

الإنتاج القانوني

بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

أ. جهاد رحمانى

مدرسة التكوين في الدكتوراه جامعة الجلفة

المقدمة :

الدولة هي جماعة من الناس يعيشون بصورة دائمة فوق إقليم جغرافي محدد ويخضعون لسلطة سياسية معينة. وهي تتميز بخاصيتين أساسيتين هما تمتعها بالشخصية القانونية والسيادة ، وتمتع الدولة بالسيادة يجعلها تنفرد بمهام جوهرية تتمثل أساسا في إنتاج القانون والعدالة والأمن والدفاع وموضوع بحثنا اليوم هو المهمة السيادية للدولة والمتمثلة في إنتاج القانون ، وتمثل هذه المهمة في سن القوانين التي تنظم علاقة الحكام بالمواطنين ، وعلاقة المواطنين بعضهم ببعض أي أنها تعنى بوضع القواعد العامة المجردة التي تطبق على الكافة وتنظم المجتمع على أسس قانونية حتى تصبح الدولة دولة قانون تسود فيها العدالة ، والسلطة التي تضطلع بهذه المهمة في الدولة هي السلطة التشريعية (البرلمان) ذلك لأن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة التي يمثلها البرلمان ، وتجسيدها أمبداً الفصل بين السلطات طبعا الفصل المرن الذي يؤكد على التعاون بين السلطات في الدولة فإن للسلطة التنفيذية دور في إنتاج القانون وهذا الدور يتسع ويضيق بحسب النظام السياسي السائد في الدول ، على أن دورها استثنائي بالنسبة لدور السلطة التشريعية كمبدأ عام ، ويعود توزيع الاختصاص التشريعي بين السلطتين للدساتير حيث تحدد الآليات القانونية لعمل كل من السلطتين ، فما هي الآليات القانونية لعمل كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إنتاج القانون في الدساتير الجزائرية وهل احترمت تلك الآليات المبادئ العامة لإنتاج القانون ؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات نتطرقنا إلى :

- ❖ الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية من خلال الآليات القانونية لعمل السلطة التشريعية في إنتاج القانون وتدخل السلطة التنفيذية في الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية
- ❖ الإنتاج القانوني للسلطة التنفيذية من خلال الآليات القانونية لعمل السلطة التنفيذية في إنتاج القانون وموقع الإنتاج القانوني للسلطة التنفيذية بالنسبة للإنتاج القانوني للسلطة التشريعية .

خطة البحث

المقدمة

المبحث الأول : الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية :

المطلب الأول : الآليات القانونية لعمل السلطة التشريعية في إنتاج القانون .

المطلب الثاني : تدخل السلطة التنفيذية في الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية .

المبحث الثاني : الإنتاج القانوني للسلطة التنفيذية :

المطلب الأول : الآليات القانونية لعمل السلطة التنفيذية في إنتاج القانون .

المطلب الثاني : موقع الإنتاج القانوني للسلطة التنفيذية بالنسبة للإنتاج القانوني للسلطة

التشريعية .

الخاتمة

المبحث الأول : الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية

المطلب الأول : الآليات القانونية لعمل السلطة التشريعية في إنتاج القانون :

أتطرق أولاً إلى معالجة مختلف الدساتير الجزائرية للسلطة التشريعية في مجال إنتاج القانون :

❖ **في دستور 1963 :** نص دستور 1963 أثنى عشر مادة تحت عنوان ممارسة السيادة – المجلس الوطني – وهي نصوص دستورية تبين الاتجاه العام لممارسة السيادة الوطنية للشعب لذلك نصت المادة 27 من الدستور على أن : " السيادة الوطنية للشعب ، يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ، ترشحهم جبهة التحرير الوطني ، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة (5) سنوات" ، وفي المادة 28 التي تنص على أنه " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ، ويتولى التصويت على القوانين ويراقب الحكومة " يتضح بأن المجلس الوطني يعبر عن الإرادة الشعبية ويمارس السيادة باسمه فهو الذي يعد القوانين ويناقشها ويصوت عليها ويقوم بالتعديلات اللازمة ويلغي منها كل ما يتعارض مع مطامح الشعب¹ .

❖ **الوظيفة التشريعية في دستور 1976 :** وردت الوظيفة التشريعية في الفصل الثالث من الباب الثاني من الدستور المتعلق بالسلطة وتنظيمها ، لتأتي في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية والوظيفة التنفيذية ، على عكس المنطق التسلسلي المعهود في تنظيم السلطات في الدساتير المقارنة ، ولهذا الترتيب أكثر من معنى لأنه يبين المركز القانوني لهذه الوظيفة فهو من جهة له سلطة التشريع إذ يعد القوانين ويصوت عليها إلا أن المادة 127 تبين مهمته الأساسية ضمن اختصاصاته والمتمثلة في العمل للدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها ويستلهم في نشاطه التشريعي مبادئ الميثاق الوطني ويطبقتها² .

وبالنسبة لحق المبادرة باقتراح القوانين فإن المادة 148 قد أضافت على دستور 1963 تحديد بسيط بشأن عدد النواب فيجب أن يقدمها 20 نائباً³ . كما أن المادة 150 من نفس الدستور أعطت الحق للمجالس المنتخبة بتقديم التماس تصيغه الحكومة في شكل مشروع قانون .

وتذهب المادة 151 منه إلى تحديد المجالات التي يشرع فيها المجلس وهي 26 مجالاً⁴ .

❖ **السلطة التشريعية في دستور 1989 :** بالنسبة لترتيب هذه السلطة في دستور 1989 هو الترتيب الوارد في دستور 1976 ، وبالنسبة لتنظيم المجلس الشعبي الوطني هو نفسه التنظيم المكرس في الدستور الأسبق ، أما الاختصاصات فإن المادة 115 من دستور 1989 جاءت شبه مطابقة للمادة 151 دستور 76 مع بعض التعديلات الطفيفة⁵ كحذف عبارة " متطلبات الدفاع الوطني" من الفقرة الأولى وفي الفقرة الثانية عوض مصطلح قانون الأسرة والمواريث بعبارة حق الأسرة والتركات ... الخ .

1 - لعشب ، محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر ، الجزائر : المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، عام : 2000 . ص : 70 .

2 - المرجع السابق ، ص : 74 .

3 - راجع المادة 3/148 من دستور 1976 .

4 - راجع المادة 151 من دستور 1976 .

5 - راجع كل من المادة 151 دستور 76 والمادة 115 دستور 1989 .

❖ **السلطة التشريعية في دستور 28 نوفمبر 1996** :أصدر رئيس الجمهورية الدستور الذي صادق عليه الشعب باستفتاء 28/11/1996 ويطلق على هذا الدستور الجديد بالتعديل الدستوري 23/02/1989 ولكن

يتميز هذا التعديل بأنه دستور جديد لما يتضمنه من أحكام جوهرية لم يكن يعرفها دستور 1989 من ذلك مثلا "وجود برلمان يتشكل من غرفتين وكذلك مجلس الدولة الذي أحدث إدخاله إصلاحا جوهريا في النظام القضائي الجزائري...ومنها بالذات القوانين العضوية les lois organiques¹ .
وأول مادة تعتبر مصدر اختصاص البرلمان في إنتاج القانون هي المادة 98 والتي تنص " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " . وأوجبت المادة 100 على ضرورة وفاء البرلمان بثقة الشعب .

أما المادة 101 بينت كيفية اختيار أعضاء المجلسين فلا جديد بالنسبة لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني (انتخاب عام مباشر وسري) أما الجديد فهو مجلس الأمة وكيفية تشكيل أعضائه حيث نصت المادة 2/101 على ما يلي : " ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الأخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية " .

وينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة 5 سنوات ومجلس الأمة لمدة 6 سنوات ، وتحدد المواد من 102 إلى 112 من الدستور كل ما يتعلق بالمركز القانوني للنائب ، أما المواد من 113 إلى 118 تبين كيفية تنظيم وسير كل من المجلسين ، أما المواد من 119 إلى 123 هي التي تركز إنتاج القانون في يد البرلمان حيث أن المادة 119 تنص على حق المبادرة بالقوانين وصاحب هذا الحق وكيفية المبادرة² (وسنتطرق لكل هذه المسائل لاحق) . المادة 120 و121 تحددان كيفية المناقشة والتصويت وحلول للإشكالات التي قد تعترض إنتاج القانون في هذه المرحلة . المادة 122 مجالات تشريع البرلمان بموجب قوانين عادية وهي 30 مجال ، المادة 123 مجالات وشروط التشريع العضوي ، فالمجالات سبعة (7) وأكدت المادة على ضرورة خضوع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره .

ثانيا : مضمون الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية

بعد ما تطرقنا للمواد الدستورية التي تحدد اختصاص السلطة التشريعية في إنتاج القانون نتطرق في هذا النقطة إلى تحليل هذه المواد لمعرفة المجال الذي يحق لهذه السلطة التشريع ضمنه ثم إلى كيفية أو مراحل وضع القانون .

أ / التشريع الذي يصدر عن السلطة التشريعية

تستعمل عبارة (السلطة التشريعية) للدلالة على وظيفة الدولة في سن القوانين ، كما تستعمل للدلالة على الهيئة التي تباشر هذه الوظيفة³ .

1 - زعلاني ، عبد المجيد ، مدخل لدراسة القانون - النظرية العامة للقانون ، الجزائر: 2005 - 2006 ، ص : 63 .

2 - راجع المادة 119 دستور 1996 .

3 - صبحي ، صالح موسى ، في صناعة التشريع ، مقال ، ص : 05 .

السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري يمكن القول أن دستور 1989 نص في المادة 92 أن السلطة التشريعية تمارس بواسطة مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني ولها سيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها ، لكن الفراغ الدستوري والرئاسي في دستور 1989 الناتج عن تزامن استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني في جانفي 1992 أدى إلى استحداث غرفة ثانية للبرلمان سميت مجلس الأمة حيث تنص المادة 98 من دستور 1996 أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه¹ وتبين المادة 101 من الدستور كيفية اختيار أعضاء كل غرفة² وللبرلمان مجموعة من المهام التي أوكلها الدستور إليه ولكن أهمها هو التشريع وإنتاج القانون والتشريع الذي يختص البرلمان بوضعه هو التشريع العادي بالإضافة حديثا التشريع العضوي.

- المقصود بالتشريع العضوي والتشريع العادي : التشريع العضوي أو العادي هو مجموعة القواعد القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة التشريعية في الدولة ووفقا للاختصاص المحدد دستورا ، وتشير المادة 122 دستور 1996 إلى المجالات التي يشرع فيها البرلمان بتشريع عادي ، وفي المادة 123 مجالات التشريع العضوي. وما يميز التشريع العضوي أنه عبارة عن إجراء تشريعي لتكملة قواعد الدستور وإدخالها حيز التطبيق une mesure réglementaire d'application de la constitution³. وبصورة أدق فإن التشريع العضوي هو كل ضبط لعلاقة بين الحاكم والمحكوم ، ورغم أن المادة 123 حددت مجالات تدخل في هذا الإطار إلا أن هناك مجالات أخرى أكثر أهمية وأكثر حساسية لكنها تركت للتشريع العادي مثال ذلك قانون البلدية والولاية ، فكيف يدخل الانتخاب ضمن مجالات القانون العضوي وما يترتب عليه يدخل في القانون العادي ! لذلك أرى أنه من الضروري إعادة النظر في تحديد المجالات التي يتم التشريع فيها بقوانين عضوية. أما مجالات التشريع العادية فقد حددت بـ 30 مجالاً⁴.

ب /مراحل وضع التشريع العادي (العضوي) :

المبادرة : تنص المادة 119 من الدستور الحالي " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون (20) نائبا .
تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة . ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني " .

فالمبادرة إما أن تكون مشروع قانون إذا بادر بها الوزير الأول وإما اقتراح قانون إذا بادر بها 20 نائبا .
الفحص : بعد عملية الاقتراح تتم عملية فحص محتوى المشروع المقترح أمام لجنة مختصة بذلك تابعة للمجلس الشعبي الوطني ، وتقدم هذه اللجنة تقريرا عما إذا كان هذا المشروع صالحا للمناقشة⁵

¹ - بلعور ، مصطفى ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية - دراسة في الدستور الجزائري ، دفاتر السياسة والقانون ، العدد 5 جوان 2011 ، جامعة ورقلة ، ص : 186 .

² - راجع المادة 101 دستور 1996 .

³ - جعفرور ، محمد سعيد ، مدخل إلى العلوم القانونية - الوجيز في نظرية القانون ، الطبعة السادسة عشر ، الجزائر : دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، عام : 2007 ، ص : 141 .

⁴ - راجع المادة 122 من دستور 1996 .

⁵ - جعفرور ، محمد سعيد ، المرجع السابق ، ص : 154 .

المناقشة والتصويت : يقوم المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى) بالمناقشة والتصويت قبل مجلس الأمة (الغرفة الثانية) وتتم الموافقة بمصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء الغرفة الأولى ومصادقة ثلاث أرباع (3/4) أعضاء الغرفة الثانية وإذا حدث اختلاف بين المجلسين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من الغرفتين ، وتقترح اللجنة نص يتعلق بأحكام محل الخلاف ، ثم بغرض على الغرفتين للمصادقة عليه دون تعديله إلا إذا وافقت الحكومة على التعديل وإذا تم يصادق عليه من جديد يسحب النص المقترح¹ .

عدم اعتراض رئيس الجمهورية أو موافقة المجلس الشعبي الوطني رغم الاعتراض : لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها المجلس النيابي - فإذا أعترض الرئيس على مشروع قانون رده إلى المجلس في مدى ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه - فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر ، وإذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بموافقة أغلبية أعضائه فإنه يصدر²، هذا في لبنان أما في الجزائر فإن المادة 127 من دستور 96 تمنح أيضا لرئيس الجمهورية حق الاعتراض وطلب إجراء مداولة ثانية للتصويت عليه ولا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

ونشير إلى أنه لم يرد في دستور 1996 (ولا في دستوري 1976 و1989) ذكر لحالة سكوت رئيس الجمهورية طيلة المدة المحددة لإعمال حقه في الاعتراض أو المصادقة على مشروع ، ثم إقراره من البرلمان وذلك على خلاف دستور 1963 الذي نص على انتقال هذا الاختصاص تلقائيا إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني³ . (م 51 د 1963) .

نفاذ التشريع : (الإصدار والنشر) :

♦ **الإصدار :** بعد المرور بمراحل سن التشريع وعدم اعتراض رئيس الجمهورية عليه ولهذا الأخير إصدار التشريع بواسطة مرسوم رئاسي يتضمن أمرا بتنفيذ التشريع ، تنص المادة 126 من دستور 1996 على ما يلي : " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه " .
الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته ، ومستقل عنه ولا حق عليه ، وهو على حد العميد هوريو أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تبدأ تنفيذ القانون وبه يثبت وجود القانون ، ويضيف الأستاذ لاياتران الإصدار هو شهادة ميلاد القانون وطريقة اظهاره راي العام الخارجي⁴ .

♦ **النشر :** عند إصدار التشريع يصبح نافذا بذاته ولا يصبح ملزما للمخاطبين به إلا بعد نشره أي ابلاغ مضمونه لهؤلاء فهم المكلفون به والعدل تمكينهم من العلم به ، والجريدة الرسمية للدولة هي وسيلة نشر التشريعات ، وتكون القوانين نافذة المفعول بالجزائر العاضمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها ،

1- راجع المادة 120 من دستور 1996 .

2- صبحي ، صالح موسى ، المقال السابق ، ص: 12 .

3- جعفرور ، محمد سعيد ، المرجع السابق ، ص : 156 .

4- أوصديق ، فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري - السلطات الثلاث ، الجزء الثالث ، الطبعة الثانية ، بن عكنون :

ديوان المطبوعات الجامعية ، عام : 2004 ، ص : 129

وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة¹.

المطلب الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية :

تتمتع السلطة التنفيذية في مخ تلف النظم السياسية العربية بصلاحيات واسعة على حساب السلطة التشريعية ، بالإضافة إلى تدخل السلطة الأولى في عمل السلطة الثانية من خلال مجموعة النصوص الدستورية أو من خلال تجاهل بعض تلك النصوص². فمن خلال ما تطرقنا إليه في المطلب السابق نرى أن السلطة التنفيذية تتدخل عن طريق رئيس الجمهورية فيما يلي :

- تمتعه بسلطة اصدار القانون (م 126 د 96) .
- حق الاعتراض وطلب اجراء مداولة ثانية (م 127) .
- امكانية حل المجلس الشعبي الوطني (م 129) .
- يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة (م 101) .

بالاضافة إلى حق المبادرة الممنوح للوزير الأول (مشاريع القانون) طبقا للمادة 119 ، والملاحظ نسبية الاقتراحات المقدمة من النواب أمام الحكومة ، ففي خلال العهدة التشريعية 1997 – 2002 تم المصادقة على تسع وجمسين (59) مشروع قانون (أي مقدم من الحكومة) والمصادقة على اقتراح قانون واحد (01) (أي المقدم من طرف النواب) وهو اقتراح يتعلق بنظام التعويضات لعضو البرلمان³، والأكثر من كل ذلك ما نصت عليه المادة 16 من قانون 99- 02 أن الحكومة هي التي تعد برنامج أعمال دورات البرلمان .

كل ذلك من جهة ومن جهة أخرى فإن أكثر تدخل للسلطة التنفيذية في الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية ، أي في صميم هذا الإنتاج هو التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية ، والتشريع بأوامر في أربع حالات هي حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، وفي الحالات الإستثنائية وفي حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من ايداعه⁴.

ويعتبر هذا الإجراء من الاجراءات الخطيرة لأنه انتهاك صارخ لاحدى الاختصاصات الأصلية للبرلمانات ، إصدار هذه الاوامر في شكل مراسيم ذات ضيغة تشريعية عرفها دستور 1963 من خلال المادة 58 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محددة حق اتخاذ اجراءات ذات صيغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر " .

وفي دستور 1976 نص على حالة التشريع أثناء عطلة المجلس أي بين دورة وأخرى (التشريع بأوامر)⁵. فهكذا يمكن اعتبار هذا الاجراء عبارة عن "سرقعة" أو "تحايل" على المجلس الشعبي الوطني⁶. ولم ترد فكرة التشريع بأوامر في أي حالة من الحالات سابقة الذكر في دستور 1989 وهذا أمر ايجابي لأن الأوامر التشريعية

¹ - راجع المادة 04 من القانون المدني الجزائري .

² - بلعور ، مصطفى ، المقال السابق ، ص : 182 .

³ - ديدان ، مولود ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، طبعة 2010، الدار البيضاء : دار بلقيس للنشر ، عام : 2010 ، ص :

⁴ - بلعور ، مصطفى ، المقال السابق ، ص : 185 .

⁵ - راجع المادة 153 من دستور 1976 .

⁶ - أوصديق ، فوزي ، المرجع السابق ، ص : 130 .

تمس مبدأ الفصل بين السلطات ، إلا أنه منذ 11 جانفي 1992 ، ونظرا لشعور السلطات التشريعية وبناء على انشاء مجلسا أعلى للدولة في 14 يناير 1992 ، الذي يمارس جميع السلطات التي يسندها الدستور إلى رئيس الجمهورية ، قام بمداولة في 14 أبريل 1992 ، المدونة المرقمة 92.02/م أ د ، قرر على إثرها ما يلي :

1. يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان سيرورة الدولة ، بموجب

مراسيم ذات طابع تشريعي .

2. يصدرها رئيس المجلس الأعلى للدولة وتنشر في الجريدة الرسمية¹.

وهذا يعتبر انحراف عن دستور 1989 وبقيت هذه الفكرة موجودة في التعديلات اللاحقة كما يلي :

♦ الأوامر المتخذة في الوضع العادي : طبفا للمادة 1/124 من الدستور فإنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، وأن الأوامر المتخذة في الحالتين يمكنها أن تشمل أي مجال من المجالات الخاصة بالسلطة التشريعية² وتكون هذه الأوامر نافذ بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية إلى حين انعقاد الدورة الأولى للبرلمان فإما أن تستمر إذا تم المصادقة عليها من طرف هذا الأخير وأما أن تنتهي إذا لم يتم المصادقة عليها أو إذا لم تعرض أصلا على غرفتي البرلمان³. وهناك حالة أخرى تتخذ فيها الأوامر التشريعية في الوضع العادي وهي الحالة التي نصت عليها المادة 120 ف 7 و8 التي تنص " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه ، طبقا لفقرات السابقة في حالة عدم المصادقة عليه في أجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

♦ الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية : وهي الحالة المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور أي أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ، لذا يستوجب على رئيس الجمهورية اتخاذ كل الإجراءات لتدارك الوضع⁴

هذه الأوامر يجب أن تدخل ضمن مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 93 أي أن تكون مبررة وفقا لهذه الفقرة وإلا عدت غير دستورية ، كما أن سريانها من حيث الزمان يجب أن لا يتجاوز فترة الحالة الاستثنائية فعندما تنتهي الحالة الاستثنائية طبقا للفقرة الخامسة من المادة 93 من الدستور يتوقف العمل بكل الإجراءات الاستثنائية التي استوجبتها ، وتعد لاغية بإعتبارها قوانين مؤقتة⁵.

مما سبق نلاحظ أن تدخل السلطة التنفيذية في الانتاج القانوني للسلطة التشريعية تجاوز كل الحدود ناهيك عن الانتاج القانوني العائد للسلطة التنفيذية ، ونتيجة لهذا التدخل أصبحت السلطة التشريعية أداة في يد السلطة التنفيذية توجهها كيفما تشاء ، ويعود ضعف السلطة الأولى وسيطرة السلطة الثانية للأسباب التالية :

- نشأة المجالس التشريعية بطريقة فوقية من خلال قرارات الحاكم .
- غموض الضم الواعي لنظام البرلمان ، ونظام الغرفة الواحدة والغرفتين .

¹ - أوصديق ، فوزي ، المرجع السابق ، ص : 79 .

² - ، النظام الدستوري الجزائري وسائل التغيير المؤسساتي ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة : 2006 ، ص : 231 .

³ - راجع المادة 2/124 من دستور 1996 .

⁴ - راجع المادة 93 من دستور 1996 .

⁵ - أوصديق ، فوزي ، النظام الدستوري الجزائري وسائل التغيير المؤسساتي ، المرجع السابق ، ص : 232 .

- مركزية دور القيادة السياسية وهيمنة السلطة التنفيذية وعدم حصانة المجالس النيابية من الحل عن طريق السلطة التنفيذية .
- محدودية حجم وفعالية المبادرات التشريعية للنواب ومحدودية الوعي التشريعي بينهم .
- غياب التمايز الموضوعي بين التيارات السياسية للأعضاء وهيمنة الانقسامات والإستقطاب الإيديولوجي والتحالفات الشخصية داخل البرلمان¹

المبحث الثاني: الإنتاج القانوني للسلطة التنفيذية

إذا كان البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع ، فلا يعني ذلك استبعاد السلطة التنفيذية كلية من مجال التشريع ، بل على العكس من ذلك نجد دساتير دول العالم تختلف وتباين في المعيار الذي تتبناه لتوزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان والحكومة².

ومن هذا المنطلق نتساءل عن كيفية معالجة الدساتير الجزائرية لاختصاص السلطة التنفيذية في وضع التشريع ومضمون هذا التشريع ومكانته بالمقارنة مع التشريع العائد لاختصاص السلطة التشريعية . وسنتناول الاجابة عن هذه التساؤلات كما يلي :

المطلب الأول : الآليات القانونية لعمل السلطة التنفيذية في إنتاج القانون :

التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية يسمى بالتشريع الفرعي أو اللوائح واللوائح على ثلاثة أنواع لوائح تنفيذية ، لوائح مستقلة ولوائح الضبط والبوليس .

بالنسبة للوائح التنفيذية في دستور 1976 في المادة 104 منه تنص على " إن قيادة الوظيفة التنفيذية لرئيس الجمهورية ، وهو رئيس الدولة " .

وتنص المادة 10/111 "فألى جانب السلطات المخولة له بنص من هذا الدستور ، يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات " .

ملاحظة : الأستاذ بوشعير سعيد يرى بضرورة التفرقة بين التنظيم والتنفيذ غير الواضحة في النصوص الدستورية الجزائرية فالتنظيم من صلاحيات رئيس الجمهورية بينما التنفيذ خول لرئيس الحكومة³.

ولقد تدارك دستور 1989 هذه المسألة من خلال المادة 116 التي تنص " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ، يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة " ومن هذه المادة نجد أن هناك لوائح تنظيمية مستقلة يصدرها رئيس الجمهورية ولوائح تنفيذية يصدرها رئيس الحكومة .

والمادة 3/81 أسندت لرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين .

أما دستور 96 فقد نص في المادة 125 على نفس ما نص عليه دستور 1989 في المادة 116 .

والأن تنطرق إلى أنواع اللوائح ثم إلى نفاذها :

¹ - بلعور ، مصطفى ، المقال السابق ، ص : 182 .

² - شطناوي ، علي خطار ، القانون الإداري الأردني ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، الأردن : دار وائل للنشر والتوزيع ، عام : 2009 ، ص . 41 .

³ - اوصديق ، فوزي ، المرجع السابق ، ص - ص : 122 ، 123 .

أولاً: أنواع اللوائح :

بالنسبة للتسمية فإن التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية يسمى بالتشريع الفرعي أو اللائحة وفي بعض الدول يسمى أيضا أنظمة .

ويعرف النظام بأنه عمل إداري صادر عن السلطة التنفيذية ويتضمن قواعد عامة ومجردة تطبق على طائفة معينة من الأفراد بالقوة عند الإقتضاء وبذلك يلتزم الأفراد بأحكام النظام دون أن يأخذ رأيهم وموافقته عليه مسبقا¹.

كما رأينا في المواد السابقة أن اللوائح على نوعين لوائح تنفيذية ولوائح مستقلة بالإضافة إلى لوائح الضبط والبوليس والتي تعتبر من المهام التقليدية للسلطة التنفيذية .

أ – اللوائح التنفيذية : يقصد بها التنظيمات الصادرة تطبيقا للقانون ، وهو الاختصاص الأصلي والمبدئي للسلطة التنفيذية² (م 2/125 د 96) ، ذلك أن القوانين التي تسنها السلطة التشريعية كثيرا ما يقتصر فيها على وضع القواعد العامة وتترك النواحي التفصيلية والجزئية التي تنظم تنفيذها للسلطة التنفيذية فهذه السلطة بكم وظيفتها في تنفيذ القوانين واتصالهم المستمر بالجمهور تكون أقدر من السلطة التشريعية على تعرف التفاصيل الخاصة بالتنفيذ وفقا لضرورات العمل وظروفه فضلا عما في ذلك من ضمان للسرعة في التنفيذ وتخليص القوانين من كثير من التفاصيل الجزئية والتخفيف من أعباء السلطة التشريعية ، ولهذا يجب أن تنقيد اللوائح التنفيذية بالعرض المقصود منها وهو تنفيذ القوانين فلا يجوز أن تتضمن تعديلا أو إلغاء لقاعدة من القواعد الواردة في هذه القوانين³.

ب – اللوائح التنظيمية المستقلة : يقصد بالأنظمة المستقلة تلك الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية بصورة مستقلة ويتجلى استقلالها من ناحيتين : أولهما أن السلطة التنفيذية تضع هذه الأنظمة استقلالا على أي قانون ، بحيث لا تصدر بموجب قانون معين أو وفقا لأحكام أي قانون . وثانيهما أن هذه الأنظمة لا تخضع لأحكام أي قانون عادي ، فلاتلتزم السلطة التنفيذية حين وضع هذه الأنظمة احترام قواعد القانون العادي نظرا لغياب هذه القواعد القانونية في الميادين التي تتدخل فيها هذه الأنظمة والموضوعات التي تنظمها⁴.

وبالرجوع إلى المادة 1/125 د 96 نلاحظ أن هذه اللوائح تدخل ضمن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وأن له أن يشرع بموجبها في كل المسائل التي تخرج عن المسائل المخصصة للبرلمان ، وهنا نتساءل عن القيمة القانونية لتلك اللوائح لاسيما أنها لاتستند إلى التشريع العادي ، سنتناول هذه المسألة بالتفصيل عند دراسة موقع الإنتاج القانوني للسلطة التنفيذية بالنسبة للإنتاج القانوني للسلطة التشريعية قصد تحديد مجال كل من الانتاجين. وتهدف هذه اللوائح إلى تنظيم المصالح والمرافق العامة في الدولة .

ج – لوائح الضبط والبوليس : والقصد منها المحافظة على النظام العام بأبعاده الثلاثة وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة وهي ذات خطورة نظرا للطابع التقييدي لحرية الأفراد ، كاللوائح

1- شطناوي ، علي خطار، المرجع السابق ، ص : 27 .

2- زعلاني ،عبد المجيد ، المرجع السابق ، ص : 65 .

3- صبحي ، صالح موسى ، المقال السابق ، ص - ص : 11 - 12 .

4- شطناوي ، علي خطار، المرجع السابق ، ص : 41 .

التي تصدر بتنظيم السيارات ، أو المحافظة على البيئة¹ وهذه اللوائح هي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية حيث يعتبر الضبط الإداري مهمة تقليدية للسلطة التنفيذية .

ثانياً : نفاذ التشريع الفرعي : على غرار التشريع الذي تسنه السلطة التشريعية فإن اللوائح أو التنظيمات لاتصبح ملزمة للمخاطبين بأحكامها إلا بعد نشرها لتمكينهم من العلم بها ومنعهم وبالتالي من الإحتجاج بجهلها غير أنه على عكس التشريع الصادر من السلطة التشريعية ، فإن اللوائح ملزمة بطبيعتها لذلك لايلزم اصدارها لأن السلطة التنفيذية هي التي تضعها ، وهي التي تقوم بتنفيذها ، ومن ثم فلا يكون للإصدار باعتباره أمر بالتنفيذ إي معنى . ثم أنه فيما يخص النشر ، يلاحظ أنه إذا كانت وسيلة النشر المعتمدة بالنسبة إلى التشريع الذي تضعه السلطة التشريعية هي الجريدة الرسمية ، فإن الأمر يختلف بالنسبة إلى اللوائح ، فإذا كانت وسيلة نشر المراسيم هي فقط الجريدة الرسمية ، فإن الأمر ليس كذلك بالنسبة إلى القرارات التي يكون نشرها أحياناً في وسائل أخرى غير الجريدة الرسمية أمراً مقبولاً².

المطلب الثاني : موقع الإنتاج القانوني للسلطة التنفيذية بالنسبة للإنتاج

القانوني للسلطة التشريعية :

من المعلوم أن التشريع متنوع ومتدرج في شكل هرمي نجد في قمته التشريع الأساسي (الدستور) ثم يليه المعاهدات المصادق عليها طبفاً للدستور ثم التشريع الصادر عن السلطة التشريعية سواء كان عضواً أو عادياً ولو أن هناك خلاف حول مرتبة التشريع العضوي كونه مجموعة القواعد القانونية المكملة للدستور فهناك ثلاث اتجاهات يرى الأول أن القانون العضوي له نفس القيمة القانونية للقانون العادي ، وإما أن نعتبرها في مرتبة وسطى وإما أن نجعلها مع الكثرة الدستورية ، مهما يكن من أمر فإن القوانين العضوية تخضع لإجراءات خاصة حددها الدستور في المادة 123 منه ويتعلق الأمر خاصة بوجود أن تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وأغلبية ثلاث أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة ، وأن يخضع القانون العضوي وجوباً لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره³ ويولي التشريع العضوي والتشريع العادي التشريع الفرعي (اللوائح) الصادر عن السلطة التنفيذية ، وينتج عن هذا التدرج للتشريع مبدأ هام جداً هو مبدأ الشرعية ومفاده ضرورة احترام القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة القانونية الأعلى منها درجة وعدم مخالفة الأولى للثانية أو التعديل منها ، فهذا التدرج الهرمي ضروري ولا بد من احترامه ، وهنا نتساءل عن مدى صحة ترتيب التشريع العادي (الإنتاج القانوني للسلطة التشريعية) والتشريع الفرعي أو اللائحة (الإنتاج القانوني للسلطة التنفيذية) ؟ إن هذا الترتيب صحيح فيما يتعلق باللوائح التنفيذية كون أنها تستند أساساً في وجودها على تشريع وهي تشريع بغرض تنفيذه فتخضع له وتنفيذ بتنفيذ أحكامه كما هي دون تعديل أو إلغاء فعلاً نجد في التدرج الهرمي في المرتبة الأولى التشريع العادي ويليه اللوائح التنفيذية .

أما بالنسبة للوائح التنظيمية المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 1/125 من الدستور فهي تخرج عن هذا الترتيب بسبب أنها مستقلة عن التشريع العادي وتستند مباشرة إلى الدستور وكون أنها

1 - أوصديق ، فوزي ، المرجع السابق ، ص : 124 .

2 - جعفرور ، محمد سعيد ، المرجع السابق ، ص : 163 .

3 - زعلاني ، عبد المجيد ، المرجع السابق ، ص : 64 .

تشرع لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون ، لهذا فإن لها نفس القيمة القانونية مع التشريع العادي والعضوي .

وكما نعلم فإن السلطة التشريعية هي صاحبة السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه¹، إلا أن هذا لا يمنع السلطة التنفيذية من المشاركة في هذا الإعداد كما رأينا لكن كيف يتم توزيع هنا الإختصاص بين السلطتين ؟

❖ موقف الدستور الفرنسي : قلب المشرع الدستوري الفرنسي في دستور الجمهورية الخامسة القاعدة الخاصة بتوزيع الإختصاص التشريعي بين البرلمان والحكومة رأسا على عقب ، فقد أصبح اختصاص البرلمان التشريعي ولأول مرة في التاريخ الدستوري الفرنسي محددًا على سبيل الحصر ، فقد حددت المادة 34 من الدستور الفرنسي لعام 1958 الموضوعات التي يمكن للبرلمان تنظيمها بقوانين برلمانية ، فلم يعد يملك الخروج عن تلك الموضوعات وإلا أعتبرت التشريعات الصادرة غير دستورية ، وبناءً عليه أصبحت الحكومة مختصة وفق أحكام المادة 37 من الدستور بالتشريع في جميع الموضوعات غير الواردة في المادة 34 وبذلك أصبحت الحكومة صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع طالما أن اختصاص البرلمان محدد على سبيل الحصر² ويعتبر هذا التوزيع خرقًا للمبدأ الوارد في المادة 06 من اعلان حقوق الإنسان والمواطن 1789 مفاد هذا المبدأ أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة ، والبرلمان هو الذي يمثل الإرادة العامة وليس السلطة التنفيذية.

❖ أما في الجزائر :

للوهلة الأولى وبملاحظة المادتين 122 و123 د96 نذهب الى القول ان مجالات التشريع العادي محددة في 30 مجالاً (م122) والتشريع العضوي محدد بسبع (7) مجالات (م123د96) ، لكن عند التمعن في قراءة النصين : **م122 من الدستور 96** تنص " يشرع البرلمان في الميادين التي تخصصها له الدستور ، وكذلك في المجالات الآتية : ... " **والمادة 123 من الدستور 96** تنص " إضافة الى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :... "

نستنتج ان مجالات تشريع البرلمان ليست محددة على سبيل الحصر بل المقصود هو انه لا يتم التشريع في هذه المجالات إلا بقانون وهو ما يسمى بالمجال المحمي اي حماية لتلك المجالات لاهميتها وضرورة صدورها طبقاً للإرادة العامة الممثلة بالبرلمان .

ولكن تبقى الاشكال مطروح عند استقراء الفقرة الاولى من المادة 125 التي تنص " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للبرلمان" فلو كانت مجالات تشريع البرلمان غير محددة على سبيل الحصر لكان من الضروري تحديد مجال تشريع اللوائح التنظيمية تجنباً لتداخل الاختصاصات بين السلطتين والا ادى ذلك الى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات ولو حددت مجالات البرلمان على سبيل الحصر لكان افضل من ترك الامور هكذا فمن الوارد ان تتنازع السلطتين اختصاص انتاج القانون ، ونأمل ان يضع الدستور الجديد المستقبلي حلاً واحداً لهذه المسألة وبشكل واضح .

¹ - راجع المادة 93 من دستور 1996.

² - شطناوي ، علي خطار ، المرجع السابق ، ص : 41 .

وعليه يصعب تحديد موقع الانتاج القانوني للسلطة التنفيذية بالنسبة للانتاج القانوني للسلطة التشريعية ويصعب وضع الحدود الفاصلة بين الاختصاصين .

الخاتمة :

من الضروري عندما يقوم المشرع الدستوري بتوزيع الاختصاص التشريعي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتحديد الآليات القانونية لذلك مراعاة مبادئ هامة هي مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ تدرج التشريع ومبدأ الشرعية واحترام كون القانون تعبير عن الإرادة العامة وكون السلطة التشريعية تمثل الإرادة العامة فإنها صاحبة الاختصاص الأصل في إنتاج القانون وأن السلطة التنفيذية دورها مجسد خاصة في تنفيذ القانون ، غير أن المشرع الدستوري الجزائري للأسف لم يحترم كل ذلك حيث أنه تبنى آليات تضرب بتلك المبادئ عرض الحائط فتبنى فكرة الأوامر التشريعية التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات وكذلك جعل للوائح التنظيمية المستقلة نفس القيمة القانونية للتشريع العادي فخرق بذلك مبدأ تدرج التشريع ومبدأ الشرعية حيث أن لتلك اللوائح مخالفة التشريع والتعديل منه وحتى إلغاءه ، وما زاد الأمر سوء عدم تحديده لمجالات التي يشرع فيها بموجب لوائح مستقلة مما أدى إلى الاعتداء على مجالات التشريع العادي وتدمير مبدأ الفصل بين السلطات ، لذا أرى أنه من الضروري إعادة النظر في الآليات القانونية لعمل السلطتين في إنتاج القانون من أجل إعادة التوازن بينهما وبالتالي تعديل المواد الدستورية المحددة لتلك الآليات وهذا ما أأمل أن يتحقق بعد العاشر من ماي حين صياغة الدستور الجديد .

قائمة المراجع المعتمدة في البحث

أولاً : المراجع :

1. زعلاني، عبد المجيد ، مدخل لدراسة القانون - النظرية العامة للقانون ، الجزائر : 2005-2006 .
2. شطناوي ، على خطار ، القانون الإداري الأردني ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى، الأردن : دار وائل للنشر والتوزيع ، عام : 2009 . .
3. أوصديق ، فوزي ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، عام : 2006 .
4. _____ ، _____ ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري - السلطات الثلاث، الطبعة الثانية ، الجزء الثالث ، بن عكنون : ديوان المطبوعات الجامعية ، عام : 2004 .
5. لعشب ، محفوظ ، التجربة الدستورية في الجزائر، الجزائر : المطبعة الحديثة للفنون المطبعية (IMAG)، عام : 2000 .
6. جعفرور ، محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية - الوجيز في نظرية القانون ، الطبعة السادسة عشر، الجزائر : دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، عام : 2008 .