما لم يمكن أن يتاح بتطبيق أي نص دستوري آخر، لذلك فلا يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية قيام خطر، بل لا بد من أن تكون الوسائل الدستورية الأخرى عاجزة عن دفعه.

الفرع الثاني : إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية.

إذا كانت المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها مهددة بخطر داهم و رأى رئيس الجمهورية عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر، فإنه لا يمكنه إعلان قيام الحالة الاستثنائية مباشرة وإنما أوجب عليه المؤسس الدستوري ضرورة إتباع إجراءات معينة حتى يمكنه القيام بذلك.

¹ - سعيد بوشعير، المرجع السابق ص 290.

² - ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص 150.

وفي هذا تنص الفقرة 2 من المادة 98 على أنه " ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمحكمة الدستورية و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء."

أولا :استشارة رئيسي غرفتي البرلمان .

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري في الفقرة 02 من المادة 98، على رئيس الجمهورية وجوب استشارة بعض الشخصيات والهيئات حتى يعلن الحالة الاستثنائية فالشخصيات التي يجب على رئيس الجمهورية استشارتها لصحة القرار المتضمن قيام الحالة الاستثنائية هي: رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والسبب من وراء اشتراط استشارة رئيسي غرفتي البرلمان يعود للدور الذي تلعبه السلطة التشريعية على المستوى الداخلي ، حيث هي صاحبة السيادة في صنع القانون وتمثيلهما للشعب¹.

ثانيا :الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية، لصحة قراره المتضمن إعلان الحالة الاستثنائية، ضرورة استماعه إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء²، ويبدو هنا أن المصطلح قد تغير فبعدان استعمل المؤسس الدستوري مصطلح " استشارة " بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان و المحكمة الدستورية ، نجده بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء قد غير المصطلح و استعمل مصطلح " الاستماع " فيرى البعض أن الفرق بين المصطلحين يكمن في النتيجة النهائية لكل منهما فالاستشارة هي تقديم الرأي، الذي يعني وجوب الوصول إلى اتفاق حول الموضوع المطروح للاستشارة، بمعنى قبول تقرير الحالة الاستثنائية أو رفضها أما الاستماع فلا يشترط فيه الاتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية أو رفض تقريرها³.

¹ - ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق، ص 160.

² - مراد بدران ، المرجع السابق، ص 177.

³ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق ص 301.

ثالثا: استشارة رئيس المحكمة الدستورية .

لقد تضمنت المادة 185 من التعديل الدستوري أن المحكمة الدستورية هيئة مستقلة تسهر على ضمان والسهر على احترام الدستور وبالتالي وجب على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المحكمة الدستورية، كذلك نصت المادة 98 في فقرتها الأخيرة على أن يعرض رئيس الجمهورية كل القرارات التي اتخذها أثناء هذه الفترة على المحكمة الدستورية بعد انتهاء هذه الحالة¹ .

المطلب الثاني : مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية .

بعد دراستنا للنظام القانوني للحالة الاستثنائية، وللقيود الدستورية الموضوعية على سلطة التشريع بأوامر في هذه الفترة، توصلنا إلى أن الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية تتميز عن نظيرتها المتخذة في الظروف العادية بميزتين أساسيتين، وهما اتخاذ هذه الأوامر في ظل انعقاد البرلمان، والطبيعة الاستثنائية لهذه الأوامر.

أولا :اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان.

تتميز الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية، بأنها تتخذ في غياب البرلمان، إما بسبب حله أو بسبب انتهاء دورته العادية، أما الأوامر التشريعية التي تصدر في الحالة الاستثنائية فهي تصدر في ظل تواجد وانعقاد البرلمان، حيث بمجرد تقرير الحالة الاستثنائية يجتمع البرلمان وجوبا، إذ تنص المادة 98 في الفقرة 04 منها على ما يلي: " ويجتمع البرلمان وجوبا"².

فالمقصود بانعقاد البرلمان بقوة القانون بعد تقرير الحالة الاستثنائية، هو أنه يجتمع دون حاجة إلى دعوته من قبل السلطة التنفيذية، كما هو الشأن بالنسبة للظروف العادية إذا كان في عطلا، وان كانت الصياغة العربية للفقرة 04 من المادة 98 لا تدل على ذلك صراحة، حيث ورد فيها عبارة "وجوبا"، التي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد.

¹ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق ص 305.

² - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1994 ص 125.

ثانيا: الطبيعة الاستثنائية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.

إن تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، بضرورة دفع هذه الأوامر للخطر الذي يهدد استقلال البلاد ومؤسستها الدستورية، ترتب عليه تميز هذه الأوامر بالطبيعة الاستثنائية.¹

بمعنى أن الأوامر التشريعية الصادرة أثناء الحالة الاستثنائية تسري فقط أثناء هذه الفترة، وبمجرد تقرير انتهاء الظرف الاستثنائي تسقط معه هذه الأوامر، وذلك لأنها صدرت أصلا من أجل تحقيق غاية معينة وهي دفع الخطر والمحافظة على استقلال البلاد ومؤسستها الدستورية فإذا حققت هذه الغاية وقرر رئيس الجمهورية إنهاء الحالة الاستثنائية بعد إتباعه للأشكال والإجراءات المتبعة لدى إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال²، فإن هذه الأوامر لم يعد داعي للعمل بها.

فنظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، يخول استثناءا لرئيس الجمهورية ممارسة إجراءات تدخل في اختصاص سلطة أخرى فبمجرد زوال هذه الظروف تسقط معها تلك الإجراءات، ويسقط معها كذلك الحق في ممارسة إجراءات تدخل في اختصاص سلطة أخرى. فهذا المجال الزمني المحدود لمثل هذا النوع من الأوامر التشريعية، هو تطبيق للقواعد العامة لنظرية الظروف الاستثنائية التي تعتبر الحالة الاستثنائية إحدى تطبيقاتها، حيث تقتضي هذه القواعد ضرورة سقوط كافة الإجراءات الاستثنائية والتي تعتبر الأوامر التشريعية إحدى صورها بمجرد زوال وانتهاء الظروف الاستثنائية، ويتم ذلك تلقائيا وبحكم الواقع.

كما يلاحظ على هذه الأوامر التشريعية، أنها لا تعرض على موافقة البرلمان بعد اتخاذها، حيث أن المادة 142 من الدستور قد نصت صراحة على أن الأوامر التي تخضع لرقابة البرلمان، هي الأوامر الصادرة بين دورتي البرلمان وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وليس الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية.

¹ - فوزي أوصديق ، المرجع السابق ص 135.

² - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم والنشر والتوزيع ، عنابة، 2002 ص 101.

كما قد اختلف شرح القانون في الجزائر حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر التشريعية أثناء سيراتها، فمنهم من اعتبر هذه الأوامر من أعمال السيادة¹، وهناك من إعتق² ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي، في وجوب التفريق بين ما يدخل في مجال التشريع، فإنها تعتبر تشريعات ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري وبين ما يدخل في المجال التنظيمي، فتعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

وهناك من فرق بين حالتين، فإذا كان الخطر الذي أدى إلى إعلان الحالة الاستثنائية قد أصاب البرلمان فإن هذه الأوامر يستحيل عرضها على البرلمان للموافقة عليها، لأن الخطر الذي أصابه يمنعه من القيام بعمله، وعليه تعتبر هذه الأوامر قرارات إدارية. أما إذا لم يصيب الخطر البرلمان، فإن هذا الأخير يجتمع ومن تم رئيس الجمهورية مخير بين أمرين، إما أن لا يعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان لأن النص الدستوري لم يلزمه بوجوب عرضها، وعندئذ تعتبر هذه الأوامر قرارات إدارية، وإما أن يعرض هذه الأوامر على البرلمان ليوافق عليها، فإذا وافق عليها تعتبر تشريعات من لحظة موافقته عليها ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وإذا لم يوافق عليها فتبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية³.

أما بالنسبة للطبيعة القانونية للقرارات الصادرة في مجال التشريع في فرنسا، فقد أيد غالبية الفقه ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي، من اعتبار هذه القرارات أعمال تشريعية، وذلك لأن الرئيس أثناء إصداره إليها قد حل محل المشرع وإن كان بعض الفقه من انتقد هذا التكييف باعتبار القرارات الصادرة في مجال التشريع هي من أكثر القرارات خطرا ومساسا بحقوق وحرية الأفراد، لذا كان من الأفضل اعتبارها قرارات إدارية لها قوة القانون فقط، حتى تخضع لرقابة القضاء الإداري⁴.

¹ - ثابت وجدي، المرجع السابق ص 278.

² - مراد بدران، المرجع السابق ص 275.

³ - مراد بدران، المرجع السابق ص 192.

⁴ - ثابت وجدي، المرجع السابق ص 410/408.

أما في مصر فالأغلبية من الفقه اعتبرت أن القرارات الصادرة في مجال التشريع هي أعمال تشريعية، وإن كان البعض قد اعتبرها مجرد قرارات إدارية لها قوة القانون¹، وبهذه الخاصية الأخيرة للأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية، نكون قد جننا لنهاية دراستنا لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، والتي بدراستها نكون قد تعرفنا على الوسائل التي تتيح لرئيس الجمهورية استثناء مباشرة اختصاص السلطة التشريعية في صنع القانون.

¹ - ثابت وجدي ، المرجع السابق ص 434.

الفصل الثاني :

الاختصاصات التشريعية

الأصيلة لرئيس الجمهورية

تمهيد :

يتمتع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى سلطته في صنع القانون التي يمارسها مكان السلطة التشريعية، باختصاصات تشريعية أصيلة، هذه الاختصاصات التي لا يمارسها مكان السلطة التشريعية وإنما يمارسها باعتباره صاحب السلطة الوحيد، المخولة له دستوريا للقيام بها، وإذا كانت سلطة رئيس الجمهورية في صنع القانون تتخذ صورة واحدة وهي سلطة التشريع بأوامر فإن الاختصاصات التشريعية الأصلية تتخذ صورتين أساسيتين سنحاول إبرازهما في مبحثين مستقلتين، حيث سنخصص الأول منهما لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون، والثاني لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية.

وعلى هذا الأساس ارتأينا إلى تقسيم الفصل الثاني إلى مبحثين :

المبحث الأول : اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون.

المبحث الثاني : اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية.

المبحث الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون.

تساهم السلطة التشريعية بنسبة كبيرة في تكوين القانون وذلك من خلال اقتراحها للقوانين ومناقشتها لمختلف مشاريع واقتراحات القوانين والمصادقة عليها، إلا أن هذه المساهمة الكبيرة للسلطة التشريعية، لم تمنع السلطة التنفيذية من المساهمة في تكوين القانون، وذلك من خلال مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، وكذلك من خلال ممارسة رئيس الجمهورية لبعض اختصاصاته التشريعية، ويدخل ضمن الاختصاصات التشريعية التي تتيح لرئيس الجمهورية المساهمة في تكوين القانون اختصاصين وهما، التصديق على المعاهدات و إصدار القوانين.

بناء على ما سبق نخصص هذا المبحث لدراسة دور رئيس الجمهورية في التصديق على

المعاهدات ، بالإضافة إلى إصدار القوانين.

لذاك نتناول في المطلب الأول : التصديق على المعاهدات.

ونعالج في المطلب الثاني: إصدار القوانين.

المطلب الأول : التصديق على المعاهدات.

لقد أتاح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إمكانية المساهمة في تكوين القانون وذلك من خلال منحه عدد من الاختصاصات التشريعية الأصلية، ويعتبر التصديق على المعاهدات الدولية إحدى أهم هذه الاختصاصات، وذلك لأنه يعكس بصورة حقيقية كيفية مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون، و دراسة اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات سوف لن تكون من ناحية تنظيميه في القانون الدولي العام، وإنما سنركز على التنظيم الدستوري لهذا الاختصاص.

وعليه سنتناول هذا المطلب في فرعين:

نعالج في الفرع الأول: مفهوم التصديق على المعاهدات في حين نخصص الفرع الثاني لدراسة : التصديق على المعاهدات.

الفرع الأول: مفهوم التصديق على المعاهدات

تنشأ الدولة الجزائرية وكأية دولة لها سيادة علاقات دولية متنوعة مع أعضاء المجتمع الدولي والوسيلة القانونية لإنشاء هذه العلاقات هي إبرام المعاهدات الدولية¹، حيث يبدأ إبرامها بإجراء مفاوضات بين الدول وبعد ذلك يتم التوقيع عليها من قبل ممثل كل دول، ولكن حتى تكون هذه المعاهدات نافذة، لابد من القيام بإجراء لاحق من طبيعة وطنية أو داخلية وهو التصديق² الذي يقوم به رئيس الجمهورية.

ومن هنا فإن التصديق يشكل شرط أساسي في إبرام المعاهدات الدولية، وقد جعله هذا الأمر، أن يكون محل العديد من الدراسات التي كانت تنطلق من إبراز مفهومه، الذي يتكون أولاً من تعريف التصديق على المعاهدات، و ثانياً من أهمية التصديق على المعاهدات.

¹ - بوقفة ، المرجع السابق ، ص 358 عبد الله.

² - إبراهيم علي ، الوسيط في المعاهدات الدولية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية ، القاهرة 1997/1998، ص 249.

أولاً - تعريف التصديق على المعاهدات.

لم يأت المؤسس الدستوري الجزائري كغيره من المؤسسين الدستوريين بتعريف لاختصاص التصديق على المعاهدات، الأمر الذي دفع بفقهاء القانون العام إلي البحث عن تعريف لهذا الاختصاص، حيث عرفه الدكتور علي إبراهيم علي أنه: "إجراء قانوني طبقاً للأوضاع الدستورية الداخلية في كل دولة أو في كل منظمة، بمقتضاه تقوم السلطات العليا المتخصصة بإلزام الدولة والمنظمة على المستوى الدولي، بتأكيد التوقيع الذي وضعه ممثلها على نصوص مشروع المعاهدة، وبالتالي تلتزم الدولة أو المنظمة رسمياً بتطبيق المعاهدة وتنفيذها بحسب نية"¹ وعرفه الدكتور علي صادق أبو هيف بأنه: "قبول الالتزام بالمعاهدة رسمياً من السلطة التي تملك عقد المعاهدات عن الدولة"².

كما عرف الأستاذ كمال زغموم التصديق على أنه: " إجراء خاص تعلن الدولة به رسمياً قبولها الالتزام بالمعاهدة، و هو إجراء جوهري بدونه لا تنقيد الدولة أساساً بالمعاهدة التي وقعها ممثلها، فهذا الإجراء هو عبارة عن الإقرار الصادر عن السلطات الداخلية المختصة بالموافقة على المعاهدة، والذي يجعل الدولة ملزمة بها نهائياً"³.

ثانياً - أهمية التصديق على المعاهدات.

يكتمل مفهوم التصديق على المعاهدات بإبراز تعريفه وتمييزه عن ما يشابهه، بل لابد من التعرض لأهمية هذا الإجراء حتى يمكن التعرف أكثر على مفهومه، حيث تكمن أهمية التصديق على المعاهدات في أنه هو الإجراء الذي يجعل المعاهدة جزءاً من النظام القانوني للدولة، فبعد أن يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدة، تصبح هذه الأخيرة جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي "بمعنى أن التصديق يجعل المعاهدة بمثابة قانون ملزم للدولة وللأفراد على حد سواء" وهو بذلك إجراء ذو طبيعة تشريعية.

¹ - إبراهيم علي ، المرجع السابق، ص 254.

² - سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 471.

³ - كمال زغموم ، مصادر القانون الدولي، دار النشر والتوزيع ، عنابة 2002، ص 84.

فالتوقيع لا يؤدي إلى الالتزام بالمعاهدة حيث تكون في هذه الحالة مجرد مشروع يتوقف تنفيذه على تصديق رئيس الجمهورية عليه، وتعود الغاية من توقف نفاذ المعاهدة على تصديق رئيس الجمهورية، إلى إعطاء الفرصة لكل دولة لإعادة النظر في المعاهدة قبل أن تتقيد بها نهائياً فقد ترى الدولة فيما اتفق عليه منذ تعارضاً مع مصالحها أو انتقاصاً من حقوقها، أو قد تستجد ظروف تدعوها إلى العدول عن وجهة نظرها الأولى، وبدا تتحلل من المعاهدة وتصبح بالنسبة لها كأن لم تكن¹.

كما تتجلى الغاية من ذلك إلى أن المعاهدة كثيراً ما تتطلب تعديل القانون الوطني، وتسمح فترة الانتظار ما بين التوقيع و التصديق للدول بسن التشريعات أو الحصول على الموافقة البرلمانية اللازمة لتنفيذ المعاهدة قبل الإقدام على التصديق².

كما تكمن أهمية التصديق، في أنه هو الإجراء الذي يمكن السلطات العليا في الدولة من مراقبة مدى التزام مندوبها للصلاحيات الممنوحة له أثناء إجراءه للمفاوضات والتوقيع على المعاهدة. فإذا صادقت هذه السلطات، فهذا يعتبر قرينة على أن مندوبها التزم بالصلاحيات الممنوحة له ومن ثم فتصديقها يعتبر قبول لما صدر على ممثلها أثناء التفويض والتوقيع³.

الفرع الثاني: شروط التصديق على المعاهدات

يترتب على تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة نتائج هامة، تتجلى في أن الدولة تصبح رسمياً طرفاً في هذه المعاهدة وتصبح هذه الأخيرة جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي، فنظراً لهذه النتائج اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يصادق على المعاهدات شرطين وهما أولاً موافقة البرلمان عليها، وثانياً عدم مخالفة المعاهدة للدستور.

¹ - علي صادق ابو هيف ، المرجع السابق، ص 472.

² - سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 381.

³ - إبراهيم علي ، المرجع السابق، ص 257.

أولا - موافقة البرلمان على المعاهدة.

يكن يشترط المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 ضرورة موافقة البرلمان على المعاهدة، وإنما كان يشترط فقط استشارة رئيس المجلس الوطني آنذاك، حيث كانت المادة 42 منه تنص على ما يلي: " يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات و الاتفاقيات والمواثيق الدولية والمصادقة عليها والعمل على تنفيذها ¹ " و ابتداء من دستور 1976 نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط ضرورة موافقة البرلمان صراحة على المعاهدة حتى يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في التصديق عليها حيث كانت المادة 158 منه تنص على ما يلي: " تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني " .

وأبقى المؤسس الدستوري على هذا الشرط في المادة 122 من دستور 1989 ، و في المادة 131 منذ دستور 1996 ، التي نجدها تقضي بما يلي : " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة" كذلك التعديل الدستوري 2016. فما يستتج بمفهوم المخالفة من هذه المادة أنه، لا يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على الاتفاقيات الدولية ما لم يوافق عليها البرلمان صراحة. فعندما يرغب الرئيس في التصديق على معاهدة ما، لا بد أن يتم عرضها على البرلمان أولا ليتم معرفة موقفه اتجاهها ² .

ونصت المادة 102 من التعديل الدستوري على ما يلي : " يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم يلتزم رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة

¹ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 369.

² - سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 489.

بها يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقيات فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

ثانيا - عدم مخالفة المعاهدة للدستور .

لم يكتف المؤسس الدستوري بشرط موافقة البرلمان على المعاهدة حتى يتم التصديق عليها، وإنما اشترط شرط آخر يتمثل في ضرورة عدم مخالفة المعاهدة للدستور ويعود مدى تقدير مخالفة المعاهدة للدستور للمجلس الدستوري، وهذا طبقا لما تقضي به المادة 165 من التعديل الدستوري 2016 التي تنص على أنه " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين... " ويراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة المعاهدة للدستور قبل أن يتم التصديق عليها، وذلك لما للرقابة السابقة من نجاعة في الحفاظ على تدرج القواعد القانونية في الدولة¹.

كذلك نصت المادة 198 من التعديل الدستوري التي تنص على أنه : " إذا ارتأت المحكمة الدستورية عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها " و يعني بذلك أن رئيس الجمهورية حتى يصادق على اتفاق ما لا بد أن يكون هذا الأخير غير مخالف للدستور، وهذا تطبيقا لمبدأ سمو الدستور على القوانين فمادام الدستور يعتبر القانون الأساسي للدولة، فهو يوجد على رأس الهرم القانوني للدولة فلهذا يشترط في جميع النصوص القانونية الأخرى التي تأتي بعده بما فيها المعاهدات أن لا تخالفه².

ولا يشترط لكي يقضي المحكمة الدستورية بعدم دستورية اتفاق ما، أن تكون كل بنوده مخالفة للدستور، بل يكفي أن يكون أحد بنوده مخالف للدستور لكي يقضي بذلك وإذا حدث وأن صادق رئيس الجمهورية على الاتفاق رغم قضاء المحكمة الدستورية بعدم دستوريته فهذا يجعله تصديقا ناقصا، والذي كما رأيناه سابقا لا يؤدي إلى التزام الدولة بهذا الاتفاق، فالحل الوحيد الذي يكون أمام رئيس الجمهورية بعد صدور الرأي بعدم دستوريته أن يمتنع عن التصديق عليه .

¹ - عبد الله عبد الغني بسيوني ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر، 1995، ص 212.

² - سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 499.

المطلب الثاني : إصدار القوانين .

لا تقتصر مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون على اختصاصه في التصديق على المعاهدات بل يوجد اختصاص آخر يمكنه من ذلك أيضا، ألا وهو إصدار القوانين الذي نصت عليه المادة 149 من التعديل الدستوري فبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون ويوافق عليه يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وذلك لاعتباره السلطة المختصة دستوريا للقيام بذلك و نظرا لكثرة القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة، والتي تستدعي إصدار الرئيس لها، فيعتبر إصدار القوانين أكثر الاختصاصات التشريعية الأصلية التي يمارسها رئيس الجمهورية في الواقع وستكون النقطة الأولى التي سوف نتعرض لها في دراستنا لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين هي إبراز مفهوم هذا الاختصاص، وذلك في الفرع الأول أما الفرع الثاني فنخصه لدراسة القيمة القانونية لإصدار القوانين¹.

الفرع الأول: مفهوم إصدار القوانين .

تكتسي دراسة مفهوم إصدار القوانين الذي يتمتع به رئيس الجمهورية أهمية كبيرة وذلك لأنها تتضمن تعريف الفقه لهذا الاختصاص، كما تتضمن أيضا تمييز إصدار القوانين عن اختصاص آخر يليه من الناحية الزمنية ألا وهو نشر القوانين .وعليه سوف نتعرض في هذا الفرع، أولا لتعريف إصدار القوانين وثانيا لتمييز إصدار القوانين عن نشرها².

أولا - تعريف إصدار القوانين.

قام رجال الفقه بمختلف جنسياتهم بتعريف اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين فقد عرفه العميد الفرنسي دوجي بأنه : " ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين، ومن تم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه "

¹ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 489.

² - عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 202.

أما في مصر فقد عرف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب الإصدار بأنه : " عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى اعتراف بسلامة إجراءات إقرار القانون وبأنه أصبح نهائياً، كما يتضمن من ناحية ثانية أمر رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه " ¹.

أما الدكتور عبد الغني بسيوني فقد عرفه بأنه : " عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره وأنه أصبح قانوناً نهائياً، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية" ².

أما في الجزائر فقد عرف الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري إصدار القوانين بأنه: " ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار قانوناً ما قد اكتمل وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه لكونه قد أصبح قانوناً من قوانين الدولة " في حين أن الدكتور عبد الله بوقفه فقد اعتبر الإصدار " شهادة رئاسية مفادها، أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشياً مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد" ³.

فما يستنتج من هذه التعاريف الفقهية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، أنه على الرغم من وجود بعض الاختلاف بينها، إلا أنها تتصب جميعها على أن المقصود بإصدار القوانين هو الإعلان عن انتهاء البرلمان من سن القانون طبقاً للإجراءات المحددة دستورياً، كما أنه يعتبر إعلان عن موافقة رئيس الجمهورية على القانون الذي سنه البرلمان وذلك بتوقيعه عليه، ومن ثم يصبح هذا القانون واجب النفاذ.

فإصدار القوانين يعد إجراء تشريعي يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية أو أنه لم يقم بعرض النص على المحكمة الدستورية لتراقب مدى مطابقته للدستور ⁴.

1 - عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 204.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 205.

3 - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 100.

4 - عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 216.

فما يمكن من جهة أخرى استنتاجه من هذه التعريفات، إن إصدار القوانين يتضمن عنصرين وهما:

1- تسجيل موافقة البرلمان ورئيس الدولة على مشروعات القوانين أو تسجيل إقرار البرلمان ثانية لمشروعات القوانين المعترض عليها.

2- الأمر بتنفيذ القانون بعد أن اكتملت جميع مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة. وما يمكن قوله في الأخير حول تعريف إصدار القوانين أنه إجراء مهم يلي موافقة البرلمان على القانون بمقتضاه يعطي رئيس الجمهورية موافقته على النص التشريعي ويأمر بتنفيذه في إقليم الدولة.¹

ثانيا - تميز إصدار القوانين عن نشرها .

بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون فإنه يقوم بعد ذلك بإجراء آخر، ألا وهو نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد والهيئات، ويصبح حجة عليهم ويلتزمون بأحكامه.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على اختصاص الرئيس في نشر القوانين في 1996، 1989، 1996، والتعديل الدستوري 2020 حيث أن المادة 148 من هذا الأخير قد أشارت فقط على اختصاصه في إصدار القوانين، و ذلك بقولها " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

وبالرغم من عدم هذا التنصيص إلا أن الرئيس هو الذي ينشر القوانين، في حين أن دستور 1963 قد نص صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية في نشر القوانين حيث كانت المادة 49 منه تنص على ما يلي " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من قبل المجلس الوطني... "

¹ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 105.

فنظرا لأن النشر يأتي من الناحية الزمنية بعد الإصدار، فقد كان هناك اتجاه يرى بعدم التمييز بين الإجراءات، و قد انتشر هذا الاتجاه في ألمانيا بين أغلبية الفقه هناك وعلى رأسهم الفقيه " جي ماير " و أيد بعض الفقه الفرنسي والمصري هذا الاتجاه، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار والنشر اسمان مختلفان لشيء واحد ذلك أن الإصدار ما هو إلا إجراء من الإجراءات التي يهدف إلى المساهمة في نشر القوانين، ذلك أن الإصدار مجرد إعلان رسمي بوجود القانون، وليس له هدف سوى تعريف المواطنين والسلطات العامة بهذا القانون حتى تضعه في اعتبارها أثناء التنفيذ فحسب رأيهم أن الإصدار يدخل ضمن العمليات التي تهدف إلى نشر القوانين.¹

إلا أن هذا الرأي لم يلق تأييدا كبيرا من الفقه الذي ترى الأغلبية منه بوجود اختلاف بين الإصدار و النشر، حيث يرى الفقيه " مليرج " أن الإصدار إجراء قانوني خالص، فهو لا يتضمن فقط وضع توقيع رئيس الجمهورية على نص القانون، وإنما يتضمن إشهادا يترتب عليه آثار خاصة في حين أن النشر ليس بإجراء قانوني وإنما هو مجرد واقعة مادية تتمثل في نشر القانون في الجريدة الرسمية، و هو لا ينتج آثار قانونية.

ويرجع " مليرج " سبب عدم تمييز الرأي الأول بين الإصدار والنشر والخلط بينهما، لي كون أن الإصدار لا يحدث عادة في صورة علنية، بحيث أن المتفق عليه أن مرسوم الإصدار موجه أساسا للنشر الفوري كما يعود سبب الخلط كذلك إلى الفاصل الزمني البسيط الذي يفصل إصدار القانون عن نشره.²

¹ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 498.

² - عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 225.

وعليه فيجمع الفقه¹ على أن الإصدار يختلف عن النشر. فبينما يعد الإصدار عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة الغرض منه هو إثبات أن القانون قد أعد وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، كما يصدر أمر بتنفيذه، في حين أن النشر مجرد عمل مادي يستقل عن وجود القانون الغرض منه هو تمكين الكافة من العلم بوجود القانون.

وبتميز إصدار القوانين عن نشرها، نكون قد تعرفنا على مفهوم إصدار القوانين. إلا أن الدراسة الدقيقة لهذا الاختصاص لا تقتصر على إبراز مفهومه، بل لابد من معرفة قيمته القانونية كذلك.

الفرع الثاني: القيمة القانونية لإصدار القوانين.

لم يقتصر اختلاف الفقه حول تمييز إصدار القوانين عن نشرها، بل انتقل هذا الاختلاف وبأكثر حدة حول القيمة القانونية لهذا الاختصاص، والتي يقصد بها تحديد ما إذا كان الإصدار عمل مكمل للقانون، أم عمل منفذ له².

فنظرا لهذا الاختلاف الفقهي حول القيمة القانونية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ونظرا لأن المؤسس الدستوري الجزائري تميز في تنظيمه لهذا الاختصاص، سنتعرض أولا لموقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين، ثم نتعرض ثانيا للقيمة القانونية لإصدار القوانين في التعديل الدستوري لسنة 2020.

أولا - موقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين.

اختلف الفقه بشأن القيمة القانونية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين حيث ظهرت ثلاث اتجاهات فقهية، اتجاه يرى بأنه عمل مكمل للقانون، و اتجاه يرى بأنه عمل منفذ للقانون، ويرى اتجاه ثالث بأنه عمل من نوع خاص

¹ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 495.

² - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية الشكل و الإجراء، دار هومة، الجزائر، 1996، ص 100.

يرى أصحاب الاتجاه الأول بأن القانون لا يكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، وإنما يتعين إصداره من قبل رئيس الدولة لكي يعتبر مكتملاً فلكي يكون سن القانون تام، لا بد أن تكون لديه فاعلية ليكون ملزم، وهذا لن يتحقق إلا إذا تم إصداره.

وقد ظهر هذا الاتجاه في ألمانيا وأيده الكثير من الفقهاء هناك وعلى رأسهم "لابند" و "جنيليك" حيث يرى "لابند" أن الإصدار شرط ضروري لوجود إرادة المشرع (القانون)، هذه الإرادة التي يتوقف ظهورها في الخارج بصورة ملموسة ومحسوسة على الإصدار، فحسب رأيه يعتبر الإصدار بمثابة التعبير الخارجي للقانون، وذلك لأنه هو الذي يمنحه الوجود والحياة.

ثم انتقل هذا الاتجاه إلى فرنسا، حيث أيدته عدد من الفقهاء هناك وعلى رأسهم العميدين "دوجي" و "هوريو" وذلك رغم اختلاف النظام السياسي بين البلدين. حيث كانت ألمانيا ذات نظام ملكي بينما كانت فرنسا ذات نظام جمهوري.¹

و في هذا يرى العميد "دوجي" أن الإصدار عمل مكمل للقانون،² ومن ذلك القانون الذي لم يصدر رغم الم وافقه البرلمانية عليه يعتبر غير ملزم للإدارة والمواطن وعلى المحاكم عدم تطبيقه ولتدعيم رأيه جاء "دوجي" بمجموعة من الحجج، تتمثل في أن الإصدار يشكل شرطاً مباشراً للأفراد الذين سوف يطبق عليهم هذا القانون، لأن هذا الإجراء سوف ينشئ في مواجهة هؤلاء الأفراد مركز قانونياً معيناً، هذا المركز يتضمنه القانون المراد إصداره.

كما يعتبر الإصدار بالنسبة للموظفين العموميين وللقضاة شرط ضروري لانعقاد اختصاصهم في تطبيق القانون الجديد فالمحكمة التي تقوم بتطبيق قانون وافق عليه البرلمان دون أن يصدر تعرض حكمها هذا للإلغاء أمام المحكمة العليا.³

¹ - سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 499.

² - حسين مبروك ، المرجع السابق، ص 102.

³ - حسين مبروك ، المرجع السابق، ص 104.

أما إذا قام الموظف الإداري باتخاذ قرار يستند على القانون الجديد الذي وافق عليه البرلمان دون أن يصدر، فهذا القرار يعتبر متعارضاً مع القانون القديم، ومن تم فهذا القرار يعتبر غير مشروع يتعين إلغاءه أمام مجلس الدولة بمقتضى دعوى الإلغاء.¹

كما يرون أن القانون لا يكون نافذاً إلا إذا تم إصداره. فهذا الإجراء هو الذي يمنح للقانون اكتماله، ذلك أن عملية إعداد أي قانون تفترض وجود ثلاث مراحل متتالية و هي التصويت في مجلس النواب والتصويت في مجلس الشيوخ، ثم الإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية هذه العمليات الثلاث تعتبر عملية واحدة ترتبط حلقاتها ببعضها البعض، فالقانون الذي صوت عليه المجلسين لا يدخل مجال التنفيذ إلا بالإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية. وبهذا فأصحاب هذا الاتجاه يرون بأن الإصدار يعتبر عمل تشريعي، وذلك لأنه هو العمل الذي يؤدي إلى اكتمال القانون، ويمنحه الطابع الإلزامي.²

غير أن أنصار الاتجاه الثاني انتقدوا الاتجاه القائل بأن الإصدار يعتبر مكمل للقانون، لأن هذا الرأي حسب وجهة نظرهم يهدف للحد من السلطة والاستقلالية التي تتمتع بهذا السلطة التشريعية وذلك لأن القانون هو عمل من نتاج هذه السلطة وحدها، ولا يشترك رئيس الدولة في ذلك وحتى تنفذ السلطة التنفيذية القانون عليها أن تقوم بإصداره ومن تم فالإصدار يعد عمل تنفيذي وليس تشريعي.

ويستند أصحاب هذا الاتجاه على مبدأ الفصل بين السلطات حيث يعتبرون الإصدار نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات، فالسلطة التشريعية تختص بوضع القانون الذي يعتبر مكتملاً إذا وافق عليه المجلسين إلا أنه لا يلزم السلطة التنفيذية، ومن تم لا يلزم الموظفين العموميين بالتنفيذ، طالما لم يأتمروا بأمر من رئيسهم بالتنفيذ ومن تم فيعد الإصدار ذو أثر كاشف وليس منشئاً للقوة التنفيذية للقانون، وذلك لأن القانون يكتمل عندما يتم التصويت عليه من قبل البرلمان، وليس عندما يتم إصداره.

¹ - حسين مبروك ، المرجع السابق، ص 109.

² - عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 289.

كما يرى أصحاب هذا الاتجاه، أن الغاية من اشتراط المؤسس الدستوري تدخل رئيس الجمهورية قبل تطبيق القانون هو التحقق من وجود القانون من الناحية الدستورية. فيعد القانون من عمل البرلمان والمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة.¹

فتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات التي يستند عليه أصحاب هذا الاتجاه، يعتبر الإصدار عمل منفذ للقانون وليس مكمل له و هذا كله بهدف الحفاظ على استقلالية السلطة التشريعية.² أما الاتجاه الثالث فيرى أصحابه بأن الإصدار ليس بعمل مكمل للقانون ولا منفذ له، إنما هو عمل من نوع خاص حيث يرى الفقيه " كاري دي ملبرج " الذي يتزعم هذا الاتجاه، بأن القانون يعتبر مكتملاً بموافقة السلطة التشريعية عليه وأن رئيس الدولة لا يضيف شيئاً إلى القانون، إذ أن إصداره للقانون يعتبر إسهاماً منه على مشروعية القانون وسلامة الإجراءات التي اتبعت في إعداده.

ورداً على الاتجاهين السابقين، يرى " ملبرج " أن السبب من وراء قول البعض أن الإصدار يعتبر عمل تشريعي لمساهمته في اكتمال القانون هو راجع إلى تصورهم أن رئيس الدولة هو الوحيد الذي يملك جميع السلطات وهو الوحيد الذي يصدر الأوامر، بخلاف السلطة التشريعية والمحاكم التي لا تستطيع أن تصدر سوى القرارات، والتي تبقى متوقفة على تدخل الرئيس لإعطائها القوة الآمرة، وذلك لأنه هو الوحيد الذي يملك السلطة، فيرى " ملبرج " أن هذا التصور خاطئ، وذلك لأن القوة الآمرة للقانون ترجع إلى موافقة السلطة التشريعية عليه، هذه الموافقة التي تعتبر عنصراً من العناصر الجوهرية المكتملة للقانون كما أن رئيس الدولة ليس حراً في إصدار أو عدم إصدار القانون وإنما يعتبر واجب عليه، فلذلك فإن الإصدار لا يعطي القوة لإرادة للقانون، فالأمر بالتنفيذ يأتي من موافقة البرلمان على هذا القانون.

¹ - عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 229.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 300.

كما يرد " كاري دي ملبرج " على من يرى بأن الإصدار عمل تنفيذي لأنه ينفذ القانون، أنهم أخطوا بين القوة التنفيذية للقانون وبين وسائل تنفيذه. فالرئيس منوط به إصدار الأوامر الضرورية للموظفين المختصين بتنفيذ القانون، ولكنه لا يفعل ذلك إلا بوسائل التنفيذ وليس بالقوة الكامنة في النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان¹.

كما يضيف " ملبرج " أن استنادهم على مبدأ الفصل بين السلطات هو استناد خاطئ، لأن ذلك حسب رأيه سيؤدي إلى التشكيك في وحدة الدولة وأهدافها وذلك لاعتبارهم أن السلطة التنفيذية غريبة عن السلطة التشريعية، وبخلص " ملبرج " أن إصدار رئيس الجمهورية للقانون لا يؤدي إلى اكتماله، الذي تكون أكملته السلطة التشريعية وإنما هو بهذا الإجراء يمهد لتنفيذه فقط، وهو لا يمارس في هذا الصدد سلطة الأمر، ولكنه يقوم بواجبه نحو العمل التشريعي وهو واجب مسلم به أساسه الالتزام بوظيفته التنفيذية، فهو عمل ذو طبيعة خاصة.

وما يمكن قوله في الأخير حول هذه الاتجاهات الفقهية، أنه يصعب ترجيح أحد هذه الاتجاهات وذلك لأنها مازالت قائمة لحد اليوم بالإضافة إلى أن لكل اتجاه لديه مؤيدين و معارضين، إلا أن الحل يكمن بالرجوع لدستور كل دولة لمعرفة القيمة الحقيقية لإصدار القوانين.

ثانيا - القيمة القانونية لإصدار القوانين في ظل التعديل الدستوري 2020.

إن اختلاف رجال الفقه حول القيمة القانونية لإصدار القوانين هو ناتج عن أن كل اتجاه فقهي استند في بحثه على طبيعة النظام السياسي السائد في دولته²، وكذلك على ما ينص عليه دستورها، فالنظام السائد بتياراته ومفاهيمه السياسية يتحكم إلى حد كبير في تحديد العمل الذي يكتمل به القانون، كما أن دستور كل دولة هو الذي يحدد في النهاية متى يكتمل القانون وبالتالي يحدد السلطة التي تقوم بالعمل ومن تم فالبحث عن القيمة القانونية لإصدار القوانين ينبغي أن تكون من خلال ما نص عليه التعديل الدستوري 2020.

¹ - عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 290.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 301.

فاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ليس مجرد إجراء شكلي لاحق للقانون وإنما هو يكتسي في التعديل الدستوري 2020 أهمية كبيرة، بحيث يترتب على عدم القيام به عدم وجود القانون وهذا ما يتضح من خلال تحليل نص المادة 148 منه.

فقد حددت هذه المادة المدة التي ينبغي فيها على رئيس الجمهورية إصدار القانون، وهي 30 يوماً تحسب ابتداء من تاريخ تسلمه القانون¹، بعد أن يكون أرسله إليه رئيس مجلس الأمة طبقاً للمادة 43 من القانون العضوي 16/12 سالف الذكر، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال".

وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالاتجاه القاضي بتحديد مدة لإصدار القوانين، والحكمة من ذلك " هي حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في الإصدار، فيظل القانون خاملاً بلا نفاذ"².

وهذا أمر جيد في تنظيم المؤسس الدستوري الجزائري لهذا الاختصاص، وذلك على خلاف المؤسس الدستوري المصري الذي لم يحدد في المادة 112 من دستور 1971 المدة التي ينبغي فيها على الرئيس أن يصدر القانون، في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد حدد المدة وهي 15 يوماً وذلك في المادة 10 من دستور 1958.

كما تتضح القيمة القانونية الكبيرة التي يكتسبها إصدار القوانين في الجزائر، من خلال عدم فرض المؤسس الدستوري أي جزاء يطبق على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقانون الذي وافق عليه البرلمان خلال 30 يوماً، وبالتالي فعدم التنصيص هذا يؤدي إلى أن قرار إصدار القوانين هو بيد رئيس الجمهورية، فله أن يصدر القوانين التي صادق عليها البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه متماشياً مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون، دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك ولكن هل له الحق في الامتناع عن إصدار القانون؟

¹ - عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 295.

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 305.

إذا تفحصنا نص المادة 148 لا نجد فيه ما يدل على جواز ذلك، و من تم فالمنطق يقتضي أنه مادام البرلمان يعبر عن سيادة الشعب لكونه يضم ممثلين عنه، فلا يمكن للرئيس أن يعلو فوق سيادة الشعب بأن يتمتع عن إصدار القوانين التي صادق عليها ممثليه¹. وحتى لا يستغل الرئيس عدم التنصيص هذا جاء الفقه بمجموعة من الجزاءات، تتمثل في استقالة الوزارة أو الحكومة احتجاجا على هذا الامتناع، أو أن يجري استجواب الحكومة أن لم نقل وضعها محل ثقة لكن ما هو الحل لو لم يقم الرئيس بإصدار القانون بالرغم من سحب البرلمان الثقة من الحكومة أو استقالتها؟ فيظل الحل الوحيد هنا هو رقابة الرأي العام الذي يكون قادرا على جبر رئيس الدولة على احترام الدستور، وحثه دائما على الإخلاص لأحكامه المعبرة عن إرادة السلطة التأسيسية الأصلية².

إلا أن الجزاء الذي ينبغي أن يكون منصوص عليه دستوريا في حالة عدم إصدار الرئيس للقانون هو نقل ممارسة هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الوطني بوصفه صاحب السيادة مثل ما كان ينص عليه دستور 1963 في المادة 51 منه التي كانت تنص على ما يلي " في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة، يتولى إصدارها رئيس المجلس"³.

إذا فعدم التنصيص على جزاء يطبق على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقوانين، تؤكد الحرية التي يتمتع بها الرئيس عند ممارسته لهذا الاختصاص، وهذا بدوره يدل على توقف نفاذ القوانين التي صادق عليها البرلمان على إصدارها.

كما تظهر القيمة القانونية للإصدار من حيث الصياغة المستعملة في المادة 148 حيث نجد عبارة " يصدر رئيس الجمهورية القانون ... " فهذه العبارة تعني من جهة عقد الاختصاص المطلق لرئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى اقتصر تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة أي

¹ - سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 302.

² - حسين مبروك ، المرجع السابق، ص 112.

³ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 307.

هيئة أخرى وهذا ما يمكن قوله كذلك على دستوري 1989 - 1976 ، في حين أن دستور 1963 و من خلال المادة 51 منه جعل إصدار القوانين تكليف فقط، بحيث في حالة عدم قيام الرئيس بذلك فهذا الاختصاص ينتقل للسلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني آنذاك.

أما المؤسس الدستوري المصري فجعله حق، حيث نصت المادة 112 من دستور 1971 على ما يلي " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين " ، وعبارة " حق " كما نعلم تعني أن الشخص لديه الحرية في ممارسة هذا الحق، فله أن يقوم به أو يمتنع عنه، وإن كان الفقه المصري يرى أنه ليس مجرد حق و إنما هو واجب على رئيس الجمهورية¹.

أما عن طبيعة اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار قوانين فهو ذو طبيعة تشريعية، وما يدل على ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري قد نص على هذا الاختصاص في الفصل الثاني من الباب الثاني الذي يحمل عنوان السلطة التشريعية في حين أنه في دستور 1963 كان المؤسس الدستوري ينص عليه في إطار تنظيمه للسلطة التنفيذية، و من تم كان يعتبر آنذاك اختصاص ذو طبيعة تنفيذية.

وما يمكن قوله في الأخير حول القيمة القانونية لإصدار القوانين في الجزائر، هو أنه يشكل إجراء تشريعي مهم لنفاذ القانون، بتخلفه تبقى القوانين التي يوافق عليها البرلمان دون تطبيق وبمعرفة القيمة القانونية لإصدار القوانين في الجزائر.

¹ - عبد الوهاب محمد رفعت، المرجع السابق، ص 315.

المبحث الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية.

لم يأخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه القاضي بالفصل المطلق بين السلطات، الذي يرى بالإضافة إلى عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات السلطات الأخرى، بعدم السماح لها كذلك بمراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطات الأخرى و إنما أخذ بالاتجاه القائل بإقامة رقابة متبادلة بين السلطات، خاصة السلطة التنفيذية والتشريعية.

فبالرجوع إلى بعض مواد التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أنه بإمكان السلطة التنفيذية مراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية، وذلك من خلال تمتع رئيس الجمهورية بعدد من الاختصاصات التشريعية الأصلية التي تمكنه من القيام بهذه المراقبة، وتتخذ هذه الاختصاصات صورتين وهما: طلب إجراء قراءة ثانية وحل المجلس الشعبي الوطني ويمكن تناولهما في مطلبين .

المطلب الأول : طلب إجراء قراءة ثانية.

المطلب الثاني : حل المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الأول : طلب إجراء قراءة ثانية

تقوم السلطة التشريعية بعدد من الأعمال لعل من أهمها هو سن القوانين والتي يتم إرسالها لرئيس الجمهورية لإصدارها لكن الرئيس لا يصدرها مباشرة وإنما يراقب مدى صحة هذه القوانين بحيث إذا رأى في أي قانون أن إعداده لم يكن بشكل جيد، فإنه يرجعه إلى المجلس الشعبي الوطني ويطلب منه إجراء قراءة ثانية لهذا القانون، بغية إعداده بشكل جيد.

ومن ثم سنحاول في هذا المطلب دراسة اختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء قراءة ثانية باعتباره ينصب على إحدى أهم الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية وهي القوانين التي تسنها و عليه سنتعرض في الفرع الأول لمفهوم طلب إجراء قراءة ثانية، وفي الفرع الثاني سنقوم بدراسة شروط طلب إجراء قراءة ثانية.¹

الفرع الأول: مفهوم طلب قراءة ثانية.

إن المؤسس الدستوري الجزائري نص في المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020² على ما يلي: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره " إذا فما المقصود بطلب قراءة ثانية للقانون ؟ إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي التعرض لمفهوم طلب قراءة ثانية الذي يتكون أولا من تعريف هذا الطلب، وثانيا من أهمية هذا الطلب.

أولا :تعريف طلب قراءة ثانية.

يطلق فقهاء القانون الدستوري على اختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء قراءة تسمية حق "الاعتراض على القوانين"، هذا الحق الذي يعرفه البعض منهم، بأنه معارضة تنفيذ النص المصوت عليه، لإخلاله بروح الدستور، فيلفت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف.³

¹ - سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 16.

² - المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - فوزي أوصديق ، المرجع السابق، ص 128.

أما البعض الآخر فيعرف هذا الحق ، بأنه إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، حيث يطلب منه رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظر البرلمانين بالإبقاء على النص دون تغيير، لكن بشرط أن يكون ذلك التأكد بحصول النص على أكثر من الأغلبية العادية كثنائي أصوات النواب¹.

ويعرف بعض الفقهاء حق الاعتراض على القوانين، بأنه عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المقر في السلطة التشريعية بعد رفعه إليه لتوقيعه، على أنه يمكن للسلطة التشريعية أن تتغلب على هذا الرفض بإقرار القانون من جديد بأغلبية معينة أكبر من الأغلبية التي كانت عند إقرار القانون في المرة الأولى².

فما يتضح من تعريف الفقه لاختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية لقانون ما، أن هذا الاختصاص ما هو إلا إجراء يبدي من خلاله الرئيس عدم موافقته على القانون الذي صادق عليه البرلمان وذلك بإرجاعه إليه، وهذا راجع إلى مخالفة هذا القانون إما للدستور أو لقانون آخر أو لتناقض أحكامه، وإما لأنه يخالف سياسة الحكومة. ويتفرع هذا الاختصاص من حيث نطاق عدم موافقة الرئيس على القانون إلى نوعين وهما اعتراض مطلق على القانون و اعتراض جزئي فالاعتراض المطلق يكمن في اعتراض رئيس الدولة على القانون المقدم إليه لإصداره بكامله³، في حين أن الاعتراض الجزئي يقتصر فيه اعتراض الرئيس على مواد معينة في القانون، وليس على القانون بكامله فأى من النوعين أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري ؟

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين بصورة صريحة مدى اعتراض رئيس الجمهورية على القانون، فهل يشمل كل القانون، أم يقتصر على بعض مواده أو نصوصه وذلك للصياغة العامة التي جاءت بها المادة 149، هذا الأمر دفع ببعض الفقه إلى القول أن اعتراض رئيس الجمهورية على القانون يقتصر على بعض نصوصه وليس بكامله⁴.

¹ - سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 17.

² - محمد طربوش ، المرجع السابق، ص 284.

³ - محمد طربوش ، المرجع السابق، ص 285.

⁴ - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 281.

في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد أخذ بالوعين معا، " وذلك كما يقول لأن القراءة الجديدة التي يقوم بها الرئيس طبقا للمادة 10 فقرة 02 من دستور 1958 يمكن أن تحمل كامل النص أو بعض أحكامه.

كما يتفرع حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين من حيث طبيعته إلى عدة أنواع، حيث هناك الاعتراض البسيط و الاعتراض الناقل الذي ينقل السلطة التقديرية بشأن الفصل في النزاع القائم بين رئيس الدولة و البرلمان حول نص تشريعي إلى هيئة ثالثة¹.

وهناك كذلك الاعتراض المطلق والاعتراض التوقيفي، فالاعتراض المطلق هو ما يعرف بحق التصديق والذي يكون عندما يستوجب الدستور موافقة رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان حتى تصبح نهائية، فإذا عرضت هذه المشروعات على رئيس الدولة واعترض عليها فإن المشروع يقبر نهائيا ويندثر ويمتنع إصداره أما الاعتراض النسبي أو التوقيفي أو المؤقت فهو يكون عندما يستوجب الدستور على رئيس الدولة حينما يعترض على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، ضرورة رده لهذه المشروعات إلى البرلمان خلال فترة معينة فإذا أقرها البرلمان ثانية وجب إصدارها رغم اعتراض رئيس الدولة².

فالفارق بين هذين النوعين من الاعتراض يكمن في أن الاعتراض المطلق ناتج عن رفض الرئيس التصديق على القانون الذي وافق عليه البرلمان، وهذا ما يؤدي إلى إعدام هذا النص وذلك لأن سلطته في الموافقة هي سلطة مطلقة نهائيا لا تتغلب عليها سلطة أخرى، بينما حق الاعتراض النسبي أو المؤقت لا يؤدي إلى إعدام القانون، وذلك لأن اعتراض رئيس الدولة عليه يمكن التغلب عليه إذا أقر البرلمان هذا القانون مرة ثانية وذلك لأن سلطته ليست سلطة مطلقة نهائيا في إعدام القوانين، بل سلطة نسبية مؤقتة تقف أمامها سلطة أخرى هي سلطة البرلمان³.

¹ - محمد طربوش ، المرجع السابق،ص 288.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق،ص 290

³ - محمد طربوش ، المرجع السابق،ص 292.

ثانيا : أهمية طلب قراءة ثانية.

يكتسي اختصاص رئيس الجمهورية في طلبه من البرلمان إجراء قراءة ثانية لقانون وافق عليه من قبل، أهمية كبيرة في النظام الدستوري الجزائري، وذلك سواء من الناحية السياسية أو القانونية.

فمن الناحية السياسية، فعند بداية ظهور هذا الاختصاص كان يقصد من وراء التصييص عليه، هو إعطاء السلطة التنفيذية الفرصة لعرقلة القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وذلك لأن التصويت على القانون في المرة الثانية يتطلب أغلبية معينة يصعب الوصول إليها¹، ما بعد ذلك، تطورت الغاية من وراء التصييص على مثل هذا الاختصاص، حيث أصبحت تتمثل في تحقيقه التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث إعداد النص التشريعي وهذا ما يحدث في حالة إعداد البرلمان للقوانين بما لا يتماشى ونظرة الحكومة، فيقوم رئيس الجمهورية باعتباره هو الذي يعين الطاقم الحكومي بطلب إجراء قراءة ثانية للقانون أين سيدافع على سياسة الحكومة، ومن تم تعديل القانون وفق هذه السياسة².

ومن هنا فإن هذا الاختصاص يكتسي أهمية سياسية كبيرة، و ذلك لأنه وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال صنع القوانين، وذلك عن طريق تعديل هذه القوانين وفق ما يتماشى مع سياسة الحكومة، بعد أن اعترض عليها رئيس الجمهورية في المرة الأولى.

لكن يرى بعض الفقه أن الغاية الحقيقية من طلب رئيس الجمهورية إجراء قراءة ثانية لقانون ما، ليست هي تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما هي جعل السلطة التنفيذية هي المتفوقة في المجال التشريعي عن الطريق التحكم فيما ينتجه البرلمان من القوانين، وذلك بأن توقف أي نص تشريعي يشكل مساسا بسياساتها.

¹ - محمد طربوش ، المرجع السابق، ص 295.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 292.

أما عن أهمية هذا الاختصاص من الناحية القانونية، فهي تكمن في مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع، و ذلك عن طريق مراقبته للنص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان وما يؤكد القوة القانونية لطلب قراءة ثانية هو كون رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، فإن إعادة النص للنواب لقراءته مرة ثانية واشتراط نصاب معين من الأصوات $3/2$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني يعني أنه قيد بل معارضة فعلية على تعبيرهم الأول حتى يشعرهم بمسؤولياتهم ويلفت نظرهم إلى تقييم وتقدير نتائج تصرفهم الأول وهو الموافقة على القانون¹.

وما يؤكد كذلك على الأهمية القانونية لطلب إجراء مداولة ثانية، هي التعريفات الفقهية لهذا الطلب والتي سبق ذكرها ، والتي بينت أن الهدف من إجراء قراءة ثانية للقانون، هو إعادة إعداده بشكل جيد، بعد أن يكون رئيس الدولة قد اكتشف سوء إعداد البرلمان للقانون، كأن يكون مخالف للدستور أو يكون هناك تناقض بين أحكامه فمن فائدة هذه القراءة الثانية هو إعادة تنقيح القانون من الأخطاء التي قد يتضمنها².

الفرع الثاني: شروط طلب قراءة ثانية.

لا يمارس رئيس الجمهورية اختصاصه في طلب إجراء قراءة ثانية لقانون وافق عليه البرلمان، دون شروط فطبيعة هذا الاختصاص وتأثيره على السلطة التشريعية من خلال توقيفه لصدور القوانين التي تضعها، تستدعي توافر مجموعة من الشروط لممارسة هذا الاختصاص.

أولاً : تسبب طلب إجراء مداولة ثانية.

يقصد بشرط التسبب أن يقوم رئيس الجمهورية بإرجاع النص التشريعي مرفقا برسالة يشرح فيها للمجلس الشعبي الوطني أسباب رفضه إصدار هذا النص، والأسباب التي تتيح للرئيس الاعتراض، هي إما لمخالفة النص التشريعي للدستور أو القوانين السارية المفعول أو لتضمنه مواد يصعب تطبيقها عمليا، وإما لأن هذا النص التشريعي لا يتماشى مع سياسة الحكومة.

¹ - سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 177.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 300.

ويتضح من تعريف شرط التسبب أنه أمر ضروري لقبول أعضاء المجلس الشعبي الوطني للطلب الذي تقدم به رئيس الجمهورية بإجراء قراءة ثانية لقانون تمت الموافقة عليه من قبل بحيث يعتبر هذا الشرط الوسيلة الوحيدة لإقناع النواب بالاعتراض الذي تقدم به الرئيس، ومن تم العدول عن وجهة نظرهم الأولى بتعديل القانون وفق مبتغى السلطة التنفيذية، فذكر الرئيس لأسباب رفضه إصدار القانون، وذكره لملاحظات حول طريقة إعداده في الرسالة المرفقة بالطلب، سيؤدي إلى وضوح الأمور أكثر من ذي قبل وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تغيير قناعات النواب التي كونوها في السابق، وذلك بأن يصبحوا معارضين للمشروع بعد أن كانوا مؤيدين له¹.

وللنواب الحرية في تقدير مدى صحة الأسباب المذكورة من قبل الرئيس في طلب إجراء مداولة ثانية، فإذا ظهر لهم عدم صحة الأسباب المذكورة في الطلب، فلهم أن يرفضوا تعديل القانون بإبقائه على صورته الأولى وذلك بإقرارهم بأغلبية ثلثي الأعضاء أما إذا رأوا أن الأسباب التي ذكرها الرئيس وجيهة وصحيحة، فلهم أن يعدلوا القانون وفق مبتغى الرئيس²، بتصحيحهم الأخطاء التي ارتكبت في إعداد القانون في المرة الأولى، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى سهولة تنفيذ القوانين في الدولة لخلوها من العيوب.

ثانيا : تقديم طلب إجراء قراءة ثانية خلال المدة المحددة دستوريا.

قام المؤسس الدستوري الجزائري وكغيره من المؤسسين الدستوريين، بتحديد مدة لتقديم طلب إجراء قراءة ثانية حيث نص في المادة 149 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره.. "

وتعود الغاية من تحديد مدة لتقديم طلب إجراء مداولة ثانية، لمنع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من التحكم في النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان. فهذه المدة تلزم الرئيس أما بأن يصدر خلالها النص أو يعترض عليه، وليس له حق ممارسة هذا الاختصاص في

¹ - سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 182.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 302.

أي وقت فبفوات هذه المدة يسقط حقه في ممارسة هذا الاختصاص، وهذا كله بهدف ضمان عدم عرقلة هذا الاختصاص للغاية التي سن من أجلها القانون.

كما أنه و بفوات المدة المحددة للاعتراض على القوانين، لا يبقى أمام رئيس الجمهورية أي مبرر يمنعه من ممارسة اختصاصه في إصدار القانون.

ويبدو أن المهلة المحددة للرئيس لتقديمه طلبه في إجراء مداولة ثانية لقانون ما، لم يضبطها المؤسس الدستوري الجزائري بشكل جيد بحيث وردت في المادة 149 من التعديل الدستوري عبارة " في غضون الثلاثين يوما الموالية لإقراره " ، أي أن يقدم الاعتراض من يوم موافقة مجلس الأمة على القانون باعتباره الغرفة الثانية وهذا ما جاء صراحة في المادة 45 من القانون العضوي 16/12 المنظم للعلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني وعلاقتها بالحكومة¹.

وكما سبق ذكره فإن طلب قراءة ثانية ليس هو الاختصاص التشريعي الوحيد الذي يمكن رئيس الجمهورية من مراقبة أعمال السلطة التشريعية، بل يوجد اختصاص آخر يمكنه من ذلك أيضا ألا وهو حل المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثاني : حل المجلس الشعبي الوطني .

تملك السلطة التشريعية وسائل عديدة تستطيع بها مراقبة السلطة التنفيذية² ، لعل من أهمها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق آلية لملتصم الرقابة فمقابل هذه الوسيلة نجد أن السلطة التنفيذية تستطيع هي الأخرى رقابة المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بهذه الوسيلة، وذلك من خلال حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية.

ويرجع السبب من وراء إعطاء المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في حل المجلس الشعبي الوطني، إلى رغبته في إحداث توازن بين السلطات في مجال الرقابة، بحيث لا

¹ - القانون العضوي 12/16 المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني وعلاقتها بالحكومة الوظيفية.

² - المواد 111 و 161 و 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تطغي أي سلطة على الأخرى في مجال الرقابة، ومن هنا يتبادر سؤال للطرح وهو، كيف يستطيع رئيس الجمهورية حل مجلس تابع للسلطة التشريعية ؟

وللإجابة على هذا السؤال تقتضي منا التعرض بداية لمفهوم حل المجلس الشعبي الوطني كرفع أول، ثم بعد ذلك التعرض للقيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني كرفع ثاني.

الفرع الأول: مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني.

تقتصر سلطة رئيس الجمهورية في الحل على الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني دون أن تمتد إلى مجلس الأمة، وهذا ما تنص عليه صراحة المادة 151 من الدستور بقولها : "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ،ورئيس المحكمة الدستورية ،والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ..."

ويعود السبب من وراء قصر الحل على المجلس الأول دون المجلس الثاني، إلى رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في ضمان استقرار مؤسسات الدولة و استمراريتها عن طريق إنشاء مجلس ثاني غير قابل للحل¹، بعد أن عاشت البلاد سنة 1992 أزمة مؤسساتية بعد استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني كما أن هذا المجلس الثاني لا تثار أمامه مسؤولية الحكومة وإنما تثار أمام المجلس الأول، ومن تم كان من الطبيعي أن يتم حله مادام أن الحل جاء أصلا كمقابل لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة².

ولمعرفة ما المقصود بحل المجلس الشعبي الوطني، علينا أن نتعرض أولا لتعريف الحل، ثم ثانيا لمميزات هذا الحل.

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي في الجزائر، دار هومه للطباعة والنشر، الجزائر، 2005، ص 220.

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق 204.

أولاً: تعريف حل المجلس الشعبي الوطني.

يعرف حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، على أنه "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته، أي قبل نهاية الفصل التشريعي"¹، أو هو "العمل الذي بموجبه تضع السلطة التنفيذية نهاية لولاية مجلس نيابي قبل أجلها الطبيعي، مما يؤدي إلى انتخابات مسبقة".

فالحل هو الإجراء الذي بموجبه يقوم رئيس الجمهورية بانتهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي ال وطني قبل نهايتها المحددة في الدستور، حيث تدوم كل فترة تشريعية للمجلس الشعبي الوطني خمس سنوات وهذا ما تنص عليه المادة 121 من التعديل الدستوري.

ويطلق الفقه على الحل الذي يقوم به رئيس الدولة تسمية الحل الرئاسي، وذلك لتمييزه عن الحل الوزاري وهذا التميز راجع لاختلافيهما من حيث صاحب الحق في استخداميهما فبينما الحل الرئاسي يقوم به رئيس الدولة، فإن الحل الوزاري تقوم بإجرائه الوزارة، وذلك بقصد تحكيم هيئة الناخبين في نزاع ثار بينها وبين البرلمان.²

كما يتميز الحل الرئاسي عن حل آخر معروف في النظام الدستوري الجزائري وهو ما يعرف بالحل التلقائي أو الوجوبي، والذي يحدث عقب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عن برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي،³ فالمجلس هنا ينحل تلقائياً أو وجوباً وهذا ما تقضي به المادة 108 من التعديل الدستوري التي تنص في الفقرة الأولى منها على ما يلي: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً"

فإذا كانت النتائج المترتبة عن هذين الحلين واحدة، وهي انتهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل أوانها، فإنهما مع ذلك يختلفان في عدة نقاط فمن حيث سبب الحل، فهو يعود في الحل الرئاسي إلى الإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية، مادام يتمتع بسلطة تقديرية في القيام بذلك

¹ - خليل محسن، المرجع السابق، ص 434.

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 205.

³ - المواد 6 و 7 و 8 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وهو يقوم به بعد حدوث خلاف بين الحكومة و المجلس بينما يعود السبب في حل المجلس التشريعي في الحل التلقائي إلى عدم موافقة هذا المجلس على برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي فعدم موافقته تؤدي به إلى أن ينحل وجوبا أو بقوة القانون .

كما يختلف الحل الرئاسي عن الحل الوجوبي من حيث الهدف من وراء التصييص عليهما فيعود الهدف من وراء إعطاء رئيس الجمهورية إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، لضمان عدم تعسف هذا المجلس في استعمال وسائل الرقابة التي يملكها، خاصة ملتزم الرقابة " سحب الثقة " بينما يعود الهدف من وراء التصييص على انحلال المجلس وجوبا في حالة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية، هو تفادي حدوث أزمات وزارية، لاحتمال رفض المجلس الشعبي الوطني المتكرر للموافقة على برنامج الحكومة¹.

ثانيا : مميزات حل المجلس الشعبي الوطني.

يتميز حل المجلس الشعبي الوطني بميزتين أساسيتين وهما، كونه اختصاص خاص برئيس الجمهورية، وكونه أداة للديمقراطية شبه مباشرة.

01- الحل اختصاص خاص برئيس الجمهورية. تنص المادة 151 في الفقرة الأولى منها على أنه " :يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.... " فما يتضح من هذه المادة أن الحل هو اختصاص شخصي وسلطة خاصة برئيس الجمهورية، لا تمارسها معه أية سلطة أو شخص آخر، فهو يتمتع باختصاص مطلق يمارسه دون توقيع رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة، وإعطاء رئيس الجمهورية هذا الاختصاص لوحده، راجع إلى المكانة التي يحتلها الرئيس في النظام الدستوري الجزائري فهو حامي الدستور طبقا للمادة 84 منه، ومن تم هو مكلف مبدئيا بضمان السير العادي للسلطات العمومية، وذلك بمتابعته لسير المؤسسات، وبسعيه الدائم إلى تجنب الاختلافات التي يمكن أن تعطل هذا السير وإذا حدثت أزمة سياسية فينبغي عليه التدخل من أجل إعادة سير الآليات المعطلة، وهذا ما يقوم به في الحل حيث يفصل في النزاع الذي يقوم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني بحل هذا الأخير.

¹ - محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 629.

كما أن طريقة انتخاب رئيس الجمهورية و هي عن طريق الاقتراع العام المباشر السري¹ يؤدي إلى إعطائه هذا الاختصاص فطريقة انتخابه هذه تجعل منه يرتقي إلى صف الممثل للأمة، و تسمح له هذه الترقية بأن يكون بعيدا عن النزاعات الحزبية وذلك لأنه رئيس كل الجزائريين فمركزه هذا يجعله المتخصص الوحيد للقيام بهذا الاختصاص².

02- الحل أداة للديمقراطية شبه المباشرة يؤدي حل المجلس الشعبي الوطني إلى إجراء انتخابات مسبقة، وذلك حسب ما تنص عليه المادة 151 من التعديل الدستوري سابقة الذكر. بحيث أنه بعد حل المجلس لا بد من إجراء انتخابات تشريعية جديدة لانتخاب مجلس جديد، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من يوم حل المجلس التشريعي³، ومن تم فالحل يؤدي إلى تدخل هيئة الناخبين للإدلاء برأيها حول المشكل الذي كان سبب لإنهاء المدة القانونية للجهاز الممثل للأمة، وهو ما يجعل هذا الاختصاص أداة لتحقيق الديمقراطية شبه المباشرة التي تعني مشاركة الشعب المباشرة في ممارسة السلطة إلى جانب الهيئات التمثيلية المنتخبة من طرفه فإجراء انتخابات تشريعية جديدة، تعني أن يحكم الشعب باعتباره صاحب السيادة ومصدر كل تخويل في السلطة، في الخلاف المثار بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فقد يؤيد السلطة التشريعية وذلك بإعادة انتخابه للأغلبية البرلمانية التي كانت موجودة قبل حل المجلس الشعبي الوطني، وقد يؤيد السلطة التنفيذية وذلك بانتخاب أغلبية برلمانية جديدة فهذا الاختصاص يضع ممثلي الشعب تحت رقابة الشعب نفسه⁴.

ومن تم فالحل يظهر مثل الاستفتاء من حيث كونه أداة للديمقراطية شبه المباشرة، وذلك لأن الغرض منهما واحد، وهو تنظيم تدخل الهيئة الانتخابية في الحياة السياسية.

¹ - المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 632.

³ - المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 635.

الفرع الثاني: القيود الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني.

يجمع فقهاء القانون الدستوري على أن الحل يعتبر من أخطر أنواع الرقابة التي تملكها السلطة التنفيذية اتجاه السلطة التشريعية، وذلك لما يترتب عليه من انتهاء للفترة التشريعية للمجلس الشعبي ال وطني قبل أوانها فنظرا لهذه الخطورة وتقاديا للتعسف في استعماله، أمران دفعا بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى وضع قيود دستورية على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص، وهي أولا استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، واستشارة رئيس المحكمة الدستورية و عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

أولا : استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة .

لم يجعل المؤسس الدستوري استقلال رئيس الجمهورية في ممارسته لاختصاصه في حل المجلس الشعبي الوطني استقلالاً مطلقاً عن السلطات الأخرى، بل ألزمه باستشارة بعض الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس، وهذه الشخصيات قد حددتها المادة 151 من التعديل الدستوري، وهي رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

فبموجب المادة 151 من التعديل الدستوري ، فان رئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس الشعبي فهذه الاستشارة مفروضة عليه¹، وليس له الحرية في القيام أو عدم القيام بها فطلب رأي هذه الشخصيات بالرغم من انه غير ملزم لرئيس الجمهورية²، إلا أنه مع ذلك يكتسي أهمية كبيرة وذلك لأنه يساعد رئيس الجمهورية في تقدير مدى ملائمة قرار الحل للفصل في النزاع الذي ثار بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني.

فاتفق هذه الشخصيات على قرار الحل، يعتبر من الناحية الشكلية بمثابة موافقة على قرار الحل، مما يؤدي من الناحية السياسية إلى تدعيم قرار الرئيس بحل المجلس التشريعي ومن

¹ - محمد إبراهيمي، المرجع السابق، ص 673

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 210.

تم فالغرض من هذه الاستشارة هو توفير ستار للسلطة الرئاسية، عن طريق إبراز أن قرار حل المجلس التشريعي لم يصدر نتيجة تعسف من جانب الرئيس، إنما صدر بعد موافقة الشخصيات الواجب استشاره¹.

كما يمكن للآراء التي يقدمها رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة، أن تشكل من الناحية النظرية ضمانا لعدم تعسف رئيس الجمهورية في استعمال حقه في الحل، وذلك في حالة ما إذا أراد الرئيس أن يقرر حله دون سبب حقيقي يدفعه لذلك، فقد تكون لهذه الآراء تأثير على رغبة الرئيس في الحل، وذلك بأن تقنعه بأنه لا داعي للجوء للحل، ومن تم تجعله يتراجع عن ممارسة هذا الاختصاص ومع كل هذا التأثير التي تشكله الآراء التي تقدمها الشخصيات التي يستشيرها رئيس الجمهورية، فإنه مع ذلك غير ملزم بها، وذلك لأن المؤسس الدستوري جعل من الحل اختصاص يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فقط.

ومن الناحية التطبيقية لهذا القيد، فقد شهدت المرة الوحيدة التي يتم فيها اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر عدم الالتزام به حيث وبتاريخ 4 جانفي 1992 قام الرئيس الشاذلي بن جديد آنذاك بحل المجلس الشعبي الوطني، دون أن يقوم باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، والتي كانت المادة 120 من دستور 1989 تتطلب وجوب استشارهم لتقرير الحل، ومن تم كان هذا الحل من الناحية القانونية مخالف للدستور.

ولتجنب حدوث مثل هذه التجاوزات، يرى البعض أنه لا يكفي لصدور القرار المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني توقيع رئيس الجمهورية عليه، بل لابد من توقيع أو تصديق سلطة أخرى أو شخصية أخرى كالوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة مثلا وذلك لمراقبة مدى تطابق الإجراء الرئاسي مع النص القانوني، ومن تم ضمان عدم تعسف الرئيس عند إصداره لقرار الحل.

¹ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 225/224.

ثانيا : استشارة رئيس المحكمة الدستورية .

نص المشرع الجزائري في المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن المحكمة الدستورية هيئة مستقلة مكلفة بالسهل على احترام أحكام الدستور، وباعتبار أن حل المجلس الشعبي الوطني تعتبر اخطر آلية تواجه بها السلطة التنفيذية السلطة التشريعية ولتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تداخلها في ما بينها اقر المشرع الجزائري في ممارسته لاختصاص رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني غير أن هذه استقلالية غير مطلقا عن السلطات الأخرى، بل ألزمه باستشارة بعض الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس الشعبي الوطني، وهذه الشخصيات قد حددتها المادة 151 من التعديل الدستوري، وهي رئيس المحكمة الدستورية باعتباره الرجل الثاني في الدولة ويسهر على احترام القواعد الدستورية، وباعتبار أحكام الدستور هي أسمى القواعد الدستورية وأعلىها .

ثالثا : عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

يترتب على إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية وحالة الحرب وجوب اجتماع البرلمان فالحالة الاستثنائية كما سبق دراستها¹، تقتضي حسب الفقرة 04 من نص المادة 98 من التعديل الدستوري وجوب اجتماع البرلمان وهو ما يقتضيه أيضا إعلان رئيس الجمهورية للحرب بعد غزو أجنبي للبلاد حيث تنص المادة 100 من نفس التعديل في الفقرة 02 منها على ما يلي: "يجتمع البرلمان وجوبا".

فما يستخلص من المادتين 98 و 100 من التعديل الدستوري، هو عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، والسبب في ذلك يرجع، إلى أنه لو تم حل المجلس الشعبي الوطني أثناء هاتين الحالتين، فلا يمكن للانعقاد الوجوبي للبرلمان أن يتحقق.²

¹ - محمد إبراهيم، المرجع السابق، ص 679

² - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 230.

فالمؤسس الدستوري نص صراحة على اجتماع البرلمان، أي وجوب اجتماع غرفتي البرلمان وليس غرفة واحدة.

وتتجلى الحكمة من عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء هاتين الحالتين، هو للدور المنوط به للمجلس الشعبي الوطني أثناء هذين الطرفين، فأغلبية الفقه في الجزائر ترى أن البرلمان يقوم بممارسة اختصاصاته أثناء الحالة الاستثنائية بالرغم من أن المادة 98 لم تنص على ذلك صراحة فهو يستطيع إما مناقشة الإجراءات التي اتخذها الرئيس، ويمكن له أن يباشر حتى ما له من رقابة برلمانية¹.

كما أن اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي يوقعها رئيس الجمهورية أثناء الحرب تتطلب حسب المادة 102 من الدستور وجوب موافقة البرلمان عليها، أي تجتمع الغرفتين أو المجلسين للمصادقة على الاتفاقية أو المعاهدة، ولا يتأتى ذلك إلا بتواجد المجلس الشعبي الوطني المنبثق مباشرة عن الإرادة الشعبية.

على أنه يشترط في مقابل ذلك على المجلس و لو لم ينص الدستور على ذلك صراحة أن يمتنع عن سحب الثقة من الحكومة بعد تحريك إجراء ملتزم الرقابة، وهذا راجع للترابط بين سحب الثقة والحل وإذا التزم رئيس الجمهورية هذين القيدتين يستطيع أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، ولكن هل يستطيع نواب المجلس الشعبي الوطني أن يستمروا في القيام بمهامهم العادية بعد حل الشعبي الوطني ؟

فلقد اختلف الفقهاء في الإجابة عن هذا السؤال، فهناك من يرى أن النواب يستمرون في أدائهم لمهامهم العادية ضمانا لديمومة الدولة إلى حين انتخاب مجلس جديد، وذلك تجنباً لأي ظروف طارئة قد تحدث قبل إجراء الانتخابات التشريعية، كما تستمر الحكومة في أدائها لمهامها العادية.

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 230

في حين هناك اتجاه آخر يرى بأن الحل يؤدي المجلس الشعبي الوطني إلى الموت المدني، وبالتالي تنتهي مهام المجلس الشعبي الوطني .

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذين الاتجاهين، فالملاحظ أنه أخذ بالاتجاه الثاني، أي عدم قيام نواب المجلس الشعبي الوطني بمهامهم العادية بعد حل المجلس ورغم قيد عدم جواز الحل أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وقيد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة، فإن المؤسس الدستوري لم يضبط جيدا اختصاص رئيس الجمهورية في حالة حل المجلس الشعبي الوطني فهو لم يضع أي شرط جوهري يؤدي إلى استعمال هذا الاختصاص، فلم يشترط مثلا وجود ضرورة تستدعي الحل مثل ما اشترطها نظيره المصري في المادة 136 من الدستور و الحق أن عدم النص على مثل هذا الشرط يجعل رئيس الجمهورية يتمتع بحرية التصرف في حل الجهاز الممثل للأمة ، و إن كان الأمر يقتضي كما سبق ذكره، وجود أزمة بين الحكومة المجلس الشعبي الوطني حتى يستطيع الرئيس القيام بذلك¹.

كما لم يحدد المؤسس الدستوري المدة التي لا يجوز فيها للرئيس حل المجلس الشعبي الوطني الجديد مثل ما فعله نظيره الفرنسي الذي منع الرئيس من حل الجمعية الوطنية بعد سنة من انتخابها، وذلك حتى لا يسمح للرئيس بتعطيل عمل البرلمان في حين أنه لا وجود لمثل هذا الشرط في الدستور الجزائري، وهو ما يجعل الرئيس حرا في اختيار الوقت الذي يحل فيه المجلس الشعبي الوطني فما يمكنه قوله في الأخير بعد إبراز هذه النقائص، أنه لا بد على المؤسس الدستوري أن يعيد ضبط اختصاص رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني بشكل جيد، وذلك بغية احترام الإرادة الشعبية التي اختارت أعضاء هذا المجلس ، وبغية كذلك الحفاظ على استقرار البرلمان.

¹ - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 235.

خاتمة

خاتمة

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ كغيره من المؤسسين الدستوريين بمبدأ الفصل النسبي بين السلطات، الذي يقتضي إقامة اتصال وتعاون بين السلطات، وذلك في عدة مجالات، من بينها إقامة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد القانون، إلا أنه لم يعمل على تحقيق ما يتطلبه إنشاء تعاون بين السلطات، من ضرورة وجود تساوي بين السلطتين وإنما جعل هذا المبدأ وسيلة لتقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في إعداد القانون وهذا ما يتضح من خلال النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لموضوع اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية.

فتنظيم المؤسس الدستوري لهذه الاختصاصات لم يكن بالشكل المطلوب، وذلك إما لأن القيود التي وضعها على ممارسة بعض الاختصاصات لم تكن كافية، أو أنه لم يضع قيود جوهرية أصلا على ممارسة البعض الآخر، مما تترتب عليه استغلال رئيس الجمهورية لهذا الفراغ فهو لم يضع القيد الجوهري الواجب فرضه على سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الظروف العادية والمتمثل في قيام ضرورة ما تستدعي استعمال هذه السلطة. الأمر الذي نتج عنه في السنوات الأخيرة إفراط رئيس الجمهورية في استعمال هذه السلطة، وهذا ما أبرزته الإحصائيات التي قدمناها عن عدد الأوامر التشريعية الصادرة خلال الفترة التشريعية الحالية، ونفس الأمر يقال على اختصاص حل المجلس الشعبي الوطني، أين لم يضع المؤسس الدستوري قيد قيام ضرورة ما تستدعي حل الغرفة الأولى للبرلمان، كما لم يضع المؤسس الدستوري جزاء على عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين بعد انقضاء مدة 30 يوما المخصصة لإصدارها.

كما تبين لنا من خلال التعديل الدستوري، أن اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية قد طرأ على بعضها تطور والبعض الآخر طرأ عليها تراجع، فمثلا سلطة التشريع بأوامر، بحيث لم يكن لرئيس الجمهورية إلزامية عرض هذه الأوامر على المحكمة الدستورية في التعديل الدستوري 2016 و أصبحت في التعديل الدستوري 2020 واجبة على رئيس الجمهورية.

ومن بين الاختصاصات التي طرأ عليها تراجع هو إصدار القوانين، حيث أن المؤسس الدستوري كان ينص في دستور 1963 على جزاء عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين، وهو نقل ممارسة هذا الاختصاص للمجلس الوطني آنذاك، أما في ظل دستور 1976 ، ودستوري 1989 و 1996 و التعديل الدستوري 2016 و 2020 لم يعد ينص على هذا الجزاء.

كما أن الاختصاصات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية تؤثر على اختصاص البرلمان في إعداد القانون، وان اختلفت درجة التأثير فسلطة التشريع بأوامر يترتب على ممارستها تجريد البرلمان من اختصاصه في إعداد القانون، مادام أنها تنصب على المجالات التي يشرع فيها الجهاز التشريعي.

وبالتالي فإن هذه السلطة جعلت من السلطة التنفيذية المشرع الأساسي، إذا أخذنا في الاعتبار ما لها من اختصاص تنظيمي وهناك اختصاصات تشريعية يقتصر تأثيرها على مشاركة البرلمان في اختصاصه في صنع القانون كالتصديق على المعاهدات، التي ينبغي أن يوافق عليها أولاً الجهاز التشريعي حتى يصادق عليها الرئيس، وكذلك إصدار القوانين الذي يأتي بعد أن ينتهي البرلمان من إعداد القانون دون أن ننسى اختصاص طلب قراءة ثانية، الذي يترتب عليه مشاركة الرئيس في الإعداد الجيد للقانون.

ويبقى اختصاص حل المجلس الشعبي الوطني من أخطر الاختصاصات التشريعية تأثيراً على البرلمان، وذلك لأنه يؤدي إلى إنهاء الفترة التشريعية للمجلس قبل أوانها ومن ابرز ما لاحظناه كذلك من خلال هذه الدراسة أن التأثير الكبير لبعض الاختصاصات التشريعية على السلطة التشريعية لا يرجع فقط إلى طريقة تنظيم المؤسس الدستوري لهذه الاختصاصات، وإنما كذلك للضعف والتخاذل التي تعاني منه السلطة التشريعية في الوقت الحاضر.

وبالتالي يجب على البرلمان أن يعمل هو الآخر على حماية اختصاصه العام في إعداد القانون وذلك باستعماله للوسائل المتاحة له قانوناً، ولما لا تعديل الدستور بما يحقق هذه الغاية، مادام له حق التعديل الدستوري لإدراك أي نقص .

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر و المراجع :

أولا - الكتب العامة والمتخصصة :

- 01- سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004 .
- 02- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993 .
- 03- سعيد بو الشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائري ، 2012.
- 04- ضو مفتاح محمد عمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة دراسة مقارنة، دار الهدى، 2002 .
- 05- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2002.
- 06- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2005 .
- 07- عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في الجزائر، دار ربحانة، الجزائر، .
- 08- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، .
- 09- ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف، الإسكندرية 2015.
- 10- زين الدين بلال أمين، النظم الانتخابية المعاصرة دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي ، الطبعة الأولى الإسكندرية 2011.

ثانيا - المجالات العلمية :

01- مسعود شيهوب ، قوانين الإصلاح السياسي في الجزائر ودورها في تكريس الديمقراطية، مجلة المجلس الدستوري، العدد الثاني 2013.

ثالثا- الرسائل والمذكرات العلمية :

01- بشير بن مالك ، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998/ 1999.

02- سعيد بو الشعير ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1984 .

03- فاطمة الزهراء رضاني ، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2004/2005 .

04- مراد بدران ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة جيلالي اليابس، سيدي بالعباس، 2004/2005

رابعا - النصوص القانونية :

01- المرسوم الرئاسي رقم : 442/20 ، المؤرخ في : 30 ديسمبر 2020، المتضمن تعديل الدستور، جريدة رسمية عدد 82 صادرة بتاريخ : 30 ديسمبر 2020.

02- القانون العضوي رقم : 12/16 ، المؤرخ في : 25 أوت 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 52 صادرة بتاريخ : 25 أوت 2016.

03- القانون رقم : 09/08 ، المؤرخ في : 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، جريدة رسمية عدد 21 صادرة بتاريخ : 23 افريل 2008.

الصفحة	الموضوع
	الإهداء
	شكر وعرافان
02	مقدمة
03	01 - أهمية الدراسة
04	02 - أسباب اختيار الموضوع
04	03 - الدراسات السابقة
05	04 - الصعوبات
05	05 - الإشكالية
06	06 - المنهج المتبع
06	07 - خطة البحث
08	الفصل الأول : وسائل مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون
09	المبحث الأول : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية
09	المطلب الأول : حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية
10	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
10	أولا : الأساس الدستوري للتشريع بأوامر المتخذة طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
11	ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020
11	الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي
12	أولا : سبب التشريع بأوامر في المجال المالي
15	ثانيا: خصائص الأوامر التشريعية في المجال المالي
17	المطلب الثاني : القيود والضوابط الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر
17	01 - من الناحية الزمنية
19	02 - من الناحية الموضوعية
20	03 - من الناحية الشكلية

21	المبحث الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية
21	المطلب الأول: الإطار الدستوري للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
21	الفرع الأول: التنظيم القانوني للحالة الاستثنائية
22	أولا : الخطر الداهم
24	ثانيا: إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستوريا
24	ثالثا: عجز الوسائل الدستورية عن دفع الخطر
24	الفرع الثاني : إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية
25	أولا : استشارة رئيسي غرفتي البرلمان
25	ثانيا: الاستماع الى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء
26	ثالثا: استشارة رئيس المحكمة الدستورية
26	المطلب الثاني : مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية
26	أولا : اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان
27	ثانيا: الطبيعة الاستثنائية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية
31	الفصل الثاني: الاختصاصات التشريعية الأصلية لرئيس الجمهورية
32	المبحث الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية في تكوين القانون
33	المطلب الأول: التصديق على المعاهدات
33	الفرع الأول: مفهوم التصديق على المعاهدات
34	أولا : تعريف التصديق على المعاهدات
34	ثانيا: أهمية التصديق على المعاهدات
35	الفرع الثاني: شروط التصديق على المعاهدات
36	أولا : موافقة البرلمان على المعاهدة
37	ثانيا: عدم مخالفة المعاهدة للدستور
38	المطلب الثاني : إصدار القوانين
38	الفرع الأول : مفهوم إصدار القوانين
38	أولا : تعريف إصدار القوانين
40	ثانيا: تميز إصدار القوانين عن نشرها
42	الفرع الثاني : القيمة القانونية لإصدار القوانين
42	أولا : موقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين
46	ثانيا: القيمة القانونية لإصدار القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020
50	المبحث الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية
51	المطلب الأول: طلب إجراء قراءة ثانية

51	الفرع الأول: مفهوم طلب قراءة ثانية
51	أولا : تعريف طلب قراءة ثانية
54	ثانيا : أهمية طلب قراءة ثانية
55	الفرع الثاني: شروط طلب قراءة ثانية
55	أولا : تسبب طلب إجراء قراءة ثانية
56	ثانيا : تقديم طلب قراءة ثانية خلال المدة المحددة دستوريا
57	المطلب الثاني : حل المجلس الشعبي الوطني
58	الفرع الأول: مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني
59	أولا : تعريف حل المجلس الشعبي الوطني
60	ثانيا : مميزات حل المجلس الشعبي الوطني
62	الفرع الثاني: القيود الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني
62	أولا : استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة
64	ثانيا : استشارة رئيس المحكمة الدستورية
64	ثالثا : عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب
68	خاتمة
71	قائمة المراجع والمصادر
73	الفهرس

ملخص :

يتبين لنا من خلال تفحص مواد التعديل الدستوري لسنة 2020 ، أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالفصل النسبي بين السلطات ، وهذا ما تفسره علاقات التعاون التي أقامها بين السلطات الثلاث في عدة مجالات ، ويعد مجال صنع القانون من أبرز المجالات التي تعكس هذا التعاون ، حيث نجد أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية خمس اختصاصات تشريعية ، بهدف إقامة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال صنع القانون وما يملكه رئيس الجمهورية من اختصاصات تشريعية ليس كله من طبيعة واحدة ، حيث نجده ينقسم الى نوعين رئيسيين وهما :

01-اختصاص تشريعي استثنائي يتمثل في صنع رئيس الجمهورية للقانون في مكان السلطة التشريعية .

02-اختصاصات تشريعية أصيلة يمارسها باعتباره صاحب السلطة الأصلية المختصة للقيام بذلك .

Abstract

By examining the 2020 constitutional customization amendment, the Algerian constitutional institution has taken the relative separation of powers approach, This is what the cooperation relations has established between the three authorities in several areas, law-making is one of the most prominent areas that reflect this cooperation, The Constitutional institution has granted the President of the Republic five legislative authorities, in order to establish cooperation between the executive and legislative branches in the field of law-making, the legislative functions of the President of the Republic is not all of a same genera, it is divided into two main types:

1-An exceptional legislative mandate which allows the President of the Republic to make the law instead of the legislative authority.

2-Original legislative powers exercised as he is the competent original authority to do so.