

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في

:

:

:

رئيسا

صي :

.....

2014/2013 :

الإهداء

- من تحت أقدامها الجنة" " والدي الكريم، أبي ووالدي حفظه الله وأمد في عمره وأعطاه الصحة والعافية،
" "
- ✓ من جعلها الله سكنا وجعل بيننا مودة ورحمة، إلى التي لا أنكر فضلها وصبرها ما أملك وأعز أنيس زوجتي الغالية " FA – ZO".
- ✓ إلى قرة العين وزينة الحياة الدنيا وفلذات كبدي أبنائي و أولادي :
عبد المعز وسيم ، إيمان عيشة" " ، ميرال ريان" "
- إلى صهري الأستاذ عمراوي نور الدين
وإيمان.
- " الذي لا أنسى فضله
- السيد مدير التربية معاوية امحمد كل موظفي مديرية التربية بالجلفة خاصة : لمين داود ، يوسف عزوزي، محمد حساني، محمد بن خليفة، محمد رتيمي، بن الطاهر عبد العزيز، وكل موظفي قطاع التربية بالولاية.
• إلى صديقي "تقبيل لزهوري".

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : (يشكر يشكر)

أتقدم بالشكر الجزيل والدعاء له بوافر الصحة والعافية السيد :
مدير التربية لولاية الجلفة : معاوية أحمد .

إلى من منحني الموافقة من حيث التأطير والتوجيه أستاذي الدكتور
” :

مع الدعاء لك بالمزيد من التآلق والنجاح.

كما أتقدم بجزيل الشكر :

- إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد.
- إلى كل من سبقوني بالدراسة والتحليل في هذا الموضوع

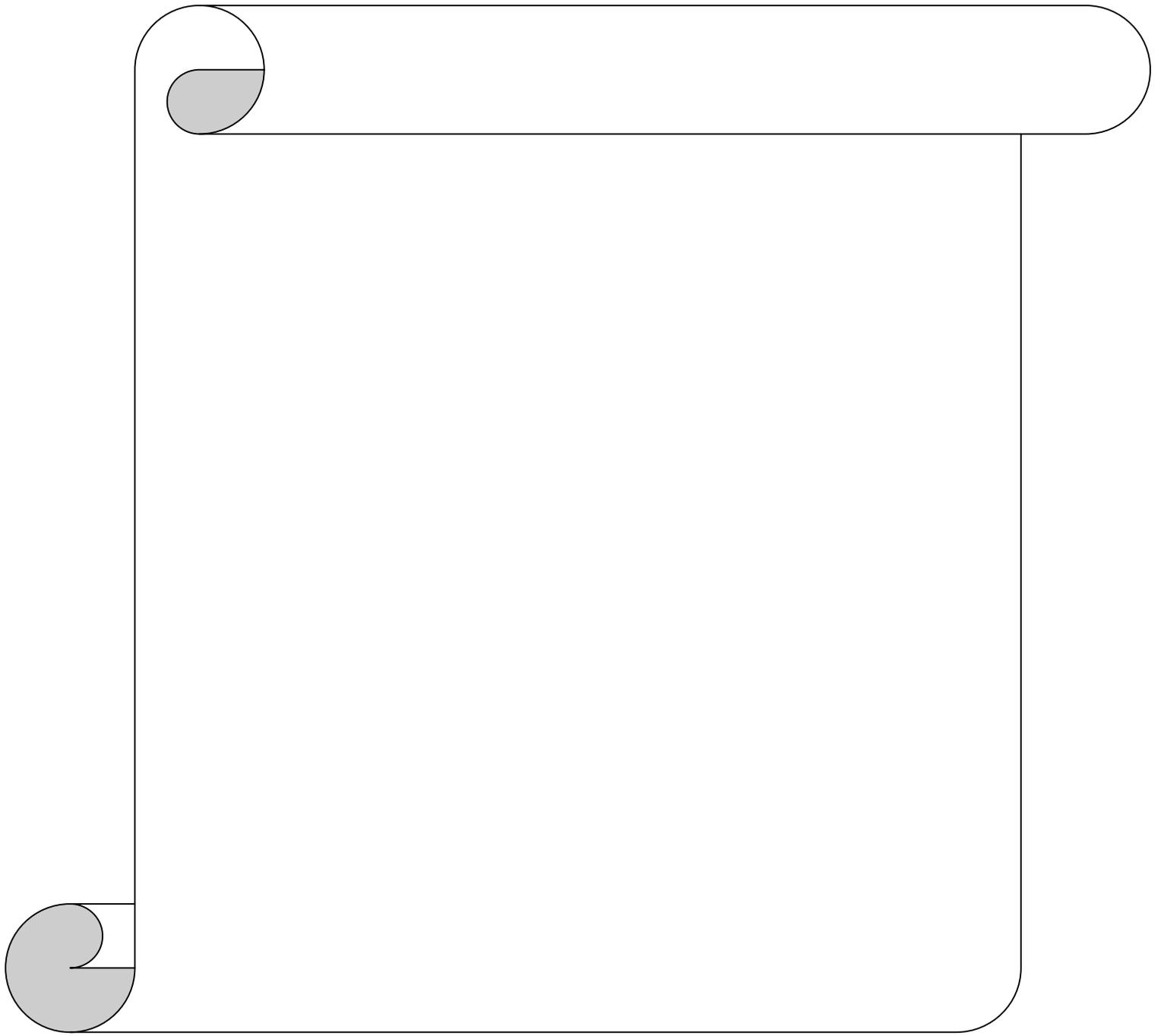
” ”

” السيد : عمران البشير ”

زيان عاشور با

” بن صالح بن بوزيد ”

وابن عمي عمر رحمه الله ”



من المبادئ المسلم بها في وقتنا الحاضر خضوع الدولة للقانون ولا يعني ذلك مجرد خضوع المحكومين في تصرفاتهم لنص القانون وأحكامه بل يتحتم علاوة على ذلك أن تخضع السلطة الحاكمة في مزاوله نشاطها أو سلطتها للقانون، كل هذا يؤدي في نهاية الأمر إلى خضوع الحكام والمحكومين على حد سواء للقانون، وهذا ما يعبر عنه بدولة القانون، وما يساعد في بلورة ذلك عدة مبادئ أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يرجع أصله إلى الفلسفة اليونانية (الإغريقية) حيث أخذ مظهرها سياسيا وأنه ظهر عند كل من أفلاطون وأرسطو، ثم عند كل من لوك ومونتيسكيو وروسو وانتقل إلى الجانب التطبيقي في كل من الثورتين الفرنسية والأمريكية.

وفي هذا الشأن نجد أن الفقه الدستوري لم يهتم كثيرا بمسألة الفصل بين الدولة والمجتمع، على العكس من ذلك يحظى الفصل بين السلطات منذ قرنين بكل اهتمام منظري القانون، لأن الفصل بين الدولة والمجتمع يسمح بإظهار تمثيل سياسي لواقع اجتماعي وهو بدوره يوطد الشكل المطلق لهذا التمثيل في البرلمان، حينئذ نفهم لماذا احتل الفصل بين السلطات هذه المكانة المهمة لدرجة أن هذه النظرية أو هذا المبدأ أصبح عند الفقه الدستوري أساس تطبيق الأنظمة السياسية⁽¹⁾.

إن مبدأ الفصل بين السلطات يظهر بتطبيقات مختلفة بسبب اختلاف الأنظمة السياسية في حد ذاتها من النظام البرلماني إلى النظام الرئاسي أو شبه رئاسي وحتى في نظام الجمعية، حينها يظهر إما فصل تام ومطلق بين السلطات، أو تعاون وتوازن بين السلطات، ونقصد هنا خاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، كل هذا يتم بالرجوع إلى طبيعة النظام السياسي في الدولة وإلى ما نظمه الدستور في هذا المجال.

وبما أن السلطة التشريعية تعبر عن إرادة الشعب وباعتبارها ممثله، كان لزاما توفر الشروط الملائمة ودون قيود لممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها، والدستور أعطاها ضمانا حقيقية ومباشرة تتمثل أساسا في مبدأ الفصل بين السلطات، وفي ظل دولة القانون وجب على كل سلطة التقيد بصلاحياتها في حدود ما نظمه الدستور وكذا النصوص القانونية⁽²⁾.

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والأوروبي ، الدار الجامعية ، مصر ، بدون تاريخ نشر ، ص 266

(2) محمد السويدي ، علم الاجتماع السياسي ميدانه وقضاياها ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1996 ، ص 42

وتبعاً لما سبق ذكره تتجلى أهداف الدراسة وأهميتها التطرق إلى الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بموجب الدستور الجزائري عبر مراحل الزمنية المختلفة ومقارنته ببعض الأنظمة الدستورية أهمها النظام الدستوري الفرنسي والمصري، ومن خلاله نناقش حدود ممارسة

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية وكذا في الحالة الاستثنائية أو ما يصطلح عليها بالظروف غير العادية، حيث يظهر لنا مستوى التشريع الجزائري من حيث تنظيم هذا الاختصاص خاصة.

أما حدود الدراسة، فتكون من خلال أول دستور جزائري لسنة 1963 وصولاً إلى دستور 1996 الذي نحاول التركيز أكثر على أحكامه باعتباره الدستور الحالي، وما يجب الإشارة إليه ولتحديد الموضوع بدقة فإن هذه الدراسة لا تتطرق إلى الاختصاصات التي تدخل ضمن مجال سير عمل البرلمان مثل تحديد جدول الأعمال أو إمكانية حل البرلمان، وكذلك لا نتطرق للاختصاصات التنفيذية الأصلية مثل التعيين في المناصب العليا ولا إلى اختصاص السلطة التنظيمية بل تنحصر الدراسة على التشريع بأوامر وما يعتبر من اختصاص الرئيس يدخل ضمن مجال التشريع دون غيره.

ولهذه الدراسة دوافع ذاتية وأخرى موضوعية، الأولى تتعلق بالباحث في حد ذاته تتماشى وطبيعة الاختصاص المدروس بالدرجة الأولى، إضافة إلى الرغبة في التطرق للمواضيع التي ينظمها القانون الدستوري لاسيما في مجال تنظيم السلطات، وأيضاً من أجل المساهمة في إثراء الدراسات السابقة والمكتبة القانونية. أما الدوافع الموضوعية فهي تتعلق بالموضوع أساساً، ومواصلة الجزء الثاني من الدراسة الذي تطرقت له ضمن متطلبات نيل شهادة الليسانس⁽¹⁾، إضافة إلى أهمية هذا الاختصاص باعتبار أن صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة التشريع هو السلطة التشريعية "البرلمان"، وبما أن الدستور منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية في ظروف معينة وبشروط وإجراءات محددة في الدستور، جاءت هذه الدراسة لتناقش هذا الموضوع والتطرق للعناصر المهمة والمحددة لذلك.

(1) محمد حاجي، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات شهادة ليسانس في العلوم القانونية والإدارية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، 2002-2003.

وللأمانة العلمية تطرقت دراسات سابقة لهذا الموضوع خاصة في الجزائر، حيث نجد كل باحث تطرق للموضوع من زاوية معينة وفي حدود زمنية مختلفة كلها تصب في ممارسة السلطة التنفيذية لهذا الاختصاص أو أنها تطرقت لعنصر من العناصر التي تشمل هذا الاختصاص⁽¹⁾.

ومن خلال الواقع الذي أثبت صعوبة الاعتماد على منهج واحد باعتبار أن الدراسة لها جوانب عديدة، كما أن الاعتماد على منهج واحد لا يفي بالغرض، وعليه سيتم استعمال المنهج الوصفي عند وصفنا للاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية سواء في الحالة العادية أو أثناء الظروف الاستثنائية في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة المحددة سلفا، فالوصف يستعمل هنا لبيان هذا الاختصاص.

بالإضافة إلى ذلك سنعتمد على المنهج التحليلي وذلك عند عرض المواد القانونية واستقرائها ونقدها وتحليلها وبيانها عند كل نظام دستوري على حدا.

-
- (1) رداة نور الدين ، التشريع عن طريق أوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، الجزائر ، 2005-2006
- جمام عز الدين ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة مولود معمري بتيزي وزو ، الجزائر ، 2006-2007
- بركات أحمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان ، الجزائر ، 2007-2008
- بلحاج نسيم ، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام فرع دولة ومؤسسات عمومية ، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2006-2007
- بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة يوسف بن خدة كلية الحقوق ، الجزائر ، جوان 2012
- بن سرية سعاد ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون رقم (08-19) دراسة مقارنة ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، تخصص إدارة ومالية ، جامعة محمد بوقرة بومرداس ، الجزائر ، 2009-2010.

وبما أننا بصدد دراسة مقارنة فإنه لا يمكن بأي وجه الاستغناء عن المنهج المقارن الذي نستعمله من خلال المقارنة بين الدساتير الجزائرية في حد ذاتها من جهة وبيان أوجه التشابه وأوجه الاختلاف، وأيضا بين النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة وهذا لبيان نقاط الضعف والقوة في هذا الاختصاص التشريعي الهام.

وعلى ضوء النقاط والمعطيات التي تم طرحها، سنحلل موضوع دراستنا بناء على الإشكالية الرئيسية التالية :

اعتمادا على الدستور واستنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات وباعتبار أن التشريع اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، فهل وضع الدستور حدودا لممارسة رئيس الجمهورية هذا الاختصاص، وهل منح الضمانات الكافية لصاحب الاختصاص الأصيل ؟

تطرح إشكاليات فرعية عديدة نذكر منها :

- هل تعتبر ممارسة هذا الاختصاص اعتداء وتجاوز على من له الاختصاص أصلا؟
- في حالة ممارسة اختصاص التشريع هل وضع المؤسس الدستوري حدودا لذلك أم أنه يمارس جميع الاختصاصات التشريعية؟

وعليه، سنعتمد في هذا البحث على خطة مكونة من فصلين كل فصل مقسم إلى مبحثين لمعالجة النقاط المهمة التي تحدد ممارسة الاختصاص التشريعي من قبل رئيس الجمهورية، حيث نتطرق إلى :

في الفصل الأول إلى حالات مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص التشريع بأوامر من خلال عنصرين في المبحث الأول التشريع بأوامر في الظروف العادية والذي يتجلى في دور السلطة التنفيذية في المجال المالي (المطلب الأول)، وكذلك في اختصاص رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر بموجب المادة 124 (المطلب الثاني)، أما في المبحث الثاني نعالج دور أو سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، الأمر الذي يستلزم توضيح شروط قيام

الحالة الاستثنائية وإجراءاتها (المطلب الأول)، إضافة إلى النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية (المطلب الثاني).

أما في الفصل الثاني نبين المجالات التشريعية التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية تدخل ضمن مجال سن القانون والتي تظهر في صلاحيات يختص بها رئيس الجمهورية تساهم في سن القانون (المبحث الأول) سواء من حيث اختصاص رئيس الجمهورية من حيث المبادرة بالقوانين (المطلب الأول) أو اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين (المطلب الثاني) أو من حيث اختصاص (التصديق على المعاهدات)، إضافة إلى التطرق إلى اختصاصات تدرج ضمن المجالات التشريعية لرئيس الجمهورية (المبحث الثاني) والتي تتمثل في طلب إجراء مداولة ثانية (المطلب الأول) وأيضا اختصاص رئيس الجمهورية فيما يخص تعديل الدستور (المطلب الثاني) وأخيرا حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي (المطلب الثالث).

-
-

حالات مباشرة رئيس
الجمهورية

لاختصاص التشريع بأوامر

تظهر حالات مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص التشريع بأوامر في مجالين أساسيين، إما التشريع بأوامر في الظروف العادية (المبحث الأول) أو من حيث التشريع بأوامر في ظل الظروف غير العادية أو ما يعرف بالحالة الاستثنائية (المبحث الثاني).

: التشريع بأوامر في الظروف العادية

تعرف الظروف العادية على أنها حالة الاستقرار العادية التي تعيشها الدولة من خلال سير مختلف أجهزتها ومؤسساتها الدستورية التي تعمل بصورة عادية ومنتظمة، ولا يوجد أي خطر يهددها، وفي هذه الحالة تشريع رئيس الجمهورية بموجب أوامر في هذه الظروف لا يتم بصفة مطلقة بل بموجب حالات محددة حسب الدستور⁽¹⁾، ويظهر ذلك من خلال دور السلطة التنفيذية في المجال المالي (المطلب الأول) وأيضا من خلال التشريع بأوامر بموجب المادة 124 من دستور 1996 (المطلب الثاني)

: دور السلطة التنفيذية في

لمناقشة وتحليل دور السلطة التنفيذية في المجال المالي أو ما يعرف بقانون المالية نتطرق إلى مبررات التشريع بأوامر في المجال المالي (الفرع الأول)، ثم إلى خصائص الأوامر في المجال المالي (الفرع الثاني).

: مبررات التشريع بأوامر في المجال المالي

باعتبار أن قوانين المالية العامة للدولة، ولاسيما القانون المالي السنوي، هي في حقيقتها وجوهرها ترجمة مالية دقيقة وشاملة وصادقة، ومرآة مالية عاكسة لكافة نشاطات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والعسكرية والأمنية، داخليا و خارجيا، فإن ذلك هو ما حتم منذ نشوء الدولة القديمة وجود نظام قانوني عام وشامل، يصدر في نطاقه وعلى أساسه قانون المالية السنوي، والنصوص التنظيمية له لترشيد وضبط العمليات و الأعمال المالية بصورة عقلانية وبوسائل فعالة⁽²⁾.

(1) أحمد بركات ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان ، الجزائر ، 2007-2008 ، ص08.

(2) سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج2 ، ط7 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 ،

وهكذا يوجد في الدولة المعاصرة نظام قانوني مالي له مصادر قانونية عديدة تدور وتتمحور حول مصادر النظام القانوني العام للدولة - كأصل عام - مثل الدستور، القانون العضوي، القانون العادي والنصوص التنظيمية، والمبادئ العامة للقانون.

ويحتوي هذا النظام القانوني المالي على كافة القواعد والمبادئ المالية الدستورية القانونية والعلمية والفنية، وسائر مراحل عمليات إعداد الميزانية العامة للدولة ومقوماتها، والعمليات المالية المختلفة، وكذا تنفيذ الرقابة، ويطلق - عادة - على هذا النظام مصطلح "القانوني المالي" في دساتير وقوانين الدولة المعاصرة.

مثما هو الحال عليه في الجزائر مصطلح "قوانين المالية" ولذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة الاختصاص الأصيل والسيادة الكاملة في إصدار التشريعات العضوية والعادية التي تنظم وتضبط قوانين المالية العامة، بما فيها قانون المالية السنوي أي قانون الميزانية العامة.

وهذه الهيئة هي التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية طالبا للترخيص والإجازة البرلمانية المسبقة لأي تصرفات وأعمال مالية استثنائية واستعجالية خارج ما هو مقرر في قوانين المالية من إيرادات ونفقات وميكانيزمات وتوازنات تتعلق بالميزانية، فقوانين المالية العامة هي تشريعات وخصص برلمانية في مجال عمليات تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة كافة العمليات المالية في الدولة.

ومن ثم فدور البرلمان في هذا المجال جوهري وحيوي في نفس الوقت، ودور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية العامة قد تبلور وترسخ في النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية، إلا أن هناك نقائص وثغرات في التنظيم القانوني، وضعفا في الأداء البرلماني بصورة تقلل وتضعف من دور وسلطة البرلمان في مجال قوانين المالية تشريعا ورقابة، كما أن العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بمجال قوانين المالية تبرز تفوق السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في عملية سن التشريع المالي⁽¹⁾.

(1) أحمد بركات، المرجع السابق، ص 10.

ومن ناحية مدى مباشرة البرلمان للاختصاص التشريعي في الجانب المالي، فالمتفق عليه أن يتولى البرلمان مسألة إنتاج التشريع في الجانب المالي، ويرجع ذلك إلى أن السلطة التشريعية هي

المختصة بمقتضى الدستور بسن القوانين، لكن باستقراء الأحكام الدستورية الخاصة بهذا الموضوع، يظهر حرمان البرلمان من أن يمارس ماله من اختصاص تشريعي، فهو لا يتمتع بحرية في ممارسة اختصاصه مثل الحكومة من حيث التشريع في المجال المالي.

كما تكرست قاعدة دستورية تقضي للحكومة بإمكانية الاعتراض على أي اقتراح برلماني أو تعديل يتعارض مع الأحكام المبينة في ذات المادة المتعلقة بالمجال المالي كما أن استقراء الأحكام الدستورية الخاصة بهذا الموضوع، يؤكد وجود نقص للإرادة في حصر النشاط المالي للدولة في حدود دستورية وقانونية صارمة⁽¹⁾.

حيث وردت الأحكام المنظمة للقوانين المالية السنوية في القانون الصادر في 07 جويلية 1984 المتعلقة بقانون المالية المادة 03 منه⁽²⁾، فإذا كان قانون 1984 يحتوي على الأحكام المنظمة لقوانين المالية السنوية، إلا أنه لا يشكل الإطار والمرجع التشريعي لقوانين المالية السنوية، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود علاقة تدرجية بين القانونين باعتبار أن قانون 1984 هو قانون عادي له نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية، حيث أصبحت هذه الأخيرة هي التي تتحكم في موضوعه، و الدليل على ذلك ما أتت به المادة 132 من قانون المالية لسنة 1994 التي عدلت بعض أحكام القانون المتعلقة بقوانين المالية.

ونتيجة لذلك أوجب المشرع الدستوري في المادة 6/123 من دستور 1996⁽³⁾ على البرلمان التشريع في مجال قوانين المالية عن طريق القوانين العضوية التي تخضع عند إعدادها لإجراءات متميزة، فالتصويت عليها يكون بالأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية ثلاث أرباع مجلس الأمة.

(1) رداة نور الدين ، التشريع عن طريق أوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة الإخوة منتوري بقسنطينة ، الجزائر ، 2005-2006 ، ص 15.

(2) تنص المادة (03) من قانون المالية بأنه : " يقرر ويرخص بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقرر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية وكذلك النفقات بالرأسمال".

(3) تنص المادة 6/123 من دستور 1996 على ما يلي : " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:.... - القانون المتعلقة بقوانين المالية.

وإضافة لذلك خضوعها للرقابة الإلزامية والمسبقة للمجلس الدستوري، وهو الأمر الذي يضيف على هذا القانون مركزا متميزا وساميا بالمقارنة مع القوانين العادية، بل خلق علاقة تدرجية بين القوانين العادية وقوانين المالية السنوية "القانون العضوي المتعلقة بقوانين المالية"، بحيث تخضع الأولى إلزاميا فيما يخص تحديد مضمونه إلى الأحكام الواردة في القانون العضوي المتعلقة بقوانين

المالية، لكن رغم النص على هذا الإصلاح دستوريا، فإن القانون المتعلق بقوانين المالية لازال على الشكل الذي صدر في سنة 1984 ولم يرق بعد إلى درجة القانون العضوي. وتجدر الملاحظة أنه بصدور دستور 1996 يكون قانون 1984 فقد أساسه الدستوري ومن ثم أصبح لا دستوريا، و عدم تسوية هذه الوضعية بعد عشر (10) سنوات من صدور دستور 1996 يعكس نقص الإرادة في حصر النشاط المالي⁽¹⁾.

:

إن التطرق إلى خصائص الأوامر التي تصدر عن رئيس الجمهورية في المجال المالي يقودنا إلى تمييزها عن غيرها من الأوامر التي تصدر عن رئيس الجمهورية حيث تتميز بمجموعة من الخصائص وهي :

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في المجال المالي سلطة مقيدة من حيث الوسائل ومن حيث الشكل والموضوع.

أولا : من الناحية الشكلية

يستطيع رئيس الجمهورية أن يمارس التشريع بأوامر في المجال المالي دون التقيد بإجراءات أو شكليات معينة مثل اللجوء إلى مجلس الوزراء أو ضرورة استشارة هيئة معينة.

ثانيا : من الناحية الموضوعية

لا يستطيع رئيس الجمهورية إصدار مشروع قانون المالية في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه بمعنى أن سلطة رئيس الجمهورية مقيدة في هذا المجال أي بمشروع قانون المالية دون غيره من المسائل التشريعية الأخرى.

(1) للتفصيل أكثر في موضوع الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر انظر : بوسطة شهرزاد و مدور جميلة ، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 4 ، السنة 2008 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ص 344.

ثالثا : من حيث الوسائل أو من حيث الأداة، حيث حدد الدستور الأداة القانونية التي يمارسها رئيس الجمهورية في هذا المجال والتي حددها بموجب أمر.

ويعتبر رئيس الجمهورية هذه السلطة بمقتضى الدستور حسب المادة 120 منه⁽¹⁾ وليس بموجب تفويض تشريعي صادر عن البرلمان وبالتالي لا يوجد مانع يحد من ممارسة هذه الصلاحية إذا توافرت أسبابها، حيث يفقد البرلمان اختصاصه التشريعي في المجال المالي بمرور

75 يوما المحددة بموجب الدستور للمصادقة على قانون المالية وينتقل الاختصاص مباشرة إلى رئيس الجمهورية.

وما يميز الأوامر التشريعية في المجال المالي أن لها قوة قانون المالية طبقا للمادة 44 من القانون العضوي 99-02، حيث نصت الفقرة الخامسة (05) من هذه المادة على أنه " في حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال الأجل المحدد يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

ويستوجب على رئيس الجمهورية إصدار مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة دون زيادة أو نقصان وبدون إدخال أية تعديلات عليه، ولا يعتد بالتعديلات التي تم إدخالها من طرف المجلس الشعبي الوطني لاسيما عند بقاء المشروع لدى الغرفة الثانية وانقضاء الأجل المحدد، باعتبار أن قانون المالية هو شريان حياة الدولة وبدونه لا يمكن تسيير الكثير من شؤون الدولة حيث ينعقد اختصاص إصدار قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية من له صفة رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية أو من ينوب عنه حسب الحالات المنصوص عليها في الدستور في حالة شغور منصب رئيس الدولة.

(1) نصت المادة 6/120 و7 من دستور 1996 على ما يلي :

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للقرارات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر.

(2) قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15 عام 1999.

ويعتبر إصدار قانون المالية واجب دستوري وليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في هذا المجال في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان بانقضاء الأجل المحدد بـ 75 يوما، لكن ما يلاحظ في هذا الشأن أن الدستور لم ينص على الحالة التي يتمتع فيها رئيس الجمهورية عن إصدار مشروع قانون المالية المقدم من قبل الحكومة⁽¹⁾.

: اختصاص رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر بموجب المادة 124 :

الاختصاص الأصلي للتشريع في النظام الدستوري الجزائري ينعقد للبرلمان طبقا للمادة 98 من الدستور الجزائري، وفي نفس السياق نجد المادتين 122 و 123⁽²⁾ لكن يبقى هذا التحديد هل هو على سبيل الحصر أم هناك اختصاصات أخرى يشرع فيها البرلمان، والسؤال الذي يطرح في هذا المجال هل هو اختصاص حصري وينعقد فقط للبرلمان فقط طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات⁽³⁾؟

طبعا نظرا للظروف والممارسات واستقراء للنصوص القانونية نجد أن الاختصاص ينعقد استثناء لرئيس الجمهورية لمبررات عديدة وتتوافر شروط يحددها الدستور وتضبطها النصوص القانونية لاسيما العضوية منها. وعليه وجب إبراز القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور (الفرع الأول) ومن ثم إبراز الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية في هذا المجال (الفرع الثاني) كما أنه يجب تحديد حالات استعمال التشريع بأوامر والقيود الواردة على ممارستها (الفرع الثالث).

(1) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، ط1 ، دار هومو ، الجزائر ، 2002. ص 117.

(2) تنص المادة 98 من دستور 1996 على أنه: يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. المادة 122 من دستور 1996 يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية : (30 مجالا). تنص المادة 6/123 من دستور 1996 على ما يلي : " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: (07 مجالات).

(3) فريد علوش و نبيل قرقور، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 4 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، السنة 2008 ، ص 344.

: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر بموجب المادة 124

بموجب المادة 124 من الدستور يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان أو في أول دورة لتوافق عليها، وتعد لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، وحتى لا تصبح هذه السلطة أو الاختصاص مطلقا لرئيس الجمهورية أحاطه المؤسس

الدستوري بمجموعة من القيود يمكن استنتاجها من المادة سالفه الذكر، هذا الاختصاص مقيد من الناحية الشكلية ومن الناحية الزمنية والموضوعية.

أولا / من الناحية الشكلية :

نصت الفقرة الثانية من المادة 124 على أنه يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، وبالتالي اشترط المؤسس الدستوري ذلك كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقا للمادة 119 فقرة أولى إضافة إلى كون رئيسها يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين.

ثانيا / من الناحية الزمنية :

حدد المؤسس الدستوري الفترة الزمنية من أجل انعقاد الاختصاص لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر بموجب المادة 124⁽¹⁾ من الدستور في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

وحالة الشغور تكون إذا تم حل المجلس الشعبي الوطني وهناك حل تلقائي وحل وجوبي. الحل الوجوبي يتحقق في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية طبقا للمادة 82 الفقرة 2 من الدستور، أما الحل الاختياري يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 129 الفقرة 01 من الدستور. فبمجرد أن يتحقق حل المجلس الشعبي الوطني ينتقل الاختصاص لرئيس الجمهورية بالشروط والإجراءات المحددة سابقا.

نصت المادة 124 من دستور 1996 على أنه : لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

أما بالنسبة لدورتي البرلمان فحسب المادة 118 من الدستور نجد أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، دورة ربيعية والثانية خريفية، وتدوم كل دورة 04 أشهر على الأقل، وما يؤكد ذلك المادة 04 و المادة 05 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر.

هذا يعني أن المجال الزمني المحدد لانعقاد الاختصاص لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر يكون بين هاتين الدورتين العاديتين الذي يمكن أن يتقلص في حالة الدورة الاستثنائية أو الدورة

غير العادية إن حصل ذلك، والإشكالية القانونية التي تثار هنا هي بتأجيل انعقاد دورتي البرلمان أو تجميد جلساته هل يعتبر بين دورتي البرلمان.

نجد أن الفقه المصري اعتبر هذه الحالة ليست من حالات بين دورتي البرلمان أو بين انعقاد دوراته باعتبار أن التأجيل يقطع دورة البرلمان دون أن ينهيها ومن ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في هذه الحالة، إضافة إلى أن الفقه المصري يحمي اختصاص السلطة التشريعية في إعداد القانون، بحيث لو تم إعطاء الاختصاص لرئيس الجمهورية بعد تأجيل انعقاد البرلمان فهذا سيؤدي إلى توسيع النطاق الزمني لممارسة هذه السلطة وبالتالي يؤدي إلى تجريد السلطة التشريعية من اختصاصها التشريعي الأصيل⁽¹⁾.

ثالثا / من الناحية الموضوعية :

هنا يتم التقيد أو الرجوع إلى المجالات أو المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية ويعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي من بين مقتضياته أن لا تخالف القواعد التنظيمية القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية باعتبارها أسمى منها من حيث التدرج. كما يشترط أيضا أن لا تخالف هذه الأوامر الدستور باعتبار أن هذه الأوامر يمكن أن تلغي أو تعدل القوانين القائمة وهذا يجسد سمو الدستور على القوانين⁽²⁾.

(1) قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، تحليل قانوني مقارنة ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1996. ص 318.

(2) عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، 1980. ص 10.

: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية الصادرة طبقا للمادة 124

لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة أو الصادرة طبقا للمادة 124 من الدستور ننتقل من فكرة أن السلطة التشريعية هي المختصة أصلا بموجب الدستور لممارسة اختصاص التشريع لاسيما في المجالات المحددة حسب الدستور، لكن لظروف معينة ينتقل

الاختصاص للسلطة التنفيذية ونقصد هنا رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة حسب طبيعة النظام الدستوري القائم في الدولة.

والإشكالية التي تطرح هنا هي الطبيعة القانونية لهذه الأوامر هي قرارات إدارية أو قانون⁽¹⁾، لأنه بتحديد طبيعتها يتحدد ترتيبها في الهرم القانوني لتدرج القواعد القانونية ومنه للرقابة التي تخضع لها.

وعليه نميز هنا بين مرحلتين أساسيتين :

قبل عرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان وبعد عرضها عليه من أجل الموافقة عليها، وتفصيل ذلك كما يلي :

أولا / طبيعة الأوامر التشريعية قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها :

تحتفظ هنا الأوامر التشريعية بطبيعتها الإدارية وتخضع لرقابة المجلس الدستوري إذا تم إخطاره حسب نص المادة 165 من الدستور على أساس اعتبارها تنظيمات، كما تخضع لرقابة القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية (رئيس الجمهورية) والاختصاص هنا لمجلس الدولة بموجب المادة 09 من القانون العضوي 98-01⁽²⁾.

(1) للتفصيل أكثر بشأن القرارات الإدارية وتكييف طبيعتها انظر المرجع التالي :

ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، ط4 ، دار المجدد ، الجزائر ، 2010 ، ص 243

(2) المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم تنص على ما يلي : يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في :
1- الطعون بالإلغاء في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و.....

ثانيا / طبيعة الأوامر التشريعية بعد عرضها على البرلمان للموافقة عليها :

وفي حالة عرضها على البرلمان ووافق عليها فيرى غالبية الفقه أن هذه الأوامر لها طبيعة القانون أي تعتبر تشريعات من لحظة موافقة البرلمان عليها، لكن جانب من الفقه يرى بأنها تبقى

تحتفظ بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها وذلك لصدورها عن سلطة إدارية مركزية.

إلا أن بعض الفقهاء يرون أن التفريق يشمل فقط الأوامر المتخذة بين دورتي البرلمان دون غيرها من الأوامر في حالة شغور البرلمان (المجلس الشعبي الوطني) لأن هذه الأخيرة تكتسي الطبيعة القانونية منذ صدورها عن رئيس الجمهورية بحسب رأيهم لأنها لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها.

وما يلاحظ من خلال المادة 124 من الدستور الفقرة الثانية منها أنها جاءت بصياغة العموم من خلال نصها على أن رئيس الجمهورية يعرض الأوامر التي اتخذها بين دورتي البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني على موافقة البرلمان على حد سواء دون التمييز بين الحاليتين.

أما إذا لم يوافق البرلمان على هذه الأوامر التشريعية فتعتبر لاغية ويزول أثرها من تاريخ عدم الموافقة عليها وتنسحب آثارها بالنسبة للماضي فقط من تاريخ صدورها إلى تاريخ عدم الموافقة عليها من قبل البرلمان.

تبقى الإشكالية المطروحة في هذه الحالة بالنسبة للأضرار أو للحقوق التي رتبها هذه الأوامر التشريعية، نجد العديد من الآراء الفقهية لكنها تشترك جميعها في حماية حقوق الأفراد وحماية حرياتهم (أي تشترك في الهدف)، ويبقى التمييز قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها وبعد عرضها عليه والمبررات عديدة⁽¹⁾:

(1) أحمد بركات ، المرجع السابق ، ص 27.

في حالة اعتبار الأوامر التشريعية قرارات إدارية فسينزع عنها الصفة القانونية أي تصبح مجرد إجراء شكلي وهذا ما يتعارض مع مضمون المادة 124 من الدستور⁽¹⁾ التي تجعل موافقة البرلمان الإجراء الوحيد لإصباح تلك الأوامر بالصيغة القانونية أي إعطائها صفة القانون.

كما أن الأصل في الأوامر التشريعية عند صدورها هو عدم مساسها بحقوق الأفراد وحررياتهم، والحماية الدستورية المقررة هنا هي إلغاؤها إما بعدم موافقة البرلمان عليها باعتباره حامي الحقوق والحرريات من خلال تجسيده لتمثيل إرادة الأمة وبالتالي لا يوافق عليها ومن ثم تحتفظ هذه الأوامر بالطبيعة الإدارية ومنه يمكن الطعن فيها قضائياً من أجل إلغائها أمام مجلس الدولة.

والأمر لا يتوقف عند تحديد الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أوامر لكن يقتضي تحديد الحالات عند استعمالها والقيود عند ممارستها⁽²⁾.

: استعمال التشريع بأوامر والقيود الواردة على ممارستها

وضع المؤسس الدستوري الجزائري ضمانات عديدة للسلطة التشريعية من أجل مواجهة سلطة أو اختصاص التشريع بأوامر ومن ثم تحديد الآثار المترتبة على السلطة التشريعية من ممارسة هذا الاختصاص⁽³⁾.

أولاً : الضمانات الدستورية

بالرجوع إلى الدستور ومن خلال مواده لاسيما المادة 124 منه ومواد أخرى نجد أن المؤسس الدستوري وضع ضمانات عديدة تمكن السلطة التشريعية من مواجهة هذه السلطة في حالة إساءة استعمالها أو خروجها عن الحدود المرسومة لها :

(1) بالنسبة لاختصاص التشريع بأوامر اختص به دستور 1996 دون الدساتير السابقة.

(2) رداة نور الدين ، المرجع السابق ، ص 53.

(3) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص 253.

أ : الضمانات المحددة بموجب المادة 124 من الدستور

تتجسد الضمانات التي خصها المؤسس الدستوري بهذا الاختصاص أو هذه السلطة كما تم ذكره سابقاً من خلال تحديد النطاق لاسيما النطاق الزمني لممارسة هذه السلطة ويكون ذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي انعقاد البرلمان، فمثلاً إذا صدرت أوامر أثناء

انعقاد البرلمان فتعتبر غير دستورية ولا أثر لها لمخالفتها المادة 124 باعتبار أن البرلمان متواجد ويمارس اختصاصه كاملا، والهدف هنا هو حماية دستورية لمن له الاختصاص دون غيره في حالة تواجده ولأنه لا يعقل تواجد مشرعين في آن واحد وفي ذات المجال.

أيضا وجوب عرض الأوامر التشريعية في أول دورة للبرلمان من أجل الموافقة عليها حسب الفقرة الثانية من المادة 124 من الدستور، وبالتالي فهذا الإجراء سيمكن السلطة التشريعية من إبداء رأيها والإطلاع على كل النصوص التي تم إصدارها أثناء فترة غيبته⁽¹⁾.

وما يمكن استنتاجه بالنسبة لدستور 1996 مقارنة مع الدساتير السابقة أنه أعطى للبرلمان صلاحية عدم الموافقة على الأوامر التشريعية التي تعرض عليه وهذا ما يظهر من خلال الفقرة الثالثة من المادة سالفة الذكر باعتبار أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، بمعنى أن البرلمان غير ملزم بالموافقة بل له عدم الموافقة إن رأى ذلك ضروريا، وبالتالي تعتبر ضمانته دستورية للسلطة التشريعية مقارنة مع المادة 153 من دستور 1976 التي لم تنص على ذلك، لكن البرلمان لا يمكن تعديل هذه الأوامر أو مناقشتها بل إما أن يقبلها كما هي أو يرفضها كلية وهذا بحسب نص المادة 38 من القانون العضوي 99-02⁽²⁾.

(1) سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في الجزائر في ضوء دستور 1966 - السلطة التنفيذية ، ج 3 ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 ، ص 299.

(2) المادة 38 جاءت تحت عنوان التصويت بدون مناقشة، لأن المناقشة في حد ذاتها هي: إما التصويت مع المناقشة العامة أو التصويت مع المناقشة المحدودة أو كما في هذه الحالة التصويت بدون مناقشة حيث نصت هذه المادة على أنه :

يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور. وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة.

وفي هذا الصدد نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي نص على حق البرلمان في مناقشة ما يتخذ من أوامر طبقا للمادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958⁽¹⁾ وهو ما كانت تنص عليه المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963، لأن المناقشة في حد ذاتها تحقق مبدأ الرقابة الفعلية لعمل يعتبر مؤقتا قامت به جهة ليست صاحبة الاختصاص الأصلي، لأن الإشكالية تطرح في حالة ازدواجية البرلمان وحدث خلاف بين الغرفتين حول هذه الأوامر فهل تؤسس لجنة متساوية الأعضاء⁽²⁾ أو ما هو الإجراء الواجب اتخاذه؟

وبما أن المؤسس الدستوري لم يتطرق لذلك فإنه ومن خلال النصوص القانونية وبالرجوع إلى الدستور نجد أن هناك حل وحيد وهو تطبيق المادة 120 من الدستور الفقرة الرابعة (04) لكن مهمتها هنا تختلف وهو أنها إما أن توافق مباشرة على الأمر التشريعي أو ترفضه وليس لها حق إدخال تعديلات طبقا للمادة 38 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر.

ب : الضمانات بموجب مواد أخرى من الدستور

وهذا ما يدل على عدم اقتصار الضمانات الدستورية وحصرها في المادة 124 منه بل توجد مواد متفرقة من الدستور أقرت ذلك :

شغور المجلس الشعبي الوطني إذا تم حله وجوبيا أو اختياريا حسب المادة 82 من الدستور وكذا المادة 129 منه في حالة الحل الاختياري من طرف رئيس الجمهورية، والغاية المرجوة من تحديد المدة هو ملء شغور المجلس الشعبي الوطني وحتى لا تطول مدة التشريع بأوامر، ونلاحظ هنا تحديد المدة للغاية المذكورة سابقا.

⁽¹⁾ L'article 38 de la Constitution française du 04 octobre 1958 prévoit que :

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

(2) حول موضوع آليات حل الخلاف أنظر : عبد السلام سالمى ، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة الدستورية المقارنة ، رسالة للحصول على شهادة دكتوراه في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان ، الجزائر ، 2010/2009.

كما لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض هذا الاختصاص طبقا للمادة 87 الفقرة 2 من الدستور، حتى في حالة شغور منصبه فإن سلطة التشريع بأوامر لا تنتقل إلى من يتولى رئاسة الدولة طبقا للمادة 90 الفقرة 3 من الدستور⁽¹⁾.

وكضمانة أخيرة الرقابة على الأوامر التشريعية في مواجهة إساءة استعمال رئيس الجمهورية في هذا المجال التي تتعقد للمجلس الدستوري بعد أن يتم إخطاره من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بأن الأوامر التشريعية صدرت مخالفة للدستور، وعليه يفصل هنا المجلس الدستوري بموجب قرار بعدم دستوريته مما يجعلها تفقد آثارها من تاريخ صدور القرار⁽²⁾.

ثانيا : الآثار المترتبة على السلطة التشريعية من التشريع بأوامر

إذا كان المؤسس الدستوري قد وضع مجموعة من الضمانات لصالح السلطة التشريعية بموجب المادة 124 وغيرها من المواد في الدستور إلا أنه لم يحدد الآثار التي تترتب على ممارسة هذا الاختصاص الذي ينعكس مباشرة على صاحب الاختصاص الأصيل بموجب الدستور وهي السلطة التشريعية وتظهر من خلال الجانب النظري ومن خلال الممارسات أو الجانب العملي التطبيقي الميداني.

فمن خلال المادة 124 خاصة الفقرة الأولى التي جاءت بحكم عام مما يترتب عنه صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في جميع الميادين التي تشرع فيها السلطة التشريعية بموجب قوانين المحددة بموجب الدستور لاسيما المادة 122 منه ويعتبر الاختصاص هنا امتداد لصاحب الاختصاص الأصيل وليس تفويضا يبقى الإشكال مطروحا بشأن القوانين العضوية حيث أن المادة 124 جاءت بصيغة العموم⁽³⁾.

(1) نصت مختلف الدساتير الجزائرية على الاختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويضها ، فمثلا دستور 1976 المادة 116 منه ، وكذا دستور 1989 المادة 83 منه ، والمواد المذكورة أعلاه من دستور 1996 ، أما دستور 1963 لم ينص على ذلك.

(2) عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 249

(3) نور الدين رداة ، الموجع السابق ، ص 135.

وعليه المؤسس الدستوري لم يضبط آثار سلطة التشريع بأوامر ولم يشر إليها صراحة، حيث أن جانبا من الفقه يعتبرها اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات فكان الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يحدد الظروف التي تستدعي إصدار هذه النصوص علما أن الفقه أجمع على أن هذه الظروف تتمثل في قيام حالة الضرورة وهو ما لم تنص عليه المادة 124 التي سبق الإشارة لها⁽¹⁾.

وفي مجال الفقه المقارن نجد المادة 147 من الدستور المصري لسنة 1971⁽²⁾ التي أكدت على أنه إذا حدث في غياب مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون⁽³⁾.

والضرورة تتمثل في حدوث أمور أو ظروف طارئة وغير متوقعة وخطيرة ولا يمكن دفعها بالأوضاع العادية وإنما لا بد من إجراءات سريعة لدفع هذه المخاطر، لأنه لو تم دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية بموجب المادة 118 من الدستور نجد أن الأمر يستغرق وقتاً طويلاً في الدراسة والمناقشة أمام غرفتي البرلمان وهذا لا يخدم حالة الضرورة وهذا ما يجعل تحويل هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية لقدرتها على مواجهة المشاكل الصعبة التي تتطلب التدخل وتستدعيها حالة الضرورة⁽⁴⁾.

(1) المادة 124 ذكرت على سبيل الحصر حالتين : شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو بين دورتي البرلمان. وعليه نجد المجال واسعاً ولم يتم الإشارة إلى حالة الضرورة .

(2) نصت المادة 147 من الدستور المصري على أنه :

إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون .

ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر.

(3) الدين ، القضائية عليها ، ط 1 ، بالإسكندرية ، مصر ، 2003 ،

ص 298.

(4) عمار بوضياف ، المدخل للعلوم القانونية- النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في الجزائر - ، دار ربحانة، الجزائر، بدون سنة طبع، ص 131 .

وبما أن المؤسس الدستوري لم يشر إلى وجوب قيام حالة الضرورة حتى يشرع رئيس الجمهورية بأوامر، نتج عنه المبالغة في ممارسة هذا الاختصاص وهذا ما نلمسه في الواقع ومن خلال الإحصائيات التي تدل العدد والكم الهائل من الأوامر⁽¹⁾ حيث أصبح بمجرد انتهاء دورة البرلمان يتم إصدار مجموعة من القوانين بموجب أوامر وهذا ما يؤثر مباشرة على السلطة التشريعية بل تعدى ذلك حتى إلى تعديل القوانين أصبح يتم بموجب أوامر، نجد على سبيل المثال قانون الأسرة، قانون الوظيفة العمومية، قانون الجنسية، قانون المحروقات... إلخ⁽²⁾.

ومن كل ما سبق ذكره النتيجة التي يمكن التوصل إليها في هذا الشأن بالرغم من الآثار النظرية وكذا الآثار الواقعية أو التطبيقية هناك من رفض أصلاً وقطعاً فكرة التشريع بأوامر التي تعبر انتهاكاً صارخاً لمن له الاختصاص الأصيل ويعبر عن إرادة الشعب واعتبرها تحايلاً على البرلمان، بل ذهب اتجاه آخر إلى أن التشريع التفويضي أفضل وأخف من حيث الآثار والنتائج

وذلك من خلال تحديد المواضيع والمجالات التي بإمكان الرئيس أن يشرع فيها بموجب أوامر كما هو الشأن عليه في فرنسا بموجب المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ونفس الأمر في مصر طبقاً للمادة 108 من الدستور المصري لسنة 1971.

(1) أنظر إلى الملحق في آخر المذكرة ص ، 70.

(2) تنص المادة 38 من الدستور الفرنسي على أنه :

يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون.

وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة

وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض .

وبعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل الأوامر إلا بقانون وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي .

أما المادة 108 من الدستور المصري تنص على أنه :

لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان له من قوة القانون.

وفي الأصل يستند إصدار هذه القرارات بقوانين إلى نظرية التفويض التشريعي⁽¹⁾، حيث يه

نجد في مجال التشريع التفويضي يطلق الفقه الفرنسي على هذه القرارات اصطلاح المراسيم بقوانين أو الأوامر، ودرج الفقه المصري على إطلاق تسمية اللوائح التفويضية⁽²⁾.

أما في الجزائر فتم العمل بهذا الاختصاص في دستور سنة 1963 دون باقي الدساتير حسب نص المادة 58 منه⁽³⁾ إلا أنه يختلف عنه في فرنسا بشأن عدم تحديد الموضوعات بل جاء بصيغة العموم، كما أن الدساتير اللاحقة لم تنص على هذا الاختصاص⁽⁴⁾.

ويستخلص أنه بالرغم من وضع ضمانات لصالح السلطة التشريعية لاستغلالها في مواجهة اختصاص التشريع بأوامر إلا أنها لم تستثمره لصالحها من خلال عدم الموافقة أو في إخطار المجلس الدستوري كل هذا ساهم في الوصول إلى الكم الهائل من الأوامر التشريعية سواء

كتشريعات جديدة أو تعديلات مما يجعل مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق إرادة الشعب فارغا من محتواه⁽⁵⁾.

(1) سمير عبد السيد تناغو ، النظرية العامة للقانون ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، مصر ، 1999 ، ص 326.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 203.

(3) تنص المادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 على أنه : يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات طبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر.

(4) رغم أن تشريع التفويض أمر ضروري تقتضيه مصلحة الوطن، فإنه لم يرد النص عليه في الدستور الجزائري الحالي ولا في دستوري 1976 و 1989 إذ لا يجوز للسلطة التشريعية التنازل أو تفويض اختصاصاتها المبينة في الدستور. للتفصيل أكثر أنظر :

محمد حاجي ، المرجع سابق ، ص 73.

عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، نشأته - أحكامه - محدداته ، ط1 ، دار ربحانة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2002 ، ص 118.

(5) أنظر الملحق آخر المذكرة ، ص 71.

: سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية⁽¹⁾

إذا كان رئيس الجمهورية يمكنه ممارسة اختصاص التشريع بأوامر في الظروف العادية بموجب الدستور فإنه يمكنه ذلك أيضا في الظروف الاستثنائية أو ما يصطلح عليها بالظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة في مرحلة ما هذه الظروف غير الاستثنائية تعتبر تهديدا للدولة ومؤسساتها ومن ثم وجب التطرق إلى شروط قيامها (المطلب الأول) ومن ثم النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية (المطلب الثاني).

: شروط قيام الحالة الاستثنائية وإجراءاتها

من خلال النظام الدستوري الجزائري نجد أنه لم يختلف كثيرا عنه في النظام الدستوري الفرنسي أو المصري من حيث تنظيمه للحالة الاستثنائية بتحديد شروط قيامها وإجراءات تقريرها

باعتبارها تشكل أحد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بهذا الدولة وما يترتب عنها من آثار خطيرة تهدد الدولة ومؤسساتها من جهة وتؤثر على حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة أخرى، وبناء عليه نتطرق لدراسة شروط قيام الحالة الاستثنائية (الفرع الأول)، ثم إجراءات تقريرها (الفرع الثاني).

: شروط قيام الحالة الاستثنائية

بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 لاسيما المادة 93⁽²⁾ منه الذي أعطى صلاحية إعلان قيام الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية، الأمر الذي يترتب عنه صلاحيات وسلطات واسعة في هذه الفترة، مما يؤثر على حقوق الأفراد وحررياتهم، لكن من أجل إعلان الحالة الاستثنائية يجب توافر شروط معينة تتمثل في : أن يكون الخطر داهما ، وحدود الخطر.

(1) الأصل التاريخي لهذه الوضعية تعود للأزمة التي عرفتها فرنسا في 13.05.1958 حيث اجتمعت الجمعية الوطنية وقررت إسناد رئاسة الحكومة إلى "شارل ديغول" الذي اشترط لقبول هذه المهمة أن يخول كافة السلطات الإدارية لتخليص فرنسا من أزمته في ذلك الوقت ومن ثم تم إعطاء رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 05 من الدستور الفرنسي هذه الصلاحية وعلى ضوء هذه الأفكار تم وضع المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958. أنظر سعيد بالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، المرجع السابق ، ص 275.

(2) تفصيل ذلك كما يلي : دستور 1963 في المادة 59 منه ، وأيضا المادة 120 من دستور 1976 ، ونجد المادة 87 من دستور 1989 ، تقابلها المادة 93 من الدستور الحالي لسنة 1996.

أولا : الخطر الداهم (1)

وهذا بنص المادة 93 الفقرة 01 من الدستوري التي تشترط من أجل قيام الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وبالمعنى القانوني الخطر يقصد به كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالانقاص أو الزوال، ويشترط الفقه في الخطر المؤدي لقيام الحالة الاستثنائية ضرورة توافر وصفين :

- أن يكون الخطر جسيما
- وأن يكون حالاً

إلا أن نص المادة 93 السابق ذكرها لم ينص على ذلك وإنما تطرق إلى وصف الخطر الداهم وليس وصف الجسامة وعليه يطرح التساؤل التالي : ما نوع الخطر أو ما هو الوصف الذي يمكن لرئيس الجمهورية على أساسه أن يعلن الحالة الاستثنائية؟

المؤسس الدستوري لم يشترط وصفا معينا للخطر لكن يمكن القول أن الخطر الذي يؤدي إلى تطبيق المادة 93 من الدستور⁽²⁾ هو أن يكون خارجا في طبيعته ونوعه عن الحدود المألوفة والأخطار المعروفة التي يحكمها النظام القانوني العادي، أي لا يمكن مواجهتها بالإجراءات العادية.

(1) أشار سعيد بالشعير إلى أنه في حالة مقارنة نفس النص باللغة الفرنسية نجد عبارات تم إضافتها مثل عبارة داهم أنظر : سعيد بالشعير ، المرجع السابق ، ص 274 .

(2) تنص المادة 93 من دستور 1996 على ما يلي :
يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.
ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.
تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.
ويجتمع البرلمان وجوبا.
تنتهي الحالة الاستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها.

أما في النظام الدستوري المصري نجد أيضا أنه لم ينص على هذا الوصف من خلال المادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971، على العكس من ذلك المادة 16 من الدستوري الفرنسي لسنة 1958 اشترط أن يكون الخطر جسيما وليس بسيطا.

أما الوصف الثاني للخطر بأن يكون حالاً، أي أن الأحداث بدأت فعلا ولم تنته بعد وليست مجرد حالة محتملة مستقبلية أو متوقعة، بهذا الوصف الدساتير الجزائرية في المواد المنظمة للحالة الاستثنائية لم تتطرق لهذا الوصف وإنما اكتفت بأن يكون الخطر داهما التي تعني أن الخطر وشيك الوقوع وتركت أمر تحديد وقوع الخطر في المستقبل للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ويرى جانب من الفقه في هذا الشأن بأن يكون الخطر وشيك الوقوع حتى يتخذ رئيس الجمهورية احتياطات مسبقة قبل وقوع الخطر في المستقبل القريب باعتبار أن من مهامه حماية

الدولة ومؤسساتها والسهر على وحدة الأمة وسلامة ترابها، هذا يعني أنه لا يمكن إعلان قيام الحالة الاستثنائية إذا كان الخطر محتمل الوقوع تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية.

تنص المادة 16 من الدستور الفرنسي على أنه :

إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير ورؤساء المجالس والمجلس الدستوري بصفة رسمية .

ويخطر الشعب بذلك برسالة .

ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في أقرب وقت ممكن .

ويستشار المجلس الدستوري فيما يختص بهذه الإجراءات .

ويجتمع البرلمان بحكم القانون .

ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية

أما المادة 74 من الدستور المصري تنص على ما يلي :

لرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء علي ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها، ولا يجوز حل مجلس الشعب في أثناء ممارسة هذه السلطات.

ثانياً : حدود الخطر

اشترط المؤسس الدستوري لإعلان الحالة الاستثنائية أن يهدد مؤسسات الدولة الدستورية أو سلامة ترابها أو استقلالها، وهذا التحديد على سبيل الحصر، مما يعني أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية الخروج عن هذا التحديد ويجب التقيد بهذه العناصر، وبالرجوع إلى نص المادة باللغة الفرنسية نجده أكثر تحديداً بنصه " مؤسسات الدولة "، في حين أن المادة 16 من الدستور الفرنسي أتت بعبارة " مؤسسات الجمهورية " فإذا مس الخطر أي مؤسسة من هذه المؤسسات يمكن إعلان الحالة الاستثنائية، ونفس القول بالنسبة للمادة 74 من الدستور المصري وردت فيها عبارة " مؤسسات الدولة " .

إضافة إلى أن المؤسس الدستوري الفرنسي اشترط زيادة على كون الخطر جسيماً وحالاً، أن يؤدي إلى إعاقة السير العادي المنتظم للمؤسسات العامة عن أداء وظائفها، وهو ما لم ينص

عليه كلا من المؤسس الدستوري الجزائري، أما في النظام الدستوري المصري المادة 74 من الدستوري استعمل عبارة يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري.

يضاف إلى ما سبق واستنادا إلى المادة 93 من الدستور الجزائري اعتبرت أن الخطر الذي يهدد سلامة تراب البلاد كحالة من حالات إعلان قيام الحالة الاستثنائية يقابلها المادة 16 من الدستور الفرنسي الخطر الذي يهدد سلامة الإقليم، ويقصد به السلامة المادية للوطن أي سلامة الإقليم من كل عدوان عليه أو المساس بجزء منه يهدد سلامة تراب البلاد، كما يعتبر الخطر الذي يهدد الأمة في فرنسا حالة من حالات إعلان قيام الحالة الاستثنائية وهو ما يقصد به في نص المادة 93 عبارة "استقلالها" التي تعني السلامة المعنوية لإقليم الدولة أي حماية استقلال البلاد و الحفاظ على سيادتها بحمايتها من الاضطرابات الداخلية التي تستهدف اقتطاع جزء من إقليم الدولة أو عصيان مدني يحول دون ممارسة الدولة لسيادتها على الإقليم ويمس بحقوق الأفراد وحررياتهم⁽¹⁾.

(1) أحمد بركات ، المرجع السابق ، ص 36.

: الإجراءات الواجب اتخاذها لإعلان الحالة الاستثنائية

اشترط المؤسس الدستوري الجزائري من أجل إعلان قيام الحالة الاستثنائية ضرورة إتباع إجراءات معينة، حيث يجب على رئيس الجمهورية استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء بحسب نص المادة 93 الفقرة 2 من الدستور.

أولا : استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري

يعتبر هذا القيد من أجل إعلان الحالة الاستثنائية باعتبار ان السلطة التشريعية صاحبة السيادة في صنع القانون وباعتبارها تراقب عمل السلطة التنفيذية بموجب المادة 99 من الدستور وباعتبار أن الغرفة الأولى تضم ممثلي الشعب حسب المادة 101 من الدستور⁽¹⁾، حيث تعتبر

هذه الاستشارة نوعا من الرقابة غير المباشرة على رئيس الجمهورية لمواجهة الأزمة، وما يتفق حوله في هذه النقطة بين المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري أن كليهما لم يوضح الطريقة التي تتم بها الاستشارة، إلا أن لها صفة الإلزام وأنها أمر إجباري وإلا اعتبر العمل غير دستوري.

وباعتبار أن المجلس الدستوري يسهر على مراقبة مدى مطابقة القوانين والمعاهدات والتنظيمات للدستور أوجب أيضا استشارته، وتعتبر استشارة المجلس الدستوري توسيعا للضمانات التي تزيد من حماية الحقوق والحريات ويضفي على قرار رئيس الجمهورية شرعية أكثر ومصادقية لاتخاذ القرار الصائب، لأن رقابته تمتد إلى مدى توافر شروط قيام الحالة الاستثنائية بل لا يكتفي بالمراقبة لوحدها، إلا أن الفقه يرى في حالة القوة القاهرة لا تستدعي القيام بهذا الإجراء.

(1) تنص المادة 99 من دستور 1996 على أنه : يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80 و84 و133 و134 من الدستور.

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور.

كما تنص المادة 101 الفقرة الأولى على ما يلي :

يُنْتخَب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

وبالرغم من أن إجراء الاستشارة غير ملزم لرئيس الجمهورية إلا أن له أثرا من حيث النتائج المترتبة على إعلان الحالة الاستثنائية فعند القيام بالاستشارة تصبح المسؤولية أقل أو أخف في حالة إعلانها دون القيام بها.

ثانيا :الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

في الجزء الأول من نص المادة نجد أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "استشارة" بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري لكن في حالة المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء استعمل مصطلح " الاستماع"، وفي هذا الشأن يرى الفقه أن الاختلاف يكون من حيث النتيجة أو الآثار النهائية لكل منهما.

فالاستشارة تعني تقديم الرأي من أجل الوصول إلى اتفاق حول موضوع الاستشارة وهنا بمعنى قبول تقرير الحالة الاستثنائية أو رفضها، أما الاستماع فلا يشترط فيه الاتفاق. إضافة إلى

أن الهيئتين المذكورتين أعلاه رئيسها هو رئيس الجمهورية بموجب نص المادة 173 الفقرة 01 والمادة 77 الفقرة 04 من الدستور، الأمر الذي يجعل لإبداء الرأي تأثيرا مباشرا.

وجدوى اتخاذ هذا الإجراء الدور الذي يلعبه المجلس الأعلى للأمن في مثل هذه الظروف من خلال نص المادة 173 من الدستور باعتباره الهيئة التي تقدم الآراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني، وبالتالي فالاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن يساعد رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار المناسب.

أما بالنسبة لمجلس الوزراء وانطلاقا من تركيبته البشرية التي تضم رئيس الوزراء والوزراء باعتبارهم الطاقم الحكومي في الدولة برئاسة رئيس الجمهورية (المادة 77 الفقرة 04) والاستماع له يعتبر توسيعا في دائرة الاستشارة ويجعل رئيس الجمهورية مشبعا ومحاطا بآراء عديدة قبل اتخاذ القرار بإعلان الحالة الاستثنائية أو عدم إعلانها⁽¹⁾.

(1) تنص المادة 173 من الدستور الحالي في فقرتها الأولى على ما يلي " :يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني " ، وتنص المادة 77 منه المحددة لبعض سلطات رئيس الجمهورية، في الفقرة الرابعة منها على ما يلي " :يرأس مجلس الوزراء " وعليه، فهذه الرئاسة المباشرة، قد تسمح لرئيس الجمهورية التأثير على آراء أعضاء المجلسين.

: النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في الحالة التي يتم فيها إعلان الحالة الاستثنائية أهمها سلطة سن القوانين والتي هي من اختصاص السلطة التشريعية في الأصل، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل هناك قيود محددة بموجب الدستور (الفرع الأول)، كما أن الأوامر التشريعية لها مميزات استثنائية (الفرع الثاني).

: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

من الاختصاصات التي نص عليها المؤسس الدستوري الجزائري دون غيره لاسيما المؤسس الدستوري الفرنسي أو المصري وهو اختصاص أو سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية بموجب المادة 124 من الدستور الفقرة 04 كما أنه يختص بها دستور 1996 دون الدساتير الجزائرية السابقة لسنة 1963 و 1976، أما دستور 1989 لم ينص إطلاقا على سلطة التشريع بأوامر سواء في الظروف العادية أو في الحالة الاستثنائية⁽¹⁾.

فإذا كان دستور 1996 اختص بهذا الاختصاص فإنه وضع على ذلك شرطين أو قيدين من أجل ممارسة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية :

أولاً : ضرورة مواجهة الخطر

إذا كان ظاهر نص المادة 124 الفقرة 04 منها يبدو على إطلاقه بأن يمارس رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في كل الاختصاصات والمجالات التي يشرع فيها البرلمان، إلا أن الأمر ليس كذلك من خلال المادة 93 من الدستور التي تقيد هذا الاختصاص بضرورة دفع الخطر من خلال المحافظة على استقلال البلاد والمؤسسات الدستورية حسب الفقرة 03 من هذه المادة⁽²⁾.

(1) أحمد بركات ، المرجع السابق ، ص 50.

(2) محمد حاجي ، المرجع السابق ، ص 58.

نفس الأمر ينطبق على المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي أكدت على ضرورة أن تهدف الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس إلى إعادة السير العادي للسلطات العمومية وذلك في أقرب الآجال، وفي نفس السياق المؤسس الدستوري المصري بموجب المادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 من خلال تأكيدها على ضرورة أن يتخذ الرئيس الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر.

فالغاية من إسناد هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية هو المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية ولا يكون ذلك إلا بدفع الخطر الذي يهددها، كما أنه ليس الهدف منه الاعتداء على اختصاص البرلمان بقدر ما هي مواجهة خطر يهدد مؤسسات الدولة أو وحدتها الترابية أو غيرها من مصالح الدولة وبالتالي إذا لم تحقق الأوامر التشريعية هدفها في مواجهة الحالة الاستثنائية فإنها تصبح غير دستورية بمخالفتها لنص المادة 93 المذكورة سابقا.

وعليه يظهر معيار التمييز بين الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة العادية عن غيرها في الحالة الاستثنائية من حيث الهدف أو الغاية التي لها أهمية من حيث عدم جعل هذا الاختصاص مطلقا بل مرتبطا بالمدة أو الفترة التي تكون فيها الحالة الاستثنائية تنتهي بمجرد رفع الحالة الاستثنائية من جهة، ومن جهة أخرى حماية حقوق الأفراد وحياتهم.

ثانيا : التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية يقتصر على رئيس الجمهورية⁽¹⁾

إضافة إلى القيد الأول المتمثل في أنه لا بد أن تدفع الأوامر التشريعية الخطر الذي يهدد البلاد وأن يكون هدفها المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، يأتي الشرط أو القيد الثاني الذي مفاده أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لأي شخص كان، سواء كان رئيس الوزراء أو لرئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري عندما يتولى مهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب استمرار المانع لمدة تزيد عن 45 يوما أو في حالة استقالته، وإن حصل ذلك يعتبر إجراء غير دستوري يمكن للمجلس الدستوري من خلاله أن يقضي بذلك باعتباره الجهاز المكلف بالسهر على احترام الدستور بموجب نص المادة 163 من الدستور .

(1) بن سرية سعاد ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون رقم (08-19) دراسة مقارنة ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، تخصص إدارة ومالية ، جامعة محمد بوقرة ببومرداس ، الجزائر ، 2009-2010 ، ص 141 .

كما لا يمكن أيضا لمن يتولى مهام رئاسة الدولة في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث أي مانع آخر له من ممارسة سلطة التشريع بأوامر حسب ما نصت عنه المادة 90 من الدستور الفقرة 03 منها، وهذا ما يعتبر ضمانا حقيقية للسلطة التشريعية باقتصار سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية دون غيره وإن حدث ذلك فإن هذه الأوامر تكون غير دستورية لمخالفتها لنصوص صريحة وهما المادتين 87 و 90 من الدستور ومنه يمكن للسلطة التشريعية أن تتمسك بذلك أمام المجلس الدستوري استنادا على المادة 166 من الدستور .

: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية

مما سبق التطرق إليه حول اختصاص أو سلطة التشريع بأوامر اتضح أنه تختلف من الظروف العادية إلى الظروف أو الحالة الاستثنائية بميزتين أو خاصيتين أساسيتين وهما : تتخذ هذه الأوامر في ظل انعقاد البرلمان وبوجوده، إضافة إلى الطبيعة الاستثنائية لهذه الأوامر .

أولا : ضرورة انعقاد البرلمان

حسب نص الفقرة 04 من المادة 93 التي نصت على أن يجتمع البرلمان وجوبا بقوة القانون عند الحالة الاستثنائية فهي نقطة التمييز بين اتخاذ الأوامر في الظروف العادية التي تكون في حالة غياب البرلمان، بينما يتم ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية يكون البرلمان موجودا وأقر المؤسس الدستوري هذه الصلاحية من أجل مواجهة الحالة الاستثنائية التي تتطلب السرعة في الإجراءات من أجل حماية الدولة ومؤسساتها من جهة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة أخرى.

وتجدر الإشارة هنا إلى النص باللغة الفرنسية أوضح⁽¹⁾ لأن البرلمان بعد تقرير الحالة الاستثنائية يجتمع وجوبا وبقوة القانون دون حاجة إلى دعوته من قبل السلطة التنفيذية ليس كما هو الشأن عليه بالنسبة للظروف العادية التي تكون في حالة غياب البرلمان " بين دورتي البرلمان أو في حالة حل البرلمان ".

(1) L'article 93/04 de la Constitution algérienne prévoit que :
Le Parlement se réunit de plein droit.

أما باللغة العربية فتتص على أنه : ويجتمع البرلمان وجوبا

أما الاختلاف بين المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 المادة 16 منه نص صراحة على أن البرلمان يبقى منعقدا طوال فترة الحالة الاستثنائية، كما لا يمكن للرئيس حل الجمعية الوطنية أثناء هذه الفترة، وهو ما يشكل ضمانا أكبر للسلطة التشريعية في مثل هذه الفترات، خلافا للوضع في الجزائر لأن المؤسس الدستوري لم ينص على هذه الأحكام ما يترتب عنه جواز حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الاستثنائية.

أما الفقه فقد رأى بأن الاجتماع الوجوبي للبرلمان له دالتين :

اعتبار انعقاد البرلمان مجرد إجراء شكلي لأنه لا يمكنه ممارسة اختصاصه التشريعي لأنه تعتبر تدخلا في الاختصاص الاستثنائي المنعقد بموجب الدستور لرئيس الجمهورية، كون أن رئيس الجمهورية لا يعرض الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف الاستثنائية على البرلمان. عدم مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية في الأوامر التي يتخذها في الحالة الاستثنائية إلا أنه يمكنه مباشرة اختصاصه العادي لأن الدستور لم ينص صراحة على ذلك.

أما الاختلاف أو بالأحرى الإشكال يبقى مطروحا حول إمكانية مباشرة البرلمان لاختصاصه في حالة تصادف تزامن الانعقاد الوجوبي للبرلمان مع الدورة العادية للبرلمان.

ثانيا : الطبيعة الخاصة للأوامر التشريعية

أشرنا سابقا إلى أن الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف الاستثنائية يجب أن تكون من أجل دفع الخطر ومواجهة الحالة الاستثنائية والظروف غير العادية هذا ما يجعل هذه الأوامر لها خصائص تميزها عن غيرها من الأوامر التشريعية الصادرة في الظروف العادية، حيث بمجرد إعلان رئيس الجمهورية رفع الحالة الاستثنائية وانتهائها تزول معه هذه الأوامر طبعاً بعد اتباعه للأشكال والإجراءات المتبعة لدى إعلانها تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال، وبالتالي يلغى العمل بها⁽¹⁾.

(1) محمد سعيد جعفر ، المرجع السابق ، ص 151.

وهذا ما سار عليه الفقه الفرنسي حيث اعتبروا أن القرارات المتخذة في مجال التشريع والواردة بموجب المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 لا يمكن العمل بها بعد الانتهاء من تطبيق المادة 16، فبمجرد زوال هذه الظروف تسقط معها تلك الإجراءات ويسقط معها كذلك الحق في ممارسة إجراءات تدخل في صميم اختصاص سلطة أخرى. فالمجال الزمني محدود لمثل هذا النوع من الأوامر التشريعية ويعتبر مجرد تطبيق لنظرية الظروف الاستثنائية وبمجرد انتهاء زوال هذه الظروف يزول معها كل ما تم اتخاذه من إجراءات وقواعد ويتم ذلك تلقائياً.

وبموجب رأي المجلس الدستوري رقم 99-08 المؤرخ في 21 فبراير 1999 الذي أكد ما نصت عليه المادة 124 من الدستور صراحة على أن الأوامر التي تخضع لرقابة البرلمان هي الأوامر الصادرة بين دورتي البرلمان وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وليست الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية.

إلا أن الاختلاف في الجزائر وقع بين الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، فهناك من اعتبرها من أعمال السيادة، وهناك من أيد موقف مجلس الدولة الفرنسي في التمييز 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.

أما الفقه المصري فالأغلبية اعتبرت أن القرارات الصادرة في مجال التشريع هي أعمال تشريعية، واعتبرها البعض مجرد قرارات إدارية لها قوة القانون⁽¹⁾.

إلا أن التمييز في هذه المسألة يقع بين أمرين :

(1) للتفصيل في هذه النقطة أنظر :

المخطط المقارن في الملحق ص 71 و 72.

مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، ج3 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 119.

الأول : إذا كان الخطر الذي بموجبه تم إعلان الحالة الاستثنائية مما يؤدي إلى منعه القيام بعمله وبالتالي يكون مستحيلا عرض هذه الأوامر على البرلمان وعليه تعتبر هذه الأوامر مجرد قرارات إدارية.

الثاني : إذا كان الخطر الذي بموجبه تم إعلان الحالة الاستثنائية لم يؤثر على البرلمان وسير عمله وعليه يجتمع البرلمان ويكون رئيس الجمهورية هنا مخييرا بين حالتين:
أن لا يعرض الأوامر على البرلمان لأن الدستور لم يلزمه بذلك وبالتالي تعتبر هذه الأوامر قرارات إدارية.

يقوم رئيس الجمهورية بعرض هذه الأوامر على البرلمان ليوافق عليها، فإن حصل ذلك تعتبر تشريعا من تاريخ الموافقة ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وفي حالة العكس تبقى تحتفظ بطبيعتها الإدارية وما يتبعها من إجراءات وآثار قانونية⁽¹⁾.

(1) عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دار هومه ، الجزائر ، 1999 ، ص 26.

•
•
مجالات تشريعية من اختصاص
رئيس الجمهورية تدخل ضمن

بعد تحديد اختصاص رئيس الجمهورية في مجال التشريع سواء في الظروف العادية أو في الحالة الاستثنائية وما يترتب عن ذلك وكل متطلبات ذلك نتطرق في هذا الفصل إلى المجالات التشريعية التي يختص بها رئيس الجمهورية والتي هي أساسا من ضمن أو تدخل ضمن مجال سن القانون أو مراحل إعداد التشريع والتي تظهر من خلال عنصرين أساسيين : صلاحيات يختص بها رئيس الجمهورية تساهم في إعداد القانون (المبحث الأول) واختصاصات تدرج ضمن المجالات التشريعية لرئيس الجمهورية (المبحث الثاني).

: صلاحيات يختص بها رئيس الجمهورية تساهم

أعطى الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات يمكن إدراجها ضمن الاختصاصات التي تساهم في سن القانون، ومادام أن موضوع الدراسة يتطرق إلى الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية فإننا نتناول بالدراسة والتحليل هذه الصلاحيات بدء بالمبادرة بالقوانين باعتبارها المرحلة الأولى (المطلب الأول) ثم اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين (المطلب الثاني) وأخيرا التصديق على المعاهدات (المطلب الثالث).

: اختصاص رئيس الجمهورية من حيث المبادرة بالقوانين⁽¹⁾

إذا كانت المبادرة بالقانون تعتبر المرحلة الأولى في إعداد القانون فإن الدساتير الجزائرية نظمت ذلك ولكن بقدر من التفاوت حيث نتناول طبيعة المبادرة بالقوانين (الفرع الأول) وبما أنها تختلف باختلاف المواضيع المقترحة نتطرق إلى مجالات المبادرة بالقوانين (الفرع الثاني).

(1) المبادرة بالتشريع تعتبر أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها أو إتمامها إلى ميلاد النص القانوني، كما تم تعريفها بأنها ذلك العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع التي تناط بتحديد موضوعه. أنظر : مصطفى أبو زيد فهمي ، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، منشأة المعارف ، مصر ، 1966. ص 477

بداية أشرنا فيما سبق إلى أن المبادرة بالقوانين إلى أنها هي العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولية، إلا أن جانبا من الفقه لا يميز بين حق المبادرة بالتشريع على بعض الحقوق الأخرى التي تشترك معه في العرض، كحق تقديم العرائض⁽¹⁾، خص الدستور والقانون العمل التشريعي بمكانة مميزة لما له من أهمية بل أكثر من ذلك هو انعكاس لتصورات النظام السياسي، ويعتبر حق المبادرة بالقوانين بمثابة الخطوة الأولى في العملية التشريعية، حيث خصت معظم الدساتير خاصة ذات النظام البرلماني، التي خصت كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بحق المبادرة بالقوانين، فإذا قدمته الحكومة يعتبر مشروع قانون، وفي حالة تقديمه من قبل عدد من نواب المجلس يصطلح عليه اقتراح قانون.

وبناء عليه نبين طبيعة حق المبادرة بالقوانين وهل يعتبر مرحلة تمهيدية خارجة عن العمل التشريعي أم تعتبر صلب العملية التشريعية في حد ذاتها أي أحد عناصرها وأركانها؟

فمن خلال الدساتير الجزائرية، وبموجب المادة 36 من دستور 1963 نصت صراحة على أنه يمكن لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم مشروع أو اقتراح قانون لدى البرلمان، أما دستور 1976 فالمادة 148 منه منحت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية ويعتبر مشروع قانون، أو عشرون (20) نائبا ويعتبر اقتراح قانون⁽²⁾، وهذا يعني أن المؤسس الدستوري أضفى الطابع الجماعي في ممارسة حق اقتراح القوانين.

وبنص المادة 131 من دستور 1989 نلاحظ انتقال حق المبادرة من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة نتيجة للتغيير الذي أحدثه دستور 1989 في طبيعة السلطة التنفيذية الذي فرض وجود علاقات جديدة بين السلطة التنفيذية بشقيها والبرلمان وأصبحت الحكومة في الواجهة أمام البرلمان وتتم المصادقة على هذه القوانين من قبل مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية ولا يمكن تمريره إلا بموافقة هذا الأخير والتوقيع عليه.

(1) عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص 10.

ومن هنا يتضح أنه رغم تحويل اختصاص المبادرة بمشاريع القوانين لرئيس الحكومة إلا أنه مازال لرئيس الجمهورية دور فعال في وجود هذه المبادرة وفي مضمونها.

وبما أن رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها يمثل جانبا مهما تقوم به الحكومة فقد ساير الدستور الحالي لسنة 1996 ما ذهب إليه أغلب الفقهاء بشأن تبني نظام المبادرة المشتركة وذلك من خلال المادة 119 منه حيث خصت كلا من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا وبالتالي نتساءل : هل استبعد رئيس الجمهورية من هذه العملية التشريعية؟

فبالرجوع إلى نص الفقرة الثانية من المادة 119 يتضح أنه لرئيس الجمهورية ضلعا في وجود مشروع القانون وتمريه للبرلمان، حيث اشترط المؤسس الدستوري أن تمر جميع المشاريع على مجلس الوزراء، أي تكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي هو رئيس مجلس الوزراء كما سبقت الإشارة لذلك (1).

مجالات المبادرة بالقوانين :

أما مجال المبادرة بالقوانين فنميز بين حالتين :

أولا : مجال المبادرة بالقوانين في المسائل العادية

لم يتأثر المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1963 بالوضع الذي جاء به الدستور لفرنسي لسنة 1958 إنما بقي مسايرا لجل الدساتير العالمية حيث ترك المجال مطلقا ولم يكن على سبيل الحصر فيما يتعلق بالمجالات التي يشرع فيها البرلمان، لكن الأمر كان مغايرا في ظل دستور 1976 بموجب المادة 151 التي تساير المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة كما هو عليه الشأن في ظل دستور 1989 المادة 115 منه والمادة 122 من دستور 1996 حيث لا يمكن للمبادرة أو اقتراح قانون أن لا يتجاوز المجالات المحددة على سبيل الحصر.

(1) فتيحة عمارة ، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين ، دراسة مقارنة ، مجلة الشريعة والقانون ، العدد 55 ، السنة 27 ، يوليو 2013 ، كلية الحقوق ، جامعة الإمارات العربية المتحدة ، ص 399.

فهذا التحديد له تأثير مباشر على ممارسة النواب لاختصاص التشريع لأن الأمر ليس كذلك كونها تملك الحق في التشريع في المجالين، مجال القانون ومجال التنظيم وما لا يمر عن طريق مشاريع القوانين سيمر عن طريق اللوائح، ناهيك على أن الحكومة تملك حق الدفع بعدم القبول حين تتجاوز مجال التشريع ومادامت كذلك فلها ألا تتثير الدفع متى رأت في ذلك مصلحة لها.

ثانيا : مجال المبادرة بالقوانين في المسائل المالية

بالرجوع إلى نص المادة 121 من دستور 1996 نجد أن المؤسس الدستوري قد منع أي اقتراح برلماني في المجال المالي إلا إذا ثبت أن اقتراحات البرلمانين لا تتضمن تخفيضا للموارد العمومية وإن حصل فعليهم البحث وإيجاد التدابير والإجراءات اللازمة لاستدراك الموقف. وينحصر دور البرلمان في المصادقة على قانون المالية حتى هذا الدور قيده المؤسس الدستوري بقيد زمني بموجب المادة 120 من الدستور والمحددة بـ 75 يوما من تاريخ إيداعه. وجاء القانون العضوي 99-02 ليوضح طريقة المصادقة على قانون المالية ولاسيما المادة 44 منه لتؤكد على المدة المذكورة أعلاه ووضحت المدة المقررة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من أجل المصادقة وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يحال مشروع قانون المالية إلى لجنة متساوية الأعضاء التي تبت في الخلاف خلال ثمانية (08) أيام، حيث أن المؤسس الدستوري جعل مهمة حل الخلاف من صلاحيات هذه اللجنة، وبالرجوع إلى نص المادة 120 يظهر أن استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء يكون بطلب من رئيس الوزراء دون ذكر أي جهة أخرى يمكنها ذلك، ونذكر على سلى سبيل المثال في هذا الشأن ما حدث بالنسبة للقانون الأساسي للقضاء⁽¹⁾.

(1) نور الدين رداة ، المرجع السابق ، ص 23.

وباستقراء الفقرة الأخير من المادة 120 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 44 من القانون العضوي 99-02 نجد أن رئيس الجمهورية يمكن له أن يجتاز إرادة البرلمان بكاملها ويصدر مشروع القانون بأمر له قوة قانون المالية في حالة عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان في الآجال المحددة كما سبق تفصيله في الفصل الأول من هذه الدراسة.

: اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين

باعتبار أن إصدار القوانين اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية بموجب الدستور وعليه نحدد طبيعة هذا الاختصاص (الفرع الأول) ثم إلى القيمة القانونية للإصدار (الفرع الثاني)

: الطبيعة القانونية لإصدار القوانين

نصت المادة 126 من الدستور على اختصاص رئيس الجمهورية دون غيره بإصدار القوانين، فبعد مناقشة البرلمان لمشروع أو اقتراح القانون ويوافق عليه يحيله لرئيس الجمهورية من أجل إصداره ويرجع ذلك لاعتباره السلطة المختصة دستورياً بذلك. و نظراً لكثرة القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة، والتي تستدعي إصدار الرئيس لها، فيعتبر إصدار القوانين أكثر الاختصاصات التشريعية الأصيلة التي يمارسها رئيس الجمهورية في الواقع.

فإصدار القوانين أهمية كبيرة في العملية التشريعية وينبغي تمييزه عن اختصاص يليه مباشرة من الناحية الزمنية وهو نشر القوانين.

عرف العميد الفرنسي دوجي إصدار القانون بأنه: " ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين، ومن ثم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه"⁽¹⁾.

(1) أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2003 ، ص 74.

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

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 "

أما في الجزائر فقد عرف الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري إصدار القوانين بأنه: " ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانوناً ما قد اكتمل وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف 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 نص تشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشياً مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد".

وعليه ما يمكن استنتاجه من مجموع التعريفات الفقهية المذكورة أعلاه انعقاد اختصاص إصدار القوانين لرئيس الجمهورية، بالرغم من الاختلاف بينها في بعض الجزئيات إلا أنها تتفق كلها بأن إصدار القانون هو انتهاء البرلمان من سن القانون وفق ما حدده الدستور إضافة إلى اعتباره تعبير عن موافقة رئيس الجمهورية على القانون الذي سنه البرلمان ومن ثم يصبح واجب النفاذ⁽²⁾.

(1) ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، مصر ، 2000 ، ص 749.

(2) عبد الله بوقفه ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص 296.

فإصدار القوانين يعد إجراء تشريعي يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية، 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.

وبالتالي فإن إصدار القوانين يعتبر إجراء مهما يلي موافقة البرلمان على القانون وبمقتضاه يعطي رئيس الجمهورية موافقته على النص التشريعي ويأمر بتنفيذه في إقليم الدولة، لكن بعد عملية الإصدار تأتي عملية تليه من الناحية الزمنية وهي مرحلة نشر القانون حتى تعلم به مختلف الهيئات في الدولة والأفراد ويكون حجية عليهم وعدم الاعتذار بجهله، ويكون ذلك حسب الطريقة التي ينص عليها الدستور.

وفي هذا الشأن يتم نشر القوانين في الدولة الجزائرية في الجريدة الرسمية للدولة، لكن بالنسبة لصاحب الاختصاص لم ينص المؤسس الدستوري الجزائري صراحة في دستور 1996 صراحة على اختصاص الرئيس بذلك، فالمادة 126 منه أشارت فقط على اختصاصه بالإصدار دون النشر، وأيضا في المادة 117 من دستور 1989 وكذلك المادة 154 من دستور 1976⁽¹⁾ لم يتم النص على ذلك، وبالرغم من ذلك يبقى الاختصاص من صلاحياته.

في حين أن دستور 1963 قد نص صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية في نشر القوانين بموجب نص المادة 49 منه⁽²⁾.

(1) نصت المادة 117 من دستور 1989 وتقابلها المادة 126 من دستور 1996 التي تنص على أنه :
يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه.

وتنص المادة 154 من دستور 1976 على : يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسليمها له
(2) أما المادة 1/49 من دستور 1963 تنص على ما يلي : يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها.

فبالرغم من أن النشر من الناحية الزمنية يأتي بعد الإصدار⁽¹⁾، فهناك اتجاه يرى بعدم التمييز بين الإجراءين، و قد انتشر هذا الاتجاه في ألمانيا بين أغلبية الفقه هناك وعلى رأسهم الفقيه "جي ماير"، وأيد بعض الفقه الفرنسي والمصري هذا الاتجاه.

إلا أن هذا الرأي لم يلق تأييدا كبيرا من الفقه الذي ترى الأغلبية منه بوجود اختلاف بين الإصدار والنشر، حيث يرى الفقيه " ملبرج " أن الإصدار إجراء قانوني خالص، فهو لا يتضمن فقط وضع توقيع رئيس الجمهورية على نص القانون، وإنما يتضمن إتهادا 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 آثارا قانونية.

ويرجع " ملبرج " سبب عدم تمييز الرأي الأول بين الإصدار والنشر والخلط بينهما، باعتبار 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 .

وعليه فيجمع الفقه 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 أمرا بتنفيذه، في حين أن النشر مجرد عمل مادي مستقل عن وجود القانون الغرض منه هو تمكين الكافة من العلم بوجود القانون⁽²⁾.

(1) للتفصيل في موضوع الإصدار والنشر أنظر :

محمد سعيد جعفر ، المرجع السابق ، ص 156.

نادية فضيل ، دروس في المدخل للعلوم القانونية ، النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 48.

فريدة محمدي زواوي ، دروس في المدخل للعلوم القانونية ، نظرية القانون ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، وحدة الرغبة ، الجزائر ، ص 55.

(2) أحمد بركات ، المرجع السابق ، ص 68.

القيمة القانونية للإصدار :

إن الغاية من تحديد القيمة القانونية للإصدار هو تحديد ما إذا كان الإصدار عمل مكمل للقانون، أم عمل منفذ له، أي هل يعتبر إحدى الخطوات أو المراحل في العملية التشريعية من أجل تكوين أو إنشاء القانون أم يعتبر خارجا عملا مكملا فقط؟

ظهر في هذا الشأن اختلاف فقهي حول القيمة القانونية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، حيث ظهرت ثلاث اتجاهات فقهية، اتجه يرى بأنه عمل مكمل للقانون، واتجاه يرى بأنه عمل منفذ للقانون، ويرى اتجاه ثالث بأنه عمل من نوع خاص.

يرى أصحاب الاتجاه الأول بأن القانون لا يكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، وإنما يتعين إصداره من قبل رئيس الدولة لكي يعتبر مكتملا، فلكي يكون سن القانون تاما، لابد أن تكون لديه فاعلية ليكون ملزما، 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 والتي تبرز من خلال 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 أیده عدد من الفقهاء هناك وعلى رأسهم العميدین "دوجي" و"هوريو" وذلك رغم اختلاف النظام السياسي بين البلدين، حيث كانت ألمانيا ذات نظام ملكي، بينما كانت فرنسا ذات نظام جمهوري.

وفي هذا يرى العميد "دوجي" أن الإصدار عمل مكمل للقانون، ومن ذلك القانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه يعتبر غير ملزم للإدارة والمواطن وعلى المحاكم عدم تطبيقه⁽¹⁾.

(1) أحمد بركات ، المرجع السابق ، ص 78

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.

ولذا فأصحاب هذا الاتجاه يرون بأن الإصدار يعتبر عمل تشريعي، وذلك لأنه هو العمل الذي يؤدي إلى اكتمال القانون، ويمنحه الطابع الإلزامي⁽¹⁾.

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 بها 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 مكتملا 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 منشئ للقوة التنفيذية للقانون، وذلك لأن القانون يكتمل عندما يتم التصويت عليه من قبل البرلمان، وليس عندما يتم إصداره.

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⁽²⁾.

(1) إسحاق إبراهيم منصور ، المرجع السابق ، ص 146.

(2) عبد الله بوقفة ، الدستور الجزائري ، المرجع السابق ، ص 87.

فتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات التي يستند عليه أصحاب هذا الاتجاه، يعتبر الإصدار عمل منفذ للقانون وليس مكملا له و هذا كله بهدف الحفاظ على استقلالية السلطة التشريعية⁽¹⁾.

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 مكتملا بموافقة السلطة التشريعية عليه وأن رئيس الدولة لا يضيف شيئا إلى القانون، إذ أن إصداره للقانون يعتبر إسهادا منه على مشروعية القانون وسلامة الإجراءات التي اتبعت في إعداده.

وردا 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 عنصرا من العناصر الجوهرية المكتملة للقانون، كما أن رئيس الدولة ليس حرا في إصدار أو عدم إصدار القانون وإنما يعتبر واجب عليه، فلذلك فإن الإصدار لا يعطي القوة المجردة للقانون، فالأمر بالتنفيذ يأتي من موافقة البرلمان على هذا القانون.

كما يرد " كاري دي ملبرج " على من يرى بأن الإصدار عمل تنفيذي لأنه ينفذ القانون، أنهم أخلطوا 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 البرلمان⁽²⁾.

(1) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص 310.

(2) نورد الدين رداة ، المرجع السابق ، ص124.

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، ويخلص " 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.

وفي هذا الشأن نجد أن المؤسس الدستوري المصري فجعله حق، حيث نصت المادة 112 من دستور 1971 على أن إصدار القوانين حق لرئيس الجمهورية، 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 الجمهورية، في نفس السياق نجدد المؤسس الدستوري الفرنسي حسب نص المادة 10 من دستور 1958⁽¹⁾.

وبالتالي فإن اختلاف رجال الفقه حول القيمة القانونية لإصدار القوانين هو ناتج عن أن كل اتجاه فقهي استند في بحثه على طبيعة النظام السياسي السائد في دولته، 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 بهذا العمل.

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 ومعارضين، إلا أن الحل يكمن بالرجوع لدستور كل دولة لمعرفة القيمة الحقيقية لإصدار القوانين.

(1) همام محمد محمود و محمد حسنين منصور ، مبادئ القانون ، المدخل إلى القانون والالتزامات ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ، بدون تاريخ نشر ، ص 63.

(2) عدم فرض المؤسس الدستوري أي جزء يطبق على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقانون الذي وافق عليه البرلمان، من خلال دستور 1996، بل كان من الأجدر نقل ممارسة هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الوطني بوصفه صاحب السيادة مثل ما كان ينص عليه دستور 1963 في المادة 51 التي تضمنت أنه في حالة عدم إصداره من قبل رئيس الجمهورية يصدره رئيس المجلس الوطني.

ومما سبق ذكره يظهر أن 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.

ومن تم فالبحث عن القيمة القانونية لإصدار القوانين ينبغي أن تكون من خلال ما نص عليه دستور 1996 والداستير التي سبقته، فاخصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ليس مجرد إجراء شكلي لاحق للقانون، وإنما هو يكتسي في دستور 1996 أهمية كبيرة، بحيث يترتب على عدم القيام به عدم وجود القانون وهذا ما يتضح من خلال تحليل نص المادة 126 من الدستور⁽¹⁾.

تجدر الملاحظة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري حدد مدة الإصدار بثلاثين (30) يوما، 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 يوما وذلك في المادة 10 من دستور 1958 وتعتبر مدة 30 يوما للإصدار مدة طويلة مقارنة مع مدة 10 أيام التي كانت في دستور 1963 والتي كانت تنص عليها المادة 49 منه.

: التصديق على المعاهدات

باعتبار أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون وفقا للمادة 132 من دستور 1996، فإننا نتطرق إلى الاختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات الدولية (الفرع الأول)، ومن ثم نبين الآثار المترتبة على المصادقة على المعاهدات الدولية ومكانتها (الفرع الثاني).

: الاختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات

الدولية

إن الذي يقوم بالتصديق على المعاهدات الدولية في الجمهورية الجزائرية هو رئيس الجمهورية، وهو ما يفهم من نص المادة 77 الفقرة 9 من دستور 28 نوفمبر 1996⁽¹⁾، وكذلك المادة 87 الفقرة الثالثة⁽²⁾ تؤكد عدم السماح لرئيس الجمهورية الجزائرية تفويض سلطته المتمثلة في التصديق على الاتفاقات الدولية .

والشيء الجدير بالذكر، أن هذا المبدأ كان مكرسا كذلك في دستور 1963 في نص المادة 42، وفي دستوري 1976 و 1989 مع اختلاف طفيف، والمتمثل في أن دستور 1976 لم ينص عن السماح أو عدم السماح لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في التصديق على المعاهدات الدولية، بخلاف دستور 1989 الذي أكد منع رئيس الدولة من تفويض سلطته في ذلك كما فعل دستور 1996. بهذا يمكن القول أن المصادقة على المعاهدات الدولية من اختصاص رئيس الجمهورية وحده.

(1) تنص المادة 77 الفقرة 9 من دستور 1996 على أنه :

"يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات التالية :

. ويبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

(2) نصت المادة 87 الفقرة 3 من دستور 1996 على ما يلي : "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في ... وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المادة 77 ...".

وهكذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بما أخذت به معظم الدساتير المقارنة مثل فرنسا في المادة 55 من دستور سنة 1958، وأيضا الدستور المصري في المادة 151 منه وكذلك الجمهورية التونسية في المادة 48 من دستور سنة 1959⁽¹⁾.

غير أن رئيس الجمهورية يقوم بذلك بعد حصوله على موافقة السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وما تصديق رئيس الجمهورية على أغلب المعاهدات إلا دليل على ذلك.

وعليه فإن منح رئيس الجمهورية هذا الاختصاص، ما هو إلا تكريس لمبدأ دستوري، الذي يخص رئيس الدولة بالمكانة المميزة، وذلك بتمثيل الدولة داخل البلاد وخارجها، كما يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها، وهو ما نستنتجه من قراءة المواد التالية : المادة 111 من دستور 1976، والمادة 74 من دستور 1989، والمادة 77 من الدستور الحالي.

كما سبق وأن ذكرنا، فإن رئيس الدولة هو الذي يقوم بالدور الأساسي في التصديق على المعاهدات، إلا أن صلاحيته هذه ليست دوما انفرادية، بل يمكن - حسب كل دستور - أن تشاركه فيها سلطات أخرى بشكل أو بآخر، وهي حالة رئيس الجمهورية الجزائرية، و حسب الدستور الجزائري، يجب على الرئيس أن يطلب موافقة المجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة عندما يريد التصديق على بعض المعاهدات وأخذ رأي المجلس الدستوري⁽²⁾.

والشيء الجدير بالملاحظة، أن هناك فرق بين دستور 1976 ودستوري 1989 و1996 وذلك فيما يخص نوع المعاهدات التي تشترط الموافقة الصريحة من طرف الهيئة التشريعية قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، لذا فإنه من الأهمية بما كان، أن نتطرق إلى كل دستور على حدا.

(1) عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ببيروت ، لبنان ، 1973 ، ص 89.

(2) بلحاج نسيمة ، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام فرع دولة ومؤسسات عمومية ، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2006-2007 ، ص 70.

إن المادة 42 من دستور 1963 والمادة 158 من دستور 1976، والمادة 122 من دستور 1989، والمادة 131 من دستور 1996⁽¹⁾ هي التي حددت المعاهدات الدولية التي تتطلب قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية موافقة السلطة التشريعية، وهي نفس الصيغة التي جاءت بها المادة 131 من دستور 1996، والخلاف الوحيد هي الجملة الأخيرة من نص المادة 131 من دستور 1996⁽²⁾.

إن شرط موافقة البرلمان بغرفتيه على المعاهدات الدولية شرط أساسي كي يستطيع رئيس الجمهورية المصادقة عليها.

أولاً: موافقة المجلس الشعبي الوطني

أ- في ظل دستور 1976

بالرجوع إلى نص المادة 158 من دستور 1976 التي تنص على أن: "المعاهدات السياسية والتي تعدل محتوى القانون لا يتم المصادقة عليها إلا بعد الموافقة الصريحة من المجلس الشعبي الوطني"، نجد هذا النص غامضاً، إذ أنه بالرغم من الأهمية البالغة لهذا النوع من المعاهدات، إلا أنه لم يوضح معنى المعاهدات السياسية، وما هو المعيار الذي يفرق بين الاتفاقيات السياسية وغير السياسية، وكذلك أن قضية المعاهدات التي تعدل محتوى القانون تتطلب نوع من التوضيح.

(1) حيث نصت المادة 42 من دستور 1963 " يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية ويسهر على تنفيذها " .

ونصت المادة 158 من دستور 1976 على : " تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي " .

كما نصت المادة 122 من دستور 1989 على: " تتم مصادقة رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة والمعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة "

(2) العبارة المتمثلة في: "... بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة..." .

فأمام عمومية وعدم دقة عبارة المعاهدات السياسية يجدر بنا الأمر إلى اللجوء إلى التحليل والاستنتاج، فهناك حتما من المعاهدات تدخل ضمن فئة المعاهدات السياسية مثل الاتفاقات الهدنة ومعاهدات السلم الواردة في نص المادة 124 من دستور الجزائر لعام 1976 التي تنص صراحة على عرضها على المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 108 من الدستور نفسه، لكن هذا النص غير كافي لأنه لا يشمل نوع آخر من المعاهدات التي لا يختلف عليها اثنان بأنها سياسية كمعاهدات عدم الاعتداء، وحسن الجوار، والصداقة، والتحالف والتعاون... وهذا ما يجعل عبارة المعاهدات السياسية يمكن أن تفسر تفسيراً واسعاً فتشمل كافة المعاهدات تقريباً.

ومن هنا، هناك سؤال يمكن أن يطرح نفسه وهو: هل هناك هيئة مختصة للتمييز بين المعاهدات السياسية وغير السياسية؟، وللإجابة عن السؤال المطروح أعلاه نعود إلى رأي الفقه الجزائري.

فهناك من يرى بأن الجهاز التنفيذي هو الوحيد المؤهل للتصديق على المعاهدات، لأنه يكفي أن يقرر بأن معاهدة ما ليست سياسية حتى تبعد من موافقة المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يؤكد التعامل الجزائري إذ أنه حتى عام 1983 بالرغم من المصادقة على العديد من المعاهدات ذات الصيغة السياسية من طرف الجزائر إلا أنها لم تعرض على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها⁽¹⁾.

ب - في ظل دستور 1989 ودستور 1996

فالمقارنة مع الأحكام الواردة في دستور 1976 نجد دستور 1989 و1996 يتضمنان فئات متعددة من المعاهدات التي تخضع لموافقة برلمانية، وبصورة أكثر دقة وهي ما نصت عليه المادة 122 من دستور 1989، والتي كررتها بنفس الصيغة تقريباً المادة 131 من دستور 1996.

(1) من بين هذه المعاهدات نجد معاهدة الدول العربية المصدرة للبترول المؤرخة في 9 جانفي 1968 ببيروت، لبنان.

وهذه الاتفاقات هي : اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد ساير دساتير بعض الدول الأجنبية، ومنها الدستور الفرنسي لعام 1958 في مادته 53، وكذا الدستور البلجيكي.

ولكن الشيء الملاحظ أنه إذا كان الأمر كذلك نظريا فإن الواقع والتعامل الجزائري غير ذلك، حيث أن معظم المعاهدات التي صادقت عليها الجزائر لم يسبق أن عرفت موافقة المجلس الوطني الشعبي حتى تلك التي تعود محتواها من اختصاصه الخاص وفقا للدستور، ومن ذلك المعاهدات العامة للضمان الاجتماعي بين الجزائر والمغرب الموقع عليها في الجزائر العاصمة بتاريخ 21 فيفري 1991 على غرار تلك التي انعقدت بين تونس والجزائر بتاريخ 1973 التي وقع عليها في 4 مارس 1991 وكذا معاهدات بين الجزائر والولايات المتحدة الأمريكية الموقعة في واشنطن بتاريخ 22 جوان 1990 المستهدفة تشجيع الاستثمارات الاقتصادية وهذا النوع من التعامل يدعي بالتصديق الناقص.

ثانيا: موافقة مجلس الأمة

لقد تقرر مساهمة مجلس الأمة الجزائري في المصادقة على معاهدات الدولية بموجب الدستور الصادر في 1996/11/28 الذي يتميز على سابقته أي دستوري 1976 و 1989 بإرساء مبدأ البرلمانية الثنائية أي وجود غرفتين يتشكل منها البرلمان وهما المجلس الوطني الشعبي ومجلس الأمة، بموجب المادة 131 من الدستور، و ومن أمثلة مساهمة مجلس الأمة الجزائري في الموافقة على المصادقة على اتفاقيات الاتحاد، و الموافقة على نص القانون المتضمن بالموافقة على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي الواقع في لومي بتاريخ 11 يوليو سنة 2000.

(1) إذ نصت المادة 131 منه على أن يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافقت عليها كل غرفة من البرلمان صراحة.

(2) نصت المادة الأولى من محضر الجلسة العلنية الرابعة المنعقدة في 05 ماي عام 2001 لمجلس الأمة على، يوافق على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي الموقع في 11 يوليو 2000.

: الآثار المترتبة على المصادقة على المعاهدات الدولية ومكانتها

إن دخول المعاهدة حيز النفاذ، لا يرجع إلى الماضي بحيث الوقائع والتصرفات الخاصة بالأطراف " عدم رجعية أثر التصديق " قبل القيام بعملية التصديق ومثاله إذا وقعت المعاهدة 1990 وتم التصديق عليها في سنة 1995 فإن جميع التصرفات يأتيها أحد الأطراف في الفترة الزمنية الممتدة بين 1990 و 1995 لا يخضع لنصوص المعاهدة حتى ولو كانت آثاره من تاريخ

وقوعه والخلاصة أن التصديق على معاهدة إجراء يجعلها واجبة النفاذ في المجال الداخلي الجزائري.

مما سبق يمكن القول أن القانون والتعامل الجزائريين يأخذان من عملية التصديق الوسيلة الرئيسية لإدخال القواعد الدولية في القانون الوطني الجزائري ولعل ما يؤكد ذلك أن معظم المعاهدات الدولية التي أبرمتها الجزائر كانت محل التصديق كالاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان التي انضمت إليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989 بتحفظ، وخاصة تلك المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية في بندها المتعلقة بحرية الزواج عند المرأة، كما سجلت نفس التحفظ حول الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل، أما فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية كاملة التصديق فهي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

. البروتوكول الاختباري الملحق بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

. اتفاقية مناهضة التعذيب الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الاتفاقية الدولية لقمع جريمة الفصل العنصري المعاقب عليها، اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقب عليها، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، أما على المستوى الجهوي فقد صادقت الجزائر على الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب كما تعتبر الجزائر عضوا في اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ...

(1) صالح شرفي ، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في الجزائر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع المؤسسات الدستورية والإدارية ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2005-2006 ، ص 30.

وبهذا تكون الدساتير الجزائرية المتعاقبة وأخيرها دستور 1996 قد خالف دساتير بعض دول العالم كالـدستور الفرنسي لعام 1958 الذي يشترط لاندماج المعاهدات الدولية في القانون الوطني الفرنسي إضافة إلى التصديق شرطي النشر والمعاملة بالمثل وهو ما نصت عليه المادة 55 منه⁽¹⁾.

وخلاصة القول أنه يتبين مما سبق أن الدستور الجزائري ينص على اعتبار المعاهدات التي تبرمها الدولة الجزائرية وتصادق عليها جزء من التشريع الداخلي الجزائري وذلك تأسيسا من نص

المادة 159 من دستور الجزائر 1976، ونص المادة 123 من دستور 1989 وكذلك المادة 132 من دستور 1996.

ومنه تصبح تلك المعاهدات الدولية قانون، وبالتالي فهي واجبة الاحترام والتطبيق من جانب كافة سلطات في الدولة، ونافذة في حق الأفراد.

وهكذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد حذو المؤسس الدستوري الفرنسي في هذا الشأن⁽²⁾.

(1) محمد ناصر بوغزالة، خرق المعاهدات الثنائية القانون الداخلي، ، ط1 ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، الجزائر 1999 ، ص44

: اختصاصات تدرج ضمن المجالات التشريعية لرئيس الجمهورية

بعد التطرق إلى الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية التي تساهم في سن القانون واستكمالاً لعناصر الموضوع نتطرق إلى اختصاصات تدرج ضمن المجالات التشريعية يختص بها رئيس الجمهورية تتمثل في طلب إجراء مداولة ثانية (المطلب الأول) أو حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي (المطلب الثاني) أو اقتراح تعديل الدستور (المطلب الثالث).

: طلب إجراء مداولة ثانية (1)

خول الدستور لرئيس الجمهورية عدة صلاحيات في مجال التشريع أو بالأحرى التي تدخل ضمن مجال صنع القانون والتي من ضمنها طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه، لذا سنوضح سبب لجوء رئيس الجمهورية إلى طلب إجراء مداولة ثانية (الفرع الأول) ثم شروط استعمال صلاحية طلب إجراء مداولة ثانية من خلال (الفرع الثاني).

: مبررات لجوء رئيس الجمهورية إلى طلب إجراء مداولة ثانية

وشروطها

يعتبر الطلب الذي يتقدم به رئيس الجمهورية إلى البرلمان بقصد مداولة ثانية لنص تمت الموافقة عليه من قبل النواب بصفة قانونية بمثابة تصرف يلفت فيه الرئيس نظر النواب حول ما ورد في النص الموافق عليه من مخالفات للدستور أو للقوانين أو تناقض أو نقص في محتواه أو تضمينه بنودا يصعب تطبيقها ولكن يكون ذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لإقرار النص.

(1) ظهر هذا الاختصاص في فرنسا في دستور 1875 بما يعرف بالاعتراض، وكذلك من خلال دستور فرنسا لسنة 1958 المادة 10 الفقرة 2 منه والتي تقترب منها صياغة المادة 50 من دستور 1963 الجزائري، لكن نجد الاختلاف من حيث الصياغة ففي الدستور الجزائري نجد مصطلح مداولة ثانية "une seconde lecture" أما في الدستور الفرنسي نجد عبارة "nouvelle délibération" وهو تعبير أدق.

أما المصطلح في حد ذاته يختلف من دستور لآخر، حيث استعمل المؤسس الدستوري المصري مصطلح حق الاعتراض (المادة 113 من دستور 1971)، أما في فرنسا استعمل مصطلح طلب إجراء مداولة جديدة (المادة 02/10 من دستور 1958)، وفي الجزائر استعملت عبارة طلب إجراء مداولة ثانية (المادة 127 من دستور 1996).

حيث يطلق فقهاء القانون الدستوري على اختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية تسمية حق "الاعتراض على القوانين"⁽¹⁾، بسبب معارضة تنفيذ النص المصوت عليه، لإخلاله بالدستور، فيلفت رئيس الجمهورية الانتباه بهذا الاعتراض من أجل تدراك الموقف، أو هو إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة النظر بالإبقاء على النص دون تغيير لكن باشتراط نصاب معين من الأصوات.

وعليه يمكن حصر عناصر سبب إرجاع رئيس الجمهورية لقانون تم التصويت عليه من أجل مداولة ثانية إما مخالفته للدستور أو لقانون آخر أو لتناقض أحكامه، وإما لأنه يخالف سياسة الحكومة، ومنه يتفرغ الاعتراض إلى نوعين : إما اعتراض مطلق أي لكامل النص، أو اعتراض

جزئي⁽²⁾، وبالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري نجد أنه لم يحدد الصورة التي يمكن أن يكون عليها في جزء من النص أم بكامله حسب نص المادة 127 من الدستور⁽³⁾.

فطلب إجراء مداولة ثانية يعد إجراء توقيفيا لنص تم التصويت عليه من طرف البرلمان يمكن اعتباره مشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية باعتبار رئيس الجمهورية حامي الدستور مما يؤكد القوة القانية للطلب، مع اشتراط نصاب معين من أصوات أعضاء البرلمان، إلا أن القراءة الثانية نادرا ما تحدث خاصة في وجود الأغلبية الرئاسية في تشكيلة البرلمان، ففي دستوري 1963 و 1976 كان النظام القائم يقوم على وحدة السلطة والحزب أين يفقد هذا القيد طابعه العملي، وفي هذا الشأن نجد المادة 50 من دستور 1963 وكذا المادة 155 من دستور 1976، إلا أننا نسجل اختلافا بين المادتين بالرغم من وحدة السلطة وما يتصف به النظام السياسي في ظل الدستورين من رفض لأية أزمة بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، إلا أن ما كان يختلف به دستور 1963 هو عدم اشتراط نصاب معين من أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وفي ظل دستور 1976 تكون النتيجة لصالح رئيس الجمهورية بسبب انتماء النواب إلى حزب رئيس الجمهورية كونه يشرف على توليهم تلك المناصب.

(1) فوزي أوصديق ، الوفي في شرح القانون الدستوري السلطات الثلاث ، ج3 ، ط1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 130.

(2) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص 264.

أما في دستور 1989 وحسب نص المادة 118 منه أعطت هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية في خلال الثلاثين يوما التي تلي إقرار القانون وبأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ونفس الأمر في دستور 1996 بموجب المادة 127 منه حيث أنه لم يخرج عما أقره في دستور 1989.

فمن خلال النصوص سالفة الذكر يتجلى لنا بأن طلب المداولة الثانية المقررة في دستور 1963 تختلف عن الدساتير اللاحقة من حيث طبيعة الإجراء والأثر. وفي ذات السياق نصت المادة 45 الفقرة 2 من القانون العضوي 99-02 أنه في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) النواب يصبح نص القانون لاغيا.

إلا أن الإشكال الذي يبقى مطروحا هو مآل النص، هل يقتصر على إعادة المداولة في المجلس الشعبي الوطني أم أنه ينبغي في حالة إدخال تعديلات عليه أن يحوز أيضا مصادقة مجلس الأمة؟

وعليه طلب المداولة تتجم عنه إحدى الحالات التالية :

1. إما أن يبقى النص على حاله ويحوز النصاب المطلوب، وعندها يكون المجلس قد أكد موقفه.

2. أن لا يحوز النص النصاب عند عرضه للتصويت، فيفقد صفته ويصبح لاغيا.

3. إما أن يدخل عليه المجلس الشعبي الوطني تعديلات ويعرض للتصويت، فيحوز النصاب (الثلاثان) المطلوب إن كانت التعديلات تساير مطالب الرئيس أو لا تتطابق معها أو مع بعضها⁽¹⁾.

وفي كل الحالات يثور التساؤل حول مكانة مجلس الأمة وموقفه من النص، وهذا ما سنفصله من خلال الفرع الثاني.

(1) سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، ج3 ، المرجع السابق ، ص230.

شروط استعمال صلاحية طلب إجراء مداولة ثانية

بالرجوع إلى نص المادة 127 من دستور 1996 نجد أنها تنقسم إلى فقرتين : الأولى خاصة بالمداولة والثانية خاصة بالنصاب المطلوب، وكما هو معلوم لإضفاء صفة القانون على النص المتداول بشأنه وفقا للدستور والقانون العضوي والنظاميين الداخليين للمجلسين والذي لا يكون صحيحا إلا بإبداء رأي المؤسستين في هذا الشأن، وعليه طلب المداولة موجه للبرلمان وليس للمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي نجد أن المؤسس الدستوري ومن خلال الفقرة الثانية قد حسم الموقف باشتراط موافقة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني تأكيدا لموقف ممثل الشعب في مواجهة طلب رئيس الجمهورية، بمعنى أن النصاب يقتصر على المجلس الشعبي الوطني والدستور لا يشير إلى مجلس الأمة إلا من خلال المداولة⁽¹⁾.

وعليه فإن النص الموافق عليه في المسار العادي للتشريع من طرف المجلس الشعبي الوطني يكون محل مناقشة في مجلس الأمة وفقا للإجراءات العادية المتبعة لدى دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ومن هذا وجب تحديد مدى إشراك مجلس الأمة في عملية المداولة الثانية والتصويت. فبالرجوع إلى نص المادة 127 من الدستور بفقرتيها، الأولى تخص طلب المداولة والثانية تخص النصاب⁽²⁾.

لكن يطرح التساؤل التالي : هل تشمل المادة المذكورة أعلاه مختلف القوانين⁽³⁾، هل أنها تخص مشاريع واقتراحات القوانين العادية أم أنها تمتد إلى القوانين العضوية وتلك المتضمنة التعديل الدستوري؟.

(1) يتبين ذلك من خلال القانون العضوي في الفرع الرابع تحت عنوان الإجراء التشريعي في مجلس الأمة المواد من 39 إلى 41.
(2) كان من الأجدر الاكتفاء بذكر المجلس الشعبي الوطني في الفقرة الأولى كما فعل في الفقرة الثانية، كما لا يعقل اشتراط نصاب أعلى (4/3) في مجلس الأمة للموافقة على مختلف النصوص بما فيها العضوية.
(3) للتفصيل أكثر أنظر ، سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، ج3 ، المرجع السابق ، ص 231-237

: اختصاص رئيس الجمهورية فيما يخص تعديل الدستور

ليتضح موضوع تعديل الدستور يتم أولا تحديد دور رئيس الجمهورية ضمن أشكال تعديل الدستور (الفرع الأول) ثم نحاول إسقاط ذلك على الإجراءات أو الطريقة التي من خلالها تعديل دستور 1996 (الفرع الثاني).

: تحديد دور رئيس الجمهورية ضمن أشكال تعديل الدستور

بالعودة إلى نص المادة 71 من دستور 1963 نجد بأنه ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معا، أي تكون بمشاركة الطرفين، ولا يعني توافر هذا الشرط أن يعدل الدستور آليا، بل ينبغي أن يتلى ويصوت عليه للمرة الأولى وتعاد الكرة مرة ثانية ويجب أن يحصل على الأغلبية المطلقة من أصوات النواب في كلا

التصويتين اللذين يفصل بينهما أجل شهرين، وأخيرا يعرض على الشعب بغرض الاستفتاء حول الموضوع فإن وافق عليه تولى رئيس الجمهورية إصداره خلال الثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ الاستفتاء وإلا عد كأن لم يكن لأن صاحب الاختصاص في القبول أو الرفض هو الشعب.

أما في ظل دستور 1976 فطبقا للمادة 191 منه نجد المبادرة من اختصاص رئيس الجمهورية واقتصار دور المجلس الشعبي الوطني على إقرار المبادرة التي تقدم بها رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه إذا تعلق بتعديل نصوص الدستور باستثناء الأحكام المتعلقة بطرق تعديل الدستور والتي يشترط فيها ثلاثة أرباع (4/) أعضائه، وبالتالي نجد أن المؤسس الدستوري تعمد توافر هذا النصاب الذي يصعب تحقيقه، لكن الاستفهام هنا يطرح بخصوص عدم جدوى اشتراط ثلثي النواب أو ثلاثة أرباعهم طالما كانوا خاضعين لتوجيهات الحزب الوحيد الذي ينتمون إليه ويقوده رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

(1) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص 408.

أما بشأن التعديل في ظل دستور 1989 فأول ما يلاحظ هو الإبقاء على حق المبادرة للرئيس بصفة انفرادية دون مشاركة المجلس، لكنه اشترط موافقة الأغلبية وأن تعتمد في ذلك الإجراءات المعتمدة عند إعداد النص التشريعي ثم يعرض مشروع النص على الشعب للاستفتاء حوله خلال الخمس والأربعين (45) يوما الموالية لإقرار المجلس إياه، إلا أن نص المادة 164 من دستور 1989 يدل على عدم إلزامية أو وجوب اللجوء إلى الشعب من أجل الاستفتاء حوله.

أما دستور 1996 فنجد كغيره من الدساتير قد أقر تعديل الدستور مسندا المبادرة إلى رئيس الجمهورية ضمن أحكام الباب الرابع المعنون بالتعديل الدستوري سواء باللجوء إلى البرلمان ثم الشعب بعد مرور خمسين (50) يوما من إقراره من طرف البرلمان وفي حالة رفضه من قبل الشعب فإن نص التعديل يعتبر كأن لم يكن ولا يمكن عرضه مرة أخرى من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية.

وقد تكون المبادرة كذلك من طرف رئيس الجمهورية دون عرض مشروع التعديل على الشعب إذا كان لا يمس البتة بالعناصر المحددة بموجب الدستور حسب المادة 176، وهنا يجب أن يعرض أولاً على المجلس الدستوري للتأكد من عدم المساس بهذه المبادئ ويكون ذلك برأي معلل، كما يعرض على البرلمان المجتمع بغرفتيه للتصويت عليه وأن يحوز على ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان⁽¹⁾.

(1) في نفس السياق نجد الدستور الفرنسي في الباب الرابع عشر تحت عنوان تعديل الدستور وفي مادة وحيدة هي المادة 89 التي نصت على :

يكون اقتراح تعديل هذا الدستور لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول ولأعضاء البرلمان .
يجب أن يتم الاقتراح على مشروع أو اقتراح التعديل في المجلسين بنصوص موحدة ويصبح التعديل نهائياً إذا أقر في استفتاء عام . ومع ذلك فلا يطرح التعديل في استفتاء عام إذا قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر ولا تتم الموافقة على مشروع التعديل في هذه الحالة إلا إذا أيدته ثلاثة أخماس 5/3 الأعضاء المشتركين في الاقتراح ويكون مكتب المؤتمر هو مكتب الجمعية الوطنية .
لا يجوز مطلقاً عرض التعديل أو السير في إجراءاته إذا كان يمس سلامة الوطن .
لا يجوز أن يكون الشكل الجمهوري للحكومة موضع تعديل

والثابت في كلتا حالتنا التعديل بموجب المادتين 174 و 175 أو المادة 176 من الدستور وذلك بتوافر الشروط ومراعاة الإجراءات يتولى رئيس الجمهورية إصدار النص المعدل للدستور، غير أنه ينبغي في هذا الإطار التمييز بين النصين :

في الحالة الأولى : يسمى النص "التعديل الدستوري" لكونه حاز موافقة الشعب،

أما في الحالة الثانية : فإنه يأخذ شكل قانون يتضمن التعديل الدستوري لأنه لم يعرض على الشعب وإنما تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان بغرفتيه المجتمعين معاً (الاختلاف عن التشريع أين تجتمع كل غرفة منفصلة فضلاً عن اختلاف النصاب).

وقد يكون التعديل الدستوري بناء على اقتراح من ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً الذي يعرض على رئيس الجمهورية الذي يمكن أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي وفي حالة الموافقة عليه يقوم بإصداره وهذا حسب أحكام نص المادة 177 من الدستور.

: الإجراءات التي تم من خلالها تعديل دستور 1996⁽¹⁾

اعتمدت السلطة في تعديلي 2002 و 2008 على الطريقة المختصرة المتمثلة في المبادرة التي تمر على المجلس الدستوري وموافقة البرلمان عليها طبقاً للمادة 176 سالف الذكر التي لا

تشتت اللجوء إلى الشعب، في المرة الأولى تحت تأثير الضغط والتأثير الشعبي، والثانية لأهداف سياسية⁽²⁾.

أولا / التعديل الدستوري لسنة 2002

تعود أسباب التعديل الدستوري في هذه الفترة إلى أحداث عرفت بها بعض مناطق الوطن التي جاءت كرد فعل على تهميش السلطة لأحد المكونات الأساسية للهوية الوطنية وهي اللغة الأمازيغية.

(1) تم تعديل الدستور الجزائري لسنة 1996 بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، وبموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

(2) سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، ج3 ، المرجع السابق ، ص 261.

هذا التعديل لا يثير إشكالا من حيث التأسيس⁽¹⁾، أما من حيث الإجراءات فقد طبقت أحكام الدستور والقانون العضوي.

ثانيا / التعديل الدستوري لسنة 2008

عرف هذا تعديل 15 نوفمبر 2008 مرحلتين، تتمثل الأولى في التمهيد لقبوله من خلال حملة سياسية وإعلامية واسعتين، والمرحلة الثانية خاصة بإجراءات التعديل بدء من طرح المشروع على مجلس الوزراء مروراً بالمجلس الدستوري وانتهاء بالتصويت عليه في البرلمان.

وقد جاء هذا التعديل بعد إلحاح حزب جبهة التحرير الوطني صراحة ولحقت به أحزاب التحالف الأخرى والمنظمات التابعة لها وحتى غيرها وإلحاحها في المطالبة بعهدة ثالثة بتوجيه سياسي ولن يتحقق ذلك إلا بتعديل الدستور فما كان على الرئيس إلا الموافقة على إدخال تعديلات أهمها تمكينه من الترشح لعهدة ثالثة⁽²⁾ واستبدال برنامج رئيس الحكومة ببرنامج رئيس الجمهورية. ولم تقتصر المطالبة بالعهدة الثالثة على بعض الأحزاب والمنظمات وإنما انضم إليها رئيس الحكومة الذي هو مسؤول الجبهة⁽³⁾ الذي طالب بشكل رسمي بعهدة ثالثة في ظل دستور لا يبيح ذلك، وأكدها البرلمان بغرفتيه بموجب لائحتين تساند مسعى الرئيس في تعديل الدستور.

وبالرجوع إلى إجراءات التعديل الدستوري فإنه بمجرد موافقة مجلس الوزراء على المشروع

أحيل على المجلس الدستوري الذي أدلى برأيه الإيجابي⁽⁴⁾.

- (1) أنظر مبررات المجلس الدستوري في رأيه المتعلق بالموضوع رقم 01 المؤرخ في 03 أبريل 2002 لاسيما الاعتبارات 3 و 4 و 5.
- (2) المادة 74 من دستور 1996 قبل التعديل لا تتيح للرئيس الذي قضى عهدتين أن يترشح لعهد ثالثة اقتداء بالدستور الأمريكي والذي تبناه أيضا الدستور الفرنسي في تعديله الأخير. أنظر سعيد بوالشعير ، ج 3 ، المرجع السابق ، ص 265.
- (3) رئيس الحكومة هو عبد العزيز بلخادم الذي تولى رئاسة الحكومة من ماي 2006 إلى جوان 2008.
- (4) رأي رقم 01-08 مؤرخ في 07 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، حيث تم إخطاره ببيان صادر عن رئيس الجمهورية والغريب في الأمر أن المجلس شرع في مداواته في نفس اليوم أي يوم 03 نوفمبر 2008، مع أن نظامه الداخلي يقضي بعد تسجيل الإخطار يتولى رئيس المجلس تعيين مقرر يعد تقريره ويوزعه على الأعضاء الذين يتولون دراسته ثم يستدعي المجلس للاجتماع والمناقشة والمداولة.

:

نظرا لما يكتسيه موضوع الاستفتاء الشعبي من أهمية بالغة من الناحية التشريعية نتطرق لتطوره عبر مختلف الدساتير الغربية وكذا الدساتير العربية ومن ثم في الجزائر.

الاستفتاء الشعبي عبر الدساتير المقارنة

يقصد بالاستفتاء الشعبي اصطلاحاً الرجوع إلى الشعب لأخذ رأيه بالموافقة أو الرفض في أي موضوع عام كان يكون موضوعاً قانونياً أو دستورياً أو سياسياً بصفته صاحب السيادة⁽¹⁾. من التعريف أعلاه يتضح أن موضوع الاستفتاء الشعبي يتسع ليشمل كل موضوع عام دون اعتبار لطبيعة الموضوع فقد يكون مشروع قانون سواء أكان قانوناً عادياً أم دستورياً وقد يكون مجرد قرار سياسي صادر من سلطة من سلطات الدولة فهو يشمل كل عمل من أعمال السلطة التنفيذية والتشريعية، كما أن الاستفتاء هو الطريقة التي تتجلى فيها ممارسة الشعب لسيادته بنفسه لكونه في حقيقة الأمر أهم مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة .

ومن المهم الإشارة إلى أنه ليس المقصود بالشعب هنا الشعب بمعناه الاجتماعي وإنما الشعب بمعناه السياسي الذي يشمل جميع المواطنين الذين يتمتعون بالحقوق السياسية ممن تدرج أسماؤهم في جداول الانتخابات النيابية وتتوافر فيهم شروط الناخب التنظيمية التي تتسجم مع مبدأ الاقتراع العام⁽²⁾، الذي تأخذ به معظم دساتير العالم الحديث بدلاً من الاقتراع المقيد، لذلك فإن الاستفتاء العام هو السائد في معظم الدول التي تطبق نظام الاستفتاء الشعبي لكونه يدل على الأداة الديمقراطية شبه المباشرة التي تدعى بموجبها هيئة الناخبين إلى التعبير عن رأيها وإرادتها اتجاه تدبير اتخذته السلطة عن طريق تصويت شعبي على الموضوع المستفتى عليه.

(1) ياسين محمد عبد الكريم الخراساني ، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة صنعاء ، اليمن ، 2002 ، ص 22.

(2) محمود محمد حافظ ، الوجيز في القانون الدستوري ، ط3 ، دار النهضة العربية . القاهرة ، 1999 ، ص 192 .
وفي هذا الإطار فإن الاقتراع العام هو نظام قانوني بموجبه يشترك أفراد الشعب كافة في الانتخابات دون وضع أي قيد أو شرط ولكن دون أن يخل ذلك ببعض الشروط التنظيمية ذات الطابع القانوني كشرط الجنسية والسن والأهلية العقلية والأدبية . في تفصيل ذلك راجع : محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، ط1 ، دار الفكر العربي . القاهرة ، مصر ، 1988 ، ص 350 .

فالاستفتاء الشعبي بوصفه نظاماً قانونياً ومظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة لا يمكن أن يقصد به إلا الاستفتاء القانوني أي الذي يقصد به عرض مشروع قانون على الشعب سواء أكان مشروع قانون دستوري أم تشريعي⁽¹⁾.

يعرف الاستفتاء بأنه عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض - كما تمت الإشارة إليه سابقاً- وهذا التعريف يحتوي في الحقيقة على عناصر عدة أهمها :

1. أن يكون الاستفتاء الشعبي بهدف عرض موضوع عام على الشعب .

2. صدور رأي الشعب بالموافقة أو الرفض .

أما من ناحية نشأة الاستفتاء فنجد أنه قد ظهر في عصور سابقة للعصر الحديث كما دل على ذلك القرآن الكريم في مواضع عدة ثبت ذلك⁽²⁾، كما كان الخليفة أو حاكم المسلمين يشاور أهل الحل والعقد في كل أمر غير معالج بالكتاب والسنة.

أما موطن نشأة الاستفتاء الشعبي في العصر الحديث فيمكن إرجاعه إلى سويسرا لأن كلمة (Referendum) اللاتينية الأصل قد عرفت في الحياة الدبلوماسية في سويسرا، حيث نمت أول بذرة للاستفتاء الشعبي متجسدة بصورة الاستفتاء التشريعي وتعد هي أول من عرف الاستفتاء التشريعي في دستورها الصادر في (29) مايو عام 1874 وفقاً لما جاء في المادة 89 منه⁽³⁾.

أما في فرنسا فلقد نمت بذرة الاستفتاء الدستوري، حيث أنها عرفت هذا الاستفتاء بصورة الاستفتاء التأسيسي في دستور 1793 ودستور 1795⁽⁴⁾.

(1) جابر جاد نصار ، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية ، دار النهضة العربية . القاهرة ، 1993 ، ص ص 18، 19.

(2) كما هو الشأن في سورة يوسف وسورة النمل وسورة الشورى وأيضاً في الكثير من الأحاديث النبوية منها حديث "لا خاب من استخار ولا ندم من استشار".

(3) حيث نصت على ما يأتي: لا تصدر قوانين الدولة الاتحادية وكذلك مراسيمها وقراراتها إلا بموافقة المجلسين. وتعرض قوانين الدولة على الشعب ليقرها أو ليرفضها فيما إذا طلب ذلك ثلاثون ألف من أفراد الشعب العاملين، أو طلبية ثمانية مقاطعات... (4) كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون مكان نشر، 1990، ص290.

وبذلك تكون فرنسا قد سبقت سويسرا بأخذها بالاستفتاء الدستوري، كما أن دستور السنة الثامنة الصادر عام 1799 صدر هو الآخر عن طريق الاستفتاء الشعبي ولكنه تضمن في الوقت نفسه الاستفتاء على شخص الرئيس لكونه طرح مقترنا باسم نابليون وهذا التاريخ بالتحديد يعتبر أول تاريخ دخل فيه نظام الاقتراع بالثقة الـ (Plebiscite) أو الاستفتاء الشخصي، في النظام الدستوري الفرنسي ثم انتشر بعد ذلك متجسدا بعدة استفتاءات منها استفتاء عام (1802) ليصبح نابليون قنصلا مدى الحياة، واستفتاء عام (1804) ليصبح نابليون إمبراطورا، واستفتاء عام (1851) ليفوز لويس نابليون أو نابليون الثالث بعمل دستور لفرنسا ثم ليكون إمبراطورا في استفتاء عام (1852).

ثم انتشر نظام الاستفتاء الشعبي في بداية القرن العشرين في العديد من الدول الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية لسببين اثنين هما :

1. سيادة التيار الديمقراطي عند انتهاء الحرب نتيجة لانتصار الدول التي تنادي بمبدأ الديمقراطية فضلا عن تضاعف الوعي السياسي لانتشار التعليم .
2. الرغبة في إصلاح عيوب النظام النيابي ومساوئه ووضع حد لاستبداد البرلمانات، إذ أن انتشار التيار الديمقراطي ورغبة الشعب في المشاركة في القرارات المهمة قد هز أركان النظام النيابي وفسح المجال لمشاركة الإرادة الشعبية في أهم القرارات وأخطرها دون الاكتفاء بممارسة المجلس النيابي، ومن تلك الدول ألمانيا في دستور(فايمار) الصادر عام 1919، والنمسا في دستورها الصادر عام 1920، واليونان في دستورها الصادر عام 1920، وتشيكوسلوفاكيا في دستورها الصادر عام 1922، وإسبانيا في دستورها الصادر عام 1931.

أما الأقطار العربية فلقد أخذت أغلبها بنظام الاستفتاء الشعبي بعد الحصول على استقلالها ومنها مصر حيث أخذت الدساتير المصرية كافة بالاستفتاء بدءاً من دستور 1956، وموريتانيا في دستورها الصادر 1960، وسوريا بدءاً من دستورها المؤقت الصادر 1971، والسودان في دستورها الصادر 1973⁽¹⁾.

(1) فاروق الكيلاني، شرعية الاستفتاء الشعبي، بدون مكان نشر، 1991، ص74، وجاء بنفس المعنى كمال الغالي، المرجع السابق، ص290.

: حالات تم فيها اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي في الجزائر

وباعتبار أن حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي أو ما يصطلح عليه باستشارة الشعب في موضوع محدد، وبعد هذا الإجراء صورة من صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة، وقد مارسه الشعب الجزائري في عدة مناسبات هامة منها تقرير المصير والتعبير عن مطلبه في الاستقلال وفي عدة مناسبات هامة عديدة، فإذا كانت الاستشارة اختيارية في الأصل فإنها تصبح إلزامية أو ملزمة بعد الاستفتاء.

ولئن كان المؤسس الدستوري لم يبين الإجراء في حالة الرفض وإمكانية طرحها مرة أخرى من أجل الاستفتاء فإن حرية تقدير الملاءمة تعود للرئيس.

وقد حدث ذلك في سنتي 1999 و 2005 بهدف استرجاع السلم والمصالحة الوطنية، فبعد صدور الأمر المتضمن تدابير الرحمة⁽¹⁾ أصدر رئيس الجمهورية القانون المتعلق باستعادة الوئام المدني⁽²⁾ وإعادة طرحه على الاستفتاء الذي صادق عليه الشعب يوم 16 سبتمبر 1999 تحت تسمية المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني، والتي تعد طريقة جديدة في اللجوء إلى الاستفتاء، إذ القاعدة أن الإجراء وفق المادة 10/77 يكون في شكل استشارة حول قضية ذات أهمية وطنية ولم يفصل فيها بعد.

لكن الملاحظ الاستشارة هنا كانت حول قانون تمت الموافقة عليه من طرف المؤسسات الدستورية المنتخبة، فما هو مصير هذا النص لو تم رفضه من قبل الشعب وما موقف هذه المؤسسات في هذه الحالة؟

وعليه تطرح تساؤلات عديدة بشأن المؤسسات وحتى بشأن الرئيس في حالة حصول رفض

الشعب؟

(1) الأمر رقم 95-12 المؤرخ في 25 فيفري 1995 صدر في عهد الرئيس ليامين زروال

(2) قانون رقم 99-03 المؤرخ في 13 جويلية 1999

كما لجأ رئيس الجمهورية مرة ثانية إلى الشعب لاستشارته بشأن مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية تلاه تطبيقا لذلك صدور الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁽¹⁾.

فالاستفتاء⁽²⁾ إجراء مقرر دستوريا لرئيس الجمهورية بموجبه يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية قد تكون مشروعا أو برنامجا سياسيا أو قانونا أو أي موضوع يعتبره ذا أهمية وطنية، فهو الذي يقدر الموضوع والوقت ومدى ملاءمة طرحه للاستشارة، ما يؤهله إلى التدخل في المجال التشريعي للمخصص للبرلمان.

تجدر الإشارة إلى أن بعض النظم وهي قلة التي أخذت بمبدأ رجوع رئيس الدولة مباشرة للأمة، والذي بموجبه يمكن للرئيس استفتاء الشعب، وفي الأخير هو الذي يقدر الموضوع والوقت ومدى ملاءمة طرحه للاستشارة، ما يؤهله التدخل في المجال التشريعي المخصص للبرلمان.

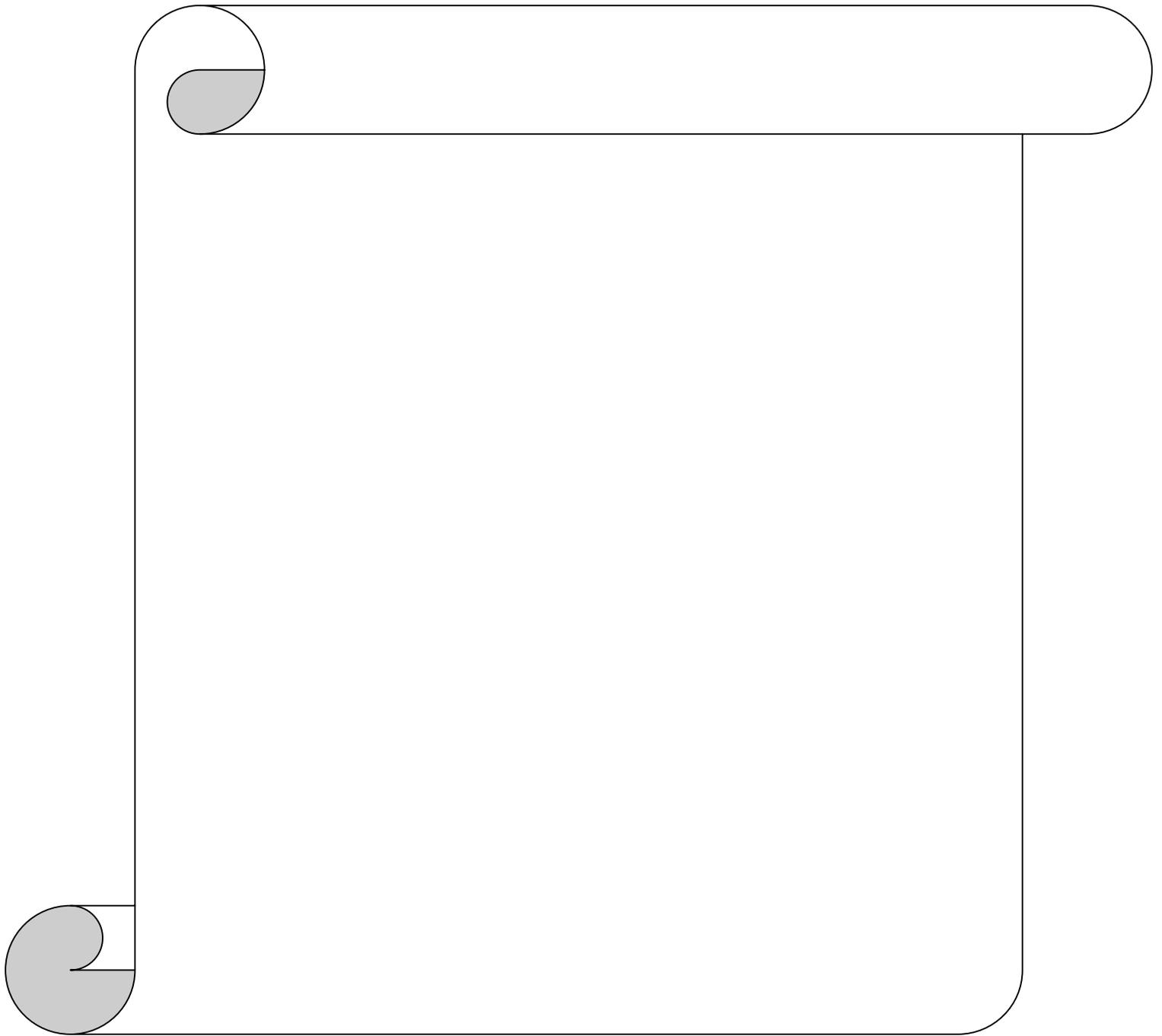
(1) الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فبراير 2006 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية ، الجريدة الرسمية رقم 11 الصادرة بتاريخ 28 فبراير 2006.

(2) ويقصد بالاستفتاء التشريعي محاولة التعرف على رأي الشعب عند وضع بعض القوانين بشكل مباشر دون اعتماد رأي البرلمان وهذا النوع من الاستفتاء يسمح للشعب في المقام الأول أن ينيط برئيس الجمهورية تفويضا في مواد تعود بطبيعتها للبرلمان فالشعب يمكن له أن يوسع صلاحية التنظيم الذي يعود الاختصاص فيه إلى رئيس الجمهورية وينقل له السلطة التشريعية المخصصة للبرلمان عن طريق الاستفتاء.

إن ما يساعد على تطبيق هذه الطريقة في تعديل التشريع هو ما يتمتع به رئيس الجمهورية من مكانة خاصة لدى المواطنين وثقتهم بشخصية الرئيس لتنظيم شؤون الدولة، فضلا عن التفسير الإيجابي لشرعية الحكم و امتلاكه مختلف الوسائل لإقناع الشعب عن طريق وسائل الإعلام المختلفة بما يتماشى وسياسته الموضوعية مسبقا.

ويعتبر هذا النوع من التشريع الاستثنائي، أحد أهم المظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، وأصبحت تطبقه العديد من الدول مثل سويسرا وفرنسا، وبعض الولايات الأمريكية في مسألتها الداخلية.

أنظر : بلحاج نسيم ، المرجع السابق ، ص 76.



من خلال دراستنا لموضوع الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة التي تم تحديدها سلفاً، والتي تم إجراء مقارنة بينها ومحاولة الإلمام بجزئيات الموضوع وتحديد مختلف النفاثس التي يعاني منها ممارسة هذا الاختصاص في النظام الدستوري الجزائري والظروف المحيطة به تم التوصل إلى مجموعة من النتائج ترتب تبعاً لما جاء في الدراسة كما يلي :

أولاً : فيما يتعلق بالاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في حد ذاته

أول ما تجدر الإشارة إليه هي احتفاظ رئيس الجمهورية بمركزه بل يعتبر أكثر قوة من حيث المركز وأوسع من حيث الصلاحيات خاصة بعد تعديل 2008 الذي سبق الإشارة إليه، وفي ظل النظام السياسي الحالي تظهر مكانة رئيس الجمهورية التي تطورت وتباينت عبر الدساتير الجزائرية المتعاقبة والتعديلات التي شملتها، فإضافة إلى الصلاحيات الدستورية تظهر مكانة الرئيس عند الشعب واستعمالها بل واستغلالها في العمل التشريعي أحيانا استناداً طبعاً إلى الدستور الذي أقر ذلك.

فمن خلال مبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء ضمن مقتضيات تجسيد دولة القانون واعتباراً من المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الحالي القائم، الفصل الذي يظهر خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعطفاً على موضوع الدراسة نجد أن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصات تدخل ضمن المجال التشريعي للبرلمان، كل هذا أقره الدستور وصلاحيات منحت لرئيس الجمهورية على أساس المنصب واستناداً إلى المعيار العضوي والوظيفي في آن واحد، لكن نجد ممارسة ذلك في إطار الدستور أي في زمن معين وبإجراءات وشروط محددة مسبقاً، وبالخلاصة أن ممارسة هذا الاختصاص لا يجعل من رئيس الجمهورية في كل الأحوال مشرعاً، بل يبقى صاحب الاختصاص الأصيل والوحيد في ممارسة التشريع هي السلطة التشريعية دون غيرها وبالضمانات التي منحها لها الدستور.

لكن تبقى مكانة السلطة التنفيذية واضحة من خلال الخبرة والممارسة، والعلم بكل المعطيات والحقائق التي تتعلق بتسيير الدولة ومؤسساتها مما يحتم وجود علاقة تعاون بين السلطتين.

ثانيا : من حيث طبيعة ممارسة الاختصاص التشريعي

يظهر من خلال الامتيازات التي منحها الدستور والنصوص القانونية المكملة التي تظهر مشاركة وليس تدخل رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع سواء في مراحل إعداد التشريع أو اختصاصات تدخل ضمن المجال التشريعي كما تم تفصيله وشرحه في الفصل الثاني من الدراسة التي بينت الاختصاصات التقليدية - إن صح التعبير - مثل الإصدار، طلب إجراء مداولة ثانية، اللجوء إلى الشعب،... أو ما جاء جديدا في دستور 1996 المعدل ويتعلق الأمر التشريع بأوامر في الظروف العادية أو أثناء الحالة الاستثنائية "ظروف غير عادية" التي تتطلب إجراءات سريعة لمواجهة هذه الظروف بعيدا عن الإجراءات التشريعية العادية التي تستغرق إجراءات طويلة وتأخذ وقتا لا يمكن أثناءه مواجهة هذه الظروف (حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، هذا بالنسبة للظروف العادية، وكذلك في الظروف غير العادية أو ما يعبر عنها بالحالة الاستثنائية).

ثالثا : من خلال الضمانات التي منحها الدستور للبرلمان في مواجهة السلطة التشريعية وأيضا
من خلال تحديد الشروط والإجراءات المتعلقة بممارسة الاختصاص التشريعي، كما تظهر أيضا من خلال تأثير ذلك على السلطة التشريعية في حد ذاتها

رابعا : من حيث الآليات المحددة لهذا الاختصاص

فمن خلال الدراسة المقارنة التي اعتمدت عليها الدراسة سواء بين الدساتير الجزائرية أو مع أنظمة دستورية مقارنة نجدها أحيانا تحتاج إلى الدقة والتحديد أو إعادة الصياغة من جديد مما يعين الاختصاص بدقة ويكون قيذا وضمانة في نفس الوقت للسلطة التشريعية.

مثل حالة عدم إصدار القانون في الأجل المحدد دستوريا حيث كان واضحا في دستور 1963 وعلى العكس من ذلك في الدستور الحالي.

كما أن ممارسة هذا الاختصاص لا تحتاج إلى تفويض كما بينه الدستور الفرنسي لسنة 1958، بل بمجرد توفر الظروف أو الحالات التي أشرنا إليها سلفا ينعقد الاختصاص مباشرة لرئيس الجمهورية مما يجعله يشرع بأوامر في كل المجالات والمسائل التي يشرع فيها البرلمان.

إضافة إلى مجال المصادقة على المعاهدات باعتباره سلطة تقتصر على رئيس الجمهورية فكان من الأجدر الاستفادة من دستور 1976 حيث لم يتم النص على المعاهدات المعدلة للقوانين ذات الطابع التشريعي، الذي أغفل ذكرها المؤسس الدستوري في التعداد الوارد في المادة 131 .

خامسا : من حيث طبيعة الأوامر التشريعية

حيث تعتبر اختصاص فرديا وحصريا لرئيس الجمهورية دون غيره ولا يمكن تفويضها كما أشار إلى ذلك الدستور، عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها، فإن المادة (124) لم تبين الأثر المترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان، كما أن المؤسس الدستوري أغفل حالة سكوت البرلمان دون الإفصاح بالموافقة أو عدم الموافقة على ما يعرض عليه من أوامر.

بالإضافة إلى أن المادة (124) من الدستور لم تحدد الفترة التي يتعين أن يبدي البرلمان خلالها رأيه في الأوامر المعروضة عليه، رغم أن نص المادة حددت الفترة الزمنية التي يجب على رئيس الجمهورية أن يعرض خلالها ما أصدره من أوامر على البرلمان.

كما أن المؤسس الدستوري لم يحدد آثار هذا الإلغاء، هل يمتد إلى المستقبل فقط أم يكون بأثر رجعي في حالة عدم الموافقة على الأوامر المعروضة عليه للموافقة.

أما في حالة موافقة البرلمان على الأوامر نسجل صعوبة رفض الموافقة من طرف المجلس الشعبي الوطني من الناحية العملية بسبب التعددية الحزبية.

لأن البرلمان يتكون من أحزاب سياسية مختلفة، ضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية يملك وسيلة حل المجلس الشعبي الوطني طبقا لنص المادة (129) فهاته الوسيلة يمارسها بدون أي قيد أو أي إجراء.

مما يشكل إضعافا للبرلمان في أداء مهامه، وما يؤكد ذلك الكم الهائل من الأوامر مقارنة بالقوانين خاصة في مجالات حيوية وهامة مثل أمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية...إلخ.

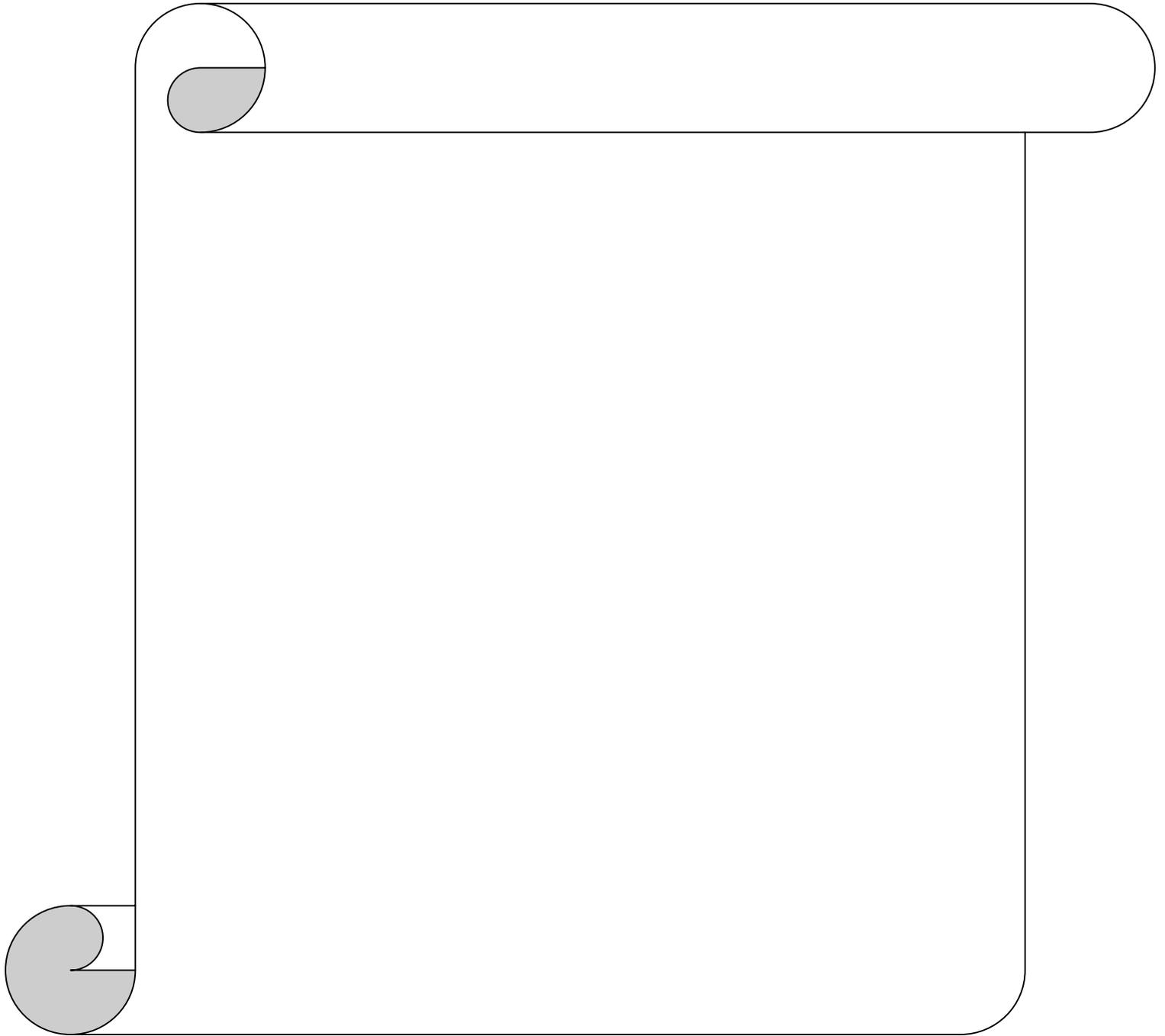
فتجدر الإشارة في هذا المقام ضرورة تحديد هذا الاختصاص من حيث تضييق المدة الزمنية ومن حيث صياغة المواد القانونية دون ترك أي مجال للشك أو التأويل، كل هذا حفاظا على الحقوق والحريات التي أقر لها الدستور حماية خاصة وهي التي تعكس بدورها اتجاه النظام السياسي.

سادسا : من حيث الرقابة

سواء الرقابة المقررة للبرلمان أو المنعقدة للمجلس الدستوري، ففي معظمها لا تؤدي الغرض بل أكثر من ذلك أحيانا تكون شكلية وأحيانا لا ترتقي إلى الرقابة المقررة في الأنظمة المقارنة التي تجعل من الهيئتين المذكورتين سابقا من أجل تأدية دورهما كل أكمل وجه، باعتبار أن الرقابة هي

الضمانة الدستورية الكبيرة في ممارسة هذا الاختصاص، وبالتالي الأجر بالموؤسس الدستوري إعطاء كل هيئة حقا من حيث الصلاحيات وتحديد ذلك بدقة دون ترك الأمور مبهمة أو تحتمل عدة تأويلات مما يؤدي إلى تغييب الصلاحيات أو تداخلها أحيانا أو عدم فعاليته من الأساس، كما يجب الإشارة إلى توسيع صلاحية الإخطار إلى الحكومة بل إلى عدد من النواب لتكون هناك فعالية أكبر للرقابة.

وفي الأخير نجد أن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري وفقا لما حدده الدستور والقوانين المكملة أنها اختصاص استثنائي ينعقد في ظروف معينة أو أنه اختصاص انفرادي ينعقد لرئيس الجمهورية دون غيره، الذي يظهر مشاركة رئيس الجمهورية للبرلمان في اختصاصه التشريعي دون أن يجعل منه مشرعا أو صاحب الاختصاص الأصلي والمطلق.



المبادرة بالتشريع⁽¹⁾

أ / المجلس الوطني التأسيسي

| المراسيم | مشروع قانون | اقتراح قانون | الفترة التأسيسيتان |
|----------|-------------|--------------|------------------------------|
| 53 | 02 | 00 | من 1962-09-25 إلى 1962-12-31 |
| 514 | 27 | 00 | من 1963-01-01 إلى 1964-09-20 |

ملاحظة : السلطة التنفيذية شرّعت في هذه الفترة بواسطة مراسيم على أوسع نطاق وبالطبع هذا الوضع أثار غضب النواب، ومن ثم هاجم جمع منهم الحكومة بحجة أنها عرقلت عمل المجلس.

ب / المجلس الوطني

| مشروع قانون | اقتراح قانون | الفترة التشريعية |
|-------------|--------------|------------------------------|
| 30 | 03 | من 1964-01-02 إلى 1965-05-19 |

ملاحظة : الفترة التشريعية كانت قصيرة لكن حسب الجدول السلطة التشريعية تفوقت من حيث المبادرة بالتشريع.

ج / المجلس الشعبي الوطني "قبل دستور 1996"

| مشروع قانون | اقتراح قانون | الفترة التشريعية |
|-------------|--------------|------------------|
| 39 | 03 | الأولى |
| 62 | 03 | الثانية |
| 86 | 11 | الثالثة |

د / البرلمان (الغرفتين)

| مشروع قانون | اقتراح قانون | الفترة التشريعية |
|-------------|--------------|----------------------------|
| 47 | 06 | الرابعة بدأت في 1997/06/15 |

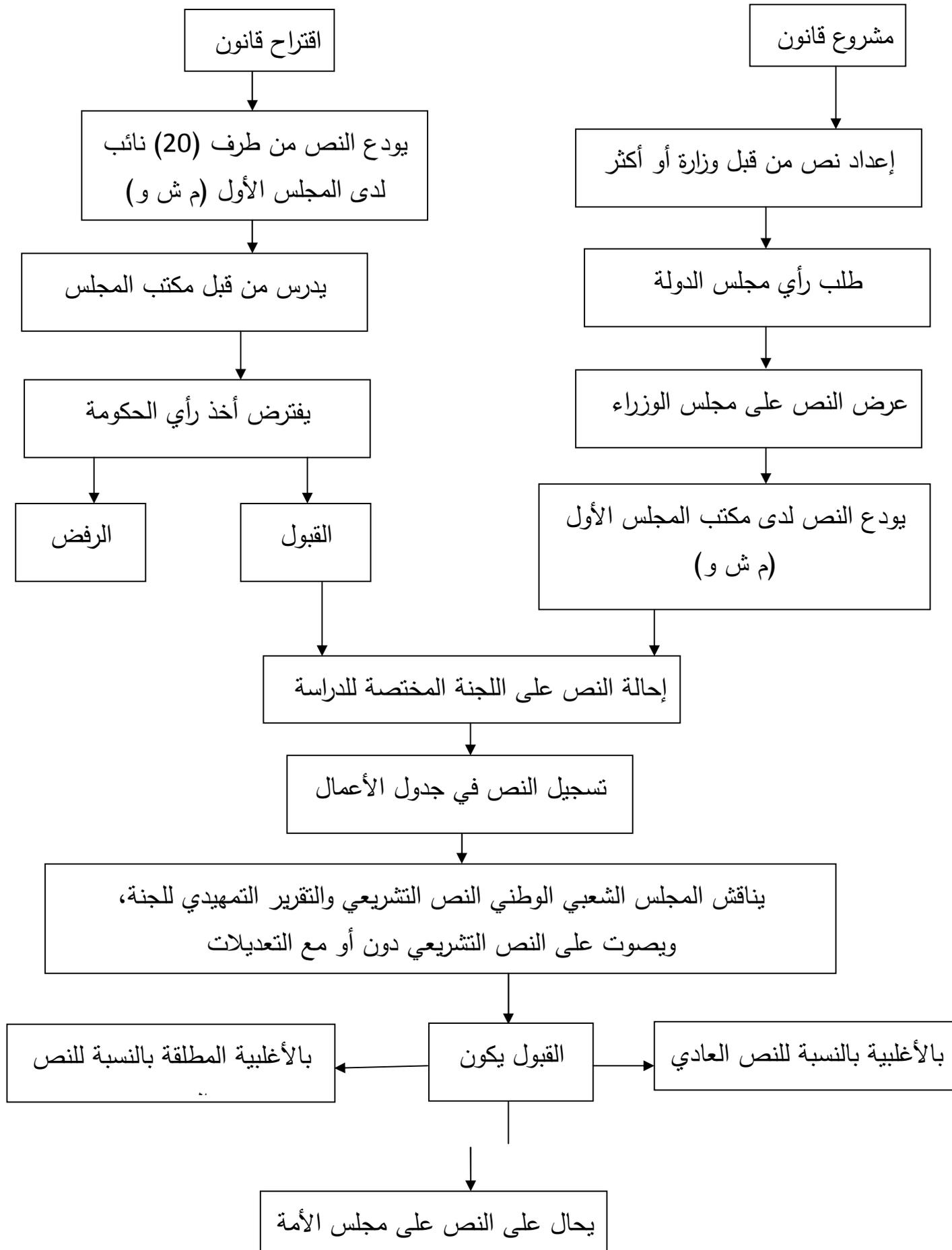
(1) عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق ، ص 216-217

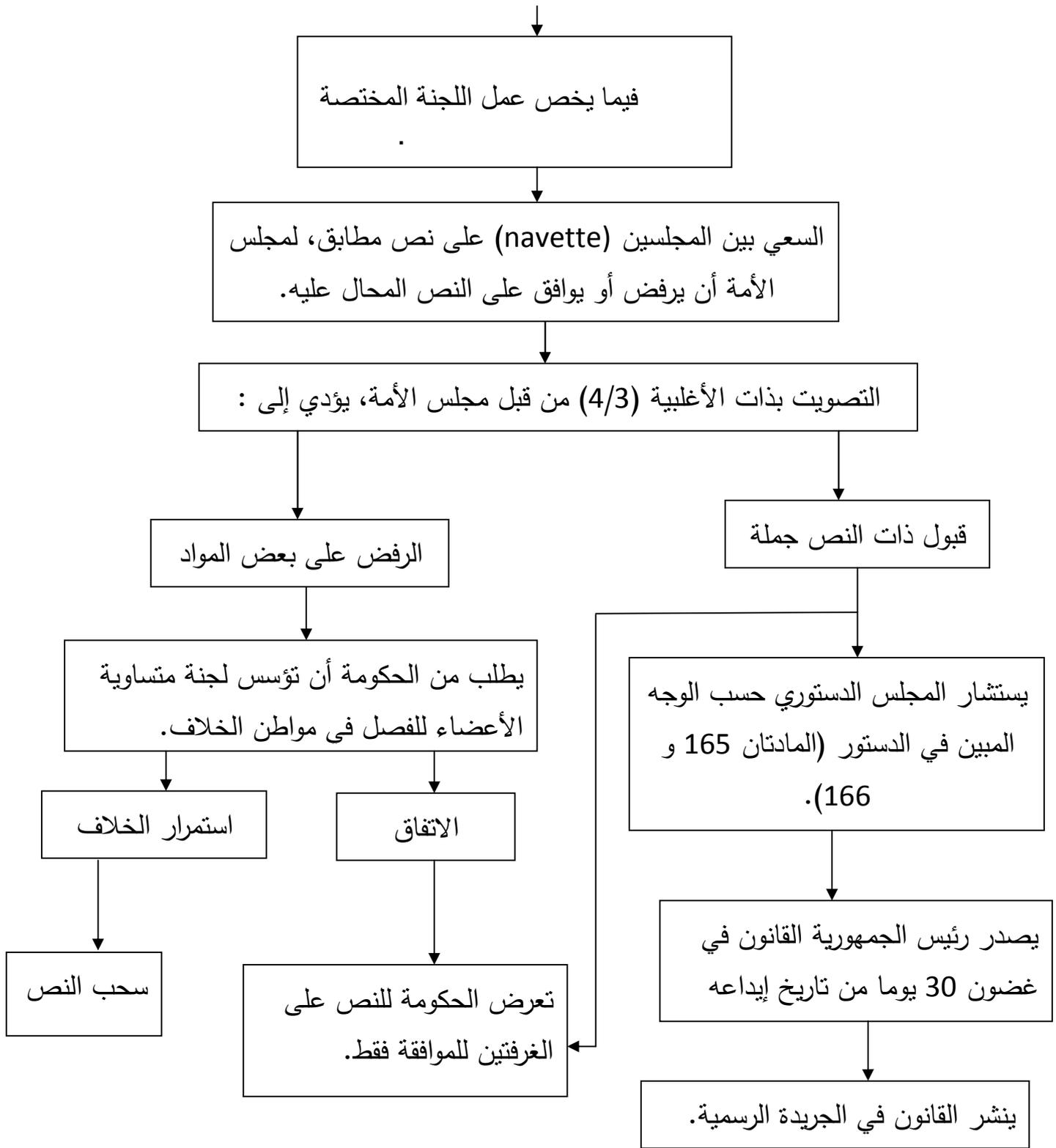
الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 13 ماي 1963 ص 271.

التشريعية (عادية) (1)

المواد 119 إلى 123 من الدستور

المواد 165 و 166



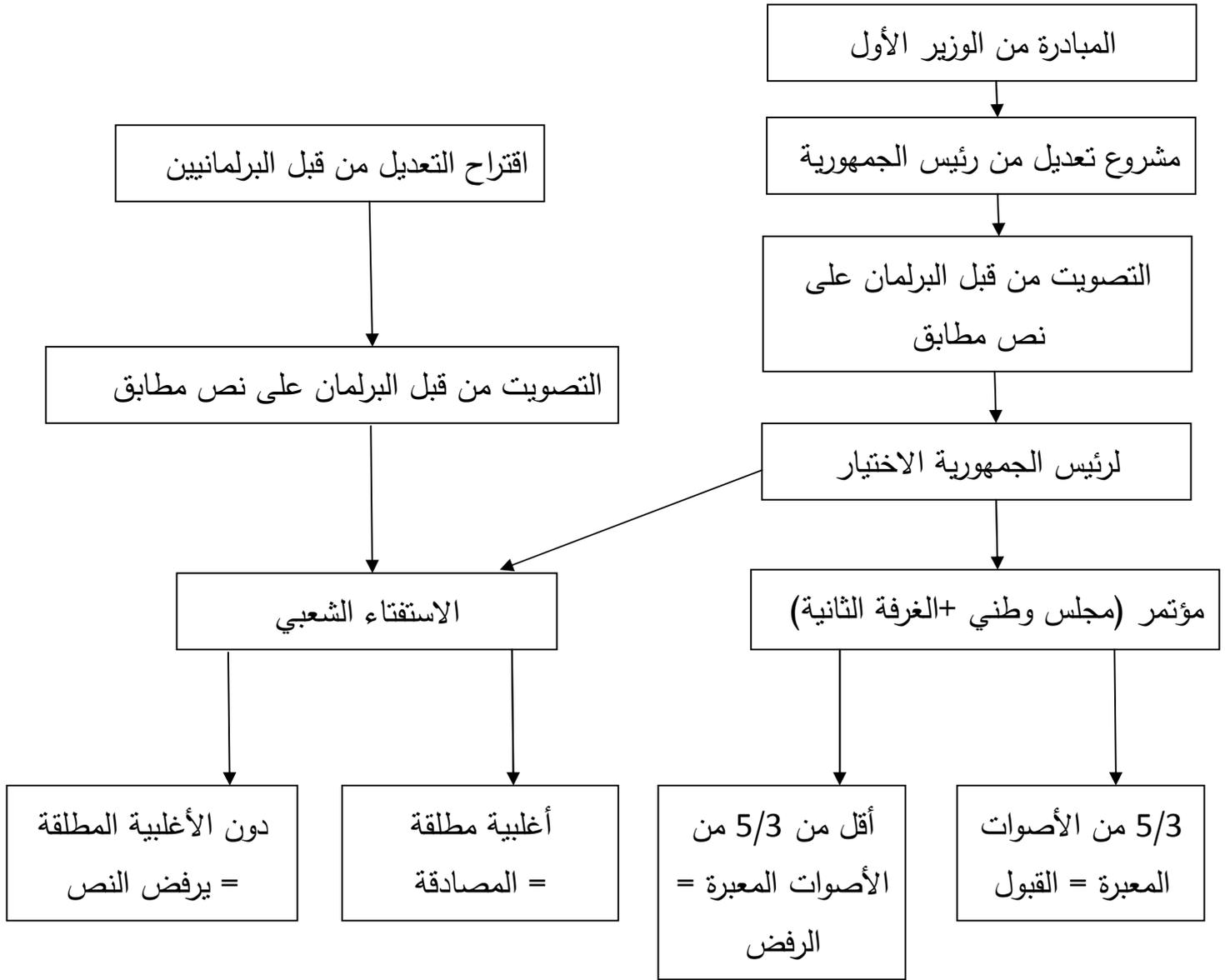


(1) عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 201.

محمد حاجي ، المرجع السابق ، ص 83.

(1)

المبادرة بالتعديل الدستوري

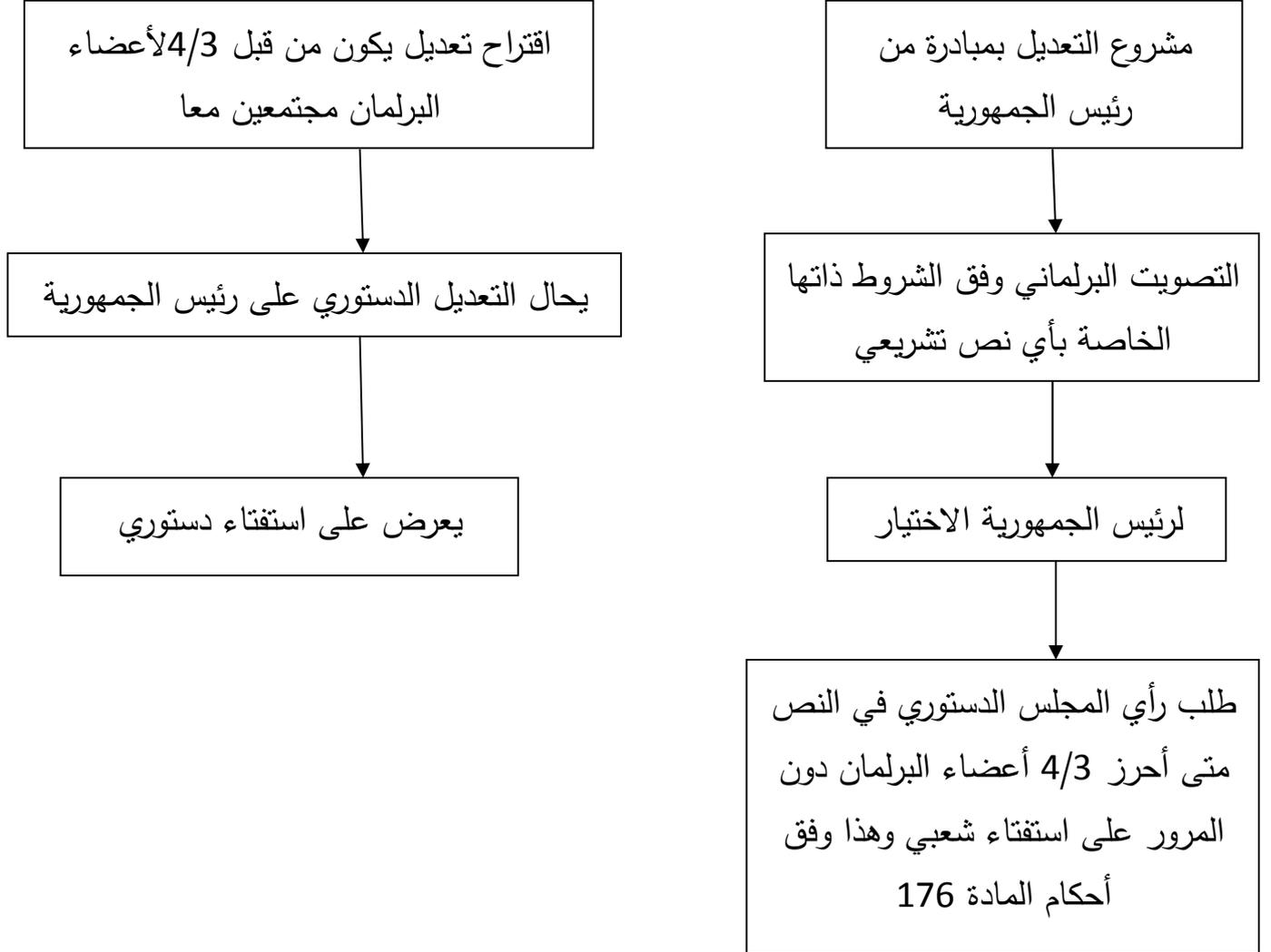


(1) عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 428.

محمد حاجي ، المرجع السابق ، ص 85.

المبادرة بالتعديل الدستوري

(1) 1996



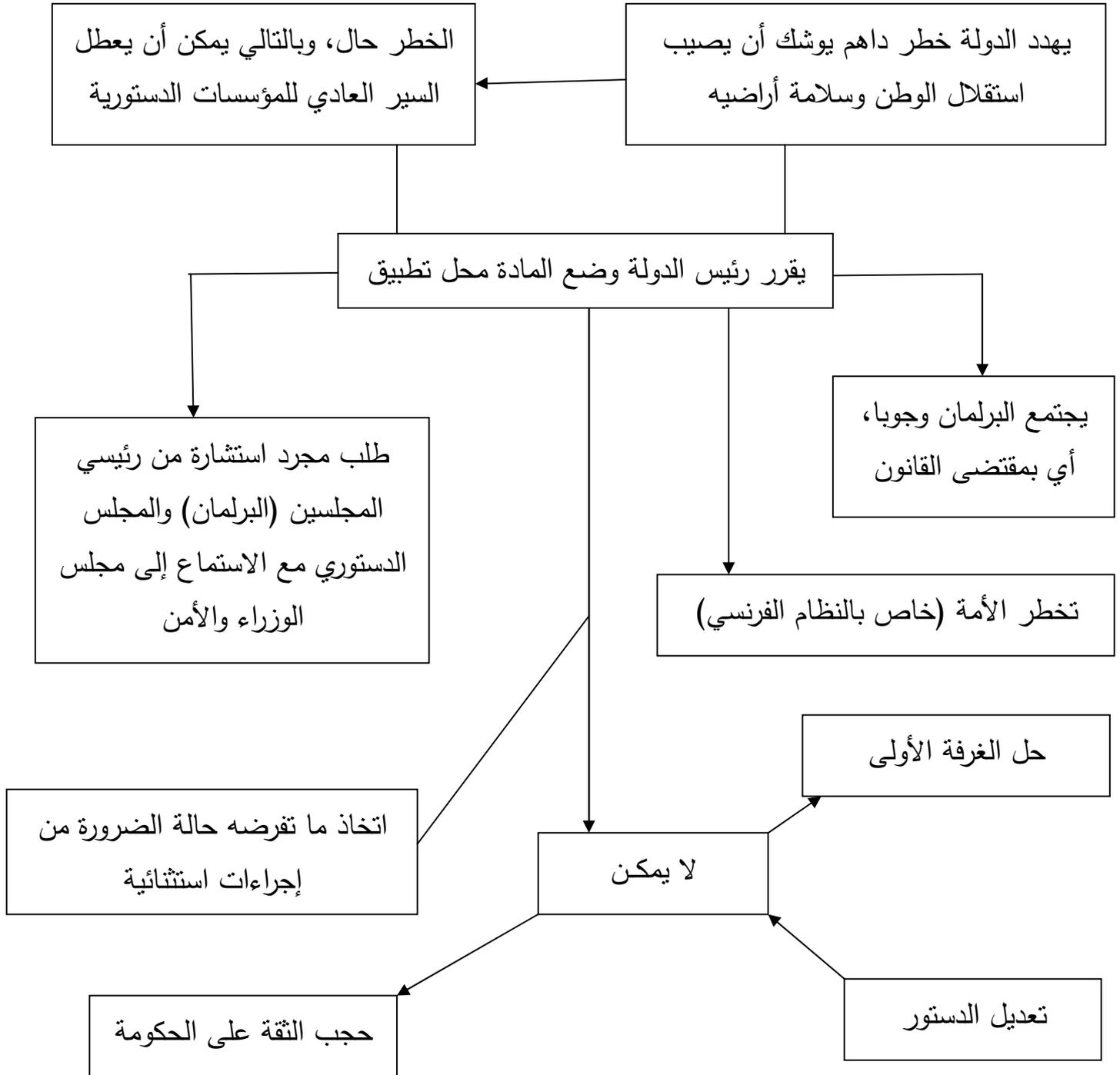
(1) عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 429.

محمد حاجي ، المرجع السابق ، ص 87.

المقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفرنسي
من حيث اللجوء إلى الحالة الاستثنائية⁽¹⁾

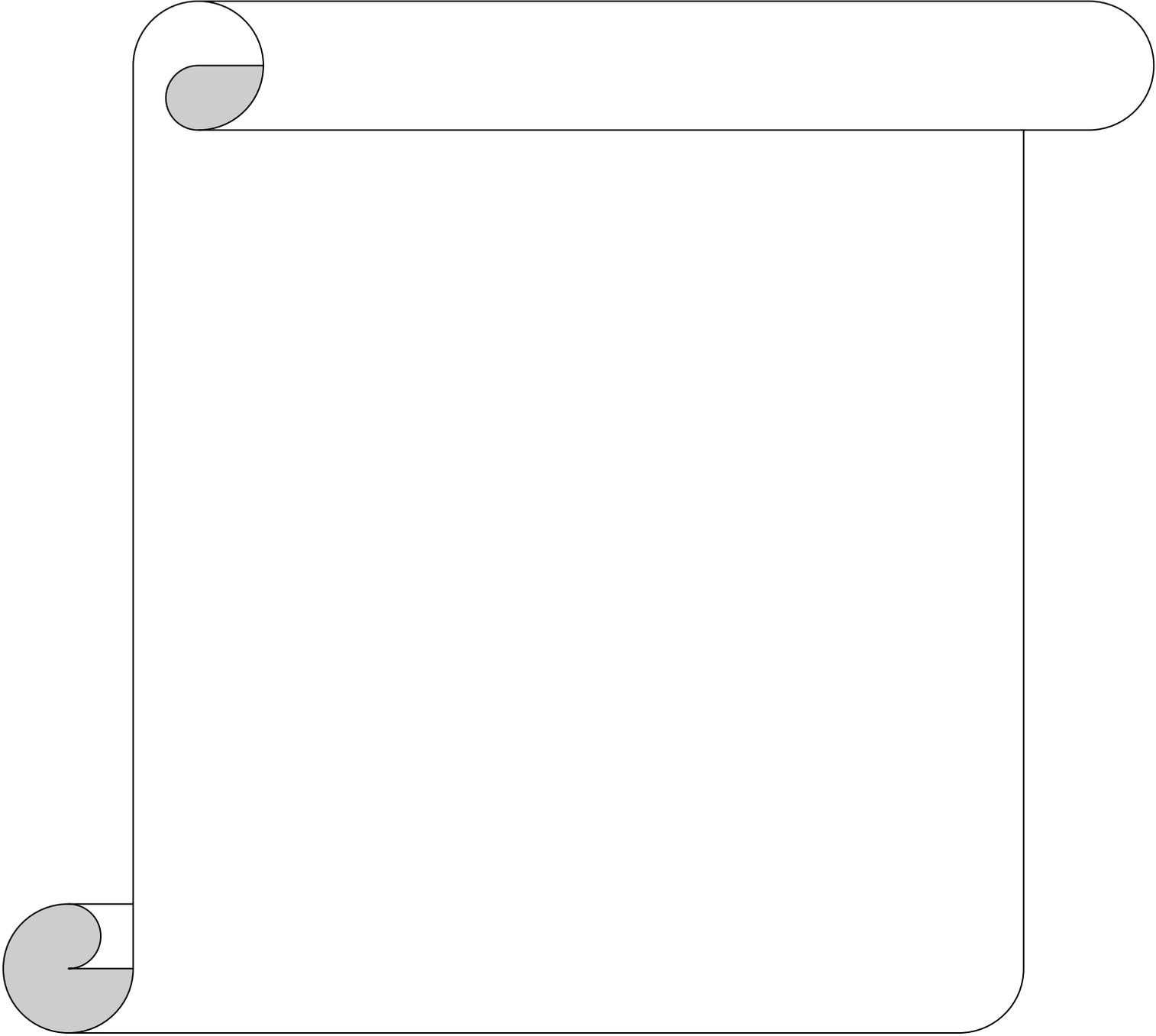
1996 تقابلها المادة 16

93



(1) عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص 465.

محمد حاجي ، المرجع السابق ، ص 89.



أولا : الكتب

01 البنا محمود عاطف ، الوسيط في النظم السياسية ، ط1، دار الفكر العربي . القاهرة ،
مصر ، 1988.

- 02 الكيلاني فاروق ، شرعية الاستفتاء الشعبي ، بدون مكان نشر ، 1991
- 03 الغالي كمال ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، بدون مكان نشر ، 1990 .
- 04 عبد الله عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية ، دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والأوروبي ، الدار الجامعية ، مصر ، بدون تاريخ.
- 04 السويدي محمد ، علم الاجتماع السياسي ميدانه وقضاياها ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1996 .
- 05 أوصديق فوزي ، الوفي في شرح القانون الدستوري السلطات الثلاث ، ج3 ، ط1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بدون سنة نشر.
- 06 بدر أحمد سلامة ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2003 .
- 07 بوالشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في الجزائر في ضوء دستور 1966 - السلطة التنفيذية ، ج 3 ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- 08 بوالشعير سعيد ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج 2 ، ط 7 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .
- 09 بوقفة عبد الله ، الدستور الجزائري ، نشأته - أحكامه - محدداته ، ط 1 ، دار ربحانة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2002 .
- 10 بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، ط 1 ، دار هومه ، الجزائر ، 2002 .
- 11 بوضياف عمار ، المدخل للعلوم القانونية- النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في الجزائر- ، دار ربحانة، الجزائر، بدون سنة طبع.
- 12 بوغزالة محمد ناصر ، خرق المعاهدات الثنائية القانون الداخلي، ، ط 1 ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، الجزائر 1999 .
- 13 جاد نصار جابر ، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية ، دار النهضة العربية . القاهرة ، 1993 .
- 14 حافظ محمود محمد ، الوجيز في القانون الدستوري ، ط 3 ، دار النهضة العربية . القاهرة ، 1999 .
- 15 طربوش قائد محمد ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، تحليل

- قانوني مقارن ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1996.
- 16 لباد ناصر ، الوجيز في القانون الإداري ، ط4 ، دار المجدد ، الجزائر ، 2010.
- 17 محمدي زاوي فريدة ، دروس في المدخل للعلوم القانونية ، نظرية القانون ، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، وحدة الرغاية ، الجزائر ، 1999.
- 18 محمد سعيد جعفرور ، مدخل إلى العلوم القانونية ، الوجيز في نظرية القانون ، ط3 ، دار هومة ، الجزائر ، 1999.
- 19 محمود همام محمد و منصور محمد حسنين ، مبادئ القانون ، المدخل إلى القانون والالتزامات ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ، بدون تاريخ نشر .
- 20 الدين ، القضائية عليها ، ط1 ، بالإسكندرية ، مصر ، 2003 .
- 21 سرحان عبد العزيز ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ببيروت ، لبنان ، 1973.
- 22 عوابدي عمار ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري ، دار هومه ، الجزائر ، 1999 .
- 23 فضيل نادية ، دروس في المدخل للعلوم القانونية ، النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1999.
- 24 فهمي عمر حلمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة ، ط1 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، 1980.
- 25 شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، ج3 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1999.
- 26 تناغو سمير عبد السيد ، النظرية العامة للقانون ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ، 1999 .

- 01 الدستور الجزائري 08 سبتمبر 1963
- 02 الدستور الجزائري 10 ديسمبر 1976
- 03 الدستور الجزائري 23 فبراير 1989
- 04 الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996
- 05 الدستور الفرنسي لسنة 1958
- 06 الدستور المصري لسنة 1971
- 07 الدستوري السويسري

ثالثا : القوانين

- 01 القانون العضوي 98-01 الصادر بتاريخ 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 1998)
- 02 القانون العضوي 99-02 الصادر بتاريخ 08 مارس 1999 يتعلق بتنظيم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان (الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1999)
- 03 قانون رقم 99-03 المؤرخ في 13 جويلية 1999 المتعلق باستعادة الوثام المدني
- 04 الأمر رقم 95-12 المؤرخ في 25 فيفري 1995 صدر في عهد الرئيس ليامين زروال المتضمن تدابير الرحمة
- 05 الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فبراير 2006 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية ، الجريدة الرسمية رقم 11 الصادرة بتاريخ 28 فبراير 2006.

رابعا: المقالات

- 01 بوسطة شهرزاد و مدور جميلة ، مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وتطبيقاته في التشريع الجزائري ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 4 ، السنة 2008 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر .

02 علوش فريد و قرقور نبيل ، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 4 ، السنة 2008 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر .

خامسا: الرسائل الجامعية

01 الخراساني ياسين محمد عبد الكريم ، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة صنعاء ، اليمن ، 2002 .

02 بلحاج نسيم ، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام فرع دولة ومؤسسات عمومية ، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، كلية الحقوق ، الجزائر ، 2006-2007.

03 بركات أحمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان ، الجزائر ، 2007-2008 .

04 بورايو محمد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة يوسف بن خدة كلية الحقوق ، الجزائر ، جوان 2012.

05 بن سرية سعاد ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب قانون رقم (08-19) دراسة مقارنة ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، تخصص إدارة ومالية ، جامعة محمد بوقرة بومرداس ، الجزائر ، 2009-2010 .

06 جمام عز الدين ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة مولود معمري بتيزي وزو ، الجزائر ، 2006-2007.

07 حاجي محمد ، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري ، جامعة زيان عاشور بالجلفة ، الجزائر ، 2002-2003.

08

سالمي عبد السلام ، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة الدستورية المقارنة ، رسالة للحصول على شهادة دكتوراه في القانون العام ، جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان ، الجزائر ، 2010/2009.

09

ردادة نور الدين ، التشريع عن طريق أوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، الجزائر ، 2006-2005 .

10

شرفي صالح ، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في الجزائر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع المؤسسات الدستورية والإدارية ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2006-2005 .

فهرس

أ

01

حالات مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص التشريع بأوامر

02

: التشريع بأوامر في الظروف العادية

02

: دور السلطة التنفيذية في

02

: مبررات التشريع بأوامر في المجال المالي

05

:

07

: اختصاص رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر بموجب

: 124

08

: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع

124

08

أولا / من الناحية الشكلية :

08

ثانيا / من الناحية الزمنية :

09

ثالثا / من الناحية الموضوعية :

10

: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية الصادرة

124

10

أولا / طبيعة الأوامر التشريعية قبل عرضها على البرلمان للموافقة عليها

11

ثانيا / طبيعة الأوامر التشريعية بعد عرضها على البرلمان للموافقة عليها

12

: حالات استعمال التشريع بأوامر والقيود الواردة

على ممارستها

12

أولا : الضمانات الدستورية

13

أ : الضمانات المحددة بموجب المادة 124 من الدستور

14

ب : الضمانات بموجب مواد أخرى من الدستور

15

ثانيا : الآثار المترتبة على السلطة التشريعية من التشريع بأوامر

- 19 : سلطة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
- 19 : شروط قيام الحالة الاستثنائية وإجراءاتها
- 19 : شروط قيام الحالة الاستثنائية
- 20 أولا : الخطر الدايم
- 22 ثانيا : حدود الخطر
- 23 : الإجراءات الواجب اتخاذها لإعلان الحالة الاستثنائية
- 23 أولا : استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري
- 24 ثانيا : الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء
- 25 : التشريع الاستثنائية
- 25 : القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
- 25 أولا : ضرورة مواجهة الخطر
- 26 ثانيا : التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية يقتصر على رئيس الجمهورية
- 27 : خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية
- 27 أولا : ضرورة انعقاد البرلمان
- 28 ثانيا : الطبيعة الخاصة للأوامر التشريعية
- 31 : مجالات تشريعية من اختصاص رئيس الجمهورية
- 32 : صلاحيات يختص بها رئيس الجمهورية تساهم
- 32 : اختصاص رئيس الجمهورية من حيث المبادرة بالقوانين
- 33 : طبيعة المبادرة بالقوانين
- 34 : مجالات المبادرة بالقوانين
- 34 أولا : مجال المبادرة بالقوانين في المسائل العادية
- 35 ثانيا : مجال المبادرة بالقوانين في المسائل المالية

| | |
|----|--|
| 36 | : اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين |
| 36 | : الطبيعة القانونية لإصدار القوانين |
| 40 | : القيمة القانونية للإصدار |
| 45 | : التصديق على المعاهدات |
| 45 | : الاختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات الدولية |
| 48 | أولا : موافقة المجلس الشعبي الوطني |
| 49 | ثانيا : موافقة مجلس الأمة |
| 50 | : الآثار المترتبة على المصادقة على المعاهدات الدولية ومكانتها |
| 52 | : اختصاصات تندرج ضمن المجالات التشريعية لرئيس الجمهورية |
| 52 | : طلب إجراء مداولة ثانية |
| 52 | : مبررات لجوء رئيس الجمهورية إلى طلب إجراء مداولة ثانية وشروطها |
| 55 | : شروط استعمال صلاحية طلب إجراء مداولة ثانية |
| 56 | : اختصاص رئيس الجمهورية فيما يخص تعديل |
| 56 | : تحديد دور رئيس الجمهورية ضمن أشكال تعديل |
| 58 | : الإجراءات التي تم من خلالها تعديل دستور 1996 |
| 58 | أولا / التعديل الدستوري لسنة 2002 |
| 59 | ثانيا / التعديل الدستوري لسنة 2008 |
| 60 | : |
| 60 | : الاستفتاء الشعبي عبر الدساتير المقارنة |
| 63 | : حالات تم فيها اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي في |
| 65 | |
| 70 | |
| 76 | |
| 82 | فهرس الموضوعات |