

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أحمد درابية - أدرار

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



سلطة رئيس الجمهورية في سن القانون في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في القانون العام

تخصص: حقوق وحريات

إشراف الأستاذ الدكتور:

رحموني محمد

إعداد الطالبة:

مناسي رقية

لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة	مؤسسة الانتماء	الصفة
يامة ابراهيم	أستاذ	جامعة أدرار	رئيساً
رحموني محمد	أستاذ	جامعة أدرار	مشرفاً ومقرراً
بن السبحمومحمد المهدي	أستاذ	جامعة أدرار	مناقشاً
باية فتيحة	أستاذ	جامعة أدرار	مناقشاً
قوراري مجدوب	أستاذ	جامعة بشار	مناقشاً

السنة الجامعية: 2023-2024

إهداء

اللهم إني أسألك علما نافعا وقلبا خاشعاً وعملاً متقبلاً.

أقدم ثمرة هذا الجهد البسيط إلى والدتي الكريمة التي سهرت لأنام وتعبت لأستريح وشقت لأسعد، التي خصها الرسول الكريم صل الله عليه وسلم بمنزلة عظيمة فكانت الجنة تحت أقدامها، أُمي الغالية، بارك الله عمرك وأمدك بموفور الصحة والعافية....

إلى سيدي وولي نعمتي من علمني كيف أخطو وأمشي ، وسندي حين أسقط ، موجهها ناصحا معلما منفقا النفس والنفيس من الكسب ولقمة الحلال، والدي الكريم ، حباه الله سبحانه وتعالى بقرآن يتلى أناء الليل وأطراف النهار : " رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ " . والدي الكريم إليك أهدي ما زرعت تقبل الله منك ما أنفقت...

إلى إخوتي الأعزاء كل باسمه فهم الساعد والعضد يفرحون لفرحي أسأل الله لهم السداد والتوفيق بإذن الله تعالى.

إلى من ساندي وآزني صاحب القلب الطيب الصادقة شريك الحيات ورفيق دربي زوجي العزيز ...

وإلى كل من تتلمذت وتعلمت وسمعت منهم وأدركت عنهم أساتذتي الكرام، وأخص بالذكر المشرف على هذا العمل الأستاذ الدكتور رحموني محمد إهداء خاص وإلى جميع أساتذتي الكرام كل باسمه وعلو مقامه.

الباحثة/ مناسي رقية

مَشْكُرَاتُ وَقْفِ دُرِّ

قال الله تعالى في محكم التنزيل في سورة ابراهيم الآية 07

{وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ}.

أشكر الله عز وجل أولاً وأبداً على منه وفضله الذي لا يعد ولا يحصى، أن وفقني لاتمام هذا العمل البسيط والمتواضع والذي أرجوا ان يقدم ولو الشيء القليل لطالب العلم.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور "رحموني محمد" الذي كان لي عوناً في إتمام هذا العمل مشورة وتوجيهها ونصحها ، ولم يخل عليا بفكرة أو دقيقة مما علمه الله، فجزاه الله عني وعن كل طالب علم خير الجزاء وجعل كل ذلك في ميزان حسناته.

ولا يفوتوني في هذا المقام أن أقدم جزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة والحكم على هذا العمل لتفضلهم بقبول مناقشة هذا العمل وإثراءه كل باسمه وعلو مقامه

الباحثة

مناسي رقية

قائمة المختصرات

ج.ر.ع. : الجريدة الرسمية. العدد

ص : الصفحة

مقدمة

مقدمة:

المستقر عليه في الفكر السياسي والنظام الدستوري توزيع الاختصاص بين السلطات وذلك ما استقر عليه اصطلاحاً بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك المبدأ الذي أبنى على عدم تركيز السلطة بيد واحدة على قرينة أن من شأنه أن ينجم عنه الاستبداد بالرأي والاستئثار بالسلطة، وعلى ذلك استقر الفقه الدستوري ويكاد يجمع على ذلك اعتباراً لضرورة توزيع السلطات بين عدة جهات درءاً للاستئثار، وفقاً للمستقر من القول أن السلطة توقفها السلطة بالنظر لما بحوزتها من وسائل وإمكانات تمكنها من ذلك.

وعلى الرغم من القول بذلك فإن تجسيد أحكام هذا المبدأ تكاد تختلف بين الأنظمة الدستورية تبعاً لمختلف الظروف المحيطة بها، والفهم السياسي والدستوري في المجتمع ومدى تكريس المبادئ الديمقراطية والتمسك بها.

وغير خاف أن أغلب دساتير العالم أخذت بهذا المبدأ ومن هذه الأنظمة الدستورية نجد النظام الدستوري الجزائري معتمداً توزيع الاختصاص بين مختلف السلطات، من خلال ضبط الاختصاص بين هذه السلطات ضبط تعاون بينها لا ضبط فصل.

وجدير بالذكر، أنه رغم القول بسيادة المبدأ وضرورته والتسليم به فقهاً وقضاء لقيام أساس الديمقراطية، إلا أن واقع المجتمع الدولي أثبت صعوبة تطبيق هذا المبدأ على وجهه الأول فصلاً مطلقاً باعتباره معياراً للديمقراطية التقليدية بالنظر لمستجد معطيات جديدة بالاعتبار جعل من إضفاء مرونة عليه أمر لازم ولا مناص منه، وتحول نحو الفصل المرن بين السلطات الذي يحمل في ثناياه روح التعاون والتآزر والانسجام بين السلطات على قرينة أن الفصل بينها المعتقد به هو فصل نسبي يؤكد التوافق فيما بينها.

وبالنظر للتطورات التي شهدتها المجتمع الدولي في مختلف مناح الحيات وزيادة احتياجات المواطن واطرادها وتوسع أنشطة الدولة وتشعبها فضلا عن ثورة علمية تكنولوجية تكاد لا تخطأ مجال وإلا ولجته وظهور مصطلح الاستعجال الذي يلزم بالتدخل كل ما طرأ أمر لا يحتمل الانتظار أو بحكم فهم الأمر ومعرفة تقنيته وجوانبه؛ الأمر الذي حتم ضرورة قيام علاقة تواصل واتصال بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حفاظا على بقاء وحدة السيادة الشعبية وضمان سير المؤسسات الدستورية في الدولة بانتظام ومواجهة كل مستجد بما يتلائم وطبيعة الظرف.

ومن المعلوم أن السوابق التاريخية أثبتت بما لا يدع مجالا للشك عدم قدرة السلطة التشريعية لمواجهة التطور المتسارع لوظيفة الدولة الحديثة وبروز عدة أزمات اقتصادية واجتماعية وسياسية نجم عنها عجز البرلمانات إيجاد الحلول المناسبة والناجعة وفي الوقت المحدد ما جعل من تدخل السلطة التنفيذية في مجال من اختصاص السلطة التشريعية أمر لا بد منه بالنظر لقدرة هذه الأخيرة بحكم خبرتها على معالجة الأزمات ومواجهة المستجدات بتدخل سريع وتقديم حلول فعالة سريعة تجنب الدولة الوقوع في أزمات أو فراغات.

وإذا كان الأصل في المبدأ اختصاص السلطة التشريعية بالتشريع بحكم أن البرلمان وفي مختلف دساتير العالم يختص بسلطة سن القانون فإن الواقع العلمي ونتيجة التطور العملي والعلمي تطورت أيضاً وظيفة السلطة التنفيذية فلم تعد تقف عند اختصاص تنفيذ القوانين فقط، بل تعدت ذلك الاختصاص لتشارك السلطة التشريعية حق تنظيم المسائل التي يعنى بتنظيمها التشريع بواسطة آليات دستورية تمكن السلطة التنفيذية ممثلة في رأس الدولة مباشرة اختصاص ذا طابع تشريعي.

ومما تجب الإشارة إليه، أن النظام الدستوري الجزائري كغيره من الأنظمة الدستورية سلم بقاعدة التعاون بين السلطات بدل الفصل بينها ما جعل من الدساتير الجزائرية المتعاقبة

تقر بسلطة رئيس الجمهورية في مشاركة البرلمان في اختصاصاته بواسطة تمكينه آليات الاختصاص التشريعي في مجال سن القانون بصفة مباشرة سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية كلما توافرت الشروط وتحققت الظروف؛ إذ أن لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر يياشرها سواء في الظروف العادية كلما تحقق ظرف الاستعجال وكذا الأمر ينعقد له إذا ما تحقق ظرف استثنائي.

وما يمكن ملاحظته، أن الدستور الجزائري أقر أيضاً لرئيس الجمهورية اختصاص تشريعي غير مباشر في سن القانون، يتمثل في جملة من الآليات، فله سلطة الاعتراض التشريعي على ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين رغم الاعتراف الدستوري لها بالاختصاص الأصيل في التشريع، كما تم تمكينه من سلطة إصدار القانون الذي تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان ولا تنافسه في ذلك أي سلطة أخرى باعتباره امتيازاً مطلق غير مقيد، زيادة على ذلك فإن رئيس الجمهورية يصدق على المعاهدات التي هي في الأساس تعلو على القانون الذي يسنه البرلمان والتي تندمج في المنظومة القانونية في الدولة، كما يتحكم رئيس الجمهورية في تحريك الاستفتاء الشعبي وإقراره، إضافة إلى ذلك ما يتمتع به من سلطة مطلقة بخصوص التعديل الدستوري.

ويعود سبب اختيار الباحثة للموضوع إلى عاملين أحدهما ذاتي وآخر موضوعي، فالسبب الذاتي يعزى إلى تعلق الباحثة بموضوع التشريع وجوانبه وعلاقته بالسلطة التنفيذية، إضافة إلى الاهتمام بدراسة سلطات رئيس الجمهورية وتوسعها.

أما السبب الموضوعي فيعود إلى ما تحويه سلطات رئيس الجمهورية من اتساع، حيث أن التعديلات الدستورية المتلاحقة جاءت متناغمة في هذا الإطار، مما يشير إلى طبيعة النظام الدستوري الجزائري الذي يتجه نحو تمكين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية من مشاركة السلطة التشريعية مشاركة فعالة في اختصاص التشريع.

وغير خاف أن لسلطة رئيس الجمهورية في سن القانون أهمية بالغة في النظام الدستوري الجزائري، حيث تتجلى فيما تحقّقه من سد للشغرات وتجنب الوقوع في الأزمات المتعلقة بإغفال التشريع من قبل البرلمان وسد الفراغ التشريعي أو ما تعلق ببطء اللجوء إلى التشريع بسبب طول إجراءات البرلمان أو عدم تخصصه، حيث أن من شأن تدخل رئيس الجمهورية في سن القانون يفسح المجال للتدخل في الوقت المناسب بسن التشريع، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن من شأن تدخل رئيس الجمهورية في سن القانون تفعيل اختصاص البرلمان الرقابي الذي لا محالة يساهم في تطور المنظومة التشريعية في الجزائر وتفعيل الشق الرقابي المنوط بالمشروع مما يكون له بالغ الأثر الإيجابي على الديمقراطية الفتية في الجزائر.

ولذلك، يعد موضوع تمكين رئيس الجمهورية من سلطة سن القانون له بالغ الأهمية في النظام الدستوري الجزائري وضبط مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات حسب مقتضيات الزمان والمكان والتطورات التي يعيشها المجتمع وقناعات الأفراد والجماعات ونضج الفكر الديمقراطي وتطوره الموثق في الصحيفة الدستورية التي تعد العقد الاجتماعي الذي يجمع الحاكم بالمحكوم وينظم العلاقة فيما بينهما من خلال أحكامه التي فوض فيها رئيس الجمهورية اختصاص تشريعي هو في الأصل من صميم سلطة التشريع.

وبناء على ما سبق ذكره وتأسيسا على ذلك، فإن إشكالية الأطروحة الموسومة بـ: "سلطة رئيس الجمهورية في سن القانون في النظام الدستوري الجزائري" تتمحور في الوقوف على مختلف السلطات التشريعية التي مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية منها إلى جانب السلطة التشريعية بالنظر للاستقرار الدستوري على البقاء على هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية.

وبالبناء عليه، يمكن طرح التساؤل التالي: إلى أي مدى مكن المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية من مباشرة الاختصاص التشريعي في سن القانون

سواء كان تشريعاً مباشراً أو تدخل في سن القانون بطريق غير مباشر؟ وما الضوابط التي تحكم هذا الاختصاص؟

وغني عن البيان فإن سلطة رئيس الجمهورية في سن القانون يحوزها بمقتضى أحكام الدستور وأن مختلف التعديلات الدستورية أقرت ذلك وأبقت عليه، مما يجدد التأكد من عقيدة المؤسس الدستوري في الأخذ بمبدأ مشاركة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية البرلمان في اختصاصه التشريعي بالنظر للأسباب السلف ذكرها، ذلك رغبة من المؤسس الدستوري في إظهار المركز القانوني لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري باعتباره منتخبا انتخاباً مباشراً من الشعب أسوة بالسلطة التشريعية إضافة إلى كون الدولة حديثة عهد بالديمقراطية مما يؤكد السعي إلى تغطية مجال الفراغ التشريعي.

ومن المعلوم أن تنظيم المؤسس الدستوري لسلطة التشريع وتمكين رئيس الجمهورية من مباشرتها وفق ضوابط وشروط قد يمنع أي انحراف يصدر عن السلطة التشريعية على اعتبار وجود مكنة لتدخل رئيس الجمهورية بسن قانون ؛ هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن للسلطة التشريعية سلطة ممارسة حقها الرقابي على سلطات رئيس الجمهورية في سن القانون الأمر الذي من شأنه كبح سلطة رئيس الجمهورية ومنع ما يهدد النظام الديمقراطي في الدولة.

وإذا كان الأصل في سلطة رئيس الجمهورية في سن القانون هي سلطة أصيلة حازها بموجب أحكام الدستور أصالة دون تفويض من السلطة التشريعية، فإن من واجبه التقيد بأحكام ذات الدستور ولا يباشر هذه الاختصاصات الدستورية في سن القانون إلا بتحقيق شروطها وضوابطها، ولا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يصادر أو أن يحظر سلطة البرلمان في التشريع، وفي كل الأحوال فإن هذه الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية تخضع لرقابة الدستور ومؤسساته.

وباعتبار المنهج هو الطريق الذي يسلكه الباحث للوصول إلى الحقيقة المنشودة وإثباتها، ولبلوغ ذلك في معالجة موضوع الدراسة فإن الدراسة تعتمد المنهج الوصفي، والمنهج التحليلي، من منطلق دراسة مختلف الاختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية في سن القانون، مع الاستعانة في بعض جوانب الموضوع وعلى سبيل الاستشهاد بالمنهج المقارن. وبناء ما تقدم، ولتمكين موضوع الدراسة حقه من البحث فقد ارتأت الباحثة تناوله في باين مستقلين، وذلك على النحو التالي:

الباب الأول: سلطة رئيس الجمهورية المباشرة في سن القانون

وتتولى الدراسة فيه معالجة آليات رئيس الجمهورية في سن القانون بطريق مباشر حسب مقتضيات أحكام الدستور، ذلك ما تعالجه الدراسة في الفصلين التاليين.

الفصل الأول: التشريع بأوامر والتشريع المالي سلطة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف العادية

الفصل الثاني: التشريع بأوامر سلطة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف غير العادية

الباب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية غير المباشرة في سن القانون

وتخصصه الدراسة للوقوف على السلطات الدستورية لرئيس الجمهورية التي تسهم بطريق غير مباشر في سن القانون، وذلك في فصلين مستقلين:

الفصل الأول: سلطة رئيس الجمهورية في سن القانون بواسطة البرلمان

الفصل الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب سلطة غير مباشرة في سن القانون

الباب الأول

سلطة رئيس الجمهورية المباشرة في سن

القانون

الفصل الأول

التشريع بأوامر والتشريع المالي سلطة لرئيس الجمهورية في سن
القانون في الظروف العادية

لا يكاد يخلو نظام دستوري من الانظمة الدستورية في العالم من صياغة قواعد دستورية مرنة تمكن السلطة التنفيذية من المشاركة في سن القانون بما يتوافق وطبيعة النظام السياسي والدستوري للدولة، مراعات لمقتضيات الظروف والحاجة.

ولا اختلاف في كون التشريع اختصاص أصيل للبرلمان المنتخب لهذه الخصيصة بمقتضى أحكام الدستور ووكيل الناخبين في ذلك، إلا أن مقتضيات الحاجة خرجت عن هذا المبدأ، بل اضحى له مشاركا من قبل سلطات الدولة ممثلا في رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية، له في ذلك سلطات دستورية تمكنه من مباشرة التشريع وفقا لظروف معينة حددها الدستور وهو ما اصطلح عليه بالتشريع بأوامر في ظل الظروف العادية.

ومن جانب آخر؛ فإن مواجهة الحكومات لضرورات عملية وواقعية في ظل عجز البرلمانات عن مواجهتها وإيجاد الحلول الناجعة وفي الوقت المناسب، وخوفا من وقوع ضرر على سير الدولة ومؤسساتها وبغاية الوفاء بالتزاماتها تم الاعتراف لرئيس الجمهورية باختصاص دستوري للتشريع بأوامر لإصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في غضون الأجل المحدد في الدستور، ذلك تفاديا لخطورة الآثار التي قد تنجم عن غياب قانون سنوي ينظم مالية الدولة ويضمن انتظام سرورتها، ذلك ما تتعرض له الدراسة في المباحث التالية:

المبحث الأول: التشريع بأوامر سلطة مباشرة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف العادية

مهمة التشريع بالأصل منوط اختصاصها إلى السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه فهي بذلك صاحبة الاختصاص الأصيل بمسالة الإنتاج القانوني وهو ما أكدته مختلف الدساتير المتعاقبة على الدولة الجزائرية¹.

فإذا كان من الثابت أن التشريع اختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بكل سيادة كأصل عام، فإن الأمر لا يأخذ على إطلاقه فإن هناك من الهيئات من يشاركه هذه المهمة، لاسيما السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، إذ يملك هذا الأخير سلطة التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية.

يمارس رئيس الجمهورية سلطته المتمثلة في التشريع بأوامر في الظروف العادية، وسميت هذه الظروف بالعادية نظرا للاستقرار الذي تعرفه الدولة على جميع الأصعدة، فلا زالت مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أي خطر يهددها أو يشكل مساسا بأجهزتها وسلطاتها. وإصدار رئيس الجمهورية لأوامر تشريعية لها قوة القانون في الظروف العادية، إنما هو أمر مقيد ولا يتم بصفة مطلقة، ويتولى رئيس الجمهورية مهمة التشريع بأوامر في الظروف العادية بدلا من البرلمان وذلك بالنظر لما تقتضيه طبيعة السلطة التشريعية من حالة عدم الانعقاد الدائم، الأمر الذي يخول لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص التشريعي الهام، وهذا ما يتضح من خلال موقع البرلمان من التنظيم الدستوري لسلطة التشريع بأوامر.

ويهدف هذا المبحث إلى تسليط الضوء على مفهوم هذا التشريع (المطلب الأول) وبيان شروط اللجوء إليه في الظروف العادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم التشريع بأوامر

يقصد بالأوامر التشريعية أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تقوم بمهمة التشريع بدلا من السلطة الأصلية وهي البرلمان مع إعطاء هذه الأخيرة صلاحية قبول أو رفض أو تعديل ما جاء في هذا النوع من التشريع¹.

ولمعرفة طبيعة الأوامر التشريعية لابد أولا من تحديد مدلول هذه الأوامر، من خلال التطرق إلى ماهية التشريع بأوامر في الظروف العادية (الفرع الأول)، ثم البحث عن الطبيعة القانونية لهذه الأوامر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف التشريع بأوامر في الظروف العادية

يقصد بالتشريع بأوامر سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي لا يقرها إلا البرلمان، فالأوامر هي تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع والتدخل في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية².

حسب رأي الدكتور الأمين شريط يمكننا القول: "أنها تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات الدستورية له، والتي بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع مع البرلمان، هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان، وإما أن تكون أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة"³.

¹ محمد جيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011/2012، ص 19.

² سعاد ميمونة، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تلمسان، العدد 06، الجزائر، جوان 2014، ص 50.

³ نقلا عن: نور الدين رداة، (التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006-2005، ص 16.

إن المؤسس الدستوري الجزائري منح رئيس الجمهورية تقنية التشريع بأوامر والتي يقصد بها قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بدلا من البرلمان (المشرع الأصلي)، وما تخوله هذه السلطة من إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها أو التشريع فيها ابتداء بمعنى اجتماع الأصل العام للتشريع الرئاسي، فالاختصاص الممنوح لرئيس الجمهورية يبدو وكأنه اختصاصا تكميليا حسب وجهة نظر المؤسس الدستوري، أي أن رئيس الجمهورية مساعد للبرلمان في أداء الوظيفة التشريعية دون أي تنافس، إلا أن العلاقة قائمة على أساس التعاون في مجال وضع التشريعات القائم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وفقا لأحكام الدستور¹.

وهذا ما ذهب إليه الدستور الجزائري حيث يلجأ رئيس الجمهورية إلى مباشرة التشريع بأوامر دون تفويض مسبق منه البرلمان طالما توافرت الشروط المطلوبة لذلك.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الظروف العادية

إن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية يكتسي أهمية كبيرة خاصة من حيث الرقابة المفروضة عليها، ولأن ذلك سيؤدي إلى معرفة مرتبتها في هرم تدرج القواعد القانونية في الدولة، وتحديد ما إذا كانت قرارات إدارية أم قوانين، حيث كانت هذه المسألة مثارا لخلاف فقهي تبعا للمعيار المسند إليه²، ذلك أنه لا يمكن إنكار تمتع هذه الأوامر بقوة القانون لأنها تستطيع تعديل أو إلغاء قانون قائم أو تأتي بقانون جديد، وسبب إثارة هذا الجدل راجع في الأساس إلى صدور هذه الأوامر عن رئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية، وعليه تعتبر هذه الأوامر عبارة عن قرارات إدارية.

¹ وليد شريط، (السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقاسم، تلمسان، 2012-2011، ص 285

² - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 57.

تتميز الأوامر التشريعية عن الأعمال الأخرى المشابهة لها في عدة نقاط، وللتفريق بينها تم اعتماد معيارين أساسيين يتمثلان في المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي.

يرى أنصار المعيار الشكلي، وعلى رأسهم الفقيه النمساوي هانس كلسن " Hans Kelsen " الذي يتأسس المدرسة النمساوية، التي ترى بأن السلطات العامة في الدولة لا تمارس إلا مظاهر لسلطة واحدة، وسيادة واحدة، في شكل صورة هرمية، تقوم على قمتها السلطة التشريعية، وتأتي بعدها السلطان التنفيذية والقضائية، ولهذا يقوم التدرج على مقتضى طبيعة السلطات التي تصدر التصرف، ومكانها في سلك السلطات العامة في الدولة¹.

فالمعيار الشكلي مفاده أنه يجب الرجوع إلى الجهة القائمة بالعمل من أجل تحديد طبيعة العمل القانوني الصادر عن الدولة، فإذا كان العمل صادرا عن البرلمان فهو بذلك يشكل عملا تشريعيًا، أما إذا كان العمل صادرا عن هيئة إدارية مكونة للجهاز التنفيذي للدولة فهو عمل إداري ويدخل في نطاق القرارات الفردية أو التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية².

أما أصحاب المعيار الموضوعي على رأسهم الفقيه الفرنسي ديجي "Duguit" فيرون أن التفرقة بين الأعمال القانونية المختلفة تشريعية أو إدارية أو قضائية يجب أن يعتمد على موضوع العمل ذاته. فإذا كان العمل قاعدة عامة ومجردة وأحدث مركزا قانونيا عاما فهو عمل تشريعي، أما إذا أحدث العمل مركزا قانونيا خاصا وتعلق العمل بشخص أو مجموعة من الأشخاص المحددين بذواتهم، اعتبر العمل عمال إداريا، وإذا تعلق العمل بإظهار حكم القانون في نزاع معين اعتبر العمل قضائيا³.

¹ سعيدي فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002، ص 118.

² محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط6، القاهرة، 1991، ص 520.

³ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1999، ص 398-399.

وفي هذا السياق، فقد أكد العميد ديجي "Duguit"، بأن العمل التشريعي لم يعد مرتبطا فقط بالبرلمان، طالما أن السلطة التنفيذية يمكنها أيضا سن قواعد عامة وموضوعية، تشكل قانونا كاملا من الناحية المادية، وإن لم يكن كذلك من الناحية الشكلية، وهذا دليل على المعيار الشكلي غير كاف لوحده لتأطير هذا الصنف من الوثائق، ولأن فكرة القانون لم تعد مرتبطة بفكرة السيادة، فالقانون لم يعد يشكل ذلك العمل الصادر عن الهيئة الممثلة لسيادة الشعب والأمة، طالما أنه توجد أحكام أخرى لها نفس خصائص القوانين العادية، مع أنها صادرة عن هيئات أخرى غير البرلمان¹.

ويجب الإشارة إلى أن الأوامر التشريعية تتميز بكونها نصوصا قانونية جديدة ذات

طبيعة

مختلطة فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي لأنها صادرة عن التنفيذية المتمثلة في رئيس الدولة وهي معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات

الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم².

¹ أحسن راجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013، ص 15.

² راجي أحسن، مرجع سابق، ص 09.

المطلب الثاني: شروط اللجوء إلى التشريع بأوامر في الظروف العادية

إذا كان المؤسس الدستوري قد منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث اعتبره البعض عملاً تشريعياً محضاً والبعض الآخر يعتبره قرارات إدارية قبل موافقة البرلمان عليها¹، إلا أن المؤسس الدستوري لم يجعل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر سلطة مطلقة، وإنما هي مقيدة بالعديد من الشروط الشكلية (الفرع الأول) والموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط الشكلية للجوء إلى التشريع بأوامر في الظروف العادية

نص المؤسس الدستوري على العديد من الشكليات والإجراءات التي تحيط بعملية التشريع بأوامر لاسيما ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة بشأن بعض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية واتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وعليه لا يمكن إغفال هذه الضوابط الدستورية عند تشريع رئيس الجمهورية بموجب أمر، لأنها تخضع لرقابة المحكمة الدستورية والتي تتأكد من مراعاة الأوامر للجوانب الشكلية قبل اتخاذها.

حتى تكون الأوامر التشريعية صحيحة لا بد من استيفائها لشروط شكلية حددها الدستور، وحددتها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹ مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 10، العدد 04، ديسمبر 2017، ص 319.

أولاً: استشارة مجلس الدولة شرط لمباشرة التشريع بأوامر في الظروف العادية

لقد أقر التعديل الدستوري لسنة 2020 الدور الاستشاري لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية وهذا طبقاً لنص المادة 142 من الدستور، فيتعين على رئيس الجمهورية عرض الأوامر المزمع سنّها على مجلس الدولة لإبداء الرأي حولها قبل عرضها على البرلمان. وإذ يمارس مجلس الدولة اختصاصات قضائية لها دور فعال في بناء دولة القانون، برقبته لنشاط الإدارة العمومية وإلزامها باحترام مبدأ المشروعية في كافة تصرفاتها، كما أنه وفي نفس الوقت نجد أن الدستور منحه صلاحيات استشارية مهمة للحد من المنازعات المحتملة والمساهمة في صناعة التشريع إلى جانب السلطات الأخرى من خلال إثراء المنظومة القانونية¹.

وغني عن البيان أنه، يتوجب على رئيس الجمهورية استشارة مجلس الدولة لاعتباره مستشار السلطة الإدارية المركزية، والذي عهد إليه هذا الاختصاص في مجال الأوامر التشريعية لأول مرة بموجب المادة 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي في ضوئها تم تعديل القانون العضوي 98-201 وتتميمه، بحيث عدلت المادة 4 منه سنة 2011³.

فبعد أن كان يقتصر الدور الاستشاري لمجلس الدولة على مشاريع القوانين أصبح يبدي رأيه حتى في الأوامر التشريعية⁴، حيث يتداول بشأنها في شكل لجنة استشارية تتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاثة من مستشاري الدولة، ويرأسها رئيس مجلس الدولة.

¹ حازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية 2008/2009، ص 404.

² قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو سنة 1988، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، جريدة رسمية رقم 37، صادرة بتاريخ أول يونيو سنة 1988.

³ عدلت المادة 4 بالمادة 2 من القانون العضوي رقم 18-02 مؤرخ في 4 مارس سنة 2018، يعدل ويتمم قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، جريدة رسمية رقم 15، صادر بتاريخ 7 مارس سنة 2018.

⁴ المادتان 36، 4 من قانون عضوي، السالف الذكر.

وتتخذ مداولاتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا¹.

ثانيا: إخطار المحكمة الدستورية شرط لدستورية التشريع بأوامر في الظروف العادية

جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بمصطلح المحكمة الدستورية بدل المجلس الدستوري، فالمحكمة الدستورية هي عبارة عن مؤسسة دستورية رقابية مستقلة استحدثها المؤسس الدستوري لسنة 2020، تتكلف بضمان احترام الدستور. وضبط المؤسسات ونشاط السلطات العمومية حسب نص المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أما تشكيلة المحكمة الدستورية تم النص عليه في المادة 186 من اثنا عشر (12) عضوا.

- أربعة (4) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة.
- عضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه.

- ستة (6) أعضاء ينتخبون بالاقتراع من أساتذة القانون الدستوري².

ومما يجب الإشارة إليه، أن المحكمة الدستورية تمارس الرقابة على القوانين بصفة عامة بناء على إخطار، إذ يسوغ لها أنها تتدخل تلقائيا في مدى دستوريته، فالإخطار يباشر من طرف الهيئات المحددة على سبيل الحصر، أو يستخدم بواسطة الإحالة عن طريق الدفع بعدم الدستورية.

¹ المادتان 37، 41 مكرر 3 من قانون عضوي رقم 08-01، مشار إليه سابقا.

² دستور الجزائر لسنة 1963. الصادر بموجب استفتاء الشعبي في سبتمبر 1963، وأصدر في 08 سبتمبر 1963.

ومما يجب ذكره، أن المؤسس الدستوري ولأول مرة في التعديل الدستوري لسنة 2020 أخضع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية للرقابة الوجودية السابقة للمحكمة الدستورية،¹ ويتم الإخطار بشأنها وجوبا من قبل رئيس الجمهورية حيث نصت المادة 2/142 على أنه: "يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام".

وتتخذ المحكمة الدستورية قراراتها بأغلبية أعضائها الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس. وما يلاحظ أن هذا التعديل تمت دسترته لأول مرة حكم يتعلق بقواعد عمل المجلس الدستوري من خلال المادة 1/197 منه، والذي يتضمنه سابقا النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019.²

ويترتب عن رقابة دستورية الأوامر التشريعية محل الدراسة حسب القرار الذي اتخذته المحكمة الدستورية. فإذا قررت دستوريته فإنها تصدر من طرف رئيس الجمهورية، على أن تعرض على البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

وفي حالة ما إذا قررت عدم دستوريته فإن المادة 3/198 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على أنها تفقد أثرها ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية.³

وجدير بالملاحظة، فإن قرارات المحكمة الدستورية تصدر بصفة نهائية وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بأي شكل من الأشكال، وتكون ملزمة لجميع السلطات الإدارية والقضائية.

¹ أحسن غربي، المحكمة الدستورية في الجزائر، المجلة الشاملة للحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار-عنابة، المجلد 01، العدد 01، جوان 2021، ص 79.

² النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، جريدة رسمية رقم 42، صادر بتاريخ 30 يونيو سنة 2019.

³ المادة 3/198 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على: "إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم، فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية".

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتشريع بأوامر في الظروف العادية

يلجأ رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطته في التشريع بأوامر في ظل ظروف توصف بأنها عادية، وذلك نظرا للاستقرار الذي تعيشه الدولة على مختلف الأجهزة حيث لا تزال مؤسساتها الدستورية تعمل بصورة منتظمة، ولا يوجد هناك أي خطر يهددها، فالدستور الجزائري نظم سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بشكل مطلق، بل حدد حالتين يشرع بموجبها رئيس الجمهورية بأوامر وهما نص المادة 142 من الدستور 2020 "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة".

أولا: غياب البرلمان شرط لمباشرة التشريع بأوامر في الظروف العادية

من المحتمل أن تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب لسبب ما في ظروف عادية، فتسند سلطة التشريع إلى رئيس الجمهورية للحيلولة دون وقوع فراغ في التشريع، الأمر الذي ينجم عنه عدم السير الحسن لمؤسسات الدولة، ويعرقل بعض أنشطتها، وغيبة البرلمان إما تكون نتيجة بسبب شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية¹، ذلك ما ورد في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹ وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011-2012، ص 286.

1- شغور المجلس الشعبي الوطني شرط لمباشرة التشريع بأوامر في الظروف العادية

من المعلوم أن مفهوم حل البرلمان على أنه إنهاء مدته بغرض اللجوء إلى حكم الشعب، في حالة حدوث خلاف جدي بين الحكومة والبرلمان، أو هو قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي¹.

كما أن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تعني إنهاء حياته قبل انقضاء العهدة البرلمانية الذي يحددها الدستور²، ويمكن توصيفها أيضاً أنها حالة شغور المجلس الشعبي الوطني عند توقفه عن ممارسة اختصاصاته أو توقف نشاطه قبل انقضاء مدة العهدة التشريعية التي حددها له الدستور أو عند تأخر انعقاد المجلس الجديد³.

وبالحديث عن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني في مقتضيات الدستور فإن هذا الوضع ينتج في حالة حل المجلس الشعبي الوطني قبل استكمال العهدة المخولة له دستوريا حسب نص المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمقدرة بخمس سنوات. فيأخذ شغور المجلس الشعبي الوطني إحدى الصورتين: إما حله وجوبياً، أو حل المجلس الشعبي الوطني بإرادة رئيس الجمهورية، فيكون الأول وجوبياً استناداً للمادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أنه: "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يحل وجوباً". والثانية حلاً إرادياً من قبل رئيس الجمهورية، أو قد يكون بموجب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة حيث أن المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي

¹ دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ط 2010، ص 51.

² أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث مصر، الطبعة الأولى 2013، ص 54

³ فاطمة الزهراء صنور، التشريع بأوامر في الحالة العادية كآلية لمنافسة البرلمان في صلب اختصاصه، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الثاني، 2019، ص 85.

الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

تجرى هذه الانتخابات، في كلتا الحالتين، في اجل أقصاه ثلاثة أشهر، وإذا تعذر تنظيمها، في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة أشهر بعد اخذ رأي المحكمة الدستورية¹

ومما تجب الإشارة إليه، إن التشريع بأوامر في ظل غياب البرلمان تكون بناء على حدوث مستجدات تفرض التدخل المستعجل لمواجهتها ففكرة الاستعجال الواردة في نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 هي من تبرر التدخل تفاديا للأثر السلبي الذي ينجم عن التأخر في إصدار التشريع الملائم حيال المسائل المستعجلة².

والملاحظ أن المشرع كرس آلية التشريع عن طريق الأوامر كحل لتدخل رئيس الجمهورية في اختصاصات السلطة التشريعية لسد الفراغ التشريعي الناتج عن شغور المجلس الشعبي الوطني في نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 بصفة صريحة وشخصية، دون الحاجة للتفويض من قبل البرلمان نظرا للصلاحيات الواسعة التي يمتلكها رئيس الجمهورية مباشرة من الدستور وللمكانة التي يحتلها في النظام السياسي الجزائري³.

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

² لعقون غفاف، سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 06، العدد 04، السنة ديسمبر 2021، ص 1157.

³ عثمان حجاج، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان (في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري ودستور 2014 التونسي)، دفاتر السياسية والقانون، العدد 19، جانفي 2019، ص 35.

2- العطلة البرلمانية شرط لمباشرة التشريع بأوامر في الظروف العادية.

تتجسد الحالة الثانية من حالة غياب البرلمان في العطلة البرلمانية، حيث نصت المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على انه: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو. يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من نقطة في جدول الأعمال".

وجدير بالذكر أنه، يمكن أن تكون هذه الدورة العادية قابلة للتمديد لأيام معدودة بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو بطلب من ثلث (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وجدير بالملاحظة فالمدة تعد قصيرة إذا ما تم مقارنتها بالمدد التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر في الدساتير الماضية ففي دستور 1976 كانت المدة مقدرة ستة أشهر لان المجلس الشعبي الوطني كان يجتمع في دورتين عاديتين مدة كل واحدة ثلاثة أشهر، تتخللها عطلة مدة كل واحدة ثلاثة أشهر أيضا، وهنا نجد تقاسم رئيس الجمهورية السنة مناصفة مع المجلس الشعبي الوطني يستطيع خلالها التشريع بأوامر، أما في دستور 1996 تقلصت هذه المدة لأربعة أشهر¹، لتتقلص أكثر في التعديل الدستوري لسنة 2020، وقبله

¹ الطيب بلواضح، سمية سالمي، تطور التشريع بأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد التاسع، 2018، ص 708، 707.

في التعديل الذي عرفه سنة 2016، فتقدر بشهرين أو اقل إذ اجتمع البرلمان في دورة غير عادية أو تم طلب تمديد الدورة لأيام معدودة¹.

إن سعي المؤسس الدستوري لتقليص مدة العطلة البرلمانية والتي تنقلص معها في المقابل.

الفترة التي يمارس فيها رئيس الجمهورية هذه السلطة، إذ أن هذا الأمر وإن دل على شيء فإنه يدل على نية المؤسس الدستوري، في تعزيز مهام السلطة التشريعية لتحقيق سيادة البرلمان، وفي محاولة منه إلى تقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع خاصة²، وضمان تحقيق الاستمرارية للمؤسسات الدستورية ومواجهة الطرق لتحقيق المصلحة العامة على الوجه العام³.

وهذا يتطلب من البرلمان أخذ مبادرة التشريع طيلة هذه المدة ولا يترك الأمر للمبادرة بالتشريع التي تقدمها الحكومة والتي تعد أقرب إلى تشريع بأمر يأخذ موافقة البرلمان المسبقة.

ثانيا: ظرف الاستعجال شرط جوهري لمباشرة التشريع بأوامر في الظروف العادية

لقد كرس الدستور الجزائري مبدأ الفصل بين السلطات وجعل كل سلطة في الدولة تقوم بمهامها المخولة لها وفقا للدستور، لكن لاعتبارات عملية أصبحت حالة الضرورة أو الاستعجال كشرط ضمني لكي تتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي مع ضرورة موافقة البرلمان عليها.

¹ محمد بودواية، سعاد ميمونة، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، الجزائر، المجلد الرابع عشر، العدد الثاني، 2021، ص 385.

² الطيب بلواضح، سمية سلامي، تطور التشريع بأوامر وتأثيره على الأمن القومي، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المجلد الثاني، العدد التاسع، المسيلة، الجزائر، ص 708.

³ محمد بودواية، سعاد ميمونة، مد تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فاعلية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة تلمسان، المجلد الرابع العاشر، العدد الثاني، الجزائر، 2021، ص 388.

1- مرونة مفهوم الاستعجال

إن مصطلح الاستعجال يقتضي أن تكون هناك حالة مستعجلة أو الحالة العاجلة ويقصد بها ما لا يتحمل التأخير لما قد ينجم عنها من آثار يصعب تداركها إذا ما حلت لما له من أثر على استقرار الدولة ومؤسساتها.

فبالرجوع إلى نص 142 من الدستور التي جاء فيها على أن التشريع بأمر يقتصر على المسائل العاجلة فقط التي لا تتحمل الانتظار حتى انتخاب مجلس جديد أو انتهاء العطلة البرلمانية وبداية الدورة العادية في ثاني يوم عمل في شهر سبتمبر إلا أنه بمفهوم المخالفة لا يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأمر في المسائل التي تتحمل الانتظار إلى غاية عودة المجلس الشعبي الوطني، وبذلك

يكون التشريع بأوامر هو استثناء وليس قاعدة عامة¹، وإن كان هناك من يرى بأنه تحول من الاستثناء إلى الأصل في النظام السياسي الجزائري حتى وإن كان قد وضع لسد فراغ خلال العطلة البرلمانية أو شغور مجلس الشعبي الوطني إلا أنه سيؤثر حتما على الاختصاص التشريعي للبرلمان².

وهذا بما يؤكد أن تشريع رئيس الجمهورية في هذا الظرف تمليه فكرة الضرورة التي أملتتها الظروف الحالية، وهي حاجة لسد فراغ يتطلبه وجوب التدخل في الوقت المحدد بموجب أوامر تشريعية لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة³.

¹ رحموني محمد، يامة براهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، المجلد 04، العدد 01، ادرار، 2019، ص 108.

² فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لـ 07/02/2016، العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، أكتوبر 2016، ص 95.

³ أحسن راجحي، المرجع السابق، ص 65-66.

2- تقدير شرط الاستعجال اختصاص لرئيس الجمهورية

الجدير بالذكر، أن تقدير شرط الاستعجال هو سلطة لرئيس الجمهورية يختص بها بمفرده فهو من يقدر وجود ظرف الاستعجال من عدمه بما يحوزه من سلطة وإمكانية الوصول إلى المعلومة، وتقتضي الضرورة توافر عنصر الاستعجال، وعليه فإن فكرة الضرورة تقتضي باتخاذ تدابير لا تحتل أي تأخير في غياب البرلمان من قبل السلطة التنفيذية إلى حين انعقاد البرلمان أو انتخاب برلمان جديد¹.

وهذا ما اقره المشرع الدستوري الجزائري في نص المادة 142 من تعديل سنة 2020، على أن رئيس الجمهورية يشرع عن طريق الأوامر في المسائل العاجلة التي تفرضها حالة الاستعجال والضرورة، وهذا بإقراره صراحة على الشرط الذي لم يكن منصوباً عليه سابقاً، فهو متروك لرئيس الجمهورية لوحده وحر في تقدير المسائل العاجلة وحالة الضرورة، وذلك عند تدخله في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة التشريع عن طريق الأوامر²، الذي يعد استثناءً وليس القاعدة العامة وذلك لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة التي تستدعيها حالة الضرورة.

يرجع تقدير حالة الضرورة إلى رئيس الجمهورية، حيث يلجأ إلى التشريع بالأوامر من أجل مثلاً ترميم نص محل خلاف بين السلطتين مثل تصور رئيس الجمهورية للتغيرات في المجال لاقتصادي التي شكلت نزاعاً كبيراً، إذن يلجأ هنا إلى تقنية الأوامر لكي يشرع في مجال ترفيه الاستثمار³.

¹ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس مصر، السنة الجامعية 2005-2006، ص 223.

² مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة (إدارة)، المجلد 10، العدد 02، سنة 2000، ص 20.

³ الأمر رقم 03/2001 المؤرخ في 1 جمادى الثانية 1422 الموافق ل 20 أوت 2001 المتعلق بترقية الاستثمار الموافق عليه بقانون 03/2001 المؤرخ في 04 شعبان 1422 الموافق ل 21 أكتوبر، الجريدة الرسمية عدد 62 مؤرخة في 24 أكتوبر 2001 ص 03.

المبحث الثاني: التشريع المالي سلطة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف العادية

نظرا للضرورات العملية التي دفعت الحكومات إلى التصرف على غير مقتضى الدستور والقانون لمواجهة الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تمر بها الدولة، خاصة بعدما أثبتت البرلمانات المعاصرة صعوبة مواجهة الأزمات والظروف الطارئة التي تواجهها الدول وعجزها عن إيجاد البدائل المناسبة والسريعة لمواجهة هذه الظروف، ويدخل ذلك في نطاق تفويض البرلمان لرئيس الجمهورية، والسبق في ذلك كان للنظام الدستوري الفرنسي بموجب المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

ولم يكن النظام الجزائري في منأى عن هذا التطور ، حيث سرعان ما أخذ المؤسس الدستوري بهذه الآلية في دستور 1963، وبنفس الكيفية متأثرا بالمشروع الفرنسي كعادته إلى غاية دستور، بدوره 1996 حيث منح بدوره لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر، بناء على تفويض من البرلمان أو بنص في الدستور، يمارسه بصفة مباشرة ودون ترخيص منه، وضمن المجالات المحجوزة للبرلمان سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

ومن الاختصاصات المخولة لرئيس الجمهورية في التشريع بأوامر إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه في غضون الأجل المحدد في الدستور، وهذه القاعدة كرستها مجموعة من المواد بدءا بدستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك تفاديا لخطورة الآثار التي قد تنجم عن عدم تواجد قانون المالية لكون ذلك بالضرورة يؤدي إلى انتشار الفوضى أو بالأحرى إلى الشلل الكلي للدولة.

وقد وضعت الدساتير بعض الإجراءات والقيود عند إصدار الأوامر، كما أقرت الرقابة عليها من أعلى الهيئات الدستورية في الدولة، وهذا من أجل الحفاظ على مبدأ الفصل

بين السلطات ولو بطريق غير مباشر في ظل ظروف إصدار قانون المالية، حيث نصت الدساتير حسب تعاقبها على العديد من الإجراءات والقيود قبل أن يتدخل رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية ذلك ما نعالجه في المطلبين التاليين؛ المطلب الأول يتضمن الأول التطور التاريخي والدستوري لنشأة التشريع بأوامر بصفة عامة والتشريع المالي بصفة خاصة، أما المطلب الثاني فيتضمن دراسة القيود المفروضة لإصدار قانون المالية بموجب أمر بالإضافة للأسباب الموضوعية التي أدت إلى ظهوره.

المطلب الأول: الأساس القانوني لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأمر في مشروع المالية

لم يكن التشريع بأوامر وليد قرار مفاجئ من طرف السلطة التنفيذية وإنما جاء نتيجة ظروف تاريخية جعلت منه ضرورة وحتمية استغلتها السلطة التنفيذية ليصبح حقا ثابتا لها.

الفرع الأول: الظروف التاريخية لنشأة التشريع بأوامر في المجال المالي

لقد مر التشريع بأوامر في المجال المالي بعدة مراحل مواكبة للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها مختلف دول العالم، إذ أن الموازنة بين ما تجنيه الدولة من موارد وما تنفقه من أموال لتوفير ما يمكنها من إشباع الحاجات العامة عرفت عمليا منذ أن وجدت الدولة لكنها بدت واضحة المعالم منذ بداية القرن الثامن عشر.

أولا: التشريع في المجال المالي اختصاص أصيل للبرلمان

لم تكن الدول الأوروبية قبل بداية القرن الثامن عشر تفصل بين المالية العامة للدولة والمالية الخاصة للملك، بحيث اعتبرت الإيرادات والنفقات العامة من الأموال الخاصة للملك فقد كان الملك حرا في إنفاق وجباية الأموال حسب حاجته دون أن يراعي حاجات المجتمع

ومتطلباته، ويلجأ في الكثير من الأحيان إلى أن يفرض ضرائب جديدة كلما كانت هناك ظروف استثنائية فلم تكن هناك ضوابط تشريعية تحد من سلطاته وهيمنته¹.

1- اعتماد البرلمان للإيرادات العامة

إن إسراف الملوك والحكام في فرض الضرائب ضيق على الشعوب وأرهقها مما أدى إلى تزايد الاحتجاج والغضب الشعبي، وقيام الثورات سعياً للحد من سلطات الملك في فرض الضرائب من خلال إرساء مبدأ اعتماد البرلمان الإيرادات العامة أي بالموافقة على مختلف الضرائب التي يريد الملك فرضها.

ففي إنجلترا كان الملك يتمتع بالحرية التامة في الإنفاق طالما كانت العائدات تغطي النفقات لكن تزايد النفقات بسبب زيادة أعباء الدولة ولم تكن هنالك موارد أخرى غير فرض الضرائب، الشيء الذي أدى إلى صراع بين الحاكم والبرلمان. حيث وقع بعدها الملك جون ملك إنجلترا على الوثيقة العظمى (المأغا كارتا) والتي بموجبها حدت سلطة الحاكم من فرض الضرائب على أفراد الشعب، وضرورة عرضها على البرلمان لأخذ الموافقة عليها. وصدر بعدها ميثاق الحقوق سنة 1628 الذي تضمن نصاً صريحاً يقضي بضرورة موافقة البرلمان على كافة الإيرادات والنفقات وبالتالي أصبح فرض الضرائب يخضع لسلطة البرلمان²، وأخذت البرلمانات المتعاقبة ترفع من درجة معارضتها لحرية الملك في الإنفاق وفرض الضرائب مما اضطر الملك وليام الثالث إلى إصدار دستور الحقوق في عام 1688، والذي تقرر فيه مبدأ " لا ضرائب بغير تمثيل " أي عدم قانونية أي ضريبة دون موافقة البرلمان الذي يحدد مقدارها وموعدها وبهذا تأكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب أي الإيرادات³.

¹ جمال لعمارة، تطور فكرة مفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق العلوم الاقتصادية، قسم الاقتصاد، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد الأول، بدون سنة، ص102.

² ناصري نبيل، محاضرات في المالية العامة e-learning.univ-jijel.dz، 2024/02/22، 10.30

³ جمال لعمارة، المرجع السابق، ص 103.

أما في فرنسا أين كان النظام الملكي أكثر تسلطا فلم يعترف النظام الحاكم بحق البرلمان في مراقبة الإيرادات إلا بعد الثورة الفرنسية سنة 1789، وذلك من خلال "وثيقة حقوق الإنسان" التي جاء فيها: "من حق الشعب مباشرة أو من خلال ممثلية أن يتأكد من ضرورة الضرائب وأن يوافق عليها بملء الحرية، ويراقب تطبيقها، ويقرر أساسها ونسبتها وطريقة جبايتها ومدتها"، كما جاء في الدستور 1793 "لا يمكن فرض أي ضريبة إلا في سبيل المصلحة العامة، ولجميع المواطنين أن يساهموا في فرض الضرائب، ويراقبوا استعمالها ويطلبوا بيانات عنها وبهذا تأكد حق البرلمان في اعتماد الضرائب ثم بقية الإيرادات¹.

2- اعتماد البرلمان لنفقات العامة

لقد نتج عن حق البرلمان في اعتماد الإيرادات العامة للدولة وخاصة الضرائب منها حقه في متابعة طرق انفاقها، وقد اقتضت في البداية على النفقات الاستثنائية ثم امتدت إلى مناقشة باقي النفقات، وذلك لم يتحقق إلا بعد ثورة 1688 في إنجلترا. أما في فرنسا فلم يتمتع البرلمان بهذا الحق إلا بعدا دستور 1791 ومن خلال دستور 1793.

وبهذا وبعد اعتراف النظام الحاكم لحق البرلمان في اعتماد الإيرادات والنفقات أصبح يوافق على الميزانية مرة واحدة في أول عهد الملك ولمدة حياته إلا إذا دعت الحاجة لتغييره ثم قبل بداية كل عام، ويناقش مدى تنفيذها له بعد نهاية العام. ثم انتقلت هذه الحقوق التي اكتسبها البرلمان إلى أمريكا وباقي دول العالم.

¹ جمال لعمارة، المرجع السابق، ص 104.

وأصبحت الوظيفة المالية للبرلمان من أهم الاختصاصات التي يمارسها عن طريق المصادقة على قانون المالية الذي يراقب من خلاله المؤسسات التنفيذية في تحصيل الأموال وطرق صرفها¹.

ثانيا: تقلص دور البرلمان في المجال المالي

بعد الحرب العالمية الأولى والأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929 أدت إلى تزايد نفقات الدول وتزايد تدخلها في المجال الاقتصادي بعدما كانت دولة حارسة، ففي فرنسا استمر البرلمان خلال هذه الفترة في التمتع بسلطات متميزة من خلال دستور سنة 1946 الذي كرس سيادة البرلمان وخضوع الحكومة له، حيث حظر استعمال نظام المراسيم بقوانين مما تسبب في أزمات متكررة إلى غاية صدور دستور 1958 الذي أتاح التصويت على القرارات الموازية الضرورية للسير العادي للمؤسسات، حيث ورد فيه مفهوم العقلنة البرلمانية وهي مجموعة من الآليات الدستورية والقانونية التي تهدف إلى ضمان استقرار السلطة التنفيذية وتقوية دورها وأعطى دستور سنة 1958 الأفضلية للسلطة التنفيذية حيث جاء في البيان الخاص بالعلاقات بين الحكومة والبرلمان في المادة 34-1 الفقرة الثانية " لا تقبل القرارات المقترحة ولا يمكن تسجيلها في جدول الأعمال متى رأت الحكومة أن المصادقة عليها أو رفضها من شأنه أن يمس بمسؤوليتها أو أنها تحتوي على أوامر موجهة إليها".

كما جاء في المادة 38 الفقرة 3 " يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان الترخيص لها من أجل تنفيذ برنامجها بأن تتخذ بموجب أوامر ولمدة محدودة تدابير هي عادة من اختصاص القانون"²، وجاء في المادة 39 "يتداول في مشاريع القوانين بمجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها، وتودع لدى أحد المجلسين، وتعرض مشاريع قوانين المالية وقانون

¹ بقالم مراد، خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري، مجلة الحوار الفكري، جامعة حسينة بن بوعللي، الشلف، الجزائر، المجلد 13، العدد 15، 2018، ص 598.

² موقع الإلكتروني للدستور الفرنسي w.w.w.conseil-constitutionnel.projet.org، 2024/02/23، 22.30.

تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولا، وتعتبر الجمعية الوطنية بمثابة سلطة تنفيذية"¹، إضافة إلى صدور الأمر 02/59 الذي نظم قانون المالية وقيد البرلمان بمدة أقصاها 70 يوم وإلا يصدر قانون المالية بأمر².

ثالثا: التطور التاريخي لقوانين المالية في الجزائر

1- قوانين المالية قبل 1992

تبنت الجزائر مواصلة العمل بالتشريع الاستعماري بعد الاستقلال إلى غاية إجراء أول انتخابات تشريعية وتأسيس أول مجلس تشريعي المتمثل في الجمعية الوطنية التأسيسية التي أوكل إليها إعداد الدستور الذي صدر في 28 أوت 1963. كما صادقت على أول قانون مالية تصحيحي لسنة 1963م³، كما صادقت الجمعية المنتخبة بعد الاستقلال على قانون المالية للسنتين المتتاليتين 1964 – 1965.

وبعد الإطاحة برئيس الجمهورية استخلفت الجمعية الوطنية (البرلمان) بمجلس الثورة الذي أوكلت إليه مهمة التشريع جزئيا ومنذ ذلك الحين إلى غاية 1976، كما تم إعداد قانون المالية خلالها من طرف الحكومة ويصادق عليه مجلس الثورة ويصدر عن رئيس الجمهورية في شكل أمر⁴، وهكذا كان وضع الأمر 65-320 مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1965 الجريدة الرسمية العدد 108 المتضمن لقانون المالية لسنة 1965 والذي طبقت أحكامه سنة 1966 و1967.

¹ دستور فرنسا لسنة 1958، المرجع السابق.

² Ordonnance N= 59-2 DU : 2 janvier 1959 portant loi organique relative au lois de finances Si le parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours, après le dépôt du projet la disposition de ce dernier peuvent être mise en vigueur par. Ordonnance. Legifrance. Gouv.fr

³ بقالم مراد، مرجع سابق، ص 601.

⁴ يلس شاوش البشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2008، ص 130.

وبعد صدور دستور سنة 1976 الذي تم اعتماده عن طريق الاستفتاء في 19 نوفمبر 1976م¹ والذي تبنى النظام الاشتراكي، كما تبنى مبدأ تعيين رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع المباشر والسري، كما تبنى أيضا انتخاب المجلس الشعبي الوطني بنفس النمط لممارسة الوظيفة التشريعية ومن ضمن الاختصاصات التي خولها له هذا الدستور التصويت على ميزانية الدولة وإحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها وتحديد وعائها ونسبها².

كان أول قانون مالية صادق عليه البرلمان هو قانون المالية لسنة 1978 وتم العمل بالمبادئ التي وردت فيه إلى غاية 1984. وصدر القانون 84-17 الذي يعتبر النص الذي يحدد إطار ومحتوى قوانين المالية الجزائرية إذ أنه حدد كيفية التحضير الإداري والتشريعية لمشروع قانون المالية. وقد كان هذا القانون قائما على أساس ميزانية البنود.

2- قوانين المالية بعد سنة 1992

بعد أحداث أكتوبر 1988 أخذت السياسة الجزائرية منحاً جديداً إذ تبنت التعددية الحزبية، وبدأت بؤادر النظام الاقتصادي الرأسمالي، لكن تصادفت هذه المرحلة مع انحلال البرلمان واستقالة رئيس الجمهورية، الشيء الذي تسبب في فراغ على المستوى المؤسسي، وبناءً عليه تأسس المجلس الأعلى للدولة يساعده في مهامه المجلس الاستشاري الوطني³ وخلال فترة عمل هذا المجلس صدرت قوانين المالية في شكل مراسيم تشريعية إلى غاية دستور 1996 الذي أعاد للبرلمان مرة أخرى حق المصادقة على قانون المالية وقيده

¹ انظر الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 30 ذو القعدة عام 1396 الموافق لـ 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

² انظر المادة 151 الفقرة 16 و 17 من الدستور 1976، المرجع نفسه.

³ إعلان مؤرخ في 4 يناير 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية الصادرة في 15 يناير سنة 1992م، العدد 3، ص 80.

بأجل يعطي انقضاءه لرئيس الجمهورية حق إصداره بأمر¹، إلا أنه مع مرور الوقت اثبت القانون 84-17 عجزه في تحقيق الأهداف المرجوة في التنمية والتطور، لذا جاء القانون العضوي 18-15 الذي قدم إطارا جديدا ومرنا يقوم على ميزانية الأداء والبرامج في المجال المالي وأعاد تعزيز قوة البرلمان من خلال إعطائه رقابة مالية على الحكومة.

الفرع الثاني: فكرة تطور التنظيم الدستوري لإصدار قانون المالية بموجب أمر

لقد أضفى الدستور الجزائري على العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إمكانية إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي، وللإشارة فإن هذا الوضع القانوني حديث العهد حيث لم يكن مقررًا في أحكام الدساتير السابقة، ومن ثم أدى التطور الدستوري الأخير إلى النص عليه. ولذلك سوف ندرس في هذا الفرع التطور الدستوري لظهور التشريع بأوامر في المجال المالي في الجزائر مقارنة مع التشريعات المقارنة².

أولاً: إصدار قانون المالية بموجب أمر في دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016

حدد الدستور العلاقة الوظيفية بين السلطتين بإمكانية إصدار قانون المالية بموجب أمر رئاسي، وللعلم هذا الوضع القانوني حديث العهد حيث لم يكن مقررًا في أحكام الدساتير الفارطة³، فخلافاً لما كان عليه الحال في ظلّ الدساتير الجزائرية السابقة، والتي كانت تخول صلاحية سن قانون المالية إلى البرلمان دون غيره، منح دستور سنة 1996 المعدل

¹ انظر دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996م، المتعلق بإصدار نص دستوري صادر في الجريدة الرسمية، عدد 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996م، المعدل بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002م، الجريدة الرسمية، عدد 25، بتاريخ 14 أبريل 2002م المعدل بموجب قانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008م، الجريدة الرسمية، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008م، معدل بمقتضى القانون رقم 16-01 بتاريخ 07 مارس 2016م، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020م يتعلق بإصدار تعديل دستور المصادق عليه في 01 نوفمبر 2020م الصادر بالجريدة الرسمية عدد 82 بتاريخ 30 ديسمبر 2020م، المادة 120 الفقرة 07.

² ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتهما في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016/2015، ص 120.

³ نورالدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جوان 2017، ص 2013.

والمتمم لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حال تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع قانون المالية خلال الآجال القانونية المحددة في الدستور، وبالرجوع إلى نص المادة 138 من الدستور (المادة 120 الفقرتين 7 و 8 سابقا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016) وتحديد الفقرتين 09 و 10 نجدها تنص على مايلي: " ... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة، وفي حال عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ..."، ويتضح لنا من قراءة هاتين الفقرتين أن ممارسة الرئيس لهذه السلطة هو أمر مقيد بمجموعة من الضوابط، حيث اشترط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية حتى يتمكن من إصدار قانون المالية بموجب أمر أن يتوافر عنصر الاستعجال ذلك أن تأخر البرلمان في الموافقة على قانون المالية في الآجال المحددة قد يضر بمصالح الدولة المالية وهو ما يبرر تدخل الرئيس لإصدار قانون المالية بموجب أمر¹.

وبالرجوع للفقرة 09 من المادة 138 السالفة الذكر نجدها تشترط أن عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال 75 يوما من تاريخ إيداعه، تمكن رئيس الجمهورية من التدخل وإصدار قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، الأمر الذي أكدته المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99 التي تنص على المدة التي تصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية².

تتميز الأوامر التشريعية المتخذة في الجانب المالي بمجموعة من المميزات والخصائص التي تميزها عن غيرها من الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية، فبداية نلاحظ أن سلطة

¹ مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر، العدد الثالث، 2010، ص 55.

² ميمونة سعاد ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010/2011، ص 57.

الرئيس في التشريع بأوامر غير مقيدة شكلا، عكس ما هو الحال عليه موضوعا وأداة. فمن الناحية الشكلية فرئيس الجمهورية يستطيع ممارسة هذه السلطة دون إتباع أي إجراءات أو قيود دستورية¹، فالمؤسس الدستوري لم يلزم الرئيس بعرض المشروع على مجلس الوزراء أو على مجلس الدولة أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى، وهو أمر منطقي ذلك أن هذا المشروع هو ذاته الذي أودعته الحكومة لدى البرلمان، ومعلوم أن أي مشروع قانون طبقا لنص المادة 136 من نفس الدستور يجب أن يعرض على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة قبل أن يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي ليست هناك حاجة لإعادة عرض المشروع على هذه الهيئات من جديد².

أما من الناحية الموضوعية فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية، ولا تمتد على مسائل تشريعية أخرى، أما من ناحية الأداة أو الوسيلة فنجد أن المؤسس الدستوري قد قيد الرئيس باستعمال تقنية الأوامر في إصدار قانون المالية³، إضافة إلى أن رئيس الجمهورية يمارس هذه الصلاحية طبقا لنص دستوري صريح وهو نص المادة 138 منه، وليس بمقتضى تفويض تشريعي صادر من البرلمان، وبالتالي إذا تحقق سبب اتخاذ هذا الأمر وجب على الرئيس التدخل وإصدار القانون بأمر، وعلاوة على ذلك فالرئيس لا يحتاج إلى موافقة البرلمان على الأمر، ذلك أن البرلمان قد فقد اختصاصه التشريعي بسبب تماطله في البث في المشروع خلال المدة الدستورية⁴، لينتقل الاختصاص إلى رئيس الجمهورية الذي

¹ بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008/2007، ص 12.

² هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2014، ص 38.

³ بركات أحمد، المرجع السابق، ص 13.

⁴ بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة الجيلاي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 1999/1998، ص 173.

يصدره بموجب أمر له قوة قانون المالية وهذا ما تؤكدته الفقرة 05 من المادة 44 من القانون العضوي 02/99 السالفة الذكر.

كما نرى أن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية الذي أعدته الحكومة كما هو، وليس له سلطة إجراء تعديلات عليه، ودون الأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي قد تكون أدخلت عليه في البرلمان.

وما يؤخذ على المؤسس الدستوري أنه لم يحدد المدة التي يجب أن يصدر خلالها الرئيس مشروع قانون المالية بأمر، ولكن بالرجوع إلى القيد الدستوري المفروض على البرلمان في المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل محدد وهو (75) يوما من أجل تطبيقه خلال السن الجديدة، فإن منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية هو بغرض تفادي انعدام قانون المالية للسنة القادمة، الأمر الذي يفيد أنه يجب على رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية بموجب أمر قبل بداية السنة الجديدة¹.

وباستقراء نص المادة 101 من نفس الدستور نستنتج أن الرئيس لا يملك سلطة تفويض صلاحيته بإصدار قانون المالية بموجب أمر، وأغلب الظن أن الحظر راجع للأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية في أي دولة، غير أنه يلاحظ أن من يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية يستطيع ممارسة هذه السلطة، وهو ما نستخلصه من قراءة نص الفقرة 03 من المادة 104 من الدستور، والتي جاء فيها " ... لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوما والستين (60) يوما المنصوص عليهما في المادتين 102 و 103 أعلاه تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 7 و 8 من المادة 91 والمواد 93 و 142 و 147 و 154 و 155 و 208 و 210 و 211 من الدستور

¹ مراد بلقالم، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2021، ص 164/163.

"، فالملاحظ أن هذه الفقرة تمنع رئيس الدولة من ممارسة بعض الصلاحيات المذكورة حصراً، والظاهر أنها لم تأتي على ذكر الصلاحيات المنصوص عليها في الفقرة 10 من المادة 138، بما يفيد بمفهوم المخالفة أن من يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، يستطيع إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم موافقة البرلمان عليه في أجل 75 يوماً¹.

وبالرجوع إلى نص المادة 138 نجد أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر ليست سلطة تقديرية، وإنما هي واجب والتزام دستوري يقع عليه متى توافر شرط عدم موافقة البرلمان عليه في أجل 75 يوماً، وهذا راجع لخطورة الآثار التي قد تنجم عن عدم تواجد قانون المالية².

وجدير بالذكر أن الفترة الممتدة من 2002 و2005 عرفت صدور أمرين رئاسيين يتعلقان بالمجال المالي، وهما الأمر رقم 01-02 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1422 الموافق لـ 25 فبراير 2002 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، والأمر 05 - 05 المؤرخ في 18 جمادى الثانية عام 1426 الموافق لـ 18 يوليو 2005 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005³.

بالرجوع إلى القوانين السابقة الذكر نلاحظ أن سنتي 2002 و2012 عرفت سلوكاً جديداً في هذا المجال حيث تم إصدار الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي في شهر فبراير،

¹ هاملي محمد، مرجع السابق، ص 37.

² بركات أحمد، نفس المرجع، ص 14.

³ موقع المجلس الشعبي الوطني عبر الانترنت www.apn-dz.org ، وقد صدر هذين الأمرين طبقاً لنص المادة 124 من الدستور وليس طبقاً للمادة 120 منه قبل تعديل 2016.

ما يعد تخطيطاً للقاعدة العامة المعروفة أن قانون المالية التكميلي يتخذ في منتصف السنة أو على إثر كوارث أو أزمات¹.

وكمقارنة مع النظاميين الدستوريين الفرنسي والمصري نجد المادة 47 في فقرتها 03 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 قد نصت على أنه في حالة عدم إقرار البرلمان لمشاريع قانون المالية في أجل مدة سبعين (70) يوماً، فإن أحكام المشروع يمكن أن تدخل حيز التنفيذ بموجب أمر في حالة عدم موافقة البرلمان على المشروع². أما بالنسبة للدستور المصري فقد خلا من النص على صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار مشروع الموازنة العامة بموجب أمر ، في حين أنه نص على أنه في حالة عدم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية يتم العمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها³.

ومن ثم، يظهر لنا جلياً مدى التوافق بين النصين الفرنسي والجزائري من حيث تحديد المدة الزمنية للبرلمان للمصادقة على قانون المالية، وكذا من وجوب إصدار هذا القانون بأمر إذا انقضت المدة دون أي جدوى⁴.

ثانياً: إصدار قانون المالية بموجب أمر في التعديل الدستوري لسنة 2020

نصت المادة 141 من الدستور على أن المهلة المخصصة للبرلمان من أجل المصادقة على قانون المالية تقدر بـ 75 يوماً من تاريخ إيداعه ، وفي حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر ، هذا الأخير الذي

¹ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتهما في ظل الدستور الجزائري، المرجع سابق، ص 121.

² تنص المادة 47 في الفقرة 03 منها على: " si le parlement n'est pas prononcé dans le délai de cinquante (50) jours les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

³ بالجيلالي خالد، السلطة التشريعية في الدستور الجزائرية (دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010/2011، ص 149.

⁴ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتهما في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 85.

له قوة القانون¹، دون أن يعرض لاحقا على البرلمان للمصادقة عليه لأن مآله الرفض بطبيعة الحال، ذلك أنه لو أراد البرلمان الموافقة على مضمونه لما تدخل رئيس الجمهورية بصلاحياته الدستورية بإصداره بموجب أمر، ولهذا الأساس أقر المؤسس الدستوري عدم عرض الأوامر المتعلقة بقوانين المالية على البرلمان للمصادقة عليها مرة أخرى.

ومن جهة أخرى أن عرض الأمر المتعلق بقانون المالية على البرلمان يمكن في هذه الحالة أن يرفضه، ويترتب على هذا حرمان الدولة من ميزانيتها وفقدان الأساس القانوني لاستغلال الموارد المالية ومواجهة المتطلبات اللازمة لحسن تسيير أموال الدولة².

وبالرجوع لقوانين المالية الصادرة في هذه السنة والسنة التي سبقتها خاصة التكميلية منها، نجد أن رئيس الجمهورية قد أصدر قانون المالية التكميلي لسنة 2022 بموجب أمر³ وفقا للمادة 142 من الدستور ومستندا على أن البرلمان في حالة عطلة، دون أن تشير بناءات الأمر إلى المادة 146 من الدستور وسبقه في ذلك قانون المالية التكميلي لسنة 2021⁴، والذي صدر استنادا إلى حالة شغور المجلس الشعبي الوطني والذي تم حله شهر مارس من طرف رئيس الجمهورية⁵، والذي لم تشر بناءاته إلى المادة 146، بسبب عدم عرض الحكومة قانوني المالية التكميليين استنادا إلى حالي الشغور والعطلة البرلمانية كما اشرنا سابقا، مع الإشارة إلى عرض كلا منهما على المجلس الدستوري سنة 2021 والمحكمة

¹ أحمد بومقواس، عمر زغودي، الأوامر التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة القانون العقاري والبيئة، المركز الجامعي بوشوشة بافلو، الجزائر، المجلد 11، العدد 01، 2023، ص 303.

² سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، مجلة إدارة، العدد 41، دون سنة، ص 19.

³ الأمر رقم 01/22، المؤرخ في 05 محرم 1444 الموافق ل 03 غشت سنة 2022، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2022، الجريدة الرسمية العدد 35، الصادرة في 2022/08/04.

⁴ الأمر رقم 07/21، المؤرخ في 27 شوال 1442 الموافق ل 08 يونيو 2021، المتضمن قانون المالية لسنة 2021، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 2021/07/08.

⁵ أنظر المرسوم الرئاسي رقم 77/21، المؤرخ في 09 رجب عام 1442 الموافق ل 12 فبراير سنة 2021، المتضمن المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 2021/02/28.

الدستورية سنة 2022 لمراقبة مدى دستوريتهما وصدر قرارين بشأنهما دون أن تثير أي إشكال على طريقة إصدارهما¹، ومنه فإن أعلى هيئة دستورية في الجزائر والتي تعتبر قراراتها ملزمة لجميع السلطات، أقرت بإمكانية رئيس الجمهورية إصدار قوانين المالية بناء على المادة 142 من الدستور دون أن يصوت البرلمان عليها مسبقا ، بل تأتي المصادقة في الدورة القادمة طبقا لما هو منصوص عليه في القوانين العادية والعضوية الأخرى.

لكن رأي الفقه الدستوري كان مخالفا لرأي المجلس الدستوري سابقا والمحكمة الدستورية حاليا، حيث أكد سعيد بوشعير إلى أنه لا يمكن إصدار الأوامر في المجال المالي طبقا للمادة 142 من الدستور، وأن إصداره في حالتي الشغور أو العطلة البرلمانية يعد خرقا للدستور يستوجب المسؤولية² بحجة:

- أن قوانين المالية تعتبر أهم اختصاصات البرلمان في العالم.
- حرص المؤسس الدستوري على إشراك البرلمان بدراسة ومناقشة قانون المالية والمصادقة عليه أصلا.
- أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يصدر قانون المالية بموجب أمر في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة بنص الدستور.
- أن المؤسس الدستوري خصص للأوامر التي يمكن أن تصدر في مجال قوانين المالية مادة في الدستور منفصلة عن المادة التي تقرر لرئيس الجمهورية حق إصدار الأوامر في المجالات الأخرى (قيد خاص).

¹ قرار المجلس الدستوري رقم 22/ ق م د / 21 المتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021، الجريدة الرسمية العدد 4، الصادرة في 2021/07/08.

² سعيد بوشعير، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، المرجع السابق، ص 24.

➤ علم السلطة التنفيذية مسبقا بحالة الشغور لأنها من تفعيل رئيس الجمهورية وبتاريخ العطلة البرلمانية لأنها محددة بنص الدستور ، لذلك يجب عليها مسبقا تجنب هذه الأوقات أو الانتظار لغاية انعقاد البرلمان ، بحكم أن المدد ليست بالطويلة (حالة الشغور محددة بثلاثة أشهر والعطلة البرلمانية بشهرين).

➤ أن الخوف من رفض مشروع قانون المالية من طرف البرلمان لسبب معين كأن يكون البرلمان معارضا للسلطة التنفيذية ليس بالحجة ولا السبب الوجيه، كون الدستور منح لرئيس الجمهورية حق إصداره بموجب أمر له قوة القانون.

➤ أن البرلمان في أغلب الحالات لن يرفض مشروع قانون المالية ، لما قد يسببه من مشاكل بينه وبين السلطة التنفيذية، ومخافة من تفعيل رئيس الجمهورية لصلاحياته بجل البرلمان.

ونضيف إلى هذا أنه لو أراد المؤسس الدستوري أن تتجه نيته إلى إمكانية رئيس الجمهورية إصدار قانون المالية وفقا للمادة 142 من الدستور لنص على الأقل في المادة 146 على الإحالة بينهما كان ينص فيها على أنه "... مع مراعاة المادة 142".

والمستخلص من كل هذا أن إصدار قوانين المالية السنوية أو التكميلية تصدر طبقا للمادتين 142 والمادة 146 من الدستور، مادام أن المحكمة الدستورية أقرت بذلك لكن نؤكد على أنه وفي حالة صدور قوانين المالية وفقا للمادة 142 فانه يستوجب عرضها على البرلمان للمصادقة عليها في بداية الدورة التي تلي إصداره، أما إذا صدر طبقا للمادة 146 من الدستور فلا يستوجب عرضه مرة أخرى على البرلمان للمصادقة عليه لأنه صدر أثناء انعقاده ، ففي حالة صادق عليه البرلمان يصدر كقانون، أما في حالة لم يصادق عليه يصدر

بموجب أمر له قوة القانون، وننوه في هذا إلى أن قانون المالية السنوي لن يصدر بموجب أمر طبقاً للمادة 142 إلا في حالي الشغور والحالة الاستثنائية.

وبالرجوع إلى قانون المالية التكميلي لسنة 2021 والذي صدر أثناء حالة الشغور فإن رئيس الجمهورية عرض على البرلمان الأمر الذي أصدره وصادق عليه، في انتظار عرض الأمر الخاص بقانون المالية التكميلي لسنة 2022 على البرلمان للمصادقة عليه طبقاً للمادة 142 من الدستور.

وغير خاف أن هذه العملية تطرح عديد التساؤلات وذلك اعتباراً لما قانون المالية من دور في حياة الدولة وديمومة واستمرار مرافقها والحفاظ على استقرارها وعلى ذلك فإنه جاز لنا أن طرح جملة تساؤلات تتعلق بالعناصر التي ذكرنا وتتشعب في ثناياها ولتصور ما قد ينجم عنها وعليه فإنه التساؤل المطروح ماذا لو رفض البرلمان الأمر المتعلق بقانون المالية التكميلي، ولتصور ما قد ينجم عنه من الآثار وعلى الخصوص في الجانب المالي، وكما هو ثابت ومعلوم أن النص القانوني الذي يدخل دائرة التنفيذ يرتب حقوقاً فما مصير النصوص المرتبة للحقوق المكتسبة في الفترة ما بين الإصدار والرفض من طرف البرلمان¹.

المطلب الثاني: إجراءات اللجوء إلى التشريع المالي لرئيس الجمهورية

يعد التشريع المالي أو قانون المالية أحد موضوعات المخصصة للسلطة التشريعية ومجال معترف به لها لمناقشته والمصادقة عليه، باعتبار أنه مشروع قانون من الحكومة يخص الجانب الاقتصادي والاجتماعي، والسياسي للدولة سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي.

إلا أنه ونظراً لاحتمال عدم مصادقة البرلمان بغرفتيه في الآجال المحددة دستوريا لهذا القانون، أعطى القانون المؤسس الدستوري الصلاحية لرئيس الجمهورية لإصداره بقوة القانون

¹ سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتهما في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 165/164.

فالدساتير قبل 1996 لم تقرر منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بأمر في حال عدم المصادقة عليه من قبل البرلمان، وتتجسد هذه الظاهرة من خلال الفرضيتين التاليتين :

أما تعثر مشروع قانون المالية في حال عدم المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان في الأجل المحدد لكل غرفة للمصادقة، أو بمضي المدة المحدد للجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين يتحقق شرط عدم مصادقة البرلمان على مشروع القانون.

الفرع الأول: الأسباب الموضوعية لإصدار قانون المالية بموجب أمر

إن الدستور الجزائري أتى بجديد فيما يخص العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإمكانية إصدار قانون المالية بأمر من قبل رئيس الجمهورية، فهذا الأمر لم يكن موجود في الدساتير قبل دستور 1996. فالبرلمان إذا لم يصادق على قانون المالية في الآجال القانونية¹، الشيء الذي يستدعي من رئيس الجمهورية التدخل لإصداره بموجب السلطة التي خولها له الدستور. وعليه سنتعرض للأسباب الموضوعية للتشريع المالي لرئيس الجمهورية والتي نصت عليها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تتمثل في عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية .

أولاً: عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية

في الأصل أن البرلمان يختص بالمصادقة على قانون المالية، شرط احترام الآجال المحددة في الدستور، وفي حالة تجاوز الأجل يصبح رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص يصدره بأمر طبقاً للمادة 146 التعديل الدستوري 2020. والتي نصت على أنه: "يصادق

¹ مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، الجزائر ، 2016، ص 175.

البرلمان على قانون المالية ي مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما 75 من تاريخ إيداعه " وفي فقرتها الثانية : "في حالة عدم المصادقة عليه ي الآجال المحددة سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"¹.

فهذه السلطة لا تمس إلا مشروع الحكومة المتعلق بقانون المالية، ولا تمتد إلى مسائل أخرى. ففي حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بإصداره بأمر، هذا من الناحية الموضوعية.

أما من ناحية السلطة المخولة لرئيس الجمهورية في هذا الصدد نجد أن المؤسس الدستوري قد قيد رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية باستعمال أداة التشريع عن طريق الأوامر.²

فالمشرع الدستوري أتى بسبب وحيد يمكن بواسطته رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهو في حالة عدم مصادقة البرلمان في حدود 75 يوما.

وهذا ما تضمنته المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996 وكذا المادة 138 فقرة 06 من التعديل الدستوري 2016. والمادة 146 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2020 أين نصت المادة على: "وفي حال عدم المصادقة عليه في الآجال المحددة سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر."³

فالمقصود بعبارة الأجل المحدد سابقا التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، وبالتالي تخول رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون

¹ المادة 146 من المرسوم الرئاسي 442/20 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري 2020 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

² بركات أحمد، مرجع سابق، ص 15.

³ بركات أحمد ، وسيلة مباشرة لرئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال سن القانون، دفا تر القانون، العدد الأول، جانفي 2009 ص 183.

المالية. يفهم من هذا النص بوضوح أنه يحق لرئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية أن يصدر المشروع المتعلق بقانون المالية الذي تقدمت به الحكومة بأمر يقضي بتنفيذ هذا المشروع باعتباره تشريعا دون انتظار المصادقة عليه من قبل السلطة التشريعية. وذلك يتحقق بتوفر الشروط التالية:

➤ عرض مشروع القانون المتعلق بقانون المالية على السلطة التشريعية للمصادقة عليه فوات الآجال المحدد وعدم البث فيه من قبل السلطة التشريعية .

➤ توفر عنصر الاستعجال للسلطة التنفيذية .¹

وقد أوضحت المادة 44 من القانون العضوي 16/12² المحدد للعلاقة بين الحكومة البرلمان أجل التصويت على مشروع قانون المالية بشكل مفصل، فالجلس الشعبي الوطني يصوت على هذا القانون في مدة أقصاها سبعة وأربعون يوما 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون 20 يوما، وحال خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة متساوية الأعضاء لتفصل فيه أجل ثمانية 15 يوم.

وقد أقر المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، جزاء عجز البرلمان عن المصادقة عن قانون في الآجال المحدد، وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسبها الميزانية في الدولة. فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية كل عام جديد لتسيير شؤون الدولة بموجبها. كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية

¹ أفصاوي عبد القادر، بلا رشيد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري ، مجلة المنار للدراسات والبحوث القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 2، ديسمبر 2019، ص 11.

² القانون العضوي رقم 16/12 مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 مؤرخة في 28 أوت 2016 .

بالغة وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية¹. وهو ما يؤكد بوضوح قوة السلطة التي يمتلكها رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، والتي لها قوة القانون، بل ولا تختلف عن القانون إلا من جهة كونها باستعمال رئيس الجمهورية لصلاحياته التي تفرض عدم التماطل في المصادقة على قانون المالية، وإلا كان الجزاء إصداره من قبل الرئيس دون الحاجة إلى مصادقة البرلمان عليه، وهذا ما يعد خرقا واضحا لما يفترض أن يكون من حق السلطة التشريعية في صناعة التشريع².

ثانيا: الفرق بين التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 وإصدار قانون المالية بأمر.

يختلف الأمر المتضمن قانون المالية السنوي الذي يصدره رئيس الجمهورية طبقا للمادة 146 من المرسوم الرئاسي 442/20 المتضمن التعديل الدستوري عن الأوامر التي يصدرها استنادا إلى نص المادة 142 من نفس الدستور من حيث:

➤ الأوامر التي تصدر استنادا للمادة 142 تخضع لضوابط وشروط معينة، منها ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة، أما الأمر الصادر استنادا للمادة 146 فإن رئيس الجمهورية ليس مجبرا على أخذ رأي مجلس الدولة لإصداره .

➤ الأوامر التي تستند إلى نص المادة 142 لا تصدر إلا في حالة غياب البرلمان، وإلا اعتبرت لاغية أما الأمر الصادر استنادا للمادة 146 أنها تصدر أصلا أثناء انعقاد البرلمان، ولكنه فقد اختصاصه التشريعي لعدم مصادقته على مشروع قانون المالية في الآجال المحددة دستوريا³.

¹ بيران يمينه، صناعة التشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه (ل م د)، تخصص قانون العام المعقم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2020/2019، ص 195.

² مراد بقالم، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 163.

³ مراد بقالم، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص 162 .

الفرع الثاني: الظرف الزمني لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر

خلافًا لما كان عليه الحال في ظل الدساتير الجزائرية السابقة، والتي كانت تخول صلاحية سن قانون المالية إلى البرلمان دون غيره، منح دستور سنة 1996 المعدل والمتمم في سنة 2016 رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع القانون المودع لديه من قبل الحكومة، وهذا ما أكدته المادة 120 من دستور 1996 في فقرتيها 05 و 06، والمادة 138 من تعديل الدستوري، 2016 والتي تقابلها المادة 146 من الدستور الحالي، حيث حددا أجل لا يمكن لغرفتي البرلمان تجاوزه للمصادقة على قانون المالية، وهو خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني من قبل الحكومة¹، وهذا ما توافق عليه النص الفرنسي مع الجزائري من حيث تحديد مدة الزمنية للبرلمان، أما الضوابط الزمنية التي تقيد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر إضافة إلى امتداد سيطرة رئيس الجمهورية بالأوامر على قوانين المالية التكميلية، تعالج الدراسة هذه النقاط في الآتي:

أولا: الضوابط الزمنية التي تقيد النص في القانون الفرنسي والجزائري

لقد نص الدستور الفرنسي في المادة 47 منه على حق البرلمان بصفته ممثلا للشعب أن يناقش ويصوت على قانون المالية²، إلا أنها قيدته بمدة معينة يتوجب خلالها التصويت على هذا القانون حددت ب 70 يوما، حيث يكون لمجلس النواب 40 يوما ومجلس الشيوخ 15 يوما، أما 15 يوم المتبقية فهي للإحالة بين المجلسين، وعند انقضاء هذه المهلة من دون التصويت البرلمان على القانون تلجأ الحكومة إلى إصداره عن طريق أمر تشريعي، وقد عدلت

¹ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتهما في ظل الدستور الجزائري، ص 84.

² أحمد بركات، وسيلة مباشرة لرئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون، مرجع سابق، ص 166.

هذه المادة في سنة 1971 بموجب قانون عضوي. وقد أصبحت 40 يوما للجمعية العامة (مجلس النواب) و20 يوما لمجلس الشيوخ و10 للإحالة بين المجلسين الإجمالية كما كانت¹.

وإذا تعمقنا في البحث نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ كثيرا من الأحكام الخاصة بالموضوع من الدستور الفرنسي²، والذي لا يجيز اللجوء إلى الأوامر الترخيصية من البرلمان سواء في مجال قانون المالية أو قانون الضمان الاجتماعي، والقوانين العضوية. وأكد ذلك المجلس الدستوري الفرنسي حيث أقر بأنه خارج الإطار المحفوظ بالقوانين العضوية وقوانين المالية وقوانين التمويل الضمان الاجتماعي، فان كل المواد الأخرى التشريعية يمكن أن تكون محل ترخيص مهما كانت أهميتها ومهما كان سمو مبادئها³.

وبمفهوم أدق فأن كل من النصيين الفرنسي والجزائري، منح البرلمان مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه وجوبا خلال أجل محدد، وإلا رفع يده عليه بنص الدستور ليتولى رئيس الجمهورية إصداره بأمر له قوة القانون.

ثانيا: الضوابط الزمنية التي تقيّد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر

بالنظر إلى نص المادة 138 من تعديل الدستور سنة 2016 والتي تقابلها المادة 146 من الدستور الحالي وتحديد الفقرتين 09 و10 من المادة 138 المذكورة أنفا يتضح لنا أن المؤسس الدستوري قد اشترط على رئيس الجمهورية حتى يتمكن من إصدار قانون المالية بموجب أمر أن يتوفر عنصر الاستعجال، ذلك أن تأخر البرلمان في الموافقة على قانون المالية

¹ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتهما في ظل الدستور الجزائري، ص 84.

² انظر المواد 45، 47، من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

³ قرار المجلس ليوم 2003/07/02، كان ذلك القرار نتيجة أخطار أعضاء من مجلس الشيوخ حول المبالغة في اللجوء إلى الأوامر، والذي أكد في قراره الخاص بقانون 2004/12/09 (قرار رقم 473 لسنة 26/06/2003).

في الآجال المحدد له قد يضر بمصالح الدولة المالية، وهو ما يبرر تدخل الرئيس لإصدار قانون المالية بأمر .

وبالرجوع للفقرة 09 من نفس المادة نجدها تشترط أن عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية خلال مدة 75 يوما من تاريخ إيداعه يمكن لرئيس الجمهورية من التدخل وإصدار قانون المالية بموجب أمر له قوة القانون المالية¹. أما المادة 146 في فقرتها الأولى والثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصتا على أنه: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه ، ... وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

ومن خلال المادتين يكون المشرع الجزائري قد أتى بسبب وحيد لتدخل رئيس الجمهورية لإصدار قانون المالية بموجب أمر وهو عدم الموافقة على قانون المالية في الفترة المحددة دستوريا والمقدرة (75) يوما، وحدوث خلاف بين غرفتي البرلمان بشأنه، ولكن قيده بقيود تتمثل في:

أ- القيود الموضوعية

وتتمثل القيود الموضوعية المقررة للأوامر التشريعية الخاصة بقانون المالية في :

1 - شرط الاستعجال:

تعد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي استثناء على القاعدة ذلك أن تأخر البرلمان في وضع قانون المالية والمصادقة عليه في الآجال المحددة له، يجعل ذلك ضرورة وجود سلطة أخرى تقوم بإصداره، ومن ثمة فإنه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان من جهة.

¹ مراد بدران، مرجع سابق، ص 11.

ولكن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية، ووفقا للإجراءات القانونية لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة عليه بل يكتسب صفة القانون بحكم دستوري والقانون العضوي 12/16، وهذا الإجراء يعد بمثابة إجراء استعجالي ضروري يلجأ له المؤسس الدستوري تجنباً لإلحاق الضرر بمصالح الدولة المالية نظراً لحساسية موضوع هذا القانون¹.

2. شرط عدم المصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل 75 يوم :

وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الأجل المحدد دستوريا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر، وهي نفس القاعدة التي كرستها المادة (44) من القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والتي نصت على موافقة الغرفة الأولى على مشروع قانون المالية يجب أن تتم في غضون (47) يوما من تاريخ إيداع المشروع الحكومي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومنحت مجلس الأمة مدة (20) يوما، أما الظرف الزمني المقرر للجنة المتساوية الأعضاء فحدد بثمانية (08) أيام للبت في شأن المواضيع المثار حولها النقاش أو الاختلاف².

وفي هذا الشأن يتضح أن قانون المالية لا يمكن تأجيله لأنه متعلق بصيرورة المصالح العامة للبلاد، ففي حالة وقوع خلاف بين الغرفتين وانتهاء الآجال الممنوحة للجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف القائم أجاز المشرع لرئيس الجمهورية أ يصدره بأمر. وهذا يعتبر جزاء أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في أجل محدد، وهذا الإجراء يعد استثناء من القاعدة العامة³.

¹ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتهما في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 84.

² نور الدين رداد، مرجع سابق، ص 213.

³ مراد بدران، مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية مرجع سابق، ص 15.

ب- القيود الشكلية

تعد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في المجال المالي سلطة مقيدة شكلا وموضوعا، فمن الناحية الشكلية يستطيع رئيس الجمهورية أن يمارس هذه السلطة دون إتباع أية إجراءات أو قيود دستورية، فالمؤسس الدستوري لم يلزم الرئيس بعرض المشروع على مجلس الوزراء أو على مجلس الدولة أو ضرورة استشارة أية هيئة أخرى، وهذا الأمر منطقي ذلك أن المشروع هو ذاته الذي أودعته الحكومة أدى البرلمان، ومعلوم أن أي مشروع قانون طبقا للمادة 142 من الدستور يجب أن يعرض على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة قبل أن يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، وبالتالي ليست هناك حاجة لإعادة عرض المشروع على هذه الهيئات من جديد¹.

ثالثا: الضوابط الزمنية لمقيد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية التكميلي

أن التشريع بأوامر لم يتوقف عند قانون المالية فقط، فإن رئيس الجمهورية يلجأ عادة إلى إصدار قانون المالية التكميلي بموجب أمر، وذلك في حالة ظهور ظروف أو تدخل عوامل من شأنها أن تؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى سوء التقدير وعدم إمكانية مواجهة هذه الظروف المستجدة خلال تنفيذ قانون المالية، لذا تلجأ السلطة التنفيذية للقوانين المالية التكميلية لحل المشكلة وإدخال التعديلات الضرورية من خلال إدراج القواعد اللازمة، وهذه القوانين لا يمكن إطلاقا، كذلك للبرلمان أن يناقشها أو يعدل من أحكامها إنما تنفذ مباشرة بعد صدورها².

¹ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتهما في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 85.

² مزياي حميد، مرجع سابق، ص 185.

رابعاً: المصادقة على مشروع المالية في الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية

الحكومة البرلمانية هي الحكومة النيابية وتقوم على وجود مجلس منتخب يستمد سلطته من سلطة الشعب الذي انتخب أعضاء برلمانها، وتقوم على مبدأ الفصل بين السلطات على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبهذا يتميز الجهاز التنفيذي بالثنائية من حيث وجود رئيس الدولة كمنصب شرقي وحكومة تختار من حزب الأغلبية في البرلمان، تمارس السلطة الفعلية وتكون مسئولة عنها أمام البرلمان عكس الحكومة الرئاسية التي تنحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب والفصل الشديد بين السلطات، فرئيس الجمهورية في الحكومة الرئاسية صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل لأنه لا يوجد مجلس الوزراء في النظام الرئاسي كما هو الحال في الحكومة البرلمانية¹.

أما النظام الجزائري فيقوم على مؤسسات منظمة بواسطة الدستور، الذي أخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات بين حكومة برلمانية وحكومة رئاسية، ويظهر ذلك من خلال ممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية خلال المباشرة أو الغير المباشرة في عمل السلطة التشريعية، حيث استحوذ رئيس الجمهورية هذه السلطة من اختصاصات دستورية تمكنه من التدخل في عمل السلطة التشريعية، وتمت عليه كل الدساتير المتعاقبة من سنة 1963 إلى آخر تعديل دستوري سنة 2020، إلا أنه اختلفت في المجال المنغلق بتنظيم العمل التشريعي له فكان كل من دستور 1963، ودستور 1976 يمنح لرئيس الجمهورية كل الاختصاصات التشريعية كون أن الجزائر آنذاك تنتهج النظام القائم على حدودية الجهاز التنفيذي، حيث

¹ مسعودي نور الدين حسين، النظام الرئاسي والنظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مجلة ألفا للدراسات الإنسانية والعلمية، 2022، العدد 3،

كان الممارس الوحيد لسلطة التنفيذية، أما في تعديل الدستور 1996 و 2020 ، فقد عرفت تعديلات كثيرة في عدة مجالات أهمها المجال التشريعي المالي¹.

حيث أن إصدار قانون المالية هو اختصاص أصيل للبرلمان، إلا أن المؤسس الدستوري نص على أنه يمكن أن يصدره رئيس الجمهورية في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة خلال الآجال المحددة في الدستور. ومن هذا المنطلق فان اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيد على الحكومة لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديلات وهذه هي القاعدة العامة إلا أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية مكنت الحكومة من إحداث تعديل على هذ القانون من خلال قانون المالي التكميلي لتغيير أو تعديل الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي، ولا تكاد تخلو سنة مالية من دونه، وكذا تحويل الاعتمادات المالية من بند لآخر².

وما يلاحظ أن الحكومة تنصرف في قانون المالية كما تشاء ولا تتقيد بالشكل الذي ارتضاه البرلمان وتمتنع عن تقديم قانون تسوية الميزانية، فبالرغم من النص على وجوبه إلا أن الحكومة لا تلتزم بهذا النص إلا إذا شاءت، وهذا ما يجعل من الرقابة البرلمانية في هذا الإطار غير مجدية³.

¹ نور الدين رداد، مرجع سابق، ص 213.

² عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 165.

³ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 166.

الفصل الثاني

التشريع بأوامر سلطة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف غير العادية

عرفت نظرية الظروف غير العادية الوجود أواخر القرن التاسع عشر في ألمانيا ثم انتقلت إلى إيطاليا وفرنسا¹، وفي مثل هذه الأوضاع تسير الدولة على خلاف مقتضيات مبدأ الشرعية عندما تحيط ظروف غير عادية تهدد أمنها وسلامة أراضيها، ويصبح معها حماية الدولة ونظامها السياسي مستحيلا، وفي هذا الاطار يمكن المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية سلطات واسعة لمواجهة هذه الظروف، وتصبح الإجراءات المتخذة مبررة، ومن هنا بدأ التفكير نحو إعطاء السلطة التنفيذية إمكانية التصرف لمواجهة هذه الأوضاع بفعالية، واتخاذ نصوص قانونية مستعجلة لها قوة القانون، تهدف للحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة وعودتها للمسار الطبيعي²، وتختلف هذه الحالات فيما بينها بحسب درجة خطورة الظروف وصاحب السلطة في تقرير هذه الحالات جميعا هو رئيس الجمهورية³.

و نشير إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري انطلق في دساتيره " من حالة الطوارئ ثم الحصار وأخيرا الحالة الاستثنائية وهذا الترتيب حسب الفقه هو على سبيل التدرج لا على سبيل الإلزام، وذلك بحسب اختلاف المترتب عن كل حالة، ودرجة خطورته إذ لا مانع لرئيس الدولة من أن يخالف هذا الترتيب"⁴.

وبناء على ما سبق نتعرف على هذه الحالات من خلال المبحثين الآتيين إلى سلطات رئيس الجمهورية في حالي الطوارئ والحصار ، وسلطاته في الحالة الاستثنائية.

¹ حميد مزياي، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بني النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص71.

² وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012/2011، ص297.

³ صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 209.

⁴ مبروك غضبان، نجاح غربي (قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الطوارئ والحصار، ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات في الجزائر)، مجلة الفكر، العدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009، ص 13.

المبحث الأول: الطبيعة الدستورية لحالي الطوارئ والحصار

اعلنت الدساتير الجزائرية عن حالي الطوارئ والحصار ضمن المواد: المادة 119 من دستور 1976، المادة 69 من دستور 1989، المادتين 91 و92 من دستور 1996 والتي تقابلهما المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

"يقرر رئيس الجمهورية اذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما بعد اجتماع المجلس الاعلى للامن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع. ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار الا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا".

نتطرق فيما يلي طبيعة حالي الطوارئ والحصار (المطلب الاول) ثم نحاول تحديد ضوابط التي تحكم هاتين الحالتين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: طبيعة حالي الطوارئ والحصار

إن ممارسة وإقرار هاتين الحالتين كانت أثناء الاستعمار الفرنسي للدولة الجزائرية وكان الغرض من تطبيقها التصدي للأوضاع السائدة آنذاك.

في حين نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعتمد على نفس الدوافع لإعلان هذه الحالة، وإنما أقر هذه الحالة لمواجهة أي خطر من شأنه أن يهدد استقرار النظام العام وعمل المؤسسات الدستورية إلا أن هناك تشابه وتقارب بين حالة الطوارئ وحالة الحصار¹.

¹ - سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 307-308.

ويتم التعرف في (الفرع الأول) على مفهوم حالي الطوارئ والحصار أما في (الفرع الثاني) التمييز بين حالي الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية.

الفرع الأول: تعريف حالي الطوارئ والحصار

إن ممارسة وإقرار هاتين الحالتين كانت أثناء الاستعمار الفرنسي للدولة الجزائرية وكان الغرض من تطبيقها التصدي للأوضاع السائدة آنذاك، في حين نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يعتمد على نفس الدوافع لإعلان هذه الحالة، وإنما أقر هذه الحالة لمواجهة أي خطر من شأنه أن يهدد استقرار النظام العام وعمل المؤسسات الدستورية إلا أن هناك تشابه وتقارب بين حالة الطوارئ وحالة الحصار¹.

يقتضي التطرق إلى صلاحيات رئيس الجمهورية في حالي الطوارئ والحصار إلى معرفة مفهوم حالي الطوارئ والحصار أولا وذلك على النحو التالي:

أولا: حالة الطوارئ

تعد حالة الطوارئ من أكثر الحالات الاستثنائية تطبيقا، رغم أنها حالة شائكة ومعقدة في حد ذاتها، تستوجب التدقيق في مضمونها وحسن التصرف والتدقيق لتحقيق مبتها².

لذا نجد ان معظم الدول الحديثة ذات النظام السياسي القائم على مبدأ الديمقراطية مرت بحالة الطوارئ من بينها فرنسا والجزائر خاصة، كما لا يوجد تعريف موحد لحالة الطوارئ، بحيث يعتبرها الفقه بالنسبة للسلطة التنفيذية ليس مجرد رخصة تمنح لها لاستعمالها، وإنما هي فرض واجب يرتقي إلى حد الالتزام متى تحققت شروطه.

¹ نفس المرجع، ص 307-308.

² غربي نجاح، حماية الحقوق والحيات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة محمد لين دباغين - سطيف 2، الجزائر، 2016/2015، ص 111.

ويقصد بها في معناها اللغوي كل امر طارئ لا يحتمل التأخير، والذي يتطلب ضرورة مواجهته بفعل سريع وعاجل، اما في مدلولها الاصطلاحي عرفها الاستاذ Roland Drago بقوله: حالة الطوارئ نظام استثنائي تمنح فيه السلطات المدنية امتيازات أو سلطات استثنائية لا يسمح القانون العام بتقليصها في ظل الاحوال العادية، كالسماح لها بتقليص ممارسة الحريات العامة. اما الاستاذ André De L'aubader عرفها بأنها: نظام استثنائي للبوليس تبره فكرة الخطر الوطني¹.

ولقد نص عليها أول دستور للدولة الجزائرية إذ نصت المادة 59 منه على أنه " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ، ويجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه".

من خلال تفحص نص هذه المادة نجد عمومية كلمة إجراءات استثنائية وافتقارها للضمانات القانونية على عدم التعسف أثناء هذه المرحلة² في حين نجد أن المادة 119 من دستور 1976 تنص على " أنه في حالة الضرورة الملحة يقرر رئيس الجمهورية في اجتماع لهيئات الحزب العليا ، و الحكومة حالة الطوارئ أو الحصار، ويتخذ كل الإجراءات اللازمة لاستتباب الوضع ".

ونلاحظ أن التعديل الدستوري 2020 لم يضيف جديدا في هذا الشأن، غير أنه يتبين مما سبق أن حالة الطوارئ هي مرحلة تحضيرية، وأولوية للحالة الاستثنائية ولقد أوضحت المادة 97³ أن حالة الطوارئ والحصار تحدد بموجب قانون عضوي. وقد شهدت

¹ غربي نجاح، مرجع سابق، ص 111.

² فوزي اوصديق، المرجع السابق، ص 133.

³ انظر المادة 106 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، ص 21.

الجزائر تطبيق حالة الطوارئ إثر توقيف المسار الانتخابي وصدر في ذلك المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 1992/02/09 ثم صدر المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 1993/01/06 المتضمن تمديد حالة الطوارئ إلى أن رفعت سنة 2011¹.

فحالة الطوارئ هي نظام يتحقق ما ان نشأت في الدولة ظروف تجعل السلطة التنفيذية غير قادرة على اعادة الامن والاستقرار الذي كانت عليه من قبل، وتبعاً لهذا تخرج عن نطاق المشروية والقوانين العادية الاخرى، وتاجاً لفرض اجراءات واوامر خطيرة تمس في الغالب بحقوق الإنسان وحریات الافراد، والغاية من لجوء السلطة التنفيذية لفرض قانون الطوارئ، هو ان القوانين المعمول بها تصبح عاجزة عن جعل السلطة والحكومة قادرة على مواجهة ما استجد من الظروف غير العادية، مثل اضراب اممي او حدوث فتنة وغير ذلك².

ثانياً: حالة الحصار

ظهرت في دساتير معظم الدول وقوانينها، كما نص عليها المشرع الجزائري في المادة 105 من الدستور الحالي، وتعرف بانها: "الحالة التي تسمح لرئيس الدولة بأن يقوم بكافة التدابير القانونية والتنظيمية، من اجل حماية استقرار مؤسسات الدولة والحفاظ عليه واسترجاع النظام والسير العادي للمرافق العمومية"³.

كما انها تعتبر تدبير من تدابير الضبط الاداري يقرره رئيس الجمهورية، بهدف الحفاظ على الامن واسترجاعه في البلاد، ويمكن اعتبارها عند جانب من الفقهاء وتشريعات بعض الدول الاخرى كالتشريع الفرنسي، بانها الحالة التي تملك القدرة على التصدي للظروف الأكثر قسوة التي تعيشها الدولة قبل الذهاب إلى حالة الحرب وتقريرها، بحيث السلطات

¹ سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 310.

² بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري-قسنطينة، 2006-2007، ص 27.

³ بوقريط عمر، نفس المرجع، ص 28.

المدنية عاجزة عن ممارسة نشاطها في تلك الفترة، وبالتالي تحل السلطة العسكرية محل السلطة المدنية، ويحل القضاء العسكري محل القضاء العادي في كثير من الحالات¹.

ولكن الامر يختلف بالنسبة للنظام الجزائري، فمن خلال تقريره لحالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196، فهي تشبه إلى حد بعيد الاحكام العرفية السياسية التي هي نظام قائم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات اكثر اتساعا مما لها في الظروف العادية، نظرا لما يهدد سلامتها وامنها مع بقائها خاضعة للدستور والقوانين، فغرض الاعلان عمها وتقوية السلطة التنفيذية، بمنحها سلطة خاصة تستمد من طبيعة الظرف الاستثنائي المحيط بالدولة، ويحررها من بعض القيود الموضوعة للحالات العادية المألوفة².

وتحديد توفر عناصر الضرورة الملحة يبقى من تقدير رئيس الجمهورية الذي لا تشاركه فيه اي جهة اخرى باعتباره الهيئة المختصة³ ورغم ذلك يبقى هذا العنصر غامض وغير واضح⁴، وعليه تتميز حالة الحصار بانتقال السلطة إلى الجيش بالإضافة إلى تقييد اشد للحريات العامة وايقاف العمل السياسي⁵.

الفرع الثاني: التمييز بين حالي الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية

ان الصياغة التي جاءت بها المادة 97 من التعديل الدستوري 2020، ومن قبلها الدساتير السابقة يجعل من الصعب التمييز بين الحالات المذكورة إذ نجد ان حالي الطوارئ والحصار يذكران إلى جانب بعضهما ابتداء من دستور 1976 إلى التعديل الدستوري الحالي

¹ احمد سحنين، الحرات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004/2005، ص 26.

² احمد سحنين، الحرات العامة في الظروف الاستثنائية في الجزائر، مرجع سابق، ص 27.

³ احمد بلوذين، الدستور الجزائري واشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 108.

⁴ سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 309.

⁵ صالح بالحاج، مرجع سابق، ص 210.

لسنة 2020، ومن خلال النص الدستوري نجد "ان النص لم يفرق بين حالة الحصار وحالة الطوارئ وذلك باستعمال أو التي تفيد الاختيار.

ولرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في تكييف حالة الضرورة، وله حق اتخاذ القرار المناسب، والضروري لحماية استقرار الدولة والمؤسسات وفرض النظام العام".

وإذ بحثنا في الموضوع في ظل دستور 1989 و1996 وكذا التعديل الدستوري لسنة 2020 نستنتج من ان الحالات تختلف من حيث الترتيب، والتأثير على الحريات العامة كما ان السلطة تنتقل في حالة دخول البلاد في حالة الطوارئ إلى جهاز الشرطة بينما في حالة الحصار تكون لدى الجيش ويتمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية الكاملة في تكييف كافة الإجراءات التي يراها ضرورية، ومن شأنها استتباب الامن، واعادة البلاد إلى حالتها الطبيعية كما اقر الدستور احقية رئيس الجمهورية في الاعلان على احدى الحالات لتكون شاملة وتمس مجموع التراب الوطني أو تكون في منطقة معينة من البلاد.

لو تمعنا في جيدا في نص المادة 97 من الدستور الجزائري التي تكلمت عن حالة الطوارئ والحصار، ونص المادة 98 من نفس الدستور التي تكلمت عن الحالة الاستثنائية، لتوصلنا إلى النتائج التالية:

فمن جهة لا يمكن ملاحظة أي فرق بين حالة الطوارئ والحصار، مادام ان الجهة المختصة بتقرير الحالتين هي سلطة واحدة، والشروط الموضوعية لتقرير الحالتين كذلك – الضرورة الملحة – واجراءات ومدة الحالتين والجهة المختصة باتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الحالتين تعد واحدة هي الاخرى، كما ان تمديد الحالتين يكون بنفس الطريقة¹.

¹ وعلى خلاف ذلك ذهب الاستاذ مسعود شيهوب إلى اعتبار ان حالة الطوارئ في الجزائر هي حالة اخف من حالة الحصار، انظر مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الاساسية في الظروف الاستثنائية، م.ج.ع.ق.ا.س، الجزائر، العدد 1، 1998، ص 39.

ومن جهة اخرى فان المادة 97 من الدستور الجزائري -التي تكلمت عن حالة الطوارئ وحالة الحصار- تمكن رئيس الجمهورية من ممارسة اختصاصات اكثر اتساعا من الاختصاصات التي يمكن ان يمارسها في الحالة الاستثنائية المشار اليها في المادة 98 من الدستور. ذلك انه طبقا للمادة 98، فان اختصاصات رئيس الجمهورية الاستثنائية مقيدة، إذ تشمل فقط الإجراءات التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجزائر، دون ان تتعدى إلى غيرها من الإجراءات. أي ان الإجراءات التي يجوز لرئيس الجمهورية ان يتخذها في الحالة الاستثنائية محددة حصرا إذ يجب ان تتعلق فقط بالمحافظة على استقلال الأمة، أو بالمحافظة على المؤسسات الدستورية في الجمهورية. وهذا على خلاف الاختصاصات التي يستطيع ان يمارسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 97 -أي في حالة الطوارئ والحصار- فإنها غير مقيدة بمجالات محددة، لأنها تشمل أي تدبير لازم لاستتاب الوضع، على ان الذي يقرر ذلك هو رئيس الجمهورية، مادام ان نفس المادة حددت "الوضع" بفكرة "الضرورة الملحة" التي تبقى فكرة يصعب حصرها في إطار محدد. فعبارة "يتخذ الإجراءات اللازمة لاستتاب الوضع" الواردة في المادة 98 المتعلقة بالحالة الاستثنائية. لذلك ليس من الخطأ القول بأن السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ف ظل نظام حالة الحصار أو حالة الطوارئ اوسع بكثير من السلطات التي يتمتع بها في الحالة الاستثنائية، اما الاختصاصات التي يمكن ان تمارس في ظل نظام حالة الحصار أو حالة الطوارئ، فإنها واسعة جدا، لأنها تشمل "الضرورة الملحة" والتي يستحيل تحديدها¹.

¹ مراد بدران، الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا-، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2004/2005، ص155-156.

ولقد جعل الدستور هاته الحالات بصفة مؤقتة نظرا للقيود التي ترد على الحريات العامة، وتحدد المدة الزمنية في المرسوم الرئاسي لكل منها كما لا يمكن تمديدتها الا بموافقة البرلمان¹.

المطلب الثاني: الضوابط التي تحكم حالي الطوارئ والحصار

تم النص على كل من حالة الطوارئ وحالة الحصار، بموجب مادة دستورية هي المادة 97 من الدستور الحالي التي تنص: "يقرّ رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ والحصار، لمدة اقصاها ثلاثون يوما (30) بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الاول او رئيس الحكومة حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا". ويستخلص من هذه المادة أن المؤسس لم يميز بين الحالتين، رغم اختلافهما من حيث المفهوم، وهذا بحجة أنهما تشتركان في نفس الشروط (الفرع الأول) وقد حدد مدة محددة لهما (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط اللجوء إلى إعلان حالي الطوارئ والحصار

جاء في الدساتير السابقة كدستور 1989 ودستور 1996 وكذا التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 كي تم الاعلان عن احدى الحالتين ينبغي توافر شروط محددة، منها شروط موضوعية واخرى شكلية نذكر منها:

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 20.

أولاً: الشروط الموضوعية

يمكن حصر الشروط الموضوعية في الضرورة الملحة وتحديد المدة.

1- شرط الضرورة الملحة:

ويعني أن لا يحق دستوريا لرئيس الجمهورية تقرير إحدى الحالتين، إلا إذا استدعت الضرورة الملحة ذلك مما يفيد أن رئيس الجمهورية مطالب بمعالجة الوضع وفق قواعد الدستور العادية في إطار السير العادي للمؤسسات وتمتع الأفراد بحقوقهم وحررياتهم وممارستهم لها، إلا إذا لم يعد أمامه أي خيار لمواجهة الأوضاع المتردية عندها فقط يستطيع أن يقرر حالة الطوارئ أو الحصار¹، ولقد نصت المادة 97 من التعديل الدستوري 2020² أن تقرير حالة الطوارئ أو الحصار لا يتأتى إلا إذا دعت الضرورة الملحة ولمدة معينة لكن بالرجوع للمرسوم الرئاسي 92-44 فقد اعتمدت الهيئة المعلنة لحالة الطوارئ على مجموعة من الحالات اعتبرتها معيار لتقدير فكرة الضرورة الملحة³ وتمثل في:

2- المساس بفكرة النظام العام:

هي فكرة ذات مفهوم متغير باختلاف المكان والزمان فالهدف الذي تسعى فكرة النظام العام إلى تحقيقه هو حماية المصالح العليا في المجتمع والمحافظة على كيانه⁴، وعليه فالتهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني تقتضي إقرار حالة الطوارئ كما حدث في 09 فبراير 1992 وكانت لمدة

¹ سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 314.

² انظر للمادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، ص 21.

³ احمد بلوذين، مرجع سابق، ص 108.

⁴ احمد بلوذين، مرجع سابق، ص 108.

12 شهرا كما يمكن رفعها قبل الميعاد ، وهي الحالة التي تهدف إلى استتباب النظام العام وضمان أفضل للأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية.

أما حالة الحصار عرفت البلاد بتاريخ 04 جويلية 1991 ورفعت بتاريخ 29 سبتمبر 1991 على إثر الإضراب المفتوح¹ للحزب المحل.

3- المساس الخطير بأمن المواطنين:

متى كانت حقوق الأفراد، وحياتهم وممتلكاتهم عرضة للخطر كان على السلطة الحاكمة واجب الحماية، ومن ثم ضمان الأمن والوقاية من الحوادث، والاعتداءات والجرائم².

4- مدة حالة الطوارئ والحصار :

هذا الشرط يعد أيضا قيда فعالا، وضمانا لحماية حريات وحقوق الأفراد، وعودة المؤسسات إلى سيرها العادي إذ بموجبه تكون سلطة إعلان إحدى الحالتين مقيدة من حيث المدة لا ينبغي أن تتعدها، و بمعنى أوضح أنه لكي يكون تصرف رئيس الجمهورية تطبيقا لأحكام المادة 91 من دستور 1996 لا سيما من الناحية الدستورية يجب أن يصحب الإعلان تحديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار، والتي بمجرد إنهاؤها ترفع الحالة المقررة إلا إذا استمرت الأوضاع متدهورة، ففي هذه الحالة يطلب رئيس الجمهورية من البرلمان الموافقة على تمديد تلك المدة، ويعد هذا قيда هاما ذلك أن أمر تمديد حالة الطوارئ أو الحصار يصبح معلقا على موافقة البرلمان الذي إن رفض اضطر الرئيس إلى رفع الحالة المقررة³.

¹ فوزي اوسديق، مرج سابق، ص 134.

² احمد بلوذين، مرجع سابق، ص 110.

³ سعيد بو الشعير، المرجع السابق، ص 332.

كما ورد في المادة 97 من التعديل الدستوري الحالي تحديد المدة، ولما يريد رئيس الجمهورية الالتجاء إلى تمديد حالي الطوارئ أو الحصار يشترط موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه الاجتماعيتين معا¹ وهذا الأمر نص عليه دستور 1989 ودستور 1996.

وفي حالة تحقيق الأهداف المرجوة من اتخاذ هذا الإجراء المتمثل خصوصا في استتباب النظام العام، وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية يمكن لرئيس الجمهورية الذي له حق إقرارها² رفع هذه الحالة عن البلاد.

ثانيا: الشروط الشكلية

لقد اختلفت الشروط الشكلية لاتخاذ حالة الطوارئ أو الحصار ما بين عهد الأحادية الحزبية وبين التعددية السياسية، و لقد نص التعديل الدستوري 2020 ومن خلاله المادة 97 منه أن القرار يتخذه رئيس الجمهورية بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع وتتمثل هذه الشروط الدستورية فيما يلي:

1- اجتماع المجلس الأعلى للأمن : لقد نص الدستور الحالي إلى ترأس رئيس

الجمهورية المجلس الأعلى للأمن³، لقد أشرت الدستور إجراءات ضرورية لمهمة الإعلان كاجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يوكل دستوريا بتقديم آراء دستورية إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن والدفاع⁴، ويضم أهم الشخصيات السياسية والعسكرية،

¹ ينظر للمادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، ص 21.

² احمد بلوذنين، المرجع السابق، ص 111.

³ لقد نصت المادة 197 من التعديل الدستوري 2016، مرجع سابق " يؤسس مجلس أعلى للأمن برئاسة رئيس الجمهورية مهمته تقديم الآراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني " ، ص 31

⁴ فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 134.

والأمنية للدولة المطلعة على مجريات الأحداث والمتحكمة في وسائل الدولة المختلفة، ويعد من الشروط الشكلية الضرورية لتقرير إحدى الحالتين ، وقد يفهم من ذلك أن الاجتماع مجرد إجراء شكلي لأنه لا يقيد الرئيس في شيء¹.

ونجد أنه دستور 1963 المادة 59 منه لم تنص على ذلك، وإن كانت لم تشر إلى حالتي الطوارئ والحصار وإنما نصت على الحالة الاستثنائية، في حين نجد أن دستور 1979 المادة 119 منه أشارت إلى اجتماع هيئات الحزب العليا والحكومة، لكن في الدساتير التي ظهرت بعد عهد الأحادية الحزبية أشارت إلى وجوب استشارة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للأمن.

لا سيما، وأنه رئيس المجلس وهو الذي يتولى تحديد كفاءات تنظيمه، وعمله لكن مع ذلك ونظرا لمنزلة رئيس الجمهورية، والمهام المسندة إليه فإنه لا يمكن أن يتخذ قرار دون اجتماع أعضاء هذا الجهاز الذي حددت مهمته في الدستور بتقديم الآراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن والدفاع وإن كان دستوريا غير مقيد باعتماد أي رأي، إلا أنه من الناحية العملية يقدر مدى ملائمة الآراء التي أستمع إليها، ولأنها لا تصدر إلا عن مختصين ورجال سياسيين².

ثالثا : استشارة الوزير الأول

لقد أضاف دستور 1989 أن من الهيئات التي تشارك في تقرير رئيس الجمهورية لحالتي الطوارئ والحصار رئيس الحكومة، والذي أصبح بحكم التعديل الدستوري 2008 يسمى وزيرا أول، والذي هو أيضا عضو في المجلس الأعلى للأمن، واستشارة الوزير الأول بصفته الساهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

¹ سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 304.

² سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 331-332.

واستشارة الوزير الاول ضرورية في تقرير احدى الحالتين، لأنه مكلف بحكم الدستور على تنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية فهو جزء من السلطة التنفيذية بل وواجهتها في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والمطلع على مختلف الاوضاع والتطورات التي يعيشها المجتمع، مما يستلزم استشارته في الموضوع لتجنب سوء تقدير الموقف والقرار وتمكينه من اتخاذ الاحتياطات والاجراءات التنسيقية اللازمة اذا استدعت الضرورة تقرير احدى الحالتين، لاسيما وان الحكومة هي المسؤولة والمشرفة على وضع الحالتين موضوع التطبيق¹.

رابعاً: استشارة رئيس المحكمة الدستورية

يستشار رئيس المحكمة الدستورية في حالي الطوارئ والحصار، لكونه رئيس مؤسسة تمثل ضمير المجتمع القانوني وحامية الدستور، وتتبوء المحكمة مكانة دستورية هامة بين المؤسسات الدستورية لكونها تكفل احترام الدستور، وفي ذلك تنص المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على استشارة رئيس المحكمة الدستورية، واستشارته تعد قيذا شكليا على سلطة رئيس الجمهورية من جهة، وتدعيما لشرعية تصرفه من جهة اخرى.

وخلاصة القول ان توفر الشروط الشكلية في حالي الطوارئ والحصار تكون مستوفية الشروط باجتماع المجلس الاعلى للأمن واستشارة رؤساء المجلس الوطني ومجلس الامة والمجلس الدستوري والوزير الاول.

الفرع الثاني: ضوابط المدة الزمنية لسريان حالي الطوارئ والحصار

نظمت المادة 1/97 من الدستور في تقرير أحد حالي الضرورة (الطوارئ أو الحصار)؛ من خلال النص على اتخاذ قرار الضبط الإداري للمدة المحددة دستوريا؛ وبتحديد عدد الأيام التي من خلالها يتم تطبيق وتنفيذ هذا القرار؛ وبالتالي يتم تحقيق الشرط الزمني

¹ سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 333.

الواجب في هذه الحالة؛ بأن يكون قرار الضبط الإداري مؤقتاً وليس مطلقاً أو تقديرية؛ وكما نظمت المادة 2/97 من الدستور إمكانية تمديد هذه المدة؛ ودن النص على إمكانية تجديدها لمرة واحدة فقط أو أكثر.

ومع الإشارة إلى أن مختلف الدساتير الأخرى وتعديلاتها كانت تنظم إعلان وتقرير هذه الحالات لمدة محددة؛ من طرف سلطة الضبط الإداري المعنية بذلك؛ ودون تجديدها صراحة كما هو الآن في دستور 2020 ؛ ومنه يكون لهذا الدستور الأخير مكانة متميزة مقارنة بالدساتير الأخرى.

أولاً: تقرير حالة الضرورة من طوارئ أو حصار لمدة ثلاثون (30) يوماً

نصت المادة 1/97 من الدستور تقرر حالة الضرورة بخصوص إعلان حالة الحصار أو الطوارئ لمدة زمنية محددة وتقدر بثلاثين (30) يوماً؛ وذلك بأنه "يقرر رئيس الجمهورية؛ إذا دعت الضرورة الملحة؛ حالة الطوارئ أو الحصار؛ لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوماً..." ، أي لرئيس الجمهورية إعلان هذه الحالة لمدة لا تفوق الثلاثون (30) يوماً؛ وكما يمكن إعلانها لمدة أقل من ذلك؛ لأن المؤسس لم يحدد المدة التي تعلن من أجلها هذه الحالة؛ لأن الأمر نسبي وتقديري للسلطة المعنية باتخاذ وتقرير هذه الحالة؛ وإنما حدد المدة القصوى فقط التي لا يمكن تجاوزها.

إن تحديد المدة كان نتيجة الخصائص الاستثنائية لحالة الطوارئ والحصار ما يعني ضرورة جعلها إجراء مؤقت استثنائي ينتهي بانتهاء المدة أو انتهاء السبب المؤدي إلى إعلان هذه الحالات¹.

¹ د.نادية آيت عبد المالك، النظام القانوني لحقوق الإنسان في حالات الطوارئ في ظل القانون الدولي الاتفاقي ، مجلة صوت القانون العدد الأول، 16 أفريل 2014، ص 67.

وتعتبر مدّة الثلاثين (30) يوما فترة كافية وعادية لتنفيذ وتطبيق قرار الضبط الإداري الاستثنائي؛ من أجل إعادة حالة النظام العام العادية والمستقرة، وذلك باتخاذ الإجراءات والتدابير المناسبة واللازمة لاستتباب الوضع، خاصة بما توفره الدولة من وسائل مادية وبشرية كفيّلة بذلك، وكما تعتبر هذه المدّة مدّة لا طويلة ولا قصيرة، وهي مدّة معقولة جدا لفرض قيود قانونية، وكذا تقييد بعضا من التصرفات في ممارسة الحريات والحقوق المعترف بها للأفراد¹.

وكما يختار رئيس الجمهورية اتخاذ القرار المتعلق بتقرير إحدى الحالتين المكونة لحالة الضرورة إما حالة الطوارئ أو حالة الحصار وذلك بأن نص المادة 1 / 97 من الدستور تمنح التقدير لرئيس الجمهورية في إعلان حالة واحدة على أساس الاختيار ورغم أنّ المؤسس الدستوري لم يميز بين الحالتين؛ إلا من حيث التسمية فقط فتحكمهما نفس الشروط والضوابط في تقريرهما، ومنه تعلن وتقرر أي حالة منهما مدّة أقصاها ثلاثون (30) يوما، ومن ثم يبقى التمييز بين الحالتين يبقى لما هو معمول به من تطبيقات لهذين الحالتين من مضمون والإجراءات التي ينظمها قرار الضبط الإداري لحالة الحصار أو حالة الطوارئ².

إن تحديد المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 لمدة إعلان الطوارئ أو الحصار يعتبر ضمانا هامة لحماية الحقوق والحريات التي تتأثر بإعلان حالي الطوارئ والحصار.

¹ صديق سعوداوي، تحديد مدة الحالات الاستثنائية في دستور الجزائر لعام 2020 (حالي الضرورة الملحة: الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية)، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد 9، الجزائر، ديسمبر 2021، ص 39.

² يمكن التمييز بين الحالتين من خلال المضامين والتدابير المتخذة في كل حالة معلنة في الجزائر؛ فحالة الحصار تعتبر أشد وأقوى من حالة الطوارئ؛ لأن الحالة الأولى يتم تفويض السلطات وصلاحيات المدنية وصلاحيات الشرطة لصالح السلطات العسكرية.

ثانيا: إمكانية تمديد مدّة تقرير حالة الضرورة

نصت المادة 2 / 97 من الدستور أنه " بعد لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار؛ إلا موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا "؛ أي نظم الدستور حالة تمديد مدّة حالي الضرورة من حالة طوارئ أو حالة حصار، ولكن دون تحديد مدّة التمديد، ولم ينظم الدستور حالة تجديد المدّة لمرة واحدة أو أكثر، وبهذا نجد أن تمديد مدّة أحد الحالتين لا يمكن تجاوز المدّة المحددة في تقرير وإعلان أحد الحالتين وهي مدّة الثلاثين (30) يوما، وهذا هو الأصل بالتقيد بالدستور، وبالتالي لا يمكن تجاوز مدّة الثلاثين (30) يوما في عملية تمديد أحد الحالتين كأقصى تقدير¹.

وإذا كان لرئيس الجمهورية سلطة تقرير أحد حالي الضرورة الملحة من طوارئ أو حصار، فإنه يقرر ذلك للمدّة المحددة في الدستور ولا يمكن تجاوزها، في حين في حالة تمديد المدّة الزمنية المقرر في الأصل، يستوجب منه الدستور قبل تمديد هذه المدّة الموافقة البرلمانية على هذا التمديد؛ وهذا ما نصت عليه المادة 2 / 97 من الدستور بأنه " لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا".

ودون تحديد طبيعة النصاب المقرر سواء بالأغلبية المطلقة أو بالأغلبية البسيطة، ولكن يشترط الدستور الموافقة البرلمانية، ووفقا للقواعد العامة في الموافقة هذه فإنه يجب تحقيق الأغلبية البسيطة لأعضاء البرلمان في الموافقة على تمديد المدّة؛ وتكون هذه الأغلبية مقارنة بالأعضاء المعارضين للتمديد وكذا الممتنعين إن وجدوا، وعليه نلاحظ مرونة واسعة في الموافقة البرلمانية على تمديد أحد حالي الضرورة الملحة، مما يقترحه رئيس الجمهورية من فترة أو أجل

¹ صديق سعوداوي، مرجع سابق، ص 41.

التمديد؛ ونعتقد أنه على رئيس الجمهورية إقناع ممثلي الشعب في البرلمان بغرفتيه من أجل تمديد مدّة حالة الحصار أو الطوارئ¹.

المبحث الثاني: الحالة الاستثنائية مجال لسلطة رئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف غير العادية

قد تطرأ على الدولة ظروف غير عادية تهدد أمتها وسلامة أراضيها ففي مثل هذه الأوضاع يعطي المؤسس الدستوري الجزائري سلطات واسعة لرئيس الدولة لمواجهة هذه الظروف، وتصبح الإجراءات المتخذة مبررة، ومن هنا تمنح للسلطة التنفيذية كل السلطات لمواجهة الأوضاع بفعالية².

فتخول للرئيس خلالها اتخاذ الإجراءات الاستثنائية للمحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، بما فيها الإجراءات ذات الطابع التشريعي بواسطة الأوامر، وإن تدخل الرئيس في المجال التشريعي يعني لا يمكن أن يكون كل المجالات وإنما يقتصر على ماله صلة بتسيير الحالة الاستثنائية³.

المطلب الأول: نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية أساس لسلطة التشريع بأوامر في الظروف غير العادية

ترتبط نظرية الظروف الاستثنائية بالتغيرات التي تطرأ على مبدأ المشروعية حيث يهدف مبدأ المشروعية في الأساس إلى إقامة التوازن بين حقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة ما

¹ يكون الإقناع بتقلص المبررات الموضوعية التي تهدف إلى حماية النظام العام؛ أو إلى القيام بتعزيز أكثر لهذه الحماية؛ أو باستمرار المساس بالنظام العام المسجل في الواقع؛ وكما يكون كذلك أعضاء البرلمان على دراية بمدى أهمية تقرير أحد حالي الضرورة الملحة من طوارئ أو حصار.

² د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013، ص 197.

³ شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011-2012، ص 297.

للدولة من سلطات وامتيازات، فبموجبه يجب على كل سلطة من السلطات العامة في الدولة أن تتقيد في تصرفاتها ونشاطاتها بالقانون فلا تكون أعمالها وقراراتها صحيحة وملزمة للأفراد إلا بقدر التزامها حدود الإطار القانوني الذي تخضع له الجماعة ككل، لكن وإن كان هذا المبدأ صالحا للتطبيق في الأوقات والظروف العادية، إلا أنه يكون صعب التطبيق في ظل الأزمات والظروف الغير العادية التي لا تخلوا منها حياة أي دولة، فالدولة قد تتعرض لفترات عصيبة تهدد أمنيا ونظاميا وتعرضها للخطر والانهيار والتي تتطلب مواجهتها التوسيع من نطاق مبدأ المشروعية بما يقتضي مواجهة هذه الظروف.

إنّ نظام الظروف الاستثنائية ليس من شأنه أن يهدم كل أوجه المشروعية بل هو نظام قانوني يخضع لكثير من القيود والضوابط يجب على الدولة الالتزام بها، ذلك ما تبينه الدراسة في الآتي:

الفرع الأول: تعريف الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية

تعد نظرية الظروف الاستثنائية من أهم النظريات العامة في الفقه القانوني بمختلف فروع وأقسامه وإن اختلفت أحكامها وتطبيقاتها من فرع قانوني لآخر غير أن جوهر النظرية في مختلف الفروع يبقى واحدا فهي تنطلق دائما من وجود خطر يهدد مصلحة يحميها القانون ومع ذلك فإن هذه النظرية ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ المشروعية.

أولا: تعريف الظروف الاستثنائية

إذا صادف وحدثت ظروف قهرية تهدد الدولة كلها أو جزء منها بالاضطراب وتعرض سالمتهما للخطر، فمن المنطقي بل من الضروري أن تتسع سلطات الإدارة عن النطاق القانوني العادي، حتى تستطيع مواجهة هذه الظروف بما يتناسب معها من الإجراءات غير العادية، ففي مواجهته وإزاء ظروف غير عادية واستثنائية البد أن تعمل السلطة التنفيذية

بوسائل أيضا غري عادية واستثنائية، وإلا تعرض الأمن والنظام وسلامة المجتمع للخطر والانهيار، فسلامة الدولة فوق القانون، لأنه بدون الدولة لا وجود أي قانون.

إذا كان القضاء الفرنسي هو الذي قام بتأصيل نظرية الظروف الاستثنائية، إلا أنه لم يقيم على الرغم من ذلك بوضع تعريف محدد لها، أو لحالتها أو بوضع معيار عام لها وإن السبب في ذلك كما أشار إليه صراحة مفوض Letourneur الحكومة في تقريره حول قضية "Laugier" يتمثل في أن "الظروف الاستثنائية هي فكرة غير واضحة، لا يمكن تعريفها، وهي تختلف باختلاف الحالات"¹.

كما اعتبر البعض أن عدم تعريفها من قبل القاضي الإداري هو لمحاولة جعله المحدد الوحيد للظروف الاستثنائية حسب سلطته التقديرية، فلو قام بوضع تعريف دقيق لها لتقيد به مما سيؤثر على قضائه في المستقبل، ويؤدي ذلك إلى إعاقة تطوره خاصة وإن الظروف الاستثنائية هي فكرة واسعة ومرنة ومتغيرة فاواعة لا تعد ظرفا استثنائيا إلا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمنية ومكانية².

لقد عرف الفقيه Riveo الظروف الاستثنائية بأنها "الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة لتطبيق قواعد المشروعية الخاصة بالآزمات ويقوم القاضي بمقتضيات هذه المشروعية الخاصة"³.

أما الأستاذ Delaubadère، فلقد اعتبر أن نظرية الظروف الاستثنائية تعد بناء قانونيا وضعه مجلس الدولة الفرنسي، والذي بمقتضاه فإن بعض الأعمال الإدارية التي تعتبر

¹ مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008، ص 25-26.

² نجاح غربي، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2018، ص 20.

³ اسماعيل جابوري، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016، ص 34.

غير مشروعة في الظروف العادية، يمكن ان تصبح أعمالا مشروعة في بعض الظروف نظرا لأنها ضرورية لحماية النظام العام، وسير المرافق العامة، فالمشروعية العادية إذن يحل محلها في مثل هذه الظروف مشروعية استثنائية، والتي من خلالها تتسع سلطات الإدارة¹.

ثانيا: تعريف مبدأ المشروعية

يقصد بالمشروعية أن تخضع الدولة بمؤسساتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان.

والأساس الذي يقوم عليه المبدأ مرهون باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول.

وغالبا ما تتفق الدول على أن هذا الخضوع هو الذي يمنح تصرفاتها طابع الشرعية ويضعها في مصاف الدول القانونية وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية.

ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي أن مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم القانون بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون².

ويعرفه الدكتور يحيى الجمل بتعريف مغاير للتعريف السابق بحيث ربط بين دولة المؤسسات ومبدأ المشروعية وسيادة القانون في الكثير من مؤلفاته وجاء تعريفه كالتالي: "الانظمة الدستورية هي في جوهرها ايمان بدولة المؤسسات وانتهاء مفهوم دولة الفرد، وإيمانا بان السلطة يمارسها اشخاص معينون وفقا لقواعد معينة، وان هؤلاء الاشخاص ان خرجوا على

¹ مراد بدران، مرجع سابق، ص 30.

² سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 196، ص 14-15.

القواعد القانونية المنظمة لاختصاصهم فقد خرجوا على مبدأ المشروعية، وهذا بدوره معنى مبدأ المشروعية وسيادة القانون"¹.

وعليه فانه احترام مبدأ المشروعية من قبل الدولة من شأنه احترام وضمنان حقوق وحريات الافراد التي تضمنها مختلف القواعد القانونية الموجودة في الدولة، لانه كلما خرجت الادارة عن اطار مبدأ المشروعية كانت اعمالها عرضة لرقابة القضاء الاداري حامي المشروعية والحقوق والحريات².

ويعتبر مبدأ المشروعية الحد الأعلى لسلطة الحكام وتصرفات الهيئات العامة، وهو يستند على العناصر الآتية³:

العنصر الأول: الالتزام بالقانون بمفهومه الواسع وما يحتزنه حسب ظروف الزمان والمكان.

العنصر الثاني: الالتزام بقاعدة القانون الأعلى في مجال تدرج النظام القانوني الوضعي المنظمة للاختصاص ، والمنظمة لصحة التصرفات والقرارات أيأ كان مصدر هذه القاعدة سواء أكانت تلك المصادر مكتوبة كالدستور أم التشريع أم اللوائح ، أم أكانت تلك المصادر غير مكتوبة كالمبادئ العامة للقانون أم العرف أم أكانت تلك المصادر متمثلة بأحكام القضاء .

العنصر الثالث: لا يمنع مبدأ المشروعية المشرع ولا القضاء من ان يقرر كلاهما للهيئات العامة بعض الامتيازات التي تسمح لها بالخروج جزئيا وبشروط خاصة من الية

¹ يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، الطبعة الاولى، دار الشروق، القاهرة، سنة 2006، ص 112.

² عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الاداري، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، سنة 2008، ص 278، حسني دليلة، الاليات القضائية لحماية حقوق الانسان في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2006/2005، ص 76.

³ د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط 2، القاهرة، مصر، 2003، ص 145.

الخضوع للقانون ، فقد يمتنع القضاء لمبررات خاصة عن ان يمارس حقه في التعقيب والرقابة عن بعض أعمال السلطة التنفيذية مما يدرج الفقه والقضاء على تعريفها بأعمال السيادة .

العنصر الرابع: ان مبدأ المشروعية لا يجعل السلطة التنفيذية مجرد منفذ آلي للقانون ، بل يترك للسلطة التنفيذية في كثير من تصرفاتها سلطة تقديرية حتى تتمكن من حسن أداء وظائفها وحتى لا يعطل نشاطها سير المرافق العامة .

العنصر الخامس: قد تلح الضرورة في الظروف الاستثنائية على الدولة وهيئاتها العامة بالخروج وقتيا وبشروط خاصة على المشروعية المقررة للظروف العادية حتى تتمكن من مواجهة الأزمة ومن تلاقي الخطر الذي توقعها به هذه الظروف الاستثنائية.

وهكذا فإن مبدأ المشروعية يعني خضوع جميع تصرفات الهيئات العامة في الدولة لحكم القانون في الظروف العادية. إلا أن مرونة هذا المبدأ تسمح لتلك الهيئات باستعمال قواعد وسلطات استثنائية في مواجهة الظروف الاستثنائية، ليتم التحول نحو تطبيق قواعد المشروعية الاستثنائية.

الفرع الثاني: شروط تطبيق وإعمال نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية

تتطلب ضرورة المحافظة على النظام العام وحسن سير المرفق العام باضطراد، توسيع صلاحيات الإدارة والسماح لها بتخطي الحدود التي كان يتحتم عليها احترامها في الظروف العادية تطبيقا لمبدأ المشروعية. ونظرا لبعض الظروف الغير عادية التي ألزمتها بتطبيق المشروعية الاستثنائية، كان لا بد لها ان توسع من دائرة نشاطها بما يسمح لها تخطي الحالة الاستثنائية بأقل الأضرار. حيث يرتبط مبدأ استمرارية المرفق العام باستمرارية الدولة، ومن مفاعيل هذا المبدأ في الظروف الاستثنائية أن يسوغ للإدارة توسيع صلاحياتها وسلطاتها بصورة استثنائية

ولوقت محدود رعاية للصالح العام¹. لكن هذا لا يعني إطلاق العنان للإدارة في تجاوزها للمشروعية العادية، فيجب ان لا ننسى خضوع الإدارة بصلاحياتها الموسعة لرقابة القضاء، ولذلك أقرت بعض الشروط لتطبيق وإعمال كل من الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية .

أولاً: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

يتوجب لإعلان حالة الظروف الاستثنائية وأنظمة الاستثناء شروطاً عديدة لعل من أهمها يكمن في وجود ظرفاً استثنائياً ، تعجز القواعد القانونية العادية من معالجته ، على أن تتناسب تلك الإجراءات الاستثنائية المتخذة من قبل الجهات المختصة مع الظرف الاستثنائي الحاصل، وان تنتهي بانتهائه.

1- وجود ظرف استثنائي

يشترط لتطبيق نظرية الظروف الاستثنائية قيام حالة واقعية غير مألوفة أو غير عادية، تمثل خطراً جسيماً يهدد النظام العام، مثال ذلك قيام حرب، أو اضطرابات وحرب أهلية داخلية، أو زلازل أو براكين وغيرها من الكوارث الطبيعية، أو اضطرابات عامة تهدد سير المرافق العامة بانتظام أو أطراد، ويتوافر هذا الشرط سواء حدثت هذه الوقائع فعلاً أو كان من المحتمل حدوثها².

2- استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق العادية

ان هذا الشرط يعني بانه اذا ما حدث ظرف استثنائي وكانت هناك قواعد قانونية أو دستورية قادرة على مواجهة هذا الظرف فانه ينبغي اللجوء إلى هذه القاعدة اما اذا لم تكن

¹ محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الخلاي الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت، لبنان، 2009، ص 79.

² أنور احمد رسلان، وسيط القضاء الإداري: مبدأ المشروعية - دعوى التعويض - الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، 2003، ص 182.

هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف على ان يتم ذلك تحت رقابة القضاء الاداري¹.

3- تناسب الإجراءات المتخذة مع الظرف الاستثنائي

يتعين ان يتناسب الإجراء الاستثنائي الذي تقوم به الادارة مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه، فلا يتسع نشاط الادارة هنا الا بالقدر الذي يمليه هذا الظرف، بمعنى ان تتناسب سلطة الادارة التي تستعملها مع ما يجب عليها اتخاذه لمواجهة الظرف الاستثنائي².

4- استهداف المصلحة العامة

يشترط الفقه والقضاء ان يكون الهدف من تطبيق الظروف الاستثنائية حماية المصلحة العامة، باعتبار ان هذا الشرط من اهم شروط تطبيق هذه النظرية، لكونه يمثل المعيار الفاصل في تحديد السلطات الاستثنائية والحد من تجاوزها فاذا كان على السلطة ان تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك الغرض، فانه يجب عليها الا تتخذ سوى هذه الإجراءات³.

ثانيا: شروط إعمال مبدأ المشروعية

إذا كان مبدأ المشروعية يحتل مكانا مميزا آخذا أهم مبادئ القانون إطلاقا، فان تجسيده في أرض الواقع يفرض توفر ثلاثة شروط ينجم عن تخلف إحداها غياب ما يسمى بمبدأ سيادة القانون وبالتالي اختفاء معالم ومظاهر الدولة القانونية وهذه الشروط سنعرضها:

¹ امير حسن جاسم، نظرية الظروف الاستثنائية وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مجلة جامعة تكريت للعلوم الانسانية، المجلد 14، العدد، 8، ايلول 2007، ص 244.

² صلاح الدين شرقي، حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الاستثنائية، دفا تر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، جانفي 2016، ص 97.

³ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الادارة عن اعمال الضرورة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 16-17.

1- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات:

ويقصد بمبدأ الفصل بين السلطات الأساسية في الدولة على هيئات مختلفة، بحيث لا يجب أن تتركز هذه السلطة في هيئة واحدة لما ينجم عن ذلك من آثار قانونية بالغة الخطورة، ذلك أنهما اجتمعت السلطات الثلاثة في يد هيئة واحدة، إلا ويترتب على ذلك حدوث انتهاك وتعسف فلا يتصور إذا اجتمعت السلطات وتركزت في يد الهيئة التنفيذية فصارت على هذا النحو يد في التشريع وأخرى في القضاء وثالثة في التنفيذ¹.

أن تسلم هذه الأخيرة بخضوعها أو وقوعها للحساب، أما القضاء فهو جهاز تابع لها من أجل ذهب الفقيه "مونتيסקيو" إلى القول أن: "السلطة توقف السلطة"، بمعنى أن تعدد السلطات كفيل بإحداث نوع من الرقابة على كل سلطة حتى لا تتفرد بالقرار. بما يؤدي في النهاية إلى احترام مبدأ المشروعية².

2- التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة:

لا يمكن أن يتحقق مبدأ المشروعية في أرض الواقع إلا إذا كانت أعمال وصلاحيات السلطة الإدارية أو التنفيذية واضحة ومحددة، ويعود سر تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية دون سواها إلى أن صلاحيات السلطة التشريعية واضحة، وعادة ما يتكفل دستور الدولة بتبيان القواعد العامة لممارسة العمل التشريعي، ويتولى تفصيل هذه القواعد كما أن صلاحيات ووظائف السلطة القضائية واضحة ومحددة، فهي التي تتولى الفصل في المنازعات والخصومات بما يقره القانون وطبقاً للإجراءات المعمول بها³.

¹ محمد عبده امام، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة (قضاء إداري)، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص 13-14.

² فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، مذكرة للنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة النابلس الوطنية، فلسطين، 2011، ص 49 وما بعدها.

³ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الأول الاطار النظري للمنازعات الإدارية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 17 وما بعدها.

ويبقى الاشكال بالنسبة للسلطة التنفيذية أو الادارية، اعتبارا من انها السلطة الاكثر علاقة واحتكاكا بالأفراد، واكثرها من حيث الهياكل، بما يفرض تحديد مجال التعامل والاختصاص تحديدا على الاقل في اصوله واحكامه العامة بما يكفل احترام مبدأ المشروعية وبما يضمن عدم تعسف الجهات الادارية¹.

وهذا ما ينجم عنه تحديد اختصاص الجهات الإدارية المختلفة المركزية والإقليمية والمرفقية، وذلك بتوفير ما يتلاءم مع الأعمال وتجسيد مبدأ المشروعية، وتبعاً لذلك فإن هذا الأخير يوجب ضبط الإدارة باختصاص معين، فالزامها بالقيام بأعمال معينة ضمن إطار محدد وهذا ما يدخل تحت عنوان التنظيم الإداري، فتسعى الدولة إلى ضبط اختصاصات الجهات الادارية لتباشر نشاطات واسعة ومتنوعة بقصد تحقيق المصلحة فهي من تتولى انشاء المرافق العامة بقصد اشباع حاجات الافراد، وهي من تكفل المحافظة على النظام العام وهي من وضع القانون بين يديها وسائل للقيام بسائر انشطتها سواء وسيلة القرار أو العقد².

فاذا قامت الادارية بإصدار قرارات خارج نطاق اختصاصها هذا غير مشروع وكذلك الحال في حالة ابتعادها عن الهدف وتحقيق المصلحة العامة.

3- وجوب الرقابة القضائية الفعالة

سبق القول ان مبدأ المشروعية يفرض توزيع الاختصاص بين اجهزة الدولة المختلفة بحيث تبادر كل سلطة إلى القيام بالأعمال المنوطة بها والمحددة في القواعد الدستورية أو قواعد القانون أو حتى النصوص الملزمة. ويفترض بعد رسم قواعد الاختصاص ان ينجم عن مخالفة

¹ عمار بوضياف، دعوى الالغاء في قانون الإجراءات المدنية والادارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الاولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 14 وما بعدها.

² عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الاداري، المرجع السابق، ص 6.

قاعدة ما جزاء توقعه السلطة القضائية، اذا ما الفائدة من رسم حدود كل سلطة دون ترتيب اثر قانوني وجب تطبيقه عند المخالفة؟

وعليه فان مبدا المشروعية يفرض جل ما تفرضه السلطة القضائية التي تتولى توقيع الجزاء على المخالفة للقانون، في حال ثبوت التجاوز فلو تصورنا ان السلطة الإدارية أصدرت قرار غير مشروع¹ مثلاً: قرار فصل موظف عن وظيفته دون تمكينه من ممارسة حق الدفاع عن نفسه، أو دون تمكينه من الاطلاع عن ملفه التأديبي، أو دون تبليغه لحضور الجلسة التأديبية، فان في مثل هذه الحالات قد تجاوزت -الادارة- القانون، واعتبر قرارها غير مشروع، ويعود القضاء المختص بعدم مشروعية القرار ومن ثم إلغاؤه لذات السبب. وعليه حق لنا وصف القضاء بأنه الدرع الواقى لمبدأ المشروعية وهو من يحفظ مكانته وهيبته ويفرض الخضوع له، وهذه المعالم والمظاهر ما تمثل دولة القانون.

المطلب الثاني: شروط إعلان الحالة الاستثنائية وضوابطها في النظام الدستوري الجزائري

تكاد تتفق الدساتير المنظمة للحالة الاستثنائية إلى تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية هذا بالإضافة إلى إن تحديد مثل هذه الشروط يعد وسيلة لتمييز هذه الحالة عن الحالات الأخرى. وذلك بوضع الضوابط والشروط المحددة لها والتي هي على النحو التالي:

¹ سليمان الطماوي، القضاء الاداري (قضاء التأديب)، دون طبعة، دار الفكر العربي، دون بلد نشر، 1995، ص 255.
- انظر فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون ادارة ومالية، كلية العلوم السياسية والحقوق قسم الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003-2004.

الفرع الأول: شروط الحالة الاستثنائية

إن الحالة الاستثنائية نظمها المادة 98 من دستور 2020، ولا يمكن إعلانها إلى بتوفر الشروط، والسبب في ذلك يعود إلى خطورة هذا الإجراء¹، وذلك أنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب بل إن هناك خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات البلاد أو استقلالها أو سلامة ترابها، فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف وإنما أخطر من ذلك تهدد مؤسسات واستقلال وسلامة التراب الوطني، لذلك اشترط المؤسس الدستوري نظرا لخطورتها على حقوق وحريات الأفراد، ضرورة التقيد بإجراءات موضوعية وشكلية.

وقد نصت المادة 98 من دستور 2020 على ما يلي: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية ويجتمع البرلمان وجوبا تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

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

¹ مراد بدران، المرجع السابق، ص 17.

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

أولاً: الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية

بالرجوع إلى نص المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الأولى والتي جاء فيها "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها..". يتضح لنا أن القيود الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية يجب أن تتوفر شرط وجود خطر داهم أو أن هذا الخطر يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة وجود الخطر الداهم الوشيك.

1- وجود الخطر الداهم الوشيك

هو كل واقعة تنذر بضرر يصيب الدولة يهددها بالزوال والضرر وهو الخطر الحال وقع فعلاً أو كان وشيك الوقوع بحيث يحمل معه عنصر المفاجأة، ويجعل السلطة أمام وضع استثنائي يتطلب اتخاذ تدابير عاجلة¹، بحيث لا تجد الإدارة أي فرصة للجوء إلى وسيلة أخرى لمواجهة ويبقى تقدير جسامة الخطر متروك لرئيس الجمهورية².

والخطر في المعنى القانوني يتصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها إما بالانتقاص أو الزوال³، ومن ثم لا يجوز لرئيس الجمهورية استعمال سلطته في ممارسة الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 97 من التعديل الدستوري 2020.

من الملاحظ أن نص لمدة لم تحدد مصدر الخطر سواء كان داخلياً أو خارجياً، كما يمكن أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو اقتصادية وتبقى

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 100 وما بعدها.

² موساوي فاطمة، صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد السابع، سبتمبر، 2017، ص 669.

³ رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006/2005، ص 67.

درجة الخطورة أي وضع مرهونة بالملاسات والظروف التاريخية والجغرافيا والسياسية والاجتماعية¹.

أي لابد من وقوع الخطر حالا وقريب، حتى يسمح باللجوء للحالة الاستثنائية التي يقررها رئيس الجمهورية.

ويعود السبب إلى منح رئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالات الاستثنائية وتقديرها لكونه المسؤول الأول في البلاد والمكلف بحماية الدستور والحقوق والحريات.

2- تهديد الخطر للمؤسسات وموضوعات دستورية

بالرجوع إلى نص المادة 98 من الدستور نجد أنها تشترط أيضاً — إضافة لشرط الخطر الداهم — أن يصيب هذا الخطر إحدى المؤسسات الدستورية ، من ذلك البرلمان، الهيئات القضائية، المجلس الدستوري... وغيرها من المؤسسات المنصوص عليها دستورياً، وفي المقابل جاءت الصياغة الفرنسية لنص المادة 93 السابقة الذكر (حالياً المادة 98) بعبارة "les institutions de la république" أي مؤسسات الجمهورية²، وعليه وحسب هذه الصياغة يمكن للرئيس إعلان الحالة الاستثنائية متى ما كان هناك خطر يهدد كيان إحدى المؤسسات الجمهورية، وهو نفس ما اشترطه المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 16 من دستور 1958 سواء كانت هذه المؤسسات منصوص عنها دستورياً أم لا³، وعلاوة على ذلك أضاف المؤسس الدستوري الفرنسي شرطاً آخر يتمثل في إعاقه هذا الخطر للسير العادي والمنتظم للمؤسسات العامة عن أداء وظائفها⁴، واشترط كل من الدستور

¹ رداة نور الدين، المرجع نفسه، ص 79.

² هاملي محمد ، مرجع سابق ، ص 10 .

³ مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 134-135.

⁴ رأى بعض الفقه الفرنسي أن المقصود من انقطاع السير المنتظم للمؤسسات العامة، هو العجز التام والاستحالة على مباشرة مهامها، وانتقدوا في ذلك الرئيس الفرنسي " شارل ديغول" عندما أعلن الحالة الاستثنائية بتاريخ 1961/4/23 بحجة أن السير العادي والمنتظم للمؤسسات الدستورية لم يتعطل، ذلك أن البرلمان انعقد بعدها بيومين ونفس الشيء بالنسبة للسلطات العامة التي عادت لمزاولة مهامها بشكل عادي، وعلى الرغم من

الفرنسي وكذا الجزائري أن يهدد هذا الخطر سلامة التراب أو الإقليم، والمقصود بسلامة الإقليم هو السلامة المعنوية للبلاد وحمائتها من حالات الاضطراب والعصيان الداخلي، أما سلامة تراب الدولة فهو مرتبط بالسلامة المادية للوطن أي حماية البلاد من كلّ اعتداء أو مساس باستقلاليتها (الحروب، العدوان...)، وطبعاً تقدير ذلك كله يرجع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية¹.

ويضيف الفقه شرطاً آخر لم تنص عنه أغلب النظم الدستورية المقارنة، وهو عجز الوسائل الدستورية الأخرى عن دفع الخطر، وقد استقر الفقه على أنه لا يشترط على رئيس الجمهورية أن يجرب هذه الوسائل، بل يكفي أن تتكون لدى الرئيس قناعة ويقين بعدم قدرتها على دفع ومواجهة هذا الخطر²، وبالرجوع إلى دستور الجزائر يمكن القول بأن الوسائل المقصودة هنا هي إعلان حالي الطوارئ والحصار.

ثانياً: الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية

تنص المادة 98 من الدستور في فقرتها الثانية على أنه: "...ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء." وانطلاقاً من هذا النص، يشترط على رئيس الجمهورية حتى يتمكن من إعلان الحالة الاستثنائية استيفاء جملة من الشروط الإجرائية والشكلية والمحددة على سبيل الحصر، والمتمثلة

ذلك استمر سريان الحالة الاستثنائية لمدة 5 أشهر و8 أيام وإلى غاية 1961/9/3 في حين ذهب اتجاه آخر من الفقه إلى اعتبار أنه يكفي أن تتم عرقلة مهام هذه المؤسسات حتى يتمكن الرئيس من تقرير الحالة الاستثنائية، واستندوا في ذلك على اشتراط المادة 16 من الدستور الفرنسي انعقاد البرلمان بقوة القانون، فضلاً على أنه من غير المنطقي انتظار الرئيس حتى يتعطل البرلمان والحكومة حتى يعلن الحالة الاستثنائية، وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أيد هذا الرأي في قرار له بتاريخ 1961/4/23 حيث اعتبر أن السلطات العامة لم تكن تؤدي مهامها على نحو منتظم.

¹ محمد هاملي، مرجع سابق، ص 102.

² محمد هاملي، المرجع نفسه، ص 103؛ بركات أحمد، مرجع سابق، ص 44.

في استشارات لبعض المؤسسات الدستورية، حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لقرار الإعلان. ومن ثم فإن إجراءات تقرير الحالة الاستثنائية تتمثل في:

1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان

رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة قبل إعلانه للحالة الاستثنائية، وسبب ذلك راجع في الأساس إلى خطورة تقرير هذه الحالة على الاختصاصات التشريعية للبرلمان¹، ذلك أن تقرير الحالة الاستثنائية يخول لرئيس الجمهورية ممارسة العديد من الصلاحيات، ولعل أبرزها سلطة التشريع بأوامر خلال انعقاد البرلمان بل وخلال سريان الحالة الاستثنائية، وهذا أمر طبيعي باعتبار أن البرلمان هو ممثل الشعب والمعبّر عن إرادته، فضلا عن أن هذه الاستشارة تحقق نوعا من الرقابة السياسية الغير مباشرة على سياسة الرئيس اتجاه الأزمة².

ومن جانب آخر، لم تحدد الفقرة الثانية من المادة 98 من الدستور المذكورة أعلاه عن الطريقة التي تتم بها الاستشارة، هل تكون كتابة أم شفاهة³ ؟ والراجع حسب الشراح أن يكون شفاهة، وفي نفس السياق نلاحظ أيضا أن الفقرة الثانية من المادة 98 من الدستور لم تحدد طبيعة هذه الاستشارة، أي هل هو ملزم للرئيس أم لا ؟ والراجع أن هذا الرأي لا يكتسي أية قوة إلزامية اتجاه رئيس الجمهورية، فقد يأخذ به وقد يتركه.

أما بالنسبة لمن يتولى رئاسة الدولة في حال شغور منصب رئاسة الجمهورية، فإن الفقرة الرابعة من المادة 96 من الدستور⁴ تشترط على متولي الرئاسة حتى يتمكن من تقرير

¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، (بدون سنة الطبع)، ص 95؛ محمد هاملي، المرجع نفسه ، ص 10 .

² بركات احمد، مرجع سابق، ص 46.

³ مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 138.

⁴ تنص الفقرة الرابعة من المادة 96 من الدستور على أن: " لا يمكن خلال هاتين الفترتين تطبيق أحكام المواد 97 و 98 و 99 و 100 و 101 من الدستور إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن "

الحالة الاستثنائية، موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه على ذلك، إضافة إلى وجوب استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن.

2- استشارة رئيس المحكمة الدستورية

اشترطت المادة 98 من التعديل الدستوري قبل تقرير الحالة الاستثنائية استشارة رئيس المحكمة الدستورية، والسبب يعود إلى أهمية القرار وخطورته، كما أن طلب الاستشارة يعد ضماناً وتدعيم لموقف الرئيس من الناحية الدستورية أمام المؤسسات الأخرى، ذلك أن المحكمة مكلفة بالسهر على احترام الدستور¹، وذلك حسب المادة 185 من التعديل الدستوري الأخير.

3- الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء

علاوة على وجوب استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري عند تقرير الحالة الاستثنائية، إن الرئيس ملزم أيضاً بالاستماع للمجلس الأعلى للأمن وإلى مجلس الوزراء، ويتضح لنا من الوهلة الأولى استعمال المؤسس الدستوري لعبارة "الاستماع" بالنسبة للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء بدلاً من العبارة "استشارة" والمستعملة قبل ذلك مع رئيسي غرفتي البرلمان والمجلس الدستوري، حيث ذهب البعض من الشراح² إلى اعتبار أن الفرق بين المصطلحين يكمن في النتيجة النهائية لكل منهما، فالاستماع لا يصل لدرجة الاتفاق حول موضوع تقرير الحالة الاستثنائية من عدمها، بخلاف الاستشارة والتي يكون الرأي الصادر فيها عن الجهة المستشارة يهدف إما لقبول إعلان الحالة الاستثنائية أو رفض إعلانها، في حين يرى جانب آخر من الفقه³ أن الاختلاف هو فقط في

¹ السعيد بوشعير، نفس المرجع السابق، ص 276

² مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص 141.

³ هاملي محمد، مرجع سابق، ص 107.

التسمية طالما أن رئيس الجمهورية هو غير ملزم بأي حال من الأحوال بأي رأي تقدمه الهيئات المذكورة أعلاه في المادة 98 من الدستور، فاعتماد المؤسس الدستوري على عبارة " الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإلى مجلس الوزراء "، يرجع في الأساس إلى كون أن رئيس الجمهورية هو من يترأس هاتين المؤسستين وذلك استنادا لنص المادة 91 المطلة الرابعة¹ من الدستور وكذا المادة 197² من الدستور أيضا (المادة 173 قبل التعديل الدستوري الأخير لسنة.

وغاية المؤسس الدستوري من وراء اشتراط وجوب استماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى للأمن قبل تقرير الحالة الاستثنائية، هو راجع في الأساس إلى الدور الفعال لهذه المؤسسة الدستورية خلال هذه الأزمات، وذلك راجع بالضرورة إلى تكوينه الذي يتمتع بالكفاءة اللازمة لتشخيص حالة الخطر التي تمر بها الدولة تشخيصا أمنيا كفيلا بتحديد مواطنه وأسبابه وإيجاد سبل صدّه ومواجهته³.

هذا عن المجلس الأعلى للأمن، أما بخصوص الاستماع لمجلس الوزراء، فالسبب من وراء ذلك هو تشكيل هذا المجلس والذي يضم الوزير الأول، إضافة لباقي الوزراء والذي يكون لرأيهم تأثير غير مباشر على قرار الرئيس المتضمن إعلان الحالة الاستثنائية.

¹ تنص المادة 91 المطلة الرابعة من الدستور على أنه 4- " : يرأس مجلس الوزراء ؛ "

² تنص المادة 197 من الدستور على أنه " : يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس الجمهورية " ...

³ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 96؛ بركات أحمد ، مرجع سابق ، ص 49.

الفرع الثاني: ضوابط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

إن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة إصدار الأوامر خلال سريان الحالة الاستثنائية إنما هو أمر مقيد بجملة من الضوابط مستتبطة أساساً من نص المادتين 98 من الدستور¹ والتي يمكن حصرها في النقاط التالية :

أولاً: تأقيت مدة سريان الحالة الاستثنائية

ان المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 وحرصاً على تقديم ضمانات أخرى للحقوق والحريات خلال الحالة الاستثنائية، ةضع ضمانات أخرى تتمثل في تحديد مدة الحالة، إذ تنص المادة 98 من الدستور "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوماً".

لقد ذهب البعض من الشراح إلى اعتبار أن الأوامر الرئاسية المتخذة خلال سريان الحالة الاستثنائية تتميز بطبيعة خاصة استثنائية، كيف لا، وهذا الصنف من الأوامر يمتاز بطابع التأقيت، فهي تسري فقط أثناء هذه الفترة، فبمجرد إعلان انتهاء هذا الظرف يزول مفعول هذه الأوامر، ذلك أن غاية إصدارها تنحصر فقط في دفع الخطر والمحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية، فبتحقيق ذلك يكون الرئيس ملزماً بإنهاءها وفقاً للإجراءات والشكليات المتبعة عند إعلانها وذلك إعمالاً لقاعدة توازي الأشكال².

¹ سلطة التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية هي صلاحية مستحدثة من قبل المؤسس الدستوري لدستور سنة 1996، ذلك أن دستوري سنة 1963 و 1976 لم ينصا عليها، في حين أن دستور سنة 1989 لم ينص على سلطة التشريع بأوامر لا في الظروف العادية ولا في الحالة الاستثنائية.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري(التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 99 .

ثانيا: خضوع تمديد الحالة الاستثنائية لموافقة البرلمان

على هذا الأساس تنص المادة 98 في فقرتها 5 "لا يمكن تمديد مدة الحالة الاستثنائية إلا بعد موافقة أغلبية الأعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا"¹. والتي تمثل رقابة فعالة من البرلمان على رئيس الجمهورية في ممارسته لاختصاصاته وصلاحياته الاستثنائية خلال هذه الحالة.

ثالثا: اجتماع البرلمان وجوبا

تتميز الأوامر التشريعية التي يتخذها رئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية عن تلك التي يتخذها في ظل الحالة الاستثنائية في كونها تتخذ في ظل غياب البرلمان إما بسبب حله أو بسبب انتهاء دورته العادية، أما الأوامر التشريعية الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية فهي تصدر في ظل تواجد وانعقاد البرلمان حيث يجتمع البرلمان وجوبا بموجب المادة 98 فقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2020².

لقد نص التعديل الدستوري 2020 على أن الحالة الاستثنائية توجب انعقاد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويعد ضرورة حتمية بعد الإعلان عن الحالة الاستثنائية إذ بانعقاد اجتماع نواب الأمة يمكنهم متابعة أوضاع البلاد ومدى تقيد رئيس الجمهورية بالتزاماته الدستورية، وانتظار صدور رفع الحالة الاستثنائية.

كما أن هذا الاجتماع يمكن نواب الشعب من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار ومدى احترام رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية والتقدير الملائم للأوضاع ومراقبة تصرفات الأجهزة التنفيذية في تطبيقها لقرارات رئيس الجمهورية³ والقول بالإجماع الوجوبي يعني البقاء

¹ المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 24.

² احمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 55.

³ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 375، 374.

مجتمعا لأداء المهمة التي اجتمع من أجلها المتمثلة في متابعة الأوضاع عن كثب وباستمرار ولأعضاء البرلمان في سبيل ذلك إبداء الرأي في الموضوع والاستماع للوزراء عند الحاجة، فالبرلمان المجتمع لغرض محدد وبسبب الحالة الاستثنائية لا يمكن تصور حدوثه واقتصره على الحضور البدني لأعضائه وإنما عليه أن يتولى مهمة الرقابة ضمن سياق الحالة الاستثنائية¹ لأن البلاد في أوضاع دقيقة².

إن هذا الشرط الإجرائي هو الضمانة الحقيقية التي تؤدي إلى منع رئيس الجمهورية من التعسف في استعمال السلطات الاستثنائية المخولة له بموجب المادتين 98 و142 من الدستور، لأن ممارسة الرئيس لتلك الاختصاصات في ظل سريان الحالة الاستثنائية تكون تحت رقابة البرلمان الذي له في حالة ما إذا حاد الرئيس عن العمل بينود الدستور إحالته إلى المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى³ طبقا لأحكام الدستور.

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 374.

² سعيد بو الشعير، مرجع سابق، ص 346.

³ ميمونة سعاد، مرجع سابق، ص 77-78.

الباب الثاني

سلطة رئيس الجمهورية غير المباشرة في سن القانون

الفصل الأول

سلطة رئيس الجمهورية في سن القانون بواسطة البرلمان

بالنظر للمركز القانوني الذي يحوزه رئيس الجمهورية في الأنظمة الدستورية، وبحكم الواقع العملي ومستجدات الحياة والظروف المحيطة، فإن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تجد قواعد دستورية تفسح له المجال خصباً للمشاركة في سن القانون بالنظر للحاجة إلى ذلك، ويكون ذلك في الحالات التي يسن البرلمان قانوناً يرى رئيس الجمهورية فيه ما يعتري سير المؤسسات أو عدم كفايته لتلبية الحاجات أو لاعتراضه لمشروع أهم لمصلحة الدولة ... أو لأي سبب جدي كان؛ حينئذ جاز لرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين، وبطبيعة الحال هذا يؤدي لا محالة إلى توسيع سلطة الهيئة التنفيذية توسعاً يؤدي بها إلى إظهار إرادتها في المشاركة في سن مشاركة في ذلك البرلمان باعتبار قيام المشرع بذلك لم يكن مرضياً لها.

ومن جانب آخر؛ فإن سلطة الإصدار التي هي أداة بيد السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والتي بمثابة وثيقة نفاذ القانون الجديد وميلاده، وفي ظل غموض وانعدام شروط وضوابط القيام بذلك تجعل من رئيس الجمهورية شريكاً في سن القانون سلبياً في حالة ما أنه تراخى عن إصدار القانون لأن في ظل غياب إجراء الإصدار لن ينفذ القانون ولا يكون واجب التطبيق وإن استوفى كافة المراحل التي يستجيب لها سن القانون.

وبمقتضى اعتماد النظام الدستوري الجزائري النظام البيكاميرالي تم تمكين رئيس الجمهورية، بآليات تعزز مساهمته في سن القانون، حيث مكنته من التدخل في العملية التشريعية من خلال تعطيل القانون بتحريكه للثلث الرئاسي المعين، والأغلبية الرئاسية المحتملة في البرلمان، كما يحوز سلطة حل المجلس الشعبي الوطني وما لها من تأثير في توجيه التشريع، وكذا دعوة رئيس الجمهورية لانعقاد البرلمان في دورة غير عادية فضلاً عن حقه في توجيه خطاب للبرلمان؛ ومن شأن ذلك أن يكون له تأثير في سن القانون ؛ ذلك ما تعنيه الدراسة في المباحث التالية:

المبحث الأول: الاعتراض التشريعي مجال غير مباشر لرئيس الجمهورية في سن القانون

تختلف الدساتير فيما بينها حول المصطلح المستعمل في الدستور والمحول لرئيس الجمهورية إعادة النص الموافق عليه إلى البرلمان ثانية لإعادة النظر فيه، فهناك من تستعمل مصطلح حق الاعتراض ومنها من تستعمل مصطلح ألطف وهو طلب إجراء مداولة ثانية أو قراءة ثانية¹.

وقد تبنت معظم دساتير دول العالم هذه الآلية مع اختلاف في كيفية تنظيمها، ومن ذلك المؤسس الدستوري الجزائري الذي منح لرئيس الجمهورية طلب مداولة ثانية بشأن قانون تمت المصادقة عليه من قبل غرفتي البرلمان. حيث قد يحدث أن يتبدى لرئيس الجمهورية أن النص المصادق عليه لا يروقه لعدم تماشيه ورغباته أو انه مشوب بعيوب تجعله لا يؤدي الغرض المطلوب منه مما يجعله يتدخل بالاعتراض عليه².

وهو ما أخذ به المشرع الجزائري وذلك وفق المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في الفقرة الأولى منها حيث نصت على ما يلي: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه..."³.

ومع التسليم بفاعلية هذه الأداة القانونية التي تخدم وتدعم مكانة الرئيس والهيئة التنفيذية، توجب البحث بشيء من التفصيل عن ماهيتها في الدستور الجزائري والمقارن مع تبيان الإجراءات المتبعة لها ، تتعرض الدراسة لذلك في النقاط التالية:

¹ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص: 16.

² يحي بدير، الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية "الاعتراض على القوانين نموذجاً"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية، العدد الثاني، سبتمبر 2017، ص 65.

³ المادة 149 من الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية رقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

- نشير إلى أن مصطلح حق الاعتراض تم النص عليه من خلال الدستور المصري لسنة 1971 في المادة 113 منه، ومصطلح مداولة ثانية تم النص عليه في الدستور الفرنسي لسنة 1958 المادة 10 فقرة 02.

المطلب الأول: مفهوم الاعتراض التشريعي في القانون الجزائري والتشريع المقارن

تحرص الدساتير والأنظمة الداخلية للبرلمانات على توضيح الآليات الدستورية والتشريعية التي يمر بها التشريع منذ أن يكون فكرة إلى أن يغدو سارية المفعول، إذ يمر المشروع بالعديد من القنوات الدستورية والتي لكل منها متطلبات وآجال زمنية محددة. وما يعيننا في هذا الصدد سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على مشاريع القوانين التي ترد إليه من البرلمان، حيث إن حق الاعتراض على القوانين هو ذلك الحق المخول لرئيس الدولة من أجل إعادة النص الموافق عليه إلى البرلمان ثانية لإعادة النظر فيه من جديد¹.

إن المراد من وجود مبدأ الاعتراض على القوانين أن يصل الأمر من وراء هذا العمل إلى توسيع سلطة الهيئة التنفيذية توسعا يؤدي بها إلى إظهار إرادتها في التشريع، وكأن القدر الممنوح لها من مشاركة البرلمان في إحداث التشريع ليست مرضية لها.

ومن هذا المنطلق فإن النص التشريعي الذي وافق أو صادق عليه البرلمان بحضور الحكومة أو بالأحرى بمشاركتها في إعدادة يصبح غير ممكن إصداره إلا بعد إعادة النظر فيه².

حيث يطلب رئيس الجمهورية من البرلمان إعادة قراءته مرة ثانية قصد إدخال تعديلات عليها وتأكيد وجهة نظر البرلمانين بالإبقاء على النص دون تحوير³.

حيث أننا من خلال هذا المطلب نتطرق للجانب المفاهيمي لطلب المداولة الثانية أو حق الاعتراض بصيغة أخرى الذي يتضمن تعريف الاعتراض التشريعي وصوره في

¹ د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، النظم السياسية طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1994، ص 16.

² سعودي بديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2005/2006، ص 31.

³ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 16.

الفرع الأول، ثم مفهومه من حيث دساتير المقارنة في الفرع الثاني، كما سنحدد أيضا مفهومه في دستور الجزائر وذلك تحديدا في الفرع الثالث.

الفرع الأول: مفهوم الاعتراض التشريعي وصوره

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

ويتميز الاعتراض المطلق بصفة النهائية والإطلاق، وهو يؤدي إلى إنهاء حياة القانون وقبره، فلا يمتلك البرلمان أي وسيلة تمكنه من تجاوزه، كما أن رئيس الدولة لا يتقيد عند استخدامه بضرورة تسبب الاعتراض، أو إبدائه في مدة زمنية معينة¹، ولكن هذه الصورة لم تعد موجودة نظرا لكونه يتنافى مع الوظيفة التشريعية لممثلي الشعب من خلال حقهم الأصيل في سن القوانين².

أما الاعتراض النسبي فهو اعتراض مؤقت يمكن للبرلمان التفوق عليه وفقا للشروط التي حددها الدستور³. ويتقيد الرئيس عادة عند استخدامه هذا الحق بمدة زمنية محددة في الدستور كما يلتزم بذكر الأسباب والدوافع التي أدت إلى اعتراضه لتقديرها، والحكم عليها⁴.

لذلك فحق الاعتراض على القوانين هو ذلك الحق المخول لرئيس الدولة من أجل إعادة النص الموافق عليه إلى البرلمان ثانية لإعادة النظر فيه من جديد، وفي هذا الصدد تختلف

¹ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 2006. ص 912

² شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 263.

³ عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2008، ص 87.

⁴ حسن مصطفى البحري، نفس المرجع، ص 912.

الدساتير في تسمية هذا الحق منها ما يطلق عليه مصطلح حق الاعتراض ومنها من يستعمل مصطلح طلب إجراء مداولة أو قراءة ثانية¹.

فحق الاعتراض على القوانين لا يترتب عليه إلا وقف نفاذ القانون لمدة معينة، يمكن للبرلمان تجاوز ذلك الاعتراض بإقرار القانون من جديد بالأغلبية المحددة في الدستور².

وينقسم الاعتراض النسبي أو الجزئي لعدة صور وهي:

1. الاعتراض الواقف (veto suspectif): وهو أقوى أنواع الاعتراض

النسبي، إذ لا يمكن للبرلمان الذي وافق على القانون لأول مرة التغلب على اعتراض رئيس الدولة بأي أغلبية، وهو ما يؤدي إلى حل البرلمان وانتخاب برلمان جديد، حيث يقوم هذا الأخير بالتحكيم بين رئيس الدولة والبرلمان السابق بشأن القانون محل الاعتراض، فإن أعاد الموافقة عليه، وجب على الرئيس إصداره دون اشتراط أغلبية مشددة³.

2. الاعتراض الموصوف (veto qualifié): يتطلب هذا النوع من

الاعتراض أغلبية متشددة تتمحور بين نسبة ثلثين وثلاثة أرباع ($2/3$ و $3/4$) من أصوات التشكيلة البرلمانية⁴.

3. الاعتراض البسيط (veto simple): هذا النوع لا يتطلب أغلبية

مشددة للتغلب على اعتراض الرئيس، بل يكفي الموافقة عليه من قبل البرلمان بنفس شروط

¹ د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، النظم السياسية طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1994، ص 16.

² د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بتوت، 1969، ص 948.

³ حسن مصطفى البحري، نفس المرجع، ص 912.

⁴ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة - فقها - تشريعا، دراسة تحليلية نظرية تطبيقية، ط4، دار الهدى، الجزائر، سنة 2010، ص 123.

إقراره في الحالة العادية، ويعد هذا النوع من أضعف أنواع الاعتراض، وهو ما جعل جانبا من الفقه ينفي عنه وصف الاعتراض واعتبروه مجرد وسيلة لتصحيح الأخطاء¹.

4. الاعتراض الناقل (veto transatif): وهو الاعتراض الذي بموجبه

تنقل السلطة التقديرية فيما يتعلق بالنص التشريعي إلى هيئة ثالثة للفصل في النزاع القائم بين رئيس الدولة والبرلمان حول النص التشريعي محل الاعتراض بمقتضى الدستور²، وقد تكون هذه الهيئة هي الشعب عن طريق استفتاءه، وقد تكون هيئة سياسية³.

ومهما يكن فإن حق الاعتراض يمثل صورا من صور التدخل في عمل السلطة التشريعية، يجعل من أي عمل تشريعي لا يرى النور إلا بعد مروره على السلطة التنفيذية وما يتبعه ذلك من تعقيدات في حالة الاعتراض عليه .

الفرع الثاني: مفهوم الاعتراض التشريعي في التشريع المقارن

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

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

¹ شريط وليد، المرجع السابق، ص 264.

² عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 191.

³ شريط وليد، المرجع السابق، ص 264.

الاعتراض الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية إلى غاية آخر يوم تنتهي فيه المهلة المحددة لاعتراض والتي تتزامن مع آخر جلسة للكونغرس، مما يتعذر معها القراءة الثانية للقانون، وبالتالي لا يمكن إعادة طرح مشروع القانون مرة أخرى إلا في الجلسات القادمة للكونغرس¹.

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

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

لذلك فالدستور الفرنسي لم يشترط أي أغلبية مشددة عند القراءة الثانية، وهذا على عكس ما جاء به الدستور الأمريكي الذي اشترط نصاب الثلثين (3/2) لكل مجلس عند القراءة الثانية للقانون .

¹ انظر، د. بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 484، 485، 487.

² انظر، نفس المرجع، ص 484، 485.

³ المادة 10 من الدستور الفرنسي لعام 1958 حسب آخر تعديل لسنة 2008.

أما في الدستور المصري، يتضح لنا أن لرئيس الجمهورية حق في الاعتراض النسبي الموصوف والذي يتطلب أغلبية خاصة لإصدار القانون أو لجعل القانون نافذا¹.

فوفقا للمادة 123 منه، التي أقرت بان سلطة رئيس الجمهورية في الموافقة على القانون تكون خلال 30 يوما من تاريخ إبلاغ مجلس النواب، فإذا انتهت المدة دون أن يبدي رأيه فيه يعد القانون مقبولا. أما إذا اعترض عليه فيعاد إلى مجلس النواب خلال المدة المقررة دستوريا لإقراره مرة ثانية بأغلبية ثلثي (2/3) مجلس النواب لكي يعتبر القانون نافذا.

وما يمكن قوله في هذا الصدد أن حق الاعتراض الذي يمارسه رئيس الدولة سواء في الولايات المتحدة الأمريكية أو فرنسا أو مصر يدخل ضمن وسائل التأثير التي يملكها رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان، وهو ما من شأنه تعزيز تفوق الجهاز التنفيذي على الجهاز التشريعي.

الفرع الثالث: مفهوم الاعتراض التشريعي في القانون الجزائري

إن موقف المؤسس الدستوري الجزائري من حق الاعتراض على القوانين نجد أنه مخول لرئيس الجمهورية من خلال حقه في طلب المداولة الثانية، ويمارس هذا الحق بمناسبة عرض مختلف القوانين المصادق عليها من قبل السلطة التشريعية عليه من أجل إصدارها، حيث نص دستور 1963 على ذلك في المادة 50 منه²، ودستور 1976 في المادة 155 منه³،

¹ سيفان باطراد ميسروب، تزايد الدور التشريعي للسلطة التشريعية في الأنظمة الدستورية المعاصرة، دار الكتب القانونية للنشر، مصر، 2017، ص 153.

² صدر دستور 1963 في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية لسنة 1963، العدد 04.

³ صدر دستور 1976 بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية لسنة 1976، العدد 94.

ودستور 1989 في المادة 118 منه¹، ودستور 1996 في المادة 127 منه² التي تقابلها المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020³.

ويعد هذا الطلب الذي يقدمه رئيس الجمهورية من أجل المداولة الثانية بمثابة تصرف يلفت فيه رئيس الجمهورية نظر النواب إلى وجود تناقض أو أي نقص أو تقصير في محتوى ذلك القانون، وهذه المداولة تعد اعتراضا يوقف صدور القانون لمدة معينة، ليحدد مصيره بعدها إما بالصدور إذا حصل على النصاب المطلوب لذلك عند القراءة الثانية أو يلغى إذا لم تتحقق تلك الأغلبية⁴.

وما يمكن ملاحظته على هذا الاعتراض أنه سلطة رئاسية حصرية لا يمارسها إلا رئيس الجمهورية، بل إنه أكثر من ذلك جعلها من السلطات التي لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويضها⁵.

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

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

¹ صدر دستور 1989 بموجب المرسوم الرئاسي 98-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية لسنة 1989، العدد 09 .

² صدر دستور 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية لسنة 1996، العدد 76 .

³ جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية لسنة 2020، العدد 84.

⁴ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 223-224.

⁵ المادة 87 من دستور الجزائر لعام 1996 التي تقابلها المادة 93 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2020.

المطلب الثاني: إجراءات الاعتراض التشريعي

في إطار تكريس مبدأ الفصل المرن بين السلطات عهد المؤسس الدستوري الجزائري إلى رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية حق طلب قراءة ثانية على القوانين التي تم التصويت عليها البرلمان لإعادة النظر فيها مرة ثانية.

وباعتبار أن القراءة الثانية هي تدخل من السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، حرص المؤسس الدستوري على أن يحيط هذا الحق بجملة من الإجراءات، حيث تعتبر هذه الأخيرة، من الضمانات الدستورية التي تكفل للسلطة التشريعية، الممارسة الجادة والقانونية لرئيس الجمهورية في استخدامه لهذا الحق، بما يضمن استخدامه ضمن المقصد الدستوري الذي وجد من أجله، وعلى هذا الأساس نحاول في هذا المطلب أن نستعرض الإجراءات المتبعة بدءاً بطلب المداولة الثانية (الفرع الأول) وصولاً إلى الأجل المحدد لممارسته (الفرع الثاني) وختاماً بالقراءة الثانية من قبل البرلمان (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الاعتراض التشريعي الصريح لرئيس الجمهورية

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

ويكون الاعتراض على القوانين في ظل دستور 1963 بموجب رسالة محددة لأسباب الاعتراض يطلب من خلالها رئيس الجمهورية من المجلس الوطني التداول في القانون

ثانية¹، أما في ظل الدساتير الأخرى فإن الاعتراض يكون من خلال طلب إجراء مداولة ثانية على القانون الذي سبق إقراره من قبل البرلمان².

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

وفي هذا الصدد فإن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في الحكم على مدى ملائمة النصوص التشريعية، وبمجرد لجوءه لهذا الإجراء فإن النص التشريعي يعلق بصفة مؤقتة إلى حين إقراره من جديد من قبل البرلمان³.

غير أنه ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أنه ما عدا دستور 1963 الذي اشترط في ذلك الطلب أن يكون مسببا، نجد أن الدساتير الأخرى أغفلت ذلك الشرط على الرغم من أهمية التسييب.

وتتجلى أهمية تسييب الاعتراض في كون أن دراسة ومناقشة البرلمان للاعتراض لا تكون إلا على ضوء الأسباب المبينة في الاعتراض، ففي حالة عدم تبيان تلك الأسباب فالاعتراض يكون عاما وغامضا ويفقد الهدف من وجوده⁴.

الفرع الثاني: القيد الزمني للاعتراض التشريعي

من بين القيود الواردة على ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق الأجل القانوني، ونجد أن الفائدة من تحديد ذلك الأجل لتقييد سلطة رئيس الجمهورية في هذا الصدد وما يمكن أن يترتب عنه من تعطيل العمل التشريعي.

¹ المادة 50 من دستور الجزائر لعام 1963.

² المادة 155 من دستور الجزائر لعام 1976 ، والمادة 118 من دستور الجزائر لعام 1989 ، والمادة 127 من دستور الجزائر لعام 1996 .

³ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2002 ، ص 271 .

⁴ عز الدين بغداددي، مرجع سابق، 93 .

إلا أن هذا الأجل المحدد في دستور 1963 نجد أنه يختلف عن الدساتير الأخرى، حيث أنه بالرجوع إلى المادتين (49-50) من هذا الدستور فإن ممارسة هذا الحق تكون خلال الأجل المحدد لإصدار القانون والمحدد بعشرة (10) أيام، على أنه يمكن أن يخفض هذا الأجل في حالة الاستعجال إذا طلب المجلس الوطني ذلك.

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

وقد مدد هذا الأجل في مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر بعد دستور 1963 ، حيث أنه في ظل دستور 1976 مدد الأجل إلى ثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره من قبل البرلمان في المادة 155 منه، ونفس الأمر تكرر مع دستور 1989 في المادة 118 منه، وأيضا مع دستور 1996 في المادة 127 منه.

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

¹ المادة 43 من القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 ، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 1999 ، العدد 15 .

الثانية خاصة إذا تم إرسال القانون من قبل رئيس مجلس الأمة في آخر يوم من الأجل الممنوح له.

وعلى الرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد جاء ببعض التعديل على سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين، إلا أنه أغفل مسألة طريقة احتساب هذا الأجل¹ فمسألة الأجل الممنوح لرئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية لم يطرأ عليها أي تعديل، فهذا التعديل نص صراحة على أن الأجل المحدد بثلاثين (30) يوما يحسب من تاريخ إقرار القانون وليس من تاريخ تسليمه من قبل البرلمان، وهو ما يعني أن أجل طلب المداولة الثانية يمكن أن يقلص على اعتبار أن اضطلاع رئيس الجمهورية بالنص القانوني من الناحية الإجرائية لا يكون إلا بعد تبليغه به من قبل السلطة التشريعية.

إلا أنه تجدر الإشارة في هذا الصدد أن بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، فانه نظرا لدعم الدور التشريعي لمجلس الأمة فان إرسال النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية، لا يكون من قبل مجلس الأمة فقط كما كان عليه الأمر من قبل، وإنما يكون سواء من قبل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة وذلك خلال أجل عشرة (10) أيام² وفي كل الأحوال فان ممارسة رئيس الجمهورية لحقه الدستوري في الاعتراض على القوانين يكون خلال الأجل المحدد في الدستور، وفي حالة فوات ذلك الأجل فانه لا يمكن له ممارسة هذا الحق الدستوري.

¹ المادة 149 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

² المادة 43 من القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبث الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2016، العدد 50.

الفرع الثالث: إجراء البرلمان مداولة ثانية مقيدة

كما أشرنا سابقا فإن الاعتراض على القوانين المعروف في النظام الدستوري الجزائري هو اعتراض مؤقت يمكن للبرلمان تجاوزه من خلال القراءة الثانية، وهذه القراءة الثانية لها ضوابط خاصة من حيث النصاب المطلوب لهذه القراءة الثانية، حتى يتمكن البرلمان من التغلب على الاعتراض فإن الأصول الدستورية كما سبقت الإشارة تنتهج طريقتين¹، إما أن يقره البرلمان بأغلبية مشددة، وهي الطريقة التي اتبعها دستور الولايات المتحدة الأمريكية (الاعتراض الموصوف)، وأما أن يقره البرلمان بأغلبية عادية، وهي الطريقة التي اتبعها دستور فرنسا الحالي (الاعتراض البسيط).

فبالرجوع لدستور 1963 في المادة 50 منه نجد أنه عند القراءة الثانية لم يشترط أي أغلبية معينة أو مشددة، لذلك فدراسة ذلك القانون عند القراءة الثانية تكون وفقا للأغلبية المطلوبة عند القراءة الأولى للقانون.

غير أن تلك الأغلبية التي لم تحدد في دستور 1963 تم تشديدها في ظل الدساتير اللاحقة، حيث تم تحديدها بالثلثين (3/2) من بين نواب المجلس الشعبي الوطني سواء في دستور 1976 في المادة 155 منه، أو دستور 1989 في المادة 118 منه، أو دستور 1996 في المادة 127 منه.

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

¹ محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 1996، ص 404.

كما أن القراءة الثانية من قبل المجلس الواحد الذي يمثل السلطة التشريعية قبل دستور 1996 لا تثير أي إشكال على اعتبار أن تلك القراءة الثانية كانت تقوم هذا الغرفة الواحدة، باعتبار أن البرلمان كان يقوم على نظام الأحادية البرلمانية، إلا أنه بعد صدور دستور 1996 الذي تبنى الثنائية البرلمانية باستحداث غرفة ثانية تسمى مجلس الأمة¹، فإن المداولة الثانية تطرح مسألة مدى مشاركة هذا المجلس فيها.

حيث تنص المادة 127 من دستور 1996 على " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

حيث يرى سعيد بو الشعير في هذا الصدد أن القراءة الثانية طبقا لهذه المادة تشمل البرلمان بغرفتيه وليس المجلس الشعبي الوطني وحده، حيث أن الفقرة الأولى نصت على المداولة التي تشمل عمل المجلسين، على اعتبار أن المداولة على أي تشريع لا تكون صحيحة إلا بالمرور على الغرفتين طبقا للدستور، لذلك فالمداولة ملزمة للمجلسين، فالمؤسس لم يحصر المداولة على المجلس الشعبي الوطني وتصويته، فهو يتكلم على قانون لا يمكن له أن يكتسب تلك الصفة إلا بخضوعه لمداولة ثانية، كما أن التصويت يخص المجلسين، غير أن الفقرة الثانية اشترطت في تصويت المجلس الشعبي رفع النصاب إلى الثلثين (3/2)، لذلك فالقراءة الثانية تشمل البرلمان بغرفتيه غير أن مسألة النصاب في التصويت تم رفعها بالنسبة للمجلس الشعبي

¹ المادة 98 من دستور الجزائر لعام 1996 ، تنص المادة على " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...".

الوطني إلى الثلثين (3/2)، في حين فإن نصاب مجلس الأمة لم يتغير وبقي نفسه والمحدد بثلاثة أرباع (4/3)، وهي النسبة المحددة عند القراءة الأولى¹.

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

ونجد أن التعديل الدستوري لسنة 2020 قد نص صراحة على دور مجلس الأمة في القراءة الثانية، فتم إعادة النظر في الدور الدستوري لمجلس الأمة من خلال توسيع صلاحياته سواء في المجال التشريعي أو الرقابي، ومن بين المسائل التي تم تفعيل دوره فيها بوضوح لصدد مسألة الاعتراض على القوانين، حيث أنه طبقا لهذا التعديل فعند طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية خلال أجل ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقرار القانون فإن القراءة الثانية لا تكون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، أي البرلمان بغرفتيه².

وعليه فالقراءة الثانية بعد هذا التعديل تشمل السلطة التشريعية بغرفتيها وبنفس النصاب، بحيث أن عدم حصول القانون على الأغلبية المطلوبة عند القراءة الثانية من أي غرفة من الغرفتين فإن ذلك يؤدي إلى إلغاء القانون، وهذا ما أكدته القانون العضوي رقم 12-16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في المادة 149 منه التي نص على: "... في حالة عدم

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

² المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة،
يصبح النص لاغيا".

غير أنه لا التعديل الدستوري ولا القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم البرلمان وعمله وعلاقته بالحكومة حدد عند طلب إجراء المداولة الثانية أي الغرفتين تسبق بإعادة التداول في القانون من جديد، خاصة إذا علمنا أن مشاريع واقتراحات القوانين تبدأ دراستها على مستوى المجلس الشعبي الوطني إلا إذا كان موضوعها يتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي فان بداية دراستها تكون على مستوى مجلس الأمة أولا قبل المجلس الشعبي الوطني¹.

لكن على الرغم من عدم النص على ذلك فانه يمكن القول أن المداولة الثانية على القانون تكون حسب الإجراءات التي سبقت صدوره من حيث الدراسة، فإذا كان القانون يتعلق بالموضوعات التي تدخل ضمن اختصاص مجلس الأمة فان هذا الأخير هو من يقوم بإعادة التداول في القانون أولا، في حين يكون المجلس الشعبي الوطني أول غرفة للتداول ثانية إذا كان موضوع القانون خارج عن الموضوعات المحددة لمجلس الأمة في مجال الدراسة أو الاقتراح.

وفي حالة عدم تحقق الأغلبية المطلوبة للقراءة الثانية للقانون فان ذلك يؤدي إلى إلغاء ذلك القانون، لعدم اكتمال الإجراءات الدستورية اللازمة لصدوره، فبالرجوع للقانون العضوي 99-02 أو القانون العضوي رقم 16-12 المتعلقان بتنظيم البرلمان وعملهما وعلاقته بالحكومة، حيث نجد أنه تم النص صراحة على أن نتيجة المداولة الثانية في حالة عدم تجاوزها من قبل البرلمان بأغلبية الثلثين (3/2) تؤدي إلى إلغاء القانون².

¹ المواد (143-144-145) من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2020.

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

لذلك فاشتراط تلك الأغلبية في حالة الاعتراض على القوانين من شأنه تضيق الخناق والتأثير على المبادرة البرلمانية في مجال اقتراح القوانين أو على التعديلات التي أدخلها البرلمان على مشاريع القوانين المقدمة من قبل الحكومة¹.

وعلى العموم فإن المتتبع للواقع العملي لممارسة رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين يجد أنه قليل جداً، وذلك بسبب أن الحكومة تشارك في مناقشة النصوص التشريعية قبل التصويت عليها، كما أن معظم النصوص التشريعية نجد أن مصدرها الحكومة، إضافة إلى حق رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري حول دستورية أي قانون دون الحاجة للاعتراض عليه².

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

¹ عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بث الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007 ، ص 60-61.

² عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص 97.

المبحث الثاني: إصدار القانون مجال لمشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في سن القانون

باعتبار رئيس الجمهورية حامي الدستور ومكلف بالسهر على احترام هذا الأخير فقد خوله المؤسس الدستوري صلاحية مهمة يشارك من خلالها في عملية سن القانون تتمثل في الإصدار القانوني.

فبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون ويوافق عليه يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وذلك لاعتباره السلطة المختصة دستوريا للقيام بذلك ونظرا لكثرة القوانين التي يسنها البرلمان في كل سنة، والتي تستدعي إصدار الرئيس لها، فيعتبر إصدار القوانين أكثر الاختصاصات التشريعية الأصيلة التي يمارسها رئيس الجمهورية في الواقع وهذا ما نصت عليه المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه...".

ومنه يعد الإصدار عمل مكمل وضروري للقانون، فحتى يرى هذا الأخير النور ويرتب آثاره القانونية وجب مروره بمرحلة مهمة تتمثل في الإصدار، وبالتالي لا يمكن أن نتصور أن قانون لم يصدره رئيس الجمهورية يكون قابلا للتنفيذ والتطبيق، إذ أن وجود القانون أصلا مرتبط ولصيق بإصداره¹.

ونتعرض في الآتي من هذه الدراسة إلى اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين بإبراز مفهوم هذا الاختصاص وأهميته، فضلا عن سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار.

¹ محمد عبد الوهاب رفعت، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجمهورية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، 2008.

المطلب الأول: مفهوم إصدار القانون وأهميته

ينفرد رئيس الجمهورية دون غيره بسلطة إصدار القوانين ، فمشروع أو اقتراح القانون بعد مروره بالإجراءات والمراحل التشريعية المقررة دستوريا ، لا يكتسب صفة الإلزامية مباشرة وإنما يكون ذلك متوقف على إرادة رئيس الجمهورية باعتباره المخول الوحيد بممارسة سلطة إصدار القوانين، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 126 من دستور 1996؛ والتي تقابلها المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹.

فبعدما يوافق البرلمان على القانون يحيله إلى رئيس الجمهورية لإصداره، وهذا الاختصاص أصيل له، ذلك ما تبينه الدراسة في النقاط الجزئية التالية:

الفرع الأول: مفهوم إصدار القانون

يعتبر الإصدار بمثابة شهادة ميلاد تصدر عن رئيس الجمهورية يعلن بمقتضاها عن نفاذ القانون الجديد²، وقد تنوعت وتعددت مفاهيم الفقهاء القانونيين حول تعريف سلطة الرئيس في إصدار القوانين، فقد عرفه العميد ليون دوجي أنه: "ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف رئيس الجمهورية بأن القانون قد تم التصويت عليه من البرلمان، ومن ثم إمكانية تطبيقه من قبل السلطات الإدارية والقضائية في الدولة".³

أما في مصر فقد عرفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب الإصدار بأنه: "عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى اعتراف بسلامة إقرار القانون وبأنه أصبح نهائيا،

¹ انظر المادة 126/1 من دستور 1996

انظر المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020

² حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008/2007، ص 137.

³ L. Duguit, Traite de droit constitutionnel, 2^{ème} édition, Tome 4, 1924, p623.

كما يتضمن من ناحية ثانية أمر رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه".¹ وقد عرفه الدكتور عبد الغني بسيوني بأنه: "عبارة عن شهادة بميلاد التشريع أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره وأنه أصبح قانونا نهائيا، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة من جانب أعضاء السلطة التنفيذية".²

أما في الجزائر فقد عرف الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري إصدار القوانين بأنه: "ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه لكونه قد أصبح قانونا من قوانين الدولة".³ في حين أن الدكتور عبد الله بوقفه اعتبر الإصدار: "شهادة رئاسية مفادها، أن البرلمان سن ووافق على النص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به، وبالتالي يعلن الممارس لاختصاص الإصدار عن ميلاد قانون جديد".⁴

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

ولا يكفي أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون حتى يصبح نافذا بل لابد من القيام بإجراء آخر يتمثل في نشر القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع)، ص 395.

² عبد الله عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1995، ص 205.

³ عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 24.

⁴ عبد الله بوقفه، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 100.

والهيئات، ويصبح حجة عليهم وبالتالي الالتزام بأحكامه¹، غير أن الملاحظ من تصفح بنود دستور 1996 المعدل والمتمم انه لا توجد أية مادة تنص على صرا

فإصدار القوانين يعد إجراء تشريعي يدل على أن رئيس الجمهورية لم يطلب إجراء مداولة ثانية أو أنه لم يقوم بعرض النص على المحكمة الدستورية لتراقب مدى مطابقتها للدستور².

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

فما يمكن من جهة أخرى استنتاجه من هذه التعريفات، إن إصدار القوانين يتضمن عنصرين وهما:

1- تسجيل موافقة البرلمان ورئيس الدولة على مشروعات القوانين أو تسجيل إقرار البرلمان ثانية المشروعات القوانين المعارض عليه.

2- الأمر بتنفيذ القانون بعد أن اكتملت جميع مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة⁴.

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

¹ بركات احمد، المرجع نفسه، ص 77.

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

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

⁴ محسن خليل، القانون الدستور والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص 405.

الفرع الثاني: الأهمية العملية لإصدار القانون

إن اختلاف رجال الفقه حول الأهمية العملية لإصدار القوانين هو ناتج عن أن كل

اتجاه

فقهني استند في بحثه على طبيعة النظام السياسي السائد في دولته¹، وكذلك على ما ينص عليه دستورهما، فالنظام السائد يتحكم إلى حد كبير في تحديد العمل الذي يكتمل به القانون، كما أن دستور كل دولة هو الذي يحدد في النهاية متى يكتمل القانون وبالتالي يحدد السلطة التي تقوم بالعمل ومن ثم فالبحث عن القيمة القانونية لإصدار القوانين ينبغي أن تكون من خلال ما نص عليه التعديل الدستوري 2020.

وغني عن البيان كون اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ليس مجرد إجراء شكلي بل هو عمل قانوني ويكتسي في التعديل الدستوري لسنة 2020 أهمية كبيرة، بحيث يترتب على عدم القيام به عدم وجود القانون وهذا ما يتضح من خلال تحليل نص المادة 148 منه.

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

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 301.

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

وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أخذ بالاتجاه القاضي بتحديد مدة لإصدار القوانين، والحكمة من ذلك " هي حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في الإصدار، فيظل القانون حاملا بلا نفاذ"¹.

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

ولقد كان عمل الإصدار في ظل دستور 1963 موكلاً إلى رئيس الجمهورية أساساً، وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني احتياطياً وهو ما نصت عليه المادة 51، بينما في الدساتير الثلاثة التي جاءت بعده، انفرد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار القوانين مما يدل مبدئياً على القيمة العملية للإصدار².

المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار مشاركة غير مباشرة في صنع القانون

لقد أتاح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية كأعلى هيئة في السلطة التنفيذية إمكانية المساهمة في تكوين القانون لكن بأسلوب غير مباشر وذلك من خلال منحه عدد من الاختصاصات التشريعية الأصلية، ويعتبر الإصدار إحدى أهم هذه الاختصاصات، وذلك لأنه يعكس بصورة حقيقية كيفية مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون.

¹ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 305.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 242.

الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون عمل تشريعي تكملي إجرائي

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

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

إن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون ما هو إلا امتداد لصلاحياته في حق المبادرة بمشاريع القوانين وعدم اعتراضه على النصوص المصوت عليها من قبل البرلمان واعترافاً منه بالوجود القانوني للتشريع، فالقانون دون إصداره يعتبر غير موجود أصلاً وما هو إلا حبر على ورق يلزمه توقيع الرئيس من أجل إصداره².

وباستقراء المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يتبين أن المؤسس الدستوري جعل من الإصدار سلطة لصيقة بشخص الرئيس وحده دون سواه، كما أنه فرض مدة زمنية محددة بـ 30 يوماً الموالية لتاريخ تسلمه القانون من طرف البرلمان.

وتبيننا لذلك، فإن تفسير عبارة " يصدر رئيس الجمهورية القوانين " ³، يفيد من جهة الالتزام، ومن جهة أخرى عقد الاختصاص المطلق، باعتبار أن النص لم يرد عفويًا، وإنما أراد بذلك المشرع أن ينتهي إلى هيمنة السلطة التنفيذية على هذا الاختصاص، والدليل على ذلك قصر تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة هيئة أخرى، وهذا على خلاف ما جاء به دستور 1963 الذي راعى في مادته 51 مبدأ التوازن على هذا المستوى، ولا شك أن في

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

² قائد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص344.

³ تنص المادة 126 من تعديل 1996: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه ".

ذلك اعتراف بما للمجلس من دور بخصوص صدور القانون، فصياغة المادة 51 تؤكد تقييد الرئيس، فهي تكلف ولا يكلف إلا رغم أخذ النظام بوحدة الحزب والسلطة¹.

وما يمكننا قوله في الأخير أن الإصدار يعتبر عمل تشريعي، وذلك لأنه هو العمل الذي يؤدي إلى اكتمال القانون، ويمنحه الطابع الإلزامي وبتخلفه تبقى القوانين التي يوافق عليها البرلمان دون تطبيق، وما يدل على ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري قد نص على هذا الاختصاص في الفصل الثاني من الباب الثاني الذي يحمل عنوان "السلطة التشريعية" في حين أنه في دستور 1963 كان المؤسس الدستوري ينص عليه في إطار تنظيمه للسلطة التنفيذية، ومن ثم كان يعتبر آنذاك اختصاص ذو طبيعة تنفيذية².

الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون لا ينجم عنها جزاء

ومن أهم الأمور التي تلفت انتباهنا من نص المادة 148 السالفة الذكر، هو عدم فرض المؤسس الدستوري أي جزاء يطبق على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقانون الذي وافق عليه البرلمان خلال 30 يوما. وبالتالي فعدم التنصيص هذا يؤدي إلى أن قرار إصدار القوانين هو بيد رئيس الجمهورية، فله أن يصدر القوانين التي صادق عليها البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه متماشيا مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون، دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك³.

فإذا تفحصنا نص المادة 148 من الدستور لا نجد فيه ما يدل على جواز ذلك، ومن ثم فالمنطق يقتضي أنه مادام البرلمان يعبر عن سيادة الشعب لكونه يضم ممثلين عنه، فلا

¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 306 .

² ذيب عبد القادر، شريط عمر، النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2021/2022، ص 50.

³ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية الطبيعة نظام الحكم في ظل دستور 1996 - السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ص 300.

يمكن للرئيس أن يعلو فوق سيادة الشعب بأن يمتنع عن إصدار القوانين التي صادق عليها ممثليه.

وحتى لا يستغل الرئيس عدم التنصيب هذا جاء الفقه بمجموعة من الجزاءات، تتمثل في استقالة الوزارة أو الحكومة احتجاجا على هذا الامتناع ، أو أن يجري استجواب الحكومة أن لم نقل وضعيا محل ثقة لكن ما هو الحل لو لم يقيم الرئيس بإصدار القانون بالرغم من سحب البرلمان الثقة من الحكومة أو استقالتها ؟ فيظل الحل الوحيد هنا هو رقابة الرأي العام الذي يكون قادرا على جبر رئيس الدولة على احترام الدستور، وحته دائما على الإخلاص لأحكامه المعبرة عن إرادة السلطة التأسيسية الأصلية¹.

إلا أن الجزاء الذي ينبغي أن يكون منصوص عليه دستوريا في حالة عدم إصدار الرئيس للقانون هو نقل ممارسة هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الوطني بوصفه صاحب السيادة مثل ما كان ينص عليه دستور 1963 في المادة 51 منه التي كانت تنص على ما يلي: "في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة، يتولى إصدارها رئيس المجلس²."

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

الفرع الثالث: إصدار القانون مجال لمشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في سن القانون

يتدخل رئيس الجمهورية كمشارك في العمل التشريعي للبرلمان من خلال إصدار ونشر القوانين، والاعتراض عليها، فالإصدار عملية تتم بواسطة مرسوم رئاسي يسمى مرسوم

¹ حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية الشكل والإجراء، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 112.

² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 307.

الإصدار، وهو بمثابة اعتراف بوجود هذا القانون الجديد، وإعلان ذلك الاعتراف أمام المواطنين. أما النشر فهي إعطاء أمر بنشر القانون في الجريدة الرسمية من أجل تنفيذه من قبل المصالح المعنية، وتكمن أهمية النشر في كونه يحدد تاريخ بداية سريان القانون التي تعتبر مهمة، فقبل نشر القانون ومرور المدة القانونية على وصوله إلى الجهات المختصة لا يعاقب أحد على مخالفته، أما بعد نشره فهناك جزاء على مخالفته حتى للجاهل لمضمونه¹.

إن تصويت البرلمان، لا يعني اكتمال القانون، إذ بمجرد انتهاء الإجراء التشريعي من قبله تتحول مقاليد الأمور إلى رئيس الدولة بصفته هذه، ليقرر مصير القانون الذي صادق عليه المجلس، ولديه بهذا الصدد أن يمتنع عن الإصدار الذي لا يتمتع به سواء ولا يشاطره فيه أحد، فموافقة الرئيس على القانون حتمية وأساسية حتى يتأتى له أن يكون قانونا، قبل هذه الموافقة يبقى القانون حبرا على الورق، بل لا وجود له إطلاقا من الناحية الفعلية، ولذا فإن القانون، في جميع الحالات، ليس من فعل البرلمان وحده، ولكنه من فعل البرلمان والرئيس، ولا بد من اتحاد إرادتهما لإخراجه من الوجود، و" هكذا تتجلى الطبيعة المقيدة والمشروطة للوظيفة التشريعية، لقد فوض الدستور ممارستها للبرلمان، لكنه يعيدها في نهاية المطاف إلى الرئيس ليوحدها"، وليعبر عن كونه الممارس الفعلي لها².

¹ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 203.

² لأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر . مرجع سابق . ص 445.

المبحث الثالث: تدخل رئيس الجمهورية في تشكيل البرلمان ونشاطه سلطة غير مباشرة في سن القانون

غير خاف أن النظام السياسي الجزائري وعبر الدساتير المتعاقبة يدعم مركز رئيس الجمهورية سواء قبل التعددية السياسية أو بعدها، بحيث وصل الأمر الى تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية، فهي تتأرجح بين سلطات واسعة في ظل الظروف العادية، الى سلطات مطلقة في ظل الظروف الاستثنائية.

وقد مر البرلمان الجزائري بمحطات عدة وفقا للنظام السياسي الذي تبنته الجزائر، حيث تبنت الجزائر بداية بعد الخروج من تحت نير الاستعمار نظام الغرفة الواحدة، حيث كان المجلس الشعبي الوطني هو الغرفة الوحيدة التي تمارس حق التشريع والرقابة على أعمال الحكومة والمهام الأخرى المنوطة بالسلطة التشريعية.

غير أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى نظام الغرفتين في دستور 1996، حيث أصبح البرلمان الجزائري يتشكل من غرفتين، غرفة سفلى ممتثلة في المجلس الشعبي الوطني، وغرفة عليا هي مجلس الأمة، ويتم اختيار أعضاء الغرفة السفلى عن طريق الانتخاب المباشر، بينما يتم اختيار أعضاء الغرفة العليا عن طريق الانتخاب غير المباشر من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية إضافة إلى ثلث يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية.

ومن خلال هذه الآلية التي تمكن رئيس الجمهورية من تعيين الثلث من أعضاء مجلس الأمة نلمس الدور الذي يمارسه في تشكيل البرلمان الجزائري وتعيين أعضائه، إضافة إلى الآليات الأخرى التي تدل ولو بطريق غير مباشر على تأكيد ذلك الدور وتكريسه، ذلك ما نعالجه في المطالب التالية:

المطلب الأول : علاقة رئيس الجمهورية بتشكيل البرلمان

باستقراء المادة 98 من دستور 1996 نستطيع الجزم بأن المؤسس الدستوري الجزائري استحدث النظام البيكاميرالي على مستوى السلطة التشريعية، ومن خلال التعديلات اللاحقة له يتبين لنا الصلاحيات الجديدة التي تم منحها لرئيس الجمهورية، والتي تتعلق أساسا بمساهمته في سن القانون، حيث مكنته من التدخل في العملية التشريعية من بدايتها أثناء مرحلة إعداد القانون إلى غاية إصداره، ومكنت رئيس الجمهورية من تعطيل القانون من خلال تحريكه للثلث الرئاسي في الغرفة العليا¹، والأغلبية الرئاسية في الغرفة السفلى للبرلمان.

الفرع الأول: الأغلبية البرلمانية الرئاسية

يتم اختيار أعضاء البرلمان بطريقتين، تعتمد الطريقة الأولى على الاقتراع العام المباشر وتعلق بأعضاء المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم انتخابهم لعهد مدتها 05 سنوات باعتماد النظام الانتخابي النسبي على القائمة المفتوحة بتصويت تفضيلي دون مزج كما حددتها المادة 191 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات²، كما يجب أن تتوفر في المترشح جملة من الشروط التي حددها القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والتي تتمثل فيما يلي :

- التسجيل في القائمة الانتخابية

بلوغ سن 25 سنة على الأقل يوم الاقتراع

- الجنسية الجزائرية للمترشح

- إثبات وضعية الخدمة الوطنية

¹ جمال غريسي، العيد غريسي، مظاهر تدخل ورئاسة الجمهورية للعمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم

القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 03، ديسمبر 2019، ص 532.

² أمر رقم 21 - 01 مؤرخ في 26 رجب 1442هـ، الموافق لـ 10 مارس 2021م، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج، عدد 17، الصادرة بتاريخ 26 رجب 1442هـ، الموافق لـ 10 مارس 2021م، ص 29.

- عدم الحكم عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة

- عدم معرفته لدى العامة بعلاقته مع أوساط المال الفاسد.

- عدم ممارسة عهدتين انتخابيتين متواليتين أو منفصلتين.

هذا إضافة للشروط المحددة بموجب المادة 50 من القانون رقم 21-01 والمتمثلة

في التمتع بالحقوق السياسية والمدنية، والا يكون المترشح في إحدى حالات فقدان الأهلية.

أما أعضاء مجلس الأمة فيتم اختيارهم بطريقتين، تتمثل الطريقة الأولى في الانتخاب غير المباشر بالنسبة لثلثي أعضائه ويكون الانتخاب بين أعضاء المجالس الشعبية الولائية والبلدية، أما الثلث الآخر فيتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية، وتحدد العهدة بمجلس الأمة بسنة (06) سنوات حسب نص المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وتتحقق الأغلبية الرئاسية داخل البرلمان عندما تفرز الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية موالية لرئيس الجمهورية، وهو ما يطلق عليه في الجزائر بأحزاب الموالاة أو أحزاب التحالف الرئاسي، وعندما يتحقق ذلك فإن رئيس الجمهورية لا يتلقى أي صعوبة في تعيين الوزير الأول والوزراء، حيث يقتصر دور هذا الأخير على تنفيذ السياسة العامة للدولة بما يتبناه رئيس الجمهورية من خيارات¹، أو بالأحرى يقتصر دوره على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

وهذا ما كرسه المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الأخير للدستور سنة 2020

من خلال المادة 103 التي أقرت أن الحكومة يرأسها وزير أول حال فوز الأغلبية الرئاسية في

¹ زينب عبد اللاوي، قراءة في نص المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، جامعة الجلفة، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، سبتمبر 2023، ص 77.

الانتخابات التشريعية، ويرأسها رئيس حكومة حال فوز أغلبية برلمانية، ففي الحالة الأولى يكون رئيس الجمهورية صاحب سلطة الأغلبية في البرلمان، فهو من يعين رئيس الوزراء ويقيّلهم، ويستطيع من خلالهم ممارسة سلطة التشريع من خلال التوجيه والولاء.

ومن خلال استقراء الانتخابات التي عرفت الجزائر بداية من دستور 1996 وإلى غاية التعديل الأخير سنة 2020 أفرزت الانتخابات التشريعية المتوالية في الجزائر على أغلبية مواتية لرئيس الجمهورية، مما جعل الرئيس يلجأ للبرلمان من أجل إقرار التعديل الدستوري سنة 2008 لدستور 1996، دونما الحاجة للجوء للشعب، لأن الرئيس جمع بيده السلطين التشريعية والتنفيذية¹.

الفرع الثاني: الثلث الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية

أقر المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996 بموجب المادة 101 منه² وكذا التعديلات اللاحقة له أن لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الكفاءات الوطنية، وثار الجدل حول هذه الصلاحية الممنوحة له ما بين مؤيد ومعارض، وأيا كانت الآراء فإن الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة تساهم بشكل كبير في تحقيق التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية، إثراء ودعم البرلمان بمجموعة من الكفاءات التي عزفت عن المشاركة في الانتخابات³، مما يرجع إيجابا على أداء المؤسسة التشريعية.

¹ زينب عبد اللاوي، المرجع نفسه، ص 78.

² المادة 101، التعديل الدستوري 1996، مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب 1417هـ، الموافق لـ 7 ديسمبر 1996م، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج، عدد 76، الصادرة بتاريخ 27 رجب 1417هـ، الموافق لـ 8 ديسمبر 1996م، ص 21 و 22.

³ بوحنية قوي،

وقد عرفت الغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الأمة) تحولا كبيرا بدءا من التعديل الدستوري 2016¹ وكذا التعديل الدستوري 2020²، سواء من حيث حيث تنظيمها أو تحديد اختصاصاتها، أو من حيث معالجة الاختلال بين الغرفتين بعيدا عن التجاوزات السياسية التي صاحبت نشأة مجلس الأمة، حيث تم التركيز في التعديين الأخيرين للدستور على اشراك مجلس الأمة في صناعة القانون بدءاً من مرحلة الإعداد ووصولاً لمرحلة التصويت³.

وبممارسة الصلاحية التعيين بمجلس الأمة يستطيع رئيس الجمهورية المساهمة في سن القانون بطريقة غير مباشرة عن طريق تعيين الثلث الرئاسي، وذلك لأن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى صلاحية تعيين الثلث من أعضاء مجلس الأمة لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثانية من المادة 121 من التعديل الدستوري 2020، حيث يتم تعيينهم من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والاقتصادية والمهنية والاجتماعية، ومهما كانت المبررات التي سيقى لتبرير هذه السلطة والتي من بينها تحقيق التوازن داخل المجلس، فإنها تبقى سلطة منحت لرئيس الجمهورية يستطيع من خلالها المساهمة في صنع القانون، حتى وإن كان مجلس الأمة لا يمتلك حق المبادرة بالقوانين غير أنه يمتلك حق النظر فيها ومناقشتها⁴.

¹ قانون رقم 01-16 مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437هـ، الموافق لـ 6 مارس 2016م، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج، عدد 14، الصادر بتاريخ 27 جمادى الأولى 1437هـ، الموافق لـ 7 مارس 2016م، ص 3.

² مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442هـ، الموافق لـ 30 ديسمبر 2020م، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج، عدد 82، الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1442هـ، الموافق لـ 30 ديسمبر 2020م، ص 3.

³ كنزة بلحسين، عبد المجيد لحذاري، مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية —دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020—، المجلة الدولية للدراسات الإنسانية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، المجلد الأول، العدد الأول، لسنة 2020، ص 76.

⁴ جمال غريسي، العيد غريسي، المرجع السابق، ص 532.

غير أن السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة ليست سلطة مطلقة بل مقيدة بمجموعة من القيود التي يمكن اجمالها فيما يلي :

1- تحديد الأشخاص الذين يتم تعيينهم في الثلث الرئاسي من قبل رئيس الجمهورية، حيث أكد المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 121 من الدستور أنه يتم تعيين الثلث الرئاسي من الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، هذا بالرغم من عدم ضبط بعض معايير الكفاءة، وتحديد الصفات الشخصية المطلوبة.

2- القيد الثاني على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الثلث في مجلس الأمة، هو عدم إمكانية رئيس الجمهورية تفويض هذه السلطة لشخص آخر مهما كان، حيث يمارسها هو شخصيا، وذلك عملا بأحكام المادة 93 من الدستور، والمتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية تفويض بعضا من صلاحياته للوزير الأول أو رئيس الحكومة باستثناء بعض المسائل التي من بينها تعيين الثلث الرئاسي بمجلس الأمة.

3- يجب توفر شروط قابلية الانتخاب في الأعضاء المعينين ضمن الثلث الرئاسي، والمحددة ضمن نص المادة 221 من القانون العضوي رقم 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم¹ وهي :

-بلوغ السن القانونية المحددة بـ 35 سنة يوم الاقتراع

- إثبات الوضعية الضريبية

¹ أمر رقم 21-01 مؤرخ في 26 رجب 1442هـ، الموافق لـ 10 مارس 2021م، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج، عدد 17، صادر بتاريخ 26 رجب 1442هـ، الموافق لـ 10 مارس 2021م، ص 33.

- الا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بعقوبة سالبة للحرية لارتكابه جريمة أو جنحة، ولم يتم رد اعتباره، عدا الجنح غير العمدية.

- ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته بأوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية، رغم أن هذا الشرط يتسع ويضيق ولم يتم تحديد نوع المعرفة ولا طبيعتها.

وبالمقابل فقد أقرت المادة 126 من الدستور أن كل عضو من أعضاء مجلس الأمة يتم اختياره ولا يستوفي الشروط المتعلقة بقابلية انتخابه، أو أن يفقد أحد تلك الشروط، فإن ذلك يؤدي حتما إلى سقوط عهده البرلمانية، مما يؤكد أن شروط قابلية الانتخاب يجب أن يتحلى بها العضو طوال عهده البرلمانية، وأن أي مساس بها يؤدي لفقدان العهدة.

4- يمارس رئيس الجمهورية سلطة تعيين الثلث الرئاسي دون استشارة أو ابداء رأي أي كان.

5- تتم عملية التعيين في الثلث الرئاسي لعهدة كاملة مدتها 06 سنوات، هذا مع العلم بالتجديد النصفى لأعضاء المجلس كل ثلاثة سنوات، هذا مع الإشارة الى أنه اذا كان رئيس الجمهورية يمتلك الحق في تعيين الثلث بموجب مرسوم فإنه لا يمتلك الحق في انهاء مهامهم تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال والاجراءات، بل تتم نهاية عضويتهم بنفس الإجراءات التي تطبق على الأعضاء المنتخبين، اما بالقرعة أو بانقضاء العهدة الانتخابية أو الوفاة، أو بأحد الأسباب لسقوط العهدة الانتخابية، ويعد هذا أحد الضمانات لتحقيق استقلالية العضو المعين، وممارسته لمهامه وفق قناعاته بعيدا عن أي ضغوط¹.

¹ عقيلة حرياشي، مركزمجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الحلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2013، ص 137.

ولوجود الثلث الرئاسي المعين بمجلس الأمة أهمية كبيرة في تقوية سلطة رئيس الجمهورية داخل المجلس لاسيما إذا كانت تشكيلة مجلس الأمة غير متجانسة، فبالتالي يكون الثلث الرئاسي المعين هو الأقلية الفاصلة أثناء عملية التصويت¹، ويتجلى جور الثلث المعين في تقوية سلطة رئيس الجمهورية داخل المجلس من خلال عملية حسابية بسيطة فلو افترضنا توافق الكتل البرلمانية المشكلة للمجلس فليس بمقدورها اتخاذ قرار بمفردها، بل يجب أن ينضم لها 12 عضوا من الثلث المعين، اعتبارا لكون القرارات تتخذ بأغلبية (4/3) ثلاثة أرباع أعضاء المجلس².

وبالمقابل لا يمكن للثلث الرئاسي داخل المجلس اتخاذ أي قرار بمفرده، بل يجب أن يكسب في صفه ستين (60) عضوا منتخبا على أقل تقدير، ومن ثم ندرك الدور الذي يقوم به الثلث الرئاسي المعين وتأثيره على سير المجلس بوجه خاص والبرلمان بشكل عام وفق ما يراه مناسبا³.

الفرع الثالث : حل المجلس الشعبي الوطني

يعتبر حل البرلمان أحد الوسائل الرقابية البالغة الأهمية الموضوعة في يد رئيس الجمهورية والتي يمارسها بغية الحفاظ على علاقة البرلمان بالسلطات العامة، اذا تم استخدامها في الوجه الذي شرعت من أجله، أما اذا حادت عن ذلك فهو يكرس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

ولحل المجلس الشعبي الوطني صورا عديدة فقد يكون الحل وجوبيا ويكون ذلك في حالة عدم الموافقة على برنامج الحكومة، كما قد يتم حل المجلس بإرادة رئيس الجمهورية،

¹ كنزة بلحسين، عبد المجيد لخزاري، المرجع السابق، ص 76.

² عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 140 و 141.

³ عقيلة خرياشي، المرجع نفسه، ص 141.

وذلك بإجراء انتخابات تشريعية مسبقة ووضع حد للعهدة البرلمانية، وتتم ممارسة هذه السلطة من قبل رئيس الجمهورية وفق ضوابط معينة هي :

1-الزامية الاستشارة قبل اتخاذ قرار الحل، حيث ألزم المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية باستشارة بعض الهيئات قبل اتخاذ قرار الحل، حيث أقرت المادة 151 في فقرتها الثانية أنه يجب استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، هذا بالرغم أن استشارة رؤساء هذه الهيئات ليست ملزمة التطبيق من قبل رئيس الجمهورية¹.

2- منع حل المجلس الشعبي الوطني خلال الفترات الاستثنائية، وذلك لخصوصية هذه الفترة وهو ما كرسته المادة 94 و95 من التعديل الدستوري .2020

3- تحديد الأسباب التي دعت رئيس الجمهورية لممارسة سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، ويعد تحديد اسباب الحل ضمانا من أجل ابعاد سلطة الحل عن أي استغلال بعيدا عن الأغراض التي من اجلها شرعت سلطة الحل لرئيس الجمهورية².

المطلب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بنشاط البرلمان

إضافة إلى العلاقة التي تميز رئيس الجمهورية بالبرلمان من حيث التدخل في تحديد تشكيلته، فإن هناك جانبا آخر لتلك العلاقة ينصب على النشاط البرلماني في حد ذاته، من حيث ممارسة العمل البرلماني، هذا العمل الذي ينصب أساسا على ممارسة العمل التشريعي من قبل أعضاء البرلمان، ولممارسة ذلك العمل من قبل أولئك الأعضاء يتعين بداية اتخاذ جملة من الإجراءات تأتي في مقدمتها تلك الجلسات التي تعقد لمناقشة القوانين والتصويت عليها في اطار الدورات المقررة لذلك.

¹ - كنزة بلحسين، عبد المجيد لخداري، المرجع السابق، ص 78.

² - كنزة بلحسين، عبد المجيد لخداري، المرجع السابق ، ص 79.

الفرع الأول: دعوة رئيس الجمهورية لانعقاد البرلمان في دورة غير عادية

اقر المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 138 من التعديل الدستوري 2020 أن البرلمان يجتمع في دورة عادية مرة في السنة لمدة 10 أشهر، حيث تبدأ هذه المدة من ثاني يوم عمل في شهر سبتمبر، وتمتد الى آخر يوم عمل في شهر جوان، وهو توجه تم تكريسه في التعديل الدستوري 2016، بعد أن كان البرلمان يجتمع في دورتين في دستور 1996 والدساتير السابقة.

وأيا كان يمكن للبرلمان أن يجتمع علاوة على ذلك بمبادرة من رئيس الجمهورية، كما يمكنه أن يجتمع بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية، وذلك بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ويتم اختتام الدورة غير العادية بمجرد استنفاد النقاط المدرجة بجدول الأعمال التي استدعي البرلمان من أجلها للانعقاد¹، وتصدر الإشارة إلى أن دستور 1989 في مادته 112 اقر استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الوطني للاجتماع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثي أعضائه، أو بطلب من رئيس الحكومة²، وهو نفس ما ذهب اليه دستور 1976 في مادته 147³، كرسا استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الوطني للاجتماع بمبادرة من رئيس الجمهورية ولم ينصا على استدعاء رئيس الجمهورية للبرلمان بمعزل عن الحالة الأولى، أما دستور 1973 فلم يمنح رئيس الجمهورية هذه السلطة، والحقيقة أنه يثار التساؤل حول الفرق بين استدعاء رئيس الجمهورية للبرلمان واجتماعه بمبادرة منه.

¹ عرشوش سفيان، علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، المجلد 2، العدد 1، سنة 2015، ص 154.

² مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب 1409هـ، الموافق لـ 28 فبراير 1989م، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج، عدد 9، الصادرة بتاريخ 23 رجب 1409هـ، الموافق لـ أول مارس 1989م، ص 234.

³ امر رقم 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة 1396هـ، الموافق لـ 22 نوفمبر 1976م، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج، عدد 94، الصادر بتاريخ 2 ذي الحجة 1396هـ، الموافق لـ 24 نوفمبر 1976م، ص 1292.

ومن جهة أخرى يمكن للبرلمان أن يجتمع من أجل تمديد حالة الطوارئ أو الحصار حيث تنص المادة 97 من التعديل الدستوري 2020 على : "..... لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار الا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا"، كما أن لرئيس الجمهورية اقتراح تمديد عمل البرلمان في حالة استحالة تنظيم انتخابات عادية، حيث يثبت البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار، بعد استشارة المحكمة الدستورية حسب نص المادة 122 من التعديل الدستوري 2020.

إذا خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة دعوة البرلمان للانعقاد في دورة استثنائية، ويتم ذلك عن طريق اصدار مرسوم رئاسي يدعوا فيه البرلمان للانعقاد ويحدد فيه جدول أعمال الدورة الاستثنائية كما يحدد فيه تاريخ انعقادها، وهو ما يبين المركز الذي يتبوأه رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري.

وقد عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة ممارسة هذه السلطة من قبل رئيس الجمهورية، حيث استدعى الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة البرلمان للانعقاد سنة 2008 بمناسبة التصويت على التعديل الدستوري¹، حيث تم اللجوء للبرلمان بدل الاستفتاء الشعبي من أجل تمرير التعديل الدستوري.

وأيا كانت الانتقادات الموجهة للتعديل الدستوري 2008 والذي رأى البعض أنه خطوة تم اتخاذها من أجل فتح العهودات الرئاسية بعد أن كانت محددة بعهدتين، وقد تم تمريرها بتعديلات أخرى كان الغرض منها التغطية على الهدف الحقيقي من التعديل، ومهما اقليل حول ذلك التعديل الا أن رئيس الجمهورية يكون قد مارس جزء من صلاحياته المخولة له دستوري الإقرار التعديل الدستوري.

¹ - فتاح شباح، آليات تأثير رئيس الجمهورية على البرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 7، العدد 1، سنة 2022، ص 72.

نفس الشيء تم اللجوء اليه سنة 2016 من قبل الرئيس عبد العزيز بوتفليقة مرة ثانية من أجل تعديل الدستور، حيث يتم اللجوء للبرلمان من أجل تعديل الدستور في حال يكون لرئيس الجمهورية أغلبية رئاسية داخل البرلمان، فيسهل حينها تمرير التعديل الدستوري بسلاسة.

الفرع الثاني: توجيه خطاب للبرلمان

نصت المادة 150 من التعديل الدستوري 2020 على أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يتوجه بخطاب للبرلمان بقولها : "يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا الى البرلمان"، وهو نفس ما ذهب له المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 128 من دستور 1996 بقوله : "يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى البرلمان"، ومن صياغة المادة يتبين أن توجيه خطاب للبرلمان من قبل رئيس الجمهورية هو على سبيل الاختيار لا الإلزام، وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 119 من دستور 1989 بقولها : "يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطابا إلى المجلس الشعبي الوطني".

أما دستور 1976 في مادته 156 فقد أوجب على رئيس الجمهورية توجيه خطابا للأمة مرة في السنة حيث نصت على : "يوجه رئيس الجمهورية مرة في السنة، خطابا إلى المجلس الشعبي الوطني، حول وضع الأمة" هذا الخطاب الذي يوجهه رئيس الجمهورية للبرلمان لم يحدد المؤسس الدستوري الجزائري أسبابه ولا دوافعه، كما أنه لم يحدد الإجراءات التي تسبق أو تتزامن مع توجيه ذلك الخطاب.

غير أنه بالرجوع إلى الأنظمة السياسية التي تعتمد مبدأ الفصل بين السلطات نتوصل ونستخلص إلى أن لجوء رئيس الجمهورية لمخاطبة البرلمان إنما يكون بغرض اطلاع أعضائه

على بعض الرغبات وتحديد بعض التوجهات لرئيس الجمهورية التي يرغب أن يستجيب لها البرلمان.

وبما أن الأعراف والتقاليد الدستورية تحظر ذهاب رئيس الجمهورية للبرلمان فإنه عادة ما يتم بإرسال خطاب مكتوب يقوم بقراءته نيابة عنه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، غير أن المادة 150 من التعديل الدستوري 2020 السالفة الذكر لم تحدد المناسبة التي يوجه من خلالها رئيس الجمهورية خطابه للبرلمان، كما لم تحدد الهدف الذي من أجله يتم توجيه الخطاب¹.

¹ فتاح شباح، مرجع سابق، ص 72 و73.

المبحث الرابع: التصديق على المعاهدات مجال غير مباشر لرئيس الجمهورية في سن القانون

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

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

ودراسة اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات سوف لن تكون من ناحية تنظيمية في القانون الدولي العام، وإنما سنركز على التنظيم الدستوري لهذا الاختصاص. ومن هنا فإن التصديق يشكل شرط أساسي في إبرام المعاهدات الدولية، وقد جعله هذا الأمر أن يكون محل العديد من الدراسات التي كانت تنطلق من إبراز مفهومه، الذي يتكون أولاً من مفهوم المعاهدات وثانياً من مكانة المعاهدات في النظام الدستوري الجزائري، هذا ما تبينه الدراسة فيما يلي:

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 358.

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

المطلب الأول: مفهوم المعاهدات ومكانتها في النظام الدستوري الجزائري

تشكل المعاهدات الدولية المصدر الرئيسي والأول لقواعد القانون الدولي العام من حيث الترتيب الوارد في المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وهي من أكثر المصادر وضوحا واقلها مثارا للخلاف والأكثر تعبيرا عن إرادة الأطراف الحقيقية أي الدول على وجه التحديد.

ان الدساتير التي عرفتھا الجمهورية الجزائرية تقرر ان المعاهدات الدولية المصادق عليها طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور تندرج في القانون الوطني الجزائري، وتصبح ملزمة داخل الجزائر وواجبة التطبيق من كافة السلطات ونافذة كذلك في حق الأفراد.

ولا شك ان للمعاهدات مكانة هامة في النظام الدستوري لتكون قادرة على صون موضوعات القانون الدولي.

سنحاول في هذا المطلب الغوص في هذه المكانة، انطلاقا من تحديد مفهوم هذه المعاهدات وصولا إلى تحديد أنواعها (الفرع الأول)، ثم نخرج على مكانتها في النظام الدستوري الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم المعاهدات وأنواعها

لعبت الاتفاقية الدولية دورا لا يمكن انكاره في تطور القانون الدولي العام في شتى المجالات ابتداء من مسائل الحرب والسلام انتهاء بالتعاون الاقتصادي والمساعدات الفنية لهذا نرى ان المعاهدات الدولية تحتل المكانة الدولية الاولى في تنظيم العلاقات الدولية وعليه فالمعاهدة الدولية لها عدة انواع، ولكن اولا سنتطرق لمفهوم هذه المعاهدات (اولا) ثم سنذكر انواعها (ثانيا)

أولاً: مفهوم المعاهدات

ان المعاهدات الدوية تأتي في المقدمة باعتبارها اهم مصدر من مصادر القانون الدولي العام كما نصت عليها المادة 38 من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية، وهذا لإنشاء العلاقات القانونية الدولية واكتساب نفس خصائص التشريع الداخلي من وضوح وتحديد¹.

ويقصد بالمعاهدة الدولية: "توافق إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص على إحداث اثر قانوني معين طبق لقواعد القانون الدولي العام"².

وتعرف المعاهدة أيضا على أنها "اتفاق يكون أطرافه الدول أو غيرها من أشخاص القانون الدولي ممن يملكون أهلية إبرام المعاهدات ويتضمن الاتفاق إنشاء حقوق والتزامات قانونية على عاتق أطرافه كما يجب أن يكون موضوعه تنظيم علاقة من العلاقات التي يحكمها القانون الدولي"³.

إن تعريف المعاهدات الدولية بحكم أنها من أهم المصادر للقانون الدولي لا ينفك عما عرف به القانون الدولي حيث عرفه احد الاساتذة بأنه "القانون الذي يحكم العلاقات والروابط الدولية ومجموعة القواعد التي تحكم العلاقات ذات الاثر الجوهري على الجماعة الدولية لأنها تمس امنها التي تقوم بين اشخاص القانون الدولي أو بينهم وبين الافراد"⁴.

¹ محمد سعيد دقاق، مصطفى سلامة حسين، مصدر القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2003، ص 18.

² محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام (المقدمة والمصادر)، ط3، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن، 2003، ص 113.

³ عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2009، ص 259.

⁴ محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1982، ص 14.

وبالرجوع إلى الفقرة الأولى من المادة الثانية من اتفاقية فيينا لعام 1969 لقانون المعاهدات "اتفاق دولي يعقد بشكل بين دولتين أو أكثر ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأي كانت التسمية التي طلق عليها"¹، جعلت من الدول وكأنها الشخص الوحيد من اشخاص القانون الدولي العام التي لها الحق في ابرام المعاهدات، فوضعوا هذه الاتفاقية قد تأثروا بفقهاء القرن 18 و19، حيث ان السمة هناك هو اعتبار الدولة كشخص وحيد الذي يتمتع بالشخصية القانونية الدولية.

وينطبق مصطلح الاتفاقية كذلك على "أية معاهدة تعد أداة منشئة لمنظمة دولية وعلى اية معاهدة تعتمد في نطاق منظمة دولية، ومع عدم الإخلال بأية قواعد خاصة بالمنظمة" (المادة 5 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات)².

من خلال هذا التعريف نقول ان المعاهدات الدولية تبرم بين الدول مع بعضها أو مع أشخاص القانون الدولي كالمنظمات الدولية، أو بين المنظمات مع بعضها، كما ان المعاهدة الدولية هي اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي العام بقصد ترتيب آثار قانونية معينة وفقا لقواعد القانون الدولي العام، سواء افرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق وأيا كانت التسمية التي تطلق عليها: الاتفاقية، الميثاق، النظام، التصريح، البروتوكول، وبهذا نقول ان اتفاقية فيينا قد تداركت ما فاتها في مادتها الثانية بإشارتها إلى باقي أشخاص القانون الدولي والمتمثلة في المنظمات الدولية³.

¹ المادة الثانية من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، انضمت اليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 87-222، مؤرخ في 13 أكتوبر 1987، ج.ر.ج. ج.د.ش، عدد 42، الصادر في 14 أكتوبر 1987.

² د.محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، المقدمة والمصادر، ج1، دار النشر، 2007، ص 157.

³ بن حوة امينة، مراحل ابرام المعاهدات الدولية وادماجها ضمن النظام القانوني الجزائري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 2، البلدة، الجزائر، 2019، ص 40.

ثانيا: انواع المعاهدات

تتنوع المعاهدات تنوعا كبيرا سواء من حيث الشكل أو من حيث الموضوع، مما اثار جدلا واسعا لدى الفقهاء في مسألة تصنيف موحد لها، فهناك من صنفها في اشكال مختلفة نسبة لموضوعها أو لأشخاصها غير ان العديد من هذه التصنيفات ليس لها قيمة علمية، بل هناك تصنيفان اقرب إلى الصواب والرجحان، فتصنف المعاهدات على اساسين، اما على اساس موضوع المعاهدة ومحتواها، وحسب القواعد والالتزامات الواردة بها، واما على اساس شكل المعاهدة وطبيعة اجراءاتها، أو بحسب عدد الدول الاطراف فيها¹.

1- المعاهدات من حيث موضوعها:

درج فقهاء القانون الدولي على التمييز بين العديد من المعاهدات الدولية المصنفة بحسب موضوعها، اي على اساس مادي، إذ فرق بين المعاهدات عل النحو التالي:

أ- المعاهدات الشارعة والمعاهدات العقدية **Traité-lois et Traité-contrats**

يعتبر تقسيم المعاهدات الدولية إلى معاهدات شارعة ومعاهدات عقدية من أكثر التقسيمات التقليدية شيوعا واستقرارا في الفقه الدولي، إذ تتميز المعاهدات الشارعة بجملة من الخصائص والميزات، من أهمها إمكانية انضمام دول لم تكن أطرافا فيها وقت إبرامها، كما أنها سميت بالمعاهدات الشارعة كونها تقوم بوضع تشريعات وقوانين يمتد أثرها إلى دول ليست طرفا فيها، وهذه ميزة أخرى، ويمكن اعتبارها من أهم مصادر القانون الدولي العام² كما أن غالبية المعاهدات الشارعة متعددة الأطراف ويمكن لها أن تحدث مراكز قانونية، ومن أمثلتها

¹ م. المجدوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص 492.

² ا.ص.حمدي، محاضرات في القانون الدولي العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص39.

اتفاقيتا لاهاي 1899 و1907، وميثاق عصبة الأمم 1919، وميثاق الأمم المتحدة 1945، واتفاقيتا فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية 1961 و1963.

في حين أن المعاهدات العقدية هي المعاهدات التي تعقد بين عدد من أشخاص القانون الدولي، تكون مصالحهم متعارضة، فتكون هذه المعاهدة هي التي تحقق الالتقاء بين إراداتهم على اتفاق معين، وهذه المعاهدات تكون شبيهة بالعقد، وهذا الأخير هو الذي يوفق بين إرادة الطرفين حتى وإن كان بينهما خلاف وتعارض¹، كما أن هذه المعاهدات عادة تكون بين دولتين أو بين عدد محدود من الدول، ومضمون المعاهدات العقدية لا يلتزم به إلا الدول الأطراف، ولا يتعدى إلى غيرها من الدول وهذا عكس المعاهدات الشارعة، إذ تتضمن تعهد الدول الأطراف فيها القيام بصور متبادلة بالتزامات مختلفة، ومن أمثلة المعاهدات العقدية لدينا معاهدات الصلح والتحالف، وترسيم الحدود وتبادل المجرمين، والاتفاقات القنصلية، ولا يمكن اعتبارها مصدرا لقواعد القانون الدولي².

غير أن هذه التفرقة بين المعاهدات الشارعة والمعاهدات العقدية تتعرض لكثير من الانتقادات³، إذا يرى الدكتور محمد طلعت الغنيمي أن: "المعاهدة لا تكون إلا شارعة، وإن ماعدا المعاهدات من علاقات قانونية مكتوبة بين الدول فهي عقود فحسب وليست معاهدات عقودا.."، ولأنه لا يمكن التمييز بدقة ووضوح بينهما، فقد يكون الأمر سهلا حينما تكون الخاصية التشريعية أو التعاقدية بارزة وواضحة، والعكس صحيح في الكثير من الأحيان، إذ قد نجد المعاهدة الدولية تنطوي على الخاصيتين معا وفي نفس الوقت، أي نجد فيها الطابع التشريعي والطابع التعاقدي مما نكون في حيرة من أمرنا أين نصنف معاهدة بهذا الشكل، هل نصنفها على أنها معاهدة شارعة أم أنها معاهدة تعاقدية.

¹ Traipel, 1988

² CH. Rousseau, Droit international public, Paris :Recueil Sirey , 1953, p 68-69.

³ الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1989، ص 139.

ومن أمثلة هذا النوع من المعاهدات، التي أبرمت بين مصر والسودان في 08 نوفمبر 1959 بشأن الانتفاع بمياه نهر النيل.

ب- المعاهدات العامة والمعاهدات الخاصة :

ان التفرقة بين المعاهدات من حيث كونها عامة أو خاصة اخذت بها المادة 38 من فقرتها الاولى من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية، حيث نصت على ان " المحكمة تطبق الاتفاقيات الدولية العامة والخاصة والتي تضع قواعد معترف بها صراحة"، ولكن رغم هذا التقسيم الصادر هيئة دولية رسمية والذي يرتب نفس الاثار والالتزامات القانونية، الا ان بعض الفقهاء يرون بان التقسيم ليس إلا صياغة مختلفة لتقسيم المعاهدات بكونها معاهدات شائعة أو عقدية، فكون المعاهدات الشائعة تختص بموضوع عام وموجهة لجميع الدول سواء كانوا أطرافاً فيها أم لا، فهي إذا معاهدات شائعة وعامة في نفس الوقت، في حين أن المعاهدات العقدية بما أن موضوعها محدد ويتناول قضية معينة، وموجهة للدول الأطراف فيها فقط ولا يتعداهم إلى الغير، فهي إذا معاهدات خاصة

ج- المعاهدات القاعدية والمعاهدات المنشئة لمنظمات دولية:

فيما يخص المعاهدات المنشئة لمنظمة دولية فقد تطرقت اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات في المادة الخامسة لذلك عندما أشارت إلى الطبيعة الخاصة لهذا الصنف من المعاهدات حيث رأت أن الاتفاقية تطبق على أية معاهدة منشئة لمنظمة دولية أو على أية معاهدة تبرم في نطاق منظمة دولية دون الإخلال بأية قواعد خاصة بالمنظمة.

ويمكن القول بأن الوثائق القانونية المنشئة للمنظمات الدولية طابعها الخاص، والمستمد من الأهداف التي تتوخاها، فمن بين كافة المعاهدات الشائعة، تنفرد المعاهدات

التي تنشئ منظمات دولية، بأنها تستهدف هيئة لها كيانها الخاص، وتمارس تأثيرها ، ليس بالنسبة للدول الأطراف فحسب، وإنما أيضا بالنسبة للدول الغير¹.

أما فيما يخص المعاهدات القاعدية أو التأسيسية، فهي تلك المعاهدات التي تقيم هياكل وتحدد كيفية عملها، بحيث يمكن القول أنها تشكل أساسا للنظام القانوني الدولي، كالمعاهدات التي تكون أساسا لنظام دائم كنظام الحياد السويسري، ومثل المعاهدات التي يتقرر بموجبها نزع سلاح أقاليم.

2- المعاهدات من حيث الشكل

يولي الفقه في تقسيم المعاهدات بحسب الاعتبارات الشكلية مثل:

أ. المعاهدات ثنائية الأطراف والمعاهدات الجماعية

يقوم هذا التقسيم اعتبارا على عدد الدول الأطراف في المعاهدة، فلدينا المعاهدات الثنائية والمعاهدات متعددة الأطراف أو المعاهدات الجماعية.

فالمعاهدات الثنائية كانت منتشرة بصفة كبيرة في القديم وذلك إلى غاية بداية القرن التاسع عشر، وكانت متنوعة المواضيع، كما أنها كانت تتميز بالمساواة في الحقوق والواجبات بين طرفي المعاهدة ومن أمثلة المعاهدات الثنائية لدينا معاهدات التحالف ومعاهدات الصلح².

أما المعاهدات الجماعية فهي التي يكون عدد أطرافها كبير وتقترب من وصف العالمية، وقد أثار بعض الفقهاء مسألة أحاطوها بنوع من الأهمية ، ألا وهي مسألة التفرقة بين المعاهدات الجماعية ، والمعاهدات متعددة الأطراف، بحيث أن هذه الأخيرة يكون عدد

¹ ا.ص.عامر، قانون التنظيم الدولي، النظرية العامة، دار النهضة: القاهرة، مصر، 1984، ص341-342.

² Dupuy, Droit international public, Paris :Dollaz, 2000, p.253

أطرافها أكثر من دولتين ولكنهم ليسوا بالكثير مقارنة بعدد أطراف المعاهدات الجماعية، لكن رغم رأي أنصار هذا الاتجاه إلا أن هناك من يرى بأن المعاهدات الجماعية والمعاهدات متعددة الأطراف لا يختلفان في شيء من حيث مستوى الآثار القانونية لكليهما، فلهما نفس الأثر القانوني، إذ ليس لأي منهما أثر مميز ومختلف عن الآخر¹.

ومن أمثلة هذا التصنيف ، معاهدة فرساي لسنة 1919 والتي وقعت عليها 28 دولة وبهذا النوع من المعاهدات يتم إنشاء المنظمات الدولية كمنظمة الأمم المتحدة ومنظمة الاتحاد الإفريقي والجامعة العربية، فهذه الأخيرة مثلاً خرجت إلى حيز الوجود بتاريخ 22 من مارس 1945 حيث وقعت على ميثاقها كل من مصر وسوريا ولبنان والعراق والسعودية والأردن واليمن.

ب. المعاهدات الإقليمية والمعاهدات ذات الطابع العالمي

يقوم هذا التصنيف على تقسيم المعاهدات على أساس جغرافي² فهناك صنفان من المعاهدات معاهدات يكون لها طابع إقليمي، ومعاهدات يكون لها طابع عالمي، فأما المعاهدات الإقليمية فهي المعاهدات التي تتسم بارتباط مجموعة معينة من الدول تجمعها روابط خاصة، وتتميز بميزات متقاربة فيما بينها، والالتحاق بهذه المعاهدات ليس مسموحاً به لكافة الدول والخارجة عن النطاق الإقليمي .

ومن أمثلة المعاهدات الإقليمية ، المعاهدات الجماعية بين الدول الأمريكية منذ نهاية القرن التاسع عشر، كالاتفاقية الخاصة بالدفاع المشترك في عام 1947 ، والاتفاقيات الأوروبية التي كثرت بصفة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية كالاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالتسوية السلمية للمنازعات، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الموقعة في 04 نوفمبر من

¹ Dinh, L.G.D.J, Paris, 1992, p.37

² - علوان يوسف، القانون الدولي العام (المقدمة والمصادر)، دار واقل للنشر، عمان، الاردن، 2003، ص 124-125.

سنة 1950 والمعاهدات الإقليمية الموقعة بين أعضاء الجامعة العربية كاتفاقية الدفاع العربي المشترك والموقعة في 13 أبريل سنة 1950 ، والميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي أقرته القمة العربية بتونس سنة 2004 ودخل حيز التنفيذ في 15 جانفي سنة 2008 .

وأما المعاهدات ذات الطابع العالمي، فقد ظهرت قيمتها وعلا شأنها وكثر اللجوء إليها مع مطلع القرن العشرين، وعادة ما تنشأ عن طريق الأنشطة والمؤتمرات التي تقوم بها المنظمات الدولية كالإعلان، العالمي لحقوق الإنسان المنبثق عن منظمة الأمم المتحدة والمعتمد في 10 من ديسمبر سنة 1948 وما يميز هذا النوع من المعاهدات أنها ليست حكرا على أطرافها إذ أن الانضمام إليها مسموح به للدول غير الأطراف، وهذا ما يضيف عليها طابع العالمية.

ج. المعاهدات بالمعنى الدقيق والمعاهدات ذات الشكل المبسط

يعد هذا التقسيم أحد أشهر تقسيمات القانون الدولي للمعاهدات، إذ يولى في هذا التقسيم أهمية كبيرة للإجراءات التي يتم إتباعها في إبرام المعاهدة، وتبعا لهذا التقسيم فلدينا نوعين من المعاهدات، معاهدات بالمعنى الدقيق، ومعاهدات ذات شكل مبسط.

أما المعاهدات بالمعنى الدقيق، فهي المعاهدات التي يلزم فيها إتباع كافة الإجراءات الشكلية والقانونية ولا تنعقد إلا بعد أن تمر بثلاث مراحل وهي المفاوضة والتوقيع والتصديق، كما يجب أن يكون التصديق عليها من قبل الجهات الداخلية الوطنية - المخولة بذلك - للدول الأطراف، وفي الغالب يكون التصديق عن طريق الدستور كما يمكن أين يكون بغير الدستور وذلك بواسطة جهات تعينها الأنظمة الداخلية للدول.

وأما المعاهدات ذات الشكل المبسط فهي المعاهدات التي لا تدخل ضمن نطاق المعاهدات بالمعنى الدقيق، وهي التي لا يشترط فيها إتباع إجراءات معينة، وتصبح في حكم

النفاز وملزمة بمجرد التوقيع عليها من قبل الدول الأطراف، وليس بالضرورة التصديق عليها بواسطة السلطات الداخلية للدول لهذه الدول، وبسبب بساطة وسهولة الإجراءات أدى ذلك إلى تزايد إبرام هذا النوع من الاتفاقيات الدولية، سواء ف يما يتعلق بأمر ومائل ذات أهمية محدودة أو فيما يتعلق بأمر ذات أهمية بالغة، ومن أمثلة الاتفاقيات الدولية في الشكل المبسط التي تناولت مسائل على جانب عظيم من الأهمية والخطورة، نجد اتفاقية يالتا في عام 1945، والذي رسمت بموجبه ، كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي - السابق - والمملكة المتحدة، الخريطة السياسية لعالم ما بعد الحرب العالمية الثانية، وقسمت العالم إلى مناطق للنفوذ فيما بينها، كما اتفقت فيها تلك الدول أيضا على المبادئ الأساسية لميثاق الأمم المتحدة على النحو الذي يكفل لها استمرار السيطرة الواقعية على العالم مع المحافظة على التوازن فيما بينها¹.

ومما يجب التنويه عليه أن الفقه الدولي متفق على أن لا خلاف بين المعاهدات الدولية بالمعنى الدقيق والمعاهدات الدولية ذات الشكل المبسط لا من حيث القوة الإلزامية للدول الأطراف، ولا من ناحية القيمة القانونية لهما .

الفرع الثاني: مكانة المعاهدات في النظام الدستوري الجزائري

نظرا لتغير ظروف الجزائر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية عرفت عدة دساتير اختلفت فيها نظرة الدولة الجزائرية نحو القانون الدولي من دستور إلى آخر، إذ انه في دستور 1963 وان كان المؤسس الدستوري قد نظم عملية التصديق على المعاهدات الدولية في النظام القانوني الجزائري وذلك حسب المادة 42 منه واسس جهاز اسند له مهمة السهر

¹ - عامر صلاح الدين، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص 201.

على دستورية القوانين حسب المادة 64 منه كذلك، فان ذات الدستور تجاهل تماما الاشارة إلى الحلول في حالة وجود تعارض بين المعاهدات والقانون الداخلي الجزائري¹.

ولكن في ظل الدساتير اللاحقة له اي دستور 1976 و 1989 و 1996 نلاحظ الاهتمام البالغ للمؤسس الدستوري الجزائري بالمسألة إذ بالإضافة إلى معالجة قضية اندماج المعاهدات الدولية في القانون الوطني الجزائري نراه قد اوجد الحلول لحالات التنازع التي قد يحدث بين الاتفاقيات الدولية والقانون الداخلي الجزائري، ففي دستور 22 نوفمبر 1976 تنص المادة 159 منه على ان: "المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون" فطبقا لذات المادة المذكورة اعلاه نستنتج ان المشرع الجزائري قد اعطى للمعاهدات قوة الزامية تساوي قوة القانون، ولكن الشيء الجدير بالذكر في هذا الصدد ان المتمعن في نص المادة 159 المشار إليه انفا ان فكرة المعاهدات لها قوة القانون التي جاء بها الدستور.

فيذهب الاستاذ بجاوي إلى اعتبار ان عبارة المعاهدات تكتسي قوة القانون، يعني ان الاتفاقات المصادق عليها وفقا للدستور تعتبر من يوم التصديق عليها جزءا من القانون الداخلي².

ويرى الاستاذ ناصر بوغزالة أن عبارة المعاهدة تكتسي قوة القانون، يعني ان الدولة الجزائرية تظل تطبق المعاهدة طيلة الفترة التي تبقى فيها سارية داخليا³.

¹ Djabar (A-m), la politique conventionnel de l'Algérie, O.P.U, Alger, 2000, p 339.

² -BEDJAOUI, Aspects Internationaux de la constitution Algérienne, A.F.D.I, 1997, p216.

³ - بوغزالة ناصر، التنازع بين المعاهدات الثنائية والقانون في المحل الداخلي في ضوء القانون الدولي، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر، 1996، ص 96.

اما في المادة 150 من دستور 1996 المعدل في سنة 2020 فقد كرر المؤسس الدستوري حرفيا نص المادة 123 من دستور 1989 والتي تنص: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

و من خلال هذه المادة نجد ان الدستور اوضح سمو الماهدات على القوانين العادية اي انها تحتل المرتبة الاسمى من هذه الاخيرة في الهرم القانوني للدولة الجزائرية، ويتولد عن هذا النص نتائج اساسية هي مالاتي:

أ- ان المعاهدات الدولية تعتبر نافذة مباشرة داخل الجزائر بمجرد التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، وبامكان اي متقاضي استظهارها امام الجهات القضائية الجزائرية.

ب- ان المعاهدات الدولية المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون العادي، في حين كانت المعاهدات المصادق عليها في ظل دستور 1976 تكتسب قوة القانون العادي فقط اي تعامل والقانون الوطني على قدم مساواة من حيث قوتها القانونية، وهذا ما يستفاد من نص المادة 159 منه وبذ لم يكون دستور 1996 المعدل في سنة 2020 قد تجنب التنازع الذي كان يثيره تطبيق المادة 159 من حيث سريان المعاهدة امام القانون مادام هناك مساواة بينهما في الدرجة.

فيتعين وفق الدستور الحالي ان تتماشى كل النصوص القانونية مع مقتضيات المعاهدات المدججة في المنظومة القانونية الجزائرية إذ يلاحظ ان القانون المدني الجزائري¹ نص في المادة 21 منه على: "لا تسري احكام المواد السابقة الا حيث لا يوجد نص على خلاف ذلك في قانون خاص أو معاهدة دولية نافذة في الجزائر"، كما نص قانون

¹ الامر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتم والمتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية رقم 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

الجنسية¹ في مادته الاولى على انه "تحدد الشروط الضرورية للتمتع بالجنسية الجزائرية بموجب القانون وعند الاقتضاء بواسطة المعاهدات والاتفاقات والدول التي يصادق عليها ويتم نشرها".

وعلى هذا الأساس أصبح للالتزامات الدولية التي تعهدت بها الجزائر الاسبقية على القانون الداخلي، وهو ما يعرف بمبدأ سمو المعاهدات على القانون الداخلي، والذي يقصد به ان كل الاتفاقيات التي تم ادراجها في النظام القانوني الجزائري، عن طريق اقرارها والمصادقة عليها أو عن طريق الانضمام اليها ونشرها، تصبح جزءا من التشريع الجزائري، بل تكتسب باسم الدستور قيمة قانونية اعلى من تلك الممنوحة للقوانين بحيث يصبح ها المركز الثاني في سلم القواعد القانونية بعد الدستور.

وتم فان الاخذ بسمو احكام المعاهدات الدولية على القانون الداخلي يقضي على حالة التناقض بين القانون الداخلي والمعاهدات والتي قد يتولد عنها صعوبات ذات طابع دولي تؤثر على العلاقات الدولية، إذ ان امر تعطيل تطبيق احكام المعاهدات المخالفة لنص القانون الداخلي اللاحق يعرض الدولة الجزائرية التي صادقت عليها إلى المسؤولية الدولية².

المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية على المعاهدات في النظام الدستوري الجزائري

غير خاف أن مكانة المعاهدات في القانون الداخلي ضمن الهرم القانوني الداخلي بعد عملية الادمج التي غالبا ما ينتج عنها مشكلة تنازع الاتفاقات الدولية مع القانون الوطني، علما بان هاتان المسألتان كثيرا ما عاجلتهم دساتير الدول ومنها دستور الجمهورية الجزائرية.

¹ الامر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الجنسية، الجريدة الرسمية رقم 105، الصادرة في 30 ديسمبر 1970.

² جمال منعة، نفاذ المعاهدات في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2002، ص173.

وللعلم ان الدولة الجزائرية ونظرا لتغير ظروفها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية قد عرفت عدة تعديلات دستورية اختلفت فيها نظرة الجزائر نحو القانون الدولي، إذ عرفت دستور 1963 ودستور 1976 ودستور 1989 المعدل مؤخرا في 2020.

ونشير فقط إلى ان المؤسس الدستوري لسنة 1963 قد نظم عملية ادماج المعاهدات الدولية بموجب نص المادة 42¹ منه، الا انه جاء خاليا من النص على مكانة المعاهدات التي يتم التصديق عليها¹، كما انه لم يعالج حالة التعارض بين المعاهدات الدولية والقانون الداخلي الجزائري، في حين انه تم تنظيم هذه المسألة في الدساتير اللاحقة وهو ما يظهر من خلال نص المادة 159 من دستور 1976²، إذ منح للمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية مكانة تعادل مكانة القانون، اما دستور 1989 فقد نص في المادة 123 والتي صارت تحمل رقم 150 في التعديل الدستوري لسنة 2020 على ان: "المعاهدات التي يصادق عليه رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون".

حيث والحال كذلك فدراسة سلطة رئيس الجمهورية على المعاهدات في ظل النظام الدستوري الجزائري تعالج انفراد رئيس الجمهورية بالتصديق على هذه المعاهدات ، ومكانة التصديق على المستوى الوطني والدولي في الفرع الثاني؛ ذلك في النقاط الجزئية الموالية:

¹ تنص المادة 42 من دستور 1963 على: "يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية ويسهر على تنفيذها".

² نصت المادة 159 من دستور 1976 على: "المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبق للأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون".

الفرع الأول: الانفراد المطلق لرئيس الجمهورية بالتصديق بالمعاهدات

تعتبر المعاهدات الدولية المصدر الاول للقانون الدولي وهي الالية الكفيلة لتنظيم العلاقات بين الدول، وحتى تلتزم الدولة بتنفيذ احكامها وجب القيام بأهم إجراء وهو التصديق عليها كما سبقت الإشارة إليه لإلزام الدولة بتنفيذ أحكامها.

ويعد رئيس الجمهورية المختص في خلق القاعدة لقانوني، سواء على المستوى الداخلي، ويظهر ذلك من خلال التشريع بالأوامر في الظروف العادية والغير عادية¹، وله ايضا سلطة سن القواعد القانونية الدولية، من خلال ابرام المعاهدات الدولية، والتي تعد جزءا من التشريع الداخلي وحتى انها تسمو على القوانين الداخلية².

يعتبر رئيس الجمهورية المهيمن دون منازع على ابرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، ويستمد هذه السلطة من نص المادة 12/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على ما يلي: "يرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها"، وهذا امر طبيعي من حيث المبدأ لان اقامة العلاقات الدولية والسهر عليها هو من مهام السلطة التنفيذية، ولكن طبيعة بعض المعاهدات بعض المعاهدات الدولية يجعلها تنعكس على القوانين الداخلية والاختصاصات التشريعية³. ولا يمكن لرئيس الجمهورية تفويض غيره بذلك طبقا لنص المادة 93 في فقرتها الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹ المادة 142 من القانون رقم 01-16 تنص على ان: "لرئيس الجمهورية ان يشرع باوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو من خلال العطلة البرلمانية....."

يمكن لرئيس الجمهورية ان يشرع باوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور...."

² حيث تنص المادة 150 من القانون رقم 01-16 على ان: "المعاهدات التي يصادق ليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

³ اخريان وسيم، زايدي سهام، المركز القانوني لرئيس الجمهورية على ضوء دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الاقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 41.

وتجدر الإشارة إلى أن الموافقة الصريحة لغرفتي البرلمان التي اشترطتها المادة 152 من الدستور لا تعتبر ممارسة لسلطة التصديق على المعاهدات الدولية، وإنما مجرد إجازة من البرلمان لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الأصيل بالتصديق على المعاهدات في المجالات التي حددتها المادة

ويمكن إرجاع جعل التصديق على المعاهدات الدولية صلاحية حصرية لرئيس الجمهورية يمنع عليه تفويضها لعدة اعتبارات دستورية أهمها:

- تمتع رئيس الجمهورية بصفة ممثل الدولة في الداخل والخارج والساخر على حماية الدستور والسيادة الوطنية من كل مساس إعمال لنص المادة 84 من الدستور، وهي المادة التي حددت مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري.

- تمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقرير السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها، فقد أشارت المادة 91 فقرة 03 " يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها" وهو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية ويندرج ضمن هذا الاختصاص كل ما يتعلق بالاتفاقيات الدولية ومستلزمات تنفيذها.

وباستقراء المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹، يتبين لنا أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض اختصاصاته المتعلقة بمجال إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، حيث يعتبر هذا الاختصاص اختصاص شخصي وحصري لرئيس الجمهورية، وهي صلاحيات يحضر تفويضها.

¹ - تنص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم. كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 29 و 105 ومن 107 إلى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور".

الفرع الثاني: التصديق أداة للاعتراف بالمعاهدات على المستوى الوطني والدولي

عرف الأستاذ صلاح الدين عامر التصديق بأنه عمل بالغ الأهمية ، يقصد به إقرار الأجهزة الداخلية المختصة للمعاهدة، على نحو يلزم الدولة بها على الصعيد الدولي، أو هو العمل الذي تتأكد من خلاله إرادة الدولة المعبر عنها بواسطة الأجهزة المختصة بإعطاء المعاهدة قوة القانون.¹

ومن هذا المنطلق فإن التصديق يعني إقرار السلطة الداخلية المختصة بالموافقة على المعاهدة بصفة نهائية، ويأتي بعد التوقيع النهائي ليدخل المعاهدة حيز النفاذ، مؤكدا إرادة الدولة، إذ في غيابه لا تلتزم الدولة بالمعاهدة التي وقعها ممثلها، ولا تكون نافذة في مواجهتها. ومما لا شك فيه أن رئيس الجمهورية هو محور تجسيد الرسمية للالتزام بالمعاهدة الدولية بنص الدستور وبالنظر لأحكام الدستور فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة واسعة في هذا المجال تجعل له سلطة جامعة مانعة دون البرلمان وهو ما يعد مشاركة قوية في سن القانون خارج نطاق دائرة المشرع، وقد نصت المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

وبتحليل نص المادة السالفة جاءت مفتوحة دون قيد مما يجعل من سلطة رئيس الجمهورية واسعة تدخل نطاق اختصاص البرلمان في المعاهدات لاعتبارات عدة منها أنه ممثلا للدولة وموجهها لسياستها الخارجية.²

¹ - صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 2009، ص 219 و 220

² - علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد الخامس، عدد 07 لسنة 2008، ص 19 و 20.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنه جمع بين اتجاهين في مجال التصديق تارة متعه
بسلطة مباشرة في التصديق على المعاهدات وتارة أخرى أخضع ذلك لموافقة البرلمان.

وقد خص التعديل الدستوري لسنة 2020 رئيس الجمهورية كبقية الدساتير بسلطة
التصديق على المعاهدات طبقا لنص المادة 91/ 12 بقولها: "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق
عليها"، وذلك سواء تعلق الأمر بالمعاهدات التي له السلطة المباشرة عليها أو المعاهدات التي
تستوجب موافقة البرلمان باعتباره مقررا للسياسة الخارجية للأمم وموجهها لها حسبما قضت
المادة 91/ 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ففي الحالة التي يحوز رئيس الجمهورية السلطة المباشرة على التصديق على المعاهدات
في مجال يخرج عن دائرة أحكام المادة 153 من التعديل الدستوري 2020 وهي نطاق المجال
غير المشروط بموافقة البرلمان، ويأتي في هذا المجال الاتفاقيات المشتركة في المجالات الإنسانية
كالفضاء، المنطقة الاقتصادية، الجرف القاري وأعالي البحار، إذ يباشر هذه السلطة بمقتضى
مراسيم رئاسية لها قوة القانون، وعلى هذا الأساس يباشر رئيس الجمهورية سلطة واسعة في
صنع القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن الموافقة الصريحة لغرفتي البرلمان التي اشترطتها المادة 153 من
الدستور لا تعتبر ممارسة لسلطة التصديق على المعاهدات الدولية، وإنما مجرد إجازة من البرلمان
لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الأصيل بالتصديق على المعاهدات في المجالات التي
حددها المادة 153 من التعديل الدستوري¹.

¹ يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة
بقانون 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.

ورغم التسليم بذلك للبرلمان إلا أن مباشرة رئيس الجمهورية لسلطته في التصديق على المعاهدات تجعله في تماس مع البرلمان في ظل غموض مجال المعاهدات الخاضعة لسلطة البرلمان، وهذا الغموض بطبيعته يفتح مجال رئيس الجمهورية وانحصار التصديق بيده ومن ثم المشاركة في سلطة التشريع في هذا المجال.

ونشير في هذا الإطار إلى الواقع العملي وما يعتريه من ندرة الاتفاقيات المعروضة على موافقة البرلمان، مثالها الاتفاقيات القنصلية واتفاقيات التعاون القضائي واتفاقيات حقوق الانسان رغم كونها في نطاق مجال قانون الأشخاص بنص المادة 153 من التعديل الدستوري، إلا أنها بنهاية الأمر تم التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية دون عرضها لموافقة البرلمان.¹

وفي كل الأحوال لا يمكن الاعتداد بأي معاهدة أو اتفاقية كيفما كان مجالها ولا يمكن أن تكون نافذة في حق الدولة ما لم تخضع لتصديق رئيس الجمهورية سواء كانت ضمن مجاله المباشر أو ضمن المجال الذي يحتاج موافقة البرلمان ، بمعنى أن تصديق رئيس الجمهورية أداة فعالة في المجالين وضرورة لا غنى عنها ولازمة لنفاذ المعاهدة في نطاق الدولة، وبالتالي يكون رئيس الجمهورية في كلى الحالتين يملك سلطة في المشاركة في صنع القانون.

¹ محمد أمين أوكيل، عن خصوصية التصديق الرئاسي على المعاهدات الدولية في التجربة الدستورية: قراءة في الأسباب، المعايير والنتائج، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مجلد 10، عدد 02، 2021، ص 320 و321.

الفصل الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب سلطة غير مباشرة
في سن القانون

لا يخفى على الدارسين أن الدولة قد تواجه بعض الظروف لها طبيعة خاصة والقرار فيها يحتاج إلى شبه اجماع وطني، فعادة ما تلجأ الأنظمة الدستورية إلى تضمين دساتيرها إجراءات اللجوء إلى الشعب عند الحاجة لاستفتاءه بأي أمر مهم مستجد ، على قرينة أنه مشاركة للشعب في أخذ رأيه في موضوع معين معروض عليه خروجاً عن انفراد البرلمان بالقرار مما يعتبر استثناء من العرف السائد في ظل النظام البرلماني الذي استقر على نفاذ القانون بعد موافقة البرلمان؛ وقد سار الدستور الجزائري في هذا الأثر ممكناً رئيس الجمهورية من سلطة اللجوء إلى الشعب باستفتاء مما يعد سلطة بيده وممكنة في سن نص قانوني إذا ما حاز الإرادة الشعبية

ومن جانب آخر؛ وباعتبار الدستور هو جملة القواعد القانونية الأساسية المحددة لشكل الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها والتنصيب بالتدقيق على المؤسسات والهيئات الدستورية المختصة وطبيعة العلاقة فيما بينها؛ فإن أغلب الدساتير وتبعاً للظروف السياسية والاجتماعية والثقافية في الدولة أو المتغيرات الدولية يخضع الدستور أيضاً تبعاً للمتغيرات المحتملة، هذا الأمر أو ذاك يحتم اللجوء إلى تعديلات دستورية جزئية أو عميقة وفق إجراءات محددة دستورياً، عادة ما تكون هذه الإجراءات معقدة وليست كالقوانين العادية، والنظام الدستوري الجزائري يخضع هذه العملية أصالة لسلطة رئيس الجمهورية وأن شاركه البرلمان في ذلك؛ إلا أن العقدة بيد الرئيس مما يمكنه من المشاركة في سن القانون بما يريده من رغبة في تعديل الدستور؛ ذلك ما تعرضه الدراسة في المباحث الآتية:

المبحث الأول: الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية باقتراح الاستفتاء الشعبي

لا يخفى على الدارسين أن الاستفتاء يعد من أهم الوسائل القانونية التي تعنى بأهمية بالغة في النظام السياسي والدستوري للدولة لما لها من أثر في الفصل المسائل ذات الأهمية البالغة على المستوى الوطني أو لها ارتباط بوضع دولي، وعلى ذلك يكون رأي الشعب بمثابة القول الفصل سواء كان بالرفض أو القبول الذي يعني الإذن أو الترخيص أو الدعامة التي تمكن السلطة من القدم في ما هي مقبلة عليه بكل عزيمة وقوة.

والدستور الجزائري مكن رئيس الجمهورية من حق اللجوء إلى الشعب بواسطة آلية الاستفتاء مما يعد سلطة في يد رئيس الجمهورية في صناعة نص قانوني إذا ما حاز هذا النص القانوني على الإرادة الشعبية ذلك ما تتعرض له الدراسة في النقاط الجزئية التالية.

المطلب الأول: مفهوم الاستفتاء الشعبي وأنواعه

إذا كان الاستفتاء الشعبي من الأهمية بما يجعل منه فاصلا في نقاط ذات أهمية قانونية أو سياسية داخليا أو على المستوى الدولي المرتبط بالدولة محل الاستفتاء، فإنه بات من الضرورة بمكان التعرض إلى مفهوم الاستفتاء وبيان أهميته في العناصر الجزئية الموالية.

الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء الشعبي

باعتبار الاستفتاء آلية مهمة بيد رئيس الجمهورية مساهمة في صناعة القانون فإن التطرق إلى المفاهيم المرتبطة بالمعنى ضرورة للوقوف على المصطلح ومغزاه بما يفيد الدراسة، ذلك ما نبينه في الآتي:

أولاً: المدلول اللغوي لمصطلح الاستفتاء

مدلول كلمة الاستفتاء تعني طلب الرأي أو الفتوى، ويعود مصدر المصطلح إلى فعل استفتى واسم: استفتاء أي جمع استفتاءات، فنقول استفتى ، استفتي، استفتت، استفتاء من أصل فتى على اعتبار مفاده أنه فعل مزيد، وفتو الفقيه في مسألة بمعنى سألته الفتوى، وأفتى في الشيء أو الأمر أي أبان عن معناه وأجاب عن السؤال، ويتفاتو القوم إلى الرجل بمعنى أنهم تحاكموا إليه وهي تبين ما أشكل في الأحكام¹.

وقد ورد مصطلح في القرآن الكريم في عدة مواطن فيقول الله تعالى: " قالوا تالله تفتأ تذكر يوسف"² بمعنى انك باقي على ذكره، كما جاء في موطن آخر في سورة النمل "قالت يا أيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمراً حتى تشهدون"³ وهو تدليل على وقف اتخاذ القرار على طلب المشورة والتقييد بما جاء فيها واستناد القرار للرأي، وطالما كان طلب الرأي من مجموعة فهو بمثابة استفتاء حول القرار المراد اتخاذه.

وخلاصة القول فإن الاستفتاء يعني توجيه سؤال أو جملة أسئلة إلى جملة من الأفراد بغاية الوصول إلى معرفة رأيهم في مسألة معينة.

ثانياً: المدلول الاصطلاحي لمصطلح الاستفتاء

يعرف الأستاذ ماجد راغب الحلو الاستفتاء بأنه طلب الرأي من المواطنين في شأن من الشؤون العامة المتصلة بالسلطة أو الحكم⁴ وترى الأستاذة سعاد الشرقاوي بأن

¹ - ابن منظور، لسان العرب، المجلد 2، دار لسان العرب، بيروت لبنان، ط 1990، ص 1050.

² - سورة يوسف، الآية 85.

³ - سورة النمل، الآية 32

⁴ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، الدار الجامعية للطباعة والنشر-بيروت، لبنان، ط 2013، ص 158.

الاستفتاء الشعبي تغير مدلوله في العصر الحديث عما سبق بحيث أصبح يشمل ما يتم عرضه من عمل أو موضوع وكذلك الأشخاص كل ذلك بغاية أبداء الرأي من قبل الشعب¹.

ويستخدم الفقه الانجليزي مصطلح : referndun وتعني حق المواطنين مشاركتهم في مختلف الأنشطة التشريعية والإدارية من خلال الإدلاء برأيهم سواء بالقبول أو بالرفض لما يقترح عليهم دون تدخل من هيئات الدولة.²

ومن جانب آخر ذهب الفقهاء إلى تعريف الاستفتاء من خلال غاياته باعتباره يمثل جانب من مباشرة الشعب باعتباره صاحب السيادة سلطته بطريقة ديمقراطية وأخذ رأيه سواء في موضوع معين معروض عليه أو مشروع قانون وافق عليه البرلمان خروجاً عن انفراد هذا الأخير بالقرار مما يعتبر استثناء من العرف السائد في ظل النظام البرلماني الذي استقر على نفاذ القانون بعد موافقة البرلمان.³

ويسير في هذا الاتجاه الأستاذ سعيد بوشعير إذ يرى أن الاستفتاء الشعبي هو اللجوء إلى الشعب استفتاء أو استشارة في موضوع محدد، ويعد هذا الإجراء صورة من

¹ - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ط 2007، 146.

² - أورده عثمان سلمان غيلان، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ط 2019، ص 253.

³ - وترى الباحثة أن الفكرة الأساسية من وراء هذا النظام تقوم على أساس أنه إذا كان من المستحيل جمع الشعب في مكان واحد لممارسة الديمقراطية المباشرة؛ إلا أن من الممكن إعطاء بعض الوسائل التي تمكنه من التدخل المباشر في بعض القضايا المهمة؛ بحيث يقوم الشعب بانتخاب برلمان يتولى نيابة عنه مهام الحكم والسيادة - كما هو الحال في نظام الديمقراطية التمثيلية - ولكنه لا يترك كل شيء لهذا البرلمان المنتخب لينفرد به من دونه، وإنما يحتفظ الشعب لنفسه بحق التدخل ومشاركة البرلمان في بعض شؤون الحكم، وبالتالي تصبح صلاحية اتخاذ القرار موزعة بين البرلمان والحكومة من جهة، وبين الشعب من جهة أخرى بوصفه سلطة رابعة إلى جوار السلطات الثلاث الأخرى التشريعية والتنفيذية والقضائية. انظر في ذلك: جميلة الشرابي، الاستفتاء، مقال أطلع عليه بتاريخ: 2024/ 01/11 منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://arab-ency.com.sy/law/details/25943/1>

صور ممارسة السلطة من قبل الشعب بطريقة مباشرة، وتطلق يد رئيس الجمهورية في مجال اللجوء إلى الاستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية دون موضوع تعديل الدستور.¹

وحسبما ذهب إليه قاموس المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري فالاستفتاء هو جراء ديمقراطي يشارك الشعب بواسطته في إعداد القوانين باعتباره مصدراً كل سلطة.²

وخلاصة القول، أن الاستفتاء يعني قيام الشعب بالتصديق على القوانين، بمعنى المشاركة في التشريع وحلوله محل المشرع المتمثل دستوريا في البرلمان.³

الفرع الثاني: أهمية الاستفتاء الشعبي

سبق التعرض إلى أن مفهوم الاستفتاء هو في حد ذاته رجوع إلى الأصل وهو الشعب ليبيد الرأي حول مسألة من الأهمية بمكان تتبلور فيها الأفكار وترصد لها الموارد المادية والبشرية، وعلى هذا الأساس فلا يمكن تصور كل هذه العملية تكون دون جدوى بل على العكس من ذلك فإنها الأهمية والغاية أمر مفترض في الاستفتاء وإلا ما كان ليعرض الأمر على الشعب إذا كان تافهاً، وتعالج الدراسة في هذا العنصر مزايا الاستفتاء الشعبي ومثالبه.

¹ - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء التعديل الدستوري لسنة 1996 - السلطة التنفيذية، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 6، 2019، ص 291 و 292.

² - ابتسام القراج، قاموس المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر، ص 235.

³ - أورده، دندان بختة، الاستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016-2017، ص 29.

أولاً: مزايا الاستفتاء الشعبي

غير خاف أن اللجوء إلى الشعب هو من الأهمية بمكان وعلى ذلك تتجلى أهميته في جملة من النقاط نقتصر فيها على مزيتين هامتين نوردتهما فيما يلي:

1) الاستفتاء الشعبي يعزز الرقابة الشعبية على البرلمان

يرى مجموعة من الفقهاء وتوافقهم الدراسة في ذلك كون الاستفتاء الشعبي يكفل تحقيق رقابة الشعب الفعالة والمستمرة على أعضاء البرلمان، إذا كان من المعلوم أن الرقابة التي تتم ما بين فصل تشريعي وآخر غير كافية وغير فعالة بدرجة كبيرة نظراً لحدوثها على مدد متباعدة قد تحصل خلالها تغيرات جوهرية كبيرة في سلوك النواب وبرامجهم إذ قد يسلك النواب مسلكاً آخر غير الذي انتخبوا على أساسه¹.

وفي هذا الإطار يرى الاستاذ ماجد راغب الحلو أن هذه الخنصصة تتطلب درجة عالية من الوعي السياسي وفهم للأمر العامة، كما أنها من جانب آخر تثق كاهل المواطنين الذين في الغالب لا يحسنون القيام بذلك²، وهذا الظرف يمكن رئيس الجمهورية من اللجوء إلى الشعب في حالة ما كان هناك عدم توافق بينه وبين ممثلي الشعب وذلك في حالة ما حاز رضا شعبي يجعل منه يتجاوز المر واللجوء مباشرة إلى الشعب ليكسب مرتين مرة حينما يمر إلى الشعب مباشرة لإشراكه في اتخاذ القرار ومرة أخرى حين يحصل على القبول مما يجعله في موطن قوة مواجهة البرلمان.

¹ - بيداء عبد الجواد العباسي، مزايا الاستفتاء الشعبي، نقلاً عن احمد بدر ، صوت الشعب ، الكويت ، 1973 ، ص 460 . منشور على الموقع

الالكتروني (المرجع الالكتروني للمعلوماتية) أطلع عليه بتاريخ: 2024/01/03

www.mail.almerja.net/more.php?idm=22180

² - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية، مرجع سابق، ص 415.

2) الاستفتاء الشعبي يحقق الاستقرار السياسي

يرى جملة من الفقهاء أن الاستفتاء الشعبي بمقتضاه يمكن تجاوز اللجوء إلى حل البرلمان وإعادة انتخابه في حالة عدم الانسجام بين أعضائه¹، ويصدق القول في ذلك على فرضية أن الاستقرار السياسي بطبيعته في الدول الأكثر ديمقراطية يقوم أساساً على تواصل الأعضاء المنتخبين بناخبيهم بغاية الوقوف على آرائهم وتوجهاتهم في الشأن العام وما يتعلق به من مسائل ذات أهمية وطنية.

ثانياً: مثالب الاستفتاء الشعبي

بطبيعة الحال إذا كان للاستفتاء الشعبي جملة من المزايا يكون بمقتضاها لرئيس الجمهورية استغلالها لصالحه في حالة ما توفرت الظروف التي تتيح له اللجوء إلى الشعب مباشرة دون الرجوع إلى البرلمان وهذا الإطار يمكنه من صناعة نصوص قانونية تحظى برأي الموافقة من قبل الشعب مصدر كل سلطة.

وعلى الرغم من القول بذلك، إلا أن الأمر ليس بالسلسلة التي قد يراها البعض، مع العلم أن هذه المثالب قد تحقق في حد ذاتها مزايا تمكن رئيس الجمهورية من المشاركة في صناعة القانون خارج دائرة البرلمان، ونورد جملة من هذه المثالب في ما يلي:

1) النقص في توافر المعلومات حول موضوع الاستفتاء

في الغالب لا يتمكن كافة أفراد الشعب من الاطلاع على وثيقة الاستفتاء بوقت كاف يمكنهم من أخذ قرارهم بحكمة وترو فقد ينجم عن ذلك ان تكون الموافقة على

¹ - محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة " دراسة تحليلية " ، دار النهضة العربية، مصر، ط 1991 ، ص 511.

المشروع المعروض للاستفتاء غير معبر عن الحقيقة لانعدام أو نقص في الاطلاع على محتوى الأمر المعروض على الشعب للاستفتاء.

ومن الثابت أن المشاركة السياسية في الاستفتاء لا تفي بالغاية المرجوة إذا اقتصر على تسجيل رأي المواطنين في موضوع الاستفتاء دون إحاطتهم علماً مسبقاً لهذا الموضوع وهذا العلم لا يتأتى الا من القراءة والتفكير والمناقشة التي تحتاج في الواقع الى بعض الوقت مع العلم أن الاتجاه الذي ينتصر للاستفتاء يرى أن هذا الانتقاد لا يوجه في الحقيقة الى نظام الاستفتاء بذاته وإنما يوجه إلى القائمين عليه حيث انه لا يتعلق بقلب الاستفتاء وإنما بكيفية إجراءاته لذلك يمكن تلافيه بمنح المهلة الزمنية الكافية لدراسة المواضيع بصورة دقيقة ومفصلة¹.

(2) الأثر السلبي للاستفتاء الشعبي على المشرع

من المعلوم أن اللجوء الى الاستفتاءات الشعبية في ظل وجود برلمان منعقد لم تنتهي ولايته ولم يحل يعطي انطباعاً سلبياً على عدم وجود انسجام بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية البرلمان الممثل للشعب، وعلى هذا يتجاوز رئيس الجمهورية البرلمان ويلجأ إلى الشعب مباشرة لا يطلب تفويضاً وإنما يلتمس تأييداً مصحوباً بموافقة على ما انتوى الإقدام عليه.

كما لا يخفى أن من شأن هذا الإجراء أن ينجم عنه انصراف اهتمام المشرع باختصاصه التشريعي نظراً لشعور أعضائها بأن اختصاص التشريع لم يعد حكراً عليهم

¹ - ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية، بيروت ، 1983 ، ص 89

بل على العكس من ذلك فقد توزع بينهم وبين جهات أخرى¹ خصوصاً أن رئيس الجمهورية هو من يبادر به فكرة ولاحقاً عرضاً على أفراد الشعب متجاوزاً في ذلك البرلمان الذي لا يتبقى له إلا مباشرة حقه في الإدلاء بصوته كفرد ناخب وليس ككتلة برلمانية لها حق إعداد مشروع القانون والتصويت عليه دون مشاركة من السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو مشاركة صياغته من قبل الشعب بحكم الوكالة التي يحوزها البرلمان من الشعب مباشرة للقيام باختصاص التشريع.

وعلى ذلك فإن الاستفتاء الشعبي يتيح لرئيس الجمهورية المشاركة في سن القانون بطريق ذكي ومشروع إذ يستفتي في مشروعه صاحب الاختصاص الأصيل وهو الشعب صاحب السلطة والسيادة ويرجع له الأمر كله على الرغم من أن رئيس الجمهورية هو من أعد مشروع الموضوع ولم يترك لأفراد الشعب سوى الموافقة أو الرفض مقتصرة في التصريح بلا أو نعم.

ومن جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية وإن اتاح له الاستفتاء الشعبي مكنة المشاركة في سن القانون بهذه الوسيلة إلا أن الجانب الإيجابي في هذه العملية يكمن في أن الاستفتاء الشعبي يعيد السيادة الفعلية للأمة ويؤكد مبدأ سيادة الشعب باعتباره صاحب المصلحة الحقيقية فيما يتخذه البرلمان من تشريع².

¹ - نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الاسكندرية، مصر، ط 2003 ، ص272 وما يليها.

² - عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، مصر، ط 2020، ص 301.

المطلب الثاني: الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية بتحريك الاستفتاء الشعبي

غير خاف أن الاستفتاء الشعبي بمثابة تشريع خارج نطاق دائرة البرلمان الذي لا يد له فيه سواء من حيث الكرة ابتداء أو إعداده ومناقشته أو التصويت عليه، بل ينعقد لرئيس الجمهورية فكرة ومشروعاً ثم لاحقاً عرضاً على الإرادة الشعبية ما يجعل من رئيس الجمهورية مهيمناً على هذه العملية ، ذلك ما تبينه الدراسة في النقاط الجزئية التالية.

الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالاستفتاء الشعبي

بالرجوع إلى مختلف الدساتير الجزائرية وإن تخلف عن ذلك دستور 1963 عن ذلك الذي جعل من المبادرة والإعلان لكل من رئيس الجمهورية والمجلس الوطني أي البرلمان حسبما قضت به المادة 71 من هذا الدستور¹ والذي يجعل من عملية الاستفتاء غير مجدية دون موافقة صريحة من المجلس الوطني، وما يؤسف له أن هذا الدستور لم تكتب له الحياة بسبب تعليقه باستخدام رئيس الدولة آنذاك لأحكام المادة 59 منه.

وعلى عكس ما ذهب إليه المؤسس الدستوري لسنة 1963 فإننا نجد بقية الدساتير والتعديلات المتعاقبة أنها مكنت رئيس الجمهورية لوحده دون مشاركة البرلمان من سن القانون من خلال آلية الاستفتاء التي تتيح له سلطة اللجوء إلى الشعب طالبا منه الموافقة على ما عزم عليه من أمر.

وباستقراء أحكام المادة 14/111 من دستور 1976 التي فوضت رئيس الجمهورية سلطة سن القانون من خلال حق اللجوء إلى الشعب باستفتاءه في كل

¹ - دستور الجزائر لسنة 1963 ، المستقفى عليه في سبتمبر 1963 ، الصادر في 08 سبتمبر 1963.

القضايا ذات الأهمية الوطنية¹ مما يفتح مجالا واسعا لرئيس الجمهورية في سن القانون ليبادر بما يراه ودون رقيب أنه من القضايا ذات الأهمية الوطنية دون قيد أو شرط متجاوزا في ذلك اختصاص البرلمان بما يجعله شريكا في صنع القانون.

وفي الواقع العملي فإن رئيس الجمهورية هواري بومدين أقر الميثاق الوطني لسنة 1976 بواسطة استفتاء شعبي في 27 جوان 1976 كما تكرر نفس الأمر في سنة 1986 من طرف رئيس الجمهورية آنذاك الشاذلي بن جديد الذي دعا لإجراء استفتاء تكميلي يتعلق بإثراء الميثاق الوطني، وكذلك استفتاء شعبي في الثالث من شهر نوفمبر من سنة 1988 لتعديل الدستور واستفتاء شعبي لاحق في 23 نوفمبر 1989 لتعديل الدستور.

واستتبع الطريق نفسه في دستور الجزائر لسنة 1989² الذي تعززت فيه سلطة رئيس الجمهورية في المشاركة في سن القانون بموجب استفتاء، وأكثر من ذلك يكون له ذلك في تعديل القانون الأساسي وهو الدستور بعدما غاب ذلك في الدستور السابق لسنة 1976 ، فنجد المادة 163 تنص على أن: لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يعرض على استفتاء الشعب للموافقة عليه ثم يصدره رئيس الجمهورية وقد تم استخدام هذه السلطة من قبل الرئيس ليامين زروال بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7

¹ - دستور الجزائر لسنة 1976 ، الصادر في 24 نوفمبر ، 1976 ج ر ع: 94 لسنة 1976.

² - مرسوم رئاسي رقم 98-18 مؤرخ في 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر تعديل نص الدستور الموافق عليه في 23 فبراير 1989 ، ج ر ع: 09 لسنة 1989.

ديسمبر سنة 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996¹.

ويسير على ذات النهج التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أبقى على سلطة رئيس الجمهورية في سن القانون بموجب اللجوء إلى الإرادة الشعبية متجاوزا في ذلك سلطة واختصاص البرلمان، لكن نجد أن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة استخدم سلطته في سن القانون الأساسي واللجوء إلى الإرادة الشعبية مع سبق عرض التعديل الدستوري على البرلمان أيضا، ويتعلق ذلك بقانون الوثام المدني والذي عبرت نتائجه عن موافقة شعبية وصلت حد 98.63 بالمائة من مجموع الأصوات المعبر عنها².

ولا يخفى على الدارسين أن هذا الاستفتاء كان له بالغ الأثر في إعادة انتخاب رئيس الجمهورية آنذاك عبد العزيز بوتفليقة وما يعزز ما تعرضه الدراسة ما صرح به رئيس الجمهورية في ولاية الأغواط بقوله: " جئت إلى هذا المركز بإرادة الشعب الجزائري وثقتة، ومن شكك في الدورة الأولى للانتخابات يلقي جوابا من خلال الاستفتاء الشعبي حول الوثام المدني...³

ولا يحيد التعديل الدستوري لسنة 2020⁴ عن تكريس هذا المسار الذي يمكن رئيس الجمهورية من المشاركة في سن القانون بواسطة اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي حيث تنص المادة 9/91 على أن من ضمن سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية أنه: "

¹ - ج ر ع: 76 لسنة 1996

² - قانون رقم 99 - 08 مؤرخ في 13 يوليو سنة 1999، يتعلّق باستعادة الوثام المدني، ج ر ع: لسنة 1999.

³ - جريدة الشعب، بتاريخ: 2001/06/09 العدد 12456، ص 02، أوردته: عبد الوهاب مراد وبن حفاف سماعيل، مكانة القوانين الاستثنائية ضمن المعايير القانونية في الجزائر (قانون الوثام المدني أنموذجا)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 14، عدد 02 لسنة 2021، ص 460.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 82 لسنة 2020.

يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء. " ومن هذا المنطلق يبقى المؤسس الدستوري تكريس سلطة رئيس الجمهورية في المشاركة في سن القانون بواسطة اللجوء إلى الإرادة الشعبية مباشرة.

وجدير بالملاحظة أن الدستور منح البرلمان حق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي في حالة اقتراح تعديل دستوري وحصوله على أغلبية خاصة ممثلة في $\frac{3}{4}$ من أعضاء الغرفتين المجتمعين معاً¹، إلا أن المؤسس الدستوري جعل كل ذلك موقوف على إرادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء من عدمه.

الفرع الثاني: إجراءات الاستفتاء الشعبي لا تؤثر على اختصاص البرلمان

غني عن البيان أن الإجراءات السابقة لعملية الاستفتاء يختص بها رئيس الجمهورية رؤساً باعتبارها عملية تنظيمية لضمان إجراء الاستفتاء وفق مقتضى أحكام الدستور والقانون، ولا تدخل بأي صفة في نطاق اختصاص المشرع، ذلك ما تبينه الدراسة في ما يلي:

أولاً: استدعاء الهيئة الناخبة اختصاص حصري لرئيس الجمهورية

عملية الاستفتاء مرتبطة بوجود موضوع الاستفتاء والهيئة الناخبة المستفتية حوله والتي بيدها قرار نتيجة الاستفتاء، هذه الأخيرة يشترط فيها ما يشترط في هيئة الناخبين لكل عملية انتخابية وهو ما تعرف عليه في الفقه الدستوري بالشعب السياسي وتنعقد في كل مواطن بلغ سن الرشد متمتعاً بكافة حقوقه السياسية حاملاً لجنسية الدولة ولا يوجد ما يمنعه قانوناً من مباشرة حقوقه السياسية في أن ينتخب ويتخب.

¹ - راجع المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مشار إليه.

والنظام الدستوري الجزائري كغيره من الأنظمة الدستورية أوكل سلطة دعوة المستفتين إلى رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية بحكم أنها الأقدر والتي بيدها الوسائل المادية والبشرية التي تمكنها من تنظيم عملية الاستفتاء في ظروف حسنة، وهذا القرار الذي يحوزه رئيسا الجمهورية يجعله يتحكم في عملية الاستفتاء رغم نضوج الفكرة وتحضير المشروع فإنه لا يمكن مباشرة العملية دون صدور قرار من رئيس الجمهورية يدعوا فيه هيئة المستفتين للإدلاء برأيهم حول المشروع المعروض عليهم.

وفي هذا الإطار نصت المادة 131 من الأمر 10-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 المتضمن القانون العضوي للانتخابات¹ على أن: "تاريخ الاقتراع يحدده المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناجبة." وعلى هذا الأساس فدعوة الرئيس للهيئة الناجبة هي سلطة دستورية تقديرية لرئيس الجمهورية لا يلزمه فيها تاريخ محدد، ولا دخل لأي من السلطات الأخرى في هذا القرار الذي يبقى بيد رئيس الجمهورية.

ومما يجب ذكره أنه طبقاً للمبادئ العامة في القانون فإن رئيس الجمهورية ملزم بنشر قرار دعوة الناخبين في الجريدة الرسمية محددًا فيه تاريخ الاقتراع، وعلى سبيل الاستشهاد فإن المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على أن: "... يعرض التعديل على الشعب للاستفتاء عليه خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره، وعلى غير ذلك لا نجد تحديد ميعاد لذلك.

¹ - ج ر ع: 17 لسنة 2021.

ثانياً: الدعاية الاستفتاءية تمكين لرئيس الجمهورية لخلوها من المنافسة

الدعاية الاستفتاءية أو كما تدعى الحملات الانتخابية هي طريقة تحضير المرشحين لأفكارهم ومواقفهم بشأن القضايا، وعرضها على الناخبين في الفترة السابقة ليوم الانتخابات أو الاستفتاء باستخدام جملة من التقنيات لبلوغ الناخبين (المستفتين) ونقل رسائلهم إليهم، بما في ذلك من خلال وسائل الإعلام التقليدية ووسائل التواصل الاجتماعي، والمواد المكتوبة، أو غيرها من الوسائل. وفي بعض الدول، يتم توزيع مساحات زمنية محدّدة في وسائل الإعلام العامة على المرشحين لهذا الغرض، ويعتبر التوقيت الرسمي للحملة الانتخابية، الذي يمتدّ عادةً لشهرٍ أو عدّة أشهر قبيل اليوم الانتخابي، ملزماً قانوناً، ومنتهية قبل يوم أو يومين من اليوم الانتخابي بفترة صمت انتخابي "تستمرّ حتى ما قبل المباشرة بالتصويت".¹

وبالرجوع إلى المادة 173 من القانون العضوي للانتخابات فإنها تشير إلى أن الدعاية الاستفتاءية مفتوحة قبل خمسة وعشرين 25 يوماً من يوم الاقتراع وتنتهي قبل ثلاثة أيام من تاريخ الاقتراع.

ومما يجب ذكره أن تنظيم الدعاية الاستفتاءية بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أوكل إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات حيث نصت المادة 07 من الأمر 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أنه: طبقاً لأحكام الدستور، تضمن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات تحضير وتنظيم وتسيير والإشراف على مجموع العمليات الانتخابية

¹ - مبادرة حول البيانات الانتخابية المفتوحة ، الاستفادة من كامل إمكانيات البيانات الانتخابية لتعزيز المساءلة والمحاسبة، دليل منشور على الرابط الإلكتروني التالي: اطلع عليه بتاريخ: 2023/12/02 - www.openelectiondata.net/ar/guide/key-categories/election-campaigns

والاستفتاءية¹. وقد أصدرت السلطة المذكورة بمناسبة الحملة الاستفتاءية جملة قرارات منها القرار الذي اصدر بواسطة قنصلية نانت في فرنسا يحدد الضوابط التي تحكم العملية الاستفتاءية سواء من حيث مدة وهي خمسة وعشرين 25 يوما أو ما تعلق بالإشهار واستخدام القنوات الإعلامية وغير ذلك بالنسبة للأحزاب والجمعيات².

ومما سبق من المحطات الاستفتاءية المنظمة في الجزائر نكاد نجزم أن الدعاية الاستفتاءية تتم بصفة سلسلة بحيث لا نكاد أن نجد صوت يعارضها من التنظيمات السياسية وتتم بنجاح وتحرز موافقة المستفتين.

وفي نهاية العملية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار نص الاستفتاء سواء كان نص قانوني أو تعديل دستوري باعتبار الإصدار اختصاص اصيل لرئيس الجمهورية، وهذا ما تؤكدته الفقرة الثانية من المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها "يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

¹ - ج ر ع: 17 لسنة 2021.

² - المادة 1، طبقا لأحكام المواد 173 و 177 و 178 من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 أوت سنة 2016 والمتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، يهدف هذا القرار إلى تحديد ضوابط الحملة الانتخابية في إطار الاستشارة الاستفتاءية لمشروع تعديل الدستور المقررة ليوم أول نوفمبر 2020

المادة 2: تفتح الحملة الانتخابية خمسة وعشرين (25) يوما قبل تاريخ الاستفتاء، أي في 7 أكتوبر ابتداء من الساعة الثامنة صباحا وتنتهي 3 أيام قبل تاريخ الاستفتاء أي في يوم 28 أكتوبر 2020 على الساعة منتصف الليل

المادة 6: تقوم بالحملة الانتخابية الجمعيات الوطنية التي لها تمثيل فعلي على مستوى 25 ولاية على الأقل وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما للقيام بالحملة الانتخابية يجب على هذه الجمعيات الوطنية تقديم طلب مرفق بالوثائق المدعمة له وملخص عن محاور التدخلات إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات 5 أيام على الأقل قبل انطلاق الحملة الانتخابية

المادة 7: تحدد السلطة بالتنسيق مع سلطة ضبط السمعي البصري الحيز الزمني المخصص للمتدخلين في وسائل الاعلام السمعية البصرية العمومية

المادة 10: إضافة إلى كفاءات الإشهار الأخرى المنصوص عليها في القانون العضوي المذكور أعلاه، يمكن القيام بالحملة الانتخابية في إطار الاستشارة الاستفتاءية حول مشروع تعديل الدستور باستخدام التعليق وتوزيع المطويات والمراسلات المكتوبة وبكل الوسائل المكتوبة أو الإلكترونية

راجع في ذلك: قرار مؤرخ في 10 صفر عام 1442 الموافق 28 سبتمبر سنة 2020 يحدد ضوابط الحملة الانتخابية في إطار الاستشارة الاستفتاءية حول مشروع تعديل الدستور، منشور على الموقع الإلكتروني لقنصلية الجزائر في نانت بفرنسا اطلع عليه بتاريخ: 2024/01/03،

ضوابط-الحملة-الانتخابية-في-إطار-الاست/4147/www.consulat-nantes-algerie.fr

المبحث الثاني: اختصاص رئيس الجمهورية بالمبادرة بالتعديل الدستوري سلطة غير مباشرة في سن القانون

من المعلوم أن التعديل الدستوري يخضع لمتغيرات تفرضها الظروف السياسية والاجتماعية والثقافية في الدولة، وكذا الدولية والتي تكون وليدة الحاجة وهذه التعديلات قد تكون جزئية لبعض المواد أو كلية معمقة للدستور في حد ذاته وتخضع هذه العملية إلى إجراءات قانونية معقدة ونادرة الحدوث وليست كالقوانين العادية التي تكون إجراءاتها بسيطة وعادية، وتعرض الدراسة إلى مفهوم التعديل الدستوري باعتباره مدخل الدراسة وإلى سلطة رئيس الجمهورية في إجراءات التعديل الدستوري باعتباره محور الدراسة كل ذلك في ما يلي:

المطلب الأول: التعديل الدستوري وأسبابه

تعرض الدراسة في هذا المطلب إلى مجمل المفاهيم التي وردت في هذا الشأن وما مدى معالجة الجانب الفقهي والتي تتمثل في التعديل الدستوري في مختلف مراحله، وما الأسباب التي تدفع بالمشروع إلى اللجوء إلى هذا التعديل، وفيما تتمثل سلطة رئيس الجمهورية في هذا الإطار حيث تتناول الدراسة في الفرع الأول تحديد الدستور وأنواعه ومن ثم التعرض إلى المفاهيم المتعلقة بالتعديل الدستوري.

الفرع الأول: تحديد التعديل الدستوري

من باب تحديد المفاهيم وربطها بموضوع الدراسة ارتباطاً منهجياً ارتأت الدراسة إدراج مفهوم الدراسة لما للأمر من أهمية وتحديد مفهوم التعديل الدستوري من جانب آخر في النقاط التالية:

أولاً: تحديد مفهوم الدستور

هو مجموعة من القواعد القانونية التي تبين الدولة والنظام الحكم فيها والمؤسسات والهيئات المختصة التي تتولى تطبيقها، أو هو الوثيقة الرسمية التي تحتوي على القانون الأساسي الأعلى للدولة، والذي يحدد شكل تلك الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها.

ويعرف الدستور كذلك على أنه هو القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة (بسيطة أم مركبة) ونظام الحكم (ملكي أم جمهوري) وشكل الحكومة (رئاسية أم برلمانية) وينظم السلطات العامة فيها من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات بين السلطات وحدود كل سلطة والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات ويضع الضمانات لها تجاه السلطة.

وهناك أنواع للدساتير من حيث كيفية تعديلها وتنقسم إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة فالدستور المرن هو الذي يتم تعديله بنفس الإجراءات التي تعدل بها القوانين العادية ولهذا فإن الدساتير المرنة تأخذ ذات القيمة القانونية المقررة لهذه القوانين.

أما الدساتير الجامدة هي التي يستلزم تعديلها إجراءات أشد من تلك التي تتم بها تعديل القوانين العادية، ومثال ذلك دستور أستراليا الفيدرالي الذي يتطلب موافقة أغلبية مواطني الولايات، بالإضافة إلى أغلبية الأصوات على المستوى الفيدرالي. وبعض الدساتير تحتوي على مواد محصنة يصعب أو يستحيل تغيير أجزاء منها.

ثانياً: تعريف التعديل الدستوري

تعرض الدراسة المفاهيم المرتبطة بالمصطلح من حيث اللغة ومن حيث الاصطلاح بالنظر لأهميتها ولارتباطها باستخدام سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال للمشاركة في صنع القانون، وعلى ذلك كان من اللزوم النظر إلى المفهوم والتعريف حتى

يستقر المعنى وتتجلى الدلالة التي تمكن الدارس من البناء عليه في حيازة الرئيس لهذه السلطة القوية وذلك بالنظر لأهميتها من جهة ومركز الرئيس من جهة أخرى، ذلك ما يدفعنا إلى إبراز هذه التعاريف في النقاط الآتية:

1- تعريف التعديل الدستوري لغة:

التعديل (مفرد) جمعه (تعديلات)، بمعنى تقويم، ويقال: عدلت الشيء، تعديلاً، فاعتدل، فاستوى فإذا مال الشيء قلت: عدلته إذ سويته فاستوى واستقام، وعدل الحكم والشيء، تعديلاً: أقامه وسواه، كما يقال عدل الميزان أو المكيال: فاعتدل، كما يأتي بمعنى التزكية، وأن التعديل في بنية الشيء من جهتي الشكل والمضمون يراد به إحداث بعض التغييرات عليه بالزيادة أو بالنقصان، حتى يتلائم مع الأوضاع الجديدة، أما إزالة البنية من أساسها إقامة أخرى بدلاً منها لا تحمل معنى التعديل¹.

كما يعرف على أن تعديل الشيء يعني تقويمه، ويقال عدله تعديلاً أي اعتدل أي قومه فاستقام². حيث جاء معجم أكسفورد أن التعديل الدستوري هو تغيير في نص ما وهذا باستبداله أو تغييره أو الإضافة إليه أو بجميع الوسائل المجتمعة، والغرض من ذلك تحسينه في جانب ما³.

¹ نبيلة عبد الفتاح حسنين قشطي، الإطار المفاهيمي للتعديلات الدستورية، مجلة جامعة الزيتونة الاردنية للدراسات القانونية، المجلد 4، إصدار خاص 2023، ص 48.

² محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، 1981، ص 675.

³ خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي، بيروت، 2013، ص 22.

2- تعريف التعديل الدستوري اصطلاحاً:

ويقصد به العملية التي تسمح بتغيير أحكامه، وقد عرفه الدكتور السيد خليل هيكال على أنه تغيير في الدستور سواء بوضع حكم جديد في موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه، كما يشمل تغيير أحكام منصوص عليها في الدستور بالإضافة أو الحذف¹.

وقد يضيق المفهوم من جانب ويتسع من وجه آخر، فيضيق إذا كان التعديل يرتبط بنص دستوري أو جزء منه أو نصوصاً بأكملها في الدستور حيث يملك حق المبادرة بالتعديل رئيس الجمهورية أو جزء منها مثل الحكومة أو البرلمان، ويخضع لتصديق ممثلي الأمة أو الشعب مباشرة، ويسع المفهوم حالة يشمل أي تغيير في الدستور سواء كان هذا التغيير ينصرف أثره إلى وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق للدستور وأن تناوله أو نظمه، أو انصرف أثر هذا التعديل أو التغيير إلى أحكام دستورية منظمة لموضوع ما أي أنها سبق وأن تم إدراجها في الدستور ولكن لم يتطرق إليها بالتفصيل أو التوضيح، وهذا الحاجة لذلك ويكون هذا بالإضافة أو الحذف².

ومن هذا المنطلق نستطيع ان نعرف التعديل الدستوري على أنه تغيير جزئي لأحكام الدستور وتتم من خلال السلطة المختصة بالتعديل سواء كان بالإضافة أي إضافة نص جديد أو بحذف أو إلغاء البعض من هذه النصوص الواردة في الدستور هذا من جهة.

ومن جهة أخرى يمكن تغيير مضمون بعض هذه النصوص وفقاً لإجراءات وشروط معقدة يحددها الدستور.

¹ السيد خليل هيكال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، القاهرة، سنة 1983، ص 73.

² - عبد الله خلف الرقاد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجامعة الألمانية الاردنية، الأردن، العدد 24 سبتمبر، السنة الثامنة 2016، ص 146 وما يليها.

ثالثاً: التطور التاريخي للتعديل الدستوري

نشأة فكرة التعديل الدستوري مع ظهور في هذا الإطار تشير الدراسة إلى آراء بعض الفقهاء في هذا الشأن، حيث يرى قاتل جواز أن تعديل الدستور يكون بشرط أن يجيزه الدستور في حد ذاته أي أن يكون منصوص عليه كمادة تشير إلى التعديل في حالة الضرورة، وأن يكون بإجماع الشعب جميعهم أو الأغلبية منهم¹. ويذهب سيس إلى أن الأمة تستطيع تعديل دستورها متى أرادت ذلك لأنها غير مقيدة في ذلك وتستطيع أن تخالف الإشكال الذي نص عليه الدستور، ويؤكد جان حاك روسو أنه يقر بمبدأ تعديل الدستور من قبل السلطة المختصة والتي ينص عليها الدستور صراحة.

والسوابق التاريخية تؤكد على أن وثيقة العهد الأعظم (المجانا كارتا) وثيقة إنجليزية صدرت أول مرة عام 1215 في عهد الملك جون ويقول (... إلى أن يصادق على هذا العمل الجليل وهو الأساس في جميع قوانيننا اللاحقة كانت المطالب الشعبية مقتصرة على احترامه ... أجل لقد أدخلنا من وقت لآخر تعديلات عليها ولكن هذه التعديلات إنما كانت من عمل التقدم لأنها كانت محافظة)².

كما أن الدستور الأمريكي الصادر سنة 1789 فتعديله يعود إلى 25 أيلول 1789 حيث تبني الكونغرس 10 تعديلات على الدستور وأصبحت نافذة ابتداءً من هذا التاريخ، وهذا بعد المصادقة عليه بأغلبية الولايات، وهذه التعديلات العشر ثمانية منها تتعلق بضمانات الحقوق الشخصية واثنان منها تتعلق بحقوق الولايات في الأمور الداخلية والمحافظة عليها من تداخلات الدول الاتحادية.

¹ عبد الله خلف الرقاد، المرجع السابق، ص 147.

² عبد الله خلف الرقاد ومشعل محمد الرقاد، مرجع سابق، ص 147.

وعلى ذات النسق لم تغب فكرة التعديل الدستوري في الدول العربية فالدستور الأردني مثلاً نصت المادتين 70 و71 من القانون الأساسي لشرق الأردن لعام 1928 على الحق في التعديل الدستوري¹، وفي الجزائر عرفت الدساتير المتعاقبة كانت عدة تعديلات منذ دستور 1963 والذي لم يعمر طويلاً والذي نص صراحة في المادة 71 من الدستور حق رئيس الجمهورية بالمبادرة بالتعديل الدستوري، وبعده دستور 1976 كذلك حيث أجريت عدة تعديلات دستورية بحسب الظروف والحاجة لذلك ومواكبة التطورات الخارجية والداخلية منها.

ولم تتوقف التعديلات عند الدساتير ذات الطابع الحزبي المغلق، بل طالت الدساتير التي ذات الطبيعة التعددية السياسية فدستور 1989 وجاء بسبب ظروف تراكمية تتبنى التعددية الحزبية في الجزائر، وبالرغم من كون الدستور سمح بالتعددية إلا أن الظروف الداخلية أملت جملة تعديلات فتم تعديله سنة 1996، بل طالته تعديلات سنة 2002 وسنة 2008 وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 ومنه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، كل ذلك كان بمبادرة من رئيس الجمهورية وباقتراح منه وتمت الموافقة على مجمل هذه التعديلات الدستورية مما جعل من رئيس الجمهورية صانعاً للقانون بموجب هذه التعديلات الدستورية.

الفرع الثاني: أسباب التعديل الدستوري.

غير خاف أن أسباب التعديل الدستوري تعود في الغالب إلى سببين أساسيين ورئيسيين يكونان سبباً في هذا التعديل وهما أسباب سياسية وأخرى شخصية.

¹ عبد الله خلف الرقاد ومشعل محمد الرقاد، مرجع سابق، ص 148.

أولاً: الأسباب السياسية

بالرجوع إلى الشواهد التاريخية فإن الأسباب السياسية كثيرة ومتنوعة منها ما يهدف إلى تقوية سلطة رئيس الجمهورية في مواجهة السلطات والهيئات الأخرى، أو للزيادة في صلاحيات السلطة التنفيذية هذا من جهة ومن جهة أخرى قد تكون هذه الأسباب كدعم لسلطة البرلمان خاصة في المجال الرقابي، وقد يكون سببه انتقال من نظام إلى نظام آخر قائم في نفس الدولة مثل ما هو الحال بالنسبة للدول الاشتراكية سابقاً والانتقال إلى الرأسمالية وقد يكون السبب الجوهرى في التعديل في مبادئ السياسة المنتهجة في حد ذاتها أو ظروف سياسية خارجية.

فعلى سبيل الاستشهاد فقد شهد دستور الولايات المتحدة الأمريكية جملة تعديلات أهمها التعديل الدستوري الثاني والعشرون سنة 1951 الذي نص على حظر انتخاب أي شخص رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية لأكثر من مرتين، وكذلك التعديل الخامس والعشرون وذلك في سنة 1967، والذي ضبط حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب الغزل أو الوفاة أو الاستقالة، وذلك بإضافة أحكام جديدة تنص على تولي نائب الرئيس مهام الرئيس بقوة الدستور أو القانون¹.

وبالرجوع إلى النظام الدستوري الجزائري فنجد أول دستور للجزائر لسنة 1963 والذي جاء في المادة 39 منه بتحديد المدة الرئاسية ب 5 سنوات دون الإشارة الى إمكانية التجديد، كما تضمنت المادة 71 منه حق رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل الدستوري إلى جانب الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني.

¹ بركات محمد، التعديل الدستوري في الجزائر وأسبابه وأهدافه دراسة في ظل التحولات الراهنة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، جامعة مسيلة، جانفي 2016، ص92.

أما دستور 1976 جاء ليعالج فترة الفراغ الدستوري الذي عاشته البلاد وهذه الفترة دامت 11 سنة حيث أجريت عليه تعديلات دستورية سنتي 1988 و 1989 وهذا عقب الحوادث التي جرت في أكتوبر 1988 والسبب في ذلك مساهمة الظروف الدولية والداخلية للبلاد والمطالبة بالديمقراطية، وكانت تلك الأحداث سبباً مباشراً في إجراء تعديلات وصفت بالإصلاحات السياسية والاقتصادية ولضمان استمرارية؛ هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فان دستور 1989 جاء ليسد النقص الذي اعتري الدساتير التي سبقته مضيفاً في المادة 2/71 إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية، وتم تعديله كذلك ليحل محله دستور 1996 ولم تتوقف التعديلات عند هذا الحد فقط، وبعد فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالانتخابات التشريعية دخلت البلاد في أزمة سياسية وفراغ دستوري ، وجاء التعديل الدستوري لسنة 2002 بمبادرة من رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بإضافة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية.

وبخصوص التعديل الدستوري لسنة 2008 بمبادرة من رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة حيث أدخل تعديلات جزئية استعجالية بسبب تداخل السلطات في ممارسة مهامها ولضمان التحكم في تسيير شؤون الدولة .

وما يمكن الإشارة إليه أن هذه التعديلات لم تحال على الاستفتاء الشعبي وهذا طبقاً لأحكام الدستور التي تجيز لرئيس الجمهورية إدخال تعديلات دستورية استعجالية دون اللجوء الى الاستفتاء الشعبي بعد اخطار المجلس الدستوري وإبداء رأيه في ذلك حيث كان التعديلين السالفي الذكر لسنتي 2002 و 2008 تم بمصادقة غرفتي البرلمان فقط¹.

¹ عمار عباس، مقال بعنوان قراءة تحليلية للتعديل الدستوري لسنة 2008، جامعة معسكر، الموقع الإلكتروني www.asjp.cerist.dz بتاريخ 2024/04/02 على الساعة 08:00.

ثانياً: الأسباب الشخصية

إذا كان المبدأ في الدول الأكثر ديمقراطية في الدول الحديثة لا تجيز انتخاب رئيس الدولة لأكثر من عهديتين متتاليتين ومبررهم في ذلك تكريس مبادئ الديمقراطية والمتمثل في التداول على السلطة، فإن على العكس من ذلك هناك نظم سياسية أخرى تسمح دساتيرها بتعدد العهد.

وغير مستبعد أن يكون السبب الشخصي هو الدافع إلى التعديل الدستوري بغرض السيطرة المطلقة على السلطة والاستمرار فيها | أسوة بالملكية المطلقة وهذا ما يخالف قواعد الديمقراطية ومبدأ التداول على السلطة ومن أمثلة ذلك يمكننا الإشارة إلى دستور سوريا الذي عدل سنة 1930 والذي لم يكن يسمح بعهدة ثانية إلا بعد انقطاع مدة 05 سنوات، وجاء التعديل الدستوري السوري من أجل تخفيض سن الترشح للرئاسة تمهيداً لانتخاب بشار الأسد رئيساً للجمهورية العربية السورية خلفاً لوالدة المتوفى حافظ الأسد، وأجاز التعديل الدستوري في تونس سنة 1975 انتخاب لحبيب بورقيبة رئيساً للجمهورية مدى الحياة.

المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إجراءات التعديل الدستوري

من المعلوم أن رئيس الجمهورية يضطلع بمهمة التعديل الدستوري ويرجع ذلك إلى مجموعة من الإجراءات وضعها المشرع الدستوري بين يديه، إضافة إلى منحه صلاحيات أوسع في هذا المجال فقد حول له السلطة المطلقة في المبادرة بالتعديل الدستوري، كما خاصة بسلطة رقابية في هذا المجال متمثلة في السلطة على المبادرة والسلطة على المبادرة البرلمانية، إضافة إلى ذلك تحديده طرق الإقرار النهائي للمبادرة بالتعديل الدستوري، هذا ما تبينه الدراسة في ما يلي:

الفرع الأول: رئيس الجمهورية يحدد إجراءات تعديل الدستور

المبادرة بالتعديل قد تتقرر للحكومة وحدها وقد تتقرر هذا الحق للبرلمان وحده وقد يتقرر لهما معا وقد يتقرر هذا الحق للشعب ذاته، وتقرير هذا حق اقتراح تعديل الدستور لأي من هذه الهيئات أمر يتوقف على مكانة كل منها إزاء الأخرى¹.

أولا: سلطة رئيس الجمهورية المطلقة في اقتراح تعديل الدستور

على الرغم من أن الدستور يضمن مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن إجراءات تعديل الدستور تعمل على تقوية المؤسسة الرئاسية على باقي السلطات². حيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة في مجال اقتراح وقرار تعديل الدستور وهذا ما يطلق عليه فقهاء القانون "شخصية الدساتير" أي ارتباط التعديل بتفوق السلطة التنفيذية عن سائر السلطات الأخرى³، وبطبيعة الحال فإن التعديل الدستوري يمر بمجموعة مراحل وهي مرحلة اقتراح التعديل وتاليها مرحلة اقرار مبدأ التعديل وفي الأخير مرحلة اقرار التعديل النهائي، ومن خلالها تتضح السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور.

فغير خاف أن حق اقتراح التعديل الدستوري يكون باسم سلطة الدولة كقاعدة عامة، وهذا ما يجعل السلطة التي تمتلك هذا الحق تختلف من دولة لأخرى، وأحيانا تختلف من دستور لآخر داخل نفس الدولة⁴.

وقد تباينت الدساتير الجزائرية حول صاحب الاختصاص بالمبادرة بالتعديل

¹ فاطمة الزهراء بوعقادة، تراجع جهود الدستور أمام تعدد عمليات التعديل الدستور في الجزائر، تخصص دولة مؤسسات عمومية، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، الجزائر، 2019، ص173.

² خديجة نجمواي، إجراءات تعديل الدستور كآلية لحماية الدستور في النظام الدستوري الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد الأول، الجزائر، 2019، ص159.

³ خديجة نجمواي، نفس المرجع، ص160.

⁴ راجحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة، دون طبعة، الجزائر، 2012، ص436.

الدستوري، فقد منح دستور 1963 هذا الحق لكل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة للمجلس الوطني معاً¹، أما دستور 1976 فقد خول هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية وحده، متراجعا عن الاختصاص المزدوج الذي كان مكرسا في الدستور السابق².

وسار دستور 1989 على نفس منوال سابقه، حيث تميز بتكريس عدة عناصر من النظام الرئاسي الكلاسيكي من أجل تقوية صلاحيات رئيس الجمهورية، حيث يملك هذا الأخير حق المبادرة بالتعديل الدستوري بدون أي مشاركة طبقا لنص المادة 163 من الدستور³.

أما دستور 1996 فقد ظهر بسمه أكثر ديمقراطية من نظيره السابقين، من خلال توسيع اختصاص المبادرة بالتعديل الدستوري إلى ممثلي الشعب، وهكذا فقد تم توزيع هذا الاختصاص بين كل من رئيس الجمهورية طبقا للمادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذلك لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا طبقا لنص المادة 211 منه، التي تنص على أنه "يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي"⁴.

أما التعديل الدستوري 2020 فقد أشار في المادة 219 منه " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري. بعد أن يصوت المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على المبادرة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل

¹ انظر المادة 71 من دستور 1963.

² انظر المادة 191 من دستور 1976.

³ انظر المادة 163 من التعديل الدستوري لسنة 1989.

⁴ انظر المادتين 208، 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

على الشعب للاستفتاء عليه خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره¹.

كما أشارت المادة 222 من نفس التعديل الدستوري "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكن عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه"².

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد أقر بأن رئيس الجمهورية هو الشخص الوحيد المؤهل للمبادرة بالتعديل الدستوري حتى وإن أعطى هذا الحق للبرلمان، ذلك أن مبادرة هذا الأخير بالتعديل لا تنتج أثرها بشكل مباشر أو فوري مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية، بمعنى أن الموافقة على مشروع التعديل من قبل أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا على النحو السابق ذكره، لا يعني تمرير المشروع مباشرة على الاستفتاء الشعبي من أجل الإقرار النهائي له، وإنما يعود الاختصاص لرئيس الجمهورية وحده، الذي يمكنه ذلك³.

وعليه فإن تفوق السلطة التنفيذية في عملية المبادرة باقتراح التعديل الدستوري أمر لا يمكن حجب، سواء من خلال عرقلة أعضاء البرلمان في ممارسة هذا الحق، أو استبعاد الإرادة الشعبية عن أي مبادرة⁴.

إضافة إلى ذلك فإذا كانت المبادرة بمشروع التعديل صادرة عن رئيس الجمهورية، سهلت الإجراءات وأصبحت مرنة حيث يصوت عليه -مشروع التعديل- مثلما هو الشأن بالنسبة للقوانين العادية، أما إذا كانت المبادرة صادرة عن البرلمان اشتدت الإجراءات وأصبحت جامدة حيث يتطلب الأمر صدورها عن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان⁵. وهذا

¹ انظر المادة 219 من التعديل الدستور لسنة 2020.

² انظر المادة 222 من التعديل الدستور لسنة 2020.

³ خديجة نجماوي، مرجع سابق، ص 160، 161.

⁴ خديجة نجماوي، نفس المرجع، نفس الصفحة.

⁵ انظر المادة 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ما يدعم تفوق وسلطة وسيطرة السلطة التنفيذية في هذا المجال مرة أخرى.

كما أن إقرار مبدأ التعديل من طرف البرلمان لا يمثل حاجزا أمام رئيس الجمهورية، بالنظر إلى الدور الذي تلعبه الأغلبية البرلمانية المساندة له من جهة، بالإضافة إلى كون الإقرار مجرد إجراء اختياري بالنسبة لرئيس الجمهورية، الذي يمكنه اللجوء مباشرة الاستفتاء الشعب حول مشروعه التأسيسي بدون المرور مسبقا على البرلمان، وذلك من أجل تقليص الإجراءات وإزالة بعض الحواجز التي تعترض سبيله¹.

ثانياً: سلطة رئيس الجمهورية المطلقة على مبادرة البرلمان في تعديل الدستور

وإن سلمنا للبرلمان بحقه بالمبادرة بالتعديل الدستوري أسوة برئيس الجمهورية لما للمشرع من اختصاص حيوي موكول له بمقتضى أحكام الدستور من سن التشريع والتصويت عليه باعتباره ممثل الشعب المنتخب لهذه الخاصية، إلا أن هذا الاختصاص مقيد برغبة رئيس الجمهورية من عدمه ومن ثم فهو اختصاص منقوص، ذلك ما تعرضه الدراسة في الآتي:

1- سلطة رئيس الجمهورية على المبادرة

تضبط العمليات الدستورية في الدولة المعاصرة بصورة عامة، وفي النظام السياسي والدستوري الجزائري بصورة خاصة من خلال تحديد جهة الاختصاص الدستوري بسلطة المبادرة بتعديل الدستور ومن خلال طرق القيام بإنجاز هذه المبادرة، والشروط العامة الواجب احترامها، حيث تتفق معظم النظم الدستورية في العامل المعاصر، ومنها النظام الدستوري الجزائري على حقيقة أن صاحب الاختصاص الأصيل في الدولة بسلطة المبادرة هو رئيس

¹ راجحي احسن، مرجع سابق، ص 457.

إن المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية باستخدام آلية الطريق البرلماني تتم استنادا إلى نص المادة 208 قبل التعديل 221 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على أنه: "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري...". غير أن هذا الأخير لا يقوم بعرض مشروع التعديل مباشرة على غرفتي البرلمان، وإنما يقوم وكإجراء أولي بعرض مشروع التعديل على المحكمة الدستورية - بعد أن كان يعرض على المجلس الدستوري - قبل عرضه على البرلمان للمصادقة عليه².

2- سلطة رئيس الجمهورية على البرلمان

تتم عملية تعديل الدستور في الأنظمة السياسية المقارنة وفق ثلاث طرق ديمقراطية، وهي تعديله من قبل الهيئة التشريعية (البرلمان)، أو من قبل جمعية تأسيسية يتم انتخابها خصيصا لهذا الغرض، أو من قبل الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، وبالتالي فإن آلية الطريق البرلماني لتعديل الدستور هي مجرد تقنية دستورية محضة في تعديل الدستور مثلها مثل الطرق الديمقراطية الأخرى على غرار الجمعية التأسيسية والاستفتاء³.

وتأخذ هذه التسمية (آلية الطريق البرلماني) لتعديل الدستور لان رئيس الجمهورية في هذه الحالة يكتفي برقابة المحكمة الدستورية، ومصادقة البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا على مشروع تعديل الدستور، دون اللجوء للاستفتاء الشعبي⁴، حيث قضت المادة 221 من الدستور الحالي على أنه: "إذا ارتأت المحكمة الدستورية أن مشروع أي تعديل دستوري لا

¹ هيئة التحرير، ضوابط العمليات الدستورية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 34، جوان 2014، مجلس الأمة، الجزائر، ص 148.

² - بركات مولود، آليات المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية الاجتماعية، العدد 11، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سبتمبر 2018، ص 291.

³ - نفس المرجع، ص 290.

⁴ - المرجع، نفس الصفحة.

يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرقاتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعللت رأيها، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.¹

الفرع الثاني: رئيس الجمهورية يحدد طرق الإقرار النهائية لتعديل الدستور

غني عن البيان الدور الذي تبوأه رئيس الجمهورية في مجال إقرار التعديل الدستوري باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، وبما يتيح له الدستور من مكنة في ذلك، تعالج الدراسة ذلك في الآتي:

أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية في عرض التعديل على الاستفتاء

نصت المادة 219 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أن يقوم رئيس الجمهورية بعرض التعديل الدستوري على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره، وهي المدة المخصصة للتفكير بروية واتخاذ موقف حول الأحكام الدستورية محل التعديل باعتبارها تصبح ملزمة للجميع، وهذه المدة قد تكون أقل بكثير من المدة المخصصة لدراسة المشروع أولاً لأمر أمام البرلمان من مناقشة وإعادة صياغة وتحرير وإقرار بنفس الطريقة المتبعة في إعداد النصوص التشريعية.²

ومرحلة الاستفتاء هي المرحلة الأخيرة قبل أن يباشر رئيس الجمهورية إصدار القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري، فإذا كان من المنطقي إلغاء القانون المتضمن التعديل الدستوري إذا رفضه الشعب، فإنه من غير المعقول أن ينظر الشعب في مسألة استفتي فيها

¹ انظر المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 1996-السلطة التنفيذية)، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 256.

مسبقا بالرفض وهو ما تقضي به الفقرة الثانية من المادة 220 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على أن: "يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري لاغيا إذا رفضه الشعب، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية"، وهذا يعني إمكانية إعادة القانون المتضمن مشروع التعديل الدستوري للاستفتاء بعد تنصيب برلمان جديد.¹

وفي حالة موافقة الشعب على القانون المتضمن التعديل الدستوري، فإن رئيس الجمهورية يقوم بإصداره، وهذا ما نصت عليه المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويسمى النص في هذه الحالة "التعديل الدستوري" لكونه حاز على موافقة الشعب، وذلك ما وقع في التعديل الدستوري للفتح نوفمبر لسنة 2020، والذي تم عرضه على الاستفتاء الشعبي وحاز على موافقة الشعب.

ثانيا: اختصاص رئيس الجمهورية في عدم عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي

يمكن لرئيس الجمهورية عدم عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي، وهذا بعد الحصول على موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه، والذي يقوم بالموافقة على مبادرة رئيس الجمهورية حيث يتولى هذا الأخير إصدار التعديل الدستوري، وقد نصت المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاث أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، ويأخذ بهذا شكل قانون يتضمن التعديل الدستوري لأنه لم يعرض على الشعب وإنما تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان المنعقد بغرفتيه".²

¹ بركات مولود، مرجع سابق، ص 297.

² بركات مولود، مرجع سابق، ص 293.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن تعديل الدستور بآلية الاستفتاء غير المباشر قد وجد تطبيقاتها العملية في التعديلات الأخيرة التي شهدتها النظام الدستوري والسياسي الجزائري، حيث استخدمت في تعديل سنة 2002 الذي نص على دسترة الأمازيغية كلغة وطنية، وتعديل 2008 الذي جاء لفتح العهد الرئاسية، وترقية رموز الثورة وكتابة التاريخ الوطني، وترقية الحقوق السياسية للمرأة بتعزيز حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، وكذا إعادة ضبط العلاقة بين مكونات السلطة التنفيذية، كما استخدمت في تعديل سنة 2016 الذي جاء بتعديلات هامة صبت مجملها في تطوير مؤسسات الدولة، وتعزيز حقوق الإنسان وحياته الأساسية.¹

1- بركات مولود، مرجع سابق ، ص293.

خاتمة

خاتمة:

من خلال ما تم التعرض له في موضوع الدراسة المتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في صنع القانون، خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات نوردتها في الآتي:

أولاً: النتائج

- أقرت مختلف الدساتير الجزائرية وتعديلاتها المتعاقبة لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الظروف الاستثنائية للضرورة الحالة.

- سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر سلطة استثنائية تقدر بقدرها ولا يجوز تفويضها. - اتساع الاختصاصات لرئيس الجمهورية التشريعية في ظل الظروف غير عادية مما قد يؤثر على سلطة التشريع ومجال الحريات العامة للأفراد على الخصوص.

- إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية مقيد بتوافر شروط وضوابط.

- تطبيق قواعد المشروعية العادية في ظل الحالة الاستثنائية يهدم الأمن والنظام العام.

- نظرية الظروف الاستثنائية تعد قيداً على مبدأ المشروعية لما تتسم بعد هذه الظروف من توسيع في سلطات رئيس الجمهورية خروجاً عن مبدأ المشروعية، واستبدالها بالمشروعية الاستثنائية.

- يحوز رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية سلطة تقديرية تمكنه من إعلان حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية بعد استشارات غير ملزمة.

- الظروف الاستثنائية سببت تدخل السلطة التنفيذية في اختصاص البرلمان باعتبار قانون المالية أحد هذه الاختصاصات من خلال اقتراح مشروع قانون المالية نظراً لقدرته على

تقدير حجم الإيرادات مع احتفاظ البرلمان باختصاص رقابي في تحصيل الأموال وطرق إنفاقها، إلا أن هذا الاختصاص مقيد بأجل وعند عدم الالتزام يمكن إصداره بأمر رئاسي له قوة القانون.

- سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر سلطة أصيلة لا تحتاج إلى تفويض برلماني

- يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية الذي أعدته الحكومة كما هو دون الأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي قد تكون أدخلت عليه في البرلمان.

- رئيس الجمهورية غير مقيد زمنيا التي في إصدار قانون المالية في حين البرلمان مقيد بمدة للتصويت لا تجاوز (75) يوما من إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني .

- المغايرة في المدد بين المجلسين غير واضحة الدلالة، حيث يصوت المجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة أقصاها سبعة وأربعون 47 يوما، بينما يصادق مجلس الأمة في ظرف عشرون 20 يوما فقط.

- تقييد السلطة التشريعية في إنتاج قانون للمالية في الجزائر رغم أنه يدخل ضمن الاختصاص المقيد والمحجوز لها بنص الدستور، فقيد الاستعجال، والمصادقة في أجل محدد دستوريا أضعف السلطة التشريعية في هذا المجال

- يعتبر تشكيل البرلمان أحد الآليات الموضوعة في يد رئيس الجمهورية من أجل التأثير على السلطة التشريعية، وبالتالي المساهمة ولو بطريقة غير مباشرة في صنع القانون.

- تعد دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وتوجيه خطاب أمام البرلمان وسيلتان أقل تأثيرا من سلطة المساهمة في تشكيل البرلمان في ممارسة سلطة التشريع من قبل رئيس الجمهورية.
- سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان تساهم في تعزيز وتقوية سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة سلطة التشريع ولو بطريقة غير مباشرة.
- الاستفتاء الشعبي سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية ينظمه بموجب مراسيم رئاسية
- عدم وجود ضوابط تحكم عملية الاستفتاء الشعبي من حيث عرض المشروع ومناقشته وكذا حملته الاستفتاءية مما يجعل بعض الغموض يكتنفه.
- سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالتعديل مطلقة باللجوء إلى الاستفتاء المباشر وعرضه على الشعب، أو عدم عرضه على الاستفتاء الشعبي.
- يمكن لرئيس الجمهورية عدم عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء متى كان التعديل الدستوري جزئي، وليس بالضرورة يستدعى استفتاء الشعب.
- رجوع رئيس الجمهورية الى الاستفتاء الشعبي يحكمه ظروف يقدرها هو كأن تكون أغلبية برلمانية في غير صالحه أو كون البرلمان غائبا لسبب أو لآخر.

ثانياً: التوصيات

- ضرورة سن قانون عضوي ينظم حالي الطوارئ والحصار خصوصا في ظل صعوبة التفريق بين الحالتين.

- تخصيص نص دستوري لحالة الحصار ونص دستوري لحالة الطوارئ وتحديد أسباب ومبررات وأهداف ومختلف الضوابط التي تحكم كل حالة لإزالة الغموض أثناء تطبيقهما.

- ضرورة تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في ظل الظروف غير العادية وتمكين هذه الأخيرة من اختصاصات تجسيدا لأحكام مبدأ الفصل بين السلطات.

- ضرورة تحديد المفاهيم كمصطلح (الضرورة الملحة) و(اتخاذ التدابير اللازمة) لسد الدرائع أمام السلطة التنفيذية في اتخاذ إجراءات استثنائية وضبط سلطاتها التقديرية الواسعة، لتجنب تعدد التفسير والتأويلات في ظل غياب نصوص قانونية تحدد المفهوم والحدود.

- ضرورة تفعيل رقابة المحكمة الدستورية على الحالات الاستثنائية من حيث الإعلان عن الحالة وأثناء سريان أحكامها وعند انتهائها تجنباً لأي خرق دستوري.

- ضرورة إعادة النظر في ضوابط التشريع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- ضبط اختصاص إصدار القانون وعدم تركه مفتوحاً بيد رئيس الجمهورية.

- فسح المجال للبرلمان للمشاركة في إعداد مشروع قانون المالية حتى لا يقتصر دوره على التسجيل فقط في ظل هيمنة الحكومة على ذلك بسبب امتلاك المصالح التقنية والمعلومات والخبرة والاطلاع على الحالة الاقتصادية والمالية للدولة وأوجه الإنفاق.

- ضرورة إعادة النظر في تعديل الدستور بما يضمن المساواة الحقيقية في مناقشة قوانين المالية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

- ضرورة العمل على ضبط الأجل الذي يلزم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية

بأمر.

- ضرورة الأخذ بعين الاعتبار حين إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بأمر التحفظات التي يديها البرلمان.

- العمل على سن قانون عضوي ينظم حالي الطوارئ والحصار خصوصا في ظل صعوبة التفريق بين الحالتين.

- ضرورة وضع نص قانوني لكل من حالة الحصار وحالة الطوارئ وتحديد بدقة أسباب مبررات اللجوء إليهما وأهداف الإعلان عنهما وبيان الضوابط التي تحكمهما.

- تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات ونظرا لاتساع السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف غير العادية يتوجب ضرورة تنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية درئا لما قد ينجم عنه من مساس بالحقوق والحريات.

- ضرورة ضبط جملة المفاهيم كمصطلح (الضرورة الملحة) و(اتخاذ التدابير اللازمة) سدا للدوائر وضبطا للسلطة التقديرية الواسعة في ظل غياب نصوص قانونية تحدها.

- ضرورة تفعيل دور الرقابة الدستورية على الحالات الاستثنائية عند الإعلان تجنبا لأي استعمال للسلطة.

- من الضرورة بمكان سن قانون عضوي ينظم عملية الاستفتاء تنظيم دقيق جامع مانع لكل تأويل وضامنا لسير العملية وفق أحكام الدستور ومقتضياته.

- ضرورة سن نص قانوني يحدد طرق عرض مقترح الاستفتاء الشعبي للاطلاع والمناقشة وضبط حملته الانتخابية (الاستفتاءية) وضمان التكافؤ للمؤيد له والمعارض.

- ضرورة ضبط مفهوم مصطلح القضايا ذات الأهمية الوطنية في مجال المبادرة بالتعديل الدستوري.

- من الضرورة بمكان العودة للعمل بالمبادرة الثنائية من البرلمان ورئيس الجمهورية ، ومنح الشعب سلطة رقابتهما بواسطة آلية الاستفتاء الشعبي كما نص عليه دستور 1963.

المصادر والمراجع المعتمدة في البحث

المصادر والمراجع المعتمدة في البحث

أولاً: المصادر

- القرآن الكريم برواية ورش عن نافع.
- ابن منظور، لسان العرب، المجلد 2، دار لسان العرب، بيروت لبنان، 1990.
- ابتسام القراج، قاموس المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر.
- دستور الجزائر لسنة 1963 ، المستفتى عليه في سبتمبر 1963، الصادر في 08 سبتمبر 1963.
- دستور الجزائر لسنة 1976 ، الصادر في 24 نوفمبر ، 1976 الجريدة الرسمية، عدد 94 لسنة 1976.
- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فبراير 1989 يتعلق بنشر تعديل نص الدستور الموافق عليه في 23 فبراير 1989 ، ج ر ع: 09 لسنة 1989.
- أمر رقم 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة 1396هـ، الموافق لـ 22 نوفمبر 1976م، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ج، عدد 94، الصادر بتاريخ 2 ذي الحجة 1396هـ، الموافق لـ 24 نوفمبر 1976.
- مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ع: 76 لسنة 1996.
- مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020 ، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ع: 82 لسنة 2020.

ثانياً: الكتب

1) المؤلفات العامة:

أ) باللغة العربية:

- أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2013.

- أحسن راجحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث مصر، الطبعة الأولى 2013.

- الطيب بلواضح، سمية ساملي، تطور التشريع بأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد التاسع، 2018.

- اسماعيل جابوري، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016.

- ابراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية . بيروت ، 1983

- أنور احمد رسلان، وسيط القضاء الإداري: مبدأ المشروعية- دعوى التعويض - الدعوى التأديبية، دار النهضة العربية، 2003.

- احمد بلوذين، الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

- الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1989.

- حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية الشكل والإجراء، دار هومة، الجزائر، 1999.
- حمدي، محاضرات في القانون الدولي العام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، الطبعة الاولى، دار الشروق، القاهرة، سنة 2006.
- يلس شاوش البشير، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2008.
- محمد سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، ط 6 ، القاهرة، 1991.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1999.
- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية ماجد راغب الحلو، الدار الجامعية للطباعة والنشر-بيروت، ط 2013.
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- محمد محمد بدران، الحكم المحلي في المملكة المتحدة (دراسة تحليلية)، دار النهضة العربية، مصر، ط 1991.
- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- محمد حسن دخيل، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت، لبنان، 2009.

- محمد عبده امام، مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة (قضاء اداري)، دون طبعة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ط 2010.
- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بتوت، 1969 .
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عثمان سلمان غيلان، الإشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ط 2019.
- محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ط 2، القاهرة، مصر، 2003.
- محسن خليل، القانون الدستوري والدساتير المصرية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 1996.
- محمد عبد الوهاب رفعت، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجمهورية، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، 2008.

- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (بدون سنة الطبع).

- محمد سعيد دقاق، مصطفى سلامة حسين، مصدر القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2003.

- محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام (المقدمة والمصادر)، ط3، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.

- محسن خليل، القانون الدستور والدساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000.

- محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.

- محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، المقدمة والمصادر، ج1، دار النشر، 2007.

- محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004.

- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، 1981.

- نورالدين رداد، قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جوان 2017.

- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2013.

- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 196.

- سليمان الطماوي، القضاء الاداري (قضاء التأديب)، دون طبعة، دار الفكر العربي، دون بلد نشر، 1995.

- سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، ط 2007.

- سعيد أبو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ظل دستور 1996- السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، .

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

- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، النظم السياسية طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، . 1994

- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 1996-السلطة التنفيذية)، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء التعديل الدستوري لسنة 1996 - السلطة التنفيذية، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، 2019.

- عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، مصر، ط 2020.
- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الاداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، سنة 2008، ص 278،
- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الأول الإطار النظري للمنازعات الادارية، الطبعة الاولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، (بدون سنة الطبع)،
- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري
- عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، الدستور الجزائري نشأة - فقها- تشريعا، دراسة تحليلية نظرية تطبيقية، ط4، دار الهدى، الجزائر، سنة 2010.
- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2002.
- بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016 .

- عبد الله عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 1995.
- عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري (نشأة، تعريف، فقها)، دار الهدى، الجزائر، 2005.
- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الحلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2013.
- علي إبراهيم، الوسيط في المعاهدات الدولية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997 - 1998.
- عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2009.
- عامر صلاح الدين، قانون التنظيم الدولي، النظرية العامة، دار النهضة: القاهرة، مصر، 1984.
- علوان يوسف، القانون الدولي العام (المقدمة والمصادر)، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، 2003.
- عامر صلاح الدين، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.

- هامللي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوريين المصري والفرنسي)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2014.

- بركات أحمد ، وسيلة مباشرة لرئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال سن القانون، دفاتر القانون، العدد الأول، يناير 2009 .

-صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- صلاح الدين شرقي، حماية الحريات العامة للأفراد في ظل تطبيق نظرية الاستثنائية، دفاتر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، جانفي 2016.

- هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.

الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2008، .

- قائد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.

- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 2009

- خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي، بيروت، 2013.

- السيد خليل هيكال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، القاهرة، سنة 1983.

- راجي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة، دون طبعة، الجزائر، 2012.

ب) باللغة الفرنسية:

- L. Duguit, Traite de droit constitutionnel, 2ème édition, Tome 4, 1924.
- Cf. Hugues PORTELLI, Droit constitutionnel, 5ème édition, Dalloz, France, 2003.
- Cf. François SUAREZ, Des lois et du Dieu législateur, 1ère édition, Dalloz, France,.
- Traipel, 1988
- CH. Rousseau, Droit international public, Paris :Recueil Sirey , 1953.
- Dupuy, Droit international public, Paris :Dollaz, 2000,.
- Dinh, L.G.D.J, Paris, 1992,.
- Djabar (A-m), la politique conventionnel de l'Algérie, O.P.U, Alger, 2000.
- BEDJAOUI, Aspects Internationaux de la constitution Algérienne, A.F.D.I, 1997.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

1- باللغة العربية:

- وليد شريط، (السلطة التشريعية من خلال تطور الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2011 .

- جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية 2009/2008.

- حميد مزياني، آلية التشريع بأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016.

- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين شمس مصر، السنة الجامعية 2006-2005.

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

- مراد بلقالم، ممارسة التحضير التشريعي لمشروع قانون المالية في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2021.
- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016.
- بيران يمينه، صناعة التشريع على ضوء التعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه (ل م د)،
- حميد مزياني، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بني النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016.
- دندان بخته، الاستفتاء كوسيلة لممارسة السيدة الشعبية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2016-2017
- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011/2012.
- غربي نجاح، حماية الحقوق والحيات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة محمد لمين دباغين- سطيف 2، الجزائر، 2015/2016.

- مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية -دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا-، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2004-2005.

- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011-2012.

- نجاح غربي، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة: بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2018.

- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 2006.

- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.

-حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 2006.

- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.

- بيران يمينه، صناعة التشريع على ضوء التعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه (ل م د)، تخصص قانون العام المعقد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019/2020.

- محمد جيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011/2012.

- نور الدين رداة، (التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996)، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006-2005.

- سعيد فرحات، التشريع المفوض والمنافس في الجزائر منذ 1963، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.

- ميمونة سعاد ، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010/2011.

- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007/2008.

- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة ماجستير، جامعة الجيلاي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 1999/1998.

- بالجيلالي خالد، السلطة التشريعية في الدستور الجزائرية (دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري)، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011/2010.

- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري-قسنطينة، 2006-2007.

- عادل السعيد محمد ابو الخير، البوليس الاداري، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، سنة 2008، ص 278، حسني دليلة، الاليات القضائية لحماية حقوق الانسان في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، سنة 2006/2005.

- فادي نعيم جميل علاونة، مبدا المشروعية في القانون الاداري و ضمانات تحقيقه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة نابلس الوطنية، فلسطين، 2011، .

- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006/2005.

- سعودي بديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2005.

- حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2008، ص 137.

- ذيب عبد القادر، شريط عمر، النطاق التشريعي لرئيس الجمهورية في الجزائر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2021/2022.

ثالثاً: المجلات

- أحسن غربي، المحكمة الدستورية في الجزائر، المجلة الشاملة للحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار-عنابة، المجلد 01، العدد 01، جوان 2021.

- بركات مولود، آليات المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد/11، جامعة زيان عاشور، الحلفة، سبتمبر 2018.

- أحسن غربي، المحكمة الدستورية في الجزائر، المجلة الشاملة للحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار-عنابة، المجلد 01، العدد 01، جوان 2021.

- الطيب بلواضح، سمية سالمي، تطور التشريع بأوامر وتأثيره على الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر، المجلد الثاني، العدد التاسع، 2018.

- اسماعيل جابوري، نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 14، جانفي 2016.

- محمد بودواية، سعاد ميمونة، مد تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فاعلية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة تلمسان، المجلد الرابع العاشر، العدد الثاني، الجزائر، 2021.

- رحموني محمد، يامة براهيم، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، المجلد 04، العدد 01، ادرار، 2019.

- فاروق خلف، حدود ونطاق التشريع بأوامر في التعديل الدستوري لـ 2016/02/07، العلوم القانونية والسياسية، المجلد 07، العدد 03، أكتوبر 2016.

- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور (النظام القانوني للأوامر)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة (إدارة)، المجلد 10، العدد 02، سنة 2000.

- جمال لعمارة، تطور فكرة مفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم الاقتصاد، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد الأول، بدون سنة.

- بقالم مراد، خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري، مجلة الحوار الفكري، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 13، العدد 15، 2018.

- مراد بدران، قانون المالية وفكرة سيادة البرلمان، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر، العدد الثالث، 2010.

- مسعودي نور الدين حسين، النظام الرئاسي والنظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مجلة ألفا للدراسات الإنسانية والعلمية، 2022، العدد 3، 2022 .
- مبروك غضبان، نجاح غربي (قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالي الطوارئ والحصار، ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات في الجزائر)، مجلة الفكر، العدد 10، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009.
- عبد الله خلف الرقاد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجامعة الألمانية الأردنية، الأردن، العدد 24 سبتمبر، السنة الثامنة 2016.
- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية، دراسة مدعمة بالاجتهادات القضائية للمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، القسم الأول الاطار النظري للمنازعات الادارية، الطبعة الاولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- عبد الوهاب مراد وبن حفاف سماعيل، مكانة القوانين الاستثنائية ضمن المعايير القانونية في الجزائر (قانون الوثام المدني أنموذجاً)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 14، عدد 02 لسنة 2021 .
- علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد الخامس، عدد 07 لسنة 2008.
- يحيى بدير، الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية "الاعتراض على القوانين نموذجاً"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية، العدد الثاني، سبتمبر 2017.

⁻جمال غريسي، العيد غريسي، مظاهر تدخل ورقابة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، المجلد 10، العدد 03، ديسمبر 2019.

⁻زينب عبد اللاوي، قراءة في نص المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، جامعة الخلفة، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، سبتمبر 2023.

⁻كنزة بلحسين، عبد المجيد لحذاري، مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية - دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 -، المجلة الدولية للدراسات الانسانية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، المجلد الأول، العدد الأول، لسنة 2020.

⁻عرشوش سفيان، علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية في ظل الدستور الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، الجزائر، المجلد 2، العدد 1، سنة 2015.

⁻فتاح شباح، آليات تأثير رئيس الجمهورية على البرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 7، العدد 1، سنة 2022،

⁻بن حوة امينة، مراحل ابرام المعاهدات الدولية وادماجها ضمن النظام القانوني الجزائري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 2، البلدة، الجزائر، 2019.

⁻عبد الله خلف الرقاد ومشعل محمد الرقاد، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد

- بركات محمد، التعديل الدستوري في الجزائر وأسبابه وأهدافه دراسة في ظل التحولات الراهنة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 05، جامعة مسيلة، جانفي 2016.

- هيئة التحرير، ضوابط العمليات الدستورية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 34، جوان 2014، مجلس الأمة، الجزائر.

- نبيلة عبد الفتاح حسنين قشطي، الإطار المفاهيمي للتعديلات الدستورية، مجلة جامعة الزيتونة الاردنية للدراسات القانونية، المجلد 4، إصدار خاص 2023.

خامساً: النصوص القانونية (التشريعية والتنظيمية)

- إعلان مؤرخ في 4 يناير 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية الصادرة في 15 يناير سنة 1992م، العدد 3.

- الأمر رقم 01-22، المؤرخ في 05 محرم 1444 الموافق لـ 03 غشت سنة 2022، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2022، الجريدة الرسمية العدد 35، الصادرة في 2022/08/04.

- الأمر رقم 07/21، المؤرخ في 27 شوال 1442 الموافق لـ 08 يونيو 2021، المتضمن قانون المالية لسنة 2021، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 2021/07/08.

- أنظر المرسوم الرئاسي رقم 77/21، المؤرخ في 09 رجب عام 1442 الموافق لـ 12 غبرابر سنة 2021، المتضمن المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 2021/02/28.

- قرار المجلس الدستوري رقم 22/ ق م د/ 21 المتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021، الجريدة الرسمية العدد 4، الصادرة في 2021/07/08.

- القانون العضوي رقم 12/16 مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 مؤرخة في 28 أوت 2016 .

الأمر 10-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 المتضمن القانون العضوي للانتخابات

- قرار رقم 2003 473 لسنة 26/06/2003 .

- دستور 1963 في 10 سبتمبر 1963 ، الجريدة الرسمية لسنة 1963 ، العدد 04.

- دستور 1976 بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، الجريدة الرسمية لسنة 1976 ، العدد 94 .

- دستور 1989 بموجب المرسوم الرئاسي 98-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية لسنة 1989 ، العدد 09 .

- دستور 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية لسنة 1996 ، العدد 76 .

- التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، الجريدة الرسمية لسنة 2020 ، العدد 84.

- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 1999، العدد 15.

- القانون العضوي 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبث الحكومة، الجريدة الرسمية لسنة 2016، العدد 50.

- القانون رقم 99 - 08 مؤرخ في 13 يوليو سنة 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج ر ع: لسنة 1999.

أمر رقم 21-01 مؤرخ في 26 رجب 1442هـ، الموافق لـ 10 مارس 2021م، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج، عدد 17، صادر بتاريخ 26 رجب 1442هـ، الموافق لـ 10 مارس 2021م.

- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، انضمت اليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 87-222، مؤرخ في 13 أكتوبر 1987، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 42، الصادر في 14 أكتوبر 1987.

- الامر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم والمتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية رقم 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

- الامر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المعدل والمتمم والمتضمن قانون الجنسية، الجريدة الرسمية رقم 105، الصادرة في 30 ديسمبر 1970.

ثامناً: الجرائد والمجلات

- جريدة الشعب، بتاريخ: 2001/06/09 العدد 12456 لسنة 2001.

تاسعاً: المواقع الالكترونية

w.w.w.conseil _ constitutionnel proget.org-

- www.apn dz.org

-www.alhurra.com.

www.arab-ency.com.sy/law/details/25943/1

www.mail.almerja.net/more.php?idm=22180

/www.openelectiondata.net/ar/guide/key-categories/election-campaigns

www. consulat-nantes-algerie.fr /4147 /ضوابط-الحملة-الانتخابية-في-إطار-الاست

الفهرس

الفهرس

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
7	الباب الأول: سلطة رئيس الجمهورية المباشرة في سن القانون
8	الفصل الأول: التشريع بأوامر والتشريع المالي سلطة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف العادية
10	المبحث الأول: التشريع بأوامر سلطة مباشرة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف العادية
11	المطلب الأول: مفهوم التشريع بأوامر
11	الفرع الأول: تعريف التشريع بأوامر في الظروف العادية
12	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الظروف العادية
15	المطلب الثاني: شروط اللجوء إلى التشريع بأوامر في الظروف العادية
15	الفرع الأول: الشروط الشكلية للجوء إلى التشريع بأوامر في الظروف العادية
16	أولاً: استشارة مجلس الدولة شرط لمباشرة التشريع بأوامر في الظروف العادية
17	ثانياً: إخطار المحكمة الدستورية شرط لدستورية التشريع بأوامر في الظروف العادية
19	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتشريع بأوامر في الظروف العادية
19	أولاً: غياب البرلمان شرط لمباشرة التشريع بأوامر في الظروف العادية
23	ثانياً: ظرف الاستعجال شرط جوهري لمباشرة التشريع بأوامر في الظروف العادية

26	المبحث الثاني: التشريع المالي سلطة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف العادية
27	المطلب الأول: الأساس القانوني لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأمر في مشروع المالية
27	الفرع الأول: الظروف التاريخية لنشأة التشريع بأوامر في المجال المالي
27	أولا: التشريع في المجال المالي اختصاص أصيل للبرلمان
30	ثانيا: تقلص دور البرلمان في المجال المالي
31	ثالثا: التطور التاريخي للقوانين المالية في الجزائر
33	الفرع الثاني: فكرة تطور التنظيم الدستوري لإصدار قانون المالية بموجب أمر
33	أولا: إصدار قانون المالية بموجب أمر في دستور 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016
38	ثانيا: إصدار قانون المالية بموجب أمر في التعديل الدستوري لسنة 2020
42	المطلب الثاني: إجراءات اللجوء إلى التشريع المالي لرئيس الجمهورية
43	الفرع الأول: الأسباب الموضوعية لإصدار قانون المالية بموجب أمر
43	أولا: عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية
46	ثانيا: الفرق بين التشريع بأوامر طبقا للمادة 142 وإصدار قانون المالية بأمر
47	الفرع الثاني: الظرف الزمني لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر
47	أولا: الضوابط الزمنية التي تقيد النص في القانون الفرنسي والجزائري
48	ثانيا: الضوابط الزمنية التي تقيد سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر
51	ثالثا: الضوابط الزمنية المقيد لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية التكميلي

52	رابعاً: المصادقة على مشروع المالية في الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية
54	الفصل الثاني: التشريع بأوامر سلطة لرئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف غير العادية
56	المبحث الأول: الطبيعة الدستوري لحالي الطوارئ والحصار
56	المطلب الأول: طبيعة حالي الطوارئ والحصار
57	الفرع الأول: تعريف حالي الطوارئ والحصار
57	أولاً: حالة الطوارئ
59	ثانياً: حالة الحصار
60	الفرع الثاني: التمييز بين حالي الطوارئ وحالة الحصار والحالة الاستثنائية
63	المطلب الثاني: الضوابط التي تحكم حالي الطوارئ والحصار
63	الفرع الأول: شروط اللجوء إلى إعلان حالي الطوارئ والحصار
64	أولاً: الشروط الموضوعية
66	ثانياً: الشروط الشكلية
67	ثالثاً: استشارة الوزير الأول
68	رابعاً: استشارة رئيس المحكمة الدستورية
68	الفرع الثاني: ضوابط المدة الزمنية لسريان حالي الطوارئ والحصار
69	أولاً: تقرير حالة الضرورة من طوارئ أو حصار لمدة ثلاثون (30) يوماً
71	ثانياً: إمكانية تمديد مدة تقرير حالة الضرورة

72	المبحث الثاني: الحالة الاستثنائية مجال لسلطة رئيس الجمهورية في سن القانون في الظروف غير العادية
72	المطلب الأول: نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية أساس لسلطة التشريع بأوامر في الظروف غير العادية
73	الفرع الأول: تعريف الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية
73	أولاً: تعريف الظروف الاستثنائية
75	ثانياً: تعريف مبدأ المشروعية
77	الفرع الثاني: شروط تطبيق وإعمال نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية
78	أولاً: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية
79	ثانياً: شروط إعمال مبدأ المشروعية
82	المطلب الثاني: شروط إعلان الحالة الاستثنائية وضوابطها في النظام الدستوري الجزائري
83	الفرع الأول: شروط الحالة الاستثنائية
84	أولاً: الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الاستثنائية
86	ثانياً: الشروط الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية
90	الفرع الثاني: ضوابط التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية
90	أولاً: تأقيت مدة سريان الحالة الاستثنائية
91	ثانياً: خضوع تمديد الحالة الاستثنائية لموافقة البرلمان
91	ثالثاً: اجتماع البرلمان وجوباً
93	الباب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية غير المباشرة في سن القانون

94	الفصل الأول: سلطة رئيس الجمهورية في سن القانون بواسطة البرلمان
96	المبحث الأول: الاعتراض التشريعي مجال غير مباشر لرئيس الجمهورية في سن القانون
97	المطلب الأول: مفهوم الاعتراض التشريعي في القانون الجزائري والتشريع المقارن
98	الفرع الأول: مفهوم الاعتراض التشريعي وصوره
100	الفرع الثاني: مفهوم الاعتراض التشريعي في التشريع المقارن
102	الفرع الثالث: مفهوم الاعتراض التشريعي في القانون الجزائري
104	المطلب الثاني: إجراءات الاعتراض التشريعي
104	الفرع الأول: الاعتراض التشريعي الصريح لرئيس الجمهورية
105	الفرع الثاني: القيد الزمني للاعتراض التشريعي
108	الفرع الثالث: إجراء البرلمان مداولة ثانية مقيدة
113	المبحث الثاني: إصدار القانون مجال لمشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في سن القانون
114	المطلب الأول: مفهوم إصدار القانون وأهميته
114	الفرع الأول: مفهوم إصدار القانون
117	الفرع الثاني: الأهمية العملية لإصدار القانون
118	المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار مشاركة غير مباشرة في سن القانون
119	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون عمل تشريعي تكملي إجرائي
120	الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون لا ينجم عنها جزاء
121	الفرع الثالث: إصدار القانون مجال لمشاركة رئيس الجمهورية البرلمان في سن القانون

123	المبحث الثالث: تدخل رئيس الجمهورية في تشكيل البرلمان ونشاطه سلطة غير مباشرة في سن القانون
124	المطلب الأول : علاقة رئيس الجمهورية بتشكيل البرلمان
124	الفرع الأول: الأغلبية البرلمانية الرئاسية
126	الفرع الثاني: الثلث الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية
130	الفرع الثالث : حل المجلس الشعبي الوطني
131	المطلب الثاني: علاقة رئيس الجمهورية بنشاط البرلمان
132	الفرع الأول: دعوة رئيس الجمهورية لانعقاد البرلمان في دورة غير عادية
134	الفرع الثاني: توجيه رئيس الجمهورية خطاب للبرلمان
136	المبحث الرابع: التصديق على المعاهدات مجال غير مباشر لرئيس الجمهورية في سن القانون
137	المطلب الأول: مفهوم المعاهدات ومكانتها في النظام الدستوري الجزائري
137	الفرع الأول: مفهوم المعاهدات وأنواعها
138	أولاً: مفهوم المعاهدات
140	ثانياً: أنواع المعاهدات
146	الفرع الثاني: مكانة المعاهدات في النظام الدستوري الجزائري
149	المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية على المعاهدات في النظام الدستوري الجزائري
151	الفرع الأول: الانفراد المطلق لرئيس الجمهورية بالتصديق بالمعاهدات
153	الفرع الثاني: التصديق أداة للاعتراف بالمعاهدات على المستوى الوطني والدولي

156	الفصل الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب سلطة غير مباشرة في سن القانون
158	المبحث الأول: الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية باقتراح الاستفتاء الشعبي
158	المطلب الأول: مفهوم الاستفتاء الشعبي وأنواعه
158	الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء الشعبي
159	أولاً: المدلول اللغوي لمصطلح الاستفتاء
159	ثانياً: المدلول الاصطلاحي لمصطلح الاستفتاء
161	الفرع الثاني: أهمية الاستفتاء الشعبي
162	أولاً: مزايا الاستفتاء الشعبي
163	ثانياً: مثالب الاستفتاء الشعبي
166	المطلب الثاني: الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية بتحريك الاستفتاء الشعبي
166	الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالاستفتاء الشعبي
169	الفرع الثاني: إجراءات الاستفتاء الشعبي لا تؤثر على اختصاص البرلمان
169	أولاً: استدعاء الهيئة الناجبة اختصاص حصري لرئيس الجمهورية
171	ثانياً: الدعاية الاستثنائية تمكين لرئيس الجمهورية لخلوها من المنافسة
173	المبحث الثاني: اختصاص رئيس الجمهورية بالمبادرة بالتعديل الدستوري سلطة غير مباشرة في سن القانون
173	المطلب الأول: التعديل الدستوري وأسبابه
173	الفرع الأول: تحديد التعديل الدستوري

174	أولاً: تحديد مفهوم الدستور
174	ثانياً: تعريف التعديل الدستوري
177	ثالثاً: التطور التاريخي للتعديل الدستوري
178	الفرع الثاني: أسباب التعديل الدستوري
179	أولاً: الأسباب السياسية
181	ثانياً: الأسباب الشخصية
181	المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إجراءات التعديل الدستوري
182	الفرع الأول: رئيس الجمهورية يحدد إجراءات التعديل الدستوري
182	أولاً: سلطة رئيس الجمهورية المطلقة في اقتراح التعديل الدستوري
185	ثانياً: سلطة رئيس الجمهورية المطلقة على مبادرة البرلمان في تعديل الدستور
187	الفرع الثاني: رئيس الجمهورية يحدد طرق الإقرار النهائية للتعديل الدستوري
187	أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية في عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي
188	ثانياً: اختصاص رئيس الجمهورية في عدم عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي
191	الخاتمة
198	قائمة المصادر والمراجع
222	الفهرس

الملخص:

توزع الدساتير الاختصاص بين السلطات استناداً وتحسيماً لمبدأ الفصل بين السلطات، لعدم تركيز السلطة بيد واحدة درءاً للاستبداد بالرأي والاستئثار بالسلطة، وعلى رغم سداد المبدأ وصلاحه كأساس للديمقراطية، إلا أن واقع الحال محلياً ودولياً أثبت صعوبة تجسيده نظراً لما استجد من معطيات جديدة بالاعتبار، وهو ما حتم إضفاء مرونة على المبدأ ليتحول إلى أمر تعاون وانسجام بين السلطات مبني على التوافق.

والواقع أيضاً أثبت عدم قدرة السلطة التشريعية مواكبة تطور وظيفة الدولة الحديثة وعجزها عن مواجهة مستجد الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في إيجاد الحلول بالسرعة المطلوبة، ما جعل من تدخل السلطة التنفيذية في مجال التشريع أمر ضروري نظراً لقدرة على معالجة الأزمات وتقديم حلول فعالة في وقت قصير.

والأصل اختصاص السلطة التشريعية بالتشريع، إلا أن الواقع ونتيجة التطور المطرد تطورت وظيفة السلطة التنفيذية فلم تعد تنفيذ القوانين وحسب، بل أصبحت شريك في التشريع بواسطة أدوات دستورية تمكن رأس الجمهورية المشاركة في سن القانون.

ويجد رئيس الجمهورية مجاله في سن القانون في الظروف العادية وفي الحالات غير العادية، متى توفرت الشروط وتحققت الظروف المطلوبة، ويجوز مكنة التشريع بأوامر بشرط تحقق ظرف الاستعجال أو وجود ظرف استثنائي، وبيده سلطة الاعتراض التشريعي على القانون، ويختص بإصدار القانون، ويصدق على المعاهدات الدولية، كما يتحكم في تحريك الاستفتاء الشعبي وإقراره، فضلاً عن سلطته على التعديل الدستوري.

الكلمات المفتاحية:

رئيس الجمهورية، السلطة التشريعية، سن القانون، التشريع بأوامر، الاستعجال، الظروف الاستثنائية، الاعتراض التشريعي، إصدار القانون، التصديق على المعاهدات الدولية، الاستفتاء الشعبي، التعديل الدستوري.

Summary

Constitutions distribute jurisdiction among the authorities in order to embody the principle of separation of powers, For not concentrating power in one hand in order to prevent tyranny by opinion and onopolization of power, and despite the validity of the principle as a basis for democracy, However, the reality of the situation locally and internationally has proven difficult to embody in light of the recent developments worthy of consideration, This made

it necessary to give flexibility to the principle so that it turns into cooperation between authorities based on consensus.

The reality has proven the inability of the legislative authority to keep pace with the development of the function of the modern state and its inability to confront the latest economic, social and political crises in finding solutions with the required speed, Making the intervention of the executive authority in the field of legislation necessary due to its ability to address crises and provide effective solutions in a short time.

In principle, the legislative authority has jurisdiction to legislate, But in reality, as a result of steady development, the function of the executive authority has evolved and is no longer merely implementing laws, But it is a partner in legislation through constitutional tools that enable the head of the republic to participate in enacting the law.

The President of the Republic finds his place in enacting the law in normal and extraordinary circumstances, If the required terms and conditions are met, He has the authority to issue orders provided that there is urgency or an exceptional circumstance, He has the authority to veto the law, And the authority to issue the law, It ratifies international treaties, He initiates and decides the popular referendum, And the power of constitutional amendment

key words:

The President of the Republic, the legislative authority, enacts the law, legislates by orders, Urgency, exceptional circumstances, legislative objection, issuance of the law, Ratification of international treaties, popular referendum, constitutional amendment.