

محاضرات في مقياس: نظام التشريع في الجزائر

المحور الاول: ماهية التشريع

إن القاعدة القانونية تتضمن تنظيمًا معينًا لشأن من شؤون الحياة، وهي تتضمن كذلك عنصر الإلزام الذي يجعل لها قوة ملزمة، ولذا فإن لكل قاعدة من القواعد القانونية مصدر مادي تستمد منه مادتها، ومصدر رسمي تستمد منه قوتها في الإلزام.

والمصادر المادية متعددة فقد يقصد بها العوامل المختلفة التي اقتضت وضع القاعدة القانونية، سواء كانت هذه العوامل طبيعية، أو سياسية أو اجتماعية، أو دينية أو ما مرت به الجماعة من ظروف مختلفة وقد يقصد بالمصادر المادية كذلك الأصل التاريخي الذي استمد منه القانون أما المصادر الرسمية فهي المصادر التي يستمد منها القانون قوته الملزمة، وتصبح به واجبه التطبيق. لذا فهي الطريق التي تنفذ منه القاعدة إلى دائرة القانون المطبق، وتكتسب منه صفة الإلزام

والمصادر الرسمية للقانون متعددة ومتنوعة وتختلف باختلاف المجتمعات والعصور، ولكن هناك من بين تلك المصادر ما هو عام ومشترك بين جميع الشرائع ووجد في معظم العصور وهو - العرف والتشريع- أما بالنسبة للمصادر الأخرى غير المصدرين السابقين كالدين والفقه والقضاء، فإنها كمصادر رسمية تختلف باختلاف البلاد والعصور، ومن الدول ما يجعل التشريع -كمصدر من مصادر القانون- في المرتبة الأولى كحال الغالبية الكبرى من الدول في الوقت الحاضر. ومنها ما يجعل السوابق القضائية في المقام الأول عوضًا عن التشريع كحال الدول الأنجلوسكسونية.

أولاً: التشريع كمصدر رسمي أصلي:

يحتل التشريع مركز الصدارة في أغلب دول العالم، كأول مصدر من المصادر الرسمية للقاعدة القانونية بإعتباره أكثر أهمية من باقي مصادر القانون، وبناء عليه ستكون المحطة الأولى التي

نقف عندها هي تعريف التشريع وبيان خصائصه وميزاته وعيوبه، وثانيا توضيح عناصر التشريع ثم في الاخير نتطرق الى أنواعه.

أ/ تعريف التشريع:

التشريع هو قيام السلطة المختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة ، حيث تقوم هذه السلطة بوضع قواعد ملزمة لتنظيم العلاقات في المجتمع طبقاً للإجراءات المقررة لذلك والتشريع بهذا المعنى هو الذي يعتبر مصدراً للقانون. وهذا يعني أن التشريع يضع قاعدة قانونية مجردة تحكم سلوك الأفراد، ولهذا فإنه يلزم أن تتوفر له كل صفات القاعدة القانونية.

وقد يراد بلفظ التشريع معنى آخر، اذ قد يراد به القاعدة القانونية أو مجموعة القواعد القانونية في تنظم أمر محدد من الأمور، فيقال مثلا تشريع الضرائب، أو التشريع العمالي.

ونقيد كلمة التشريع معنيين اولهما: قيام سلطة عامة مختصة في الدولة بوضع القواعد القانونية في صورة مكتوبة واعطائها قوة الإلزام. والتشريع بهذا المعنى هو ما يعتبر مصدرا رسميا للقانون.

وثانيهما النص الذي يصدر من السلطة العامة المختصة بسنه في الدولة افي شكل قاعدة قانونية صيغ نصها صياغة فنية والتشريع بهذا المعنى يفيد ما يقيد القانون بمعناه الخاص. ويتضح من ذلك ان التشريع بمعناه الاول يعني عمليه سن النص التي يخرج بها مضمونه الى حيز الوجود والالزام، وبمعناه الثاني يعني النص في حد ذاته الذي يعتبر صورة من صور القانون.

ب/ أما بالنسبة لخصائص التشريع. يتضح من التعريف السابق أن التشريع يتميز بعدة خصائص تتمثل في أنه يضع قاعدة قانونية ويصدر عن سلطة عامة مختصة في صورة مكتوبة.

1- التشريع يضع قاعدة قانونية بخصائصها المعروفة من أنها قاعدة سلوك اجتماعي، عامة ومجردة تقتزن بجزء مادي يوقع على من يخالفها: فيجب لتوافر وصف التشريع قيام عنصر موضوعي وآخر شكلي. ان التشريع باعتباره مصدراً رسمياً للقاعدة القانونية يحتوي على عنصر موضوعي هو مضمون الخطاب الموجه الى الكافة. ويقصد بالعنصر الموضوعي وجود قاعدة قانونية يتوافر في شأنها الخصائص السابق بيانها، ويتصل ذلك بمضمون التشريع وهذا ما يطلق

عليه التشريع بالمعنى الموضوعي أو المادي. ويقصد بالعنصر الشكلي صدور القاعدة القانونية طبقاً لقواعد سن التشريع المقررة في الدستور.

2- التشريع يصدر في صورة مكتوبة: تصدر القاعدة التشريعية في صورة وثيقة رسمية مكتوبة . ويحقق الشكل المكتوب للقاعدة القانونية التحديد والثبات اللازمين لاستقلال المعاملات ويزيل عنها كل غموض أو إبهام قد يتعلق بوجودها أو مدلولها أو تاريخ نشأتها.

3- التشريع يصدر عن سلطة مختصة بوضعه: لا تتكون القاعدة التشريعية بطريقة تلقائية داخل الجماعة كما هو الحال بالنسبة للعرف بل لابد من تدخل ارادة واعية، تتولى وضعها والالزام بها، وتتمثل هذه الارادة في السلطة التشريعية، حيث يمنحها الدستور بوصفها سلطة عامة ذات سيادة الاختصاص بوضع التشريعات. أدى ظهور مبدأ الفصل بين السلطات الى اختصاص السلطة التشريعية بوضع القاعدة القانونية التي تنظم المجتمع وتعد هذه القواعد تعبيراً عن ارادة الشعب لأن المجلس الذي يتولى وضعها يتم انتخابه عن طريق الشعب. وقد يصدر التشريع عن طريق الشعب مباشرة من خلال الاستفتاء الشعبي. وقد يصدر من السلطة التنفيذية في الحالات التي يمنحها الدستور هذا الحق. تتولى هذه السلطة اصدار اللوائح والتشريعات الفرعية ويصدق عليها وصف التشريع من الناحية الموضوعية اذا تضمنت قواعد سلوكية عامة ومجردة صدرت في نطاق اختصاص السلطة التنفيذية . وتعتبر بالتالي مصدرا من مصادر القانون.

ج/ أما عن أهمية التشريع "بالنسبة لمكانة التشريع بين مصادر القانون الأخرى": يعتبر التشريع من أهم مصادر القانون في العصر الحديث فالأغلبية الساحقة من القواعد القانونية تستمد منه وجودها في النظم القانونية المعاصرة. ولم يكن التشريع يحتل هذه المكانة في الماضي، فقد كان العرف يحتل مكان الصدارة بين مصادر القانون. ويكمن السبب في ازدياد أهمية التشريع الى توطيد سلطة الدولة وتشعب أنشطتها ونمو الاتجاهات الاجتماعية التي تقضي بتدخل الدولة في العديد من المجالات لتنظيمها عن طريق التشريع. أضف الى ذلك تطور و تعقد الروابط الاجتماعية على نحو يتطلب سرعة اصدار العديد من التشريعات التي تحكمها. وعليه يعتبر التشريع هو المراكز والأنشطة الكثيرة المتشعبة للدول الحديثة، حيث تعقدت الروابط الاجتماعية بين الأفراد بصورة أصبحت تتطلب الكثير من القواعد التي تحكمها، وبما أنه كان العرف هو

السائد قبل التشريع فإن العرف يعد حالياً مصدر بطيء لا يكفي لمواكبة التطور السريع في الحياة الإجتماعية، وعليه فكان من اللازم الالتجاء إلى مصدر سريع يمكن من تنظيم الروابط تنظيمًا دقيقًا، وهذا المصدر هو التشريع.

كذلك فإن ما أدى إلى احتلال التشريع المكانة الأولى بين المصادر الأخرى في الوقت الحاضر هو أن السلطة قد أصبحت مركزة في يد الدولة، وقد ساعد في تطور ذلك فترة نمو الإتجاهات الإشتراكية التي تؤدي إلى تدخل الدولة في شئون الأفراد لتنظيمها والإشراف عليها، ويكون سبيل تدخل الدولة عن طريق التشريع.

وبما أن التشريع هو المصدر الأصلي بالنسبة للمصادر الأخرى فمعنى ذلك أنه يتعين على القاضي أن يلجأ أولاً لحل ما يعرض أمامه من نزاعات طبقاً للتشريع. فإذا ما وجد حكماً لهذا النزاع امتنع عليه أن يلجأ للمصادر الأخرى. فالقاضي لا يلجأ للمصادر الأخرى إلا إذا لم يجد نصاً في المصدر الأصلي وهو التشريع.

د/ مزايا التشريع: إلى جانب ما سبق ذكره من مكانة التشريع بين المصادر الأخرى ولكن واقع الحال أن مكانة التشريع مُستمدة مما له من مزايا عديدة نذكر منها:

1- وضوحه: أن التشريع يرد مسطوراً أي يدون كتابة، فيصاغ مضمون القاعدة القانونية صياغة محكمة يقوم بها أناس متخصصون، ويكتب بلغة بعيدة عن التعقيد وسليمة من الإبهام وهذه العوامل تضيف عليه الدقة والتحديد في المضمون والوضوح في المعنى.

2- سريانه على إقليم الدولة برمته: ومن مزايا التشريع كذلك تحقيق وحدة القانون في الدولة، لأنه يطبق كقاعدة عامة بالنسبة للجميع حتى على القضاة أنفسهم. وهذا بخلاف العرف.

3- سرعة سنه وتعديله: والتشريع كذلك مصدر سريع للقانون يستغرق عمله وقتاً قصيراً، وبالتالي يمكنه أن يستجيب بسرعة لضرورات المجتمع من حيث إنشاء قواعد جديدة أو تعديل قوائم قائمة. وهو في هذا يتميز عن العرف أيضاً.

4- أثره الهام في تطور المجتمع: ذلك لأن وضعه من قبل سلطة مختصة وسرعة سنه وإسهام الإرادة العاقلة الواعية في تكوينه عوامل تجعل منه أداة هامة لإصلاح المجتمع والأخذ بيده في طريق التطور السريع.

د/ عيوب التشريع: هناك عدة عيوب للتشريع نجملها بالآتي:

- 1- بما أن التشريع يصدر عن سلطة عليا مختصة فقد يتحول في بعض الأحيان إلى وسيلة تحكمية في يدها تجعله يخدم مصالحها الخاصة (الشخصية) على حساب المصالح العامة، وهذا غير ملائم لظروف المجتمع، كما أنه قد يصدر كذلك أحياناً تحت ضغوط سياسية.
- 2- اتصاف التشريع بالجمود، ذلك أنه يعتمد على عملية التقنين، وكذلك سهولة تعديله التي تخل باستقرار المعاملات، وكذلك هناك صعوبة تواجه الأفراد في الاطلاع على كل القوانين مما يؤدي إلى فقدان الثقة بالقانون.
- 3- يعاب على التشريع أيضاً أنه قد يتخلف عن مساييره التطور في المجتمع، بخلاف العرف الذي لا تنشئه سلطة مختصة وإنما ينشأ في حاجات المجتمع طبقاً لحاجتها، ويتفق مع رغبتها وضرورتها.

هـ/ عناصر التشريع:

وتنقسم عناصر التشريع إلى ثلاثة عناصر وهم كالتالي:

- 1- **العنصر الموضوعي:** يجب أن يكون موضوع التشريع قاعدة قانونية، أي أنه يسعى لتنظيم سلوك الأفراد، فالقواعد القانونية هي قواعد تقويمية، تكليفية وهي عامة ومجردة وملزمة. وهذه الخصائص تميز القاعدة القانونية باعتبارها العنصر الموضوعي في التشريع.
- 2- **العنصر الشكلي:** يصدر التشريع في صورة مكتوبة، مما يسمح لنا بتمييزه عن العرف باعتباره أهم مصدر رسمي للقاعدة القانونية، ويجب تفادي الخلط بين تدوين أو كتابة الأعراف في بعض الحالات أو في بعض البلدان، واحترام شكل الكتابة بالنسبة للتشريع، والمقصود بشكل الكتابة هو المعنى الواسع الذي يتضمن الإجراءات والشكليات الواجب أن تتبعها السلطة المختصة لإصدار التشريع.
- 3- **العنصر العضوي:** يصدر التشريع عن السلطة المختصة بوضعه، أي تلك التي يخول لها الدستور صلاحية وضع التشريع، وهذه السلطة من حيث مبدأ الفصل بين السلطات هي السلطة التشريعية، وبما أن السلطة التشريعية هي التي تتولى وضع التشريع والقوانين، فهي تجسد إرادة الشعب باعتباره مصدر السلطة

ثانياً: أنواع التشريع:

توجد ثلاثة أنواع من التشريع تتدرج أهميتها حسب الترتيب التالي:

1- التشريع الأساسي وهو الدستور.

2- التشريع العادي الذي تضعه السلطة التشريعية.

3- التشريع الفرعي أو اللوائح وتقوم بوضعه السلطة التنفيذية.

وهذه الأنواع الثلاثة تتدرج في القوة حيث ينبغي ألا يخالف التشريع العادي الدستور ويجب أن تكون اللائحة موافقة لأحكام التشريع العادي ومن باب أولى الدستور.

أ/ الدستور أو التشريع الأساسي:

الدستور Constitution هو التشريع الأساسي الذي يتولى تنظيم السلطات في الدولة واختصاصات كل منها، وعلاقتها بالأفراد، وتحديد شكل الحكم في الدولة. وهناك أربعة طرق لسن الدساتير بصفة عامة وهي:

1- أن يصدر الدستور في صورة منحة من الحاكم (الملك أو صاحب السلطان في الدولة).

2- أن يصدر الدستور في صورة عقد بين الحاكم ومملي الشعب.

3- أن يصدر الدستور عن طريق هيئة تأسيسية منتخبة من الشعب خصيصاً لهذا الغرض.

4- أو أن يصدر الدستور عن طريق أن يسنه الشعب مباشرة عن طريق الإستفتاء حيث تضع السلطة التنفيذية مشروع الدستور، ثم تعرضه على الشعب للموافقة عليه.

ويحتل الدستور قيمة البناء القانوني في الدولة، فهو يعلو على جميع قوانينها، وتخضع له كل سلطاتها، ولا يجوز لأي قاعدة مخالفة أحكامه.

ب/ التشريع العادي:

التشريع العادي هو التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية في حدود اختصاصها المبين في الدستور وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها فيه. والأصل أن سن التشريع يكون من اختصاصات السلطة التشريعية، إلا أن الدستور أعطى لرئيس الجمهورية الحق في سنه في حالات معينة. ويتم سن التشريع العادي على أربعة مراحل عن طريق السلطة التشريعية:

1- اقتراح التشريع: ويتم عن طريق إعداد مشروعات قواعد قانونية وتقديمها للسلطة التشريعية لمناقشتها وإقرارها. ويستطيع رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو أحد أعضاء المجلس أن يقترح التشريع.

2- مناقشة وإقرار مشروع القانون: حيث تتم مناقشة مشروع القانون من اللجنة البرلمانية، ويتم طرح المشروع على المجلس لمناقشته والتصويت عليه مادة مادة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع ككل.

3- عدم اعتراض رئيس الجمهورية: حيث يحال مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية، حيث أن الدستور أعطاه الحق في الاعتراض على ما يسنه المجلس من قوانين.

4- إصدار التشريع: الإصدار هو عمل يقصد به تسجيل الوجود القانوني للتشريع، فهو بمثابة شهادة ميلاد التشريع وتكون مُسندًا لتنفيذه.

أما بالنسبة للحالات الإستثنائية التي نصها الدستور وبموجبها يمكن للسلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية أن يصدر التشريعات وهما حالتان:

أولاً: تشريع الضرورة: وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر التشريعات ولكن بالشروط الآتية:

1- أن يكون ذلك في غياب السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان، أي أن يكون البرلمان غير منعقد.

2- وقوع أحداث ضرورية تُوجب سن قوانين بشكل عاجل لمواجهة.

3- يجب أن تكون التشريعات التي يسنها رئيس الجمهورية غير مخالفة للدستور.

ثانياً: تشريع التفويض. حيث يجوز في هذه الحالة أن يصدر التشريع العادي من رئيس الجمهورية في بعض الموضوعات التي تفوضه فيها السلطة التشريعية ولكن بالشروط الآتية:

1- يجب أن تكون هناك أحوال استثنائية تبرر التفويض التشريعي وتستوجب السرية والسرعة مثل: إصدار القانون الخاص بميزانية الحرب، والتشريع الخاص بفرض بعض الرسوم والضرائب أو تعديلها.

2- يجب أن يقتصر التفويض على موضوعات معينة فلا يجوز أن يصدر التفويض بصفة عامة، ولا يستطيع رئيس الجمهورية أن يخرج على تلك الموضوعات.

3- يجب أن يكون التفويض مؤقت ومحدد بمدة معينة.

4- يجب ألا يكون تشريع التفويض مخالفاً للدستور.

وعلى العموم تمر عملية سن التشريع بعدة مراحل تتمثل في:

المناقشة: تتم عملية مناقشة مشاريع و مقترحات القوانين على مستوى اللجان البرلمانية المختصة التي تعتبر ممرا إجباريا لتفحص النصوص المعروضة عليها و تقديم اقتراحات بتعديلها. ومن اجل مناقشة أي مشروع أو مقترح قانون في جلسة عمومية¹ لا بد أن يسبق ذلك تسجيله في جدول اعمال² المجلس المعروض أمامه.

وعليه فالقرارات التشريعية التي يتم اتخاذها خلال الجلسات العامة تكتسي الطابع النهائي فهي بذلك تعبير عن السيادة الوطنية.

التصويت: يعد التصويت على مشاريع و مقترحات القوانين في المجالس النيابية إجراء أساسيا في طريق إتمام العملية التشريعية.

التصديق: بعد موافقة البرلمان على مشروع القانون بالتصويت عليه لا يصبح تشريعا إلا بعد أن يصدق عليه رئيس الدولة و ذلك بالتوقيع أو وضع الطابع عليه أو نحو ذلك من الإجراءات التي تدل على أن رئيس الدولة قبل القانون، و عليه فان التصديق ليس مجرد إجراء شكلي و إنما هو إجراء متمم لعملية التشريع بمعنى أن رئيس الدولة يمارسه باعتباره عضوا في العملية التشريعية.

سن التشريع العادي بواسطة السلطة التنفيذية: العديد من الدساتير في الأنظمة السياسية المعاصرة تخول للسلطة التنفيذية الحق في التشريع بصفة استثنائية في الحالات التالية:

1- المراسيم التفويضية: كل ترخيص يمنحه البرلمان للحكومة بممارسة الوظيفة التشريعية في مجال معين و لمدة معينة لتحقيق هدف معين و هو وسيلة بمقتضاها يتخلى المجلس التشريعي

¹ الجلسة العمومية هي تلك الاجتماعات التي يعقدها كل من مجلسي النواب و المستشارين بحضور جميع أعضائهما كل حسب اختصاصه.

² جدول الأعمال هو تلك المواضيع التي تكون محل مناقشة خلال جلسة عمومية.

صاحب السلطة التشريعية في حدود معينة عن جزء من اختصاصه للسلطة التنفيذية لتنظم بها بعض المسائل التي لا يتناولها التشريع العادي.

لقد قيدت السلطة التشريعية هذا التفويض بعدة شروط منها:

* شرط زمني: يعني أن البرلمان لا ينبغي أن يفوض للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار مراسيم تفوضية لمدة غير محددة ولأجل غير مسمى.

* و شرط موضوعي: و يرتبط بضرورة تحديد الغاية التي أراد من أجلها منح البرلمان إذنا للحكومة من أجل ممارسة سلطة التشريع.

2- مراسيم الضرورة: تخويل السلطة التنفيذية إصدار مراسيم تكون لها قوة القانون على أن تعرض على البرلمان عند انعقاده ليقرر بخصوصها ما يشاء. و يكاد يجمعه الفقهاء والقضاء على أن تقدير حالة الضرورة التي تخول السلطة إصدار مراسيم قوانين أمر متروك للسلطة التنفيذية تبشره تحت رقابة البرلمان.

يحق للسلطة التنفيذية أن تشرع خلال عطلة المجلس التشريعي أي خلال الفترة الفاصلة بين دورات انعقاد البرلمان و ذلك بموجب مراسيم اصطلح على تسميتها مراسيم الضرورة على أساس أنها لا تصدر إلا إذا كانت هناك ضرورة ملحة تدعو إلى ذلك و لا يمكن تأخيرها إلى دورة البرلمان المقبلة.

وقد حرص المشرع الدستوري على أن يقيد مراسيم الضرورة بشروط تضمن عدم الإساءة في استعمالها و هذه الشروط هي:

1- وجود أحداث و توافر حالة من حالات الضرورة.

2- لا تملك الحكومة إصدار مراسيم بقوانين إلا خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان.

3- أن يتم عرض المراسيم المتخذة على مصادقة البرلمان خلال دوراته العادية التالية لصدورها.

وملاحظة فان مراسيم الضرورة لها قوة القانون يعني أن الحكومة تستطيع أن تنظم بهذه المراسيم كل ما يمكن أن ينظمه القانون

ج/ التشريع الفرعي (اللوائح): وتقوم السلطة التنفيذية بإصدار التشريع الفرعي بمقتضى الاختصاص المخول لها في الدستور. وهو اختصاص أصلي تمارسه السلطة التنفيذية بصفة دائمة وفي الظروف العادية، على عكس تشريعات الضرورة، وتلك اللوائح لا تستند على قانون تعمل على تنفيذه أي انها مستقلة وتصدرها السلطة التنفيذية استقلالاً عن أي قانون معين بالذات. بمعنى اخر يختلف التشريع الفرعي عن التشريع العادي من الناحية الموضوعية فكلاهما قاعدة قانونية تستهدف تنظيم سلوك الأفراد بطريقة عامة و مجردة إلا أنهما يختلفان من الناحية الشكلية.

ويعود اختصاص السلطة التنفيذية بوضع التشريع الفرعي الى انه من الناحية العملية يصعب تحقيق الفصل المطلق بين السلطات، بحيث تختص السلطة التشريعية بوضع جميع التشريعات العادية و الفرعية بينما تختص السلطة التنفيذية بالقيام على تطبيق القانون و تنفيذه. التشريع الفرعي اقل درجة من التشريع العادي الصادر عن السلطة التشريعية و من ثم ينبغي ألا تكون اللائحة مخالفة للقانون و هناك ثلاث أنواع من اللوائح:

1 -**اللوائح التنفيذية:** وتصدر لتنظيم وتفصيل التشريع العادي ووضعه في موضع التنفيذ، حيث تصدر السلطة التشريعية الأسس والقواعد العامة، وتكون التفاصيل وضمان تنفيذ هذا التشريع على عاتق السلطة التنفيذية عن طريق اللوائح.

2 -**اللوائح التنظيمية:** وتصدر لتنظيم وترتيب سير المرافق والمصالح العامة، وتضع السلطة التنفيذية هذه اللوائح لأنها هي التي تتولى إدارة المرافق والمصالح العامة، ويكون الغرض من هذه اللوائح هو ترتيب وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية المختلفة.

3 -**لوائح الضبط أو البوليس:** وترمي إلى المحافظة على الأمن والهدوء والصحة العامة، وتصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن والسكينة والنظام وحماية الصحة العامة ومن أمثلتها: لوائح المرور، ولوائح مراقبة الأغذية،...إلخ.

***التمييز بين مجال القانون و مجال اللائحة:**

شكلت السلطة التشريعية تاريخيا الوظيفة الأساسية للبرلمان ذلك أن الوظيفة التشريعية كانت في ظل الوضع التقليدي محصورة في المجالس التشريعية لكن الاتجاه المعاصر للأنظمة السياسية

نحو دعم سلطات الحكومة للتحكم في التحولات الاقتصادية أدى إلى تقليص مجال القانون مع إعطاء مجال أوسع للائحة.

*تحديد مجال كل من القانون و اللائحة:

نادى العديد من الفقهاء بضرورة وضع حد فاصل بين مجال كل من القانون و اللائحة، و لتحقيق هذه الغاية تم منح وظيفة التشريع للسلطة التشريعية في حين اقتضت وظيفة السلطة التنفيذية على مباشرة مهمة تنفيذ القانون، و من هذا المنطلق فان الحد الفاصل بين مجال القانون و اللائحة عند هذا الفريق من الفقهاء هو حالة الأفراد بحيث أن كل قاعدة عامة تقتضي مساسا بالحالة القانونية للأفراد يجب أن يصدر لها قانون على أن يترك للائحة وضع القواعد التي تقتصر على تنفيذ القانون أو التي لا اثر لها بالنسبة للأفراد. و يبرز هذا التوجه بشكل واضح في كتابات لاباند الذي يضع تمييزا بين نوعين من القواعد:

- 1-القواعد الخاصة بالحالة القانونية للأفراد.

2-القواعد الخاصة بالتنظيم الداخلي للجهاز الحكومي.

في نفس الاتجاه يذهب الفقيه هوريو حيث أكد أن مجال القانون هو الحقوق الفردية و الحقوق المدنية بينما مادة اللائحة هي الحقوق الإدارية الأقل ثباتا لسهولة تغييرها. رغم أهمية هذا التمييز القائم على أساس التطبيق الصارم لمبدأ فصل السلطات فانه من الناحية العملية يبقى صعب التحقيق نظرا لأنه من غير المتصور أن لا توجد لائحة لا تمس الأفراد في حرياتهم و أموالهم.

و على عكس الرأي السابق يذهب الفقيه مالبيرج إلى هدم كل حد يفصل بين مجال القانون و اللائحة، فليس هناك مجال للائحة لا يمكنه أن يتناوله القانون بل يستطيع كل منهما أن يتناول كل منها جميع الموضوعات لان الفارق بينهما ليس فارقا موضوعيا بل في القوة فحسب فاللائحة في موضع تبعي بالنسبة للقانون لان مهمتها مقصورة على تنفيذه.

د- نفاذ التشريع:

بإقرار التشريع أو التصديق عليه من قبل السلطة المختصة تستكمل عملية سن التشريع كافة خطواتها و يصبح حينئذ موجودا فعليا من الناحية المادية و لكن لا يعني هذا الوجود دخول

التشريع مرحلة النفاذ و الإلزام القانوني بل لا بد أن يمر التشريع بمرحلتين إضافيتين حتى يصبح نافذا و هما:

1- إصدار التشريع: الإصدار خطوة قانونية لا بد أن يمر بها التشريع و بدونها لا يمكن رغم موافقة البرلمان عليه أن يخرج إلى حيز الوجود إذ أن تخلف هذه الخطوة يجعل القانون غير دستوري من الناحية الشكلية.

و الإصدار عمل تنفيذي يقصد به وضع التشريع الذي اقره البرلمان موضع التنفيذ عن طريق توجيه الأمر ممن يملك السلطة التنفيذية. و للإصدار 3 غايات و مقاصد فهو إشعار بان القانون قد اعتمد من قبل الجهاز التشريعي و إقرار بوجوده و تأكيد على قيمته الأمرة و التنفيذية.

2- نشر القانون: إذا كان القانون يعتبر نافذا في ذاته بمجرد إصداره فانه لا يصبح ملزما للمخاطبين بأحكامه إلا بعد مروره بمرحلة أخرى و أخيرة و هي مرحلة نشره بالطريقة القانونية، و الغرض من النشر هو توفير وسيلة منضبطة يطمئن إليها لتمكين المخاطبين من العلم بالتشريع. و هو في ذلك يختلف عن الإصدار من حيث ماهيته فالإصدار عمل قانوني متمم للقانون ذاته في حين أن النشر عمل مادي يتلو الإصدار و يتم بظهور القانون في الجريدة الرسمية للدولة. وقد عرف احد الباحثين بان النشر هو عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد و تبقى الغاية الأساسية من نشر التشريع هي إيصال هذا التشريع إلى علم كل الناس أو على الأقل إتاحة الفرصة لهم للعلم به و لتحقيق هذه الغاية يستلزم نشر التشريع بوسيلة معروفة و موحدة ومحددة و يمكن الاطلاع عليها من طرف الجميع. و يبقى النشر في الجريدة الرسمية و توزيعها لتمكين الناس من العلم بهذه التشريعات شرط واجب لنفاذ جميع أنواع التشريع يستوي في ذاك التشريع الفرعي والعادي و الأساسي.

أما خصوص اللغة التي يجب أن ينشر بها التشريع في الجريدة الرسمية فهي اللغة الرسمية للبلاد. وفي حالة ظهور بعض الأخطاء في نص القانون بعد نشره فيقتضي هذا التفرقة بين الخطأ المادي و هو الذي يمكن التعرف عليه بسهولة من خلال قراءة النص ذاته كالأخطاء اللغوية أو النحوية أو السهو المطبعي. و في مثل هذه الحالة فان تصحيح هذا الخطأ يتم بمجرد استدراك ينشر بالجريدة الرسمية يتضمن التصحيح و التصويب و تقوم به الجهة المسؤولة عن نشر الجريدة بغير تصويت

جديد من السلطة التشريعية. أما بالنسبة للخطأ الذي يمس موضوع و جوهر التشريع فإنه يمكن استدراك مثل هذا الخطأ إلا عن طريق تعديل تشريعي كامل بكافة شروطه الدستورية لأنه في هذه الحالة يكون هناك تحويل لإرادة المشرع و بالتالي ينبغي أن يصدر ذلك من الجهة التي تملك تعديل التشريع عن طريق سن تشريع جديد بالتصحيح.

بناء على ما سبق فإن للتشريع مزايا عديدة كعموميته على الدولة ككل وسرعة تغييره ومواكبته للعصر والتطور، فعلى الرغم من المثالب المأخوذة على التشريع إلا أنه يعد المصدر الرسمي الأهم للقاعدة القانونية في العصر الحالي، وفي نسبة كبيرة جدا من الدول.

المحور الثاني: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري.

لقد جاء دستور 1996 المعدل في سنة 2016 بتنظيم جديد للسلطة التشريعية، فقد تم على صعيد هذه السلطة إنشاء غرفة برلمانية ثانية، لم تشهدها المؤسسة التشريعية من ذي قبل. كما أن هذا الدستور خول صلاحيات تشريعية لرئيس الجمهورية، جعلته يقوم بمهام هي من صلب عمل البرلمان، إلى جانب توزيع المهام التشريعية المزدوج من خلال اختصاص كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، وهو ما سنحاول استعراضه.

أولاً: تنظيم السلطة التشريعية:

تتكون الهيئة التشريعية بموجب الدستور الجزائري من غرتين الأولى متمثلة في المجلس الشعبي الوطني، والثانية مجلس الأمة، وهذا يقودنا إلى البحث في تشكيل كل مجلس من حيث هياكل وصلاحيات وكذا العلاقات أو العلاقة التي تجمع بين المجلسين ، قصد الكشف عن الآليات الوظيفية للعلاقة بينهما.

1-المجلس الشعبي الوطني:

يعتبر المجلس الشعبي الوطني، الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري، المنظم في دستور 1996 وهو موجود منذ عام 1976 وهو الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية لاسيما وأنه ينتخب مباشرة من طرف الشعب. ويستند المجلس الشعبي الوطني في وجوده وفي أداء دوره إلى مجموعة من النصوص القانونية التي تبين كيفية إنشائه، وتحدد تنظيمه الداخلي وتوضح السلطات

والصلاحيات أو المهام التي وجد من أجلها. فالدستور يتضمن مواد تتعلق أساسا بالاختصاصات التي تقوم بها السلطة التشريعية بصفة عامة، والمجلس الشعبي الوطني خاصة.

أما النص الآخر والمتمثل في النظام الداخلي للمجلس، فهو يبين التنظيم الداخلي لهياكل المجلس من مكتب، ولجان، ومجموعات برلمانية، إلى جانب توضيح وشرح بعض المواد التي جاءت في الدستور وكذا في القانون العضوي المنظم للعلاقات بين الغرفتين والحكومة، حيث يتضمن النظام الداخلي الشرح والتفصيل ولاسيما في طريقة سير عمل المجلس الشعبي الوطني.

أما القانون العضوي 12/16 المنظم للعلاقات بين الغرفتين وبيניהما وبين الحكومة فهو يوضح العلاقة الوظيفية بين الهيئات الثلاث كما نجد قانون الانتخابات الذي يحدد كيفية الوصول إلى المجلس الشعبي الوطني، في الجزء المتعلق بانتخاب البرلمان، ومنه فالمجلس الشعبي الوطني له طريقة ينشأ من خلالها وله تنظيم معين، وأحكام تبين كيفية سير أعماله.

وأما عن العضوية في المجلس: ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لعهد نيابية تستمر لخمس سنوات قابلة للتجديد، وتعتبر مهمة النائب وطنية، غير أنه وقبل وصول النائب إلى المجلس هناك شروط أو محطات يتوقف عندها كل راغب في الوصول إلى المجلس، منها ما هو متعلق بالأحكام الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس، كالسن إذ يشترط بلوغه على الأقل 28 سنة يوم الاقتراع، إضافة إلى الجنسية الجزائرية، إلى جانب أداء الخدمة الوطنية، الإعفاء منها، وهذه الشروط واردة في أحكام القانون المتعلق بالانتخابات.

وبعد أن يصل وينتخب النائب، هناك بعض الحالات التي تؤدي إلى انقضاء العهد النيابية، وهذه الحالات هي التي فيها تتنافى وظيفة النيابة في المجلس الشعبي الوطني وممارسة وظائف أخرى، فلا يمكن الجمع بينها وبين مهام أخرى، إذ لا بد من التفرغ للمهمة النيابية، وترمي هذه الحالات من ناحية إلى تمكين النائب لتفرغه للعمل النيابي، وإلى تمكينه من أداء مهامه النيابية بصورة مستقلة من ناحية أخرى. ومن بين هذه الحالات:

✓ التعيين في المناصب الحكومية.

✓ التعيين في المجلس الدستوري.

✓ ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في البرلمان.

ويتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة البرلمانية والتي تحميهم من أية متابعة قضائية، والحصانة البرلمانية هي مجموعة من الضمانات القانونية التي تهدف إلى تمكين النائب من أداء مهامه بعيدا عن الضغوط التي تأتي من جهات مختلفة.

2- مجلس الأمة: مجلس الأمة هو الغرفة الثانية البرلمانية المحدث في دستور 1996

أ/ خلفيات استحداث الغرفة النيابية الثانية: إن التنظيم الذي ظهرت به السلطة التشريعية في ظل دستور - 1996 سواء - من حيث تنظيم السلطة أو الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية لم يأت وليد الصدفة، ولم يكن نتاج فراغ بل كانت له خلفيات، جعلته يتخذ هذا الشكل بالذات ، وهنا يمكن تسجيل ما يلي:

1- العمل على تقادي حالة الشغور الدستوري الناتجة عقب استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد في جانفي 1992 والتي اقترنت بشغور البرلمان بالحل، ففي دستور 1996 تنتقل إنابة رئيس الجمهورية في حالة شغور منصبه إلى رئيس مجلس الأمة، الذي يتمتع بحصانات دستورية، إذ ليس من صلاحية أي جهة أن تقوم بحل الغرفة النيابية الثانية، وهذا لتقادي سيناريو جانفي 1992 .

2- تحصين السلطة التنفيذية، وحمايتها في حالة حصول أحد أقطاب المعارضة غير المرغوب فيه على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني. فالى جانب حق حل المجلس الشعبي الوطني، فإن أمر تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يقف في وجه الأغلبية.

3- العمل على جعل الرجل الثاني في قمة هرم السلطة، أي أن يكون رئيس مجلس الأمة من الشخصيات الموالية لرئيس الجمهورية، وقد أثبت التقليد في تولي هذا المنصب أن يكون الرئيس من بين الأعضاء المعينين.

ب/ انتخاب وتعيين أعضاء مجلس الأمة: ينتخب ثلثي أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع، غير المباشر والسري المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى كل ولاية من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية والولائية، وذلك على أساس عضوين لكل ولاية، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر أي ما مجموعه 48 عضو من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الاقتصادية والاجتماعية.

وتحدد مدة العهدة النيابية لمجلس الأمة بستة سنوات، على أن يجدد نصف تشكيلة المجلس كل ثلاث سنوات، ويمكن اللجوء إلى القرعة عند الاقتضاء. وينتخب رئيس المجلس بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس الذي يتولى الإنابة عن رئيس الجمهورية في حالة فراغ هذا المنصب. والملاحظ أن عهدة الغرفة الثانية أطول من عهدة الغرفة الأولى وذلك تجنباً لحالة الشغور المحتملة للبرلمان مع رئاسة الجمهورية، وما قد يترتب عن ذلك من زعزعة للمنظومة المؤسساتية للبلاد. إن وجود الغرفة الثانية من شأنه تحقيق توازن خارجي إلى جانب التوازن الداخلي الذي يؤديه مع المجلس الشعبي الوطني، والتوازن الخارجي يقع أساساً بين الهيئة التشريعية والحكومة، أي التوصل إلى تحقيق التوازن بين السلطات، ومن ثمة تجنب الخلافات التي من شأنها أن تتشب بين البرلمان والحكومة والتي تحول دون استقرار هذه الأخيرة في غالب الأحيان. فالتوازن يتضح من خلال تدخل مجلس الأمة عند المصادقة على القوانين، فقد يكون التدخل لصالح الحكومة عندما يرفض مجلس الأمة المصادقة بالأغلبية على القوانين المعروضة عليه غير أنه يمكن القول أن مجلس الأمة، هو ضمان لاستمرار وديمومة المؤسسات، حيث المراجعة الدستورية لسنة 1996 إهتمت بإعادة التوازن داخل البرلمان بإنشاء الغرفة الثانية نتيجة الأحداث التي عرفت الجزائر بداية التسعينات، إلا أن هذه الغرفة لا يمكن أن تحد من تجاوزات السلطة التنفيذية في علاقاتها مع البرلمان، ناهيك عن أن مجلس الأمة يمثل أداة لضمان التمثيل الإقليمي. فإذا كانت الغرفة الأولى تقوم على مبدأ التمثيل النسبي للسكان فإن الغرفة الثانية تقوم على مبدأ السكان والإقليم، وذلك لضمان الربط بين المجموعات المحلية، والهيئات المركزية، والاهتمام بالخصوصيات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية لمختلف المناطق.

ثانياً: سير أشغال الغرفتين:

ادخل المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري الأخير تعديلاً عن سير أشغال الغرفتين حيث تنص المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها 10 أشهر على الأقل وتبتدا في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر. ويمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة لرئيس

الجمهورية، ويمكن كذلك ان يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الاول أو بطلب من ثلثي الاعضاء المجلس الشعبي الوطني.

المحور الثالث: اختصاصات السلطة التشريعية:

من خلال هذا الجزء سيتم التطرق الى الوظائف التي يقوم بها البرلمان في الجانب التشريعي، حيث تباشر السلطة التشريعية في الدول المختلفة اختصاصات عديدة يتوقف حجمها ومداهها على حسب طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة وطبيعة رسم الدستور للعلاقات بين السلطات العامة.

أولاً: **الاختصاص التشريعي.** ان وضع الضوابط العليا في المجتمع- حق التشريع -يعد اهم مظهر للسيادة في الدولة فالجهة التي تملك هذا الحق تكون مستحوذة على السيادة في المجتمع، وتعتبر العملية التشريعية من اصعب المهام في الدولة وأخطرها، فالسلطة التشريعية في الدول المعاصرة لا يمكن ان تقوم بوظيفتها التشريعية على احسن وجه الا اذا توفرت على معطيات علمية دقيقة ودراسات مختلفة تتعلق بالمبادئ التي توضع فيها القواعد التشريعية، فنجاح التشريع وفعاليتها مرتبطان اساسا بدرجة العلم المتوفر لدى واضعه ومصدره.

وتتمثل الوظيفة التشريعية اساسا في حق اقتراح القوانين من ناحية والمناقشة والتصويت من ناحية اخرى، فيبدا النص التشريعي اما بمبادرة من الحكومة ممثلة في الوزير الاول ويسمى مشروع قانون او باقتراح من 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني او 20 عضوا من اعضاء مجلس الامة في الحالات التي نصت عنها المدة 137 من الدستور ويسمى اقتراح قانون.

ثانيا: حدود سلطة التشريع: تختلف الدول في تحديد سلطة المجالس التشريعية في سن القوانين، بمعنى هل يجوز للبرلمان ان يشرع في كل الموضوعات ؟ ام انه هناك حدودا لا يستطيع تجاوزها. وبما ان السلطة التشريعية في الجزائر تمارس من طرف البرلمان الذي يتكون من غرفتين حسب التعديل الدستوري الاخير سنة 2016 وله كامل السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه، فإنه يمارس صلاحيته التشريعية في الميادين التي حددها له الدستور في المادة 140 منه، والتي تشمل 29 مجالا. كما ان دستور 1996 استحدث فئة جديدة من القوانين_ القوانين العضوية_ اذ تتميز عن باقي القوانين العادية، وهذه القوانين لها شروط خاصة تختلف عن القوانين العادية سواء

من حيث وضعها وكيفية اقرارها والمصادقة عليها وتعديلها حددتها المادة 141 من الدستور الحالي كالآتي.

✓ تنظيم السلطات العمومية وعملها.

✓ نظام الانتخابات.

✓ القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

✓ القانون المتعلق بالإعلام.

✓ القانون الاساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

✓ القانون المتعلق بقانون المالية.

وتتم المصادقة على العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب في المجلس الشعبي الوطني واعضاء مجلس الامة كما ان القانون العضوي يخضع لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

والهدف من وضع هذه الاجراءات وتحديد مواضيع القانون العضوي هو حماية بعض المجالات، فهي مواضيع مستقرة وليست عرضة للتعديل والتغير بسهولة، ويتضح من هذا التحديد سواء لمجالات تدخل السلطة التشريعية في اعداد القانون والتصويت عنه سواء العادية او العضوية، ولاسيما وأن طريقة التصويت على القوانين العضوية بمثابة تقليص من سلطات التشريع.

وما تجدر الاشارة اليه ان التعديل الدستوري الاخير لسنة 2016 قد قلص صلاحيات البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية فبعد ما كان يشرع في 30 مجالا اصبح 29 فقط اذ اخرج سلطة التشريع في مجال المصادقة على المخطط الوطني وعهدا الى التنظيم، ونفس الامر مع القوانين العضوية فبعد ما كان للبرلمان الحق في التشريع في 7 مجالات اصبح يشرع في 6 مجالات فقط بعد أن اصبح اخراج القانون المتعلق بالامن الوطني من صلاحيات السلطة التنظيمية وهذا بنص المادتين من الدستور مما يعزز تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية خاصة وان الدستور خول رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة.

ثانيا: دور البرلمان في العمل التشريعي: فالتشريع كما ذكرنا سابقا هو نقطة انطلاق العملية والتي تعني مجموعة المراحل التي يجتازها النص منذ يكون مشروع قانون او اقتراح قانون او لائحة ، على ان يصبح قانون ثم التصويت عليه وتمر العملية التشريعية بعدة مراحل.

1- المبادرة بالتشريع: يقصد به حق ايداع نص يتعلق بقانون او ميزانية من اجل المناقشة والتصويت وقد تكون المبادرة من الحكومة ممثلة في الوزير الاول فيسمى مشروع قانون او ان يتقدم 20 نائب من المجلس الشعبي الوطني او 20 عضوا من اعضاء مجلس الامة في نص المادة في الحالات المنصوص عليها المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 ويسمى باقتراح قانون، وهذا ما نصت عنه المادة 136 من التعديل الدستوري. فاذا كان النص عبارة عن مشروع قانون قد تم عرضه على مجلس الوزراء وابدى

مجلس الدولة رايه فيه، يقوم الوزير الاول بايداعه حسب الحالة امام مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الامة اما اذا كان اقتراح قانون فيودع لدى مكتب المجلس. وقبل تحويله الى اللجنة المختصة يمكن للحكومة ان تبدى رايها في الاقتراح خلال اجل لا يتجاوز شهرين، واذا لم تبدى الحكومة رايها حينها يحال الاقتراح الى اللجنة المختصة لدراسته بعد احالة المشروع او الاقتراح على اللجنة المختصة تدرسها وتناقشه كما يمكن ان تقترح عليه تعديلات وتستمع الى ممثل الحكومة او اعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة الى ذلك.

2- المناقشة والتصويت : يقدم مشروع القانون او اقتراح القانون الى الجلسة العامة مصحوبا بالتعليقات وملاحظات اللجنة المختصة في شكل تقرير. حيث تتم مناقشة مشروع القانون او اقتراح قانون من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة على التوالي حيث يناقش المجلس الشعبي الوطني النص الذي يعرضه عليه الوزير الاول او النص الذي صادق عليه مجلس الامة اذا تعلق باحدى الحالات التي ورت

في المادة 137 من الدستور فبعد التصويت يحال النص الى مجلس الامة الذي يناقش المشروع بنفس الكيفية ثم يصوت عليه باغلبية اعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية او بالاغلبية المطلقة. ولكن في حالة وقوع خلاف بين الغرفتين حول النص القانوني ولم تتم المصادقة عليه

،يتم انشاء لجنة متساوية الاعضاء بين الغرفتين لتولي دراتسة المواد التي هيا موضوع حالة الخلاف التي نصت عنها المادة 138 من الدستور.

المحور الرابع: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية.

عرف النظام القانوني للاوامر التشريعية في الجزائر تطورات عديدة عبر مراحل متميزة اختلفت كل مرحلة عن الاخرى بسبب الاحداث والازمات التي عاشتها الجزائر منذ الاستقلال الى يومنا هذا ادت الى تنامي الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية عن طريق استخدام الاوامر الرئاسية كألية للتشريع في النظام القانوني الجزائري.

كما ان المشرع الجزائري منح لرئيس الجمهورية وظيفه تشريعية اصيلة تتخذ صورتين اساسيتين تتمثلان في وظيفة رئيس الجمهورية في تكوين القانون ووظيفة رئيس الجمهورية في مراقبة القانون. **أولاً: الوظيفة التشريعية استثنائية لرئيس الجمهورية.** يقصد بالتشريع عن طريق الاوامر سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية التي لا يقرها الا البرلمان، فالأوامر هي تلك الاداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية في التشريع والتدخل في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية لأسباب ظرفية مستعجلة. وممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر لا يكون الا من خلال نص دستوري يمنحه هذا الحق او بالتفويض من السلطة التشريعية. وعلى العموم فقد اصبح التشريع عن طريق الاوامر يمثل الوسيلة المفضلة بالنسبة للسلطة التنفيذية من اجل التدخل في المجالات التشريعية الحيوية التي تعد من اختصاص البرلمان.

1- حالات التشريع عن طريق الاوامر: خول المشرع الدستور الجزائري في الدستور من خلال المادة 142 من التعديل الاخير سلطة مبشرة الوظيفة التشريعية عن طريق التشريع باوامر بصفة مباشرة وفي المجالات المخصصة للبرلمان والتي يمكن ان يتخذها رئيس الجمهورية بسبب غيبة البرلمان او في الظروف الغير عادية لمواجهة بعض العناصر التي تفرضها حالة الضرورة.

أ/ **مباشرة الظروف التشريعية في الظروف العادية.** نظم المؤسس الدستوري الجزائري سلطة التشريع باوامر في الظروف العادية حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة ، بل حدد حالتين وارنتين على سبيل الحصر في المادة 142 من الدستور حيث نصت الفقرة الاولى منها على(لرئيس الجمهورية ان يشرع باوامر في مسائل عاجلة، في حالة شغور المجلس الشعبي

الوطني او خلال العطلة البرلمانية، بعد الاخذ برأي مجلس الدولة) ومن خلال قراءتنا للمادة نستنتج حالتين:

الحالة الاولى: حالة غياب البرلمان (الحل). يعرف الحل بأنه قيام سلطة تنفيذية بانتهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية الطبيعية للفصل التشريعي، أي هو انتهاء المعجل للفصل التشريعي، وفي حالة الحل نكون امام حالة شغور البرلمان سواء كان حلا وجوبيا نتيجة عدم الموافقة على برنامج الحكومة او جوازيا عند استعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني أو اجراء انتخابات مسبقة، فبمجرد الحل ينتقل الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية او بمعنى اخر للهيئة التنفيذية التي تستحوذ على زمام المجال التشريعي. ويقوم رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة رئيس المجلس

الوطني ورئيس مجلس الامة والوزير الاول وأضاف التعديل الدستوري الاخير لسنة 2016 هيئة جديدة تتمثل في رئيس المجلس الدستوري حسب المادة 147 من التعديل الدستوري 2016.

الحالة الثانية: حالة عطلة البرلمان. ادخل التعديل الدستوري الاخير لسنة 2016 تعديلا على عطلة البرلمان حيث جعل دورة واحدة تدوم ل 10 اشهر، وهذا لتقليص قدر الامكان من لجوء السلطة التنفيذية للتشريع عن طريق الاوامر لتبقى مدة شهرين كعطلة تفصل بين الدورة والآخرى لحل الاشكال الذي كان مطروحا في السابق نتيجة الشغور الطويل بسبب العطل البرلمانية ، ومساهمة في التدخل الواسع لرئيس الجمهورية نظرا لطول فترة العطل بين الدورات.

ب/ القيود الواردة على التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان. تتمثل في:

1- حالة الاستعجال: إن أول قيد تضمنته المادة 142 الجديدة هو وجود مسائل عاجلة تقتضي

تشريع الرئيس باوامر لمواجهة الاوضاع الغير طبيعية وغير متوقعة.

2- أخذ رأي مجلس الدولة : يعتبر كذلك قيد جديد احده التعديل الدستوري الاخير على المادة 142.

3- اتخاذ الاوامر في مجلس الوزراء بعرض مشروع الامر على مجلس الوزراء مثله مثل باقي مشاريع القوانين.

4- عرض الاوامر على البرلمان: إن اعطاء رئيس الجمهورية صلاحية التدخل في اختصاص

السلطة التشريعية يعد الغرض منه مواجهة اوضاع غير طبيعية يكون فيها البرلمان شاغرا

او في عطلة، لذلك فان عرض هذه الاوامر على البرلمان امر لابد منه.

إن الزام المشرع رئيس الجمهورية بعرض الاوامر على البرلمان في اول دورة من شأنه منع تهاون

رئيس الجمهورية في عرض الاوامر على ممثلي الشعب، لكن كان من الافضل لو اردف هذا

الشرط بجزاء التخلف عنه. فالمؤسس الدستوري حاول خلق نوع من التوازن بين سلطة رئيس

الجمهورية في التشريع والسلطة التشريعية باعتبارها صاحبة اختصاص، فلها ان توافق عن اوامر

الصادرة عن الرئيس فتكسبها قوة القانون او ترفضها فتعتبر لاغية طبقا للفقرة الثانية من

المادة 142 من الدستور.

لكن من الناحية العملية لم يحصل قط وان اعترض نواب الشعب على الامر التشريعي الصادر

عن رئيس الجمهورية عرض عليه للتصويت خوفا من امكانية لجوئه الى استعمال سلطته في حل

البرلمان طبقا لنص المادة 147 من الدستور وهو ما يعكس هيمنة مؤسسة الرئاسة على نواب

الشعب.

ثانيا: التشريع عن طريق الأوامر في الظروف الاستثنائية. تشكل الحلة الاستثنائية احد اهم

الظروف الغير عادية التي يمكن ان تمر بها الدولة وكذلك الاثار الخطيرة التي تترتب عنها خاصة

حقوق الافراد. ويعود اصل تطبيق الحالة الاستثنائية الى المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام

1958 حيث اكدت على ضرورة تمتع رئيس الجمهورية لسلطات استثنائية خاصة في الظروف

التي تعد خطيرة، وقد منحت الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحلة الاستثنائية

حيث اقرت الفقرة 3 من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطة

التشريع باوامر خلال الاعلان عن هذه الحالة ويترتب عن اعلان الحلة الاستثنائية اجتماع جميع

السلطات في يد الرئيس ومن بينها السلطة التشريعية حيث يستعمل الية التشريع عن طريق الاوامر

لضمان السبر العادي للدولة والمؤسسات الدستورية في حالة الظروف الغير عادة.

1- شروط قيام الحالة الاستثنائية: بالرجوع للمادة 107 من الدستور يعلن رئيس لجمهورية الحالة

الاستثنائية اذا توفرت شروط موضوعية محددة حصرها في الدستور وهيا كالاتي:

1- وجود خطر داهم على الدولة نصت عنه المادة 107 من التعديل الدستوري 2016

والخطر في المعنى القانوني يقصد به كل واقعة تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها اما بالانتقاص او الزوال، ولكي يعتمد كاساس لاعلان الحالة الاستثنائية يجب ان يكون داهم ووشيك الوقوع ولا يمكن دفعه.

2- ان يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية او استقلالها او سلامة ترابها، فلا يكفي ان

يكون الخطر داهم ووشيك الوقوع لاعلان الحلة الاستثنائية بل يجب ان يكون من بين الموضوعات المحددة في المادة 107 من الدستور.

2- اجراءات تقرير الحالة الاستثنائية: بعد التحقق من ثبوت العناصر الموضوعية للحالة

الاستثنائية يتعين على رئيس الجمهورية اتباع اجراءات شكلية نص عنها الدستور في الفقرة الثانية من المادة 107 ولا يتخذ مثل هذه الاجراءات الا بعد استشارة رئيس مجلس الامة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والاستماع الى المجلس الاعلى للامن.

ثالثا: الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية في المجال المالي: يكتسي قانون المالية اهمية بالغة في سير عمل مؤسسات الدولة والحفاظ على استقرارها وتنفيذ مخططاتها في كل المجالات، سواء على المستوى الداخلي او الخارجي، ونظرا لاهمية قانون المالية وطبيعته التقنية والحساسية منح المشرع لرئيس الجمهورية التشريع باوامر في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوما حسب الفقرة 10 من المادة 132 من التعديل الدستوري 2016.

ويرى بعض الفقهاء ان منح رئيس الجمهورية هذه الخاصية يعتبر اهم وجه لتدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية وهذا ما يؤكد البسط التنفيذية على التشريع في المجال المالي ومن هذه المظاهر نذكر:

✓ انفراد الحكومة باعداد مشروع قانون المالية.

✓ المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان وتحديد مدة 75 يوما التي تعد غير كافية باعتبار ان الاجراءات المتبعة في سير القانون بين الغرفتين تتطلب بعض الوقت وبالتالي فتحديد المدة يعتبر تقييد على صاحب الاختصاص الا وهو البرلمان.

المحور الخامس: سلطات رئيس الجمهورية في تكوين القانون ومراقبة اعمال السلطة التشريعية.

بالرغم من ان المادة 112 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 اسندت مهمة سن القانون للبرلمان كاختصاص اصيل، اصبحت ايضا تمارس من طرف السلطة التنفيذية، حيث اصبحت دور البرلمان يقتصر على وضع القواعد العامة وترك امر تفصيلها للتنظيم مالم يوجد نص دستوري صريح يخالف ذلك، ومنه فالمبدأ القائم بان البرلمان هو الذي ينفرد بالتشريع لم يعتمد في ظل النظرية الحديثة للدولة فلقد اصبحت السلطة التنفيذية دور كبير في مجال التشريع ضمن جهة تساهم في تكوين القانون وذلك من خلال التصديق على المعاهدات، واصدار القوانين ونشرها، ومن جهة اخرى مراقبة اعمال السلطة التشريعية من حيث طلب اجراء مداولة ثانية.

أولاً: التصديق على المعاهدات. يعتبر التصديق من الوظائف التشريعية الاصلية لرئيس الجمهورية في مجال تكوين القانون. والمشرع الجزائري لم ياتي بتعريف للتصديق على المعاهدات كباقي المؤسسين الدستوريين لباقي الدول، بحيث ترك تعريفه للفقهاء وقبل التطرق الى تعريف التصديق تعرف بأنها اتفاق يعقد كتابة بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي، بقصد احداث اثار او اوضاع قانونية معينة تخضع قواعد القانون الدولي. وللمعاهدات جانبان الاول يتصل بالقانون الدولي والثاني للقانون الوطني.

في حين يعرف التصديق على انه اجراء قانوني طبقاً للاوضاع الدستورية الداخلية في كل دولة او منظمة، بمقتضاه تقوم السلطات العليا المتخصصة بالزام الدولة او المنظمة على المستوى الدولي بتأكيد التوقيع الذي وضعه ممثلها على نصوص مشروع المعاهدة وبالتالي تلتزم الدولة او المنظمة رسمياً بتطبيق المعاهدة وتنفيذه بحسن نية. وتكمن اهمية التصديق في انه يجعل للمعاهدة جزء من النظام القانوني للدولة وبعد المصادقة عليها من طرف الرئيس يصبح اجراء ذو طبيعة تشريعية ملزم للدولة والافراد معا.

ونظراً لاهمية التصديق وما ينتج عنه من التزامات للدولة اتجاه المجتمع الدولي للوفاء بتعهداتها وكذلك بكتسب التصديق مكانته داخل الدولة فلا بد ان يمر ببعض الشروط اهمها.

1- ضرورة تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة: فالمادة 149 من تعديل 2016 ذكرت المعاهدات التي يصادق عنها رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان صراحة، وهنا يأتي دور الحكومة بايداع المعاهدة كمشروع قانون على مكتب المجلس للتصويت عنها بكامل بنودها ولا يمكن ادخال اي تعديل عنها عكس مشاريع القوانين الاخرى. وموافقة البرلمان لا تلزم رئيس الجمهورية على المصادقة على المعاهدة كما ان شرط موافقة البرلمان لا يشمل كل المعاهدات بل يشمل المعاهدات المذكورة في المادة 149 من دستور 2016 .

2- عدم مخالفة المعاهدة للدستور: المعاهدات التي يصادق عنها رئيس الجمهورية تسمو على القانون حسب المادة 150 من التعديل 2016 والمشرع لم يكتفي بموافقة البرلمان على بعض المعاهدات بل قيد رئيس الجمهورية في حالة المعاهدات التي يصادق عنها من دون موافقة البرلمان برقابة المجلس الدستوري، فاذا كان معاهدة او اتفاقية مخالفة للدستور فلا يصادق عليها المجلس الدستوري تطبيقا لمبدأ سمو الدستور على القانون حسب المادة 190 من الدستور.

ثانيا: اصدار القوانين. ان سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي تمتد ايضا الى اصدار القانون، والذي لا يمكن اعتباره على انه مجرد اجراء شكلي يقوم به رئيس الجمهورية لاجراج القانون للوجود والا لكان من الواجب في هذه الحلة منحه بالموازاة الى رئيس المجلس الشعبي الوطني او مجلس الامة في حالة اذا لم يقدم ذلك الى رئيس الجمهورية.

والاصدار هو ذلك الاجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لاقرار اي قانون ما قد اكتمل وفق اجراءات التي نص عنها الدستور ، ولتكليف عمال السلطة التنفيذية بنشره كونه اصبح قانون من قوانين الجمهورية. وبهذا الاجراء يتخذ الاصدار اهمية قصوى، وان تضاربت الاراء حول المفهوم الاصلي للاصدار فان الواقع العملي يدل على ان عمل السلطة التنفيذية يقتضي ضمان تطبيق القانون يبدأ بالاصدار ، وهذا يعني انه لا وجود للقانون بالمفهوم الحقيقي قبل الاصدار وانما فقط نص في شكل تشريعي. كما ان المادة 144 من الدستور الحالي اعتبرت بان اختصاص رئيس الجمهورية في الاصدار ليس شكلي فحسب بل يكتسي اهمية بالغة وقد حدد المدة التي يجب على رئيس الجمهورية اصدار القانون ب 30 يوما تحسبا من تاريخ تسلمه اياه من طرف مجلس الامة طبقا للمادة 43 من القانون العضوي 02/99 في غضون 10 ايام مع اشعار رئيس المجلس الشعبي

الوطني والوزير الاول، والغرض من تحديد المدة هو الحيلولة دون تراخي السلطة التنفيذية في الاصدار.

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يفرض اي مسؤولية او جزاء على رئيس الجمهورية في حالة عدم اصداره للقانون في المدة المحددة وهذا دليل على الرخية التي يملكها رئيس الجمهورية في الصدار وفي هذا السياق ترى الاستاذة خرياشي عقيلة ان عدم تقرير المسؤولية على الرئيس في حالة عدم اصدار القانون في مدة معقولة والجزاء المترتب على ذلك هو بقاء القانون خاملا بلا نفاذ (القانون في عنق الزجاجة) الامر الذي تعتبره بعض الانظمة اعتداء جسيم من طرف رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية.

ثالثا: طلب اجراء مداولة ثانية: يصف الفقه الدستوري طلب اجراء مداولة ثانية بحق الاعتراض فعرفه فوزي اوصديق على انه معارضة تنفيذ النص المصوت عليه لاخلاله بروح الدستور فيلفت انتباه النواب لهذا الخلل حتى يتم تداركه، وعرفه كذلك الدكتور سعيد بوشعير على انه تصرف يلفت فيه الرئيس نظر النواب حول ماورد في النص الموافق عليه من مخالفات للدستور او القوانين او التناقض او نقصا في محتواه او تضمنه بنودا يصعب تنفيذها، ولكن يتم كل هذا خلال 30 يوما محددة لاقرار النص.

من خلال التعريف يتضح ان طلب اجراء مداولة ثانية ما هو الا اجراء يقوم به رئيس الجمهورية عدم رضاه على قانون تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان لعيب او نقص فيه. كما ان اعتراض على القوانين نوعان اعتراض مطلق واعتراض جزئي. فالاعتراض المطلق يكمن في اعتراض رئيس الجمهورية على القانون مقدم اليه كاملا بينما الاعتراض الجزئي هو اعتراض رئيس على بعض مواد القانون. ولم يوضح المشرع الجزائري صراحة اعتراض رئيس الجمهورية على كل المواد او جزء منها، وهذا يتجسد في الصياغة العامة التي جاءت بها المادة 145 من التعديل الدستوري لعام 2016.

1- اهمية اجراء المداولة الثانية: طلب اجراء مداولة ثانية اختصاص رئاسي يكتسي اهمية بالغة في النظام الدستوري الجزائري من عدة مستويات سواء مستوى السياسي او القانوني، فمن ناحية المستوى السياسي كان يقصد من وراء النص على هذا الاختصاص اعطاء فرصة للسلطة التنفيذية

لابطاء سريان القانون الذي تضعه السلطة التشريعية وذلك ان طلب اجراء قراءة ثانية يتطلب اغلبية مشروطة يصعب الوصول اليها ثم تطورت الغاية من ذلك الى تحقيق التوازن بين السلطتين في اعداد النص التشريعي. اما من الناحية القانونية فتكمن في مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع ومراقبة عمل الهيئة التشريعية الذي يدل على القوة القانونية لطلب اجراء مداولة ثانية، لان رئيس الجمهورية هو حام الدستور كما انه لا الدستور ولا القانون العضوي 12/16 ينص على امكانية رفض البرلمان لطلب رئيس الجمهورية باجراء مداولة ثانية. رغم هذا فإن طلب اجراء مداولة ثانية يستثنى منه بعض القوانين كالقوانين الاستثنائية كالاستفتاء الذي ينص على التعديل الدستور والقوانين ذات الطبيعة الخاصة كالانظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني.

2- شروط اجراء المداولة الثانية: يتطلب اجراء مداولة ثانية توفر مجموعة من الشروط:

1- ضرورة تثيب طلب اجراء مداولة ثانية، ويقصد به ارجاع النص التشريعي برسالة يشرح فيها رئيس الجمهورية اسباب رفضه اصدار القانون ،بتحديد مجمل الاسباب والمبتغى من هذا الطلب هو تصحيح الاخطاء خصوصا اذا احس رئيس الجمهورية بان النص يتعارض وسياسة برنامج الحكومة.

2- ضرورة احترام المدة المقررة دستوريا في طلب اجراء مداولة ثانية والتي نص عنها الدستور فينص المادة 145 والمحددة ب 30 يوما موائية لاقرار النص التشريعي اي من تاريخ مصادقة مجلس الامة عليه لذلك وجب على الرئيس اما الطب اجراء مداولة ثانية او اصداره في غضون 30 يوما المحددة فبمجرد فوات المدة يسقط حقه في مزولة هذا الاختصاص.

إن تبنى المشرع الجزائري مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يقتضي علاقة تعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجالات متعددة نذكر منها على الخصوص مجال إعداد القانون، لكن المشرع الجزائري لم يتبع الطرق التي ترسي هذا التعاون بين هاتين السلطتين، إنما عمل على تقوية السلطة التنفيذية وتوسيع مجالها على حساب السلطة التشريعية في إعداد النصوص القانونية وهذا ما جعل ببعض فقهاء القانون الدستوري في الجزائر يعتبرون البرلمان الجزائري غرفة تسجيل للقوانين لا أكثر.