

جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم قانون عام

الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق
تخصص: الدولة والمؤسسات.

تحت إشراف الأستاذة:
أ. حمادو فاطيمة

من إعداد الطالبتين:
❖ محي الدين فضيلة
❖ هنون وحشية

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة سعيدة	الدكتور بن سليمان عبد النور
مشرفاً ومقرراً	جامعة سعيدة	الدكتورة حمادو فاطيمة
عضواً	جامعة سعيدة	الدكتورة عز الدين غالية

السنة الجامعية: 2024-2025

جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم قانون عام

الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق
تخصص: الدولة والمؤسسات.

تحت إشراف الأستاذة:
أ. حمادو فاطيمة

من إعداد الطالبتين:
❖ محي الدين فضيلة
❖ هنون وحشية

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	جامعة سعيدة	الدكتور بن سليمان عبد النور
مشرفاً ومقرراً	جامعة سعيدة	الدكتورة حمادو فاطيمة
عضواً	جامعة سعيدة	الدكتورة عز الدين غالية

السنة الجامعية: 2024-2025

إهداء

رجوعي للوراء لم يكن سيئا هذه المرة بحجم صعوبته. عدت إلى الحرم الجامعي لأجل روح دعمتني وحين غابت غاب شغفي ووقودي... لأجلك حبيبي أبي - معمر - عدت أدراجي لأستكمل حلما تبقى جزء منه وأمنية تعلقت بقلبك وعلقتها ظروفني وتسويفاًتي. أهديك ثمرة مرادك بعد 25 سنة من وفاتك. من قلب يعيش بك ويراك في كل وقت ومكان أسأل الله لك فسيح الجنات وأن تسعد لسعادتي. إلى الغائبين عن عيني وليس لي أن أنساهم... إلى الذين رحلوا إلى جوار ربهم... سقوا حياتي برضاهم اللهم إسق قبور كل أجدادي برضاك عنهم.

إلى التي تواصل جهادها في صمت كأنها قدمت نذرا عظيما بالإستمرار واقفة سائدة داعمة للأبد إلى مهجة قلبي أُمي الغالية أطال الله عمرها.

إلى نفسي... فضيلة... ولما لا؟ فإنها تستحق الفخر والنجاح.

إلى قلبي الذي يمسك بيدي ويمشي إلى جانبي... أُملي الذي أستمر لأجله في الحياة.. إبنتي الوحيدة نسرين ريمان.

إلى أولئك الذين زينوا حياتي ومسحوا دمعي أيدوني نصروني ودعموني... أخي الغالي جيلالي - شافاه الله - إلى زوجته وأبنائه فاطمة صمد وجويرية.

إلى أختي سعاد صوت عقلي... وولديهما فوزي وحميда.

إلى حبيبي أخي علي زوجته وأبنائه معمر وجنان.

إلى العائلة التي تغمرني بحبها.. وأما حظ أنا محظوظة بها.

إلى الهدية التي أوجدها الله في طريقي جميلة القلب والروح الأستاذة عبو تورية.

إلى صديقتي الأستاذة ريمة مسكين بيت أسراري ورفيقة سروري ودمعي.

إلى صديقتي المهندسة فاطمة عرجاني أشكرها على كل دعم.

إلى طاهر لأنه لم يتوقف عن دعمنا إلى آخر لحظة من هذا البحث والعمل.

إلى رفيقتي في المذكرة لأننا وصلنا معا هنون وحشية.

إلى أرواح تؤنسني يذكرها قلبي معلمات القرآن سعاد وفاطمة مغربي وكل مجموعة القرآن.

فضيلة محي الدين

إهداء

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى خير الخلق صلى الله عليه وسلم أما بعد : الحمد لله الذي وفقنا لتثمين هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا هذه التي تعتبر ثمرة جهد ونجاح بفضل الله تعالى. فأهدي ثمرة جهدي هذا إلى روح أبي الطاهرة رحمة الله عليه. إلى أغلى إنسانة في حياتي التي أنارت دربي بنصائحها ودعواتها إلى من زينت حياتي بضياء البدر وشموع الفرح إلى التي منحتني القوة والعزيمة لمواصلة الدرب إلى الغالية على قلبي أُمي.

إلى زوجي العزيز الذي كان سنداً لي خلال مسيرتي الدراسية الجامعية

إلى أولادي قرة عيني ونور قلبي خليفة كريمة وأسامة

إلى أخواتي حفظهم الله عز وجل. إلى أبناء أخي خاصة مروي التي كانت تدعمني طيلة إعدادي لهذه المذكرة.

إلى عائلة زوجي بدون إستثناء.

إلى زميلاتي في العمل كريمة ومباركة حفظهم الله

إلى كل من ساعدني في كتابة المذكرة

إلى كل الأشخاص الذين أحمل لهم المحبة والتقدير

إلى كل من نسيه القلم وحفظه القلب.

هنون وحشية

شكر وتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ﴾

الحمد لله الذي توكلنا عليه فكفانا.. الله الحمد والمنة على فضله علينا وتفضيله لنا بالعلم والفهم والكتابة والدراسة. ربنا تقبل عملنا. وصل اللهم وسلم وزد وبارك على نبينا محمد وعلى آله وصحبه في العالمين إلى يوم الدين.

وجدنا خلال هذا العمل تعب مفعم بالحب، ونحن ننتظر إنثاقه بوقوف الأرواح المجندة لهذا الشأن معنا.

نهدي هذا العمل لكل أساتذة الحقوق بلا استثناء وعلى رأسهم عميد الكلية أ. طيطوس فتحي، نخص بالذكر الأستاذة المؤطرة **حمادو فاطمة** وفقك الله على دعمك وتفانيك في إعداد هذه المذكرة. إلى الروح الطيبة التي برعت في صقل همتنا وبددت مخاوفنا... القلب الجميل إلى الأستاذة **عبو تورية**. إلى الأستاذ **حمادو دحمان**. وإنا لفخورون بمعرفته...

إلى الأستاذ **فليح كمال** شكراً على كل مواقفه.

إلى الأستاذ الصديق **بودواية نورالدين** شكراً جزيلاً على جرعات الأمل.

إلى الأستاذة الصديقة **حزاب نادية** على الدعم والتواضع

إلى الأستاذة الصديقة **مراح نعيمة** والأستاذة الحبيبة **عمارة بدرة** على دعمهما وثقتهما بنا.

إلى الأستاذة **نعار زهرة** أعجبنا جدا بطريقة إلقائها المعلومة

إلى كل طاقم الإدارة في كلية الحقوق نخص بالذكر **ليلي لخضر** و**ياسين**.

إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل من بعيد أو من قريب... ولو بدعاء..

بوركتكم أرواحا وجنودا تشرفنا بالدراسة لديهم والعمل تحت إشرافهم

من لم يشكر الناس لم يشكر الله. نشكركم جميعا ونهدي عملنا إليكم..

قائمة المختصرات

ق: قانون

ج.ر.ج.ج.د.ش: جريدة رسمية الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

د.ن،ط: دون طبعة

ص: صفحة

س: سنة

مقدمة

تأخذ معظم الدول بمبدأ الفصل بين السلطات، إذ يقضي هذا المبدأ وجود ثلاث سلطات في الدولة تختص كل واحدة منها على حدى باختصاصات معينة، وهذا بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي الذي تسير عليه، أي سواء كان رئاسيا أو برلمانيا. فتختص الأولى بسن التشريعات، وهي السلطة التشريعية وتختص الثانية بتنفيذ القوانين، وهي السلطة التنفيذية، أما الثالثة وهي السلطة القضائية، فتختص بالفصل في المنازعات المعروضة عليها بما تقتضيه القواعد القانونية القائمة.

وإذا كان هو التصور النظري لمبدأ الفصل بين السلطات، وما يترتب عليه من توزيع للاختصاصات بين سلطات الدولة المختلفة، فإن الواقع العملي أثبت نسيته، إذ لا يمكن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقا كاملا أو جامدا، لأن العمل أوجد تعاون بين سلطات الدولة المختلفة، خاصة منها التشريعية والتنفيذية هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن التصور النظري لتوزيع الاختصاصات في ظل النظامين الرئاسي والبرلماني ليس صحيحا دائما، لأن مسألة توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة، تتم عادة بصورة غير عادلة، إذ تكون الكفة راجحة فيها في الغالب للسلطة التنفيذية¹.

تشكل السلطة التشريعية الركيزة الأساسية لتنظيم العلاقات القانونية داخل الدولة، حيث تُسند إليها مهمة إصدار القوانين التي تكفل سيادة القانون وتضمن تطبيق مبدأ المشروعية. في إطار نظام الفصل بين السلطات، يُفترض أن تمارس الهيئة التشريعية نشاطها بشكل مستقل، بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية، بما يحفظ التوازن بين السلطات ويحقق الرقابة المتبادلة. غير أن الواقع الدستوري الجزائري يحمل خصوصية واضحة، تجلت في منح رئيس الجمهورية، الذي يمثل السلطة التنفيذية، صلاحيات تشريعية واسعة، خاصة بعد التعديل الدستوري الصادر في سنة 2020².

فقد أتاح هذا التعديل آليات جديدة لمباشرة التشريع، سواء من خلال المبادرة المباشرة أو عبر اللجوء إلى إجراءات استثنائية كإصدار أوامر حكومية تتمتع بقوة القانون. هذا التوسع في صلاحيات

¹ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، مولاي أحمد مدغري، المجلد 10، العدد الثاني، ص 09.

² التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

رئيس الدولة يثير إشكالات جوهرية ترتبط بمدى احترام مبدأ الفصل بين السلطات وضمان توازنها، فضلاً عن التأثير على دور البرلمان في أداء وظيفته التشريعية. من هنا تنبع الحاجة إلى دراسة دقيقة لهذه المستجدات، ومناقشة انعكاساتها على النظام الدستوري الجزائري، مع الأخذ بعين الاعتبار التطورات القانونية الحديثة، خاصة القانون العضوي رقم 21-13 المتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية، وكذلك المرسوم الرئاسي رقم 22-07 الخاص بإجراءات التشريع الاستثنائية.

تكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة، سواءً من الناحية النظرية أو العملية، فعلى المستوى النظري، تتناول إحدى أبرز الإشكاليات الدستورية المتعلقة بتوزيع السلطة، وهي مسألة تداخل الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما يطرح تساؤل حول تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات في ظل التعديل الدستوري 2020.

أما من الناحية العملية، هذه الصلاحية تساعد في تقييم آثارها الواقعية على أداء البرلمان، باعتباره الهيئة التشريعية الأصلية، وعلى مسار التشريع الوطني عموماً؛ وتأتي هذه الدراسة باعتبارها الراهنية في السياق السياسي والدستوري الخاص الذي تمر به الجزائر، باعتبارها في مرحلة إعادة بناء مؤسساتها، مما يجعل موضوع توازن السلطات قضية مركزية.

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة في إطاره العام، وذلك من خلال ما يتيح من إمكانية لتسليط الضوء على الدور الجديد والموسّع الذي أسنده التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي، وهو ما يثير جملة من الإشكاليات المتعلقة بتوازن السلطات وحدود تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي. كما يُسهم الموضوع في إثراء النقاش الأكاديمي حول مسألة الفصل بين السلطات وتوزيع الاختصاصات في النظام الدستوري الجزائري، في ظل التحولات السياسية والدستورية التي عرفت بها البلاد. علاوة على ذلك، يهدف هذا العمل إلى تقديم رؤية تحليلية نقدية حول فعالية التعديلات الدستورية وأثرها على المنظومة التشريعية، من حيث تعزيزها أو تقييدها للسلطة التشريعية، ومدى استجابتها لمتطلبات الإصلاح الديمقراطي ودولة القانون.

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، أبرزها تحليل الإطار الدستوري المنظم للصلاحيات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية بموجب تعديل 2020، وذلك من خلال الوقوف على مضمون النصوص الدستورية ذات الصلة وتفسيرها في ضوء المبادئ العامة للقانون الدستوري. كما تهدف إلى تحديد أوجه التغيير التي طرأت على هذه الصلاحيات مقارنة بالدساتير الجزائرية السابقة، بغية إبراز طبيعة التحول الذي أحدثته التعديل الأخير. وتسعى الدراسة كذلك إلى تقييم مدى توافق هذه الصلاحيات الجديدة مع المبادئ الدستورية الأساسية، وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره ركيزة من ركائز النظام الديمقراطي. وأخيراً، تهدف إلى رصد الانعكاسات العملية لهذه الصلاحيات على أداء البرلمان، ومدى تأثيرها على فعاليته في ممارسة وظيفته التشريعية واستقلالته في اتخاذ القرار.

يعود اختيار هذا الموضوع إلى جملة من الاعتبارات، من أبرزها:

- الأهمية البالغة للدور التشريعي في تحقيق التوازن داخل النظام السياسي.
- واجهت هذه الدراسة جملة من الصعوبات تمثلت أساساً في:
- محدودية الدراسات الأكاديمية المتخصصة في التعديل الدستوري لسنة 2020، نظراً لحدثته.
- ضعف التوثيق العملي المرتبط بتطبيق النصوص الجديدة.
- صعوبة النفاذ إلى بعض المصادر الرسمية أو تقارير المناقشات التمهيدية لمشاريع القوانين ذات الصلة.

بناءً على ما سبق، يطرح هذا الموضوع تساؤلاً تمثل في الإشكالية التالية:

- إلى أي مدى ساهم التعديل الدستوري الجزائري 2020 في ترشيد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية وضبطه ضمن منطق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية كان لابد من اتباع المنهج التحليلي والوصفي، حيث يؤدي المنهج التحليلي وظيف تحليل النصوص الدستورية ذات الصلة، أما المنهج الوصفي اعتمد لوصف وتحليل الواقع التشريعي كما أقره التعديل الدستوري لسنة 2020.

للإلمام والإجابة عن هذه الإشكالية الرئيسية وما يتفرع عنها من تساؤلات تم تقسيم الدراسة إلى فصلين، تضمن الفصل الأول محاولة اسقاط الضوء على اختصاص رئيس الجمهورية بوضع القانون، ودراسته من وجهين كونه منشئ للتشريع وباعتباره مكماً له.

أما الفصل الثاني فتناول الاختصاصات التشريعية الاصلية لرئيس الجمهورية، ودُرس فيه السلطة التنظيمية المستقلة، ودور رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الاستفتاء والتصديق على المعاهدات الدولية.

الفصل الأول: اختصاص رئيس

الجمهورية بوضع القانون

يعتبر اختصاص رئيس الجمهورية بوضع القانون من الموضوعات الأساسية التي تعكس طبيعة النظام السياسي والدستوري في الدولة، وتبرز العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية. فدور رئيس الجمهورية في إصدار القوانين يُعد من الصلاحيات التي تُمنحه مكانة مهمة في إطار العملية التشريعية، حيث يتجاوز دوره مجرد التنفيذ إلى التأثير المباشر على صياغة التشريعات. وينبع هذا الاختصاص من المبادئ الدستورية التي تؤطر سلطات الرئيس وتحدد مدى تدخل السلطة التنفيذية في التشريع، كما يهدف إلى ضمان توازن بين السلطات وضمان فعالية تطبيق القانون. لذا، فإن دراسة اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال وضع القانون تتطلب الوقوف على الأسس الدستورية والتنظيمية التي تحكم هذا الدور، وكذلك استعراض الآليات القانونية التي تمكن الرئيس من ممارسة هذا الاختصاص في ظل احترام مبدأ سيادة القانون وضرورة حماية الحقوق والحريات.

لهذا سوف يدرس في المبحث الأول الاختصاص المنشئ للتشريع، وهو الصلاحية الأساسية التي تخول السلطة التشريعية إصدار القوانين والتنظيمات. أما المبحث الثاني فيتطرق إلى الاختصاص المكمل للتشريع، والذي يختص بتنظيم الجوانب التي تكمل أو توضح القواعد التشريعية الأساسية بما يخدم التطبيق العملي لها.

المبحث الأول: الاختصاص المنشئ للتشريع

يُعتبر الاختصاص المنشئ للتشريع من المبادئ الأساسية في تنظيم السلطة التشريعية بالدولة، حيث يحدد الجهة المخولة بوضع القواعد القانونية. ويختلف أسلوب التشريع بين الظروف العادية والاستثنائية، خاصة مع اللجوء إلى التشريع بأوامر التي تكتسب أهمية خاصة في حالات الطوارئ. كما تبرز أهمية الرقابة على هذه الأوامر لضمان مدى توافقها مع الدستور والقانون.

المطلب الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية

التشريع بأوامر هو أسلوب تشريعي يعتمد على إصدار أوامر أو مراسيم من السلطة التنفيذية، بهدف تنظيم أو تعديل أوضاع قانونية معينة دون الحاجة إلى المرور بالإجراءات البرلمانية التقليدية. يُستخدم هذا الأسلوب غالبًا في الظروف العادية لتسهيل وسرعة إصدار القوانين أو اللوائح التي تتطلب تدخلًا سريعًا وفعالًا. ويُعد التشريع بأوامر وسيلة توازن بين الحاجة إلى التنظيم القانوني السريع واحترام سلطة التشريع التقليدية.

تناط 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 114 فقرتها الثالثة¹، 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 جسدتها حالي غياب البرلمان والتشريع المالي.

¹ المادة 114 من مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82.

الفرع الأول: حالات التشريع بأوامر في غياب البرلمان

يحدث وأن تتعرض 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.

1- 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 أري 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 تأخر انعقاد دورة المجلس الجديدة²، 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 البرلمان³.

¹ أحسن ارحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، مصر، 2013، ص54.

² 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، ص85.

³ عثمان حجاج، قويب وحنية، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، المجلد العاشر، العدد التاسع عشر، 2018، ص33-34.

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. 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 الدستورية"¹، 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 قناعة تامة بأن هذا الأخير هو المتسبب في سوء العلاقة مع الحكومة، ومرد ذلك إلى تفتت الأغلبية فيه، أو أنه غير قادر على

1 محمد 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 ورقابته 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 محمد مزياي، المرجع السابق، ص 67

أداء عمل تشريعي جيد، خاصة أنه صاحب برنامج سياسي أنتخب على ضوئه، ويرى بأن الحكومة ملتزمة بتنفيذه³.

وقد أثبتت التجربة الدستورية في الجزائر استخدام رئيس الجمهورية لهذا الإجراء في 04 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني بموجب صدور المرسوم الرئاسي 92-01¹، وكذا سنة 2021 حينما أعلن رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني والدعوة لإنتخابات تشريعية مبكرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77². 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 للإستشارة³، 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 أم ارض خطيرة أو فتنة طائفية...الخ⁴.

مجلس الأمة كونه هيئة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني المشكلة في مجموعها للبرلمان ومنه يبقى دور مجلس الأمة هنا مجهولا⁵.

1 مرسوم الرئاسي 92-01 المؤرخ في 04 يناير 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الصادر في الجريدة الرسمية العدد الثاني المؤرخة في 08 يناير 1992.

2 المرسوم الرئاسي 21-77 المؤرخ في 21 فبراير 2021، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 28 فبراير 2021.

3 محيد مزياي، المرجع السابق، ص 65

4 أحسن ارحي، المرجع السابق، ص 65، 66

5 جمال بن سالم وعباد رزيقة، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 16-01، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية 16 والسياسية، المجلد الخامس، العدد الثاني، الجزائر، 2020، ص 1652.

2- 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 المستعجل لمواجهتها، 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 المستعجلة¹، 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 الاستعجال.

¹ بن عزوز عزوزي، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 14 العاشر، العدد الثاني، الجزائر، 2019، ص 1155.

وكنتيجة لحالة الشغور 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 الجزائري¹، 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.

ما 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 إصدار أوامر تشريعية لها صفة القانون، ويتم العمل بها فتنشئ التزامات ومراكز قانونية، شريطة عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان في بداية أول دورة مقبلة له لتوافق عليها²، 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 أصلا حق التشريع، ولو أنه مستبعد جدا عمليا 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 الشعبي³، إضافة إلى إعفاء البرلمان من مناقشة الأوامر التشريعية أو تقديم أي تعديل عليها⁴، وهو ما يبرر تفوق إنتاج رئيس الجمهورية من الأوامر بكثير في بعض الحالات الإنتاج التشريعي للبرلمان، نظرا للإجراءات الطويلة التي

¹ عثمان حجاج، قويب وحشية، المرجع السابق، ص 35.

² عثمان حجاج، قويب وحشية، المرجع نفسه، ص 36

³ محمد مزايين، المرجع السابق، ص 70

⁴ ثمان حجاج، قويب وحشية، المرجع السابق، ص 36

يتطلبها إنتاج التشريع على مستوى البرلمان على الرغم من قصر المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع فيها بأوامر خلال العطلة البرلمانية والمقدرة ب(60) يوما على الأكثر¹.

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 مدة 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 في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع خاصة¹، وضمان تحقيق الاستمرارية للمؤسسات الدستورية ومواجهة 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 المعتادة.

بالنتيجة فإذا كانت سلطة رئيس الجمهورية التشريعية وفقاً لما تضمنته المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020²، 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 وضحنا- 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 محتمل³، 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

1 جمال بن سالم وعبد رزique، "سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 16-01"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد الخامس - العدد الثاني، السنة 2020 ص 53.

2 المادة 142 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

3 فاطمة الزهراء صنور، المرجع السابق، ص 91

هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة أيام، " 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.

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 في التشريع المالي²، 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 تعتزم الدولة إنفاقه، فهي وسيلة لتحقيق الأهداف الاقتصادية وتنفيذ

1 حسن غريب، التشريع أوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 75، 76

2 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.

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 مقررًا 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 أتي بسبب وحيد لتدخل رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية بموجب أمر وهو عدم الموافقة على قانون المالية في الفترة المحددة دستوريا 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 الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، مثل ما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية³.

هذا الخلاف عاجله 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

1 حميد مزباني، المرجع السابق، ص 175

2 أمجد بركات، المرجع السابق، ص 09.

3 المرجع نفسه، ص 12.

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 فوار 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 الحاصل¹.

ثانيا: خصائص الأوامر التشريعية المتضمنة التشريع المالي

تكتسب الأوامر التشريعية المتخذة في مجال قانون المالية جملة من الخصائص يمكن 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 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 القالب الذي يأخذه عمل رئيس الجمهورية وهو الأمر².
- 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

1 القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 28 شوال عام 1444 الموافق لـ 18 مايو سنة 2023.

2 مصدر سابق الذكر، ص 12، 13.

تشريع غير مفوض فيه، فكلمة التفويض غير واردة، وهي صلاحية دستورية يتمتع بها رئيس الجمهورية مباشرة دون أية قيود كما سبق وأن وضحنا¹.

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

- 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 للدولة.

المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية

من مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أنه يناط بالسلطة التشريعية سن القوانين، بينما تتولى السلطة التنفيذية تطبيقها، غير أن الظروف الإستثنائية قد تفرض واقعا مختلفا يستدعي إجراءات سريعة وفعالة مما يستوجب منح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية إستثنائية ومنها التشريع بالأوامر. في السياق الجزائري شهدت الدساتير المتعاقبة تطورا في تنظيم آلية التشريع بالأوامر، حيث خصصت لرئيس الجمهورية إمكانية إصدار أوامر تشريعية في حالات الضرورة، وقد جاء دستور 2020 يؤكد على هذه الصلاحية في المادة 142 منه، مع نطاق إستخدامها وفق ضوابط تراعي لمبدأ مشروعية والتوازن بين السلطات

1 حميد محديد، "التشريع بأوامر في دستور 2016 حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية"، مجلة المعارف ، المجلد الحادي عشر، العدد 21، الجزائر ، 2016، ص، ص31-32-42.

تعد الظروف الإستثنائية أو الطوارئ من الحالات الغير العادية التي تمر بها الدولة حيث تهدد الأزمات الخطيرة إستقرارها وأمنها، مما يستدعي إجراءات غير تقليدية لمواجهتها، في هذه الحالات قد تجد السلطة التنفيذية نفسها مضطرة لممارسة صلاحيات إستثنائية ومنها التشريع بالأوامر، نظرا لحاجة إلى سرعة إتخاذ القرارات بعيدا عن مسار التشريع العادي ، سنتطرق في هذا المطلب لمفهوم الظروف الإستثنائية و الأساس الدستوري لمنح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بالأوامر في الظروف الإستثنائية

الفرع الأول : مفهوم الظروف الإستثنائية

يطرح مفهوم الظروف الإستثنائية في الفقه الدستوري من خلال معايير تحدد طبيعتها لكونها مفاجئة وخطيرة وغير قابلة للمواجهة بالوسائل العادية، كما تخضع هذه الظروف لجملة من الشروط حتى تكون مبررا لمنح السلطة التنفيذية صلاحيات خاصة مثل وجود تهديد جدي للنظام العام أو إستحالة عمل المؤسسات بشكل طبيعي. لهذا سيتم التطرق لتعريف الظروف الإستثنائية وتحديد شروطها.

أولا: تعريف الظروف الإستثنائية وتقسيماتها

إن القاعدة العامة تتمثل في أنه يجب على السلطة التنفيذية أن تخضع لمبدأ المشروعية وذلك حتى لا يقع خلافا ما بين الدولة والسلطات وإمتيازات وما للأفراد من حقوق ، على أن مبدأ المشروعية يقصد به ضرورة إحترام القواعد القانونية القائمة في الدولة ، فهذه الفكرة عند الفقهاء تحيلنا مباشرة إلى أن الظروف الإستثنائية غير خاضعة للقواعد العادية¹، وتختلف تقسيماتها بحسب شدة الظرف و تأثيره على أداء السلطة التشريعية لوظيفتها التشريعية، وكذا درجة تهديده للأمن العام و النظام العام.

¹ نقاش حمزة، الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011، ص01.

1- معنى الظروف الإستثنائية :

يميل أغلب الباحثين إلى القول أن الظروف الإستثنائية هي الظروف الشاذة والخارقة التي تهدد السلامة العامة والأمن العام والنظام في البلاد وتعرض كيان الأمة للزوال، وهي نظرية قضائية أوجدها مجلس الدولة، ففي فرنسا لمواجهة مثل هذه الظروف، فبموجب هذه النظرية يمكن أن تعتبر بعض التدابير الإدارية خارقة للقواعد القانونية والغير شرعية في بعض الظروف وذلك لأنها ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة¹.

هناك ظروف إستثنائية تكون الإدارة بحاجة إلى إطلاق صلاحياتها لكي تستطيع مواجهة هذه الظروف، فتكون بالحاجة للخروج عن القوانين السارية وخروجها من عن النص التشريعي لأن المشرع لا يستطيع أن يتوقع كل الأزمات ليضع القوانين اللازمة لمواجهتها خاصة تلك الحالات التي تحتاج لسرعة التغلب عليها، وعليه فإذا ما كان الخطر وشيك الوقوع على مؤسساتها الدستورية أو على إستقلالها أو على سلامة ترابها².

2- حالات الظروف الإستثنائية :

باستقراء النصوص الدستورية الواردة في دستور 1996 وفقا للتعديل الدستوري 2020 والمتمثلة في المواد 97 ، 98 ، 100، يتضح أن الظروف الإستثنائية مقسمة بأنواعها إلى حالة الحصار، حالة الطوارئ ، حالة الحرب و التعبئة العامة ، والحالة الإستثنائية.

¹ - بن يحيى سلامة نور الهدى، زيان خيرة نور الهدى، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية و وسائل حمايتها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2021-2022، ص54.

² - أحسن غربي، الحالات الإستثنائية في ظل التعديل الدستوري 2020، للمجلة الشاملة للحقوق، المجلد الأول، العدد الأول، جامعة 20 أوت سكيكدة مارس 2020، ص 447-49.

أ- حالة الحصار:

هي حالة ذات صلة بالأعمال التخريبية أو الأعمال المسلحة أو حدوث بعض الكوارث الطبيعية وهذا ما تقرر فعلا أثناء زلزال مدينة شلف، فهي حق عام معترف به في الأنظمة الدستورية عن طريق توسيع سلطات إستثنائية والتي يمكن في بعض الحالات أن تقلص من الحريات العامة المضمونة في الدستور والتشريعات الأخرى¹.

ففي الجزائر منحت صلاحية إعلان حالي الحصار والطوارئ لرئيس الجمهورية دون غيره، نصت المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 على أنه: "إذ تعتبر صلاحية رئيس الجمهورية في إعلان الحالتين صلاحية تقريرية وليست مجرد إعلان حالة إذ يمكنه إقرار الحالتين أو إستبعادهما أو المفاضلة من خلال إستعمال المؤسس الدستوري عبارة الطوارئ أو الحصار"، كما لا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض هذه الصلاحية لغيره بناء على نص المادة 93 من التعديل الدستوري 2020، ما أن المؤسس الدستوري قيد رئيس الدولة المعين في حالة عجز رئيس الجمهورية عن أداء مهامه أو أثناء شغور منصب رئيس الجمهورية حيث لا يمكن إعلان حالي الحصار والطوارئ من قبل رئيس الدولة إلا بموافقة غرفتي البرلمان مجتمعين معا².

ب- حالة الطوارئ:

هي نظام قانوني إستثنائي يلجأ إليه في حالات إستثنائية مؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تمس الدولة، ويخول للإدارة سلطات إستثنائية قد تكون غير مشروعة في الحالات العادية لكن تصبح مشروعة في الحالة الإستثنائية، متى كانت تخص مصلحة عامة ومواجهة الظروف الإستثنائية³. نص

¹ - بلعيد غزالي، حالة الطوارئ والحالة الإستثنائية وتأثيرهما على الحريات السياسية في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون عام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي بالباس، سيدي بلعباس، 2010/2011، ص 11.

² - بن يحيى سلامت نورالهدى، زيان خيرة نورالهدى، المرجع السابق، ص 56-57.

³ - توفيق مريشة، تأثير نظرية الظروف الإستثنائية على ممارسة الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015-2016، ص 13.

الدستور الجزائري لسنة 1996 على أن يمكن لرئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة على إتخاذ تدابير مشددة تتمثل في حالة الطوارئ لمدة معينة من أجل إستباب الوضع بعد إستشارة المجلس الأعلى للأمن والوزير الأول ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري.

حيث حدد في المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 مدة قصوى لحالة الطوارئ وهي 30 يوم لا يمكن تمديدتها إلا بموافقة البرلمان بغرفتيه.

ج- حالة التعبئة العامة:

جاء بها المؤسس الدستوري بموجب المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تنص على أن يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني".

يقصد بها الحالة التي يدعو رئيس الجمهورية في ظلها إلى تجنيد كل قدرات الدولة¹.

سواء من الناحية الداخلية من خلال تحويل القوات المسلحة من حالة السلم إلى حالة أقصى التأهب والإستعداد بالإضافة إلى تجنيد كل من يقدر على حمل السلاح، أو من الناحية الخارجية من خلال تفعيل السياسة الخارجية للدولة وعلاقاتها الدولية وطلب الدعم الدولي عند الضرورة².

د- حالة الحرب

التي تنص عليها المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020: إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس

¹ وحيد خنيش، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016-2017، ص26.

² فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري الجزء 03، الطبعة 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص138.

الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري¹.

ويجتمع البرلمان وجوبا. ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

تعتبر حالة الحرب أشد خطورة من الحالات السابقة، فالسبب الوحيد الموجب لإعلانها من قبل رئيس الجمهورية هو وجود عدوان فعلي على الدولة أو يوشك أن يقع حسب ما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة².

يوحي من نص المادة 101 الفقرة الأولى من الدستور على أنه يتم توقيف أو تعليق العمل بأحكام الدستور مدة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، أما في حالة إنتهاء المدة الرئاسية تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب³.

هـ - الحالة الإستثنائية:

هي نظام دستوري إستثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها يخول للسلطة المختصة إتخاذ كل التدابير الإستثنائية المنصوص عليها في القانون يهدف حماية أراضي الدولة وبحارها ومقوماتها كالأشخاص والأضرار الناجمة عن عدوان داخلي أو خارجي، مع إمكانية نقل صلاحيات السلطات المدنية والعسكرية⁴.

أجاز المؤسس الدستوري لممثل السلطة التنفيذية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 98 من التعديل الدستوري 2020، والتي تناولت الحالة الإستثنائية على أنها: "يقرر رئيس

¹ عادل زاودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 48.

² عادل زاودي، المرجع نفسه ، ص 49.

³ المرجع نفسه، نفس الصفحة.

⁴ - توفيق مريشة، المرجع نفسه ، ص 17.

الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون 60 يوما"، من خلال إستقراء النص المذكور المحدد للحالة الإستثنائية يتضح أن المؤسس الدستوري تولى مسألة تنظيم الحالة الإستثنائية ولكنه أوردتها بصفة عامة تنطوي على نوع من الغموض، إذ أنه لم يحدد مفهومها وترك مسألة تقديرها لرئيس الجمهورية دون سواه الذي يمكنه تقريرها بناء على جملة من الإستشارات التي يتعين على رئيس الجمهورية أخذها من الجهات المحددة دون أن يكون رئيس الجمهورية ملزما برأي الذي تدلي به الجهات التي يستشيرها، كما أن الحالة الإستثنائية تدوم لمدة أقصاها 60 يوما مع إمكانية تمديدتها، عكس تعديل 2016 لم يحدد المدة، تميزت هذه الأخيرة بشروط شكلية و أخرى موضوعية و هذه الشروط التي يتقيد بها رئيس الجمهورية، فهي لإقرار الحالة الإستثنائية، لا لإتخاذ الإجراءات الإستثنائية¹، يأتي تفصيلها في مايلي :

أولا: الشروط الموضوعية:

باستقراء نص المادة 98 من التعديل الدستوري نستخلص الشروط الموضوعية المتمثلة فيمايلي :

1. وجود الخطر الداهم وشيك الوقوع: بمعنى أن هذا الخطر قد يعرقل مؤسسات الدولة عن أداء واجبها الدستوري إذ لا بد من تواجد تهديد خطير ووشيك الوقوع ومعرقل للدور العادي للسلطات الدستورية². ويعرف الدكتور محمد سليمان الطماوي الخطر الداهم المقضي إلى إقرار الحالة الإستثنائية بأنه كل واقعة تؤدي بضرر يصيب الدولة ويهددها بالزوال، والضرر وهو الخطر الحال وقع فعلا أو

¹ - سمير شعبان، أحمد غراب، "مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور 1996"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2015، ص104.

² - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر 1979، ص100.

كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة ويجعل السلطة أمام وضع إستثنائي يتطلب إتخاذ تدابير عاجلة¹.

والخطر في المعنى القانوني يتصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالإنقاص أو الزوال، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية إستعمال سلطته في ممارسة الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 97 من التعديل الدستوري 2020، من الملاحظ أن نص المادة لم تحدد مصدر الخطر سواء كان داخليا أو خارجيا، كما يمكن أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو إقتصادية وتبقى درجة الخطورة أي وضع مرهونة بالملابسات والظروف التاريخية والجغرافيا والسياسية والاجتماعية².

أي لا بد من وقوع الخطر حالا وقريب حتى يسمح بوجود الحالة الإستثنائية التي يقرها رئيس الجمهورية، ويعود السبب إلى منح رئيس الجمهورية هذه السلطة لكونه المسؤول الأول في البلاد والمكلف بحماية الدستور والحقوق والحريات.

2. أن يكون الخطر له إنعكاسات على المؤسسات الدستورية للدولة ويشكل إعتداء على وحدة الدولة وإستقلالها وسلامة إقليمها: المؤسس الدستوري لم يحدد مصدر الخطر فبإعتباره داخليا أو خارجيا لا يؤثر في تكييفه، في المقابل لجأ تحديد النتائج والآثار الناتجة عن هذا الخطر معتبرا أنها تؤثر بجسامة وتؤثر في السير العادي للمؤسسات، أو إعتداء على وحدة الدولة وإستقلاله وسلامتها الإقليمية حيث أنه لا يكفي لإعلان الحالة الإستثنائية من قبل رئيس الجمهورية أن يكون خطر داهم ووشيك الوقوع بل يجب أن يصيب أحد العناصر المذكورة في المادة 98 من دستور 2020 ويستوي إلى خارجية أو يكون بسبب أزمات داخلية³.

¹ - بوزيان خديجة، بوزيان شهرزاد، التشريع بأوامر ومستجداته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العقيد أحمد دراية - أدرار، السنة الجامعية 2021/2022، ص44.

² - سمير شعبان، أحمد غراب، المرجع السابق، ص104.

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص57.

ثانيا: الشروط الشكلية:

تتمثل الشروط الشكلية في وجوب الإستشارة والاستماع إلى بعض الشخصيات السياسية والمؤسسات الدستورية، حيث تنص المادة 98 الفقرة 02 على: "...ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية الإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

(1) إجتماع المجلس الأعلى للأمن: المجلس الأعلى للأمن هو عبارة عن مؤسسة دستورية تضم قياديين من السلك المدني والعسكري كالوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ووزير العدل ووزير الداخلية، وزير الخارجية، وزير المالية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية ورئيس أركان الجيش وغيرهم، والغرض من إجتماع هذه المؤسسة الدستورية هو سماع رأيها من حيث تشخيص درجة الخطر وتحديد الإجراءات الواجبة إتباعها، ويتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس حسب نص المادة 208 من التعديل الدستوري 2020¹.

إلا أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية تقرير حالتي الطوارئ والحصار إلا بعد إجتماع هذا المجلس وتحديد مدتها للحفاظ على الأمن العام لكون هذا المجلس يتولى مهمة تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني².

(2) إستشارة الهيئات وبعض الشخصيات: بالإضافة للإستماع لمجلس الأمن يجب إستشارة بعض الهيئات وتتم في السرية، إن إستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمحكمة الدستورية هذا ما جاء في المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 الفقرة 02 أن

¹ نصت المادة 208 على أن: "يتأثر رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للأمن" من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري، السالف ذكره.

² بكدي علاء الدين، سفيسي العيد، صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات الماستر في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيده، الجزائر، 2021/2022، ص26.

يستشير رسميا قبل إستعمالها مع تسليمنا بأن الآراء الإستشارية تتم في سرية، كما يجوز لرئيس الجمهورية أن يخالفها من الناحية القانونية دون أن يترتب عن ذلك شيء، إلا أن تلك الآراء تتمتع في الواقع بقيمة أدبية كبيرة فضلا عن المخاطر السياسية التي قد يتعرض لها رئيس الجمهورية إذ لم يقدر قيمة تلك الآراء¹.

كما سبق الإشارة في المادة 98 من دستور 2020 أين يمثل البرلمان السيادة الشعبية كماله وظيفة المراقبة فتتم إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان².

(3) إجتماع البرلمان وجوبا: إن المادة 98 من دستور 1996 لم تبين الدور الذي يلعبه البرلمان إذ يمكن إعتبار البرلمان وسيلة لتمكين نواب الشعب لمراقبة الأوضاع وتدعيم مشروعية القرارات في هذه الحالة الإستثنائية، فبذلك يتم البرلمان مجتمعا وجوبا طيلة الحالة الإستثنائية لأسباب بديهية واضحة تتمثل في ضرورة متابعة الأوضاع الصعبة التي تمر بالبلاد في تلك الفترة، فلا يمكن لأعضائه أن ينصرفوا إلى شؤوئهم الخاصة وإلى شؤوئهم العامة والثانوية والبلاد في أوضاع دقيقة³.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري لمنح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية

من أهم الإختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية أثناء الحالة الإستثنائية، هي سلطة سن القوانين وذلك عن طريق الأوامر التشريعية، والتي أحيطت بمجموعة من القيود المحددة بموجب الدستور ومجموعة من المميزات.

¹ - مراد بدران، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من دستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 10 العدد 02، الجزائر 2000، ص32.

² - بكدي علاء الدين، سفيسي العيد، المرجع السابق، ص40.

³ - ذيب عبدالقادر، شريط عمر، النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021/2022، ص26.

أولاً: القيود الدستورية على سلطة التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية

لقد نص المؤسس الدستوري الجزائري على الإجراءات الإستثنائية التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، وهي التشريع بالأوامر بموجب المادة 142 من الدستور حيث خص بها لأول مرة دستور 1996 دون غيره من الدساتير السابقة لسنة 1976 و 1987 الذي لم ينص على سلطة التشريع بالأوامر أصلاً¹.

حيث نجد أن الدستور وضع قيدين من أجل ممارسة هذا الاختصاص في الحالة الاستثنائية:

1- ضرورة تصدي الأوامر التشريعية لخطر:

وفقاً لما جاء في نص المادة 142 من الدستور في الفقرة 04 منها، نجد أن اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية هو سلطة مطلقة في كل الاختصاصات والمجالات التي يشرع فيها البرلمان، إلا أنه بالرجوع إلى المادة 98 من الدستور نجد أن هذه السلطة مقيدة بضرورة دفع الخطر.

ومن ثم فلا بد لرئيس الجمهورية أن يستعمل سلطة التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية بغية المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية وذلك عن طريق دفع الخطر الذي يهددها، حيث لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إذا لم يبتغِ التصدي للخطر، حتى ولو قصد به تنظيم ومعالجة أي موضوع آخر يتصل بالأزمة، طالما أنه ليس له علاقة مباشرة بالخطر. نفس الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي من خلال المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث أكدت على ضرورة الهدف من الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس هو إعادة السير العادي للسلطات العمومية

¹ - درويش نصيرة، اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال التشريع، مذكرة نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2016/2015، ص 53.

وذلك في أقرب الآجال، وفي نفس السياق بالنسبة للمؤسس الدستوري المصري بموجب المادة 74 من دستور 1971 من خلال تأكيدها على ضرورة أن يتخذ الرئيس الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر.

فالفائدة من تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص للسلطة التشريعية، ليس اعتداءً على اختصاص البرلمان، بقدر ما هي مواجهة خطر يهدد مؤسسات الدولة أو وحدتها الترابية أو غيرها من مصالح الشعب¹.

وعليه يظهر معيار التمييز بين الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة العادية وغيرها في الحالة الاستثنائية من حيث الهدف أو الغاية التي لها أهمية من حيث عدم جعل هذا الاختصاص مطلقاً أو مرتبطاً بالمدة أو الفترة التي تُمارس فيها الحالة الاستثنائية بمجرد رفع هذه الحالة من جهة، و من جهة أخرى حماية الحقوق و الحريات للأفراد².

2- قصر سلطة التشريع بالأوامر على رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية : لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بقيد ضرورة دفع الأوامر التشريعية الصادرة في الحالة الإستثنائية للخطر الذي يهدد البلاد، ووجوب إبتغائها المحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية بل أضاف قيد ثاني ليضبط أكثر هذه السلطة، والذي يتمثل في قصر سلطة التشريع بأوامر في حالة الإستثنائية لرئيس الجمهورية.

فإضافة إلى القيد الأول المتمثل في أنه لا بد أن تدفع الأوامر التشريعية الخطر الذي يهدد البلاد وأن يكون هدفها المحافظة، يأتي القيد الثاني الذي مفاده أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التشريع بالأوامر لأي شخص سواء كان رئيس وزاري أو رئيس لمجلس الأمة ورئيس المحكمة الدستورية عندما يتوليان مهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب استمرار المانع لمدة تزيد عن 45 يوما أو في حالة استقالته وإن حصل ذلك يعتبر إجراء غير دستوري يمكن

¹ - سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائري، 2012، ص15.

² - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة الجزائر، 2005، ص139 .

للمحكمة الدستورية من خلاله أن يقضي بذلك بإعتباره الجهاز المكلف بالسهر على احترام الدستور بموجب نص المادة 190 من التعديل الدستوري 2020. كما لا يمكن أيضا لمن يتولى مهام رئاسة الدولة في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو حدوث مانع آخر له من ممارسة سلطة التشريع بأوامر حسب ما نصت عنه المادة 101 في فقرته الأخيرة وهذا ما يعتبر ضمانا حقيقية للسلطة التشريعية بإقتصار سلطة التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية على رئيس الجمهورية دون غيره وإن حدث ذلك فإن هذه الأوامر تكون غير دستورية لمخالفتها لما هو مطلوب، ومنه يمكن لسلطة التشريعية أن تتمسك بذلك أمام المحكمة الدستورية.

ثانيا: مميزات الأوامر التشريعية المتخذة في الحالة الإستثنائية

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

1- ضرورة انعقاد البرلمان: تتميز الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية بأنها تتخذ في ظل غياب البرلمان، فحسب نص المادة 100 فقرتها 02 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أن "يجتمع البرلمان وجوبا" عند الحالة الإستثنائية فهي نقطة التميز بين إتخاذ الأوامر في الظروف العادية التي تكون في حالة غياب البرلمان بينما يتم ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية يكون البرلمان موجودا¹، وأقر المؤسس الدستوري هذه الصلاحية من أجل مواجهة الحالة الإستثنائية التي تتطلب السرعة في الإجراءات من أجل حماية الدولة ومؤسساتها من جهة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة أخرى².

¹ - درويش نصيرة، المرجع السابق، ص56.

² - درويش نصيرة، المرجع نفسه، ص56.

البرلمان بعد تقرير الحالة الإستثنائية يجتمع وجوبا بقوة القانون دون الحاجة إلى دعوته من قبل السلطة التنفيذية ليس كما هو عليه الشأن بالنسبة للظروف العادية التي تكون في حالة غياب البرلمان في عطل البرلمانية أو حالة حل البرلمان.

أما الإختلاف بين المؤسس الدستوري والفرنسي والجزائري أن الدستور الفرنسي لسنة 1958 المادة 16 منه نص صراحة على أن البرلمان يبقى منعقدا طوال فترة الحالة الإستثنائية، كما لا يمكن للرئيس حل الجمعية الوطنية أثناء هذه الفترة، وهو ما يشكل ضمانا أكبر للسلطة التشريعية في كل من هذه الفترات، خلافا للوضع في الجزائر لأن المؤسس الدستوري لم ينص على هذه الأحكام ما يترتب عنه جواز حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الإستثنائية¹. أما عن الحكمة التي قصدها المؤسس الدستوري الجزائري من اجتماع البرلمان، نجد أن الفقه يرى أن الإجتماع الوجوبي له دالتين: اعتبار إنعقاد البرلمان مجرد إجراء شكلي لأنه يعتبر تدخلا في الإختصاص الإستثنائي المنعقد بموجب الدستور لرئيس الجمهورية كون أن رئيس الجمهورية لا يعرض الأوامر التشريعية في الظروف الإستثنائية على البرلمان.

عدم مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية في الأوامر التي يتخذها في الحالة الإستثنائية إلا أنه يمكنه أن يباشر إختصاصه العادي لأن الدستور لم ينص صراحة على ذلك. أما الإختلاف أو بالأحرى الإشكال يبقى مطروحا حول إمكانية مباشرة البرلمان لإختصاصه في حالة تصادف تزامن الإنعقاد الوجوبي للبرلمان مع الدورة العادية للبرلمان.

2- الطبيعة الخاصة للأوامر التشريعية: أشرنا سابقا إلى أن الأوامر التشريعية المتخذة في الظروف الإستثنائية يجب أن تكون من أجل دفع الخطر ومواجهة الحالة الإستثنائية والظروف الغير عادية هذا ما يجعل هذه الأوامر التشريعية الصادرة في الظروف العادية، حيث بمجرد إعلان رئيس الجمهورية رفع

¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص 145.

الحالة الإستثنائية وإنتهائها تزول معه هذه الأوامر طبعاً بعد إتباعه للأشكال والإجراءات المتبعة لدى إعلانها تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال وبالتالي يلغى العمل بها¹.

المطلب الثالث: الرقابة على التشريع بأوامر

إن الرقابة البرلمانية هي رقابة سياسية تمارس من طرف السلطة التشريعية على أعضاء وأعمال السلطة التنفيذية²، حيث منح المؤسس الدستوري الجزائري حق الرقابة على الأوامر التشريعية للبرلمان حتى يضمني عليها الشرعية الدستورية³. وأيضاً كضمان لتعزيز الديمقراطية كونه مرآة إرادة الشعب وتؤكد منه على مدى مشروعيتها وملائمتها سياسياً⁴. حيث أنه تزداد الرقابة البرلمانية على الأوامر التشريعية في غياب البرلمان خاصة لكي ينحصر التشريع بالأوامر في غيبة البرلمان على الحالتين سالفتي الذكر وعلى هذا الأساس وجب على رئيس الجمهورية عرضها على صاحبها الأصيل وهو البرلمان⁵.

وباعتبار أن السلطة التنفيذية منح لها سلطة التشريع بأوامر في ظل الظروف الإستثنائية طبقاً للمواد من 97 إلى المادة 100، وقد تميزت هذه الأوامر كما ذكر أعلاه بطبيعة خاصة فهنا هل يمكن للمحكمة الدستورية بإعتبارها مؤسسة رقابية أن تمارس رقابتها على هذه التشريعات ذات الطبيعة الخاصة و الإستثنائية؟.

وعليه يطرح التساؤل فيما تتمثل شروط ممارسة الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في الظروف العادية، و ما أشكالها؟ هذا ما سيفصل فيه في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سيحدد مدى خضوع الأوامر التشريعية الصادرة في ظل الظروف الإستثنائية للرقابة الدستورية؟

¹ - محمد سعيد جعفرور، مدخل العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة 03، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 151.

² - حيدور جلول، الرقابة على الأوامر التشريعية آلية للحفاظ على التوازن بين السلطات وحماية الحقوق والحريات، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، المجلد 12 العدد الأول، جامعة معسكر، الجزائر، 2023، ص 104.

³ - جمال بن سالم، عباد رزيقة، سلطة التشريع بالأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 رقم 16-01، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة البليدة، الجزائر، السنة 2020، ص 1659.

⁴ - حيدور جلول، المرجع السابق، ص 105.

⁵ - فار توفيق، مسعوداني رمضان، التشريع بأوامر وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ليل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: دولة ومؤسسات، كلفة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة يحي فارس - المدية، ص 43.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان

لتفعيل الرقابة البرلمانية على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان وضع المؤسس الدستوري شروط وهو ما نصت عليه المادة 142 في فقرتها الثالثة من التعديل الدستوري 2020 حيث جاء فيها: "يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي يتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها" ومن نص المادة يتضح أن البرلمان لا يملك حق في أن يبادر من تلقاء في تفعيل رقابته على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبته، بل يجب إنتظار عرضها عليه لفحص جملة من الأوامر التي يجب على رئيس الجمهورية عند إستعمال سلطته في التشريع بالأوامر أن يحترمها وهذا ما يعرف بمجال الرقابة البرلمانية.

1- عرض الأوامر على البرلمان:

قيد المؤسس الدستوري صاحب الإختصاص الأصلي في سن القانون بمنعه أن يمارس حقه الرقابي من تلقاء نفسه، بل ألزمه على إنتظار رئيس الجمهورية عرض الأوامر عليه كون أن الإنطلاقة البرلمانية بيده وذلك عند بداية الدورة¹، وبما أن التشريع بأمر فيه مساس بإختصاص البرلمان الذي يملك السيادة على إعداد القوانين والتصويت عليها فلا بد من العرض وجوبا لأن عند ممارسة رقابته لهذا الأمر يسترد جزء من هذه السيادة، ويكون العرض حسب نظام الأولوية المنصوص عليه في المادتين 144 و145 من التعديل الدستوري 2020 بحيث تنظر فيها كل غرفة من غرفتي البرلمان حسب الترتيب الذي منحه لها الدستور².

أ- المجال الزمني لعرض الأوامر على البرلمان: ألزم المؤسس الدستوري في مادته 142 في فقرتها الثالثة من الدستور لرئيس الجمهورية أن يعرض الأوامر الصادرة من قبله في غياب صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع وهو البرلمان، ويكون ذلك في بداية الدورة لأن البرلمان يعقد دورة عادية واحدة في السنة محددة بعشرة 10 أشهر على الأقل معلومة البداية والنهاية وهو ما وضحته المادة 138 من التعديل الدستوري 2020، كما يمكن تمديدتها من قبل الوزير الأول أو رئيس

¹ - فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع نفسه، ص14.

² - أحسن غربي، التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص87.

الحكومة حسب الحالة لأيام معدودة لهدف إنتهاء من نقطة جدول الأعمال حسب الفقرة الثانية من نفس المادة.

كما يمكن أن يجتمع هذا الأخير في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بناء على إستدعاء من طرفه بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي 9 أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب ما ورد في المادة 138 سالفه الذكر إلا أن نص المادة لم يحدد بدقة نوع الدورة التي تعرض فيها الأوامر ما كانت عادية أو غير عادية.

ب-الجزء المترتب على رئيس الجمهورية في حالة التأخير عن العرض أو عدم العرض: أوجب المؤسس الدستوري عرض الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب السيادة في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها¹، وهذا ما كان واضحاً في نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الثانية وبالتالي الغاية من هذا الشرط منع أي إهمال أو تقصير معتمد من طرف رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلاً حق التشريع².

وما يعاب على المؤسس الدستوري أنه عند تأخر رئيس الجمهورية في عرض الأوامر أو عدم عرضها لا يترتب عليه أي جزء مما يؤدي إلى إستغلال رئيس الجمهورية الوضع دون التردد في التأخر والإمتناع حتى في العرض، وأيضاً لا يترتب عليه أي مسؤولية سياسية وهذا ما يضعف من ضمان الرقابة البرلمانية³.

2- مجال الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان:

يتجلى مجال الرقابة البرلمانية في تأكيد البرلمان من الأمرين الإثنين، إحترام رئيس الجمهورية للنصوص القانونية وكذا إحترام المجال التشريعي المحجوز للبرلمان.

أ- إحترام رئيس الجمهورية للنصوص القانونية: إن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان وعند إتخاذ الأوامر ملزم بإحترام جميع النصوص القانونية بدءاً من الدستور بما يتماشى مع مبدأ المشروعية الذي

¹ - مراد بدران، المرجع السابق، ص16.

² - فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص45.

³ - سعاد ميمونة، المرجع السابق، ص196.

يقع على كل السلطات في الدولة أن تحترمه بما فيه رئيس الجمهورية، وقد نص الدستور على الأمور التي يجب أن يحترمها وهي القيود المفروضة عليه أثناء إصدار هذه الأوامر وكذا توفر حالة الإستعجال التي عرقلت إصدار نصوص قانونية لمواجهة هذه الحالة ودفعت برئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لمواجهة الظروف الإستثنائية مع إحترامه للقوانين التي أصدرها البرلمان وبنوعيتها العضوية والعادية وعدم تجاوزها. وبالتالي رقابة البرلمان ومدى مطابقة هذا الأمر للقانون¹.

كما أن رئيس الجمهورية أثناء إتخاذ الأوامر ملزم بإحترام الإتفاقيات والمعاهدات المصادق عليها طبقا للدستور بإعتبار أنها أدنى مرتبة من الدستور وأعلى مرتبة من القانون الصادر عن البرلمان والمنصوص عليها في المادة 154 من التعديل الدستوري 2020².

ب- إحترام رئيس الجمهورية للمجال التشريعي المحجوز للبرلمان: حصر المؤسس الدستوري إختصاصات البرلمان التشريعية وحددها على سبيل الحصر في المادتين 139 و140 من التعديل الدستوري 2020 ومواد متفرقة منه، لذا على رئيس الجمهورية أن لا يتجاوز هذا المجال المحجوز للبرلمان أثناء إستعمال السلطة التشريع بالأوامر، وعليه أن لا يتعدى المدى المخول له ولا يتخذ هذا الحق كوسيلة للتعدي على السلطة التشريعية، وبالتالي وجوب ترك البرلمان تولي مهمته في المواضيع التي هي مخصصة له فقط دون اللجوء إلى التشريع بالأوامر ما لم تكن هناك ضرورة ملحة وذلك لعدم تركيز وتجميع سلطة التشريع بيد رئيس الجمهورية وبالتالي يكون حرا غير مقيد في المجالين التشريعي والتنظيمي³.

نصت المادة 37 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثانية حيث جاء فيها: "يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة" وذلك من أجل دراسة النص وإعطاء تقريرها وملاحظاتها حول الموضوع عن طريق تقرير واحد ولا يعتبر هذا تقرير تمهيدي أو تكميلي وهو الإختلاف بين الأوامر والمبادرة التشريعية كما يظهر الإختلاف في أن اللجنة لا تملك الحق في تقديم أي تعديل لأمر الرئاسي لا

¹ - فار التوفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 46-47.

² - ميمونة سعاد، المرجع في المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، الجزائر- دار هومو للطباعة و النشر و التوزيع، 2018، ص 203.

³ - فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 47.

شكلا ولا مضمونا بل يقتصر دورها على عرض محتوى الأمر الرئاسي وعرض الوزير الممثل للحكومة¹.

وبالتالي قيد المشرع الجزائري نفسه وقلص من حقه في الرقابة البرلمانية على الأوامر في شكلها الإجرائي وهذا ما تبين في القانون العضوي 16-12.

ثانيا : أشكال الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان

بالرجوع إلى نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 التي ألزمت رئيس الجمهورية بتقديم الأوامر الصادرة منه في غيبة البرلمان على هذا لأخير ممارسة رقابته وفرضها عليه والتحقق من مدى مشروعيتها، فإن الرقابة تكون في شكلين شكل إجرائي وشكل موضوعي².

1- الرقابة البرلمانية في شكلها الإجرائي:

يتم إعداد نص القانون بمرحلتين أساسيتين على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة تواليا حسب ما نصت به المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على الحالات التي يكون فيها العكس وفي حال رفضت أحدهما الموافقة على الأمر لا يمكن الإكتفاء بموافقة أحدهما فقط وتمثل المرحلتين في مرحلة بدراسة القانون على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة، ثم مرحلة المناقشة التي تنتهي بالتصويت.

أ- دراسة الأوامر على مستوى اللجان الدائمة المختصة:

يتولى رئيس المجلس بعد إجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة عقب إيداع مشروع القانون أو بعد أخذ رأي الحكومة في إقتراح القانون وذلك لدراسة وإعداد التقرير بشأنه، ومن المعروف أن أي برلمان يمارس عمله التشريعي بواسطة لجان الدائمة التي تقوم بدراسة معمقة وتضع له التقارير اللازمة حول المشاريع والإقتراحات³، كونها أكثر الأجهزة البرلمانية المخصصة وإطلاعاً بالعمل البرلماني فهي بمثابة المخابر التشريعية.

¹ -عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص212.

² - ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص204.

³ - فار توفيق، سعوداني رمضان، المرجع السابق، ص48.

ب- المناقشة والتصويت على الأوامر:

الأصل العام يكون التصويت على المشاريع وإقتراحات القوانين مع المناقشة، إلا أن ما جاءت به المادة 142 في فقرتها الثالثة لم تعطي للبرلمان حق مناقشة الأوامر التشريعية من أجل حرمانه من فحص وتقدير الأمور عن طريق تنقيدها أو تعديلها¹. وبالتالي يطبق عليها إجراء التصويت بدون مناقشة دون إخضاعها للتصويت مع المناقشة العامة ولا التصويت مع المناقشة المحدودة أي أن البرلمان يجب أن يلتزم في هذه الحالة على التصويت على نص الأمر بكامله دون تقديم أي تعديل بشأنه فإما يوافق عليه أو أن يرفضه فتعلن دون المساس بها، ويكون البرلمان قد أغلق الباب على إمكانية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية، ولو من خلال عرضها على البرلمان وبالتالي قيد حقه في الرقابة الفعالة على إختصاصاته التي مورست من طرف رئيس الجمهورية وهذا ما دفع إلى إعتبار البرلمان مجرد مصلحة تصويت مهمته هي تعليل النصوص القانونية المحددة مواصفاتها مسبقا من طرف الحكومة².

2- الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي:

كما سبق توضيحه من خلال إستقراء نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 بإلزام رئيس الجمهورية عرض الأوامر المتخذة في غياب البرلمان على هذا الأخير في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها. وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، لتؤكد على ذلك وبصريح العبارة في المادة 37 من القانون العضوي 16-12 على أن التصويت أو الموافقة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة يطبق عليها إجراء تصويت بدون مناقشة ولا تقديم أي تعديل في الموضوع.

أ. الموافقة على الأوامر المعروضة عليه: من المتعارف عليه أن التشريع يعتبر إختصاص أصيل للبرلمان ومن المهام الأساسية له، وإن التشريع بأمر من طرف رئيس الجمهورية ما هو إلا إستثناء دعت إليه الضرورة لذا أصرت المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 على إلزامية إعطاء البرلمان سلطة الرقابة على الأوامر المتخذة من قبله وذلك ليبيدي رأيه³. وقد يكون بالموافقة على هذه الأوامر مما يرتب إحتمال إستمرار وسريان

¹ -عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص212.

² -فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص49.

³ - ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص214.

الأمر لينتج آثاره القانونية المترتبة على تطبيقه من خلال حصوله على النسبة اللازمة للموافقة عليه من الغرفتين، فإن النسبة المطلوبة هي الأغلبية البسيطة للنواب إذا كان موضوع الأمر يدخل في إختصاص القانون العادي، أما إذا كان الأمر يتناول موضوع ينظم بموجب قانون عضوي فتكون النسبة المطلوبة هي الأغلبية المطلقة للنواب. وبالتالي تصبح هذه الأوامر مثلها مثل القوانين الرسمية الأخرى لا يمكن إلغائها أو تعديلها إلا بأمر قانون لأنها نفس النسبة التي إشتطها الدستور لمصادقة أعضاء مجلس الأمة على الأوامر التشريعية¹.

ب. رفض البرلمان للأوامر المعروضة عليه: أقرت المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 على أن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية²، غير أن هذه المادة لم تحط أو تبرز الآثار المترتبة عن مصير الأمر الملغى ما إن كان بأثر رجعي أو يسري فقط على الحاضر والمستقبل.

يرى أغلب الفقهاء أن الأوامر لا تكتسب الصفة التشريعية إلا من يوم موافقة البرلمان عليها وبالتالي رفضه لهذه الأوامر ما هو إلا رفض لإسباغ الصفة التشريعية عليها، والبعض الآخر يرى أنه تعد لاغية كل الأوامر التي لم يوافق عليها البرلمان بحيث يزول ما كان لها بأثر رجعي.

وعليه كان على المؤسس الدستوري ترك سلطة تقديرية للبرلمان للبحث في كل أمر على حدى ليبقى الآثار المترتبة على تطبيق بعض الأوامر من يوم صدورها لغاية إلغائها وذلك لتفادي صعوبة إزالة ما يترتب على تطبيقها من آثار، ويلغى بأثر رجعي الأوامر التي لا يترتب على إزالة آثارها صعوبة كبيرة³.

ج- سكوت البرلمان على الأوامر المعروضة عليه: لم يقيد الدستور الجزائري البرلمان بمدة معينة لإبداء رأيه اتجاه الأوامر المعروضة عليه على الرغم من إلزامية عرضها من قبل رئيس الجمهورية على هذا الأخير بداية الدورة القادة ليوافق عليها أو يرفضها، والمتفحص لنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 إشتط أن الموافقة على الأوامر صريحة كما أن

¹ - فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 50.

² - ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص 217.

³ - فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص 50-51.

الرفض يتطلب صدور قرار صريح من البرلمان وبالتالي لا يمكن اعتبار صمت البرلمان أو سكوته لا قبولاً ولا رفضاً لأن كلاهما يتطلب قراراً صريحاً من البرلمان¹.

وتبعاً لما قيل سابقاً فإن الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان قد تم تقليصها وتقييدها ويكون هذا حتى من طرف البرلمان ذاته مما ينقص من فعالية هذه الضمانة في مواجهة رئيس الجمهورية ليزيد التقييد بعدم السماح للبرلمان مناقشة الأوامر وكذا عدم تعديلها بغرفتيه، وهنا يكون قد وضع نفسه في مواقف حرجة لأنه ليس من الضروري إقتناع البرلمان بكل ما ورد في الأمر زيادة إلى إهمال المؤسس الدستوري لبعض الأوامر الحساسة في مجال الرقابة من تحديد نطاق الأوامر في حالة رفضها من طرف البرلمان ليضاف إلى ذلك عدم الإفصاح عن موقفه من احتمال صمت البرلمان عن الأوامر المعروضة عليه².

الفرع الثاني : مدى خضوع الحالة الإستثنائية للرقابة

أقر المؤسس بمناسبة إقرار التعديل الدستوري لسنة 2020 بأن تخضع مجال الرقابة الدستورية للمحكمة الدستورية ليشمل الأوامر التشريعية، وكذا القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية أثناء تطبيق الحالة الاستثنائية.

أولاً : الرقابة الإختيارية على الأوامر التشريعية

رغم أن أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 قد حوّلت لرئيس الجمهورية وبشكل صريح بأن يمارس سلطات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية، إلا أن الأوامر التي يتخذها باسم هذه الحالة، وعلى غرار تلك الأوامر التي تتخذ في الحالات العادية، كثيراً ما أثارت إشكالات قانونية من حيث مدى دستوريته، وهو ما دفع المشرع لأول مرة إلى فرض الرقابة عليها من طرف المحكمة الدستورية. تخضع الأوامر لرقابة اختيارية من طرف المحكمة الدستورية، وفي هذا الإطار تخضع لرقابة دستورية فقط دون رقابة المطابقة، بناءً على إخطار من طرف إحدى الجهات المحددة في المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹ - ميمونة سعاد، المرجع السابق، ص222-223-224.

² - فار توفيق، مسعوداني رمضان، المرجع السابق، ص51.

وعلى هذا الأساس، أقر المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2020 بأن تمتد مجال الرقابة الاختيارية التي تمارسها المحكمة الدستورية لتشمل لأول مرة الأوامر التشريعية المتخذة من طرف رئيس الجمهورية، سواء تلك المتخذة في الحالات العادية أو في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من هذا التعديل الدستوري، بربطها أيضاً بوجوب عرض الأوامر العادية على موافقة البرلمان بغرفتيه في بداية أول دورة لاحقة له¹.

لكن يجب التمييز في هذا الإطار بين الأوامر العادية والأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية على اعتبار أن المؤسس، وبموجب الفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، قد أخضع الأوامر المتخذة من طرف المحكمة الدستورية لرقابة لاحقة فقط على أساس الإخطار وبنفس الجهات، مع تحديد أجل للمحكمة يفصل خلال أجل أقصاه عشرة (10) أيام حتى لا تتعطل مصالح الدولة، ويُفهم بوضوح بأن الأوامر التي تتخذ في الحالة الاستثنائية، وبما أن المؤسس أراد من خلال صيغته أن يقول بأن هذه الأوامر تكتسي طابع الإستعجال.

ثانيا : الرقابة اللاحقة على القرارات المتخذة أثناء تطبيق الحالة الإستثنائية

بالنسبة للقرارات والإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الإستثنائية، فقد أقر المؤسس لأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2020، بضرورة عرضها من طرف رئيس الجمهورية، بعد إنقضاء مدة الحالة الإستثنائية، على المحكمة الدستورية لتبدي رأيها فيها. وهو ما يطرح التساؤل حول جدوى عرض هذه القرارات على المحكمة الدستورية، وهل بإمكان المحكمة الدستورية أن تقضي بعدم دستوريته؟ على اعتبار أنها كانت مطبقة أثناء قيام الحالة الاستثنائية؟

يتمثل دور المحكمة الدستورية بشأن القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية حين تطبيق الحالة الاستثنائية، في إبداءها لرأي شكلي فقط، لا يمكن له أن يؤثر بأي شكل من الأشكال على المركز القانوني لرئيس الجمهورية، ولا على القرارات نفسها، ولا على الآثار المترتبة على تطبيقها خلال مدة الحالة الاستثنائية.

¹ -المادة 142 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 ، السالف الذكر.

يتجلى الملاحظة إلى أن القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية لا يعني إطلاقاً بأنها مخالفة للقانون وغير مشروعة، بل هي مؤولة بشكل صريح يتفق مضمونها مع نصوص الدستور، فهي مشروعة بظرفية ترتبت عنها استبعاد القانون العادي القائم، بالسلوك المفهوم بكونه مؤقتاً واستثنائياً، وعلى أثر ذلك يفقد القانون العادي فاعليته ومجاله وسريانه طيلة فترة ممارسة هذه السلطات الإستثنائية من طرف رئيس الجمهورية¹.

وبموجب رأي المجلس الدستوري رقم 99-08 المؤرخ في 21 فيفري 1999 الذي أكد ما نصت عليه المادة 142 من الدستور صراحة على أن الأوامر التي تخضع لرقابة البرلمان هي الأوامر الصادرة خلال العطل البرلمانية وفي حالة شغور المجلس الشعبي وليست الأوامر الصادرة في الحالة الإستثنائية.

¹ - الفقرة 03 من المادة 198 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

المبحث الثاني: الاختصاص المكمل للتشريع

يُعد الاختصاص المكمل للتشريع من الآليات التي تتيح للسلطة التنفيذية التدخل في المجال التشريعي في حالات استثنائية ومحددة. ويهدف هذا النوع من الاختصاص إلى ضمان استمرارية العمل التشريعي وسدّ الفراغ القانوني في ظل ظروف طارئة أو استعجالية. ويأتي ذلك وفق ضوابط دستورية دقيقة تحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المطلب الأول: سلطة إصدار القانون

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.

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 148 من التعديل الدستوري فبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون ويوافق عليه يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وذلك لاعتباره السلطة المختصة دستوريا للقيام بذلك ونظرا لكثرة القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة، والتي تستدعي إصدار الرئيس لها، فيعتبر إصدار القوانين أكثر الاختصاصات التشريعية الأصيلة التي يمارسها رئيس الجمهورية في الواقع وستكون النقطة الأولى التي سوف نتعرض لها في دراستنا لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين هي إبراز مفهوم هذا الاختصاص، وذلك في الفرع الأول أما الفرع الثاني فنخصصه لدراسة القيمة القانونية لإصدار القوانين².

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 489.

² عبد الله عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المؤسسة الجامعية للنشر، 1995، ص 212، ص

الفرع الأول: مفهوم إصدار القوانين .

تكتسي دراسة مفهوم إصدار القوانين الذي يتمتع به رئيس الجمهورية أهمية كبيرة وذلك لأنها تتضمن تعريف الفقه لهذا الاختصاص، كما تتضمن أيضا تمييز إصدار القوانين عن اختصاص آخر يليه من الناحية الزمنية ألا وهو نشر القوانين وعليه سوف نتعرض في هذا الفرع، أولا التعريف بإصدار القوانين وثانيا لتمييز إصدار القوانين عن نشرها¹.

أولا - تعريف إصدار القوانين.

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

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

أما الدكتور عبد الغني بسيوني فقد عرفه بأنه : " عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره وأنه أصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية³ .

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق ، ص 489

² عبد الله عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 204

³ عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع نفسه ، ص 205

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

في حين أن الدكتور عبد الله بوقفه فقد اعتبر الإصدار شهادة رئاسية مفادها، أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد¹.

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

فإصدار القوانين بعد إجراء تشريعي يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية أو أنه لم يقيم بعرض النص على المحكمة الدستورية لتراقب مدى مطابقته للدستور².

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 الدولة. وما يمكن قوله في الأخير حول تعريف إصدار القوانين أنه إجراء مهم يلي

¹ عبد الله بوقفه ، المرجع السابق، ص 100

² عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 216.

موافقة البرلمان على القانون بمقتضاه يعطي رئيس الجمهورية موافقته على النص التشريعي ويأمر بتنفيذه في إقليم الدولة¹.

ثانيا - تميز إصدار القوانين عن نشرها

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

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على اختصاص الرئيس في نشر القوانين في 1996، 1989، 1996، والتعديل الدستوري 2020 حيث أن المادة 148 من هذا الأخير قد أشارت فقط على اختصاصه في إصدار القوانين، وذلك 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...."

فنظرا لأن النشر يأتي من الناحية الزمنية بعد الإصدار، فقد كان هناك اتجاه يرى بعدم التمييز بين الإجراءين، و قد انتشر هذا الاتجاه في ألمانيا بين أغلبية الفقه هناك وعلى رأسهم الفقيه جي ماير " و أيد بعض الفقه الفرنسي والمصري هذا الاتجاه، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار والنشر اسمان مختلفان لشيء واحد ذلك أن الإصدار ما هو إلا إجراء من الإجراءات التي يهدف إلى المساهمة في نشر القوانين، ذلك أن الإصدار مجرد إعلان رسمي بوجود القانون، وليس له هدف سوى.

¹ عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 105

تعريف المواطنين والسلطات العامة بهذا القانون حتى تضعه في اعتبارها أثناء التنفيذ فحسب رأيهم أن الإصدار يدخل ضمن العمليات التي تهدف إلى نشر القوانين¹. إلا أن هذا الرأي لم يلق تأييدا كبيرا من الفقه الذي ترى الأغلبية منه بوجود اختلاف بين الإصدار والنشر، حيث يرى الفقيه " مليرج " أن الإصدار إجراء قانوني خالص، فهو لا يتضمن فقط وضع توقيع رئيس الجمهورية على نص القانون، وإنما يتضمن إشهادا يترتب عليه آثار خاصة في حين أن النشر ليس بإجراء قانوني وإنما هو مجرد واقعة مادية تتمثل في نشر القانون في الجريدة الرسمية، و هو لا ينتج آثار قانونية.

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

وعليه فيجمع الفقه³ 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 مستقل عن وجود القانون الغرض منه هو تمكين الكافة من العلم بوجود القانون وبتمييز إصدار القوانين عن نشرها، تكون قد تعرفنا على مفهوم إصدار القوانين إلا أن الدراسة الدقيقة لهذا الاختصاص لا تقتصر على إبراز مفهومه، بل لابد من معرفة قيمته القانونية كذلك.

¹ سعيد بو الشعير ، المرجع السابق ، ص 498

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

³ سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 495

الفرع الثاني: القيمة القانونية لإصدار القوانين.

لم يقتصر اختلاف الفقه حول تمييز إصدار القوانين عن نشرها، بل انتقل هذا الاختلاف وبأكثر حدة حول القيمة القانونية لهذا الاختصاص، والتي يقصد بها تحديد ما إذا كان الإصدار عمل مكمل للقانون، أم عمل منفذ له¹.

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

أولا - موقف الفقه من القيمة القانونية لإصدار القوانين.

اختلف الفقه بشأن القيمة القانونية لاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين حيث ظهرت ثلاث اتجاهات فقهية، اتجاه يرى بأنه عمل مكمل للقانون و اتجاه يرى بأنه عمل منفذ للقانون، ويرى اتجاه ثالث بأنه عمل من نوع خاص يرى أصحاب الاتجاه الأول بأن القانون لا يكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، وإنما يتعين إصداره من قبل رئيس الدولة لكي يعتبر مكتملا فلكي يكون من القانون تام، لا بد أن تكون لديه فاعلية ليكون ملزم، وهذا لن يتحقق إلا إذا تم إصداره.

وقد ظهر هذا الاتجاه في ألمانيا وأيده الكثير من الفقهاء هناك وعلى رأسهم "لابند" و "جنيليك" حيث يرى لابند أن الإصدار شرط ضروري لوجود إرادة المشرع (القانون)، هذه الإرادة التي يتوقف ظهورها في الخارج بصورة ملموسة ومحسوسة على الإصدار، فحسب رأيه يعتبر الإصدار بمثابة التعبير الخارجي للقانون، وذلك لأنه هو الذي يمنحه الوجود والحياة. ملكي بينما كانت فرنسا ذات نظام جمهوري². ثم انتقل هذا الاتجاه إلى فرنسا، حيث أيدته عدد من الفقهاء هناك وعلى رأسهم العميد دوجي "و" هوريو وذلك رغم اختلاف النظام السياسي بين البلدين حيث كانت

¹ مبروك حسين ، تحرير النصوص القانونية الشكل والإجراء، دار هومة، الجزائر ، 1996 ، ص 100

² سعيد بوشعير ، المرجع السابق، ص 499

ألمانيا ذات نظام و في هذا يرى العميد " دوجي " أن الإصدار عمل مكمل للقانون¹، ومن ذلك القانون الذي لم يصدر رغم الموافقة البرلمانية عليه يعتبر غير ملزم للإدارة والمواطن وعلى المحاكم عدم تطبيقه ولتدعيم رأيه جاء " دوجي " بمجموعة من الحجج، تتمثل في أن الإصدار يشكل شرطا مباشرا للأفراد الذين سوف يطبق عليهم هذا القانون، لأن هذا الإجراء سوف ينشيء في مواجهة هؤلاء الأفراد مركز قانونيا معيناً، هذا المركز يتضمنه القانون المراد إصداره.

كما يعتبر الإصدار بالنسبة للموظفين العموميين وللقضاة شرط ضروري لانعقاد اختصاصهم في تطبيق القانون الجديد فالمحكمة التي تقوم بتطبيق قانون وافق عليه البرلمان دون أن يصدر تعرض حكمها هذا للإلغاء أمام المحكمة العليا².

أما إذا قام الموظف الإداري باتخاذ قرار يستند على القانون الجديد الذي وافق عليه البرلمان دون أن يصدر، فهذا القرار يعتبر متعارضا مع القانون القديم، ومن ثم فهذا القرار يعتبر غير مشروع يتعين إلغائه أمام مجلس الدولة بمقتضى دعوى الإلغاء³.

كما يرون أن القانون لا يكون نافذا إلا إذا تم إصداره فهذا الإجراء هو الذي يمنح للقانون اكتماله، ذلك أن عملية إعداد أي قانون تفترض وجود ثلاث مراحل متتالية و هي التصويت في مجلس النواب والتصويت في مجلس الشيوخ، ثم الإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية هذه العمليات الثلاث تعتبر عملية واحدة ترتبط حلقاتها ببعضها البعض، فالقانون الذي صوت عليه المجلسين لا يدخل مجال التنفيذ إلا بالإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية. وبهذا فأصحاب هذا الاتجاه يرون بأن الإصدار يعتبر عمل تشريعي، وذلك لأنه هو العمل الذي يؤدي إلى اكتمال القانون، ويمنحه الطابع الإلزامي⁴. غير أن أنصار الاتجاه الثاني انتقدوا الاتجاه القائل بأن الإصدار يعتبر مكمل للقانون لأن هذا الرأي حسب وجهة نظرهم يهدف للحد من السلطة والاستقلالية التي تتمتع بهذا السلطة التشريعية وذلك لأن القانون هو عمل من نتائج هذه السلطة وحدها، ولا يشترك رئيس الدولة

¹ حسين مبروك ، المرجع السابق، ص 102

² حسين مبروك ، المرجع نفسه، ص 104

³ حسين مبروك ، المرجع نفسه، ص 109

⁴ عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 289

في ذلك وحتى تنفذ السلطة التنفيذية القانون عليها أن تقوم بإصداره ومن ثم فالإصدار بعد عمل تنفيذي وليس تشريعي.

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

كما يرى أصحاب هذا الاتجاه، أن الغاية من اشتراط المؤسس الدستوري تدخل رئيس الجمهورية قبل تطبيق القانون هو التحقق من وجود القانون من الناحية الدستورية فيعد القانون من عمل البرلمان والمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة¹. فتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات التي يستند عليه أصحاب هذا الاتجاه، يعتبر الإصدار عمل منفذ للقانون وليس مكتملاً له و هذا كله بهدف الحفاظ على استقلالية السلطة التشريعية².

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

ورداً على الاتجاهين السابقين، يرى ملبرج " أن السبب من وراء قول البعض أن الإصدار يعتبر عمل تشريعي لمساهمة في اكتمال القانون هو راجع إلى تصورهم أن رئيس الدولة هو الوحيد الذي يملك جميع السلطات وهو الوحيد الذي يصدر الأوامر، بخلاف السلطة التشريعية

¹ عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع نفسه، ص 229

² عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 300

والمحاكم التي لا تستطيع أن تصدر سوى القرارات والتي تبقى متوقفة على تدخل الرئيس لإعطائها القوة الأمرة، وذلك لأنه هو الوحيد الذي يملك السلطة، فيرى ملبرج " أن هذا التصور خاطئ، وذلك لأن القوة الأمرة للقانون ترجع إلى موافقة السلطة التشريعية عليه، هذه الموافقة التي تعتبر عنصرا من العناصر الجوهرية المكملة للقانون كما أن رئيس الدولة ليس حرا في إصدار أو عدم إصدار القانون وإنما يعتبر واجب عليه، فلذلك فإن الإصدار لا يعطي القوة لإرادة للقانون فالأمر بالتنفيذ يأتي من موافقة البرلمان على هذا القانون.

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

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

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

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

ثانيا - القيمة القانونية لإصدار القوانين في ظل التعديل الدستوري 2020

إن اختلاف رجال الفقه حول القيمة القانونية لإصدار القوانين هو ناتج عن أن كل اتجاه فقهي استند في بحثه على طبيعة النظام السياسي السائد في دولته¹، وكذلك على ما ينص عليه دستورها، فالنظام السائد بتياراته ومفاهيمه السياسية يتحكم إلى حد كبير في تحديد العمل الذي يكتمل به القانون، كما أن دستور كل دولة هو الذي يحدد في النهاية متى يكتمل القانون وبالتالي يحدد السلطة التي تقوم بالعمل ومن ثم فالبحث عن القيمة القانونية لإصدار القوانين ينبغي أن تكون من خلال ما نص عليه التعديل الدستوري 2020 فاختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ليس مجرد إجراء شكلي لاحق للقانون وإنما هو يكتسي في التعديل الدستوري 2020 أهمية كبيرة، بحيث يترتب على عدم القيام به عدم وجود القانون وهذا ما يتضح من خلال تحليل نص المادة 148 منه.

فقد حددت هذه المادة المدة التي ينبغي فيها على رئيس الجمهورية إصدار القانون، وهي 30 يوما تحسب ابتداء من تاريخ تسلمه القانون²، بعد أن يكون أرسله إليه رئيس مجلس الأمة طبقا للمادة 43 من القانون العضوي 12/16 سالف الذكر ، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال .

وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالاتجاه القاضي بتحديد مدة الإصدار القوانين، والحكمة من ذلك " هي حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في الإصدار، فيظل القانون حاملا بلا نفاذ³.

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

¹ عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 301

² عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق، ص 295

³ عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 305

كما تتضح القيمة القانونية الكبيرة التي يكتسبها إصدار القوانين في الجزائر، من خلال عدم فرض المؤسس الدستوري أي جزء 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 جزء يمكن أن يترتب على ذلك ولكن هل له الحق في الامتناع عن إصدار القانون ؟

بعد تفحص نص المادة 148 من التعديل الدستوري 2020، لا نجد فيه ما يدل على جواز ذلك، و من تم فالمنطق يقتضي أنه مادام البرلمان يعبر عن سيادة الشعب لكونه يضم ممثلين عنه، فلا يمكن للرئيس أن يعلو فوق سيادة الشعب بأن يمتنع عن إصدار القوانين التي صادق عليها ممثليه¹. وحتى لا يستغل الرئيس عدم التنصيص هذا جاء الفقه بمجموعة من الجزاءات، تتمثل في استقالة الوزارة أو الحكومة احتجاجا على هذا الامتناع ، أو أن يجري استجواب الحكومة أن لم نقل وضعها محل ثقة لكن ما هو الحل لو لم يقيم الرئيس بإصدار القانون بالرغم من سحب البرلمان الثقة من الحكومة أو استقالته؟ فيظل الحل الوحيد هنا هو رقابة الرأي العام الذي يكون قادرا على جبر رئيس الدولة على احترام الدستور، وحثه دائما على الإخلاص لأحكامه المعبرة عن إرادة السلطة التأسيسية الأصلية².

إلا أن 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 الأجل المحددة، يتولى إصدارها رئيس المجلس³. إذا فعدم التنصيص على جزء 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 سعيد بو الشعير ، المرجع السابق، ص 302

² حسين مبروك ، المرجع السابق، ص 112

³ عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص 307

كما تظهر القيمة القانونية للإصدار من حيث الصياغة المستعملة في المادة 148 حيث نجد عبارة " يصدر رئيس الجمهورية القانون فهذه العبارة تعني من جهة عقد الاختصاص المطلق لرئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى اقتصار تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة أي هيئة أخرى وهذا ما يمكن قوله كذلك على دستوري 1989 - 1976 ، في حين أن دستور 1963 و من خلال المادة 51 منه جعل إصدار القوانين تكليف فقط، بحيث في حالة عدم قيام الرئيس بذلك فهذا الاختصاص ينتقل للسلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني آنذاك.

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

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

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

المطلب الثاني: سلطة الاعتراض على القانون

تُعَدّ سلطة الاعتراض على القوانين من مظاهر التوازن بين السلطات، حيث تُخَوِّلُ للسلطة التنفيذية، ممثلة غالبًا في رئيس الدولة، إرجاع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه قبل إصداره. ويُعد

¹ عبد الوهاب محمد رفعت المرجع السابق، من 315

هذا الاعتراض وسيلة لضمان توافق النصوص التشريعية مع الدستور والمصلحة العامة. غير أن هذه السلطة تبقى مقيدة في بعض الأنظمة، إذ يمكن للبرلمان تجاوز الاعتراض بأغلبية معينة.

الفرع الأول: مفهوم الاعتراض الرئاسي على القوانين.

سوف يتم من خلال هذا المحور التطرق إلى تعريف الاعتراض الرئاسي على القوانين وعرض مختلف صوره، كما سوف يتم التطرق إلى بعض الأمثلة من الدول التي تأخذ بهذا الاعتراض، وأخيرا سوف يتم التطرق للتأسيس الدستوري لهذا الاختصاص في الجزائر.

أولاً: تعريف الاعتراض الرئاسي على القوانين وصوره.

يمثل حق الاعتراض على القوانين من الحقوق الدستورية الممارسة من قبل رئيس الدولة على السلطة التشريعية، وهو ينقسم إلى نوعين اعتراض مطلق واعتراض نسبي.

فالاعتراض المطلق لم يعد موجودا وهجرته غالبية الدول لأنه يؤدي إلى إلغاء القانون باعتبار أنه يتميز بصفتي الإطلاق والنهاية، أما الاعتراض النسبي فهو اعتراض مؤقت يمكن للبرلمان التفوق عليه وفقا للشروط التي حددها الدستور¹.

لذلك فحق الاعتراض على القوانين هو ذلك الحق المخول لرئيس الدولة من أجل إعادة النفس الموافق عليه إلى البرلمان ثانية لإعادة النظر فيه من جديد، وفي هذا الصدد تختلف الدساتير في تسمية هذا الحق منها ما يطلق عليه مصطلح حق الاعتراض ومنها من يستعمل مصطلح ألطف وهو طلب إجراء مداولة أو قراءة ثانية².

¹ النقرة عز الدين بغدادي ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية ، مصر ، 2008، ص 87.

² سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة التظلم السياسية- طرق ممارسة السلطة - أسس الأنظمة السياسية وتطبيقها- الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1994، ص 16

فحق الاعتراض على القوانين لا يترتب عليه إلا وقف نفاذ القانون لمدة معينة، يمكن للبرلمان تجاوز ذلك الاعتراض بإقرار القانون من جديد بالأغلبية المحددة في الدستور¹.

وينقسم الاعتراض النسبي أو الجزئي لعدة صور وهي الاعتراض الواقف والاعتراض الموصوف والاعتراض البسيط والاعتراض الناقل فالاعتراض الواقف يؤدي إلى حل البرلمان لانتخاب برلمان جديد يبدى رأيه في القانون المعترض عليه، فان وافق هذا البرلمان على ذلك القانون يصدر رغما عن إرادة الرئيس، أما الاعتراض الموصوف فانه يتطلب أغلبية مشددة عند القراءة الثانية، في حين فالاعتراض البسيط فهو الذي يمكن للبرلمان تجاوزه بنفس الأغلبية المطلوبة عند التصويت الأول، أما الاعتراض الناقل في موجهه تنقل سلطة الفصل في القانون محل الاعتراض إلى جهة أخرى محايدة. ومهما يكن فان حق الاعتراض يمثل صورا من صور التدخل في عمل السلطة التشريعية، يجعل من أي عمل تشريعي لا يرى النور إلا بعد مروره على السلطة التنفيذية وما يتبعه ذلك من تعقيدات في حالة الاعتراض عليه.

ثانياً: الاعتراض الرئاسي على القوانين في النظم الدستورية المقارنة

من بين الأمثلة على الاعتراض الرئاسي على القوانين تجد الاعتراض الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية والاعتراض الرئاسي في فرنسا.

يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية ثلاثة أنواع من الاعتراض الرئاسي على القوانين وهي: الاعتراض العادي، واعتراض النسبي والاعتراض الجزئي، فالاعتراض العادي يمارس بصفة عادية وفقا للإجراءات التي حددها الدستور، والتي تحول الرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين التي وافق عليها الكونغرس خلال أجل عشرة (10) أيام من تاريخ تسلم النص التشريعي، وفي هذه الحالة يعاد النص للكونغرس للقراءة الثانية التي يجب أن تحض بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء كل غرفة حتى يصبح القانون واجب النفاذ، أما اعتراض الجيب فهو الاعتراض الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية إلى غاية

¹ محمد كامل ليلة ، النظم السياسية - الدولة والحكومة - ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان ، 1969، ص948.

آخر يوم تنتهي فيه المهلة المحددة للاعتراض والتي تتزامن مع آخر جلسة للكونغرس، مما يتعذر معها القراءة الثانية للقانون، وبالتالي لا يمكن إعادة طرح مشروع القانون مرة أخرى إلا في الجلسات القادمة للكونغرس¹.

أما الاعتراض الجزئي فيكون على جزء من القانون فقط على الرغم من أن الدستور الأمريكي لم ينص على هذا النوع من الاعتراض، وبموجب هذا الاعتراض يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على القانون ويصرح بأن جزء منه غير مطابق للدستور، ومثال ذلك قيام الرئيس الأمريكي السابق "رونالد ريغان" بالتوقيع على قانون ينظم نشاط كتابة الدولة للخزينة، وقد صرح الرئيس الأمريكي بعد التوقيع عليه أنه لن يأخذ في عين الاعتبار بعض أحكامه².

أما في فرنسا فانه طبقا للدستور الفرنسي لعام 1958 فان رئيس الجمهورية يمارس هذا الحق من خلال الطلب من البرلمان بإعادة النظر في القانون أو بعض مواده، وذلك خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ وصول القانون المصادق عليه للحكومة، على أن لا يجوز لرئيس الجمهورية رفض القانون بعد القراءة الثانية³.

لذلك فالدستور الفرنسي لم يشترط أي أغلبية مشددة عند القراءة الثانية، وهذا على عكس ما جاء به الدستور الأمريكي الذي اشترط نصاب الثلثين (2/3) لكل مجلس عند القراءة الثانية للقانون. وما يمكن قوله في هذا الصدد أن حق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الدولة سواء في الولايات المتحدة الأمريكية أو فرنسا يدخل ضمن وسائل التأثير التي يملكها رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، وهو ما من شأنه تعزيز تفوق الجهاز التنفيذي على الجهاز التشريعي.

¹ محمد عاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 42-43.

² بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والقلم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 484، 485 487.

³ بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص 485-486.

ثالثاً: التأسيس الدستوري للاعتراض الرئاسي على القوانين في الجزائر.

إن موقف المؤسس الدستوري الجزائري من حق الاعتراض على القوانين تجد أنه محول الرئيس الجمهورية من خلال حقه في طلب المداولة الثانية، ويمارس هذا الحق بمناسبة عرض مختلف القوانين المصادق عليها من قبل السلطة التشريعية عليه من أجل إصدارها، حيث نص دستور 1963 على ذلك في المادة 50 منه¹، ودستور 1976 في المادة 155 منه²، ودستور 1989 في المادة 118 منه³، ودستور 1996 في المادة 127 منه⁴ التي تقابلها المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁵ وتقابلها المادة 149 من التعديل الدستوري 2020 وبعد هذا الطلب الذي يقدمه رئيس الجمهورية من أجل المداولة الثانية بمثابة تصرف يلفت فيه رئيس الجمهورية نظر النواب إلى وجود تناقض أو أي نقص أو تقصير في محتوى ذلك القانون وهذه المداولة تعد اعتراضاً يوقف صدور القانون لمدة معينة، ليحدد مصيره بعدها إما بالصدور إذا حصل على النصاب المطلوب لذلك عند القراءة الثانية أو يلغى إذا لم تتحقق تلك الأغلبية⁶.

وما يمكن ملاحظته على هذا الاعتراض أنه سلطة رئاسية حصرية لا يمارسها إلا رئيس الجمهورية، بل إنه أكثر من ذلك جعلها من السلطات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها⁷.

¹ المادة 10 من الدستور الفرنسي العام 1958 حسب آخر تعديل لسنة 2008

² دستور الجزائر لسنة 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64 المؤرخة في 10-09-1963.

³ دستور 1976 بموجب الأمر رقم 76-197 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94 المؤرخة في 24-11-1976.

⁴ دستور الجزائر لسنة 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28-02-1989 المتعلق بنشر دستور 1989 الموافق عليه في استفتاء 23-02-1989 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09 المؤرخة في 01-03-1989.

⁵ دستور الجزائر لسنة 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07-12-1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76 المؤرخة في 08-12-1996.

⁶ انظر، د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية طبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 223 - 224.

⁷ المادة 03/93 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20، السالف الذكر.

كما أن مختلف الدساتير التي نصت على سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين جعلت منها أيضا سلطة تقديرية، باعتبار أنها لم تحدد أسباب التي على أساسها يجب أن يبنى أي اعتراض يقوم به رئيس الجمهورية.

وعلى العموم فإن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالاعتراض النسبي، على اعتبار أن اعتراض رئيس الجمهورية على أي قانون هو مجرد إجراء توقيفي يمكن للبرلمان تجاوزه متى توفرت الأغلبية المطلوبة لذلك.

الفرع الثاني: إجراءات الاعتراض الرئاسي على القوانين في الدساتير الجزائرية.

يمر الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري بعدة قيود وإجراءات بدءا بطلب المداولة الثانية وصولا إلى الأجل المحدد لممارسته وختاما بالقراءة الثانية من قبل البرلمان.

أولاً: طلب المداولة الثانية

حيث أنه بالرجوع لمختلف الدساتير الجزائرية نجد أن رئيس الجمهورية هو المكلف بإصدار القوانين ونشرها، غير أنه في حالة عدم موافقته على تلك القوانين، فيمكن له ممارسة حقه في الاعتراض على القوانين.

ويكون الاعتراض على القوانين في ظل دستور 1963 بموجب رسالة محددة الأسباب الاعتراض يطلب من خلالها رئيس الجمهورية من المجلس الوطني التداول في القانون ثانية¹، أما في ظل الدساتير الأخرى فإن الاعتراض يكون من خلال طلب إجراء مداولة ثانية على القانون الذي سبق إقراره من قبل البرلمان².

لذلك فالقراءة الثانية للقانون من قبل البرلمان لا تكون إلا من خلال الاعتراض الصريح بالطلب من البرلمان بالتداول من جديد على القانون الذي سبق وأن وافق عليه. وفي هذا الصدد فإن رئيس

¹ المادة 87 من دستور الجزائر لعام 1996 التي تقابلها المادة 149 من التعديل الدستوري الجزائري 2020.

² المادة 50 من دستور الجزائر العام 1963.

الجمهورية له السلطة التقديرية في الحكم على مدى ملائمة النصوص التشريعية، وبمجرد الجويد لهذا الإجراء فإن النص التشريعي يعلق بصفة مؤقتة إلى حين إقراره من جديد من قبل البرلمان¹.

غير أنه ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أنه ما عدا دستور 1963 الذي اشترط في ذلك الطلب أن يكون مسببا، نجد أن الدساتير الأخرى أغفلت ذلك الشرط على الرغم من أهمية التسبب. وتتجلى أهمية تسبب الاعتراض في كون أن دراسة ومناقشة البرلمان للاعتراض لا تكون إلا على ضوء الأسباب المبينة في الاعتراض، ففي حالة عدم تبيان تلك الأسباب فالاعتراض يكون عاما وغامضا ويفقد الهدف من وجوده².

ثانياً: ممارسة حق الاعتراض خلال الأجل المحدد

من بين القيود الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق الأجل القانوني، ونجد أن الفائدة من تحديد ذلك الأجل لتقييد سلطة رئيس الجمهورية في هذا الصدد وما يمكن أن يترتب عنه من تعطيل العمل التشريعي. إلا أن هذا الأجل المحدد في دستور 1963 يجد أنه يختلف عن الدساتير الأخرى، حيث أنه بالرجوع إلى المادتين (49-50) من هذا الدستور فإن ممارسة هذا الحق تكون خلال الأجل المحدد لإصدار القانون والمحدد بعشرة (10) أيام، على أنه يمكن أن يخفف هذا الأجل في حالة الاستعجال

إذا طلب المجلس الوطني ذلك. وما يلاحظ على هذا الأجل أنه كأصل عام محدد بعشرة (10) أيام، غير أنه يمكن للبرلمان أن يطلب تخفيضه في حالة الاستعجال وفي حال وجود هذا الاستعجال فإن أجل الإصدار يقلص وبالتالي يقلص معه أجل الاعتراض.

وقد مدد هذا الأجل في مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر بعد دستور 1963، حيث أنه في ظل دستور 1976 مدد الأجل إلى ثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره من قبل البرلمان في المادة 155 منه، ونفس الأمر تكرر مع دستور 1989 في المادة 118 منه، وأيضا مع دستور 1996 في المادة

¹ المادة 155 من دستور الجزائر العام 1976، والمادة 118 من دستور الجزائر لعام 1989، والمادة 127 من دستور الجزائر العام 1996.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 271.

149 منه. وما يلاحظ حول مسألة الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية لطلب القراءة الثانية والمحدد في الدستور بثلاثين (30) يوما أنها تبدأ من تاريخ إقرار القانون وليس من تاريخ تسليم القانون لرئيس الجمهورية، حيث أنه بالرجوع للقانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تجد أن تبليغ النصوص القانونية النهائية التي وافق عليها البرلمان هي من اختصاص رئيس مجلس الأمة الذي يرسلها لرئيس الجمهورية في أجل عشرة (10) أيام من تاريخ المصادقة على القانون¹، وهو ما يعني أن أجل عشرة (10) أيام المحدد لإرسال القانون للرئيس الجمهورية يدخل ضمن حساب أجل الثلاثين (30) يوما الممنوحة لرئيس الجمهورية لطلب المداولة الثانية خاصة إذا تم إرسال القانون من قبل رئيس مجلس الأمة في آخر يوم من الأجل الممنوح له.

وعلى الرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد جاء ببعض التعديل على سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، إلا أنه أغفل مسألة طريقة احتساب هذا الأجل²، فمسألة الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية لم يطرأ عليها أي تعديل، فهذا التعديل نص صراحة على أن الأجل المحدد بثلاثين (30) يوما يحسب من تاريخ إقرار القانون وليس من تاريخ تسليمه من قبل البرلمان، وهو ما يعني أن أجل طلب المداولة الثانية يمكن أن يقلص على اعتبار أن اضطلاع رئيس الجمهورية بالنص القانوني من الناحية الإجرائية لا يكون إلا بعد تبليغه به من قبل السلطة التشريعية.

إلا أنه تجدر الإشارة في هذا الصدد أن بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، فإنه نظرا لدعم الدور التشريعي لمجلس الأمة فإن إرسال النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية، لا يكون من قبل

¹ النقرة عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 93.

² المادة 43 من القانون العضوي 99-02 التاريخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، لسنة 1999.

مجلس الأمة فقط كما كان عليه الأمر من قبل، وإنما يكون سواء من قبل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة وذلك خلال أجل عشرة (10) أيام¹.

وفي كل الأحوال فإن ممارسة رئيس الجمهورية لحقه الدستوري في الاعتراض على القوانين يكون خلال الأجل المحدد في الدستور، وفي حالة فوات ذلك الأجل فإنه لا يمكن له ممارسة هذا الحق الدستوري.

ثالثاً: المداولة الثانية من قبل السلطة التشريعية

كما أشرنا سابقاً فإن الاعتراض على القوانين المعروف في النظام الدستوري الجزائري هو اعتراض مؤقت يمكن للبرلمان تجاوزه من خلال القراءة الثانية، وهذه القراءة الثانية لها ضوابط خاصة من حيث النصاب المطلوب لهذه القراءة الثانية.

فبالرجوع لدستور 1963 في المادة 50 منه تجد أنه عند القراءة الثانية لم يشترط أي أغلبية معينة أو مشددة، لذلك فدراسة ذلك القانون عند القراءة الثانية تكون وفقاً للأغلبية المطلوبة عند القراءة الأولى للقانون. غير أن تلك الأغلبية التي لم تحدد في دستور 1963 تم تشديدها في ظل الدساتير اللاحقة حيث تم تحديدها بالثلثين (2/3) من بين نواب المجلس الشعبي الوطني سواء في دستور 1976 في المادة 155 منه، أو دستور 1989 في المادة 118 منه، أو دستور 1996 في المادة 149 منه.

إن اشتراط أغلبية الثلثين (2/3) وإن كانت في ظل نظام الحزب الواحد لا تثير إشكال على اعتبار أن البرلمان ينتمي لنفس الحزب، إلا أنه بعد تبني التعددية الحزبية أصبح من الممكن أن تؤثر تلك الأغلبية المشددة على العمل التشريعي، لصعوبة تحقيقها عند القراءة الثانية.

كما أن القراءة الثانية من قبل المجلس الواحد الذي يمثل السلطة التشريعية قبل دستور 1996 لا تثير أي إشكال على اعتبار أن تلك القراءة الثانية كانت تقوم بها الغرفة الواحدة، باعتبار أن البرلمان كان يقوم على نظام الأحادية البرلمانية، إلا أنه بعد صدور دستور 1996 الذي تبني الثنائية البرلمانية

¹ المادة 145 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

باستحداث غرفة ثانية تسمى مجلس الأمة¹، فإن المداولة الثانية تطرح مسألة مدى مشاركة هذا المجلس فيها. حيث تنص المادة 149 من دستور 1996 على " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه. وفي هذه الحالة لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة".

على خلاف ما تضمنته المادة 127 من تعديل الدستوري 2016 الذي قال فيه سعيد بوالشعير في هذا الصدد أن القراءة الثانية طبقا لهذه المادة تشمل البرلمان بغرفتيه وليس المجلس الشعبي الوطني وحده، حيث أن الفقرة الأولى نصت على المداولة التي تشمل عمل المجلسين، على اعتبار أن المداولة على أي تشريع لا تكون صحيحة إلا بالمرور على الغرفتين طبقا للدستور، لذلك فالمداولة ملزمة للمجلسين، فالمؤسس لم يحضر المداولة على المجلس الشعبي الوطني وتصويته، فهو يتكلم على قانون لا يمكن له أن يكتسب تلك الصفة إلا بخضوعه المداولة ثانية، كما أن التصويت يخص المجلسين، غير أن الفقرة الثانية اشترطت في تصويت المجلس الشعبي الوطني رفع النصاب إلى الثلثين (2/3)، لذلك فالقراءة الثانية تشمل البرلمان بغرفتيه غير أن مسألة النصاب في التصويت ثم رفعها بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني إلى الثلثين (2/3)، في حين فإن نصاب مجلس الأمة لم يتغير وبقي نفسه والمحدد بثلاثة أرباع (3/4)، وهي النسبة المحددة عند القراءة الأولى².

لذلك فعلى الرغم من أن الدستور لم ينص صراحة على دور مجلس الأمة في القراءة الثانية، إلا أنه لا يمكن استبعاد هذا من المجلس من أي قراءة أو مناقشة لأي قانون، على اعتبار أن أي نص تشريعي يتطلب موافقة البرلمان بغرفتيه. ونجد أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد نص صراحة على دور مجلس الأمة في القراءة الثانية.

¹ المادة 43 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 العدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية لسنة 2016 العدد 50.

² المادة 98 من دستور الجزائر لعام 1996، تنص المادة على يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

فقد تم إعادة النظر في الدور الدستوري المجلس الأمة من خلال توسيع صلاحياته سواء في المحال التشريعي أو الرقابي، ومن بين المسائل التي تم تفعيل دوره فيها بوضوح تجد مسألة الاعتراض على القوانين. حيث أنه طبقا لهذا التعديل فعند طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية خلال أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة على القانون فان القراءة الثانية لا تكون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، أي البرلمان بغرفتيه¹.

وعليه فالقراءة الثانية بعد هذا التعديل تشمل السلطة التشريعية بغرفتيها وبنفس النصاب بحيث أن عدم حصول القانون على الأغلبية المطلوبة عند القراءة الثانية من أي غرفة من الغرفتين فان ذلك يؤدي إلى إلغاء القانون، وهذا ما أكدته القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في المادة 49 منه التي نص على ... في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، يصبح النص لاغيا".

غير أنه لا التعديل الدستوري ولا القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم البرلمان وعمله وعلاقته بالحكومة حدد عند طلب إجراء المداولة الثانية أي الغرفتين تسبق بإعادة التداول في القانون من جديد، خاصة إذا علمنا أن مشاريع واقتراحات القوانين تبدأ دراستها على مستوى المجلس الشعبي الوطني إلا إذا كان موضوعها يتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي فان بداية دراستها تكون على مستوى مجلس الأمة أولا قبل المجلس الشعبي الوطني².

لكن على الرغم من عدم النص على ذلك فانه يمكن القول أن المداولة الثانية على القانون تكون حسب الإجراءات التي سبقت صدوره من حيث الدراسة، فإذا كان القانون يتعلق بالموضوعات التي تدخل ضمن اختصاص مجلس الأمة فإن هذا الأخير هو من يقوم بإعادة التداول في القانون أولا، في

¹ سعيد والشعير النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية تطبيعية نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 234-230

² المادة 149 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

حين يكون المجلس الشعبي الوطني أول غرفة للتداول ثانية إذا كان موضوع القانون خارج عن الموضوعات المحددة المجلس الأمة في مجال الدراسة أو الاقتراح.

وفي حالة عدم تحقق الأغلبية المطلوبة للقراءة الثانية للقانون فان ذلك يؤدي إلى إلغاء ذلك القانون، لعدم اكتمال الإجراءات الدستورية اللازمة لصدوره، فبالرجوع للقانون العضوي 99-02 أو القانون العضوي رقم 16-12 المتعلقان بتنظيم البرلمان وعملهما وعلاقته بالحكومة، حيث نجد أنه تم النص صراحة على أن نتيجة المداولة الثانية في حالة عدم تجاوزها من قبل البرلمان بأغلبية الثلثين (2/3) تؤدي إلى إلغاء القانون¹. لذلك فاشتراط تلك الأغلبية في حالة الاعتراض على القوانين من شأنه تضيق الخناق والتأثير على المبادرة البرلمانية في مجال اقتراح القوانين أو على التعديلات التي أدخلها البرلمان على مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة².

وعلى العموم فإن المتتبع للواقع العملي لممارسة رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين يجد أنه قليل جدا، وذلك بسبب أن الحكومة تشارك في مناقشة النصوص التشريعية قبل التصويت عليها، كما أن معظم النصوص التشريعية نجد أن مصدرها الحكومة، إضافة إلى حق رئيس الجمهورية في إخطار المحكمة الدستورية حول دستورية أي قانون دون الحاجة للاعتراض عليه³.

وفي الأخير فان تحديد الهدف من أي اعتراض على القوانين يتوقف على رئيس الجمهورية والغاية التي يريدها من ورائه، فإذا كان الهدف منه هو وقف تسلط البرلمان في المحال التشريعي لسنه قوانين لا تتلاءم مع الوضع السائد في الدولة، فانه في هذه الحالة يصبح دور هذا الاعتراض ايجابي الهدف منه ضمان حسن سير المؤسسات داخل الدولة، أما إذا كان استعمال ذلك الحق من أجل عرقلة العمل التشريعي لا أكثر فهنا يصبح دور الاعتراض الرئاسي سلبي يمكن أن يؤثر على العمل التشريعي داخل الدولة خاصة في حالة عدم وجود أغلبية برلمانية قوية في البرلمان تمكنها من تجاوز ذلك الاعتراض.

¹ المواد (136-137-138) من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016.

² المادة 02/45 من القانون العضوي 99-02، والمادة 02/46 من القانون العضوي 16-12.

³ انظر، عقيلة حرباشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري : 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 60-61.

الفصل الثاني: الاختصاصات التشريعية الاصلية لرئيس الجمهورية

تُعتبر إختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية من أبرز الركائز التي تحدد دوره السياسي والدستوري في نظام الحكم. فهو ليس فقط رأس الدولة ورمز وحدتها، بل يمتلك صلاحيات تشريعية تمنحه قدرة تأثير مباشرة على التشريع الوطني. هذه الصلاحيات تمنحه إمكانية إصدار مراسيم ذات قوة قانونية في حالات معينة، إضافة إلى صلاحيات أخرى مرتبطة بإصدار الأوامر والقرارات التي تساهم في تنظيم سير الدولة. ويُنظر إلى هذه الإختصاصات كوسيلة لتحقيق التوازن بين السلطات، وضمان استمرارية العمل التشريعي. لذلك، فإن دراسة هذه الصلاحيات تمثل خطوة مهمة لفهم طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري.

و بناء على هذا فقد تطرقنا في هذا الفصل إلى السلطة التنظيمية المستقلة في المبحث الأول و في المبحث الثاني تطرقنا الى التشريع عن طريق الاستفتاء و التصديق على المعاهدات الدولية

المبحث الأول: السلطة التنظيمية المستقلة

أصبحت السلطة التنفيذية بسبب تطور وظيفتها لا يقتصر دورها على تنفيذ القوانين فحسب، بل تعدى ذلك إلى صنع القانون بمفهومه الواسع عن طريق سلطة التنظيم، هذه الأخيرة شكلت أحد العوامل المهمة في ظهور القانون الدستوري بشكله الحديث وذلك لما لعبته من دور هام في تراجع تطبيق العديد من المبادئ والأسس التقليدية التي يركز عليها القانون الدستوري، أهمها مبدأ الفصل بين السلطات حيث ساهمت في تغييره من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن.

في الجزائر تم إسناد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية الذي يمارسها بشكل متحرر ومستقل، إذ أضحى يستأثر بمجال تنظيمي واسع وغير محدود يمكنه من منافسة البرلمان بل يتفوق عليه في صنع وإنتاج القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد.

وعلى هذا إذا كان رئيس الجمهورية يمارس سلطته التنظيمية المستقلة عن طريق إصدار تنظيمات رئاسية ينافس بها البرلمان ويتفوق عليه مما يدعم مركزه القانوني، هذا ما يقتضي البحث عن مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (المطلب الأول)، ثم الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

يُعَدُّ رئيس الجمهورية عن طريق السلطة التنظيمية الممنوحة له بموجب الدستور صاحب الاختصاص العام والشامل في وضع القواعد العامة الموجودة في كل المسائل ماعدا تلك المخصصة لمجال تدخل البرلمان، بحيث لا يستطيع هذا الأخير تجاوزها وإذا قام بذلك قد يكون تعدى على المجال المستقل والواسع الممنوح لرئيس الجمهورية.

وبالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري نجد أنه قد سلك نفس الطريق الذي انتهجه المؤسس الدستوري الفرنسي الذي بمجرد استرداد السيادة قام بإسناد السلطة التنظيمية وممارستها لرئيس

الجمهورية، إذ نجد الدستور الفرنسي لسنة 1958 أسس نظاما سياسيا متميزا، من خلال تقييد سلطة البرلمان في التشريع وجعل كل ما يخرج عنها مسألة أو اختصاص لوائح التي يصطلح عليه تسمية السلطة التنظيمية.

وللبحث في مفهوم هذه السلطة نتطرق إلى التعريف بالسلطة التنظيمية الرئيس الجمهورية في الفرع الأول، وتميز النصوص التنظيمية عن غيرها من النصوص القانونية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: التعريف بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تمكن السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية من منافسة البرلمان في وضع قواعد عامة ومجردة منظمة لحياة الأفراد والمجتمع وذلك عن طريق إصدار قرارات إدارية تنظيمية عامة في نطاق الاختصاصات المقررة له بنص الدستور، ونظرا لأهميتها في دعم مركز رئيس الجمهورية في المنظومة القانونية الجزائرية.

أولاً: تعريف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي¹، يمارسها في الواقع بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية².

كما يمكن تعريفها بأنها " صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم³.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم مسائل غير مخصصة للقانون والتي لم يدخلها الدستور ضمن اختصاصه، حيث تنص المادة 141 الفقرة الأولى منه على أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

¹ عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار جسور الجزائر، 2010 ، ص60.

² محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص102.

³ القصير مزباني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قربي، باتنة 2001، ص 154.

وعليه فإن رئيس الجمهورية في هذه الوضعية يمارس سلطة مصدرها القانون الأسمى في الدولة ألا وهو الدستور وهي غير مشتقة، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به في هذه الحالة بالمجال التنظيمي المستقل والسلطة التي يمارسها بالسلطة التنظيمية المستقلة¹.

وتعتبر السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية مستقلة وواسعة غير محدودة تطال كافة الميادين والشؤون باستثناء مجال التشريع (القانون) المحدد أساسا بمقتضى المادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري الحالي. وعليه باستقراء المادة 141 الفقرة الأولى المذكورة سابقا نستنتج أن السلطة التنظيمية الرئيس الجمهورية هي تلك الصلاحية أو السلطة الممنوحة له بموجب الدستور يمارسها في المسائل والمواضيع التي لم يتناولها البرلمان قبلا بالتشريع، يمارسها عن طريق التوقيع على مراسيم رئاسية².

وفي هذا الموضوع تحديدا نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي في الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد نص صراحة على السلطة التنظيمية³، إذ يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء⁴، بالإضافة إلى ذلك حصر وضيق هو الآخر مجال القانون بموجب المادة 34 منه ومن تم إطلاق مجال التنظيم، حيث اعتبر أن المسائل التي لا تدخل نطاق اختصاص القانون مسألة لوائح وبهذا أصبحت الصلاحيات التنظيمية في الأصل هي القانون العام في حين أن الصلاحيات التشريعية هي الإستثناء⁵.

¹ عقلية خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية 23 الجزائر، 2007، ص 23.

² المادة 91 الفقرة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المتضمن التعديل الدستوري، السالف الذكر.

³ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري، نشأة تشريعا، فقها، الطبعة الرابعة، دار الهدى الجزائر، 2010، ص 55.

⁴ Article 13 de la constitution de la République Française (constitution du 4 octobre 1958).

⁵ Article 37 de la constitution de la République Française

والملاحظ أن السلطة التنظيمية في النظام السياسي الفرنسي تمثل عملاً يتقاسمه كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، حيث يمارس هذا الأخير اختصاصاً مزدوجاً فهو يحتكر التنظيم التنفيذي أو الإختصاص التنظيمي غير المستقل وعلاوة على ذلك يشارك الرئيس في وظيفة التنظيم المستقل¹.

وبالنسبة للنظام السياسي المصري نجد أن المؤسس الدستوري المصري بموجب دستور 2014 قد منح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إذ أنه يصدر القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة².

تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري المصري لم يفيد مجالات التشريع وإنما حصر اختصاصات الحكومة.

إذن فرئيس الجمهورية هو الهيئة التي يعهد لها ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق إصدار اللوائح التنظيمية³، بالإضافة إلى الحق في إصدارها دون تفويضها إلى عضو آخر مهما كان مستواه الإداري⁴.

ثانياً: خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية

تنص المادة 141 الفقرة الأولى على أن: يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

من مضمون هذه المادة نستنتج أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تتميز بمجموعة من الخصائص والتي تميزها عن غيرها من النصوص القانونية، وأخرى تشاركتها معها ولعل من بين أهم

¹ Article 21 de la constitution de la Repablique Française "le premier ministre dirigeil assure l'exécution des lois,... il exerce le pouvoir réglementaire

² المادة 171 من الدستور المصري لسنة 2014

³ اللوائح التنظيمية هي نوع من اللوائح التي يطلق عليها الفقرة عادة إصلاح اللوائح المستقلة، ذلك أنها بعكس اللوائح التنفيذية لا تتصل بقوانين سابقة عليها بحيث تكون تنفيذ لها ، أنظر : حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية ، مصر، 1998، ص 394

⁴ المرجع نفسه.

هذه الخصائص أنها سلطة صادرة عن رئيس الجمهورية أي أنها سلطة رئاسية (أولاً)، كما أنها سلطة عامة ومجردة (ثانياً)، وسلطة ذات مجال خاص (ثالثاً)، كما أنها سلطة أصلية ومستقلة (رابعاً).

1-سلطة رئاسية

لقد خص المؤسس الدستوري الجزائري سلطة إصدار التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية وذلك في المسائل غير المخصصة للقانون، إذ حددت المادة 141 الفقرة الأولى المذكورة أعلاه الجهة المختصة بممارستها والمتمثلة في قائد السلطة التنفيذية¹.

وبعد هذا الاختصاص حكراً عليه وحده كما يعتبر من أهم نقاط قوته في مواجهة أو منافسة البرلمان في مجال التشريع إذ يستطيع هذا الأخير مشاركة البرلمان في ذلك وفي المجالات والميادين المحصورة له دستورياً، على عكس البرلمان الذي لا يمكنه أن يتدخل في الإختصاص الرئاسي أو أن يشرع في مجال تنظيمه المستقل أو أن يشارك في وضع التنظيمات المستقلة الصادرة بمقتضاه وعنه²، وحسنا فعل المؤسس الدستوري بجعل هذا الإختصاص حكراً على رئيس الجمهورية لأن ذلك يعتبر من مظاهر النظام الرئاسي الذي يطغى على النظام السياسي الجزائري، فرئيس الجمهورية يستمد شرعيته من الشعب الذي إنتخبه مثله مثل البرلمان، لذلك فإن وزن وثقل هذه السلطة لا يرضى بغير احتكار رئيس الجمهورية لها ولجهاها عموماً دون مشاركة البرلمان أو أي مؤسسة دستورية أخرى³.

¹ وحيد خنيش وناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية 2016-2017، ص15.

² نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2015-2016، ص13.

³ سليمان فريجة، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري مذكرة ماستر في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2015-2016، ص13.

2- سلطة عامة ومجردة

يقصد بعمومية التنظيم اشتماله على خطاب موجه إلى الأشخاص كافة¹، لذلك يتجدد العمل به كلما توافرت الشروط الخاصة بانطباقه على أن هذا التجديد بالنسبة لقواعد التنظيم لا يعني عدم قابليتها للتعديل أو الإلغاء، لكنه يعني بقاؤها وتجدد العمل بها إلى حين تعديلها أو إلغائها بالطرق القانونية، فمهمة التنظيم هي خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات أو المراكز القانونية العامة².

مع العلم أن عمومية النصوص التنظيمية لا يعني انطباقها على كافة الأفراد فقد تنطبق عليهم جميعا وقد تنطبق على فئة منهم، لذلك يتميز القرار التنظيمي عن القرار الفردي في صفة العمومية والتجريد ومن ثم يتسم بطابع الثبات والجمود النسبيين، فهو لا يستنفد موضوعه وغرضه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد بل يظل قائما وقابلا للتطبيق كلما توافرت الشروط المحددة لذلك³.

لكن ذلك لا يعني دوام النص التنظيمي، بل هو قابل للتعديل أو الإلغاء في أي وقت لكن إلى حين صدور نص من السلطة المختصة بإلغاءه يبقى ساريا وناقد المفعول ويطبق على جميع الحالات المتجددة، كما أن النص لا تزول عنه هذه الصفة حتى ولو لم يطبق أصلا، كما أن حصر أو توقيت النص بفترة زمنية معينة لا يرفع عنه صفة التنظيم طالما أنه موجه إلى عدد غير محدد من الأشخاص⁴.

¹ سلمى بوقاعس وفتيحة بن بعبط، السلطة التنظيمية في دستور 1996، مذكرة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015-2016، ص23.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 111.

³ سلمى بوقاعس وفتيحة بن بعبط، المرجع السابق، ص23.

⁴ نسيمة بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق جامعة بن يوسف بن حدة الجزائر، 2006-2007، ص14.

والنص التنظيمي قد يكون صالحا للتطبيق بذاته دون الحاجة إلى نص آخر تسري أحكامه على المخاطبين به، غير أنه قد يحدث أن يكون النص التنظيمي غير قابل بذاته للتطبيق إلا بصدر نص آخر ينقله من دائرة التجريد إلى دائرة التطبيق¹.

3- سلطة ذات مجال خاص

يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون² ومنه فإن للسلطة التنظيمية مجالا خاصا يعود لرئيس الجمهورية يستطيع من خلاله تنظيم أي مسألة أو ميدان لا يدخل ضمن اختصاصات البرلمان الواردة على سبيل الحصر في المادتين 139 و140 ومواد أخرى متفرقة من التعديل الدستوري 2020.

لهذا لا يمكن للبرلمان التعدي على هذا المجال وإن حدث ذلك كان الرئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بذلك مما قد يرتب إلغاء القانون أو نصه المتعدي³.

4- سلطة أصلية ومستقلة

تعتبر التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية تنظيمات مستقلة⁴ ينفرد بإصدارها دون سواه، إذ يعالج وينظم مواضيع مستقلة خارجة عن مسألة تنفيذ وتطبيق القوانين، هذه الأخيرة أسندتها المؤسس الدستوري الجزائري للوزير الأول⁵، حيث تشمل مهمته تنفيذ القوانين التي تصدر عن البرلمان إضافة إلى المراسيم التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية، بمعنى إسناد السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية في حين تم نقل الاختصاص التنظيمي المتمم للقوانين والغير المستقل عنها للوزير

¹ نسيم بلحاج، المرجع نفسه، ص 14-15.

² المادة 141 الفقرة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

³ نور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص 27.

⁴ وحيد خنيش، ناصر جودي، المرجع السابق، ص 16.

⁵ المادة 141 الفقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20، المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

الأول¹. كل ذلك يعني أن سلطة التنظيم المستقل لا تستند في وجودها للقانون بل للدستور مصدر كل السلطات في الدولة.

وتعد التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية بشكل خاص بمقتضى أدوات قانونية تدعى بالمراسيم الرئاسية غير مقيدة بإطار معين يرسمه لها القانون²، فهي تتميز بسعة مجالها بحيث لا تجد ما يحدها سوى الميادين والمجالات المخصصة دستوريا للقانون، لكن هذه الحدود لا تشكل منافسة حقيقية على المستوى التطبيقي أو العملي بفعل تدخل المؤسس الدستوري الذي حدد بدقة مجال تدخل المشرع وترك ما دون ذلك لرئيس الجمهورية³.

لكن إستقلالية هذه التنظيمات لا يعني عدم احترامها مجال القانون، فإذا كانت مستقلة وذات مجال أوسع منه فإنها بالضرورة لا يجب أن تتعدى على مجاله المحمي والمحصور له دستوريا⁴.

الفرع الثاني: تمييز النصوص التنظيمية عن غيرها من النصوص القانونية

السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري تشمل جزئين هما السلطة التنظيمية المستقلة وهي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية وتعد بمثابة تشريع رئاسي فرعي، والسلطة التنظيمية المشتقة التي يمارسها الوزير الأول، ولتجنب إختلاط المفاهيم سنستعرض في هذا الفرع تمييز الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية عن الاختصاص التنظيمي للوزير الأول (أولاً)، والتمييز بين التنظيم الرئاسي والتشريع (ثانياً).

¹ منيرة بلورغي، المركز القانوني الرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2013-2014، ص171.

² وحيد خنيش، ناصر جودي، المرجع السابق، ص16.

³ حسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص134.

⁴ أنور الدين بن دحو، المرجع السابق، ص33.

أولاً: تمييز الإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية عن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول

للممييز بين هذين الإختصاصين يجب التطرق إلى كيفية تعيين الوزير الأول وإنهاء مهامه. فلقد منح التعديل الدستوري لسنة 2020 على غرار سابقه سلطة تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لرئيس الجمهورية. و ذلك بالرجوع إلى نص المادة 91 الفقرة 05 والتي تنص على أن يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه.

يلاحظ أن رجوع رئيس الجمهورية إلى الأغلبية البرلمانية لاستشارتهم عند تعيين الوزير الأول غير إلزامي فهو أمر إختياري، فله وحده سلطة تقرير القيام بهذا الإجراء من عدمه بحيث لا يوجد في نص هذه المادة أي عبارة تدل على إلزامية هذا الإجراء¹، وعليه فإن تعيين القطب الثاني للسلطة التنفيذية يخضع للإختيار الحر لرئيس الجمهورية يختاره من بين الشخصيات الوطنية، كما أنه وبالنسبة للنظام السياسي الجزائري فإن مسألة تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، لا تطرح أي إشكال وذلك بالنظر إلى طبيعة وتكوين البرلمان الجزائري، فالأغلبية البرلمانية المشكلة له والمسيطرة عليه هي أحزاب السلطة ورئيس الجمهورية ينتمي إليها لهذا فمن غير المعقول تصادم أو تعارض مصالح الرئيس مع مصالح هذه الأغلبية البرلمانية.

أما عن إنهاء مهامه فوفقا للفقرة 05 من المادة 91 من التعديل الدستوري 2020 السالفة الذكر، فإن الرئيس الجمهورية وحده سلطة إنهاء مهام الوزير الأول وتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال فإنه ينهي مهامه عن طريق مرسوم رئاسي. والملاحظ على طريقة إنهاء مهام الوزير الأول أنها تجعل منه في تبعية دائمة للهيئة أو الجهة التي عينته ألا وهي رئيس الجمهورية، ما يجعله أداة في يده يحركه كيف ما شاء كما أنها تحد من إستقلاليته وحرية وتؤثر سلبا على ممارسته لإختصاصاته ومهامه الموكلة له بموجب أحكام الدستور، وبهذا يبقى مقيدا وخاضعا لإملاءات الرئيس. لذا من المستحسن لو تم

¹ المادة 91 الفقرة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 ، المتضمن التعديل الدستوري 2020 ، السالف الذكر.

سحب هذا الإختصاص من يد رئيس الجمهورية أو على الأقل وضع شروط وقيود أكثر على ممارسته له، وذلك لمنح إستقلالية وحرية أكبر للوزير الأول لأداء مهامه.

يتولى الوزير الأول إختصاصات ومهام متعددة نص عليها الدستور من بينها الإختصاص التنظيمي، إذ تنص الفقرة 03 من المادة 112 من التعديل الدستوري الحالي على أنه يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات". من نص هذه المادة نستنتج أن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول ينحصر في مجالين هما: تنفيذ وتطبيق القوانين وتنفيذ التنظيمات التي تصدر عن رئيس الجمهورية.

1-لوائح تنفيذ القوانين:

إن الإختصاص التنظيمي للوزير الأول مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان في المجالات المحددة في المادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري 2020 ، حيث يتولى تنفيذ القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية والتي تأتي في شكل قواعد عامة تحتاج إلى لوائح تفصيلية¹.

وبالرجوع إلى الفقرة 05 من المادة 112 من التعديل الدستوري الحالي التي تنص على:

"....يوقع المراسيم التنفيذية نستنتج أنه يمارس هذا الإختصاص بموجب المراسيم التنفيذية. والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد رفع قيد أو شرط موافقة رئيس الجمهورية عليها بعد أن كانت سابقا في التعديل الدستوري لسنة (2008) تخضع لموافقة عليها² لهذا فإن للوزير الأول كامل السلطة والصلاحيات والحرية في التوقيع عليها.

¹ قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2011-2012، ص 45.

² المادة 85 من دستور الجزائر لسنة 1996، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.رج.ج.د، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج.رج.ج.د. عدد 63. صادر في 16 نوفمبر 2008 والتي تنص على أن يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك..."

ولقد منح الدستور الجزائري هذا الاختصاص للحكومة بحكم موقعها التنفيذي، حيث تكون ملزمة بما يحتاجه أي قانون من جزئيات وتفصيلات دقيقة ولازمة لتنفيذ أي تشريع، إلا أنه يخرج عن هذا المجال تنفيذ القوانين التي تخص وزارتي الدفاع والخارجية ونظرا لطبيعتهما السيادية وأهميتها الكبيرة فإنها من المجالات المحصورة والمحمية الرئيس الجمهورية الذي يتولى تنظيمها عن طريق مراسيم رئاسية¹.

2- تنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية

إلى جانب تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان يضطلع الوزير الأول بإختصاص آخر وهو تنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية ويكون ذلك بموجب مراسيم تنفيذية².

وعليه وفي هذا الشأن يجب التفريق بين المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول والتي هدفها الأساسي تنفيذ وتطبيق القوانين والتنظيمات³، والتنظيمات المستقلة أو المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية والتي تستمد مصدرها من المادة 141 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016، فالأولى لا تخرج عن القوانين والتنظيمات تخضع لها وتندرج تحتها وبالتالي مجالها محدود ومحصور في هذين المجالين فقط، أما بخصوص مجال السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية فإنه وبحسب ما جاء في المادة السالفة الذكر نجد صعوبة في ضبط مجالها وحدودها⁴.

ثانياً: التمييز بين التنظيم الرئاسي والتشريع

إن البحث فيما يميز التنظيمات بصفة عامة والتنظيم الرئاسي بصفة خاصة عن التشريع يقتضى التطرق إلى مواطن التشابه بينهما، ثم مواطن الاختلاف.

¹ قديم كيواني، المرجع السابق، ص 45.

² أعز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 164.

³ المادة 112 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص على أن يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات.

⁴ المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص على أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.

1- مواطن التشابه بين المجالين

يشارك التنظيم مع التشريع في كون أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة ومجردة وملزمة¹، تسري على جميع الأفراد التي تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة فالأفراد الذين تشملهم القاعدة القانونية سواء كانت تنظيمًا أو تشريعًا غير محددين بذواتهم أو بصفاتهم، أي أنه لا يهم عدد الأشخاص الذين تطبق عليهم، كما أن طريقة تفسير النصوص التنظيمية هي نفس طريقة تفسير النصوص التشريعية².

2- مواطن الإختلاف بين المجالين

على الرغم من التشابه الكبير بين النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية من حيث المضمون أو ما يسمى بالمعيار المادي، حيث أن التنظيم يأخذ مواصفات التشريع كالعمومية والتجريد والإلزامية إلا أنه يختلف عنه في نقاط معينة. وقد اتجه البحث في هذا المجال عن معيار قاطع للتمييز بينهما وفي سبيل ذلك ظهرت معايير لهذه التفرقة يمكن تلخيصها في ثلاث نظريات أساسية:

— النظرية المادية الموضوعية المعيار الموضوعي).

— نظرية تدرج قواعد النظام القانوني.

— النظرية العضوية الشكلية المعيار الشكلي).

وهو ما سنفصل فيه فيما يلي:

أ- النظرية المادية الموضوعية (المعيار الموضوعي)

أنصار هذه النظرية كثر أهمهم جون جاك روسو، مونتسكيو، وهوريو، ... وغيرهم..

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 59.

² منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 172.

– مضمون هذه النظرية

تقوم هذه النظرية على أن تميز النص التشريعي عن النص التنظيمي يتم بالرجوع إلى مضمون كل من هذين النصين، وذلك على أساس أن التشريع يضع الأصول والمبادئ والأحكام العامة والمجردة بينما يقتصر دور التنظيم على تحديد الأحكام التفصيلية اللازمة لتطبيق القانون على أفراد المجتمع¹.

– النقد الموجه لهذه النظرية

تعرضت هذه النظرية إلى النقد الشديد وذلك لعدة اعتبارات أهمها:

أن هذا التمييز يقرر معيارا غير واضح ودقيق، وذلك لصعوبة التمييز والتفريق بين ما يعتبر من المبادئ والأصول والأحكام العامة وبين ما هي أحكام تفصيلية وتطبيقية ومعرفة الحد الفاصل بينها .

– التفرقة بين النصين التنظيمي والتشريعي نسبية إضافة إلى غموض وإبهام مفهوم التنفيذ².

ب- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني:

– مضمون هذه النظرية

وفقا لهذه النظرية فإن كل القواعد القانونية تربط بينها علاقة تبعية وتسلسل وكل قاعدة منها تكسب وتستمد قيمتها القانونية من القاعدة الأعلى منها درجة. فالقواعد القانونية في الدولة تكون في شكل هرم أعلاه أو قمته الدستور، وكل قاعدة منه تعتبر أساسا لقاعدة أدنى منها، وتطبقا لذلك فإن النصوص التشريعية تستمد قيمتها وقوتها الإلزامية من الدستور وتخضع له والنصوص التنظيمية تستمدها بدورها من النصوص التشريعية³.

¹ نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص 17.

² نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص 18.

³ قديم كيواني، المرجع السابق، ص 16.

– النقد الموجه لهذه النظرية

ما يعاب على هذه النظرية أنها تخلط بين مضمون هذين النصين وتمييزها يكتنفه الغموض فهو غير واضح ولا كامل، وعلى هذا الأساس فإن هذه النظرية غير قاطعة في مجال التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي¹.

ج- النظرية العضوية الشكلية (المعيار الشكلي)

من أنصار هذه النظرية كاري دي مالبرج، حسب هذه النظرية فإن للتمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي ينظر إلى الجهة أو الهيئة المصدرة لكلا النصين، فالتشريع هو ما يصدر عن السلطة التشريعية أما التنظيم فهو ما يصدر من قواعد عامة ومجردة عن السلطة التنفيذية.

– المعيار الراجح

نظرا إلى التشابه الكبير بين التشريع والتنظيم من حيث الموضوع أو المضمون لذا يتعذر التمييز بينها على أساس المعيار الموضوعي، وهذا ما يفسر فشل النظرية المادية القائمة على هذا المعيار، وعليه فإن المعيار الراجح هو المعيار الشكلي أو العضوي والذي أخذ به القانون الوضعي في العديد من الدول منها القانون الجزائري كأصل عام في التمييز بين النصوص التشريعية والتنظيمية، حيث تبنى تقنية الفصل بين المجالين في الدستور نفسه وذلك بموجب نصوص صريحة²:

بعيدا عن هذه النظريات يتحدد الفرق بين التنظيم الرئاسي والتشريع في عدة نواحي هي

✓ من حيث سلطة الإصدار الهيئة (المصدرة للنص)

يصدر التنظيم الرئاسي عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، بينما تناط بالسلطة التشريعية مهمة التشريع وذلك وفقا للإجراءات والمراحل المقررة له³.

¹ المرجع نفسه.

² نسيم بلحاج، المرجع السابق، ص18.

³ المرجع نفسه، ص15.

✓ من حيث الموضوع (المضمون)

إن موضوع التشريع محدد بموجب المادتين 139 و 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بينما موضوع التنظيم الرئاسي فهو غير محدد، وهو ما نصت عليه المادة 141 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري الحالي: يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

✓ من حيث تدرج النصوص القانونية

وفقا لتدرج الهرم القانوني فإن النص التشريعي (القانون) أعلى درجة من التنظيم الرئاسي (المرسوم الرئاسي) بوجه عام وذلك على اعتبار أن التشريع يصدر عن ممثلي الشعب وإرادة الأمة ممثلة في غرفتي البرلمان، ومن ثمة يجب أن يصدر التنظيم وفقا لأحكامه ولا يأتي مخالفا ومعارضاً له، ويترتب على ذلك أن التشريع البرلماني يستطيع تعديل أو إلغاء النص التنظيمي والعكس غير صحيح، باستثناء بعض التنظيمات الإستثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية والتي ترقى إلى مرتبة التشريع فتستطيع تعديله وحتى إلغائه¹.

✓ من حيث الشكل

يصدر التشريع في شكل قانون عضوي أو قانون أو أمر رئاسي بينما يصدر التنظيم الرئاسي في شكل مرسوم رئاسي².

✓ من حيث الخضوع للرقابة:

الثابت أن النصوص التنظيمية بصفة عامة هي قرارات وفقا للمعيار الشكلي إذ تصدرها السلطات التنفيذية المختصة، ومن ثمة فإن هذه النصوص تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالتفسير

¹ نسيم بلحاج، المرجع نفسه، ص 16.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 59.

وفحص المشروعية والإلغاء والتعويض¹، كما تخضع للرقابة الدستورية الإختيارية²، أما التنظيم الرئاسي بصفة خاصة فستتطرق للرقابة بنوعيتها (القضائية والدستورية) عليه في المطلب الثاني.

بينما النصوص التشريعية تخضع للرقابة على دستورية القوانين تمارسها المحكمة الدستورية رقابة وجوبية بالنسبة للقوانين العضوية ورقابة اختيارية بالنسبة للقوانين العادية بعد إخطار من الجهات المكلفة بذلك، كما تخضع أيضا للرقابة أيضا عن طريق الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة إذ تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة³.

المطلب الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة

تُعَدّ الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة من الضمانات الأساسية لحسن سير الدولة القانونية، كونها تملك صلاحيات واسعة تتقاطع أحيانا مع اختصاصات السلطات التقليدية. تهدف هذه الرقابة إلى ضمان احترام مبدأ الشرعية ومنع التعسف في استعمال السلطة. وتتجسد هذه الرقابة في صور متعددة، منها الرقابة القضائية والبرلمانية والإدارية.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على دستورية السلطة التنظيمية المستقلة

تبعاً للمعيار العضوي الشكلي تعدّ التنظيمات المستقلة قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية ممثلة في رئيس الجمهورية، ومن ثم فإنها تكون محلاً لرقابة القاضي الإداري اختصاص مجلس الدولة)، وعليه تكون هذه القرارات صالحة للآن تكون محل لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها كدرجة أولى وأخيرة ما نصت عليه كل من المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم تنص على ماييلي⁴: يختص مجلس الدولة كدرجة أولى

¹ نسيمة بلحاج، المرجع السابق، ص16-17.

² المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.

وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ... والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية : "

وعليه فإن مجلس الدولة يختص بفحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية - رئيس الجمهورية تحديدا في هذه الحالة - والتي تتخذ شكل مراسيم رئاسية فيراعى مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية، وكذا الشروط الموضوعية الداخلية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي¹.

بناء على ما سبق تدرج ضمن نطاق الصلاحيات القضائية لمجلس الدولة رقابة بعدية منصبه على التنظيمات غير المشروعة الصادرة عن رئيس الجمهورية، إذ يجب على مجلس الدولة أن يفصل فيها بالبطلان أو الإلغاء استناد إلى عدم الشرعية، وكذا خرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي.

رغم أن المشرع الجزائري أخضع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة القاضي الإداري بموجب نصوص قانونية، إلا أنه توجد فئة من التنظيمات المستقلة تفلت من رقابة القاضي الإداري بحجة أنها تعد من ضمن أعمال السيادة.

الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية المستقلة

تجسيدا لمبدأ سمو الدستور، وباعتبار أن التنظيمات المستقلة تعد حسب المعيار المادي الموضوعى قوانين مثلها مثل تلك الصادرة عن السلطة التشريعية وجب إخضاعها هي الأخرى لرقابة المحكمة الدستورية، وذلك بغرض التأكد من مدى مطابقتها لدستور ما نصت عليه المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020²: " تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور... "، وبالتالي ضمان عدم تعديها على مجالات السلطة التشريعية المحددة بموجب هذا الأخير (الدستور).

¹ رفعت محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 268.

² المادة 184 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

تفصل المحكمة الدستورية في دستورية التنظيمات بموجب قرار طبقا لنص المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

تخضع التنظيمات لرقابة بعدية ممارسة من طرف المحكمة الدستورية بعد إخطارها من طرف هيئات سياسية ممثلة في كل من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة -حسب الحالة- طبقا لنص المادة 193 الفقرة 01 من ذات التعديل الدستوري: "تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة...".

إضافة إلى إمكانية إخطارها من طرف أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضو في مجلس الأمة طبقا لنص المادة 143 فقرة (02) من التعديل الدستوري لسنة 2020: "... يمكن إخطارها كذلك من أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضوا في مجلس الأمة..."، وما يلاحظ هنا على المؤسس الدستوري في تعديل 2020 أنه قلص من عدد النواب أو الأعضاء الذين يمكنهم ممارسة الإخطار حول عدم دستورية نص تنظيمي أو حتى تشريعي إلى أربعين (40) نائبا بعدما كان يتم تحريك الرقابة الدستورية بموجب خمسين (50) نائبا في دستور 2016، هذا وقلص عدد أعضاء مجلس الأمة إلى خمسة وعشرين (25) عضو بعد أن كان ثلاثين (30) عضو في التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

حسب نص المادة 187 فقرة (02) من ذات التعديل الدستوري: "... كما يمكن إخطاره (المجلس الدستوري أنا ذاك) من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة..."، وعليه حسنا فعل المؤسس الدستوري بتقليصه لكل من عدد النواب والأعضاء الذين بإمكانهم إخطار المحكمة الدستورية بعدم دستورية نص تنظيمي وهو الأمر الذي يعزز من فكرة الرقابة على دستورية التنظيمات بصفة خاصة والقوانين بصفة عامة، ما يساهم في تجسيد دولة القانون².

¹ مفتاح مخطارية وبوجانة محمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد السادس-العدد الثالث، الجزائر، سبتمبر 2021، ص 260.

² القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.

هذا وقد وسع المؤسس الدستوري من وسائل تحريك رقابة المحكمة الدستورية على التنظيمات بإضافة آلية جديدة تتمثل في الدفع بعدم دستورية التنظيمات استحدثها بموجب آخر تعديل بعد أن كان يقتصر ممارسة هذه الآلية على النصوص التشريعية فقط ما نصت عليه المادة 188 من التعديل الدستوري لسنة 2016: " يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور ... "، فبموجب هذه الآلية منح المؤسس الدستوري للأفراد أطراف الدعوى حق الدفع بعدم دستورية نص تنظيمي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقهم وحرياتهم التي يضمنها الدستور، ولا يفوتنا في هذا المقام تبيان الدور المهم الذي يساهم به القضاء سواء العادي أو الإداري (المحكمة العليا أو مجلس الدولة والمتمثل في إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية، ما نصت عليه المادة 195 التعديل الدستوري لسنة 2020: " يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور... "، وذلك بعد استيفاء الدفع لكافة الشروط والإجراءات المحددة قانوناً¹.

هذا ويكون إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستور التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها طبقاً لنص المادة 190 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "... يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها"².

تفصل المحكمة الدستورية في دستورية التنظيمات بموجب قرار طبقاً لنص المادة 190 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وفيما يتعلق بمصير النص التنظيمي غير الدستوري فإنه متى قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية نص تنظيمي فإنه يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية هذا لما يكون تحريك الرقابة عن طريق الإخطار السياسي، أما في حالة تحريك الرقابة الدستورية عن طريق الإخطار

¹ المادة 195 التعديل الدستوري لسنة 2020.

² المادة 190 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

القضائي ما يعرف بالدفع بعدم دستورية التنظيمات فإن ذلك النص التنظيمي يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية طبقا لنص المادة 198 كل من فقرة 03 و 04 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "... إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم فإن هذا النص يفقد أثره، ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية.

إذا قررت المحكمة الدستورية أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري على أساس المادة 195 أعلاه، يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المحكمة الدستورية

هذا وتكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية حسب نص المادة 198 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2020: "... تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية"¹

¹ نص المادة 198 فقرة أخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2020.

المبحث الثاني: التشريع عن طريق الاستفتاء والتصديق على المعاهدات الدولية

يُعدّ الاستفتاء وسيلة ديمقراطية مباشرة تمكّن الشعب من المشاركة في صنع القرار التشريعي، حيث يُعرض عليه نص قانوني للتصويت عليه بالموافقة أو الرفض. ويكتسب هذا النوع من التشريع أهمية خاصة عندما يتعلق الأمر بالقضايا المصيرية أو ذات الطابع السيادي، ما يمنح القرار شرعية شعبية واسعة.

أما التصديق على المعاهدات الدولية، فهو إجراء قانوني تتخذه الدولة لإعلان قبولها النهائي الالتزام بأحكام معاهدة دولية سبق توقيعها، وفقاً لقواعدها الدستورية. وقد يُشترط في بعض الدساتير، خاصة فيما يتعلق بالمعاهدات ذات الأثر الكبير، أن يُعرض التصديق على الاستفتاء الشعبي، مما يربط بين الآليتين في إطار احترام السيادة الشعبية وضمان الرقابة الديمقراطية على القرارات الدولية.

المطلب الأول: التشريع عن طريق الاستفتاء

يقصد بالتشريع عن طريق الاستفتاء عرض مشروع قانون على المواطنين ليبدوا رأيهم فيه مباشرة من خلال التصويت، ويُعد هذا الأسلوب من مظاهر الديمقراطية المباشرة. يسمح الاستفتاء للشعب بالمشاركة الفعلية في العملية التشريعية، خصوصاً في المسائل الجوهرية التي تمس السيادة أو الحقوق الأساسية. ويُصبح النص محل الاستفتاء ملزماً إذا نال موافقة الأغلبية، ما يمنحه شرعية دستورية. فالاستفتاء حق لرئيس الجمهورية وحده لا يمكن أن يفوضه لأية سلطة مهما كانت، فإنه لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ إليه في غيابه. ولهذا سوف نحاول تحديد تعريف الاستفتاء وذكر خصائصه فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف التشريع عن طريق الاستفتاء وخصائصه

الاستفتاء هو مظهر من مظاهر الديمقراطية وعملية مجسدة لسلطة الشعب داخل دولته بإعتباره صاحب القرار الأول و الأخير ، لهذا لا بد من ضبط معناه وتحديد خصائصه عن طريق محاولة حصر مزاياه و عيوبه ، وهذا من خلال دراسة النقاط الآتية :

أولاً : معنى الاستفتاء

لتحديد المقصود من الاستفتاء لابد من التطرق لمعناه اللغوي و الإصطلاحي فيما يلي :

1-**الاستفتاء لغة:** مصدر استفتى، تعبير الناس عن آرائهم في مسألة ما، طرح مشكلة ما على المواطنين مباشرة لأخذ رأيهم بالموضوع وبكيفية معالجته، كأن تجري الحكومة مثلاً استفتاء شعبياً حول إمكانية تعديل الدستور أو نشر قانون معين يقرر الخلاف بين أهل الحكم، وتعتمد في الاستفتاء طرق عديدة أبرزها الاستناد إلى عينات اجتماعية من مختلف الطبقات والفئات والأحزاب والقوى الفكرية والاقتصادية، وفي مناطق مختلفة ومتنوعة. واستفتى فلاناً : طلب رأيه أو حكمه في مسألة ما الشعب وقف على رأيه بالتصويت في انقلاب، أو دستور، أو نظام، أو حدث سياسي¹.

والاستفتاء لغة هو طلب الفتوى أو طلب الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل، ويقال أفتى الفقيه في المسألة، إذا بين حكمها، واستفتيت إذا سألن عن الحكم، قال الله تعالى: يَسْتَفْتُونَكَ قُلِ اللَّهُ يُفْتِيكُمْ فِي الْكَلَالَةِ². ويقال منه فتوى وفنيا . وإذا همز خرج عن البابين جميعاً، يقال ما فتئت وفتأت أذكر ، أي ما زلت. قال الله تعالى : قَالُوا تَاللَّهِ تَفْتَأُ تَذْكُرُ يُوسُفُ³، أي لا تزال تذكر⁴.

¹ غريد الشيخ محمد المعجم في اللغة والنحو والصرف والإعراب والمصطلحات العلمية والفلسفية والقانونية والحديثة، دار البازوري العلمية، الأردن، دون سنة نشر، ص 286.

² الآية 176، سورة النساء.

³ الآية 85، سورة يوسف.

ويمكن أن يعرف لغة الاستفتاء بأنه سؤال أو أكثر يؤوع إلى عدد من الناس للإجابة عنه المعرفة رأيهم في أمر معين، ومثاله أجرت الصحيفة استفتاء حول قضية، أي وجهت سؤالاً لجمهورها حول مسألة معينة، واستفتاء شعبي في مجال السياسة هو لجوء السلطات العامة إلى الشعب ليبدى رأيه في موضوع ما عن طريق التصويت عليه، فإنما أن يقره أو يرفضه¹.

2- للاستفتاء إصطلاحا

نتناول في التعريف الاصطلاحي للاستفتاء، مجموع التعريفات الفقهية التشريعية والقضائية، وعليه يعرف الاستفتاء ابتداء على أنه عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، ويستخدم الفقه الفرنسي الأنكليزي عبارة (referendum) ويُعرف بأنه: حق الشعب في المشاركة في النشاط التشريعي أو الإداري بقبول أو رفض الاقتراحات التي يستطيع أن يمنحها قوة القانون دون مساهمة أية هيئة من هيئات الدولة². وأما التعريفات الفقهية للاستفتاء فهي عديدة وكثيرة، فيقصد به في الفقه الدستوري عرض موضوع عام على الشعب السياسي لأخذ رأيه به سواء بالموافق أو الرفض³. وقد ورد في المعجم الدستوري تعريفاً للاستفتاء بأنه استدعاء لهيئة الناخبين لكي تعبر عن رأيها في تدبير تنوي السلطة اتخاذه⁴.

⁴ أبي الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق وضبط: عبد السلام محمد هارون، ج4، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، دون سنة نشر، ص 474.

¹ محمد البرج النظام القانوني للاستفتاء في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة المجلد السادس، العدد الثاني، 2020، ص1480.

² عثمان سلمان غيلان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الإختصاصات المالية الاتحادية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2019، ص 254-255.

³ محمد محمود العمار العجاردة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ضمانات استقلال المجالس التشريعية، الطبعة الثالثة، دار الخليج للصحافة والنشر، عمان، الأردن، 2017، ص 162.

⁴ مصطفى عبد النبي، استفتاء تقرير المصير في الصحراء الغربية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 2013/2014، ص61.

وعرفه البعض بأنه عبارة عن أخذ رأي الشعب في موضوع من الموضوعات العامة ومعرفة اتجاهه في أمر من الأمور سواء كان ذلك بالموافقة أو الرفض من خلال إدلاء الناخبين برأيهم بكلمة (نعم) أو (لا)، ويكون الموضوع المعروض على الشعب عادة هو مشروع دستور أو مشروع قانون أو معاهدة من المعاهدات أو أحد التصرفات الهامة التي تقدم عليها الحكومة¹.

قدم الفقه الدستوري الجزائري جملة من التعريفات للاستفتاء²، فذكره الأستاذ إدريس بوكرا بأنه الاحتكام للشعب لمعرفة رأيه في أمر معين سواء كان تشريعيا أو دستوريا أو في مسألة سياسية، فيعرض على الناخبين لمعرفة رأيهم في المسألة³، ويراه الدكتور عبد الله بوقفة بأنه عرض مشروع قرار على الاقتراع العام وسيقا لهذا تحويل الشعب السيد الإفصاح بنعم أو بلا⁴، كما يمكن تعريفه بأنه كل إجراء من خلاله تستدعي الهيئة الانتخابية المتشكلة من مواطنين يستشارون وفق قواعد قانونية معينة حول مسألة ذات طاب فعلي، ويرى كذلك الدكتور أحسن راجحي بأن الاستفتاء يشكل طابعا مزدوجا، لأنه من جهة يسمح بالتعرف على رأي الشعب حول مسألة ما، ومن جهة ثانية فهو يشكل وسيلة لإشراكه في ممارسة السلطة بصفة مباشرة ودون الحاجة إلى وساطة أخرى⁵، أما الدكتور أمين شريط فيرى أن الاستفتاء هو معناه أخذ رأي الشعب في موضوع ما، يمس حياتهم، وهو من حيث الموضوع قد يتعلق بنص دستوري فيسمى استفتاء دستوريا وقد يتعلق بنص قانوني عادي

¹ حسين وحيد عبود العيساوي الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة 2005 دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2018، ص132.

² محمد البرج، المرجع السابق، ص 1480

³ إدريس بوكرا المرجع السابق، ص 145.

⁴ عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دليل مختصر التجارب الدستورية نظريا تطبيقيا، دار الهدى الجزائر 2016، ص127.

⁵ أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص266.

فيسمى استفتاء تشريعيا، وأحيانا أخرى يتعلق بأخذ رأي الشعب في شخص الرئيس فيسمى استرآسا أو في اتجاه سياسي تتبناه الحكومة فيسمى الاستفتاء السياسي¹.

أما بخصوص التعريفات التي يقدمها الفقه العربي للاستفتاء²، فقد تطرق لهذا المفهوم الدكتور ماجد راغب الحلو أن الاستفتاء هو طلب الرأي من المواطنين في شأن من الشؤون العامة المتصلة بالسلطة أو حكم، وهو يرتبط بالفقه الدستوري بكونه عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض³، وهو وفق الأستاذة جميلة الشربجي نوع من أنواع ممارسة الشعب للسلطة بطريقة ديمقراطية، وهو يعني الرجوع إلى جمهور الناخبين - بوصفهم أصحاب السيادة لأخذ رأيهم أو قرارهم في موضوع معين يعرض عليهم، أو بمشروع قانون وافق عليه البرلمان بحيث لا ينفرد البرلمان بالرأي أو القرار، وبالتالي فإنه يعد استثناء على القاعدة السائدة في النظام البرلماني (النيابي) والتي تقضي باعتبار القانون نافذا واجب الاحترام بمجرد موافقة البرلمان عليه وإصداره من قبل رئيس الدولة⁴.

ويرى الدكتور نعمان أحمد الخطيب أن الاستفتاء الشعبي هو أحد المظاهر الثلاثة لتحقيق الديمقراطية شبه المباشرة، والتي ظهرت نتيجة أزمة الديمقراطية التمثيلية في أوائل القرن العشرين، فالاستفتاء الشعبي أو ما يعرف بالتصويت الشعبي هو أخذ رأي الشعب السياسي في موضوع معين، قد يتعلق بمشروع قانون، فيسمى استفتاء تشريعي، أو قد يتعلق بموضوع آخر غير القوانين فيسمى استفتاء سياسيا⁵.

¹ أمين شريط الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 203.

² محمد البرج، المرجع السابق، ص 1480

³ محمد البرج، المرجع نفسه، ص 1480.

⁴ جميلة الشربجي الاستفتاء، الموسوعة العربية، <http://arab-ency.com.sy/law/detail/163144> - تم التصفح يوم 2025-04-12.

⁵ محمد البرج، المرجع السابق، ص 1481.

أما سعاد الشراقي فترى أنه قد اتسع مفهوم الاستفتاء في العصر الحديث بحيث أصبح يشمل كل الحالات التي يعرض فيها عمل أو موضوع أو شخص على الشعب ليبيد رأيه فيها¹، ولذلك فقد أصبحت توجد الآن عدة أنواع من الاستفتاء؛ فهناك الاستفتاء التشريعي على قانون معين، والاستفتاء الدستوري أي الاستفتاء على نصوص دستور بأكمله أو نص من نصوصه والاستفتاء السياسي هو الاستفتاء على مسألة من المسائل السياسية. وأخيرا الاستفتاء الشخصي وهو استفتاء الشعب في شخص لتقرير صلاحيته لشغل منصب سياسي، وقد يوجب الدستور إجراء الاستفتاء وفي هذه الحالة بعد الاستفتاء إجباريا، بينما يكون الاستفتاء اختياريًا إذا ترك الدستور حق إجراء الاستفتاء للسلطة التقديرية للبرلمان أو الرئيس الدولة².

وبعد الاستفتاء الشعبي أو كما يسميه البعض بالتصويت الشعبي من أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة فبواسطته تتجلى ممارسة الشعب لسيادته، بل أن من أهم مبررات إجراء الاستفتاء هو تأكيد تطبيقي لمبدأ الشعب صاحب السيادة³.

أما في الفقه الغربي فتقدم الدكتورة بختة دندان جملة من التعريفات الفقهية الغربية للاستفتاء⁴، فهو يعرف وفق المفهوم المضيق من طرف Jean Signorel بأنه تصرف تصديقي يتضمن قبول أو رفض لقوانين التي صوت عليها البرلمان، ويراه Henri Bayle بأنه قبول أو رفض الدساتير التي صادق عليها النواب⁵.

¹ محمد البرج، المرجع نفسه، ص 1480.

² هاله محمود عبد العال، تقييم الدعاية السياسية في الانتخابات البرلمانية، الطبعة الأولى، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017 ص 20.

³ حسين وحيد عبود العيساوي، المرجع السابق، ص 133.

⁴ محمد البرج، المرجع السابق، من 1480

⁵ بختة دندان، الاستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2016-2017، ص 29.

بينما يعرف وفق المفهوم الموسع Laferrière الاستفتاء هو الأسلوب الذي يستدعى من خلاله المواطنون للتعبير عن آرائهم أو إرادتهم في إطار انتخاب حول مسألة اتخذتها السلطة

أو تعترم على اتخاذها، وبراہ Barthelemy بأنه اخذ رأي الشعب في أمر من الأمور، فإذا تعلق هذا الأمر بمشروع قانون سمي استفتاء تشريعيا، ويعد أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، ولا فرق أن يكون الاستفتاء على قانون عادي أو قانون دستوري¹.

بالرجوع إلى التعريفات الأخرى التي يتضمنها التعريف الاصطلاحي، فقد جاء في قاموس المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري لتعريف الاستفتاء أنه إجراء ديمقراطي يشارك الشعب بواسطته في إعداد القوانين نظرا لكونه مصدر كل سلطة²، وهو يعرف وفق المفهوم القانوني بأنه عرض قاعدة تشريعية على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، وقد تكون هذه القاعدة في صورة مشروع قانون أو في صورة مبادئ قانونية محدودة³.

ولم يجد الاستفتاء تعريفه التشريعي في القانون الجزائري إلا من خلال الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، والذي حدد على غير العادة في بدايته بعض المفاهيم المتعلقة بالعمليات الانتخابية، فعرف المشرع الاستفتاء بأنه: آلية من آليات الديمقراطية التي يتم بواسطتها عرض نص أو سؤال لمصادقة مجموع الهيئة الناجبة⁴، وجاء هذا التعريف لبيان الغرض من الاستفتاء، ثم مضمون العملية الاستفتاءية.

أما ما بخصوص التعريف القضائي، فلا يظهر إلا من خلال الرأي الاستشاري الذي قدمته محكمة العدل الدولية بخصوص استفتاء تقرير المصير في الصحراء الغربية، إذ يخلص الدكتور مصطفى

¹ بختة دندان، المرجع السابق، ص 33

² ابتسام الفراج، قاموس المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر، دون سنة نشر، ص 235.

³ محمد محمود العمار العجاردة، المرجع السابق، ص 162.

⁴ المادة 02 من الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.د، عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021، المعدل والمتمم.

عبد النبي في نهاية تحليله لهذا الرأي الاستشاري بأن الاستفتاء يشكل أداة قانونية تمكن الشعب من التعبير الحر عن رغباته ومصيره¹.

ثانيا: خصائص الإستفتاء وأهميته

حسب تعرف الفقه العربي للاستفتاء التي تم التطرق له بأنه "عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، وبناء على هذا التعريف يمكن عرض عناصر الاستفتاء كالآتي:

1-الجهة التي تقرر ضرورة اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي

من خلال الاطلاع على الدساتير وقراءتها، يتضح لنا اختلافها في تقرير الجهة التي لها طرح الموضوع للاستفتاء فمنها ما جعله لإحدى سلطات الدولة المتمثلة في السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، أو قد يجعله حقا مشتركا بينهما، ومنه ما جعل الشعب أو مجموعة من المقترعين أو المستفتين لديهم حق تقديم الموضوع للاستفتاء، فيكون الاستفتاء الشعبي في هذه الحالة بناء على اقتراح شعبي².

2- يكون الموضوع ذا طبيعة عامة سيادية:

وفقا لهذا العنصر يلاحظ أن موضوع الاستفتاء الشعبي يجب أن يكون عامًا، وعليه فإن موضوع الاستفتاء الشعبي يتعدد ويشمل كل مشروع قانون، سواء أكان قانونا عاديا أم دستورياً أم أي موضوع سياسي، وبهذه الصورة يشمل الاستفتاء شخص الرئيس أو سياساته من ضمن المواضيع المهمة ذات

¹ مصطفى عبد النبي، المرجع السابق، ص 71.

² ريبين سلام محمد سعيد الحقوق السياسية للمواطن، (دراسة قانونية مقارنة في ضوء التشريع العراقي والتشريعات الصادرة من قبل حكومة إقليم كردستان العراق)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة بيروت العربية 2016، ص 221.

الطبيعة العامة والسيادية، ويمارس الفرد حق إبداء الرأي في كل هذه المواضيع كجزء من حقوقه السياسية وكل ذلك عن طريق الاقتراع العام كوسيلة من وسائل الممارسة الديمقراطية¹.

3- صدور رأي الشعب بالموافقة أو الرفض

حيث أن كل ما يطلب من المستفتى المفاضلة بين الموافقة والرفض، ثم تحديد ذلك في بطاقة الاستفتاء بكلمة موافق أو غير موافق أو بكلمة نعم أو لا. وهذا يعد من الأمور الطبيعية في نظام الاستفتاء الشعبي، لأنه حتى في البرلمانات لا يتم التصويت إلا (بنعم أو لا على القانون)².

أولاً: مزايا الاستفتاء

هناك مؤيدون لنظام الاستفتاء يعرضون مزاياه تلتخص فيما يلي:

1 - الرجوع إلى الناخبين عند اتخاذ القرارات المهمة

تبلورت الديمقراطية الآن في النظام النيابي، بعد أن كانت ديمقراطية مباشرة ثم انتكست فترة طويلة من الدهر، وتمخض النظام النيابي بعد ذلك، وبدأ يسمح باتخاذ وسائل ديمقراطية سميت الديمقراطية شبه المباشرة، وفي هذه الديمقراطية يرجع إلى الناخبين عند اتخاذ القرارات المهمة. وكما يقول الدكتور ماجد راغب الاحتفاظ بحث البت في القرارات المهمة، وهذه القرارات المهمة تتمثل في وضع دستور جديد للدولة أو تعديل نصوص الدستور القائم³.

2 - رقابة الشعب على أعمال ممثليه:

يصف الدكتور محمد ماجد راغب الحلو هذه الميزة بقوله إن استخدام الاستفتاء الشعبي كوسيلة لرقابة الشعب على ممثلية يستلزم في هذا الشعب درجة مرتفعة من الوعي السياسي وتفهم الأمور

¹ ريبين سلام محمد سعيد، المرجع السابق، ص223.

² المرجع نفسه، ص 224.

³ إيهاب سلام، الديمقراطية في الميزان، كتاب الجمهورية مصر، مايو 2011، ص53.

العامة التي يريد رقابة تصرفاته نوابه بشأنها، بالإضافة إلى توافر جو عام من الديمقراطية الحرة يسمح بإظهار الحقائق وتبادل وجهات النظر للوصول إلى وجه المصلحة والصواب، ومثل هذه الشروط لا تتوفر في أغلب بلاد العالم، فضلاً عن أن مثل هذه الرقابة.

تثقل كاهل المواطنين وكثيراً ما لا يحسنون القيام بها، ولعل المعارضة البرلمانية القوية هي التي تستطيع القيام بدور كبير في ممارسة الرقابة الحقيقية المستمرة على تصرفات الحكومة خلال سنوات الفصل التشريعي، وإلى أن يعرض النواب على الشعب لإعادة النظر في انتخابهم أو استبدال غيرهم بهم¹.

3- الاستقرار السياسي

يقرر الفقهاء أن الاستفتاء الشعبي في الدولة يؤدي إلى الاستقرار السياسي نظراً لأنه لا يحول دون التطاحن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويلجأ كل منهما إلى الشعب ليكون حكماً بينهما، ولكن ذلك لا يمنع من القول إن الاستقرار السياسي قائم في الدول الديمقراطية النيابية الصحيحة عن طريق اتصال النواب بناخبهم لتعرف على رغباتهم السياسية واتجاهاتهم وآرائهم في المسائل العامة للعمل على تحقيقها².

4 - الوقاية من التدمير والثورة ومن ثم تحقيق التهدئة والسلام داخل البلاد

إن نظام الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى زيادة احترام الشعب للقوانين ومن ثم تهدئة نفوس المتذمرين، إذ أن هناك قوانين قد تلاقي بعد صدورهما من السلطات المختصة استياءً وتدمراً بحجة عدم تعبيرها عن رأي أغلبية الشعب فاستفتاء الشعب على تلك القوانين سوف يغلق الأبواب أمام الاتجاهات المعارضة ويزيل ما قد يثار من شك ويكسر الأفواه، كما أنه يضمن مطابقة رأي الأغلبية البرلمانية لرأي أغلبية المستفتين وبذلك يتحقق السلام داخل البلاد خلافاً للنظام النيابي الذي لا

¹ ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2005، ص 417.

² إيهاب سلام، المرجع السابق، ص 55-56.

يضمن تحقيق تلك الموافقة في الآراء فرأي الأغلبية البرلمانية لا يعبر في الحقيق إلا عن رأي أقلية ضئيلة من الناخبين¹.

5- الاستفتاء يساعد على الاستفادة بالكفاءات من خارج البرلمان

يرى الفقهاء أن الاستفتاء يسمح بالاستفادة من توجيهات وإرشادات الشخصيات الممتازة في المجتمع من العلماء ورجال الفكر الذين يأنفون من دخول المعارك الانتخابية، ولكن ذلك أيضا جائز بالنسبة لتوجيه هؤلاء المصلحين الناخبين في الانتخابات العامة².

6 - تحييد الأحزاب السياسية:

تعمل الديمقراطية شبه المباشرة على مساهمة المواطنين في اتخاذ القرار وإبعادهم عن الاختلاف الحزبي والمذهبي وضعف تأثير السياسيين المحترفين عليهم، إذ ليس كل المواطنين ينتمون إلى الأحزاب ومن ثم فإن موقف الناخبين سيكون بعيداً عن توجيهات الأحزاب، ولذلك لن يتأثروا بهذه التوجيهات، وبناءً عليه سوف تأتي نتيجة الاستفتاء لصالح الشعب ككل³.

ثانيا : عيوب الاستفتاء

يتلقى الاستفتاء المعارضة من طرف البعض العيوب في هذا النظام نستعرضها فيما يلي:

1- عدم إتاحة الوقت الكافي لدراسة مواضيع الاستفتاء :

إن ممارسة مظاهر الديمقراطية المباشرة وبشكل خاص الاستفتاء لا يسبقه مناقشات كافية تتناسب مع أهمية المواضيع المطروحة على الشعب لبيان رأيه فيها، وبالتالي يكون قراره فيها في

¹ بيداء عبد الجواد العباسي، مزايا الاستفتاء الشعبي، ص 97-103 متاح على الموقع: 2025/04/20 تاريخ التصفح <https://almerja.com/reading.php?i=0&ida=1291&id=973&idm=22180>.

² ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 421.

³ إيهاب سلام، المرجع السابق، ص 57.

أغلب الأحيان قائما على العاطفة أكثر من الدراية والعلم الحقيقي¹.

-2- صعوبة الحكم على موضوع الاستفتاء:

يرى بعض الفقهاء أن الحياة العملية تعقدت في الدولة الحديثة وأصبحت تحتاج في كل مجال إلى متخصص لاتخاذ القرار اللازمة للإدارة والتشغيل، وصار من الحكمة ان يترك الأمر إلى المتخصصين لأن عامة الشعب لا تتوافر فيهم الكفاءة والحكم على الأمور بسلامة وتعقل، بينما فقهاء آخرون يرون أن سلطة الحكم عند إجراء الاستفتاء ترد إلى الشعب، والشعوب قد وعت في الآونة الحاضرة أكثر مما كانت تعي في الأزمنة الغابرة بسبب الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب، وانتشار التعليم مما جعلها قادرة على إبداء الرأي في شأن المسائل المختلفة، غير أن من الفقهاء من يسلمون بحق الشعوب في حكم نفسها لكنهم لا يجيزون الرجوع إلى وسائل الديمقراطية شبه المباشرة في البلاد المتخلفة نظراً لزيادة نسبة الأمية بما يشل القدرة على صحة الحكم في المسائل العامة أو اتخاذ المواقف الموضوعية المدروسة في مشاكل الحكم². كما يغلب على الاستفتاء في كثير من الأحيان مفهوم التصديق الشعبي، فكثيرا ما ينقاد الناخبون إلى التصويت بحسب مشاعرهم تجاه رجل الدولة صاحب المشروع، وليس بحسب مضمون المشروع، أو أن يسلب من الناخبين حرية الاختيار الحقيقي عندما يتراءى لهؤلاء أن التصويت السلبي على الموضوع المطروح عليهم يتسبب في مضار كبيرة للبلد، فينجرون إلى الموافقة مكرهين³.

ارتفاع نسبة المتغيبين عن الاقتراع على الاستفتاء:

إن تقييم الاستفتاء الشعبي يتأثر إلى حد كبير بتغيب وإحجام عدد كبير من المستفتين عن الإدلاء بأرائهم. حيث يثار الشك في مدى تعبير آراء المستفتين الحاضرين عن آراء الغائبين عن

¹ نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 272.

² ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 441-442.

³ عبد المنعم واضح، المرجع السابق، ص 13.

التصويت فنادرًا ما تأتي آراء الحاضرين موافقة لآراء الغائبين، وبذلك تكون نتائج الاستفتاء صورية لعدم تعبيرها عن الإرادة الحقيقية لأفراد الشعب. ولكن ومع ذلك فلا ضير من عدم اشتراك نسبة بسيطة من الافراد لا تجاوز 25% بالنسبة الى أصوات المقترعين وهذه النسبة تتحقق عادة في دول الديمقراطيات الغربية وقد نقل أو تزيد عنها قليلاً.. ويرجع التغيب عن التصويت لعدة أسباب هي¹:

- الكسل وعدم اهتمام المستفتين بالمسائل العامة نتيجة لانخفاض مستوى وعيهم وثقافتهم وهذا يبرز بشكل خاص في البلاد المتخلفة حيث انهم لا يقدرّون مدى أهمية أصواتهم.
- تكرار وإعادة التصويت بشكل دائم ومستمر سوف ينعكس سلباً على حضور المستفتي نظراً للتعب والملل الذي يصيبه.
- انعدام ثقة المستفتين في نتائج الاستفتاء نظراً لما يشاع من تزيف وتلاعب بتلك النتائج وبشكل خاص في بعض الدول النامية والدول التي تنتهج حكوماتها نظام التصويت الإجباري وفرض عقوبات على المتغييبين من دون عذر مشروع لتضمن مشاركة جميع المستفتين وإعلان النتائج وفقاً لرغبتها².

الفرع الثاني: القيمة القانونية للاستفتاء

يُعد الاستفتاء من أبرز الوسائل الدستورية التي تُجسد القيمة القانونية للإرادة الشعبية، باعتباره آلية ديمقراطية تُكرّس مبدأ سيادة الشعب في النظام القانوني الجزائري. وتكمن القيمة القانونية للاستفتاء في اعتماده على أسس دستورية راسخة، حيث تنص المادة السابعة من الدستور على أن "الشعب مصدر كل سلطة"، مما يمنحه شرعية دستورية واضحة³.

¹ بيداء عبد الجواد العباسي، عيوب الاستفتاء الشعبي، ص 103-115 متاح على الموقع:

2025/04/20 تاريخ التصفح <https://almerja.net/reading.php?i-7&ida-1291&id-973&idm-22154> الساعة: 11:35.

² بيداء عبد الجواد العباسي، المرجع السابق، ص 103-115.

³ المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

كما تحدد المادة 91 في فقرتها التاسعة من الدستور حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الإستفتاء أو ما يسمى بالإرادة الشعبية في المسائل ذات الطابع الوطني، كما له الحق في اللجوء إلى الإستفتاء وفقا لما قرره الفقرة الثالثة من نص المادة الثامنة ضمن التعديل الدستوري 2020 ، وتُعد نتائج الاستفتاء ملزمة قانوناً بمجرد صدورها، وذلك استناداً إلى مبدأ سمو الدستور الوارد في المادة 184، الذي يسمو على مختلف التشريعات¹. ويعكس هذا الإطار الدستوري التكامل بين السلطة التأسيسية الأصلية والإرادة التشريعية، في ظل التزام الدولة بمبدأ الشرعية القانونية، كما توضحه المادة 1 من قانون العقوبات² والمادة 139 من الدستور التي تُنيط بالسلطة التشريعية وضع القواعد الخاصة بالحقوق والحريات³.

تتعمق القيمة القانونية للاستفتاء أيضاً عند التفاعل مع المعايير الدولية التي التزمت بها الجزائر من خلال المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية. فالمادة 154 من الدستور تُقر بسمو المعاهدات الدولية المصادق عليها على القانون الوطني، ما قد يطرح إشكاليات قانونية إذا تعارضت نتائج الاستفتاء مع التزامات الجزائر الخارجية، مثل حقوق الإنسان أو إلغاء عقوبة الإعدام⁴. وفي هذا السياق، يُلزم القضاء الجزائري نفسه باحترام المعاهدات الدولية كما في حكم المحكمة العليا رقم 288587⁵ ومع ذلك، لا يلغي هذا السمو من حيث المبدأ أولوية الإرادة الشعبية، إذ يُعمل في النظام الجزائري بمبدأ التكامل التشريعي، حيث يُضبط التشريع الداخلي ليتماشى مع المعايير الدولية، كما يتضح في تعديل قانون الإجراءات الجزائية بموجب القانون 98-90 لإلغاء الإكراه البدني، انسجاماً مع المادة 11 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية⁶.

¹ المادة 9/91 و184 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري 2020 ، السالف الذكر.

² المادة 1 من قانون العقوبات الجزائري، الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المعدل والمتمم.

³ المادة 139 من المادة 9/91 و184 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

⁴ المادة 154 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

⁵ حكم المحكمة العليا رقم 288587، الغرفة الجنائية، الجزائر، منشور في مجلة المحكمة العليا، عدد خاص 2016.

⁶ القانون رقم 98-90 المؤرخ في 30 ديسمبر 1998 المتعلق بإلغاء الإكراه البدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 87، سنة 1998.

وأخيراً، تتجلى القيمة القانونية للاستفتاء في الضمانات الإجرائية والقضائية التي تحيط به، والتي تضمن نزاهة العملية واحترام نتائجها. فمن جهة، تُشترط الشفافية وعدم التحيز، وهو ما ينسجم مع قرينة البراءة الإجرائية المنصوص عليها في المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية¹.

ومن جهة أخرى، تُنظم إجراءات الاستفتاء بموجب قانون صادر عن البرلمان، تعزيزاً لمبدأ قانونية الإجراءات. وتُخضع النتائج لرقابة المحكمة الدستورية وفقاً للمادة 191 من الدستور، بما يضمن مطابقتها للأحكام الدستورية ويمنع أي انحراف قانوني أو سياسي². وبذلك، فإن القيمة القانونية للاستفتاء في الجزائر لا تقتصر على شرعية نتائجه، بل تمتد لتشمل التوازن بين السيادة الشعبية والشرعية الدولية، مما يستوجب تطوير إطار قانوني مفصل يُحدّد شروط هذه الآلية ويُعزّز دور القضاء في الرقابة عليها.

و بذلك نجد أن دستور 1996 أعطى الحق لرئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة بموجب نص المادة 8 فقرة أخيرة من الدستور بنصها: "الرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة الشعب"، وكذلك المادة 91 بند 8 بنصها: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، غير أن هاتين المادتين؛ لم تحددتا مجالات لجوء رئيس الجمهورية إلى هذه الوسيلة، فهناك حول مفهوم القضايا ذات الأهمية الوطنية، وحول المعيار المعتمد عليه في تصنيف هذه القضايا ضمن قضايا وطنية، ففي ظل غياب هذه المعايير وعدم وجود شروط تقيّد رئيس الجمهورية في هذا المجال، فإن سلطته تبقى واسعة في اللجوء إلى التشريع عن طريق الاستفتاء.

وبالتالي جعل الاستفتاء حق شخصي مطلق لرئيس الجمهورية الجزائري يحد من سلطة البرلمان في.

وبهذا أصبح الاستفتاء الذي كان وسيلة لممارسة السيادة أداة فعالة للحد من هذه السيادة التي يمارسها الشعب من خلال نوابه في البرلمان".

¹ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المصادق عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 مايو 1989.

² المادة 191 من المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المتضمن التعديل الدستوري 2020، السالف الذكر.

المطلب الثاني: التصديق على المعاهدات الدولية

يعتبر التصديق أهم مرحلة من مراحل إبرام المعاهدة الدولية خاصة فيما يتعلق باعتبارها نصاً تشريعياً، ويتضح ذلك من خلال ما نصت عليه دساتير معظم الدول حيث اعتبرت المعاهدة التي يمكن تطبيقها داخليا، هي المعاهدة التي تمت المصادقة عليها ومن بين تلك الدساتير ما نص عليه المشرع الفرنسي في نص المادة 55 من دستور 1958 بقوله: " المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمواثيق المصدق عليها لها منذ النشر قوة أسمى من القوانين الوطنية..."¹ ، وكذلك الدستور المصري لسنة 1971 في نص المادة 151.

والمادة 151 من الدستور الحالي الصادر في 2014، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري في جميع الدساتير التي عرفت الجزائر فنجد نص المادة 9/77 من دستور 1996، كذلك نص المادة 159 من دستور 1976، والمادة 123 بالنسبة لدستور 1989، والمادة 150 من تعديل دستور 2016، والمادة 154 من التعديل الدستوري 2020.

لهذا سنحاول دراسة أهم النقاط القانونية المتعلقة بالتصديق كإجراء دستوري من أجل نفاذ المعاهدة داخليا وتتمحور هذه النقاط فيما يلي:

- مفهوم التصديق ومبرراته،
- التصديق الناقص.
- الرقابة على دستورية المعاهدات.
- الشروط الدولية للمعاهدات.

¹ - دستور الجمهورية الخامسة لفرنسا 1958.

الفرع الأول: مفهوم التصديق

التصديق هو تصرف قانوني بمقتضاه تعلن السلطة المختصة بإبرام المعاهدات في الدولة الموافقة على المعاهدة ورضائها الالتزام بأحكامها بصورة نهائية.¹

أولاً: تعريف التصديق ومبرراته

وفي ذلك يقول روسو² التصديق هو الإجراء الذي تكتمل به القوة الملزمة للمعاهدة الدولية في حق أطرافها وبهذا يمكننا القول أن عملية التصديق تشكل المرحلة النهائية والأساسية في إبرام المعاهدات الدولية، فهي تمثل الموافقة النهائية للسلطات الوطنية المختصة على نص المعاهدة، والإجراء الذي يضيف على المعاهدة صيغتها الإلزامية، وقد أبدت اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات هذه الصفة القانونية الأساسية لعملية التصديق فعرفتها بأنها: "التعبير عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة".³

ويصدر التصديق على المعاهدة عادة في صورة وثيقة مكتوبة صادرة عن رئيس الدولة باعتباره صاحب سلطة إبرام المعاهدات التي تتضمن الموافقة على المعاهدة والتعهد بالعمل على تنفيذها، ولكي يحدث التصديق أثره في المجال الدولي تقوم الدولتان طرفا المعاهدة بتبادل وثيقتي التصديق في حالة المعاهدة الثنائية.⁴

¹ - محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، القاعدة الدولية، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995، ص 188، وأنظر: جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام، الجزء الأول المدخل والمصادر، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، الجزائر، 2004، ص 71.

² - عوض عبد الجليل الترساوي، الرقابة القضائية على مشروعية المعاهدات الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2007، ص 71.

³ - المادة 1/14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سنة 1969 بنصها: "1. تعبر الدولة عن ارتضاها للالتزام بمعاهدة بالتصديق عليها وذلك في الحالات التالية:

(أ) إذا نصت المعاهدة على أن يكون التصديق هو وسيلة التعبير عن الارتضاء. (ب) إذا ثبت بطريقة أخرى أن الدولة المتفاوضة كانت قد اتفقت على اشتراط التصديق. (ج) إذا كان ممثل الدولة قد وقع المعاهدة مع التحفظ بشرط التصديق. (د) إذا أبدت نية الدولة المعنية في أن يكون التوقيع بشرط التصديق اللاحق من وثيقة تفويض أو عبرت عن ذلك أثناء المفاوضات.

⁴ - منتصر سعيد حمودة، القانون الدولي المعاصر، ط01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 98، وأنظر جمال عبد الناصر، المرجع السابق، ص، 76.

أما فيما يخص المعاهدات الجماعية¹، أو المتعددة الأطراف؛ فيتم بإيداع وثائق التصديق الخاصة بها لدى إحدى الدول أطراف المعاهدة التي إتفقوا عليها صراحة في المعاهدة نفسها أو لدى الأمانة العامة لإحدى المنظمات الدولية، ويتم إثبات الإيداع في هذه الحالة بموجب محضر رئيسي تسلمه الجهة المختصة بتلقي التصديقات إلى الدولة المودعة وتقوم جهة تلقي إيداعات التصديق بإخطار باقي الأطراف الموقعة على الاتفاقية بصورة أو بنسخة من هذا التصديق.²

أما بالنسبة لمبررات التصديق فإن أهمها هو: منح الفرصة لحكومة كل دولة لإعادة النظر في المعاهدة التي وقع عليها مندوبها، وذلك قبل أن تلتزم بها نهائيا، وفقا لما يتماشى مع مصالحها وحقوقها نظرا للأهمية البالغة التي تكتسبها والموضوعات التي تعالجها المعاهدات بصفة عامة.³ كما أن اشتراط التصديق يؤدي إلى تفادي مسألة تجاوز المفاوض للسلطة الممنوحة له، هذه الرقابة اللاحقة هدفها قطع الخلافات المستقبلية حول الإدعاء من

قبل الدولة أو المنظمة بأن ممثلها تجاوز حدود الصلاحيات الممنوحة له⁴، وذلك إما بإجازة ذلك التجاوز أو إلغاء ما ترتب عنه.

وإن أهم مبرر عند بعض الدول ذات النظام البرلماني هو إتاحة الفرصة لإشراك البرلمان في الموافقة على المعاهدة قبل قيام رئيس الدولة بالتصديق عليها، لأن اشتراك البرلمان في الإقرار النهائي للمعاهدة هو في حقيقة الأمر سياق ديمقراطي هام في مرحلة إجرائية جد هامة كالتصديق.⁵

¹ - صلاح الدين عامر، مقدمة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، 2008، ص 232.

² - محمد سامي عبد الحميد و مصطفى سلامة حسين، القانون الدولي العام، الجماعة الدولية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1979، ص 38.

³ - علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، المرجع السابق، ص 255.

⁴ - مصطفى محمد محمود عبد الكريم، حجية المعاهدات الدولية أمام القاضي الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2011، ص 37.

⁵ - زغوم كمال، مصادر القانون الدولي، (المعاهدات، والعرف)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 85-86.

ثانياً: الطبيعة القانونية للتصديق.

يعد التصديق الإجراء الدستوري المنصوص عليه واقعا وعملا في الجزائر، فهو عمل داخلي للدولة، وهي تملك الحرية المطلقة في قبول أو رفض التصديق على أي معاهدة.¹ وفي حالة الرفض لا تدخل المعاهدة حيز التنفيذ ولا تتحمل الدولة أو المنظمة الدولية أي مسؤولية دولية بسبب رفضها التصديق، وهذا الحكم ينطبق على كل المعاهدات سواء كانت ثنائية أو جماعية أو متعددة الأطراف، فبالنسبة لهذه الأخيرة التي يتم إعدادها بواسطة منظمات دولية وإقرارها بأغلبية مطلقة، فإن هذه الأغلبية المطلقة وبالرغم من أهميتها لا تجرد ، ولا تمنع الدولة من حقها في ممارسة السلطة التقريرية بشأن التصديق وإلا اعتبر هذا الأخير مجردا وخاليا من أي بعد قانوني.²

ويترتب عن الحرية المطلقة في قبول أو رفض التصديق نتائج تتمثل أولا في: حرية اختيار الدولة للوقت المناسب الذي تراه للتصديق على المعاهدة، ما لم يكن هناك نص صريح يحدد أجلا معيناً للتصديق، وهذا الوضع رتب مساوئ في التعاملات الدولية من بينها؛ التأخر والتماطل الكبير في التصديق على كثير من المعاهدات الدولية من طرف الدول الموقعة عليها، ففرنسا قد صادقت على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق الإنسان بتاريخ 1973/12/31، وبعد مرور أكثر من 23 عاما بعد التوقيع عليها سنة 1950، والمملكة المغربية لم تصادق على اتفاقية الحدود بينها وبين الجزائر إلا في جوان 1992، وقد صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982 سنة 1996.³

ثانيها: جواز التصديق المشروط بمعنى؛ أن الدول تعلق تصديقها على شرط أو شروط معينة، وغالبا ما تكون هذه الشروط ذات صلة بشكل أو بآخر بموضوع المعاهدة المراد التصديق عليها، مثل اشتراط

¹ - محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، الجزء الثاني، القاعدة القانونية، الطبعة السابعة، دار المطبوعات الجامعية، مصر ، 1995، ص 190.

² - خدّاش الحبيب، دروس في القانون الدولي العام، ديوان المطبوعات الجامعي، جامعة محمد بوقر، بومرداس، الجزائر، 2004، ص 10.

³ - جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 77، أيضا أحمد بلقاسم، المرجع السابق، ص 79.

فرنسا تصديقها على معاهدة حسن الجوار المبرمة مع ليبيا سنة 1956 بالاتفاق على تعيين الحدود الجزائرية الليبية، وقد تحقق هذا الشرط بموجب الاتفاق المؤرخ في 26 جويلية 1956¹، اتفاقية باريس حول التغيرات المناخية حيث تراجع ترامب عن التصديق عن المعاهدة.

ثالثا: استنادا إلى مبدأ الحرية المطلقة للتصديق على المعاهدة فإن للسلطة المختصة حق رفض التصديق، ولو سبق لها التوقيع على تلك المعاهدة دون أن تسأل عن الرفض مهما كان سببه، وذلك لأن الامتناع عن التصديق من جانب الجهات المختصة به في الدولة يدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية لهذه الأخيرة، كل ما في الأمر هو أنها تعتبر مسؤولة أخلاقيا، أما قانونيا فلا تعتبر مسؤولة نهائيا عند استخدامها لتلك السلطة التقديرية.²

ومن أمثله حالة امتناع الدول عن التصديق على ما وقعته من معاهدات ، كامتناع الولايات المتحدة الأمريكية التصديق على معاهدة "فرساي" المنهية للحرب العالمية الأولى مع ألمانيا والمنشأة لعصبة الأمم، رغم أنها إحدى الدول التي كان لها الدور الأساسي في التوصل إليها. ويمكن إرجاع عدم تصديق الدولة في إحدى الأحيان إلى الأسباب التالية:

- 1- تجاوز المفاوض للسلطة الممنوحة له بمقتضى وثيقة التفويض، وحدث ذلك بين إيران وتركيا حول معاهدة 1947، وكان سببها إدعاء إيران بأن ممثلها قد تجاوز حدود الصلاحيات الممنوحة له.³
- 2- وجود عيوب تتصل بصلب المعاهدة خطأ في الوقائع.
- 3- تغير الظروف التي جرى فيها التفاوض والتوقيع على المعاهدة كحصول توتر بين دولتين كانتا في طريقهما إلى توقيع معاهدة صداقة أو تصالح أو حسن الجوار.

¹ - بوغزالة محمد ناصر واسكندري أحمد، محاضرات في القانون الدولي العام، المدخل والمعاهدات الدولية، الطبعة الأولى، دار الفجر، مصر 1998، ص 221، وصلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص 224.

² - نجيب بوزيد، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والفنون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2014، ص 41.

³ - علي إبراهيم، النزاع العراقي الإيراني، مطابع جامعة عين شمس، مصر، 1988، ص 26.

4- رفض البرلمان التوقيع على المعاهدات في ظل النظم السياسية التي تشترط فيها الموافقة البرلمانية.¹ كما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 122 من دستور 1989، حيث اشترط موافقة المجلس الشعبي صراحة لحصول التصديق، وكذلك ما جاء في نص المادة 131 من دستور 1996م، بموافقة كل غرفة من البرلمان صراحة، وكذا نص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء نصها كالآتي: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بمحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية، أو المتعددة الأطراف، المتعلقة بمناطق التبادل البحري، والشراكة والتكامل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

ثالثاً: الجهة المختصة بالتصديق

يتم تحديد السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية بواسطة القانون الداخلي، وعلى وجه التحديد بواسطة القانون الدستوري، ويختلف بالتالي مذهب الدول في ذلك الشأن، فمن الدول من يعطي الاختصاص بالتصديق على المعاهدات الدولية للسلطة التنفيذية وحدها، ومنها من يعطي هذا الاختصاص للسلطة التشريعية وحدها، وأخيراً منهم من يجعل الاختصاص بالتصديق على المعاهدات قاسماً مشتركاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.²

وإذا وضعنا جانبا الحالة الاستثنائية التي تخول بموجبها بعض الدساتير السلطة التشريعية حق تصديق المعاهدات انفرادياً، والتي أصبحت ذات أهمية تاريخية، فإن الغالبية العظمى من الدساتير النافذة حالياً تمنح السلطة التنفيذية، وعلى وجه التحديد رئيس الدولة، الدور الأساسي في تصديق المعاهدات.³ وهذه حالة الدساتير الجزائرية بداية من دستور 1976 في نص مادة 111 في فقرتها 17 والتي نصت على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفقاً لأحكام

¹ - بوغزالة محمد ناصر، محاضرات في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 121، 122.

² - صلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص 226، أنظر أيضاً: جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 80.

³ - فائز أنجق: إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القضائية والاقتصادية والسياسية، العدد 3، 1978، ص 295-596.

الدستور" وكذلك نص المادة 11/74 من دستور 1989 التي نصت على " 11- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها...."

والمادة 77 في فقرتها 09 من دستور 1996 التي نصت على أن رئيس الجمهورية: " يبرم ويصادق على المعاهدات الدولية. ونفس المادة تضمنها تعديل 2008، وصولاً إلى تعديل سنة 2016 بموجب القانون رقم 01/16، في نص المادة 91 فقرتها 08 التي نصت على أن: " يضطلع رئيس الجمهورية.... 8- يبرم المعاهدات ويصادق عليها...." وقد بقي نفس النص السابق في التعديل الدستوري لسنة 2020 بنفس المادة 91 في فقرتها 12.

غير أنه إذا كان رئيس الدولة يقوم بالدور الأساسي في تصديق المعاهدات الدولية فإن صلاحياته ليست دوماً انفرادية، وإنما يمكن حسب الدساتير أن تشاركه فيها السلطة التشريعية بشكل أو بآخر. وضمن هذا النطاق نميز بين فئتين من الدساتير الأولى تمنح السلطة التشريعية صلاحية المشاركة في عملية تصديق كافة المعاهدات عن طريق اشتراط موافقتها قبل تصديقها من قبل رئيس الدولة وعلى سبيل المثال: ما نص عليه الدستور المصري لسنة 2012 في المادة 145 وما أبدته كذلك المادة 151 من دستور 2014.

أما الفئة الثانية من الدساتير فتمنح السلطة التشريعية صلاحية المشاركة في عملية التصديق في بعض الحالات الهامة فقط، وذلك باشتراط موافقتها قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية مثل ما أكدته الدستور الفرنسي 1958 في نص المادة 53.

إن الدساتير التي عرفت الجزائر من دستور 1976 إلى التعديل الأخير لدستور 1996، عام 2020. تدخل ضمن تطابق الفئة الثانية، فهي قد نصت كقاعدة عامة على صلاحية رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات المادة 07/111 من دستور 76 والمادة 11/74 من دستور 89، والمادة 09/77 من دستور 96، والمادة 08/91 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 12/91 من التعديل الدستوري 2020، واشترطت موافقة السلطة التشريعية بالنسبة لبعض المعاهدات التي تعتبرها هامة وهذا طبقاً للنصوص التالية: المادة 158 من دستور 1976، والمادة

122 من دستور 1989، والمادة 131 من دستور 1996، ونص المادة 149 من التعديل الدستوري 2016، ونص المادة 153 من التعديل الدستوري 2020، والدساتير الجزائرية قد جاءت بحالة ثالثة خلافا للدساتير الأخرى بالنسبة لبعض المعاهدات، والتي اعتبرتها هامة جدا بحيث لم تكتف قبل تصديقها من رئيس الجمهورية بموافقة السلطة التشريعية فقط وإنما اشترط أخذ رأي سلطة ثالثة كانت في ظل دستور 1976 طبقا للمادة 154 في فقرتها الثانية هي الهيئة القيادية للحزب أي السلطة الحزبية، ولكن بعد صدور دستور 1989، وإنشائه للمجلس الدستوري أصبح طبقا للمادة 2/91 هو صاحب الاختصاص فيما يتعلق بأخذ رأيه في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، وهذا ما بقي عليه العمل جاريا في الدساتير اللاحقة، فجاء نص المادة 1/97 من دستور 1996 لتؤكد ذلك، وأيضا المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016، بحيث اعتمد نفس النص وتم تغيير رقم المادة فقط، ونص المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 2020 بالتماسه لرأي المحكمة الدستورية بعد إلغائه للمجلس الدستوري في هذا التعديل.

وستعرض لهذه الحالات الثلاث تباعا، مع محاولة لدراسة هل اعتمد الدستور الجزائري حالة عرض بعض المعاهدات ذات الأهمية البالغة على الاستفتاء مثلما نص عليه المؤسس الدستوري المصري في الفقرة الثانية من المادة 151، وكذلك هل أوجد حالة منع لإبرام معاهدات معينة مثلما ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 151 للدستور المصري 2014؟

أ- المعاهدات التي يشترط لتصديقها موافقة السلطة التشريعية:

كما أشرنا سابقا أن التصديق على المعاهدات هو من حيث المبدأ من اختصاص السلطة التنفيذية بشخص رئيس الجمهورية، تشاركه في أهم المعاهدات السلطة التشريعية عن طريق موافقتها على التصديق وكانت أول مرة تتبنى فيها الجزائر¹، نصوصا واضحة فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات في إبرام

¹ - ولم يكن الأمر كذلك في الفترات الدستورية الانتقالية السابقة، ففي فترة الجمعية التأسيسية (سبتمبر 1962-سبتمبر 1963) لم تكن هنالك قاعدة ثابتة فتارة كان رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء هو الذي يصدق المعاهدة بموجب مرسوم، وتارة أخرى كانت الجمعية التأسيسية هي التي تصدق المعاهدة بموجب قانون بينما يقتصر دور رئيس الحكومة على إصدار القانون، كما هو الحال مثلا بالنسبة لتصديق ميثاق الوحدة الإفريقية.

المعاهدات الدولية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في دستور 1976 بالنص الأساسي في هذا المجال نص المادة 158 التي نصت على أن: " تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية، والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني".¹

وقد انتقد هذا النص لأنه جاء بفئتين من المعاهدات الفئة المتعلقة بالمعاهدات التي تعدل من محتوى القانون والتي تعد فئة محددة المعالم، إذ أنها تدخل ضمن المعاهدات التي تتعارض، حسبها جزئيا أو كليا مع أحكام الدستور الذي يعتبر قانونا أساسيا للجمهورية². وفئة ثانية لها من الأهمية ما جعلها تشترط موافقة المجلس الشعبي الوطني، وهي المعاهدات السياسية، إذ جاءت تشكو من عموميتها وعدم دقتها، على خلاف دساتير بعض الدول في تلك الفترة التي جاءت تتضمن فئات متعددة من

أما في ظل دستور عام 1963 فإن قراءة المادة 42 منه تبين أن استشارة المجلس الوطني لا بد منها في كافة المعاهدات قبل تصديقها وهذا على الرغم من رداءة صياغتها ، وهذا هو نص المادة: " يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية، وبالمصادقة عليها والعمل على تنفيذها".

غير أن التطبيق كان يختلف من حالة لأخرى، ففي بعض الحالات كان رئيس الجمهورية يصدق المعاهدة بموجب مرسوم يشار فيه صراحة إلى نص المادة 42 من الدستور على الشكل التالي: " وبعد استشارة المجلس الوطني"، كما هي الحال مثلا بالنسبة لإبرام اتفاقية تجارية مع يوغسلافيا، وفي حالات أخرى لا توجد أية إشارة إلى استشارة المجلس الوطني، وإنما تصدق المعاهدة " بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء". بل إن المرسوم لا يتضمن في بعض الحالات أية =إشارة إلى تصديق الاتفاقية، وإنما يقتصر دوره على "نشرها" في الجريدة الرسمية، مع أن الأمر يتعلق بمعاهدة هامة، كاتفاقية فرض يعقد مع دولة أخرى مثلا.

وبالتبع فإن تصديق المعاهدات في مرحلة 10 جويلية 1965، كان يعود انفراديا إلى السلطة التنفيذية، التي كانت تملك كذلك السلطات التشريعية بتفويض من مجلس الثورة، غير أن تصديق المعاهدات كان يتم أحيانا بموجب أوامر أخرى بموجب مراسيم، ولم يكن ثمة معيار واضح يبين ما هي المعاهدات التي يتم تصديقها بموجب مراسيم وتلك التي يتم تصديقها بموجب أوامر، أو يبين ما إذا كانت الأوامر تصدر ضمن مجلس الوزراء، أم هي أوامر بسيطة، بل إن بعض المراسيم لا تتضمن تصديقا للمعاهدة على الإطلاق، وإنما تقوم بنشرها فقط، كما هي الحال مثلا بالنسبة لاتفاق تجاري طويل الأمد أبرم مع كندا عام 1971، والجدير بالذكر أن هذه الاتفاقية التي لم تخضع للتصديق، تنص في مادتها الرابعة +على أن يتم نفاذها بتاريخ توقيعها، الأمر الذي يجعلها بمثابة الاتفاقيات ذات الشكل المبسط التي لا تحتاج إلى تصديق =غير أن الجزم بأن هذه الفترة والفترات السابقة قد عرفت هذا النوع من الاتفاقيات. المجال التاريخي في مقالة أنظر فائز أنجق، ص 588-589.

¹ - الأمر 97/76 المؤرخ في 1976/11/22 المنشور في 1976 /11/24 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية، عدد 94 سنة 1976، ص 1315.

² - فائز أنجق، المرجع السابق، ص 588.

المعاهدات التي تخضع الموافقة البرلمانية، بصورة أكثر دقة وخير مثال نص المادة 53 من الدستور الفرنسي 1958، وأثناء صدور دستور 1989 جاءت المادة 122 لتعدل المادة 158 تعديلا كلياً، إذ أنها نصت على أن: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة".¹ وبهذا فقد تم تحديد المعاهدات التي يشترط فيها أخذ الموافقة القبلية الصريحة للمجلس الشعبي الوطني بصفته السلطة التشريعية في البلاد.

إن عبارة بعد الموافقة التي تمت الإشارة إليها في المادتين السابقتين من دستور 1976 و 1989 (122-158) تؤكد تأكيداً جازماً أن المصادقة الصادرة من رئيس الجمهورية يجب أن تكون بمشاركة المجلس لرئيس الجمهورية في سلطة التصديق، بل إن سلطته تتمثل في منح الإذن لرئيس الجمهورية من أجل ممارسة اختصاصه الدستوري في المصادقة على المعاهدات²، فسلطة رئيس الجمهورية إذن هي التصديق على المعاهدات الدولية بعد الحصول على إذن من المجلس الشعبي الوطني، وبهذا يمكننا القول أن الموافقة المسبقة والصريحة للمجلس الشعبي الوطني هي الشرط الإجرائي الذي يساهم بمقتضاه البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية المحددة في النصين المذكورين آنفاً من دستوري 1976 و 1989. وباعتبار أن التعديل الدستوري لعام 1996 لم يعط أي إضافة فيما يتعلق بالنصوص الدستورية الخاصة بالمعاهدات باستثناء اشتراطه موافقة مجلس الأمة كغرفة ثانية من البرلمان على مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات الدولية وهذا ما نصت عليه المادتان 03/97 و 131 من دستور 1996.

¹ المرسوم الرئاسي 19/89 المؤرخ في 1989/02/28 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 1989/02/23، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09 لسنة 1989، ص 251.

² عطوي خالد، مبدأ سمو المعاهدات الدولية في القانون الوطني، قراءة في التعديلات الدستورية الجزائرية، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 8، العدد 2، 2015، ص 354.

فطبقا لنص المادة 131 التي تنص على أن: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة."

هذا التحديد جاء على سبيل الحصر، ونفس المنحى القانوني جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 149 إلا أنه قد أضاف أنواعا أخرى من المعاهدات تكون بموافقة البرلمان بغرفتيه وتشترط ذلك حتى يتم التصديق: وتمثلت هذه المعاهدات في الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، ويمكن تبرير إدخال هذا النوع من المعاهدات ضمن اختصاص السلطتين معاً، نظرا للتوجه إلى الاقتصاد الحر وما له من آثار على مستوى جميع المجالات خاصة السياسية منها، كون الاقتصاد أصبح في ظل العولمة هو النظام المسيطر على سياسات الدول، وهو نفس الحكم الذي أبقى عليه التعديل الدستوري 2020 في مادته 153 ، وبقيت إشكالية واحدة فيما يتعلق بصدور موافقة السلطة التشريعية صراحة التي قضت بها جميع الدساتير المتتالية في موادها المذكورة سابقا، إذ مما لاشك فيه أن هذه الموافقة الصريحة يجب أن تأخذ شكل عمل قانوني يتم التصويت عليه وفقا لما نصت عليه بعض الدساتير الأجنبية مثل المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

غير أنه ليس من الضروري أن تأخذ هذه الموافقة شكلا قانونيا لأن جميع النصوص الدستورية الجزائرية لم تشترط ذلك.

ب- المعاهدات التي تشترط موافقة سلطة أخرى:

باستقراء الدساتير الجزائرية نجدها قد أعطت لاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم أهمية مصيرية، ويظهر ذلك من خلال اشتراطها لتصديقها في ظل دستور 1976 موافقة السلطة السياسية والتي تمثلت في الهيئة القيادية لحزب جبهة التحرير ثم يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني، وهذا طبقا للفقرة الثانية من المادة 154 بقولها: " تقدم اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم فورا إلى الموافقة الصريحة

للهيئة القيادية للحزب طبقا للقانون الأساسي كما تعرض على المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 158 من الدستور". وقد اعتبر هذا الإجراء تجديدا من قبل الدستور الجزائري في ميدان إبرام المعاهدات الدولية.¹

وخول هذا الاختصاص للمجلس الدستوري كهيئة قضائية عليا في البلاد وفقا لدستور 1989، في نص المادة 02/91 وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 01/97 من دستور 1996، وكذلك المادة 111 من التعديل الدستوري 2016، حيث منح الاختصاص للموافقة كشرط للتصديق إلى المجلس الدستوري، وموافقة البرلمان بغرفتيه. والملاحظ على هذه الدساتير الثلاثة (1989-1996-2016) والتعديل الدستوري أنها استعملت في نصوص موادها أن الرئيس يتلقى رأي المجلس الدستوري، هذه العبارة تفتح العديد من التساؤلات حول قيمة رأي المجلس الدستوري في هذا النوع من المعاهدات التي اعتبرت معاهدات مصيرية. إذ هل من الممكن أن يكون رأيه مجرد رأي استشاري يجوز للرئيس الأخذ به كما يمكنه أن لا يعتمده؟ وهو نفس الطرح الذي بقي في التعديل الدستوري 2020 في المادة 102 حين أعتمد مصطلح "يلتمس" بالرغم من تغييره للهيئة من المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية.

لأنه كان من الممكن أن تتضمن نص المادة لفظ أو مصطلح قرار المحكمة الدستورية ولكن يمكن اعتبار هذه المشكلة لا وجود لها وذلك تطبيقا لوجود نص المادة 198 في فقرتها الخامسة التي أعطت لقرارات المحكمة الدستورية قوة ملزمة لجميع السلطات العمومية الإدارية والقضائية بنصها: "... 5- تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية."

ج- وجود حالات أخرى لتصديق المعاهدة (عرض المعاهدة للاستفتاء الشعبي):

قد نص الدستور المصري الحالي في مادته 151 فقرتها الثانية على عرض معاهدات الصلح والتحالف، وما يتعلق بحقوق الإنسان على الاستفتاء ولا يتم تصديقها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء

¹ - فائز أنجق، المرجع السابق، ص 586.

بالموافقة وبالتالي يكون بهذا النص قد قرر المؤسس الدستوري المصري وجود سلطة أخرى هي السلطة الشعبية بجانب السلطة التشريعية حتى تتم المصادقة على نوع ذي أهمية بالغة من المعاهدات ، وهذه الحالة من التصديق بعد الاستفتاء قد نص عليها المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 11 من دستور 1958.

أما الدستور الجزائري فلم يتناول صراحة إمكانية عرض معاهدات معينة ضمن شروط محددة على الاستفتاء الشعبي. ولكن طبقا لرأي الدكتور فائز أنجق فإنه يقرأ الفقرة الرابعة عشر من نص المادة 111 من دستور 1976 فقد قال بإمكانية تصور معاهدات تمثل قضايا ذات أهمية وطنية مثلا: معاهدة تتعلق بتحقيق وحدة مغربية عربية أو إفريقية، يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرضها على الاستفتاء الشعبي إضافة لموافقة مجلس الشعبي الوطني.¹

انطلاقا من هذا الرأي هل يمكننا أيضا أن نسقطه على ما تضمنته الفقرة الثالثة من نص المادة 08 للتعديل الدستوري 2020: "... لرئيس الجمهورية أن يلتجأ لإرادة الشعب مباشرة". وأيضا ما يمكن طرحه هنا هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يلتجأ لإرادة الشعب في حال ما إذا رفض البرلمان الموافقة على تصديق المعاهدات المنصوص عليها في المادة 153.

بناء على كل ما سبق فإن المعاهدات التي أوجب فيها الدستور موافقة البرلمان بغرفتيه أو إلتماس رأي المحكمة الدستورية مع موافقة البرلمان بغرفتيه طبقا للمواد 153 و102 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لا تكون نافذة على المستوى الداخلي إلا إذا وافقت عليها هذه السلطات قبل تصديق رئيس الجمهورية؛ وباستكمال هذه الإجراءات يكون القاضي ملزما بتطبيق هذه المعاهدة .

الفرع الثاني: التصديق الناقص والرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية

يقصد بالتصديق الناقص عدم مراعاة القواعد الدستورية الشكلية للتصديق² أي؛ هو ذلك التصديق الذي يجريه رئيس الدولة دون أن يتبع القواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور، أي

¹ - فائز أنجق، المرجع السابق، ص 585.

² - N.Q.Dinh et p ;Daillier et A ; peltet ; 5é Edition, L.G.D.J.1994.P 189.

التصديق المخالف للقواعد الدستورية الداخلية، ومن هنا يثار موضوع تحديد القيمة القانونية لهذا التصديق الناقص، فقد حاولت ثلاث اتجاهات فقهية معالجة هذه الإشكالية:

الاتجاه الأول: يقر صحة المعاهدات التي تم التصديق عليها بالمخالفة للقواعد الدستورية، ومن أنصاره "لاباند LABAND" وبيتينر BITINER "ألمانيا و" أترمور ITZMAUR "في إنجلترا، وكاري دي مالبرج "CARE DEMALBARG" و" جورج سل "GEORGE SCELLE" وفيلاس VELLAS " في فرنسا¹ وبنيت هذه النظرية على الركائز الآتية:

1- أن القانون الدولي لا يتحمل مسؤولية خرق رئيس الدولة قواعد القانون الداخلي، وخاصة أن المخول بإبرام المعاهدات الدولية أمام دول أخرى قد أخطروهم بالتصديق لهذا فالتصديق سليم، من وجهة نظر القانون الدولي.²

2- يجب التمييز بين تكوين إرادة الدولة الذي يدخل في صميم القانون العام الداخلي، وإعلان إرادة الدولة الذي يدخل في صميم القانون الدولي.³

3- أولوية القاعدة الدولية في التطبيق على نظيرتها المحلية إذ أن للقانون الدولي الصدارة على القوانين الداخلية وفقا لأنصار مبدأ سمو القانون الدولي على القانون الداخلي.⁴

4- الحكم بصحة التصديق الناقص سيؤدي إلى استقرار العلاقات الدولية، وتجنب المساس بسيادة الدول، بينما أن بسط الرقابة على ملائمة التصديق مع الدستور يعتبر تدخلا في شؤون الدولة الموقعة، وهذا ما اعتبرته القواعد العرفية الدولية ممنوعا لأنه يشكل تدخلا في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.⁵

¹ - غازي حسين صباريني، المرجع السابق، وانظر: ميلود خيرجة، نفاذ المعاهدات الدولية في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2015، ص 97.

² - ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 97، وأنظر غازي حسين صباريني، المرجع السابق، ص 50.

³ - يوسف بناصر، المعاهدات في ظل القانون الدولي العام، مجلة الواحة القانونية، العدد 4، 2010، ص 51.

⁴ - منتصر سعيد حمودة، المرجع السابق، ص 99، وما بعدها.

⁵ - يوسف بناصر، المرجع السابق، ص 51، وأنظر جمال عبد الناصر مانع، المرجع السابق، ص 82، أنظر علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، المرجع السابق، ص 220.

5- المراحل التي تمر بها المعاهدة هي: (التفاوض، التحرير، التوقيع، التصديق) تمنح الدولة فرصة كافية لمراجعة المعاهدة بما يسمح بأخذ كامل الوقت لاحترام شكليات المصادقة، فلا يمكن الاحتجاج بمخالفة التصديق للإجراءات المعتمدة في الموافقة على المعاهدة ، وإذا حدث فيعتبر من قبل سوء النية للدولة المدعية.¹

6- نسبية وحجية آثار التصرفات القانونية الصادرة عن الدولة المقبلة على المصادقة على المعاهدة، وعدم إمكانية تمديدها لتسري بالتبعية على أطراف أخرى موقعة على ذات المعاهدة.²

الاتجاه الثاني: يرى أنصاره أن المعاهدة باطلة ولا تعد نافذة في دائرة العلاقات الدولية ما دامت لم تراع في التصديق عليها الإجراءات الدستورية، وهذا الرأي مؤسس على نقطة احترام الاختصاص الذي يباشره البرلمان في التعبير عن الرضا الصحيح في الالتزام بالمعاهدة.³

ونجد من بين أنصار هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي "شارل روسو" ، والفقيه البريطاني " أرنهايم " والفقيه البلجيكي "بوركين"، وقد أسسوا رأيهم على اعتبار فني قانوني مستمد من فكرة الاختصاص.⁴

ومفاده أن الشرط الأساسي لكي يرتب التصديق آثاره القانونية يجب أن يصدر عن شخص أو جهاز مختص طبقاً للأحكام الدستورية الداخلية القائمة ، وإلا اعتبر التصديق مجرداً من كل قيمة قانونية.

الاتجاه الثالث: تبنى أنصار هذا الاتجاه نظرية المسؤولية الدولية للدولة من أجل أن يتوصل إلى اعتبار التصديق الناقص بمثابة التصديق الصحيح، حيث أن التصديق الناقص وإن اعتبر باطلاً أصلاً، فإن الدولة التي قام رئيسها بذلك التصديق الناقص، سوف تعتبر مسؤولة دولياً عن مثل ذلك التصرف، وهذه المسؤولية توجب عليها عدم الإدعاء ببطالان المعاهدة، وهذا ما تستوجب قاعدة المخطئ لا يستفيد من خطئه ولا يلوم أحداً إلا نفسه، وما يعوض الدولة أو الدول التي تجري التصديق الناقص في مواجهتها اعتباره بمثابة تصديق صحيح، وبهذا فإن أنصار هذه النظرية التي دافعت عنها المدرسة

¹ - بوغزالة محمد ناصر، واسكندري أحمد ، محاضرات في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 123 وما بعدها

² - يوسف بناصر، المرجع السابق، ص 50.

³ - إبراهيم أحمد شلبي، مبادئ القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986، ص 209.

⁴ أحمد بلقاسم، المرجع السابق، ص 88-89.

الوضعية الإيطالية من أمثال " أنزولوتي و كفاليري و سالفيلي ". نجد أنهم حاولوا التوفيق بين الاتجاهين السابقين.

أما بشأن موقف التعامل الداخلي للدول من هذا الموضوع فيلاحظ عموما أن المحاكم الوطنية والسلطات الداخلية للدول تتجنب تطبيق المعاهدات التي لم يصدّق عليها بصورة صحيحة أي بمراعاة الإجراءات الدستورية.¹

فوفقا للنصوص الدستورية نجدها في غالبيتها تتضمن نصا على أن المعاهدات لا تصبح نافذة إلا إذا اتبع في تصديقها الشروط القانونية المطلوبة مثل ما نص عليه المشرع الجزائري في نص المادة 150 من التعديل الدستوري 2016، وكذا النص الصريح الذي أورده الدستور الفرنسي لسنة 1946 المادة 21 التي تعتبر أن المعاهدة الوحيدة التي لها قوة القانون هي المعاهدات السياسية المصادق عليها بشكل صحيح.

طبقا لنص المادة 46 من اتفاقية فيينا لسنة 1969م لا يجوز الاستناد إلى التصديق الناقص لطلب إبطال المعاهدة إلا إذا كان العيب الدستوري الذي شاب التصديق عيبا جليا لا يتصور ألا تدركه الدولة، أما إذا كان التصديق ناقصا، ولم تكن المخالفة الدستورية التي عابته من الأمر الواضحة، ففي هذه الحالة يعتبر التصديق الناقص صحيحا، ومنتجا لكافة آثاره في مجال العلاقات الدولية، ومن ثمة لا يجوز الاستناد إلى كونه ناقص لطلب إبطال المعاهدة.

إن القاعدة العامة الواردة في المادة 46 لا تجيز للدولة التمسك بكون التعبير عن ارتضاها الالتزام بمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في القانون الداخلي ، إلا استثناء وذلك إذا كان الخرق للقاعدة القانونية الداخلية والمتعلقة بإجراءات التصديق على المعاهدات جليا، وكان ذلك الخرق لقاعدة أساسية أي جوهرية، أو تعتبر من بين القواعد الجوهرية، قواعد تحديد وتوزيع الاختصاصات بين السلطات المختلفة في الدولة.²

¹ - المرجع نفسه، ص 89.

² - محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013 ص 41، وأنظر: ميلود خيرجة، المرجع السابق، ص 106.

بالتالي فنوع الإخلال الذي يمكن من المطالبة بالإلغاء هو ذلك الإخلال الواضع بقاعدة أساسية في القانون الداخلي طبقا لما ورد في الفقرة الثانية من المادة 46 السالفة الذكر.

ما يلاحظ أن القضاء الدولي استقر على الأخذ بالرأي الأول القائل بأن المعاهدة نافذة سواء كان التصديق عليها ناقصا أو حتى مخالفا للدستور.¹ إنها قاعدة هامة تضمن استقرار المعاملات الدولية وحماية الغير وحسن النية.

ما يمكن قوله عن التصديق أن له وجهان: وجه دولي وهو إعلان الدولة أنها تلتزم أمام الدول الأخرى الأطراف معها في الاتفاقية، فتعمل وفقا لالتزامها بتطبيق وتنفيذ المعاهدة، ووجه داخلي يؤدي إلى إدماج المعاهدة في القانون الوطني.²

ثانياً: الرقابة على دستورية المعاهدات أو الاتفاقيات

حيث نجد أن المؤسس الدستوري أقر بالرقابة السابقة للمعاهدات الدولية من طرف المحكمة الدستورية في حالة اخطارها بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها و هذا ما أكدته المادة 190 في فقرتها الثانية . على أن يمتنع رئيس الجمهورية عن التصديق على الاتفاق أو المعاهدة أو الاتفاقية التي قررت المحكمة الدستورية عدم دستورتها حسب نص المادة 198 من الدستور فقرة أولى .

¹ - علقت لجنة القانون الدولي على ذلك بقولها: " يظهر من الممارسة الدولية أمثلة في إدعاءات بطلان معاهدات على أسس دستورية ، وفي أغلبية هذه الحالات قبل الطرف الآخر للنزاع هذا الإدعاء، لكن في الحالات الثلاث المتعلقة بانضمام لكسمبورغ لعصبة الأمم وأحداث بولندا، وعضوية الأرجنتين، فإن العصبة قد اعتمدت على مبدأ كون للارتضاء الذي صدر على مستوى الدولي من شخص مختص ظاهريا غير قابل للإبطال في حالة لاكتشاف اللاحق لعدم اختصاصه دستوريا لإلزام دولته، أنظر حولية لجنة القانون الدولي، الجزء الثاني لسنة 1969، ص 70.

² - لتفاصيل أكثر عن مدى صحة التصديق الناقص، أنظر علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، المرجع السابق، ص 187 إلى 294. وأنظر عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الجزء الأول ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص 272-274.

خاتمة

في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، ازدادت صلاحيات رئيس الجمهورية في الجزائر بشكل ملحوظ، مما عزز دوره كفاعل رئيسي في العملية التشريعية. فقد أتاح التعديل لرئيس الجمهورية إمكانية اقتراح مشاريع القوانين مباشرة أمام البرلمان، وهو ما يعكس تعزيزًا لدوره التشريعي، إذ لم يعد مقتصرًا على السلطة التنفيذية فقط. كما منح التعديل الحق لرئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين التي يقرها البرلمان، ما يؤكد طابع السلطة التنفيذية القوية في ضبط الإطار القانوني للدولة. إلى جانب ذلك، تم توسيع صلاحياته بإمكانية إصدار الأوامر التشريعية خلال العطل البرلمانية أو في الحالات الاستثنائية، ما يضفي مرونة على تسيير الشأن العام ويتيح الاستجابة السريعة لمختلف المستجدات. ورغم هذه الصلاحيات الواسعة، يثير هذا التمرکز المخاوف بشأن مدى التوازن بين السلطات، خصوصًا مبدأ الفصل بين السلطات الذي يشكل ركيزة أساسية للديمقراطية.

إذ يمكن أن يؤدي تركيز الصلاحيات التشريعية في يد رئيس الجمهورية إلى ضعف الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وبالتالي إضعاف دور البرلمان كممثل للشعب. وهذا يدعو إلى ضرورة تطوير آليات تضمن المحافظة على التوازن بين السلطات، وتفادي أي انحراف نحو مركزية السلطة التنفيذية بشكل مفرط. في النهاية، يعكس التعديل الدستوري مرونة كبيرة في هيكلة النظام السياسي، لكنه في الوقت نفسه يفرض تحديات كبيرة على النظام الديمقراطي من حيث ضمان استقلالية وصلاحيات كل سلطة على حدة.

لهذا يمكن التوصل إلى النتائج التالية :

1. تعزيز دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية: أتاح التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس

الجمهورية صلاحيات أوسع في اقتراح القوانين والمصادقة عليها، مما جعله فاعلاً رئيسياً في صناعة القرار التشريعي.

2. مرونة أكبر في تسيير الشأن العام: منح التعديل إمكانية إصدار الأوامر التشريعية في حالات

الاستعجال أو خلال العطل البرلمانية، مما يُمكن السلطة التنفيذية من الاستجابة السريعة للمستجدات.

3. تركيز السلطة التنفيذية: أدى التعديل إلى تعزيز مركزية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، مما قد يؤثر على التوازن بين السلطات.

4. تحديات لمبدأ الفصل بين السلطات: ظهور صلاحيات تشريعية واسعة لرئيس الجمهورية يطرح تساؤلات حول مدى احترام مبدأ الفصل بين السلطات وضمان استقلالية كل سلطة.

5. تأثير على دور البرلمان الرقابي: قد تضعف صلاحيات البرلمان الرقابية على السلطة التنفيذية بسبب توسع صلاحيات رئيس الجمهورية التشريعية.

6. إمكانية تسريع عملية التشريع: يسمح التعديل باتخاذ إجراءات تشريعية سريعة في ظل حالات الطوارئ، ما يساهم في تقليل البطء البرلماني المعتاد.

7. دور قانوني غير مسبوق لرئيس الجمهورية: شكل التعديل منح رئيس الجمهورية صلاحيات قانونية غير مسبوقة بالمقارنة مع الدساتير السابقة، مما يعكس توجهًا نحو نظام رئاسي قوي.

ومن خلال ما ذكر يمكن إقتراح مايلي :

1. ضرورة تطوير آليات رقابة برلمانية فعالة: لضمان توازن السلطات، ينبغي تعزيز دور البرلمان في الرقابة والتشريع لمواجهة تركز السلطة التنفيذية.

2. تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية: يمكن أن يؤدي تعزيز الحوار المؤسساتي بين الرئيس والبرلمان إلى ضبط العلاقة بين السلطتين بما يحفظ الديمقراطية.

3. تعزيز استقلالية القضاء: لضمان احترام مبدأ الفصل بين السلطات، من الضروري تعزيز دور القضاء كمراقب على دستورية القوانين والإجراءات التنفيذية.

4. مراجعة دور الأوامر التشريعية: من الممكن وضع حدود واضحة لاستخدام الأوامر التشريعية لضمان عدم تجاوز الرئيس صلاحياته التشريعية.

5. تفعيل دور المجتمع المدني والإعلام: يمكن أن تلعب هذه الجهات دورًا فاعلاً في مراقبة الأداء الحكومي والتشريعي، ودعم مبدأ الشفافية والمساءلة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية واللغة الأجنبية:

I. المصادر

القرآن الكريم

1- النصوص الدستورية:

1. دستور الجزائر لسنة 1963، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخة في 10-09-1963.
- 2 دستور الجزائر لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22-11-1976،
الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 94 المؤرخة في 24/11/1976.
3. دستور الجزائر لسنة 1989، المرسوم الرئاسي رقم 19/89 المؤرخ في 28-02-1989، الصادر
بموجب الجريدة الرسمية العدد 09 لسنة 1989.
4. دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07-
12-1996، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 76، المؤرخة في 80/12/1996. المعدل والمتمم بموجب :
- القانون رقم 02-03 المؤرخ ب 03 أبريل 2002 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 22 المؤرخة في
20 محرم 1423 هجرية، الموافق ل 3 أبريل 2002.
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 63 المؤرخة في
2008/11/16.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في
2016/03/07.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30/12/2020 الصادر بموجب الجريدة الرسمية العدد
82 المؤرخة في 30/12/2020.

الدساتير الأجنبية:

1. دستور الجمهورية الخامسة لفرنسا 1958 (آخر تعديل سنة 2008).

2. الدستور المصري لسنة 2014.

القوانين العضوية:

1. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ،المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله، ج.ر. ج. ج. د. ش، عدد 37 الصادر في جويلية 1998 ،معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13 المؤرخ في 25 جويلية 2001 ،ج. ر. ج. ج. د. ش، عدد 43 صادر في 03 أوت 2001 ،معدل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 ،ج.ر. ج. ج. د. ش، عدد 15 الصادر في 07 مارس 2018.

2. القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999 ،يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، ج. ج. د. ش، عدد 15 الصادر في 09 مارس 1999 المعدا والمتمم بموجب:

- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق ل25 غشت 2016 ،يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر. ج. ج. د، ش، عدد 50 الصادر في 28 أوت 2016 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 23-06 المؤرخ في 18 مايو 2023 الصادر بموجب الجريدة الرسمية العدد 35 المؤرخة في 2023/05/21.

3. القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله الصادر بالجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 6 صفر 1419، المعدل والمتمم بالقانون رقم 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 15. المؤرخة في 2015/03/07.

4. الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 65 المؤرخة في 2021/08/26.

القوانين العادية:

1. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخة في 23 أبريل 2008.
2. القانون رقم 98-90 المؤرخ في 30 ديسمبر 1998، المتعلق بإلغاء الإكراه البدني، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 87 سنة 1998.
3. قانون العقوبات الجزائري، الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المعدل والمتمم.

المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 04 يناير 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني.
2. المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 مايو 1989، المصادق على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
3. المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المؤرخ في 21 فبراير 2021، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني.

II. المراجع

أولاً: المراجع العامة

1. ابتسام الفراج، قاموس المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر، دون سنة نشر.
2. إبراهيم أحمد شلي، مبادئ القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1986.
3. أبي الحسين أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، تحقيق عبد السلام محمد هارون، ج4، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، دون سنة نشر.
4. أمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
5. إيهاب سلام، الديمقراطية في الميزان، كتاب الجمهورية، مصر، مايو 2011.
6. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، 1998.

7. زغوم كمال، مصادر القانون الدولي (المعاهدات، والعرف)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
8. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996.
9. صلاح الدين عامر، مقدمة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، 2008.
10. علي إبراهيم، النزاع العراقي الإيراني، مطابع جامعة عين شمس، مصر، 1988.
11. غريد الشيخ محمد، المعجم في اللغة والنحو والصرف والإعراب والمصطلحات العلمية والفلسفية والقانونية والحديثة، دار اليازوري العلمية، الأردن، دون سنة نشر.
12. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2005.
13. محمد سامي عبد الحميد ومصطفى سلامة حسين، القانون الدولي العام، الجماعة الدولية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1979.
14. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، الجزء الثاني، الطبعة السابعة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995.
15. محمد سعيد جعفر، مدخل العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة 03، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 151.
16. منتصر سعيد حمودة، القانون الدولي المعاصر، ط 01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
17. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

ثانياً: المراجع المتخصصة

1. أحسن ارحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الطبعة الأولى، مصر، 2013.

2. أعز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.
3. بوغزالة محمد ناصر واسكندري أحمد، محاضرات في القانون الدولي العام، المدخل والمعاهدات الدولية، الطبعة الأولى، دار الفجر، مصر، 1998.
4. بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
5. جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام، الجزء الأول: المدخل والمصادر، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
6. حسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
7. حسين وحيد عبود العيساوي، الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة 2005، دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2018.
8. خدّاش الحبيب، دروس في القانون الدولي العام، ديوان المطبوعات الجامعي، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2004.
9. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
10. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
11. سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائري، 2012.
12. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
13. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الجزء الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
14. عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دليل مختصر التجارب الدستورية نظريًا وتطبيقيًا، دار الهدى، الجزائر، 2016.

15. عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري، نشأة، تشريعاً، فقهاً، الطبعة الرابعة، دار الهدى، الجزائر، 2010.
16. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2005.
17. عبد الله عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر، 1995.
18. عثمان سلمان غيلان العبودي، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2019.
19. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
20. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
21. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار جسور، الجزائر، 2010.
22. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2005.
23. غازي حسين صباريني، المرجع السابق، وانظر: ميلود خيرجة، نفاذ المعاهدات الدولية في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2015.
24. فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 03، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
25. القصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، باتنة، 2001.
26. مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية: الشكل والإجراء، دار هومة، الجزائر، 1996.
27. محمد البرج، النظام القانوني للاستفتاء في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد السادس، العدد الثاني، 2020.
28. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2002.

29. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، القاعدة الدولية، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1995.
30. محمد عاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الحديثة، الإسكندرية، مصر، 2014.
31. محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1969.
32. محمد محمود العمار العجاردة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، الطبعة الثالثة، دار الخليج، عمان، الأردن، 2017.
33. نجيب بوزيد، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والفنون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2014.
34. النقرة عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2008.
35. هالة محمود عبد العال، تقييم الدعاية السياسية في الانتخابات البرلمانية، الطبعة الأولى، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
36. يوسف بناصر، المعاهدات في ظل القانون الدولي العام، مجلة الواحة القانونية، العدد 4، 2010.

III. الأطروحات والمذكرات

الأطروحات :

1. أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006/2005.
2. بختة دندان، الاستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان ، 2016-2017.

3. ريبين سلام محمد سعيد الحقوق السياسية للمواطن، (دراسة قانونية مقارنة في ضوء التشريع العراقي والتشريعات الصادرة من قبل حكومة إقليم كردستان العراق)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة بيروت العربية 2016.
4. 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.
5. عوض عبد الجليل الترساوي، الرقابة القضائية على مشروعية المعاهدات الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 2007.
6. محيد مزباني، 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.
7. مصطفى عبد النبي، استفتاء تقرير المصير في الصحراء الغربية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق جامعة الجزائر. 1. 2013/2014.
8. مصطفى محمد محمود عبد الكريم، حجية المعاهدات الدولية أمام القاضي الجنائي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة طنطا، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر، 2011.
9. نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان 2015-2016.

المذكرات :

1. 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.
2. بكدي علاء الدين، سفيسي العيد، صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات الماستر في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2022/2021.
3. بلعيد غزالي، حالة الطوارئ والحالة الإستثنائية وتأثيرهما على الحريات السياسية في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون عام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 2011/2010.
4. بن يحيى سلامت نور الهدى، زيان خيرة نور الهدى، الحريات العامة في ظل الظروف الإستثنائية ووسائل حمايتها في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2022-2021.
5. بوزيان خديجة، بوزيان شهرزاد، التشريع بأوامر ومستجداته، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العقيد أحمد دراية — أدرار، السنة الجامعية 2022/2021.
6. توفيق مريشة، تأثير نظرية الظروف الإستثنائية على ممارسة الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2016-2015.
7. درويش نصيرة، اختصاصات السلطة التنفيذية في مجال التشريع، مذكرة نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2016/2015.
8. ذيب عبد القادر، شريط عمر، النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري،

- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2022/2021.
9. سلمى بوقاعس وفتيحة بن بعيط، السلطة التنظيمية في دستور 1996، مذكرة ماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016-2015.
10. سليمان فريجة، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري مذكرة ماستر في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016-2015.
11. عادل زاودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013-2012.
12. فار توفيق، مسعوداني رمضان، التشريع بأوامر وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ليل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: دولة ومؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة يحيى فارس - المدية.
13. قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2012-2011.
14. منيرة بلورغي، المركز القانوني الرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2014-2013.
15. نسيم بلحاج، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق جامعة بن يوسف بن حدة الجزائر، 2006-2007.
16. نقاش حمزة، الظروف الإستثنائية والرقابة القضائية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2011-2010.
17. وحيد خنيش وناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية 2017-2016.
18. وحيد خنيش، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017-2016.

IV. المقالات العلمية

1. أحسن غربي، الحالات الإستثنائية في ظل التعديل الدستوري 2020، للمجلة الشاملة للحقوق، المجلد الأول، العدد الأول، جامعة 20 أوت سكيكدة مارس 2020.
2. بن عزوز عزوزي، سليمة لدغش، التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 14 العاشر، العدد الثاني، الجزائر، 2019.
3. جمال بن سالم وعباد رزيقة، "سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 01-16"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد الخامس - العدد الثاني، السنة 2020.
4. جمال بن سالم وعباد رزيقة، سلطة التشريع بأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري رقم 01-16، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية 16 والسياسية ، المجلد الخامس، العدد الثاني، الجزائر، 2020.
5. جمال بن سالم، عباد رزيقة، سلطة التشريع بالأوامر في ضوء المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 رقم 01-16، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، جامعة البليدة، الجزائر، السنة 2020.
6. حميد محديد، "التشريع بأوامر في دستور 2016 حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية"، مجلة المعارف ، المجلد الحادي عشر، العدد 21، الجزائر ، 2016.
7. حيدور جلول، الرقابة على الأوامر التشريعية آلية للحفاظ على التوازن بين السلطات وحماية الحقوق والحريات، مجلة القانون والمجتمع والسلطة، المجلد 12 العدد الأول، جامعة معسكر، الجزائر، 2023.
8. سمير شعبان، أحمد غراب، "مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة 124 من الدستور 1996"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد الثاني، العدد الثاني، 2015.
9. عثمان حجاج، قويب وحنية، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ، مجلة دفاتر السياسة والقانون، الجزائر، المجلد العاشر، العدد التاسع عشر، 2018.

10. 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.
11. مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، مولاي أحمد مدغري، المجلد 10، العدد الثاني.
12. عطوي خالد، مبدأ سمو المعاهدات الدولية في القانون الوطني، قراءة في التعديلات الدستورية الجزائرية، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 8، العدد 2، 2015.
13. مراد بدران، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من دستور، النظام القانوني للأوامر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 10 العدد 02، الجزائر 2000.
14. مفتاح مخطارية وبوجانة محمد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد السادس - العدد الثالث، الجزائر ، سبتمبر 2021.
15. محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013.
16. فائز أنحق، إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القضائية والاقتصادية والسياسية، العدد 3، 1978.

V. مواقع الانترنت

- جميلة الشريجي الاستفتاء، الموسوعة العربية، <http://arab-ency.com.sy/law/detail/163144> - تم
- بيداء عبد الجواد العباسي، مزايا الاستفتاء الشعبي، ص 97-103 متاح على الموقع: <https://almerja.com/reading.php?i=0&ida=1291&id=973&idm=>
- بيداء عبد الجواد العباسي، عيوب الاستفتاء الشعبي، ص 103-115 متاح على الموقع: <https://almerja.net/reading.php?i=7&ida=1291&id=973&idm=22154>

VI. المراجع باللغة الأجنبية:

1. Article 13 de la constitution de la République Française (constitution du 4 octobre 1958).
2. Article 21 de la constitution de la Republique Française "le premier ministre dirigeil assure l'exécution des lois,... il exerce le pouvoir réglementaire
3. N.Q.Dinh et p ;Daillier et A ; peltet ; 5é Edition, L.G.D.J.1994.

فهرس المحتويات

إهداء	-----
شكر وتقدير	-----
قائمة المختصرات	-----
مقدمة	----- 1
الفصل الأول: اختصاص رئيس الجمهورية بوضع القانون	
المبحث الأول: الاختصاص المنشئ للتشريع	----- 7
المطلب الأول: التشريع بأوامر في الظروف العادية	----- 7
الفرع الأول: حالات التشريع بأوامر في غياب البرلمان	----- 8
الفرع الثاني: امتداد سلطة رئيس الجمهورية التشريعية إلى المجال المالي	----- 14
المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الظروف الإستثنائية	----- 17
المطلب الثالث: الرقابة على التشريع بأوامر	----- 31
الفرع الأول: الرقابة البرلمانية على الأوامر المتخذة في غياب البرلمان	----- 32
الفرع الثاني : مدى خضوع الحالة الإستثنائية للرقابة	----- 38
المبحث الثاني: الاختصاص المكمل للتشريع	----- 41
المطلب الأول: سلطة إصدار القانون	----- 41
الفرع الأول: مفهوم إصدار القوانين .	----- 42

46	الفرع الثاني: القيمة القانونية لإصدار القوانين.
52	المطلب الثاني: سلطة الاعتراض على القانون
53	الفرع الأول: مفهوم الاعتراض الرئاسي على القوانين.
57	الفرع الثاني: إجراءات الاعتراض الرئاسي على القوانين في الدساتير الجزائرية.
	الفصل الثاني: الاختصاصات التشريعية الأصلية لرئيس الجمهورية
66	المبحث الأول: السلطة التنظيمية المستقلة
66	المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
67	الفرع الأول: التعريف بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية
81	المطلب الثاني: الرقابة على السلطة التنظيمية المستقلة
81	الفرع الأول: الرقابة القضائية على دستورية السلطة التنظيمية المستقلة
82	الفرع الثاني: الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية المستقلة
86	المبحث الثاني: التشريع عن طريق الاستفتاء والتصديق على المعاهدات الدولية
86	المطلب الأول: التشريع عن طريق الاستفتاء
87	الفرع الأول: تعريف التشريع عن طريق الاستفتاء وخصائصه
98	الفرع الثاني: القيمة القانونية للاستفتاء
101	المطلب الثاني: التصديق على المعاهدات الدولية

فهرس المحتويات

الفرع الأول: مفهوم التصديق-----102

الفرع الثاني: التصديق الناقص والرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية -----113

خاتمة -----12

قائمة المصادر والمراجع -----20

ملخص -----22

ملخص:

تشكل السلطة التشريعية الركيزة الأساسية لتنظيم العلاقات القانونية داخل الدولة حيث تسند إليها مهمة إصدار القوانين التي تكفل سيادة القانون وتضمن تطبيق مبدأ المشروعية في إطار نظام مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقرر ممارسة الهيئة التشريعية لسلطاتها بشكل مستقل بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية بما يحفظ التوازن بين السلطات ويحقق الرقابة المتبادلة. غير أن الواقع الدستوري الجزائري منح رئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية واسعة سواءا من خلال المبادرة المباشرة او غير المباشرة في ظل التعديل الدستوري 2020 بموجب المواد 142؛ 141؛ 154؛ والمادة 91-9.

كلمات مفتاحية: التشريع بأوامر، السلطة الاصلية للتشريع، الحالة الاستثنائية، رئيس الجمهورية.

Abstract :

The legislative authority constitutes the fundamental pillar for organizing legal relations within the state, as it is entrusted with the task of enacting laws that ensure the rule of law and uphold the principle of legality. This is carried out within the framework of the principle of separation of powers, which mandates the legislative body to exercise its powers independently, free from interference by the executive authority, in a manner that maintains the balance between powers and ensures mutual oversight. However, the constitutional reality in Algeria has granted the President of the Republic broad legislative powers, whether through direct or indirect initiative, particularly under the 2020 constitutional amendment, pursuant to Articles 142, 141, 154, and Article 91-9.

Keywords (English): Legislation by ordinances, original legislative authority, exceptional circumstances, President of the Republic.