

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministère de L'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

تحت الرعاية السامية للسيد مدير جامعة أدرار



جامعة أدرار- الجزائر
ينظمان

يوم دراسي حول:

مبدأ تتلازم السلطة والمسؤولية
في ظل الدساتير الجزائرية

يوم: 16 ماي 2013م

جامعة أدرار
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

عنوان المداخلة: سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في ظل الدستور الجزائري الحالي

قدمت لليوم الدراسي المسوم ب: مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في الدساتير الجزائرية

"د.أقصاصي عبد القادر

مقدمة :

لقد أصبح الطابع المميز للنظام الدستوري في الوقت الراهن، هو توزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطات ثلاث – التشريعية، التنفيذية، القضائية- وقيام حدود واضحة في اختصاص كل منها، منعا للحكم المطلق الذي لا يحده حد ولا يقيد قيد.

والاصل ان السلطة المختصة بوضع التشريع هي السلطة التشريعية، اما السلطان الاخران فلها اختصاصهما المبين في الدستور: فالسلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ التشريع بعد انشائه، والسلطة القضائية تختص بتطبيقه على المنازعات التي تعرض عليها.

ويطلق على السلطة التشريعية اسم البرلمان ، والبرلمان في الجزائر يتكون من غرفتين تسمى احدى الغرفتين المجلس الشعبي الوطني وتدعى الثانية مجلس الامة.

وطبقا للمادة 100 من الدستور الجزائري الحالي فان كل اعضاء الغرفة الاولى منتخبون، اما اعضاء الغرفة الثانية ، فالثلاثون منهم منتخبون والثلاث الاخر معينين من قبل رئيس الجمهورية.

وعدد اعضاء الغرفة الثانية يساوي على الأكثر نصف عدد اعضاء الغرفة الأولى.

وإذا كان الاصل ان التشريع من اختصاص السلطة التشريعية فان مقتضيات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دفعت المشرع الدستوري الى اعطاء السلطة التنفيذية حق سن التشريع العادي والعضوي في حالتين: الأولى : تشترك فيها السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في الاختصاص التشريعي من خلال اعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على التشريع، وحق اصداره.

والثانية: تحل فيها السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سن التشريع، وهو ما يضعنا امام ما يعرف بالمرسوم التشريعي او التشريع بالاوامر، والذي يصدره رئيس الجمهورية في حالة وجود ضرورة تستدعي اصدار تشريع دون تاخير، و.....في ذلك ان تكون حالة الضرورة قد حدثت في فترة البرلمان، او بين ادوار انعقاده، او تكون بسبب تعرض البلاد لخطر جسيم وحال يهدد مؤسساتها الدستورية او استقلالها او سلامة ترابها.

وقد حاولنا من خلال موضوع بحثنا الاجابة على الاشكالية التالية: ماهي حدود سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في ضوء احكام الدستور الجزائري الحالي.

وقد ارتابنا تقسيم الدراسة وفق الخطة الآتية.

المبحث الاول: سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في الظروف العادية.

المطلب الأول: التشريع الرئاسي عن طريق الاعتراض.

المطلب الثاني: التشريع الرئاسي عن طريق الاصدار.

المبحث الأول: سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في الظروف غير عادية.

المطلب الأول: حالة الضرورة.

المطلب الثاني : الحالة الاستثنائية.

المبحث الأول: سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في الظروف العادية.

يقوم رئيس الجمهورية في الجزائر بإصدار التشريعات ونشرها في الجريدة الرسمية خلال الأجل المحدد دستورياً، وبذلك التصرف يكون الرئيس قد تأكد فعلاً من أن التشريع الصادر قد جاء وفق روح الدستور الساري المفعول، وبذلك الإجراءيين يلزم الحكومة بتنفيذ التشريع.

وكان من أثر هذا التقرير أن الدستور الجزائري خول رئيس الجمهورية ان يعترض على التشريع الذي وافق عليه البرلمان بغرفتيه، ويأتي الاعتراض عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية، وبذلك يصبح لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري دور تشريعي ورقابي على النص التشريعي¹

المطلب الأول: التشريع الرئاسي عن طريق الإعتراض.

ذهبت اغلب دساتير العالم إلى تمكين رئيس الدولة من أن يعترض على أي نص تشريعي وافق عليه البرلمان، ومرد ذلك ان هذا الاختصاص يحدث التوازن ، ومن ثم التعاون بين السلطتين ، لكي يصدر القانون على قرينة من الدقة وفق نظرة الرئيس.

واستناداً على ذلك، ارتأى المؤسس الدستوري في الجزائر ان لا تهمل هذه الوسيلة وعليه، اعتمدها كمبدأ دستوري في ظل الدستور الحالي.

الفرع الأول: ماهية حق الاعتراض.

أولاً : تعريف حق الاعتراض.

يعرف الفقه حق الاعتراض بأنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان². وحق الاعتراض إما أن يكون مطلقاً وإما أن يكون نسبياً، ويتميز الاعتراض المطلق بصفتي النهائية والإطلاق فاعتراض رئيس الدولة يؤدي إلى قهر التشريع. حيث لا توجد أية وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه، وهذا الاعتراض في الواقع ليس له سوى قيمة تاريخية لان خصائص النهائية والإطلاق تتعارضان مع المبدأ الديمقراطي لذلك هجرته غالبية الدول.

اما الاعتراض النسبي فانه يمكن للبرلمان التغلب عليه بإعادة الموافقة على التشريع من جديد وفقاً للشروط التي يحددها الدستور³.

ثانياً: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض.

ظهر في هذا الخصوص ثلاث اتجاهات هي:⁴

1 عبد الله بوقفة: النظم الدستورية (السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، دار الهدى، دون تاريخ، ص254-255.

2 عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الطبعة الاولى ، مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص87.

3 عز الدين بغدادي المرجع السابق، ص87

4 أنظر في عرض هذه الاتجاهات عز الدين بغدادي: المرجع السابق، ص87-88.

الاتجاه الأول: يذهب هذا الرأي إلى أن حق الاعتراض يعتبر عملاً تشريعياً لأن مشروع القانون لا يصبح قانوناً ما دام في وسع رئيس الجمهورية أن يعترض عليه، فمجرد موافقة البرلمان على التشريع لا تكسبه صفة القاعدة القانونية مادام أنه معرض للاعتراض.

الاتجاه الثاني: يميز هذا الاتجاه بين صور الاعتراض المختلفة حسب قوتها، حيث أنه يضيف الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية مشددة دون غيره من صور الاعتراض.

الاتجاه الثالث: يرى أنصار هذا الاتجاه أن هناك بعض الإجراءات التي يستلزمها الدستور لوجود القانون إلا أنه لا يعد عملاً تشريعياً إلا الإجراء الذي يدخل في تكوين القانون وهو تصويت البرلمان، فكل الإجراءات التي تسبق هذه الموافقة وإن اعتبرت إجراءات تشريعية بالمعنى الواسع لأن وجودها لا غنى عنه لتكوين القانون إلا أنها إجراءات تمهيدية ليس لها طبيعة العمل التشريعي بالمعنى الدقيق، لأنها لا تؤدي إلى خلق القانون كذلك فإن كل الإجراءات التي تلي الموافقة إنما تتدخل بعد اكتمال القانون فهي إجراءات تلزم لنفاذه.

فإذا وافق الرئيس على مشروع التشريع تحول إلى قانون بإرادة البرلمان أما إذا اعترض على التشريع أصبح مصيره في يد البرلمان وحده لهذا يخلص أنصار هذا الاتجاه إلى أن حق الاعتراض يعد عملاً تنفيذياً.

ويبدو أن الرأي القائل بالطبيعة التشريعية لحق الاعتراض هو الراجح ذلك أن اعتراض رئيس الجمهورية على النصوص التشريعية التي يصوت عليها البرلمان يمكن اعتبارها مشاركة في ممارسة الاختصاص التشريعي بالأخص في ظل الدستور الجزائري الذي يتطلب أغلبية مشددة للتصويت على التشريع الذي اعترض عليه

رئيس الجمهورية حيث يشترط موافقة أغلبية ثلثي $\frac{2}{3}$ أعضائه وهذه النسبة تعد قيداً على الاختصاص التشريعي

للبرلمان ذلك أن النظام السياسي الجزائري اعتمد على التعددية الحزبية والتمثيل النسبي، مما يؤدي إلى تشكيل البرلمان من عدة أحزاب – ائتلاف حزبي – فينتج عن ذلك أغلبية برلمانية غير متماسكة يصعب معها تحقيق هذه النسبة، مما يؤكد القوة القانونية لطلب المداولة الثانية، إلا أنه يبقى هذا الاعتراض توقيفياً إلى أن يحدد

المجلس الشعبي الوطني مصيره بالتصويت عليه بـ $\left(\frac{2}{3}\right)$ أعضائه أو تعديله وفقاً لمشئنة رئيس الجمهورية.⁵

ثالثاً: صور الاعتراض.

هناك صورتان هي :

أ- الاعتراض الضمني:

انفراد الدستور الجزائري الصادر في 1963 بخاصية الاعتراض الضمني، وتفصيل ذلك أنه في حالة عدم إقدام رئيس الجمهورية على إصدار النص التشريعي أو الاعتراض عليه خلال المدة المقررة لذلك وهي عشرة أيام من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني بمقتضى أحكام المادة 51 من دستور 1963 أمر إصدار ونشر النص في الجريدة الرسمية.⁶

والجدير بالملاحظة ، أن سكوت رئيس الجمهورية وانقضاء المدة الزمنية المحددة للإصدار أو للاعتراض يعد ذلك رفضاً ضمناً للنص التشريعي، بمعنى أن الرئيس غير راضي على مضمون النص الذي أضفى عليه البرلمان الصبغة التشريعية بالموافقة عليه.⁷

وعلى نقيض ذلك ، سلك ، التطور الدستوري في الجزائر اتجاهها مخالفاً، وبذلك انتهى إلى تحديد رئيس الجمهورية دون سواه على أنه هو الذي يتولى شخصياً عملية الإصدار لا غير، ويبدو أن هذا المسلك ليس بالاتجاه السليم، لكون هذا الوضع القانوني يؤدي في كثير من الأحيان إلى أن تنقضي المدة المقررة للإصدار، دون أن يعترض أو يصدر رئيس الجمهورية النص التشريعي المحال عليه، أي يعلق أمر النص إلى أجل غير مسمى.⁸

ب- الاعتراض الصريح:

⁵ عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 88-89.

⁶ عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة ، 2002، ص 276.

⁷ عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ، ص 276، 277.

⁸ عبد الله بوقفة: أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 277.

كرس النظام الدستوري الجزائري الحالي قاعدة تقضي بان لرئيس الجمهورية ان يعترض على أي نص تشريعي يوافق، عليه البرلمان وهذا الاعتراض حدده المؤسس الدستوري في طلب إجراء مداولة ثانية. وبالتالي فالمؤسس الدستوري أخذ بالاعتراض النسبي، ومن ذلك، تدرج المبدأ من الاعتراض الواقف الى الاعتراض الموصوف، وعلى اي حال ، فالاعتراض له مغزى يتحدد في لفت نظر البرلمان إلى ما جاء في طلب الرئيس ومن ثم ، لا يملك البرلمان رفض النظر فيما تناوله رسالة رئيس الجمهورية⁹.

رابعاً: دور حق الاعتراض.

لحق رئيس الجمهورية في الاعتراض دوران احدهما سياسي والآخر تشريعي.

1-الدور السياسي لحق الاعتراض.

ان حق الاعتراض هو أحد عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فلا يكفي لاحترام مبدأ الفصل بين السلطات تقسيم العمل بين السلطات الثلاثة، لان ذلك ليس ضامناً يحول دون تعدي كل سلطة على اختصاصات الأخرى، إنما يجب إلى جانب ذلك ان تسلم كل سلطة بما يكفل لها ان توقف تعدي، السلطات الأخرى، ومن هنا تتضح الحاجة الى حق الاعتراض¹⁰.

ومن هذا المنطلق، تجلى حق الاعتراض كضمان ضد التعسف البرلماني ومن ثم اعتبر كوسيلة لتحقيق التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية، حول نص تشريعي معين، وهو على خلاف حق الحل، الذي يعد إجراء استثنائياً، وعلى هذا ، لا يجوز اللجوء إلى حل البرلمان الا في حالة عدم موافقته على طلب تعديل نص تشريعي وهذا ما يفهم من مضمون المادة 129 من الدستور الذي يقضي بإمكان رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني في حالة رفضه الموافقة على تعديل نص تشريعي طلب بشأنه مداولة ثانية¹¹.

ومجمل القول أطلق الدستور ممارسة هذه الرخصة دون قيد سوى من حيث المدة الزمنية المقررة لذلك، وعليه يباشر هذا الاختصاص – تحت مظلة – رئيس الدولة، وبذلك الإجراء سوف يدافع على سياسة الحكومة، وتأكيداً لما تقدم، هذا الاختصاص يدعم مكانة الهيئة التنفيذية في مواجهة البرلمان¹².

2-الدور التشريعي لحق الاعتراض.

يكمل الدور التشريعي لحق الاعتراض في تفادي ظاهرة القوانين المعيبة الى جانب أنه يزود السلطة التنفيذية بسلاح فعال يكفل لها تنفيذ برامجها التشريعية والمالية.

ويتسع تعبير " القوانين المعيبة " ليشمل الى جانب سوء الصياغة العيوب الدستورية وعدم الملائمة، حيث ذهب البعض الى القول ان " حق الاعتراض ليس فقط هو الدرع الذي يحمي امتيازات الحكومة واختصاصاتها وانما يمثل صمام الأمان الذي يدفع عن الأمة آثار الحزبية والاندفاع، والتسرع الذي يؤثر على الأغلبية البرلمانية، فهذا الحق يستهدف في المقام الأول تفادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تصدر تحت وطأة الاندفاع أو التهور أو الانفعال، ذلك ان البرلمان بوصفه هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم طارئ، أو انفعال وقتي ، مما يستلزم إخضاع القوانين البرلمانية لفحص تال من جانب سلطة مستقلة¹³.

الفرع الثاني: إجراءات حق الاعتراض.

أعطى الدستور الجزائري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على النصوص التشريعية التي اقرها البرلمان، وقد تضمنت المادة 127 من الدستور كيفية ممارسة رئيس الجمهورية لحق الاعتراض وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

أولاً : تسبيب طلب الاعتراض:

حتى يتمكن المجلس الشعبي الوطني من دراسة مبررات الاعتراض على النص التشريعي ويقرر في ضوءها الموافقة على هذا النص من عدمها لا بد ان يتضمن الطلب الأسباب التي دفعت بالرئيس الى الاعتراض وهذا ما

⁹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق، ص278-279.

¹⁰ عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص 89-90.

¹¹ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة ،مرجع سابق، ص288.

¹² عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص289.

¹³ عزدين بغدادى، مرجع سابق، ص90.

ذهب اليه دستور الجزائر لسنة 1963. غير ان دستور 1996 تخلى عن هذا الإجراء وترك السلطة في ذلك للرئيس، ونظرا لأهمية تسبب الاعتراض يستحسن بالمشروع الدستوري ان يبقي عليه نظرا لما يلي :

1- لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني دراسة ومناقشة الاعتراض الا في ضوء الأسباب التي بينها الرئيس.

2- اذا جاء اعتراض الرئيس على نص تشريعي دون ان يبين أسبابه ، فانه بذلك يضيف صفة العموم والغموض على الاعتراض فيفقد الهدف منه، اذ يكون من السهل على المجلس الشعبي الوطني الحصول على نسبة $\frac{2}{3}$ أعضائه لإقراره مرة أخرى.¹⁴

ثانيا: تسليم الاعتراض خلال مدة معينة.

تنص المادة 127 من الدستور الجزائري الحالي على انه " يمكن لرئيس الجمهورية ان يطلب اجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره ". بموجب هذه المادة على رئيس الجمهورية ان يسلم اعتراضه خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقرار النص التشريعي وبالتالي فان قيد المدة الذي حدده المشروع الدستوري يهدف الى صدور القانون في اقرب الأجل وعليه فانه بمجرد انقضاء المدة المقررة قانونا، يسقط ما للرئيس من حق الاعتراض.¹⁵

ثالثا: اشتراط نصاب معين.

نص الدستور الجزائري الحالي في المادة $\frac{2}{127}$ على أنه " وفي هذه الحالة لا يتم اقرار القانون الا بأغلبية ثلثي $\frac{3}{2}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني. "

يلاحظ من هذا النص أنه يمكن لإدراة المجلس الشعبي الوطني ان تتغلب على اعتراض الرئيس بإقرار القانون مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، فالدستور يتطلب أغلبية مشددة الأمر الذي يؤدي الى تقوية مركز رئيس الجمهورية، لان تحقيق هذه الأغلبية المشددة للتخلص من الاعتراض الرئاسي ليس بالأمر السهل خاصة اذا كان البرلمان تتعدد فيه الأحزاب، لهذا غالبا ما ينتهي الاعتراض الى تعديل النص وفقا لرغبة رئيس الجمهورية وهذا يضع المجلس الشعبي في حرج سياسي امام الرأي العام لان حصول النص على نسبة $\frac{3}{2}$ أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي يتكون من أغلبية متماسكة – ائتلاف حزبي- هو أمر بعيد المنال وان كان غير مستحيل حيث يمكن ان يكون عامل وحدة البرلمانين لتأكيد موقفهم بجمع الأغلبية المطلوبة إذا شعروا بان رئيس الحكومة قد خرج عن البرنامج المعتمد ا وان الرئيس وراء ذلك يريد فرض اتجاه معين او رفض اختيار البرلمانين.¹⁶

المطلب الثاني: التشريع الرئاسي عن طريق الإصدار

إذا تم إقرار مشروع أو اقتراح التشريع من قبل البرلمان، ولم يعترض عليه رئيس الجمهورية، تحقق وجوده القانوني، ومع ذلك فانه لا يصبح نافذ بمجرد هذا الوجود القانوني ، بل أن نفاذه يتوقف على أمرين هما : إصدار التشريع ونشره.

وسنقتصر على دراسة موضوع إصدار التشريع لإبراز مظاهر سلطة رئيس الجمهورية في التشريع من خلال إصداره.

الفرع الأول: الإصدار كعمل تنفيذي.

سنتناول تعريف الإصدار وتحديد طبيعته كما يلي:

أولا : تعريف الإصدار

¹⁴ عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص93.

¹⁵ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص281.

¹⁶ عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص95-96.

يقصد بالإصدار : تسجيل سن التشريع ووضع موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره أحد تشريعات الدولة، وبهذه المثابة فإن الإصدار يعد شهادة ميلاد لهذا التشريع تكون سنداً لتنفيذه وإقراراً من رئيس الجمهورية بأن هذا التشريع قد تمت فعلاً موافقة البرلمان عليه.¹⁷

فالإصدار يتضمن أمور ثلاثة:¹⁸

1. شهادة الرئيس بأن البرلمان قد أقر التشريع طبقاً للأوضاع الدستورية
 - 2- ان رئيس الجمهورية قد تنازل عن حق الاعتراض ، ا وان سلطته في الاعتراض قد انتهت لإصرار المجلس الشعبي الوطني على التشريع مرة ثابتة بأغلبية ثلثي أعضائه.
 - 3- ان التشريع قد أصبح واجب النفاذ، ولذلك فإن الرئيس يأمر أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذه.
- وسلطة إصدار التشريع تثبت لرئيس الجمهورية الذي يصدر التشريع بمرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار يتضمن أمراً بتنفيذ التشريع¹⁹

ولإصدار التشريع من طرف رئيس الجمهورية فائدتان رئيسيتان ، فهو وسيلة لتفادي تلقي السلطة التنفيذية أوامر من السلطة التشريعية وتلقيها مباشرة من رئيسها، وهو وسيلة في يد رئيس الجمهورية تمكنه من رقابة التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية وردها إليها عند الضرورة قصد إجراء مداولة ثانية.²⁰

ويتضمن إصدار التشريع عنصرين هما:²¹

1-تسجيل موافقة البرلمان ورئيس الدولة على النصوص التشريعية أو إقرار البرلمان ثانية لمشروعات التشريعات المعترض عليها.

2-الأمر بتنفيذ هذا التشريع بعد ان اكتملت جميع مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة.

وقد حدد الدستور الجزائري الحالي أجلاً لإصدار التشريعات من طرف رئيس الجمهورية وهو طبقاً للمادة 126 منه 30 يوماً من تاريخ تسلمه للتشريع ويوقف هذا الأجل في حالة أخطار الرئيس المجلس الدستوري.²²

ثانياً: طبيعة الإصدار

لقد اختلف الفقه حول طبيعة الإصدار وظهر في هذا الخصوص عدة اتجاهات هي:

الاتجاه الأول: يرى بان الإصدار يعد عملاً مكملًا للقانون، لان القانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه، لا يلزم المحاكم بتطبيقه ولا الإدارة بتنفيذه، ولا المواطن باحترامه.²³

الاتجاه الثاني، يرى بان الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي القانون قوته الإلزامية، وان التصويت البرلماني لا يعدو ان يكون مجرد مقررات دون ان يحق للبرلمان منحها القوة الإلزامية التي ينفرد بها الجهاز التنفيذي.²⁴

الاتجاه الثالث: يرى بان الإصدار لا ينشئ النص التشريعي لان رئيس الدولة لا يشارك البرلمان بذلك الإجراء في مباشرة السلطة التشريعية ، وما يؤكد صحة ذلك ، ان رئيس الدولة يرفق النص التشريعي بمرسوم الإصدار، وبذلك يضيف الصبغة القانونية على النص التشريعي لا غير.²⁵

الفرع الثاني: الإصدار كعمل تشريعي .

¹⁷ حسن كيرة، المدخل الى القانون ، الطبعة الخامسة، (د، ت، ط)، ص243.

¹⁸ عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص 106.

¹⁹ سعيد جعفرور، مدخل الى العلوم القانونية، الوجيز في نظر القانون، ط15، دار هومة ، 2008، ص156.

²⁰ عبد المجيد ز علاني، المدخل لدراسة القانون، النظرية العامة للقانون، دار هومة، 2010، ص71.

²¹ عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص102، 103.

²² عبد المجيد ز علاني، مرجع سابق، ص71.

²³ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري)، دار الهدى، 2010، ص108.

²⁴ عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص101.

²⁵ عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص108.

يورد الدستور الجزائري حالة خاصة تحل فيها السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سن التشريع رغم وجود هذه السلطة الأخيرة وعدم غيابها ورغم عرض مشروع التشريع عليها. فقد نصت المادة 120 من الدستور الجزائري الحالي على ما يلي " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر " يفهم من هذا النص بوضوح انه يحق لرئيس الجمهورية بوصفه رئيساً 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 بتحقيق الشروط التالية²⁶.

1- طرح مشروع التشريع المتعلق بقانون المالية على السلطة التشريعية للمصادقة عليه.
2- عدم بت السلطة التشريعية في هذا المشروع في المدة المحددة لذلك.
3- ثبوت الصفة الاستعجالية للمشروع في نظر السلطة التنفيذية.

وإذا كان هذا النص يواجه حالة تقاعس البرلمان عن البت في مشروع التشريع المقدم من الحكومة، إلا انه لا شك في خطورته امام ما يعطيه للسلطة التنفيذية من سلطة خطيرة تمكنها من انتزاع حق التشريع من السلطة التشريعية وهي السلطة المختصة اصلا بسن التشريع، ولهذا فقد لقي هذا النص معارضة وانتقادا من بعض الفقهاء.²⁷

المبحث الثاني: سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية.

ان السلطة التشريعية ، في نظام الفصل بين السلطات هي التي تتولى مهمة سن التشريع، غير انه اذا كان هذا هو الأصل فان هناك ظروفًا خاصة تجعل السلطة التنفيذية تحل محل السلطة التشريعية في سنة عن طريق المراسيم التشريعية.²⁸

وستتناول فيما يلي حالتين يجوز فيهما لرئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر هي حالة الضرورة والحالة الاستثنائية.

المطلب الأول: حالة الضرورة.

سنتناول فيما يلي التعريف بتشريع الضرورة وشروطه.

أولا المقصود بتشريع الضرورة .

تشريع الضرورة هو تشريع بأمر يصدره رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان لمواجهة حالة من حالات الضرورة، كحالة الطوارئ أو الحصار، حيث انه من المعروف ان البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، بل توجد فترات يكون فيها البرلمان معطلا، اما بسبب حله او وقف جلسات او بسبب إجازته السنوية التي تقع ما بين دورتي البرلمان، من ادوار الانعقاد، وهو ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة 124 من الدستور الجزائري الحالي، فاذا طرأت في فترة من هذه الفترات حالة من حالات الضرورة تستدعي سن تشريع معين، فانه يكون من الواجب إعطاء رئيس الجمهورية الحق في سنه استثناء من الأصل مع اتخاذ كافة الضمانات اللازمة لإخضاع التشريع الذي سنه لرقابة البرلمان اللاحقة، حيث يصير التشريع وكأنه صدر من البرلمان ذاته في آخر الأمر.²⁹

ثانيا: التفرقة بين تشريع الضرورة وتشريع التفويض.

قد تحتاج بعض التشريعات الى شيء من الدقة في صياغتها او السرعة في انجازها او السرية في سنها مما لا يتوافر للسلطة التشريعية³⁰، كما هي الحال بالنسبة الى التشريعات الخاصة بفرض رسوم أو ضرائب، حيث

²⁶ محمد سعيد جعفرور ، مرجع سابق، ص152.

²⁷ محمد سعيد جعفرور ، المرجع السابق، ص152.

²⁸ محمد سعيد جعفرور ، المرجع السابق، ص 144-145.

²⁹ محمود مراد، النظرية العامة للقانون، دار الكتاب الحديث، 2005، ص143

³⁰ مصطفى الجمال، نبيل ابراهيم سعد ، النظرية العامة للقانون، منشورات الحلبي الحقوقية، 2002، ص248.

تقضي المصلحة الوطنية بكتمان مضمونها قبل اعلانها لمنع التهرب منها، ففي هذه الحالة تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية بناء على تفويض منها في سن هذه التشريعات.³¹ ويختلف تشريع التفويض عن تشريع الضرورة من ناحيتين :

الاولى: ان تشريع التفويض يصدر في وجود السلطة التشريعية، اما تشريع الضرورة فيصدر في غيابها.³² الثانية: اذا كان تشريع التفويض لا يصدر هو الاخر الا في حالة ضرورة تستدعي التفويض، فان مسالة تحقق أو عدم تحقق هذه الضرورة تخضع لتقدير السلطة التشريعية، اما تقدير ذلك بالنسبة لحالة الضرورة، فيخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.³³

ولم ينص الدستور الجزائري الحالي على تشريع التفويض، ولعل ذلك راجع الى تاثر واضعيه بالرأي الفقهي القائل بعدم قبول التفويض ، من الناحية النظرية، اذ لا يجوز للسلطة التشريعية ان تتنازل عن اختصاصاتها المبينة في الدستور.³⁴

الفرع الثاني: شروط تشريع الضرورة.

نصت المادة 124 من الدستور الحالي على ما يلي " لرئيس الجمهورية ان يشرع باوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي الانعقاد" يستفاد من نص هذه المادة ان هناك شروطا ينبغي توافرها لا مكان سن التشريع من طرف رئيس الجمهورية تتمثل فيما يلي:

الشرط الاول: وجود حالة ضرورة تستدعي اصدار تشريع دون تاخير : ان تقدير تحقق حالة الضرورة او عدم تحققها مسألة تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ولا ضرر في ذلك طالما ان التشريع الذي سيتولى القيام به يكون خاضعا لرقابة السلطة التشريعية حينما يعرض عليها بعد اصداره، بحيث تستطيع هذه السلطة، اذا ثبت لديها ان الظروف لم تكن تبرر اصدار هذا التشريع الا توافق عليه.³⁵

الشرط الثاني: ان تطرأ حالة الضرورة في غيبة السلطة التشريعية : ان السلطة التشريعية لا تتعد بصفة دائمة، بل هناك حالات تكون فيها هذه السلطة معطلة اما بسبب حل المجلس الشعبي الوطني " الغرفة الاولى " او بسبب اجازتها السنوية فيما بين ادوار انعقادها. وفي هذه الحالة يكون الخروج على الاصل العام، باعطاء السلطة التنفيذية حق سن مثل هذا التشريع مبررا.³⁶ الشرط الثالث: وجوب عرض رئيس الجمهورية تشريع الضرورة الذي اصدره على السلطة التشريعية لاقاراه : لضمان الرقابة على التشريع الذي يصدره رئيس الجمهورية، اوجب الدستور على رئيس الجمهورية ان يعرض هذا التشريع على البرلمان في مدة قصيرة من تاريخ اصداره. فاذا قام رئيس الجمهورية بعرض الاوامر التشريعية على كل غرفة من البرلمان في اول دورة له، يكون قد أوفى بالتزامه ومكن البرلمان من فرض رقابته على الاوامر التي اتخذت في غيبته وتكون نتيجة الالتزام بالعرض احدى الحالات التالية.³⁷

1-:موافقة البرلمان: بموافقة البرلمان على هذه الاوامر تصبح قوانين قائمة بذاتها.
2-:عدم موافقة البرلمان: في هذه الحالة يزول ما للامر من قوة القانون ويتوقف عن ترتيب اثاره، وهذا ما نصت عليه المادة 124 من الدستور وفي هذه الحالة نميز بين احتمالين.
أ-ان الالغاء يكون من تاريخ عدم الموافقة، اي تتوقف هذه الاوامر عن ترتيب اثارها بالنسبة للمستقبل فقط.

³¹ محمد سعيد جعفرور، مرجع سابق، ص147.

³² مصطفى الجمال، نبيل ابراهيم سعد ، مرجع سابق، ص248.

³³ محمد سعيد جعفرور ، مرجع سابق، ص148.

³⁴ محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، طبعة 1997، ص57.

³⁵ محمد سعيد جعفرور ، مرجع سابق، ص145.

³⁶ مصطفى الجمال ، نبيل ابراهيم سعد ، مرجع سابق، ص247.

³⁷ عز الدين بغداداي ، مرجع سابق، ص 118-119.

ب- ان يكون الالغاء باثر رجعي: الدستور الجزائري لم يوضح ذلك بالنسبة للمراكز القانونية للأشخاص التي ترتبت عن تطبيق هذه الأوامر، إذ اقتصر على الإشارة إلى اعتبار الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، بعد عرضها عليه، لا غية، دون ذكر ما إذا كان هذا الالغاء يحمل معنى زوالها بالنسبة للمستقبل فحسب، وحينئذ يعتمد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة، أم ان الالغاء يتضمن زوالها باثر رجعي ينسحب إلى الماضي، وحينئذ يحق التساؤل عن مصير الآثار القانونية التي تكون قد ترتبت على هذه الأوامر في الفترة السابقة على عدم اقرارها.³⁸

أما دستور مصر لسنة 1971 فقد كان واضحا في هذه المسألة، حيث نص في المادة 147 منه على انه في حالة عدم اقرار التشريع الذي اتخذه رئيس الجمهورية، قد يرى المجلس (مجلس الشعب) اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما يترتب عليها بطريقة أخرى.³⁹ الشرط الرابع: عدم مخالفة تشريع الضرورة للدستور:

ينبغي الا يكون تشريع الضرورة مخالفا لقاعدة تشريعية اعلى أي الا يكون مخالفا لقواعد الدستور، وهذا امر طبيعي فالتشريع العادي الصادر عن البرلمان يجب الا يخالف الدستور، ولذلك ومن باب أولى لا تملك السلطة التنفيذية ارتكابها هذه المخالفة عندما تحل محل السلطة التشريعية في سن بعض التشريعات.⁴⁰

المطلب الثاني: الحالة الاستثنائية .

نصت الفقرة الرابعة من المادة 124 من الدستور الجزائري الحالي على انه " يمكن رئيس الجمهورية ان يشرع باوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور " فاذا طرأت ظروف حددتها الفقرة الاولى من المادة 93 من الدستور فانه طبقا للفقرة الرابعة من المادة 124 التي احالت على المادة 93، يحق لرئيس الجمهورية ان يشرع باوامر لها قوة التشريع العادي عن طريق اتخاذ الاجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الامة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.⁴¹ ويستخلص من المادة 93 من الدستور الشروط التي تبرر لجوء رئيس الجمهورية الى السلطات الاستثنائية ويمكن تصنيف هذه الشروط الى شروط موضوعية وشروط شكلية.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية.

للدخول في الحالة الاستثنائية يتعين ان نواجه خطر يهدد موضوعات محددة نص عليها الدستور. وبناء عليه ، لا يجوز لرئيس الجمهورية ممارسة السلطات الاستثنائية التي تخولها المادة 93 الا في حالة كون الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة ، داهما (حالا) وجسيما كنشوب حرب اهلية داخلية او مع دولة اجنبية، أو قيام اضراب عام يتخذ طابع التمرد، او حدوث عصيان عسكري، وهذا ما نصت عليه المادة 93 بقولها ان يكون هذا التهديد الحال والجسيم متعلقا باحد الامور الثلاثة: المؤسسات الدستورية، أو استقلال البلاد، أو سلامة ترابها.⁴²

ويفهم من نص الفقرة الاولى من المادة 93 من الدستور امران⁴³: أن التشريع الذي يصدره رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية يجب ان يقتصر من حيث موضوعه على مواجهة الظروف المحددة في هذا النص.

الثاني: ان تقدير تحقق الحالة الاستثنائية او عدم تحققها مسألة تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية باعتباره مجسدا لوحدة الامة والدولة داخل البلاد وخارجها وباعتباره حامي الدستور.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية.

³⁸ محمد سعيد جعفر، مرجع سابق، ص147.

³⁹ محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون الجزء الأول، القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص189.

⁴⁰ رمضان أبو السعود، الوجيز في شرح مقدمة القانون المدني، المدخل للقانون، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص220.

⁴¹ محمد سعيد جعفر، مرجع سابق، ص150.

⁴² عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص143-144.

⁴³ محمد سعيد جعفر، مرجع سابق، ص150.

تتمثل الشروط الشكلية في وجوب الاستشارة والاستماع الى بعض المؤسسات الدستورية واجتماع البرلمان.

أولاً : وجوب استشارة الجهات التي ورد ذكرها في الفقرة الثالثة من المادة 93 وهي:

1- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان: نظرا للدور الذي تضطلع به السلطة التشريعية، خاصة على الصعيد الداخلي في مجال التشريع والرقابة وما في ذلك من حماية لحقوق المواطنين، ولان تطبيق المادة 93 من الدستور يؤدي الى انتقال سلطة التشريع الى نطاق الاختصاص الاستثنائي لرئيس الجمهورية وما في ذلك من مساس بحقوق وحرريات المواطنين، ارتأى المشرع الدستوري الزام رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة.⁴⁴

2- استشارة المجلس الدستوري: اشترط الدستور الجزائري قبل تقرير الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري المكلف بالسهر على احترام الدستور.⁴⁵

3- الاستماع الى المجلس الاعلى للامن: يشترط الدستور على رئيس الجمهورية الاستماع الى المجلس الاعلى للامن قبل اعلان الحالة الاستثنائية رغم أنه رئيسه، وما يصحب ذلك من تقديم تقارير ومعطيات عن الظروف الامنية والعسكرية وغيرها مما يثير الطريق امام رئيس الجمهورية ليتخذ الاجراء المناسب لمواجهة الحالة الاستثنائية.⁴⁶

4- الاستماع الى مجلس الوزراء: قبل اعلان الحالة الاستثنائية يتعين على رئيس الجمهورية الاستماع الى مجلس الوزراء الذي يترأسه، فيتم على مستوى هذا المجلس تبادل الاراء وتقدير المواقف ونتائجها على الصعيدين الداخلي والخارجي.⁴⁷

غير انه يلاحظ ان اراء هذه الجهات وان كانت تفيد رئيس الجمهورية بما تشير عليه، فيقدم على ما عقد العزم عليه او يحجم عنه، فانها مع ذلك طبقا لنص الفقرة الثانية من المادة 93 تبقى استشارية فقط، ومادامت كذلك فان الكلمة الاخيرة ترجع الى رئيس الجمهورية، باعتباره المسؤول الاول عن سلامة وامن البلاد والعباد.⁴⁸ ثانياً: وجوب اجتماع البرلمان.

تقتضي الفقرة الرابعة من المادة 93 بان " يجتمع البرلمان وجوبا " وذلك دون تعيين الغاية التي من اجلها تجتمع السلطة التشريعية : فهل لاعطاء الضوء الاخضر لرئيس الجمهورية كي يتدخل فيشرع باوامر قبل ان يتدخل فعلاً؟ ام هل ان اجتماع السلطة التشريعية يجب ان يكون لاحقاً على اتخاذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي يراها ضرورية لكي يتم اقرارها؟ ام ان الغاية من اجتماع البرلمان تتمثل فقط في اطلاع اعضاء البرلمان على الوضع، وعلى ما عقد رئيس الجمهورية عزمه على فعله؟⁴⁹

ثالثاً: وجوب مراعاة الشروط السابقة عند انتهاء الحالة الاستثنائية: تنص الفقرة الخامسة من المادة 93 على ما يلي " تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الاشكال والاجراءات السالفة الذكر التي اوجبت اعلانها". يستفاد من هذا النص أنه لتقرير انتهاء الحالة الاستثنائية يجب مراعاة ما يلي⁵⁰:

1- زوال الخطر الداهم الذي كان يهدد المؤسسات الدستورية للدولة او استقلالها او سلامة ترابها.
2- وجوب استشارة الجهات التي كان رئيس الجمهورية قد استشارها أول مرة قبل الاعلان عن نهاية الحالة الاستثنائية.

3- وجوب اجتماع البرلمان: وهنا يطرح نفس السؤال: ماذا سيكون موضوع جدول اعماله؟ فهل هو اطلاع اعضاء البرلمان على انتهاء الحالة الاستثنائية؟ ام هل هو مناقشة وقرار الاوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية

⁴⁴ عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص 145.

⁴⁵ عز الدين بغدادى، مرجع سابق، ص 146.

⁴⁶ عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 147.

⁴⁷ عز الدين بغدادى، المرجع السابق، ص 147.

⁴⁸ محمد سعيد جعفرور، مرجع سابق، ص 151.

⁴⁹ محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق، ص 151.

⁵⁰ محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق، ص 151.

لمواجهة هذه الحالة؟ ، وما مصير هذه الاوامر بما رتبته من آثار في الفقرة السابقة ، في حالة عدم اقرارها ، خاصة اذا ثبت للبرلمان ان رئيس الجمهورية اذا استشاره لم يأخذ بما اشير عليه؟.

الخاتمة:

لتنفيذ السياسة الداخلية والخارجية للدولة لابد من وجود تشريعات داخلية، ولهذا اشرك الدستور الجزائري الحالي رئيس الجمهورية السلطة التشريعية في اعداد النصوص التشريعية في الظروف العادية والظروف غير العادية. ففي الظروف العادية منح الدستور لرئيس الجمهورية حق الاعتراض، وذلك بطلب اجراء قراءة ثانية لاي نص تشريعي لا يوافق عليه، كما ان رئيس الجمهورية هو الذي يقوم باصدار التشريع قبل نشره في الجريدة الرسمية للدولة.

وفي الظروف الغير عادية يمكن للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية ان تحل محل السلطة التشريعية في سن التشريع وذلك في حالة الضرورة والحالة الاستثنائية