

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مطبوعة في مقياس: نظام التشريع في الجزائر.

موجه لطلبة السنة الثالثة تنظيمات سياسية.

السنة الدراسية: 2023-2024.

ملخص المقياس:

من خلال هذا المقياس ستتم دراسة طرق وكيفيات التشريع في الجزائر وما هي المؤسسات المسؤولة عن هذه العملية، وما مدى تأثير الجماعات المحلية بالقوانين الصادرة عن هذه الهيئات، بالإضافة إلى دور المؤسسات التشريعية في الجزائر وهي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في ممارسة الرقابة على الجماعات المحلية مع توضيح طرق واليات ممارسة هذه الرقابة والأسباب التي أدت بالمؤسسات التشريعية إلى ممارسة الرقابة بأنواعها على الجماعات المحلية بالرغم من أنها رقابة غير مباشرة، وبالتالي ما مدى فعالية هذه الرقابة على الهيئات المحلية.

وهناك ثلاث أنواع من التشريع متفاوتة في ترتيبها ودرجاتها، ويحتل التشريع الاساسي (الدستور) الترتيب الأول والدرجة الأعلى، يليه التشريع العضوي ثم التشريع العادي، وأدناهما التشريع الفرعي.

ويترتب على تفاوت هذا الترتيب نتيجة هامة هي وجوب إحترام التشريع الأدنى للتشريع الأعلى منه، فإذا حصل تعارض بين تشريعين متفاوتين في المرتبة وجب تغليب الاعلى منهما، وهذا ما يتحقق عن طريق الرقابة على صحة التشريع، او ما يسمى برقابة دستورية التشريعات،

مقدمة:

تعد الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الإطار العام للتعبير عن الإرادة الشعبية، و اكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية مكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب.

لكن ولأسباب متعددة تضائل الدور التشريعي للبرلمان فاسحا المجال للتدخل الحكومي بالتشريع، بل وأضحى ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة، منها البحث عن الفاعلية، بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، وكذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه.

بل وأكثر من ذلك أن التدخل الممارس من السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي كان له علاقة مباشرة بالظروف الاستثنائية التي قد تمر بها أي دولة، ذلك أن التجربة دلت على عجز البرلمان في حل المشاكل المستعصية، ومن هنا ظهر دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي كبديل.

لكن هذا التدخل في المجال التشريعي لم يعد يقتصر على الظروف الاستثنائية بل أمتد إلى الحالة العادية فظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان وكبديل عنه أحيانا أخرى، وبذلك تعاضد دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بصفة عامة.

وتعد مهمة التشريع اختصاصا مشتركا بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك وفقا لما هو منصوص عليه في الدستور، وبالتالي فإن صناعة التشريع في واقع التجربة الجزائرية يعطي لكليهما آليات وصلاحيات في مجال صناعة التشريع، ومن خلال ذلك تبدو وتظهر جودة النصوص القانونية، والتي تمر بمراحل إعدادية ومناقشة ومصادقة نهائية لصدورها وفقا لما يشترطه القانون، ومراعاة لجودة النصوص القانونية التي كلما كانت واضحة تساهم في إبعاد الغموض وتعدد التفسيرات لها، إن جودة النصوص القانونية ينبغي أن تعكس متطلبات ومستجدات الواقع وذلك من خلال مضمونها ومحتواها، من خلال معالجتها لمختلف الميادين، وهو أهم ما ينتظر من خلال تحيينها وتطويرها لمواكبة المستجدات وفق ما يتطلبه الحكم.

إطار مفهومي للتشريع.

أولا/ معنى التشريع :

بتعدد التعاريف المقدمة للتشريع قد يقصد منه معنيين إما المعنى العام الواسع، أو المعنى الخاص.

أولا- المعنى العام للتشريع (La legislation):

يقصد به إما قيام السلطة المختصة في الدولة بوضع مجموعة من القواعد المكتوبة في حدود اختصاصاتها ووفقا للإجراءات المقررة لذلك. أو هي مجموعة من القواعد المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية أو التنفيذية في الدولة. يستعمل مصطلح التشريع في مفهومه الواسع تارة للدلالة إما على مصدر القواعد القانونية المكتوبة، وتارة أخرى للدلالة على القواعد المستمدة من هذا المصدر.

ثانيا- المعنى الخاص للتشريع (La loi)

يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية في الدولة في حدود الاختصاص المخول لها دستوريا.

ثانيا: -خصائص التشريع

وتتلخص هذه الخصائص بالآتي:

- 1 – يكون موضوعا من قبل سلطة مختصة بوضعه وهي السلطة التشريعية.
- 2 – تكون القواعد القانونية التي يتضمنها التشريع مشتملة على جميع خصائص القاعدة القانونية (ضبط سلوك الافراد في المجتمع , عمومية وتجريد , اقترانها بجزء مادي يفرض من قبل السلطة العامة في الدولة) .
- 3 – يكون التشريع في صورة قواعد قانونية مكتوبة.

ثالثا/التشريع كمصدر للقانون:

يعد التشريع المصدر الرسمي الاول للقانون، اذ ان المصادر الرسمية يتحدد ترتيبها لكل قانون بموجب نص فيه وهذا بالطبع يشمل المصادر الرسمية الاخرى عدا التشريع لانه يحتل المرتبة الاولى , فمثلا في القانون المدني العراقي يكون ترتيب مصادره بعد التشريع متحددا بالعرف ثم مبادئ الشريعة الاسلامية ثم قواعد العدالة , وهي ما يطلق عليها بالمصادر الاحتياطية , اما التشريع فيطلق عليه بالمصدر الاصلي .

رابعاً/ أهمية التشريع:

كان في السابق العرف يعد المصدر الأول أما نصيب التشريع كان ضئيلاً، غير أن تقدم المجتمعات واتساع نطاق العلاقات الاجتماعية وتشابكها أدى لانتزاع التشريع هذه المكانة من العرف وهناك عدة عوامل ساعدت على أن يحتل التشريع هذه الصدارة.

خامساً/ مزايا التشريع:

هنالك عدة مزايا للتشريع يمكن اعتبارها السبب في تفضيله على بقية المصادر الرسمية الأخرى بحيث جعلته يحتل المركز الأول بينها، وهي:

- 1 - وضوح التشريع لانه يأتي بصورة قواعد قانونية مكتوبة، بحيث يكون واضح الصياغة والمعنى.
- 2 - يسري على اقليم الدولة بكاملها لانه يوضع من قبل سلطة عامة في الدولة بحيث تضمن التزام الكافة بقواعده ويؤدي في نهاية الامر الى تحقيق الوحدة القانونية في الدولة.
- 3 - سرعة سنه وتعديله، وهي ميزة للتشريع يمكن عن طريقها مواكبة الظروف المستجدة والتي تتطلب حاجة حالية لاصدار او تعديل تشريع قائم.

تدرج القواعد القانونية.

التشريع يشمل كافة القواعد القانونية السارية في الدولة- أيا كان مصدرها و شكلها، وباعتبار مصادر القاعدة القانونية متعددة، فإنشاء القواعد القانونية في الدولة لا يقتصر على سلطة أو هيئة عامة واحدة في الدولة، فهذا ما يؤدي الى وقوع التناقض بين هذه القواعد، و بالتالي يصبح من الضروري البحث عن قاعدة تحقق الترابط و الانسجام بين كافة القواعد القانونية في آن واحد حيث لعب الفقه و القضاء دورا كبيرا لإيجاد ما يعرف بمبدأ تدرج القواعد القانونية.

مدلول مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدستور الجزائري:

يقصد بمبدأ تدرج القواعد القانونية هو أن القوانين المعمول بها في الدولة ليست على درجة واحدة من حيث القوة والإلزام، بل هناك قوانين أسمى وأخرى أدنى وعلى القانون الأدنى احترام الأسمى هذا من جهة، ومن جهة ثانية يجب على كل القوانين على اختلاف درجاتها احترام الدستور الذي يعتبر أعلى قاعدة على مستوى هرم تدرج القواعد القانونية، فمنه تستمد كل القوانين قوتها ومشروعيتها، وهذا لأنه ليس للسلطة التشريعية أن تناقش القانون العادي وتصادق عليه إن لم تقر لها القاعدة الدستورية، وليس للسلطة التنفيذية أن تصدر النص التنظيمي وتعطي أمرا بتنفيذه دون الرجوع للقاعدة الدستورية أولاً.

تحديد مكانة النصوص في التدرج الهرمي للقوانين:

إن المعايير القانونية تكون في شكل متسلسل هرمي، بحيث تأتي القواعد الدستورية في قمة هرم النظام القانوني ثم تدنوه مرتبة المعاهدات الدولية ثم القوانين العضوية فالقوانين العادية. والتدرج الهرمي يتم بطريقتين أولهما شكلي أي من حيث الإجراءات، وثانيهما موضوعي أي من حيث المضمون.

01/ تدرج القواعد القانونية من حيث الشكل:

من حيث الشكل تدرج القواعد القانونية يعود إلى الجهة التي أصدرت القانون والإجراءات التي يمر بها، وهذا يعني أنه كلما كانت الجهة مصدرة القانون مهمة كلما كان القانون التي تصدره أهم وملزما أكثر، وكلما كانت الإجراءات التي يمر بها معقدة أكثر كلما صعب بذلك تعديله والمساس به، ومنه يكتسي بذلك طابع القوة والهيبة والإلزام.

ونظر لهذا نجد أن من يضع الدستور والقوانين العضوية والعادية هي قوانين برلمانية وهذا يعني أن السلطة التشريعية هي المسؤولة عن تشريعها. أما التنظيم هو من اختصاص السلطة التنفيذية. بما أن هناك تدرج القواعد القانونية من حيث الشكل فهناك أيضا تدرج قانوني من حيث الموضوع.

تدرج القواعد القانونية من حيث المضمون (الموضوع):

من حيث الموضوع تدرج القواعد القانونية يتضح عندما نريد أن نفرق بين القانون العام والخاص من حيث التطبيق، ولأن القانون الخاص يكون أكثر وضوحا وشمولا وتطرقا للمسائل التي يتناولها القانون العام بصفة عامة، فالخاص يتناولها بتفصيل أكثر، لذا عندما نكون أمام مسألة ثار عليها النزاع وكلا القانونين تناولها هنا نأتي لتطبيق القانون الخاص ونترك القانون العام. وعبارة الخاص يقيد العام نجدها في حالتين اثنتين:

أ- الحالة الأولى: تكون هذه الحالة عند اختلاف نصين قانونيين من حيث الزمان، فيكون أحدهما عام والآخر خاص حيث صدر هذين القانونين لينظما نفس المسألة، فنطبق الخاص ونترك العام.

ب- الحالة الثانية: عند وجود مسألة عالجهما القانون المدني والذي يعتبر الشريعة العامة أو بطريقة عامة وفي نفس الوقت قد ورد بشأنها نص تشريعي خاص يعالجها بدقة ووضوح فهنا نرجع إلى القانون الخاص ونترك القانون المدني

❖ أنواع التشريع:

تتنوع التشريعات وتدرج في قوتها تبعاً لمدى أهمية المسائل التي تتناولها بالتنظيم. ويمكن التمييز بين ثلاث أنواع من التشريعات:

1. التشريع الأساسي (الدستوري):

يعد أسى القوانين وأعلىها درجة، ويقصد به مجموعة القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها، فالدستور يبين توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة في الدولة (السلطة التشريعية والسلطة القضائية والسلطة التنفيذية) وعلاقة كل من هذه السلطات بالأخرى، كما يبين ما لأفراد المجتمع من حريات عامة وحقوق تجاه الدولة.

أولاً/ أساليب وضع الدساتير:

تختلف الدول في وضع دساتيرها وذلك بحسب النظام السياسي لكل دولة، وهو يختلف عن التشريع العضوي والعادي، سواء من حيث وضعه او تعديله، وقد عرف المجتمع السياسي عدة طرق لسن الدستور:

01/ الاساليب غير الديمقراطية: وتوضع حسب احدى الطريقتين الآتيتين:

الطريقة الأولى/ اسلوب المنحة:

يشيع هذا الاسلوب في الدول ذات الانظمة الملكية، حيث يقوم الملك بالتنازل عن بعض سلطاته لشعبه ولا سيما المتعلقة بسن القوانين وتسيير شؤون الدولة، فيصدر الدستور كمنحة منه يحد بها من بعض سلطاته ويمنحها لشعبه.

الطريقة الثانية/ العهد:

يقصد بالعهد (Pacte) أن صاحب السلطة والسيادة المطلقة (الحاكم) يجتمع مع بعض ممثلي الشعب ويتفق معهم على ان يتنازل عن بعض سلطاته لرعاياه، ويقبل بهذا التقييد، فيصدر عهداً بينه وبين شعبه يبين فيه مجمل السلطات المتنازل عليها، وهذا العهد يمثل دستور البلاد. وظهر هذا الاسلوب في مرحلة معينة من تاريخ البشرية كان فيها الحاكم صاحب الارادة المطلقة.

02/ الاساليب الديمقراطية:

ويعود السبب في ديمقراطيتها لأنه يشارك الشعب صاحب السيادة في وضع الدستور، لكن بدرجات متفاوتة.

أ/ الجمعية التأسيسية:

يتمثل هذا الاسلوب في انتخاب الشعب لممثليه يجتمعون في شكل لجنة او جمعية او هيئة يناط بها وضع دستور الدولة. مثال ذلك دستوري فرنسا 1848 و1875 والدستور الفدرالي للولايات المتحدة الامريكية في عام 1778م.

ب/ الاستفتاء:

ويكون بإحدى الطريقتين :

الطريقة الأولى/ إقتراح هيئة تأسيسية:

تقوم لجنة سواء كانت تشريعية او تنفيذية او سياسية تعيينها الحكومة القائمة، بوضع مشروع للدستور، ثم يعرض هذا المشروع على الشعب ليبدى رأيه فيه بطريق الاستفتاء، ويصبح المشروع الدستوري نافذا بعد أن يوافق عليه الشعب.

الطريقة الثانية/ اقتراح الحكومة:

الحكومة في هذه الطريقة هي من تقوم بإقتراح ووضع نصوص الدستور على أن يقدم للاستفتاء الشعبي، فإذا نال موافقة الشعب بالأغلبية أصبح دستورا معتمدا وناظرا.

الطريقة الثالثة/ الجمع بين الجمعية التأسيسية المنتخبة والاستفتاء الشعبي:

يمكن الجمع بين طريقة الجمعية التأسيسية المنتخبة والاستفتاء الشعبي، وذلك بأن تتولى الجمعية سن قواعد الدستور ثم يؤخذ رأي الشعب فيه بطريق الاستفتاء الشعبي، ويصبح ساريا المفعول متى نال الموافقة الشعبية.

ويعد هذا الأسلوب أكثر الأساليب اتفاقا مع الديمقراطية من حيث اعتبار الشعب مصدرا للسلطة، ويؤخذ على هذا الأسلوب تعرضه لكثرة الاستشارات الشعبية في فترة قصيرة نسبيا، خاصة في الحالة التي يرفض فيها الشعب المشروع المعد من قبل الجمعية التأسيسية، اذ يجب حينئذ انتخاب جمعية تأسيسية جديدة واستشارة الشعب ثانية، وهذا ما حدث بالنسبة للدستور الفرنسي عام 1946م.

ثانيا/ أنواع الدساتير:

الدساتير نوعان : عرفية ومكتوبة.

01/ الدستور العرفي (la constitution coutumière):

مجموعة القواعد العرفية (غير المكتوبة) المتعلقة بممارسة السلطة في الدولة . ويتسم محتواه بعدم التحديد وانعدام الدقة، ويعتبر عدد الدساتير العرفية قليلا جدا في ايامنا هذه، وبرزها الدستور البريطاني.

02/ الدستور المكتوب (la constitution Ecrite) :

اي أن قواعده واردة في وثيقة رسمية مكتوبة، ويعد دستور فرجينيا لعام 1776م اول دستور مكتوب.

ثالثا/ طرق تعديل الدساتير:

تختلف هذه الطرق بحسب نوع الدستور، ان كان مرنا او جامدا

01/ الدستور المرن:

هو الذي يكفي لتعديله ان يصدر عادي عن السلطة التشريعية بالاجراءات التي يصدر بها التشريع العادي، فلا فرق بين القواعد الدستورية وقواعد التشريع العادي من حيث اجراءات التعديل وفي ترتيب القواعد القانونية من حيث الترتيب. وعندما يكون الدستور مرنا فإنه فانه لا يتصور تقرير مبدأ رقابة دستورية التشريعات، أي رقابة خضوع التشريع العادي للتشريع الأساسي ما دام التشريع العادي بنفس مستوى التشريع الاساسي.

ويعتبر الدستور البريطاني اهم مثال للدساتير المرنة. فالقانون البريطاني لا يعترف بسمو الدستور على التشريع العادي، ويقال تعبيرا عن ذلك ان البرلمان في هذه الدولة يملك فعل اي شيء ما عدا تحويل الرجل الى امرأة او العكس.

02/ الدستور الجامد:

هو الذي لا يمكن تعديله الا بواسطة هيئة مغايرة للهيئة التي تملك تعديل التشريع العادي، وباتخاذ شروط واجراءات خاصة مختلفة، وتعتبر قواعد الدستور الجامد أسمى من قواعد التشريع العادي، وعليه فلا يستطيع هذا الاخير مخالفة قواعد الدستور، و لا يملك بالتالي تعديله، ويكون دستور الدولة جامدا اذا كانت تعتنق مبدأ تدرج التشريع، اي مبدأ سمو التشريع الأساسي على غيره من التشريعات، بحيث لا يجوز أن يصدر التشريع العادي مثلا مخالفا للدستور، وبالتالي لا يستطيع تعديله.

وأغلب دساتير العالم جامدة، ومن بينها دستور الجزائر السابق 1996م. والتعديلات الدستورية التالية.

طريقة تعديل الدستور الجزائري وفقا للتعديل الدستوري 2020:

خصص الدستور الجزائري الباب الرابع منه للتعديلات الدستورية، ضمن خمس مواد، من المادة 208 إلى 212 حدد فيها الجهات المخولة بالمبادرة بالتعديل الدستوري والإجراءات المتبعة في اعتماد التعديل الدستوري إلى جانب القيود المطبقة على العملية. وبطبيعة الحال لن نجد في الدستور الجزائري على غرار باقي الأنظمة الدستورية قواعد تحدد كيفية اعتماد دستور جديد للبلاد، الذي يكون نتيجة لأوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية خاصة قد تمر بها البلاد. أوضاع تمكنت السلطة من استغلالها لاستبعاد خيار الدستور الجديد والاكتفاء بتعديل دستوري يطرح لأول مرة على استفتاء شعبي، في محاولة لاكتساب المزيد من

الشرعية خاصة في ظل الظروف التي أجريت فيها الانتخابات الرئاسية بتاريخ 12 ديسمبر 2019.

وفقا للتعديلات الدستورية لسنة 2016 تعد مسألة التعديل الدستوري عملية مشتركة بين عدد من المؤسسات الدستورية والإرادة الشعبية، أو بين المؤسسات الدستورية فقط بحسب مضمون التعديلات المقترحة. وذلك -على الأقل من الناحية القانونية- لتحسين الدستور من العبث به وفقا لأهواء السلطة الحاكمة، والتي اختزلت وفقا للتجربة الجزائرية في عبارة "لكل رئيس دستور"، نتيجة إقدام رؤساء الجمهورية على تبني دساتير جديدة أو تعديل الدساتير القائمة أكثر من مرة. انطلاقا من دستور 1963 ثم دستور 1976 ثم دستور 1989 ثم دستور 1996 والذي عدل في 3 مناسبات سنوات 2002 ثم 2008 ثم 2016 إلى جانب الاستفتاء الشعبي حول التعديل الدستوري لسنة 2020.

أولا: الجهات المخولة للمبادرة بالتعديل الدستوري:

يجب التفرقة هنا ما بين الجهة التي لها حق المبادرة بتعديل الدستور والهيكل المكلفة بالمراجعة الدستورية.

01/المبادرة من قبل رئيس الجمهورية:

صلاحية رئيس الجمهورية في مجال المراجعة الدستورية غير محصورة فقط في المبادرة بالتعديل للدستور القائم. فقد تكون المبادرة كذلك بالدعوة إلى اعتماد دستور جديد، على اعتبار أن نص المادة 208 جاءت بصيغة عامة تمنح لرئيس الجمهورية "حق المبادرة بالتعديل الدستوري" دون أن تفصل في نوعية التعديل المقترح - باستثناء القيود الموضوعية الواردة في المادة 212 - وإجراءات تبني التعديل التي تختلف من حيث المضمون من حيث المبدأ، ما يعني أن لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل جزئي أو تعديل شامل أو الدعوة إلى اعتماد دستور جديد، إنما يكون الاختلاف من حيث المسار الإجرائي الذي يمكن أن تتخذه المراجعة الدستورية بالنظر إلى محتواها.

02/ المبادرة من قبل البرلمان:

منح هذه الصلاحية للبرلمان هو في حقيقة الأمر تكريس للإرادة الشعبية من الناحية القانونية، طبقا لما هو منصوص عليه في المادتين 7 و8 من الدستور، اللتان تؤكدان على أن السيادة ملك للشعب ويمارسها عن طريق المؤسسات الدستورية التي يختارها، أي عن طريق ممثليه.

وجدير بالذكر أنه لم يسبق للمؤسسة التشريعية في الجزائر أن بادرت باقتراح لتعديل الدستور، بالنسبة لجميع الدساتير التي عرفت التجربة الدستورية الجزائرية.

ثانيا: القيود الواردة على تعديل الدستور الجزائري:

حسب الدستور الجزائري يمكن حصر القيود الواردة على تعديله في قيود إجرائية وقيود موضوعية:

01/القيود الإجرائية:

تتمثل أساسا في جعل عملية تعديل الدستور مشتركة ما بين رئيس الجمهورية والبرلمان، من حيث المبادرة من قبل رئيس الجمهورية والتصويت على التعديل المقترح من قبل البرلمان بنفس آليات تبني النص التشريعي ثم عرضه على الاستفتاء الشعبي (المادة 208)، أو المبادرة من قبل البرلمان عن طريق تصويت ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين، ويلها إصدار التعديل من قبل رئيس الجمهورية (المادة 211) مع إخضاع التعديل المقترح إلى رقابة من حيث المضمون، يتولاها المجلس الدستوري ويتحدد على ضوءها وجوب عرض التعديل المقترح على الاستفتاء الشعبي من عدمه، سواء كانت المبادرة من قبل رئيس الجمهورية أو البرلمان.

02/القيود الموضوعية:

ورد ذكرها على سبيل الحصر في المادة 212 باعتبارها من الثوابت الرئيسية للأمة، باستثناءها من أي تعديل دستوري بتعبير صريح " لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس " ... سواء كان بمبادرة من رئيس الجمهورية أو من البرلمان، حتى وإن تم عرضه على الاستفتاء الشعبي بعد رأي المجلس الدستوري.

التشريع العادي.

وهو يلي الدستور في المرتبة، ويقصد به كل ما تصدره السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين بالدستور، ويطلق على هذا النوع من التشريع أسم " القانون " مثل قانون الأحوال الشخصية وقانون الاستثمار ... إلخ. . والحقيقة أن استخدام كلمة "قانون" للتعبير عن التشريع العادي يأتي جريا على ما هو شائع في الأوساط الفقهية والقضائية، لأن الأصل في كلمة "قانون" أنها تطلق بمعناها الواسع الذي ينطبق على مجموعة القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع، ولكن ساد الرأي على استخدام ذات الكلمة في معني آخر ضيق ينطبق فقط على مجموعة القواعد التي تصدر عن السلطة التشريعية، على اعتبار أن غالبية القواعد القانونية تصدر في صورة التشريع العادي بحكم كونها الوسيلة المعتادة لتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع. والقوانين العادية تظهر فيها صلاحيات السلطة التنفيذية بقوة في إعدادها وفي نفس الوقت يتجلى تعاون حقيقي بين الحكومة والبرلمان.

أولا/ صور القانون العادي:

01/قانون الإطار(LOI CADER):

يقصد بالقانون الإطار ذلك النص التشريعي الذي يتضمن قواعد مؤطرة لتشريعات لاحقة له بحيث يكتفي بوضع الأطر العامة لهذه القوانين دون أن يتدخل في التفصيلات أو الجزئيات التي تتكون منها، وقد تبنى المشرع الجزائري هذا النوع من القوانين بموجب القانون الإطار رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بالقانون الإطار لقوانين المالية المعدل والمتمم بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي 1988 في الجريدة الرسمية رقم 02 المؤرخة في 13 جانفي 1988 الصفحة 34.

وفي هذا الشأن يتكون القانون الإطار من أحكام ومبادئ شاملة وقواعد عامة تخضع لها القوانين التي تتناول نفس موضوع القانون الإطار، وعلى سبيل المثال فقوانين المالية السنوية التي تصدر في كل سنة مالية، تخضع للمبادئ والقواعد المكرسة في القانون الإطار لقوانين المالية.

02/القانون التوجيهي:

يقصد بالقانون التوجيهي ذلك النص التشريعي الذي يتضمن قواعد توجيهية لقطاع أو نشاط أو فئة معينة من الأشخاص المخاطبين بالقانون، وترد صياغة هذا النص في شكل توجيهات ملزمة للمخاطبين بها وكأمثلة على ذلك القانون التوجيهي الخاص بالتربية أو القانون التوجيهي المتعلق بالتكوين العالي والبحث العلمي. ويتميز هذا النوع من التشريعات بأنه تشريع قطاعي أكثر منه تشريع شامل أو مشترك، كما يتميز بالتخصص من حيث الأشخاص المعنيين به أو من حيث الموضوع الذي ينظمه.

03/القانون المشترك (DROIT COMMUN):

يقصد بالقانون المشترك ذلك النص التشريعي الذي يتكون من قواعد عامة يخضع لها كافة رعايا الدولة دون تمييز فيما بينهم، ويعد في نظر الفقهاء بمثابة الشريعة العامة، كالقانون المدني أو القانون التجاري.

وتأسيسا على هاته الأهمية يعد هذا القانون أهم عمل يمكن لسلطة تشريعية أن تقوم به، وغالبا ما يتطلب وضعه جهدا معتبرا من السلطتين التنفيذية والتشريعية واللذان كثيرا ما تستعينان بخبراء في القانون لتأسيس أحكامه.

ثالثا/ المبادرة بالتشريع:

يعد حق المبادرة بالقوانين أول لبنة في بناء صرح أي قانون حيث يستهدف وضع أسس التشريع الأول، بشرط أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة، كما يشترط أن يتقدم بالاقتراح من خول له الدستور هذه الصلاحية.

فالمبادرة التشريعية تكون أول إجراء لميلاد نص تشريعي عموما، ومبادرة السلطة التشريعية بالاقتراح من أبرز مظاهر الممارسة الفعلية لهذه السلطة، لكن إشراك الدستور السلطة التنفيذية في المبادرة بمشاريع القوانين كرس مبدأ الشراكة في سلطة المبادرة بالتشريع في النظام

السياسي الجزائري، أثار تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في واقع المبادرة بالتشريع.

ويعرف دوفرجه Duverger المبادرة بأنها هي حق ايداع نص يتعلق بقانون او ميزانية او لائحة، من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان. الا ان هذا التعريف يغفل طبيعة النص لدى تقديمه، ذلك أنه قبل الموافقة عليه يبقى مجرد إقتراح او مشروع لا غير، فالمبادرة هي حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية والتشريعية او للسلطة التشريعية فقط بموجبه يودع مشروع او اقتراح قانون او ميزانية او لائحة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت مع احتمال ادخال تعديلات عليه.

إن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الاجراءات او القنوات التي تمر بها، فهي تبدأ من المبادرة التي قد تكون من السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية ثم تعرض للدراسة والمناقشة والتصويت عليها.

ومرحلة المبادرة التشريعية هي أول مراحل سن التشريع وأهمها، لأنها تبين وبوضوح دور البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية و من خلالها تتضح مدى سيطرة السلطة التنفيذية على هذه المرحلة بالتحديد.

رابعاً/مراحل سن القانون:

تعد المرحلة التحضيرية لأي قانون سواء كان عادنا أو خاصا مرحلة ضرورية لا بد منها لتحقيق وجوده القانوني، بمعنى تحويله إلى عمل قانوني مولد ومنتج لأثار قانونية، وتتشكل هذه المرحلة الأولية في عملية صنع التشريع من الهيئة المبادرة بالتشريع، كما أن عملية الإعداد للتشريع سواء كان القانون عادي أو عضوي تخضع لجملة من الشكليات والإجراءات المشتركة وغير المشتركة في التحضير.

01/ مشروع قانون:

يكون ذلك عندما يمارس الوزير الأول حقه الدستوري المقرر بموجب المادة 119 فقرة 01 من دستور 1996 " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين"، دون رئيس 3 الجمهورية، خلفا لما كان عليه الأمر في دستوري 1963 و 1976 ، اللذان كانا يمنحان حق المبادرة بالتشريع لرئيس الجمهورية، ليتم نقل هذا الحق إلى رئيس الحكومة بدءا من دستور 1989.

وتختلف تسمية النص المقدم من طرف السلطتين، فما يقدم من طرف السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون Projet de loi ، وما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى اقتراح قانون Proposition de loi... ..

ويختص الوزير الاول بالمبادرة بمشروع القانون ونواب المجلس الشعبي الوطني باقتراح القوانين، فيما يقتصر دور مجلس الامة في المناقشة والمصادقة على النص الموافق عليه من

طرف المجلس الشعبي الوطني سواء كان مشروع او اقتراح، وعليه فاختصاص التشريع من حيث الاقتراح والتعديل للمجلس الشعبي الوطني، اما مجلس الامة فدوره يتوقف على المصادقة بعد المناقشة او الاعتراض على بعض الاحكام دون التدخل لتعديلها، و في هذه الحالة تتدخل جهة ثالثة وهي اللجنة متساوية الاعضاء ليبحث الاحكام محل الخلاف بدعوة من الوزير الاول واقتراح نص يتعلق بالاحكام محل الخلاف، وعندها تعرضه الحكومة على الغرفتين للمصادقة عليه دون تعديله الا بموافقتها، وان استمر الخلاف بين الغرفتين على مستوى اللجنة او لدى عرض النص، فان مآله السحب.

الا ان التعديل الدستوري 16-01 فقد اعطى المشرع الدستوري لمجلس الامة الحق باقتراح القوانين في مجالات محددة بنص المادة 137 حيث تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي فقط، اما باق المشاريع فتودع بمكتب المجلس الشعبي الوطني. واعطى كذلك لها حق المناقش.

أولا/مبادرة الوزير الأول (مشاريع القوانين):

يقدم رئيس الحكومة مشروع القانون باسم الحكومة، وهناك إجراء خاص يتعين استيفاؤه إذ يتعين أن يدرس مجلس الدولة كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ويكون رأيه استشاريا، وعموما لا يعلن للعموم، والمفروض أن تنصب دراسة مجلس الدولة على شرعية ونظامية أحكام المشروع محل الدراسة.

ويهتم مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته بالتأكد من أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، ويمكن أن يلفت نظر الحكومة إلى أن بعض أحكام القانون مثلا تندرج ضمن المجال التنظيمي، ويمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا إلى الملاءمة. وليس هناك في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني والدفاع عن انسجام النظام القانوني، مثلا وجوب تصور لحسن سير الإدارة أو لأخلاقيات الديمقراطية، ولكنه ليس من حقه الحكم على الأسباب السياسية الراهنة، أي هل أصابت الحكومة أو أخطأت في التشريع على هذا النحو؟ يخضع مشروع القانون لمداولة مجلس الوزراء بعد مناقشته في مجلس الحكومة في حالة وجود مثل هذه المؤسسة، وبعدها يودعه (الوزير الأول) مكتب المجلس الشعبي الوطني. مقابل اشعار بالاستلام وترسل نسخة الى مكتب مجلس الامة للاطلاع لا غير ، ثم يعرض على اللجنة المختصة حيث تسند لها مهمة دراسته على اثر استدعائها من قبل رئيسها أثناء الدورة او من رئيس المجلس فيما بين دورتين حسب جدول الاعمال او بطلب من الحكومة مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به.

سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو باقتراحاتها فإنه يتعين إيداعها أمام المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في حالات المبادرة المحددة في التعديل الدستوري وحينها يتوجب دراسة النص حسب إجراءات معينة لا تخلو من مسائل عارضة.

01/ مناقشة النص على مستوى اللجنة المختصة:

يجرى على هذا المستوى العمل التشريعي الأساسي وتكون الأمور قد حسمت في هذه المرحلة بشكل كبير قبل أن يصل النص إلى الجلسة العامة.

تلعب اللجان دور المخابر التشريعية حسب رجل القانون الدستوري (Barth?lémy) ويدرس النص من قبل اللجنة الدائمة المختصة.

تحال مشاريع القوانين واقتراحاتها من مكتب المجلس الشعبي الوطني بواسطة رئيسه إلى اللجنة المختصة، تستدعى اللجنة للانعقاد من قبل رئيسها، وفي حالة العطلة البرلمانية من قبل رئيس المجلس وتستمع إلى الوزير المعني وتتوج مناقشاتها بتقرير تمهيدي يقدمه مقررها في الجلسة العامة ثم تنعقد في مرحلة لاحقة لدراسة التعديلات والإثراءات التي تثار في الجلسة العامة، وتتوج هذه المرحلة كذلك بتقرير تكميلي يعرضه المقرر في الجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون.

تستطيع اللجان اقتراح تعديلات أثناء مناقشتها مشروع القانون ولكن ليس من حقها التعديل الكلي للنص الوارد من الحكومة. إن النقاش بالمجلس ينصب على النص الأساسي وعلى تعديلات اللجنة، وفي فرنسا فإن اللجنة تستطيع تعديل من تلقاء نفسها حتى قبل المناقشة اقتراح القانون المعروض عليها وينصب النقاش بالمجلس في هذه الحالة على النص المعدل من قبل اللجنة، ويمكن للجنة المختصة أن تطلب رأي لجان أخرى معنية بالموضوع ولكن عن طريق مكتب المجلس الشعبي الوطني. وتتداول اللجان في غياب ممثل الحكومة، ولكن الوزراء من حقهم تناول الكلمة بطبيعة الحال أمام اللجان بناء على طلبهم أو بناء على دعوتهم من قبل اللجنة.

وبصفة عامة فإن أشغال اللجان ليست علنية ولكنها تنفتح شيئاً فشيئاً على الصحافة لإعلام الرأي العام، ويجوز لرئيس المجلس ونوابه حضور جلسات اللجان دون التمتع بحق التصويت، تصح مناقشات اللجان مهما كان عددها، غير أن مداولاتها لا تكون صحيحة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل (6) ساعات ويكون التصويت حينها صحيحاً مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

02/ المناقشة العامة:

حسب المادة 145 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 فيجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح موضوع المناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تفتح المناقشة العامة حول النص المسلم للنواب، وتتم المناقشة حول النص مادة بمادة، ويكون الحوار الرئيسي بين الوزير المعني والنواب، ويمكن أن يحدد زمن التدخلات، وبعد هذه المناقشة يحال القانون من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه على ضوء التدخلات ومن خلال التعديلات المقدمة إليها، على إثر ذلك يتم التصويت على القانون في جلسة عامة.

بعد التصويت على النص من قبل المجلس الشعبي الوطني يحال النص المصوت عليه على الغرفة الثانية (مجلس الأمة) الذي يصوت عليه بعد المناقشة بنفس الإجراءات (أي لجنة + التسجيل في جدول الأعمال + المناقشة)، ويجب أن يحظى النص بموافقة الغرفتين، وفي حالة الخلاف (أي عدم مصادقة الغرفة الثانية) على بعض المواد فإن لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من الغرفتين هي التي تفصل في الخلاف بعد استدعائها من قبل الوزير الأول لهذا الغرض، وقد يتماطل الوزير الأول في استدعاء اللجنة لاسيما إذا كانت الحكومة غير متحمسة لاقتراح القانون، أو إذا أدخلت على المشروع المقدم من قبلها تعديلات لا تروق لها، ولذلك يتعين توسيع سلطة استدعاء اللجنة إلى رئيس الغرفتين التشريعتين، وتحديد ميعاد للاستدعاء، لأن ترك الميعاد مفتوحا ليس مقبولا.

وفي حالة وجود خلاف بين الغرفتين، هنا يتدخل الوزير الأول ويطلب اجتماع لجنة متساوية الأعضاء من كلتا الغرفتين في مدة 15 يوم، دور هذه اللجنة تتمثل في اقتراح نصوص متعلقة بأحكام محل الخلاف ولها مدة 15 يوم لإنهاء مهامها، ثم يعرض النص على الغرفتين للمصادقة عليه.

وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، هنا المجلس الشعبي الوطني إما أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو بالنص الأخير الذي صادق هو عليه، وكل إجراء مخالف لذلك يؤدي إلى سحب النص.

مرحلة إمكانية اعتراض رئيس الجمهورية:

حسب المادة 151 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على ما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلث 2/3 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

نستنتج من نص المادة أنه يحق لرئيس الجمهورية الاعتراض خلال المادة المحددة في المادة السابقة، لكن بالرغم من هذه الامكانية فيمكن إقراره من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة لكن بشرط أن يكون بأغلبية 2/3 أعضاءه.

مرحلة نفاذ التشريع:

إذا تم إقرار القوانين من طرف البرلمان ولم يعترض رئيس الجمهورية أو اعترض وتدخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وصوت ب 2/3 ثلثي أعضائه، تحقق الوجود القانوني لهذه النصوص لكن بالرغم من هذا لا يصبح نافذا إلا بعد نشره أو إصداره.

إصدار التشريع:

ويقصد به وضع التشريع موضع التنفيذ بتكليف السلطة التنفيذية بتنفيذه، فيعد هذا الاصدار شهادة ميلاد لهذا التشريع. وسلطة إصدار التشريع تثبت لرئيس الجمهورية الذي يصدره بمرسوم يسمى مرسوم الاصدار وهذا خلال 30 يوم ابتداء من تاريخ تسلمه إياه حسب المادة 148 من الدستور بعد التعديل الدستوري لسنة 2020.

نشر التشريع:

تنفيذ التشريع مرهون بإعلام الناس به ويجب أيضا تحديد زمن العمل بهذا النص. ووسيلة النشر تتمثل في الجريدة الرسمية حسب المادة الرابعة من القانون المدني الجزائري التي حددت أيضا ميعاده¹.

ثانيا/ المبادرة التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية.

الأصل أن التشريع محجوز للبرلمان، ولا يمكن التنازل عنه أو تفويضه لسلطة أخرى، ولكن من أجل استمرارية النشاط البرلماني وعدم تعطيل العمل التشريعي وجب تفويض هذا الأمر لسلطة أخرى تتمثل في رئيس الجمهورية، مع مراعاة بعض الشروط الموضوعية والإجرائية، وبهذا، وعلى الرغم من أن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي استقلال السلطات الثالث في الدولة والمتمثلة في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية وعدم تركيزها في يد واحدة، إلا أن الواقع العملي أثبت عكس ذلك في الجزائر، إذ رئيس الدولة له اختصاصات عديدة في المجال التشريعي سواء كان ذلك في الظروف العادية أو غير العادية².

وبالرجوع للتجربة الدستورية الجزائرية، نجد أن رئيس الجمهورية وضمن كل من دستور 1963 ودستور 1976 يملك سلطة المبادرة بالقوانين حيث نصت المادة 36 من دستور 1963 على أن "لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين". كما نصت المادة 148 من دستور 1976 على أن المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني".

1. تنص المادة 04 من القانون المدني الجزائري على ما يلي: "تطبق القوانين... ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بمضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى...".

2. Françishamon, Micheltroper, Droit constitutionnel, L.G.D.J.28. édition, 2003.P.593.

غير أنه ومنذ دستور 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يعد رئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص، و بقي له ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالات العادية و الحالات الاستثنائية، حيث يكون رئيس الجمهورية هو صاحب المبادرة بتقديم مشاريع أوامر تتخذ في مجلس الوزراء، و قد تعرض هذه الأوامر أو ال تعرض على موافقة البرلمان حسب الظروف التي تم فيها تقديم الأوامر التشريعية فيما إذا كانت عادية أو غير عادية. ويعتبر التشريع بأوامر وسيلة لسد الفراغ التشريعي من جهة، كما أنه أداة لتدخل رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية، على أن الإطار الدستوري لمشاريع الأوامر المقدمة من قبل رئيس الجمهورية عند ممارسته لسلطة التشريع بأوامر يختلف عن الاطار الدستوري لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة خاصة من خلال عدم مرورهما بذات الإجراءات والمراحل الدستورية للعملية التشريعية.

التشريع بالأوامر:

مفهوم الأوامر التشريعية: يقصد بالأوامر التشريعية أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية تقوم بمهمة التشريع بدلا من السلطة الأصلية وهي البرلمان مع إعطاء هذه الأخيرة صلاحية قبول أو رفض أو تعديل ما جاء في هذا النوع من التشريع. التشريع بأوامر في ظل الدساتير الجزائية ومبررات اعتماده: عرفت الدساتير الجزائية سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر منذ الاستقلال في دستور 1963 حتى دستور 2020 باستثناء دستور 1989م³. حيث جاء دستور 1989 ليسقط هذا المبدأ بسبب تبني مبدأ الفصل بين السلطات وأسند مهمة التشريع للمجلس الشعبي الوطني بصفة انفرادية⁴.

ضوابط التشريع بأوامر في التعديل الدستوري 2020.

اختلفت ممارسة آلية التشريع بأوامر حسب طبيعة الظرف، ففي الظروف العادية تمت إحاطتها بجملة من الشروط كغيبة البرلمان والاستعجال، كما تم تقييدها بإجراءات محددة كاستشارة بعض الهيئات، أما في الظروف الاستثنائية فقد تم تخويل هذه السلطة لرئيس الجمهورية بشكل واسع كونه.

³.

4. تنص المادة 92 من دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989 الجريدة الرسمية رقم 09 المؤرخة في 01 ماي 1989 على أن: " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

01/ضوابط التشريع بأوامر في حالة الظروف العادية:

نص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على أربعة حالات يلجأ فيها رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، ثلاثة حالات منها نصت المادة 142 وحالة واحدة تضمنتها المادة 146.

- أولاً/التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني: شغور المجلس يعني إنهاء حياة المجلس الشعبي الوطني قبل انقضاء العهدة البرلمانية عن طريق إجراء الحل المخول لرئيس الجمهورية، وهو نوعان: أ/ الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني وذلك في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة إثر عرضه عليه للمرة الثانية وهو النوع الأول، أما النوع الثاني فهو جوازي يأتي نتيجة استعمال رئيس الجمهورية سلطته في حالة تقرير انتخابات تشريعية مسبقة خلال ثلاثة أشهر طبقاً للمادة 151 من تعديل الدستور 2020.

وللذكر فإن الجزائر عرفت حالة حل المجلس مرتين وذلك بموجب المرسوم 01-92 الصادر في 04 جانفي 1992، وكذا حل المجلس الشعبي الوطني حسب المرسوم الرئاسي 77-21 الصادر في 21 فيفري 2021 حيث تم حل المجلس بتاريخ 01 مارس 2021، ولم يتضمن الحل أي أسباب أو تعليقات لهذا القرار، فكانت مدة شغور المجلس الشعبي الوطني تجاوز أربعة أشهر، تم خلالها اتخاذ العديد من الأوامر التي تعدت القوانين العادية وصولاً إلى القوانين العضوية، حيث بلغ عددها تسعة أوامر.

ثانياً/ حالة التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية:

نص التعديل الدستوري 2020 في المادة 138 على أن يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها 10 أشهر على الأقل⁵، وعطلة مدتها شهرين (جويلية، أوت) من كل سنة، وهي الفترة التي يمكن لرئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر في مسائل عاجلة ويتم اتخاذها في مجلس الوزراء بعد الاستشارة القبلية لمجلس الدولة والتي تسمح بمراجعة تلك الأوامر والتدقيق في المعنى والصياغة والمشروعية.

إن سبب التشريع بأمر في هذه الحالة هو إرادة المؤسس الدستوري، منح عطلة للبرلمان من جهة ومن جهة اثنية منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر رغم أنه كان بالإمكان تفادي هذا الخيار من خلال الدورات غير العادية، كما أنه بإمكان رئيس الجمهورية المساهمة في تفعيل

5. المادة 38 من دستور 2020.

سلطته في التشريع بأمر خلال العطلة البرلمانية عن طريق استبعاد استدعاء البرلمان لدورة غير عادية، وفي المقابل بإمكانه الحد من سلطته عن طريق دعوة البرلمان لدورة غير عادية⁶.

حالة إصدار قانون المالية:

قانون المالية في النظام الدستوري الجزائري يصدر بعد المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان كقاعدة عامة، جاءت المادة 139 في فقرتها 12 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي جاء فيها "....التصويت على قانون المالية" كما يتولى البرلمان المصادقة على قانون المالية طبقا للمادة 146 من دستور 2020 والتي نصت على أنه "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه" وفي فقرتها الثانية من نفس المادة السالفة "في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحددة سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

الضوابط التي تحكم التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:

تتميز الظروف غري العادية (الظروف الاستثنائية)، بوجود اضطراب واضح وشديد في النظام العام أو عوامل تحول دون السير العادي والمنتظم أو تهديد يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو أمن من البلاد والدولة وحرمة التراب الوطني⁷.

وهذا ما نصت عليه المادة 5/142 من التعديل الدستوري 2020: "يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور".

حالات الظروف الاستثنائية:

- حالة الطوارئ والحصار: جمع المؤسس الدستوري بين حالي الطوارئ والحصار في نفس المادة ووجد بينها في الشروط والإجراءات إلا أن هناك فروق أساسية بينهما، فحالة الطوارئ تتميز بتوسيع سلطات الشرطة في مجال حفظ الأمن، وبالتالي تقييد الحريات العامة لكن يبقى بيد السلطات المدنية، أما حالة الحصار فتتميز بانتقال السلطة إلى الجيش بالإضافة طبعا إلى تقييد أشد للحريات العامة وإيقاف العمل السياسي⁸. ولقد أعلنت حالة الحصار في الجزائر يوم 05 جوان 1991 وألغيت في 29 سبتمبر 1991 بموجب المرسوم الرئاسي 366_91 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 كما أن حالة الحصار تتميز بصلتها بالأعمال التخريبية أو المسلحة مثل حالة العصيان.

6. أحسن غريب، مرجع سابق، ص 71.

7. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الاستقلال إلى اليوم، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص.209.

8. صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 210.

أما حالة الطوارئ فقد أعلنت في الجزائر في 09 فيفري 1992 لمدة 12 شهرا وألغيت في 23 فيفري 2011 بموجب الأمر رقم 01_11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ. الحالة الاستثنائية:

نص على هذه الحالة المادة 98 من التعديل الدستوري 2020 "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون (60) يوما. حالة التعبئة العامة وحالة الحرب.

تعتبر حالة الحرب الحالة الحاسمة الأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية، أما حالة التعبئة العامة فهي حالة متقدمة وسابقة على حالة إعلان الحرب⁹. حيث نصت المادة 99 من التعديل الدستوري 2020 على أن "يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني". كما نصت المادة 100 من التعديل الدستوري 2020 "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الرتببات الملانمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية. يجتمع البرلمان وجوبا، يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك".

وتتمثل آثار إعلان حالة الحرب في إيقاف العمل بالدستور ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، ويتم تمديد العهدة الرئاسية حتى انتهاء الحرب. وإيقاف العمل بالدستور لا يعني بالضرورة إلغاء المؤسسات الدستورية بموجبه أو تجميد نشاطها وإنما يعني أن نشاطها يصبح متوقفا على تقدير رئيس الجمهورية صاحب كل سلطان في فترة الحرب¹⁰.

فالمشروع منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر لمواجهة هذه الظروف التي تمر بها البلاد ففي الظروف الاستثنائية تصبح الأعمال الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية، تعد مشروعة في الظروف الاستثنائية.

فقد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها "يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها" وهي الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، وموافقة البرلمان في هذه الحالة ضرورية وإلا عدت هذه الأوامر لاغية وهذا ما جاءت به الفقرة 3 من نفس المادة "تعد

9. المرجع نفسه ، ص.213.

10. المرجع نفسه، ص.214.

لاغية كل الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان." فالبرلمان يمكنه رفض الأوامر وبالتالي تصبح ملغاة، ورئيس الجمهورية يمكنه ألا يصدر القانون أي يطلب من البرلمان إجراء مداولة اثنائية إلا أن هذا التوازن هو في صالح رئيس الجمهورية.

فالبرلمان هنا يقع موقع ضعف أمام سلطة رئيس الجمهورية، وأعتبر التشريع بالأوامر آلية ووسيلة فعالة لزيادة هيمنة السلطة التنفيذية، وهذا ما نراه على أرض الواقع، باعتبار البرلمان دائما ما يوافق على الأوامر التشريعية في تاريخ الجزائر لم يتم رفض أي أوامر تشريعية. جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليجسد رقابة المحكمة الدستورية على الأوامر، وهو ما يعتبر مكسبا هاما في بناء دولة القانون، أين يسمو الدستور على جميع التشريعات والتنظيمات التي تليه في الهرم القانوني للدولة الجزائرية

ثالثا/المبادرة التشريعية الصادرة عن الحكومة

عرفت المبادرات الحكومية هيمنة واضحة على العملية التشريعية مقارنة مع المبادرات البرلمانية التي عرفت تراجعا واضحا، ومرد ذلك هو أن الحكومة تتمتع بإمكانات مادية وتقنية تسمح لها بالمبادرة في أي مجال بحسب برامجها وألوياته¹¹. وقد أثبتت الممارسة العملية هيمنة الحكومة على المبادرات التشريعية، فأغلب النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان كانت بدايتها مشاريع قوانين صادرة الوزير الأول. أو رئيس الحكومة، وذلك عبر مختلف الولايات التشريعية للبرلمان، و يعود ذلك إلى أن الحكومة تتمتع بإمكانات مادية وتقنية تسمح لها بالمبادرة في أي مجال حسب برامجها وألوياتها¹²، ومن ثم باتت سيطرة الحكومة على المبادرة واضحة نصا و واقعا ، كما أن المبادرة الحكومية تتسم بالجدية وحسن الصياغة و تطابقها مع السياسة العامة للدولة و توافق امكانياتها¹³، فضلا عن ذلك يظهر تفوق الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين ، من خلال حصولها على الأولوية في دراسة مشاريع قوانينها متى ألحت على استعجاليتها.

نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن " لكل من الوزير الأول ورئيس الحكومة...حق المبادرة بالقوانين "... من خلال هذا النص يتضح جليا أن المؤسس الدستوري لم يقيد الوزير الأول أو رئيس الحكومة بأي قيد أو شرط عند تقديم المبادرة التشريعية (مشروع القانون)، فلا يجب أن تتم المبادرة وفق صيغة قانونية محددة أو ثابتة، باستثناء ما نص عليه

11. نصرالدين معمري، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، العدد 5 لسنة 2004، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، ص. 23.

12. -سعاد عمير، "مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين"، حوليات جامعة قالمة، العدد 16 جوان، 2016، ص. 216

13. سيدي محمد ولد سيد أب ، "الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي" ، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 25 لسنة 2001 ، ص. 113.

القانون العضوي رقم 12-16 الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان الذي يشترط ضمن المادة 19 منه أن يكون مشروع القانون في شكل مواد قانونية ومرفق بعرض الأسباب.

احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي:

عقب انتقال الدولة من الوظيفة التقليدية (الدولة الحارسة) وممارستها لوظيفة الدولة المتدخلة، برزت أهمية السياسة الاقتصادية كعامل أساسي ومؤثر على التنمية الاقتصادية، فأصبحت مختلف الدساتير العالمية تنص على اختصاص الحكومة بتقديم المبادرات في المجال المالي.

بل وأصبحت الحكومة تحتكر ممارسة هذا الاختصاص من خلال انفرادها بالمبادرة في المجال المالي دون ممارسة البرلمان لمثل هذا الاختصاص، لأن اعداد قانون المالية يستلزم دراسة شاملة لمختلف معطيات الميزانية وهو ما يتطلب وجود امكانات مادية وبشرية تمتلكها الحكومة دون البرلمان.

ليقتصر اختصاص البرلمان أولا : على مناقشة مشروع قانون المالية المقدم من الحكومة ، و تقديم التعديلات التي يراها و التصويت عليه ضمن الأجل المقررة دستوريا، والتي حددتها الفقرة الأولى من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بـ 75 يوما ، هذه الأجل التي يؤدي عدم احترامها من قبل البرلمان إلى اصدار مشروع الحكومة بموجب أمر طبقا لنص المادة 146 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وثانيا من خلال تصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية، حيث أنه وطبقا لنص المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية وذلك من أجل التصويت على قانون يتضمن تسوية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة في البرلمان.

ثالثا/ المبادرة الصادرة عن السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية يمارسها البرلمان، فهو صاحب الاختصاص الأصيل بصناعة التشريع و أكد المؤسس الدستوري الجزائري على ذلك من خلال نص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، و طالما كان للبرلمان السيادة في اعداد القانون و التصويت عليه فتقتضي ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية مشاركته في جميع مراحل العملية التشريعية، و ذلك بدءا من مرحلة المبادرة مرورا بالمناقشة و التعديل وصولا إلى التصويت و المصادقة ، غير أن ذلك لا ينفي وجود جملة من القيود الدستورية التي تحكم ممارسة البرلمان للسلطة التشريعية.

أولاً: شروط المبادرة البرلمانية.

نصت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة"، منح المؤسس الدستوري الجزائري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

01/ بالنسبة لمبادرة نواب المجلس الشعبي الوطني:

منح المؤسس الدستوري لنواب المجلس الشعبي الوطني سلطة المبادرة بالقوانين، و هذا الاختصاص كان ممنوح لهم منذ أول دساتير الجمهورية حيث يملك أعضاء المجلس الشعبي الوطني سلطة المبادرة بالتشريع ضمن دستور 1963 و دستور 1976 و دستور 1989 و دستور 1996 وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 . غير أن الاختلاف القائم بين الدساتير في ممارسة نواب المجلس الشعبي الوطني لسلطة المبادرة بالتشريع، كان من حيث العدد المطلوب لقبول المبادرة فبالنسبة لدستور 1963 فقد نصت المادة 36 منه على أن لرئيس الجمهورية و النواب حق المبادرة بتقديم القوانين "أما دستور 1976 فقد نصت المادة 148 منه " تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائباً "، أما دستور 1989 فقد نصت المادة 113 منه " لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة "، في حين نص دستور 1996 ضمن المادة 119 على أن " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين ، تكون اقتراحات قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائباً"، أما التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نصت المادة 136 منه على أن لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائباً" و قد استمر القيد العددي قائماً لتقديم المبادرة حتى ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 و هو ما من شأنه تقييد المبادرات التشريعية.

مبادرة أعضاء مجلس الأمة:

عقب تبني نظام الثنائية البرلمانية ضمن دستور 1996 تم انشاء غرفة ثانية للبرلمان أطلق عليها اسم مجلس الأمة، غير أن هذا الأخير لم يكن يمارس سلطة المبادرة بالقوانين والتي بقيت حكراً على الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني، غير أنه وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 منح المؤسس الدستوري الجزائري للغرفة الثانية سلطة المبادرة بالتشريع وهو ما جاء ضمن نص المادة 136 والتي نصت على أنه " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائباً أو عشرون عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137.

وبناء على هذه المادة يمارس مجلس الأمة سلطة المبادرة في غير المجالات المقررة للمجلس الشعبي، حيث قيد المؤسس الدستوري سلطته بالمبادرة في: التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

وطبقا لنص المادة 114 من التعديل الدستوري الجزائري 2020 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليها" والتي حددت تشكيلة البرلمان الجزائري، وسيادة هذا الأخير في إعداد القوانين والتصويت عليها، فإنه يمكن القول بأن المؤسس الدستوري أراد أن تمارس الوظيفة التشريعية من طرف غرفتي البرلمان على قدم من المساواة ابتداء من مرحلة المبادرة باقتراح القانون وصولا إلى مرحلة التصويت، و المصادقة، فلا يمكن لأي غرفة أن تستأثر بالعمل التشريعي بمفردها، بل إن الصناعة التشريعية ثمرة ذلك التوافق الدائم بين الغرفتين حول النص القانوني، وهذا هو المفهوم الظاهري الذي يستشف من نص المادة 114 السالفة الذكر.

فهذه المادة أعطت السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها للبرلمان بغرفتيه من اقتراح وتعديل ومصادقة، لان مصطلح " لها " الواردة في نص المادة يعود على عبارة غرفتي البرلمان، بمعنى أن اللفظ الذي جاءت به المادة 114 لا يبرر تقسيم السيادة، هذه الأخيرة التي تعود على البرلمان ككل ابتداء من إعداد القانون وصولا إلى التصويت عليها .

فالمؤسس الدستوري الجزائري منح أعضاء مجلس الأمة بصفة واضحة وصريحة سلطة المبادرة بالقوانين، و تنفيذها في مجال محدود وحصصها في نص المواد 139 و 140 من الدستور، مثلهم مثل أعضاء المجلس الشعبي الوطني في الغرفة الأولى.

أسباب إعادة سلطة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري 2020.

تميزت الثنائية البرلمانية في الجزائر بجملة من الخصوصيات كان أبرزها على الإطلاق إبعاد الغرفة الثانية (مجلس الأمة) من سلطة المبادرة باقتراح القوانين بصفة كلية قبل التعديل الدستوري 2020، فاعلمت الأنظمة الدستورية التي تبنت نظام الغرفتين تملك فيها الغرفة الثانية سلطة المبادرة بالقوانين مثلها مثل الغرفة الأولى، لكن هذا لا ينفي من أن هناك بعض الأنظمة البرلمانية لا تملك فيها الغرفة الثانية حق المبادرة مثل فرنسا في ظل دستور الجمهورية الرابعة (دستور 1946)، الدستور الهولندي الحالي، كما توجد بعض الدول التي لا تملك فيها الغرفة الثانية حق اقتراح القوانين في بعض المجالات بالذات كميدان المالية، و الضرائب، والنفقات، كما هو الحال في إنجلترا، و الولايات المتحدة الأمريكية.

كل ما في الأمر أن هناك جملة من الأسباب حتمت على المؤسس الدستوري الجزائري إعادة سلطة المبادرة باقتراح القوانين لمجلس الأمة أهمها:

أولاً: اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على مبدأ الاتجاهين في صناعة القانون، وذلك بإمكانية انطلاق المبادرة التشريعية من الغرفتين الأولى والثانية، طبقاً لأحكام المادة 118 من التعديل الدستوري 2020 فمادام أن الغرفتين تساهم بالمادة التشريعية فهذا يحتم على المؤسس الدستوري أن يمنح مجلس الأمة سلطة اقتراح القوانين.

ثانياً: إن المكانة التي أرادها المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة داخل مؤسسات الدولة من حيث ضمان استمرارية هذه المؤسسات، واستقرارها، وكذا العمل على تحقيق التوازن داخل الهيئة التشريعية، ومنع حدوث ما يسمى بالشغور أو الفراغ المؤسساتي، جعلت منه أن يكون فاعلاً في مسألة المبادرة بالقوانين.

ثالثاً: يبقى النائب في المجلس الشعبي الوطني، وعضو مجلس الأمة معرضان للضغط نتيجة وعودهم الانتخابية التي قطعوها أمام هيئتهم الناخبة، مما يفترض أن تكون سلطة اقتراح القوانين مرتبطة بهم من أجل محاولة ترجمة تلك الوعود في شكل نصوص قانونية تعبر عن تطلعات الهيئة الناخبة.

رابعاً: حداثة التجربة الديمقراطية في الجزائر ودخولها عهد جديد بعد أحداث حراك 22 فيفري 2019 هي التي حتمت أن تبقى كلا غرفتي البرلمان قريبة من مجال المبادرة بالقوانين.

خامساً: إن المؤسس الدستوري الجزائري منح مجلس الأمة حق المبادرة باقتراح القوانين تحقيقاً للتوازن بين الغرفتين، وحدثة التجربة في الجزائر، فعندما منح المؤسس الدستوري الجزائري حق التعديل للمجلس الشعبي الوطني، منح في المقابل لمجلس الأمة 1 حق المصادقة وحق الاختلاف وحق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء

القيود الواردة على مبادرات السلطة التشريعية:

رغم أن المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 منحت لكل غرفة من غرفتي البرلمان السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه، والاعداد يشمل كل مراحل العملية التشريعية من مبادرة وتعديل وتصويت و مصادقة، غير أن ما أقره النص المذكور و إن كان قاعدة عامة، فإن هذه القاعدة ترد عليها استثناءات أقرتها نصوص دستورية الحققة تم من خلالها تقييد السلطة التشريعية للبرلمان عموماً و في مجال المبادرة بالقوانين خصوصاً، وذلك من خلال حصر سلطته في المبادرة بمجالات معينة و تقييد سلطته في المبادرة في المجال المالي.

حددت المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ثلاثون مجالاً للتشريع بموجب قوانين عادية. وقد تضمنت الفقرة 10 من المادة أعلاه مجالاً جديداً للتشريع لم يكن موجوداً ضمن المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمتمثل في القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية، والتي كانت تندرج ضمن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

كما أحالت المادة 139 إلى نصوص دستورية أخرى بخصوص مجال التشريع بموجب قوانين عادية، وبالرجوع لمضمون النص الدستوري نجد من بين ذلك المواد، 17، 22، 23، وغيرها. في حين حددت المادة 140 مجالات التشريع بموجب قوانين عضوية كما يلي: إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
-

مفهوم القانون العضوي (lois organique):

تعتبر القوانين العضوية مكملة للدستور، لأن مواد الدستور تقتصر على الأصول الكلية ولا تتعرض للتفاصيل المتغيرة حتى لا يكون الدستور عرضة للتغيرات المستمرة، ولهذا فإن الدساتير المعاصرة كثيرا ما تكتفي بالمبادئ الكلية وتحيل بالنسبة إلى التفاصيل الخاصة بنظام الحكم إلى قوانين تعتبر مكملة لأحكام الدستور.

تعريف القانون العضوي:

إن للقوانين العضوية قيمة هامة والمترتبة خاصة عن حساسة المجالات الموكلة لها تنظيمها، مما جعلها محل اهتمام الفقه العام، يرجع ذلك بدرجة الأولى إلى اعتمادها في دساتير الكثير من الأنظمة المقارنة مما يستوجب التأكد من مدى نجاح الدساتير في تعريف القانون العضوي قبل الولوج في التعاريف الفقهية.

تعريفه من خلال الدساتير:

أدرجت دول عديدة هذا النوع من القوانين في دساتيرها، وإن اختلفت تسميتها (القوانين الأساسية، القوانين التنظيمية، القوانين العضوية) (ولكن تبقى مضامينها وخصائصها مشتركة. وبرزت القوانين العضوية في الجزائر إلى الوجود فجر المصادقة على دستور 1996 في نص المادة 123 منه، كأداة قانونية جديدة ضمت إلى النسيج والبناء القانوني للدولة الجزائرية، وتعرف على أنها قوانين يصوت عليها البرلمان وتنظم مجال من مجالات محددة في الدستور ومشار إليها من خلاله، ولها شروط شكلية ورقابة مطابقة من طرف المجلس الدستوري.

حيث قضى في إحدى عشر مادة منه هي 89-92، 103، 108، 112، ، 120، 123، 153، 157، 158، 115، بضرورة صدور قوانين عضوية لضبط وتنظيم عمليات تفسر وتطبيق هذه الأحكام

الدستورية بخصوص الموضوعات المؤسسة والمحددة فيها ، وقد نص على القوانين العضوية في عدة مواد كما أسلفنا، فمثلا نص المادة 123 " : إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية.....تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة. ومن الملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحصر مجال القوانين العضوية في المادة 123 ومعناه أنها لم تأت على سبيل الحصر إنما وسع من مجال هذه القوانين العضوية لتشملها مواد أخرى و نورد بعضها على سبيل المثال المادة 92 أوردت مجالات أخرى 1 للقانون العضوي تتمثل في تنظيم حالة الحصار، و تنظيم حالة الطوارئ (رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على وجوب تنظيم حالي الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي حسب ما جاء في المادة 93 من دستور 1996 ، "يحدّد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي"، إلا أن هذا لم يصدر لحد الساعة.)

مكانة القانون العضوي عن القانون العادي في الهرم القانوني:

وبما أن القانون العضوي يتميز في إعداده بإجراءات خاصة تجعله متميزا عن القانون العادي، وبما أن قواعده مكتملة للدستور مما يجعله في مرتبة أعلى من القانون العادي ومن التنظيمات والمراسيم، إلا أنه لا يعلو إلى مرتبة الدستور، لما يتميز به هذا الأخير باعتباره مصدر كل النشاطات القانونية للدولة، باحتوائه على قواعد أساسية تستمد منها جميع القوانين، وهو من الناحية الشكلية يتصف بالجمود.

كما تظهر مرتبة القوانين العضوية بالمقارنة مع المعاهدات الدولية، في أن القانون العضوي مستبعد تماما عن الكتلة الدستورية المطبقة بالنسبة للالتزامات الدولية، وتشكل بالمقابل المعاهدات الدولية مرجعية للقانون العضوي، وبالتالي يحتل القانون العضوي مرتبة أدنى من المعاهدات الدولية.

وقد اعترف المجلس الدستوري الجزائري، بسمو القوانين العضوية عن العادية، وهذا بتضمين القانون العضوي إلى الكتلة الدستورية، فالقوانين العضوية من الناحية القانونية تعتبر أعلى من القوانين العادية، ولكنها أدنى من قواعد الدستور الجامد، لأنه ينظر في مطابقتها له ، وأدنى من المعاهدات الدولية المصادق عليها.

التشريع الفرعي (اللوائح) :

وهو التشريع الذي تضعه السلطة التنفيذية بمقتضى الاختصاص المقرر لها في الدستور . وإنا كان الأصل أن السلطة التنفيذية تتولى مهمة تنفيذ القوانين التي تسنها السلطة التشريعية، إلا أن بعض الاعتبارات العملية فرضت منح الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية بصفة استثنائية. وما يصدر عن هذه السلطة يطلق عليه "التشريع الفرعي" أو "اللوائح والقرارات" ، وهو يهدف إلى تنفيذ القوانين (لوائح تنفيذية) أو ترتيب المصالح العامة (لوائح تنظيمية) أو المحافظة على أمن المجتمع وصحته وسكينته (لوائح الضبط)، ويعتبر التشريع الفرعي أدنى التشريعات درجة .

أولاً/ السلطة المختصة بوضع هذه التنظيمات:

السلطة المختصة بوضع التشريع الفرعي هم رئيس الجمهورية، الوزير الأول اللذان لهما سلطة تنظيمية عامة، الوزراء الذين تثبت لهم سلطة تنظيمية محصورة في اختصاص كل منهم يضاف إلى هؤلاء سلطات إدارية أخرى مثل: الولاية، رؤساء البلديات، رؤساء المصالح التي خولت لها سلطة تنظيمية محدودة بموجب تفويض تشريعي.

ثالثاً-أنواع اللوائح: تنقسم اللوائح إلى:

أ-اللوائح التنفيذية: هي القواعد التفصيلية التي تضعها السلطة التنفيذية لتنفيذ التشريع الصادر عن السلطة التشريعية، ويجب أن لا تتضمن هذه اللوائح أي تعديل وإلغاء لقواعد التشريع.

ب-اللوائح التنظيمية: هي القواعد اللازمة التي تضعها السلطة التنفيذية تنظيمياً لمرافقها والمرافق العامة في الدولة كونها هي التي تقوم بإدارتها، هنا السلطة التنفيذية لا تتقيد بأي تشريع صادر عن السلطة التشريعية، بل تكون مستقلة. لهذا أطلق على هذه اللوائح إسم اللوائح المستقلة.

خلاصة: وهكذا تتدرج التشريعات بحسب قيمتها القانونية في قوة السلطة التي وضعتها أو أهمية المسائل التي تنظمها، فعلى رأسها يوجد الدستور، ثم يليه التشريع العضوي، ثم التشريع العادي، وأخيراً يأتي التشريع الفرعي. وينبغي على ذلك نتيجة هامة هي أن التشريع الأدنى مرتبة لا يجوز له أن يخالف التشريع الأعلى، فلا يجوز للتشريع العادي أن يخالف التشريع العضوي، ولا يجوز للتشريع العضوي أن يخالف الدستور، ولا يجوز للتشريع الفرعي أن يخالف التشريع العادي أو العضوي أو الدستور، وإذا حدث شيء من ذلك يجب تغليب حكم التشريع الأعلى.