

اشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري

The issue of law making in the Algerian constitution



العربي مداح¹*

¹ الملهقة الجامعية السوقر، شعبة الحقوق، جامعة ابن خلدون، تيارت (الجزائر)

meddah.larbi@univ-tiaret.dz

تاريخ النشر: 2024/01/18

تاريخ القبول: 2023/11/19

تاريخ الإرسال: 2023/09/01

ملخص:

إن سن القوانين هو اختصاص أصيل للبرلمان لكن وفي إطار التعاون بين السلطات منح الدستور الحكومة صلاحية المبادرة بالقوانين جنبا إلى جنب مع البرلمان، وأعطى في المقابل رئيس الجمهورية وسيلة قانونية وهي الإصدار لتنفيذ مشاريع ومقترحات هذه القوانين بعد مصادقة البرلمان عليها. غير أن الإصدار في النظام القانوني الجزائري أصبح يطرح الكثير من الاشكالات على أرض الواقع وتجاوز مفهومه كإجراء تنفيذي للقوانين التي يقرها ويصادق عليها البرلمان بحسبانه صاحب اختصاص حصري وأصيل إلى وسيلة لتطهير النصوص القانونية، وهو ما يعكس بوضوح هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي، وخرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات خاصة في ظل تمتع رئيس الجمهورية بسلطة حصرية لإصدار القوانين غير مقيدة بجزاء.

الكلمات المفتاحية: إصدار القوانين، التعاون التشريعي، نشر القوانين، التصديق، الاعتراض.

Abstract:

The age of laws is an inherent jurisdiction of the parliament. However, within the frame work of cooperation between authorities, the constitution grants the government the power to initiate laws alongside the parliament. In return, the president has a legal means (Issuance of Laws) to implement projects and proposals of these laws after the parliament's approval.

However, in the version in the Algerian legal system, the issuance of laws has raised many issues in practice, surpassing its concept as an execution procedure for the laws approved and ratified by the parliament, considering it as the exclusive and inherent jurisdiction. It has become a method to cleanse legal texts, clearly reflecting the dominance of the president over the legislative process and a clear breach of the principle of separation of powers, especially given the president's exclusive and unrestricted authority to issue laws without restrictions.

Keywords: Issuance of Laws; Legislative Cooperation; Publication of Laws; The Approval of Laws; Objection to Laws.

مقدمة:

يمنح المؤسس الدستوري في أغلب التشريعات المقارنة شرف إصدار القوانين إلى رئيس الدولة أو الملك بحسب نظام الحكم السائد في الدولة، وذلك بالنظر للمكانة التي يحتلها هؤلاء كهيئة دستورية هامة تتقدم على باقي المؤسسات الدستورية الأخرى.

فالإصدار ما هو إلا وسيلة قانونية يتم بمقتضاها وضع القوانين قيد التنفيذ والتطبيق، وهو إجراء يتم بموافقة ومشاركة رئيس الجمهورية عندما يحيل إليه البرلمان النص التشريعي الذي استنفذ كل اجراءات وضعه من مناقشة وتصويت ومصادقة، وفي الوقت ذاته يأمر بنشره في الجريدة الرسمية وتكليف السلطات العامة في الدولة بتنفيذ محتواه.

ويبدو من الوهلة الأولى أن الإصدار مجرد إجراء تنفيذي يعقب العملية التشريعية للبرلمان مثله في ذلك مثل النشر في الجريدة الرسمية للقوانين التي أصبحت جاهزة لترتيب أثارها، لكن الواقع العملي أثبت أن الإصدار ليس بهذه البساطة إذ تتوقف عليه حياة القانون ككل وذلك عندما يمتنع رئيس الجمهورية عن إصداره، بحكم الصلاحيات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها حيث تجعله غير مقيد بجزء ولا ترتب عليه أية مسؤولية عند تخلفه.

وهو الأمر الذي أحدث جدلا فقهيًا في الطبيعة القانونية للإصدار؛ هل هو عمل تنفيذي لا حق ومنفصل عن العملية التشريعية، وبالتالي يجعل من عمل رئيس الجمهورية عندئذ مجرد اعلان عن قانون اكتمل بنيانه أي تنفيذ إرادة البرلمان، أم أنه عمل يدخل ضمن القانون ويمارس في إطار التعاون بين السلطات في مجال التشريع، مما يسمح لرئيس الجمهورية إضفاء كلمته على النص التشريعي الذي صادق عليه البرلمان وأحاله عليه، وهو ما ثار استهجان الفقه خاصة في ظل تمتع رئيس الجمهورية بوسائل قانونية أخرى تجعله يشارك بصفة فعلية البرلمان في العملية التشريعية، والتي منها حق الاعتراض بطلب قراءة ثانية أو حتى حق إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية النصوص القانونية التي تعرض عليه بمناسبة إصدارها.

لذلك تأتي هذه الدراسة للبحث في الاشكالات التي أصبح يثيرها إجراء الإصدار في النظام القانوني الجزائري، والكشف عن آثاره السلبية على عمل البرلمان بصفة عامة وعلى سن القوانين بصفة خاصة، وقد تمحورت اشكالية الدراسة فيما يلي:

ما طبيعة الإصدار في النظام القانوني الجزائري وما هي الاشكالات التي أصبح يطرحها

على مستوى التشريع؟.

وللإجابة على هذه الاشكالية نعتد على المزج بين المنهجين؛ الوصفي والتحليلي كونهما يتناسبان وطبيعة الموضوع؛ فالوصفي من خلال وصف النصوص القانونية والتحليلي لتحليل هذه النصوص والكشف عن مضمونها.

وللإلمام أكثر بموضوع الدراسة نعتد على خطة بحثية من مبحثين؛ نتناول في المبحث الأول مفهوم الإصدار وتمييزه عما يشابهه من أنظمة قانونية، وفي المبحث الثاني نتطرق إلى الاشكالات التي أصبح يثيرها إجراء الإصدار على مستوى التشريع وخاتمة تتضمن بعض النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم الإصدار وتمييزه عن بعض النظم القانونية المشابهة

إن الإصدار كنظام قانوني بيد رئيس الجمهورية له مفهومين؛ مفهوم بسيط كونه مجرد إجراء شكلي لوضع قانون ما ناقشه وصوت وصادق عليه البرلمان موضع التطبيق من خلاله يأمر رئيس الجمهورية كافة السلطات في الدولة إلى الامتثال وتنفيذ القانون الذي بين يديه، ومفهوم واسع له قراءات عديدة تجعل منه ليس مجرد إجراء شكلي، بل هو نظام قانوني يضع لرئيس الجمهورية مكانة حقيقية في العملية التشريعية، حيث أنه الحلقة التي يكتمل بها التشريع وكلمة رئيس الجمهورية التي يضيفها على القوانين التي تبادر بها السلطة التشريعية.

ومن أجل الوقوف على مفهوم دقيق لنظام الإصدار سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى مفهومه اللغوي ثم الاصطلاحي ومن ثم تمييزه عن بعض النظم القانونية المشابهة له.

المطلب الأول: مفهوم الإصدار.

الإصدار في اللغة مصدر للفعل أصدر وأصدر الأمر أي أنفذه وأذاعه¹، واصطلاحا يعني ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الجمهورية والذي يقر فيه ويعترف بأن النص القانوني الذي بين يديه والذي أحاله عليه البرلمان قد اكتمل بنيانه وفقا لما ينص عليه الدستور²، أي أن السلطة التشريعية لم تخالف الإجراءات القانونية المرتبطة بسن القوانين وأن القانون أصبح جاهزا لتنفيذه وبالنتيجة ترتيب آثاره.

كما أن توصل رئيس الجمهورية بالقانون وإصداره يعد بمثابة أمر للسلطات العمومية المختصة بتنفيذه بحكم المكانة التي يتمتع بها هذا الأخير على رأس الجهاز التنفيذي، وبذلك يأخذ القانون الجديد

1_ المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة (ابراهيم مصطفى، أحمد الزيات، حامد عبدالقادر، محمد النجار)، دار الدعوة، الجزء الأول، ص. 509.

2_ عبدالعزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ط2، 2005.

مكانته ضمن المنظومة التشريعية للدولة، وينتقل من وضع السكون إلى حالة الحركة ليصبح منتجا ومرتبيا لأثاره التي أنشئ من أجلها.

كما يعني الإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية بمثابة شهادة ميلاد لقانون جديد¹ حيث لا يمكن الحديث عن تنفيذ قانون لم يصدره رئيس الجمهورية حتى وإن ناقشه البرلمان وصوت عليه واستنفذ كل الإجراءات المعمول بها قانونا، بل لا يلزم حتى من يخاطبهم وإن علموا به يقينيا لأنه في حكم غير الموجود أصلا، لذلك يعتبر الإصدار الإجراء الذي يقر الحقوق والالتزامات التي ينشئها النص الجديد وهو من يلزم المخاطبين بتنفيذ محتواه ومضمونه بعد استكمال إجراء نشره في الجريدة الرسمية طبعا حتى وإن لم يعلموا به من باب لا يعذر أحد بجهل القانون².

كما يتيح الإصدار لرئيس الجمهورية فترة زمنية كافية (30 يوما) لممارسة حقه في الاعتراض على القانون الذي تسلمه بطلب قراءة ثانية³، أو إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستوريته أو عدم دستوريته⁴، أو إبداء موافقة ضمنية عليه بتوقيع مرسوم إصداره⁵ ونشره في الجريدة الرسمية.

ويبدو في الظاهر أن الإصدار مجرد إجراء شكلي بسيط يضطلع به رئيس الجمهورية ليضع قانونا ما صادق عليه البرلمان موضع التطبيق، ويضفي عليه الصفة الإلزامية لتنفيذه بعد نشره في الجريدة الرسمية وعلم المخاطبين به، لكنه في الحقيقة إجراء جوهري تتوقف عليه حياة القانون من عدمها والشهادة التي تمنحه مكانة مستقبلا ضمن المنظومة التشريعية للدولة.

غير أن الإصدار بهذا المفهوم يقترب كثيرا من أنظمة قانونية مشابهة له، ومن خلال المطلب التالي سنحاول التمييز بينها بإبراز أوجه الاختلاف.

1_ سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، دستور 1996، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014، ص 48.

2_ المادة 78 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المؤرخ في 30_12_2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ع 82، بتاريخ: 30_12_2020.

3_ "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه.

في هذه الحالة لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة"، المادة 149 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

4_ المادة 193 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

5_ المادة 148 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

المطلب الثاني: تمييز الإصدار عما يشابهه من النظم القانونية الأخرى.

يقترّب الإصدار من بعض النظم القانونية الأخرى ويكاد يمتزج معها إلا أنه يختلف عنها جميعا على النحو الذي سنفصله من خلال ما يلي:
الفرع الأول: تمييز الإصدار عن النشر.

النشر هو الوسيلة التي يتم بموجبها إخطار الجمهور وإعلامهم بأن هناك قانونا ما سيرتب حقوقا أو التزامات في تاريخ محدد عملا بالقاعدة الفقهية لا تكليف إلا بمعلوم¹، وهو الإجراء الذي يعقب الإصدار مباشرة بل ويمكن أن يكون ملازما له إذ ليس هناك ثمة ما يمنع من أن يصدر رئيس الجمهورية القانون ويأمر بنشره في ذات الوقت طالما أنه صاحب السلطة الحصرية في تقرير الإجراءات.

فالنشر إذا آخر حلقة يكتمل بها مشروع أو مقترح القانون وتتحقق بها إرادة المشرع، ويتم نشر القوانين في الجريدة الرسمية حصريا² إذ لا يعتد بالقوانين التي تنشر في وسيلة أخرى حتى وإن كانت هي الأنجع والأقرب في الوصول إلى علم المخاطبين بها³، ذلك أن علم الجمهور بالقوانين مفترض بمجرد نشره في الجريدة الرسمية عملا بنص المادة 78 من الدستور الجزائري⁴ والتي تجعل من مجرد نشر القوانين في الجريدة الرسمية قرينة على علم المواطنين بها حتى وإن لم يعلموا بها يقينيا، إذ لا عذر لهم بعد ذلك في عدم الاطلاع عليها والعلم بأحكامها ومحتواها حتى لا يجدوا ذلك ذريعة لتبرير مخالفتهم لأحكامها.

وفي ظل غياب نص دستوري صريح ينص على تاريخ نشر القوانين ونفاذها والجهة المخول إليها ذلك⁵ فإن المادة 04 من القانون المدني الجزائري قد فسرت هذه المسألة بقولها: على أن القوانين تكون ملزمة التطبيق ونافذة في حق المخاطبين بها بعد مضي يوم كامل من نشرها في الجريدة الرسمية؛ أي بعد أربعة وعشرين (24) ساعة في إقليم العاصمة، وفي باقي الأقاليم الأخرى من الوطن (في غير العاصمة) بعد مضي يوم كامل من وصول الجريدة الرسمية إلى مقر كل دائرة، ويشهد على ذلك ختم الدائرة الذي يوضع على الجريدة الرسمية⁶.

1_ ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014_2015، ص. 208.

2_ "تصبح القوانين والضوابط نافذة المفعول في كافة التراب الوطني يوما كاملا بعد نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلا إذا قرر ما يخالف ذلك": مرسوم رقم 64_147، بتاريخ: 28_05_1964، بشأن تنفيذ القوانين والضوابط، ج ر ع 01، بتاريخ: 29_05_1964.

3_ عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص. 69.

4_ "لا يعذر أحد بجهل القانون"، المرسوم الرئاسي رقم 20_442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

5_ نشير في هذا الصدد أن الدستور الجزائري لسنة 1963 قد نص صراحة في صلب المادة 49 منه على الجهة الموكل إليها نشر القوانين بقولها؛ "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها...".

6_ المادة 04 من الأمر 75_58، المؤرخ في 26_09_1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج ر ع 78، بتاريخ: 30_09_1975.

وبقدر أهمية الإصدار تأتي أهمية النشر في أنه إجراء لازم لتنفيذ القانون ويفترض أن المواطنين لا يعلمون شيئاً عن صدور القوانين إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية¹، وبمجرد النشر في هذه الأخيرة تقوم قرينة علم الكافة بها حتى وإن كانوا يجهلون أحكامها ونصوصها²، وبالنشر كذلك يبدأ سريان نفاذ القوانين في مواجهة المخاطبين بها بعد انتهاء الأجل التي حددها القانون للنشر مباشرة، ذلك أن العبرة بنفاذ القوانين وسريان أحكامها تكون بتاريخ نشرها لا بتاريخ إصدارها³.

فإن كان الإصدار عملاً قانونياً الغرض منه إثبات وجود القانون بصفة رسمية فإن النشر لا يعدو أن يكون عملاً مادياً الهدف منه إعلام الجمهور بالقانون قبل تطبيقه⁴ بل أن النشر هو الذي يضع القانون في مواجهة المخاطبين به حتى يصبح قابلاً لترتيب آثاره التي وجد من أجلها بعد انقضاء المهلة المحددة لذلك. ويتضح مما سبق أن الإصدار والنشر إجراءان متلازمان مهمان في عملية تنفيذ التشريع ويحتاجان إلى بعضهما البعض في وضع القانون موضع التنفيذ، إذ لا يمكن تطبيق القانون الذي أصدره رئيس الجمهورية ما لم يتم نشره في الجريدة الرسمية وإعطاء مهلة للمخاطبين به من أجل العلم بأحكامه، كما لا يمكن نشر قانون لم يصادق عليه رئيس الجمهورية حتى وإن علم به الجمهور يقيناً كما أشرنا، بل ولا يمكن إلزام السلطات به لمجرد أنهم علموا بمجريات مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان ما لم يتم إصداره ونشره في الجريدة الرسمية كذلك.

الفرع الثاني: تمييز الإصدار عن التصديق.

التصديق في اللغة بمعنى المصادقة؛ فنقول صادق على الشيء أي صدّق عليه أو وافق عليه أو أقره، ومفهومه في القانون الدولي إجراء جوهري تقوم به الدولة لتعلن صراحة موافقتها أو قبولها أو انضمامها

غير أنه ومن وجهة نظر نرى أنه ومع التطور التكنولوجي لوسائل الاتصال حديثاً وظهور ما يسمى بالإعلام التكنولوجي الذي وفر على الأفراد الجهد والوقت وسهل إلى حد كبير تدفق المعلومات وتداولها على شبكة الانترنت، بات من الضروري إعادة صياغة هذه المادة بما يتماشى والتطور الحاصل في وسائل الاتصال من جهة، وبما يوحد آجال نفاذ القوانين على تراب الجمهورية الجزائرية من جهة أخرى، وطالما أن نشر القوانين في الجريدة الرسمية أصبح متاحاً على شبكة الإنترنت عن طريق المنصة الرقمية لأمانة الحكومة، وقد سهل ذلك الانتشار الواسع للشبكة العنكبوتية في الجزائر، حيث لا يجد المواطن صعوبة في الولوج إليها في أي وقت وفي أي مكان من داخل التراب الوطني أو خارجه، وهو الأمر الذي أتاح للمواطنين العلم بالقوانين في حينها، ما يقطع الشك باليقين في تأخر علم الجمهور بالجريدة الرسمية.

1_ مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري (المبادئ العامة والدستور المصري)، الطبعة الثانية، سنة 1952، ص. 451.

2_ عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص. 72.

3_ المرجع نفسه، ص. 87.

4_ ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص. 208؛ أنظر كذلك سعاد عيادي، مرجع سابق، ص. 53؛ أنظر كذلك منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد، بسكرة، الجزائر، 2014، ص. 212 وما بعدها.

اشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري

للمعاهدة والذي تفصح فيه بمقتضاه عن نيتها الالتزام بالاتفاق¹؛ أي رضاها بنود الاتفاق، وفي حالة عدم التصديق فإن ذلك تعبير عن عدم الرضى نتيجة لتجاوز ممثلي الدولة لصلاحياتهم والتعليمات التي أسديت إليهم بموجب وثيقة التفويض التي منحت إليهم².

ويقترّب التصديق بهذا المعنى كذلك من المصادقة على المداولات التي تقوم بها الجماعات المحلية (الولاية_ البلدية) في إطار قانون الجماعات المحلية، وهي الرقابة التي تقوم بها السلطة المركزية على أعمال الهيئات الإدارية المنتخبة والمستقلة عنها في إطار ما يسمى برقابة السلطة الوصائية، ذلك أن تنفيذ مداولات هذه الأخيرة مرهون بتصديق وتزكية السلطة المركزية لقراراتها حتى تصبح نافذة وترتب آثارها القانونية، أو إلغائها بعدم المصادقة عليها في حالة مخالفتها لمقتضيات المصلحة العامة³ وتصبح عندئذ مداولات وقرارات المجالس المحلية مجرد مشروعات ومبادرات لا ترى النور إذا لم تصادق عليها السلطة المركزية.

أما في القانون الدستوري فهو الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة ليعلن صراحة موافقته على مشاريع واقتراحات القوانين التي ناقشها وصوت عليها البرلمان⁴، وهو إجراء لازم بطبيعته حتى يضيفي على القانون صفته ويصبح قابلاً للتنفيذ⁵، لأن إرادة البرلمان في حالة غياب التصديق ناقصة وتحتاج إلى إرادة الملك ليكتمل القانون بنيانه.

ويتضح مما سبق أن التصديق ليس مجرد إجراء شكلي يقوم به الملك حتى تصبح القوانين نافذة وقابلة للتطبيق، وإنما هو شرط جوهري يشترطه الدستور لإتمام عملية التشريع، وبه ينعد الاختصاص التشريعي للملك ليصبح عضواً مشاركاً في عملية سن القوانين جنباً إلى جنب مع البرلمان⁶، بل أن عدم التصديق هو بمثابة عدم الرضا على المبادرة التي تقدم بها البرلمان وتصبح هذه الأخيرة عندئذ هي والعدم سواء، لأن هذه المشاريع والمقترحات تصبح عديمة الفائدة وفي حكم غير موجودة أصلاً طالما أن الملك لم يوافق عليها.

1_ " يقصد " بالتصديق " و"القبول" و"الموافقة" و"الانضمام" الإجراء الدولي المسمى كذلك والذي تقر الدولة بمقتضاه على المستوى الدولي رضاها بالالتزام بالمعاهدة": المادة 1/2/ب من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات مؤرخ في 22 ماي 1969.

2_ طاب رشيد يادكار، مبادئ القانون الدولي العام، مؤسسة ماركرياني للبحوث والنشر، العراق، 2009، ص. 100 وما بعدها.

3_ منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات، جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، قلمة الجزائر، العدد 13، ديسمبر 2015، ص.ص. 388_390.

4_ عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص. 18.

5_ دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر، 2012، ص. 63.

6_ المرجع نفسه، الصفحة نفسها؛ أنظر كذلك عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص. 21 وما بعدها.

ما يعني أن الملك في حالة التصديق يقوم بدور تشريعي وعمله عندئذ متمم لعمل البرلمان¹، إذ يشترط الدستور موافقة الملك حتى يكتسب المشروع أو المقترح صفة القانون، وذلك على عكس إجراء الإصدار الذي يفترض فيه أن القانون قد اكتمل بنيانه واكتسب صفته بمجرد التصويت عليه من قبل البرلمان. ويبدو واضحا أن عدم التصديق على مشاريع ومقترحات البرلمان هو بمثابة عدم الرضا أو الاعتراض، حيث يقوم الملك بتعطيل وضع القوانين أو إعدامها من أساسها، وفي ذلك قيد على إرادة السلطة التشريعية وتدخل واضح في عملها.

فالتصديق إجراء أراد به المؤسس الدستوري للملك أن يكون له دورا في العملية التشريعية، فهو أقرب للاعتراض منه إلى الإصدار بسبب ما يتمتع به الملك من صلاحيات اتجاه السلطة التشريعية، وذلك قبل أن يختفي هذا النظام تدريجيا من دساتير الدول² ويحل محله إجراء الإصدار لتلطيف العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وحتى لا يكون هناك تدخلا واضحا في عمل هذه الأخيرة احتراما وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثالث: تمييز الإصدار عن نظام الاعتراض.

الاعتراض حق دستوري مخول لرئيس الجمهورية أو رئيس الدولة حصريا باعتباره حامي الدستور والساهر على مصالح الأمة، الهدف منه تصحيح وتلافي العيوب التي ظهرت على القانون المصادق عليه (مشروع أو مقترح)³، لذلك يقوم رئيس الجمهورية بإعادة النص التشريعي الذي تسلمه من أجل إصداره إلى البرلمان لاحتمال مخالفته للدستور أو للقوانين السارية المفعول، أو لصعوبة تطبيق بعض نصوصه وأحكامه أحيانا⁴ وذلك بغية تعديله والتصويت عليه من جديد.

وفي القانون الجزائري يسمى الاعتراض بطلب قراءة ثانية كما يُؤثر المؤسس الدستوري الجزائري تسميته حيث يطلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء قراءة ثانية في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ

1_ المرجع نفسه، ص. 18.

2_ دلال لوشن، مرجع سابق، ص. 64.

3_ لونا مزياني، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص. 174 وما بعدها.

4_ سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19_08) دراسة مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2010، ص. 190.

اشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري

المصادقة عليه¹، ويجب على البرلمان عندئذ القيام بالتصحیحات اللازمة التي طلبها رئيس الجمهورية ويكون التصويت عليه في هذه الحالة بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة².
ويمنح النظام الدستوري الجزائري صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية في طلب قراءة ثانية للنصوص القانونية المصادق عليها، وذلك من دون أن يلزمه بتسبیب ذلك أو حتى بفرض شروط موضوعية لقيام هذا الإجراء³، غير أنه اشترط لصحته احترام آجال 30 يوماً تسري من تاريخ المصادقة عليه، وكذا تحقق نصاب ثلثي (3/2) أعضاء البرلمان بغرفتيه عند التصويت. ليس الحاضرين فقط وإنما كل النواب والأعضاء، وهو نصاب يراه الباحثين من الصعوبة بمكان تحقيقه خاصة في ظل برلمان غير متجانس كالبرلمان الجزائري، ما يجعل من إمكانية فرض هذا القانون مرة ثانية ومعارضة إرادة رئيس الجمهورية شبه مستحيلة⁴.
وحتى وإن فرضنا تحقق هذه النسبة فليس ثمة ما يجبر رئيس الجمهورية على إصدار هذا القانون في المرة الثانية من تسلمه إياه، طالما أن الدستور الجزائري لا يرتب أي جزاء على عدم إصدار القانون. كما سيأتي بيانه. سواء كان ذلك قبل الاعتراض أو بعده مما يجعل طلب إجراء قراءة ثانية غير ذي جدوى من أساسه.

لذلك يرى الفقه الجزائري أن هذا الإجراء ليس مجرد قراءة ثانية لنصوص قانونية مصادق عليها وإنما اعتراض صريح على القوانين التي يراها رئيس الجمهورية تعارض برنامجها السياسي الذي انتخب من أجله، وهو نظام عكس تفوق رئيس الجمهورية وعزز من مكانته على حساب السلطة التشريعية من خلال تدخله غير المباشر في العملية التشريعية⁵، وهو يشبه إلى حد كبير الاعتراض المطلق الذي كان يتمتع به الملك في الدساتير الفرنسية القديمة⁶.

1_ "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ المصادقة عليه؛ المادة 149 ف1، من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

2_ "... في هذه الحالة لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء الأمة" المادة 149 ف2 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

3_ لم تحدد المادة 149 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري أية شروط يتقيد بها رئيس الجمهورية عند قيامه بالاعتراض، ولم يلزمه المؤسس الدستوري بتسبیب ذلك، وهو ما أعطي لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في عرض الأسباب التي يراها مناسبة للاعتراض، ولم تنص المادة سوى على الآجال التي يتقيد بها وهي ثلاثين يوماً من تاريخ المصادقة عليه من قبل البرلمان.

4_ سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص. 194؛ لؤناس مزياي، مرجع سابق، ص. 177.

5_ السعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984، ص. 286.

6_ دلال لوشن، مرجع سابق، ص. 66.

فإذا كان إجراء طلب قراءة ثانية في الدستور الجزائري اعتراض صريح من رئيس الجمهورية على بعض النصوص القانونية المصادق عليها، فإن عدم إصدار بعض القوانين من قبل رئيس الجمهورية هي كذلك بمثابة اعتراض ولكن بشكل ضمني على القوانين التي لا تتوافق مع توجهاته وبرنامجه السياسي. ومما سبق يتضح أن الإصدار وإن كان يختلف عن النظم القانونية السابقة فإنه يقترب كثيرا من الاعتراض خاصة في ظل النظام القانوني الجزائري الحالي الذي يمنح بموجبه المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة الإجراءات من دون أن يرتب على تخلفهما جزاء.

المبحث الثاني

الإشكالات التي يطرحها إجراء الإصدار على مستوى التشريع

يقر الأستاذ السعيد بوالشعير أنه لا يمكن بحث ودراسة نظام إصدار القوانين إلا ضمن النظام السياسي الذي نشأ فيه¹، وذلك بالنظر إلى الإشكالات التي أصبح يثيرها إجراء الإصدار على أرض الواقع خاصة في ظل الدستور الجزائري؛ فهل هو مجرد إجراء شكلي يدخل ضمن الاختصاصات التنظيمية للسلطة التنفيذية يعلن بمقتضاه رئيس الجمهورية أن القانون قد استوفى كل الإجراءات الدستورية التي تتطلبها العملية التشريعية وأنه أصبح جاهزا لتنفيذه أم أنه يتجاوز ذلك!

وفي حال امتنع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون بسبب ما يتمتع به من سلطة تقديرية فهل يعتبر ذلك تدخلا منه في عمل السلطة التشريعية؟، أم أن ذلك يدخل ضمن اختصاصاته التشريعية في إطار التعاون بين السلطات!، وهل يعد ذلك خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات عندما يصبح البرلمان عاجزا عن تنفيذ ما ناقشه وصوت وصادق عليه؟.

لكن هناك من يرى أن الإصدار في الدستور الجزائري ذو طبيعة خاصة، غير أننا نؤيد ما ذهب إليه بعض الباحثين إلى القول أن الإصدار إذا لم يكن عملا تنفيذيا فهو بلا شك عمل تشريعي²، لذلك لا نناقش هذه الفكرة وسنتطرق من خلال هذا المبحث إلى أهم الاتجاهات الفقهية المتباينة التي تعرضت لنظام الإصدار، ونسلط الضوء على أهميته وقيمه كإجراء يتحدد بمقتضاه مصير النصوص القانونية التي يصادق عليها البرلمان.

المطلب الأول: الإصدار عمل تنفيذي منفصل عن القانون.

اتجه جانب من الفقه وعلى رأسه كاري دي مالبرغ في القول على أن الإصدار مجرد عمل تنفيذي لا يزيد شيئا للقانون وهو وسيلة لإعلام الجمهور بجاهزية قانون ما لتنفيذه³، أي أنه يدخل ضمن الاختصاصات التنظيمية لرئيس الجمهورية في إطار الصلاحيات التي خوله إياها المؤسس الدستوري، حيث يعلن فيه أن

1_ السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 295.

2_ دلال لوشن، مرجع سابق، ص. 70.

3_ نادية ضريفي، تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار وطلب المداولة الثانية، مجلة صوت القانون، المجلد السابع، العدد 01، ماي 2020، ص. 122؛ أنظر كذلك ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص. 205.

اشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري

قانونا ما قد استوفي كل الشكليات والاجراءات الدستورية التي تتطلبها عملية سن القوانين¹، ويعني ذلك أن النص التشريعي الذي ينوي رئيس الجمهورية إصداره أصبح سليما من حيث الشكل والاجراءات²؛ أي أن البرلمان بغرفتيه قد احترم المراحل التي تمر بها العملية التشريعية من مبادرة ومناقشة وتصويت ومصادقة وقد أكتسب النص قوته القانونية³.

ويأتي فحص ورقابة رئيس الجمهورية على هذه الشكليات من منطلق أن الدستور قد وضع ضمانات وضوابط على عمل السلطة التشريعية⁴ وتحلل هذه الأخيرة منها يعد خرقا لأحكام الدستور، وباعتبار رئيس الجمهورية هو الحامي للدستور والضامن للسير الحسن لمؤسسات الدولة واستمراريتها⁵ فإن الدستور قد خصه بهذه السلطة دون غيره.

ويضاهي إجراء الإصدار بهذا المفهوم تماما العملية التوثيقية التي يقوم بها الموثق _على رأي بعض الفقه⁶ حيث أنه يكشف عن إرادة المتعاقدين ويضفي عليها الرسمية من دون أن يكون طرفا في العقد، ومثل ذلك عمل رئيس الجمهورية في إجراء الإصدار الذي يكون فيه كاشفا عن نص قانوني من منطلق أنه طرفا مستقلا ومنفصلا عن البرلمان⁷، ولا يضيف للنص الذي أمامه شيئا سوى أن يصرح بأن هذا القانون أصبح مكتملا وجاهزا للنشر ويأمر السلطات المختصة في الدولة بتنفيذه⁸، أي لا يتجاوز عمله عندئذ

1_ سعاد عيادي، مرجع سابق، ص. 48.

2_ وقد يفحص رئيس الجمهورية مضمون ومحتوى النص التشريعي الذي يتسلمه من البرلمان فيتخذ عندئذ إحدى الإجراءات؛ إما طلب قراءة ثانية، أو يخطر المحكمة الدستورية بشأن دستوريته؛ ينظر المادة 149 و193 من المرسوم الرئاسي رقم 20_442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

3_ عطاء الله بوحميده، النصوص القانونية من الاعداد إلى التنفيذ، (أنواعها، تدرجها، المبادئ التي تحكمها، شكلها، مراحل اعدادها، نشرها وتنفيذها)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2017، ص. 149؛ أنظر كذلك وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص. 280.

4_ نادية ضريفي، مرجع سابق، ص. 121.

5_ 'يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية. يحمي الدستور ويسهر على احترامه.

يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة"، المادة 84 من المرسوم الرئاسي رقم 20_442 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020؛ أنظر كذلك المادة 90 من نفس المرسوم الرئاسي المتضمنة اليمين الدستورية لرئيس الجمهورية.

6_ يرى الأستاذ كاري دي مالبرغ أن عمل رئيس الجمهورية في الاصدار يضاهي عمل الموثق الذي لا يساهم بلا شك في التأثير على إرادة المتعاقدين أمامه، وإنما عمله يكمن في الإشهاد على هذه الإرادة وإفراغها في صيغة رسمية؛ ياسين رقيق، تأثير السلطة التنفيذية على العمل التشريعي قبل وبعد الموافقة البرلمانية على النصوص، مجلة صوت القانون، المجلد السابع، العدد 01، 2020، ص. 1271.

7_ فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، (السلطات الثلاث)، ديوان المطبوعات الجامعية، ابن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية، ص. 129 وما بعدها.

8_ منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص. 211.

الالتزامات الدستورية التي يقوم بها بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى تنفيذًا لعمل من أعمال السيادة التي يختص بها حصرياً¹.

فالإصدار بهذا المفهوم البسيط لا يتجاوز الأعمال التنفيذية التي تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تقوم بتنفيذ إرادة السلطة التشريعية من خلال إصدار القوانين وتنفيذها، ذلك أن القانون قد اكتمل بنيانه وأصبح ملزماً بمجرد أن صوت وصادق عليه أعضاء البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني؛ مجلس الأمة)، وأن الإصدار لا يكسب القانون صفته التشريعية بل أنه مجرد صيغة تنفيذية وأمر إداري للسلطات المختصة في الدولة بتنفيذه².

وربما ما يدعم هذا القول أن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء في حالة الاستعجال وأثناء غياب البرلمان وإن اشترط الدستور استطلاع رأي مجلس الدولة ووجوب إخطار المحكمة الدستورية بشأنها، فإنها لا تأخذ وصف القانون إلا بعد عرضها على غرف البرلمان للموافقة عليها في أول دورة برلمانية، وفي حال عدم الموافقة عليها فإنها تلغى وتسحب نهائياً³، بما يعني أن الدستور قد اشترط أن يضفي البرلمان الصفة القانونية على النص التشريعي الذي يتخذه رئيس الجمهورية حتى يصبح قانوناً مكتماً ويأخذ مكانة له ضمن المنظومة القانونية للدولة.

ويبدو أن الإصدار إذا ما نظرنا إليه بهذه النظرة البسيطة والسطحية مجرد إجراء شكلي يقوم به رئيس الجمهورية ليضع قانوناً ما صادق عليه البرلمان موضع التنفيذ، ومثله في ذلك مثل إجراء النشر الذي يأمر به ليصبح القانون نافذاً في حق المخاطبين به، لكنه في الحقيقة إجراء هام ومحوري في العملية التشريعية وله تداعيات خطيرة على عمل البرلمان ككل، وذلك إذا ما نظرنا إليه بنظرة متعمقة من الواقع العملي، حيث نص الدستور على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه.

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 193 أدناه المحكمة الدستورية قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى تفصل في ذلك المحكمة الدستورية وفق الشروط التي تحددها المادة 194 أدناه"⁴، ما يعني أن آجال الإصدار (30 يوماً) التي حددها الدستور طويلة وتبقى في نفس الوقت مفتوحة

1_ عطاء الله بوحميدة، مرجع سابق، ص. 149.

2_ دلال لوشن، مرجع سابق، ص. 69.

3_ "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

يخطر رئيس الجمهورية وجوباً المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذا الأمر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

تعد لا غية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...": المادة 142 من المرسوم الرئاسي 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

4_ المادة 148 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر

اشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري

أمام رئيس الجمهورية الذي له أن يصدر النص الذي أمامه في آجاله المحددة أو بعد فوات آجاله بمدة تطول أو تقصر بحسب ما يراه مناسباً، أو ألا يصدره إطلاقاً في غياب الجزاء الذي يترتب على هذا الامتناع. لذلك أصبح هذا الأمر يثير عدة اشكالات فقهية خاصة في النظام القانوني الجزائري الذي يمنح لرئيس الجمهورية صلاحيات تقديرية واسعة في إصدار القوانين، بشكل يوحي للأذهان بأنه جزء لا ينفصل عن العملية التشريعية¹، وهو اتجاه آخر اعتنقه الفقه حين اعتبر الإصدار الحلقة التي يكتمل بها النص التشريعي الذي صادق عليه البرلمان ليصبح قانوناً، وستتناول ذلك بشكل من التفصيل من خلال المطلب التالي.

المطلب الثاني: الإصدار عمل تشريعي غير منفصل عن القانون.

الإصدار ورغم مفهومه البسيط كإجراء شكلي يعتبر تصريحاً ضرورياً هاماً ورسمياً² من طرف رئيس الجمهورية في صنع القانون، حيث ظهر اتجاه فقهي آخر بزعم الفقيه دوغي أعطى دوراً تشريعياً لرئيس الجمهورية حين أقر أن الإصدار إجراء متمم وضروري للقانون³ يوازي تماماً اجراءات المناقشة والتصويت والمصادقة التي يقوم بها البرلمان إن لم يكن يسمو عليها.

وقد نص المؤسس الدستوري على أن الإصدار اختصاص حصري لرئيس الجمهورية يمارسه شخصياً بما لا يطرح مجالاً لتفويضه⁴، وبدونه لا يمكن للقوانين أن تصبح سارية المفعول ولا أن تدخل حيز التنفيذ وبالنتيجة ترتيب أثارها القانونية، بل ولا تصل حتى إلى علم المخاطبين بها، وذلك على الرغم من تصويت ومصادقة البرلمان عليها، وهو ما يعني أن الإصدار حلقة من حلقات العملية التشريعية لا يكتمل القانون بدونها.

حيث أن الإصدار بهذا المفهوم قيدياً يرد على إرادة السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها بكل حرية⁵ وشرطاً لازماً أرادته المؤسس الدستوري لاكتمال التشريع، فقد نص الدستور في صلب المادة 148 على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه..."⁶ وهي مدة كافية لرئيس الجمهورية ليفحص النص الذي تسلمه من البرلمان من الناحية الشكلية وحتى من الناحية الموضوعية بطلب قراءة ثانية أو حتى أن يتحقق من مدى دستوريته بإخطار المحكمة الدستورية، لكن ماذا

1_ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 1991، ص. 449.

2_ ضريفي نادية، مرجع سابق، ص. 122.

3_ أنظر ياسين رقيق، مرجع سابق، ص. 1272؛ أنظر كذلك نادية ضريفي، مرجع سابق، ص. 123؛ أنظر كذلك ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص. 205.

4_ " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لعضاً من صلاحياته ... لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 ومن 97 إلى 100 و102 و142 و148 و149 و150 من الدستور؛ أنظر المادة 93 ف3 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

5_ سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص. 187.

6_ المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

لو لم يقم رئيس الجمهورية بذلك وتعسف في استعمال هذا الحق ولم يصدر القانون خلال هذه الآجال؟ ثم ما مصير القانون الذي تسلمه من البرلمان؟ وما جدوى كل تلك الإجراءات الطويلة والمعقدة التي قام بها النواب والأعضاء عندما لا يحظى مشروع قانونهم بالإصدار والنشر.

إن كل تلك الأسئلة ليس لها أجوبة في أوساط الفقه وكيفت على أساس أنها تعسف وتماطل وتدخل واضح في عمل السلطة التشريعية ومساسا بمبدأ الفصل بين السلطات¹، ومن الفقه من ذهب إلى أبعد من ذلك حين ذهب إلى القول أنها خيانة عظمى تترتب عليها مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية والجنائية². فعدم ارتباط الإصدار بجزء عقد من مأمورية السلطة التشريعية في تنفيذ إرادتها إذ لا يمكنها عندئذ الاستفسار عن مصير النص القانوني الذي صادقت عليه، ولا يمكن لأي جهة أخرى أن تلزم رئيس الجمهورية بإصداره³ ولا أن تحل محله⁴، وهو ما يجعل من إرادة البرلمان ناقصة ولا تكتمل إلا بموافقة رئيس الجمهورية، ما يعني أن لهذا الأخير الكلمة الأخيرة في صنع القانون وأن الإصدار ما هو إلا وسيلة بيد رئيس الجمهورية للهيمنة على البرلمان والتدخل في صلاحياته، وحيث لا يكتفي رئيس الجمهورية بتصحيح الاختلالات التي تطرأ على مقترحات القوانين بطلب قراءة ثانية أو إحالتها على المحكمة الدستورية نجده يعمد إلى تعطيلها وإلغائها من خلال الامتناع عن إصدارها.

وقد أثبت الواقع العملي أن كثيرا من القوانين قد تأخر إصدارها لعدة أشهر وسنوات وربما بعضها لم تر النور وظلت حبيسة أدراج المكاتب⁵، وهو ما يتجلى بوضوح المكانة الهامة التي أصبح يتمتع بها رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية، على الرغم من أن هذه الأخيرة هيئة تستمد قوتها وشرعيتها من الدستور وتحظى بثقة الشعب وتطلعاته⁶.

إن الدستور الجزائري ومن خلال إجراء الإصدار قد عزز من سلطة رئيس الجمهورية كما رأينا وأعطاه صلاحيات واسعة ومطلقة في مواجهة السلطة التشريعية التي أصبحت صلاحياتها محدودة وإرادتها متوقفة على موافقة رئيس الجمهورية، وقد أثبت الواقع العملي أن دور السلطة التشريعية في المبادرة قد تراجع لصالح الحكومة وتحول البرلمان إلى منبر لتسجيل مشاريع القوانين وتزكية أعمال الحكومة.

1_ سعاد عيادي، مرجع سابق، ص. 50.

2_ الأمين شريط، مرجع سابق، ص. 450.

3_ دلال لوشن، مرجع سابق، ص. 70 وما بعدها.

4_ تجدر الإشارة إلى أن دستور 1963 وفي المادة 51 منه قد رتب على عدم إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية في خلال الآجال المحددة له والمقدرة بعشرة أيام جزءا يتمثل في نقل الاختصاص إلى رئيس المجلس الوطني ليحل محله في إصدار القانون؛ حيث نصت هذه المادة على أنه: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها"

5_ نادية ضريفي، مرجع سابق، ص. 125؛ أنظر كذلك سعاد عيادي، مرجع سابق، ص. 52.

6_ " يبقى البرلمان في إطار اختصاصاته وفيما ثقة الشعب وتطلعاته": المادة 117 من المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

غير أن ذلك سيطرح اشكالات عديدة وبحدة أكثر مستقبلا خاصة بعد التعديلات الأخيرة للدستور التي مكنت المعارضة من بعض الصلاحيات والحقوق¹، ما يمنحها سلطة لتوظيفها سياسيا لا سيما من خلال العملية التشريعية بسن قوانين قد لا تحظى بموافقة رئيس الجمهورية. وقد تتعدد الأمورية أكثر مع استحداث منصب رئيس الحكومة الذي يعين من الأغلبية البرلمانية في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية²، ما يمكن لهذه الأخيرة من اقتراح وتنفيذ برنامجها السياسي الذي قد لا يحظى كذلك بموافقة النظام السياسي القائم بسبب تباين الانتماءات السياسية، وتجد الأغلبية البرلمانية عندئذ نفسها في مواجهة رئيس الجمهورية الذي قد يجد في الإصدار وسيلة للسيطرة عليها وكبح جماحها عندما لا تسير المبادرات التشريعية إرادة الحكومة.

خاتمة:

لم يعد الإصدار في النظام القانوني الجزائري مجرد عمل تنفيذي يقوم به رئيس الجمهورية عندما يتوصل بالنص التشريعي الذي يحيله عليه البرلمان فيضفي عليه الصفة القانونية، وذلك قبل أن يأمر بنشره بالجريدة الرسمية ليصبح نافذا مرتبا لأثاره القانونية التي أرادها البرلمان، بل أصبح وسيلة في يد رئيس الجمهورية للرقابة والضغط على السلطة التشريعية ودفعها إلى تنفيذ سياسته التشريعية، ويظهر ذلك بوضوح من خلال تحكمه في مصير النصوص القانونية عن طريق هذا الإجراء، وهو الأمر الذي انعكس سلبا على عمل البرلمان الذي تحول من سلطة دستورية إلى مجرد هيئة عاجزة عن تنفيذ إرادتها. فعدم تحديد جزاء على تخلف الإصدار وعدم نقل الاختصاص بانتهاء الأجل المحددة له، جعل من رئيس الجمهورية يتعسف في استعمال هذا الحق بشكل مبالغ فيه، حيث شهدت كثيرا من النصوص القانونية تأخرا غير مبرر على الرغم من أهمية الوقت الذي تصدر فيه، وهي في ذلك لا تقل أهمية عن قوانين المالية التي نقل المؤسس الدستوري الاختصاص فيها إلى رئيس الجمهورية مباشرة بعد انتهاء آجال (75 يوما) لإصدارها من طرف البرلمان.

ففرضية التعاون التشريعي وإن كانت مبررا دستوريا لتدخل رئيس الجمهورية فإنها في الباطن ومن خلال إجراء الإصدار تكشف عن تدخل واضح في العمل التشريعي وخرق خطير لمبدأ الفصل بين السلطات، بل وفي بعض الأحيان إعدام للإرادة التشريعية للبرلمان عندما يتجاهل رئيس الجمهورية إصدار القوانين التي لا تسير رغبتة السياسية.

1_ " تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكثها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لا سيما: حرية التعبير والإحتماع... المشاركة في الأعمال التشريعية ومراقبة عمل الحكومة..."; المادة 116 من المرسوم الرئاسي رقم 20_442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

2_ "... يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية"; "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية..."; أنظر المواد 103 و110 على التوالي من المرسوم الرئاسي رقم 20_442، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020.

فنظام الإصدار بهذا الإطلاق والتعقيد ليس له ما يبرره في الدستور على اعتبار أن رئيس الجمهورية يملك صلاحيات أخرى كافية وفعالة لفرض رقابة دستورية على السياسة التشريعية للبرلمان؛ كطلب قراءة ثانية أو إخطار المحكمة الدستورية أو حتى توجيه خطاب إلى البرلمان، وبإمكانه أيضا تحريك الثلث الرئاسي بمجلس الأمة لقطع الطريق أمام أية مقترحات تشريعية تعارض برنامجها السياسي، وقد تصل الرقابة أحيانا إلى حد حل المجلس الشعبي الوطني ككل.

لكن المؤسس الدستوري أثر تقوية مكانة رئيس الجمهورية بشكل واضح في العملية التشريعية على حساب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل من خلال إجراء الإصدار، وهو ما أثر بشكل سلبي على عمل هذا الأخير حيث تراجع دوره التشريعي بشكل ملحوظ لصالح الحكومة، إذ ما الفائدة من المبادرة بنصوص قانونية ومناقشتها والتصويت والمصادقة عليها إذا كانت لا تحظى بموافقة رئيس الجمهورية فلا يصدرها. لذلك نقترح من خلال هذه الدراسة بضرورة:

- تمكين البرلمان من ممارسة صلاحياته بصفة مستقلة عن رئيس الجمهورية لا سيما من خلال تسليحه بنصوص دستورية تمكنه من متابعة تنفيذ القوانين ونشرها.
- تعديل آجال الإصدار وحصرها في عشرة (10) أيام على غرار ما أخذت به بعض التشريعات في القانون المقارن من دون إغفال تمديدها في حالة إخطار المحكمة الدستورية، وهي في نظرنا مدة كافية لفحص النص القانوني من حيث الشكل والإجراءات.
- تمكين البرلمان من إصدار القوانين التي يصادق عليها وذلك بنقل الاختصاص من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني في حال انتهاء الآجال الممنوحة لرئيس الجمهورية.

قائمة المصادر والمراجع

المصادر.

- 1- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية بالقاهرة (ابراهيم مصطفى، أحمد الزيات، حامد عبدالقادر، محمد النجار)، دار الدعوة، الجزء الأول، ص. 509.

أولا_ النصوص القانونية.

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 442_20، المؤرخ في 30_12_2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر ع 82، بتاريخ: 30_12_2020.
- 2- الأمر 58_75، المؤرخ في 26_09_1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج ر ع 78، بتاريخ: 30_09_1975.

ثانياً_ النصوص التنظيمية.

- 1- مرسوم رقم 147_64، بتاريخ: 1964_05_28، بشأن تنفيذ القوانين والضوابط، ج ر ع 01، بتاريخ: 1964_05_29.

المراجع.

أولاً_ الكتب.

- 1- عطاء الله بوحמידة، النصوص القانونية من الاعداد إلى التنفيذ، (أنواعها، تدرجها، المبادئ التي تحكمها، شكلها، مراحل اعدادها، نشرها وتنفيذها)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2017.
- 2- طاب رشيد يادكار، مبادئ القانون الدولي العام، مؤسسة ماركرياني للبحوث والنشر، العراق، 2009.
- 3- عبدالعزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ط2، 2005.
- 4- مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري (المبادئ العامة والدستور المصري)، الطبعة الثانية، سنة 1952.
- 5- فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، (السلطات الثلاث)، ديوان المطبوعات الجامعية، ابن عكنون، الجزائر، الطبعة الثانية.

ثالثاً_ الأطاريح والمذكرات.

- 1- ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014_2015.
- 2- دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر، 2012.
- 3- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010.
- 4- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 1991.
- 5- السعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1984.

- 6- سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، دستور 1996، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2014.
- 7- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد، بسكرة، الجزائر، 2014.
- 8- لونس مزياني، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- 9- سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19_08) دراسة مقارنة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2010.

ثالث_ المقالات والدوريات.

- 1- نادية ضريفي، تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار وطلب المداولة الثانية، مجلة صوت القانون ، المجلد السابع، العدد 01، ماي 2020.
- 2- ياسين رقيق، تأثير السلطة التنفيذية على العمل التشريعي قبل وبعد الموافقة البرلمانية على النصوص، مجلة صوت القانون، المجلد السابع، العدد 01، 2020.
- 3- منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات، جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، قلمة. الجزائر، العدد 13، ديسمبر 2015.