



جامعة الدكتور مولاي الطاهر-سعيدة-

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



العنوان:

النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص القانون الإداري

إشراف الدكتور:

- بن علي عبد الحميد

إعداد الطلبة:

- ذيب عبد القادر

- شريط عمر

أمام أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا

أستاذ محاضر أ

دحمان

د.حمادو

مشرفا مقرا

أستاذ محاضر أ

عبد الحميد

د.بن علي

ممتحنا

أستاذة محاضر أ

حفيظة

د.عياشي

السنة الجامعية

2021م/2022م

تشكرات

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:

(إن أشكر الناس لله عز وجل أشكرهم للناس)

نتقدم بجزيل الشكر والعرفان للدكتور "بن علي عبد الحميد "

على مجهوداته ونصائحه وعلى صبره معنا لإنجاز هذا المذكرة.

كما نتقدم بجزيل الشكر المسبق للجنة المناقشة

على ما سيقدمونه من ملاحظات

وتوجيهات والتي لن تزيد هذا العمل إلا إتقاناً وجمالاً.

و نشكر كل أستاذة كليتنا على دعمهم وتشجيعهم لنا

دون أن ننسى من مد لنا يد المساعدة من قريب أو من بعيد.

إهداء

الحمد لله الذي تتم به الصالحات و كفى و الصلاة و السلام على الحبيب مصطفى و أهله و من وفى أما بعد:

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا هذه ثمرة الجهد و النجاح بفضلته تعالى مهداة إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله و أدامهما نورا لدربي.

و لكل العائلة الكريمة و الأهل وإلى زوجتي الكريمة و إلى ابنتي العزيزة قرّة عيني إسراء و إلى كل من درسنا و علمنا حرفا عبر مختلف المراحل الدراسية و إلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة سعيدة رعاهم الله و وفقهم إلى خدمة العلم و طلابه و إلى كل دفعة تخصص القانون الإداري وجميع دفعة الحقوق لسنة

2022/2021

جامعة مولاي الطاهر - سعيدة-

ذيب عبد القادر

إهداء

الحمد لله وكفى و الصلاة و السلام على الحبيب المصطفى الذي وفى بعد:

الحمد لله الذي وفقني لتتمين هذه الخطوة في مسيرتي الدراسية بمذكري هذه ثمرة الجهد و النجاح بفضلته تعالى مهداة إلى من كان حلمه أن يراني في هذه المرتبة إلى من أرسلني إلى بر الأمان ووفر لي كل أسباب التوفيق والنجاح الوالدين الكريمين و إخوتي حفظهم الله و أدامهم نورا لدربي.

إلى كل أساتذتي الذين رافقوني طيلة مراحل الدراسة و خاصة السادة أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة وفقهم الله لخدمة العلم و طلابه. و إلى كل أصدقائي و زملاء الدراسة مشكورين على دعمهم و مساندتهم لي خلال مشواري الدراسي.

و إلى طلبة قسم الحقوق تخصص قانون إداري دفعة 2022/2021

شريط عمر

مقدمة

مقدمة

لقد حدد المؤسس الدستوري الحالات التي يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء فيها إلى التشريع بأوامر، ما يعني فقدان البرلمان للسيادة على إعداد القوانين والتصويت عليها إما فقدان جزئي ومؤقت أو فقدان كلي، حيث في الحالة الأولى يسترد هذا الحق عند عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها عليه للموافقة عليها أو رفضها بينما فقدان الكلي لها يكون في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية حيث لا يمكن للبرلمان النظر في الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية لعدم إلزام المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها.

حيث يعد مبدأ الفصل بين السلطات من أبرز دعائم قيام دولة القانون، ومن أهم المبادئ التي أصبحت تقوم عليها جل النظم السياسية المعاصرة، و يقضي هذا المبدأ بعدم تدخل سلطة في مهام سلطة أخرى، إلا أن هذا الفصل لا يكون بصورة مطلقة إذ يمكن لكل سلطة أن توقف سلطة أخرى من أجل تحقيق توازن بين السلطات عن طريق التعاون والرقابة بينهم، خاصة بين السلطة التنفيذية والتشريعية.

يتطلب قيام أي دولة وجود ثلاثة أركان هي، إقليم يستقر عليه وشعب 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 تتحقق بعد نضال كبير. حيث تم فصل السلطة عن شخص الحاكم، ومنه ظهرت في الدولة ثلاثة سلطات، تشريعية، تنفيذية وقضائية،

و من هذا المنطلق نطرح الإشكالية المتمثلة في:

إلى أي مدى وفق المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 في تنظيم سلطة التشريع بأوامر؟ وفي هذا الصدد هل تعد سلطة التشريع بأوامر اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية أو مفوض فيه؟

مقدمة

أهمية الدراسة

تعتبر دراستنا لموضوع التشريع عن طريق الأوامر ذو أهمية كبرى، إذ أن الواقع العملي أثبت أن الدور التشريعي لرئيس الدولة في الحالة العادية في تزايد مستمر نتيجة الاتجاه الحديث نحو تقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبرتها، وكذلك فإن تطور مفهوم الظروف الاستثنائية من فكرة المخاطر المتوقعة إلى مجرد المواقف غير العادية قد أحكم قبضة الرئيس على التشريع، وهذا يقودنا إلى القول بأن رئيس الجمهورية هو برلمان المستقبل، وأن وظيفة التشريع تكاد تكون من اختصاصاته.

أهداف الدراسة

هدفت هذه الدراسة إلى التطرق إلى أهم جوانب اختصاصات رئيس الجمهورية ضمن حالات التشريع العادية والاستثنائية.

- الدوافع الذاتية لاختيار الموضوع :
- اخترنا الموضوع نسبة لأنه يتمحور حول تخصصنا .
- المشاركة في غرض البحث العلمي- دراسة مجالات تشريع رئيس الجمهورية.
- الدوافع الموضوعية لاختيار الموضوع :
- التعرف أكثر على اختصاصات رئيس الجمهورية وحقه الدستوري في التشريع.
- - معرفة دور رئيس الجمهورية على رأس الهيكل الإداري للدولة في المجال التشريعي.

منهجية الدراسة

للإجابة على الإشكالية المطروحة ارتأينا الاعتماد على المنهج التحليلي و المنهج الوصفي من خلال تبيان الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأمر ومدى تقييد المؤسس الدستوري له من خلال تحليلنا للعديد من مواد الدستور ذات الصلة بالموضوع

مقدمة

للقوف على أهم نقاط القوة والضعف التي تخص التشريع بأوامر واقتراح ما يلزم من حلول لضبط التشريع بأوامر بحيث لا يشكل تعدي على سلطة البرلمان في إعداد القوانين والتصويت عليها.

صعوبات الدراسة

واجهتنا في مسار دراستنا لهذا البحث العديد من الصعوبات، بداية بقلّة المراجع التي لها علاقة مباشرة بالموضوع، و أيضا بعد المسافة بين إقامة الطالب والجامعة، الأمر الذي دفعنا للبحث في عدة جامعات والمكتبات، وأيضا ضيق الوقت الذي له تأثير كبير على نفسية الطالب وعلى أدائه، إضافة إلى أن الموضوع في حد ذاته صعب الدراسة خاصة وأنه يعتمد أساسا على القانون الحديث الذي يتميز بالتخصص.

- اطار الدراسة:

- الاطار الزمني :

- التعديل الدستوري لسنة 2020.

- الاطار المكاني :

- الجزائر.

تقسيمات الدراسة

قمنا بتقسيم الدراسة إلى فصلين حيث تحدثنا في الفصل الأول عن تشريع الضرورة كآلية لصنع القانون.

حيث قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين بحيث تحدث المبحث الأول عن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في الظروف العادية والاستثنائية.

و في المبحث الثاني: الاختصاصات الأصلية لرئيس الجمهورية. في صنع القانون وأيضا في مراقبة أعمال السلطة التشريعية.

مقدمة

أما في الفصل الثاني تحدثنا عن التشريع المستقل كسلطة تنظيمية لرئيس الجمهورية, في مبحثين وهما كالآتي:

المبحث الأول: المرسوم الرئاسي كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية.

المبحث الثاني: أنواع المراسيم الرئاسية في التجربة القانونية الجزائرية .

خاتمة : الإجابة عن الإشكالية وعرض أهم النتائج وطرح اقتراحات مناسبة.

الفصل الأول

التشريع الضرورة كآلية

لصنع القانون

تمهيد

يعد التشريع في الأصل العام اختصاص أصيل للبرلمان، فنتولى السلطة التشريعية مهام وضع القوانين وفق القواعد المحددة في الدستور، غير أن مسألة وضع القواعد القانونية لا تقتصر على السلطة التشريعية فقط، وإنما يمتد المجال التشريعي وصنع القوانين إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، فإلى جانب الصلاحيات التنفيذية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، يملك رئيس الجمهورية سلطة ممارسة مهام التشريع عن طريق آلية التشريع بأوامر، هاته الآلية التي فرضتها الضرورة الملحة عززت المركز التشريعي لرئيس الجمهورية والدخول إلى الميدان التشريعي.

المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في الظروف العادية و الاستثنائية.

يملك رئيس الجمهورية سلطة ممارسة مهام التشريع عن طريق آلية التشريع بأوامر، فهو يقاسم بذلك الهيئة التشريعية في اختصاصها الأصيل، ويتمكن من هنا رئيس الجمهورية من مسألة الإنتاج التشريعي واتخاذ أوامر لها قوة معادلة لقوة القانون، سواء كان ذلك في الظروف العادية أو الاستثنائية.

المطلب الأول: حالات التشريع بالأوامر في الظروف العادية.

تتأط مهمة التشريع بالأصل إلى السلطة التشريعية فهي بذلك صاحبة الاختصاص الأصيل بمسألة الإنتاج القانوني وهو ما أكدته مختلف الدساتير المتعاقبة على الدولة الجزائرية وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب نص المادة 142 منها فإذا كان من الثابت أن التشريع اختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بكل سيادة كأصل عام، فإن الأمر لا يأخذ على إطلاقه فإن

هناك من الهيئات من يشاركه هذه المهمة، لاسيما السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، إذ يملك هذا الأخير سلطة التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية جسدها حالتها غياب البرلمان، وفي المجال المالي.

الفرع الأول: تولي رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية في غيبة البرلمان

يحدث وأن نتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية، لهذا عمل المؤسس الدستوري على إسناد الوظيفة التشريعية إلى رئيس الجمهورية، وأوجد هذا الأمر مبرره في الحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على السير الحسن لمؤسسات الدولة، ويعرقل بعض أنشطتها، وغيبة البرلمان قد تكون نتيجة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية.

أولاً: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

تعد وظيفة التشريع من مجال اختصاص المؤسسة التشريعية، إلا أنه يتصادف وأن يكون البرلمان في حالة شغور، فتسند بذلك مسألة التشريع لرئيس الجمهورية بحسب ما ورد في نص المادة 142 من التعديل الدستوري السنة 2020 إذا جاء فيها: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

يقصد بحالة شغور المجلس الشعبي الوطني إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة البرلمانية التي يحددها الدستور¹، وبعبارة أخرى تكون حالة شغور المجلس الشعبي الوطني عند توقفه عن ممارسة اختصاصاته أو توقف نشاطه قبل انقضاء مدة العهدة التشريعية التي حددها له الدستور أو عند

¹ أحسن راجبي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث مصر، الطبعة الأولى 2013، ص 54

تأخر انعقاد دورة المجلس الجديدة¹، ويتم اللجوء لإجراء الحل في حالة وجود خلاف بين الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية، أو من أجل إدخال تعديلات جوهرية على وضع الدولة من الناحية السياسية خاصة أو الاجتماعية أو الاقتصادية، أو بتغليب الحكومة والدفاع عنها في مواجهة البرلمان في حال وجود خلاف بينهما، إن هذا الإجراء يجعل منه إجراء خطيرا يمس مبدأ الديمقراطية ومن أكثر الآليات في يد السلطة التنفيذية تأثيرا على البرلمان².

بالحديث عن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني في مقتضيات الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2020 فإن هذا الوضع يكون نتيجة حل المجلس الشعبي الوطني قبل استكمال العهدة المخولة له دستوريا حسب نص المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمقدرة بخمس سنوات. فيأخذ شغور المجلس الشعبي الوطني إحدى الصورتين: إما حله وجوبيا، أو حل المجلس الشعبي الوطني بإرادة رئيس الجمهورية، فيكون الأول وجوبيا استنادا للمادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أنه: "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل وجوبا". والثانية حلا إراديا من طرف الرئيس، أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة إذ نصت المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

¹ فاطمة الزهراء صنور، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2019، ص 85

² عثمان حجاج، قوي بوحنية، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، المجلد العاشر، العدد التاسع عشر، 2018، ص 33، 34

تجرى هذه الانتخابات، في كلتا الحالتين، في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وإذا تعذر تنظيمها، في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية¹، في هذه الحالة يبقى التشريع في يد رئيس الجمهورية.

إن المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قد ذكرت سببا آخر من أسباب الحل أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها وهو الذي يتجسد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة فعلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يحق له قبل قبول هذه الاستقالة أن يلجأ إلى أحكام المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وبالتالي تبقى السلطة التقديرية بيد رئيس الجمهورية²، الذي يمكنه اللجوء قبل قبول استقالة الحكومة إلى حل المجلس الشعبي الوطني، إذا كانت له فنانة تامة بأن هذا الأخير هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة، ومرد ذلك إلى تفتت الأغلبية فيه، أو أنه غير قادر على أداء عمل تشريعي جيد، خاصة أنه صاحب برنامج سياسي أنتخب على ضوءه، ويرى بأن الحكومة ملتزمة بتنفيذه³.

¹ محيد مزياي، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص 64، 65

² سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، 2016، ص 133

³ محيد مزياي، المرجع السابق، ص 67

وقد أثبتت التجربة الدستورية في الجزائر استخدام رئيس الجمهورية لهذا الإجراء في 04 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني بموجب صدور المرسوم الرئاسي 92-101¹، وكذا سنة 2021 حينما أعلن رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني والدعوة للانتخابات التشريعية مبكرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-277².

في آن واحد، إذا كانت المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لم توضح أسباب حل المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية، إلا أنها ألزمت هذا الأخير باستشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، قبل لجوئه إلى استعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني، إلا أن هذا الإجراء لا يمس إطلاقا بإرادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الحل في أي حال من الأحوال نظرا للطابع الاستدلالي للاستشارة³، بالرغم من ذلك فهو مرتبط بشرط مهم وهو شرط "الإستعجال"، بمعنى أن هذا التدخل يجب أن تفرضه فكرة الضرورة أي الحاجة الملحة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، كانتشار أمراض خطيرة أو فتنة طائفية ... الخ⁴.

¹ مرسوم الرئاسي 92-01 المؤرخ في 04 يناير 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في 08 يناير 1992

² المرسوم الرئاسي 21-77 المؤرخ في 21 فبراير 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي وطني، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 28 فبراير 2021.

³ محيد مزياني، المرجع السابق، ص 65

⁴ أحسن راحبي، المرجع السابق، ص 65، 66

مجلس الأمة كونه هيئة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني المشكلة في مجموعها للبرلمان ومنه يبقى دور مجلس الأمة هنا مجهولاً¹.

ثانيا : حالة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية

تتجسد الحالة الثانية من حالة غياب البرلمان في العطلة البرلمانية، حيث نصت المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو. يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال" من خلال هذا السند القانوني يتضح أن للبرلمان دورة عادية مدتها عشرة أشهر، معلومة البداية والنهاية، تبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو وهي الإضافة التي أوردتها المؤسس الدستوري وعمل على توضيحها من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، تكون هذه الدورة العادية قابلة للتمديد لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وكل هذا بحسب ما ورد في طيات نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وعليه فإن سلطة التشريع في غياب البرلمان تكون بناء على حدوث مستجدات تفرض التدخل

¹ مجال بن سامل، رزيفة عباد، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 16-01، جملة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية 16 والسياسية، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2020، ص 1652

المستعجل لمواجهة، ففكرة الاستعجال الواردة في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، هي من تبرر هذا التدخل تفاديا للأثر السلبي الذي ينجم عن التأخر في إصدار التشريع الملائم حيال هذه المسائل المستعجلة، غير أن الظاهر من نص المادة 142 السابق ذكرها حينما منحت لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في تقدير إذا ما كانت المسألة عاجلة أم لا، أمر من شأنه أن يطرح إشكالات عديدة نظرا لاتساع مضمون مصطلح "المسائل العاجلة" الذي قد يحمل عدة تأويلات ما يمكن رئيس الجمهورية أن يعتبره من قبيل الاستعجال¹.

وكنتيجة لحالة الشعور والحل السابق تفصيلها، نجد أن الدستور الجزائري كرس آلية التشريع عن طريق الأوامر كحل لتدخل رئيس الجمهورية في اختصاصات السلطة التشريعية لسد الفراغ التشريعي الناتج عن شغور المجلس الشعبي الوطني في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بصفة صريحة وشخصية، دون حاجة للتفويض من قبل البرلمان نظرا للصلاحيات الواسعة التي يمتلكها رئيس الجمهورية مباشرة من الدستور، وللمكانة التي يحتلها في النظام السياسي الجزائري²، مكنه من تنظيم جميع المجالات التي تعود دستوريا إلى السلطة التشريعية، لكن هذا الوضع يؤدي إلى المساس بوجود مجلس الأمة، باعتبار أن شغور المجلس الشعبي الوطني لا يترتب معه شغور مجلس الأمة.

وما يمكن ملاحظته أيضا أنه رغم توسيع الفترة التشريعية للبرلمان وتقليص العطلة البرلمانية لتصبح شهرين من أجل تضيق مجال تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي للبرلمان، إلا أن الدستور الجزائري وفي نص المادة 142 من تعديل سنة 2020 منح لرئيس الجمهورية الحق في

¹ بن عزوز عزوزي، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 14 العاشر، العدد الثاني، 2019 .

² 15 عثمان حجاج، قوي بوحنية، المرجع السابق، ص 35.

إصدار أوامر تشريعية لها صفة القانون، ويتم العمل بها فتنشئ التزامات و مراكز قانونية، شريطة عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان في بداية أول دورة مقبلة له لتوافق عليها¹، الأمر الذي من شأنه أن يحول دون أي إهمال أو تقصير معتمد من طرف رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع، ولو أنه مستبعد جداً عملياً أن يقف البرلمان أمام إرادة رئيس الجمهورية الذي خولت له النصوص الدستورية آليات هامة للاستغناء عنه سواء عن طريق اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني أو اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي²، إضافة إلى إعفاء البرلمان من مناقشة الأوامر التشريعية أو تقديم أي تعديل عليها³، وهو ما يبرر تفوق إنتاج رئيس الجمهورية من الأوامر بكثير في بعض الحالات الإنتاج التشريعي للبرلمان، نظراً للإجراءات الطويلة التي يتطلبها إنتاج التشريع على مستوى البرلمان على الرغم من قصر المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع فيها بأوامر خلال العطلة البرلمانية والمقدرة ب (60) يوماً على الأكثر⁴.

في الحقيقة إذا كانت هذه المآخذ التي تعتري الدور التشريعي لرئيس الجمهورية خلال عطلة البرلمان، إلا أنه لا يمكننا أن ننكر سعي المؤسس الدستوري من خلال تقليصه لمدة العطلة البرلمانية والتي تنقلص معها في المقابل الفترة التي يمارس فيها رئيس الجمهورية هذه السلطة، إذ أن هذا الأمر وإن دل على شيء فإنه يدل على نية المؤسس الدستوري، في تعزيز مهام السلطة التشريعية لتحقيق سيادة البرلمان، وفي محاولة منه إلى التقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة

¹ عثمان حجاج، قوي بوحنية، المرجع السابق، ص 36

² محيد مزابين، المرجع السابق، ص 70

³ ثمان حجاج، قوي بوحنية، المرجع السابق، ص 36

⁴ مجال بن سامل، رزيقة عباد، المرجع السابق، ص 53

في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع خاصة¹، وضمان تحقيق الاستمرارية للمؤسسات الدستورية ومجابهة الظرف لتحقيق المصلحة العامة على الوجه العام. وعليه فإنه مهما كان سبب غياب البرلمان فإنه يعد وضعاً مؤقتاً يزول أثره بزوال سببه، ومنه ينقضي حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية في هذه الحالة، لانعدام مبررات قيامها مادامت الحياة البرلمانية قد عادت لطبيعتها المعتادة².

بالنتيجة فإذا كانت سلطة رئيس الجمهورية التشريعية وفقاً لما تضمنته المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020³، تقتضي من ممثل السلطة التنفيذية أن يشرع في مسائل عاجلة وعرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان في بداية أول دورة مقبلة له لتوافق عليها كما سبق وأن وضعنا - فإن الأمر لا يقتصر على هذا الحد، فإلى جانب هاذين الشرطين فإن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية يتطلب منه أخذ رأي مجلس الدولة من أجل التأكد من توافق الأمر التشريعي مع الدستور ومختلف النصوص القانونية لتجنب أي تضارب محتمل⁴، بالإضافة إلى الشرط المستحدث في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020 إذ نص المؤسس الدستوري لأول مرة في تعديل 2020 على وجوبية إخطار رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية بشأن الأوامر المتخذة في إطار نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يخطر رئيس الجمهورية وجوباً المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة أيام"،

¹ لطبيب بلواضح، مسية سالمى، المرجع السابق ص 84.

² بن عزوز عزوزي، سليمة لدغش، المرجع السابق، ص 55.

³ المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020

⁴ فاطمة الزهراء صنور، المرجع السابق، ص 91

من خلال هذا النص القانوني يظهر أن المؤسس الدستوري لم يقيد رئيس الجمهورية بآجال معينة لإخطار المحكمة الدستورية بشأن الأوامر، وإنما اكتفى بتحديد آجال فصل المحكمة الدستورية في رقابة دستورية الأمر وقدرها بعشرة أيام من تاريخ تسجيل الإخطار بأمانة المحكمة الدستورية، والتي تعد أجالاً قصيرة لا تكفي لرقابة عدة أوامر قدمت دفعة واحدة أو حتى نص واحد يضم العديد من المواد القانونية مثل قانون الانتخابات والذي بالمناسبة فصل في دستوريته من قبل المجلس الدستوري في انتظار تنصيب المحكمة الدستورية في يومين بدل عشرة أيام المتاحة له¹.

وفي هذا الصدد أثبتت الناحية العملية إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري بشأن الأوامر التي اتخذها في آجال قصيرة جداً تحسب من تاريخ موافقة مجلس الوزراء على الأوامر وتسجيل الإخطار بأمانة المحكمة الدستورية.

فتباينت المدد بين يوم واحد²، وأجل 21 يوم³، كما أن المجلس الدستوري هو الآخر فضل الفصل في الإخطارات بسرعة البرق، لم يتعد سبعة أيام⁴، كما أنه فصل في آجال أقل بكثير تتمثل

¹ حسن غريب، التشريع أوامر يف ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 75، 76
² قرار رقم 16/ق.م.د/ 21 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة 28 الرسمية العدد 17، الصادرة في 10 مارس 2021
³ قرار رقم 19/ق.م.د/ 21 المؤرخ 14 أبريل 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون المعاشات العسكرية، الجريدة الرسمية العدد 29، الصادرة في 18 أبريل 2021
⁴ قرار رقم 22/ق.م.د/ 21 المؤرخ في 07 يونيو 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر الذي يعدل ويتمم الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 30 2021، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 08 يونيو 2021

في يوم واحد¹، علما أن المؤسس الدستوري قد منحه أجل عشرة أيام كاملة²، على أن تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، والذي لن يجد رئيس الجمهورية صعوبة لتحقيقه، كون أن هذا الأخير هو نفسه رئيس مجلس الوزراء.

الفرع الثاني : امتداد سلطة رئيس الجمهورية التشريعية إلى المجال المالي

يعتبر قانون المالية الإطار الأمثل الذي تظهر فيه الدولة سعيها لتحقيق مختلف برامجها التنموية، وعليه فإذا كانت السلطة المالية فيما مضى من اختصاص الملوك، إلا أنه نتيجة للصراعات التي وقعت بين الملوك وممثلي الشعب في بريطانيا أدت إلى انتقال هذه السلطة إلى البرلمانات لتصبح صاحبة الاختصاص التشريعي المالي³، غير أنه هناك من الحالات أين يتولى رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المسائل المالية نتيجة عدة أسباب، الأمر الذي يفرض عليها خصوصية معينة.

أولاً: أسباب التشريع عن طريق الأوامر في مجال قانون المالية

يعرف قانون المالية تقليدياً بأنه قانون الميزانية وهو المصطلح الذي ظهر في فرنسا في أمر 19 جوان 1956، ليتحول إلى قانون المالية في أمر 02 جانفي 1956، وفي تعريف آخر لميزانية الدولة تعرف بأنها وثيقة تحدد ما تعترزم الدولة إنفاقه، فهي وسيلة لتحقيق الأهداف

¹ قرار رقم 18/ق.م.د/ 21 المؤرخ يف 23 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر الذي يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 22، الصادرة يف 25 مارس 2021

² أحسن غريب، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 76.

³ أمجد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، 33 جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، 2008، ص 09.

الاقتصادية وتنفيذ مخططات وتوجهات الدولة¹، في الجزائر يتولى البرلمان سلطة التشريع المالي وذلك بموجب المادة 139 في فقرها 12 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي جاء فيها: "... التصويت على قوانين المالية"، كما يتولى البرلمان المصادقة على قانون المالية طبقا للمادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصت على أنه: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه". إلا أن التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 120 منه، والتي تقابلها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ولم يكن مقررا في أحكام الدساتير الفارطة هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في الآجال المحددة² إذ ارتأت المادة 146 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020 هذا الأمر بحسب ما جاء فيها: "في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، وبالتالي يكون المشرع الجزائري قد أتى بسبب وحيد لتدخل رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية بموجب أمر وهو عدم الموافقة على قانون المالية في الفترة المحددة دستورية والمقدرة ب (75) يوما وحدث خلاف بين غرفتي البرلمان بشأنها، وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية من خلال الفرضيتين التاليتين:

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

- قد تتحقق عدم المصادقة، في حالة ما إذا مضت مهلة ثمانية أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع

¹ حميد مزياني، المرجع السابق، ص 175

² أمجد بركات، المرجع السابق، ص 09

الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، مثل ما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية¹. هذا الخلاف عالجه المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وبيان تفاصيل تطبيقها بالإحالة إلى المادة 44 من القانون العضوي 16-12 الناظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فمن خلال استقراء أحكام المادتين يتضح أن نصوص هذه المواد أوجبت أن تتم المصادقة على مشروع قانون المالية خلال خمسة وسبعين يوما من تاريخ إيداعه بحيث يصوت المجلس الشعبي الوطني في مدة أقصاها (47) يوما ليرسل بعدها فورا لمجلس الأمة ليصادق عليه في مدة (20) يوما، لكن قد يحدث خلاف بين غرفتي البرلمان وجد الحل بتدخل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة بتعيينه لجنة متساوية الأعضاء تضم أعضاء كلا من الغرفتين وتتاح لها مهلة (08) أيام لحل الخلاف الحاصل².

ثانيا : خصائص الأوامر التشريعية المتضمنة التشريع الحالي

تكتسب الأوامر التشريعية المتخذة في مجال قانون المالية جملة من الخصائص تحاول توضيحها من خلال ما يلي:

- تعد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي، سلطة مقيدة شكلا وموضوعا وأداة فمن الناحية الشكلية يستطيع رئيس الجمهورية أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أي إجراءات

¹ المرجع نفسه، ص 12.

² القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما 37 وبنو الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادرة يف 28 غشت 2016

دستورية، أو ضرورة استشارة أي هيئة أخرى، فالمؤسس الدستوري لم يشترط اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، أما من الناحية الموضوعية، فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية، دون أن تمتد إلى مسائل تشريعية أخرى، وهي سلطة مقيدة من ناحية الأداة، لأن الدستور يحدد قالب الذي يأخذه عمل رئيس الجمهورية وهو الأمر¹.

- رئيس الجمهورية في ظل المراجعة الأخيرة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 غير مفوض في اختصاصه التشريعي المالي من قبل البرلمان، فهو يمارس هذا الاختصاص بوصفه اختصاصا أصيلا ممنوحا له بشكل دائم لا يحتاج فيه أي تفويض، فمركز رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020 في هذا الشأن جاء مدعما، حيث منحت أوامر المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 رخصة دائمة لرئيس الجمهورية بدون الحاجة إلى تفويض، أي أن الدستور مكنه من هذا الحق وهو يستمد منه مباشرة، فإن إعطاء الدستور صلاحية مباشرة طبقا للمادة 146 هي تشريع غير مفوض فيه، فكلمة التفويض غير واردة، وهي صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية مباشرة دون أية قيود- كما سبق وأن وضحنا².

- الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية المتعلق بالشأن المالي، لا يعرض على البرلمان للموافقة عليه ليأخذ صبغة القانون - كشأن الأوامر في المجالات الأخرى، التي وإن صدرت تمتلك صفة القانون بالمعيار المادي، تظل يطلق عليها أوامر ولا تسمى قوانين، حتى تتم الموافقة عليها من قبل

¹ مصدر سابق الذكر، ص 12، 13

² حميد محديد، التشريع بأوامر في دستور 2016 حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية، مجلة المعارف، الجزائر، المجلد الحادي عشر، العدد الواحد والعشرون 42. 32، 31، ص، 2016

البرلمان، فحينها فقط تكتسب صفة القانون بالمعيار الشكلي، ويمكن حينها تسميتها كذلك بل يكسب الأمر المتعلق بقانون المالية صفة القانون بقوة النص الدستوري والعضوي¹.

- لا يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر وذلك إذا لم يصادق عليه البرلمان في مدة (75) يوما، إنما هو واجب والتزام دستوري يقع عليه، ومرد ذلك لارتباطه الشديد بالمصلحة العامة، وخطورة الآثار الناجمة عن عدم تواجد قانون المالية، لكون هذا الوضع يؤدي بالضرورة إلى الفوضى أو بالأحرى إلى الشلل الكلي للدولة².

المطلب الثاني: حالات التشريع بالأوامر في الظروف الاستثنائية.

يحتوي نص المادة 142 نوعين من الأوامر التشريعية، وهي الأوامر العادية والأوامر الاستثنائية والتي تضمنتها المادة 107 من دستور 1996، وبالتالي يكون الرئيس الجمهورية اتخاذ الأوامر التشريعية بدون أي قيد أو شرط على عكس الأوامر التي يتخذها في الحالة العادية وذلك متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم على استقلالها وسلامة ترابها ومؤسساتها، فسلطة التشريع في الحالة الاستثنائية حسب نص المادة 25 من دستور 1996 تخول لرئيس الجمهورية التشريع بالأوامر أثناء تقرير الحالة الاستثنائية.

من خلال ما سبق سوف نتطرق إلى كيفية ممارسة سلطة التشريع بالأوامر، والضوابط والحدود التي يتقيد بها رئيس الجمهورية في ممارسة هذه الأوامر.

¹ مسري شعبان، أمجد غراب، جمال التشريع بأوامر في ضوء المادة 124 من الدستوري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد

43 الثالث، 2015، ص 114

² أمجد بركات، المرجع السابق، ص 14

الفرع الأول: سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

إن الحالة الاستثنائية نظمتها المادة 107 من دستور 1996، و لا يمكن إعلانها إلى بتوفر الشروط، و السبب في ذلك يعود إلى خطورة هذا الإجراء¹، و ذلك أنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب بل إن هناك خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات البلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها، فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف و إنما أخطر من ذلك تهدد مؤسسات و استقلال و سلامة التراب الوطني، لذلك اشترط المؤسس الدستوري نظرا لخطورتها على حقوق وحرريات الأفراد، ضرورة التقيد بإجراءات موضوعية و شكلية.

وقد نصت المادة 107 من دستور 1996 على ما يلي: (يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوبا تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها).

ومن خلال المادة نقول إنه يجب توافر الشروط الموضوعية والشكلية لكي يتم أعمال الحالة الاستثنائية، ويمكن تقسيم شروطها إلى شروط موضوعية وشكلية².

أولاً: الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية

¹ مراد بدران، مرجع سابق، ص 17.

² سعيد أبو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية الطبيعة نظام الحكم في ظل دستور 1996 - السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ص 335

إن رئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 له سلطة تقديرية في معاينة الظروف التقرير الحالة الاستثنائية، وبالرجوع إلى المادة 107 الفقرة الأولى من الدستور وما أقره المشرع وحدده من شروط موضوعية تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة الاختصاص التشريعي في ظل الحالة الاستثنائية، والتي تتمثل في وجود خطر داهم، وأن يهدد هذا الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

1- وجود خطر داهم

لا بد أن يتوفر شرط الخطر، و الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب حيوية، فيهددها بالزوال أو الانتقاص، و لإمكانية القول بتوفر شرط الخطر ، لا بد أن يتوفر فيه شيئين هما: أن يكون جسيما - خطر داهم وأن يكون حالا - يوشك أن يصيب - و يستوي في هذا الصدد أن يكون الخطر خارجيا أو داخليا¹.

فبالنسبة للخطر الداهم، فإن المادة 107 لم تحدد صفة هذا الخطر، ولا موضوعه، ولا صفات معينة وبالتالي السلطة التقديرية مطلقة لرئيس الجمهورية، ومتى وقع الخطر ولو كان يسيرا هو الذي يقرر إعلان الحالة الاستثنائية.

2- أن يكون للخطر الداهم انعكاسات على مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

لقد حددت المادة 107 من الدستور الخطر الذي يستدعي استعمالها، بأن يكون هذا الخطر مهددا لمؤسسات الدولة الدستورية أو مهدد لاستقلالها أو سلامة ترابها.

¹ مراد بدران، مرجع سابق، ص 30.

ولا يكفي اللجوء للمادة 107 من الدستور مجرد قيام الخطر، بل لا بد من أن يكون هذا الخطر مؤثرا على نحو معين، بحيث يشمل تهديدا لمؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ثانيا: الشروط الإجرائية لتقرير الحالة الاستثنائية

يشترط الدستور لتطبيق نص المادة 107 من الدستور 1996¹ أن يقوم رئيس الجمهورية ببعض الإجراءات الشكلية وهي تتمثل في الاستشارات لبعض المؤسسات الدستورية، حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لقرار الإعلان، فيمكن لرئيس الجمهورية الأخذ بها كما يمكنه عدم الاكتراث لها، فلا يوجد أي قيد على إرادة الرئيس، فالدستور لم يستلزم أن يتم أخذ الرأي عن طريق الكتابة أو أن ينتظر صدور الرأي من طرف المؤسسات الدستورية المخولة لذلك، بالإضافة إلى هذه الاستشارات هناك شرط وجوب اجتماع البرلمان بقوة القانون.

وبالنسبة للهيئات التي يجب أن تستشار من طرف رئيس الجمهورية في هذه الحالة هي كالاتي:

1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري

قرر المشرع الدستوري أن تشمل الاستشارة رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري قبل تقريره للحالة الاستثنائية.

أ- استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة

حيث يمثلان رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، وهما يعبران عن رأي الشعب، وهذه الاستشارة أضافها التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث لم تتضمنها المادة 101 من

¹ المادة 107 من الدستور 1996.

دستور 1989، وهذا تأكيد للدور الذي يلعبه البرلمان في السياسة ودلالة على خطورة هذه الحالة، لذلك جعل المشرع الدستوري يشرك البرلمان في قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية.

ب- استشارة المجلس الدستوري

هي استشارة تشمل الهيئة ككل، و تكمن أهميتها في المكانة التي يؤديها المجلس الدستوري في الحياة الدستورية، و ذلك بالسهر على احترام الدستور من طرف جميع السلطات فالمجلس هو قاضي الدستورية بالدرجة الأولى، و هاته تعد ضمانات و تدعيما لموقف رئيس الجمهورية من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الأخرى والأفراد¹.

2- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

ربط المشرع الجزائري مصطلح الاستماع بالمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء فهما يعتبران كهيئة تقنية وسياسية تساعد رئيس الجمهورية على توضيح الصورة، وتقرير الحالة الاستثنائية إذا ما قرر رئيس الجمهورية.

أ- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن

نلاحظ أن المادة 107 اشترطت على رئيس الجمهورية الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن قبل إعلان الحالة الاستثنائية، رغم أنه رئيسه و يصحب من ذلك من تقديم تقارير والإدلاء بآراء

¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 276

معتمدة على وقائع وحقائق ومعطيات للملابسات والنتائج و الآثار الأمنية والعسكرية وغيرها مما ينير الطريق أمام رئيس الجمهورية الذي بعد التقرير يتخذ القرار¹.

ب- الاستماع لمجلس الوزراء

إن مجلس الوزراء يجتمع طبقا للمادة 91 الفقرة الرابعة من دستور 1996، برئاسة رئيس الجمهورية وعضوية الوزير الأول والوزراء، يستمع إليه رئيسه مع ما يترتب عن ذلك من مناقشات و تبادل الرأي و تقدير الموقف ونتائجه الايجابية و السلبية داخليا وخارجيا وهو ما ينير الطريق أمام رئيس مجلس الوزراء، رئيس الجمهورية التقدير مدى ملائمة تقرير الحالة الاستثنائية من غيرها²، والاستماع إلى مجلس الوزراء يعني استعراض آراء أعضائه و الاستماع إلى تقاريرهم المفصلة عن معطيات الوضع من جميع جوانبه، و خاصة ما تعلق منها بالآثار الأمنية و العسكرية لاتخاذ قرار الحالة الاستثنائية³.

3- اجتماع البرلمان وجوبا

إن المادة 107 لم تبين الدور الذي يلعبه البرلمان إذ يمكن اعتبار اجتماع البرلمان وسيلة لتمكين نواب الشعب لمراقبة الأوضاع و تدعيم مشروعية قرارات رئيس الجمهورية في هذه الحالة

الاستثنائية، وبذلك يظل البرلمان مجتمعا وجوبا طيلة الحالة الاستثنائية لأسباب بديهية واضحة تتمثل في ضرورة متابعة الأوضاع الصعبة التي تمر بالبلاد في تلك الفترة، فلا يمكن لأعضائه أن ينصرفوا إلى شؤونهم الخاصة أو إلى شؤونهم العامة والثانوية والبلاد في أوضاع دقيقة⁴.

¹ سعيد بو الشعير، المرجع نفسه، ص 276

² .. سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 344.

³ 8. صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.ص212.

⁴، صالح بلحاج، المرجع نفسه، ص220.

وفي الأخير يمكن القول بأنه لا يمكن التقليل من أهمية رأي المؤسسات، ولو أن رئيس الجمهورية غير ملزم دستوريا بآرائها، إلا أنه يستطيع تجاهلها بسبب المركز الذي يحتله وعلاقته بالشعب، وهذا ما تسببه الحالة الاستثنائية من مساس بحقوق وحرقات الأفراد، وهذه الهيئات والمؤسسات بدورها تتركس ما يقوم به رئيس الجمهورية من أعمال، فهو يواجه الحالة الاستثنائية الوحيدة وتبقى الاستشارة شكلية.

ثالثا: الشروط المتعلقة بتطبيق المادة 107 من الدستور

إن المادة 142 قد منحت لرئيس الجمهورية إمكانية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية وهذا يعني التدخل في المجال المخصص للبرلمان لكن الملاحظ في المادة 107 أنها خولت لرئيس الجمهورية سلطات أكبر عندما نصت على: (تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية...).

فمصطلح الإجراءات الاستثنائية يثير عدة إشكالات من بينها هل تعد الإجراءات الاستثنائية كافية للتشريع عن طريق الأوامر دون الاستناد إلى المادة 142؟ وما هي السلطات المخولة لرئيس الجمهورية من خلال المادة 107؟ وما هو المجال الزمني للتشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية؟

1/ السلطات الاستثنائية التي يجوز لرئيس الجمهورية ممارستها خلال الحالة الاستثنائية

إن المادة 107 من الدستور قد منحت لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية وذكرت المادة 107 أنه يتم اتخاذ إجراءات استثنائية لمواجهة الحالة الاستثنائية دون أن تبين وتوضح نطاقها وقد حاول الفقه في فرنسا استنادا إلى شروط تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي تحديد نطاق تلك السلطات وهو الرأي الذي يصلح إعماله في الجزائر فيما يلي:

1- المجال الدستوري

نظرا للإجراءات الاستثنائية الواردة في المادة 107 التي جاءت عامة و غير محددة، إلا أنه يجب ألا يفسر هذا الحق تفسيراً واسعاً، فالإعلان عن الحالة الاستثنائية لا يؤدي مباشرة لوقوف العمل ببعض أحكام الدستور، بل لا بد من صدور قرار صريح من رئيس الجمهورية بهذا المعنى محدد ما هي المواد الموقوفة العمل¹.

يمكن القول في الأخير أن رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 107 من دستور 1996 فإنه لا يستطيع وقف العمل بالدستور ولا خرق لأحكامه باستثناء حالة الحرب الأشد خطورة بالمقارنة مع الحالة الاستثنائية وحالتي الحصار والطوارئ، وبالتالي تكون السلطة في يد رئيس الجمهورية الممثل الأول في البلاد...

2- المجال التنظيمي

لا يثور أي إشكال في هذا الصدد لأن رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنظيمية في الظروف العادية بمقتضى المادة 143 الفقرة الأولى، و بالتالي يمارسها أيضاً في ظل الظروف

الاستثنائية، حيث أن هناك من اعتبر المرسوم الرئاسي الذي هو القاعدة في القانون العام في الحالات العادية، يصبح قاعدة وحيدة في الظروف الاستثنائية.

3- المجال التشريعي

ما دام أن سلطة التشريع يمارسها رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية فما الهدف من اجتماع البرلمان وجوباً لتقرير الحالة الاستثنائية؟

¹ مراد بدران، مرجع سابق، ص 35

والواقع أن تضافر جهود السلطات العامة في الدولة من أجل مواجهة الأزمة يقتضي القول بوجود امتناع البرلمان من إصدار أية تشريعات من شأنها إلغاء أو تعديل الإجراءات التي سبق و أن اتخذها رئيس الجمهورية أثناء فترة تطبيق المادة المتعلقة بالحالة الاستثنائية¹.

ما نخلص إليه هو أن المادة 142 قد أعطت حق التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية، واجتماع البرلمان ليس من أجل التشريع وإنما هو إجراء دستوري شكلي نصت عليه المادة 107 من الدستور.

رابعاً: مدة الحالة الاستثنائية

لم ينص الدستور على المدة سواء منها الدنيا أو القصوى للحالة الاستثنائية خلافاً لما هو الحال بالنسبة لحالتي الطوارئ والحصار وإنما نص على تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها وهو ما يعني أن الرئيس هو الذي يقرر ويحدد المدة التي تستغرقها تلك الحالة وقد يقدر عدم تحديدها، ما يعني أن له مطلق الحرية في ذلك شريطة مراعاة الشروط التي أوجبت إعلانها، والمتمثلة في الاستشارة والاستماع إلى الهيئات.

من خلال ما سبق نجد أن عدم تحديد مدة سريان أعمال الحالة الاستثنائية يثير جدلاً حول المجال الزمني لتطبيقها.

و يفرق البعض الآخر من الفقه بين نوعين من الإجراءات إجراءات ذات طبيعة تشريعية وتنظيمية، وهذه يجب أن تزول فور انتهاء الظروف الاستثنائية، أما الإجراءات التي تستهدف السير الحسن للإدارة، فلا يوجد ما يمنع من استمرار تطبيقها بعد زوال الظروف الاستثنائية، لأنها لا ترتبط مباشرة بالأزمة².

¹ محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية 1990، ص 249

² - محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق ص 265.

المبحث الثاني: الاختصاصات الأصلية لرئيس الجمهورية.

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.

المطلب الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في صنع القانون

ويدخل ضمن الاختصاصات التشريعية التي تتيح لرئيس الجمهورية المساهمة في تكوين القانون اختصاصين وهما، التصديق على المعاهدات وإصدار القوانين.

الفرع الأول: التصديق على المعاهدات

لقد أتاح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إمكانية المساهمة في تكوين القانون وذلك من خلال منحه عدد من الاختصاصات التشريعية الأصيلة، ويعتبر التصديق على المعاهدات الدولية إحدى أهم هذه الاختصاصات، وذلك لأنه يعكس بصورة حقيقية كيفية مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون¹.

و دراسة اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات سوف لن تكون من ناحية تنظيمية في القانون الدولي العام، وإنما ستركز على التنظيم الدستوري لهذا الاختصاص.

وعليه سوف نتعرض في الفرع الأول لمفهوم التصديق على المعاهدات، وفي الفرع الثاني سنقوم بدراسة شروط التصديق على المعاهدات.

أولاً: 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 الدولية، 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 التصديق الذي يقوم به رئيس الجمهورية.

¹ محمود أبو السعود حبيب، المرجع السابق ص 111.

ومن هنا فإن التصديق يشكل شرط أساسي في إبرام المعاهدات الدولية¹. وقد جعله هذا الأمر، أن يكون محل العديد من الدراسات التي كانت تنطلق من إبراز مفهومه، الذي يتكون أولاً من تعريف التصديق² على المعاهدات، و ثانياً من أهمية التصديق على المعاهدات.

1/ تعريف التصديق على المعاهدات.

لم يأت المؤسس الدستوري الجزائري كغيره من المؤسسين الدستوريين بتعريف اختصاص التصديق على المعاهدات، الأمر الذي دفع بفقهاء القانون العام إلى البحث عن تعريف لهذا الاختصاص، 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"³.

وعرفه الدكتور علي صادق أبو هيف بأنه: "قبول الالتزام بالمعاهدة رسمياً من السلطة التي تملك عقد المعاهدات عن الدولة"⁴.

كما عرف الأستاذ كمال زغموم التصديق على أنه: "إجراء خاص تعلن الدولة به رسمياً قبولها الالتزام بالمعاهدة، و هو إجراء جوهري بدونه لا تنقيد الدولة أساساً بالمعاهدة التي وقعها ممثلها.

¹ 12. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع 2009، ص 358.

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

³ علي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 254*

⁴ علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع)، ص 471.

فهذا الإجراء هو عبارة عن الإقرار الصادر عن السلطات الداخلية المختصة بالموافقة على المعاهدة، والذي يجعل الدولة ملزمة به¹.

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 للالتزام بالمعاهدة.

التصديق يكون من قبل أعلى هيئة في الدولة، كرئيس الدولة أو وزير الخارجية أو البرلمان²، وينتج عنه أثر في غاية الأهمية وهو إضفاء صفة الإلزام على المعاهدة بالنسبة للدولة.

ويتميز التصديق بميزة أساسية، وهي أن القيام به غير ملزم وإنما هو اختصاص تقديري يتمتع به رئيس الجمهورية أو السلطة المختصة بذلك دستورياً. 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 المعاهدة .

2/ أهمية التصديق على المعاهدات.

لا يكتمل مفهوم التصديق على المعاهدات بإبراز تعريفه وتمييزه عن ما يشابهه، بل لابد من التعرض للأهمية 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

¹ كمال زغموم، مصادر القانون الدولي في (المعاهدات، العرف)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، (بدون سنة الطبع)، في. 84

² علي إبراهيم، المرجع السابق، ص، 249.

يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدة، تصبح هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من القانون الداخلي " بمعنى أن التصديق يجعل المعاهدة بمثابة قانون ملزم للدولة وللأفراد على حد سواء، وهو بذلك إجراء ذو طبيعة تشريعية¹.

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 الجمهورية²، إلى إعطاء الفرصة لكل دولة لإعادة النظر في المعاهدة قبل أن تتقيد بما غنائيا. فقد ترى الدولة فيما اتفق عليه مندوبيها تعارضا مع مصالحها أو انتقاصا من حقوقها، أو قد

تستجد ظروف تدعوها إلى العدول عن وجهة نظرها الأولى، وبدا تتحلل من المعاهدة وتصبح بالنسبة لها كأن لم تكن³.

كما تتجلى الغاية من ذلك إلى أن المعاهدة كثيرا ما تتطلب تعديل القانون الوطني، وتسمح فترة الانتظار مابين التوقيع و التصديق للدول بسن التشريعات أو الحصول على الموافقة البرلمانية اللازمة لتنفيذ المعاهدة قبل الإقدام على التصديق⁴.

ثانيا: شروط التصديق على المعاهدات

يترتب على تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة نتائج هامة، تتجلى في أن الدولة تصبح رسميا طرفا في هذه المعاهدة وتصبح هذه الأخيرة جزءا لا يتجزأ من القانون الداخلي. فنظرا لهذه

¹ كمال زغموم، المرجع السابق، ص، 93

² علي إبراهيم، المرجع السابق، ص، 300.

³ علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، مس، 472

⁴ محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2000، ص، 48

النتائج اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يصادق على المعاهدات شرطين وهما أولاً موافقة البرلمان عليها، وثانياً عدم مخالفة المعاهدة للدستور¹

1/ موافقة البرلمان على المعاهدة.

لم يكن يشترط المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 ضرورة موافقة البرلمان على المعاهدة، وإنما كان يشترط فقط استشارة رئيس المجلس الوطني آنذاك، حيث كانت المادة 42 منه تنص على ما يلي: "يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات و الاتفاقيات والمواثيق الدولية 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 مايلي: " تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني ".¹

وأبقى المؤسس الدستوري على هذا الشرط في المادة 122 من دستور 1989، وفي 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".¹

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

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

ما، لا بد أن يتم عرضها على البرلمان أولاً ليتم معرفة موقفه اتجاهها. وهذا الدور تقوم به الحكومة، وذلك 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 الاختصاص على المجلس من أجل الموافقة عليها، ثم بعد ذلك يتم عرضها على مجلس الأمة¹.. فإذا وافقت الغرفتين على نص الاتفاق 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 بوجوب 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 جدا من الظروف ما يقتضي عدم ارتباط الدولة بهذا الاتفاق³، علما أنه تطبيقيا، في غالب الأحيان يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدة بعد صدور القانون المتضمن الموافقة عليها. وتم 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

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

² سعيد والشعير، المرجع السابق، ص، 249

³ على صادق أبو هيف المرجع السابق، ص. 474

03-271 الصادر في 14 أوت 2003¹، وذلك بعد أن وافق عليها البرلمان بموجب القانون رقم 09-07 الصادر في 14 يونيو 2003². 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 2005³،

وذلك بعد أن وافقت عليها غرفتي البرلمان بموجب القانون رقم 05-05 الصادر في 26 أبريل 2005⁴.

وما يمكن قوله حول شرط موافقة البرلمان، أنها ليست فاقدة لكل أثر أو هي مجرد موافقة شكلية، وإنما 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 الدولة⁵.

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

¹ الجريدة الرسمية رقم 49 لسنة 2003، ص، 07

² الجريدة الرسمية رقم 37 لسنة 2003، ص، 37

³ الجريدة الرسمية رقم 31 لسنة 2005، ع. 03.

⁴ الجريدة الرسمية رقم 30 لسنة 2005، ص. 31

⁵ كمال زغموم، المرجع السابق، ص، 89

المتعلقة بحدود الدولة¹، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة².

فما عدا هذه الاتفاقيات الدولية يستطيع رئيس الجمهورية التصديق على أي اتفاق دون الحصول على موافقة البرلمان. و يطلق على هذا النوع من الاتفاقيات تسمية الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط أو *les accords en forme simplifies*، 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 العسكرية والاقتصادية والثقافية وغير ذلك، إلا أنهما يختلفان في طريقة الإبرام. و حيث تعتبر الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط نافذة من لحظة التوقيع عليها.

فالتوقيع يؤدي وظيفتين في وقت واحد وهما وظيفة اعتماد النص ووظيفة التصديق³، وبالرغم من أن هذا النوع من الاتفاقيات بني على عنصر الاستعجال الذي يقتضي عدم عرضه على موافقة البرلمان، فإن السبب الحقيقي من استعمال هذا النوع من الاتفاقيات يكمن لدى البعض في إتاحة الفرصة للسلطة التنفيذية لكي تنفرد بإبرام جزء من الاتفاقيات الدولية في المواضيع التي لا ينص عليها الدستور صراحة بأنها تتطلب موافقة البرلمان⁴. ويبدو هذا الرأي صحيح مادام أن رئيس الجمهورية يصادق على كثير من الاتفاقيات الدولية دون عرضها على البرلمان للموافقة عليها، بعد ما يقدر أن هذه الاتفاقيات تخرج عن نطاق المادة 131 من الدستور.

¹ علي صادق أبو هيف المرجع السابق، ص، 475

² محمد يوسف علوان، المرجع السابق، ص. 159

³ علي إبراهيم، المرجع السابق، ص. 303،

⁴ عبد الله يوفقه، المرجع السابق، ص 360

2/ 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 اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها". و يعني بذلك أن رئيس الجمهورية حتى يصادق على اتفاق ما لا بد أن يكون هذا الأخير غير مخالف للدستور، وهذا تطبيقاً لمبدأ

سمو الدستور على القوانين. فمادام الدستور يعتبر القانون الأساسي للدولة، فهو يوجد على رأس الهرم القانوني للدولة فلماذا 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 للتصديق¹.

¹ محمد يوسف علوان، المرجع السابق، ص. 79.

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 تمتع 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 الاتفاق 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 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 إبرامها²، وهذا مالا نجده 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 الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط؟ أم أنها تشملهما معا³ ؟

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 وهي، معاهدة، اتفاق واتفاقية.

¹ شرط موافقة البرلمان على المعاهدة، في 67 من هذه الدراسة

² أوليفيه توهاميل، ايفميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996 ص 106.

³ عبد الله يوفقه، 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 " .

ذ

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

الفرع 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 ووافق عليه يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وذلك لاعتباره السلطة المختصة دستوريا للقيام بذلك. ونظرا لكثرة القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة، والتي تستدعي إصدار الرئيس لها، فيعتبر إصدار القوانين أكثر الاختصاصات التشريعية الأصلية التي يمارسها رئيس الجمهورية في الواقع.

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

أولا/ 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 نشرها¹.

1/ تعريف إصدار القوانين

قام رجال الفقه بمختلف جنسياتهم بتعريف اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين. فقد عرفه في مصر الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب الإصدار بأنه: "عبارة عن شهادة ميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى اعتراف بسلامة إجراءات إقرار القانون وبأنه أصبح نهائيا، كما يتضمن من ناحية ثانية أمر رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه"².

¹ أوليفيه توهاميل، مرجع سابق ص 114.

² عبد العزيز اليد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص. 25.

أما الدكتور عبد الغني بسيوني فقد عرفه بأنه: "عبارة عن شهادة ميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره وأنه أصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية"¹.

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"².

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"³.

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.

¹ عبد الغني ببولي عبد الله، المرجع السابق، ص. 202

² "عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 24

³ عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري...، المرجع السابق، ص. 100.

فإصدار القوانين يعد إجراء تشريعي يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية أو أنه لم يقم بعرض النص على المجلس الدستوري ليراقب مدى مطابقته للدستور 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 المشروعات 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. 2/ 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

¹ محسن خليل، المرجع السابق، ص 405.

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

قد أشارت فقط على اختصاصه في إصدار القوانين، و ذلك بقولها: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

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

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 كافة من العلم بوجود القانون.

ثانيا: القيمة القانونية لإصدار القوانين في دستور 1996

إن اختلاف رجال الفقه حول القيمة القانونية لإصدار القوانين هو ناتج عن كل اتجاه فقهي استند في بحثه على طبيعة النظام السياسي السائد في دولته²، وكذلك على ما ينص عليه دستورها، فالنظام السائد بتياراته ومفاهيمه السياسية يتحكم إلى حد كبير في تحديد العمل الذي يكتمل به القانون. كما أن دستور كل دولة هو الذي يحدد في النهاية متى يكتمل القانون وبالتالي يحدد السلطة التي تقوم بهذا العمل³.

¹ عبد العزيز الصياد الجوهري، المرجع السابق، ص 83.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، مس، 301.

³ " عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص. 44-45.

ومن ثم 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 يوماً تحسب ابتداءً من تاريخ تسلمه القانون بعد أن يكون أرسله إليه رئيس مجلس الأمة طبقاً 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 الإصدار القوانين، والحكمة من ذلك" هي حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في الإصدار، فيظل القانون خاملاً بلا نفاذ"¹.

وتعتبر مدة 30 يوماً 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 عليها 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

¹ محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، 347

أو رئيس الأمة أو رئيس الجمهورية ذاته بإخطار المجلس الدستوري هذا 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 التنصيص هذا يؤدي إلى أن قرار إصدار القوانين هو بيد رئيس الجمهورية، فله أن يصدر القوانين التي صادق عليها البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه 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 ثم 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.

¹ سعيد والشعير ، المرجع السابق، ص. 300

وحتى لا يستغل الرئيس عدم التنصيص هذا جاء الفقه بمجموعة من الجزاءات، تتمثل في استقالة الوزارة أو الحكومة احتجاجا على هذا الامتناع¹، أو أن يجري استجواب الحكومة أن لم نقل وضعها محل ثقة². لكن ما هو الحل لو لم يقر الرئيس بإصدار القانون بالرغم من سحب البرلمان الثقة من الحكومة أو استقالتها؟ فيظل الحل الوحيد هنا هو رقابة الرأي العام الذي يكون قادرا على جبر رئيس الدولة على احترام الدستور، وحثه دائما على الإخلاص لأحكامه المعبرة عن إرادة السلطة التأسيسية الأصلية³.

إلا أن الجزاء الذي ينبغي أن يكون منصوص عليه دستوريا في حالة عدم إصدار الرئيس للقانون هو نقل ممارسة هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الوطني بوصفه صاحب السيادة مثل ما كان ينص عليه دستور 1963 في المادة 51 منه التي كانت تنص على ما يلي: "في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة، يتولى إصدارها رئيس المجلس"⁴.

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

¹ محسن خليل: المرجع السابق، ص. 405

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 307

³ إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص. 686.

⁴ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 307

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 اقتصر تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة أي هيئة أخرى. وهذا ما يمكن قوله كذلك على دستوري 1976 - 1989، في حين أن دستور 1963 ومن 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 آنذاك¹.

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، ومن ثم كان يعتبر آنذاك اختصاص ذو طبيعة تنفيذية.

المطلب الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التشريعية

لقد خول الدستور الهيئة التنفيذية إمكانية مراقبة النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان وذلك قبل ما يقوم بإصداره ونشره، وهذا ما يحقق تكاملا بين المشرع والمنفذ في المجال القانوني ومن جهة أخرى يكرس فكرة عدم الفصل الكلي بين السلطات.

الفرع الأول: الاعتراض على النص التشريعي

¹ سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص. 299

من أهم ما تقوم به السلطة التشريعية هو سن القوانين والتي يتم إرسالها لرئيس الجمهورية لإصدارها، وقبلما يقوم بذلك يراقب مدى صحتها ، والتأكد من أن البرلمان التزم من خلال مضمون النص بالمبتغى التنفيذي الذي تقرر من أجله إعداد القانون، باعتباره القاضي الأول للدولة وحامي الدستور، ويتجسد هذا الاعتراض من خلال طلب الرئيس بإجراء مداولة ثانية، فما المقصود بها وما هي شروط طلب إجرائها .

أولاً: تعريف طلب إجراء مداولة ثانية

يطلق فقهاء القانون على اختصاص رئيس الجمهورية من طلب إجراء مداولة ثانية اسم «الاعتراض على القوانين»، هذا الحق الذي يعرفه البعض منهم على أنه إخلال بروح الدستور وعليه يلفت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض، حتى يتم تدارك الموقف¹.

¹ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 128.

ويتفرع هذا الاختصاص من حيث نطاق عدم موافقة الرئيس على القانون إلى اعتراض مطلق على القانون واعتراض جزئي والذي يقتصر فيه رفض مواد معينة من القانون وليس على القانون ككل¹.

وتنص المادة 1/127 من دستور 1996 على أنه²: « يمكن لرئيس الجمهورية أن بلال إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره»: وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016³.

فالمؤسس الدستوري لم يبين بصورة صريحة مدى اعتراض رئيس الجمهورية على القانون هل يشمل كلاً أم يقتصر على بعض من مواده؟

ثانياً: شروط طلب إجراء مداولة ثانية

إن طبيعة هذا الاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية ومدى تأثيره على السلطة التشريعية يستوجب إحاطته بشروط وذلك حتى لا يتعسف، ولعل أهمها ضرورة تسبب طلب إجراء المداولة الثانية، أضف إلى ضرورة احترام المدة المقررة لذلك.

¹ مجيد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 285.

² المادة 1/127 من دستور 28 نوفمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 1996/12/08.

³ المادة 145 من القانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

فعلى رئيس الجمهورية عندما يقوم بإرجاع النص التشريعي أن يضمه برسالة يشرح فيها للمجلس أسباب رفضه إصدار النص¹.

ومن الواضح أن الاعتراض الرئاسي يعد وسيلة دستورية للرقابة المسبقة على صدور القانون.

وما يمكن أن يقال أن الاعتراض الرئاسي لا يمكن أن ينصب على كل النص التشريعي بل فقط على مادة أو أكثر، ومفاد ذلك تنقيح القانون لأن الهدف من طلب إجراء مداولة ثانية هو تصحيح الأخطاء الفنية المتواجدة في النص².

كما قام المؤسس الدستوري وكغيره من المؤسسين الدستوريين ؛ بتحديد المدة التي يجب أن يقدم فيها رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية وهي مدة الثلاثين يوما الموالية لإقراره كما سبق ذكره، فبهفواتها يسقط حقه في ممارسة هذا الاختصاص : وهذا ما أكدته كذلك صراحة المادة 45 من القانون العضوي 02-99 حيث نصت على ما يلي³: « يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه وذلك خلال الثلاثين يوما لمصادقة مجلس الأمة عليه».

وبعدما يرسل رئيس الجمهورية الاعتراض إلى المجلس الشعبي الوطني يقوم أعضائه بمراقبة هذا الطلب وهل احترام الميعاد ثم يقومون بتمحيص أسبابه، وفي حالة ثبوت الطلب يقومون بالإجراءات الضرورية لتصحيح النص أو بتعديله، أما إذا لم يقتنعوا وتمسكوا بالنص فلا بد أن يوافق عليه 3/2

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 120.

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع 2009، ص 219

³ المادة 45 من القانون العضوي 02-99 المؤرخ في 08 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999. ص 10

من أعضاء المجلس، أما إذ لم يتحقق هذا النصاب يمكن للحكومة أن تسحب النص نهائياً أو أن يقوم بتعديل المشروع لطرحة ثانية على البرلمان¹.

الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني:

لقد منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الحق في حل الغرفة الأولى من المجلس الشعبي الوطني ويرجع سبب ذلك إلى رغبته في إحداث نوع من التوازن بين السلطات في مجال الرقابة، فما المقصود بهذا الحل وما هي أهم القيود الدستورية الواردة عليه.

أولاً: تعريف حل المجلس الشعبي الوطني

يمكن للمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة: ينصب على مسؤولية الحكومة ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وافقه سبع 7/1 عدد النواب على الأقل، وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على هذا الملتمس: يقدم الوزير الأول في هذه الحالة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، وتقابل هذه الرقابة التشريعية على أعمال الحكومة" رقابة تشريعية أخرى، ولكن يمارسها رئيس الجمهورية على الهيئة التشريعية.

فبالنظر إلى المادة 129 من دستور 1996 تنص على أنه²: « يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول.

¹ حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، « الشكل والإجراءات » بدون دار نشر، الجزائر، 1996، ص 153. 10 - أنظر المادة من 133 إلى 137 من دستور 1996.

² المادة 921 من دستور 6991؛ مرجع سابق.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر».

وبالنظر إلى المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ؛ نجدها أضافت ضرورة استشارة رئيس المجلس الدستوري؛ حيث نصت على ما يلي : «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ؛ أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها : بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ؛ ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.

وتجري هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر»¹. ويعود سبب ضبط حل الغرفة الأولى دون الثانية لضمان استقرار مؤسسات الدولة عن طريق إنشاء مجلس ثاني غير قابل للحل.

ويعرف حق لرئيس الجمهورية في حل المجلس على أنه²: «إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته، أي قبل نهاية الفصل التشريعي».

ويتميز هذا الحل الرئاسي على الحل التلقائي أي الوجوبي المنصوص عليه في المادة 82 من دستور 1996 والتي تقابلها المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الماضية³.

من حيث أن سبب الحل الرئاسي يعود إلى الإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية كنتيجة للخلاف بين الحكومة والمجلس، بينما يعود سبب الحل التلقائي له إلى عدم موافقة هذا المجلس على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية.

¹ المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016: مرجع سابق.

² محسن خليل، القانون الدستور والداستير المصرية، دار الجامعة الجديدة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص 433

³ المادة 82 من دستور 1996؛ مرجع سابق . أنظر المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016: مرجع سابق ص 12

وبعد حل المجلس لأبد من إجراء انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من يوم حل المجلس، وهي نفس المدة المحددة في التعديل الأخير لسنة 2016 .

ثانيا: القيود الدستورية الواردة على حل المجلس الشعبي الوطني

نظرا لما يترتب على الحل من إنهاء الفترة التشريعية للمجلس قبل أوانها، وتقاديا التعسف السلطة التنفيذية، التجأ المؤسس الدستوري إلى وضع قيدين على ممارسة هذا الاختصاص، أولها ضرورة وجوب استشارة رئيسي غرفتي البرلمان و رئيس المجلس الدستوري ؛ والوزير الأول ، كما سبق ذكره.

وعلى هذا الأساس لا يعتبر اختصاص رئيس الجمهورية بحل المجلس اختصاص مطلق رغم أن استعمال عبارة : « استشارة» في المادة تفيد بأنه غير ملزم بالأخذ بالمشورة، إلا أنها ستساعده حتما في تقدير مدى ملائمة قرار الحل، وبالتالي تضمن عدم تعسفه في قراره.

أما عن القيد الثاني الوارد على هذا الاختصاص فهو عدم جواز حل المجلس أثناء الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، فهذه الحالة تقتضي وحسب ما نصت عليه المادة 95 من دستور 1996، والتي تقابلها المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹: اجتماع البرلمان وجوبا، أضيف إلى أن اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم المنصوص عليها في المادة 97 من الدستور،

والتي تقابلها المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016: تستلزم عرضها فورا على غرفة من البرلمان ليوافق عليها صراحة². "

¹ المادة 93 من دستور 1996، نفس المرجع أنظر المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² المادة 97 من دستور 1996، نفس المرجع أنظر المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، نفس المرجع.

خلاصة الفصل

و ما يمكن قوله في الأخير يمكن القول أنه على غرار الدستور الجزائري لسنة 1996 ، وما عرفه من تعديل سنة 2016 ، عمل المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 هو الآخر بآلية التشريع بأوامر ، ومنح سلطة التشريع بالأوامر إلى رئيس الجمهورية، إلا أن هذه الممارسة تكون حسب طبيعة الظرف، حيث عهد المؤسس لرئيس الجمهورية سلطة مباشرة الوظيفة التشريعية في ظروف توصف أنها عادية، جسدتها حالتها غياب البرلمان، وفي المجال المالي، غير أن مشاركة

التشريع من قبل السلطة التنفيذية، ممثلة في شخص رئيس الجمهورية للبرلمان لم تقتصر على هذا الحد، بل امتدت للظروف غير العادية، والإنفراد بمهمة التشريع في ظل الحالة الاستثنائية.

الفصل الثاني

التشريع المستقل كسلطة تنظيمية لرئيس
الجمهورية

تمهيد

المراسيم هي إحدى الأدوات الهامة في مجال التنظيم حيث تعد من فئة التشريع الفرعي الذي هو من اختصاص السلطة التنفيذية، و المرسوم كأداة قانونية متنوع بتنوع السلطة التنفيذية، سواء في المراحل الانتقالية أو العادية، حيث نجد أن عبارة المرسوم و المرسوم التشريعي استعملت بخاصة في عهد المجلس الأعلى للدولة، ثم بعد التعديل الدستوري لسنة 1988 شاع استعمال المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية حيث صارت الحكومة برأسين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة

المبحث الأول: المرسوم الرئاسي كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية.

إن المرسوم في الجزائر من أهم أدوات التشريع يقوم به رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة وحده، وبخاصة في عهد الأحادية الحزبية، وأحادية السلطة التنفيذية، وبعد تعديل دستور 1976، سنة 1988 أصبحت تضاف إلى عبارة "المرسوم"، كلمة "رئاسي" أو كلمة "تنفيذي". ويقصد بالحالة الأولى المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية، في حين يقصد بالمراسيم التنفيذية المراسيم التي يصدرها رئيس الحكومة أو ما أصبح يطلق عليه بعد تعديل الدستور سنة 2008 الوزير الأول¹.

¹ عمار بوضياف القرار الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط 01، الجزائر، سنة 2007 ص114، وانظر عمار عوابدي، القانون الإداري، ج02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط04، السنة 2007، ص92، بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية.

المطلب الأول: تعريف المرسوم الرئاسي و أساسه الدستوري

الفرع الأول: تعريف المرسوم:

تجدر الإشارة إلى أنه لم تعرف التشريعات المختلفة المتعلقة بالسلطة الإدارية وأنشطتها القرارات الإدارية، بل هناك العديد من النصوص المتفرقة في فروع النظام القانوني السائد في الدولة، التي تشير إلى القرارات الإدارية دون التعرض لتعريفها وتحديد مفهومها، وبقي أمر ذلك متروكا لاجتهادات وبمجهودات كل من الفقه والقضاء¹.

ورغم كثرة التعريفات الفقهية إلا أن هناك من الباحثين من يرجح تعريف الأستاذ الدكتور فؤاد مهنا الذي عرف القرار الإداري على أنه "عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاره قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم²."

ومن هذا المنطلق يمكن إدراج المراسيم باعتبارها من ضمن القرارات الإدارية التي يتخذها ويصدرها رئيس الدولة بصدد ممارسة وظيفته الإدارية والمحددة بنصوص الدستور، أو بموجب العرف الدستوري وهي قرارات إدارية باعتبارها صادرة من السلطة التنفيذية، ولكونها قرارات فإنها تخضع للرقابة القضائية³ وتنقسم إلى:

أولا : مراسيم رئاسية: تحتوي تنظيما مستقلا إذا استمدت قوتها من الدستور، وقد تحتوي تنظيما تنفيذيا إذا جاءت منفذة للقانون، وتصدر المراسيم الرئاسية من رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الوزراء.

¹ عمار بوضياف القرار الإداري، مرجع سابق.ص122.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.92.

³ بوعمران عادل، النظرية العامة للقرارات الإدارية والعقود الإدارية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2010، ص10.

ثانيا : المراسيم التنفيذية: تصدر من الوزير الأول، وتأتي تنفيذا للقانون أو التنظيم (التنظيم التنفيذي).

وعليه؛ ينشأ النص التنظيمي بالمعنى العام، أي القرار الإداري المعبر عن صوت السلطة التنفيذية، من قبل الإدارة العمومية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، أو الوزير الأول...)

والقرار الإداري منفرد أي أن القيمة القانونية منفصلة عن إرادة المواطن ورضاه، ويتمثل في أحكام تنشأ بواسطتها مجموعة قواعد قانونية مثله مثل القانون.

غير أنه يلحظ أن النص التنظيمي قابل لرقابة القاضي الإداري والمجلس الدستوري بالطعن في التجاوزات المختلفة الناتجة عن نشاط الإدارة وأعاونها أثناء قيامهم بوظائفهم حسب إجراءات خاصة مقننة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أنه لأهمية الموضوع تقوم الإدارة العمومية ببلورة القرار المتخذ، وتعدده في إطار احترام الإجراءات واتباع مراحل مختلفة.

والإدارة أثناء قيامها بعملها هذا - أي إعداد النص- فهي تفرق بين مشاريع النصوص التشريعية ومشاريع النصوص التنظيمية الذين قيدهما الدستور¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الدساتير عادة ما تحدد بحال كل من القانون والتنظيم، وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية الأربعة نجد أنه إذا كانت الجمعية التأسيسية.

المجلس التأسيسي لم يقيد مجال القانون في دستور 1963 رغم التأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حددت المادة 34 منه مجال القانون.

¹ حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، الجزائر، السنة 1996، ص 31 وما بعدها.

بينما دستوراً 1976، و1989 حدد مجالات التشريع بكيفية واحدة¹، وحصراً في 26 مجالاً (ميداناً).

ودستور 1996 حدد مجال القانون وأضاف ميادين آخرين فأصبح 30 مجالاً حسب المادة 122 من الدستور، وأضافت المادة 123 منه بحالات خاصة بالقوانين العضوية التي استحدثها دستور 1996، هذا إضافة إلى مواد أخرى مخولة دستورياً للسلطة التشريعية.

ونتيجة لما سبق اتسع مجال التنظيم، وعملاً بالمادة 125 من الدستور (1996) والي بمقتضاها "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" وانطلاقاً مما سبق تتخذ في شكل قوانين النصوص التي تعالج تدابير (مسائل) حولها الدستور صراحةً لمجال القانون.

و يتخذ رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية النصوص التي تعالج مسائل غير مخصصة دستورياً للقانون² ويوقع عليها دون سواه³.

ويسهر الوزير الأول على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ويوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية⁴.

¹ المادة 115 من دستور 1989، يمتد مجال القانون إلى مواد أخرى مخولة دستورياً للسلطة التشريعية.

² حسين مبروك، المرجع السابق، ص 38.

³ المادة 77 فقرة 8 من الدستور (1996).

⁴ المادة 85 الفقرتين 23 من دستور (1996).

الفرع الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للمرسوم

نصت مختلف الدساتير الجزائرية بما فيها نصوص المرحلة الانتقالية على المرسوم في بعض موادها أهمها:

- في دستور 1963: جاء في المادة 49 على أنه: "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها، وهو يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية تحويلها إليه من طرف المجلس الوطن كما يقوم بتوقيع المراسيم التطبيقية، ويمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطالب المجلس الوطن بالاستعجال"، والمادة 53: "تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية".

في دستور 1976: نصت المادة 114 على أن "تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية"، وجاء في الفقرة 10 من المادة 111 أن رئيس الجمهورية "يضطلع بالسلطة التنظيمية"، ونصت الفقرة 11 من المادة نفسها "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات".

- في دستور 1989: إن رئيس الجمهورية حسب المادة 74 الفقرة السادسة منها "يوقع المراسيم الرئاسية"، ورئيس الحكومة حسب الفقرة الرابعة من المادة 81 "يوقع المراسيم التنفيذية"، وجاء في المادة 116 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

"يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

- في دستور 1996: جاء في المادة 125 "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"، وهو نفس نص المادة 116 من دستور 1989 المشار إليه، ونصت الفقرة الثامنة من المادة 77 أن رئيس الجمهورية "يوقع المراسيم الرئاسية"، في حين جاء في الفقرتين 2، 3 من المادة 85 أن الوزير

الأول "يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات"، و "يوقع على المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك".

- الأساس القانوني للمراسيم في المراحل الانتقالية

أما الأساس القانوني للمراسيم فقد جاء في ما يلي من نصوص:

1- المرحلة الانتقالية الأولى: الأمر رقم: 65- 182 المؤرخ في: 10 يوليو 1965 المتضمن تأسيس الحكومة¹، إذ جاء في المادة السادسة منه "أن التدابير التي تتخذها الحكومة حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم.

2- في المرحلة الانتقالية الثانية: في المرحلة الانتقالية الثانية تناولت ذلك المداولة رقم: 02-92 م، أ،د المؤرخة في : 12 أبريل 1992 المتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، والذي يقرر ما يلي: "يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة، وتنفيذ برنامج الحكومة حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي".

المطلب الثاني: تدرج المراسيم

إن المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية في صور قرارات مركزية ليست في درجة واحدة وذلك يرجع إلى المؤسسة أو الشخص الذي وقع أصدر المرسوم.

الفرع الأول: المرسوم الرئاسي²

¹ الأمر رقم: 65- 182 المؤرخ في: 10 يوليو 1965 المتضمن تأسيس الحكومة.

² أول مرسوم رئاسي رقم: 88-235 بتاريخ: 9 نوفمبر سنة 1988 يتعلق بتعيين الحكومة

هو نص تنظيمي، يشرح ويحدد كليات تطبيق نص ما من النصوص القانونية ويصدره إما رئيس الجمهورية (مرسوم رئاسي) أو الوزير الأول (مرسوم تنفيذي)، حيث يتيح له توضيح كيفية تنظيم مختلف المصالح حسب النصوص القانونية الأخرى أو تبين كيفية تطبيق هذه القوانين أو تكييف تطبيقها.

و بالإضافة إلى ذلك فإننا نجد أيضا المراسيم الفردية، والتي تخص تعيين أو ترقية أو توقيف مهام الموظفين السامين للدولة وتغيير مهامهم، وذلك طبقا للقوانين المعمول بها في هذا المجال¹.

وبناء على ذلك يحتل القرار المركزي الصادر عن رئيس الجمهورية في شكل مرسوم رئاسي المكانة السامية في هرم النصوص الصادرة عن السلطة التنفيذية، وذلك يرجع لكون رئيس الجمهورية يعد القائد الأعلى للهرم الإداري، ولا وجود لسلطة تعلوه مرتبة.

الفرع الثاني: المرسوم التنفيذي

وقد يلي قرار رئيس الجمهورية في التنظيم الإداري الجزائري قرار الوزير الأول (قرار رئيس الحكومة) والذي يصدر في شكل مرسوم تنفيذي في إطار ممارسته لمهامه الإدارية سواء أن المرسوم التنفيذي تنظيميا أو مرسوما تنفيذيا فرديا، وقد ظهرت هذه الفئة من المراسيم (أعي المراسيم التنفيذية) مع تأسيس ثنائية السلطة التنفيذية في نوفمبر 1988 حيث أصبح رئيس الحكومة (ثم أصبح الوزير الأول) يمارس صلاحية وضع نصوص توضح القوانين، تكملها وتوضح كيفية تطبيقها، وهذا ما يعرف بوضع النصوص التطبيقية للقانون، لأن القوانين كما هو

معروف تتضمن قواعد عامة وتكون في كثير من الأحيان غير قابلة للتطبيق بصيغتها التشريعية، ومن أجل تطبيقها تحتاج إلى عمل تقي إضافي يبين طرق تنفيذها.

¹ حسين مبروك، المرجع السابق، ص 45.

يقوم بهذا العمل الوزير الأول عن طريق أدوات قانونية تسمى حاليا المرسوم التنفيذي، أي أنها مستمدة من طبيعة هذه النصوص إلى ترمي إلى تنفيذ القوانين والتنظيمات بمعنى آخر تنفيذ قوانين البرلمان السلطة التشريعية والنصوص التي يصدرها رئيس الجمهورية سواء كانت أوامر أو مراسيم رئاسية تنظيمية.

ومن خصائص المراسيم التنفيذية أنها في مرتبة أدنى من القوانين والتنظيمات في تدرج القواعد القانونية، ومن ثم فهي ملزمة بعدم مخالفتها فهي تأتي تطبيقا لتلك النصوص، وهي من هذه الناحية تختلف تماما عن المراسيم التنظيمية الرئاسية المستقلة عن التشريع والمستمدة من الدستور مباشرة¹.

الفرع الثالث : الفرق بين المرسوم وما يشابهه من قرارات وأعمال إدارية.

أ- الفرق بين القانون والأمر و المرسوم والقرار و المقرر و المنشور والتعليمات:

أولاً، الدستور (la Constitution) :

هو أعلى وثيقة قانونية في البلاد حيث انه يجب أن تكون كل النصوص القانونية الصادرة مطابقة له ولا تخرج عن إطاره، و تعتبر كل مادة أو قانون ملغية قضائياً أو عن طريق المجلس الدستوري إن لم تتطابق معه .

¹ صالح بالحاج مرجع سبق ذكره ، ص 223

مهمة الدستور هي تحديد الأحكام العامة فقط أي أن الدستور يضع القواعد الأساسية التي يجب احترامها في البلاد مثل الحريات العامة و الحقوق و الواجبات العامة و عليه فان إصدار القوانين المختلفة يكون مؤطرا و منظما من خلال هذه المبادئ.

ثانيا، المعاهدات (les conventions) :

و تكون بين الدول، ثنائية أو جماعية و يمكن لها عن تعلوا على بعض القوانين لكنها لا يمكن أن تسمو على الدستور، و بمعنى آخر القوانين يتم تعديلها لتتوافق مع المعاهدات المبرمة دون الخروج عن الوثيقة الأعلى و هي الدستور. أما بالنسبة للنصوص فتتقسم إلى نوعين تشريعية و تنظيمية .
النصوص التشريعية:

هي مجموعة من القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التشريعية بهدف تنظيم مسائل معينة في مجال معين مثل القوانين المختلفة حسب المجالات و الأوامر الرئاسية و التي تعرف كالتالي:

أولاً، القانون (la Loi) :

هو عبارة النص يقره و يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني (البرلمان) ويصدره رئيس الجمهورية، حيث يحدد القانون بصفة عامة القواعد و المبادئ الأساسية في المجالات المذكورة في الدستور و يعتبر من أهم النصوص التي تسيير شؤون المواطنين والبلاد¹.

¹ صالح بالحاج مرجع سبق ذكره ، ص 115.

و يتم إصدار القوانين بمبادرة من طرف الحكومة أو البرلمان (بموافقة 20 نائبا على الأقل)،

حيث أن أي القانون لا يمكن إلغاؤه أو تعديله إلا من خلال قانون جديد.. ويسهر رئيس الجمهورية على تطبيقه بعد المصادقة عليه وصدوره في الجريدة الرسمية.

و يعتبر القانون المصدر الرئيسي للنصوص الأخرى بعد الدستور.

ثانيا، الأمر (Ordonnance) :

هو النص التشريعي الثاني الذي يتخذه رئيس الجمهورية في القضايا المستعجلة (حالة الطوارئ ، الكوارث الطبيعية ، كالزلازل ، الحروب) و يصدره الرئيس في حال غياب المجلس الشعبي الوطني أو لدى انعدامه.

ثالثا: النصوص التنظيمية¹ :

هي نصوص تصدرها السلطات التنفيذية والإدارية المختصة في الدولة ،حسب إجراءات وشكليات محددة في القانون، وتتمثل هذه السلطات في:

-رئيس الجمهورية.

-رئيس الحكومة.

-الوالي.

-رئيس المجلس الشعبي الولائي.

-رئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ صالح بالحاج مرجع سبق ذكره ، ص 128.

أما بالنسبة للنصوص فهي محصورة في ما يلي:

-أولاً، المرسوم (Decret) :

هو النص الذي يتخذه رئيس الجمهورية (مرسوم رئاسي) أو رئيس الحكومة (مرسوم تنفيذي) في مسائل تنظيمية ليس لها مجال وطني يمكن اتخاذه من طرف مجلس الوزراء كما يمكن اتخاذه خارج مجلس الوزراء وتوجد مراسيم فردية خاصة بتعيين كبار الموظفين وإنهاء مهام، لا يلغى ولا يعدل المرسوم إلا بمرسوم مثله أو بنص أعلى منه درجه .

ثانياً، القرار (Arrete):

هو النص الذي يتخذه الوزير (الوالي أو المدير التنفيذي) فيما يخص تسيير وزارته أو مديريته ضمن دائرة النصوص السارية المفعول، ويعتمد القرار على مرسوم يحدد كيفيات تنفيذه.

أما بالنسبة للقرار الوزاري المشترك فهو القرار الذي يتخذه وزيران أو عدة وزراء، القرار لا يلغى ولا يعدل إلا بقرار أو نص أعلى منه درجه .

ثالثاً، المقرر (Decision)¹ :

نص تنظيمي مثل القرار يتخذه الوزير أو من فوض له حق الإمضاء في قضايا مختلفة مثل المنح أو العطل الاستثنائية.

¹ صالح بالحاج مرجع سبق ذكره ، ص 130.

الفرق بين القرار والمقرر:

يكمن الفرق بين القرار والمقرر في كون الأول يصدر عن السلطة التنفيذية والمتمثلة في الوزير الوالي ، رئيس المجلس الشعبي الولائي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويأتي لتوضيح وشرح كيفية تنفيذ وتطبيق مرسوم ما.

أما بالنسبة للمقرر فقد يصدر عن الأطراف المذكورة سابقا إضافة إلى من تم منحهم حق الإمضاء بالتفويض في بعض القضايا، ويصدر في القضايا البسيطة و أقل أهمية من التي يصدر فيها القرار.

وهناك أنواع أخرى من الوثائق ذات طابع تنظيمي تسيير بواسطتها شؤون الإدارة العامة و تكون ذات صبغة محلية¹:

1- المنشور (Circulaire) :

وثيقة إدارية توجه لعدة مرسلين إليهم من طرف السلطة العليا لعرض موضوع أو تبليغ توجيهات أو تحديد كفيات تطبيق نصوص تنظيمية.

2 -التعليمة (Note) :

تسمى هذه الوثيقة باسم محتواها وتوجه لعدة مرسلين إليهم كذلك وهي عبارة عن امتداد شرعي لمرسوم وتتميز عن المنشور كون صاحبها يعطي أوامر ينبغي مراعاتها وجوبا.

الفرق بين المنشور و التعليمة:

¹ صالح بالحاج مرجع سبق ذكره ، ص 135.

يعتبران من الوثائق الإدارية ذات الطابع التنظيمي فالمنشور يأتي لشرح القرار أما التعليمه فهي وثيقة مثل المنشور لها طابع خاص وهي تهتم بالمسائل الداخلية .

طرق إعداد المرسوم ونشره :

يعتبر الوزير هو المسؤول بصفة أساسية على تحضير قرارات رئيس الجمهورية وتنفيذها .

إذ يبارد الوزير بالنص ويقوم بتحضيره في مصالحه وإعداده بنشاور مع باقي الوزراء المعنيين بالشروع لجمع موافقهم وآرائهم وملاحظاتهم، ثم يعرضه في مجلس الحكومة ومجلس الوزراء متى كان النص متعلقا مشروع مرسوم¹.

1- مرحلة الاقتراح :

تعد مشاريع المراسيم على مستوى الدوائر الوزارية المختلفة المعنية بالموضوع، وتدرس في مستوياتها المختلفة، بعدها ترسل في شكل مشروع إلى الأمانة العامة للحكومة، لمراقبة مطابقتها حسب الإجراءات المعمول بها.

2-إعداد المشروع :

¹ صالح بالحاج مرجع سبق ذكره ، ص 141.

بعد أن تعد مشاريع المراسيم في مستوى الوزارة، يرسل الوزير صاحب المشروع إلى الأمانة العامة النص في عدد يتناسب وعدد أعضاء الحكومة مصحوبا بمذكرة تقديم بعدها يأمر الأمين العام للحكومة المساعدين المختصين بالقطاع بدراسة المشروع وتبلغ نسخة منه لكل عضو في الحكومة لإبداء رأيه وملاحظاته، في أجل لا يتعدى 15 يوما، قد تقلص هذه المدة عند الضرورة إلى 8 أيام. تعد الأمانة العامة للحكومة ملفا يجمع كل آراء وملاحظات أعضاء الحكومة زيادة على الدراسة القانونية لمطابقة المشروع مع القوانين والدستور والنصوص الأخرى حيز التنفيذ، ومدى انسجامه وآثاره عند تنفيذه.

وقد يقع اختلاف في آراء أعضاء الحكومة، وفي هذه الحالة تعد الأمانة العامة للحكومة اجتماعات تنسيقية بحضور هذا الاجتماع مثل كل وزارة لها رأي مخالف لشرع المرسوم. يترأس هذا اللقاء هدير من الأمانة العامة للحكومة الذي كلف بالملف، ويلحظ أنه خلال إعداد النصوص قد يطلب بعض أعضاء الحكومة استشارات قانونية من الأمين العام للحكومة، وتقدم هذه الاستشارات في شكل آراء قانونية تطلب عند وجود شك يتعلق بطبيعة مشروع النص؛ تشريعي أم تنظيمي، رئاسي أو تنفيذي، أو عند تردد وزير في طلب رأي هيئات استشارية وقد تكون هذه الاستشارة إجبارية.

إذا تم التوصل إلى وفاق تقرر الأمانة العامة للحكومة المشروع بكتابته على الورق الأزرق لترسيمه ثم يقدمه الأمين العام للحكومة إلى رئيس الجمهورية أو الوزير الأول للتوقيع عليه ليحول بعد ذلك إلى مصلحة الجريدة الرسمية قصد نشره فيها¹.

3- إمضاء المراسيم :

تعد المراسيم بالأمانة العامة للحكومة، قبيل إمضائها يقوم الأمين العام للحكومة بتقديم مشاريع المراسيم الرئاسية إلى رئيس الجمهورية لتوقيعها مصحوبة بمذكرة تلخيصية عملا بالمادة 77 الفقرة (8) من دستور 1996.

ويقدم إلى الوزير الأول المراسيم التنفيذية لتوقيعها طبقا للمادة 85 الفقرة (3) من الدستور (1996).

وبعد عملية التوقيع تصيح مشاريع المراسيم نصوصا قابلة للتطبيق بعد أن يحولها الأمين العام للحكومة إلى مصلحة الجريدة الرسمية لنشرها.

4- الإجراء الخاص بنشر المراسيم² :

في البداية تشير إلى أن تطبيق النصوص القانونية بصفة عامة ومنها المراسيم، وإمكانية معارضتها يرتبط بنشرها في الجريدة الرسمية، قصد إطلاع المواطنين عليها، وخاصة الموظفين، والقضاة، وبصفة عامة كل الذين عليهم عبء ضمان تنفيذ القانون وإلزامه وإن مرحلة

¹ صالح بالحاج مرجع سبق ذكره ، ص 145.

² صالح بالحاج مرجع سبق ذكره ، ص 149.

النشر هذه أكثر من ضرورية، وليست مرحلة شكلية بسيطة بقدر ما تعتب مرحلة هامة في

الأحكام القانونية.

وباعتبار الأمين العام للحكومة هو المكلف بنشر النصوص في الجريدة الرسمية ومنها على الخصوص القوانين والمراسيم الرئاسية والتنفيذية، ويعود إليه حفظها في أرشيف الحكومة الموضوع تحت مسؤوليته فهو المسؤول أيضا على أن تخضع كل النصوص التي ترسل إليه قبل نشرها لدراسة قانونية لمطابقة شكلها ومضمونها، واحترام الإجراءات الضرورية لإعادتها، كالاستشارات الإجبارية والآراء الموافقة ويعد تاريخ النشر بمثابة إعلان عمومي جعل النص في متناول الجميع وجرى نشره في الجريدة الرسمية يعد في نظر القانون قرينة على علم الكافة به اعتمادا على عمومته وتجريد القاعدة القانونية حيث لا يعذر أحد بجهله للقانون.

المبحث الثاني: أنواع المراسيم الرئاسية في التجربة القانونية الجزائرية.

تصدر السلطة المركزية الكثير من القرارات في صورة مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية، وطبقا لأحكام المادة 125 من دستور 1996 فإنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية في المسائل غير المخصصة للقانون".

المطلب الأول: المرسوم الرئاسي في المراحل العادية.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول وبالإعتماد على صياغة هذه المادة نجد أن مجال التنظيم في النظام الدستوري الجزائري الحالي يتضمن جزأين هما: - تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون، ونعين بذلك المواد التي لم يدرجها الدستور في مجال القانون وهو من اختصاص رئيس الجمهورية.

- والجزء الثاني يتضمن الأعمال التنفيذية المرتبطة بتنفيذ القوانين، وهذا من اختصاص الوزير الأول (رئيس الحكومة).

ويجب التأكيد على أن سلطة التنظيم تنقسم حاليا إلى تنظيم مستقل Reglement autonome

وتنظيما مرتبطا بتنفيذ القوانين Reglement Lié a L'exécution des Lois

فالنوع الأول من التنظيم يمارسه رئيس الجمهورية عن طريق أدوات قانونية هي المراسيم الرئاسية التنظيمية، والنوع الثاني يمارسه الوزير الأول بواسطة المراسيم التنفيذية¹.

وباعتبار الإدارة هي الرمز الحي المكمل لحياة الدولة، وجب أن تمارس وظائف ذات طابع تشريعي وهي القيام بسن تنظيمات² لأن البرلمان يخول إلى السلطة التنفيذية كفاءات تطبيق أحكام

¹ صالح الحاج، المرجع السابق، ص 198.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 78.

القانون وتدقيقه وتكييفه مع الظروف قبل تطبيقه. نتناول في هذا المطلب المراسيم الرئاسية (فرع أول) والمراسيم التنفيذية (فرع ثاني).

الفرع الأول: المراسيم الرئاسية

تصدر السلطة المركزية الكثير من القرارات، إذ يصدر عن رئيس الجمهورية باعتباره الشخصية الإدارية الأولى على مستوى هرم السلطة التنفيذية قرارات إدارية في صورة مراسيم رئاسية، وهي على نوعين:

أ- مراسيم رئاسية تنظيمية: وهي عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن رئيس الجمهورية، تتضمن قواعد عامة ومجردة، ولا تخص شخصيا بذاته، أي لا تهم مركزا قانونيا محددًا بذاته، وإنما تخص أو تخاطب مجموعة من الأفراد، وتمس بمجموعة من المراكز بشكل مجرد.

ويقترب في هذه الحالة القرار الإداري (المرسوم الرئاسي) مع التشريع الذي يتصف هو الآخر بميزة التجريد والعمومية¹ وبالثابت النسبي.

ب- مراسيم رئاسية فردية: يخول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف السامية للدولة في السلك المدني والعسكري² كما يملك أيضا طبقا للدستور حق إصدار قرارات تتضمن الإعلان عن تعيينات رئاسية في شكل مرسوم رئاسي فردي.

وبذلك فهي تشكل قرارات فردية تخص شخصا معينًا بذاته أو أفرادا معينين بذواتهم³، وتستند موضوعها بمجرد تطبيقها على الحالة المعنية أو الحالات المعنية⁴، وهذا بخلاف المراسيم الرئاسية التنظيمية.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 2002.

² المادتين 77 و78 من دستور 1996

³ المرسوم الرئاسي المؤرخ في 3 جوان 1998 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 39 لسنة 1998 الذي يخص بجنس 64 شخصا معنا بالتجنس بالجنسية الجزائرية.

⁴ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 74.

الفرع الثاني: المراسيم التنفيذية

هي مجموعة القرارات الصادرة من الإدارة والتي يراد من ورائها تنفيذ قواعد تضمنها قانون أو أمر، ذلك أن النص التشريعي وإن تمتع بدرجة في هرم النصوص القانونية إلا أنه وفي كثير من الحالات يتعذر تطبيقه على الوجه السليم من دون صدور تنظيم عن السلطة التنفيذية تبين فيه كيفية تطبيق هذا النص¹، ذلك أن اللوائح التنظيمية هي مجموع القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية أيضاً، ويتعلق موضوعها بتنظيم المرافق العامة بما لمصطلح التنظيم من معنى واسع. وعلى هذا الأساس خول الدستور بموجب المادة 85 في فقرتها الثالثة الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً) سلطة اتخاذ القرارات في إطار ممارسته لهامة الإدارية وذلك في إحدى صورتين:

أ- مراسيم تنفيذية تنظيمية،

ب- مراسيم تنفيذية فردية.

أ- المراسيم التنفيذية التنظيمية

ويقصد بها تلك القرارات الإدارية الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة في شكل مرسوم تنفيذي ذو طابع تنظيمي، وتتضمن قواعد عامة ومجردة في إحدى الميادين التي تخص الإدارة العامة في جميع جوانبها. افتك الوزير الأول هذه الصلاحية بموجب المادة 85 الفقرة (5) إلي تلزمه بالسهر على حسن سير الإدارة العامة مما يخوله سلطة إصدار المراسيم التنفيذية ذات

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 78.

الطابع التنظيمي¹ للتحكم في الشؤون المختلفة للإدارة العامة. يبقى القرار أو المرسوم التنفيذي التنظيمي ساريا طالما لم يسحب من جانب الإدارة، ولم تبادر إلى إلغائه. ب- المراسيم التنفيذية الفردية:

وهي تلك القرارات الإدارية الفردية أو الذاتية التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته أو بشأن حالة معينة بذاتها أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم ومن هذا المنطلق يملك الوزير الأول طبقا للمادة 85 الفقرة الرابعة (4) من الدستور 1996 سلطة إصدار المراسيم التنفيذية الفردية كالتعيين خارج التعيينات الرئاسية، فإذا مارس هذه السلطة الدستورية وجب عليه استعمال المراسيم التنفيذية ذات الطابع الفردي.

ومعلوم أن هذه القرارات الإدارية لا تخص إلا المعني بها أو المعنيين بها الوارد اسمه أو أسماؤهم في المرسوم التنفيذي².

وتمتاز هذه القرارات الإدارية بأنها تستنفذ أو تستهلك فحواها أو مضمونها بمجرد تطبيقها. (27)

وخلاصة لما سبق نقول إن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أساسها مباشرة من الدستور، وهي مستقلة عن القانون إذ تتناول مجالات تخرج عن اختصاص السلطة التشريعية. في حين أن التنظيم المنفذ والمكمل والتابع للقانون فيشترك فيه رئيس الجمهورية والوزير الأول، هذا النوع من التنظيم يعد امتدادا للقانون³.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 90-245 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتضمن تنظيم الأجهزة الخاصة بضبط الغاز. والذي حدد الشروط التي يجب أن تستوفيهها صناعة الأجهزة الخاصة بضبط الغاز وكذلك تركيبها واستغلالها، الجريدة الرسمية رقم 36 لسنة 1990، ص 82.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 83.

³ بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 23.

المطلب الثاني: المرسوم الرئاسي في المراحل الانتقالية.

عاشت الجزائر مراحل انتقالية، نتيجة ظروف سياسية جمد على إثرها الدستور، وذلك في مرحلتين هامتين من 1965 إلى 1976 ومن 1992 إلى غاية 1995 مما جعل بصفة استثنائية كل من الأمر والمرسوم التشريعي عبارة عن نصوص تشريعية في غياب الدستور.

الفرع الأول: المراحل الانتقالية من 1965-1976

أنت حركة 19 جوان 1965 "التصحيح الثوري" كما سميت منعرجا جديدا في الحياة الدستورية الجزائرية، حيث جمد دستور 1963 وعطل المجلس الوطن (لم يعلن حله) وتم إنشاء مجلس الثورة المتكون من 26 عضوا طبقا للأمر رقم: 65-182 المؤرخ في: 10 يونيو 1965.

وقد أعلن مجلس الثورة في البيان الذي أصدره للشعب الجزائري أنه يسهر على توفير الأمن وحماية المؤسسات القائمة، فأصبح مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة، وحل محل السلطات الدستورية إلى غاية صدور دستور 1976 فكان مجلس الثورة شبيها بالمؤسسة التشريعية، حيث حدد الأمر الصادر في: 10 يوليو 1965 وظائف الحكومة وأخضعها لمراقبة بمجلس الثورة، وأسند مهمة تجسيد قراراته إلى الحكومة تحت سلطة مجلس الثورة الذي له صلاحية تعديلها ،

أو إنهاء مهامها، وقد فوض بمجلس الثورة الحكومة التشريع بالأوامر في المجال القانوني، وإصدار المراسيم في المجال التنظيمي، وذلك انطلاقا من المادة السادسة (6) من الأمر الذكور الي نصت على أن: "التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها حسب المادة في شكل أوامر ومراسيم"، إذن فبالنسبة لتحديد مجالي التشريع والتنظيم سلك نظام 19 جوان 1965 طريقة مخالفة لما هو معروف في مختلف الأنظمة الدستورية، فإذا كان النص أمرا فالموضوع الذي تناوله يندرج ضمن مجال التشريع، وإذا كان مرسوما فالموضوع من مجال التنظيم.

بمعنى أن طبيعة النص الذي تم إصداره هي إلى تحدد انتماء النص إلى مجال التشريع أو مجال التنظيم¹ أي أنه إذا صدر أمر فالمادة إلى نضمها تدخل في مجال التشريع، وإذا صدر مرسوم فهي، ضمن مجال التنظيم، وهنا يظهر أن صاحب الاختصاص التشريعي (رئيس الحكومة) هو الذي يقوم بمناسبة إصدار النص الأول لتنظيم مادة معينة باختيار الأداة التي يراها ملائمة المرسوم أو الأمر².

الفرع الثاني: المرحلة الانتقالية من 1992-1995

نشير في هذا الفرع إلى ظهور ما يسمى بالمراسيم التشريعية، إلى تبنتها الدولة الجزائرية بصفة انتقالية وعملا بتصريح المجلس الدستوري بعد اقتراح شغور المجلس الشعبي الوطن عن طريق الحل، وشغور منصب رئيس الجمهورية عن طريق الاستقالة، قام المجلس الأعلى للأمن بإتخاذ تدابير في شكل إعلان مؤرخ في: 14 جانفي 1992 تضمن على إثره إنشاء مجلس أعلى للدولة حول بموجب هذا الإعلان ممارسة جميع السلطات إلى يعهد بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية إلى غاية نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات ديسمبر 1988 والي مددت لاحقا إلى غاية 31 جانفي 1994، وبعد ذلك مباشرة قام المجلس الأعلى للدولة باتخاذ مداولتين هامتين هما:

- المداولة الأولى تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة بالإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء.

- المداولة الثانية تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي بمقتضى المداولة المؤرخة في : 15 أفريل 1992 والي تنص في مضمونها على أنه: "نظرا إلى الضرورة الحتمية والعاجلة للجوء إلى تدابير ذات طابع تشريعي لضمان استمرار الدولة، وتنفيذ برنامج الحكومة، ونظرا إلى شغور

¹ صالح بالحاج، المرجع السابق، ص 78.

² صالح بالحاج، المرجع نفسه، ص 79.

السلطة التشريعية يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية بموجب مراسيم تشريعية، يعطي المجلس الاستشاري الوطن رأيه فيها إذا رجع إليه المجلس الأعلى للدولة، وتصدر هذه المراسيم التشريعية عن رئيس المجلس الأعلى للدولة، وتنتشر في الجريدة الرسمية¹، وتطبقا لما سبق فقد اتخذ المجلس الأعلى للدولة مع حلول سنة 1992 مراسيم تشريعية عديدة أخذت هيكل وترقيم وإجراءات النصوص التشريعية الصادرة سابقا عن المجلس الشعبي الوطن ومن أمثلة تلك المراسيم التشريعية نذكر:

- المرسوم التشريعي رقم: 92/01 المؤرخ في: 04/07/1992 المتعلق بإحداث اللجنة وطنية للتحقيق في اغتيال الرئيس بوضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة.
- المرسوم التشريعي رقم: 92/02 المؤرخ في: 04/07/1992 المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية.
- المرسوم التشريعي رقم: 93/03 المتعلق بالنشاط العقاري.
- المرسوم التشريعي رقم: 93/08 المعدل والمتمم للقانون التجاري.
- المرسوم التشريعي رقم: 93/09 المتعلق بالتحكيم التجاري الدولي
- المرسوم التشريعي رقم: 93/10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة
- المرسوم التشريعي رقم: 93/12 المتعلق ببراءة الاختراع .

هذا النوع من المراسيم - رغم أهميتها وضرورتها لتسير المرحلة الانتقالية الصعبة التي عاشتها الدولة الجزائرية - هذا النوع لم يسلم من الملاحظات والنقد، حيث إن الموضوعات

¹ مداولة المجلس الأعلى للدولة المؤرخة في 15 أبريل 1992.

الخطيرة والمرتبطة بالمصلحة العليا للدولة قد تم إتحادها بموجب مراسيم تشريعية في ظل فترة انتقالية.

وهذا ما أثار حفيظة أنصار شرعية القوانين الذين طالبوا بتأخير عملية التشريع إلى حين استعادة الدولة لمؤسساتها المنتخبة.

كما انتقد جانب من الفقه هذه التشريعات على اعتبارها تجمع بين نقيضين، مرسوم من جهة والذي هو - كما هو معلوم من أعمال السلطة التنفيذية، وتشريع من جهة أخرى والذي هو عمل من أعمال السلطة التشريعية.

وفي هذه الحالة - حسب رأي هذا الفريق من الفقهاء - الجمع بين النقيضين يفقد القانون أساسه الدستوري الذي يتمثل في التقيد بحدود مبدأ الفصل بين السلطات .

خلاصة الفصل :

مما سبق يتبين أن المرسوم كأداة قانونية تأثر بالوضع السياسي للبلاد , أو بمعنى آخر تنوع بتنوع السلطة التنفيذية , فالسلطة التنفيذية بعد 19 جوان 1965 كانت المراسيم يصدرها رئيس مجلس الثورة و رئيس مجلس الوزراء و الذي هو في نفس الوقت رئيس الحكومة , و التالي فقد كانت هذه الأداة التشريعية يطلق عليها المرسوم واستمر هذا الوضع حتى بعد صدور دستور سنة 1976, وبعد تعديل الدستور سنة 1988 صارت السلطة التنفيذية برأسين , وأصبح المرسوم الرئاسي يصدره رئيس الجمهورية و المرسوم التنفيذي يصدره الوزير الأول أو رئيس الحكومة, إلا انه بعد توفق المسار الانتخابي سنة 1992 و تولي مجلس الدولة تسيير شؤون البلاد تغير تسمية هاته الآلية إلى مسمى مرسوم تشريعي.

مما جعل هاته الآلية التنظيمية تأخذ تسمية مرسوم رئاسي و مرسوم تنفيذي و مرسوم تشريعي حسب الحالات التي مرت بها البلاد.

خاتمة

خاتمة

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

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.

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

وهذا ما يتضح من خلال النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لموضوع اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية :

- منح التعديل الدستوري لسنة 2020 رئيس الجمهورية ممارسة جزء من الوظيفة التشريعية من خلال اتخاذ أوامر ذات طابع تشريعي ، في محاولة منه لضبط الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية أوجب إخضاع الأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية للرقابة الدستورية.

- إلزام المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في استعماله لسلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية أو غير العادية بجملة من الشروط والإجراءات كالأخذ برأي مجلس الدولة عند التشريع في حالة غياب البرلمان واتخاذ هذه الإجراءات في مجلس الوزراء واستشارة رؤساء المؤسسات الدستورية.

- هذه الإجراءات تبدو في ظاهرها مقيدة لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر إلا أنها تعد مجرد قيود شكلية لغياب الطابع الإلزامي لأراء و مقترحات هاته الهيئات.

- بالرجوع إلى شروط التشريع بالأوامر، نجد أن رئيس الجمهورية حر في استعمال الأوامر، فالتشريع عن طريق الأوامر هو اختصاص انفرادي يعود لتقدير رئيس الجمهورية، فتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي ليس سببه فكرة الضرورة.

أهم الاقتراحات التي نرى أنها قد تفيد في خلق التوازن في سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر:

- يتعين على المؤسس الدستوري إعادة النظر في العبارات الواسعة و المستعملة و التي تجيز لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر كمصطلح المسائل العاجلة - خطر داهم وشيك الوقوع لانها مصطلحات واسعة و فضفاضة أمام السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في اعتبار ما هو من قبيل الاستعجال وما هو ضمن الخطر الوشيك الوقوع بالتدقيق في النصوص الدستورية لتجنب ما قد تحمله من تأويلات.

- دعوة المؤسس الدستوري لمراجعة الآليات الدستورية التي تمكن رئيس الجمهورية من سلطة التشريع بأوامر بوضع ضوابط شكلية وموضوعية وإجرائية تشكل ضمانة حقيقية حيال اللجوء للأوامر التشريعية كالسماح للبرلمان بمناقشة و إعادة النظر في الأوامر التي تعرض عليه و إضفاء تعديلات عليها إذا لزم الأمر.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

1-الكتب

1. أحسن غريب، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ،الجملة الشاملة للحقوق، الجزائر، المجلد الأول، العدد الثاني، 2021 .
2. أوليفيه توهاميل، ايفميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
3. بن عزوز عزوزي، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ،جملة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 14 العاشر، العدد الثاني، 2019.
4. بوحميذة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
5. حممد بودواية، سعاد ميمونة، مدى تأثير المركز القانونين لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ،جملة 18 الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد الرابع عشر، العدد الثاني، 2021 .
6. حميد محديد، التشريع بأوامر في دستور 2016 حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية، جملة معارف، الجزائر، المجلد الحادي عشر، العدد الواحد والعشرون . 2016
7. سعيد يو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية الجزء الثالث.
8. صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

قائمة المصادر والمراجع

9. طيب بلواضح، مسية سالمى، تطور التشريع بأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، جملة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد 17 الثاني، العدد التاسع، 2018.
10. عبد العزيز اليد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
11. عبد الغني بيوبني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلمان، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1995.
12. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع 2009.
13. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005.
14. على إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997-1998.
15. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع).
16. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
17. كمال زغموم، مصادر القانون الدولي في (المعاهدات، العرف)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، (بدون سنة الطبع)،

قائمة المصادر والمراجع

18. مجال بن سامل، رزيقة عباد، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 16-01، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية 16 والسياسية، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2020 .
19. مجيد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
20. محسن خليل، القانون الدستور والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000.
21. محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، 347.
22. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، عمان، 2000.
23. محمود أبو السعود حبيب، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية 1990.
24. مسري شعبان، أمجد غراب، جمال التشريع بأوامر في ضوء المادة 124 من الدستوري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد 43 الثالث، 2015 .

2- الأطروحات و المجالات

1. سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم يف القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، 2016 .

قائمة المصادر والمراجع

2. محيد مزياني، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بني النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016 .
3. أمجد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، 33 جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، 2008.

3-النصوص القانونية

- 1- دستور الجزائر لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
- 2-مرسوم الرئاسي 92-01 المؤرخ في 04 يناير 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في 08 يناير 1992.
- 3-المرسوم الرئاسي المؤرخ في 3 جوان 1998 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 39 لسنة 1998 الذي يخص بجنس 64 شخصا معنا بالتجنس بالجنسية الجزائرية.
- 4-المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 2002.

قائمة المصادر والمراجع

- 5-المرسوم الرئاسي 21-77 المؤرخ في 21 فبراير 2021 ،يتضمن حل المجلس الشعبي وطني، الجريدة الرسمية العدد 14 ،الصادرة في 28 فبراير 2021.
- 6- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016 ،يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العالقات الوظيفية بينهما 37 وبني الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50 ،الصادرة يف 28 غشت 2016.
- 7-المرسوم التنفيذي رقم 90-245 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتضمن تنظيم الأجهزة الخاصة بضبط الغاز. والذي حدد الشروط التي يجب أن تستوفيهها صناعة الأجهزة الخاصة بضبط الغاز وكذلك تركيبها واستغلالها، الجريدة الرسمية رقم 36 لسنة 1990.
- 8-المرسوم التنفيذي رقم 92-20 المؤرخ في 13 جانفي 1992 المحدد لتشكيل النقابة الوطنية للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين واختصاصاته وقواعده (تضمن 23 مادة).
- 4-القرارات القضائية**
- قرار رقم 16/ق.م.د/ 21 المؤرخ في 10 مارس 2021 ،يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة 28 الرسمية العدد 17 ،الصادرة في 10 مارس 2021.
- قرار رقم 18/ق.م.د/ 21 المؤرخ يف 23 مارس 2021 ،يتعلق بمراقبة دستورية الأمر الذي يعدل ويتمم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 22 ،الصادرة يف 25 مارس 2021.

قائمة المصادر والمراجع

قرار رقم 19/ق.م.د/ 21 المؤرخ 14 أبريل 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 76-106 المؤرخ يف 09 ديسمبر 29 1976 المتضمن قانون المعاشات العسكرية، الجريدة الرسمية العدد 29، الصادرة يف 18 أبريل 2021.

قرار رقم 22/ق.م.د/ 21 المؤرخ في 07 يونيو 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر الذي يعدل ويتمم الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 30 2021، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة يف 08 يونيو 2021.

الفهرس

الصفحة	العنوان
	التشكرات
	الإهداء
أ-د	مقدمة عامة
الفصل الأول: تشريع الضرورة كآلية لصنع القانون	
07	المبحث الأول: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في الظروف العادية و الاستثنائية.
07	المطلب الأول: حالات التشريع بالأوامر في الظروف العادية.
21	المطلب الثاني: حالات التشريع بالأوامر في الظروف الاستثنائية.
31	المبحث الثاني: الاختصاصات الأصلية لرئيس الجمهورية.
31	المطلب الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية المساهمة في صنع القانون
51	. المطلب الثاني: اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التشريعية.
الفصل الثاني: التشريع المستقل كسلطة تنظيمية لرئيس الجمهورية	
60	المبحث الأول: المرسوم الرئاسي كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية.

الفهرس

61	المطلب الأول: تعريف المرسوم الرئاسي و أساسه الدستوري
65	المطلب الثاني: تدرج المراسيم
76	المبحث الثاني: أنواع المراسيم الرئاسية في التجربة القانونية الجزائرية.
76	المطلب الأول: المرسوم الرئاسي في المراحل العادية.
80	المطلب الثاني: المرسوم الرئاسي في المراحل الانتقالية
86-85	خاتمة عامة
	المصادر و المراجع
	فهرس
	المخلص

المخلص:

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر، كمظهر من مظاهر النظام البرلماني، إلا أن هذه السلطة قيدها المؤسس الدستوري بعدة قيود بعضها موضوعية وبعضها شكلية، لا سيما خضوع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية ورقابة البرلمان، بالإضافة إلى اتخاذها في مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة بشأنها. حصر المؤسس الدستوري في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأمر، وهي ثلاث حالات تتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني، العطلة البرلمانية، الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 98 من الدستور، كما أنه تضمنت المادة 146 من نفس التعديل حالة رابعة وهي إصدار رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر إذا لم تتم المصادقة عليه من قبل البرلمان في أجل 75 يوم، كما أن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم رئاسية تنظيمية وفردية هي من جملة الاختصاصات الأصلية التي منحها له الدستور والتي يتم إصدارها وفق كفاءات وشروط محددة و حسب الظروف التي تعيشها الدولة أن كانت حالة عادية او استثنائية و التي تساهم في تسيير شؤون الدولة بشكل سلس و متميز.

كلمات مفتاحية: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، التشريع بالأوامر، المراسيم الرئاسية.

Abstract:

The Algerian constitution grants the President of the Republic the power to legislate by orders, as a manifestation of the parliamentary system. However, this power has been restricted by the constitutional establishment with several restrictions, some of them substantive and some of them formal, especially the subordination of orders to the oversight of the Constitutional Court and Parliament, in addition to being taken in the Council of Ministers and taking the opinion of the State Council on them. . The constitutional founder, in the text of Article 142 of the Constitutional Amendment of 2020, limited the cases in which the President of the Republic legislates by order, which are three cases represented in the vacancy of the National People's Assembly, the parliamentary recess, the exceptional case stipulated in Article 98 of the Constitution, and it also included Article 146 of the same The amendment is a fourth case, which is the issuance by the President of the Republic of the Finance Law by order if it has not been approved by Parliament within 75 days. The President of the Republic also has the right to issue organizational and individual presidential decrees that are among the original competencies granted to him by the Constitution and which are issued according to specific modalities and conditions and Depending on the circumstances in the state, whether it is a normal or exceptional case, which contributes to the smooth and distinct running of state affairs.

Key word ; **Legislative competence of the President of the Republic, legislation by orders, presidential decrees.**