

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد

كلية الحقوق



الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية
في النظام الدستوري الجزائري

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

تحت إشراف الأستاذ:

د. تشوار جيلالي

إعداد الطالب:

بركات أحمد

لجنة المناقشة:

أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	رئيسا.	أ. قلفاط شكري
أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مقرا.	أ. تشوار جيلالي
أستاذ التعليم العالي	جامعة تلمسان	مناقشا.	أ. بن حمو عبد الله
أستاذ محاضر	جامعة تلمسان	مناقشا.	أ. بدران مراد

السنة الجامعية: 2007-2008

الإهداء

إلى من أجلسني على مقعد الدراسة، فغرس في نفسي حب العلم، و أمدني بما
أسعفني على تحصيله. إلى والدي العزيز، قدرني الله على طاعته.
إلى التي كانت ولا زالت تتعب معي، إلى من غمرتني بدعائها وبخناؤها، كيف لا
والجنة تحت قدميها. إلى والدي العزيزة قدرني الله على طاعتها.
إلى جميع الإخوة و الأخوات.
إلى كل أصدقائي من طلبة دفعتي القانون العام والخاص، وخاصة منهم: عبد الحلیم،
حمزة، سفيان، أمين.
إلى كل هؤلاء أهدي ثمره هذا العمل المتواضع.

تشكرات

أول شخص أتوجه له بالشكر بعد الحمد والثناء لله سبحانه وتعالى على توفيقه لنا في إتمام هذا العمل المتواضع، هو أستاذي الفاضل الدكتور تشوار جيلالي. الذي رافقني طيلة إنجاز هذا العمل، بنصائحه وتوجيهاته القيمة، والتي ساعدتني كثيرا في إنجاز هذه الرسالة، والتي كذلك ستكون لنا إن شاء الله كأساس للقيام بما ينتظرنا في المستقبل من نشاط علمي.

كما أحب أن أشكر أساتذتي الأفاضل على قبولهم مناقشة هذا العمل.

الأستاذ الدكتور: قلفاط شكري رئيس لجنة المناقشة.

الأستاذ الدكتور: بن حمو عبد الله.

الأستاذ: بدران مراد.

و في الأخير أتوجه بالشكر لمن ساعدني من أصدقائي في إنجاز هذا العمل، وهم:

عبد العزيز، حميد، إسماعيل، عبد الله.

Liste des principales abréviations

1. L.G.D.J Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
2. op. cit. Ouvrage précité.
3. p. Page.
4. Cf. conformer.

مقدمة عامة

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

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

وتعود الغاية من تركيز الدول على تحديد اختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، لكونهما المبادرتان عادة بممارسة مظاهر السلطة والحكم في المجتمع¹.

و انطلق تحديد اختصاصات السلطتين في البداية، من إعطاء السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين. حيث أنه ابتداء من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية الصادر في سنة 1799 حولت للسلطة التنفيذية الاختصاص التنظيمي، وأصبح هذا الإسناد منذ ذلك الوقت مبدأ ثابتا ونهائيا².

¹ انظر، فاطمة الزهراء رضاني، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2004،

² انظر، بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998-1999، ص. 1.

كما أوكل للسلطة التشريعية القيام بمهمة وضع القوانين التي تحكم المجتمع. وتعتبر هذه المهمة من أهم المهام الدستورية في الدولة، لكونها من أبرز وسائل التعبير عن الإرادة الشعبية¹، مادام أن البرلمان وهو الجهاز الذي يقوم بوضع القوانين يضم ممثلي الشعب.

إلا أنه و مع مرور الزمن قد شهدت كلا السلطتين تغير وتطور. فقد تطورت وظيفة السلطة التنفيذية، فلم تعد تقتصر على مهمة تنفيذ القوانين، بل لها كذلك حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع، وذلك عن طريق إصدارها لما يعرف بالتنظيمات المستقلة. والتي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية، طبقا للمادتين 125 فقرة²، و 77 فقرة³ من دستور 1996⁴.

و انعكس هذا التطور على السلطة التشريعية بحيث قد تغيرت مهمتها، بحيث لم تعد تشرع في كل المجالات، وإنما أصبحت تشرع في مجالات محددة دستوريا.

كما تغيرت طبيعة العلاقة التي كانت تربط السلطتين، فبعد أن كان هناك انفصال مطلق بينهما، أصبح من الضروري إقامة علاقة اتصال بينهما، وهذا راجع لعدة مبررات وأسباب. فضمن عدم تجزئة السيادة الشعبية وعدم فقدان السير المنتظم والمترد للمؤسسات السياسية، أمر يقتضي إقامة علاقة بين السلطتين.

كما أن السبب التاريخي والمتمثل في عجز الجهاز التشريعي عن الوفاء بمهمته التشريعية وذلك لتطور وظيفة الدولة ولاشتداد حدة الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبطء هذا الجهاز في إيجاد الحلول الفعالة والسريعة للمشاكل القائمة، أمر أدى بالسماح للسلطة التنفيذية التدخل في المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية⁵. وذلك لقدرة هذه السلطة على إيجاد الحلول السريعة والفعالة لدفع الأزمات التي تمر بها الدولة.

¹ انظر، سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، الجزء الثاني، جامعة الجزائر، 1984، ص. 1.

² تنص الفقرة 01 من المادة 125 من الدستور على مايلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

³ تنص الفقرة 06 من المادة 77 من الدستور على مايلي: "يوقع المراسيم الرئاسية".

⁴ انظر الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1996، ص. 6.

⁵ انظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص. 2.

ومن هذا المنطلق، فإن القول بانفصال البرلمان بما له من اختصاص، يبقى غير وارد من الناحيتين النظرية والعملية. ومن تم فالكلام على استقلال وليس الفصل النسبي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، يصبح غير مؤسس على قرينة من الصحة¹.

إلا أنه قد اختلف تأثر الدول بالأخذ بهذه المبررات والأسباب، فهناك دول مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي تتبع النظام الرئاسي، من رأت أن مبرر عدم تجزئة السيادة الشعبية هو المبرر الوحيد لإقامة علاقة اتصال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وهو ما نتج عنه أن نطاق هذه العلاقة يقتصر على التعاون دون التداخل بين السلطتين. بحيث أن السلطة التنفيذية تشترك مع السلطة التشريعية في وضع القوانين، وذلك من خلال التوقيع وإصدار القوانين، دون أن يتعدى ذلك إلا أن تشرع الأولى في المجالات التي تشرع فيها الثانية².

وفي مقابل هذا الاتجاه، هناك دول مثل فرنسا ومصر رأت أن جميع المبررات والأسباب السابقة تدفع إلى إقامة علاقة اتصال بين السلطتين، وهو ما نتج عنه أن السلطة التنفيذية لا تشترك فقط مع السلطة التشريعية في وضع القوانين، بل لها في بعض الأحيان أن تشرع في المجالات التي يشرع فيها البرلمان.

فأي من الاتجاهين أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري؟

فبحكم تشابه النظام السياسي الجزائري مع النظام السياسي السائد في كل من فرنسا ومصر، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالاتجاه الثاني. حيث منح للسلطة التنفيذية عدد من الاختصاصات التشريعية، لعل من أهمها هي الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية، والتي نصت عليها مواد متفرقة من دستور 1996، وذلك في الفصل الثاني من الباب الثاني منه، الذي يحمل عنوان "السلطة التشريعية".

¹ انظر، عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2002، ص. 33.

² انظر، سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الطبعة السادسة، الجزائر، 2004،

وقد كان للأهمية التي يكتسيها موضوع اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، السبب الرئيسي لاختياره كموضوع لرسالتنا، رغم قلة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع.

فهذا الموضوع يعكس بصفة عامة مظاهر التعاون والتداخل الموجودة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مختلف المجالات، وبصفة خاصة علاقة التعاون والتداخل بينهما في إعداد القانون.

كما يعكس المرتبة المتميزة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، حيث نجد أعلى سلطة في الدولة. وهذا راجع لأن المؤسس الدستوري جعله المحسد لوحدة الأمة و صاحب الحق في مخاطبة الشعب بمختلف الطرق و الرجوع إليه مباشرة، مما يضفي على شخصيته باعتباره رئيس للجمهورية، سمو وهيبة خاصة تؤهله لقيادة الدولة بقوة من أجل تحقيق ما يتطلبه المجتمع¹.

فاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية تعتبر إحدى الصور التي تعكس و تؤكد هذه المرتبة المتميزة، وذلك لأنها تشكل نسبة كبيرة مما تتمتع به السلطة التنفيذية من اختصاصات تشريعية، وكذلك لانفراد رئيس الجمهورية بممارسة هذه الاختصاصات.

إلا أنه وبالرغم من هذه الأهمية التي يكتسيها هذا الموضوع في الجزائر، فهو ما زال يثير كذلك العديد من الإشكاليات القانونية. و أول إشكالية تتبادر للطح هي: ما هي الاختصاصات التشريعية التي منحها المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية؟ و هل القيود الدستورية الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصاته التشريعية، كافية لحماية اختصاص السلطة التشريعية العام في إعداد القانون؟ و من تم فهل احترام المؤسس الدستوري قواعد إقامة علاقة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد القانون، التي تتطلب التساوي بين السلطتين دون أن تهيمن سلطة على أخرى؟

¹ انظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص. 222.

فالإجابة عن هذه الإشكاليات تقتضي منا تحليل مواد دستور 1996، مع مقارنته بدساتير البلاد السابقة، خاصة دستور 1963¹ وذلك نظرا للاختلاف الجذري بين الدستورين، مع اللجوء في بعض الأحيان إلى إجراء مقارنة بين الجزائر وفرنسا ومصر من حيث التنظيم الدستوري لهذه الاختصاصات.

وسوف لن نكتفي في دراستنا لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية بإحصاء هذه الاختصاصات فقط، بل سوف نتعرض كذلك لممارسة هذه الاختصاصات في الواقع العملي، وذلك بغية التأكد من تطابق ممارسة هذه الاختصاصات مع ما هو منصوص عليه دستوريا.

ومادام أن اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية تنقسم إلى نوعين أصليين وهما اختصاص تشريعي استثنائي، يتمثل في صنع رئيس الجمهورية للقوانين في مكان السلطة التشريعية، وذلك باستعماله للوسائل الدستورية التي تتيح له ذلك.

واختصاصات تشريعية أصيلة، التي لا يمارسها مكان السلطة التشريعية، وإنما يمارسها باعتباره السلطة المخولة دستوريا للقيام بذلك. ارتأينا تقسيم هذا الموضوع إلى فصلين، حيث سنتعرض في الفصل الأول إلى وسائل مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون، أما الفصل الثاني فسنخصصه للاختصاصات التشريعية الأصيلة لرئيس الجمهورية.

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

● **الفصل الثاني:** الاختصاصات التشريعية الأصيلة لرئيس الجمهورية.

¹ انظر الجريدة الرسمية رقم 64 لسنة 1963، ص. 888 .

الفصل الأول

وسائل مباشرة رئيس الجمهورية
لاختصاص السلطة التشريعية في مجال
صنع القانون

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 بالاتجاه العالمي، القاضي بتحويل رئيس الدولة سلطة صنع القانون، في حالة غياب السلطة التشريعية.

والوسيلة التي أوجدها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لصنع القانون هي سلطة التشريع بأوامر، والتي يمارسها في ظرفين زمنيين مختلفين وهما: في الظروف العادية، وفي الحالة الاستثنائية.

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

المبحث الأول

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية

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

ومادام أن سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الظروف العادية، تتيح لرئيس الجمهورية سلطة صنع القانون في مكان السلطة التشريعية، فإن هذه الأخيرة تكون في حالة خاصة أثناء ممارسة هذه السلطة و هذا ما يتضح من خلال موقعها من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية

لقد نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة، بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر، يشرع فيهما رئيس الجمهورية بموجب أوامر وهما: سلطة التشريع بأوامر في المجال المالي، وسلطة التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور.

الفرع الأول

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي

لقد كانت السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي ، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها¹. وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستوري 1976² و 1989³ وأكدته في دستور 1996، حيث نصت المادة 120 منه في فقرتها 07 على أنه: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة". وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 122 المحددة للمجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث نصت الفقرة 12 منها على ما يلي: " التصويت على ميزانية الدولة".

إلا أن التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 120 منه، ولم يكن مقررا في أحكام الدساتير الفارطة، هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق

¹ انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 223.

² انظر الجريدة الرسمية رقم 94 لسنة 1976، ص. 1295.

³ انظر الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 1989، ص. 234.

عليه البرلمان في الآجال القانونية¹.

وبناء على ذلك، سنتعرض أولاً لسبب التشريع بأوامر في المجال المالي، وثانياً لخصائص الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي.

أولاً: سبب التشريع بأوامر في المجال المالي.

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوماً. وهذا ما تضمنته الفقرة 08 من المادة 120 من الدستور حيث نصت على ما يلي: " وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

فالمقصود بعبارة "في الأجل المحدد سابقاً" الواردة في المادة السابقة، هي مهلة 75 يوماً التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والتي تضمنتها الفقرة 07 من المادة 120.

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

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزاءاً أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقاً². وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية في الدولة.

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 189.

² انظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص. 174.

فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد، ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة¹. كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك².

وقد نصت المادة 44 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999³، و المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على المدة التي تصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المخصصة لمصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه هي 47 يوما، تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس.

فبعد أن تعد الحكومة مشروع قانون المالية، تقوم بإيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك في كل دورة خريفية للبرلمان، ثم تقوم اللجنة المكلفة بالمالية في المجلس بالاستماع إلى العرض الذي يقدمه كل وزير عن الإعتمادات المالية المخصصة للقطاع الذي يشرف عليه، ثم تعد هذه اللجنة تقرير عن مشروع الميزانية وتقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء المجلس لكي يطلعوا عليه. ثم بعد ذلك يقوم وزير المالية وفي جلسة علنية بالمجلس بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

و بعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة فمرحلة التصويت على القانون. فكل هذه الإجراءات يجب أن لا تتجاوز مدة 47 يوما، فإن استغرقت الإجراءات أكثر من هذه المهلة، اعتبر أن المجلس الشعبي الوطني لم يصوت على مشروع قانون المالية.

أما بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي 20 يوما تحسب ابتداء من نهاية مهلة 47 يوما المخصصة للغرفة الأولى لكي تصوت على مشروع القانون، وإن كانت المادة 44 من القانون العضوي سالف الذكر لم تأت بحل في حالة إذا لم ينتهي المجلس الشعبي الوطني من

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 190.

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

³ انظر الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999، ص. 12.

مناقشة المشروع المالي في المهلة المقررة. فهل يجوز لمجلس الأمة أن يناقشه بمجرد انقضاء المدة المحددة قانوناً¹؟ أما الإجراءات التي يمر بها مشروع قانون المالية في مجلس الأمة، فهي نفسها المتبعة في المجلس الشعبي الوطني.

وإذا ثار خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تكون لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف، والمهلة المحددة للبت في الخلاف والفصل فيه هي 8 أيام، تحسب ابتداء من نهاية مهلة 20 يوماً المحددة لمجلس الأمة للتصويت على مشروع قانون المالية.

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

1- فقد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.

2- وقد تتحقق عدم المصادقة، في حالة ما إذا مضت مهلة 8 أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر.

ثانياً: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي.

تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من الخصائص، تميزها عن غيرها من

الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، وهذه الخصائص هي كالتالي:

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

و موضوعاً وأداة.

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 191.

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

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

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

2- لا تمارس هذه السلطة بمقتضى تفويض تشريعي صادر عن البرلمان، إنما يمارسها رئيس الجمهورية تطبيقاً لنص دستوري صريح وهو نص المادة 120 منه، ومن ثم ليس لأية سلطة منع رئيس الجمهورية من ممارسة سلطته هذه إذا تحقق سبب اتخاذها.

3- لا تعرض الأوامر المتضمنة المشاريع الحكومية المتعلقة بقوانين المالية على الموافقة البرلمانية. فالبرلمان يفقد اختصاصه التشريعي في الموضوع، بمرور 75 يوماً التي يمنحها لها الدستور للمصادقة على قانون المالية¹.

إضافة إلى ذلك فهذه الأوامر تكون لها قوة قانون المالية. وهذا ما قضت به المادة 44 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر، حيث نصت الفقرة 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".

¹ انظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص. 173.

4 - كما يرى بعض شراح القانون¹، أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية كاملاً دون أي نقصان أو زيادة، فلا يستطيع إدخال تعديلات عليه، ولا يأخذ بما أدخله المجلس الشعبي الوطني من تعديلات، إن بقي النص مراوح مكانه لدى الغرفة الثانية.

5- إن سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يمكن أن يمارسها من يتولى مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية. وهذه الخاصية تستشف من خلال قراءة المادة 90 من الدستور التي تعتبر إحدى المواد المنظمة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث تنص الفقرة 03 من هذه المادة على أنه: " لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوماً والستين (60) يوماً المنصوص عليها في المادتين 88 و89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و8 من المادة 77، والمواد 79 و124 و129 و136 و137 و174 و176 و177 من الدستور".

فالملاحظ أن المادة 120 فقرة 8 لم ترد ضمن الاختصاصات التي لا يستطيع من يتولى مهام رئاسة الدولة القيام بها، ومن تم فله اتخاذ أوامر في المجال المالي. وهذا يرجع للأهمية السابقة ذكرها لقانون المالية كونه يشكل شريان حياة الدولة.

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

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 189.

² انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 190.

وبعد هذا التفصيل حول كيفية تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، ننتقل الآن لمعرفة كيفية تشريعه بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور.

الفرع الثاني

سلطة رئيس الجمهورية

في التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور

تعود سلطة سن القوانين وإعدادها في النظام الدستوري الجزائري، للسلطة التشريعية حيث نصت المادة 98 من الدستور على ما يلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وبتفحص العديد من مواد الدستور الحالي خاصة المادتين 122 و 123 منه، يظهر لنا بجلاء المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية، وان كان شراح القانون في الجزائر قد اختلفوا حول هذا التحديد، هل هو وارد على سبيل الحصر؟ أم على سبيل المثال؟

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

ومن هنا سنحاول في هذا الفرع، أولا إبراز القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور، وثانيا إبراز الطبيعة القانونية لهذه الأوامر التشريعية.

أولا: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر طبقا للمادة 124 من الدستور.

تعتبر الأوامر التشريعية الوسيلة القانونية الوحيدة، التي يمكن بواسطتها رئيس الجمهورية أن يساهم مباشرة في صنع القانون، ومن تم التشريع في المجالات التي تختص بها أصلا السلطة التشريعية، حيث تنص المادة 124 من الدستور على ما يلي: " 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 التي لا يوافق عليها البرلمان."

إلا أنه وحتى لا تصبح هذه الوسيلة سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية، أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود، التي تستشف من خلال قراءة المادة 124 سالفه الذكر، حيث نجد أن هذه السلطة مقيدة من الناحية الزمنية، الموضوعية والشكلية.

1- من الناحية الزمنية:

نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر، وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان¹.

فحالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتحقق إذا تم حله ، والحل نوعان: حل وجوبي وتلقائي. فالحل الوجوبي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة للمرة الثانية، تطبيقا للمادة 82 الفقرة 01 من الدستور التي تنص على أنه : " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

أما الحل الاختياري، يكون عندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني تطبيقا للمادة 129 الفقرة 01 من الدستور، التي تنص على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة"².

¹ ويجب التنويه أن الجزائر قد شهدت قبل دستور 1996 صدور بعض الأوامر والمراسيم التشريعية وهي:

- الأوامر الصادرة عن مجلس الثورة المنبثق عن أمر 10 جويلية 1965 أين كان رئيس الجمهورية يشرع بأوامر ويتخذ في الجانب التنفيذي مراسيم.
- المراسيم التشريعية الصادرة عن المجلس الأعلى للدولة ابتداء من 1992 وكذا عن رئيس الدولة بعد 1994.
- الأوامر الصادرة عن المجلس الانتقالي المنبثق عن تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية بناء على أرضية الوفاق الوطني.

فهذه الأوامر والمراسيم التشريعية لم تكن تسمى قوانين لأنها لم تصدر عن سلطة تشريعية منتخبة. ولمزيد من التفصيل الرجوع إلى مقالة الأستاذ: مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 2000، العدد 2، ص. 13.

² انظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص. 165.

ومن ثم فلا يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة سلطته في التشريع بأوامر، أثناء تواجد الغرفة الأولى.

أما بمجرد حلها ينتقل هذا الاختصاص البرلماني إلى الرئيس أو بالأحرى للهيئة التنفيذية، ومن ثم تستحوذ هذه الأخيرة ممثلة في الرئيس على المجال التشريعي برمته¹.

هذا عن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أما عن دورتي البرلمان، فحسب نص المادة 118 من الدستور نجد أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة، دورة ربيعية و أخرى خريفية، ومدة كل دورة 4 أشهر على الأقل. وهذا ما أكدته المادة 04 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر، وقد حددت المادة 05 منه في فقرتها الرابعة أن تدوم كل دورة عادية 05 أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.

فرئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع بأوامر بين هاتين الدورتين العاديتين للبرلمان، مما يعني أن المجال الزمني المتاح فيه للرئيس للتشريع بأوامر هي مدة أقصاها 4 أشهر سنويا، يمكن أن تقلص بمدة الدورة غير العادية إن وجدت².

وهنا تثار إشكالية قانونية، وهي هل تأجيل انعقاد البرلمان يعتبر حالة من حالات بين دورتي البرلمان، وذلك كما فعل المجلس الشعبي الوطني عندما قرر تجميد جلساته في ديسمبر من سنة 1998، لما اعترض مجلس الأمة على نظر القانون الأساسي للنائب الذي سبق للمجلس الشعبي الوطني أن وافق عليه؟ فقد ذهب الفقه في مصر إلى عدم اعتبار تأجيل انعقاد البرلمان كحالة من حالات بين أدوار الانعقاد، وذلك لأن التأجيل يقطع دورة البرلمان دون أن ينهيها، ومن ثم لا يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في هذه الحالة³.

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 256.

² انظر، عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1999، العدد 02، ص. 15.

³ انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص. 15.

وفي غياب موقف الفقه في الجزائر من هذه المسألة، يبقى رأي الفقه المصري هو الأصلح للتطبيق وذلك لأنه يتماشى مع ما تنص عليه المادة 124 سالفه الذكر، التي تنص على أن التشريع بأوامر يتم فقط بين دورتي البرلمان، أي وجوب انتهاء مدة دورة البرلمان وليس تأجيلها.

كما أن موقف الفقه المصري يحمي اختصاص السلطة التشريعية في إعداد القانون، فلو سمح للرئيس التشريع بأوامر بعد تأجيل انعقاد البرلمان، فهذا سيؤدي إلى توسيع النطاق الزمني لممارسة هذه السلطة، وهو ما يؤدي إلى تجريد السلطة التشريعية من اختصاصها في صنع القانون.

2- من الناحية الموضوعية:

حيث نجد أن سلطة التشريع بأوامر تنصب فقط على المواضيع التي تشرع فيها السلطة التشريعية. فلا يمكن أن تتضمن هذه الأوامر مالا يمكن أن يتناوله التشريع ذاته¹. فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في نطاق اختصاصه التنظيمي، الذي يمارسه بمقتضى الفقرة 01 من المادة 125 من الدستور².

ويعتبر هذا القيد حماية لمبدأ تدرج القواعد القانونية، الذي يقتضي أن لا تخالف التنظيمات القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

كما يشترط بعض الفقهاء في مصر ضرورة احترام لوائح التفويض والضرورة أحكام الدستور. وهذا الشرط يمكن أن يطبق على الأوامر التشريعية في الجزائر، ومن ثم لا بد على هذه الأوامر أن لا تخالف الدستور، فما دام لها قوة القانون، فتستطيع تعديل أو إلغاء القانون القائم أو التدخل في مجاله. فإن هذا القانون نفسه أقل قوة من الدستور، ويجب أن يخضع لأحكامه وهذا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين³.

¹ انظر، سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984، ص. 469.

² تنص المادة 125 من الدستور في الفقرة 01 منها على ما يلي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

³ انظر، ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص. 670.

3- من الناحية الشكلية:

لقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، حيث نصت الفقرة 05 من المادة 124 على ما يلي: " تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء."

وتعود الحكمة من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين طبقاً للمادة 119 فقرة 01 التي تنص على ما يلي: " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين". إضافة إلى كون رئيس الحكومة يضطلع بمهمة تنفيذ القوانين، طبقاً لما تنص عليه الفقرة 02 من المادة 125 من الدستور¹.

ومن ثم فالتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء يساعد في إعدادها وكذلك يساعد في تنفيذها.

ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقاً للمادة 124 من الدستور.

لا يستطيع أحد أن ينكر تمتع الأوامر التشريعية بقوة القوانين، وذلك لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم، أو تأتي بقانون جديد، إلا أن الإشكال ثار حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر. والسبب في ذلك يرجع إلى صدورها عن رئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية، إضافة إلى أن مضمونها يمس مجال من المجالات التي تشترع فيها السلطة التشريعية. ومن ثم فالمقصود بالطبيعة القانونية للأوامر التشريعية هي تحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين؟

وعليه فتحديد طبيعة الأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة في النظام القانوني للدولة، لأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، وكذلك إلى معرفة نظام الرقابة الذي تخضع له. فإذا تم اعتبارها قرارات إدارية (تنظيمات)، فستخضع لرقابة المجلس الدستوري ولرقابة القضاء الإداري. أما إذا تم اعتبارها قوانين فإنها تخضع فقط لرقابة المجلس الدستوري².

¹ تنص المادة 125 من الدستور في الفقرة 02 منها على ما يلي: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

² انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص. 22.

ولمعرفة الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية، لابد من التمييز بين مرحلتين وهما: قبل عرض هذه الأوامر على موافقة البرلمان، و بعد عرضها عليه للموافقة.

فقبل عرض الأوامر التشريعية على موافقة البرلمان، تبقى هذه الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية، وعليه فتخضع لرقابة المجلس الدستوري إذا تم إخطاره حسب نص المادة 165 من الدستور، على أساس اعتبارها تنظيمات. وتخضع كذلك لرقابة القضاء الإداري، على أساس اعتبارها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية (رئيس الجمهورية)، والجهة القضائية المختصة بذلك هي مجلس الدولة، طبقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 التي تنص على ما يلي: " يفصل مجلس الدولة ابتداءً ونهائياً في:

- 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.
- 2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة."

أما إذا تم عرضها على البرلمان ووافق عليها، فيرى غالبية الفقه¹ أن هذه الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية، أي تعتبر تشريعات من لحظة موافقة البرلمان عليها. فبعد موافقة البرلمان تعتبر جزءاً من النظام القانوني المطبق أي تصبح كالقانون سواء بسواء.

إلا أن بعض الفقه² اعتبر أن الأوامر التشريعية تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها، وذلك لصدورها عن سلطة إدارية مركزية.

إلا أنه هناك في نظر بعض شراح القانون³ أن هذا التفريق يشمل فقط الأوامر المتخذة بين دورتي البرلمان ولا يشمل الأوامر المتخذة أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني، لأن هذه الأخيرة تكتسب الطبيعة

¹ انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص. 25؛ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 467؛ عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هوم، الجزائر، (بدون سنة طبع)، ص. 148؛ إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، (بدون بلد الطبع)، (بدون سنة الطبع)، ص. 656.

² انظر، محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص. 417.

³ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 258.

القانونية منذ لحظة صدورها عن رئيس الجمهورية، لأن حسب رأيهم أن هذه الأوامر لا تعرض على موافقة البرلمان.

إلا أن الفقرة 02 من المادة 124 من الدستور تبرز عكس ذلك حيث تنص: " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها". فالملاحظ أن صياغة هذه الفقرة، جاءت عامة بحيث يجب على رئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر التي اتخذها بين دورتي البرلمان، أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني على موافقة البرلمان على حد سواء .

أما إذا لم يوافق عليها البرلمان، فهذه الأوامر يزول ما كان لها من قوة القانون، وذلك من تاريخ عدم الموافقة، وتظل آثارها في الماضي سارية من تاريخ صدورها حتى تاريخ عدم موافقة البرلمان عليها¹.

وهنا تبرز إشكالية تتجلى في معرفة ما مصير الآثار القانونية المترتبة عن الأوامر التشريعية؟ فالدستور لم يعط حلا في هذه الحالة، خاصة إذا قامت الحكومة بإدخال هذه الأوامر حيز التنفيذ، بإصدار المراسيم التنفيذية اللازمة لتنفيذها²، فهنا الحل بيد البرلمان، وذلك عن طريق رفضه لهذه الأوامر في المستقبل فقط، أي يقبل بالآثار القانونية التي ترتبت عن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على عرضها عليه³.

لكن السؤال الذي يطرح، هل من الأفضل اعتبار هذه الأوامر قرارات إدارية، أم قوانين؟ فهناك من رأى أنه من الأفضل اعتبار هذه الأوامر قرارات إدارية⁴، لأنها تكون خاضعة لنوعين مختلفين من الرقابة، حيث تخضع لرقابة المجلس الدستوري باعتبارها تنظيمات، وتخضع لرقابة القضاء الإداري، لأن الممارسة أثبتت أن إخطار المجلس الدستوري من الأشخاص المخول لهم ذلك دستوريا (المادة 165 من الدستور) تمت في قوانين قليلة. ومن ثم لا يبقى أمام المواطن سوى الطريق الإداري

¹ انظر، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 467.

² انظر، فاطمة الزهراء رمضاني، المرجع السابق، ص. 110.

³ انظر، عمار عوايدي، المرجع السابق، ص. 147.

⁴ انظر، فاطمة الزهراء رمضاني، المرجع السابق، ص. 119.

للدفاع عن حقوقه إذا ما ألحقت به هذه الأوامر أضرار وذلك برفع دعوى أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة.

ومن تم فتكليف هذه الأوامر على أساس قرارات إدارية، يكون أكثر حفاظا على حقوق الأفراد وضمانة لحرياتهم، من أي تهديد أو خطر لهذه الأوامر.

إلا أن هناك من رأى وجوب الإبقاء على التفرقة السابقة، أي قبل وبعد عرض الأوامر على موافقة البرلمان، لأنه حتى ولو تم اعتبارها قوانين، فهناك البرلمان الذي يعتبر جهة مختصة بحماية حقوق الأفراد وحرياتهم باعتباره ممثلا ومعبرا عن إرادة الأمة، ومن تم فهو يستطيع رفض الأوامر التي يرى فيها مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم¹.

فالملاحظ على هذين الاتجاهين، أنهما يشتركان في الهدف وهو حماية حقوق وحريات الأفراد من خطر مساس الأوامر التشريعية بها، ويختلفان من حيث وسيلة تحقيق هذا الهدف. وهذا الاختلاف يرجع بالدرجة الأولى إلى عدم استعمال وسائل مراقبة الأوامر التشريعية وكذلك لضعف البرلمان، ومن تم فالمشكل ليس في طبيعة تلك الأوامر، وإنما في وسائل مراقبتها. لذلك فالصواب اعتبار تلك الأوامر بعد موافقة البرلمان قوانين، وذلك للمبررات التالية.

فلو تم اعتبار تلك الأوامر بعد موافقة الجهاز التشريعي عليها مجرد قرارات إدارية، فهذا سينزع عن هذه الموافقة أية قيمة قانونية، وتصبح بذلك مجرد إجراء شكلي، وهو ما يتعارض مع مضمون المادة 124 سالفة الذكر، التي تجعل من موافقة البرلمان هو الإجراء الوحيد لإصباح تلك الأوامر بالصيغة القانونية.

كما أن الأصل في الأوامر التشريعية عند صدورها هو عدم مساسها بحقوق وحريات الأفراد، فإذا تبين عكس ذلك توجد هناك وسائل دستورية لإلغائها، وهي إما أن لا يوفق عليها البرلمان ومن تم تبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية وعليه يجوز الطعن فيها قضائيا أمام مجلس الدولة.

¹ انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص. 25.

أما إذا لم يتبين للجهاز التشريعي أثناء عرضها عليه أنها تمس بحقوق وحرريات الأفراد ووافق عليها ثم تبين له فيما بعد العكس، فيستطيع رئيسي غرفتي البرلمان في هذه الحالة أن يستعملا سلطتهما في إخطار المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 165 من الدستور، الذي يستطيع أن يصدر قرار يقضي بمخالفتها للدستور مادامت تمس بحقوق وحرريات الأفراد. و ما يترتب على صدور هذا القرار هو أن هذه الأوامر تفقد أثرها القانونية، وهذا تطبيقا لما تقضي به المادة 169 من الدستور التي تنص على مايلي: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره من يوم قرار المجلس".

وفي الأخير، نقول أن معرفة سلطة التشريع بأوامر لا تقف عند تحديد حالات تشريع رئيس الجمهورية بأوامر في الظروف العادية، بل لا بد من التعرض لموقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لهذه السلطة.

المطلب الثاني

موقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر

لقد نظم المؤسس الدستوري سلطة التشريع بأوامر، وذلك بأن حدد حالات استعمالها ووضع قيود على ممارستها. و أمام هذا التنظيم الخاص لهذه السلطة، يتبادر سؤال للطرح وهو ما هي مكانة أو موقع السلطة التشريعية من هذا التنظيم؟

فالإجابة عن هذا السؤال، تقودنا إلى أن موقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر يتكون من شقين، شق يتمثل في الضمانات الدستورية المقررة للسلطة التشريعية لمواجهة سلطة التشريع بالأوامر، وهذا ما سنحاول إبرازه في الفرع الأول. وشق يتمثل في آثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية، وهذا ما ستتم دراسته في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الضمانات الدستورية المقررة

للسلطة التشريعية لمواجهة سلطة التشريع بأوامر

لقد منح المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية مجموعة من الضمانات تمكنها من مواجهة سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، في حالة إساءة استعمال هذه السلطة. وهذه الضمانات لم ترد في مادة واحدة، وإنما وردت في مواد متفرقة من الدستور، حيث نجد أولاً الضمانات الواردة في المادة 124 من الدستور، وثانياً الضمانات الواردة في بقية مواد الدستور.

أولاً: الضمانات الواردة في المادة 124 من الدستور.

تضمنت المادة 124 من الدستور مجموعة من الضمانات الممنوحة للسلطة التشريعية لتواجه بها سلطة التشريع بأوامر. ويشكل في هذه الحالة تحديد النطاق الزمني لممارسة هذه السلطة، أول هذه الضمانات.

ولرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الفترة الزمنية المحددة دستورياً فقط، وهي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. فإذا صدرت عن رئيس الجمهورية أوامر أثناء انعقاد البرلمان، تعتبر هذه الأوامر غير دستورية لمخالفتها المادة 124 من الدستور، وذلك لأن البرلمان أثناء تواجده يمارس اختصاصاته كاملة.

فالغاية التي قصدها المؤسس الدستوري من قصر ممارسة سلطة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان وحالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وعدم إباحتها مباشرة أثناء الدورة التشريعية، تكمن في حماية اختصاص أساسي للبرلمان و المتمثل في صنع القانون، وإلا أصبحت السلطة التشريعية تتواجد في فراغ سلطوي. أو بالمعنى الدقيق يترتب على ذلك تواجد مشرعين في ذات المجال وفي نفس الوقت¹.

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 250.

أما الضمانة الثانية الواردة بالمادة 124 من الدستور، فتتمثل في وجوب عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها في أول دورة للبرلمان، حيث تنص المادة 124 من الدستور في الفقرة 02 منها على مايلي: " ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها".

وعليه فهذا الإجراء سيمكن السلطة التشريعية من الإطلاع على النصوص التي اتخذت في غيبتها، مع أن المادة 124 من الدستور لم تأت بجزء في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض ما اتخذته من أوامر على موافقة البرلمان في أول دورة له. فالجزء في مثل هذه الحالة لذا بعض الفقه، يتمثل في انعدام هذه النصوص وكل ما ترتب عليها¹.

وقد حدث تطور مهم في دستور 1996، يتجلى في إتاحة الفرصة أمام البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية التي تعرض عليه، وهذا ما يستشف من قراءة الفقرة 03 من المادة 124 من الدستور التي تنص على مايلي: " تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

بمعنى أن البرلمان غير ملزم بالموافقة على ما اتخذته رئيس الجمهورية من أوامر، بل يمكنه عدم الموافقة عليها إن رأى ذلك ضروريا.

وهذه ضمانة هامة بالنسبة للسلطة التشريعية مقارنة مع ما كانت تقضي به المادة 153 من دستور 1976، التي لم تذكر حق المجلس الشعبي الوطني في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية، حيث كانت تنص على ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة له".

إلا أن البرلمان لا يملك حق مناقشة الأوامر التشريعية أو إدخال تعديلات عليها، فإما أن يقبلها كما هي أو يرفضها كلية. فلم تشترط المادة 124 من الدستور ضرورة إخضاع تلك النصوص لمناقشة

¹ انظر، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 467.

البرلمانيين، ومن تم فأعضاء البرلمان يتصرفون إزاء الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية إما بقبولها أو رفضها دون مناقشتها وتعديلها¹. وهذا ما أكدته المادة 38 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر بالتنصيص على أن: " 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".

في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي نص على حق البرلمان في مناقشة ما يتخذ من أوامر طبقا للمادة 38 من دستور 1958. وهذا ما يتضح من خلال عبارة « ratification » التي تعني المصادقة أي المناقشة ثم التصويت، وهو ما كانت تنص عليه كذلك المادة 58 من دستور 1963. والمناقشة هي التي تحقق مبدأ الرقابة الفعلية، لعمل مؤقت تقوم به جهة ليست صاحبة اختصاص أصيل².

و قد ترتب على حرمان البرلمان من مناقشة الأوامر التشريعية، هو عدم وجود حل لحالة حدوث اختلاف بين غرفتي البرلمان حول الأوامر المعروضة عليهما للموافقة، فهل تؤسس لجنة متساوية الأعضاء؟ أم ماذا؟

فإذا كان المؤسس الدستوري قد تناسى أو لم يتصور حدوث اختلاف بين غرفتي البرلمان حول أمر تشريعي ما. وإذا كان الواقع الحالي للبرلمان يظهر عدم إمكانية حدوث اختلاف بين غرفتيه وذلك بحكم تبعيته للسلطة التنفيذية، فإنه نظريا يمكن تصور حدوث مثل هذا الاختلاف، وذلك بأن توافق غرفة على الأمر و ترفضه غرفة أخرى.

فباستقراء نصوص الدستور نجد أنه يوجد حل وحيد، وهو أن تكون لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين، وذلك على أساس اعتبار مشروع القانون المتضمن الموافقة على الأمر التشريعي الذي يقدم للبرلمان للموافقة عليه، كغيره من مشاريع القوانين الأخرى، يمكن أن يكون

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 251.

² انظر، سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1988، العدد 1، ص. 343.

محل خلاف بين مجلسي الجهاز التشريعي. وتجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا للمادة 120 من الدستور، والتي تنص في الفقرة 04 منها على ما يلي: "تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الاختلاف".

لكن مهمة اللجنة في هذه الحالة تختلف، حيث تعمل هنا على جعل غرفتي البرلمان إما أن توافقا على الأمر التشريعي أو ترفضانه معا، وليس لها حق إدخال تعديلات عليه، وهذا تقيضا بنص المادة 38 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر، فلا تستطيع اللجنة هنا أن تقوم بما لديها في القوانين العادية أين تقترح نصوص أخرى حول الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين¹.

وما يمكن قوله في الأخير حول حق البرلمان في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية، أن الواقع السياسي الجزائري الحالي، يدل على أن البرلمان ليس في وسعه استعمال هذا الحق، وذلك بحكم التبعية والخضوع المطلق للسلطة التنفيذية.

ثانيا: الضمانات الواردة في بقية مواد الدستور.

لا تقتصر الضمانات الدستورية الممنوحة للسلطة التشريعية التي تمكنها من مواجهة سلطة التشريع بأوامر، على الضمانات الواردة في المادة 124 من الدستور، بل توجد هناك ضمانات أخرى وردت في مواد متفرقة من الدستور.

فقد حدد المؤسس الدستوري الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بأوامر، ويعتبر شغور المجلس الشعبي الوطني إحدى هذه الأوقات. وتحقق حالة الشغور إذا تم حله سواء وجوبيا أو اختيارا. فحتى لا تطول مدة شغور المجلس الشعبي الوطني أثناء الحل الوجوبي، نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط ضرورة انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه ثلاثة أشهر. وهذا ما جاء في المادة 82 من الدستور بقولها: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في

¹ تنص المادة 94 من الدستور في الفقرة 01 منها على مايلي: "يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف".

تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

كما تم تحديد أيضا المدة التي ينتخب فيها مجلس شعبي وطني جديد، إذا تم حله اختيارا من طرف رئيس الجمهورية حيث تنص المادة 129 على ما يلي: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

فالغاية إذا من تحديد المدة التي يتم فيها انتخاب مجلس شعبي وطني جديد، هي حتى لا تطول مدة غيابه، و من تم حتى لا يطول استعمال سلطة التشريع بأوامر.

كما يعد قصر سلطة التشريع بأوامر على رئيس الجمهورية من بين أهم الضمانات الممنوحة للسلطة التشريعية، بحيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخر. وهذا طبقا لما تقضي به المادة 87 من الدستور في الفقرة 02 منها بقولها: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء،.... وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 93،91،78،77 إلى 97،95 و 124 و 126،128 من الدستور".

كما نجد أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، فإن سلطة التشريع بأوامر لا تنتقل إلى من يتولى رئاسة الدولة¹، وهذا طبقا لما تقضي به المادة 90 من الدستور في الفقرة 03 منها².

وتأتي رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية كضمانة أخيرة للسلطة التشريعية، في حالة عدم كفاية الضمانات السابقة في مواجهة إساءة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر.

¹ انظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص. 167.

² تنص المادة 90 من الدستور في الفقرة 03 منها على أنه: " لا يمكن في فترتي الخامسة والأربعين (45) يوما و الستين (60) يوما المنصوص عليهما في المادتين 88 و 89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 77، والمواد 79 و 124 و 129 و 136 و 137...". علما أن المادة 88 من الدستور تنظم حالة المانع الذي يصيب رئيس الجمهورية وحالة شغور منصبه، والمادة 89 منه تنظم حالة وفاة أحد المترشحين لرئاسة رئيس الجمهورية.

فمادام أن المجلس الدستوري هو الجهاز المكلف بمراقبة مدى مطابقة المعاهدات والقوانين والتنظيمات للدستور، يستطيع أن يمارس رقابته على الأوامر التشريعية بعد أن يتم إخطاره من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة¹ بأن الأوامر التشريعية صدرت مخالفة للدستور. فإذا رأى المجلس الدستوري أن هذه الأوامر صدرت مخالفة لما هو منصوص عليه دستورياً يستطيع أن يفصل بعدم دستوريتها بموجب قرار. مادام أن هذه الأوامر تكون قد دخلت حيز التطبيق، فإنها تفقد أثرها من يوم صدور قرار المجلس، إذ تنص المادة 169 من الدستور على أنه: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس".

وبدا نكون قد أنهينا دراستنا للشق الأول من هذا المطلب، ومنتقل الآن إلى دراسة الشق الثاني منه الذي سنتعرض فيه لآثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.

الفرع الثاني

آثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية

فممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع بأوامر تصيب السلطة التشريعية بمجموعة من الآثار، منها خاصة تلك التي تمس اختصاصها في صنع القانون. هذه الآثار لم يتعرض إليها الدستور، وذلك خلافاً للضمانات الممنوحة للسلطة التشريعية أثناء ممارسة هذه السلطة. وعليه سنحاول في هذا الفرع إبراز هذه الآثار، حيث نتعرض أولاً للآثار النظرية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية، وثانياً لآثارها الواقعية.

أولاً: الآثار النظرية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.

هي تلك الآثار التي تبرز من قراءة نص المادة 124 من الدستور. فهذه المادة و خاصة الفقرة 01 منها جاءت عامة حيث نصت على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان". فما يترتب على هذا النص أن رئيس الجمهورية له صلاحية

¹ تنص المادة 166 من الدستور على مايلي: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري".

التشريع في جميع الميادين التي تشرع فيها السلطة التشريعية بموجب قوانين. "وكما نعلم أن مجال القانون محدد في الدستور بنصوص كثيرة ومتفرقة، لتنظيمه لمختلف المسائل السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية العلمية والثقافية للدولة"¹. ومن أبرز هذه النصوص هو نص المادة 122 من الدستور، والتي عدت 30 مجال من مجالات القانون.

وعليه يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع في كل المجالات التي ينظمها القانون والمحددة دستوريا. وذلك لأن المادة 124 من الدستور لم تحدد المواضيع التي يجوز أو لا يجوز للرئيس أن يشرع فيها، بل هو صاحب الاختصاص التشريعي الكامل أثناء المدة المحددة، بحيث له أن يشرع في مختلف المواضيع التي خصص بها البرلمان أثناء انعقاده. فالرئيس غير مفوض في استعمال ذلك، وإنما هو يمارس اختصاصا مستمدا من الدستور مباشرة². بمعنى أن رئيس الجمهورية يتمتع بحرية الحركة في المجال التشريعي³.

وتعود سلطة سن القوانين العضوية هي كذلك للسلطة التشريعية، هذه الفئة من القوانين التي جاء بها لأول مرة دستور 1996 وذلك في 15 مادة، من بينها المادة 123 منه، التي حددت سبع مجالات تحكمها القوانين العضوية. ويسند إلى هذه القوانين مهمة معالجة المواضيع التي تمس التنظيم العام للدولة لتكمل الدستور، بتنظيم المؤسسات التي وضع الدستور أسسها ومبادئها العامة⁴، كالقانون العضوي 99-02 الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتها مع الحكومة.

فالقوانين العضوية تتميز بأن إعدادها وإقرارها يتم بإجراءات خاصة تختلف عن إجراءات إعداد القوانين العادية، حيث يتطلب لإقرارها، ضرورة الموافقة عليها بالأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية (4/3) ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة⁵. في حين أن المصادقة على القوانين العادية، تكون على

¹ انظر، بشير بن مالك، المرجع السابق، ص. 49.

² انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 344.

³ انظر، عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص. 246.

⁴ انظر، عبد الرحمان عزاوي، فئة القوانين الجديدة (القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل سنة 1996)، المجلة القانونية التونسية، 2002، ص. 61.

⁵ تنص الفقرة 02 من المادة 123 من الدستور على مايلي: "تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة".

مستوى المجلس الشعبي الوطني بحسب القاعدة العامة، أي موافقة الأغلبية البسيطة، وذلك لأن الفقرة 03 من المادة 120¹ من الدستور لم تذكر نصاب إقرار النصوص على مستوى المجلس. أما على مستوى مجلس الأمة، فيشترط موافقة أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه².

كما تخضع هذه القوانين بعد مصادقة البرلمان عليها لرقابة المطابقة المسبقة التي يمارسها المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، وإخطار المجلس الدستوري هو أمر إلزامي على رئيس الجمهورية وليس اختياري³. في حين أن خضوع القوانين العادية لرقابة المجلس المسبقة، هو أمر اختياري وليس إجباري⁴.

فرغم هذه الخصوصية للقوانين العضوية والأهمية الخاصة التي تكتسيها في النظام القانوني للدولة فإن الممارسة الفعلية لسلطة التشريع بأوامر، أظهرت صدور أوامر تتضمن قوانين عضوية، حيث نجد الأمر 07-97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات⁵، ونجد الأمر 09-97 الصادر في 06 مارس 1997 والمتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية⁶.

فرغم صدور هذه الأوامر المتضمنة قوانين عضوية إلا أن التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية يسوده بعض الغموض، فبعد أن يتم عرض هذه الأوامر على البرلمان، فهل يصادق عليها طبقا للمادة 124 من الدستور؟ أم تتم المصادقة عليها طبقا للمادة 123 فقرة 02 من الدستور، التي تشترط الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني، وموافقة أغلبية (4/3) ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، وذلك باعتبار هذه الأوامر تتضمن قوانين عضوية؟

¹ تنص المادة 120 من الدستور في الفقرة 03 منها على مايلي: "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه".

² انظر، عبد الرحمان عزوي، المرجع السابق، ص. 65.

³ تنص الفقرة 02 من المادة 165 من الدستور على أنه: "ييدي المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

⁴ كما تنص الفقرة 03 من المادة 123 من الدستور على أنه: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

⁵ انظر، عبد الرحمان عزوي، المرجع السابق، ص. 67.

⁶ انظر الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1997، ص. 03.

⁶ انظر الجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 1997، ص. 30.

كذلك بعد أن يتخذ رئيس الجمهورية أوامر في مجال هذه الفئة من القوانين، فهل يلتزم بالمادة 165 من الدستور التي تنص على وجوب إخطاره للمجلس الدستوري ليراقب مدى دستورية القوانين العضوية؟

فهذا الغموض ما هو إلا نتيجة حتمية للعموم الذي جاءت به المادة 124 من الدستور، والتي لم تحدد سلطة التشريع بأوامر تحديدا دقيقا.

فبالنسبة للنصاب القانوني لإقرار الأوامر المتضمنة قوانين عضوية، فيجب تطبيق الفقرة 02 من المادة 123، التي تشترط موافقة الأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة، وهذا تطبيقا لما سبق ذكره، وهو أن الأوامر التشريعية تصبح قوانين بعد موافقة البرلمان عليها.

ومن ثم فإن هذه الأوامر قبل موافقة الجهاز التشريعي عليها، لم تصبح بعد قوانين عضوية، ولكي تصبح كذلك لا بد أن تقدم للبرلمان في شكل مشروع قانون للموافقة عليها، وتصبح بذلك مجرد مشاريع قوانين تتضمن قوانين عضوية، وعليه تطبق أحكام المادة 123 سالفه الذكر.

أما بخصوص خضوعها لرقابة المجلس الدستوري المسبقة، فنؤيد الرأي الذي يرى بوجوب إخضاع هذه الأوامر لرقابة المجلس الدستوري، وذلك بعد موافقة البرلمان عليها، وقبل إصدار القانون المتضمن الموافقة عليها¹.

ثانيا: الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.

تعد الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر من أشد الآثار تأثيرا وخطورة على السلطة التشريعية، لأن المؤسس الدستوري لم يشر إليها صراحة، وهي ناتجة عن عدم ضبطه لسلطة التشريع بأوامر بشكل جيد.

¹ انظر، مراد بدران، المرجع السابق، ص. 26.

فمادام سلطة التشريع بأوامر تمثل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات¹، كان بالأحرى بالمؤسس الدستوري أن ينص على الظروف التي تستدعي إصدار هذه النصوص، علما أن الفقه أجمع على أن هذه الظروف تتمثل في قيام الضرورة وهو ما لم تنص عليه المادة 124 من الدستور. في حين و من زاوية المقارنة نجد أن المادة 147 من دستور مصر لسنة 1971 في الفقرة 01 منها قد نصت على ذلك: "إذا حدث في غيبية مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون".

والضرورة التي تبيح لرئيس الجمهورية التشريع في المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية أثناء غيابها، تتمثل في حدوث أمور أو ظروف طارئة وغير متوقعة وخطيرة، لا يمكن دفعها بالأوضاع العادية وإنما لابد من إجراءات سريعة لدفع هذه المخاطر². وهذا هو السبب من وراء عدم منح المؤسس الدستوري سلطة استدعاء البرلمان في دورة غير عادية طبقا للمادة 188 من الدستور، وتحويله مباشرة سلطة التشريع بأوامر، لأنه لو استدعي البرلمان في دورة غير عادية للنظر في تشريعات معينة طبقا للإجراءات العادية، فقد يأخذ وقتا طويلا في الدراسة والمناقشة أمام غرفتي البرلمان، وهو مالا يخدم حالة الضرورة³. فالحكمة إذا من تحويل السلطة التنفيذية سلطة التشريع أثناء غياب البرلمان، يرجع لقدرتها في مواجهة المشاكل الصعبة التي تتطلب التدخل السريع⁴.

فحتى اللوائح أو القرارات التي تصدر في غيبية البرلمان فقد درج الفقه⁵ على تسميتها "بلوائح الضرورة"، وذلك لأن الضرورة التي نشأت أثناء غيبية البرلمان، هي التي دفعت إلى إصدارها.

و يجمع الفقه⁶ على أن تقدير الضرورة التي تخول السلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة (الأوامر التشريعية)، هو أمر متروك للسلطة التنفيذية، تباشره تحت رقابة البرلمان، وهذا ما جاء في حكم لمحكمة

¹ انظر، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 464.

² انظر، عمار عوادي، المرجع السابق، ص. 145.

³ انظر، عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في الجزائر)، دار ربحانة، الجزائر، (بدون سنة طبع)، ص. 131.

⁴ انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 305.

⁵ انظر، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق؛ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق؛ عوادي عمار، المرجع السابق؛ محسن خليل، المرجع السابق؛ عمار بوضياف، المرجع السابق.

⁶ انظر، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 465؛ عوادي عمار، المرجع السابق، ص. 145؛ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 669.

القضاء الإداري المصرية الصادر في 23 ديسمبر 1954، وهذا ملخص منه: " أن قيام الضرورة الملجئة لإصدار المراسيم بقوانين (لوائح الضرورة) من السلطة التنفيذية فيما بين دوري الانعقاد، أمر متروك للسلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة البرلمان، بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة و ليس هناك مقاييس منضبطة للتحقق من قيام تلك الضرورة"¹.

وتنصب عملية رقابة السلطة التشريعية، على مسألة مدى توافر شروط قيام حالات الضرورة والاستعجال والظروف الاستثنائية الملجئة، والتي دفعت السلطة التنفيذية لإصدار لوائح الضرورة².

وخضوع تقدير مدى قيام حالة الضرورة لرقابة السلطة التشريعية هو أمر تفرضه طبيعة العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية، باعتبار أن استصدار لوائح الضرورة (الأوامر التشريعية) من غير ضرورة يتضمن اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية. كما أن الضرورة طبقا للقضاء الإداري المصري مسألة مرنة، ومن تم يجب أن يترك تقديرها لرقابة السلطة التشريعية نفسها³.

وعدم تنصيب المؤسس الدستوري الجزائري على قيام حالة الضرورة حتى يشرع رئيس الجمهورية بأوامر، أمر نتج عنه مبالغة وتمدي في استعمال سلطة تشريع بأوامر، حيث أصبح بمجرد انتهاء الدورة البرلمانية بيوم أو يومين يصدر أمر تشريعي، وكأن للرئيس تفويض بمقتضى انتهاء الدورة البرلمانية، بأن يباشر بالنيابة عن البرلمان التشريع في المجال القانوني⁴.

وما يؤكد ذلك هو ارتفاع نسبة الأوامر التشريعية الصادرة في الفترة التشريعية الممتدة ما بين 2002/2007، حيث شهدت هذه الفترة صدور 33 أمر تشريعي. في حين الفترة التي قبلها والممتدة ما بين 1997 و2002، قد شهدت صدور 20 أمر تشريعي⁵.

¹ انظر، حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 1954/12/23، مقتبس من، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 465.

² انظر، عمار عوايدي، المرجع السابق، ص. 147.

³ انظر، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 466.

⁴ انظر، عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص. 248.

⁵ ولقد شهدت سنة 1997 صدور أكبر عدد من الأوامر التشريعية، حيث بلغ عددها 15 أمر، وهذا يرجع لعدم وجود البرلمان طبقا للأحكام الجديدة التي جاء بها دستور 1996، والمتمثلة في وجود غرفتين للبرلمان بدل غرفة واحدة.

فاعتماد مبدأ التشريع بأوامر بهذه الصورة سيؤثر على الإرادة التشريعية للبرلمان أو بالأحرى يحدد مشاركته في إنتاج التشريع بواسطة التعديلات والاقترحات البرلمانية فقط¹. بل حتى تعديل القوانين أصبح يتم بصورة كبيرة بموجب أوامر تشريعية حيث شهدنا أن قوانين هامة تم تعديلها بموجب أوامر، وإن كانت هذه القوانين تقتضي أن يخضع تعديلها إلى تفكير ومناقشة معمقة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني والذي يمثلون الشعب، ومن طرف كذلك أعضاء مجلس الأمة.

ومن بين هذه القوانين المهمة نجد قانون الأسرة الذي عدل بموجب الأمر 05-02 الصادر في 27 فيفري 2005²، فمادام هذا القانون ينظم الخلية الأساسية في بناء المجتمع، فالمفروض أن تعديله يكون بواسطة مشروع قانون أو اقتراح قانون وليس بواسطة أمر وذلك حتى تتم مناقشته بشكل جيد في البرلمان، وإن كانت المطالبة بتعديل قانون الأسرة والتعديلات الواجب إدخالها عليه قد شهدت تجاذبات واختلاف بين فئات كبيرة في المجتمع.

إلا أن هذه التجاذبات و هذا الاختلاف لا تستدعي تعديله بأمر، لأنها لا تعني قيام حالة الضرورة السابق ذكرها .

ومن بين القوانين المهمة التي تم تعديلها بأمر، نجد قانون الجنسية، الذي تتجلى أهميته في أنه يحدد متى تثبت الجنسية الأصلية وما تثبت الجنسية المكتسبة، و يتوقف على هذا التحديد، مدى تمتع الفرد ببعض الحقوق المدنية كالحق في تقلد بعض المناصب السامية في الدولة.

وبالرغم من هذه الأهمية لقانون الجنسية إلا أنه عدل بموجب الأمر 05-01 الصادر في 27 فيفري 2005³، فالأفضل أن يعدل هذا القانون باقتراح أو مشروع قانون، وذلك لجعل أعضاء الجهاز التشريعي يناقشون تعديلات تمس بحقوق أساسية للأفراد.

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 249.

² انظر الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2005، ص. 18.

³ انظر، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2005، ص. 15.

ومن بين كذلك القوانين التي عدلت بموجب أمر، قانون المحروقات الذي عدل بموجب الأمر 06-10 الصادر في 29 جويلية 2006¹. فهذا القانون ونظرا لأهميته على الصعيد الاقتصادي و المتمثلة في تنظيمه لقطاع المحروقات و التي تشكل ما نسبته 97% من صادرات الجزائر نحو الخارج، فالمفروض أن يخضع تعديله هو الآخر بواسطة مشروع قانون أو اقتراح قانون، حتى تتم مناقشته بشكل جيد في البرلمان.

وبغض النظر عن هذه النتائج الواقعية هناك من رفض فكرة الأوامر التشريعية كلية، لأنها تشكل انتهاك صارخ لإحدى الاختصاصات الأصيلة للبرلمانات لأنها عبارة عن سرقة وتحايل على البرلمان².

فنتيجة لما يترتب على الأوامر التشريعية من آثار نظرية وواقعية، هناك من رأى أن التشريع التفويضي هو أخف وطأة على البرلمان، لأن هذا الأخير هو الذي يحدد نطاق التشريع التفويضي، عن طريق تحديد الموضوعات التي بإمكان الرئيس أن يشرع فيها، وله كذلك حق مراقبتها فيما بعد وكذلك له حق إقرارها فيما بعد³.

والتشريع التفويضي موجود في فرنسا، حيث نصت عليه المادة 38 من دستور 1958، إذ تطلب الحكومة من البرلمان التفويض لها في إصدار أوامر لها قوة القانون، خلال مدة معينة من أجل تنفيذ برنامج الحكومة. وهذه الأوامر يوقعها رئيس الجمهورية⁴. على أن يعرض رئيس الوزراء خلال المدة المحدد في قانون التفويض على البرلمان، مشروع قانون يتضمن المصادقة على هذه الأوامر.

(Le premier ministre doit déposer dans le délai fixé par la loi d'habilitation un projet de loi tendant la ratification des ordonnances.)

¹ انظر الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 2006، ص. 04.

² انظر، فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث (السلطات الثلاث)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، (بدون سنة الطبع)، ص. 130.

³ انظر، عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص. 259.

⁴ انظر، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص. 472.

وإذا لم تعرض هذه الأوامر في الميعاد المحدد في قانون التفويض، فإنها تسقط و تتقادم.

(Si le projet de loi de ratification n'est pas déposé à temps, l'ordonnance est frappée de caducité)¹.

ومبدأ التفويض موجود أيضا في مصر بنفس الصورة تقريبا الموجود عليها في فرنسا، حيث نصت عليه المادة 108 من دستور 1971.

أما الجزائر، فقد عرفت هذا المبدأ فقط في دستور 1963، حيث نصت عليه المادة 58 منه وإن كان يختلف مع ما هو مقرر في فرنسا حيث التفويض التشريعي طبقا للمادة 58 من دستور 1963 لا يكون محدد النطاق، بمعنى أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يشرع في جميع المجالات التي تشرع فيها السلطة التشريعية، بمجرد حصوله على التفويض منها، في حين أن التفويض التشريعي في فرنسا يكون مقتصرًا على مجالات محددة مسبقًا في قانون التفويض.

وما يمكن قوله في الأخير حول هذه الآثار، أنها إذا كانت ترجع أساسا لعدم ضبط المؤسس الدستوري لسلطة التشريع بأوامر بشكل جيد، إلا إن السلطة التشريعية قد ساهمت هي الأخرى في الوصول إلى هذه النتائج، عن طريق عدم استغلالها للضمانات الدستورية المتاحة لها والمتمثلة خاصة في إمكانية عدم الموافقة على الأوامر التشريعية وإخطار المجلس الدستوري ليراقب مدى مطابقة هذه الأوامر للدستور.

كما أن الخضوع والولاء التام من طرف السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية ولرئيس الجمهورية خاصة، ساهم في الوصول إلى هذه الحالة.

¹ Cf. Georges DUPUIS, Marie-José GEUEDON, Patrice CHRETIEN, Droit administratif, 7^e édition, Armand Colin, Paris, 2000, p. 116.

وبتعرضنا لأثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية، نكون قد أنهينا دراسة سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في الظروف العادية، ومنتقل الآن إلى البحث عن كيفية تشريعه بأوامر في الحالة الاستثنائية.

المبحث الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، بل أتاح له كذلك ممارسة هذه السلطة في الحالة الاستثنائية التي تعتبر إحدى أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وذلك نظرا للخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية .

ومن تم كان لابد علينا أن نتعرض أولا للنظام القانوني للحالة الاستثنائية، ثم بعد ذلك ستنتم دراسة النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

المطلب الأول

النظام القانوني للحالة الاستثنائية

لم يختلف كثيرا منهج المؤسس الدستوري الجزائري في تنظيمه للحالة الاستثنائية، عن منهج المؤسس الدستوري الفرنسي أو المصري، وذلك من خلال وضعه لشروط قيامها وإجراءات تقريرها. وهذا التنظيم الخاص للحالة الاستثنائية جاء لما سبق ذكره كونها تشكل احد أهم الظروف غير العادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وكذلك للآثار الخطيرة التي تترتب عليها، وذلك على مختلف الأصعدة خاصة على حقوق الأفراد.

وعليه، ستم أولاً دراسة شروط قيام الحالة الاستثنائية (الفرع الأول)، ثم إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

شروط قيام الحالة الاستثنائية

تعود سلطة إعلان قيام الحالة الاستثنائية طبقاً للمادة 93 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية إلا أنه، ونظراً للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الرئيس في هذه الفترة، وما يمكن أن يترتب على هذا الاتساع من آثار خطيرة على حقوق وحرية الأفراد، يشترط ضرورة توافر مجموعة من الشروط حتى يمكن للرئيس أن يعلن قيام الحالة الاستثنائية.

وإن هذه الشروط تتمثل أولاً في الخطر الداهم، وثانياً في إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستورياً، وثالثاً في عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر.

أولاً: الخطر الداهم.

لقد اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يعلن قيام الحالة الاستثنائية ضرورة تواجد خطر، وهذا ما يتضح من الفقرة 01 من المادة 93 من الدستور، التي تنص على أنه: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها".

والخطر في المعنى القانوني، يقصد به كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية، فيتهددها إما بالانتقاص أو الزوال. ويشترط الفقه¹ في الخطر المؤدي لقيام الحالة الاستثنائية ضرورة توافر وصفين وهما: أن يكون جسيماً وأن يكون حالاً.

¹ انظر، وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص. 101؛ مراد بدران، المرجع السابق، ص. 30؛ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 675.

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

فإذا تمسكنا بظاهر النص، فإن ذلك سيؤدي بنا إلى القول بأن المؤسس الدستوري لا يشترط لقيام الحالة الاستثنائية أن يكون الخطر جسيماً، وإنما يستطيع الرئيس إعلان الحالة الاستثنائية، والتي تعد المادة 93 من الدستور الحالي إحدى تطبيقاتها مهما كان نوع الخطر. غير أنه يشترط في الخطر أن يكون جسيماً حتى تقوم الحالة الاستثنائية¹. وبالرغم من عدم وجود معيار مادي للجسامة، إلا أنه يمكن القول بأن الخطر الذي يؤدي إلى تطبيق المادة 93 من الدستور، يجب أن يكون خارجاً في طبيعته ونوعه عن الحدود المعتادة للأخطار المعروفة التي يحكمها النظام القانوني العادي، أي من غير الممكن دفعه بالطريق العادي².

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

(Il ne saurait s'agir, dès lors, d'une simple menace mais seulement d'une « menace grave »)³.

أما في ما يخص الوصف الثاني للخطر، وهو ضرورة أن يكون حالاً، ويقصد به أن تبلغ الأحداث والظروف حداً تؤدي معه حالاً ومباشرة إلى المساس بالمصلحة، موضوع الحماية الدستورية،

¹ انظر، مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2004-2005، ص. 133.

² انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 104-105.

³ Cf. Daniel AMSOO, Droit constitutionnel et institutions politiques, Litec, Paris, 2000, p.257.

أي هناك واقع مادي لهذه الأحداث، أي بدأت فعلاً وسرت في الزمن ولم تنته بعد، وليس مجرد حالة محتملة مستقبلية¹.

وإذا بحثنا عن هذا الوصف للخطر في الدستور الجزائري، فإن صياغة المادة 93 من الدستور الحالي والمواد التي تقابلها في دساتير الجمهورية السابقة و التي تنظم الحالة الاستثنائية²، تبرز أن المؤسس الدستوري لم يأخذ بهذا الوصف، حيث نجد أنه قد استعمل في المادة 93 من الدستور عبارة "خطر داهم" التي تعني أن الخطر وشيك الوقوع. واستعمل كذلك عبارة "يوشك"، التي تدل على أن الخطر لم يقع بعد، وإنما هو قريب الوقوع. و تحديد مدى إمكانية وقوع الخطر في المستقبل متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ويرى البعض أن المغزى من اشتراط المؤسس الدستوري ضرورة أن يكون الخطر وشيك الوقوع هو حتى يتخذ الرئيس احتياطات مسبقة قبل وقوع الخطر في المستقبل القريب، مرد ذلك أن الرئيس يعد بالأساس الساهر على وحدة الأمة وسلامة الوطن وحامي الدستور³. ومن ثم فإن هذا الشرط لا يتحقق إذا كان الخطر قد وقع فعلا وانتهى وتم القضاء عليه فلم يعد قائما⁴.

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

ثانيا: إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستوريا.

إذا كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يأت بوصف للخطر الداعي لإعلان الحالة الاستثنائية إلا أنه حدد محله، وذلك باشتراطه أن يهدد إحدى المواضيع التالية وهي مؤسسات الدولة الدستورية أو

¹ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 106.

² انظر، المادة 59 من دستور 1963، المادة 120 من دستور 1976، المادة 87 من دستور 1989.

³ انظر، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريفا، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص. 139.

⁴ انظر، ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 675.

سلامة ترابها أو استقلالها. وهذا التحديد محل الخطر هو وارد على سبيل الحصر، وليس المثال، بحيث ليس بإمكان رئيس الجمهورية أن يعلن الحالة الاستثنائية، إذا لم يكن محل الخطر إحدى هذه الموضوعات¹.

ويستشف من الصياغة العربية للمادة 93 من الدستور الحالي، أن الخطر لا بد أن يمس المؤسسات المنصوص عليها دستوريا فقط. وهذا ما يتضح من خلال عبارة "المؤسسات الدستورية" الواردة بالمادة 93. و بمفهوم المخالفة إذا مس الخطر غير هذه المؤسسات الدستورية، لا يمكن حينئذ لرئيس الجمهورية من أن يعلن الحالة الاستثنائية. في حين الصياغة الفرنسية لهذه المادة وردت فيها عبارة " Dans ses institutions"، أي (مؤسسات الدولة)، و من تم وحسب هذه الصياغة فإنه إذا مس الخطر أي مؤسسة من مؤسسات الدولة يمكن لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية.

في حين أن المادة 16 من دستور فرنسا لسنة 1958، وردت فيها عبارة "مؤسسات الجمهورية" (Les institutions de la république)، والتي تعني أنه بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية إذا مس الخطر أي مؤسسة من مؤسسات الجمهورية، سواء كان منصوص عليها دستوريا أم لا². وهو ما يمكن أن يقال أيضا بالنسبة للمادة 74 من دستور مصر لسنة 1971، حيث وردت فيها عبارة "مؤسسات الدولة".

كما اشترط المؤسس الدستوري الفرنسي في الخطر بالإضافة إلى كونه جسيم و حال، أن يؤدي إلى إعاقة السير العادي المنتظم للمؤسسات العامة عن أداء وظائفها، و هو ما لم ينص عليه المؤسس الدستوري الجزائري. ولو تمسكنا بنص المادة 93 من الدستور كما هو لأمكن القول، أنه بإمكان رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية سواء ترتب على الخطر تعطيل السير العادي للمؤسسات الدستورية أم لا. ولكن تطبيقا للمبادئ العامة التي تحكم نظرية الظروف الاستثنائية، فإنه يشترط حتى يعلن رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية، أن يؤدي الخطر إلى إعاقة السير العادي للمؤسسات

¹ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 119.

² انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 134-135.

الدستورية، فإذا لم يؤدي إلى ذلك، لا يمكن حينئذ الحديث عن وجود خطر جسيم، ومن تم عدم تقرير الحالة الاستثنائية¹.

و يرى غالبية الفقه² في فرنسا، أنه يكفي لقيام الخطر، أن يؤدي إلى تعثر السلطات العامة الدستورية عن سيرها، أو السير بصعوبة ، ولا يشترط أن يكون قد أصابها بعجز كلي أو الشلل.

أما عن المؤسس الدستوري المصري، فقد اعتبر هذا الشرط كحالة من حالات تقرير الحالة الاستثنائية، وهذا ما يتضح من خلال عبارة: "أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري" الواردة بالمادة 74 من دستور 1971³.

كما اعتبر المؤسس الدستوري الفرنسي أن الخطر الذي يهدد سلامة الإقليم (L'intégrité de son territoire)، كحالة من حالات تطبيق المادة 16 من دستور 1958. وهو نفس الأمر في الدستور الجزائري لسنة 1996 حيث بالرجوع إلى المادة 93 منه، نجد أنها قد اعتبرت أن الخطر الذي يهدد سلامة تراب البلاد كحالة من حالات إعلان قيام الحالة الاستثنائية. ويقصد بسلامة تراب البلاد كحالة من حالات إعلان قيام الحالة الاستثنائية، "السلامة المادية للوطن أي سلامة إقليم البلاد من كل عدوان عليه أو المساس بجزء منه، ومن تم فيعتبر الغزو الأجنبي أو العدوان الخارجي خطر يهدد سلامة تراب البلاد، ويترتب عليه تطبيق المادة 93 من الدستور"⁴.

كما يعتبر الخطر الذي يهدد استقلال الأمة (l'indépendance de la nation) في فرنسا حالة من حالات إعلان قيام الحالة الاستثنائية وهو نفس الأمر في الجزائر. وهذا ما يتضح من خلال عبارة "استقلالها" الواردة بالمادة 93 من الدستور. ويقصد باستقلال البلاد، هي "السلامة المعنوية لإقليم الدولة أي حماية استقلال البلاد والحفاظ على سيادتها، كحمايتها من اضطرابات داخلية تستهدف اقتطاع أجزاء من إقليم الدولة أو عصيان مدني يحول دون ممارسة الدولة لسيادتها على الإقليم"⁵.

¹ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 135.

² انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 136؛ وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 111.

³ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 109.

⁴ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 123.

⁵ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 123.

ثالثا: عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر.

لم يشترط المؤسس الدستوري الجزائري هذا الشرط، إلا أنه يعتبر من المبادئ المسلم بها في نظرية الظروف الاستثنائية، والتي تعتبر المادة 93 من الدستور الحالي إحدى تطبيقاتها، ذلك أن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها. فالحالة الاستثنائية تخول لرئيس الجمهورية من السلطات الواسعة والخطيرة، ما لم يمكن أن يتاح بتطبيق أي نص دستوري آخر، لذلك فلا يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية قيام خطر، بل لابد من أن تكون الوسائل الدستورية الأخرى عاجزة عن دفعه¹.

فمن الوسائل الدستورية التي منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لمواجهة الأزمات التي تتعرض لها البلاد، هي إعلان حالة الطوارئ والحصار، والتي نظمتهما المادة 91 من الدستور.

علما أن حالة الطوارئ تهدف إلى تقييد الحريات العامة إن وقع مساس خطير بالنظام العام. ومن أجل الحفاظ على الأمن والسكينة، فإن مرفق البوليس يتمتع بسلطات واسعة. أما حالة الحصار فتمس حريات وحقوق الأفراد، وهي تتيح لرئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات الملائمة لإستباب الوضع².

فإذا لم تكف الوسائل التي تتيحها إعلان حالة الطوارئ والحصار لدفع الخطر، خاصة ما يتعلق منها بالضبط الإداري، أمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ لإعلان الحالة الاستثنائية باعتبارها تتيح له اتخاذ إجراءات سريعة في جميع المجالات. كما أن هذه الإجراءات بإمكانها مخالفة القانون بكل درجاته مادامت لازمة لدفع الخطر. بل أن هذه الإجراءات يمكن أن تخالف إن لزم الأمر الدستور، دون أن يخرجها ذلك عن إطار المشروعية غير العادية، و دون أن تمكنه من أن يعدل الدستور³.

وقد استقر الفقه⁴ على انه لا يشترط أن يطبق أو يجرب رئيس الجمهورية الوسائل الدستورية الأخرى لمعرفة مدى قدرتها على دفع الخطر، إنما يكفي أن يتوفر في يقين رئيس الجمهورية أن تلك الوسائل غير كافية لحل الأزمة، مما يدفعه إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية.

¹ انظر، ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 676.

² انظر، عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 138.

³ انظر، ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 678.

⁴ انظر، وجدي ثابت غريال، المرجع السابق، ص. 129.

لأنه لو طبق الوسائل الدستورية الأخرى، لأدى ذلك إلى المساس بالمصلحة المهددة، خصوصا إذا تعلق الأمر بخخطر مؤكد يتعذر تداركه و يستوجب تصرفا سريعا.

إلا أن هناك جانب من الفقه، قد اشترط عدم كفاية حتى الوسائل القانونية العادية ليعلن عن الحالة الاستثنائية، أي عدم كفاية القوانين العادية التي تحمي المؤسسات الدستورية و استقلال البلاد وسلامة ترابها¹.

فإذا كانت هذه هي شروط قيام الحالة الاستثنائية، فما هي إذا إجراءات تقريرها؟

الفرع الثاني

إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية

إذا كانت المؤسسات الدستورية للبلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها مهددة بخطر داهم ورأى رئيس الجمهورية عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر، فإنه لا يمكنه إعلان قيام الحالة الاستثنائية مباشرة وإنما أوجب عليه المؤسس الدستوري ضرورة إتباع إجراءات معينة حتى يمكنه القيام بذلك. و في هذا تنص الفقرة 2 من المادة 93 من الدستور على أنه: " ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء ".¹

ومن تم فإن إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية تتمثل أولاً: في ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري، وثانياً: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري.

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري في الفقرة 02 من المادة 93، على رئيس الجمهورية وجوب استشارة بعض الشخصيات والهيئات حتى يعلن الحالة الاستثنائية. فالشخصيات التي يجب على

¹ انظر، وحدي ثابت غريبال، المرجع السابق، ص. 129-131.

رئيس الجمهورية استشاراتها لصحة القرار المتضمن قيام الحالة الاستثنائية هي: رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. والسبب من وراء اشتراط استشارة رئيسي غرفتي البرلمان يعود للدور الذي تلعبه السلطة

التشريعية على المستوى الداخلي¹، حيث هي صاحبة السيادة في صنع القانون (المادة 98 فقرة 02 من الدستور)²، وكذلك باعتبارها هي التي تراقب عمل الحكومة (المادة 99 من الدستور)³ وباعتبار الغرفة الأولى تضم ممثلي الشعب (المادة 101 من الدستور فقرة 01)⁴. فكل هذه الأعمال المهمة تتطلب ضرورة استشارة رئيسي غرفتي البرلمان، "حيث تحقق هذه الاستشارة نوعا من الرقابة السياسية غير المباشرة على سياسة رئيس الجمهورية اتجاه الأزمات"⁵.

وهناك من رأى⁶ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يشترط الاستشارة الرسمية لهذه الشخصيات كما فعل المؤسس الدستوري الفرنسي، مما يعني أن الاستشارة قد لا تتخذ شكلا رسميا، ولكن نظرا لخطورة الحالة الاستثنائية فإنه لا بد أن تكون الاستشارة رسمية في الجزائر.

كما أن المؤسس الدستوري الجزائري و الفرنسي، لم يبيننا الطريقة التي تتم بها الاستشارة، يعني هل شفاهة أم كتابة؟ فسكوت المؤسس الدستوري عن هذه المسألة، يترك المجال مفتوحا سواء بالنسبة للشكل الكتابي أو الشكل الشفهي، وحتى لو كانت الاستشارة في مفهومها تعني نوعا من الحوار وتبادل الرأي، مما يرجح فيها الشكل الشفهي⁷.

إلا أن استشارة رئيسي غرفتي البرلمان قد تتحول إلى وجوب موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، وذلك في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 90 من الدستور في

¹ انظر، عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، (بدون سنة الطبع)، ص. 95.

² تنص الفقرة 02 من المادة 98 من الدستور على مايلي: "وله السيادة في إعداد القانون".

³ حيث تنص المادة 99 من الدستور في الفقرة 02 منها على أنه: "يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور".

⁴ تنص الفقرة 01 من المادة 101 من الدستور على مايلي: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري".

⁵ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 148.

⁶ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 138.

⁷ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 138.

فقرتها الرابعة على ما يلي : " لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق أحكام المواد 91 و 93 و 94 و 95 و 97 من الدستور ، إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن".

وما يمكن قوله في الأخير عن استشارة رئيسي غرفتي البرلمان أنها أمر إجباري، وإذا أعلن رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية دون أن يقوم بذلك، كان عمله غير دستوري، إلا إذا وجدت ظروف منعت الرئيس من القيام بتلك الاستشارة، كالقوة القاهرة بشرط أن تكون الاستحالة مطلقة¹.

كما اشترط المؤسس الدستوري لإعلان الحالة الاستثنائية، ضرورة استشارة المجلس الدستوري حيث يشكل هذا المجلس على المستوى الداخلي أهمية كبيرة، باعتباره الجهاز المكلف على احترام الدستور (المادة 163 من الدستور)²، وذلك من خلال مراقبة مدى مطابقة القوانين والمعاهدات والتنظيمات للدستور (المادة 165 من الدستور)³. فهذا الدور المهم للمجلس أوجب استشارته لإعلان الحالة الاستثنائية، "وهذا من دون شك سيوسع من الضمانات المقررة لرعاية الحريات العامة ويضفي على قرار الرئيس شرعية أكثر"⁴.

ومن تم فاستشارة المجلس الدستوري في واقع الأمر شديدة الأهمية، لأنها تعبر عن مدى مطابقة قرار إعلان الحالة الاستثنائية للدستور⁵. فدور المجلس لا يقتصر على تقديم الرأي، بل يراقب كذلك مدى توافر شروط قيام الحالة الاستثنائية.

وتجدر الإشارة أنه إذا كانت استشارة المجلس الدستوري تعد مسألة إجبارية، فإن القوة القاهرة من شأنها أن تسمح بعدم القيام بذلك⁶.

¹ انظر، مراد بدران، الرقابة... المرجع السابق، ص. 138-139.

² تنص الفقرة 01 من المادة 163 من الدستور على أنه: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور".

³ تنص المادة 165 من الدستور على مايلي: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات...".

⁴ انظر، عمار بوضياف، الوجيز...، المرجع السابق، ص. 96.

⁵ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 148.

⁶ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص 141.

وما يمكن أن يقال في الأخير حول هذه الاستشارات، فبالرغم من أنها غير ملزمة لرئيس الجمهورية، إلا أنها ليست فاقدة لكل أثر سياسي، حيث تلعب دورا هاما في مسألة الثقة بالرئيس حيث يتحمل المسؤولية وحده عما يتخذه من إجراءات¹، في حالة عدم موافقة رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة أو المجلس الدستوري، على قرار إعلان الحالة الاستثنائية.

ثانيا: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء.

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري على رئيس الجمهورية، لصحة قراره المتضمن إعلان الحالة الاستثنائية، ضرورة استماعه إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء . ويبدو هنا ان المصطلح قد تغير فبعد ان استعمل المؤسس الدستوري مصطلح "استشارة" بالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان و المجلس الدستوري، نجد بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء قد غير المصطلح و استعمل مصطلح "الاستماع". فيرى البعض² أن الفرق بين المصطلحين يكمن في النتيجة النهائية لكل منهما. فالاستشارة هي تقديم الرأي، الذي يعني وجوب الوصول إلى اتفاق حول الموضوع المطروح للاستشارة، بمعنى قبول تقرير الحالة الاستثنائية أو رفضها. أما الاستماع فلا يشترط فيه الاتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية أو رفض تقريرها.

كذلك فان هذه الهيئات تكون تحت الرئاسة المباشرة لرئيس الجمهورية، حيث تنص المادة 173 من الدستور الحالي في فقرتها 01 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 " فهذه الرئاسة المباشرة، قد تسمح لرئيس الجمهورية التأثير على آراء أعضاء المجلسين.

¹ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 147.

² انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 141.

ويعود السبب من وراء اشتراط المؤسس الدستوري وجوب استماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن حتى يعلن الحالة الاستثنائية، للدور الذي يلعبه هذا المجلس في مثل هذه الفترات، باعتباره وطبقا لما تنص عليه المادة 173 من الدستور الهيئة التي تقدم الآراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. وبدون شك فان الحالة الاستثنائية وما تحتويه من أخطار على الدولة ومؤسستها تعتبر من أهم القضايا الأمنية. وبالتالي فالاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن سيساعد رئيس الجمهورية في اتخاذ القرار المناسب، "عن طريق تشخيص حالة الخطر تشخيصا أمنيا، بتحليل مواطنه وأسبابه وتحديد سبل مقاومته"¹.

أما عن مجلس الوزراء فهو عبارة عن هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية طبقا لما تقضي به المادة 77 من الدستور في الفقرة 04 منها، ويضم مجلس الوزراء، رئيس الحكومة والوزراء الذين يشكلون الطاقم الحكومي. ولا شك أن الاستماع إلى هذا المجلس حول مدى إمكانية تقرير الحالة الاستثنائية أم لا، يمثل صور توسيع دائرة الاستشارة ويجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار المناسب².

وما يمكن قوله في الأخير حول إجراء الاستماع، أنه بالرغم من أن ما يقال في المجلسين لا يلزم رئيس الجمهورية، إلا أنه يمكن أن يكون له أثر من الناحية الأدبية الواقعية على رئيس الجمهورية، خاصة مجلس الوزراء، الذي قد يضم وزراء ينتمون للمعارضة³.

وبدراسة هذا الإجراء الأخير لتقرير الحالة الاستثنائية، نكون قد تعرفنا على النظام القانوني للحالة الاستثنائية، ومنتقل الآن إلى دراسة النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر أثناء هذه الحالة.

¹ انظر، عمار بوضياف، الوجيز...، المرجع السابق، ص. 96.

² انظر، عمار بوضياف، الوجيز... المرجع السابق، ص. 96-97.

³ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 141.

المطلب الثاني

النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

يترتب على قيام الحالة الاستثنائية طبقا للشروط والإجراءات السابق ذكرها، ممارسة رئيس الجمهورية لسلطات واسعة وضخمة، إن لم نقل أنه يمارس جميع السلطات في هذه الفترة حيث جاء في خطاب الرئيس "أحمد بن بلة" الذي تم بمقتضاه إعلان الحالة الاستثنائية سنة 1963 " J'assume les pleins pouvoirs "، أي أتولى ممارسة كل السلطات¹.

ومن بين أهم السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية، هي سلطة سن القوانين والتي تعتبر اختصاص أساسي للسلطة التشريعية. والوسيلة التي يستعملها الرئيس لسن القوانين هي الأوامر التشريعية، والتي أحيطت بمجموعة من القيود. كما أن هذه الأوامر لها مميزات الخاصة التي تميزها عن الأوامر المتخذة في الظروف العادية. وهذا ما سنحاول تفصيله من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول

القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

لقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري ماهية إحدى الإجراءات الاستثنائية التي يمكن للرئيس أن يتخذها في الحالة الاستثنائية، وهي سلطة التشريع بأوامر، وهو ما لم يفعله المؤسس الدستوري الفرنسي أو المصري، حيث تنص الفقرة 04 من المادة 124 من الدستور على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور"².

¹ انظر، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 140.

² إن سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الحالة الاستثنائية نص عليها لأول مرة دستور 1996، لأن دستوري سنة 1963 و 1976 لم ينصا عليها، ودستور سنة 1989 لم ينص على سلطة التشريع بأوامر إطلاقا سواء في الظروف العادية، أو في الحالة الاستثنائية.

وهذه السلطة وكسابقتها التي تمارس في الظروف العادية، قد فرض المؤسس الدستوري على ممارستها قيدين متمثلين أولاً في، ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر، وثانياً قصر سلطة التشريع بأوامر على رئيس الجمهورية.

أولاً: ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر.

يبدو للوهلة الأولى، على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هي سلطة مطلقة، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 124 من الدستور في الفقرة 04 منها. فطبقاً لهذا النص، فيستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع في جميع الميادين التي تشرع فيها السلطة التشريعية بدون قيد، إلا أنه بالرجوع إلى المادة 93 من الدستور، نجد أن هذه السلطة مقيدة بضرورة دفع الخطر، أي وجوب المحافظة على استقلال البلاد والمؤسسات الدستورية. حيث تنص هذه المادة في الفقرة 03 منها على ما يلي: "تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية".

وتعتبر الأوامر التشريعية إحدى هذه الإجراءات الاستثنائية، وهو نفس الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي، حيث اشترط على رئيس الجمهورية في المادة 16 من الدستور، ضرورة أن تهدف الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس إلى إعادة السير العادي للسلطات العمومية وذلك في أقرب الآجال. (Il s'agit de retour le plus rapide possible fonctionnement normal des pouvoirs publics)¹.

وهو ما صار عليه كذلك المؤسس الدستوري المصري، وهذا ما يتضح من خلال عبارة "يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر"، الواردة بالمادة 74 من دستور 1971.

ومن ثم فلا بد على رئيس الجمهورية حينما يستعمل سلطته في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، أن يبتغي المحافظة على استقلال البلاد ومؤسستها الدستورية، وذلك بدفع الخطر الذي

¹ Cf. Georges DUPUIS, Marie – José GUEDON, Patrice CHRETIEN, op. cit. , p. 117.

يهددها. فلا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إذا لم يتبغى مواجهة الخطر، حتى ولو قصد به تنظيم أو معالجة أي موضوع آخر يتصل بالأزمة، طالما ليس له علاقة مباشرة بمواجهة الخطر¹.

فالغاية من تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، ليس الاعتداء على اختصاص البرلمان، بقدر ما هي مواجهة موقف يهدد مؤسسات الدولة أو وحدتها الترابية أو غيرها من مصالح الشعب². فإن حدث وإن شرع رئيس الجمهورية بأوامر في الحالة الاستثنائية، دون أن يتبغى المحافظة على استقلال البلاد و مؤسساتها الدستورية، فإنه يجعل أوامره غير دستورية، لأنه خالف نص دستوري صريح وهو نص المادة 93.

وهذا القيد يجعل الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية، تتميز عن نظيرتها المتخذة في الظروف العادية من حيث الغاية. إذ لا يشترط على رئيس الجمهورية عند تشريعه بأوامر في الظروف العادية أن يحقق غاية معينة، وذلك لأن المؤسس الدستوري لم يشترط قيام ضرورة تستدعي التشريع بأوامر. وهذا بعكس تشريعه بأوامر في الحالة الاستثنائية، أين يشترط في الأوامر التي يتخذها أن تدفع الخطر الذي يهدد البلاد. ومن تم أن تعمل على الحفاظ على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية.

ووضع غاية لممارسة هذه السلطة في مثل هذه الظروف، يشكل ضمانا وحماية للسلطة التشريعية، بحيث تصبح سلطة التشريع بأوامر سلطة مقيدة وليس مطلقة يمارسها الرئيس بغية دفع الخطر فقط.

كما أن هذا التحديد للغاية يشكل أيضا حماية لحقوق وحرية الأفراد، لأن الضوابط الاستثنائية التي تعتبر الأوامر التشريعية إحدى صورها تفترض الرقابة والحضر والإبعاد للمواطن المشبوه فيه، وتمنع التجمعات العامة والمظاهرات، وتقضي بالفصل التأديبي و المحاكمات القضائية³. فإن حدث وإن مست هذه الأوامر حقوق الأفراد دون أن تتبغى دفع الخطر، يجعلها غير دستورية، و إن كان المؤسس الدستوري

¹ انظر، وجدي ثابت غبيريال، المرجع السابق، ص. 143.

² انظر، سعيد بوالشعير، القانون الدستوري...، المرجع السابق، ص. 15.

³ انظر، عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 139.

الجزائري، لم ينص على خضوع الإجراءات التي يتخذها الرئيس في الحالة الاستثنائية لرقابة البرلمان أو القضاء. وعدم التنصيص هذا يشكل خطر كبير على حقوق وحريات الأفراد، خاصة إذا كانت الإجراءات الاستثنائية تمس بهم دون وجه حق، فكيف يمكن لهم المطالبة بحقوقهم أو المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصاب حقوقهم من جراء هذه الإجراءات.

ثانيا: قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية.

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بقيد ضرورة دفع الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية للخطر الذي يهدد البلاد، ووجوب ابتغائها المحافظة على استقلال البلاد ومؤسستها الدستورية بل أضاف قيد ثاني ليضبط به أكثر هذه السلطة، والذي يتمثل في قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية.

فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بأوامر لشخص آخر، كرئيس الحكومة مثلا أو أحد الوزراء، لأن المادة 87 من الدستور الحالي تمنع ذلك، حيث تنص هذه المادة في الفقرة 02 منها على ما يلي: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 91 ومن 93 إلى 95 و 97 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور".

فكما هو واضح من هذه المادة، فإن المادة 93 التي تحول للرئيس اتخاذ الإجراءات الاستثنائية والمادة 124 التي تحول له سلطة التشريع بأوامر، واردة ضمن المواد التي تحتوي على سلطات لا يمكن للرئيس أن يفوض غيره للقيام بها. فإن حدث إن فوض غيره للقيام بسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، يعتبر إجراءه هذا غير دستوري، يمكن للمجلس الدستوري أن يقضي بذلك، باعتباره الجهاز المكلف بالسهر على احترام الدستور (المادة 163 من الدستور).

كما لا يمكن لرئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الدستوري ممارسة سلطة التشريع بأوامر، عندما يكونا يتوليان مهام رئاسة الدولة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب استمرار المانع لمدة تزيد عن 45 يوما أو استقالته.

كما لا يمكن لمن يمارس 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. وهذا ما تنص عليه المادة 90 من الدستور الحالي في الفقرة 03 منها: "لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوما والستين (60) يوما المنصوص عليهما في المادتين 88 و 89 تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 77 والمواد 79 و 124 و 129 و 136 و 137 و 174 و 176 و 177 من الدستور".

ويشكل قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية ضمانا حقيقية للسلطة التشريعية، بحيث لا يمكن لأي شخص أو أية هيئة أن تشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية. فإن حدث ذلك فإن هذه الأوامر تكون غير دستورية، لمخالفتها نصوص دستورية صريحة وهي المادة 87 والمادة 90 من الدستور ومن تم تستطيع السلطة التشريعية أن تتمسك بذلك أمام المجلس الدستوري المادة (166) من الدستور).

كما اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء حيث تنص المادة 124 من الدستور في الفقرة 04 منها على مايلي: "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء" وذلك بغية إثراء هذه الأوامر من طرف الطاقم الحكومي، لتكون أكثر فعالية في مواجهة الأزمة.

وبتعرفنا على شروط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، نكون قد أنهينا دراسة الشق الأول من هذا المطلب، وفيما يلي سنقوم بدراسة الشق الثاني منه، الذي سنتعرض فيه إلى مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.

الفرع الثاني

مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية

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

أولاً: اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان.

تتميز الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية، بأنها تتخذ في غياب البرلمان، إما بسبب حله أو بسبب انتهاء دورته العادية، أما الأوامر التشريعية التي تصدر في الحالة الاستثنائية فهي تصدر في ظل تواجد وانعقاد البرلمان، حيث بمجرد تقرير الحالة الإستثنائية يجتمع البرلمان بقوة القانون، إذ تنص المادة 93 من الدستور في الفقرة 04 منها على مايلي: " ويجتمع البرلمان وجوباً".

فما يترتب على هذه الفقرة أن رئيس الجمهورية يشرع في جميع المجالات التي يشرع فيها البرلمان بالرغم من تواجد هذا الأخير، الذي يكون منعقد بقوة القانون.

فالحكمة من تخويل رئيس الجمهورية ممارسة كل السلطات بما فيها السلطة التشريعية، وبالرغم من تواجدها، هي حتى يتمكن الرئيس من مواجهة الخطر ويتم القضاء عليه.

فالمقصود بانعقاد البرلمان بقوة القانون بعد تقرير الحالة الاستثنائية، هو أنه يجتمع دون حاجة إلى دعوته من قبل السلطة التنفيذية، كما هو الشأن بالنسبة للظروف العادية إذا كان في عطلة، وان كانت الصياغة العربية للفقرة 04 من المادة 93 من الدستور لا تدل على ذلك صراحة، حيث ورد فيها عبارة "وجوباً"، التي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد، بعكس الصياغة الفرنسية لهذه الفقرة التي تعد أكثر دلالة، حيث نصت على مايلي « Se réunit de plein droit », أي أن البرلمان يجتمع بقوة القانون¹. وليس في وسع رئيس الجمهورية أن يعترض قانوناً على هذا الاجتماع².

كما يلاحظ عموماً حول المادة 93 من الدستور، أن المؤسس الدستوري لم ينص فيها على أن البرلمان يبقى مجتمعاً طوال فترة الحالة الاستثنائية، وهو ما نص عليه صراحة المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 16 من دستور 1958. كما نص على عدم إمكانية قيام الرئيس بحل الجمعية الوطنية أثناء الحالة الاستثنائية، وهو ما يشكل ضماناً أكبر للسلطة التشريعية في مثل هذه الفترات. وذلك خلافاً للوضع في

¹ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 145.

² انظر، عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص. 472.

الجزائر، حيث لم يشر المؤسس الدستوري لمثل هذا النص، ما قد يترتب عليه جواز حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الاستثنائية، وإن كان المنطق يقتضي عكس ذلك، حتى يتمكن المجلس الشعبي الوطني من رقابة الرئيس¹.

أما عن الحكمة التي قصدها المؤسس الدستوري الجزائري من اجتماع البرلمان، نجد أن بعض شراح القانون من رأى أن هذا الاجتماع يحتمل معنيين وهما:

1- إما أن لا يكون للبرلمان أي دور فاعل سوى عقد الاجتماع، فلا يراقب ما يصدر عن رئيس الجمهورية من إجراءات استثنائية، ولا يمكنه ممارسة سلطته في سن القوانين، باعتبارها تدخل في نطاق الاختصاص الاستثنائي لرئيس الجمهورية.

و يبدو هذا المعنى نظريا صحيح، لأن المؤسس الدستوري لم ينص صراحة على وجوب عرض الرئيس ما اتخذ من إجراءات على البرلمان ليوافق عليها أولا، وبحكم كذلك الضعف والتبعية التي يعاني منها البرلمان في الوقت الحاضر.

2- أما المعنى الثاني، فهو وبالرغم من عدم مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية في القرارات التي يتخذها في الحالة الاستثنائية، إلا أنه يمكن له أن يباشر سلطته في هذه الفترة إلى حد ما².

والملاحظ أن هذا المعنى يعطي ضمانا أكبر للبرلمان، حيث لا يقف موقف المتفرج إزاء ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات وما سنه من تشريعات، فما دام الدستور لم يمنع البرلمان صراحة من القيام بعمله فإنه يستطيع القيام به أثناء الحالة الاستثنائية.

¹ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 146.

² انظر، عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص. 473-474.

وقد لقي هذا المعنى قبولا لدى بعض شراح القانون في الجزائر، وإن كان قد اختلفوا في تحديد مداه، فمنهم من رأى أن عمل البرلمان يقتصر على مناقشة دون إلغاء أو تعديل المسائل التي اتخذها رئيس الجمهورية، أما المسائل التي لم يتدخل فيها الرئيس، فتعود أصلا للبرلمان، الذي يبقى محتفظا بسلطته التشريعية فيها¹.

وهناك من رأى أنه إذا تزامن الاجتماع الوجوبي مع الدورة العادية للبرلمان، فإن هذا الأخير يباشر اختصاصه كاملا، أي يناقش ويصوت على القوانين ويباشر ما له من رقابة برلمانية. أما إذا كان هناك اجتماع وجوبي فقط فلا يمارس البرلمان هذه السلطة²، وهناك من رأى أن عمل البرلمان يقتصر على متابعة الأوضاع وإقرار التوصيات بشأنها³.

ثانيا: الطبيعة الاستثنائية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.

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

بمعنى أن الأوامر التشريعية الصادرة أثناء الحالة الاستثنائية تسري فقط أثناء هذه الفترة، وبمجرد تقرير انتهاء الظرف الاستثنائي تسقط معه هذه الأوامر، وذلك لأنها صدرت أصلا من أجل تحقيق غاية معينة وهي دفع الخطر والمحافظة على استقلال البلاد ومؤسستها الدستورية. فإذا حققت هذه الغاية وقرر رئيس الجمهورية إنهاء الحالة الاستثنائية "بعد إتباعه للأشكال والإجراءات المتبعة لدى إعلانها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال"⁴، فإن هذه الأوامر لم يعد داعي للعمل بها.

¹ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 148.

² انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 476-477.

³ نظر، عمار بوضياف، الوجيز...، المرجع السابق، ص. 97.

⁴ انظر، محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص. 99.

وهذا ما ذهب إليه الكثير من رجال الفقه الفرنسيين، حيث اعتبروا أن القرارات المتدخلة في مجال التشريع والواردة بالمادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، لا يمكن العمل بها بعد الانتهاء من تطبيق المادة 16¹.

فنظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، يخول استثناءا لرئيس الجمهورية ممارسة إجراءات تدخل في اختصاص سلطة أخرى. فبمجرد زوال هذه الظروف تسقط معها تلك الإجراءات، ويسقط معها كذلك الحق في ممارسة إجراءات تدخل في اختصاص سلطة أخرى².

فهذا المجال الزمني المحدود لمثل هذا النوع من الأوامر التشريعية، هو تطبيق للقواعد العامة لنظرية الظروف الاستثنائية التي تعتبر الحالة الاستثنائية إحدى تطبيقاتها، حيث تقتضي هذه القواعد ضرورة سقوط كافة الإجراءات الاستثنائية والتي تعتبر الأوامر التشريعية إحدى صورها، بمجرد زوال وانتهاء الظروف الاستثنائية، ويتم ذلك تلقائيا وبحكم الواقع³.

كما يلاحظ على هذه الأوامر التشريعية، أنها لا تعرض على موافقة البرلمان بعد اتخاذها، حيث أن المادة 124 من الدستور قد نصت صراحة على أن الأوامر التي تخضع لرقابة البرلمان، هي الأوامر الصادرة بين دورتي البرلمان وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وليس الأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية، وهذا ما انتهى إليه كذلك المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 99-08⁴ المؤرخ في 21 فبراير 1999⁵.

كما قد اختلف شراح القانون في الجزائر حول الطبيعة القانونية لهذه الأوامر التشريعية أثناء سيرانها، فمنهم من اعتبر هذه الأوامر من أعمال السيادة⁶، وهناك من إعتنق⁷ ما ذهب إليه مجلس الدولة

¹ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 278.

² انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 275.

³ انظر، وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص. 275.

⁴ انظر الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999، ص. 04.

⁵ انظر، عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 132.

⁶ انظر مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1998، العدد

01، ص. 34.

⁷ لمزيد من التفصيل حول هذا الرأي انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 191.

الفرنسي، في وجوب التفريق بين ما يدخل في مجال التشريع، فإنها تعتبر تشريعات ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري وبين ما يدخل في المجال التنظيمي، فتعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري.

وهناك من فرق بين حالتين، فإذا كان الخطر الذي أدى إلى إعلان الحالة الاستثنائية قد أصاب البرلمان فإن هذه الأوامر يستحيل عرضها على البرلمان للموافقة عليها، لأن الخطر الذي أصابه يمنعه من القيام بعمله، وعليه تعتبر هذه الأوامر قرارات إدارية. أما إذا لم يصيب الخطر البرلمان، فإن هذا الأخير يجتمع ومن تم رئيس الجمهورية مخير بين أمرين، إما أن لا يعرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان لأن النص الدستوري لم يلزمه بوجوب عرضها، وعندئذ تعتبر هذه الأوامر قرارات إدارية، وإما أن يعرض هذه الأوامر على البرلمان ليوافق عليها، فإذا وافق عليها تعتبر تشريعات من لحظة موافقته عليها ولا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وإذا لم يوافق عليها فتبقى محتفظة بطبيعتها الإدارية¹.

أما بالنسبة للطبيعة القانونية للقرارات الصادرة في مجال التشريع في فرنسا، فقد أيد غالبية الفقه ما انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي، من اعتبار هذه القرارات أعمال تشريعية، وذلك لأن الرئيس أثناء إصداره إليها قد حل محل المشرع. وإن كان بعض الفقه من انتقد هذا التكييف باعتبار القرارات الصادرة في مجال التشريع هي من أكثر القرارات خطرا ومساسا بحقوق وحرية الأفراد، لذا كان من الأفضل اعتبارها قرارات إدارية لها قوة القانون فقط، حتى تخضع لرقابة القضاء الإداري².

أما في مصر، فالأغلبية من الفقه اعتبرت أن القرارات الصادرة في مجال التشريع هي أعمال تشريعية، وإن كان البعض قد اعتبرها مجرد قرارات إدارية لها قوة القانون³.

وبهذه الخاصية الأخيرة للأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الاستثنائية، نكون قد جئنا لنهاية دراستنا لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، والتي بدراستها نكون قد تعرفنا

¹ انظر، مراد بدران، الرقابة...، المرجع السابق، ص. 192.

² لمزيد من التفاصيل حول هذه الآراء انظر، وحدي ثابت غريبال، المرجع السابق، ص. 408-410.

³ انظر، وحدي ثابت غريبال، المرجع السابق، ص. 434 وما بعدها.

على الوسائل التي تتيح لرئيس الجمهورية استثناء مباشرة اختصاص السلطة التشريعية في صنع القانون. إلا أن رئيس الجمهورية لا يملك فقط هذا الاختصاص التشريعي الاستثنائي، بل له اختصاصات تشريعية أصيلة سوف نبرزها في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

الاختصاصات التشريعية لأصيلة
لرئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى سلطته في صنع القانون التي يمارسها مكان السلطة التشريعية، باختصاصات تشريعية أصيلة، هذه الاختصاصات التي لا يمارسها مكان السلطة التشريعية وإنما يمارسها باعتباره صاحب السلطة الوحيد، المخولة له دستوريا للقيام بها.

وإذا كانت سلطة رئيس الجمهورية في صنع القانون تتخذ صورة واحدة وهي سلطة التشريع بأوامر، فإن الاختصاصات التشريعية الأصلية تتخذ صورتين أساسيتين سنحاول إبرازهما في مبحثين مستقلتين، حيث سنخصص الأول منهما لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون، و الثاني لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية.

المبحث الأول

اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون

تساهم السلطة التشريعية بنسبة كبيرة في تكوين القانون وذلك من خلال اقتراحها للقوانين ومناقشتها لمختلف مشاريع واقتراحات القوانين والمصادقة عليها، إلا أن هذه المساهمة الكبيرة للسلطة التشريعية، لم تمنع السلطة التنفيذية من المساهمة في تكوين القانون، وذلك من خلال مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، وكذلك من خلال ممارسة رئيس الجمهورية لبعض اختصاصاته التشريعية.

و يدخل ضمن الاختصاصات التشريعية التي تتيح لرئيس الجمهورية المساهمة في تكوين القانون اختصاصين وهما، التصديق على المعاهدات (المطلب الأول) و إصدار القوانين (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التصديق على المعاهدات

لقد أتاح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية امكانية المساهمة في تكوين القانون وذلك من خلال منحه عدد من الإختصاصات التشريعية الأصلية، ويعتبر التصديق على المعاهدات الدولية احدى أهم هذه الاختصاصات، وذلك لأنه يعكس بصورة حقيقية كيفية مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون.

و دراسة اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات سوف لن تكون من ناحية تنظيميه في القانون الدولي العام، وإنما سنركز على التنظيم الدستوري لهذا الاختصاص. وعليه سوف نتعرض في الفرع الأول لمفهوم التصديق على المعاهدات، وفي الفرع الثاني سنقوم بدراسة شروط التصديق على المعاهدات.

الفرع الأول

مفهوم التصديق على المعاهدات

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

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

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

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

أولاً: تعريف التصديق على المعاهدات.

لم يأت المؤسس الدستوري الجزائري كغيره من المؤسسين الدستوريين بتعريف لإختصاص التصديق على المعاهدات، الأمر الذي دفع بفقهاء القانون العام إلى البحث عن تعريف لهذا الإختصاص، حيث عرفه الدكتور علي إبراهيم على أنه: "إجراء قانوني طبقاً للأوضاع الدستورية الداخلية في كل دولة أو في كل منظمة، بمقتضاه تقوم السلطات العليا المتخصصة بإلزام الدولة والمنظمة على المستوى الدولي، بتأكيد التوقيع الذي وضعه ممثلها على نصوص مشروع المعاهدة، وبالتالي تلتزم الدولة أو المنظمة رسمياً بتطبيق المعاهدة وتنفيذها بحسب نية"¹.

وعرفه الدكتور علي صادق أبو هيف بأنه: "قبول الإلتزام بالمعاهدة رسمياً من السلطة التي تملك عقد المعاهدات عن الدولة"².

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

فما يمكن استخلاصه من هذه التعريفات أن التصديق على المعاهدات، ما هو إلا إجراء داخلي تقوم به السلطات الداخلية المختصة بذلك، وتعلن من خلاله الدولة رسمياً قبولها الإلتزام بالمعاهدة.

والتصديق بهذا التعريف يختلف عن بعض النظم المشابهة له، حيث يختلف عن إجراء التوقيع الذي ينتج عن القيام به اعتماد النصوص وغلق باب المفاوضات، و لا يؤدي إلى تطبيق المعاهدة، ولا يشترط في من يقوم به أن يكون أعلى هيئة في الدولة. في حين أن التصديق يكون من قبل أعلى هيئة في الدولة

¹ انظر، علي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 254.

² انظر، علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع)، ص. 471.

³ انظر، كمال زغموم، مصادر القانون الدولي (المعاهدات، العرف)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، (بدون سنة الطبع)، ص. 84.

كرئيس الدولة أو وزير الخارجية أو البرلمان¹، وينتج عنه أثر في غاية الأهمية وهو إضفاء صفة الإلزام على المعاهدة بالنسبة للدولة.

كما يختلف التصديق عن إصدار المعاهدة، فالتصديق هو إجراء يثبت إلزام الدولة قبل الدول الأخرى الموقعة بما جاء فيها. في حين أن الإصدار هو إجراء يرمي إلى إضفاء صفة القانون على المعاهدة التي تم التصديق عليها حتى تتقيد بها سلطات الدولة وأفرادها وتتمكن الدولة من مواجهة التزاماتها المترتبة عن التصديق².

ويتميز التصديق بميزة أساسية، وهي أن القيام به غير ملزم وإنما هو اختصاص تقديري يتمتع به رئيس الجمهورية أو السلطة المختصة بذلك دستوريا. فلا يشترط على الدولة بعد أن تكون وقعت على المعاهدة أن تصادق عليها مباشرة وإنما لها الحرية في التصديق من عدمه دون أن تكون عليها أية مسؤولية. كما يمكنها أن تصادق بعد مرور زمن من توقيعها على نص المعاهدة³.

ثانياً: أهمية التصديق على المعاهدات.

لا يكتمل مفهوم التصديق على المعاهدات بإبراز تعريفه وتمييزه عن ما يشابهه، بل لابد من التعرض لأهمية هذا الإجراء حتى يمكن التعرف أكثر على مفهومه، حيث تكمن أهمية التصديق على المعاهدات في أنه هو الإجراء الذي يجعل المعاهدة جزءاً من النظام القانوني للدولة. فبعد أن يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدة، تصبح هذه الأخيرة جزءاً لا يتجزأ من القانون الداخلي " بمعنى أن التصديق يجعل المعاهدة بمثابة قانون ملزم للدولة وللأفراد على حد سواء"⁴، وهو بذلك إجراء ذو طبيعة تشريعية.

فالتوقيع لا يؤدي إلى الالتزام بالمعاهدة حيث تكون في هذه الحالة مجرد مشروع يتوقف تنفيذه على تصديق رئيس الجمهورية عليه. وتعود الغاية من توقف نفاذ المعاهدة على تصديق رئيس الجمهورية،

¹ انظر، علي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 249.

² انظر، علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص. 473.

³ انظر، كمال زغموم، المرجع السابق، ص. 93.

⁴ انظر، علي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 300.

إلى إعطاء الفرصة لكل دولة لإعادة النظر في المعاهدة قبل أن تتقيد بها نهائياً. فقد ترى الدولة فيما اتفق عليه مندوبها تعارضاً مع مصالحها أو انتقاصاً من حقوقها، أو قد تستجد ظروف تدعوها إلى العدول عن وجهة نظرها الأولى، وبدا تتحلل من المعاهدة وتصبح بالنسبة لها كأن لم تكن¹.

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

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

فإذا كانت هذه هي الأهمية التي يكتسبها التصديق على المعاهدات تشكل نقطة تلاقي بين مختلف الدول، فإن التنظيم الدستوري لهذا الاختصاص يشكل نقطة اختلاف بينها. وهذا ما يتضح من خلال الشروط التي وضعها المؤسس الدستوري على تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدات.

الفرع الثاني

شروط التصديق على المعاهدات

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

¹ انظر، علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص. 472.

² انظر، محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2000، ص. 48.

³ انظر، علي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 257.

أولاً: موافقة البرلمان على المعاهدة.

لم يكن يشترط المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 ضرورة موافقة البرلمان على المعاهدة، و إنما كان يشترط فقط استشارة رئيس المجلس الوطني آنذاك، حيث كانت المادة 42 منه تنص على ما يلي: "يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات و الاتفاقيات والمواثيق الدولية و المصادقة عليها والعمل على تنفيذها"¹.

و ابتداء من دستور 1976 نجد أن المؤسس الدستوري قد اشترط ضرورة موافقة البرلمان صراحة على المعاهدة حتى يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة اختصاصه في التصديق عليها. حيث كانت المادة 158 منه تنص على ما يلي: " تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني ".

وأبقى المؤسس الدستوري على هذا الشرط في المادة 122 من دستور 1989، و في المادة 131 من دستور 1996، التي نجدها تقضي بما يلي: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

فما يستنتج بمفهوم المخالفة من هذه المادة أنه، لا يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على الاتفاقيات الدولية ما لم يوافق عليها البرلمان صراحة. فعندما يرغب الرئيس في التصديق على معاهدة ما، لابد أن يتم عرضها على البرلمان أولاً ليتم معرفة موقفه اتجاهها. وهذا الدور تقوم به الحكومة، و ذلك بإيداعها المعاهدة لدى مكتب المجلس في شكل مشروع قانون، ثم تتولى لجنة الشؤون الخارجية للمجلس المعني تحضير تقرير خاص بالمعاهدة، ثم تعرض وثيقة المعاهدة وتقرير اللجنة صاحبة الإختصاص على

¹ انظر، عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص. 369.

المجلس من أجل الموافقة عليها، ثم بعد ذلك يتم عرضها على مجلس الأمة¹. فإذا وافقت الغرفتين على نص الإتفاق صدر قانون ينص على ذلك، على أنه يشترط في موافقة البرلمان أن تكون على كامل نصوص المعاهدة، فلا يجوز له أن يوافق على جزء أو يرفض جزء آخر أو يدخل عليها تعديلات مثلما يحق له ذلك في مشاريع القوانين².

كما أن موافقة البرلمان لا تلزم رئيس الجمهورية بوجود التصديق على المعاهدة، إذ رغم صدور قانون عن البرلمان يتضمن الموافقة على اتفاق ما، فبإمكانه أن يمتنع عن التصديق إذا بدا له من الأسباب أو جد من الظروف ما يقتضي عدم ارتباط الدولة بهذا الإتفاق³، علما أنه تطبيقيا، في غالب الأحيان يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدة بعد صدور القانون المتضمن الموافقة عليها. وتتم مصادقة الرئيس بموجب مرسوم رئاسي.

وقد تمت المصادقة خلال الفترة التشريعية الممتدة ما بين 2002-2007 على اتفاقين مهمين، يتعلق الأول منهما بالترتيبات المؤقتة المتعلقة بضبط الحدود البحرية بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والجمهورية التونسية والذي تمت المصادقة عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-271 الصادر في 14 أوت 2003⁴، وذلك بعد أن وافق عليها البرلمان بموجب القانون رقم 09-07 الصادر في 14 يونيو 2003⁵. والاتفاق الثاني وهو الاتفاق الأوربي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والاتحاد الأوربي، والذي تمت المصادقة عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 05-159 الصادر في 27 أبريل 2005⁶، وذلك بعد أن وافقت عليها غرفتي البرلمان بموجب القانون رقم 05-05 الصادر في 26 أبريل 2005⁷.

¹ انظر، عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 73.

² انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 249.

³ انظر، علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص. 474.

⁴ انظر الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 2003، ص. 07.

⁵ انظر الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 2003، ص. 37.

⁶ انظر الجريدة الرسمية رقم 31 لسنة 2005، ص. 03.

⁷ انظر الجريدة الرسمية رقم 30 لسنة 2005، ص. 31.

وما يمكن قوله حول شرط موافقة البرلمان، أنها ليست فاقدة لكل أثر أو هي مجرد موافقة شكلية، و إنما هي ذات أثر كبير. ذلك أن تصديق رئيس الجمهورية على معاهدة ما دون عرضها على البرلمان للموافقة عليها، أو إذا صادق عليها بعد أن رفض البرلمان الموافقة عليها يجعله تصديقه هذا ناقصا، الذي يرى فيه الرأي الغالب في الفقه أنه لا يؤدي إلى تقييد الدولة بالمعاهدة، معتمدا في ذلك على فكرة قانونية وهي مبدأ الاختصاص: فالتصديق على المعاهدة لا يمكن أن يرتب آثاره القانونية إلا إذا قام به المختص وهو الذي يكون مفوض تفويضا صحيحا وفقا ما يقتضي به دستور الدولة¹.

وما يجب التنويه إليه أن شرط موافقة البرلمان لا يشمل كل الاتفاقيات وإنما هو يقتصر فقط على الاتفاقيات الواردة في المادة 131. وهي معاهدات الهدنة والسلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

فما عدا هذه الاتفاقيات الدولية يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على أي إتفاق دون الحصول على موافقة البرلمان. و يطلق على هذا النوع من الاتفاقيات تسمية الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط أو *les accords en forme simplifiés*، التي ابتدعها الفكر الأمريكي. فرغم أن هذه الاتفاقيات لا تختلف من الناحية الموضوعية عن المعاهدات العادية حيث أن الاثنان ملزمان للأطراف والاثنان يمكنهما تنظيم أي موضوع يهم الدولة، في المجالات السياسية والعسكرية والاقتصادية والثقافية وغير ذلك، إلا أنهما يختلفان في طريقة الإبرام.

حيث تعتبر الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط نافذة من لحظة التوقيع عليها. فالتوقيع يؤدي وظيفتين في وقت واحد وهما وظيفة اعتماد النص ووظيفة التصديق²، و بالرغم من أن هذا النوع من الاتفاقيات بني على عنصر الاستعجال الذي يقتضي عدم عرضه على موافقة البرلمان، فإن السبب الحقيقي

¹ انظر، كمال زغموم، المرجع السابق، ص. 89؛ علي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 297؛ علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص. 475؛ محمد يوسف علوان، المرجع السابق، ص. 159

² انظر، علي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 303.

من استعمال هذا النوع من الاتفاقيات يكمن لدى البعض في إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية لكي تنفرد بإبرام جزء من الإتفاقيات الدولية في المواضيع التي لا ينص عليها الدستور صراحة بأنها تتطلب موافقة البرلمان¹. ويبدو هذا الرأي صحيح مادام أن رئيس الجمهورية يصادق على كثير من الإتفاقيات الدولية دون عرضها على البرلمان للموافقة عليها، بعد ما يقدر أن هذه الاتفاقيات تخرج عن نطاق المادة 131 من الدستور.

و من زاوية القانون المقارن، نلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بذات الاتجاه الذي أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي من حيث تحديد قائمة المعاهدات التي لا يتم التصديق عليها إلا بموافقة البرلمان، و اتفاقيات يستقل الرئيس في التصديق عليها. فقد حددت المادة 52 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 قائمة من المعاهدات لا يتم التصديق عليها إلا بعد صدور قانون من البرلمان يتضمن الموافقة على هذه المعاهدة، وتشمل هذه القائمة معاهدات السلام، التجارة، الاتفاقيات الخاصة بالتنظيم الدولي والمعاهدات التي تحمل الدولة شيء من النفقات، والمعاهدات التي تتعلق بحالة الأشخاص ومعاهدات تبادل الأراضي أو إلحاقها والتخلي عنها.

وما يخرج عن هذه القائمة من المعاهدات يستطيع الرئيس التصديق عليها دون الحاجة للحصول على موافقة البرلمان، كمعاهدات التحالف و معاهدات المساعدة المتبادلة. ولكن ليس هناك ما يمنع الحكومة لاعتبارات سياسية تقدرها، في أن تحيل مثل هذه المعاهدات وغيرها على البرلمان².

في حين أن المؤسس الدستوري المصري قد اشترط في بعض المعاهدات ضرورة موافقة مجلس الشعب عليها حتى يتم التصديق عليها، والبعض الآخر يقتصر دور مجلس الشعب في الإطلاع على المعاهدات فقط، بعد أن يتم التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية. فقد حددت المادة 151 من الدستور المصري لسنة 1971 المعاهدات التي يشترط فيها موافقة مجلس الشعب حتى يتم التصديق عليها،

¹ انظر، عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص. 360.

² انظر، محمد يوسف علوان، المرجع السابق، ص. 153 - 154.

وهي معاهدة الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة والتي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة. أما بقية المعاهدات، فإن رئيس الجمهورية يتول إبرامها ثم يقوم بإبلاغها إلى مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان¹ وذلك من أجل أن يطلع عليها المجلس.

وبهذا يكون المؤسس الدستوري المصري، قد أعطى للسلطة التشريعية دور كبير في إبرام المعاهدات الدولية، مقارنة بنظيره الجزائري أو الفرنسي.

ثانياً: عدم مخالفة المعاهدة للدستور.

لم يكتف المؤسس الدستوري بشرط موافقة البرلمان على المعاهدة حتى يتم التصديق عليها، وإنما اشترط شرط آخر يتمثل في ضرورة عدم مخالفة المعاهدة للدستور. وهذا الشرط يستخلص من ما تقضي به المادة 168 من الدستور التي تنص على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها". و يعني بذلك أن رئيس الجمهورية حتى يصادق على إتفاق ما لا بد أن يكون هذا الأخير غير مخالف للدستور، وهذا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور على القوانين. فمادام الدستور يعتبر القانون الأساسي للدولة، فهو يوجد على رأس الهرم القانوني للدولة فهذا يشترط في جميع النصوص القانونية الأخرى التي تأتي بعده بما فيها المعاهدات أن لا تخالفه.

ويعود مدى تقدير مخالفة المعاهدة للدستور للمجلس الدستوري، وهذا طبقاً لما تقضي به المادة 165 من الدستور التي تنص على أنه: " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين...".

ويراقب المجلس الدستوري مدى مطابقة المعاهدة للدستور قبل أن يتم التصديق عليها، وذلك لما للرقابة السابقة من نجاعة في الحفاظ على تدرج القواعد القانونية في الدولة، وكذلك تجنباً للمشاكل التي قد تظهر عن الرقابة اللاحقة للتصديق.

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

فلو سمح للمجلس الدستوري مراقبة معاهدة تم التصديق عليها، فهذا قد يؤدي إلى احتمال صدور قرار عن المجلس يقضي بمخالفة المعاهدة للدستور. وما ينتج عن هذا القرار احتمالين وهما:

إما أن لا يؤخذ بقرار المجلس الدستوري، وهنا نكون بصدد مشكل داخلي، وهو مخالفة قاعدة قانونية أدنى وهي المعاهدة، لقاعدة قانونية أعلى وهي الدستور.

و إما أن يؤخذ بقرار المجلس الدستوري وذلك بأن تمتنع الدولة عن الالتزام بمعاهدة مخالفة لدستورها، وهذا قد يؤدي إلى نشوء مسؤولية الدولة اتجاه الأطراف الأخرى في المعاهدة، ما دام التصديق يجعلها ملزمة للدولة.

وتتحرك رقابة المجلس الدستوري للمعاهدات بعد أن يتم إخطاره من طرف الأشخاص المخول لهم ذلك دستوريا والذين حددتهم المادة 166 من الدستور وهم: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة. فإذا رأى المجلس الدستوري أن معاهدة ما غير مخالفة للدستور فيستطيع عندئذ رئيس الجمهورية التصديق عليها، أما إذا صدر عنه رأي يقضي بعدم دستورية المعاهدة فلا يتم التصديق عليها، لأن رأي المجلس ملزم لرئيس الجمهورية وهذا طبقا لما تقضي به المادة 168 التي تنص على مايلي: " إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها ".

ولا يشترط لكي يقضي المجلس الدستوري بعدم دستورية اتفاق ما، أن تكون كل بنوده مخالفة للدستور، بل يكفي أن يكون أحد بنوده مخالف للدستور لكي يقضي بذلك. وإذا حدث وأن صادق رئيس الجمهورية على الإتفاق رغم قضاء المجلس الدستوري بعدم دستوريته فهذا يجعله تصديقا ناقصا، والذي كما رأيناه سابقا لا يؤدي إلى التزام الدولة بهذا الاتفاق¹. فالحل الوحيد الذي يكون أمام رئيس الجمهورية بعد صدور الرأي بعدم دستوريته أن يمتنع عن التصديق عليه. في حين ومن باب المقارنة نجد أن

¹ انظر شرط موافقة البرلمان على المعاهدة، ص. 67 من هذه الدراسة.

الرئيس في فرنسا وحسب ما تقضي به المادة 54 من دستور 1958 يتمتع بحلين بعد صدور الرأي القاضي بعدم دستورية المعاهدة، وهما إما أن لا يصادق عليها، وإما أن يحصل على تعديل للبند الدستوري الذي بات من المعلوم أنه يتعارض مع المعاهدة هذا كله قبل أن يتم إبرامها¹، وهذا مالا نجد في الدستور الجزائري .

فالتنظيم الذي جاء به المؤسس الدستوري لرقابة المجلس الدستوري للمعاهدات دفع بالبعض إلى طرح الإشكالية التالية: هل رقابة المجلس الدستوري تنصب فقط على المعاهدات الواردة في المادة 131 من الدستور ولا تشمل الإتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط؟ أم أنها تشملهما معا²؟

إن الصياغة العامة التي جاءت بها المادة 168 من الدستور، تؤدي بنا إلى القول أن كل من المعاهدات الواردة في المادة 131 من الدستور، والاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط، يخضعان لرقابة المجلس الدستوري. وذلك لأن المؤسس الدستوري لم يحصر في المادة 168 من الدستور رقابة المجلس الدستوري على المعاهدات الواردة في المادة 131 من الدستور، وإنما استعمل مصطلحات مختلفة و هي، معاهدة، اتفاق واتفاقية.

لكن المشكل الحقيقي لا يكمن في ما هي المعاهدات والاتفاقيات التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري، و إنما يكمن في آلية تدخل المجلس الدستوري حتى يراقب مدى دستورية المعاهدة. حيث أن تدخله متوقف على إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس المجلس الأمة، وإخطار المجلس بالنسبة لهؤلاء هو أمر اختياري وليس اجباري مثلما عليه الحال في القوانين العضوية. وهذا ما من شأنه أن يؤدي إلى عدم عرض معاهدات عادية واتفاقيات دولية ذات شكل مبسط على رقابة المجلس الدستوري بالرغم من تهديدها لسيادة الدولة و للمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري.

¹ انظر، أوليفيه دوهاميل، ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص. 1106.

² انظر، عبد الله بوقفه، المرجع السابق، ص. 373.

وما يمكنه قوله في الأخير حول شروط التصديق على المعاهدة أن عمل رئيس الجمهورية بما عند تصديقه على المعاهدات الدولية هو السبيل الوحيد لجعل هذه المعاهدات ملزمة للدولة وأفرادها وجعلها كذلك تسمو على القانون الداخلي للدولة، وهذا طبقا لما تقضي به المادة 132 من الدستور التي تنص على أنه: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون " .

وبدا نكون قد تعرفنا على الاختصاص التشريعي الأول الذي يمكن رئيس الجمهورية من المساهمة في تكوين القانون. ومنتقل الآن إلى دراسة الاختصاص الثاني الذي يمكنه من ذلك أيضا، وهو إصدار القوانين.

المطلب الثاني

إصدار القوانين

لا تقتصر مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون على اختصاصه في التصديق على المعاهدات بل يوجد اختصاص آخر يمكنه من ذلك أيضا، ألا وهو إصدار القوانين الذي نصت عليه المادة 126 من الدستور. فبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون ويوافق عليه يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وذلك لاعتباره السلطة المختصة دستوريا للقيام بذلك. و نظرا لكثرة القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة، والتي تستدعي إصدار الرئيس لها، فيعتبر إصدار القوانين أكثر الاختصاصات التشريعية الأصلية التي يمارسها رئيس الجمهورية في الواقع.

وستكون النقطة الأولى التي سوف نتعرض لها في دراستنا لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين هي إبراز مفهوم هذا الاختصاص، وذلك في الفرع الأول. أما الفرع الثاني فنخصصه لدراسة القيمة القانونية لإصدار القوانين.

الفرع الأول

مفهوم إصدار القوانين

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

أولا: تعريف إصدار القوانين.

قام رجال الفقه بمختلف جنسياتهم بتعريف اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين. فقد عرفه العميد الفرنسي دوجي بأنه: "ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين، ومن تم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه"¹.

أما في مصر فقد عرف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب الإصدار بأنه: "عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى اعتراف بسلامة إجراءات إقرار القانون وبأنه أصبح نهائيا، كما يتضمن من ناحية ثانية أمر رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه"².

أما الدكتور عبد الغني بسيوني فقد عرفه بأنه: "عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره وأنه أصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية"³.

¹ Cf. DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 2^{ème} édition, Tome 4, 1924, p. 623, cité par,

عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص. 25.

² انظر، محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع)، ص. 395.

³ انظر، عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 202.

أما في الجزائر فقد عرف الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري إصدار القوانين بأنه: "ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه لكونه قد أصبح قانونا من قوانين الدولة"¹.

في حين أن الدكتور عبد الله بوقفه فقد اعتبر الإصدار: "شهادة رئاسية مفادها، أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد"².

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

فإصدار القوانين يعد إجراء تشريعي يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية أو أنه لم يقيم بعرض النص على المجلس الدستوري ليراقب مدى مطابقته للدستور.

(Clôt la procédure législative sous réserve que le Président n'ait pas demandé une deuxième délibération ou que le texte n'ait pas été déféré au conseil constitutionnel)³.

¹ انظر، عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 24.

² انظر، عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 100.

³ Cf. Hugues PORTELLI, Droit constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz, France, 2003, p.204.

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 الدولة¹.

وما يمكن قوله في الأخير حول تعريف إصدار القوانين أنه إجراء مهم يلي موافقة البرلمان على القانون بمقتضاه يعطي رئيس الجمهورية موافقته على النص التشريعي ويأمر بتنفيذه في إقليم الدولة.

ثانياً: تمييز إصدار القوانين عن نشرها.

بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون فإنه يقوم بعد ذلك بإجراء آخر، ألا وهو نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد والهيئات، ويصبح حجة عليهم ويلتزمون بأحكامه².

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على اختصاص الرئيس في نشر القوانين في دساتير الجزائر لسنة 1976، 1989، 1996، حيث أن المادة 126 من هذا الأخير قد أشارت فقط على اختصاصه في إصدار القوانين، و ذلك بقولها: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

¹ انظر، محسن خليل، المرجع السابق، ص. 405.

² انظر، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 396.

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

فنظرا لأن النشر يأتي من الناحية الزمنية بعد الإصدار، فقد كان هناك اتجاه يرى بعدم التمييز بين الإجراءات، و قد انتشر هذا الاتجاه في ألمانيا بين أغلبية الفقه هناك وعلى رأسهم الفقيه "جي ماير". و أيد بعض الفقه الفرنسي والمصري هذا الاتجاه. حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار والنشر اسمان مختلفان لشيء واحد ذلك أن الإصدار ما هو إلا إجراء من الإجراءات التي تهدف إلى المساهمة في نشر القوانين، ذلك أن الإصدار مجرد إعلان رسمي بوجود القانون، وليس له هدف سوى تعريف المواطنين والسلطات العامة بهذا القانون حتى تضعه في اعتبارها أثناء التنفيذ. فحسب رأيهم أن الإصدار يدخل ضمن العمليات التي تهدف إلى نشر القوانين¹.

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

ويرجع " ملبرج " سبب عدم تمييز الرأي الأول بين الإصدار والنشر والخلط بينهما، لي كون أن الإصدار لا يحدث عادة في صورة علنية، بحيث أن المتفق عليه أن مرسوم الإصدار موجه أساسا للنشر الفوري. كما يعود سبب الخلط كذلك إلى الفاصل الزمني البسيط الذي يفصل إصدار القانون عن نشره².

¹ انظر، عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 83-84.

² Cf. Carré DEMALBERG, Théorie générale de l'état spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel Français, Tome I, 1920, p.443, cité par,

عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 84-85.

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

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

الفرع الثاني

القيمة القانونية لإصدار القوانين

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

فنظرا لهذا الاختلاف الفقهي حول القيمة القانونية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ونظرا لأن المؤسس الدستوري الجزائري تميز في تنظيمه لهذا الاختصاص، سنتعرض أولا لموقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين، ثم نتعرض ثانيا للقيمة القانونية لإصدار القوانين في دستور 1996.

أولا: موقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين.

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

¹ انظر، عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 83؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص. 203؛ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 309؛ محسن خليل، المرجع السابق، ص. 406؛

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

(Pour que la loi soit pleinement établie, elle doit avoir l'efficacité pour obliger et elle ne la pas tant qu'elle n'a pas été promulguée)¹.

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

ثم انتقل هذا الاتجاه إلى فرنسا، حيث أيدته عدد من الفقهاء هناك وعلى رأسهم العميدين "دوجي" و"هوريو" وذلك رغم اختلاف النظام السياسي بين البلدين. حيث كانت ألمانيا ذات نظام ملكي بينما كانت فرنسا ذات نظام جمهوري².

و في هذا يرى العميد "دوجي" أن الإصدار عمل مكمل للقانون³، ومن ذلك القانون الذي لم يصدر رغم الموافقة البرلمانية عليه يعتبر غير ملزم للإدارة والمواطن وعلى المحاكم عدم تطبيقه. ولتدعيم رأيه جاء "دوجي" بمجموعة من الحجج، تتمثل في أن الإصدار يشكل شرطاً مباشراً للأفراد الذين سوف يطبق عليهم هذا القانون، لأن هذا الإجراء سوف ينشئ في مواجهة هؤلاء الأفراد مركز قانونياً معيناً، هذا المركز يتضمنه القانون المراد إصداره.

¹ Cf. François SUAREZ, Des lois et du Dieu législateur, 1^{ère} édition, Dalloz, France, p.257.

² Cf. DUGUIT, op. cit., pp. 623-653, cité par

عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 24-25.

³ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 300.

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

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

كما يرون أن القانون لا يكون نافذاً إلا إذا تم إصداره. فهذا الإجراء هو الذي يمنح للقانون اكتماله، ذلك أن عملية إعداد أي قانون تفترض وجود ثلاث مراحل متتالية. وهي 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 الجمهورية¹.

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

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 ثم فالإصدار يعد عمل تنفيذي وليس تشريعي.

ويستند أصحاب هذا الاتجاه على مبدأ الفصل بين السلطات. حيث يعتبرون الإصدار نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات، فالسلطة التشريعية تختص بوضع القانون الذي يعتبر مكتملاً إذا وافق

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 26-28.

عليه المجلسين. إلا أنه لا يلزم السلطة التنفيذية، ومن ثم لا يلزم الموظفين العموميين بالتنفيذ، طالما لم يأتمروا بأمر من رئيسهم بالتنفيذ. ومن ثم 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 الدولة¹.

فتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات التي يستند عليه أصحاب هذا الاتجاه، يعتبر الإصدار عمل منفذ للقانون وليس مكملًا له و هذا كله بهدف الحفاظ على استقلالية السلطة التشريعية.

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"² الذي يتزعم هذا الاتجاه، بأن القانون يعتبر مكتملاً بموافقة السلطة التشريعية عليه وأن رئيس الدولة لا يضيف شيئاً إلى القانون، إذ أن إصداره للقانون يعتبر إسهاداً منه على مشروعية القانون وسلامة الإجراءات التي اتبعت في إعداده.

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

¹ عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 30-31.

² Cf. Carré DEMALBERG, op. cit., pp. 403-461, cité par

عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 34-50.

للقانون. كما أن رئيس الدولة ليس حراً 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.

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 أكتمته السلطة التشريعية وإنما هو بهذا الإجراء يمهد لتنفيذه فقط، وهو لا يمارس في هذا الصدد سلطة الأمر، ولكنه يقوم بواجبه نحو العمل التشريعي وهو واجب مسلم به أساسه الالتزام بوظيفته التنفيذية، فهو عمل ذو طبيعة خاصة.

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

ثانياً: القيمة القانونية لإصدار القوانين في دستور 1996.

إن اختلاف رجال الفقه حول القيمة القانونية لإصدار القوانين هو ناتج عن أن كل اتجاه فقهي استند في بحثه على طبيعة النظام السياسي السائد في دولته¹، وكذلك على ما ينص عليه دستورها. فالنظام

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 301.

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 العمل¹. ومن تم فالبحث عن القيمة القانونية لإصدار القوانين ينبغي أن تكون من خلال ما نص عليه دستور 1996.

فاختصاص 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.

فقد حددت هذه المادة المدة التي ينبغي فيها على رئيس الجمهورية إصدار القانون، وهي 30 يوما تحسب ابتداء من تاريخ تسلمه القانون² بعد أن يكون أرسله إليه رئيس مجلس الأمة طبقا للمادة 43 من القانون العضوي 99-02 سالف الذكر، حيث نصت هذه المادة على ما يلي: " مع مراعاة أحكام المادتين 166-167 من الدستور، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال ". وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالاتجاه القاضي بتحديد مدة لإصدار القوانين، والحكمة من ذلك " هي حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في الإصدار، فيظل القانون خاملا بلا نفاذ"³.

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

¹ انظر، عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 44-45.

² وهي نفس المدة التي كانت في دستوري 1976 و1989.

³ انظر، محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص. 347.

وتعتبر مدة 30 يوما للإصدار مدة طويلة مقارنة مع مدة 10 التي كانت في دستور 1963 والتي كانت تنص عليها المادة 49 منه. هذه المدة الطويلة تتيح لرئيس الجمهورية تصفح القانون الذي وافق عليه البرلمان بشكل جيد، ومن تم اتخاذ قرار إصداره أو طلب إجراء مداولة ثانية لهذا القانون.

غير أن هذه المدة قد يرد عليها وقف، وذلك إذا قام رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الأمة أو رئيس الجمهورية ذاته بإخطار المجلس الدستوري بهذا القانون، حتى يراقب مدى مطابقته للدستور، على أن تكتمل المدة المتبقية إلى أن يفصل المجلس الدستوري في مدى دستورية القانون. وهذا ما يستشف من الفقرة 02 من المادة 126 التي تنص على مايلي: "غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167 الآتية".

كما تتضح القيمة القانونية الكبيرة التي يكتسبها إصدار القوانين في الجزائر، من خلال عدم فرض المؤسس الدستوري أي جزاء يطبق على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقانون الذي وافق عليه البرلمان خلال 30 يوما. وبالتالي فعدم التنصيب هذا يؤدي إلى أن قرار إصدار القوانين هو بيد رئيس الجمهورية، فله أن يصدر القوانين التي صادق عليها البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه متماشيا مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون، دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك¹، ولكن هل له الحق في الامتناع عن إصدار القانون؟

فإذا تفحصنا نص المادة 126 من الدستور لا نجد فيه ما يدل على جواز ذلك، و من تم فالمنطق يقتضي أنه مادام البرلمان يعبر عن سيادة الشعب لكونه يضم ممثلين عنه، فلا يمكن للرئيس أن يعلو فوق سيادة الشعب بأن يمتنع عن إصدار القوانين التي صادق عليها ممثليه.

وحتى لا يستغل الرئيس عدم التنصيب هذا جاء الفقه بمجموعة من الجزاءات، تتمثل في استقالة الوزارة أو الحكومة احتجاجا على هذا الامتناع²، أو أن يجري استجواب الحكومة أن لم نقل وضعها محل

¹ انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 300.

² انظر، محسن خليل، المرجع السابق، ص. 405.

ثقة¹. لكن ما هو الحل لو لم يقيم الرئيس بإصدار القانون بالرغم من سحب البرلمان الثقة من الحكومة أو استقالته؟ فيظل الحل الوحيد هنا هو رقابة الرأي العام الذي يكون قادرا على جبر رئيس الدولة على احترام الدستور، وحثه دائما على الإخلاص لأحكامه المعبرة عن إرادة السلطة التأسيسية الأصلية².

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

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

كما تظهر القيمة القانونية للإصدار من حيث الصياغة المستعملة في المادة 126 من الدستور حيث نجد عبارة "يصدر رئيس الجمهورية القانون..."، فهذه العبارة تعني من جهة عقد الاختصاص المطلق لرئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى اقصر تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة أي هيئة أخرى. وهذا ما يمكن قوله كذلك على دستوري 1976 - 1989، في حين أن دستور 1963 و من خلال المادة 51 منه جعل إصدار القوانين تكليف فقط، بحيث في حالة عدم قيام الرئيس بذلك فهذا الاختصاص ينتقل للسلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني آنذاك⁴.

بينما المؤسس الدستوري الفرنسي قد استعمل في المادة 10 عبارة « le Président promulgue »

« les lois »، والتي تعني أن المؤسس الدستوري الفرنسي لم يجعل من إصدار القوانين التزام مطلق على

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 307.

² انظر، إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص. 686.

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

⁴ انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 299.

الرئيس، و ذلك لأنه لم يذكر يجب عليه إصدارها¹، وإنما جعله مجرد اختصاص يستقل في ممارسته الرئيس.

أما المؤسس الدستوري المصري فجعله حق، حيث نصت المادة 112 من دستور 1971 على ما يلي: " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين "، وعبارة "حق" كما نعلم تعني أن الشخص لديه الحرية في ممارسة هذا الحق، فله أن يقوم به أو يمتنع عنه، وإن كان الفقه المصري يرى أنه ليس مجرد حق و إنما هو واجب على رئيس الجمهورية².

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

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

وبمعرفة القيمة القانونية لإصدار القوانين في الجزائر، نكون قد أنهينا دراسة المبحث الأول من هذا الفصل. و تنتقل الآن إلى دراسة المبحث الثاني منه، والذي سوف نتعرض فيه لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية.

¹ Cf. Daniel AMSO, op.cit., p. 261.

² انظر، محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 315.

المبحث الثاني

اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية

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

فبالرجوع إلى بعض مواد دستور 1996 نجد أنه بإمكان السلطة التنفيذية مراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية، وذلك من خلال تمتع رئيس الجمهورية بعدد من الاختصاصات التشريعية الأصيلة التي تمكنه من القيام بهذه المراقبة. وتتخذ هذه الاختصاصات صورتين وهما، طلب إجراء مداولة ثانية (المطلب الأول) وحل المجلس الشعبي الوطني (المطلب الثاني).

المطلب الأول

طلب إجراء مداولة ثانية

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

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

الفرع الأول

مفهوم طلب إجراء مداولة ثانية

لقد اختلفت دساتير الدول في المصطلح الذي يطلق على إعادة رئيس الدولة للقانون الموافق عليه إلى البرلمان لإعادة النظر فيه. فهناك من تستعمل مصطلح حق الاعتراض مثل مصر (المادة 113 من دستور 1971)، وهناك من تستعمل مصطلح ألطف وهو طلب إجراء مداولة جديدة مثل فرنسا (المادة 10 فقرة 02 من دستور 1958)، أو طلب إجراء مداولة ثانية¹ الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري. وفي هذا تنص المادة 127 من دستور 1996 في الفقرة الأولى منها على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره". إذا فما المقصود بطلب إجراء مداولة ثانية للقانون؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي التعرض لمفهوم طلب إجراء مداولة ثانية الذي يتكون أولا من تعريف هذا الطلب، وثانيا من أهمية هذا الطلب.

أولا: تعريف طلب إجراء مداولة ثانية.

يطلق فقهاء القانون الدستوري على اختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة تسمية حق "الاعتراض على القوانين"، هذا الحق الذي يعرفه البعض منهم، بأنه معارضة تنفيذ النص المصوت عليه، لإخلاله بروح الدستور، فيلفت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف².

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

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

² انظر، فوزي أوصديق، المرجع السابق ، ص. 128.

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

فما يتضح من تعريف الفقه لاختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية لقانون ما، أن هذا الاختصاص ما هو إلا إجراء يبدي من خلاله الرئيس عدم موافقته على القانون الذي صادق عليه البرلمان وذلك بإرجاعه إليه، وهذا راجع إلى مخالفة هذا القانون إما للدستور أو لقانون آخر أو لتناقض أحكامه، وإما لأنه يخالف سياسة الحكومة.

ويتفرع هذا الاختصاص من حيث نطاق عدم موافقة الرئيس على القانون إلى نوعين وهما اعتراض مطلق على القانون و اعتراض جزئي. فالاعتراض المطلق يكمن في اعتراض رئيس الدولة على القانون المقدم إليه لإصداره بكامله³، في حين أن الاعتراض الجزئي يقتصر فيه اعتراض الرئيس على مواد معينة في القانون، وليس على القانون بكامله. فأى من النوعين أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري؟

المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين بصورة صريحة مدى اعتراض رئيس الجمهورية على القانون، فهل يشمل كل القانون، أم يقتصر على بعض مواده أو نصوصه وذلك للصياغة العامة التي جاءت بها المادة 127 من الدستور. هذا الأمر دفع ببعض الفقه إلى القول أن اعتراض رئيس الجمهورية على القانون يقتصر على بعض نصوصه وليس بكامله⁴.

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

² انظر، محمد طربوش، المرجع السابق، ص. 284-285.

³ انظر، محمد طربوش، المرجع السابق، ص. 285.

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

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

(Cette nouvelle lecture peut porter sur l'ensemble du texte ou sur certaines de ses dispositions)¹.

كما يتفرع حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين من حيث طبيعته إلى عدة أنواع، حيث هناك الاعتراض البسيط و الاعتراض الناقل الذي ينقل السلطة التقديرية بشأن الفصل في النزاع القائم بين رئيس الدولة و البرلمان حول نص تشريعي إلى هيئة ثالثة².

وهناك كذلك الاعتراض المطلق والاعتراض التوقيفي، فالاعتراض المطلق هو ما يعرف بحق التصديق والذي يكون عندما يستوجب الدستور موافقة رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان حتى تصبح نهائية، فإذا عرضت هذه المشروعات على رئيس الدولة واعترض عليها فإن المشروع يقبر نهائيا ويندثر ويمتنع إصداره. أما الاعتراض النسبي أو التوقيفي أو المؤقت فهو يكون عندما يستوجب الدستور على رئيس الدولة حينما يعترض على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، ضرورة رده لهذه المشروعات إلى البرلمان خلال فترة معينة. فإذا أقرها البرلمان ثانية وجب إصدارها رغم اعتراض رئيس الدولة³.

فالفرق بين هذين النوعين من الاعتراض يكمن في أن الاعتراض المطلق ناتج عن رفض الرئيس التصديق على القانون الذي وافق عليه البرلمان، وهذا ما يؤدي إلى إعدام هذا النص، وذلك لأن سلطته في الموافقة هي سلطة مطلقة نهائية لا تتغلب عليها سلطة أخرى. بينما حق الاعتراض النسبي أو المؤقت لا يؤدي إلى إعدام القانون، وذلك لأن اعتراض رئيس الدولة عليه يمكن التغلب عليه إذا أقر البرلمان هذا

¹ Cf. Hugues PORTELLI, op. cit., p.203.

² انظر، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 116.

³ انظر، إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 681.

القانون مرة ثانية. وذلك لأن سلطته ليست سلطة مطلقة نهائية في إعدام القوانين، بل سلطة نسبية مؤقتة تقف أمامها سلطة أخرى هي سلطة البرلمان¹.

إلا أنه ما تجب الإشارة إليه أن الاعتراض المطلق أو حق التصديق لم تعد تأخذ به دساتير الدول، وذلك لأنه لا يتماشى والديمقراطية المعاصرة التي ترى أن إرادة الشعب المتمثلة في برلمانه فوق كل إرادة. لذلك اتجهت دساتير الدول منها الدستور الجزائري إلى الأخذ بالاعتراض التوقيفي أو النسبي². فمن خلال نص المادة 127 من دستور 1996 يتبين أن طلب رئيس الجمهورية في إجراء مداولة ثانية لقانون ما، ما هو إلا اعتراض مؤقت وليس مطلق. وذلك لأنه يؤدي إلى تعليق النص التشريعي بصفة مؤقتة، وذلك إلى حين تعديل النص وفق طلب الرئيس. أو إقراره من جديد وفق الوجه المين في الدستور، و هو إقراره بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني³.

ثانيا: أهمية طلب إجراء مداولة ثانية.

يكتسي اختصاص رئيس الجمهورية في طلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية لقانون وافق عليه من قبل، أهمية كبيرة في النظام الدستوري الجزائري، وذلك سواء من الناحية السياسية أو القانونية. فمن الناحية السياسية، فعند بداية ظهور هذا الاختصاص كان يقصد من وراء التنصيص عليه، هو إعطاء السلطة التنفيذية الفرصة لعرقلة القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وذلك لأن التصويت على القانون في المرة الثانية يتطلب أغلبية معينة يصعب الوصول إليها⁴. أما بعد ذلك، تطورت الغاية من وراء التنصيص على مثل هذا الاختصاص، حيث أصبحت تتمثل في تحقيقه التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث إعداد النص التشريعي. وهذا ما يحدث في حالة إعداد البرلمان للقوانين بما لا يتماشى ونظرة الحكومة، فيقوم رئيس الجمهورية باعتباره هو الذي يعين الطاقم الحكومي بطلب إجراء مداولة ثانية للقانون أين سيدافع على سياسة الحكومة⁵، ومن تم تعديل القانون وفق هذه السياسة.

¹ انظر، محسن خليل، المرجع السابق، ص. 402-403.

² انظر، ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الهدى، 2002، ص. 186.

³ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 271.

⁴ انظر، إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، لبنان، (بدون سنة الطبع)، ص. 325.

⁵ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 287-289.

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

لكن يرى بعض الفقه أن الغاية الحقيقية من طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية لقانون ما، ليست هي تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما هي جعل السلطة التنفيذية هي المتفوقة في المجال التشريعي عن الطريق التحكم فيما ينتجه البرلمان من القوانين، وذلك بأن توقف أي نص تشريعي يشكل مساسا بسياساتها¹.

أما عن أهمية هذا الاختصاص من الناحية القانونية، فهي تكمن في مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع، و ذلك عن طريق مراقبته للنص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان. وما يؤكد القوة القانونية لطلب إجراء مداولة ثانية هو كون رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، فإن إعادة النص للنواب لقراءته مرة ثانية واشتراط نصاب معين من الأصوات (3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني) يعني أنه قيد بل معارضة فعلية على تعبيرهم الأول حتى يشعروهم بمسؤولياتهم ويلفت نظرهم إلى تقييم وتقدير نتائج تصرفهم الأول² (وهو الموافقة على القانون).

وما يؤكد كذلك على الأهمية القانونية لطلب إجراء مداولة ثانية، هي التعريفات الفقهية لهذا الطلب والتي سبق ذكرها³، والتي بينت أن الهدف من إجراء مداولة ثانية للقانون، هو إعادة إعداده بشكل جيد، بعد أن يكون رئيس الدولة قد اكتشف سوء إعداد البرلمان للقانون، كأن يكون مخالف للدستور أو يكون هناك تناقض بين أحكامه. فمن فائدة هذه المداولة الثانية هو إعادة تنقيح القانون من الأخطاء التي قد يتضمنها⁴.

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 288.

² انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 286.

³ انظر تعريف طلب إجراء طلب مداولة ثانية، ص. 89-92 من هذه الدراسة.

⁴ انظر، إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص. 325.

ولا يختلف اختصاص رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية لقانون ما، عن غيره من الاختصاصات التشريعية السابقة، من حيث تقييد ممارسته بضرورة مراعاة مجموعة من الشروط. والتي سيتم التطرق إليها في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

شروط طلب إجراء مداولة ثانية

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

فحتى لا يتعسف رئيس الجمهورية في استعمال اختصاصه في طلب إجراء مداولة ثانية لقانون ما، وجد هنالك شرطين سنحاول إبرازهما في هذا الفرع وهما، أولاً تسبب طلب إجراء مداولة ثانية، وثانياً تقديم هذا الطلب خلال المدة المحددة دستورياً.

أولاً: تسبب طلب إجراء مداولة ثانية.

يقصد بشرط التسبب، أن يقوم رئيس الجمهورية بإرجاع النص التشريعي مرفقاً برسالة يشرح فيها للمجلس الشعبي الوطني أسباب رفضه إصدار هذا النص. والأسباب التي تتيح للرئيس الاعتراض، هي إما لمخالفة النص التشريعي للدستور أو القوانين السارية المفعول أو لتضمنه مواد يصعب تطبيقها عملياً، وإما لأن هذا النص التشريعي لا يتماشى مع سياسة الحكومة¹.

ويتضح من تعريف شرط التسبب أنه أمر ضروري لقبول أعضاء المجلس الشعبي الوطني للطلب الذي تقدم به رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية لقانون تمت الموافقة عليه من قبل، بحيث يعتبر هذا الشرط الوسيلة الوحيدة لإقناع النواب بالاعتراض الذي تقدم به الرئيس، ومن ثم العدول عن وجهة

¹ انظر، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 120.

نظرهم الأولى بتعديل القانون وفق مبتغى السلطة التنفيذية. فذكر الرئيس لأسباب رفضه إصدار القانون، وذكره لملاحظات حول طريقة إعداده في الرسالة المرفقة بالطلب، سيؤدي إلى وضوح الأمور أكثر من ذي قبل. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تغيير قناعات النواب التي كونوها في السابق، وذلك بأن يصبحوا معارضين للمشروع بعد أن كانوا مؤيدين له¹.

كما يشكل هذا الشرط ضمانا حقيقية للسلطة التشريعية، وذلك لأنه يمنع تعسف رئيس الجمهورية في استعمال اختصاصه في الاعتراض على القوانين. فإذا كان للرئيس الحرية في الاعتراض على أي نص تشريعي، فإنه ملزم في مقابل ذلك بذكر أسباب اعتراضه على هذا النص حتى يكون اعتراضه مقبولا، و ذلك لضمان عدم تسرع الرئيس في الاعتراض على القوانين التي يضعها البرلمان ومن ثم عدم السماح له بعرقلة صدور القوانين.

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

فهذه الأهمية التي يكتسيها شرط التسيب، جعلت منه شرط أساسي و إلزامي يجب توافره في طلب الرئيس بإجراء مداولة ثانية لقانون ما، وذلك بالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص عليه صراحة في المادة 127 من دستور 1996، و هذا خلافا لدستور 1963، أين كان ينص المؤسس الدستوري صراحة على ضرورة تسيب رئيس الجمهورية لطلبه بإجراء مداولة ثانية لقانون ما، و ذلك في المادة 50 منها بقولها: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني بموجب رسالة مسببة، خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين للتداول حولها مرة ثانية ولا يمكن رفض طلبه هذا "

¹ انظر، ضو مفتاح محمد غمق، المرجع السابق، ص. 187.

² انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 293.

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

قام المؤسس الدستوري الجزائري وكغيره من المؤسسين الدستوريين، بتحديد مدة لتقديم طلب إجراء مداولة ثانية حيث نص في المادة 127 من الدستور على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لإقراره".

وتعود الغاية من تحديد مدة لتقديم طلب إجراء مداولة ثانية، لمنع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من التحكم في النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان. فهذه المدة تلزم الرئيس أما بأن يصدر خلالها النص أو يعترض عليه، وليس له حق ممارسة هذا الاختصاص في أي وقت. فبفوات هذه المدة يسقط حقه في ممارسة هذا الاختصاص¹، وهذا كله بهدف ضمان عدم عرقلة هذا الاختصاص للغاية التي سن من أجلها القانون.

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

ويبدو أن المهلة المحددة للرئيس لتقديمه طلبه في إجراء مداولة ثانية لقانون ما، لم يضبطها المؤسس الدستوري الجزائري بشكل جيد. بحيث وردت في المادة 127 من الدستور عبارة: "في غضون الثلاثين يوما الموالية لإقراره"، أي أن يقدم الاعتراض من يوم موافقة مجلس الأمة على القانون باعتباره الغرفة الثانية للبرلمان. وهذا ما جاء صراحة في المادة 45 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، حيث نصت هذه المادة على ما يلي: "يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه وذلك خلال الثلاثين يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه".

فظاهر هذين النصين يؤدي إلى أن بدأ احتساب مدة 30 يوما التي يجب على الرئيس أن يعترض فيها، تبدأ من يوم إقرار أو موافقة مجلس الأمة على القانون، وليس من يوم إرساله إلى الرئيس. وهذا أمر

¹ انظر، عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 272.

يصعب من الناحية النظرية، حيث كيف يمكن للرئيس أن يعترض على قانون لم يصله بعد ومن ثم لم يطلع عليه؟ لكن المنطق يقتضي أن يبدأ احتساب مدة 30 يوما من يوم إرسال النص إلى الرئيس وليس من يوم إقراره، وهذا ما اتبعه المؤسس الدستوري المصري في المادة 113 التي تنص على أنه: " إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال الثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه".

وبعد أن يقوم رئيس الجمهورية بتسبيب طلبه بإجراء مداولة ثانية للقانون، يقوم بعد ذلك بعرض هذا الطلب على المجلس الشعبي الوطني خلال المدة المحددة دستوريا الذي لا يمكنه رفض هذا الطلب، ولو لم ينص المؤسس الدستوري على ذلك صراحة في المادة 127 من الدستور، وذلك لأنه من غير المعقول أن يعطي لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص، ثم تأتي السلطة التشريعية تمنعه من ذلك، لكون ذلك يتعارض مع ممارسة هذا الاختصاص¹.

و يمر الطلب الذي يتقدم به الرئيس، بذات الإجراءات التي يمر بها أي نص تشريعي²، ثم يقوم أعضاء المجلس الشعبي الوطني بمراقبة هذا الطلب، فهل قدم في الميعاد المحدد دستوريا أم لا. ثم بعد ذلك يقومون بتقدير الأسباب التي تقدم بها الرئيس فإذا رأوها صحيحة فإنهم يقومون بتعديل النص وفق مبتغى الرئيس. أما إذا لم يقتنعوا بها ورأوا أن النص صحيح ومن ثم لا بد أن يتم إصداره فلا بد أن يوافق عليه ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، "أما إذا لم يتم تحقيق هذا النصاب فيمكن عندئذ للحكومة أن تسحب النص نهائيا أو أن تقوم بتعديل المشروع لطرحة ثانية على البرلمان"³.

وترجع الغاية التي قصدها المؤسس الدستوري من وراء إعطائه لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، إمكانية رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية للقانون، بإقرارهم لهذا القانون المعارض عليه بثلثي 3/2 الأعضاء، إلى رغبته في عدم جعل إرادة الرئيس مساوية لإرادة المجلس وبعبارة أخرى لإرادة الأمة، وإنما جعل هذه الإرادة الأخيرة هي الإرادة العليا⁴.

¹ في حين أن المادة 50 من دستور 1963 كانت تنص صراحة على عدم حق المجلس الوطني آنذاك من رفض طلب إجراء مداولة ثانية.

² انظر، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 121.

³ انظر، حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء)، (بدون دار الطبع)، الجزائر، 1996، ص. 153.

⁴ انظر، إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 682.

و إن كانت المرة الأولى التي يتم فيها اللجوء إلى هذا الطلب في الجزائر وذلك سنة 1982 مخالفة للإجراءات المنصوص عليها دستوريا. فأثناء دراسة مشروع القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل، تقدمت مجموعة من النواب باقتراح تخفيض المدة القانونية من 44 ساعة الواردة في المشروع الحكومي إلى 40 ساعة، ثم اتخذت اللجنة الاجتماعية للمجلس الشعبي الوطني موقفا مؤيدا للحكومة، وذلك لأن مدة 44 تساعد على مضاعفة الإنتاج بعد تنظيم الاقتصاد الوطني ومن تم المساعدة على إنجاز المشاريع المسطرة في المخطط الخماسي.

لكن عند التصويت على هذا القانون صوت 43 عضو لصالح 44 ساعة وصوت 114 عضوا لصالح 40 ساعة. فكما يبدو أن القانون لم يصدر وفق مبتغى الحكومة فالطريق الوحيد أمامها هي طلب إجراء مداولة ثانية لهذا القانون طبقا للمادة 115 من دستور 1976. إلا أن الحكومة لم تلتزم بهذه المادة، بحيث بتاريخ 22 جانفي 1982 قام وزير الخارجية آنذاك (بن يحيى) بتقديم ملاحظة على المدة القانونية التي وافق عليها أعضاء المجلس الشعبي الوطني وذلك بطلبه تأجيل تطبيق هذه المادة بعد انقضاء فترة المخطط الخماسي.

و بعد تقديم هذه الملاحظة غير النواب من رأيهم الأول، فقد صادقوا على جعل المدة القانونية للعمل هي 44 ساعة بدل 40 ساعة، إلا أن الغريب في هذا أن رئيس المجلس الشعبي الوطني لم يذكر عدد النواب الحاضرين ولا عدد الموافقين أو المعارضين¹.

و هكذا يتضح من هذا الحدث أن تعديل القانون قد تم بطريقة مخالفة للإجراءات التي يتطلبها طلب إجراء مداولة ثانية، فلم يقدم الطلب رئيس الجمهورية، إضافة إلى أنه لم يتم الالتزام بالشرط الشكلي المتمثل في ضرورة تسبيب طلب إجراء مداولة ثانية، و سكوت السلطة التشريعية عن هذه التجاوزات راجع حسب رأي البعض إلى تبعيتها للسلطة التنفيذية².

¹ انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 97 لسنة 82.

² انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 287-290.

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

المطلب الثاني

حل المجلس الشعبي الوطني

تملك السلطة التشريعية وسائل عديدة تستطيع بها مراقبة السلطة التنفيذية¹، لعل من أهمها هي إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق تقديم سبع (7/1) عدد النواب لملتصم الرقابة. فمقابل هذه الوسيلة نجد أن السلطة التنفيذية تستطيع هي الأخرى رقابة المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم بهذه الوسيلة، وذلك من خلال حله من طرف رئيس الجمهورية.

ويرجع السبب من وراء إعطاء المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في حل المجلس الشعبي الوطني، إلى رغبته في إحداث توازن بين السلطات في مجال الرقابة، بحيث لا تطغى أي سلطة على الأخرى في مجال الرقابة. ومن هنا يتبادر سؤال للطرح وهو، كيف يستطيع رئيس الجمهورية حل مجلس تابع للسلطة التشريعية؟

فالإجابة عن هذا السؤال تقتضي منا التعرض بداية لمفهوم حل المجلس الشعبي الوطني (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك التعرض للقيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني

تقتصر سلطة رئيس الجمهورية في الحل على الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني دون أن تمتد إلى مجلس الأمة، وهذا ما تنص عليه صراحة المادة 129 من الدستور بقولها: "يمكن رئيس الجمهورية أن

¹ تنص المواد من 133 حتى 137 والمادتين 160 و 161 من الدستور على الوسائل التي يملكها البرلمان لمراقبة الحكومة.

يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة".

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

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

أولا: تعريف حل المجلس الشعبي الوطني.

يعرف حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، على أنه "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته، أي قبل نهاية الفصل التشريعي"³، أو هو "العمل الذي بموجبه تضع السلطة التنفيذية نهاية لولاية مجلس نيابي قبل أجلها الطبيعي، مما يؤدي إلى انتخابات مسبقة"⁴.

فالحل هو الإجراء الذي بموجبه يقوم رئيس الجمهورية بإنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل نهايتها المحددة في الدستور، حيث تدوم كل فترة تشريعية للمجلس الشعبي الوطني خمس سنوات وهذا ما تنص عليه المادة 102 من الدستور في فقرتها الأولى "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (05) سنوات".

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

² انظر، محسن خليل، المرجع السابق، ص. 434.

³ انظر، محسن خليل، المرجع السابق، ص. 433.

⁴ انظر، أوليفيه دوهاميل، إيف ميني، المرجع السابق، ص. 577.

ويطلق الفقه على الحل الذي يقوم به رئيس الدولة تسمية الحل الرئاسي، وذلك لتمييزه عن الحل الوزاري. وهذا التمييز راجع لاختلافيهما من حيث صاحب الحق في استخداميهما. فبينما الحل الرئاسي يقوم به رئيس الدولة، فإن الحل الوزاري تقوم بإجرائه الوزارة، وذلك بقصد تحكيم هيئة الناخبين في نزاع ثار بينها وبين البرلمان¹.

كما يتميز الحل الرئاسي عن حل آخر معروف في النظام الدستوري الجزائري وهو ما يعرف بالحل التلقائي أو الوجوبي، والذي يحدث عقب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عن برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي. فالمجلس هنا ينحل تلقائياً أو وجوباً وهذا ما تقضي به المادة 82 من الدستور التي تنص في الفقرة الأولى منها على مايلي: " إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً ".

فإذا كانت النتائج المترتبة عن هذين الحلين واحدة، وهي إنهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل أوانها، فإنهما مع ذلك يختلفان في عدة نقاط. فمن حيث سبب الحل، فهو يعود في الحل الرئاسي إلى الإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية، مادام يتمتع بسلطة تقديرية في القيام بذلك وهو يقوم به بعد حدوث خلاف بين الحكومة والمجلس. بينما يعود السبب في حل المجلس التشريعي في الحل التلقائي إلى عدم موافقة هذا المجلس على برنامج الحكومة للمرة الثانية على التوالي. فعدم موافقته تؤدي به إلى أن ينحل وجوباً أو بقوة القانون كما تنص عليه الصياغة الفرنسية للمادة 82: « L'assemblée populaire nationale est dissoute de plein droit, دون أن يكون هناك أي دخل لرئيس الجمهورية. »

كما يختلف الحل الرئاسي عن الحل الوجوبي من حيث الهدف من وراء التنصيب عليهما. فيعود الهدف من وراء إعطاء رئيس الجمهورية إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني، لضمان عدم تعسف هذا المجلس في استعمال وسائل الرقابة التي يملكها، خاصة ملتزم الرقابة "سحب الثقة". بينما يعود الهدف من

¹ انظر، محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1969، ص. 941.

وراء التنصيب على انحلال المجلس وجوباً في حالة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية، هو تفادي حدوث أزمات وزارية، لاحتمال رفض المجلس الشعبي الوطني المتكرر للموافقة على برنامج الحكومة.

فبعد رفضه للبرنامج الأول للحكومة الذي يؤدي إلى استقالته، فإن هذا المجلس ينبغي عليه بعد رفضه الأول إما أن يوافق على برنامج الحكومة الثانية أو يزول، ومن ثم ضمان الاستقرار الحكومي وضمان عدم تعسف المجلس الشعبي الوطني في إسقاط الحكومة غير المرغوب فيها من طرف أعضائه¹. وإن كان بعض الشراح القانون في الجزائر يعتبرون أن الهدف الحقيقي من وراء انحلال المجلس التشريعي وجوبا، هو حماية سياسة رئيس الجمهورية، باعتباره هو من يضع السياسة التنفيذية في مجلس الوزراء التي تتولى تنفيذها الحكومة².

ثانيا: مميزات حل المجلس الشعبي الوطني.

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

1- الحل، اختصاص خاص برئيس الجمهورية.

تنص المادة 129 من الدستور في الفقرة الأولى منها على أنه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ". فما يتضح من هذه المادة أن الحل هو اختصاص شخصي وسلطة خاصة برئيس الجمهورية³، لا تمارسها معه أية سلطة أو شخص آخر، فهو يتمتع باختصاص مطلق يمارسه دون توقيع رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة.

⁴ (Il s'agit d'un pouvoir propre, exercé sans contreseing du premier ministre).

¹ انظر، محمد براهمي، حق الحل في دستور 1989، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1993، العدد 03، ص. 629.

² انظر، عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص. 237؛ محمد براهمي، المرجع السابق، ص. 629.

³ انظر، محمد براهمي، المرجع السابق، ص. 674.

⁴ Cf. Philippe ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, 17^e édition, L.G.D.J, France, 2005, p.500.

وإعطاء رئيس الجمهورية هذا الاختصاص لوحده، راجع إلى المكانة التي يحتلها الرئيس في النظام الدستوري الجزائري. فهو حامي الدستور طبقا للمادة 70 منه، ومن ثم هو مكلف مبدئيا بضمان السير العادي للسلطات العمومية، وذلك بمتابعته لسير المؤسسات، وبسعيه الدائم إلى تجنب الاختلافات التي يمكن

أن تعطل هذا السير. وإذا حدثت أزمة سياسية فينبغي عليه التدخل من أجل إعادة سير الآليات المعطلة وهذا ما يقوم به في الحل، حيث يفصل في النزاع الذي يقوم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني بجل هذا الأخير.

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

2- الحل، أداة للديمقراطية شبه المباشرة.

يؤدي حل المجلس الشعبي الوطني إلى إجراء انتخابات مسبقة (provoquant ainsi des élections anticipées)³، وذلك حسب ما تنص عليه المادة 129 من الدستور سابقة الذكر.

بحيث أنه بعد حل المجلس لا بد من إجراء انتخابات تشريعية جديدة لانتخاب مجلس جديد، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من يوم حل المجلس التشريعي⁴. ومن تم فالحل يؤدي إلى تدخل هيئة الناخبين للإدلاء برأيها حول المشكل الذي كان سبب لإنهاء المدة القانونية للجهاز الممثل للأمة⁵، وهو ما يجعل هذا الاختصاص أداة لتحقيق الديمقراطية شبه المباشرة. التي تعني مشاركة الشعب المباشرة في ممارسة السلطة إلى جانب الهيئات التمثيلية المنتخبة من طرفه⁶.

¹ انظر المادة 71 من الدستور.

² انظر، محمد برا هيمي، المرجع السابق، ص. 669-670.

³ Cf. Philippe ARDANT, op. cit., p. 500.

⁴ تنص الفقرة 02 من المادة 129 من الدستور على مايلي: "و تجري الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

⁵ انظر، محمد برا هيمي، المرجع السابق، ص. 666.

⁶ انظر، سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص. 92.

فإجراء انتخابات تشريعية جديدة تعني أن يحكم الشعب باعتباره صاحب السيادة ومصدر كل تحويل في السلطة، في الخلاف المثار بين السلطتين التنفيذية والتشريعية¹. فقد يؤيد السلطة التشريعية وذلك بإعادة انتخابه للأغلبية البرلمانية التي كانت موجودة قبل حل المجلس الشعبي الوطني. وقد يؤيد السلطة

التنفيذية وذلك بانتخاب أغلبية برلمانية جديدة. فهذا الاختصاص يضع ممثلي الشعب تحت رقابة الشعب نفسه.

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

وبهذه الميزة يعتبر الحل بمثابة أداة في يد رئيس الجمهورية، لاستدعاء الشعب من أجل أن يفصل في النزاع القائم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.²

ودراستنا لاختصاص رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، لا تقف عند إبراز مفهومه. بل تشمل كذلك تحديد القيود الدستورية الواردة على ممارسة هذا الاختصاص.

الفرع الثاني

القيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني

يجمع فقهاء القانون الدستوري على أن الحل يعتبر من أخطر أنواع الرقابة التي تملكها السلطة التنفيذية اتجاه السلطة التشريعية³، وذلك لما يترتب عليه من إنهاء للفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني قبل أوانها. فنظرا لهذه الخطورة وتفاديا للتعسف في استعماله، أمران دفعا بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى وضع قيدين على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص، وهما أولا استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و رئيس الحكومة، و ثانيا عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب.

¹ انظر، عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 160.

² انظر، محمد براهمي، المرجع السابق، ص. 666-667.

³ انظر، محسن خليل، المرجع السابق، ص. 434.

أولا: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و رئيس الحكومة.

لم يجعل المؤسس الدستوري استقلال رئيس الجمهورية في ممارسته لاختصاصه في حل المجلس الشعبي الوطني استقلالا مطلقا عن السلطات الأخرى، بل الزمه باستشارة بعض الشخصيات حتى يستطيع تقرير

حل المجلس. وهذه الشخصيات قد حددتها المادة 129 من الدستور، وهي رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس الحكومة.

فبموجب المادة 129 من الدستور، فان رئيس الجمهورية ملزم باستشارة هذه الشخصيات حتى يستطيع تقرير حل المجلس التشريعي. فهذه الاستشارة مفروضة عليه¹، وليس له الحرية في القيام أو عدم القيام بها. فطلب رأي هذه الشخصيات بالرغم من انه غير ملزم لرئيس الجمهورية²، إلا أنه مع ذلك يكتسي أهمية كبيرة وذلك لأنه يساعد رئيس الجمهورية في تقدير مدى ملائمة قرار الحل للفصل في النزاع الذي ثار بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

فاتفاق هذه الشخصيات على قرار الحل، يعتبر من الناحية الشكلية بمثابة موافقة على قرار الحل، مما يؤدي من الناحية السياسية إلى تدعيم قرار الرئيس بحل المجلس التشريعي. ومن تم فالغرض من هذه الاستشارة هو توفير ستار للسلطة الرئاسية، عن طريق إبراز أن قرار حل المجلس التشريعي لم يصدر نتيجة تعسف من جانب الرئيس، إنما صدر بعد موافقة الشخصيات الواجب استشارتها³.

كما يمكن للآراء التي يقدمها رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة، أن تشكل من الناحية النظرية ضمنا لعدم تعسف رئيس الجمهورية في استعمال حقه في الحل، وذلك في حالة ما إذا أراد الرئيس أن يقرر حل المجلس التشريعي دون سبب حقيقي يدفعه لذلك (يتعسف). فقد تكون لهذه الآراء تأثير على رغبة الرئيس في الحل، وذلك بأن تقنعه بأنه لا داعي للجوء للحل، ومن تم تجعله يتراجع عن ممارسة هذا الاختصاص.

¹ انظر، محمد براهمي، المرجع السابق، ص. 673.

² (Ces avis ne lient pas le président de la république), Cf. Philippe ARDANT, op. cit., p. 500.

³ انظر، عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص. 224-223.

ومع كل هذا التأثير التي تشكله الآراء التي تقدمها الشخصيات التي يستشيرها رئيس الجمهورية، فإنه مع ذلك غير ملزم بها، وذلك لأن المؤسس الدستوري جعل من الحل اختصاص يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

ومن الناحية التطبيقية لهذا القيد، فقد شهدت المرة الوحيدة التي يتم فيها اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر عدم الالتزام به. حيث وبتاريخ 4 جانفي 1992 قام الرئيس الشاذلي بن جديد آنذاك بحل المجلس الشعبي الوطني، دون أن يقوم باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة¹، و التي كانت المادة 120 من دستور 1989 تتطلب وجوب استشارتهم لتقرير الحل، ومن تم كان هذا الحل من الناحية القانونية مخالف للدستور².

ولتجنب حدوث مثل هذه التجاوزات، يرى البعض أنه لا يكفي لصدور القرار المتضمن حل المجلس التشريعي توقيع رئيس الجمهورية عليه، بل لابد من توقيع أو تصديق سلطة أخرى أو شخصية أخرى كرئيس الحكومة مثلا. وذلك لمراقبة مدى تطابق الإجراء الرئاسي مع النص القانوني، ومن تم ضمان عدم تعسف الرئيس عند إصداره لقرار الحل³.

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

يترتب على إعلان رئيس الجمهورية للحالة الاستثنائية وحالة الحرب وجوب اجتماع البرلمان. فالحالة الاستثنائية كما سبق دراستها⁴، تقتضي حسب الفقرة 04 من نص المادة 93 من الدستور وجوب اجتماع البرلمان وهو ما يقتضيه أيضا إعلان رئيس الجمهورية للحرب بعد غزو أجنبي للبلاد. حيث تنص المادة 95 من الدستور في الفقرة 02 منها على مايلي: "يجتمع البرلمان وجوبا".

فما يستخلص من المادتين 93 و 95 من الدستور، هو عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب. والسبب في ذلك يرجع، إلى أنه لو تم حل

¹ انظر المرسوم الرئاسي رقم 92-01، الجريدة الرسمية رقم 01 لسنة 1992، ص. 45.

² انظر، سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحول حل المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، 1993، العدد 01، ص. 14.

³ انظر، عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة... المرجع السابق، ص. 227.

⁴ انظر المبحث الثاني من الفصل الأول، ص. 38-49 من هذه الدراسة.

المجلس التشريعي أثناء هاتين الحالتين، فلا يمكن للانعقاد الوجوبي للبرلمان أن يتحقق.

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

واحدة¹.

وتتجلى الحكمة من عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء هاتين الحالتين، هو للدور المنوط به لهذا المجلس أثناء هذين الطرفين، فأغلبية الفقه في الجزائر ترى أن البرلمان يقوم بممارسة اختصاصاته أثناء الحالة الاستثنائية بالرغم من أن المادة 93 من الدستور لم تنص على ذلك صراحة. فهو يستطيع إما مناقشة الإجراءات التي اتخذها الرئيس، ويمكن له أن يياشر حتى ما له من رقابة برلمانية².

كما أن اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم التي يوقعها رئيس الجمهورية أثناء الحرب تتطلب حسب المادة 97 من الدستور وجوب موافقة البرلمان عليها، أي تجتمع الغرفتين أو المجلسين للمصادقة على الاتفاقية أو المعاهدة، ولا يتأتى ذلك إلا بتواجد المجلس التشريعي المنبثق مباشرة عن الإرادة الشعبية.

على أنه يشترط في مقابل ذلك على المجلس و لو لم ينص الدستور على ذلك صراحة أن يمتنع عن سحب الثقة من الحكومة بعد تحريك إجراء ملتصق بالرقابة، وهذا راجع للترابط بين سحب الثقة والحل³.

وإذا التزم رئيس الجمهورية بهذين القيدتين يستطيع أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، ولكن هل يستطيع نواب المجلس التشريعي أن يستمروا في القيام بمهامهم العادية بعد حل المجلس؟

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

¹ انظر، عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص. 239.

² لمزيد من التفصيل أنظر مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية، ص. 54-60 من هذه الدراسة.

³ انظر، عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة...، المرجع السابق، ص. 239-241.

في حين هناك اتجاه آخر يرى بأن الحل يؤدي بالمجلس التشريعي إلى الموت المدني، وبالتالي تنتهي مهام المجلس¹.

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذين الاتجاهين، فالملاحظ أنه أخذ بالاتجاه الثاني، أي عدم قيام نواب المجلس التشريعي بمهامهم العادية بعد حل المجلس التشريعي. وهذا ما يتضح من المادة

124 من الدستور، التي تعطي كما رأينا سابقاً² لرئيس الجمهورية بعد حل المجلس الشعبي الوطني ممارسة مهمة عادية لنواب المجلس التشريعي وهي مهمة صنع القانون.

ورغم قيد عدم جواز الحل أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وقيد استشارة رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس الحكومة، فإن المؤسس الدستوري لم يضبط جيداً اختصاص رئيس الجمهورية في حالة حل المجلس الشعبي الوطني. فهو لم يضع أي شرط جوهري يؤدي إلى استعمال هذا الاختصاص، فلم يشترط مثلاً وجود ضرورة تستدعي الحل مثل ما اشترطها نظيره المصري في المادة 136 من الدستور. و الحق أن عدم النص على مثل هذا الشرط يجعل رئيس الجمهورية يتمتع بحرية التصرف في حل الجهاز الممثل للأمة³، وإن كان الأمر يقتضي كما سبق ذكره، وجود أزمة بين الحكومة والمجلس التشريعي حتى يستطيع الرئيس القيام بذلك.

كما لم يحدد المؤسس الدستوري المدة التي لا يجوز فيها للرئيس حل المجلس التشريعي الجديد مثل ما فعله نظيره الفرنسي الذي منع الرئيس من حل الجمعية الوطنية بعد سنة من انتخابها، وذلك حتى لا يسمح للرئيس بتعطيل عمل البرلمان⁴. في حين أنه لا وجود لمثل هذا الشرط في الدستور الجزائري، وهو ما يجعل الرئيس حراً في اختيار الوقت الذي يحل فيه المجلس التشريعي.

فما يمكنه قوله في الأخير بعد إبراز هذه النقائص، أنه لا بد على المؤسس الدستوري أن يعيد ضبط اختصاص رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني بشكل جيد، وذلك بغية احترام الإرادة الشعبية التي اختارت أعضاء هذا المجلس، وبغية كذلك الحفاظ على استقرار البرلمان.

¹ انظر، سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية...، المرجع السابق، ص. 12-13.

² لمزيد من التفصيل أنظر سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من الدستور، ص. 15-23 من هذه الدراسة.

³ انظر، محمد براهمي، المرجع السابق، ص. 673.

⁴ انظر، زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص. 287.

خاتمة عامة

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

فتنظيم المؤسس الدستوري لهذه الاختصاصات لم يكن بالشكل المطلوب، وذلك إما لأن القيود التي وضعها على ممارسة بعض الاختصاصات لم تكن كافية، أو أنه لم يضع قيود جوهرية أصلا على ممارسة البعض الآخر، مما تترتب عليه استغلال رئيس الجمهورية لهذا الفراغ.

فهو لم يضع القيد الجوهري الواجب فرضه على سلطة التشريع بأوامر التي تمارس في الظروف العادية، والمتمثل في قيام ضرورة ما تستدعي استعمال هذه السلطة. الأمر الذي نتج عنه في السنوات الأخيرة إفراط رئيس الجمهورية في استعمال هذه السلطة، وهذا ما أبرزته الإحصائيات التي قدمناها عن عدد الأوامر التشريعية الصادرة خلال الفترة التشريعية الحالية.

ونفس الأمر يقال على اختصاص حل المجلس الشعبي الوطني، أين لم يضع المؤسس الدستوري قيد قيام ضرورة ما تستدعي حل الغرفة الأولى للبرلمان.

كما لم يضع المؤسس الدستوري جزاء على عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين بعد انقضاء مدة 30 يوما المخصصة لإصدارها.

كما تبين لنا من خلال المقارنة بين دستور 1996 والدساتير السابقة له، أن اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية قد طرأ على بعضها تطور والبعض الآخر طرأ عليها تراجع.

فمثلا تطورت سلطة التشريع بأوامر، بحيث لم يكن للنواب في ظل دستور 1976 حق رفض الموافقة على ما اتخذته الرئيس من أوامر لكن في دستور 1996 أصبح لديهم حق عدم الموافقة على هذه الأوامر. وإن كنا نأمل في منح حق آخر للبرلمان وهو مناقشة الأوامر التشريعية، باعتباره في الوقت الحاضر محروم منه، وذلك استنادا إلى مواد كل من الدستور و القانون العضوي 99-02 سالف الذكر.

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

كما يعد طلب إجراء مداولة ثانية من بين الاختصاصات التشريعية التي طرأ عليها تراجع. وذلك لأن المؤسس الدستوري كان يشترط في دستور 1963 على رئيس الجمهورية حين يعترض على قانون ما، أن يذكر أسباب اعتراضه عليه في الطلب المتضمن ذلك. لكن وابتداء من دستور 1976 ووصولاً إلى دستور 1996 لم يعد ينص على هذا الشرط.

وما يمكن استخلاصه من خلال هذا التراجع الذي شهدته بعض الاختصاصات التشريعية، هو أن المؤسس الدستوري وفق في دستور 1963 في ضبط اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية بخلاف وضعه في دستور 1996 والدستورين السابقين له.

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

وبالتالي فإن هذه السلطة جعلت من السلطة التنفيذية المشرع الأساسي، إذا أخذنا في الاعتبار ما لها من اختصاص تنظيمي.

وهناك اختصاصات تشريعية يقتصر تأثيرها على مشاركة البرلمان في اختصاصه في صنع القانون كالتصديق على المعاهدات، التي ينبغي أن يوافق عليها أولا الجهاز التشريعي حتى يصادق عليها الرئيس، وكذلك إصدار القوانين الذي يأتي بعد أن ينتهي البرلمان من إعداد القانون. دون أن ننسى اختصاص طلب مداولة ثانية، الذي يترتب عليه مشاركة الرئيس في الإعداد الجيد للقانون.

ويبقى اختصاص حل المجلس الشعبي الوطني من أخطر الاختصاصات التشريعية تأثيرا على البرلمان، وذلك لأنه يؤدي إلى إنهاء الفترة التشريعية للمجلس قبل أوانها.

ومن ابرز ما لاحظناه كذلك من خلال هذه الدراسة أن التأثير الكبير لبعض الاختصاصات التشريعية على السلطة التشريعية لا يرجع فقط إلى طريقة تنظيم المؤسس الدستوري لهذه الاختصاصات، وإنما كذلك للضعف والتخاذل التي تعاني منه السلطة التشريعية في الوقت الحاضر. فمثلا لم يستعمل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حقهم في عدم الموافقة على الأوامر التشريعية، رغم وجود وفي كثير من الأحيان ما يستدعي عدم موافقتهم.

وما يمكن قوله أمام هذه النتائج السلبية للتنظيم الدستوري لاختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، هو دعوة المؤسس الدستوري إلى أن يعيد النظر في تنظيمه لهذه الاختصاصات. وذلك بأن يزيد قيود على ممارسة بعض الاختصاصات، أو يراجع القيود التي يضعها على بعض الاختصاصات.

كما يجب على البرلمان أن يعمل هو الآخر على حماية اختصاصه العام في إعداد القانون وذلك باستعماله للوسائل المتاحة له قانونا، ولما لا تعديل الدستور بما يحقق هذه الغاية، مادام له حق التعديل طبقا للمادة 177 من الدستور التي تنص على مايلي: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء

غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي.
ويصدره في حالة الموافقة عليه".



• المراجع باللغة العربية:

1. المؤلفات:

I- المؤلفات العامة:

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، (بدون بلد الطبع)، (بدون سنة الطبع).
2. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عزالدين للطباعة والنشر، لبنان، (بدون سنة الطبع).

3. أوليفيه دوهاميل، ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
4. حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية (الشكل والإجراء)، (بدون دار الطبع)، الجزائر، 1996.
5. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (بدون بلد الطبع)، 1994.
6. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
7. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
8. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984.
9. ضو مفتاح محمد غمق، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي والنظم المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الهدى، (بدون بلد الطبع)، 2002.
10. عبد العزيز الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
11. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
12. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2002.
13. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005.
14. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2005.
15. علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997-1998.
16. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع).

17. عمار بوضياف، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون وتطبيقاتها في الجزائر)، دار ربحانة، الجزائر، (بدون سنة الطبع).
18. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، (بدون سنة الطبع).
19. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، (بدون سنة الطبع).
20. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث (السلطات الثلاث)، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
21. كمال زغموم، مصادر القانون الدولي (المعاهدات، العرف)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، (بدون سنة طبع).
22. ماجد راغب الحلوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.
23. محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996.
24. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
25. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع).
26. محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
27. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1969.
28. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2000.
29. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.

ب- المؤلفات الخاصة:

1- الرسائل و المذكرات:

1. بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1998-1999.
2. سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1984.
3. فاطمة الزهراء رمضاني، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2004.
4. مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بالعباس، 2004-2005.

II- المقالات:

1. سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر و أثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1988، العدد 01.
2. سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 و حول حل المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1993، العدد 01.
3. عبد الرحمان عزاوي، فئة القوانين الجديدة (القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل سنة 1996)، المجلة القانونية التونسية، 2002.
4. عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1999، العدد 02.

5. محمد براهيمى، حق الحل في دستور 1989، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1993، العدد 03.
6. مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 2000، العدد 02.
7. مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، 1998، العدد 01.

■ المراجع باللغة الفرنسية:

1. Daniel AMSOO, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2^{ème} édition, LITEC, Paris, 2000.
2. Philippe ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, 17^{ème} édition, L.G.D.J, France, 2005.
3. Carré DEMALBERG, Théorie générale de l'état spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Tome 1, 1920.
4. DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 2^{ème} édition, Tome 4, 1924.
5. Georges DUPUIS, Marie-José GEUEDON, Patrice CHRETIEN, Droit administratif, 7^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 2000.
6. Hugues PORTELLI, Droit constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz, France, 2003.
7. François SUAREZ, Des lois et du Dieu législateur, 1^{ère} édition, Dalloz, France, 2003.

الفهرس

الصفحة

الموضوع

01	.....مقدمة عامة
07	.....الفصل الأول: وسائل مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون....
08	.....المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الظروف العادية.....
09	.....المطلب الأول: حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية.....
09	.....الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي.....
10	.....أولاً: سبب التشريع بأوامر في المجال المالي.....
12	.....ثانياً: خصائص الأوامر التشريعية المتخذة في المجال المالي.....
15	.....الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من الدستور.....
15	.....أولاً: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر طبقاً للمادة 124 من الدستور.....
19	.....ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة طبقاً للمادة 124 من الدستور.....
23	.....المطلب الثاني: موقع السلطة التشريعية من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر.....
24	.....الفرع الأول: الضمانات الدستورية المقررة للسلطة التشريعية لمواجهة سلطة التشريع بأوامر.....
24	.....أولاً: الضمانات الواردة في المادة 124 من الدستور.....
27	.....ثانياً: الضمانات الواردة في بقية مواد الدستور.....
29	.....الفرع الثاني: آثار سلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.....
29	.....أولاً: الآثار النظرية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.....
32	.....ثانياً: الآثار الواقعية لسلطة التشريع بأوامر على السلطة التشريعية.....
38	.....المبحث الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.....
38	.....المطلب الأول: النظام القانوني للحالة الاستثنائية.....
39	.....الفرع الأول: شروط قيام الحالة الاستثنائية.....
39	.....أولاً: الخطر الداهم.....
41	.....ثانياً: إصابة الخطر لإحدى الموضوعات المحددة دستورياً.....
44	.....ثالثاً: عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر.....
45	.....الفرع الثاني: إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية.....
45	.....أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري.....
48	.....ثانياً: الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.....
50	.....المطلب الثاني: النظام القانوني لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.....

50	الفرع الأول: القيود الدستورية الواردة على سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.....
51	أولاً: ضرورة دفع الأوامر التشريعية للخطر.....
53	ثانياً: قصر سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية على رئيس الجمهورية.....
54	الفرع الثاني: مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.....
55	أولاً: اتخاذ الأوامر التشريعية في ظل انعقاد البرلمان.....
57	ثانياً: الطبيعة الاستثنائية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الاستثنائية.....
61	الفصل الثاني: الاختصاصات التشريعية الأصيلة لرئيس الجمهورية.....
62	المبحث الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في تكوين القانون.....
63	المطلب الأول: التصديق على المعاهدات.....
63	الفرع الأول: مفهوم التصديق على المعاهدات.....
64	أولاً: تعريف التصديق على المعاهدات.....
65	ثانياً: أهمية التصديق على المعاهدات.....
66	الفرع الثاني: شروط التصديق على المعاهدات.....
67	أولاً: موافقة البرلمان على المعاهدة.....
71	ثانياً: عدم مخالفة المعاهدة للدستور.....
74	المطلب الثاني: إصدار القوانين.....
75	الفرع الأول: مفهوم إصدار القوانين.....
75	أولاً: تعريف إصدار القوانين.....
77	ثانياً: تمييز إصدار القوانين عن نشرها.....
79	الفرع الثاني: القيمة القانونية لإصدار القوانين.....
79	أولاً: موقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين.....
83	ثانياً: القيمة القانونية لإصدار القوانين في دستور 1996.....
88	المبحث الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المراقبة لأعمال السلطة التشريعية.....
88	المطلب الأول: طلب إجراء مداولة ثانية.....
89	الفرع الأول: مفهوم طلب إجراء مداولة ثانية.....
89	أولاً: تعريف طلب إجراء مداولة ثانية.....
92	ثانياً: أهمية طلب إجراء مداولة ثانية.....
94	الفرع الثاني: شروط طلب إجراء مداولة ثانية.....

94	أولاً: تسبيب طلب إجراء مداولة ثانية.....
96	ثانياً: تقديم طلب إجراء مداولة ثانية خلال المدة المحددة دستورياً.....
99	المطلب الثاني: حل مجلس الشعبي الوطني.....
99	الفرع الأول: مفهوم حل المجلس الشعبي الوطني.....
100	أولاً: تعريف حل المجلس الشعبي الوطني.....
102	ثانياً: مميزات حل المجلس الشعبي الوطني.....
104	الفرع الثاني: القيود الدستورية الواردة على المجلس الشعبي الوطني.....
105	أولاً: استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و رئيس الحكومة.....
106	ثانياً: عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية و حالة الحرب.....
109	خاتمة عامة.....
114	المراجع.....

الفهرس

الملخص

1. باللغة العربية

يتبين لنا من خلال تفحص مواد دستور 1996، أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالفصل النسبي بين السلطات، وهذا ما تفسره علاقات التعاون التي أقامها بين السلطات الثلاث في عدة مجالات. ويعد مجال صنع القانون من أبرز المجالات التي تعكس هذا التعاون. حيث نجد أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية خمسة اختصاصات تشريعية، بهدف إقامة تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال صنع القانون.

وما يملكه رئيس الجمهورية من اختصاصات تشريعية ليس كله من طبيعة واحدة، حيث نجده ينقسم إلى نوعين رئيسيين، وهما: اختصاص تشريعي استثنائي يتمثل في صنع رئيس الجمهورية للقانون في مكان السلطة التشريعية، واختصاصات تشريعية أصيلة يمارسها باعتباره صاحب السلطة الأصلية المختصة للقيام بذلك.

الكلمات المفتاحية: الاختصاصات التشريعية، رئيس الجمهورية، دستور 1996.

2. باللغة الفرنسية

L'examen des articles de la constitution algérienne de 1996, nous révèle que le fondateur constitutionnel algérien a adopté une séparation relative entre les trois pouvoirs. Ceci peut être interprété par les relations établies entre les trois pouvoirs dans plusieurs domaines. Nous constatons cette coopération particulièrement dans le domaine du façonnement des lois. A cet égard le Président de la République lui sont attribués certain nombre de compétences législatives.

Ces compétences ne sont pas de la même nature, et peuvent être classifiées en deux catégories. La première est exceptionnelle, car le président peut légiférer par ordonnances une loi à la place du parlement. La deuxième catégorie est originale car seul, le Président a le pouvoir et l'autorité constitutionnelle de la pratiquer.

Les Mots-clés : les compétences législatives, Président de la République, la constitution de 1996.

3. باللغة

الإنجليزية

Through the study of the Constitution of 1996, we notice that the Algerian constitutional legislator adopted a relative separation between branches of government. This can be justified through the relations of cooperation between three authorities in different domains as in law-making. In this regard, we find that the constitutional legislator gives the President five legislative competences to establish cooperation between the executive, and the legislative in law-making.

These competences are not of the same nature, and this can be divided in two main types. The first is an exceptional legislative competence that allows the President to law instead of legislative body. The second type is an original legislative competence practised by the President since he has the constitutional authority in his hand to do so.

الملخص

The Keywords: legislatives competences, the President of the Republic, constitution of 1996.