



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الجيلاي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

مشاركة السلطة التنفيذية السلطة التشريعية في

التشريع بين الاستثناء والاستحواذ

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: قانون دستوري ومؤسسات عمومية

بإشراف: د/ رحال سمير

إعداد الطالبين:

- حميرات عمر

- سعيد علي

لجنة المناقشة:

- 1) الأستاذة: شاوش أسماء رئيسا.
- 2) الأستاذ: رحال سمير مشرفا و مقرا.
- 3) الأستاذ: حميس معمر عضوا مناقشا.

السنة الجامعية: 2018/2017

إهداء

إلى الوالدين..... فلولاهما لما وُجِدنا في هذه الحياة،
ومنهما تعلّمنا الصمود، مهما كانت الصعوبات.

إلى أساتذتي الكرام، فمنهم استقينا الحروف، وتعلّمنا كيف
ننطق الكلمات، ونصوغ العبارات، إلى الزملاء والزميلات،
الذين لم يدّخروا جهدًا في مدّنا بالمعلومات والبيانات.

نهدي إليكم رسالة الماستر تخصص قانون دستوري
ومؤسسات عمومية

داعين المولى -سبحانه وتعالى- أن تُكَلِّل بالنجاح والقبول
من جانب أعضاء لجنة المناقشة المُبجّلين.

وشكرا لكم جميعا في البدء والختام.

مقدمة

مقدمة:

إن الدولة المعاصرة تجعل من الدستور القانون الأساسي الواجب الإلتباع في مواجهة الكافة حكاما و محكومين، ومنه نستمد السلطات سندها الشرعي في الحكم وتحدد وظيفة الدولة أساسا في العمل على تحقيق القانون، وهي تفعل ذلك بما تملكه من سلطات قانونية معروفة وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فتختص السلطة الأولى بالتشريع أي سن القوانين، فيما تختص السلطة التنفيذية بتنفيذ برنامجها وفق الأطر القانونية التي حددتها السلطة الأولى، وتختص السلطة القضائية بالفصل في المنازعات التي تعرض عليها.

لكن تحديد الاختصاص بالشكل المسبق ليس مطلقا، ذلك أن درجة التداخل في الاختصاصات لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية أو المشاركة بصيغة أو أخرى في اختصاصات سلطة أخرى يعود إلى مدى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن الفقه أدرج تقسيم نظام الحكم تطبيقيا لهذا المبدأ إلى نظام برلماني ونظام رئاسي ونظام حكومة الجمعية، و هذا لا يمنع من احتمال وجود تقارب بين الأنظمة البرلمانية نفسها ونفس الأمر بالنسبة للأنظمة الرئاسية، وهناك نمط جديد أفرزته التطبيقات الحديثة لاسيما في فرنسا عبر دستور الجمهورية الخامسة، والذي أفرز نوعا مغايرا للتصنيفات السابقة وقد سميت هذه الصورة بالنظام المختلط مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية .

وتعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة لذلك إنها تعد الاطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، ويعود اكتساب البرلمانات لهذه الوظيفة الهامة الى تطورات تاريخية مكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب، وبالرغم من هذا الاختصاص الأصيل المنوط إليها إلا أنه ولأسباب متعددة تضائل الدور التشريعي للبرلمانات فاسحا المجال لتدخل السلطة التنفيذية في التشريع حيث أصبح ما يعرف بالتشريع الحكومي أو التشريع الرئاسي، كالأوامر الرئاسية مثلا، حيث أضى هذا الأخير التشريع

الحكومي يغلب على التشريعات الصادرة وذلك من أجل تقوية السلطة التنفيذية، من جهة ومن جهة أخرى ببطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، وخاصة إذا كانت الحاجة إلى تشريع وصادف ذلك عطلة البرلمان أو شغوره.

كذلك عند ممارسة السلطة التنفيذية للتشريع له علاقة بالظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة، ذلك أن التجربة بينت عجز البرلمان في حل المشاكل المستعصية خاصة تلك التي كانت في القرن العشرين الذي كثرت فيه الحروب والمظاهرات ومن هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل، لا سيما في هذه الظروف الاستثنائية وقد امتد هذا التدخل إلى الحالة العادية، ولم يعد قاصرا على الظروف الاستثنائية، فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان تارة، وكبديل تارة أخرى، وبذلك تعاضم دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة من خلال التشريع بأوامر، وكذا المراسيم التنفيذية التي أصبحت أهم وسيلة في الوقت الحاضر، بحيث انتشرت انتشارا واسعا وهذا راجع إلى تضخم مهام الدولة وتوسع نشاطاتها وتعمق تدخلها في شؤون العامة والخاصة للمواطن وكذلك اكتسابها دراية وخبرة عالية في مواجهة متطلبات العصر مما أدى بالسلطة التنفيذية إلى ضرورة تبني سياسات عملية وإصدار قرارات سريعة.

والجزائر كدولة من دول العالم اعتمدت هذا النوع من التشريعات لمواجهة هذه الظروف بالرغم أنها أخذت بمبدأ الفصل بين السلطات الذي جاء به الفقيه مونتيسكيو إلا أن التداخل موجود وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونحن بصدد دراسة الجزائر في موضوعنا الذي اخترناه لدوافع ذاتية وتتمثل في تخصصنا والذي ندرس فيه القانون الدستوري والمؤسسات العمومية، أما الدافع الموضوعي للاختيار الموضوع هو تبين مركز ممثل الشعب الذي هو السلطة التشريعية الذي مهمته هو التشريع ومشاركة السلطة التنفيذية لها في هذا العمل حيث أن كل الدساتير من 63 إلى 2016 منحته ذلك سوى دستور 1989 الذي لم يعطها الحق في التشريع بأوامر.

كما نريد أن نبين أن التشريع من طرف السلطة التنفيذية لا يعد اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية بل هناك حالات تتطلب تشريع رئيس الجمهورية أو السلطة التنفيذية وذلك لما يملكه من مسؤولية يعسى من خلالها لمجابهة المشاكل التي قد تحدث بأمن الدولة واستقرارها بالتالي نطرح الإشكالية التالية : ماهي مجالات ممارسة السلطة التنفيذية للتشريع و ما تأثير ذلك على السلطة التشريعية؟

اعتمدنا في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي، وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا البحث الى فصلين، وكل فصل يتكون من مبحثين كالتالي:

الفصل الأول: تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال التشريع.

المبحث الأول: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كبديل للسلطة التشريعية.

المبحث الثاني: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل للسلطة التشريعية.

الفصل الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع.

المبحث الأول: تدخل السلطة التنفيذية في تكوين وعمل السلطة التشريعية.

المبحث الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية في مجال التشريع.

الفصل الأول:
تعاون السلطة التنفيذية
مع السلطة التشريعية في مجال التشريع

إذا كان الأصل أن السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة و الاختصاص الأصيل بالتشريع، فإنه بموجب المفهوم المرن لمبدأ الفصل بين السلطات و المقرر في النظام البرلماني، فإن السلطة التنفيذية تقوم بأعمال التشريع في حالة غياب السلطة التشريعية¹. من أجل التطرق إلى هذا الفصل قسمناه إلى مبحثين:

المبحث الأول: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كبديل للسلطة التشريعية .

المبحث الثاني: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل للسلطة التشريعية .

المبحث الأول: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كبديل للسلطة التشريعية

نظرا لطول المدة التي يستغرقها البرلمان في إعداد القانون، بحيث يمر من مرحلة الاقتراح إلى المناقشة ثم التصويت، ونظرا لكثرة المسائل والتحويلات التي تشهدها الدولة تستجوب حلول سريعة للحفاظ على سير مصالحها ومصالح المواطنين، منحت كل دساتير الجزائر ماعدا دستور 1989 الحق في التشريع للسلطة التنفيذية، ويكون ذلك في الحالة العادية أي العطل البرلمانية، وكذلك في الحالات غير العادية رغم وجود السلطة التشريعية، كما يكون في حالة إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي، ونقسم هذا المبحث الى مطلبين:

المطلب الأول: التشريع بأوامر في غياب السلطة التشريعية

يكون التشريع من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية في حالة غياب السلطة التشريعية، وقد حدد دستور 2016 في مادته 142 مجال التشريع بأوامر في حالة العطل البرلمانية، تجدر الإشارة أنه في التعديل الدستوري 2016 توجد عطلة برلمانية واحدة مدتها شهرين على أكثر، وكذلك يكون التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، بحيث نقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع :

¹ عصام علي الدبس، النظم السياسية الكتاب الثالث السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011، ص744.

الفرع الأول: التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية

كما ذكرنا سابقاً أن البرلمان له عطلة واحدة مدتها شهرين أو أقل، وهو ما جاء في المادة 135 من دستور 2016 أن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة مدتها عشرة أشهر على الأقل خلافاً لما كان في دستور 1996، حيث كان يجتمع في دورتين عاديتين، وكان لرئيس الجمهورية الحق في التشريع بأوامر بين الدورتين، لكن حالياً يمكن أن تكون العطلة البرلمانية أقل من شهرين، لأنه يمكن للوزير الأول أن يطلب تمديد الدورة البرلمانية لأيام معدودة غير محددة المدة وهذا لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، وتقلص كذلك العطلة البرلمانية إذا استدعي البرلمان لدورة غير عادية من طرف رئيس الجمهورية. من خلال هذا نجد أن نية المؤسس الدستوري تتجه إلى التقليل من التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية¹، حيث أنه قلصها إلى شهرين أو أقل مقارنة بالدساتير السابقة إذ أنها كانت مثلاً في دستور 1996 مقدره بأربعة أشهر، والتشريع يكون في المجال المخصص للقانون أو ما يدخل في اختصاص السلطة التشريعية.

الفرع الثاني : التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

يتكون البرلمان من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهو الذي يفترض فيه القيام بالتشريع دون سواه. لكن المؤسس الدستوري منح هذه الخاصية أي التشريع لرئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، مع العلم أنه لم يتكلم عن شغور غرفتي البرلمان معاً، بل نص على شغور المجلس الشعبي الوطني، لأن مجلس الأمة استحدث لكي لا يكون شاغراً أبداً.²

يكون شغور المجلس الشعبي الوطني حسب دستور 2016 إما اختيارياً، وإما وجوباً وإما في الفترة بين انتهاء عهدة المجلس الأول وبداية عهدة المجلس الثاني، ففي هذه المرحلة يمكن أن يكون تعطيل لظروف قد تجعل هذه الفترة طويلة نوعاً ما.

¹ د خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد رقم 06، جوان 2016، ص 140.

² د خلوفي خدوجة، نفس المرجع، ص 140.

1-الحل الوجوبي:

يكون الحل الوجوبي في حالة تقديم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، في حالة الموافقة عليه يقدم عرضا حول هذا المخطط لمجلس الأمة لكي يوافق عليه ، فإن وافق عليه المجلسان لا إشكال ،فالإشكال يدور حول أنه إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني عليه،في هذه الحالة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية.

في حالة قبول رئيس الجمهورية استقالة الحكومة يقوم بتعيين وزير أول جديد حسب الكيفيات التي عين بها الوزير الأول السابق.

يقوم الوزير الأول الجديد بتقديم مخطط عمل الحكومة، إذا لم يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا ، وبالتالي يحدث شغور المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 96 من الدستور، ويكون لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في ظل المرحلة في المسائل المحددة في الدستور.

2-الحل الاختياري:

يكون الحل الاختياري بيد رئيس الجمهورية وحده ، حيث تنص المادة 147 من دستور 2016"يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل البرلمان أوإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها"¹، ما يهمننا في هذه المادة هو حل البرلمان لأن إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها يبقى المجلس الشعبي الوطني يؤدي مهامه إلى حين تنصيب المجلس الجديد ، لكن الحل المباشر هو الذي يؤدي إلى شغور المجلس الشعبي الوطني، وبهذا يكون الحل في يد رئيس الجمهورية متى رأى ذلك.

كذلك هناك سبب اخر لحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، وهو ما جاء في المادة 98 من دستور 2016 حول بيان السياسة العامة، إذ للوزير الأول

¹ المادة 147،دستور الجمهورية الجزائرية 2016 .

أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة ، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية، فإذا قبلها تقال الحكومة، وإما يقرر حل المجلس الشعبي الوطني مباشرة، وهنا يكون شغور المجلس الشعبي الوطني. إذا تحقق ذلك في الحالات السابقة ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني في مدة لا تتجاوز 3 أشهر.

3-نهاية العهدة البرلمانية:

كما نضيف حالة أخرى لشغور المجلس الشعبي الوطني، وهي الفترة ما بين العهدة السابقة والعهدة الجديدة، ويمكن أن تطول هذه الفترة بعض الشيء، فإذا كان هناك مسائل محددة في الدستور للتشريع بأوامر كان لرئيس الجمهورية ذلك.

إذا تحققت حالة من الحالات السابقة ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع إلى غاية انتخاب الغرفة السفلى للبرلمان في اجل 03 أشهر و تنصيهه¹.

ما يلاحظ في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أنه بالرغم من وجود مجلس الأمة الذي منحه دستور 2016 في المادة 136 حق المبادرة بالقوانين ،والتي تنص "لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين....."²بصفته صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، إلا أن المؤسس الدستوري نزع منه هذا الحق في هذه الحالة ،وأسنده إلى رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر في المسائل المحددة في الدستور.

طبقا للمادة 137 فإن المشاريع التي تودع لدى مجلس الأمة حددت على سبيل الحصر، وهي مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، هذه المجالات لا تكفي لان احتياجات الدولة كبيرة ، لذلك لجأ المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية و منحه هذا الاختصاص .

¹العربي إيمان، مجالات العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008، مذكرة نيل شهادة الماجستير، قانون عام، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص07.

² المادة 136، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.

الفرع الثالث: الشروط والطبيعة القانونية للتشريع بأوامر

لقد قيد المؤسس الدستوري سلطة رئيس الجمهورية من حيث التشريع بأوامر، ولم يجعلها مطلقة كما أن هناك إجراءات يقوم بها عند عودة البرلمان للعمل.

1- شروط التشريع بأوامر:

تتطلب عملية التشريع بأوامر توافر عدة شروط افترضها المؤسس الدستوري من خلال المادة 142 منه بحيث نص على:

أولا-المسائل العاجلة:

اشتراطالمؤسس الدستوري في المادة 142 من دستور 2016 للرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر مسائل عاجلة¹، أي أنه لا يشرع بأوامر إلا إذا كانت الحالة ملحة ومستعجلة، والتي تستدعي تدخله في اختصاص سلطة أخرى، وهي السلطة التشريعية لمواجهة هذه المسألة العاجلة وغير المنتظرة التي لا يمكن التأخر فيها، إلى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد في حالة الحل أو انتهاء العطلة البرلمانية وعودته إلى العمل أو تنصيب مجلس جديد .

هذا النوع من التشريع بأوامر حسب الدستور في هذه المراحل هو استثناء لما تفرضه الضرورة لما حل بالدولة من أمور تتطلب السرعة في ظهور القانون، لكن ما هي المسائل العاجلة التي خولت لرئيس الجمهورية مثل هذه الوسيلة؟ للإجابة على هذا التساؤل وجب الرجوع إلى الوثيقة الدستورية حيث نجد أنها لم تحدد المسائل العاجلة، فهي غير واضحة، ومادام لم تحدد فتبقى السلطة التقديرية لمن يصدرها، أي لرئيس الجمهورية، فهو وحده الذي يكتفيها إن كانت عاجلة أم لا، ولا تستطيع أي سلطة التعقيب على ذلك حتى لو

¹ المادة 142، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.

كانت ترى أنه لا ضرورة للتشريع بأوامر، أو أن المسألة التي يشرع فيها غير مستعجلة لأن المؤسس الدستوري لم يقيد رئيس الجمهورية في هذا المجال .

2- رأي مجلس الدولة:

اشترط المؤسس الدستوري في نفس المادة 142 على أن ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر لا يكون إلا بعد رأي مجلس الدولة، في هذه الحالة ماذا لو رفض مجلس الدولة ذلك؟.

إن رئيس الجمهورية لا ينتظر قبول أو رفض مجلس الدولة أثناء هذه العملية، لأن السلطة التقديرية ترجع إليه في مسألة الاستعجال، ورأي مجلس الدولة غير ملزم لكنه يبقى كإجراء فقط، وعلى رئيس الجمهورية احترامه عندما يقوم بهذا النوع من التشريع في هذه الحالة (غياب السلطة التشريعية)، وهذا الشرط مأخوذ من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958¹.

إن رأي مجلس الدولة يكون إستشاريا فقط ،وذلك من أجل مراجعة هذه الأوامر من حيث صياغة الألفاظ والعبارات القانونية التي صيغت بها ، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها وتوافقها مع الغاية التي كانت من أجلها، واشتراط رأي مجلس الدولة بدلا من المجلس الدستوري يرجع الى أن رئيس الجمهورية يمثل أعلى جهاز في الإدارة أو السلطة التنفيذية ، والقرارات الصادرة عن الإدارة يعود اختصاصها إلى مجلس الدولة وليس إلى المجلس الدستوري ، ولذلك لم تشارك فيه السلطة التشريعية حتى يمر على المجلس الدستوري.

3- اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس التشريعية في مجلس الوزراء :

نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 142 "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء... ورئيس الجمهورية هو من يت رأس مجلس الوزراء فمادام كذلك لا يوجد أي تأثير من

¹ خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص 143.

ناحية ممارسة ما يراه مناسباً، لأن الحكومة كلها خاضعة له، وذلك حسب السلم الإداري الخاضع لقاعدة المرؤوس يخضع للرئيس، لكن المؤسس الدستوري أراد هذا الإجراء لكي يوحى بمشاركة الوزراء في اتخاذ الأوامر وهو ثمرة إجماع لكل الجهاز الحكومي ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس وحده.¹

لعل الحكمة كذلك في كون الحكومة ممثلة في رئيسها الذي هو الوزير الأول هي التي تقدم مشاريع القوانين، كما يضطلع على تنفيذها.² ولذلك أراد المؤسس الدستوري أن يجعلها من ضمن الشروط التي يتبناها رئيس الجمهورية لهذا الإجراء

4- عرض الأوامر على البرلمان للموافقة عليها:

حسب ما جاء في المادة 142 فقرة 02 "ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها".³

في حالة العطل البرلمانية تكون الغرفتين غائبتين معاً، لكن من ناحية الشغور فإن المجلس الشعبي الوطني هو الذي يكون شاغراً لا مجلس الأمة، مع ذلك لا تعرض الأوامر عليه إلا بحضور المجلس الشعبي الوطني.

وتبرز هنا قيمة المجلس الشعبي الوطني والمكانة الهامة له في مجال التشريع وفي السلطة التشريعية نفسها، بحيث أوجب المؤسس الدستوري على أن تعرض الأوامر على الغرفتين بعد حضور المجلس الشعبي الوطني في أول دورة له مباشرة، لكن نجده قيد السلطة التشريعية ككل، حيث تدخلها يكون إما بقبول الأمر ويصبح ذلك قانوناً يصدر وينشر في الجريدة الرسمية، وإما أن يلغى ويصبح كأنه لم يكن، ولا حق له في المناقشة أو التعديل، وبهذا تكون قد رجحت كفة رئيس الجمهورية على كفة السلطة التشريعية، وبين ذلك القانون

¹ درابحي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، ص 61.

² بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكر لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 19.

³ المادة 142، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.

العضوي 99-02 في مادته 38 التي تنص على عرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة ولا تعديل.

2- الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر:

تنص الفقرة 03 من المادة 142 من دستور 2016 "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"¹، أي أن الأوامر التي لا يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني تعد لاغية، وإن كان مستبعد وقوف البرلمان الحالي أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية صلبة جدا أهمها حق الحل وحق اللجوء إلى الاستفتاء.²

إن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية له أهمية كبيرة خاصة من حيث الرقابة المفروضة عليها، وقد كانت هذه المسألة مثارا لخلاف فقهي تبعا للمعيار المستند عليه.³ هناك رأي يستند إلى المعيار العضوي، فمادام أن الأمر صادر عن سلطة إدارية يعتبر قرار إداري، ويكون حق الأفراد في إمكانية الطعن فيها قضائيا.

أما الرأي الآخر فإنه يدخل الأوامر التشريعية في صنف الأعمال التشريعية، لأنها تدخل في إطار الوظيفة التشريعية، ولا تهم الجهة التي قامت بإصدارها، حتى وإن كانت تنظيمية إلا أن موافقة البرلمان عليها ترقبها لمرتبة التشريع.⁴

إن دستور 2016 و كل الدساتير السابقة عدا دستور 1989 الذي لم يمنح التشريع بأوامر لم تتطرق إلى الأثر المترتب على الأوامر التي لم يقرها رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان، أما بخصوص الأوامر التي يوافق عليها البرلمان بغرفتيه وهو السائد في الجزائر

1 المادة 142، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.

2 خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية الجزائر، ص 56.

3 مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 589.

4 خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 57.

تصبح قوانين سارية المفعول بعد إصدارها ونشرها، ولا يكون الإشكال ويبقى العمل بها من يوم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية حسب الحالات السابقة والتي تخول له ذلك.

المطلب الثاني : التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية وإصدار قانون المالية :

قد تتعرض البلاد إلى ظروف استثنائية أو غير عادية تشكل خطر على استقرار مؤسساتها، مما يتطلب استعمال كل الطرق و الأساليب للخروج من هذه الحالات، ولا يمكن للظروف القانونية إخراج الدولة من هذه الظروف لأنها وجدت لمعالجة الأوضاع العادية، لذلك منحت جل دساتير العالم و غيرها المؤسسة الدستورية الجزائرية صلاحيات واسعة في المجال التشريعي لرئيس الجمهورية لمواجهة هذه الحالات، والعمل من اجل الحفاظ على استمرارية مؤسسات الدولة، لذلك أوجب السرعة في التشريع، ولأن المصلحة العليا للبلاد أعلى وأسمى من مبدأ الفصل بين السلطات ،

حسب دستور 2016 في مواد 105-107 و 142 فقرة 04 نرى أن سلطة البرلمان تنقلص في الحالات المذكورة و هي :حالات الطوارئ و الحصار ،و الحالة الإستثنائية ، وتتلاشى في حالة الحرب ،إذ فيها يستحوذ رئيس الجمهورية على كل السلطات، منها السلطة التشريعية بشكل مطلق و يوقف العمل بالدستور حسب المادة 110 فقرة 01، أما في المجال المالي فقد ألزم المؤسسة الدستورية البرلمان بمدة محددة لمناقشة قانون المالية والتصويت عليه، فإذا تجاوزت تلك المدة أصدره بموجب أمر رئاسي وذلك لمصلحة البلاد .

الفرع الأول: حالات الطوارئ و الحصار

إن حالة الطوارئ و حالة الحصار تختلفان من حيث أسبابهما و درجة خطورتهما، فحالة الطوارئ هي أول درجة في الظروف الاستثنائية من حيث الخطورة، و تكون غالبا في حالة الخطر المهدد للنظام العام الناتج عادة عن الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها وصف الكوارث كالفيضانات و الزلازل وسائر الأخطار الطبيعية الأخرى

أما حالة الحصار تكون غالبا ذات صلة بالأعمال المسلحة، والأعمال التخريبية والتمردات العسكرية، وتتميز بنقل صلاحيات السلطة المدنية إلى السلطات العسكرية¹. لكن بالرجوع إلى نص المادة 105" يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة طوارئ و الحصار..."، و لم يعطي تفريفا بين الحالتين، وجعل إقرار رئيس الجمهورية لهما لنفس السبب، وهو الضرورة الملحة، بالرغم مما تحمله هذه العبارة من غموض، وحالة الضرورة في القانون الإداري والدستوري يقابل الدفاع الشرعي المقرر للأفراد في القانون الجنائي². المستقر عليه دستوريا أن حالة الضرورة سبب من أسباب الخروج عن المشروعية، وتدخل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية في الصلاحيات الأصلية للسلطة التشريعية ألا وهو التشريع بأوامر بات في حاجة إليه لمجابهة هذا الظرف، وكلمة يقرر رئيس الجمهورية ويعني قراره الذي هو من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة قضاء ولا رقابة أخرى³. من أمثلة ذلك :

زلزال ولاية الأصنام(شلف) لشهر أكتوبر 1980 لم يحدد رئيس الجمهورية لا حالة طوارئ ولا حالة حصار، ولكنه نص على اتخاذ إجراءات استثنائية مشددة ونقل الصلاحيات المدنية إلى السلطات العسكرية، فإذا ما قارنا هذا بتعريف عقيلة خرباشي في كتابها "العلاقة بين الحكومة والبرلمان" نجد أن هذه الحالة حالة طوارئ، لأنها ترى أن حالة الطوارئ تعلن نتيجة الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها وصف الكوارث أو النكبات العامة كالزلازل والفيضانات، لكن إذا نظرنا إلى تعريفها لحالة الحصار في موضوع نقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية، وهذا ما أعلن في زلزال الشلف نجد أنها حالة حصار، وبالتالي إذا لم يحددها رئيس الجمهورية الذي خول له الدستور ذلك لا يحق لسلطة أخرى أن

¹ - خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 82، 81.

² - د بوقرة إسماعيل، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد رقم 03، جانفي 2015، ص 85.

³ محيد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلال البرلمان، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر، ص 166.

تكيفها، فهاتين الحالتين تخضعان للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وذلك لان الدستور لم يحددها.

أما المثال الثاني الذي أيدنا ما كان في سنة 1992 بعد الفراغ الدستوري اثر حل المجلس الشعبي الوطني ، دخلت الجزائر آنذاك في مرحلة اللأمن و عدم الاستقرار و بداية الأعمالالإرهابية و التخريبية و تدخل الجيش الوطني الشعبي للدفاع و الوقوف ضد الإرهاب و حماية الدولة،أي لعب دور الشرطة ففي هذه الحالة تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 92-44 لمدة اثني عشر 12 شهرا عبر كامل التراب الوطني ثم بعد ذلك تم تمديدها إلى مدة غير محددة بوجب مرسوم تشريعي ،ولم يترك المؤسس الدستوري التشريع بأوامر في هاتين الحالتين مطلقا بل حفه بمجموعة من الشروط وهي شروط موضوعية و أخرى شكلية.

1- الشروط الموضوعية :

لقد قيد المؤسس الدستوري حالتي الطوارئ والحصار بجملة من الشروط لتقريرها ولم يتركها مطلقا، وتتمثل في:

أولا: الضرورة الملحة :

هي كل خطر يهدد سلامة الأفراد وممتلكاتهم حيث كلتا حالتي الطوارئ والحصار يقررها رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة ، وبالتالي تقدير الضرورة الملحة لرئيس الجمهورية الجزائرية، حيث انه مطالب دستوريا بتقدير الخطر ودرئه وذلك بإعلان حالتي الطوارئ أو الحصار بصفته حامي الدستور¹.

ونستنتج أن سلطة رئيس الجمهورية في مجال الطوارئ والحصار مزدوجة حيث أنهاأولها هي الإعلان الذي ينفرد به ،وذلك بتقدير الضرورة الملحة ،وثانيها توسيع سلطاته واتخاذ ما يراه ملائما لمجابهة هذه الحالة.

ثانيا المدة :

¹-عز الدين بغدادي،الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009،ص129.

لقد قيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بمدة معينة لحالتي الطوارئ و الحصار حسب المادة 105 من دستور 2016: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالتي الطوارئ و الحصار لمدة معينة"¹، هذا القيد كان في دستور 1989 في المادة 86 التي على إثرها أعلنت حالتي الطوارئ والحصار بعد الأحداث التي وقعت في الجزائر في 05 أكتوبر 1988 وما بعدها والذي أدى إلى عدم استقرار الدولة آنذاك، ثم تلتها الانتخابات التشريعية لسنة 1990 التي توقفت في الدور الثاني، حيث نصت المادة 1 من مرسوم إعلان حالة الطوارئ "تعلن حالة الطوارئ مدة اثني عشرة شهرا على امتداد التراب الوطني من 05 شعبان 1412 الموافق لـ 09 فبراير 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد".

كما نصت المادة 01 من المرسوم الرئاسي الذي يتضمن حالة الحصار على "تقرر حالة الحصار ابتداء من 05 جويلية لسنة 1991 على الساعة الصفر لمدة أربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني غير أنه يمكن رفعها بمجرد استتباب الوضع،² وبالتالي ترفع حالتي الطوارئ والحصار بانقضاء المدة المحددة في المرسوم المعلن عنها، و بالفعل حصل ذلك في الجزائر سنة 1991 حيث رفعت حالة الحصار قبل يوم 05 أكتوبر 1991 تاريخ المدة المحددة في المرسوم وذلك يوم 29 سبتمبر 1991.³

ونرى من قيد المدة التي اشترطها المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية، و ذلك لما لها من مساس بالحقوق والحريات، حيث انه فيها تستعمل كل الطرق والوسائل للخروج من هاتين الحالتين.

ثالثا تمديد مدة الطوارئ و الحصار:

إن رئيس الجمهورية لا ينفرد بتمديد حالتي الطوارئ و الحصار، لكن إذا رأى أن المدة التي في مرسوم الإعلان عنها لا تكفي لإرجاع البلاد إلى الحالة العادية اشترط عليه

المادة 105، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹
- بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية الجزائر من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص330، 303.²
- عز الدين بخادي، المرجع السابق، ص130.³

المؤسس الدستوري لتمديد هذه المدة موافقة غرفتي البرلمان، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 105 على: "ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا"¹.

بما أن البرلمان يمثل إرادة الشعب فنرى أن اشتراط تمديد حالتي الطوارئ و الحصار لا تكون إلا موافقة بغرفتيه، وذلك يدل على إمكانية كبح رئيس الجمهورية من تعسفه في استعمال اختصاصه الذي غالبا ما يمس بالحقوق الحريات، وبالتالي إذا وافق البرلمان بغرفتيه في هذه الحالة يحق لرئيس الجمهورية تمديد المدة، لكن بالمفهوم العكسي إذا لم يوافق البرلمان على المدة يجب على رئيس الجمهورية رفع الحالة التي أعلنها، والدستور لم يحدد المدة الأولى، بل تركها لرئيس الجمهورية وبالتالي قد يتحايل على البرلمان مع العلم أن البرلمان الحالي لا يمكن أن يرد طلبات الرئيس، كما أن هذا التدخل ليس أكيدا بل محتملا إذ قد يستغني رئيس الجمهورية على ذلك إذا حدد مدة طويلة لحالتي الطوارئ أو الحصار حيث لا تحتاج أصلا إلى تمديد المدة.²

إذا تزامنت ضرورة تمديد حالتي طوارئ أو الحصار مع غياب السلطة التشريعية فهنا يمكن أن يمدد رئيس الجمهورية المدة إذ له هذه الصلاحية.

وذلك ما حدث في 06 جانفي 1993، حيث أصدر مرسوم تشريعي يتضمن تمديد مدة الطوارئ في غيبة البرلمان (كان شاغرا)، حيث قام السيد علي كافي رحمه الله رئيس المجلس الأعلى للدولة بإصداره، ونص في مادته الأولى "تمدد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 05 شعبان عام 1412 الموافق لـ 09 فبراير 1992 المذكور أعلاه"، لم تحدد هذه المادة مدة معينة لهذا التمديد، بل جعلته مفتوحا وذلك يمثل خرقا للدستور الذي يوجب تحديدها، ولم ترفع حالة الطوارئ حتى أدت هذه الحالة بالرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان بتقرير تشكيل لجنة لمطالبة السلطات العليا

- المادة 105، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹

الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991، ص 552.²

للبلاد برفع حالة الطوارئ المفروض منذ سنة 1992 من خلال اللقاء الذي نظّمته يوم 16 جوان 2003.¹

2- الشروط الشكلية

من خلال نص المادة 105" يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول و رئيس المجلس الدستوري و يتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع".²

من هنا نستخلص الشروط الشكلية و هي أربعة شروط:

أولا اجتماع المجلس الأعلى:

جاء في المرتبة الأولى من حيث تصنيف المؤسس الدستوري لما له من صلة بالموضوع وهو الأمن، وأنه غير ملزم لرئيس الجمهورية لأنه هو من يتأسسه، لكن الدستور فرض على رئيس الجمهورية عدم إقرار حالة طوارئ و الحصار إلا بعد الاجتماع بهذا المجلس ،حيث يضم قادة عسكريين و مدنيين و الغرض من اجتماع هذه المؤسسة الدستورية هو سماع رأيها من حيث التشخيص درجة الخطر و تحديد الإجراءات الواجبة الإتباع.³ بالرغم من أن آراء هذا الاجتماع غير ملزمة لرئيس الجمهورية، إلا أنها تساعده لان هذا المجلس يتكون من أعضاء عسكريين، كقائد أركان الجيش الوطني الشعبي وقائد المخابرات والاستعلامات، وسياسيين كوزير العدل والداخلية و الوزير الأول و هم أشخاص مختصون في تقدير الخطورة و تحديدها والمدة اللازمة لتصدي لها للمحافظة على الأمن العام ،وفي ذلك ضمانة لحماية حقوق و حريات المواطنين ،حيث ينيط الدستور هذا المجلس بمهمة تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني.⁴

عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص132.1

المادة 105، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.2

عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 1999، ص89.3

عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص133.4

ثانيا استشارة رئيسي غرفتي البرلمان :

إن رئيس المجلس الأمة يعتبر الرجل الثاني في الدولة لأنه قد يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني منتخب انتخابا مباشرا من طرف الشعب، وأن كلا الغرفتين ممثلة للشعب و مهمتها التشريع و رقابة السلطة التنفيذية، لذلك استوجب المؤسس الدستوري استشارتهما في حالتي الطوارئ و الحصار لأنها تعد ضمانا للحقوق والحريات، لكنها تبقى غير ملزمة إلا أنه يجب على رئيس الجمهورية التقيد بها .

ثالثا استشارة الوزير الأول:

استوجب الدستور استشارة الوزير الأول لإقرار حالتي الطوارئ والحصار، حيث من خلال نص المادة 143 فقرة 2" يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"،¹

نجد إن الوزير الأول يلعب دورا كبيرا، حيث في النظام البرلماني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية وهو الرجل الثاني في السلطة التنفيذية، بحيث يسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، كما يعد عضوا في المجلس الأعلى للأمن و أنه مطلع على مختلف الأوضاع و التطورات في المجتمع و بين المواطنين، مما يستلزم استشارته في الموضوع لتجنب سوء تقدير المواقف والقرارات وتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التنسيقية اللازمة إذا استدعت الضرورة تقرير إحدى هاتين الحالتين الطوارئ أو الحصار.²

بما أن من أهم صلاحيات الوزير الأول السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، أصدرت حكومة السيد سيد أحمد غزالي في الجزائر أربعة مراسيم تنفيذية تنفيذا للمرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق ل 04 يوليو سنة 1991 يتضمن تقرير حالة الحصار الذي أصدره الرئيس شاذلي بن جديد، كما أن هذه الاستشارة غير ملزمة و لكنها تجب كإجراء شكلي.³

رابعا استشارة رئيس المجلس الدستوري :

إن رئيس المجلس الدستوري معين من طرف رئيس الجمهورية و هو الرجل الثالث في الدولة، حيث إذا اقترن شغور منصب رئيس الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس الأمة هو من يتولى رئاسة الدولة، كما أن المجلس الدستوري مخول له الرقابة على دستورية القوانين و احترام الدستور، لذلك منح المؤسس الدستوري ضرورة استشارة رئيس المجلس

المادة 143، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹

سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الطباعة للنشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1990، ص 272.²

عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 134.³

الدستوري من طرف رئيس الجمهورية، وذلك لإعطاء قراره لإعلان حالتها الطوارئ أو الحصار نوعاً من الشرعية، لكن تبقى هذه الاستشارة غير ملزمة لرئيس الجمهورية لكنها إجراء شكلي يجب التقيد به .

الفرع الثاني: الحالة استثنائية

أساس نظرية الحالة استثنائية يعود إلى فرنسا حيث اعتبر الرئيس الفرنسي شارل ديغول أن ما أصاب فرنسا من الاحتلال الألماني سببه توزيع السلطة بين عدة هيئات، حيث ارتأى بأن تجتمع كل السلطات في يده أثناء الظروف الخطيرة حتى تكون فاعلة لمواجهة الخطر، فاعتمدت نظرة الرئيس شارل ديغول كمبدأ دستوري بحيث نصت عليه المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958،¹

ومن ثم سارت أغلب الدول على هذا المنهج للمحافظة على مصالح الدول بالدرجة الأولى ما يهمنا هو الدستور الجزائري حيث نص في مادته 107 من دستور 2016 الفقرة الأولى "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامته".²

الفقرة الرابعة تنص: "تخول الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها للمحافظة على استقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية".
ومنه فإن رئيس الجمهورية يتخذ كل الإجراءات لمواجهة الحالة لأن المصلحة العليا للبلاد أعلى من تطبيق القوانين والفصل بين السلطات، لكن نلاحظ أن مصطلح الخطر الداهم غير واضح المعنى، والسلطة التقديرية بيد رئيس الجمهورية وحده.

لا نستطيع أن ننكر أن رئيس الجمهورية على هذا المستوى من التنصيص بات يمارس دور العراف من حيث أنه يتوجب عليه أن يدرك متى اللجوء إلى تفعيل الحالة الاستثنائية و بناءاً على تقدير جسامة الخطر الوشيك الوقوع.³

¹ عز الدين بغدادي، المرجع نفسه، ص140.

² المادة 107، الفقرة الأولى، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.

³ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، ص324.

لقد أحاط المؤسس الدستوري تقرير هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية بجملة من الشروط إذ تنص الفقرة الثانية من المادة 107 دستور 2016 "ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء"،

هذا عن الشروط الشكلية أما عن الشروط الموضوعية فهي مذكورة في الفقرة الأولى أعلاه

1- الشروط الموضوعية :

لتقرير الحالة الاستثنائية، نص المؤسس الدستوري على 6 نقاط أساسية تتمثل في ما يلي:

أولاً- أن تكون البلاد مهددة بخطر ذو طبيعة استثنائية خاصة :

لم يحدد الخطر في الدستور، و إنما يجب أن يكون حالاً و جسيماً، فالمادة 107 لم تحدد نوعه و بالتالي يمكن أن يكون الخطر داخلياً كالتهديد بالإرهاب أو الحروب الأهلية أو الإضرابات العامة، كما يمكن أن يكون خارجياً من دولة أخرى أو من عدة دول كالنزاعات ومشاكل العلاقات الدولية والتي يمكن على إثرها نشوب حروب، ويفسر ذلك من خلال قول المؤسس الدستوري "أو استقلالها أو سلامة ترابها" وبالتالي هنا الحظر خارجي.

ثانياً- أن يكون الحظر داهماً:

كلمة داهم غير واضحة وغير محددة وتبقى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فهو الذي يقدر إن كان هذا الحظر داهماً أم غير ذلك لتقرير الحالة الاستثنائية.

ثالثاً- يوشك الخطر أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة :

لقد حدد المؤسس الدستوري المؤسسات الدستورية للدولة دون سواها و المؤسسات الدستورية هي السلطات الثلاث في الدولة وهي التشريعية، التنفيذية، والقضائية، فالمؤسسات الأخرى ليست معنية .

يرى الفقهاء أن الخطر لا يعني التوقف التام للسلطات العامة في الدولة، بل يكفي لإنطباق

هذا الشرط أن يؤدي الحظر إلى إعاقة السير العادي لقيام السلطات العامة بوظائفها.¹

¹ دانا عبد الكريم، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2013، ص140

رابعاً - يوشك الخطر أن يصيب استقلالها أو سلامة ترابها:

إن كلمة استقلالها في المادة 107 من دستور 2016 في غير محلها فلا ندري إذا كان هذا الحظر الداهم بدرجة المساس باستقلال الدولة، فالاستقلال يستعمل فقط للدولة بكيانها وشعبها، فكان الأجدر على المؤسس الدستوري أن يستعمل كلمة استقرار مؤسساتها وليس استقلالها لأنها لم تكن مستعمرة حتى يستعمل كلمة استقلال، و يمكن أن بداية الخطر واستمراره وانتهائه من المسائل التي تترك لتقدير السلطات القائمة على الضرورة.¹ وسلامة ترابها يعني ذلك أن يهدد الخطر إقليم الدولة من حيث مساحتها و حدودها، فيمكن أن تكون دولة مجاورة تحاول ضم جزء من الدولة و أن يمكن أن يعرضها هذا الخطر إلى التقسيم.

خامساً - أن يكون اللجوء إليها الوسيلة الوحيدة لدرء الخطر:

إن رئيس الجمهورية لا يلجأ إلى تقرير الحالة الاستثنائية إلا إذا رأى أن ذلك هو السبيل الوحيد الذي يخول لرئيس الجمهورية استعمال كل الطرق للمحافظة على البلاد و من بين هذه الطرق ما بينته المادة 142 و هو التشريع بأوامر وذلك ما جاء في المادة 142 فقرة 04 يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

سادساً - المدة:

إذا قارنا حالتي الطوارئ أو الحصار بالحالة الاستثنائية نجد أن المؤسس الدستوري اشترط في الأولى مدة معينة، لكن لم يشترط الإعلان عن المدة في الحالة الثانية (الاستثنائية) بل أوجب لإعلان عن زوالها برجوع الحال إلى طبيعته، إذن فالمدة تبقى بيد

محميد حميد، التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلال البرلمان، الطبعة الأولى، الجزائر، ص 172.

رئيس الجمهورية متى رأى ذلك، حيث تنص الفقرة 05 والأخيرة من المادة 107" تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".¹

2- الشروط الشكلية :

لقد قيد المؤسس الدستوري إعلان هذه الحالة بخمسة شروط شكلية، تتمثل في ما يلي:

أولاً- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

وفي هذه الحالة وضع المؤسس الدستوري استشارة رئيسي غرفتي البرلمان في المرتبة الأولى لأنها ضامنة للحقوق و الحريات ممثلة الشعب، وأن رئيس الجمهورية يخول له الدستور إتخاذ كل الإجراءات دون أي قيد لمواجهة هذه الحالة، وبذلك يكون من المؤكد أن يمس بالحقوق و الحريات، ومن بين هذه الإجراءات نقل الصلاحيات الأصلية للسلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية.

ثانياً- استشارة رئيس المجلس الدستوري :

إن المجلس الدستوري مهمته الرقابة على الدستورية القوانين، وهذه الرقابة تكون في إطار احترام القانون للحقوق و الحريات ومطابقتها مع الدستور، وبالتالي هي ضامنة لمبدأ احترام الدستور، وألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بهذا الإجراء بالرغم من أنه لا يقيده ، لكنه يدعم رأيه لمواجهة المؤسسات الدستورية، وكما نعلم أن آراءه ملزمة عدا على رئيس الجمهورية.

ثالثاً- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن :

بالرغم من أن رئيس الجمهورية يتأسسه، إلا أن المؤسس الدستوري اشترط هذا الإجراء، ولا فرق بين الاستماع و الاجتماع الواردة في حالتها الطوارئ و الحصار لان كليهما يؤدي بالضرورة إلى الاجتماع و الخروج بآراء لتقدير الحالة انطلاقاً من معطياتها و

المادة 107 ،دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹

الفصل الأول: تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال التشريع

أسبابها إلى دراسة التدخلات العسكرية و الأمنية و غيرها للخروج من هذه الأزمة، مما ينير الطريق أمام رئيس الجمهورية الذي بعد التقدير و التقييم يتخذ القرار الذي يراه ملائماً¹.

سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 275.¹

رابعاً - الاستماع إلى مجلس الوزراء :

إن مجلس الوزراء يترأسه رئيس الجمهورية ، يتم من خلاله دراسة وتقدير الحالة الاستثنائية من حيث تأثيرها ونتائجها على القطاعات الموجودة في البلاد نتيجة لعمالء هذا المجلس من إحاطة ميدانية بكل الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في الدولة، من خلال ذلك يتمكن رئيس الجمهورية بجملة من الآراء التي تساعده على اتخاذ القرار الذي يتناسب والأوضاع.¹

خامساً- اجتماع البرلمان وجوباً:

من خلال هذا الشرط نرى أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يقوم رئيس الجمهورية بجل المجلس الشعبي الوطني ، بالرغم من استحوذته على اختصاص البرلمان الذي هو التشريع ، وحسب الدكتور أمين شريط الذي يرى أن وجود البرلمان في حالة انعقاد دائم في ظل الظروف الاستثنائية من باب المجاملة الدستورية.²

رغم الاستشارات المتعددة اللازم طلبها تتعارض مع مقتضيات السرعة و الحزم التي تتطلبها الحالة الاستثنائية ، إلا أنها تلعب دوراً مهماً في ترشيد قرار رئيس الجمهورية ، وغل يده عن الانفراد بشكل متسلط في إعلان اللجوء للحالة الاستثنائية خاصة أن الشروط الموضوعية المتعلقة بها تنقصها الدقة و الوضوح.³

الفرع الثالث: حالة الحرب:

تعد حالة الحرب أخطر الحالات الاستثنائية أو غير العادية، حيث لا يكون هناك خيار سوى الدفاع عن سيادة الدولة بكل الطرق والوسائل، وحالة الحرب يعلنها رئيس الجمهورية حسب ما هو مقرر في اغلب دساتير دول العالم، والعدوان على لبلاد لا يترك شيئاً إلا وأفسده، وهذا منذ القدم حيث جاء في سورة النمل في عصر النبي سليمان عليه

عز الدين بغدادى ، المرجع السابق ،ص147.1

الأمين شريط، المرجع السابق،ص553.2

عقيلة خرباشي، المرجع السابق،ص90.3

السلام في قصة ملكة سبأ حيث قال تعالى في الآية 34 ﴿قَالَتْ إِنَّ الْمُلُوكَ إِذَا دَخَلُوا قَرْيَةً أَفْسَدُوهَا وَجَعَلُوا أَعِزَّةَ أَهْلِهَا أَذِلَّةً وَكَذَلِكَ يَفْعَلُونَ﴾^(٣٤)

والقرية آنذاك هي الدولة لأنها محددة بإقليم وتتكون من مجموعة من الأفراد ولها سلطة تسييرهم، ومازالت تستهدف كل ما في الدولة من مواطنين و ممتلكاتهم ،وليس الرئيس وحده، فيصبح من الضروري تجميع السلطات في يد رئيس الجمهورية الذي هو ممثل الشعب بالدرجة الأولى، وذلك لما يملكه من وعاء شعبي في الانتخابات بحصوله على الأغلبية المطلقة وكذلك بصفته يجسد وحدة الأمة حسب ما في المادة 84 من دستور 2016 حتى تكون له حرية مطلقة وتصرف سريع لمواجهة هذا الظرف المهلك الذي قد يمس بكيان الدولة ،لأن إتباع الطرق القانونية واحترام الدستور لا يخدم المصلحة العليا للبلاد لأنها وجدت للظروف العادية ،ومن بين الصلاحيات ما يهمنا هو التشريع، بالرغم من هذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية إلا أن المؤسس الدستوري قيدها بشروط في المادتين 109 و110 من دستور 2016

أولا الشروط الموضوعية :

لقد قيد المؤسس الدستوري الشروط الموضوعية بشرطين هامين وهما:

أولاً- وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع :

هو أن يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب، وذلك اذا كان عدوان فعلي على البلاد أن يوشك أن يقع حسب الترتيبات الموجودة في ميثاق الأمم المتحدة ،لكن هذه الأخيرة نصت على العدوان الفعلي والعمل المسلح، لكنها لم تنص على انه يوشك أن يقع، إذن فعبارة وشيك الوقوع تثير بعض الغموض وتترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في اعتبار أن حالة ما تعتبر بمثابة اعتداء وشيك الوقوع خاصة بشأن العدوان المعنوي الذي تزايد في ظل تنوع مكاتب المخابرات وتطور وسائلها، ونماء القوة الاقتصادية لدى دول دون أخرى.¹

عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص1.91

ثانياً- المدة:

المدة في هذه الحالة غير محددة، وتنتهي عندما تضع الحرب أوزارها، وتزول الأخطار المتعلقة بها سواء كان ذلك بالانتصار في المعركة، ومثال ذلك انتصار لبنان على اليهود والمسماة بحرب تموز 2006 ،ودامت 34 يوماً، وأجراء معاهدة صلح بين الدول المتحاربة كالحرب العراقية الإيرانية(1980 - 1988)، أو خسارة المعركة كما حدث مع المغرب حيث فشلت في استرجاع سبتة ومليلية من اسبانيا، وفي كل هذه الحالات تعود الأمور إلى طبيعتها.

أما عن رئيس الجمهورية فإنه في هذه المرحلة (مرحلة الحرب) يزاول مهمته في منصبه ولو انتهت عهده حتى تنتهي الحرب مهما طال ، ولو حصل له مانع كالوفاة أو مرض خطير يحل محله رئيس مجلس الأمة، وإذا اقترن شغور منصب الجمهورية بشغور منصب رئيس مجلس الأمة يقود البلاد رئيس المجلس الدستوري، وتعطى للذي يرأس الدولة كل الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في هذه الحالة إلى أن تنتهي، فيعاد الاحتكام إلى الدستور.

2- الشروط الشكلية:

وقيد المؤسس الدستوري في الشروط بستة نقاط وتتمثل في:

أولاً- اجتماع مجلس الوزراء:

يرأسه رئيس الجمهورية حيث يتم فيه التشاور وإبداء الآراء من الوزراء المختصين اقتصادياً و سياسياً وأمنياً واجتماعياً ،حيث يستفيد منهم رئيس الجمهورية لإعلان حالة الحرب .

ثانياً- الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن :

يلعب المجلس الأعلى للأمن دوراً مهماً في ترشيد وإفادة رئيس الجمهورية، لأنه يضم قيادات عسكرية ومخابراتية وهو على دراية كبيرة بأمور واستراتيجيات الحروب ،وبالتالي في هذه الحالة لا يستهان به.

ثالثا- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

بصفة البرلمان يمثل الشعب جعل المؤسس الدستوري استشارته ضرورية لإعلان حالة الحرب، إلا أنها لم تعطي لأيهما أي قوة ملزمة وجعلت كلمة الفصل لرئيس الجمهورية.¹

رابعا- استشارة رئيس المجلس الدستوري

بصفته الهيئة المخول لها الرقابة على دستورية القوانين و احترام الحقوق والحريات، لكن في حالة الحرب تكون هذه الاستشارة غير ملزمة إطلاقا، لأنه يوقف العمل بالدستور ولا مجال لاحترام الحقوق والحريات فكل الإجراءات مقبولة، فيرى الدكتور عبد الله بوقفة أنه لا مناص من التسليم بحق المجلس الدستوري أن يبدي رأيه فقط حيث يصبح الرئيس السلطان المطلق.²

بعد كل هذه الشروط الشكلية اشترط المؤسس الدستوري:

خامسا . اجتماع البرلمان وجوبا :

هو اجتماع البرلمان بغرفتيه مجتمعين معا، وهذا دلالة على عدم إمكانية رئيس الجمهورية بأي حال من الأحوال أن يحل المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة، بالرغم من أن لا دور لديه و إنما من باب الاحترام و المجاملة فقط.

سادسا- يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة ليعلمها بذلك :

الخطاب الموجه للأمة يشرح فيه رئيس الجمهورية الأسباب التي أدت إلى إعلان الحرب، ومبررات استحوازه على كل السلطات و استبعاد الدستور حتى يكون المواطنون في كامل الاستعداد للوقوف جميعا لمواجهة العدو الذي يستهدفهم جميعا، وتهيؤون نفسيا لما يترتب عن تقييد للحقوق والحريات.

الفرع الرابع: أثار التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية:

¹ مراد بقالم، نظام الإزدواج لبرلماني وتطبيقاته في نظام دستور الجزائر ونظام دستور مصر، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009، ص عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 471.²

إن التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية لم ينص المؤسس الدستوري عليها إلا لمواجهة الظروف غير العادية التي قد تمر بها البلاد، فقد تكون هناك ضرورة ملحة للإعلان لحالي الطوارئ أو الحصار، فيكون لرئيس الجمهورية استعمال كل التدابير لإستتباب الوضع، وقد تكون مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وقد تكون حالة الحرب حيث خول الدستور لرئيس الجمهورية توقيف العمل به ومواجهة الأزمة التي قد تؤدي بالبلاد الى اللأمن ،وبالتالي منح الدستور صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية التي من بينها الاستحواذ على الصلاحيات الأصلية للسلطة التشريعية للمحافظة على أمن الدولة واستقرارها.

بمفهوم المخالفة تعمل السلطات في الدولة على السير الجيد لها إذن :

فالتشريع التنفيذي لحالي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية يمكن أن يزول بزوالها إذا لم يوافق عليه البرلمان في أول دورة له ،وتتلاشى في نهاية الحرب، كما أن المؤسس الدستوري لم يقيد هذه التشريعات بأي قيد و خاصة الرقابة .

الفرع الخامس :إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي:

إن قانون المالية هو ميزانية الدولة خلال السنة المقبلة كاملة أي اثني عشر شهرا، تتم فيه دراسة أو تقدير ما سيكون من نفقات وما يقابله من إيرادات بصفة عامة دون تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة و بصفة متساوية بين الإيرادات والنفقات كما تقوم بإعداده السلطة التنفيذية عن طريق الوزراء كل في اختصاصه، ثم ترفع إلى وزير المالية لمراقبة التقديرات المقترحة .

بعد هذه العملية تطرح على البرلمان لمناقشته، حيث أن هذا الأخير(البرلمان) وبالرغم من حقه بالمبادرة بالقوانين من طرف 20 نائبا من البرلمان أو 20 عضوا في مجلس الأمة حسب مادة 136 من دستور 2016 إلا أن قانون المالية مستثنى من هذه المبادرة .

إذا صادق البرلمان عن هذا المشروع في الآجال المحددة لا إشكال، والمدة المحددة هي خمسة و سبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه، فإذا انتهت خمسة وسبعون 75 يوما ولم يصادق عليه البرلمان، خول الدستور لرئيس الجمهورية أن يصدره بموجب أمر، ومنحت هذه الصلاحية للرئيس حفاظا على البلاد وحتى لا تتعطل الدولة و مشاريعها .

تجدر الإشارة إلى أن إصدار قانون المالية وفق أمر يشكل استثناء على القاعدة العامة الواردة في المادة 142، التي تمنح لرئيس الجمهورية إصدار الأوامر في حالة غياب البرلمان، لكن في هذه الحالة البرلمان موجود و الرئيس يتعدى على اختصاصه ¹.

وهنا نلاحظ دور البرلمان الشكلي، بالرغم من إعطائه فرصة المناقشة والتصويت التي لا جدوى منها لأنه مهما وصل من رفض أو عدم التصويت، إلا انه في الخير مقيد بالمدة ثم بعد ذلك يحجب رئيس الجمهورية دوره نهائيا بانتهاء المدة 75 يوما، ومن أجل كل هذا أصبح البرلمان بوجود الأغلبية الموالية للسلطة والكابحة للمعارضة لا يثقل كاهل رئيس الجمهورية بإصدار هذا القانون و يصوت له بأغلبية ساحقة ومطلقة على قانون المالية دون أن يأخذ وقت طويلا و تكون نتيجة هذا مؤكدة قبل العرض، كما انه أصبح في يد رئيس كل غرفة من البرلمان معاقبة أي نائب أو عضو عارض القانون، بأن يتهمه بالتشويش وعدم الانضباط أو يعاقبه بعدم إعطائه الكلمة أو حرمانه من النقاش، وبالتالي في الغالب أصبحت تعطى الكلمة بكل حرية لمن يمدح مشاريع القوانين ،وخاصة قانون المالية مقارنة مع الفئة القليلة التي لا تمدح .

المبحث الثاني: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل للسلطة التشريعية :

في هذه الحالة نقول أن السلطة التنفيذية تكمل السلطة التشريعية، أي أنها تقوم بالمهام المنوطة للبرلمان في حضوره، فنجد استحوادها على سلطة التنظيم الذي اعتبره الدستور اختصاص أصيل لها، ولا يحق على السلطة التشريعية التدخل فيه.

خلفي خدوجة، المرجع السابق، ص144.1

كما أن لها مشاركة السلطة التشريعية بالمبادرة بالقوانين حيث منح لها الدستور ذلك ونص على حرية مبادرة الوزير الأول.

المطلب الأول: السلطة التنظيمية و حرية المبادرة بالقوانين :

نقسم هذا المطلب الى فرعين ، يتمثل الأول في سلطة التنظيم و التنفيذ ، أما الثاني فيتمثل فيحق المبادرة بالقوانين.

الفرع الأول: سلطة التنظيم و التنفيذ:

يختص بهذه السلطة رئيس الجمهورية الذي له الحق في التشريع والوزير الأول الذي يتولى تنفيذ القوانين و التنظيمات ، و يكون مسؤولا أمام البرلمان ¹. تتسع هذه الاختصاصات بازدياد شؤون و مصالح الإدارة و الحكم.

أ- السلطة التنظيمية :

تنقسم الى قسمين هما اللوائح التنظيمية المستقلة واللوائح التنفيذية:

1-اللوائح التنظيمية المستقلة:

تعتبر هذه اللوائح أو السلطة التنظيمية اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية والذي يخول له الدستور ذلك هو رئيس الجمهورية بينت ذلك المادة 143 من دستور 2016 في فقرتها الأولى والتي تنص:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"²، ونرى أن الدستور قد خالف اغلب النظم الدستورية في العالم، حيث شد الخناق على السلطة التشريعية وذلك بتحديد ممارسة غرفتيه، ووسع اختصاص السلطة التنفيذية وفصل بين المجلسين حيث جعل التحديد في مجال القانوني الذي يختص به البرلمان في المادتين 140 و 141 حيث تنص المادة 140 :

يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الآتية:

عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص159.¹
المادة 143، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.²

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية ،و حماية الحريات الفردية ،وواجبات المواطنين.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية و حق الأسرة، لاسيما الزواج، الطلاق، والبنوة و الأهلية و التركات .
- شروط استقرار الأشخاص.
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية .
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد العامة لقانون العقوبات و الإجراءات الجزائية ،لاسيما تحديد الجنايات و الجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها،و العفو الشامل و تسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية و الإدارية و طرف التنفيذ .
- نظام الالتزامات المدنية و التجارية ، و نظام الملكية .
- التقييم الإقليمي للبلاد .
- التصويت على ميزانية الدولة .
- إحداث الضرائب والجنايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها .
- النظام الجمركي.
- نظام إصدار النقود و نظام البنوك و القرض و التأمينات .
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم و البحث العلمي .
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان .
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي و ممارسة الحق النقابي.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و إطار المعيشة و التهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية .
- حماية التراث الثقافي و التاريخي و المحافظة عليه.
- النظام العام للغابات و الأراضي الرعوية.

- النظام العام للمياه .
- النظام العام للمناجم و المحروقات .
- النظام العقاري.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص .
- إنشاء فئات المؤسسات.
- إنشاء أوسمة الدولة و نياشنيها و ألقابها التشريعية ¹.

وتنص المادة 141:

إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ،يشرع البرلمان بقوانين

عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية .
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة.²

مادون هذه الخمسة و الثلاثون حالة التي تخص البرلمان تبقى في مجال السلطة

التنظيمية التي يختص بها رئيس الجمهورية و هذه اللوائح المستقلة نوعان:

أولا - لوائح المصالح العامة :

المادة 140،دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹

المادة 141،دستور الجمهورية الجزائرية 2016.²

هي اللوائح الصادرة لتنظيم المواقف العامة، وتنسيق سير العمل في المصالح

والإدارات الحكومية العامة، وتصدر هذه اللوائح دون الحاجة إلى الاستناد إلى قانون قائم،¹ ويقوم بإصدارها رئيس الجمهورية وحده دون اشراك الوزير الأول أو الوزير المختص في التوقيع عليها، وتأخذ شكل مراسيم رئاسية.²

وتنص المادة 91 فقرة 06 السلطات و الصلاحيات المحولة لرئيس الجمهورية هي: يوقع المراسيم الرئاسية و مثال ذلك:

المرسوم الرئاسي 99-203 المؤرخ في 09 جمادى الأولى عام 1420 الموافق ل 21 أوت 1999، يتضمن تحويل معهد الطيران إلى مدرسة تحضيرية لدراسة الطيران.

ثانيا- لوائح الضبط الإداري أو البوليس :

إن دساتير الجزائر بما فيها دستور 2016 لم تنص صراحة على لوائح الضبط كاختصاص مخول للسلطة التنفيذية، إلا أنها بتطور القانون الإداري أعطى هذا الأخير الحق في إصدارها، وتتطوي هذه اللوائح على قواعد الملزمة للمحافظة على الأمن و السكينة العامة و مراقبة الأغذية...، و تترتب على مخالفتها وعقوبات .

لهذا كانت محل جدل فقهي حيث رأت الأقلية أن هذه اللوائح تعرض حرية المواطن إلى تعسف المنفذ، بيد أن الأغلبية تبدو لها أن هذه اللوائح تتعلق بمسائل دقيقة تحتاج إلى معالجة سريعة، ولهذا لا يرد أمرها إلى البرلمان.³

من أمثلة اللوائح : لوائح المرور، واللوائح الخاصة بالمحلات الخطيرة والمقلقة للراحة والخاصة بمراقبة الأغذية، و خاصة بالمحافظة على الصحة العمومية عند ظهور أمراض الطاعون وكوليرا وغيرها من الأمراض الخطيرة.⁴

2- اللوائح التنفيذية:

محسن خليل، القانون الدستوري و الدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 1996، ص 407.

عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 160.

عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 254.

عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 121.

تنص الفقرة 2 من المادة 143 من دستور 2016 على :

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول و تنص الفقرة 2 من المادة 99 من نفس الدستور أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين التنظيمات، إذن الوزير الأول هو الذي له الحق في إصدار اللوائح التفصيلية التي تبين كيف تطبق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والتنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية.

أولا-لوائح تنفيذ القوانين

للوزير الأول صلاحيات تطبيق القوانين حسبما هو مبين في الدستور، وذلك في الفقرة 2 من المادة 143 "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، ذلك أن القاعدة القانونية تأتي عامة تحتاج إلى تفصيل وكيفية التطبيق، فهذا يتدخل الوزير الأول بمراسيم تنفيذية تبين ذلك، وهو ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 99 التي تتحدث عن صلاحيات الحكومة "يوقع المراسيم التنفيذية" و ذلك لأن الحكومة وبحكم موقعها التنفيذي تعد على بيّنة بما يحتاجه تنفيذ أي قانون من جزئيات دقيقة.¹ لكن الوزير الأول بالرغم من أن له هذه الصلاحيات فإنه لا يجب أن يتعدى المجالات التي هي حكر دستوري لرئيس الجمهورية، ولا تصدر في حقها إلا المراسيم الرئاسية كوزارة الدفاع ووزارة الخارجية.

إن المراسيم التنفيذية تصدر دون أن تعرض على البرلمان، إلا أنها قد تثير مسؤولية الحكومة في حالة ما إذا كانت هذه المراسيم تتعدى حدود القانون التي جاء بها تنفيذاً له، كأن تعدل أحكامه بالحذف أوالإضافة أوأنها تعطل تنفيذه، إذن فالوزير الأول مقيد في إصدار هذه المراسيم التنفيذية بالمجال الذي يحدده البرلمان، إلا أن هذه المراسيم التنفيذية تبدو على

عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص323.¹

قدر كبير من الأهمية إذ انه بدونها ستبقى القوانين التي يصدرها البرلمان مجرد حبر على ورق.¹

ثانياً-لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة

بالإضافة إلى صلاحيات تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان المخولة للوزير الأول، منحت له صلاحيات تنفيذ التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية.

- من دستور 2008 إلى دستور 2016 لا يوجد إشكال باستبدال رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، حيث كان قبل دستور 2008 رئيس الحكومة له برنامج الذي يمكن أن يتعارض مع تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، ويمكن أن يسأل عن برنامجه الذي أعيق أمام منحة تنفيذ القوانين في هذا المجال.

لكن حالياً الوزير الأول ممكن ألا يكون من الأغلبية البرلمانية وليس له برنامج، إذ هو مكلف بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية، ففي إطار تنفيذ القوانين لا يؤثر على الدستور، ولا يتأثر الوزير الأول لأن الكل يصب في منصب واحد، فالوزير الأول لا يمكن أن يخالف برنامج رئيس الجمهورية، وكذلك تسهل عليه المهمة أمام رقابة البرلمان حيث يسأل عن تنفيذ برنامج الرئيس، بالتالي فالقوانين الصادرة عن البرلمان والتنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية تقتصر على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها، تاركة المسائل التفصيلية التي يستدعي تنفيذها السلطة التنفيذية التي لديها من الدراية الفنية بحكم احتكاكها بالواقع، و بسرعة البت في الأمور بسبب طبيعة تكوينها المختلفة عن تلك النيابة ما يسمح لها أكثر من غيرها بملأ هذا الفراغ.²

الفرع الثاني: حق المبادرة بالقوانين:

عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 126.¹
محمد كامل ليلة، المبادئ الدستورية العامة و النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 237.²

لقد نص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 112 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".¹

حسب هذه المادة نرى أن البرلمان له دور فعال في إعداد القوانين و اقتراحها والتصويت عليها، لكن بالمقابل نجد أن هناك تقييدا له في مادة أخرى، إذ تنص المادة 139 من دستور 2016" لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونة أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"²، كذلك منعه من اقتراح القانون المتعلق بالميزانية، ولم يترك له إلا المناقشة فقط وفي أجل محدد، وإلاهمش دوره من طرف رئيس الجمهورية، كما نصت المادة 136 من دستور 2016" لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء المجلس حق المبادرة بالقوانين"³، لكن وضع المؤسس الدستوري كفة الوزير الأول تساوي عشرون نائبا أو عشرون عضوا من الغرفتين .

ونجد أنه كلما ضيق المؤسس الدستوري اقتراح القوانين على السلطة التشريعية تتسع مبادرة السلطة التنفيذية، لذلك نجد من الناحية العملية اقتراح القوانين من قبل السلطة التشريعية يكاد معدوما مقارنة مع مبادرة الحكومة ممثلة بالوزير الأول.

إن ممارسة الحكومة لحق المبادرة بالقانون من خلال الوزير الأول لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها باستثناء تلك القيود الشكلية التي يمكنها تجاوزها دون عناء وتتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون

المادة 112، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹

المادة 139، نفس الدستور.²

المادة 136، نفس الدستور.³

المراد تقديمه للبرلمان ليعرض بعدها على مجلس الوزراء، وقبل عرض المشروع التمهيدي على مجلس الوزراء يتم أخذ رأي مجلس الدولة¹. وبعد هذه الإجراءات يقوم الوزير الأول بإرسال مشروع القانون من الأمانة العامة للحكومة الى:

1- مكتب مجلس الأمة :

ولقد حدد المؤسس الدستوري الحالات التي يتم فيها إرسال مشاريع القوانين إلى هذا المكتب على سبيل الحصر وذلك في المادة 137 من دستور 2016 وهي مشاريع القوانين المتعلقة ب :

- تهيئة الإقليم.

- التقسيم الإقليمي.

2- مكتب المجلس الشعبي الوطني :

تودع كل مشاريع القوانين في هذا المكتب عدا تلك منصوص عليها في المادة 137 من دستور 2016 والمذكورة أعلاه، كما نرى من خلال نص المادة 136 أن كل مشاريع القوانين تعرض كذلك على مجلس الوزراء الذي بدوره يرأسه رئيس الجمهورية، ففي هذه المرحلة يمكن للحكومة أن تعرض مشاريع القوانين التي تبادر هي بها و ترفض تلك الاقتراحات التي تأتي من البرلمان، وهذا السبب يؤكد ما ذكرناه سابقا وهو أن أغلبية مشاريع القوانين تأتي من السلطة التنفيذية أما الأسباب الأخرى فهي :

أولاً- عامل تكوين النواب على المبادرة بالقوانين :

إن الوصول إلى قبة البرلمان يتم بموجب انتخابات غير مقيدة حيث يتم اختيار مرشحين دون أي شروط خاصة كشرط المستوى العلمي، مما يؤدي الى عدم الحصول على مختصين يستطيعون أداء مهامهم بصورة جيدة، حيث نرى أن اغلب النواب لهم مستويات لا تليق بذلك المنصب، و هذا العائق حال دون أن يكون للبرلمان قدرة إعداد أو اقتراح قانون

عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 25.

وبالتالي يكون المجال مفسوحا للسلطة التنفيذية بالمبادرة بالقوانين، وهي أدرى و أحسن لذلك للوقوف ضد بقاء الدولة دون قانون.

ثانيا- عامل الانضباط الحزبي :

ويتجلى ذلك في تدخل وفرض الأحزاب السياسية على مناضليهم الذين وصلوا إلى البرلمان التقيد و الخضوع إلى القيادات السياسية، وبالتالي تتكون لدى هؤلاء الأفراد ثقافة سياسية، ولا يعملون على تغليب مصلحة البلاد والشعب التي تعلق على أوامر الحزب، لكنهم يبقون في حلقة مفرغة والتي تتمثل في التحالفات التقليدية لأحزابهم ولو كانوا لا يخدمون المصلحة العامة، وهذا كذلك سمح للسلطة التنفيذية بالمبادرة بالقوانين.

ثالثا- سيطرة السلطة التنفيذية على المجال المالي :

بالرغم من أن المؤسس الدستوري منح اقتراح القوانين لكل من السلطتين التنفيذية و التشريعية إلا أنه قد حاد عن المهمة الرئيسية للبرلمان من خلال المادة 112 من دستور 2016 التي نصت في الفقرة الثانية على " وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه"، إذا ما قارنا هذه الفقرة بالمادة 139 من نفس الدستور و التي تنص على انه "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونة أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"¹.

بالتالي نرى أن المؤسس الدستوري قد قيد السلطة التشريعية جد التقيد في المجال المالي من خلال جملة الشروط التي وضعها، حيث منح سلطة مراقبة مسبقة لها للسلطة التنفيذية²، من خلال تلك القيود تنفرد السلطة التنفيذية أو الحكومة بالمبادرة بالقوانين، ما يبقي للسلطة التشريعية سوى المناقشة والتصويت والمصادقة عليه، وحتى في مجال المصادقة ففي المادة 138 دستور 2016 أمهلت البرلمان مدة 75 يوما خمسة وسبعون يوما للمصادقة، فإذا لم

المادة 139، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹

عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 72.²

تحصل المصادقة في هذا الأجل فانه يصدر بموجب أمر رئاسي، وهذا ما رأيناه سابقا، ومنه يبقى في هذه الحالة الأخيرة قانون المالية الكل في الكل من قبل السلطة التنفيذية أي من المبادرة إلى غاية الإصدار و دخوله حيز النفاذ، وبالتالي تستبعد السلطة التشريعية كليا.

المطلب الثاني: دور السلطة التنفيذية في المعاهدات و حق اللجوء إلى الاستفتاء:

لرئيس الجمهورية السلطة الكاملة من حيث المصادقة على المعاهدات و حقه في اللجوء إلى الاستفتاء، وقد قسمنا هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول : دور السلطة التنفيذية في المعاهدات :

الفرع الثاني: حق اللجوء إلى الاستفتاء

إن المعاهدة هي اتفاق يعقد بين أشخاص القانون الدولي¹.

حيث أن الدولة تقوم بإبرام اتفاقات مع دولة واحدة أو مجموعة من الدول في مجالات متعددة، ويقوم بالمصادقة على المعاهدات ممثل الدولة وهو رئيس الجمهورية فنجد الدستور الجزائري في مادته 149 من دستور 2016 تنص على: " 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 ، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة "².

من خلال هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري حصر موافقة البرلمان على المعاهدة كلها أي يقبلها أو يرفضها، ولا يحق له تعديلها وهذا في المجالات التي حددتها المادة 149، لكن ما يخرج عنها تكون من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية بصفته حسب المادة 84 دستور 2016 يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها و حسب المادة 91 من نفس الدستور فقرة 09 التي تنص على أنه يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها.

المادة 01، الفقرة 01، معاهدة فيينا، 1969، المتعلقة بقانون المعاهدات.¹

المادة 149، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.²

إذن: المعاهدات الدولية غير الواردة في المادة 149 أعلاه تستبعد فيها السلطة التشريعية وتكون السيطرة الكاملة للسلطة التنفيذية ، و تدرج ضمن قوانين الدولة حيث تنص المادة 150 من نفس الدستور على أن المعاهدات تسمو على القانون ، لكن بالرغم من هيمنة السلطة التنفيذية على المعاهدات إلا أنها تخضع للرقابة من طرف المجلس الدستوري، حيث يفصل هذا الأخير برأي في دستورية المعاهدات حسب المادة 186 من نفس الدستور أي الرقابة السابقة لا اللاحقة ، وأوضحت ذلك المادة 190 من نفس الدستور انه إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها، إذن حسب هاتين المادتين يرجع الاختصاص في المعاهدة لرئيس الجمهورية لأن حذف موافقة البرلمان فيما حصر في المادة 149 يعتبر شكليا.

الفرع الثاني: حق اللجوء إلى الاستفتاء

الاستفتاء حسب مدلوله هو استشارة الشعب وأخذ رأيه في موضوع ما ، إما بالإيجاب كأن يوافق على هذا الموضوع أو يرفضه، وتكون الكلمة الفاصلة له. الاستفتاء يقوم بتنظيمه رجل بقصد المحافظة على سلطاته أو توسيعها بصورة تشكل في أكثر الأحيان تناقضا مع الوقائع الدستورية.¹

إن حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي خاص برئيس الجمهورية وحده ولا يجوز تفويضه لأي سلطة أخرى، إذ تنص المادة 91 فقرة 08 "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"²، ونصت المادة 101 فقرة 02 " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء"³، ومن هذه الفقرة الأخيرة نستنتج أنه حتى وإن كان منصب رئيس الجمهورية شاغرا فلا يمكن لأي سلطة أخرى اللجوء إليه حتى وإن كان رئيس الدولة بالنيابة في العطلة المرضية لرئيس الجمهورية ، أو رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ،

عز الدين بغدادى ، المرجع السابق، ص32.

2 - المادة 91 من دستور الجمهورية الجزائرية 2016

3 - المادة 101 من نفس الدستور

إن ربط حق اللجوء إلى الاستفتاء كما رأينا بشخص واحد والسلطة المطلقة في ذلك يعد إجراء خطيراً لأنه يتم فيه استبعاد كل سلطات الدولة في ذلك حتى السلطة التشريعية لا دخل لها، إلا ما يتعلق بالتعديل الدستوري الذي يمرر على غرفتي البرلمان حسب المادة 208 من دستور 2016، وبعد ذلك يعرض على استفتاء الشعب خلال 50 يوماً الموالية لإقراره، لكن حتى وإن صوتت عليه السلطة التشريعية (التعديل الدستوري) إلا أن المادة 209 أزاحت مهمتها أو سلطتها في ذلك، وجعلت سيادة الشعب هي الأساس و ذلك من خلال فقرتها الأولى التي تنص على انه يكون لاغيا التعديل الدستوري الذي رفضه الشعب، هذا النوع من الاستفتاء الذي يكون دخل للسلطة التشريعية فيه و لو بصفة قليلة أما دون ذلك فلا علاقة لها بذلك، ومن ذلك و بتفسير نص المادة 91 فقرة 08 نجد أن هناك شروط لممارسة رئيس الجمهورية هذا الإجراء.

أ- إجراءات اللجوء إلى الاستفتاء :

للجوء الى الاستفتاء هناك إجراءات يجب توفرها هي:

1- المبادرة بالاستفتاء :

من خلال الفقرة 08 من المادة 91 : رئيس الجمهورية وحده له الحق أن يستشير الشعب في أي قضية ذات أهمية وطنية دون أي قيد من القيود، ولو الاستشارة الشكلية، عدم تفويض هذا الحق لأي جهة أخرى كانت، و لو شغل منصب رئيس الجمهورية أو حدث له مانع، فلا يحق لأي سلطة اتخاذ هذا الإجراء إلا عند انتخاب رئيس جمهورية جديد أي لا يحق ذلك لرئيس الدولة بالنيابة ولا لرئيس الدولة ممارسة الاستفتاء .

2- موضوع الاستفتاء :

ذكر المؤسس الدستوري قضية ذات أهمية وطنية، ولم يوضح ما هي القضايا التي يبادر بها رئيس الجمهورية بالاستفتاء على سبيل الحصر ومفهوم الأهمية الوطنية يرجع إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ولو حرك الاستفتاء لشيء لا يرى، أنه ذو أهمية، فإن البت بالقيام به يرجع له وحده وبسلطة مطلقة، لأنه من الصعب جدا في الأمور المتعلقة

بمصلحة البلاد و قيادتها اختيار أي قضية مهما كانت تبدو صغيرة أو تافهة دون أهمية وطنية.¹

بهذا فإن موضوع الاستفتاء يستحوذ عليه رئيس الجمهورية، موسعا بذلك دائرة تصرفه أمام قيد البرلمان إن رفض تمرير أي قانون أو عارضه، وأربأ أن طريق اللجوء إلى الشعب يأتي بإيجابية أحسن من اللجوء إلى السلطة التشريعية، وذلك لماله من وعاء وثقة شعبية في الانتخابات، وبالتالي من المؤكد أن الشعب يكون في صفه لا ضده، خاصة أنه ليس بمقدوره مناقشة القضية ولا تقديم آراء سوى تصويت الشعب ب نعم أو لا، كما أن أغلب فئات الشعب ليس لهم رصيد ثقافي دستوري و حنكة سياسية، غالبا ما يصوتون ب نعم و نادرا وقليل ما هم المصوتون ب لا.²

2-نتيجة اللجوء إلى الاستفتاء :

بالرغم من أن الاستفتاء يمارس فيه الشعب سيادته بصورة مباشرة، إلا أن عددها قليل جدا مقارنة مع المسائل التي ترى على أنها ذات أهمية وطنية، لكن جعل المؤسس الدستوري أن يراها رئيس الجمهورية كذلك دون سواه و نتيجة السؤال وجهين:

الوجه الأول:

بما أن الاستفتاء هو عبارة عن سؤال يطرح على الشعب، وتكون الإجابة على السؤال وليس على رئيس الجمهورية الذي يطرح السؤال المستفتى فيه، وبالتالي لا تأثير على مركز رئيس الجمهورية مادام لا يوجد نص يبين فيه ذلك .

الوجه الثاني:

بالرغم من عدم وجود نص يظهر تأثير رفض الشعب للسؤال المستفتى فيه، إلا أنه هناك التزاما أدبيا لرئيس الجمهورية علما أن له مغادرة رئاسة الجمهورية بتقديم استقالته، وإما أن يبقى لكن من الأصلح له أن يغادر وذلك كونه لم يحصل على ثقة الشعب .

الأمين شريط، المرجع السابق، ص532.

عقيلة خرباشي المرجع السابق، ص69.

من خلال الوجهين المذكورتين سابقا يستوجب على رئيس الجمهورية أن ينبه مسبقا الشعب أنه يغادر السلطة في حال لم يحصل السؤال المعروض على الاستفتاء على ثقته في التصويت¹، و نذكر في ذلك ما حصل للجنرال شارل ديغول رئيس فرنسا سنة 1969 حيث غادر منصبه اثر النتيجة السلبية للاستفتاء الذي قدمه آنذاك، وكذلك ما صرح به رئيس الجمهورية الجزائري بخصوص الاستفتاء الشعبي للوائم المدني سنة 1999، أنه في حالة عدم قبول الهيئة الناخبة له يعود من ثم إلى البيت². ووقع ما كان في حسابان الرئيس وهو النتيجة الايجابية، حيث أن المواطنين كرهوا السنوات الدموية وتشوقوا إلى السلم والأمن لذلك حصل قانون اللوائم المدني في ذلك الاستفتاء بأغلبية ساحقة، مدعمة ومقوية لمركزه على الصعيدين الداخلي والخارجي، ومنه نرى أن رئيس الجمهورية في اغلب الأحيان يلجأ إلى الاستفتاء لسببين أساسيين هما :

السبب الأول:

قياس مدى شعبيته وخاصة عندما يقيد نفسه بالبقاء في كرسي الرئاسة أو مغادرته، ومن جهة أخرى خلق تشريع موازي لما تصدره السلطة التشريعية عندما يرى أنه سيحدث نزاع بين الحكومة والبرلمان في قضية يراها مهمة، وبالتالي سيدعم مركزه على حساب البرلمان³.

السبب الثاني:

إدراك رئيس الجمهورية أن الهيئة الناخبة ستصوت لصالح القضية المستفتى فيها فيلجأ إلى الاستفتاء، حيث بمجرد حصوله على تلك الثقة المنشودة تصاب تلقائيا المعارضة باليأس وبالتالي يقهر خصومه سياسيا جراء ذلك⁴.

عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص37¹.

خطاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في المدينة، 1 سبتمبر 1999، جريدة الخبر اليومي، 2 سبتمبر 1999، ص2².

عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص70³.

عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص46⁴.

بالرغم مما للاستفتاء من مزايا لرئيس الجمهورية، خاصة إذا راعى فيها السببين المذكورين أعلاه وإذا لم يحدث فيها تزوير الذي تعاني منه اغلب دول العالم الثالث، إلا أنه يرى الدكتور عاصم أحمد عجيلة والدكتور محمد رفعت عبد الوهاب أنه " يجب عدم الإكثار منه حتى لا يفقد أهميته و قيمته، فيجب أن يكون بالفعل في مسألة جوهرية تمس بكيان الدولة أو اختيار أساسي يتطلب استطلاع رأي الشعب فيه " ¹.

عاصم أحمد عجيلة ورفعت عبد الوهاب، النظام السياسي، الطبعة الخامسة مزيدة و منقحة، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 270.¹

ملخص الفصل الأول

يعتبر التشريع اختصاص أصيل للسلطة التشريعية و لها السيادة في ذلك بحكم المادة 112 من دستور 2016، إلا أنها قد تشاركها السلطة التنفيذية في ذلك في اطار التعاون بين السلطات كون أن الجزائر أخذت بمبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي جاء به مونيستكو، عكس الفصل الجامد الذي أخذت به بعض الدول، حيث لا تكون أي علاقة أو أي تعاون بين السلطات في الدولة كما هو الحال في النظام الدستوري للولايات المتحدة، فقد تكون السلطة التنفيذية كبديل عن السلطة التشريعية فتحل محلها في الاختصاص الموكل إليها دستوريا في حالة غياب البرلمان كي لا تتعطل مصالح البلاد والمواطنين بسبب الفراغ القانوني ، و كذلك حتى في حضوره كما هو الحال في الحالات الاستثنائية وإصدار قانون المالية لما تتطلبه سرعة الإجراءات لمواجهة تلك الظروف وعدم تعطيل مؤسسات الدولة وحسن سيرها بسبب أن الطريق العادي للتشريع يتميز بالبطء، أما فيما يخص الحلول محلها فيكون عن طريق التشريع بأوامر رئاسية من طرف رئيس الجمهورية و يكون في الحالات التالية :

أ . حسب المادة 142 من نفس الدستور فإنه في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وهنا خص المؤسس الدستوري هذه الغرفة دون مجلس الأمة بالرغم من أنها تقوم بعملية التشريع، أو في حالة العطل البرلمانية وقد حددت بشهرين في السنة ، ففي هاتين الحالتين يقوم رئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في المسائل التي يراها عاجلة حسب تقديره وفي تلك المخصصة للقانون والمحددة في المادة 140 من نفس الدستور ، حيث يكون العمل بها بعد إصدارها إلى غاية استئناف البرلمان عمله من جديد، إما بنهاية العطل البرلمانية ، أو انتخاب مجلس شعبي وطني جديد خلفا للمجلس المنتهية عهده ، أو الذي كان قد حل وجوبا برفضه لمخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب المادة 147 من نفس الدستور، فإنه يستوجب على رئيس الجمهورية عرض تلك الأوامر على البرلمان للموافقة عليها دون مناقشة أي

قبولها أو رفضها ،فإذا قبلها يستمر العمل بها و تصبح قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، أما إذا رفضها ولم يصادق عليها تعتبر لاجيه و يتوقف العمل بها .

ب - كما يشرع كذلك رئيس الجمهورية بأوامر في الحالات الاستثنائية و هي:

1 . حالتي الطوارئ أو الحصار: حيث أن المؤسس الدستوري لم يعط تفريقا بين الحالتين وجعل تقرير ذلك يعود إلى الضرورة الملحة حسب السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية .

2 . الحالة الاستثنائية: و يقرها رئيس الجمهورية إذا كان البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية دون غيرها ،أو سلامة ترابها حسبما يراه رئيس الجمهورية بنص المادة 107 من نفس الدستور .

3 . حالة الحرب: إذا استحوذ رئيس الجمهورية على جميع السلطات من بينها السلطة التشريعية لضرورة ذلك حسب المادة 110 من نفس الدستور، وكل ذلك مشروط بشروط شكلية غير مقيدة لرئيس الجمهورية، وفي هذه الحالات تزول الأوامر الرئاسية بمجرد زوال تلك الحالات وعودة البلاد إلى وضعها العادي.

4 . كما يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر إذا لم يصادق عليه البرلمان في غضون 75يوما ، وتعتبر هذه الحالة وسيلة في يد رئيس الجمهورية لمواجهة عدم تعطيل مؤسسات الدولة بسبب التمويل حسب الفقرة 09 من المادة 138 من الدستور .

وقد تكون السلطة التنفيذية كمكمل للسلطة التشريعية فيما منحه الدستور لها مباشرة بالرغم من وجود البرلمان، فمنه ما جعله اختصاص أصيل لها، ومنه ما تشارك فيه السلطة التشريعية:

ج- فيما يخص الاختصاص الأصيل لها فتتمثل في السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وهي سلطة واسعة جدا غير مقيدة ،وهي كل ما يخرج عن الاختصاص المحدد للبرلمانفي المادة 140 من دستور 2016 ، وهذا ما نصت عليه المادة 143 من نفس الدستور ولا يستطيع البرلمان أن يشرع فيه.

د - كذلك للسلطة التنفيذية حق المبادرة بالقوانين من طرف الوزير الأول، حيث أن مبادرته وحده تعادل الاقتراح من طرف 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة، وهذه العملية التي تتمثل في المبادرة أو الاقتراح من أي جهة فإنها تودع بدورها كلها على مستوى مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، ثم بعد ذلك يودعها الوزير الأول حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، وهنا يظهر الدور الكبير للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة أو حتى الاقتراح للقوانين.

هـ - كما أن السلطة التنفيذية ممثلة رئيس الجمهورية الذي له الحق في المصادقة على المعاهدات الدولية، والتي هي : ذلك الاتفاق الذي يجري بين دولتين أو عدة دول ، حيث لم يقيد المؤسس الدستوري بموافقة السلطة التشريعية إلا فيما تعلق بنص المادة 149 من دستور 2016 التي تستوجب موافقة كل غرفة من البرلمان صراحة على ذلك:

- اتفاقيات الهدنة.

- المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة .

- المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة .

- المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص.

- الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة والتكامل الاقتصادي .

وما خرج عن ذلك يطبق عليه نص الفقرة 02 من المادة 84 من نفس الدستور، حيث أن رئيس الجمهورية يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها و نص الفقرة 09 من المادة 91 اذ هو يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها.

و- كما أن حق اللجوء إلى الاستفتاء يرجع إلى رئيس الجمهورية الذي هو أعلى مرتبة في السلطة التنفيذية في أي قضية ذات أهمية وطنية ،وله سلطة تقدير مدى تلك الأهمية، ولا تشاركه السلطة التشريعية في ذلك ،بل هو من يزيحها كلياً في مثل تلك القضايا باستشارته

الفصل الأول: تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال التشريع

للشعب مباشرة، ولا يحق لأحد مهما كان منصبه أن يقوم بهذا الاختصاص ولو كان رئيساً للدولة بالنيابة أو رئيس الدولة كما لا يحق لرئيس الجمهورية تفويضه.

الفصل الثاني

تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع

تمهيد

إن العلاقة بين السلطة التنفيذية الممثلة برئيس الجمهورية و السلطة التشريعية الممثلة في الجزائر بغرفتي البرلمان تحددها طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة فتكون أمام نظام برلماني إذا كان هناك تعاون و تأثير متبادل بين السلطتين و هو ما يجسد حقيقة ما جاء به الفقيه مونيكيو وهو الفصل المرن بين السلطات ،و تكون أمام نظام رئاسي إذا كان هناك فصل جامد بين السلطات و استقلال كل منها كلياً عن الأخرى .

أما النظام الجزائري لم يتبين أنه رئاسي أو برلماني لكنه يجسد في حقيقة الأمر النظام البرلماني و ذلك لوجود وسائل للتأثير و التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية فقد تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية كبديل لها و ذلك في حالة غيابها أو وجودها و هذا ما رأيناه في الفصل الأول، كما خول الدستور لرئيس الجمهورية بصفته ممثلاً للشعب التأثير العضوي على البرلمان و ذلك بالتدخل في انشاء مجلس الأمة بتعيينه ثلثه و له السلطة الكاملة في ذلك كما له امكانية حل المجلس الشعبي الوطني و انهاءه . كما ان هناك تدخل الوزير الاول في فصل النزاع بين غرفتي السلطة التشريعية كما ان لرئيس الجمهورية الحرية الكاملة في اصدار القوانين و نشرها .

المبحث الاول : تدخل السلطة التنفيذية في انشاء و انهاء السلطة التشريعية :

إن أغلب دساتير العالم لا تمنح رئيس الجمهورية حق المشاركة في تعيين أعضاء السلطة التشريعية، إلا أن البعض منها منحت له ذلك لكن بنسبة محددة في الدستور وهذا ما أخذت به الجزائر بداية من دستور 1996 عند استحداث الغرفة الثانية للبرلمان وهو مجلس الأمة، إذ لرئيس الجمهورية الحق في تعيين ثلث أعضاء

هذا المجلس، كما أبقى الدستور على الية حل البرلمان الذي لا ينصب عليه ككل بل على المجلس الشعبي الوطني الذي به يستطيع تعطيل عمل السلطة التشريعية.

المطلب الأول تدخل السلطة التنفيذية في انشاء السلطة التشريعية :

حسب المادة 112 من دستور 2016 تتكون السلطة التشريعية من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني الذي يتم اختياره من طرف الشعب مباشرة عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر، والثانية هي مجلس الأمة التي يتدخل رئيس الجمهورية في تكوينه. الفرع الاول: حق رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة :

انطلاقا من استحداث مجلس الأمة منح دستور 1996 في مادته 101 لرئيس الجمهورية تعيين ثلث أعضاء هذا المجلس، يقابلها في دستور 2016 المادة 118 وذلك في الفقرة الثالثة منه حيث نصت على أنه يتم اختيار هؤلاء الأعضاء من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية.

أولا: السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة :

تنص المادتان 118 و 11 من دستور 2016 أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتخبون عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، وينتخب أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية من بين المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، و ينتخب أعضاء هذا الأخير (مجلس الأمة) لمدة ستة 06 سنوات ، ويجدد نصف أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات ، ما يهمننا في هذا الفرع هو الفقرة الثالثة من المادة 118 من نفس الدستور التي تنص على مايلي :

"ويعين رئيس الجمهورية الثلث الاخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية"¹، و منه فإن الثلث الأخير الذي يتشكل منه مجلس الأمة لا يتم انتخابه بل تعيينه من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية ، ولم تحدد الفقرة في أي مجال تكون هذه الكفاءات ، لكن باستقراءنا لنص المادة 101 من دستور 1996 فقد حددت ذلك حيث يكون

المادة 118، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹

في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، وتكون هذه الشخصيات بارزة في هذه الميادين حتى يتم ممارسة المهام التي يباشرونها على وجه لائق، من خلال هذا يتبين أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في الاختيار، وله حرية ما يراه أنه كفاءة دون رقابة أو اعتراض، كما أن الدستور لم يقيد في إختيار من ينتمون الى اتجاهه السياسي أو حزبه أو نوع المؤهلات أو الشهادات المحصل عليها.

ثانيا:المزايا التي تعود على رئيس الجمهورية جراء تعيين ثلثأعضاء مجلس الأمة :

إن الهدف من تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة يعود بالفائدة على السلطة التنفيذية ،إذ يمكنها من كبح السلطة التشريعية و التغلب عليها في مجال التشريع وتتمثل هذه المزايا في مايلي :

1-خلق نوع من التوازن بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من حيث نسبة

التصويت وذلك :

أ-في مجال إقرار القانون ،حيث يشترط الدستور توفر أغلبية ثلثي 3/2 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه ،وذلك حسب المادة 145 من دستور 2016 .

ب-كذلك فيما يخص مشروع قانون التعديل الدستوري ،حيث يمكن إقتراحه من طرف ثلاثة أرباع 4/3 من غرفتي البرلمان مجتمعين على رئيس الجمهورية حسب المادة 211 من نفس الدستور، و من خلال المادتين 145 و 211 يتبين أن الثلث 3/1 الرئاسي له دور كبير وفعال حيث يؤثر في المؤسسة التشريعية .

2- ولاء الثلث 3/1 الرئاسي لرئيس الجمهورية ،فهو في كل الأحيان يساند و يؤيد

ما يريده رئيس الجمهورية ويعترض عما يعترض عليه لأن هؤلاء الأعضاء يشعرون نفسيا بميلهم للسلطة التنفيذية .

الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في إنهاء السلطة التشريعية :

يتمثل إنهاء السلطة التشريعية في حل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة لأنه استحدث نتيجة للظروف السياسية التي مرت بها البلاد ، والتي أحدثت فراغا دستوريا انذاك، فحل المجلس الشعبي الوطني يعتبر أهم وسيلة في يد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وهذه الآلية هي إنهاء تمثيل ونيابة البرلمان للشعب قبل انتهاء المهلة المحددة له دستوريا والمقدرة بخمس سنوات والتي من شأنها احداث موازنة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، حيث تكون الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان يقابله حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان فهما يعتبران أهم ركنين في النظام البرلماني.¹

أولا: الحل كآلية إرادية لرئيس الجمهورية عبر الدساتير الجزائرية :

لقد اعتمدت الجزائر منذ الاستقلال نظام الغرفة الواحدة في البرلمان والتي هي المجلس الشعبي الوطني، الى غاية دستور 1996 ونتيجة للظروف التي مرت بها البلاد وما حدث من غياب كامل للسلطة التشريعية ومرور الدولة بالمرحلة الانتقالية لعدم نص الدساتير السابقة على خلافة رئيس الجمهورية عند شغور المنصب، ما أدى الى استحداث مجلس الأمة الذي يعتبر رئيسه الرجل الثاني في الدولة لنص الدستور على أنه يتولى رئاسة الدولة عند شغور منصب رئيس الجمهورية وينضم انتخابات رئاسية ، كما أن هذا المجلس يشارك المجلس الشعبي الوطني في الوظيفة التشريعية ، ولم ينص أي دستور على حله الى حد الان.

أ- في دستور 1963:

احتوى على فكرة الحل وذلك لضرورة إحداث توازن بين السلطتين ، ورأى المؤسس الدستوري أنذاك أنه يجب ردع البرلمان من قبل السلطة التنفيذية حتى يتراجع عن تعنته أمامها، مع العلم أنه في ذلك الوقت كانت هيمنة حزب جبهة التحرير الوطني علما بالحياة

عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 249.

السياسية من خلال المادة 24 " جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد في الجزائر، تحدد سيادة الأمة ،و توجه عمل الدولة وتراقب عمل المجلس الوطني والحكومة.¹ كما أنه ينص على الحل الوجوبي للبرلمان في مادة 56، وذلك عند سحب الثقة من السلطة التنفيذية ، وبالخصوص برئيس الجمهورية حيث في هذه الحالة يتم اللجوء الى الشعب لفض الخلاف الحاصل بين رئيس الجمهورية والبرلمان ، وهذا لا يمكن حدوثه آنذاك لما كان يتمتع به رئيس الجمهورية، والجزائر حديثة الاستقلال وبالكاد لاقيمة للسلطة التشريعية آنذاك،وهو ما يترجم أن الحل والإسقاط ذو صبغة سياسية وليس قانونية ، لأن المؤسس الدستوري وضع ذلك خشية اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل البرلمان، وإمكانية استبدال الرئيس المؤقت ، وهذا ما يؤثر سلبا على مصالح البلاد الداخلية والخارجية . ونجد الدستور نص على أن المجلس يتولى مهام الرئيس المستقيل،ويقوم بالتحضير لانتخابات رئاسية في ظرف ثلاثة 03 أشهر،وقد اقترن حل المجلس الشعبي الوطني التأسيسي في تلك المرحلة بإقرار لائحة سحب الثقة لأنه انذاك كان الانتماء السياسي لكل النواب ورئيس الجمهورية الى حزب جبهة التحرير الوطني، حيث أجمع النواب من خلال مداوات المجلس أنه في حالة وقوع خلاف حاد بين الرئيس والمجلس واستحالة التسوية يكون الحل التلقائي لمصلحة الحزب حتى لا يكون ظهور الاختلاف أمام الرأي العام في الأمور الحساسة لأعضاء المجلس، حيث يختلفون بين مؤيد ومعارض ،وهذا ما لا يجب أن يكون لأنه يضر بالحزب حسب نظرهم .

ب- في دستور 1976 :

أعطى هذا الدستور حق حل المجلس الوطني لرئيس الجمهورية والحكومة ،وذلك بمبادرة المجلس بمحض إرادته الى سحب الثقة من رئيس الجمهورية فيكون في هذه الحالة حل المجلس تلقائيا دون مبادرة الرئيس ، والحل هنا يكون :

مولود ديدان،مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب ،ص1.338

1- اتخاذ قرار الحل مباشرة .

2- اجراء انتخابات تشريعية مسبقة .

وفي كلتا الحالتين تجرى انتخابات لانشاء مجلس وطني جديد ،وتكون هنا السيادة الكاملة للشعب ،حيث يحدث التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية جراء هذا الحل وكأنه هناك استفتاء وذلك إما :

1- بإعادة انتخاب نفس الأغلبية مما يترجم سلامة موقف البرلمان وهذا ما يجبر

الحكومة على الاستقالة جراء ذلك الخلاف .

2- اعادة انتخاب أغلبية جديدة للبرلمان وهو ما يترجم سلامة موقف الحكومة .

. يرى الفقهاء في هذا الجانب عدم صلاحية تقنية الحل ،حيث لم يتطرق الى حالة

وجود نزاع المؤسستين التنفيذية والتشريعية وطريقة الفصل فيها، واعتبار أن رئيس الجمهورية أمينا عاما لحزب جبهة التحرير المتحكم في كل زمام الامور حتى في البرلمان و النواب،هذا ما يعطي القوة والغلبة للسلطة التنفيذية حيث يكون من المحرمات التفكير في استبعادها .

. أما الفقهاء في الجزائر فيرى فريق منهم أن الحل يعتبر وسيلة احتياطية لكبح اي

مقاومة من طرف المجلس الوطني، وهو ما يمنح لرئيس الجمهورية حماية مركزه وهيمنته .

أما الفريق الثاني يرى أن هذه التقنية (الحل)تطرح الدكتاتورية الرئاسية بتحكمه في

ممثل الشعب وهو البرلمان .

إن الفرق الأساسي بين الحل مباشرة وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة يكمن في أن

الانتخابات المسبقة لا تهدف الى ردع البرلمان ،وإنما تجديد الأغلبية البرلمانية أو تدعيم

الأغلبية الموجودة ومنحها مدة أخرى ، وهو عكس ما تضمنته فكرة الحل المباشر، مما يعني

أن تقنية الانتخابات المسبقة تكون عند وجود صراع بين الأحزاب داخل المؤسسة التشريعية،

مما يستلزم وجود تعددية حزبية حيث يقوم الحزب الحاكم بموجبها استغلال الظروف

السياسية والاجتماعية المختلفة للبقاء في السلطة ،لذا وجودها في ظل نظام الحزب الواحد لا

معنى له، ومنه قد يكون الجدل حول ما إن كانت سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان مطلقة أم مقيدة .

حسبما ينص عليه دستور 1976 يبين أن سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الوطني مطلقة حيث له السلطة الكاملة في ذلك دون مشاركة أية هيئة أو فرد آخر ولم ينص سوى على اجتماع الهيئة القيادية للحزب، والتي يعتبر رئيس الجمهورية رئيسا لها وتحتكم دوما الى أمره .

ت- الدساتير في عهد التعددية الحزبية من 1989 الى 2016 :

يرى بعض الفقهاء في الجزائر على ضرورة وضع قيود أخرى لإضفاء مصداقية أكثر على دستور 1989 حيث نصت بعض الدساتير على:

1- تسبب قرار الحل من أجل تنوير الرأي العام ، حيث حدث الحل الوحيد في تاريخ الجزائر والمعيب آنذاك حين قام به الرئيس الشاذلي بن جديد بعد تقديم استقالته للمجلس الدستوري .

2- انفراد بعض الدساتير بذكر بعض القيود الأخرى كدستور المغرب على ضرورة استشارة الغرفة الدستورية الى جانب توجيه خطاب للأمة وذكر أسباب الحل .

3- انفراد دستور 1989 بفكرة الحل الإجباري، وتليه الدساتير التي جاءت بعده (1996.2008.2016) وذلك عند عدم موافقة البرلمان على برنامج عمل الحومة للمرة الثانية ،حيث انه ينحل وجوبا ،ويرى فقهاء في هذا المجال على أن ينص الدستور على تقديم رئيس الجمهورية استقالته عند بروز أغلبية برلمانية مناوئة له.

4- في بعض الدساتير نجد عدم قابلية البرلمان للحل وذلك في بعض الحالات الاستثنائية كحالي الطوارئ و الحصار والحرب،وقد أصاب المؤسس الدستوري الجزائري في هذا حيث استوجب اجتماع البرلمان وجوبا في حالة الحرب والحالة الاستثنائية ورئيس الغرفتين في حالي الطوارئ و الحصار واشترط موافقة البرلمان على تمديد هاتين الحالتين .

5- تتجبا لتعسف استعمال حق الحل وكي لا تصبح السلطة التشريعية ضعيفة في مواجهة السلطة التنفيذية وضعت بعض الضمانات لمواجهة ذلك وهي :

- دعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد و تقييد رئيس الجمهورية لمدة زمنية محددة، واحتوى ذلك دساتير الجزائر من (1976.1989.1996.2008.2016) ،حيث كانت ثلاثة أشهر ، وذلك حتى تستعد الإدارة للتحضير للعملية الإنتخابية ، حيث أن هناك دول جعلت مجالا لذلك كاليمن من 20 يوما الى 90 يوما ،وكذلك دولة مصر فالمدة أقل من 60 يوما من تاريخ إعلان الاستفتاء .

-إن بعض الدول حضرت الحل للمرة الثانية لنفس الأسباب في دساتيرها كالكويت والأردن والإمارات العربية المتحدة.

بتقييم مرحلة التعددية الحزبية في دساتير الجزائر من (1989 الى 2016) فإنها أعطت الحل الطابع السياسي والقانوني عكس ما كان في الدساتير التي كانت قبلها بحيث اشترطت سلسلة من الاستشارات ، ففي دستور 1989 اقتصر على رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة، وبعد استحداث مجلس الأمة في دستور 1996 أضيف رئيس مجلس الأمة ونفس الشيء في دستور 2008 ، أما في دستور 2016 فقد أضيف لتلك الاستشارات رئيس المجلس الدستوري.

إن تقنية الحل التي يمتلكها رئيس الجمهورية تؤدي الى تجريد المجلس الشعبي الوطني من أي وسيلة تأثير ضده ،وبالتالي يفرض عليه السير في طريق موازي له وعدم التعارض والتقاطع معه هذا في ما قبل 1996 ،أما بعد ذلك وبعد استحداث مجلس الأمة لا يوجد اشكال لأن هذا المجلس يخدم السلطة التنفيذية.

. واستعملنا مصطلح انهاء السلطة التشريعية مع العلم ان الحل ينصب على المجلس

الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي يبقى موجودا ،واستحدثت لأجل ضمان استقرار

المؤسسات الدستورية، لكن يؤثر الحل عليه حيث أنه يبقى شبه مجمد الى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد¹.

ثانيا : حل المجلس الشعبي في حالة التصويت بثقة ضد الحكومة:

قد يكون الحل عن طريق الحكومة لكن ليس بيدها بل بيد رئيس الجمهورية ، وذلك عندما يطلب الوزير الاول تصويتا بالثقة على بيان السياسة العامة من المجلس الشعبي الوطني ، فللوزير الأول تقديم استقالته الى رئيس الجمهورية عند رفض المجلس ذلك، ولهذا الأخير قبول الاستقالة أو حل المجلس الشعبي الوطني، وقد حدث ذلك في الجزائر في زمن أحمد بن بيتور لما كانت مصالح رئاسة الجمهورية مشغولة بإعداد مشروع الأمر المتعلق بتسيير الأموال العمومية فرأى أنه لا يتماشى مع استراتيجيته، لم ينتظر التصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني ويرى نتيجة ذلك كي يقدم استقالته ، بل سبق الأحداث وقدمها الى رئيس الجمهورية ، الذي بدوره أقال الحكومة آنذاك، وقد صرح أحمد بن بيتور أن ذلك راجع الى عدم تمكينه من اختيار أعضاء حكومته .

اذن :فيما يخص بيان السياسة العامة :

من خلال المدة 98 من دستور 2016 من فقرتها الخامسة :

" للوزير الاول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم موافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة الى أحكام المادة 147 أدناه ، و المادة 147 من دستور 2016 تنص على حل المجلس الشعبي، فإذا حصل الوزير الأول على ثقة المجلس الشعبي الوطني لا يكون هناك أي إشكال، أما اذا لم يحصل على ثقة المجلس الشعبي الوطني فهنا يفرض الدستور عليه تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية وهنا اعطى الدستور في هذه الحالة السلطة لرئيس الجمهورية بحيث له رفض هذه الاستقالة والإبقاء على الحكومة واللجوء الى حل المجلس الشعبي الوطني .

¹- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص119.

إن المسؤولية السياسية للحكومة نظرية أمام البرلمان وفعلية أمام رئيس الجمهورية، لأن بوسعه حل المجلس الشعبي الوطني والإبقاء على الحكومة تقوم بعملها الى حين انتخاب مجلس شعبي وطني جديد ، ومنه فإن حل المجلس الشعبي الوطني وإقالة الحكومة عملا متقابلان يقوم بهما رئيس الجمهورية ، فإذا قام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني فعليه ان يلجا الى ما هو موجود في المادة 147 من دستور 2016 والتي تنص على: " يمكن لرئيس الجمهورية ان يقرر حل المجلس الشعبي الوطني او اجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها".¹

فالحالتين إما الحل مباشرة أو إجراء انتخابات تشريعية قبل اوانها ، وكلاهما يؤديان الى نفس النتيجة وهي إنهاء الفترة التشريعية لنواب المجلس الشعبي الوطني ، إلا أن الفرق الأساسي بين الطريقتين هو أن الانتخابات التشريعية المسبقة لا تمنح لرئيس الجمهورية اللجوء الى أحكام المادة 142 التي تنص على التشريع بأوامر لأن المجلس الشعبي الوطني لا يعتبر شاغرا ، أما الحل فيعتبر كذلك، ويمنح له التشريع بأوامر حسب نفس المادة.

المطلب الثاني : تدخل السلطة التنفيذية في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان :

انتهجت الجزائر نظام الازدواج البرلماني ابتداء من دستور 1996 الذي يستوجب وجود مجلسان يختلفان من حيث التركيب ، لكنهما يشتركان في الإختصاص التشريعي ويظهر ذلك من خلال المادة 136 من دستور 2018 التي تنص على :

" لكل من ... النواب و أعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين"² ، أي أن لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين، كما أن لكل منهما المصادقة على القوانين بنفس المضمون على حدى ولذلك احتمال وجود خلاف بينهما أمر وارد وطبيعي ومتوقع لأنه يمكن أن تقدم أي غرفة تعديلات على مشروع لا تقبلها الغرفة الأخرى ، أو إحداها تصادق على مشروع قانون لكن الأخرى قد لا تصادق عليها، فهنا يثار

المادة 147، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹
المادة 136، نفس الدستور.²

الجدل لكن المؤسس الدستوري عالج ذلك ومنح السلطة التنفيذية عن طريق الوزير الاول سلطة التحكم في فصل في ذلك الخلاف .

الفرع الاول : تدخل السلطة التنفيذية لتسوية الخلاف في مرحلة الاولى :

إن الدول المنتهجة لنظام الازدواج البرلماني اعتمدت مجموعة من الحلول لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان أهمها الية الذهاب والإياب الى حين الوصول الى توافق بينهما، والذي يمكن به تمرير القانون وقبوله ،أو عدم الوصول الى حل فيبقى هذا الاخير معلق بسبب عدم الاتفاق وهو ما اخذت به دولة المكسيك¹، وهناك دول أخرى أعطت سلطة لإحدى الغرفتين إما أن تقبل مشروع القانون وبالتالي يصدر وينشر، وإما رفضه ويصبح كأن لم يكن ويعدم،والآلية الثانية هي الية اللجنة المتساوية الأعضاء والتي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري حيث تتكون من عدد متساوي من الأعضاء من كلا الغرفتين وهي عشرة أعضاء عن كل غرفة²، مع تعيين خمسة أعضاء لكل منهما وذلك لضمان أداء اللجنة لعملها وعدم تأخرها لأي سبب كان ، كما يتم تدارك النقص الذي قد يمكن أن يكون بسبب الغيابات، وبالتالي يستخلف من عضو آخر من نفس المجلس الذي ينتمي اليه العضو الغائب.³

أولا : انفراد الوزير الأول بمهمة استدعاء اللجنة متساوية لأعضاء :

لقد أوكل المؤسس الدستوري سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حال حدوث خلاف بين غرفتين المؤسسة التشريعية للوزير الأول ومنحه السلطة المطلقة لذلك، لكن من خلال استقراءنا لنص المادة الدستورية نجد أن هناك قيودا لذلك يتمثل في الفترة أو المدة المخصصة لممارسة وتحريك هذه الآلية .

1- الأسس الدستورية و القانونية المجسدة للسلطة المطلقة للوزير الاول :

يتمثل ذلك في نص المادة 138 من دستور 2016 ونص المادة 88 من القانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتهما فيما

-عقيلة خرباشي، المرجع السابق،ص49.

-المادة 88 من القانون العضوي 99-02.

-مراد بقالم، المرجع السابق،ص248-249.

بينهما وبين الحكومة ،فأما عن نص المادة 138 من دستور 2016 والتي تنص فقرتها السادسة : " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الاعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين ، في أجل أقصاه خمسة عشر يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ،وهنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري بقوله يطلب قد اعطى السلطة للوزير الاول للقيام بالعمل (اجتماع اللجنة) أو لا يقوم به بحيث أنه لم يأمره بضرورة ذلك.

أما عن المادة 88 من القانون 02/99 فلم تتطرق الى الآجال.

من خلال هذين المادتين يتبين أن للوزير الأول السلطة التقديرية في تحديد نوع الخلاف ، فله أن لا يطلب من اللجنة الاجتماع ويتجاهل الخلاف كليا وكأنه لا يوجد، وهو ما يؤثر سلبا على قيمة البرلمان وذلك بتحكمه في اللجنة المتساوية الأعضاء والمشكلة كليا من السلطة التشريعية أو التابعة لها.

يرجع سبب إسناد هذه السلطة للوزير الأول كون أنه حسب المادة 99 الفقرة 02 أنه هو الذي يجب أن يحرص على القانون حيث بحيث يسهر على تنفيذه وحسن سير الإدارة العمومية فأى تعطيل في القانون قد يعيق عمل الإدارة .

2- آجال استدعاء اللجنة المتساوية اعضاء :

بالرغم من أن المؤسس الدستوري أعطى السلطة المطلقة للوزير الأول لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حال حدوث خلاف بين الغرفتين ،إلأنه قيده بأجل قانوني لذلك.

أ- الأجل القانوني في الحالة العادية :

لقد اتبع المؤسس الدستوري سابقا في دستور 2008 في المادة 120 منه نظيره الفرنسي، حيث أنه لم ينص على أي أجل لاستدعاء اللجنة ،لكنه اختلف معه من حيث من له سلطة الاستدعاء، ففي فرنسا منحت لرئيسي غرفتي البرلمان ، لكن المادة 138 من دستور 2016 قد حددت المدة الممنوحة الاستدعاء للجنة وقدرها بخمسة عشر يوما من

تاريخ اثاره الخلاف ، مع العلم أن المؤسس الدستوري لم يميز في هذا الأجل بين القوانين التي تتطلب إجراءات خاصة والقوانين العادية ، ولم يضع جزاء لإلزام الوزير الأول بإحترام الأجل المحدد .

ب- الأجل القانوني في الحالات الخاصة :

إن هذه الحالات تسيير وفق ما هي الحالة العادية لكل القوانين ابتداء من تسجيلها الى غاية التصويت عليها، إلا أن الحالة الخاصة الوحيدة المشمولة بشروط خاصة من حيث الزمني المصادقة على قانون المالية .

ألزم المؤسس الدستوري في المادة 138 في الفقرة 09 أن البرلمان يجب أن يصادق على قانون المالية في ظرف خمسة وسبعون(75) يوما من تاريخ ايداع المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني حيث أن هذه الفترة قسمت قانونا (م 44 من ق 02/99) كمايلي :

- سبعة وأربعون 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه.

-عشرون 20 يوما لمجلس الأمة للمصادقة عليه.

ثمانية 08 أيام مخصصة للوزير الأول لاستدعاء اللجنة المختصة في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ،وهذه المهلة تعتبر قليلة جدا 08 أيام للوزير الأول للقيام بكل اجراءات حل النزاع أو الخلاف بين الغرفتين ، لكن للوزير الأول وسيلة أخرى يفلت بهامن ضغط البرلمان عليه وهي تقويت الأجل بما أن له السلطة التقديرية في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ،وبالتالي تصدر السلطة التنفيذية بواسطة رئيس الجمهورية عن طريق أمر رئاسي بعد انتهاء مدة خمسة وسبعون 75 يوما.

ثانيا - رأي الفقهاء حول ابعاد السلطة التشريعية في استدعاء اللجنة المتساوية الاعضاء :

أثار انفراد الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في وسط الفقهاء والباحثين في القانون الدستوري جدلا كبيرا ،لماله من مساوئ من الناحية الواقعية وتعطيل

العمل التشريعي ، فرأى أغلبهم ضرورة توسيع هذا الاختصاص على المؤسسة التشريعية مثلما هو موجود في فرنسا وذلك بمشاركة رئيسي غرفتي البرلمان .

1- مبررات رأي الباحثين بتوسيع اختصاص الاستدعاء على السلطة التشريعية :

لقد اعتمد المؤسس الدستوري عند منح سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الاول على مبرر أنه هو الذي يسهر على تنفيذ القوانين وعلى حسن سير الادارة العمومية ، لكن في المقابل يصدق القول أن السلطة التشريعية هي الأقرب لاستعمال هذا الحق لأن الخلاف الذي قد يحصل يكون بين جهازيهما وهياولى بذلك الخلاف، بالإضافة الى أن اللجنة المتساوية الأعضاء تضم أعضاء منها ، وبالتالي هذه الاخيرة (السلطة التشريعية) تحرص كل الحرص على ضرورة حل الخلاف حتى لا يشوب عملها عيوب ، وعدم ثقة المواطنين وتحسين صورتها أمام الرأي العام ، وهو ما اعتمده دستور فرنسا .

2-الواقع العملي لو شاركت السلطة التشريعية في سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الاعضاء :

بما أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يوسع سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف الى السلطة التشريعية سنتطرق الى الاحتمالات الواردة في ذلك :

أ-منح سلطة طلب الاجتماع لرئيسي غرفتي البرلمان :

الشيء الذي اعتمده الدستور الفرنسي، لكن في الجزائر ورغم تمتع رئيسي غرفتي البرلمان بجملة من الصلاحيات التي يملكها كل رئيس على مستوى الغرفة التي يترأسها في سبيل العملية التشريعية وأهم اختصاص هو إخطار المجلس الدستوري ، نجد أن المؤسس الدستوري لم يجعل لهما نصيب في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، وذلك راجع لتخوف المؤسس الدستوري من هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية وعلى التشريع كليا ، لكن إذا حدث وأن تم منح رئيسي غرفتي البرلمان هذه السلطة يمكن للسلطة التشريعية أن تقيد السلطة المطلقة التي يملكها الوزير الأول في ذلك، فيمكن تجاهله وضمان عدم تعسفه بعدم

استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء عند حدوث الخلاف، وبالتالي يحلا محله بالقيام بذلك الإستدعاء .

ب- منح سلطة طلب الاجتماع لأعضاء الغرفتين:

من خلال المادة 136 و التي تنص فقرتها الاولى أنه :

"كل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين " مادام لهؤلاء الأعضاء والنواب حق المبادرة بالقوانين فمن الأجدر أن يكون لهم حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء عند حدوث الخلاف ،و خاصة أن الخلاف التشريعي هو عملية برلمانية بحتة،ومن الأجدر تسويته داخل المؤسسة التشريعية بمبادرة من أعضائها .

ثالثا: عمل اللجنة متساوية الأعضاء في هذه المرحلة (مرحلة الخلاف) :

تبدأ اللجنة عملها مباشرة بعد استدعائها من طرف الوزير الأول ،ويسمح القانون العضوي 02/99 في مادته 92 للوزير الأول وأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة وهو ما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف.¹

عند انتهاء اللجنة من عملها والذي يتمثل في اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ، حيث أنها ليست برلمانا مصغرا،² بل هي عبارة عن هيئة لها مهمة منصوص عليها دستوريا وهي تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان فقط ،تقوم بتسليمها للحكومة التي بدورها تعرضها على الغرفتين حيث لا يحق لهما إجراء تعديلات عليه إلا بموافقة الحكومة على ذلك ،فإذا صادق المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على النص بالاقترح الذي اقترحه اللجنة متساوية الأعضاء فيما يتعلق بالأحكام محل الخلاف ،في هذه الحالة يكمل مشروع القانون مساره ويصل الى حيز التنفيذ ،وإذا لم يصادق عليه فإن الخلاف يبقى مستمرا .

الفرع الثاني : تدخل السلطة التنفيذية في تسوية الخلاف في حالة استمراره :

-عقيلة خرباشي،المرجع السابق،ص150.
-بوزيد لزهاري،اللجنة متساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري،الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الانظمة المقارنة يومي 29،30 أكتوبر2002،وزارة العلاقة مع البرلمان،الأببار،الجزائر،ص123.²

تنص الفقرة الثامنة 08 من المادة 13 من دستور 2016 على "في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين ، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا و في هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه"¹. ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة سابقة ، من خلال هاتين الفقرتين جعل المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية في موقف السيد على مصير مشروع القانون الذي استمر الخلاف فيه مبعدا بذلك من اللجنة متساوية الأعضاء والسلطة التشريعية حيث منحها الحرية الكاملة في :

1- الطلب من المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء للمرة الثانية ، واستبعد مجلس الأمة في هذه المرحلة ، وهو ما يبين قيمة المجلس الشعبي الوطني في العمل التشريعي أمام مجلس الأمة بالرغم من أن المؤسس الدستوري يساوي بينهما في كل ميادين التشريع من إعداد القوانين وسيادتهما في ذلك و إقتراح القوانين حسب ما نصت عليه المادة 136 من نفس الدستور، و كذلك في حالة الخلاف بين الغرفتين اذ جعلهما في نفس الدرجة وذلك باستحداثه للجنة متساوية الأعضاء ،من خلال النص الدستوري في هذه المرحلة هناك نوع من الحرية للمجلس الشعبي الوطني امام السلطة التنفيذية المتمثلة في الحكومة وهي :

أ- إما أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء ،ومنه يمكن أن يكون لمجلس الأمة لمسة على القانون وذلك في تعديل الأحكام المختلف فيها المعدلة من طرف اللجنة .

ب- إما أن يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه ،ومنه يستبعد الخلاف وذلك باستبعاد مصادقة ووجهة نظر مجلس الأمة ، وبالتالي يستبعد عمل اللجنة المتساوية الأعضاء .

المادة 13، دستور الجمهورية الجزائرية 2016.¹

2- عدم إخطار الحكومة المجلس الشعبي الوطني حيث لا تطلب الفصل النهائي في النص محل الخلاف وبالتالي يسحب النص ومنه يكون إنهاء هذه المسألة بإجراء يماثل حق الفيتو.¹

من خلال هذا المبحث تتبين السلطة التنفيذية على الخلاف الذي يمكن أن يحصل بين غرفتي البرلمان حيث أن للحكومة ألا تستدعي اللجنة متساوية الأعضاء نهائياً، أو تفويت ميعاد خمسة عشرة 15 يوماً الممنوح لها لاستدعائها، وبالتالي يسقط النص محل الخلاف ، كما لها حرية سحب النص في حالة استمرار الخلاف مستعملة بذلك شبه ما يسمى بحق الفيتو.

المبحث الثاني: تأثير السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية في مجال التشريع :

قد يستكمل القانون مراحله من المبادرة من طرف الحكومة أو الإقتراح من إحدى غرفتي البرلمان بنسب محددة من الأعضاء ،أو النواب لكل غرفة الى عملية التصويت والمناقشة ، إلا أنه لا يرى النور مباشرة لأنه يعرض بعد ذلك على رئيس الجمهورية لإصداره في أجل محدد دستوريا ،وتكون له السلطة الكاملة في ذلك، فإذا تبين له أن مشروع القانون لا يحقق الأهداف المرجوة بعد إصداره أو تشوبه عيوب شكلية أو موضوعية فله حق الاعتراض عليه، والذي من شأنه أن يوقف به مشروع القانون نهائياً ولا يخرج الى التطبيق، وإما أن يخرج الى التطبيق بالرغم من اعتراضه عليه، لكن بطريقة أخرى من التصويت البرلماني حيث يكون إشتراط نسب مشددة لموافقة البرلمان فتنفوق على إرادة الرئيس ،كما يمكن لرئيس الجمهورية إصداره مباشرة إذا رأى فيه مصلحة ولا تشوبه أية عيوب ، وبالتالي تستكمل العملية التشريعية ،ويصبح مشروع القانون قانوناً نافذاً بعد نشره في الجريدة الرسمية.

المطلب الاول : الاعتراض على القوانين:

إن حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية يعتبر وسيلة مهمة في يد السلطة التنفيذية للضغط على السلطة التشريعية في مجال التشريع ، فبالرغم من أن هذه الأخيرة لها

-عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص1.51

السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها بحكم نص المادة 112 من دستور 2016 إلا أن هذه القوانين قد لا تصدر نهائيا ،أو يطلب منها قراءة ثانية بالرغم مما قطعتة السلطة التشريعية في سبيل إعداده لأن سلطة الإصدار منحها الدستور الجزائري كغيره من أغلب دساتير العالم الى رئيس الجمهورية فله سلطة الاعتراضعليها،و أعطيت له هذه الصلاحية لكونه حامي الدستور ، و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها ، و لماله من وعاء شعبي في الانتخابات من جهة ،و من جهة أخرى لتفادي تعسف البرلمان و منع استبداده في إقرار القوانين دون النظر الى اليات تطبيقه ،و منه يحدث التوازن بين السلطتين .

الفرع الأول : ماهية حق الاعتراض على القوانين:

تتطلب منا دراسة ماهية حق الاعتراض الى تعريف هذا الحق و بعد ذلك الى تبيان

أنواعه :

أولاً: تعريف حق الاعتراض على القوانين و أنواعه :

1- تعريف حق الاعتراض على القوانين :

إن البرلمان له سلطة أصيلة تتمثل في التشريع و الرقابة على أعمال الحكومة و بالتالي أصبح من الضروري على المؤسس الدستوري إعطاء وسيلة للسلطة التنفيذية لوقاية نفسها من تعسف السلطة التشريعية و ذلك بغية إحداث توازن بين هاتين السلطتين ،فمنح حق الاعتراض على القوانين لرئيس الجمهورية الذي بموجبه يمكن أن يوقف القانون الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه ، ومنه نخلص الى آراء بعض الفقهاء في حق الاعتراض ،بحيث يرى الدكتور عبد الله بوقفة أن حق الاعتراض الرئاسي مثله كحق الحل و إن كان هذا الأخير أوسع منه مضمونا و أكبر درجة قانونية ،والحقيقة أن كلاهما وسيلتان دستوريتان جاءتا من أجل تدعيم السلطة الرئاسية ، وبالتالي الاعتراض الرئاسي يعني شيئاً في درجة الفيتو الرئاسي.¹

أما الدكتور محمد حلمي فيعرف حق الاعتراض الرئاسي علنانه :

-عبد الله بوقفة ،المرجع السابق ، ص190.¹

" سلطة تمكن الرئيس من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان " ¹.

و منه يقصد من الاعتراض الرئاسي أنه عبارة عن سلطة رئيس الجمهورية في إيقاف القانون بالرغم من موافقة غرفتي البرلمان عليه ، و ذلك بإرجاعه إليه بهدف قراءته مرة أخرى أو ما يعرف بإجراء مداولة ثانية له ، و بهذا يعطل رئيس الجمهورية القانون لمدة معينة و بعدها يحدد مصيره :

-إمأن تعاد المداولة عليه من طرف البرلمان للمرة الثانية فيحصل على النصاب المحدد في الدستور فيكون بذلك الرئيس مجبرا على إصداره.

-إمأنه لا يحصل على النصاب المحدد و عندها ينتظر تقديم اقتراح أو مشروع قانون حول موضوعه لدراسته من جديد. ²

-إمأن يفوت رئيس الجمهورية المهلة المحددة لإصداره و بالتالي يزول مشروع القانون و كأنه لم يمر على السلطة التشريعية التي قطعت شوطا من العمل .

2-أنواع الاعتراض الرئاسي على القوانين :

ينقسم الإعتراض الى قسمين أساسين حسب جمود و مرونة الدساتير و هما حق الاعتراض المطلق و حق الاعتراض النسبي .

أ- الاعتراض المطلق :

هو السلطة المعطاة لرئيس الجمهورية لأن يعترض على نص استوفى مساره من السلطة التشريعية لإزالته أو نقضه بصفة قطعية و نهائية ، و يتميز هذا الفرع بصفتي النهائية و الاطلاق ، فإعتراض رئيس الدولة في هذه الحالة يؤدي الى إلغاء القانون حيث لا توجد وسيلة للبرلمان تمكنه من تجاوزه ، كما أن رئيس الجمهورية لا يتقيد عند استخدام هذا الحق بضرورة تسبب اعتراضها أو تقيد بمدة زمنية معينة لإبداء تلك الأسباب التي جعلته لا يقبل أو يعترض على مشروع القانون ، و هذا النوع من الاعتراض يتعارض مع مبادئ

¹-د أحمد حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في النظامين الرئاسي و البرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980، ص104، ص106

²-د سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة1993، ص255.

الديمقراطية و ليس له سوى قيمة تاريخية لأن خصائص النهائية و الإطلاق تجعل من الحاكم أو الرئيس هو من يقوم بعملية التشريع لأنه بطريقة أو بأخرى قد يجعل عمل البرلمان دوما ملغى بهذه الآلية التي هي الاعتراض لذلك تخلت عنه أغلب الدول ، و كما أنه حتى الدول التي ابقت عليه كالمملكة المتحدة لم تعد تعمل به .

ب- الاعتراض النسبي :

إذا كان الاعتراض المطلق يقبر مشروع القانون و لا يرى النور ابدأ فإن الاعتراض النسبي يمنح للبرلمان إمكانية التغلب على هذه الآلية (الاعتراض) و ذلك بإعادة الموافقة عليه من جديد وفقا للشروط المحددة في دستور كل دولة ، و الذي يفرض بدوره على رئيس الجمهورية ذكر الأسباب التي جعلته يعترض ، لكي يتم تقديرها والحكم عليها كما يقيد بمدة زمنية لذلك (حق الاعتراض)، و ميز الفقهاء داخل الاعتراض النسبي عدة صور فيما بينهما شدة و ضعفا .

1- الاعتراض الواقف :

يعتبر الاعتراض الواقف أقوى أنواع الاعتراض النسبي إذ لا يمكن للبرلمان الذي وافق على مشروع القانون أول مرة أن يتغلب على اعتراض رئيس الجمهورية بأية أغلبية، و يرى الدكتور عمر حلمي فهمي الذي ينقل سلطة التقرير النهائي في مصير القانون و الفصل في النزاع بين رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية الى سلطة ثالثة يحددها الدستور ، و هو تطبيق مباشر للاعتراض الواقف، وبالتالي يتم عن طريق الاستفتاء حيث يعرض على الشعب و عادة ما تنتهي النتيجة بحل البرلمان ، لأن الرؤساء لا يعرضون القوانين على الاستفتاء إلا بعد دراسة معمقة و تقدير نتيجته التي غالبا ما تكون في صفهم.

2- الاعتراض الموصوف:

هو الاعتراض الذي يجب على البرلمان للتغلب على إرادة رئيس الجمهورية إعادة التصويت عليه من جديد للمرة الثانية لكن بحصوله على أغلبية مشددة موصوفة في الدستور مسبقا .

ج- الاعتراض البسيط (طلب المناقشة الجديدة للقانون):

هذا النوع من الاعتراض لا يتطلب أغلبية مشددة للتغلب على إرادة رئيس الجمهورية، بل يكفي أن يعيد البرلمان التصويت عليه وحصوله على الأغلبية اللازمة لإقراره أول مرة ، و سلطة ارجاع مشروع القانون الى البرلمان لإجراء مداولة ثانية متروك لرئيس الجمهورية ،

هذا النوع من الاعتراض ينتهجه الدستور الفرنسي حيث أن رئيس الجمهورية يصدر القانون الذي صوت عليه البرلمان في مدة خمسة عشرة 15 يوما من تاريخ وصوله اليه ، لكن في هذه المدة له الحق في إعادتهالى البرلمان لقراءته مرة ثانية ،وإعادة التصويت عليه من جديد، كما لا يشترط المؤسس الدستوري الفرنسي أغلبية مشددة وموصوفة بل يشترط ذات الأغلبية التي كانت في أول مرة .

ثانيا : الطبيعية القانونية لحق الاعتراض :

يرى أغلب الفقهاء أن الاعتراض الرئاسي على القوانين يعتبر عملا تشريعيا ،و ذلك في الصنف المطلق (الاعتراض المطلق) ،أما في الصنف الآخر و هو الاعتراض النسبي لم ينفقوا على انه كذلك انقسموا الى ثلاثة اقسام :

1- الاتجاه الاول :

يرى أصحاب هذا الإتجاه أنه لا يمكن لمشروع القانون أن يصبح قانونا إلا بعد إضفاء اللسة التنفيذية عليه و هي الإصدار من طرف رئيس الجمهورية ، و موافقة البرلمان عليه لا تكفيه حتى يخرج الى وجود و يصبح نافذا ،و بالتالي يعد الاعتراض الرئاسي عملا تشريعيا .

2- الاتجاه الثاني :

يرى أنصار هذا الإتجاه أن الاعتراض الموصوف فقط يعتبر عملا تشريعيا دون غيره ،وإذ يرى الأستاذ "BOX" أن القانون الذي اعترض عليه رئيس الجمهورية لا يكتسب

صفة النفاذ والإلزامية إلا إذا وافق عليه البرلمان من جديد بنسبة يحددها الدستور، و منه الاعتراض الرئاسي في هذا النوع فقط يعتبر عملاً تشريعياً .

3- الاتجاه الثالث :

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الاعتراض الرئاسي يعتبر عملاً تنفيذياً و ليس تشريعياً ، لأن صناعة القانون تكون بتصويت البرلمان و ما دون ذلك تعتبر إجراءات فقط ، لأن رئيس الجمهورية يصدر القانون الذي قد وافق عليه البرلمان اذا لم يعترض عليه ، أما إذا اعترض عليه فإنه يرجعه الى البرلمان لمناقشته والتصويت عليه مرة ثانية بنسبة محددة دستورياً، فإذا بلغ التصويت تلك النسبة فإن مشروع القانون يصبح قانوناً و يتغلب البرلمان على إرادة رئيس الجمهورية ،ومن خلال هذا يتبين أن البرلمان هو المسؤول عن صناعة القانون بصفته السلطة المخول لها بذلك.

ثالثاً : دور حق الاعتراض :

إن حق الاعتراض على القوانين الذي يملكه رئيس الجمهورية له دورين أساسيين ، أولهما كونه وسيلة في يد السلطة التنفيذية للحد من تعسف السلطة التشريعية تحقيقاً لما سماه الفقيه مونيسكيو بـ "سلطة المنع" ، و ثانيهما هو التصدي للقوانين التي قد تكون معيبة و ذلك لتصحيحها أو إلغائها ، اذن فللاعتراض دور سياسي و اخر تشريعي¹.

1- الدور السياسي لحق الاعتراض :

إن حق الاعتراض الرئاسي على القوانين يضمن التوازن بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية حيث يعتبر وسيلة في يد رئيس الجمهورية للحد من تغول البرلمان في مجال التشريع ، و كذلك يعتبر الأفضل في الدول التي تنتهج النظام البرلماني من حق حل البرلمان حيث أن هذا الأخير يؤثر على الحياة السياسية في الدولة ،أما في الأنظمة الرئاسية

-عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 89.

فهناك فصل جامد بين السلطات حيث أن السلطة التشريعية مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية ، و منه يكون رئيس الدولة في حالة خطر من جانب تأثير البرلمان الكامل عليه من حيث القوانين إذ يمكن أن تكون مقيدة له ، لذلك منحت له هذه الآلية لحماية نفسه من التأشير الكامل للسلطة التشريعية عليه.

2 - الدور التشريعي لحق الاعتراض:

يكمن الدور التشريعي لحق الاعتراض في ناحية مشاريع القوانين التي تشوبها عيوب من حيث الإعداد و الصياغة الأمر الذي يؤدي الى سن قواعد قانونية معيبة تدفعها الأغلبية البرلمانية الى الوجود تحت طائلة الاندفاع و التهور، من أجل ذلك فإن تدخل رئيس الجمهورية باعتراضه و إخضاع تلك القوانين إلى مداولة ثانية لتصحيحها و فحصها كي تكون نافذة و بصورة لائقة و صحيحة ، أو الغائها اذا تدارك البرلمان خطأه ووافق الرئيس في نظره بعدم التصويت عليه أو بعدم تحقيق الأغلبية المطلوبة المحددة في الدستور في المرة الثانية .

الفرع الثاني: الاعتراض الرئاسي على القوانين في الجزائر والإجراءات الدستورية له :

لقد نص الدستور الجزائري على الاعتراض الرئاسي على القوانين و ذلك من خلال المواد 144 و 145 من دستور 2016 وأخذ بالاعتراض النسبي الموصوف، إلا أنه في المادة 145 نص صراحة عليه، ووضعت له جملة من الشروط

اولا : الاعتراض الرئاسي على القوانين في الجزائر :

يوجد نوعان من الاعتراض الرئاسي على القوانين :

1- الاعتراض الضمني :

حسب نص المادة 144 من دستور 2016 في الفقرة الاولى :

"يصدر رئيس الجمهورية القانون من أجل ثلاثين 30 يوما ابتداء تاريخ تسلمه إياه "

فبمفهوم المخالفة يمكن أن لا يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، اذن يعتبر سكوت رئيس الجمهورية عن إصدار القانون

اعتراضا ضمنيا لأنه يوجي بعدم قبوله ،وبالتالي يعتبر ذلك القانون ملغى بالرغم من موافقة البرلمان بغرفتيه عليه ، والملاحظ في الدستور أن المؤسس الدستوري لم يبين متى يمتنع عن إصدار القانون سوى صراحة ، أما ضمنيا فاكتمى بتحديد المدة اللازمة للإصدار و هي ثلاثون 30 يوما، و إن عدم إصداره في هذا الاجل يعتبر رفضا ضمنيا لإصداره .¹

2-الاعتراض الصريح :

هو ان يرفض رئيس الجمهورية مشروع القانون صراحة و في الأجل المحدد، و ذلك بإعادته الى البرلمان للمرة الثانية للتصويت عليه بنسبة حددها بثلثي البرلمان 3/2 من غرفتي البرلمان حيث كان قبل دستور 2016 ثلثي المجلس الشعبي الوطني لكن في تعديل 2016 نص على مجلس الامة كذلك .ونص المادة145 في ذلك :

" يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره ."

في هذه الحالة لا يتم اقرار القانون إلا اغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الوطني و أعضاء مجلس الامة ،و يرجع سبب رفض رئيس الجمهورية للنص التشريعي هو مخالفته للدستور أو لنصوص أخرى ، كما يرى فيه (رئيس الجمهورية) عدم مسابرتة للسياسة المنتهجة من قبل الهيئة التنفيذية أو لبرامجه،و يكون الإعتراض في هذا المجال جزئيا على النص و ليس كله و عليه يرجعه الى البرلمان لإجراء مداولة ثانية و التصويت عليه من جديد و بلوغ نسبة محددة لإقراره .

إن طلب المداولة الثانية تعني لفت نظر البرلمان الى عيوب قد تكون في نص القانون و بالتالي يتوجب على الهيئة التشريعية أنتتلاءم مع طلب الاعتراض لأنها لا تملك رفض طلب الرئيس فيما تنطوي عليه رسالة رئيس الجمهورية.²

و منه نخلص الى شروط الاعتراض و هي :

د بوقرة إسماعيل ، المرجع السابق ،ص81.¹
د عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص202.²

1- تسبب الاعتراض :

إن دستور 2016 في المادة 145 الفقرة الأولى و المادة 45 من القانون العضوي 02-99 الفقرة الأولى نصتا على المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية للاعتراض على القوانين و هي مدة ثلاثون 30 يوما من يوم المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة، و ذلك بذكر الأسباب التي دفعته الى ممارسة ذلك الحق و تبين ما رفضه من النص إما كليا أو جزئيا و يكون النص معيبا من حيث الشكل أو الصياغة أولا تستطيع السلطة التنفيذية تنفيذه اذ انها هي التي تسهر على تنفيذ القوانين ، فيطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية ، حيث يقوم بإعادة النظر فيه و دراسة ذلك الاعتراض و إعادة التصويت عليه للمرة الثانية.

إن لتسبب الاعتراض أهمية كبيرة و ذلك أن رئيس الجمهورية يلفت نظر البرلمان الى أمور جوهرية وعلى البرلمان المناقشة في تلك الأسباب فقط ، كما أن عدم ذكر الأسباب التي أدت الى الاعتراض تحدث صراع غير بناء بين رئيس الجمهورية و البرلمان حيث يرى البرلمان أنه يجب تمرير القانون الذي رفضه رئيس الجمهورية ، و يسهل عليه ذلك حيث يستطيع في هذه الحالة بلوغ النسبة المشددة المحددة في الدستور من أجل التغلب على إرادة الرئيس فقط لا الى مصلحة الدولة .

الاستنتاج العملي يؤدي الى القول أن الاعتراض الرئاسي يعد وسيلة دستورية للرقابة المسبقة على صدور القانون و الذي جعل منه وسيلة تشريع عن طريق العلاقة الوظيفية التي تربط المنفذ بالمشروع من حيث إصلاح النص التشريعي¹.

2- تسليم الإعتراض :

لقد حدد الدستور و القانون العضوي 02/99 مدة ثلاثون 30 يوما لطلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء مداولة ثانية للنص التشريعي الذي اعترض عليه ، حيث يكون احتساب مدة الاعتراض بعد موافقة مجلس الأمة على القانون كما أن لرئيس مجلس الأمة مدة عشرة 10 أيام لإرسال القانون الذي صادق عليه البرلمان لرئيس الجمهورية ، و منه

د عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص203¹.

يمكن أن تقلص مدة ثلاثون يوما لاعتراض رئيس الجمهورية الى عشرون 20 يوما، وبالتالي المدة المتاحة لرئيس الجمهورية لاعتراضه على قانون هي من عشرين يوما الى ثلاثين يوما وهي بيد رئيس مجلس الأمة حسب المادة 45 من القانون العضوي 02/99 و هذا انتقاص من حق رئيس الجمهورية .

3- اشتراط نصاب محدد:

يمثل بإشتراط نسبة غير النسبة الأولى كما هو محدد في الدستور الفرنسي الذي ينص على الأغلبية العادية كما في أول تصويت ، اما في الدستور الجزائري فقد إشتراط أغلبية مشددة ،حيث حددتها الفقرة الثانية من المادة 145 من دستور 2016 و هو بلوغ ثلثي(3/2)أصوات الأعضاء لتمرير القانون و التغلب على إرادة رئيس الجمهورية ، و بلوغ هذه النسبة ليس بالأمر السهل في ظل التعددية الحزبية حيث أن البرلمان يضم مزيج من الأحزاب بالإضافة إلى الأحرار ، و منهم الموالون للسلطة التنفيذية، و بالإضافة الى الثلث 3/1 الرئاسي في مجلس الأمة اذ أن هؤلاء من غيرالممكن مخالفة وجهة نظر الرئيس و اذا لم تبلغ نسبة ثلثي (3/2)أصوات الأعضاء للمصادقة على القانون في هذه المرة يصبح قانونا لاغيا . و مسار التشريع في الجزائر تتعدم فيه ممارسة رئيس الجمهورية لطلب مداولة ثانية و ذلك راجع الى:

أ- ما منحه المادة 136 من دستور 2016 من المبادرة بالقوانين من طرف الحكومة كما أنها تشارك في مناقشة مشاريع القوانين قبل مرورها الى التصويت .

ب- ندره اقتراح القوانين من طرف البرلمان حيث أن كل مشاريع القوانين مصدرها السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة .

ت- سلطة رئيس الجمهورية في حالة النصوص التشريعية على المجلس الدستوري للنظر في دستوريته حيث أن آراء هذا الأخير ملزمة إذ له الفصل في أي قانون علأنه غير دستوري ، و منه يعتبر القانون المحال إليه ملغى أو يتم إلغاؤه مباشرة ، و بالتالي بهذه الالية يوفر رئيس الجمهورية على نفسه تعب اللجوء الى المداولة الثانية .

المطلب الثاني: نفاذ القوانين:

إن مهمة البرلمان في مجال التشريع تنتهي بعملية التصويت ، و القوانين التي صوت عليها البرلمان لا تكون نافذة أو يتم تطبيقها إلا بعد اصدارها من طرف رئيس الجمهورية، و نشرها بعد ذلك في الجريدة الرسمية كي تصل الى علم الجمهور .

الفرع الاول : اصدار القوانين :

أحدث مفهوم الإصدار الذي يتمتع به رئيس الجمهورية جدلا بين الفقهاء لماله من أهمية كبيرة و انقسموا الى قسمين ، فقسم يرى أنه عمل تشريعي بحجة أن النص لا يكتسب صفة الإلزام إلا بعد إصداره ، و القانون الذي لا يصدره رئيس الجمهورية لا يمكن تطبيقه ، و قسم اخر يرى أنه عمل تنفيذي بحجة أن الإصدار يجب أن يتبع بالنشر في الجريدة الرسمية لكي يكون القانون نافذا ، و منه فإن عمليتي الإصدار والنشر منفصلتين عن العمل التشريعي .

اولا : الإصدار من الجانب الفقهي :

1-التعريف الفقهي للإصدار :

لقد لقي الاصدار عدة تعاريف من الفقهاء حيث عرفه الفقيه ليون دوجي :
" انه ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من المجلسين ، و من ثم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية و القضائية في الدولة وبأن الجميع أصبحوا خاضعين له " .¹

أما الدكتور محمد رفعت فقد عرفه بأنه:

د- عبد العزيز السيد الجوهري ، القانون و القرار الإداري في فترة ما بين الإصدار و النشر ،ديوان المطبوعات الجامعية ،سنة1995، ص25.

" عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى الاعتراف بسلامة إجراءات إقرار القانون، و بأنه أصبح نهائيا ، كما يتضمن من ناحية ثانية أمر الرئيس للوزراء بتنفيذه".¹

أما الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا فيعرفه بأنه :

" يعتبر الإصدار عملا قانونيا يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن مولود قانون جديد ، فهو بمثابة ميلاد مقتضاهاً البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها القانون، كما يتضمن الإصدار معنى الأمر الموجه من رئيس الدولة لموظفي السلطة التنفيذية بوجوب تطبيق القانون و تنفيذه".²

أما فقهاء الجزائر فقد عرفه :

الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري على انه :

" ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد إكتمل وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، و تكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره و تنفيذه لكونه أنه أصبح قانونا من قوانين الدولة".³

و الدكتور عبد الله بوقفه يعرفه أنه :

" شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به ، و بالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد".⁴

من خلال هذه التعاريف نخلص أن الإصدار يضم ثلاث قوانين و هي :

-د محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، منشأة المعارف ،ص 395.

-د إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، دار المطبوعات، الإسكندرية ،سنة 1987،ص142.

د عبد العزيز السيد الجوهري ، المرجع السابق ، ص24.

-د عبد الله بوقفه ، المرجع السابق ، ص100.

أولاً - شهادة من طرف رئيس الجمهورية يعترف فيها للسلطة التشريعية أنها وافقت و صوتت بالإيجاب على مشروع قانون ، و بالتالي يصبح قانونا ساري المفعول ، و ينشر في الجريدة الرسمية للبلاد .

ثانيا :إلزام الدستور لرئيس الجمهورية بإصدار القانون إن لم يعترض عليه حتى يصبح نافذا على كافة اقليم الدولة.

ثالثا : يتبع الإصدار النشر بصورة الية، و هاتين الخاصيتين لا تسمح لرئيس الجمهورية التصرف في مضمون النص ، و منه يجب أن يصدر و ينشر النص كما وصل الى رئاسة الجمهورية.

2-أراء الفقهاء في الاصدار :

يرى فريق من الفقهاء أن الإصدار عمل تشريعي ، أما فريق اخر يرى أنه عمل تنفيذي .

فيرى الفقيه دوجي أنه لا يعتبر عملا تشريعيا، و لا يدخل في صلب إعداد القانون بل هو عمل تنفيذي منحه المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية لإعلان وجوب تطبيق القانون على كامل المخاطبين بيه.

أما العميد لافربير فانه يرى عكس ذلك ، فيعتبر أن النص التشريعي بالرغم من موافقة البرلمان عليه لا يمكن أن يطبق مباشرة ،بل يتوجب إصداره من طرف رئيس الجمهورية حتى يكسب القوة الالزامية و يدخل حيز التطبيق ،و منه يرى أن فكرة البرلمان غير مكتملة إلا بوجود هذا الإصدار، و منه فهو عمل تشريعي.

أما الفقه الحديث : فيرى أن الإصدار هو عمل تنفيذي بحت لأنه لا ينشئ القاعدة القانونية ،و رئيس الجمهورية لا يشارك مع أي غرفة من البرلمان في سن القوانين، وقدأيد "كاري دي مالبرغ" هذا الرأي و ما على الرئيس إلا إعطاء الصورة الشكلية للنص مفصحا عن إدارة ممثلالشعب في ذلك حيث نجد في الاصدار عبارة :

" إن رئيس الجمهورية.....يصدر هذا القانون التالي نصه..." .

بحيث يذكر فحوى و مضمون القانون الذي صادق عليه البرلمان، و نجد في الأخير عبارة :
" و ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ."

و يؤكد ذلك الدكتور عبد الله بوقفة من خلال تفسيره لمجال طلب المداولة الثانية إذ
يقول :

" أليس النص التشريعي الذي يكون موضوع طلب قراءة ثانية تصبح له قوة القانون
بمجرد أن تنسحب موافقة برلمانية عليه مرة ثانية، فيغدو بالنتيجة رئيس الدولة ملزما دستوريا
بإصداره كقانون للدولة،¹ و منه يعتبر عملا تنفيذيا ."

ثانيا : الإصدار من الجانب الدستوري :

إن اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين هو إجراء لاحق للقانون ، بحيث
أنه منصوص عليه في كل الدساتير الجزائرية من 1963 الى 2016 و النصوص
التشريعية التي تحظى بموافقة البرلمان و موافقة رئيس الجمهورية أو اعتراضه و أعاد
البرلمان الموافقة عليها بأغلبية ثلثي 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس
الأمة فإنه يمكن إصدارها من طرف رئيس الدولة ، لكن يطرح الإشكال عند عدم إصدار
القانون في الميعاد المحدد ففي الدستور الحالي (2016) فإن مواد لم تنص على تفويت
مدة الإصدار، و بمفهوم المخالفة للفقرة الأولى من نص المادة 144 من دستور 2016
"يمكن لرئيس الجمهورية عدم إصدار القانون في أجل ثلاثون 30 يوما" ، و منه النتيجة
تكون عدم جدوى ذلك القانون أي يكون ذلك القانون لاغيا ، لكن سابقا في دستور 1963
هو الوحيد الذي نص على إنهاء المدة المحددة لرئيس الجمهورية ، إذ أنه أعطى سلطة
الإصدار له في أجل معين ، فإذا انتهى ذلك الأجل لا يلغى القانون بل يتولى إصداره رئيس
المجلس الوطني و ذلك بنص الفقرة الأولى من المادة 49 منه :

د- عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص220.¹

"يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين و نشرها".

أما المادة 51 فتتص على :

" اذ لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى اصدارها".

و هذا تقييد لسلطة رئيس الجمهورية و وسيلة في يد السلطة التشريعية في مجال التشريع عكس ماجاءت به الدساتير التي من بعده ، فأنها لم تعترف للسلطة التشريعية أبدا بإصدار القوانين و جعلتها حكرا على السلطة التنفيذية فقط .

الدستور الجزائري كغيره من الدساتير المنتهجة للنظام البرلماني لم تضع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في مجال التشريع و إصدار القوانين ، بل المسؤولية تقع على عاتق الوزير الأول باعتباره كبش فداء حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني استجواب الحكومة ، و يمكن للوزير الاول تقديم استقالته كما يمكن لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني و منه سندرس الإصدار من ناحية المدة و الصياغة و الأثر .

1- من حيث المدة :

لقد حددت المادة 144 من دستور 2016 المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية لإصدار القوانين و هي نفس المدة التي نصت عليها كل دساتير الجزائر من 1976 ، 1989 ، 1996 و 2008 و هي ثلاثون 30 يوما بإستثناء دستور 1963 الذي حددها ب خمسة عشرة 15 يوما، و هي مدة تعتبر غير كافية لكن ظروف البلاد انذاك تفرض سرعة سن القوانين و سرعة إصدارها خاصة و أنها حديثة العهد بالاستقلال ، و يلزمها قواعد تسير عليها .

إن مدة ثلاثون 30 يوما لتنظيم المؤسس الدستوري الجزائري لهذا الإختصاص أمر جيد ، لإتاحة الفرصة لرئيس الجمهورية تصفح القانون الذي وافق عليه البرلمان بتمعن ، ثم اتخاذ قراره بالإصدار أو طلب إجراء مداولة ثانية ، و هذا خلاف لما جاء به الدستور المصري الذي لم يحدد في المادة 112 من دستور 1971 المدة التي ينبغي فيها على

الرئيس إصدار القانون في حين أن المؤسس الدستوري الفرنسي حددها في خمسة عشر 15 يوما في المادة 10 من دستور 1958، و اتبعه الدستور الجزائري لسنة 1963.¹

و الحكمة من تحديد المدة التي يصدر فيها القانون حتى لا تتراخى ولا تتماطل السلطة التنفيذية في ذلك، فيظل القانون خاملا بلا نفاذ.²

مع ذلك لم يقيد المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بوجوب عملية الإصدار في الأجل المحدد، و أعطى له السلطة التقديرية في ذلك، حيث كان من المستحسن أن تقضي المادة 144 من دستور 2016 على:

" يجب على رئيس الجمهورية أن يصدر القانون في أجل ثلاثين 30 يوما من تاريخ إرساله إليه.³

هذا التغيير يكون أدق، حيث أن كلمة يجب يكون فيها إلزام لرئيس الجمهورية مع أن هذا الطرح راعى حقه في الاعتراض و هذا ما يمكن أن يجسد دولة القانون.

2- من حيث الصياغة:

إن المؤسس الدستوري من خلال صياغة المادة 144 من دستور 2016 في قوله " يصدر رئيس الجمهورية القانون " و كأنه يعطي قوة إضافية للسلطة التنفيذية بمنحها سلطة إصدار القانون، وضرورة المعنيين بتطبيقه، كما يتبين من حيث كلمة "يصدر" كذلك أن رئيس الجمهورية وحده فقط الذي يقوم بعملية الإصدار، و لا يمكن لغيره القيام بذلك مهما كانت قيمته ومرتبته في الدولة، كما له الحرية الكاملة في ذلك عكس دستور 1963 الذي منح السلطة التشريعية مشاركة رئيس الجمهورية في الإصدار من خلال رئيس المجلس الوطني، وهو ما يجعل رئيس الجمهورية يصدر القوانين مرغما لأنه عند سكوته تقوم هيئة أخرى بإصداره، بالرغم من حرية رئيس الجمهورية في الإصدار إلا أنه

-أحمد بركات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام لسنة 2008، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص 84.¹
-محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، سنة 1996، ص 347.
-د عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 223.³

يقوم دوماً به ،وذلك لفرض قيمته في الدولة بملكه وعاء شعبي في الانتخابات ، ولهذا السبب لا يترك هذا الحق يفلت منه.

3- من حيث الاثر :

من خلال النصوص الدستورية لا توجد أي مادة تجبر رئيس الجمهورية على إصدار النصوص في الوقت المحدد ،حيث منح المؤسس الدستوري له كامل السلطة في ذلك.

من خلال المادة 144 من دستور 2016 له إمكانية الإصدار، لكن ضمناً له إمكانية عدم الإصدار في ذات الأجل (30 يوم)، وتعليق النص التشريعي ، حيث أن أعضاء السلطة التأسيسية وضعوا هذه المادة عن حسن نية ، لأنه يمكن أنهم لم يقع في حسابهم عدم إصدار النص التشريعي في المادة المعطاة ، وهذا يعتبر وسيلة فعالة في يد رئيس الجمهورية حيث تعود إليه الكلمة الأولى و الأخيرة في ظهور القانون أو عدم ظهوره مما ينتهي القول أن الإصدار جزء من العملية التشريعية على الأقل عملياً.¹

لتفادي كل هذه الاشكاليات يتوجب تعديل في المادة الدستورية المتعلقة بإصدار القانون ، إلا إذا كان هناك حسن نية القائمين على تطبيق الدستور، وإخلاصهم إليه فلا يتطلب ذلك.²

الفرع الثاني: نشر القوانين:

إن نشر القانون يعتبر اخر عملية تطراً على الإعداد ، و تأتي بصفة بديهية بعد الإصدار ، والهدف منها إخطار الجمهور بالنص وبداية سريانه، وبعد هذه العملية (النشر) وبانتهاء مدة قصيرة محددة لا يمكن أن يحتج أحد بعدم علمه بالقانون، أو بجهله له.

- الأمين شريط ،المرجع السابق ،ص449.¹
- د عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص226.²

- النشر من الجانب الدستوري :

يعرف النشر بأنه:

"مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد، أي إبلاغ القانون الى كافة و اعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم والوسيلة الوحيدة اليوم لنشر القانون وإبلاغه للكافة هي نشر نصوصه في الجريدة الرسمية".¹ من خلال هذا التعريف للسيد الدكتور محسن خليل تبين أنه من غير الممكن تطبيق القانون على كافة المخاطبين به قبل نشره في الجريدة الرسمية ، كما أن هذا النشر يأتي بصورة الية بعد الاصدار ، وكلا العمليتين (الإصدار و النشر) يقوم بهما رئيس الجمهورية بالرغم من أن الدستور نص على الإصدار ولم ينص على النشر، ولعل ذلك راجع الى مراعاة المؤسس الدستوري من الناحية الأدبية لمنصب أعلى درجة في الدولة ، و كأن كلمة نشر لا تليق بمقام رئيس الجمهورية.²

لكن دستور 1963 نص على النشر في الجريدة الرسمية للدولة على أنه يقوم به رئيس الجمهورية ، لكن الدساتير التي جاءت بعده (من 1976 الى 2016) لم تنص عليه ربما اتباعا لدستور 1963 ، أو أنه راجع الى الممارسة الدستورية لرئيس الجمهورية ، حيث أصبحت قاعدة عرفية لا يجوز مخالفتها ، أو أن المؤسس الدستوري الجزائري إتبع المادة 10 الفقرة 01 جملة وتفصيلا ،حيث أن هذه الأخيرة نصت على الإصدار ولم تنص على النشر.³ مع ذلك فان رئيس الجمهورية يقوم بنشر القانون في الجريدة الرسمية للجمهور بعد اصداره .

2- النشر من الجانب التطبيقي :

¹-دمحسن خليل، النظم السياسية و القانون الدستوري، الدستور اللبناني و المبادئ العامة للدساتير ، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، القاهرة، 1966/1967،ص315.
²-د عبدالله بوقفة ، المرجع السابق،ص226.
³- د عبد الله بوقفة، المرجع السابق ، ص227.

إن القوانين لا تكون نافذة بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية مباشرة ، لأنه بعد النشر يجب إعطاء فرصة من الزمن حتى يطلع عليها الجمهور ، لكن هذه الفترة الزمنية لم ينص عليها الدستور الجزائري ، وكذلك حتى الدستور الفرنسي ، لكن الدستور المصري حسم موعد سريان القانون حيث نص على موعد شهر واحد من اليوم التالي لنشرها ، كما تضمن أنه يجوز أن ينص في القانون على ميعاد آخر أطول أو أقصر ، وهذا النص يجب أن يكون في صلب الموضوع كما يجب أن يكون هذا النص بإقرار من المجلس الشعبي وليس بيد رئيس الجمهورية ، إذ ليس له الحق أن يضيف الى القانون حكما جديدا مثل هذا الحكم و هذا حسب رأي الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي ¹.

أما القانون المدني الجزائري فنص على هذه المهلة بسريان القانون في مادته الرابعة 04 تنص على أن القانون :

" يكون نافذ المفعول لمنطقة الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ، أما بخصوص باقي أرجاء الوطن يعتبر نافذا بعد إنقضاء يوم كامل من وصول الجريدة الرسمية الى مقر الدائرة و يشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول. ما يؤخذ على هذه المادة قصر مدة التطبيق بعد النشر، و هي مدة لا تكفي لعلم الافراد بها ، و هذا يعتبر إجحاف في حقهم ، كما أنه يتنافى مع المبدأ القائل " لا تكليف بلا معلوم".²

أن القانون يجب أن يكون عادلا في تطبيقه على كامل التراب الوطني ، ولا يجب التفريق بين أراضي الجمهورية ، وإن أخذ المشرع بالمسافة فالمناطق الصحراوية مثلا فيها بعض البلديات تبعد عن مقر الدوائر التي ينتمون اليها مسافات بعيدة جدا، والتي قد تشغل مثلها عدة ولايات مقارنة مع الشمال، فعلى سبيل المثال بلدية تبعد عن مقر الدائرة التابعة لها 600 كلم فنجد في الشمال هذه المسافة تقريبا من الجزائر العاصمة الى تلمسان ،وتضم

-عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص109.

-د عبد الله بوقفة ، المرجع السابق، ص229.

حوالي 08 ولايات ، ومنه إذا أخذ المشرع بالمسافة فلا ينبغي أن تكون بلدية أو قرية تبعد بثلاثة 03 كلم عن مقر الدائرة التابعة لها على قدم المساواة مع ولاية تبعد بمئات الكيلومترات ، ومنه نلتمس من المشرع الجزائري إعادة النظر في هذه المادة في بداية سريان أو نفاذ القانون بإعطاء المدة الكافية لذلك ،ويجب أن تكون مقدرة بشهر أو أكثر مثلا ، ويجب أن يكون نافذا في حقهم في يوم واحد على كامل إقليم الدولة دون تفريق،وفي الوقت الحالي يمكن ألا يشترط المشرع ختم الدائرة لاحتساب المدة الخاصة لعلم المواطنين بالقانون وبداية نفاذه اذا اعطى المدة الكافية لذلك ، لأن وسائل الإعلام أصبحت جد متطورة وفي كل مكان كشبكات الإنترنت والفيسبوك، فالمواطن هنا يستغني عن العلم بالقوانين من الدائرة ، وبالتالي تحتسب المدة من تاريخ النشر إلى اليوم الذي يحدد المشرع للنفاذ.

ملخص الفصل الثاني :

إن للسلطة التنفيذية تأثير على السلطة التشريعية في مجال التشريع ،ويتجلى ذلك في تدخلها في إنشاء وإنهاء السلطة التشريعية ، كما يعود اليها اختصاص تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان ، كما تؤثر كذلك على عمل السلطة التشريعية في مجال التشريع ، إذ لها حق الاعتراض على القوانين بمجرد وصولها اليها ،وكذلك لها السلطة الكاملة في إصدار و نشر تلك القوانين ، مما يجعل البرلمان دوما يخشى السلطة التنفيذية و ذلك بأنه قد تتدخل السلطة التنفيذية في إنشاء السلطة التشريعية ، وذلك من خلال تعيينها للثلث 3/1 الرئاسي لمجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية ، وله حرية الاختيار في ذلك مع العلم أن الدستور لم يقيدده من حيث الانتماء السياسي لهؤلاء الأعضاء المعينون سواء ينتمون الى حزبه أو من الأحزاب الموالية له ، كما أن هذا الثلث (3/1) له تأثير كبير في مجال التشريع من حيث بلوغ النسب المشددة ، وذلك لإقرار قانون تم طلب رئيس الجمهورية فيه لمداولة ثانية والمقدرة بثلاثي 3/2 من أعضاء و نواب البرلمان ، أو من حيث بلوغ نسبة ثلاث أرباع 4/3 المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، مع العلم أن هذا الثلث 3/1 الرئاسي دائما مساند للسلطة التنفيذية بالرغم من أنه ينتمي الى السلطة

التشريعية، إذ أن هؤلاء الأعضاء يشعرون بميلهم للسلطة التنفيذية لذلك يسمى بثلاث المعطل ، كما قد تتدخل السلطة التنفيذية كذلك في إنهاء السلطة التشريعية وذلك بحل المجلس الشعبي الوطني ، وانتهاء نيابته للشعب قبل المدة المحددة له و المقدرة بخمسة 05 سنوات ، و يكون ذلك إما بصورة اختيارية لرئيس الجمهورية حسب المادة 147 من دستور 2016 ، ويعتبر الفقهاء أنه وسيلة لكبح جماح البرلمان في التشريع ، وإما بصورة إجبارية عن طريق الحكومة ، ذلك بعدم موافقته للمرة الثانية على التوالي لبرنامج عمل الحكومة ، أما بعدم تصويته بالثقة الذي يطلبه الوزير الأول على بيان لسياسة العامة ، و هنا يكون مصيره إما الحل من طرف رئيس الجمهورية أو تقديم الوزير الأول للإستقالة الحكومة ويكون القرار في هذه الحالة في يد رئيس الجمهورية.

كذلك تتدخل السلطة التنفيذية في تسوية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة عندما يكون مشروع قانون تقبله غرفته و لا تقبله الغرفة الأخرى ، حيث يتولى الوزير الأول هذه التسوية ، و ذلك بطلبه من اللجنة متساوية الأعضاء التي تتكون من عشرة (10) أعضاء عن كل غرفة بالاجتماع في أجل خمسة عشر 15 يوما لحل الخلاف.

في حالة استمرار الخلاف يكون مصير القانون بيد الحكومة حيث لها السلطة أن تعرضه على المجلس الشعبي الوطني مرة أخرى بالصفة المعدة من طرف اللجنة متساوية الأعضاء ، إذا تعذر ذلك فبالنص الأخير الذي صوت عليه، كما يمكن للحكومة سحبه نهائيا، وذلك بعدم إخطار المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة (استمرار الخلاف) ويلغى مشروع القانون.

كما يمكن للسلطة التنفيذية التأثير على عمل السلطة التشريعية في مجال التشريع ونخص هنا القوانين التي تصدر عن البرلمان ، إذ لها حق الاعتراض عليها ، حيث لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على أي قانون قد وافق عليه البرلمان ، وهنا نميز بين نوعين من هذا الاعتراض :

أولهما: الاعتراض الضمني و هو سكوت رئيس الجمهورية عن إصدار القانون في المدة المحددة في الدستور و المقدرة بثلاثون 30 يوما ، ومنه يصبح ذلك القانون لاغيا و كأنه لم يمر على السلطة التشريعية .

ثانيهما :طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية من البرلمان ولا يتغلب هذا الأخير على إرادة رئيس الجمهورية إلا ببلوغ نسبة 3/2 من اعضاءه.

. كما للسلطة التنفيذية تأثير على نفاذ القانون حيث لرئيس الجمهورية حرية اصدار القانون فيأجل ثلاثين 30 يوما من تسلمه اياه بالرغم أن البرلمان صوت عليه ، ولا توجد مادة دستورية تجبره على هذه العملية ، و بالتالي يمكنه عدم إصدار القانون و نكون امام الاعتراض الضمني (سابقا).

ويلي الإصدار بصورة الية نشره في الجريدة الرسمية ، حيث يأمر الجمهورية من السلطات المعنية بنشره ، بالرغم من أن الدستور لم يحدد من له الحق في ذلك لكن إتباع دستور 1963 ، و من خلال الممارسة الدستورية أصبح النشر من اختصاص رئيس الجمهورية كقاعدة عرفية لا يجوز مخالفتها .

خاتمة

خاتمة:

من خلال دراستنا لهذا الموضوع يتجلى لنا الدور الكبير للسلطة التنفيذية للعمل التشريعي بالرغم من وجود برلمان وظيفته الأصلية هي التشريع، حيث نجدها مشاركة للسلطة التشريعية ، وذلك من خلال التشريع بأوامر الذي يقوم به رئيس الجمهورية لما يكون هناك مسائل عاجلة، و كذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وأثناء العطلة البرلمانية المقدرة بشهرين ،كذلك في الحالات الاستثنائية ، وفي حالة الحصار والطوارئ وهذا العمل (التشريع بأوامر) يعتبر ضروري في هذه المراحل والتي تتطلب سرعة التشريع لمواجهة الظروف المستجدة للحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة .

يجمع رئيس الجمهورية كل السلطات في يده في حالة الحرب بما فيها السلطة التشريعية لأنه يوقف العمل بالدستور ومصحة الدولة واستقلالها أعلى من احترام السلطات، ولرئيس الجمهورية كذلك اصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي اذا تجاوز البرلمان المدة المحددة دستوريا للتصويت والمقدرة بخمسة وسبعون يوما وذلك لكي لا تتعطل مؤسسات الدولة بسبب عدم التمويل .

كما تشارك السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير الأول السلطة التشريعية بالمبادرة بالقوانين وذلك راجع لعدة اسباب من بينها أن الحكومة أدرى باحتياجات المجتمع مع مراعاة قدرة الدولة على تنفيذها، وكذلك نقص مستوى النواب في مجال التشريع ، ونجدها (السلطة التنفيذية) تستحوذ بمفردها على العمل التشريعي بمنحة دستورية وذلك فيما يلي:

- السلطة التنظيمية وهي نطاق واسع جدا حيث يعتبر كل عمل يخرج عن ما حدده الدستور للسلطة التشريعية وجعله اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية.

- سيطرته الكاملة كذلك على المجال الخارجي وتتمثل في المعاهدات والاتفاقيات الدولية .

- ومنح المؤسس الدستور للسلطة التنفيذية جملة من الوسائل للتأثير على السلطة التشريعية في مجال التشريع وتتجلى ذلك في:

انشاء وانهاء السلطة التشريعية وذلك بتعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة، وحل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية .

- سلطة الوزير الأول في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان.

- لرئيس الجمهورية حرية اصدار القوانين ونشرها في الجريدة الرسمية، ومنه نرى هيمنة السلطة التنفيذية على مجال التشريع ،وذلك راجع الى أن المؤسس الدستوري ربما راعى مستوى البرلمانين حيث أغلبهم لا يفقه معنى التشريع عامة ولا برنامج عمل الحكومة،وهذا ليس له مستوى تعليمي وخير دليل من خلال الأجوبة على أسئلة الصحافيين عليهم في هذه المجالات .

كما يمكن أن يكون التشريع عادي خلال شغور المجلس الشعبي الوطني ،لأن مجلس الأمة يكون قائما إذ يمكن أن يقوم بعملية التصويت لأن الشغور لا يمسه بصفته سلطة تشريعية، كما أن على المؤسس الدستوري لم يحدد المسائل التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر ، كما أنه عليه أن يحدد كذلك السلطة التنظيمية لأنها تعتبر من صميم عمل السلطة التشريعية .

أما المجالات الأخرى تعطى لرئيس الجمهورية خوفا على مصالح البلاد وكما سبق ذكره مستوى البرلمانين ،وعلى الدستور أن يراعي مستوى المترشحين للبرلمان ،والتحقيق في سيرتهم في دراستهم وفي عملهم حتى يقبل للترشح.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

- القران الكريم.
 - دستور الجمهورية الجزائرية 1963.
 - دستور الجمهورية الجزائرية 1976.
 - دستور الجمهورية الجزائرية 1989.
 - دستور الجمهورية الجزائرية 2016.
 - معاهدة فيينا المتعلقة بقانون المعاهدات 1969
 - القانون العضوي 99-02
 - القانون المدني الجزائري
- الكتب:**
- الأمين شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، رسالة دكتوراه ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 1991.
- بركات أحمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2008.
- بوزيد لزهاري، اللجنة متساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، وزارة العلاقة مع البرلمان، الأبيار، ص123.
- بوقرة إسماعيل ، أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، جامعة خنشلة ، 2016.
- بوكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق و النصوص الرسمية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994.
- جريدة الخبر اليومي ، خطاب الرئيس عبد العزيز بو تفليقة في مدينة المدية يوم 01 سبتمبر 1999 ، 1999/09/02 ، صفحة 02.
- خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية ، الجزائر.
- خلوفي خدوجة ، التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري 2016 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، جامعة البويرة ، 2016.
- رابحي أحسن ، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، مصر ، 2013 .
- سعيد بوشعير ، النظام الساسي الجزائري ، دار الطباعة للنشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، 1990.

- عاصم أحمد عجيلة و د- محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية، الطبعة الخامسة مزيدة و منقحة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- العربي إيمان ، مجالات العلاقة بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد 2008 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قانون عام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، سنة 2010.
- عز الدين بغدادى ،الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، مكتبة الوفاء القانونية ، القاهرة ، الطبعة الأولى، 2009.
- عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة ، الجزائر ، 1999.
- محمّد حميد ، التشريع بأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلال البرلمان ، ديوان المطبوعات الجامعية ، جامعة الجزائر.
- محسن خليل ، القانون الدستوري و الدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، مصر ، 1996.
- محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص347.
- محمد كامل ليلة ، المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية ، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي ، القاهرة.
- مراد بقالم ، نظام الازدواج البرلماني و تطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري و النظام الدستوري المصري ،ماجستير في القانون العام ،دراسة مقارنة ،مكتبة الوفاء القانونية ، القاهرة ، 2009.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان	
01		المقدمة
04	تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في مجال التشريع	الفصل الأول
05	الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كبديل للسلطة التشريعية	المبحث الأول
05	التشريع بأوامر في غياب السلطة التشريعية	المطلب الأول
05	التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية	الفرع الأول
06	التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني	الفرع الثاني
08	شروط والطبيعة القانونية للتشريع بأوامر	الفرع الثالث
12	التشريع بأوامر وأثاره في الحالات الاستثنائية وإصدار قانون المالية	المطلب الثاني
13	حالة الطوارئ والحصار	الفرع الأول
19	الحالة الاستثنائية	الفرع الثاني
24	حالة الحرب	الفرع الثالث
27	اثر التشريع بأوامر في الحالات الاستثنائية	الفرع الرابع
28	اصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي	الفرع الخامس
29	الدور التشريعية للسلطة التنفيذية كمكمل للسلطة التشريعية	المبحث الثاني
29	السلطة التنظيمية وحرية المبادرة بالقوانين	المطلب الأول
29	سلطة التنظيم والتنفيذ	الفرع الأول
35	حق المبادرة بالقوانين	الفرع الثاني
38	دور السلطة التنفيذية في المعاهدات وحق اللجوء الى الاستفتاء	المطلب الثاني
38	دور السلطة التنفيذية في المعاهدات	الفرع الأول
39	حق اللجوء إلى الاستفتاء	الفرع الثاني
43		خاتمة الفصل الأول
47	تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال التشريع	الفصل الثاني
48	تدخل السلطة التنفيذية في تكوين وعمل السلطة التشريعية	المبحث الأول

48	تدخل السلطة التنفيذية في إنشاء وإنهاء السلطة التشريعية	المطلب الأول
48	تدخل السلطة التنفيذية في انشاء السلطة التشريعية	الفرع الأول
50	تدخل السلطة التنفيذية في انهاء السلطة التشريعية	الفرع الثاني
56	تدخل السلطة التنفيذية في تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان	المطلب الثاني
57	تدخل السلطة التنفيذية في تسوية الخلاف في المرحلة الأولى	الفرع الأول
62	تدخل السلطة التنفيذية في تسوية الخلاف في حالة استمراره .	الفرع الثاني
63	تأثير السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية في مجال التشريع	المبحث الثاني
64	الاعتراض على القوانين	المطلب الأول
64	ماهية حق الاعتراض على القوانين	الفرع الأول
69	الاعتراض الرئاسي على القوانين والإجراءات الدستورية	الفرع الثاني
73	نفاذ القوانين	المطلب الثاني
73	إصدار القانون	الفرع الأول
79	نشر القانون	الفرع الثاني
82		ملخص الفصل الثاني
84		الخاتمة
86		قائمة المراجع