لجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة علي لونيسي _البليدة 2_

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وأثره على مكانة السلطة التشريعية(دراسة في ظل النظام الدستوري الجزائري)

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ل. م. د في القانون العام

تخصص: دولة و مؤسسات

إعداد الطالبة:

عباد رزيقة

تحت إشراف الدكتور:

بن سالم جمال

السنة الجامعية 2022/2021

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة علي لونيسي _البليدة 2_

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وأثره على مكانة السلطة التشريعية(دراسة في ظل النظام الدستوري الجزائري)

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ل. م. د في القانون العام

تخصص: دولة و مؤسسات

إعداد الطالبة:

عباد رزيقة

أعضاء لجنة المناقشة:

عمراني نادية	**أستاذة محاضرة "أ"**	**جامعة البليدة -2-**	**رئيسا**
بن سالم جمال	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة البليدة -2-**	**مشرفا ومقررا**
بوجمعة شهرزاد	**أستاذة محاضرة "أ"**	**جامعة البليدة -2-**	**عضوا مناقشا**
دوايسية كريمة	**أستاذة محاضرة "أ"**	**جامعة الجزائر -1-**	**عضوا مناقشا**
برقوق ع. العزيز	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة تيبازة**	**عضوا مناقشا**
أوصيف السعيد	**أستاذ محاضر "أ"**	**جامعة بومرداس**	**عضوا مناقشا**

السنة الجامعية 2022/2021

بسم الله الرحمان الرحيم:

"يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آَمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ" الآية (11) من سورة المجادلة.

شكر وإهداء

ربنا لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك على ما أنعمت به علينا وعلى أن وفّقتنا لإنجاز هذا العمل.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى أستاذي المشرف "بن سالم جمال" الذي لم يبخل عليّ بنصائحه السديدة وتوجيهاته الدقيقة، وآرائه النيرة، فله مني كل العرفان على ما بذله من جهد لإتمام هذا العمل الذي أهديه إلى أمي رحمها الله وأبي أطال الله في عمره وإلى زوجي سندي، وإلى ابني حسام وابنتي لينة وإلى كل العائلة.

الملخص :

يتمتع رئيس الجمهورية بمكانة هامة ومركز مرموق، جعله يضطلع بصلاحيات واسعة على كل المستويات، وقد خص المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية بدور محوري حيث يجمع بين الصلاحيات المخولة لرئيس الدولة في النظام الرئاسي وصلاحيات الوزير الأول في النظام البرلماني، بشكل يجعل الحكومة أداة لإضعاف البرلمان الذي عرف دوره تراجع ملحوظ نتيجة الصلاحيات التشريعية اللامحدودة المخولة لرئيس الجمهورية، لا سيما في ظل الحالة الاستثنائية ،والتي لها أثر بالغ على عمل المؤسسة التشريعية خاصة وان العملية التشريعية أصبحت تخضع في جل مراحلها لسلطة رئيس الجمهورية من المبادرة إلى غاية الإصدار ، كل هذا من شأنه الحد من استقلالية البرلمان كمؤسسة صاحبة السيادة في وضع وإعداد القاعدة القانونية.

الكلمات المفتاحية:

رئيس الجمهورية، السلطة التشريعية، الحكومة، التشريع، المحكمة الدستورية، الأوامر التشريعية.

قائمة المحتويات

الشكر والإهداء

الملخص

قائمة المحتويات

مقدمة 14

الباب الأول: إختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم 21

الفصل الأول: أحكام إختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر 23

المبحث الاول: التأسيس الدستوري لسلطة التشريع بأوامر 24

المطلب الاول: تطور سلطة التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري 24

الفرع الأول: التشريع بأوامر في مرحلة الأحادية الحزبية 25

أولا- التفويض التشريعي في ظل دستور 1963 25

ثانيا- الأوامر التشريعية في ظل دستور 1976 33

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل التعددية الحزبية 35

أولا- غياب التشريع بأوامر في مرحلة دستور 1989 36

ثانيا- التشريع بأوامر في ظل دستور 1996 40

المطلب الثاني: التكييف القانوني للأوامر التشريعية ومدى خضوعها للرقابة 41

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية 42

أولا– الطبيعة الإدارية للأوامر 42
ثانيا– الأوامر عمل تشريعي 43
ثالثا– موقف الفقه الجزائري من الطبيعة القانونية للأوامر 45
رابعا– طبيعة والأوامر المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية 47
الفرع الثاني: الرقابة على الأوامر التشريعية 51
أولا– الرقابة التشريعية على الأوامر 52
ثانيا– الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية 56
ثالثا– الرقابة القضائية على الأوامر 58
المبحث الثاني: التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 60
المطلب الاول : التشريع بأوامر في ظل الحالة العادية 61
الفرع الأول : التشريع بأوامر في غياب البرلمان 61
أولا– شغور المجلس الشعبي الوطني 62
ثانيا– التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية 66
ثالثا– الشروط الدستورية للتشريع بأوامر في غياب البرلمان 68
الفرع الثاني: إصدار قانون المالية بأمر تشريعي 74
المطلب الثاني: التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية 78
الفرع الأول: التنظيم الدستوري للحالة الاستثنائية 79

أولا- الشروط الشكلية 80

ثانيا- الشروط الموضوعية 84

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية 88

الفصل الثاني: السلطة التنظيمية المستقلة 94

المبحث الأول ماهية السلطة التنظيمية 95

المطلب الأول: مفهوم السلطة التنظيمية 95

الفرع الأول: التطور التاريخي للسلطة التنظيمية 96

الفرع الثاني: صور التنظيم 102

أولا- السلطة التنظيمية المستقلة 103

ثانيا-السلطة التنظيمية المشتقة "الفرعية" 105

المطلب الثاني: علاقة التنظيم بالقانون 110

الفرع الأول: معايير التمييز بين اللائحة والقانون 111

أولا- المذهب الموضوعي 111

ثانيا- المذهب الشكلي 114

ثالثا- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني 116

الفرع الثاني: تحديد مجال كل من اللائحة والقانون 118

أولا- الأسلوب التقليدي 118

ثانيا–الأسلوب الحديث 121

المبحث الثاني: أحكام السلطة التنظيمية المستقلة 124

المطلب الأول: مكانة السلطة التنظيمية في الدساتير الجزائرية 125

الفرع الأول: تطور السلطة التنظيمية في الدساتير الجزائرية 125

أولا – السلطة التنظيمية في ظل الأحادية الحزبية 126

ثانيا– السلطة التنظيمية في ظل التعددية الحزبية 133

الفرع الثاني: اختلال التوازن بين التنظيم والتشريع في ظل التعديل الدستوري 2020 135

أولا– امتياز السلطة التنظيمية 136

ثانيا– حصر مجال القانون 142

المطلب الثاني: قيود وضوابط ممارسة السلطة التنظيمية 145

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على التنظيمات 146

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التنظيمات 154

أولا– رقابة القضاء الإداري 154

ثانيا– رقابة سلطة القضاء العادي على التنظيم المستقل 161

الباب الثاني: تأثير الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية على الاختصاص التشريعي البرلمان 163

الفصل الأول: هيمنة الحكومية على إجراءات سن التشريع 165

المبحث الأول: تحكم الجهاز التنفيذي في إجراءات وضع القانون 166

المطلب الأول: جدول أعمال البرلمان 166

الفرع الأول: مفهوم جدول أعمال البرلمان 167

أولا– الأسس الفنية 168

ثانيا– الأسس الدستورية 170

ثالثا– الأسس السياسية 171

الفرع الثاني: إعداد جدول أعمال البرلمان 172

المطلب الثاني: المبادرة الحكومية بمشروع قانون 184

الفرع الأول: إجراءات المبادرة بمشروع قانون 185

أولا– شروط المبادرة بمشروع قانون 186

ثانيا– إجراءات المبادرة بمشروع قانون 186

الفرع الثاني: تفوق المشروع الحكومي على المقترح البرلماني 190

المبحث الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في مصير القانون 195

المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين 195

الفرع الأول: مفهوم الاعتراض على القوانين 196

أولا– الطبيعة القانونية للاعتراض على القوانين 197

ثانيا– صور الاعتراض على القوانين 198

ثالثا– نطاق الاعتراض على القوانين 201

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين 203

أولا– شروط الاعتراض على القوانين 206

ثانيا–إجراءات ممارسة طلب مداولة ثانية 211

المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار ونشر القوانين 215

الفرع الأول: الإصدار حق مخول لرئيس الجمهورية 216

أولا– الطبيعة القانونية للإصدار 217

ثانيا– التنظيم الدستوري للإصدار 221

الفرع الثاني: النشر كآلية لاستكمال نفاذ القانون 227

الفصل الثاني: التأثير الرئاسي الغير مباشر على دور البرلمان 233

المبحث الأول: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعديل الدستور 234

المطلب الأول: مفهوم التعديل الدستوري 234

الفرع الأول: طرق تعديل الدستور والسلطة المخولة بذلك 235

أولا– مصادر سلطة تعديل الدستور 235

ثانيا– طريق تعديل الدستور 238

الفرع الثاني: مراحل تعديل الدستور ونطاقه 240

أولا–مراحل التعديل الدستوري 240
ثانيا– ضوابط تعديل الدستور 243
المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لسلطة تعديل الدستور 250
الفرع الأول: التطور الدستوري لسلطة تعديل الدستور 251
الفرع الثاني: سيطرة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور 257
المبحث الثاني: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي 264
المطلب الأول: التشريع الاستفتائي 265
الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء 265
أولا–تعريف الاستفتاء 265
ثانيا– أنواع الاستفتاء 266
الفرع الثاني: الاستفتاء كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية 272
المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات 272
الفرع الأول: مفهوم المعاهدات 278
أولا– تعريف المعاهدات 278
ثانيا–مراحل إبرام المعاهدات 279
الفرع الثاني: إبرام المعاهدات حق شخصي لرئيس الجمهورية 284
أولا– إبرام المعاهدات في ظل دستور 1963 و1976 284

ثانيا– إبرام المعاهدات في ظل دستور 1989 و1996 286

ثالثا– إبرام المعاهدات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 288

الخاتمة 293

قائمة المراجع 301

Abstract 332

مقدمة :

تسعى كل دولة إلى إقامة نظام سياسي قوي سليم ومتماسك، مستندة في ذلك إلى المبدأ العريق الذي جاء به الفقيه الفرنسي دي مونيسكيو وهو مبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي جاء لتكريس دعائم الديمقراطية من خلال التوفيق بين السلطة المطلقة للحكام وتحقيق الديمقراطية التمثيلية.

يقوم هذا المبدأ المذكور على أساس توزيع وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف أساسية، سلطة تشريعية وتتولى وظيفة التشريع، وسلطة تنفيذية وظيفتها تنفيذ القوانين، وسلطة قضائية تتولى مهمة الفصل في النزاعات، وكل سلطة منفصلة ومستقلة عن السلطة الأخرى من حيث الاختصاصات والمسؤوليات، وما يلاحظ أن معالم هذا المبدأ لم تبق كما وضعها الفقيه الفرنسي دي مونتيسكيو في مؤلفه الشهير(روح الشرائع)، فقد نتج عن التجسيد الفعلي لهذا المبدأ ظهور نظامين، نظام برلماني يقوم على الفصل المرن بين السلطات ونظام رئاسي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات.

الظاهر إذن أن التطبيق العملي لتوزيع الاختصاصات في ظل النظامين الرئاسي والبرلماني لم يكن على النحو الصحيح، ذلك أن الممارسة العملية لهذا المبدأ في الأصل أفرزت اختلالا في توزيع الاختصاصات بين السلطات، وهو

مـا أدى إلـى رجحـان كفـة السـلطة التنفيذيـة علـى حسـاب البرلمـان الـذي يعـد قاعـدة النظام الديمقراطي ومجسدا لقيم السيادة الشعبية.

إنّ الملاحـظ علـى المكانـة السـامية التـي عرفتهـا البرلمانـات سـابقا هـو تقلصـها وتراجعهـا، فبعـدما اسـتطاع البرلمـان انتـزاع مكانتـه السـيادية مـن الملكيـات المطلقـة ونظـم الحكـم الاسـتبدادية وبـات هيئـة شـعبية تمثيليـة وتشـريعية، وأصـبح النظـام الدسـتوري الأمثـل حينهـا هـو النظـام البرلمـاني، حيـث ترتكـز السـلطة السياسـية فـي البرلمـان، هـذه المكانـة كانـت مؤقتـة إذ تراجـع دوره بشـكل ملحـوظ، وذلـك لأسـباب عديـدة منهـا تـأخر البرلمانـات فـي أداء مهامهـا لكثـرة الأعبـاء الملقـاة علـى عاتقهـا، وكـذا رغبـة الشـعوب فـي تحقيـق حاجاتهـا بشـكل أسـرع بعـدما اكتشـفت أن البرلمـان لـم يكـن مـؤهلا لسـد رغبـات وحاجـات هـذه الشـعوب، وهـو مـا مكّـن السلطة التنفيذية من انتهاز الفرصة وملء الفراغ القائم.

هـذا مـن جهـة، ومـن جهـة أخـرى فـإن الطبيعـة الفنيـة للتشـريعات الحديثـة فرضـت هـي الأخـرى أولويـة الحكومـة فـي إعـداد التشـريعات نظـرا لإمكانياتهـا وسـرعتها فـي تحقيـق ذلـك، وهـو مـا ترتـب عنـه تحديـد دور البرلمـان التشـريعي واضـطلاع السـلطة التنفيذيـة ممثلـة فـي رئـيس الجمهوريـة بصـلاحيات مهمـة فـي مجـال التشـريع تضـاهي صـلاحيات البرلمـان بـل وتفوقهـا، تحـت شـعار عقلنـة العمـل البرلمـاني، وهـو المسـعى الـذي لجـأت إليـه الأنظمـة السياسـية المعاصـرة لإحـداث نـوع مـن التـوازن

بين السلطات، إلا أن الإفراط في هذا التوسع أدى إلى دعم نفوذ السلطة التنفيذية، فإذا كانت مهمة هذه الأخيرة خلال مرحلة السلطان المطلق تتمحور حول تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وهي مرحلة سيادة البرلمانات، فإنه وفي العصر الحديث تجاوزت الهيئة التنفيذية نطاق تنفيذ القوانين وأصبحت المشرع والمنفذ في الوقت نفسه.

إن النظام الدستوري الجزائري لم يكن في منأى عن التطورات الطارئة على الأنظمة السياسية، إذ تبنى هو الآخر قاعدة ترجيح كفة الهيئة التنفيذية على حساب الهيئة التشريعية، وهذا باعتماده النظام المختلط، هذا النظام الذي يجمع بين خصائص وأركان النظامين الرئاسي والبرلماني معا، متأثرا بالدستور الفرنسي لسنة 1958.

ركّز النظام الدستوري الجزائري في بداياته على مبدأ وحدة السلطة، معتمدا نظاما قائما على الحزب الواحد من خلال دستوري 1963 و1976 والأمر رقم 1965/07/10، وعليه، فإن المرحلة الموالية، والتي تبنت التعددية الحزبية والانفتاح السياسي من خلال دستوري 1989 و 1996 والتعديلات اللاحقة به، جسدت نوعا ما مظاهر الفصل بين السلطات، وعلى الرغم من ذلك فإن ملامح شخصنة الحكم بقيت قائمة، لاسيما فيما تعلّق بالصلاحيات الواسعة التي يضطلع بها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي.

كـل هـذا يعنـي أن المبـادئ المسـتوحاة مـن النظـامين البرلمـاني والرئاسـي، والتـي اعتمـدها المؤسـس الدسـتوري الجزائـري تصـب فـي قالـب واحـد، ألا وهـو تقويـة مركـز رئـيس الجمهوريـة علـى حسـاب البرلمـان، بـدلا مـن إيجـاد نـوع مـن التـوازن بـين السـلطات، فالـدارس للنظـام الدسـتوري الجزائـري يلاحـظ أن صـلاحيات رئـيس الجمهوريـة فـي المجـال التشـريعي لاسـيما فـي إطـار علاقـة التعـاون بـين السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة، جعلـت مـن هـذا الأخيـر ينـافس البرلمـان فـي مهامـه الأصـيلة فـي الحـالات العاديـة، وينفـرد تمامـا بسـلطة التشـريع فـي الحالـة الاسـتثنائية، وهـو مـا يجعل منه محور السلطة وقائدها على كل المستويات.

وإضـافة لاضـطلاعه بمهـام تشـريعية فـي غيـاب البرلمـان، يمـارس الـرئيس صـلاحيات أخـرى تمكنـه مـن الظفـر بمرتبـة مهمـة فـي العمليـة التشـريعية، سـواء أتعلق الأمر بالتحضير أم الاقتراح إلى غاية إصدار النص التشريعي ونشره.

إنّ مـا يجعـل موضـوع هـذه الدراسـة يكتسـي أهميـة بالغـة هـو مكانـة رئـيس الجمهوريـة فـي الأنظمـة المعاصـرة حيـث أصـبح صـاحب السـلطة وقائـدها، ناهيـك عـن الوضـع الـراهن الـذي تشـهده المجـالس النيابيـة وكـذا التراجـع الملحـوظ الـذي عرفتـه البرلمانـات، وعليـه فـإن هـذا البحـث يـدرس مظـاهر التعـاون والتـداخل بـين السـلطتين التشـريعية والتنفيذيـة فـي المجـال التشـريعي، وأثرهـا علـى دور البرلمـان السـيادي، ومنـه فـإن هـذه الدراسـة تقـف عنـد مركـز رئـيس الجمهوريـة وعلاقتـه

بالبرلمان، وتأثير صلاحياته التشريعية على مكانة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في ذلك.

إنّ الهدف من هذا الموضوع هو تبيان مواضع الاختلال بين السلطتين(البرلمان ورئيس الجمهورية)، ومدى تأثير سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي على استقلالية البرلمان في أداء مهامه التشريعية، أضف إلى ذلك فإن هدفنا هو الوصول إلى نقطة مهمة مفادها مدى استقلال رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصه التشريعي، والحدود التي تقف عندها سلطته في ذلك.

ومما تقدم نجد أن دراستنا تسعى للإجابة عن إشكالية مهمة مفادها:

كيف يؤثر الاختصاص الدستوري لرئيس الجمهورية على الدور التشريعي للبرلمان؟

وللإجابة عن هاته الإشكالية اعتمدنا المنهج التحليلي لتحليل النصوص المنظمة لسلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع وتبيان آثارها على سلطة البرلمان واستقلاليته كهيئة منتخبة ممثلة لصاحب السيادة في الدولة، كما اعتمدنا المنهج المقارن على اعتبار أن هذا الموضوع يتطلب بالضرورة مقارنة بعض مواد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 ببعض المواد في الدساتير السابقة.

وقد قسمت هذه الدراسة على النحو الآتي:

البـاب الأول تناولنـا فيـه اختصاصـات رئـيس الجمهوريـة فـي مجـال التشـريع والتنظـيم، والمتمثلـة فـي سـلطة التشـريع بـأوامر، وكـذا ممارسـة السـلطة التنظيميـة، أمـا البـاب الثـاني فتناولنـا فيـه تـأثير الاختصاصـات التشـريعية لـرئيس الجمهوريـة علـى الاختصـاص التشـريعي للبرلمـان وذلـك مـن خـلال الهيمنـة الحكوميـة علـى الإجراءات التشريعية وكذا التأثير الرئاسي الغير المباشر على دور البرلمان.

الباب الأول:

اختصاصات رئيس الجمهورية في

مجال التشريع والتنظيم

الباب الأول:

اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم

نظرا للتطورات الطارئة على الأنظمة السياسية، وبروز الحاجة للسرعة في العمل التشريعي، وتخفيفا على البرلمانات التي شهد دورها تراجعا ملحوظا، تم تخويل السلطة التنفيذية قدرا من الصلاحيات التشريعية في إطار التعاون بين السلطتين، إلا أن هذه الصلاحيات الممنوحة للهيئة التنفيذية أو بالأحرى لرئيس الجمهورية جعلته يتمتع بدور مهم في ضبط وتسيير العملية التشريعية بل والتحكم فيها أيضا، وهو ما من شأنه التضييق على البرلمان في ممارسة اختصاصاته التشريعية، وتقوية مركز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

جعل المؤسس الدستوري الجزائري هذه السلطات المخولة لرئيس الجمهورية سلطات أصيلة يستمدها مباشرة من الدستور، وهي غير قابلة للتفويض لأية جهة، سواء أتعلق الأمر بسلطة التشريع بأوامر (الفصل الأول) هذه الآلية التي منحت لرئيس الجمهورية لممارستها وفق ضوابط و قيود معينة تفاديا للتعسف والإفراط في استعمالها، أضف إلى ذلك فإن سلطات رئيس الجمهورية التشريعية لا تنحصر في التشريع بواسطة أوامر بل تتعداها إلى ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة (الفصل الثاني) هذه السلطة التي جعلت للبرلمان شريكا و منافسا في ممارسة سلطة التشريع.

الفصل الأول:

أحكام اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

الفصل الأول:

أحكام اختصاص رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر

تعد سلطة التشريع بأوامر من الاختصاصات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية، وقد كرست هذه الآلية في مختلف الأنظمة الدستورية وإن اختلفت تسميتها من نظام لآخر كتشريعات الضرورة أو التفويض التشريعي، إلا أن مدلولها واحد، ألا وهو اتخاذ رئيس الجمهورية لأعمال تشريعية لها قوة القانون.

و قد كرس المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية الدستورية وجعلها اختصاصا أصيلا يمارسه رئيس الجمهورية كسلطة منافسة للبرلمان في جل الدساتير ما عدا دستور 1989، الذي لم يتعرض إطلاقا لهذه السلطة التي تمارس في شكل أوامر، والذي استقر الفقه والقضاء على وجوب إخضاعها للرقابة القضائية بالنظر إلى طبيعتها القانونية، وهذا لخلق نوع من التوازن المفقود بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، وفي هذا الإطار جعل المؤسس الدستوري الجزائري سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع بأوامر محددة بحالات معينة، حتى لا تكون له مطلق الحرية في استعمالها، و حتى لا تتحول من اختصاصات استثنائية إلى اختصاصات دائمة، وعليه قسم هذا الفصل إلى مبحثين الأول جاء بعنوان التأسيس الدستوري لسلطة التشريع بأوامر أما الثاني فجاء بعنوان التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

المبحث الأول:

التأسيس الدستوري لسلطة التشريع بأوامر

جعل المؤسس الدستوري الجزائري سلطة التشريع بأوامر سلطة أصيلة يمارسها رئيس الجمهورية في إطار التعاون بين السلطتين بعدما كانت تمارس بتفويض من المجلس الوطني في دستور1963، وهو ما يعني تقوية مركز رئيس الجمهورية على حساب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل (المطلب الأول)، في مجال التشريع، هذا الأخير الذي من المفروض أن يمارس رقابة وجوبية على الأوامر بالنظر لأهميتها وقيمتها الدستورية و في هذا الصدد وجب تحديد طبيعتها القانونية ومدى خضوعها للرقابة لإضفاء المشروعية على هذه الأوامر، وحتى تنتج آثارها بصورة سليمة (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

تطور سلطة التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري

مرت الجزائر بمرحلتين أساسيتين، المرحلة الأولى تميزت بهيمنة حزب واحد على دواليب السلطة، وقد شهدت هذه المرحلة صدور دستورين، الأول سنة 1963 والثاني سنة 1976 كل منهما دعمت سلطة رئيس الجمهورية و جعلته يحظى بمكانة مرموقة، خاصة في مجال التشريع، إذ خولت له سلطة التشريع بأوامر (الفرع الأول).هذه السلطة التي تم إقرارها كذلك في المرحلة الثانية التي

شـــهدها النظـــام الدســـتوري، والتـــي تميـــزت بـــإقرار التعدديـــة الحزبيـــة والانفتـــاح السياســـي، وقـد عرفـت هـذه المرحلـة صـدور دسـتورين، الأول سـنة 1989 وهـو أول دسـتور قـانون، حيـث كـرس مبـدأ الفصـل بـين السـلطات متخليـا عـن آليـة التشـريع بـأوامر، والتـي كرسـت مـن جديـد بصـدور التعـديل الدسـتوري لسـنة 1996 لأسـباب معينة(الفرع الثاني)، واستمر العمل بها في التعديلات الدستورية اللاحقة.

الفرع الأول: التشريع بأوامر في مرحلة الأحادية الحزبية

إن العمـل بآليـة التشـريع بـأوامر فـي النظـام الدسـتوري الجزائـري وتبنيهـا مـن قبـل المؤســس الدســتوري كانــت نتيجــة لمخلفــات الاســتعمار الفرنســي، إذ تــأثر المؤسـس الدسـتوري بمـا جـاء فـي الدسـتور الفرنسـي لعـام 1958، واقتـبس هـذه الآليـة منه، مكرسا إياها في دساتيره، لاسيما دستوري 1963 و1976.

أولا: التفويض التشريعي في ظل دستور 1963

لـم يـنص دسـتور 1963 [1] صـراحة علـى آليـة التشـريع بـأوامر، لكنـه نـص علـى إمكانيـة إصـدار أوامـر تفويضـية مـن طـرف رئـيس الجمهوريـة بعـد حصـوله على تفويض من البرلمان.

1- دستور الجزائر لسنة 1963، المنشور بموجب الإعلان المؤرخ في 10سبتمبر 1963، والموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 64 المؤرخة في 1963/09/10.

وهذا ما أكدته المادة "58" من دستور 1963[1].

ويقصد بالتفويض التشريعي أن يقوم صاحب الاختصاص الأصيل بالتنازل لشخص أو إلى هيئة أخرى عن جزء من اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية والقانونية المقررة لذلك، فتتولى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها ممارسة بعض صلاحيات الهيئة التشريعية في الحدود التي ينص عليها الدستور[2].

اعتمدت معظم التشريعات فكرة أن يكون تدخل رئيس الدولة في التشريع بواسطة أوامر، بناء على تفويض من البرلمان، وهو ما كرسه دستور 1963، ويبدو أن استعمال الأوامر في الجزائر لم يكن لأول مرة بناءً على دستور 1963، وإنما تم بناء على اتفاقيات إيفيان[3]، حيث صدر مرسوم 19 مارس 1962، الذي أوكل للسلطة التنفيذية المؤقتة مهمة تسيير الشؤون العامة بالجزائر والمحافظة على النظام العام، فاستعملت هذه السلطة لتجسيد ذلك بقرارات عرفت

1- تنص المادة "58" من دستور 1963 على أنه: «يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صيغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر.»

2- مهند صالح طراونة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 197.

3 -أبرمت اتفاقية إيفيان بتاريخ 18 مارس 1962 بمدينة إيفيان الفرنسية بحضور قادة جزائريين وعلى رأسهم الراحل كريم بلقاسم وموفد فرنسي برئاسة لويس جوكس وجاءت هذه الاتفاقية بعد مفاوضات طويلة وشاقة بين الطرفين الجزائري والفرنسي، وتم من خلالها وضع حد للاستعمار الفرنسي، بدأت هذه المفاوضات رسميا بتاريخ 20 ماي 1961 واستمرت لمدة سنة بعدما تم وقف المفاوضات وتعليقها واستعادتها من جديد. ويرى البعض أن هذه الاتفاقية خدمت بصورة أكبر الطرف الفرنسي فبمقابل الاستقلال كان هنالك تعاون بين الطرفين في كل المجالات.

بتسمية الأوامر، واستمر العمل بها إلى غاية 20 سبتمبر 1962 تاريخ انتخاب المجلس الوطني التأسيسي.[1].

وبتحليل نص المادة "58" من دستور 1963 نجد أنه جاء بأوامر ذات صبغة تفويضية، أي أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدارها إلا بطلب منه وبترخيص من المجلس الوطني ولفترة معينة، وتتخذ هذه الأوامر التشريعية شكل اللوائح التفويضية المعتمدة في النظام المصري.[2]

والمؤسس الدستوري الجزائري وإن كان قد نظم هذه الآلية وخول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر تفويضية، فهذا لا يعني أنه يملك مطلق الحرية في هذا الشأن بل سلطته مقيدة بمجموعة من الضوابط أهمها:

أ-تحديد مدة التفويض:

يعدّ التفويض التشريعي هو الاستثناء من الأصل العام، فمن الضروري أن يكون مؤقتا، أي تحديده بمدة زمنية يسترد بعدها البرلمان سلطته في التشريع،

1- كان المجلس الوطني التأسيسي يتمتع بالسلطة التشريعية الكاملة فهو الوحيدة القادر على وضع نصوص لها قوة القانون و تعديلها، إلا أن الواقع غير ذلك فالمجلس التأسيسي لم يمارس وظيفة التشريع إلا في حالات نادرة و معدودة كان من ضمنها إدخال تعديلات هامة في بعض الأحيان على عدد من مشاريع قوانين الحكومة، وإجراء مناقشات أسفرت عن إقرار بعض اللوائح و القوانين كالمصادقة على مراسيم مارس التاريخية والمتعلقة بتنظيم الأملاك الشاغرة ،إلا أن تزايد العمل التشريعي الذي كانت الحكومة تمارسه بواسطة المراسيم أو الأوامر قلص تدريجيا العمل البرلماني و تبين أن سلطة التشريع هي من إختصاص رئيس الجمهورية ،نقلا عن صالح بلحاج، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم ديوان المطبوعات الجامعية ط2 الجزائر سنة 2015 ص31.

2- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر" بين النص وممارسة"، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2016، ص 17.

على ألا تطول مدة التفويض عن مدة نيابة البرلمان، لأن في ذلك اعتداءً على سلطة البرلمان [1]، وبمجرد صدور قانون التفويض تصبح السلطة التنفيذية مجبرة على الالتزام بالمدة الزمنية التي حددها لها البرلمان للتشريع بواسطة أوامر تفويضية.[2]

تختلف طريقة تحديد المدة القانونية للتفويض من نظام إلى آخر، فبالرجوع إلى النظام المصري وبالضبط دستور 1971 نجد أنه ربط مدة التفويض بوقوع حادثة معينة، حيث جعل المدة القانونية للتفويض متعلقة بتوفر حالة الضرورة دون أن يتم تحديدها زمنيا وهذا طبقا لنص المادة "108" من الدستور نفسه [3].

أما في الجزائر فإنه لم تثبت التجربة الدستورية لجوء الرئيس إلى طلب التفويض من المجلس الوطني بسبب المدة القصيرة التي عمرها دستور 1963، على عكس البرلمان الفرنسي الذي فوض للحكومة ممارسة هذا الاختصاص عدة مرات لأسباب تقنية وسياسية وصل عددها إلى عشرين (20) مرة[4].

1- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، سنة 2009، القاهرة، مصر، ص 751.

2-عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعيا، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، سنة 2011، ص 142.

3- تنص المادة 1/108 من الدستور المصري لسنة 1971 على أنه "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن يبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ".

4- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر، مرجع سابق، ص 23.

ب-ضرورة عرض الأوامر على المصادقة من طرف المجلس الوطني:

عملا بأحكام المادة "58" السابق ذكرها فإنه من الضروري عرض الأوامر التشريعية على مصادقة المجلس الوطني لمناقشتها ثم الفصل فيها بالقبول أو الرفض، وذلك في أجل ثلاثة (03) أشهر، والملاحظ أن المؤسس الدستوري هنا لم ينص على مصير هذه الأوامر في حال رفض المجلس الوطني المصادقة عليها، أو في حال عدم عرضها عليه في الآجال المحددة في الدستور، فترك الأمر مبهما دون تحديد[1].

عكس الدستور الفرنسي الذي رتب في نص المادة "38" منه، الجزاء على عدم احترام رئيس الجمهورية لهذه المدة القانونية، وهو عدم التداول حول الأوامر المقدمة من قبل الرئيس لانقضاء الأجل المحدد دستوريا وبالتالي تسقط الأوامر وتعد لاغية وكأنها لم تكن أصلا، وهذا الجزاء ضمانٌ لعدم تلاعب الهيئة التنفيذية في اتخاذ الأوامر لأجل غير مسمى[2]،

إنّ السبب في اشتراط عرض الأوامر التفويضية على البرلمان هو أن رئيس الجمهورية باعتباره يمارس سلطة استثنائية في المجال التشريعي المكفول

1- دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، سنة 2017-2018، ص 254.

2- محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2011_2012، ص 17.

للبرلمان، الذي يجب الرجوع إليه في نهاية مدة التفويض باعتباره صاحب الولاية في التشريع ليعرض موقفه من تلك الأوامر.[1]

بالإضافة إلى العيوب والنقائص التي احتوتها المادة "58" من دستور 1963، فإن المؤسس الدستوري لم يحدد كذلك أغلبية معينة للتصويت على الأوامر التفويضية، مثله مثل المؤسس الدستوري الفرنسي، وإن كان الدستور الجزائري يأخذ بمبدأ الأغلبية البسيطة التي يوافق بمقتضاها على النص التشريعي.[2]

بالمقابل نجد أن الدستور المصري لسنة 1971 قد اشترط ضرورة صدور قانون التفويض بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب، وهذا لما تمثله اللوائح التفويضية من تنازل جزئي من مجلس الشعب عن اختصاصه بممارسة السلطة التشريعية.[3]

ج-ضرورة اتخاذ الأوامر بمجلس الوزراء:

أكد المؤسس الدستوري لسنة 1963 على ضرورة اتخاذ الأوامر التفويضية بمجلس الوزراء، وهذا دون مشاركة أو استشارة أي هيئة أخرى، وهكذا

1- أحمد بدر السلامة، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، سنة 2003، ص 254.

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 184.

3- حازم صادق، مرجع السابق، ص 792.

يقوم رئيس الدولة بالتوقيع عليها شخصيا وإصدارها ونشرها بوصفه رئيس الهيئة التنفيذية[1]، إلا أنه وبالنظر إلى مكانة الرئيس حينها فإن هذا الإجراء على الرغم من إلزاميته إلا أنه يبقى مجرد إجراء شكلي ولا يمكن أن يكون عائقا أمام رئيس الجمهورية، خاصة وأنه هو من يعين الوزراء وهو ما يجعلهم تابعين له.[2]

وقد أخضع المؤسس الدستوري كذلك خضوع الأوامر التفويضية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية لرقابة المجلس الدستوري باعتبارها أعمالا تشريعية وهذا ما أكدته المادة "64" من دستور 1963.[3]

لم يحدد المؤسس الدستوري لسنة1963 الموضوعات التي تكون محلا للتفويض، على عكس المؤسس الدستوري المصري الذي قيد التشريع بواسطة لوائح تفويضية بوجوب توفر حالة الضرورة وفي نطاق أحوال استثنائية، بمعنى أنه في الظروف العادية يمنع التفويض أصلا، ويرتد الوضع إلى الأصل العام الذي يوجب أن تتولى كل سلطة اختصاصاتها الدستورية.[4]

1- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2015_2016، ص78.

2- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، مرجع سابق، ص 24.

3- تنص المادة "64" من دستور 1963 على أنه: « يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني.»

4- يحي الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية للنشر، سنة 1974، ص 175.

إن المؤسس الدستوري الجزائري وإن كان قد نظم سلطة التشريع بواسطة الأوامر التفويضية في دستور 1963، إلا أنه وفي تلك الفترة لم تشهد إصدار أي أمر خصوصا بعدما تم تجميد العمل بالدستور في 1963/10/03 نتيجة الأحداث التي شهدتها الجزائر حينذاك[1]

و للإشارة فقط فإن المدة الممتدة بين دستور 1963 إلى غاية دستور 1976 وبعدما تمت إزاحة الرئيس الراحل أحمد بن بلة سنة 1965، تولى حينها مجلس الثورة مهمة التشريع بأوامر وقد صدر منها الأمر 182/65 الصادر في 10 جويلية 1965 المتضمن تشكيل حكومة، وبموجب هذا الأمر قام مجلس الثورة بتفويض هذه الحكومة لاتخاذ جملة من الإجراءات على شكل أوامر ومراسيم.[2]

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن الأوامر التي جاء بها هذا الأمر هي غير الأوامر التي نص عليها دستور 1963، فالمادة السادسة (06) من الأمر

1- اتخذ رئيس الجمهورية حينها من حركة المعارضة المسلحة الجارية آنذاك في منطقة القبائل بقيادة محند أولحاج وآيت أحمد حجة لممارسة السلطات الخاصة الواردة في المادة 59 من الدستور وفي هذا السياق انعقدت ندوة لإطارات الحزب يوم 2 اكتوبر 1963 لأجل النظر في الموضوع، فوجه الرئيس خطابا إلى المجلس يوم 3 اكتوبر جاء فيه "طبقا لتمنيات الشعب و الحزب، سأتولى كامل السلطات ابتداءً من هذه اللحظة" وهكذا استولى رئيس الجمهورية على كامل السلطات ولم يتخلّ عنها إلا يوم سقوطه في 19 جوان 1965. (لتفاصيل أكثر أنظر: صالح بلحاج. المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر ص57).

2- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 79.

182/65 جعلت هذه الأوامر عبارة عن نصوص تشريعية اتخذتها الحكومة في ظل عدم وجود هيئة تشريعية منتخبة تتولى مهمة القيام بسلطة التشريع[1].

ثانيا: الأوامر التشريعية في ظل دستور1976

كرس مؤسس دستور 1976 سلطة رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر بشكل صريح، بعدما كان يمارس الرئيس هذه السلطة بتفويض من البرلمان، حيث نصت المادة "153" منه على إمكانية التشريع بواسطة أوامر بين دورتي المجلس الشعبي الوطني[2]، وقد عدّ الحقوقيون أن هذه المادة هي تعدٍ وتحايل على اختصاصات المجلس الشعبي الوطني.[3]

بالإضافة إلى ذلك فإن المؤسس الدستوري لسنة 1976 جعل الأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية، تتمتع بمطلق الحرية إذ أنه لم يذكر أي قيد عليها سوى ذلك المتعلق بالمدة أو القيد الشكلي المتعلق بضرورة عرض الأوامر على المجلس الشعبي الوطني للموافقة في أول دورة له، مع عدم إمكانية

1- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، مرجع سابق، ص 28.

2- المادة 153 من دستور 1976 المنشور بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 19 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 94 المؤرخ في 24 نوفمبر 1976، معدل ومتمم بالقانون رقم 79-06 المؤرخ في 07 جويلية 1979، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد رقم المؤرخ في 03 جانفي 1980، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 88-223 المؤرخ في 05نوفمبر1988، والمتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 03 نوفمبر، ج ر العدد 14 المؤرخ في 15 نوفمبر 1988.

3- محمد هاملي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، طبعة 2014، ص 18.

مناقشتها هذا ما أكدته المادة "155" من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الأمر الذي يوضح أن عرض الأوامر على المجلس ما هو إلا إعلام للنواب للموافقة الشكلية فقط، باعتبار أن هذه الأوامر تكتسب قوة القانون بمجرد صدورها ما يؤكد ضعف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية في تلك المرحلة.[1]

ويترتب على هذا عدم خضوع هذه الأوامر لأي نوع من الرقابة، سواء رقابة القضاء الإداري أو رقابة المجلس الدستوري، هذه الرقابة التي لم يتم على الإطلاق ذكرها في دستور 1976، على عكس الأوامر التفويضية في دستور سنة1963، التي أخضعها المؤسس الدستوري للرقابة الدستورية.[2]

وعلى الرغم من التعديلات التي مست دستور 1976 إلا أن أيا منها لم يمس سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأمر، على الرغم من أن تعديل سنة 1988، أضفى صبغة التعاون والمشاركة على التشريع بواسطة أوامر، حتى أنه خول للحكومة صلاحية اقتراح مشاريع أوامر على رئيس الجمهورية بمناسبة انعقاد مجلس الوزراء،[3] إلا أن هذا لا يعني أن لرئيس الحكومة مجمل الحرية

1- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013، ص 189.

2- مديحة بن ناجي، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد العاشر، العدد الرابع، سنة 2016 ص 323.

3- تنص المادة " 153" من المرسوم الرئاسي رقم88-223 والمتضمن نشر التعديل الدستوري لسنة 1988 على أنه: « لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني أن يشرع بأمر بناء على اقتراح من رئيس الحكومة، وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة ليوافق عليها.»

فـي ذلـك فمـن خـلال نـص المـادة 153 مـن تعـديل سـنة 1988 يتضـح أن رئـيس الجمهوريـة هـو الـذي يشـرع بـأوامر ويـتم ذلـك بنـاءً علـى اقتـراح رئـيس الحكومـة، ويبقـي هـذا الاقتـراح مرهونـا بموافقـة رئـيس الجمهوريـة عليـه، إذ لـم يـتم تحديـد مصـير الأوامـر التـي تحظـى بموافقـة الـرئيس الـذي يقتصـر دوره هنـا علـى الإصـدار،[1] وعلـى الـرغم مـن ذلـك فـإن رئـيس الجمهوريـة غيـر ملـزم دسـتوريا بإصـدار هـذه الأوامـر خصوصـا إن كـان رئـيس الحكومـة لا ينتمـي للأغلبيـة نفسـها التـي ينتمـي إليهـا رئـيس الجمهوريـة، فلـه أن يـرفض الإصـدار تحـت أي تبريـر موضـوعي، وهـو مـا يجعـل رئـيس الحكومـة فـي حـرج إلـى حـين اجتمـاع البرلمـان ليقـدم مشـروع الأمـر فـي شـكل مشـروع قـانون مـا، يجعـل رئـيس الجمهوريـة يصـدر القـانون إعمـالا لأحكـام الدستور.[2]

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في مرحلة التعددية الحزبية

حـاول المؤسـس الدسـتوري تكـريس مبـدأ الفصـل بـين السـلطات والابتعـاد عـن شخصـنة الحكـم والتخلـي عـن فكـرة هيمنـة الحـزب الواحـد(حزب جبهـة التحريـر الـوطني)، والتوجـه نحـو نظـام حزبـي تعـددي ديمقراطـي، وقـد جسـد دسـتور 1989 الـذي صـدر نتيجـة ظـروف معينـة جـل هـذه المبـادئ، وقـد ترتـب عـن الأخـذ بمبـدأ

1- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص 185.

2- سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية والممارسة العملية، مجلة إدارة الصادرة عن المدرسة العليا للإدارة، العدد 41، بدون سنة ص10

الفصل بين السلطات التخلي عن آلية التشريع بأوامر باعتبارها تتنافي وهذا المبدأ، ليتم تنظيمها من جديد في دستور 1996 لاعتبارات سياسية وقانونية.

أولا: غياب التشريع بأوامر في مرحلة دستور 1989

جعلت الأزمة التي شهدتها الجزائر من المؤسس الدستوري يفكر في حتمية تغيير الأوضاع والتخلي عن نظام وحدة السلطة وشخصنتها والشروع مباشرة في تجسيد التوجه الجديد، وتمثل ذلك على الصعيد التأسيسي في إلغاء الدستور الأحادي[1] وقد تم وضع دستور آخر يتبنى التعددية الحزبية و الإنفتاح السياسي وهو دستور 1989[2] و يعد أول دستور قانون عرفته الجزائر منذ الاستقلال،

وأهم من ذلك فإن دستور 1989 كرس استقلالية السلطة التشريعية، إذ تميز تنظيمها بتفوق عددي في المواد مقارنة مع السلطة التنفيذية، التي لم تعد تنافس السلطة التشريعية في وظيفتها من خلال التشريع بأوامر،[3] وبالتالي لم تعد سلطة التشريع بواسطة أوامر حكرا على رئيس الجمهورية كما كان عليه الأمر في

1- صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 139.

2 - دستور الجزائر لسنة 1989، المنشور بالأمر رقم89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 09 المؤرخة في 1989/03/01.

3- ساكري السعدي، التشريع بأوامر وأثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، سنة 2008-2009، ص 57.

الدساتير السابقة، فقد ألغى دستور 1989 هذه الآلية، ولم يخولها لا لرئيس الجمهورية ولا لرئيس الحكومة، على الرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 1988 منح لرئيس الحكومة الحق في اقتراح الأوامر.[1]

ويرجع تخلي المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1989 عن هذه الآلية لأسباب متعلقة بالماضي التاريخي للأوامر، على اعتبار أنها كانت تمثل مظهرا من مظاهر الحكم الفردي ومصدرا من مصادر اللاشرعية ووسيلة للسيطرة والاستحواذ على الوظيفة التشريعية التي تعود في الأصل للهيئة التشريعية.[2]

بالإضافة لأسباب سياسية متعلقة بتكريس مبدأ الفصل بين السلطات وخلق نوع من التوازن بينها من خلال ضمان استقلال البرلمان، ووضع حد بين السلطتين التنفيذية والتشريعية،[3]إلا أن استغناء المؤسس الدستوري عن هذه الآلية حسب البعض من الفقهاء ما هو إلا صورة شكلية فقط، ذلك أن الأوامر موجودة ولكنها تختفي وراء ستار المشروعية الاستثنائية وإن كان المؤسس لم يوردها بشكل صريح.[4]

1- ليلي بن بغيلة، العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام الجزائري، رسالة مقدمة انيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2015-2016، ص 174.

2- محمد نجيب صيد، مرجع سابق، ص ص 33_34.

3- ساكري السعدي، مرجع سابق، ص 58.

4- محمد نجيب صيد، المرجع السابق، ص 33.

ومـن الناحيـة العمليـة يمكـن القـول إن التخلـي عـن هـذه الآليـة لـم يرتـب أي نتيجـة تـذكر، خصوصـا بعـد الأزمـة التـي عرفتهـا الـبلاد آنـذاك مـن توقيـف للمسـار الانتخابي وتجميد نهائي للدستور ودخول في مرحلة انتقالية،[1]

وعلـى الـرغم مـن ذلـك فـإن تراجـع المؤسـس الدسـتوري عـن هـذا الأسـلوب فـي التشـريع يعـد نقلـة نوعيـة نحـو تقريـر اسـتقلالية البرلمـان عـن الحكومـة، حيـث اقتصـر على إقرار المبادرة بمشاريع قوانين وطلب قراءة ثانية.[2]

بعـد الأزمـة التـي شـهدتها الجزائـر حينهـا، عرفـت هـذه الأخيـرة مرحلـة انتقاليـة تمـت مـن خلالهـا المصـادقة علـى وثيقـة أرضـية الوفـاق خـلال النـدوة الوطنيـة التـي انعقـدت بتـاريخ 25 و26 مـاي 1994،[3] إذ تعـد هـذه الوثيقـة ذات طـابع سياسـي مـن شـأنها وضـع نظـام دسـتوري جديـد يحـدد طبيعـة ونشـاط المؤسسـات التـي تشـرف علـى تسـيير المرحلـة الانتقاليـة والتـي لا تتجـاوز ثـلاث (03) سـنوات وقـد خولـت

1- تزامن حل المجلس الشعبي الوطني آنذاك مع شغور رئاسة الجمهورية ما أدى إلى حدوث فراغ دستوري تميز بغياب الهيئات الدستورية المنتخبة ،لهذا تم تنصيب مؤسسة المجلس الأعلى للدولة مكان رئاسة الجمهورية بموجب الإعلان المؤرخ في 14 جانفي 1992 و الذي امتدت مهمته إلى غاية 30 جانفي 1994، أما عن إختصاصات هذا المجلس فنصت عليها المواد من 2 إلى 4 من الإعلان المتضمن تأسيسه على النحو التالي "يمارس المجلس الأعلى للدولة جميع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور الحالي في حالة حدوث مانع بالمفهوم الدستوري لرئيس المجلس الاعلى للدولة ،أو وفاته او استقالته، ينتخب المجلس الاعلى للدولة رئيسا جديدا من بين أعضائه يضطلع المجلس الاعلى للدولة بمهمته إلى غاية توفير الشروط الضرورية لسير المؤسسات و النظام الدستوري سيرا عاديا و لا يمكن لهذه المهمة ان تتجاوز نهاية المدة الرئاسية الجارية منذ انتخابات ديسمبر 1988) .

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص 186.

3- المرسوم الرئاسي رقم 94_40 المؤرخ في 17 شعبان عام 1414 الموافق لـ 29 يناير سنة 1994، يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية. ج ر عدد 06 المؤرخة في 19 شعبان عام1414 الموافق ل 31 يناير سنة 1994

هـذه الوثيقـة لكـل مـن رئـيس الحكومـة و المجلـس الـوطني الانتقـالي سـلطة التشـريع بأوامر، بل إنها جعلت الوظيفة التشريعية تمارس عن طريق الأوامر[1]،

وقـد حـددت المـادة "26" منهـا النصـاب القـانوني للتصـويت علـى الأوامـر بنسـبة الأغلبيـة البسـيطة، كمـا أنهـا منحـت لـرئيس الدولـة الحـق فـي طلـب قـراءة ثانيـة للأمـر المصـوت عليـه، والـذي يصـدره بعـدما تـتم المصـادقة عليـه مـن قبـل المجلـس في أجل ثلاثين(30) يوما من تاريخ المصادقة عليه.

الملاحـظ فـي تحليـل مـواد المرسـوم الرئاسـي 94_40 أن أرضـية الوفـاق الـوطني، لـم تمـنح لـرئيس الحكومـة سـلطة المبـادرة بـالأوامر بصـورة شخصـية بـل جعلتـه شـريكا مـع المجلـس الـوطني الانتقـالي فـي ممارسـة هـذا الحـق، بالإضـافة إلـى ضـرورة خضـوعها للمصـادقة مـن قبـل رئـيس الجمهوريـة، أضـف إلـى ذلـك فـإن مؤسـس هـذه الوثيقـة لـم يـربط هـذه الأوامـر بمـدة زمنيـة، أو بظـروف معينـة بـل جعلهـا تحل محل القانون وتمارس بطلب من الحكومة أو أعضاء المجلس الوطني.[2]

علـى عكـس الأوامـر المنصـوص عليهـا فـي دسـتور 1963، فهـي لا تعـد أوامـر بمفهـوم الدسـتور، بـل هـي نصـوص تشـريعية صـادقت عليهـا هيئـة تشـريعية

1- تنص المادة "02 من المرسوم الرئاسي رقم 94_40، والتي تنص على أنه "يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة، أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة ثلث أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة".

2-ردادة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، لسنة 2005_2006، ص 49.

غير منتخبة، تتمثل في المجلس الوطني الانتقالي ، فهي قوانين بالمفهوم المادي مثل الأوامر المصادق عليها من طرف مجلس الثورة.[1]

ثانيا: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996

تبنى دستور 1996 [2] عدة مبادئ و أسس من بينها نظام الثنائية البرلمانية ، وإنشاء مجلس الأمة و النص لأول مرة على القوانين العضوية بالإضافة إلى تكريس ازدواجية القضاء، والحقيقة أن تكريس الأوامر من جديد بعدما تم التخلي عنها في دستور 1989 لم يكن لاعتبارات متعلقة بتحقيق تفوق السلطة التنفيذية وتقوية مركز رئيس الجمهورية كما هو الحال بالنسبة للدساتير السابقة ، بل إن السبب في تنظيم هذه الآلية هو رغبة المؤسس في إزالة الثغرات القانونية والدستورية، التي كانت السبب في الأزمة الدستورية التي عرفتها الجزائر.

لهذا جعل المؤسس الدستوري هذه الآلية ، أداة احتياطية لمواجهة غياب البرلمان سواء بالشغور أو خلال تواجده في عطلة ، أو لضمان السير العادي للدولة والمؤسسات الدستورية في حال وقوع ظروف استثنائية تعجز الإجراءات العادية عن حلها.[3]

1- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، مرجع السابق، ص 59.

2 -دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم96-436 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996

3 -ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الصادرة عن جامعة عبد الرحمان ميرة ببجاية، المجلد رقم 12 العدد رقم 02 سنة 2015 ص380.

وكرست هذه الآلية بموجب المادة 124 من هذا الدستور[1]، والتي جعلت من رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال ، إلا أنها قيدت سلطته في التشريع بأوامر بحالات معينة وهي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان وفي حال عدم المصادقة على قانون المالية في أجل خمسة وسبعين 75 يوما ، بالإضافة إلى إمكانية التشريع بواسطة الأوامر في ظل الحالة الاستثنائية ، وقد اشترط المؤسس الدستوري ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء وإلزامية عرضها على موافقة البرلمان في أول دورة له.[2]

المطلب الثاني:

التكييف القانوني للأوامر التشريعية ومدى خضوعها للرقابة

يقصد بالطبيعة القانونية للتشريع بواسطة الأوامر تحديد طائفة الأعمال التي تنتمي لها القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية في شكل أوامر، و في هذا الصدد انقسم الفقه في تكييف هذه الأوامر إلى اتجاهين، الأول يذهب إلى حد اعتبار أن الأوامر هي عبارة قرارات إدارية أما الثاني فاعتبرها من قبيل الأعمال التشريعية (الفرع الأول) و بغض النظر عن هذا الجدل الفقهي تظهر

1 –المادة 124 من دستور 1996 / قبل التعديل

2 –المادة 38 من القانون العضوي 99–02 المؤرخ في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ج ر العدد 15 المؤرخة في 08 مارس 1999 والملغى بقانون 16–12 المؤرخ في 22 ذو القعدة 1437 الموافق ل 25 غشت سنة 2016 ج ر العدد 50 .

جليا أهمية تحديد طبيعة الأوامر في مدى إمكانية إخضاعها للرقابة، سواء أكانت قضائية أم دستورية، وكذا تحديد الآثار المترتبة عنها سواء في الحالات العادية أو في الحالات الاستثنائية والتي تستوجب السرعة والاستعجال في معالجتها(الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر وانقسم لتفسير ذلك إلى اتجاهين، فمنهم من استند إلى المعيار العضوي ومنهم من استند إلى المعيار الوظيفي .

أولا :الطبيعة الإدارية للأوامر

يرى جانب من الفقه أن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية هي أعمال إدارية منذ اتخاذها من قبل الرئيس أخذا بالمعيار الشكلي في تمييز العمل الإداري عن غيره من الأعمال الصادرة عن السلطات العامة الأخرى، و أهم ما يميز هذه الأوامر أنها تحتفظ بطبيعتها الإدارية حتى بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان، ما يجعلها تخضع لرقابة القضاء الإداري، وبالتالي حماية الحقوق و الحريات الأساسية للأفراد، فلو أضيفت لهذه الأوامر الصبغة التشريعية لفلتت من الرقابة، وهو أمر يتنافى والمنطق الديمقراطي[1].

1- حازم صادق ، مرجع سابق، ص762.

حسب هذا الاتجاه فإن العبرة في تحديد طبيعة العمل الصادر عن الدولة يكون بالرجوع إلى الجهة القائمة بهذا العمل، والسلطة التي تولت إنتاجه، وعليه فإذا صدر العمل من البرلمان فهو تشريعي أما إذا صدر عن إحدى الهيئات المكونة للجهاز التنفيذي في الدولة فيعتبر عملا إداريا ويدخل في نطاق اللوائح والقرارات التنظيمية أو القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن السلطة التنفيذية[1].

إلا أنه قد انتقد هذا الاتجاه على أساس أن للبرلمان الحق في رفض هذه الأوامر إذا رأى أن فيها مساسا بحقوق وحريات الأفراد، وعلى العكس يوافق عليها إذا رأى أنها في الحدود المنصوص عليها دستورا، هذا على اعتبار أنّ البرلمان هو المعبر عن إرادة الأفراد وهو الضامن لها [2].

ثانيا: الأوامر عمل تشريعي

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن التفرقة بين الأعمال القانونية سواء أكانت تشريعية أم قضائية أم إدارية يجب أن تقوم على موضوع العمل ذاته، فإذا كان العمل عبارة عن قواعد عامة ومجردة وأحدث مراكز قانونية عامة فهو عمل تشريعي، أما إذا أحدث مراكز قانونية خاصة أي محددة بذواتهم، اعتبر العمل

1- رابحي احسن. مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الادارية، بن عكنون، الجزائر، سنة 2005-2006، ص322.

2- حجاج عثمان، بوحنية قوي، التشريع بالأوامر والمراسيم في غياب البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ودستور 2014 التونسي، مجلة دفاتر السياسة والقانون الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الصادر، بتاريخ 19 جوان 2018، ص40.

إداريا[1]، و عليه، وتبعا لهذا المعيار فإن الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية تعدّ أعمالا تشريعية مادام أنها تدخل ضمن اختصاصات السلطة التشريعية، وهي تتمتع بالصبغة التشريعية منذ صدورها على اعتبار أن الدستور هو الذي نظمها، و قد تم الاستناد إلى هذا المعيار من طرف الكثير من الباحثين الجزائريين[2] .

وعلى غرار التقسيم السابق لتحديد الطبيعة القانونية للأوامر، اتجه البعض من الفقه إلى التمييز بين مرحلتين لتحديد طبيعة الأوامر وهي مرحلة ما قبل عرضها على البرلمان وبعد ذلك، وهذا تماشينا مع الرأي الراجح في الفقه الفرنسي، ففي المرحلة السابقة على تصديق البرلمان على الأوامر تكون هذه الأخيرة مجرد قرارات إدارية على الرغم من أن لها قوة التشريع، لأنها تستطيع أن تعدل أو تلغي تشريعات سابقة بأخرى جديدة إلا أنها تظل تحتفظ بطبيعتها الإدارية طبقا للمعيار العضوي[3].

أما المرحلة الثانية–أي بعد موافقة البرلمان عليها–فهنا الأوامر تكتسب الطبيعة القانونية وتعدّ في حكم التشريع، ولا تكون قابلة لأي طعن، ما عدا الطعن بعدم الدستورية، وقد أخذ المجلس الدستوري الفرنسي بهذا التمييز في قرار

1- مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص20.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص28.

3- حجاج عثمان، بوحنية قوي، مرجع سابق، ص43.

لـه بتـاريخ 29 فيفـري 1972 حينمـا اعتبـر أن الأوامـر الصـادرة فـي إطـار المـادة 38 مـن الدسـتور الفرنسـي لهـا طـابع تنظيمـي مـالم يـتم المصـادقة عليهـا لتصـبح لهـا قيمة تشريعية[1] .

ثالثا : موقف الفقه الجزائري من الطبيعة القانونية للأوامر

يـرى الـبعض مـن الفقـه أن الأوامـر المتخـذة مـن قبـل رئـيس الجمهوريـة هـي عبـارة عـن قـرارات إداريـة عنـد صـدورها لتصـبح تشـريعات بعـد موافقـة البرلمـان عليهـا، و هـذا علـى عكـس المبـدأ الـذي طبـق لتفسـير الأوامـر المتخـذة فـي ظـل دسـتور 1976 ، حيـث جعـل الفقـه هـذه الأوامـر تكتسـب الصـفة التشـريعية بمجـرد صـدورها، مـا يجعلهـا فـي منـأى عـن الرقابـة القضـائية، وهـذا باعتبـار أن رئـيس الجمهوريـة كـان يشـارك المجلـس الشـعبي الـوطني فـي ممارسـة وظيفتـه التشـريعية عمـلا بأحكـام المـادة 153 منـه، فيمـارس كـل منهمـا هـذه الوظيفـة لمـدة 3 أشـهر، وهـي مـدة انعقـاد البرلمـان المكـون مـن غرفـة واحـدة، وهـي المجلـس الشـعبي الـوطني آنذاك [2].

أمـا عـن طبيعـة الأوامـر فـي ظـل دسـتور1963 فـيمكن القـول بـأن الأوامـر التفويضـية المتخـذة فـي إطـار هـذا الدسـتور، وحسـب الـدكتور "عبـد الله بوقفـة"، تعـدّ

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص28-29.

2- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص171.

أعمـالا تشـريعية متـى حظيـت بالموافقـة البرلمانيـة الصـريحة، باعتبـار أن المـادة 58 منه جعلتها من قبيل التدابير التشريعية [1].

و هـذا مـا تبنـاه بعـض الفقهـاء الفرنسـيون الـذين اعتمـدوا نظريـة التفـويض التشـريعي، إذ عـدّوا هـذه الأوامـر أعمـالا تشـريعية وتتمتـع بقـوة القـانون، وبالتـالي تخـرج هـذه الأوامـر بمجـرد تصـديق البرلمـان عليهـا عـن رقابـة القضـاء الإداري، لأنهـا تصـبح قـوانين عاديـة مـن حيـث الشـكل والموضـوع، وبـذلك تسـتطيع الحكومـة ممارسـة الوظيفـة التشـريعية نيابـة عـن البرلمـان، ويمكنهـا أن تتعـرض للقـوانين المعمـول بهـا سـواء بالتعـديل أم بالإلغـاء اسـتنادا لقـانون التفـويض الـذي منحهـا حـق إصدار هذه الأوامر [2].

أمـا عـن طبيعـة الأوامـر المتخـذة فـي إطـار دسـتور 1996 المعـدل والمـتمم فحسـب الـدكتورة "عقيلـة خرباشـي" فإنهـا تعـد أعمـالا تشـريعية مـن تـاريخ اتخاذهـا مـن قبـل رئـيس الجمهوريـة باعتبـار أن المـادة 124 والتـي تقابلهـا المـادة 142 مـن التعـديل الدسـتوري لسـنة 2020 ، وردت ضـمن الفصـل الثـاني مـن الدسـتور الخـاص بالسـلطة التشـريعية فشـكليا هـي عمـل تشـريعي، أضـف إلـى ذلـك فـإن سـلطة

1- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة ، فقها، تشريعا، مرجع سابق، ص143.

2- ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص115-116.

رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر هي سلطة أصلية يستمدها من النص الدستوري وهذا ما تؤكده عبارة " يشرع "[1] .

بالإضافة إلى ذلك فإن شروط اتخاذ الأوامر يكسبها بالضرورة الصبغة التشريعية، كشرط التشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال وجوده في عطلة، مثلا أو كشرط إجراء اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وبالتالي هي أعمال تشريعية بطبيعتها سواء عرضت على البرلمان أم لا، ومصادقة البرلمان عليها ما هي إلا مجرد آلية رقابية تسمح بالنظر في تحقق شروطها الشكلية فقط [2].

رابعا: طبيعة الأوامر المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية

تطرأ على البلاد ظروف استثنائية تستدعي قيام رئيس الجمهورية بممارسة الوظيفة التشريعية، ويحل بذلك محل الهيئة التشريعية في جل اختصاصاتها، وله في هذا الإطار إصدار قرارات ذات طابع تشريعي لمواجهة هذه الظروف وإعادة الأوضاع العادية للمؤسسات [3].

1- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص58.

2- دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2011-2012، ص164/162.

3- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية، 2006، ص192.

و تسمى هذه القرارات بتشريعات الضرورة لاسيما في النظام الدستوري المصري، وتختلف الأنظمة من حيث تنظيم هذه الحالة الاستثنائية سواء فيما تعلق بشروطها وإجراءاتها أو من حيث تكييفها[1] .

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، فهناك من اعتبرها من طائفة أعمال السيادة، وهي تلك الأعمال التي تتخذ من أجل الحفاظ على كيان الدولة بكل مكوناتها، وتعرف أعمال السيادة على أنها "عمل يصدر من السلطة التنفيذية وتحيط به اعتبارات خاصة، كونه يتعلق بكيان الدولة الداخلي والخارجي، وبالتالي فقد يشكل ثغره خطيرة في مبدأ الشرعية، وذلك لخروجه عن نطاق الرقابة القضائية[2].

وقد اعتمد الفقه الفرنسي نظرية أعمال السيادة كمعيار لتحديد طبيعة الأوامر المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية، وهذا ما عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي في قضية rubin de servens حيث عدّ لجوء رئيس الجمهورية إلى المادة 16 من دستور 1958 من أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء،

1- مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص329.

2- موساوي فاطمة، صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد السابع، المجلد الثاني، سبتمبر 2017، ص 672.

وأن الأوامـر المتخـذة مـن قبـل الـرئيس هـي أعمـال تشـريعية لأنهـا مـن اختصـاص البرلمان في الأصل[1].

وقـد انتُقـدت هـذه النظريـة لأنهـا فـي الأصـل مجـرّد نظريـة قضـائية جـاء بهـا مجلـس الدولـة الفرنسـي، وبالتـالي لا يمكـن العمـل بهـا وتعميمهـا علـى جـل الأعمـال الصـادرة عـن رئـيس الجمهوريـة فـي هـذه الحالـة، بـل إن مجلـس الدولـة الفرنسـي قـد حدد الأعمال التي تكتسي صبغة العمل السيادي على سبيل الحصر فقط [2].

و يـرى جانـب أخـر مـن الفقـه أنـه لابـد مـن التمييـز بـين حـالتين لتحديـد طبيعـة هـذا النـوع مـن الأوامـر، فـإذا كـان الخطـر الـذي أدى إلـى إعـلان الحالـة الاستثنائية قـد أصـاب البرلمـان، فـإن هـذه الأوامـر تعـد قـرارات إداريـة لعـدم خضـوعها لرقابـة البرلمـان، أمـا إذا لـم يمـس الخطـر البرلمـان، فـإن رئـيس الجمهوريـة هنـا إمـا أن يعـرض الأوامـر علـى هـذا الأخيـر فتصـبح تشـريعا، وتخـرج بـذلك عـن مجـال الرقابة القضائية، أو أنه يستغني عن هذا الإجراء فتبقى مجرد قرارات إدارية[3] .

ميّـز الفقـه المصـري هـو الآخـر بـين مـرحلتين، بـين المرحلـة الأولـى التـي هـي مرحلـة مـا قبـل عـرض القـرارات بقـوانين علـى مجلـس الشـعب، وهنـا تتمتـع القـرارات بقـوة اللائحـة، مـا يجعلهـا تخضـع لرقابـة الإلغـاء أو التعـويض مثلهـا مثـل القـرارات

1- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، مرجع سابق، ص130

2- موساوي فاطمة، مرجع سابق، ص672.

3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص116.

الإداريــة، وبــين المرحلــة الثانيــة التــي هــي مرحلــة مــا بعــد عرضــها علــى مجلــس الشعب لإقرارها، هنا تصبح هذه القرارات قوانين[1] .

ذهــب رأي آخــر إلــى اعتبــار الأوامــر المتخــذة فــي ظــل الحالــة الاســتثنائية إجــراءات ذات صــبغة إداريــة طبقــا للمعيــار العضــوي، كونهــا صــادرة مــن رئــيس الجمهوريــة كسـلطة إداريــة و لــيس تشــريعية، وعلــى الــرغم مــن ذلك تعــد هــذه الأوامــر ضــمن المجــال المخصــص للبرلمــان، لهــذا فهــي أعمــال تشــريعية ولكــن حســب موضوعاتها[2].

أمــا عــن موقــف الفقــه الجزائــري فــي تحديــد طبيعــة الأوامــر الاســتثنائية فاعتبرهــا مــن قبيــل الأعمــال الســيادة، وهــي محصــنة مــن الرقابــة القضــائية، وهــذا مــا أيــده القضــاء الإداري مــن خــلال القــرار الــذي أصــدرته الغرفــة الإداريــة بالمحكمــة العليــا بتــاريخ 07 جــانفي 1984 ، فــي شــأن قضــية الســيد " ي... ج... ب " ضــد وزيــر الماليــة، حيــث احتــوى القــرار فــي إحــدى حيثياتــه علــى مــا يــأتي: " ... وحيــث أن إصــدار وتــداول وســحب العملــة تعــد مــن إحــدى الصــلاحيات المتعلقــة بممارســة الســيادة حيــث أن القــرار مســتوحى مــن باعــث سياســي غيــر قابــل للطعــن بــأي طريقــة من طرق الطعن"[3].

1- حازم صادق، مرجع سابق، ص 846.

2- رابحي حسن، مرجع سابق، ص390.

3- قرار المحكمة العليا المؤرخ في 07 جانفي 1984، المجلة القضائية العدد الرابع، مجلة تصدر على قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا 1989 ، ص 211 نقلا عن مزياني حميد، مرجع سابق، ص 134.

ويـرى الـبعض الآخـر أن الأوامـر المتخـذة مـن طـرف رئـيس الجمهوريـة تعـد بمثابـة قـرارات إداريـة بمـا أنهـا صـدرت مـن هيئـة إداريـة، أضـف إلـى ذلـك فإنـه وفـي ظـل سـكوت المؤسـس الدسـتوري عـن ضـرورة عـرض الأوامـر علـى البرلمـان، يجعـل هذه الأخيرة تفقد صبغتها التشريعية[1].

لهـذا يمكـن القـول بأنـه وعلـى الـرغم مـن تمتـع الأوامـر الاسـتثنائية بقـوة التشـريع باعتبارهـا تعـدل أو تلغـي تشـريعات قائمـة، وتحـل محـل التشـريع إلا أنهـا تبقـى خاضـعة لرقابـة مجلـس الدولـة، ولا يمكنهـا أن تتحـول إلـى تشـريعات لعـدم عرضـها علـى البرلمـان علـى عكـس الأوامـر العاديـة التـي بمجـرد عرضـها علـى البرلمـان تتحـول إلـى قـوانين، لهـذا فـإن خضـوع هـذه الأوامـر لرقابـة القضـاء الإداري لـه مـا يبـرره، مـع عـدم إمكانيـة اسـتبعاد خضـوع هـذه الاوامـر للرقابـة الدسـتورية، وإن كان شرط الاستعجال في مواجهة هذه الحالة واردا[2] .

الفرع الثاني: الرقابة على الأوامر التشريعية

إن تحديـد طبيعـة الأوامـر الصـادرة عـن رئـيس الجمهوريـة، يعنـي بالضـرورة التعـرف علـى مـدى خضـوعها للرقابـة، سـواء مـن طـرف البرلمـان باعتبـاره صـاحب الاختصـاص الأصـيل فـي مجـال التشـريع (أولا) أو أنهـا قـد تخضـع لرقابـة

1- ميمونة سعاد، التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، ص 64.

2- قريش آمنة، سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مجلة صوت القانون الصادرة عن جامعة خميس مليانة، العدد الثامن، سنة 2017، ص 189.

المشروعية من قبل المحكمة الدستورية، باعتبار أن هذه الأوامر هي عبارة عن تشريعات تخضع مثلها مثل القوانين العادية لهذه الرقابة الدستورية (ثانيا)، كما أن الطابع الإداري لهذه الأوامر يجعلها تخضع لرقابة القضاء الإداري (ثالثا).

أولا : الرقابة التشريعية على الأوامر

يقوم مبدأ الفصل المرن بين السلطات على التعاون والتوازن لا سيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهذا من خلال إقرار الرقابة المتبادلة بينهما، ويتمتع البرلمان في هذا الصدد بوسائل رقابية مهمة في مواجهة الحكومة، وتزداد هذه الرقابة أهمية على الأوامر المستخدمة من قبل رئيس الجمهورية، خاصة إذا تعلق هذا الأمر باختصاص يدخل ضمن اختصاص البرلمان التشريعي[1] .

هذا رأي الفقه فماذا عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري؟

إنّ تحليل نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة2020 يحيلنا على أنه قد منحت للبرلمان سلطة الرقابة على الأوامر التشريعية ، وهذا بعد عرضها عليه من طرف رئيس الجمهورية، ما يعني أن البرلمان لا يمارس رقابة تلقائية على هذه الأوامر، إلا أن نص المادة 142 المذكورة أعلاه ألزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر المتخذة خلال غياب البرلمان في بداية الدورة، من أجل الاطلاع والموافقة عليها، إذ وحسب الدكتورة عقلية خرباشي فإنّ" عرض

1- احمد بدر سلامة، مرجع سابق، ص282.

الأوامر على البرلمان في أول دورة له أمر منطقي وضروري لمنع تهاون الرئيس في عرض الأوامر على ممثلي الشعب، وحبذا لو أُردِف هذا الشرط بجزاء التخلف عنه "[1].

وهو ما كرسته المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي جعلت الأوامر لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض، وهو ما لم ينص عليه الدستور الجزائري، إذ أن المادة 142 السابقة الذكر لم تحدد الجزاء المترتب على عدم عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على البرلمان في الآجال المحددة وهذا ما من شأنه تقوية مركز رئيس الجمهورية[2].

ويترتب على عرض رئيس الجمهورية الأوامر على البرلمان ثلاث حالات:

*الأولى: وهي موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه.

*الثانية: رفض البرلمان للأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، وإن كان هذا الأمر مستعبدا لتمتع رئيس الجمهورية بصلاحية واسعة في مواجهة البرلمان، وتختلف هنا الأغلبية المطلوبة للموافقة على الأوامر أو رفضها باختلاف المجال

1- عقيلة خرباشي ، مرجع سابق، ص56.

2-خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 06 جوان 2016، ص 147.

الـذي تـدخل فيـه رئـيس الجمهوريـة، فـإذا كـان فـي مجـال القـوانين العاديـة، فـإن الأغلبيـة البسـيطة هـي المطلوبـة، أمـا إذا كـان المجـال الـذي تـدخل فيـه هـو القـوانين العضـوية فالأغلبيـة المطلقـة لنـواب المجلـس الشـعبي الـوطني وأعضـاء مجلـس الأمـة هـي المطلوبـة، ومـا إن تحظـى هـذه الأوامـر بموافقـة البرلمـان حتـى تكتسـب طابع النص التشريعي[1].

أمـا إذا تـم رفـض الأوامـر مـن قبـل البرلمـان فهنـا تصـبح لاغيـة، وهـذا مـا جـاءت بـه المـادة 3/142 مـن التعـديل الدسـتوري لسـنة 2020 : " تعـد لاغيـة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

هنا نتساءل عن أثر الإلغاء؟ هل يمتد إلى المستقبل أم يكون بأثر رجعي؟

إنّ الـرأي الـراجح هنـا هـو أن الإلغـاء يمتـد الـى المسـتقبل فقـط ولا يكـون بـأثر رجعـي، علـى اعتبـار أن الإلغـاء لا يكـون إلا بـنص صـريح لمـا يحويـه مـن مسـاس بحقـوق ومراكـز الأفـراد القانونيـة، ولهـذا تظـل هـذه الأوامـر سـارية ولكنهـا كقـرارات إدارية[2].

إنـه وفـي ظـل عـدم التأكيـد صـراحة علـى آثـار الإلغـاء فـي الدسـتور، فـإن القاضـي الإداري هـو وحـده مـن يحـدد مـدى قبـول الـدعاوى المرفوعـة أمامـه بغـرض

1- يامة إبراهيم، رحمون محمد، ضوابط اللجوء إلى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة العدد 01، سنة 2019، ص 111.

2- خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص147.

حمايـة الحقـوق المكتسـبة التـي تكونـت فـي ظـل الفتـرة السـابقة علـى إلغـاء الأمـر، إلا أن هـذا مسـتبعد عمليـا فمـن غيـر المعقـول، أن يعـارض مـواطن عـادي أمـرا رئاسـيا في ظل عدم معارضة البرلمان[1].

*الثالثـة : وهـي فـي حـال سـكوت البرلمـان، فـلا يبـدي موقفـه لا بالموافقـة ولا بـالرفض مـا يجعـل الأمـر معلقـا، هنـا المؤسـس الدسـتوري الجزائـري لـم يبـين حكـم هـذه الحالـة، ولـم يقيـد البرلمـان بمـدة زمنيـة لإبـداء رأيـه فـي الأوامـر المعروضـة عليـه، وان كـان هـذا مسـتبعدا فـي ظـل اسـتحواذ رئـيس الجمهوريـة علـى آليـات دستورية تجعل البرلمان في قبضة يده[2].

فـي حـين ذهـب الـبعض مـن الفقـه إلـى تفسـير صـمت البرلمـان، واعتبـره بمثابـة إلغـاء لسـريان الأوامـر بالنسـبة للمسـتقبل، علـى اعتبـار أن الصـمت كنايـة عـن عـدم الموافقـة، وبالتـالي عـدم وجـود الأوامـر التشـريعية قانونـا، ويـرى الـبعض الاخـر أن صـمت البرلمـان هـو بمثابـة رفـض لهـا، لأن القـوانين لا تنشـأ بتصـرف سلبي[3].

ونتيجـة لمـا سـبق يمكـن القـول بـأن البرلمـان لا يمـارس رقابـة فعليـة علـى الأوامـر، بـل هـي مجـرد رقابـة شـكلية، خاصـة وأن المـادة 37 مـن القـانون العضـوي

1- هاملي محمد، مرجع سابق، ص35.

2- عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص119.

3- يامة ابراهيم، رحموني محمد، مرجع سابق، ص112.

16-12 [1] قيدت البرلمان بإجراء التصويت بدون مناقشة ولا تعديل على الأوامر، حتى في ظل الظروف الاستثنائية نجد أن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية لا تخضع لرقابة البرلمان على الرغم من أن المادة 98 [2] من دستور 2020 تنص على الاجتماع الوجوبي للبرلمان، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد الغاية من هذا الاجتماع، وبالتالي لا يرقى هذا الأخير إلى مستوى يؤهّله لأن يكون نوعا من أنواع الرقابة .

ثانيا: الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية

الأصل في القوانين العادية والعضوية وكذا التنظيمات والمعاهدات هو أن تَخضع لرقابة المحكمة الدستورية، وهذا عملا بأحكام المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على اعتبار أن موافقة البرلمان على الأوامر تجعلها ذات طابع تشريعي، ولها قوة تشريع مماثلة لقوة التشريعات العادية، ما يجعلها منطقيا تدخل في نطاق الرقابة الدستورية [3].

1- تنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة على أنه : " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي مناقشة. يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ."

2-تنص المادة 4/98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه" يجتمع البرلمان وجوبا"

3- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، مرجع سابق، 245.

الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أخضع الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية، وهي رقابة وجوبية سابقة يتم الإخطار بشأنها وجوبا من قبل رئيس الجمهورية [1]،غير أن المدة التي يتعين على رئيس الجمهورية إخطار المحكمة الدستورية بشأنها غير محددة، فاكتفى المؤسس الدستوري بذكر الآجال المقررة للمحكمة الدستورية للفصل في دستورية الأوامر خلالها والمقدرة بـ عشرة 10 أيام تسري، من تاريخ تسجيل الإخطار بأمانة المحكمة الدستورية[2].

وهي مدة مقبولة مقارنة بالمدة التي فصل فيها المجلس الدستوري في دستورية النظام العضوي المتعلق بالانتخابات، والمقدرة بيومين 02 أو ثلاثة 03 أيام[3].

أما عن مدى رقابة المحكمة الدستورية للأوامر الصادرة في ظل الحالة الاستثنائية ، فيمكن القول بأن المادة 98 من الدستور 2020 لم تورد أي حكم بهذا الشأن، وبالتالي تبقى غير خاضعة للرقابة الدستورية، وعليه فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية لا تخضع للرقابة

1- تنص المادة 142 /2 من التعديل الدستوري لسنة 2020على أنه " يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام "

2- أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.، المجلة الشاملة للحقوق، الصادرة عن جامعة باجي مختار عنابة، المجلد الأول، العدد 1، مارس 2021، ص 69

3- قرار المجلس الدستوري رقم 16/ق. م . د/ 21 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021 ، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 17 مؤرخة في 10 مارس سنة 2021.

الدستورية حيث تكون نافذة مباشرة، فهذا النوع من الأوامر لا يحتاج إلى قرار المحكمة الدستورية، فعلى الرغم من إلزامية استشارة رئيس المحكمة الدستورية قبل اتخاذ إجراء الحالة الاستثنائية من قبل الرئيس، إلا أن هذه الاستشارة لا تعدّ إجراءً رقابيا بل مجرد استشارة ليس لها تأثير على إرادة الرئيس في تقرير الحالة الاستثنائية، غير أن هذا لا يعني عدم إخضاع هذا النوع من الأوامر على رقابة المحكمة الدستورية، فالتعديل الدستوري لسنة 2020 قد ألزم رئيس الجمهورية بعرض القرارات التي اتخذها أثناء الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية ، لإبداء الرأي بشأنها، وليس لإصدار قرار بدستوريتها أو عدم دستوريتها ، فالرقابة الدستورية تخص الأوامر الصادرة في الحالة العادية فقط، وهي النقطة التي لم تذكر في التعديل الدستوري لسنة 2016، ما يعني أن الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية تخضع للرقابة اللاحقة الاختيارية لإبداء الرأي فيها، ثمّ إن الاستغناء عن هذا النوع من الرقابة لممارسة السلطة أثناء الحالة الاستثنائية يشكل بالضرورة عدم نجاعة هذه الأوامر في مواجهة الظرف الخطير[1].

ثالثا : الرقابة القضائية على الأوامر

يباشر هذا النوع من الرقابة من طرف مجلس الدولة، وتتميز هذه الرقابة بأنها خارجية ما يجعلها أكثر فعالية وحيادا واستقلالا بالنظر إلى الرقابة

1- عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة ، مرجع سابق، ص 360-361.

البرلمانيـة والرقابـة الدسـتورية، وهـي كفيلـة بضـمان حقـوق الأفـراد وحريـاتهم مـن جهـة وعدم تعسف رئيس الجمهورية في استعمال السلطة من جهة أخرى[1].

أقـر المؤسـس الدسـتوري الجزائـري فـي التعـديل الدسـتوري لسـنة 2020 الـدور الاستشـاري لمجلـس الدولـة علـى الأوامـر التشـريعية، وهـذا طبقـا لـنص المـادة 1/142 مـن الدسـتور والـذي نـص علـى أنـه: " لـرئيس الجمهوريـة أن يشـرع بـأوامر فـي مسـائل عاجلـة فـي حالـة شـغور المجلـس الشـعبي الـوطني أو خـلال العطـل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة ".

هنـا وعلـى الـرغم مـن الـنص علـى وجـوب الاستشـارة إلا أنـه وفـي ظـل غيـاب نـص صـريح يبـين طبيعـة هـذه الاستشـارة ومـدى إلزاميـة الأخـذ بهـا إلا أنـه لا يمكـن اعتبارهـا رقابـة بـالمعنى الـدقيق، هـذا مـن جهـة، ومـن جهـة أخـرى يمكـن القـول إنـه وبمـا أن الفقـه أجمـع علـى أن طبيعـة الأوامـر الصـادرة عـن رئـيس الجمهوريـة تحـتفظ بطبيعتهـا الإداريـة إلـى حـين المصـادقة عليهـا مـن طـرف البرلمـان، فتبقـى مجـرد قـرارات إداريـة صـادرة عـن سـلطة إداريـة مركزيـة عليـا ، ألا وهـي رئـيس الجمهوريـة هـذا مـا يجعـل الأوامـر هنـا تخضـع لرقابـة القضـاء الإداري اسـتنادا إلـى نـص المـادة 900 مـن قـانون الإجـراءات المدنيـة والإداريـة والمـادة 09 مـن القـانون العضـوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله [2].

1- موساوي فاطمة، مرجع سابق، ص673.

2- المادة 900 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 06 المؤرخ في 26 فيفري 2008 والمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998

المبحث الثاني:

التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 سلطة التشريع بواسطة الأوامر، مثله مثل باقي الدساتير الأخرى المتعاقبة، باستثناء دستور 1989، إلا أن الجديد في هذا التعديل أنه قيد هذه الآلية نوعا ما، كإضافة شرط الاستعجال وإخضاع هذه الأوامر للرقابة الدستورية المسبقة من قبل المحكمة الدستورية، وغيرها من التعديلات التي وإن كانت لا تمس بسلطة رئيس الجمهورية في ممارسة هذه السلطة، إلا أنها تبقى قفزة نوعية لضمان عدم التعسف والإفراط في ممارسة هذه الآلية، والتي قيد المؤسس الدستوري الجزائري استعمالها بحالات معينة، ويتعلق الأمر بالحالات العادية (المطلب الأول)، وتكون في حال غياب البرلمان وفي حال تأخر هذا الأخير عن المصادقة على قانون المالية في الأجل المحدد، وقد يرتبط التشريع بأوامر بضرورة وجود ظروف استثنائية وغير عادية (المطلب الثاني)، تتطلب تدخل الهيئة التنفيذية لمواجهة هذه الأوضاع.

=يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وسير عمله ج ر عدد 37 المؤرخ في 01 جوان 1998 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 02/18 المؤرخ في 8مارس سنة 2018 ج ر عدد15.

المطلب الأول :

التشريع بأوامر في ظل الحالة العادية

حتى لا تتحول تقنية التشريع بأوامر إلى سلطة خاصة برئيس الجمهورية يمارسها وقت ما شاء، ويشارك من خلالها البرلمان في ممارسة اختصاصه بالتشريع والحلول محله بصورة دائمة، وحتى لا تصبح هذه الآلية وسيلة هيمنة، ربط المؤسس الدستوري استعمالها بضرورة توفر شروط معينة ، كوجود صاحب الاختصاص الأصيل –البرلمان – في عطلة أو خلال شغوره (الفرع الأول)، أو في حالة تأخر البرلمان عن المصادقة على قانون المالية في الأجل المحدد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التشريع بأوامر في غياب البرلمان

تشهد السلطة التشريعية في الحالة العادية، توقفا عن العمل نتيجة غيابها، ونظرا لأهمية وحيوية عمل هذه المؤسسة، رأى المؤسس الدستوري ضرورة وجود مستخلف يقوم بمهام هذه السلطة نفسها، حتى لا تقع البلاد في فراغ قانوني، لهذا فقد خول للسلطة التنفيذية ممارسة صلاحية التشريع المخولة في الأصل للبرلمان، عن طريق أوامر لها قوة القانون[1] ، ويرتبط غياب البرلمان حسب المادة "142" من الدستور 2020 بحالات معينة:

1–المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم20–442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020 والمتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020،ج ر عدد 82.

أولا : شغور المجلس الشعبي الوطني

ويقصد بشغور المجلس الشعبي الوطني، غياب البرلمان نتيجة نهاية العهدة التشريعية وتأخر انعقاد المجلس الجديد، أي نهاية ولاية البرلمان [1] فالأصل أن الفترة التشريعية محددة بخمس سنوات(5)، تبدأ وجوبا في اليوم الخامس عشر(15) التي تلي إعلان المحكمة الدستورية النتائج ، وقد ربط المؤسس الدستوري الجزائري تمديد عهدة البرلمان بضرورة وجود ظروف خطيرة لا تسمح بإجراء انتخابات عادية [2] وقد خول لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المدة التي تلي نهاية عهدة البرلمان .

كما أنه قد يكون غياب المؤسسة التشريعية ناتجا عن الحل الذي يمس الغرفة الأولى[3]، سواء أكان حلا تلقائيا أم حل إرادي يمارسه رئيس الجمهورية ، فبالنسبة للأول يكون بمناسبة عرض الحكومة لمخطط عملها على البرلمان فبعد تنصيب الحكومة مباشرة، يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة عرض مخطط عمله على البرلمان للموافقة عليه، و إن لم يوافق البرلمان على هذا المخطط

1- وليد شريط، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري، حالة غيبة البرلمان، دراسة مقارنة، ، مجلة الواحات الصادرة عن المركز الجامعي بغرداية، العدد السادس عشر، 16 ستة 2012، ص 291 .

2-المادة 04/122 والمادة 133 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3- Mohamed Boussoumah,la parenthése des pouvoirs public constitutionnel de 1991 A 1998,office des publication universitaire.alger. 2008. P 47.

يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية الذي يتعين عليه قبول استقالة الحكومة وتعيين وزير أول جديد بالطريقة السابقة نفسها[1] .

هنا يكون رئيس الجمهورية أمام خيارين، فإما أن يعين وزيرا أول من الأغلبية البرلمانية، أو أن يعين شخصية تنال رضاها، وقد يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الخيار لتفادي وقوع أزمة دستورية، كما له الحق في أن يعين الوزير الأول نفسه [2] .

وبعد تنصيب الحكومة الجديدة يتعين عليها هي كذلك عرض مخطط عملها على البرلمان للمرة الثانية، فإذا رفض هذا الأخير التصويت والموافقة للمرة الثانية فينحل وجوبا، ويصبح المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور إلى غاية انتخاب مجلس جديد في ظرف ثلاثة (03) أشهر، وهي المدة التي لرئيس الجمهورية التشريع بموجبها بواسطة الأوامر، بشرط توافر عنصر الاستعجال[3].

والغاية هنا من الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني هو الحد من تعسف البرلمان في ممارسة سلطته الرقابية[4] .

1- المادة 106 ، 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2-عمار عباس ، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2006 ، ص253.

3- المادتان108 ، 1/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

4-محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص 82.

أمـا الحـل الإرادي ويكـون نتيجـة إعمـال رئـيس الجمهوريـة لـنص المـادة 1/151 مـن التعـديل الدسـتوري لسـنة 2020 التـي تـنص علـى أنـه :« يمكـن رئـيس الجمهوريـة أن يقـرر حـل المجلـس الشـعبي الـوطني، أو إجـراء انتخابـات تشـريعية قبـل أوانهـا بعـد استشـارة رئـيس مجلـس الأمـة ورئـيس المجلـس الشـعبي الـوطني ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ».

ولعـل الغـرض مـن هـذا الحـل هـو البحـث عـن أغلبيـة نيابيـة مواليـة لـرئيس الجمهوريـة فـي حـال مـا إذا كـان المجلـس مشـكلا فـي غالبيتـه مـن نـواب المعارضـة. هـذا مـن جهـة، ومـن جهـة أخـرى فـإن إعمـال رئـيس الجمهوريـة لهـذا الحـق يكـون مـن أجـل تفـادي الانسـداد المؤسسـاتي الـذي قـد يحـدث فـي حـال الخـلاف بـين الحكومـة والمجلـس الشـعبي الـوطني بسـبب رفـض هـذا الأخيـر برنـامج الحكومـة للمـرة الثانية[1].

وعلـى مـا يبـدو أن سـلطة رئـيس الجمهوريـة فـي حـل المجلـس الشـعبي الـوطني هـي سـلطة واسـعة وهـي فـي نظـر الـبعض تعـادل المسـؤولية السياسـية للحكومـة، إذ نجـد أن المؤسـس الدسـتوري لـم يلـزم رئـيس الجمهوريـة بتعليـل قـرار

1- محمد هاملي مرجع سابق، ص 82 . للإشارة فقط عرفت الجزائر تجربة حل المجلس الشعبي الوطني مرة أخرى، حيث أنه و بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-77 المؤرخ في 21 فيفري المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر العدد 14 المؤرخة في 28 فيفري 2021 تم حل الغرفة السفلى من طرف الرئيس عبد المجيد تبون بعد إستشارته كل من رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري و الوزير الاول والملاحظ أن مرسوم الحل لم يتضمن أسباب الحل ما يجعل هذا القرار قاصر و غير معلل تعليلا قانونيا كافيا مايبين بصورة واضحة المكانة التي يحتلها الرئيس في ظل النظام السياسي الجزائري .

الحـــل، أو تســـبيق إجـــراء الانتخابـــات التشـــريعية عـــن موعـــدها المقـــرر، كمـــا أن المؤســـس الدســـتوري لـــم يحـــدد أســـباب الحـــل حتـــى يتقيـــد بهـــا رئـــيس الجمهوريـــة باســـتثناء حالـــة واحـــدة منصـــوص عليهـــا فـــي المـــادة 111 مـــن التعـــديل الدســـتوري لســـنة 2020 والمتعلقـــة بعـــدم تصـــويت النـــواب علـــى الثقـــة التـــي يطلبهـــا الـــوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة [1].

وفـــي جميـــع الحـــالات، ســـواء أكـــان الحـــل وجوبيـــا أم إراديـــا، أو فـــي حالـــة إجـــراء رئـــيس الجمهوريـــة لانتخابـــات تشـــريعية مســـبقة، فـــإن المـــدة التـــي يتعـــين علـــى رئـــيس الجمهورية التشريع بأوامر خلالها هي ثلاثة 03 أشهر [2].

وفـــي تبيـــان مـــدى التـــزام رئـــيس الجمهوريـــة بهـــذه المواعيـــد المقـــررة دســـتورا ، فنجـــد أن المرســـوم الرئاســـي رقـــم 21-96 المتضـــمن اســـتدعاء الهيئـــة الناخبـــة ، والـــذي حـــدد موعـــد الانتخابـــات التشـــريعية بـــ 12 جـــوان 2021 ، حيـــث نصـــت المـــادة الأولـــى منـــه علـــى أنـــه " تســـتدعى الهيئـــة الناخبـــة لانتخـــاب أعضـــاء المجلـــس الشـــعبي الوطني يوم السبت 12 جوان سنة 2021 ".

إنّ الملاحـــظ أن حـــل المجلـــس الشـــعبي الـــوطني تـــم فـــي يـــوم 01 مـــارس 2021، وعليـــه فـــإن المـــدة الممتـــدة بـــين حـــل المجلـــس الشـــعبي الـــوطني وموعـــد الانتخابـــات، تفـــوق ثلاثـــة 03 أشـــهر المنصـــوص عليهـــا فـــي المـــادة 151 مـــن التعـــديل

1- غربي أحسن ، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ،مرجع سابق. ص 60

2 -عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 54.

الدستوري لسنة 2020، وما يستنتج هو أن المدة المقررة لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر فاقت مدة ثلاثة 03 أشهر [1].

ثانيا-التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية :

يعدّ البرلمان مؤسسة كباقي مؤسسات الدولة لا تعمل بصورة دائمة وإنما تخضع لنظام العطل, وتخوفا من حصول أي طارئ أو ظرف مستعجل خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حال وجود البرلمان في عطلة، وهذا طبقا لنص المادة 142 من الدستور سنة 2020 الحالي .

فالأصل أن يمارس البرلمان مهامه من خلال الدورات التي ينعقد فيها والمحددة بموجب الدستور، فيجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة ومدة هذه الدورة هي 10 أشهر على الأقل، تبدأ طبقا لنص المادة 1/138 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وهي قابلة للتمديد من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو.

كما يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية، وذلك بطلب من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني [2].

1- غربي أحسن ، المرجع السابق ص64.

2 -المادة 3/138-4 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

و باعتبار أن دورة البرلمان تقدر مدتها بعشرة (10) أشهر، فإن المدة المتبقية لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر هي شهرين (02)، ما يلاحظ أن المؤسس الدستوري وفي ظل التعديل الدستوري الأخير قد قلص من المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية للتشريع بأوامر مقارنة بالمدة التي كانت سابقا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 والمقدرة بأربعة أشهر وهي المدة التي تأتي بين دورتي البرلمان.

كما أن لجوء رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر هنا لا يكون بصورة قطعية خاصة وأن للرئيس سلطة استدعاء البرلمان في دورة غير عادية لمعالجة أي مسألة مطروحة في غيابه ، فلجوء الرئيس للتشريع بأوامر بدلا من استدعاء البرلمان لا بد أن يكون في حالة خاصة تحتاج المعالجة السريعة بدلا من انتظار انعقاد البرلمان[1].

طرح الفقه مسألة مهمة حول فترة تأجيل انعقاد البرلمان وإمكانية التشريع بأوامر خلالها، فالأصل أن هذه الفترة لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد وبالتالي لا يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر خلالها والسبب أن هذه الفترة تقتطع دورة انعقاد البرلمان وحين يعود هذا الأخير للانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة

1- ميمونة سعاد ، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري ، مرجع سابق ، ص 140.

نفسها التي انقطعت ولا تعدّ حالة انعقاد جديدة بل تمتد الدورة إلى مدة مساوية لمدة التأجيل[1].

و من منظور آخر فإن رئيس الجمهورية مقيد من حيث مجال التشريع بأوامر، إذ لا ينبغي أن يشرع بأوامر خارج الإطار المحدد للبرلمان والمحصور في نص المادة 139 من الدستور الحالي، وبعض المواد المتفرقة، وإن تجرأ الرئيس وأصدر أوامر في موضوعات تدخل ضمن مجال التنظيم بغية منحها قوة قانونية أسمى فإن الأوامر التي يتخذها تعد غير دستورية وتصرفه هو انتهاك خطير لمبدأ تدرج القواعد القانونية [2].

ثالثا: الشروط الدستورية للتشريع بأوامر في غياب البرلمان

قيّد المؤسس الدستوري سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر بجملة من الشروط والضوابط أهمها :

أ-شرط الاستعجال :

نصت على هذا الشرط الفقرة الأولى من المادة 142من التعديل الدستوري لسنة 2020 : " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة "

1-ردادة نور الدين ، مرجع سابق ،ص 58.

2- محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص 24.

مـا يعنـي أن ممارسـة رئـيس الجمهوريـة للتشـريع بـأوامر هـو الاسـتثناء الـذي تفرضـه الضـرورة والحاجـة المسـتعجلة للتـدخل و اتخـاذ تـدابير لمواجهـة الأوضـاع غيـر العاديـة وغيـر المتوقعـة، والتـي تعجـز التشـريعات القائمـة عـن معالجتهـا، فمـن غيـر المعقـول انتظـار انعقـاد البرلمـان أو تنصـيب برلمـان آخـر، لهـذا فوجـب علـى رئيس الجمهورية معالجتها من خلال التشريع بأوامر [1].

وهـذا مـا لمسـناه فـي جملـة الأوامـر التـي أصـدرها رئـيس الجمهوريـة فـي الفتـرة الممتـدة بـين تـاريخ 01 مـارس 2021 تـاريخ حـل المجلـس الـوطني الشـعبي وتـاريخ 08 جويلية 2021 بداية الفترة التشريعية[2].

والمؤسـس الدسـتوري هنـا و إن كـان قـد نـص علـى هـذا الشـرط إلا أنـه يبقـى يكتنفـه بعـض الغمـوض، خاصـة فـي ظـل عـدم تحديـد الجهـة التـي تراقـب مـدى تـوافر عنصـر الاسـتعجال مـن عدمـه، حتـى وإن جعـل المؤسـس الدسـتوري مـن رئـيس

1-خلوفي خديجة ، مرجع سابق ، ص142.

2-حسب موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية فإن رئيس الجمهورية أصدر الأوامر الآتية خلا الفترة التي عرفت شغور المجلس الشعبي الوطني :

- الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات

-الأمر 21-01 المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان

-الأمر 21-03 المتضمن تعديل وتتميم القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد.

- الأمر رقم 21-04 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 76-106 المتضمن قانون المعاشات العسكرية.

-الأمر رقم 21-05 المتضمن تعديل وتتميم بعض أحكام الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

- الأمر 21-06 يعدل ويتمم الأمر رقم 06-02 المتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين .

-الأمر رقم 21-08 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات.

الأمر رقم 21-09 المتضمن حماية المعلومات والوثائق الإدارية.

الجمهورية يتمتع بسلطة تقدير مدى توافر الضرورة، إلا أن هذه السلطة من الضروري أن تخضع للرقابة سواء من طرف البرلمان أو من طرف القضاء، وإن كان البرلمان عاجزا أصلا عن رفض هذه الأوامر وليس حتى تقدير مدى خضوع الأوامر لشرط الاستعجال[1].

ب-شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:

إن اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء هو شرط أساسي متعارف عليه منذ دستور 1996 المعدل والمتمم، إلا أن الأخذ برأي مجلس الدولة يعد من مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث جعل المؤسس الدستوري الجزائري الأوامر تأخذ شكل مشاريع القوانين من حيث الإجراءات، حيث أخضعها لرقابة مجلس الدولة ومن ثم عرضها على مجلس الوزراء .

ألزمت المادة 1/142 رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على مجلس الدولة لإبداء رأيه، خاصة وأن عبارة " بعد رأي مجلس الدولة " توحي بأن هذا الرأي ضروري حتى يتمكن الرئيس من التشريع بأوامر، وهذا الرأي هو عبارة عن إجراء قبلي يترتب عن تخلفه المساس بمبدأ المشروعية.

بالإضافة إلى ذلك فإن المؤسس الدستوري لم يحدد القيمة القانونية لهذا الرأي فهل رئيس الجمهورية ملزم بالأخذ به بما أنه هو من طلبه، أو أن الرئيس غير

1- ميمونة سعاد ، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان، مرجع سابق، ص 382.

ملـزم بالأخـذ بـه و طلبـه يكـون علـى سـبيل الاسـتئناس فقـط ؟ وإن كـان كـذلك فمـا الغاية من إيراد هذا الشرط؟ [1]

هـذا مـن جهـة، ومـن جهـة أخـرى فـإن اشـتراط اتخـاذ الأوامـر بمجلـس الـوزراء، وإن كـان الهـدف منـه هـو إعـلام وإخطـار أعضـاء المجلـس بمضـمون الأمـر لإبـداء الـرأي حولـه، إلا إن هـذا الإجـراء يعـد إجـراء شـكليا بمـا أن رئـيس الجمهوريـة يسـتطيع تجـاوز رأي هـؤلاء فـي ظـل عـدم الـنص علـى طبيعـة رأي مجلـس الـوزراء إن كـان ملزمـا أم لا، بالإضـافة إلـى أن رئـيس الجمهوريـة يتمتـع بسـلطة التوقيـع علـى مشـروع الأمـر لوحـده، فـلا الدسـتور ولا حتـى القـانون خـول لأيـة جهـة سـلطة التوقيع المجاور لتوقيع الرئيس[2].

ولا ننسـى أن لـرئيس الجمهوريـة صـلاحيات مهمـة فـي مجلـس الـوزراء، فهـو مـن يتـولى تعيـين أعضـائه وهـو مـن يترأسـه، وبالتـالي فـإن هـذا الجهـاز يخضـع لسـلطة رئيسـه، ومنـه فـإن تـرجيح رأي رئـيس الجمهوريـة هـو الـوارد فـي مواجهـة بـاقي أعضاء المجلس[3].

1- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص144.

2- محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص 20.

3-رحموني محمد ، يامة ابراهيم، مرجع سابق ، ص 109.

ج-شرط عرض الأوامر على غرفتي البرلمان:

عملا بأحكام المادة 3.2/142 يتعين على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في مجال التشريع، وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري لم يرتب الجزاء على عدم عرض رئيس الجمهورية للأوامر في المدة المحددة والمقررة في أول دورة له، هذا ما يجعل من رئيس الجمهورية في غنى عن عرض هذه الأوامر في الأجل المحدد، بل وأكثر من ذلك إذ بإمكانه ألا يعرضها أصلا عليه، على اعتبار أن الأوامر بمجرد صدورها تكسب تلك الصفة الملزمة، وبالتالي فإن موافقة البرلمان عليها ما هي إلا إجراء شكلي، فالدستور لم يمنح للبرلمان أي سلطة لرقابة الأوامر التشريعية، بل قيده بالموافقة على الأوامر دون مناقشة ولا تعديل، أو رفضها، وإن كان البرلمان عاجزا عن رفض أوامر الرئيس[1].

يترتب عن عرض الأوامر على البرلمان أمران، إما قبوله لها فيضفي عليها الصيغة القانونية والتحصين، وبالتالي لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بأمر أو قانون، و إما أن ترفض هذه الأوامر وتعد لاغية، وهذا عملا بأحكام المادة 3/142 من الدستور، وهنا لم يحدد المؤسس مدة سريان هذا الإلغاء، هل يكون بأثر رجعي أم لا، وعليه، يرى الفقه هنا أن الإلغاء إما يكون من تاريخ عدم

1- سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص 208.

الموافقة فلا تسري الأوامر بأثر رجعي بل تمتد إلى المستقبل فقط ، و إما أن يسري الإلغاء بأثر رجعي أي أن أثره يمتد إلى الماضي[1].

أما التصويت عن قرار قبول أو رفض الأوامر فيكون بحسب المجال الذي تدخل فيه رئيس الجمهورية، فإذا كان موضوع التشريع بأمر يدخل ضمن مجال القوانين العادية فالأغلبية البسيطة هي المطلوبة في كلا المجلسين، أما إذا كان موضوع الأمر يدخل ضمن مجال القوانين العضوية فالأغلبية المطلقة هي المطلوبة في كلا المجلسين[2].

وقد يحدث أن يتخذ البرلمان موقفا محايدا، فيلتزم بالصمت إذ يترك الأوامر معلقة، دون أن يبث فيها، فالمؤسس الدستوري هنا لم يتعرض لهذه المسألة، إذ إنه لم يحدد الأجل الذي يلتزم فيه البرلمان للموافقة أو الرفض على هذه الأوامر، وبالتالي فلا يمكن تفسير سكوت البرلمان لا بالرفض ولا بالموافقة، فتبقى الأوامر سارية المفعول إلى حين إبداء البرلمان رأيه حولها سواء بالرفض أو الموافقة.[3]

1-عز الدين بغدادي ، مرجع سابق ، ص 119.

2-المادة 41 من القانون العضوي 16-12.

3- ابراهيم يامة ، رحموني محمد ، مرجع سابق ، ص 112.

الفرع الثاني: إصدار قانون المالية بأمر تشريعي

يعدّ قطاع المالية من أهم القطاعات، إذ تعد المالية العامة الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة وسياستها واستراتيجيتها وبرامجها العامة، كما تعد قوانين المالية مرآة عاكسة لكافة نشاطات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. [1]

و نظرا لأهمية قانون المالية، فإن المؤسس الدستوري خصه بمجموعة من الإجراءات وخول لكل من البرلمان و الحكومة سلطة المبادرة به، وهذا عملا بأحكام المادة 143 من الدستور التي منحت للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وأعضاء البرلمان حق المبادرة بالقوانين، إلا أن هذا يبدو ظاهريا وشكليا على اعتبار أنه في الحقيقة لا يوجد إطلاقا ما يسمى باقتراحات قوانين المالية، وهذا ما تؤكده المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة[2].

فعلى الرغم من أن قانون المالية يدخل ضمن اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عضوية، وهذا عملا بأحكام المادة 140 فقرة 07 ، إلا

1- ردادة نور الدين ، مرجع سابق ، ص 85.

2- تنص المادة 1/44 من القانون العضوي 16-12 على أنه :"" يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه ، طبقا لأحكام المادة 138 من الدستور "

أن هـذا الاختصـاص تمارسـه الحكومـة بصـورة حصـرية ، ويعـد هـذا خرقـا لاختصاص البرلمان [1].

و هذا خلافا لما كان معمولا بـه فـي ظـل الدسـاتير الجزائريـة السـابقة، والتـي كانـت تخـول صـلاحية سـن قـانون الماليـة إلـى البرلمـان دون غيـره ،لا سـيما فـي ظـل دسـتور 1963 [2] إذ أصـبح البرلمـان مقيـدا فـي ممارسـة سـلطته بالتشـريع فـي المجـال المـالي باعتبـار أن المـادة 147 مـن الدسـتور الحـالي جـاءت بشـروط تعجيزيـة، تجعـل مـن النائـب مجبـرا علـى البحـث عـن تـدابير ترفـع مـداخيل الدولـة أو تـوفر مبـالغ ماليـة فـي فصـل آخـر مـن النفقـات العموميـة، تسـاوي علـى الأقـل المبـالغ المقترح إنفاقها.

أضـف إلـى ذلـك فـإن الدسـتور ألـزم البرلمـان بالمصـادقة علـى قـانون الماليـة فـي أجـل 75 يومـا مـن تـاريخ إيداعـه، علـى أن يكـون للمجلـس الشـعبي الـوطني مهلـة 45 يومـا للمصـادقة عليـه فـي حـين منحـت لمجلـس الأمـة مـدة 20 يومـا للمصـادقة عليـه، وقـد أخـذ المؤسـس الدسـتوري الجزائـري احتمـال حـدوث خـلاف بـين

1–يعدّ وضع الميزانية العامة للدولة أهم نشاط تقوم به الحكومة وهو أمر شائع لدى معظم البلدان، ففي عام 1986 كتب اتحاد ما بين البرلمانات العالمي قائلا "في كافة الأقطار هناك إجراء غير عادي خاص بالاتفاقية، وهو أن للحكومة وحدها الحق في وضع وتقديم الموازنة " وبالتالي تكون الميزانية العامة فرصة مشروعة للحكومة للتعبير عن سياستها وجدول أعمالها وأولوياتها، وبذلك تكون المقياس العام لتحديد أولويات السلطة التنفيذية، والوسيلة الوحيدة لتحقيق الأهداف العامة و بالتالي لا عجب في أن تمارس السلطة التنفيذية الهيمنة في عملية إعداد الميزانية وأن تسعى السلطة التشريعية للقيام بدور فاعل. لتفاصيل أكثر راجع مقال الأستاذ بقالم مراد ،خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري ،ص 604.

2– محمد هاملي ، مرجع سابق ، ص 35.

الغرفتين بعين الاعتبار، فمنح للجنة المتساوية الأعضاء أجل 8 أيام للبت في النزاع[1]. وبما أن دعوة اللجنة للانعقاد مخولة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، فإنه وفي هذه الحالة قد يفضل عدم دعوة هذه اللجنة، إذا رأى أن فك هذا الخلاف قد يتعارض مع مصالح ورؤية الحكومة، الأمر الذي دفع بمجلس الأمة إلى عدم الاعتراض على القانون، مادام أن هذا الاعتراض بدون جدوى، وفي كل الأحوال سيصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر[2].

قيد الدستور الجزائري البرلمان بآجال وإجراءات، وبالمقابل سمح بنقل الاختصاص إلى الرئيس لتسيير شؤون الدولة المالية خلال السنة المقبلة أو ما تبقى منها باللجوء إلى الأوامر التي لها قوة القانون في حال تخلف البرلمان عن المصادقة على المشروع في الأجل المحدد، ما يعني أن هذا الأخير تماطل وأخل بواجباته بعدم احترام الأجل الممنوح له للمصادقة على مشروع قانون المالية[3].

1-المادة 44 من القانون العضوي 16-12.

2- ميلود ذبيح ، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري ، مقاربة تحليلية ، مقاربة ، دار الهدى للنشر و التوزيع ، الجزائر ، عين مليلة ، سنة 2015 ، ص 209.

3- سعيد بوالشعير، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص200.

إلا أن الواقع لم يثبت تماطل البرلمان عن إصدار قانون المالية يوما، خاصة وأنه يملك صلاحية التعديل في المشروع وإدراج الأحكام التي يراها مناسبة ضمن بنوده عند عرضه عليه[1].

و حتى في المجال الرقابي فإن دور البرلمان يشهد محدودية واضحة، من خلال عدم فعالية آليات الرقابة التي يمارسها عند وصول قانون المالية الى مرحلة التنفيذ، فالأصل أن يتولى البرلمان الرقابة على مدى تنفيذ قانون المالية من خلال إمكانية مراقبته لطرق وحجم الإنفاقات ومجالاتها عن طريق توجيه أسئلة شفوية وكتابية لأعضاء الحكومة. [2]

وباعتبار قانون المالية من القوانين العضوية فإنه يشترط لإقراره الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة، ورغم ذلك لا يشكل قيدا على رئيس الجمهورية بحكم سيطرته على الأغلبية البرلمانية. [3]

1-يجدر الإشارة إلى أن الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية ليست وجوبية في كل الحالات فصدور قانون المالية في شكل أمر له قوة القانون لايحتاج إلى عرضه على البرلمان بغرض الموافقة عليه نتيجة فشل هذا الأخير في إقرراه وبالتالي فتتمكن الحكومة دستوريا من تجاوز الموقف الإستقلالي للمجلس الشعبي الوطني الذي يمكن أن يعبر عنه أثناء أداء وظيفته التشريعية سواء بإلغاء بنود من مشروع الحكومة او تعديليها بما لا يتفق و رأي الحكومة، فتوعز هذه الأخيرة مجلس الأمة بواسطة ممثلي رئيس الجمهورية رفض النص الذي حاز على موافقة المجلي الشعبي الوطني، وبالنتيجة تأجيل الموافقة عليه في آجاله وتمكين الحكومة من إصدار مشروع الحكومة في شكل أمر له قوة قانون المالية، مايسمح لها من تحقيق الهدف الخفي من النص الدستوري المتمثل في مواجهة أي موقف يعارضها.(نقلا عن مقال الأستاذ سعيد بوالشعير ،التشريع عن طريق الأوامر بين القيود الدستورية و الممارسة العملية ،مجلة إدارة ،عدد 41، ص30).

2- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر، مرجع سابق، ص 178.

3-خلوفي خدوجة، مرجع سابق ، ص 144.

ويـرى الأسـتاذ "سـعيد بوالشـعير" أن المؤسـس الدسـتوري الجزائـري لـم تتجـه نيتـه الـى إقـرار حـق الـرئيس فـي التشـريع بواسـطة الأوامـر فـي مجـال قـانون الماليـة، لأن القــول بــذلك، بمعنــى أن البرلمــان يمكنــه رفــض الموافقــة علــى الأوامــر الرئاسـية[1] ومـن المنظـور نفسـه فـإن إسـناد سـلطة إصـدار قـانون الماليـة إلـى رئـيس الجمهوريــة بــأمر فــي محلهــا وهــذا نظــرا لخطــورة النتــائج المترتبــة عــن عــدم وجــود وتـوفر قـانون ماليـة للدولـة، ذلـك أن وجـود هـذا الأخيـر مـرتبط بسـيرورة المصـالح العامة في البلاد .

المطلب الثاني:

التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية

تطــرأ علــى الدولــة ظــروف خاصــة اســتثنائية وقــاهرة ، تمــس اســتقرار مؤسســاتها الدســتورية ونظــرا لاســتعجاليتها مــنح المؤســس الدســتوري الجزائــري لـرئيس الجمهوريـة صـلاحية وضـع تـدابير وحلـول لمواجهـة ذلـك الظـرف، مـن خـلال اتخــاذ اجــراءات اســتثنائية تســتوجبها المحافظــة علــى اســتقرار واســتقلال مؤسســات الدولــة، وعليــه ســنحاول فــي هــذا المطلــب أن نتطــرق إلــى الحالــة الاســتثنائية والإجـراءات القانونيـة المنظمـة لهـا (الفـرع الأول) ثـم نبـين سـلطة التشـريع بـأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني) .

1- سعيد بوالشعير ، الجزء الثالث ، مرجع سابق ، ص 197.

الفرع الأول: التنظيم الدستوري للحالة الاستثنائية

تستمد نظرية الظروف الاستثنائية من فكرة الضرورة، والتي تعد تقنية قانونية قديمة، يرجع تاريخها إلى الحضارة الرومانية حيث كانت تسمى في ذلك الوقت supramalex populi salus بمعنى أن سلامة الشعب فوق سلامة القانون[1] .

وبحثا في الأنظمة الدستورية المقارنة، وتحديدا في النظام الفرنسي نجد أن فكرة الظروف الاستثنائية أكدها مجلس الدولة الفرنسي في الدعاوى المرفوعة إليه ضد الإدارة، ونص عليها دستور 1958 الفرنسي ليجعلها أداة دستورية لتقوية مركز رئيس الجمهورية، وقبل هذا فإنه في عهد حكم " دوسبير" وإثر الخطاب المشهور bayeu الذي ألقاه الجنيرال ديغول سنة 1946 وتمت ترجمتها إلى واقع ملموس في دستور 1958 [2].

وبالنسبة إلى النظام الدستوري الجزائري الذي هو محل الدراسة فإنه ومنذ الاستقلال وفي جل الدساتير التي عرفتها الجزائر لم تخلُ نصوصها من فكرة الظروف الاستثنائية، على الرغم من اختلاف إجراء ممارستها لكنها بقت ضرورة في النصوص الدستورية، وهذا ما أكده التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص

1- مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 329.

2-شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2012، ص 298.

المـادة 98 منـه، التـي سـمحت لـرئيس الجمهوريـة بتقريـر الحالـة الاسـتثنائية اذا كانـت الـبلاد تحـت خطـر يهـدد مؤسسـاتها أو اسـتقلالها أو سـلامة ترابهـا والحالـة الاسـتثنائية لا يمكـن تقريريهـا إلا بتـوافر بعـض الشـروط، بحيـث تعـدّ هـذه الحالـة أخطـر مـن حـالتي الطـوارئ والحصـار، نظـرا لوجـود خطـر وشـيك الوقـوع يهـدد مؤسسـات الدولـة، و باسـتقراء نـص المـادة 98 مـن الدسـتور الحـالي تبـين لنـا ان هنالـك شـروطا شـكلية (أولا) و شـروط موضـوعية (ثانيـا) لا بـد وأن يراعيهـا مـن يقررها .

اولا: الشروط الشكلية:

تتمثـل الشـروط الشـكلية الإجرائيـة اللازمـة حتـى يلجـأ رئـيس الجمهوريـة إلـى إعـلان الحالـة الاسـتثنائية والتـي تسـمح لـه بالتشـريع بـأوامر، فـي ان يستشـير إلزاميـا كـلا مـن رئـيس المجلـس الشـعبي الـوطني ورئـيس مجلـس الأمـة ورئـيس المحكمـة الدسـتورية وان يسـتمع الـى كـل مـن المجلـس الأعلـى للأمـن و مجلـس الـوزراء ، زيـادة علـى ضـرورة اجتمـاع البرلمـان بغرفتيـه وجوبـا ، ذلـك وقـد أضـاف المؤسـس الدسـتوري الجزائـري شـرطا مهمـا ألا وهـو توجيـه رئـيس الجمهوريـة الأمـة خطابـا للأمـة فـي ذلـك[1]، يظهـر لنـا مـن خـلال الـتمعن فـي هـذه الشـروط المحـددة فـي هـذه المـادة، أنهـا الشـروط نفسـها تقريبـا التـي كـان قـد أقرهـا المؤسـس الدسـتوري الفرنسـي

1- المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

في دستور 1958 إثر نصه على الحالة الاستثنائية إلا أن هذا الاخير أضاف شرطا آخر ألا وهو عدم جواز حل الجمعية الوطنية أثناء استخدام السلطات الاستثنائية[1]، و بما أن واضع الدستور الجزائري اشترط وجوبا اجتماع البرلمان فإن النتيجة إذن توحي بعد إمكانية حله.

1- طابع استشارة رئيس غرفتي البرلمان ورئيس المحكمة الدستورية:

تعدّ استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي غرفتي البرلمان والمحكمة الدستورية شرطا إلزاميا عند لجوئه إلى تطبيق أحكام المادة 98 من الدستور 2020، إلا أن الآراء الصادرة عنها تبقى مجرد آراء شكلية فقط ، وبالتالي فهي غير ملزمة لرئيس الجمهورية من الناحية القانونية بأي شكل من الأشكال و هذه الآراء الصادرة عن هذه الهيئات هي آراء استشارية، والتي عادة ما تتم في سرية تامة فانه يجوز لرئيس الجمهورية مخالفتها دون أن يترتب عن مخالفتها أية آثار قانونية ، و لو أن هذه الآراء تتمتع بآثار سياسية مهمة، نظرا للمخاطر التي قد يتعرض لها رئيس الجمهورية في حال عدم احترامه لقيمة هذه الآراء[2].

إلا أن السؤال المطروح في هذا الشأن إذا لم يقم رئيس الجمهورية باستشارة هذه الهيئات وقرر اللجوء إلى إقرار هذه الحالة بصفة منفردة، وبما أنه حسب ظاهر نص المادة يعد عملا غير دستوري، هل يجوز الطعن فيه قضائيا

1- المادة 16 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.

2- مزياني حميد ، الية التشريع باوامر في الجزائر (بين النص والممارسة) ، مرجع سابق، ص78.

بـدعوى تجـاوز السـلطة، أم أن هـذا الأمـر لا يجـوز؟ ذلـك أن نـص المـادة 98 خـال مـن أيـة مسـؤولية تـذكر تترتـب عليـه فـي حـال اسـتغنائه عـن هـذه الاستشـارة. ثـمّ مالحل إذا كان المجلس الشعبي الوطني منحلا ويتعذر استشاره رئيسه ؟

بمـا أن هـذه الهيئـات تقـدم رأيـا استشـاريا فـلا يعقـل لـرئيس الجمهوريـة عمليـا أن يخـالف رأي رئـيس المحكمـة الدسـتورية باعتبارهـا الهيئـة المكلفـة بحمايـة الدسـتور من التعرض للانتهاكات التي تمس بحقوق وحريات الأفراد[1].

2- الاســتماع إلــى بعــض الهيئــات : اشـترط المؤسـس الدسـتوري الجزائـري فـي تنظـيم الحالــة الاسـتثنائية إجـراءً شـكليّا اخـر متمثـل فـي الاسـتماع إلــى المجلـس الأعلــى للأمــن، ومجلــس الــوزراء والقــارئ، والمــتمعن فــي أحكــام المــادة 98 مــن التعـديل الدسـتوري لسـنة 2020 يتضـح لـه اسـتعمال مصـطلح استشـارة، فيمـا يخـص المحكمــة الدســتورية ورئيســي غرفتــي البرلمــان بينمــا وظــف عبــارة الاســتماع فيمــا يخـص المجلـس الأعلـى للأمـن ومجلـس الـوزراء، ولعـل هـذا مـا يثيـر تسـاؤلا حـول اختلاف المصطلحين في المادة؟ وكذا حول الغاية من ذلك؟

حسـب رأي بعـض البـاحثين فـي هـذا المجـال ومـنهم الأسـتاذ مـراد بـدران، والبروفيسـور شـريط وليـد، فـإن أمـر الاستشـارة قـد تـم الفصـل فيـه، إذ تـم ربـط هـذا المصـطلح بتوضـيح الأسـباب المؤديـة لإقـرار الحالـة الاسـتثنائية، أمـا الاسـتماع فـإن

1-سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص313.

الغرض منه تطبيق الحالة الاستثنائية التي قررها رئيس الجمهورية، ومعلوم لدينا أن رئيس الجمهورية استنادا إلى أحكام الدستور فإنه يعد رئيس مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري سنة 2008[1] ورئيس المجلس الأعلى للأمن، وبالتالي فإن الاستماع إلى هذا الاخير يساعد رئيس الجمهورية وينير له الطريق بالاعتماد على ما يقدم له من تقارير وآراء تخدمه عند اتخاذ هذا الإجراء، كما أن الاستماع إلى مجلس الوزراء غرضه تبادل الرأي بين الرئيس وأعوانه وتقدير الموقف لا غير[2] .

3- وجوب اجتماع البرلمان لتقرير الحالة الاستثنائية : يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة أشهر على الأقل ، و تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وقد تتمدد هذه الدورة إذا طلب الوزير الأول تمديدها بغية استكمال نشاط تشريعي معين وقد فصل واضع الدستور بذكر أن البرلمان يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية[3]، بمعنى أن تمديد دورته العادية لا يمكن وصفه بأنه يدخل ضمن الدورة غير العادية، وفي ظل الحالة الاستثنائية فإن البرلمان يجتمع وجوبا ويعدّ اجتماعه غير عادي، لكنه لم يؤكّد في نص المادة98 على أن رئيس الجمهورية يستدعي

1- المادة 4/91 من الدستور المعدل والمتمم سنة 2020.

2- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص300.

3- المادة 138من التعديل الدستوري لسنة 2020.

البرلمان للاجتماع، وإنما اقتصر على أنه يجتمع البرلمان وجوبا[1] ويعدّ هذا الشرط ضمانا حقيقيا، طالما أن البرلمان يكون مجتمعا طيلة تطبيق الحالة الاستثنائية وحتى يتم تمكين النواب من الاطلاع على الأوضاع التي تواجهها مؤسسات الدولة ومتابعتها ومراقبتها بإستمرار[2].

ثانيا : الشروط الموضوعية

من خلال دراستنا لنص المادة 98 فقرة 1 من دستور 2020 يتبين لنا أن الشروط الموضوعية التي تستلزم التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية تتمثل في شرطين أساسين هما: وجود خطر داهم وجسيم، وأن يمس هذا الخطر مؤسسات الدولة وسلامة ترابها.

1- وجود خطر داهم ووشيك الوقوع : اشترط المؤسس الدستوري وجود خطر داهم لتقرير الحالة الاستثنائية، والخطر الداهم في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بوجود ضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالزوال أو

1- المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2 -اختلف الفقه حول مسألة اجتماع البرلمان وضمانه لتحقيق رقابة فعالة على الأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الإستثنائية فيرى الإتجاه الأول أن إجتماع البرلمان بقوة القانون معناه تمكينه من ممارسة نشاطه التشريعي فله أن يناقش ويقرر إلغاء ما اتخذه رئيس الجمهورية وله كذلك الحق في اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى و إحالته على =المحكمة العليا، أما الإتجاه الثاني فيرى أن البرلمان لا يجوز له ممارسة دوره المعتاد نتيجة الوضع الخطير الذي تشهده الدولة و على حد تعبير الأستاذين LEBEL/TRICOT فحتى وإن كان للبرلمان أن يناقش قرارات رئيس الجمهورية ،إلا أنه ليس من حقه أن يتخذ قرارا بشأنها ،لأن رئيس الجمهورية يحل محل السلطة التشريعية في ظل الحالة الإستثنائية ويمارس الوظيفة التشريعية على نحو يمنع فيه البرلمان من القيام بتلك الوظيفة مؤقتا، نقلا عن ردادة نورالدين، مرجع سابق ،ص 235

بالتناقص، لكن وبالنظر في أحكام المادة 98 من دستور 2020 نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين صفة هذا الخطر ولا موضوعه ولا مصدره الداخلي ولا الخارجي، ولا نطاقه الزمني ولا متى يبدأ ومتى ينتهي، أو حتى درجة جسامته وهذا عكس ما جاء به المؤسس الدستوري الفرنسي في المادة 16 من دستور الجمهورية الفرنسية إذ نص على بعض الشروط التي تتعلق بموضوع الخطر وتحديده نوعا ما، فاشترط ان يكون الخطر حالا وجسميا، ومعيار هذه الجسامة يؤدي الى إعاقة السير العادي للسلطات العامة الدستورية، أما فيما يخص موضوعه ان يمس هذا الخطر حقيقة أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية [1].

أخذت عبارة وجود خطر في نص المادة المفهوم العام للمخاطر، غير أن مؤدى الخطر الوشيك لا يخرج عن نطاق المخاطر المتوقعة الحدوث لكوارث طبيعية، كما أنه قد يكون خطرا مفاجئا كالمناوشات المسلحة التي وقعت على الحدود المغربية الجزائرية [2] ، ومرد هذا الأمر إلى رئيس الجمهورية وحده

1- مديحة بن ناجي ، المرجع السابق، ص 330.

2-هذه الحرب التي دارت بين المغرب والجزائر بعد الاستقلال والتي أطلق عليها مصطلح حرب الرمال، وهي محطة تاريخية حرجة مرت بها منطقة المغرب العربي بسبب قضايا سيادية تتعلق بالحدود التي لم تحسم أثناء الفترة العثمانية، وفي ظروف كانت الجزائر فيها في مرحلة إعادة البناء، وهي بحاجة إلى دعم وسند من الأشقاء والجيران وليس إلى مواجهة مسلحة، ويرى بعض الكتاب في ذلك أن ما جرى كان ضمن استراتيجية فرنسا لإقحام البلدين في حرب مدمرة بعدم حسمها لمسألة الحدود مع المغرب بصورة نهائية، وتفاصيل أكثر أنظر:
vergniot olivier « tindouf , un point d' équivoque (1912-1934) «revue de l'occident musulman et de la mèditerranée ,n 41-42,1986.désert et montage au maghreb.pp 119-135

باعتباره المنسق بين مؤسسات الدولة والمجسد لوحدة الأمة وسلامة الوطن، وباعتباره حامي الدستور، ولهذا رد أمر أخذ هذا القرار السياسي المهم إلى رئيس الجمهورية وحده دون سواه[1] .

3- تهديد مؤسسات الدولة وأمنها وسلامة تراب البلاد : بمعنى وجود خطر داهم يهدد حقيقةً أمن البلاد واستقلالها وسلامة ترابها، وقد يكون هذا الخطر خارجيا، تسعى دولة أجنبية الاعتداء على التراب الوطني، وقلب نظام حكم لجعله يتماشى ومتطلباتها. كما قد يكون الخطر داخليا كمحاولة انقلاب أو نشوب فتنة من شأنها أن تؤدي إلى إقامة كيان منفصل عن الدولة، غير أن الأمور المألوفة في السياسة الدولية كقطع العلاقات الديبلوماسية ليس من شأنها أن تقرر حالة الاستثناء، كما يجب أن يكون التهديد ماديا، لذا وظف المؤسس الدستوري الجزائري عبارة " استقلالها أو سلامة ترابها"[2].

وفي هذا المجال يثار إشكال حول نص المادة 98 من دستور 2020، إذ نصت على أن يكون الخطر موشكا في إصابة مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، فهل هذه الموضوعات على سبيل الحصر او ذكرت على سبيل المثال ؟

1-صالح بلحاج، مرجع سابق، ص147.

2 - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص298.

بمـــا أن المؤســـس الدســـتوري الجزائـــر اقتصـــر علـــى عبـــارة المؤسســـات الدسـتورية، فإنـه وبمفهـوم المخالفـة إذا مـس الخطـر غيـر هـذه المؤسسـات الدسـتورية فــلا يمكــن حينئــذ لــرئيس الجمهوريــة أن يعلــن الحالــة الاســتثنائية. فــي حــين أن المؤســس الدســتوري الفرنســي وســع فــي هــذا، أن أورد فــي نــص المــادة 16 مــن دســـتور الجمهوريـــة الفرنســـية لســـنة 1958 عبـــارة " مؤسســـات الجمهوريـــة " les instutitions de la republique والتـي تعنـي أنـه بإمكـان رئـيس الجمهوريـة إعـلان الحالــة الاســتثنائية إذا مــس الخطــر أي مؤسســة مــن مؤسســات الجمهوريــة ســواء أكـان منصوصـا عليهـا دسـتوريا أم لا، كمـا أن المؤسـس الدسـتوري الجزائـري كـان قـد أصـاب فـي نقطـة أخـرى نـص عليهـا، ألا وهـي التأكيـد علـى أن الخطـر يـؤدي إلـى إعاقــة الســير العــادي المنــتظم للمؤسســات العامــة عــن أداء وظائفهــا، فعبــارة يوشــك أن يصـيب مؤسسـاتها مطاطـة و بالتـالي قـد يكـون هنالـك مجـال لتعطيـل السـير الحسـن لمؤسسـات الدولـة[1]، وقـد أضـاف التعـديل الدسـتوري الأخيـر شـرطا آخـر، وهــو شــرط زمنــي يتعلــق بتحديــد مــدة الحالــة الاســتثنائية، إذ تــنص المــادة 1/98 علـى أنـه " يقـرر رئـيس الجمهوريـة الحالـة الاسـتثنائية إذا كانـت الـبلاد مهـددة بخطـر داهــم يوشــك أن يصــيب مؤسســاتها الدســتورية أو اســتقلالها أو ســلامة ترابهــا لمــدة أقصاها ستون 60 يوما ".

1- بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2008، ص42.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية

خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحالة الاستثنائية، كما منحه مكنة التشريع بأوامر خلال هذه المرحلة، والتي قيد تقريرها بمجموعة من الشروط، فالمادة 98 من دستور 2020 تنص على ضرورة وجود خطر داهم، بمعنى أن الأوامر التشريعية الصادرة في ظل هذه الحالة، موضوعها يقتصر على معالجة ودفع خطر معين دون أن تتعدى إلى المجالات الأخرى ، وأن مدة سيرها حددها التعديل الدستوري الأخير سنة 2020 فتنتهي بمجرد استيفاء المدة المقررة دستوريا، ذلك أنها صدرت أصلا من أجل تحقيق غاية معينة، وهي دفع الخطر والمحافظة على استقلال البلاد ومؤسساتها الدستورية.[1]

يعود تقدير الظروف الاستثنائية إذن إلى سلطة رئيس الجمهورية وحده، ومنحه سلطة مواجهتها يعطينا فكرة عن كون جميع السلطات المخولة لباقي المؤسسات تتجمع لديه، بما فيها السلطة التشريعية والقضائية [2]، و هذا ما يدفعنا للتساؤل عن حدود هذه السلطات التي يمارسها ؟

1- بركات احمد، مرجع سابق، ص61.

2- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي" دراسة مقارنة" أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2009/2008، ص 195.

بمـا أن المؤسـس الدسـتوري الجزائـري اقتصـر فـي نـص المـادة 142 مـن الدسـتور الحـالي علـى ذكـر الحالـة الاسـتثنائية، أي أن رئـيس الجمهوريـة يشـرع فـي ظـل هـذه الحالـة غيـر العاديـة لمجابهـة ظـرف اسـتثنائي فقـط، مـا يفيـد أنـه مـنح سـلطة واسـعة لـرئيس الجمهوريـة، ممـا قـد يـؤدي الـى انتهـاز الفرصـة والتطـرق إلـى موضوعات أخرى بداعي الظرف الاستثنائي.

إن الـدارس لأحكـام المـادة 142[1]، يتبـين لـه أن واضـع الدسـتور قـد جـرّد سـلطة التشـريع بـأوامر فـي الظـروف الاسـتثنائية مـن أيـة ضـوابط وقيـود تـذكر، مـع العلـم بـأن سـلطة التشـريع بـأوامر فـي الظـروف العاديـة هـي الاسـتثناء علـى الأصـل العـام – سـلطة البرلمـان بالتشـريع – ثـم خـص هـذا باسـتثناء آخـر دون أن يكـون لـه ضـابط، حتـى ولـو كـان شـكليا، كـأن يخضـع لرقابـة خاصـة قبـل ممارسـته مـع تبسـيط الإجـراءات لمواجهـة الأزمـة، بـل خـتم المؤسـس الدسـتوري نـص المـادة 142 بعبـارة تعـرض الأوامـر فـي مجلـس الـوزراء ، ومعلـوم أن رئـيس الجمهوريـة هـو رئيسـه، إذن هـو يعلـن الحالـة الاسـتثنائية ويقررهـا، وهـو مـن يشـرع بـأوامر دون تحديـد موضـوعها، ولهـذا حـاول جانـب مـن الفقـه الفرنسـي، أن يحـدد مظـاهر ونطـاق الحالـة الاسـتثنائية و اعطـاء معـايير واسـعة حتـى لا يتمـادى رئـيس الجمهوريـة فـي

1- تنص المادة 142/6-7 من دستور 2020على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من نفس الدستور وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

استعمالها، وهو ما سيعود سلبا على حقوق وحريات الافراد، وتعطيل مصالح مؤسسات الدولة[1].

لا ينفي اختصاص السلطة التنفيذية بإعلان الحالة الاستثنائية تقييد هذا الحق بإلزامها بعرض هذه الأوامر على السلطة التشريعية لتبت في مشروعيته على ضوء الظروف التي بررته، غير أنّ الأمر غريب حقا، إذ إن الكثير من الأنظمة قد جعلت حق الإعلان هذا من اختصاص السلطة التنفيذية بشكل مطلق، دون إلزامه بالمرور على السلطة التشريعية، ونذكر من بينها النظام الأمريكي والفرنسي، إلا أن الغالب في النظم المعاصرة هو اقتسام هذا الحق بين السلطتين، فينعقد مبدئيا للسلطة التنفيذية حق الإعلان، ثم تتقيد بلجوئها إلى السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا الأمر، بغية الحصول على موافقتها، وإلا كان باطلا[2].

يتبين من خلال التمعن في النصوص القانونية المنظمة للحالة الاستثنائية أنه لا يوجد ما يمنع البرلمان من ممارسة وظيفته التشريعية في الحالة الاستثنائية، إلا إذا أراد رئيس الجمهورية السيطرة والاستحواذ على كل الصلاحيات لمواجهة الحالة الاستثنائية التي تتطلب سرعة التدخل بالمقارنة مع عمل البرلمان الذي يتسم بالبطء في مثل هذه الظروف والأزمات ، غير أنه وإن

1- مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 333.

2- ردادة نور الدين، مرجع سابق، ص 144.

سلمنا–تحت مبرر الضرورة–بأنه لرئيس الجمهورية الحق في ممارسة صلاحيات البرلمان التشريعية والتفوق عليه، فمن باب العدل والمنطق أنه إذا انقضت هذه الظروف والحالة الاستثنائية، تعاد الكلمة للبرلمان صاحب الاختصاص الأصيل، عن طريق عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها في ظل الحالة الاستثنائية ، والتي تعد من بين الموضوعات التي تعود أصلا للبرلمان، وعلى هذا الأخير إبداء الرأي فيها فغياب هذا الإجراء في النصوص القانونية يعد تهميشا وإقصاءً مباشرًا للسلطة التشريعية، حتى وإن كنا نسلّم مبدئيا بصعوبة إقدام البرلمان على عدم الموافقة على الأوامر التي اتخذت لمواجهة الحالة الاستثنائية.

إلا أنه يعد خرقا لقاعدة التعاون بين السلطات، بما أن النظام الدستوري الجزائري يؤمن بها، لذا وجب عليه اعتمادها في جميع المجالات وليس فيما يخدم السلطة التنفيذية فقط[1].

واذا تناولنا موضوع الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية من جانب الرقابة عليها، فإنها تعدّ معدومة بتاتا، فيما أنها لا تخضع للرقابة البرلمانية التي هي من باب أولى ، وقد برر هذا جانبٌ من الفقه يذهب إلى أنها عمل إداري، ذلك أن البرلمان لا يشارك فيها، لا في إعدادها ولا في إقرارها، وإن كان البعض

1– اوصيف السعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم اطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2016، ص325.

الآخر يعتبرها عملا تشريعيا، وفي هذا الصدد نقول بأن الفقه والقضاء لم يجتمعا على رأي واحد، حيث ذهب بعض الفقه إلى اعتبار هذه الأوامر من أعمال السيادة، وهو ما دفع البعض مد اخراجها من دائرة الرقابة القضائية، وبالمقابل رأى جانب آخر من الفقه بضرورة التميز بين حالتين:

إذا كان الخطر الذي أدى إلى إعلان الحالة الاستثنائية قد أصاب البرلمان فإن هذه الأوامر تعدّ قرارات إدارية لتعذر مراقبتها من قبل البرلمان، أما إذا لم يصب الخطر البرلمان فإن رئيس الجمهورية يكون مخيرا بين أمرين كذلك:

فإما ألا يعرض أوامره التي اتخذها في ظل الحالة الاستثنائية على البرلمان بما أن الدستور لا يلزمه بذلك فتبقى هذه الأوامر مجرد قرارات إدارية، أو قد يقوم بعرضها على البرلمان للموافقة عليها فتصبح بذلك تشريعات من لحظة الموافقة عليها، وتستبعد من رقابة القضاء الإداري[1].

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص 115-116.

الفصل الثاني

السلطـــــة التنظيميـة المستقلـة

الفصل الثاني:

السلطة التنظيمية المستقلة

عرفت مكانة السلطة التشريعية تراجعا ملحوظا بعدما كانت تحتكر مهمة وضع القواعد العامة في الدولة، وبعد أن كانت المعبر الوحيد عن الإرادة الشعبية، ولعل هذا التراجع إنما نتج أساسا عن ظروف مختلفة طرأت على العالم وقلبت الموازين لصالح السلطة التنفيذية التي أصبحت الهيئة الوحيدة القادرة على مواجهة الأزمات، وهو ما جعل البرلمانات تتخلى عن جزء من صلاحياتها لفائدة السلطة التنفيذية، وبالتالي لم يعد يقتصر دور هذه الأخيرة على تنفيذ القوانين فقط، بل أصبحت تنافس البرلمان في ممارسة اختصاصه في التشريع من خلال الاعتراف لرئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية بشكليها المستقل والتنفيذي.

أصبح هذا الأخير يتمتع بمجال تنظيمي مستقل غير محدود وحصر مجال القانون وقُيّد بميادين محددة، ما أدى إلى وضع العلاقة بين التنظيم والتشريع في تضارب وانفصال، هذا وعرفت التجربة الدستورية الجزائرية تكريس السلطة التنظيمية بشقيها في جل دساتيرها، مطلقة مجال التنظيم ومقيدة مجال القانون، لاسيما في التعديل الدستوري الأخير سنة 2020، هذا وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري قد أطلق مجال التنظيم وميزه إلا أنه يبقى مقيدا بضوابط معينة تتمثل في ضرورة خضوعه للرقابة حتى لا تتجاوز هذه السلطة الحدود المرسومة لها. وعليه، تمّ تخصيص هذا الفصل لموضوع السلطة التنظيمية، مقسّمين إياه إلى مبحثين، مبحث أول بعنوان ماهية السلطة التنظيمية، ومبحث ثانٍ بعنوان أحكام السلطة التنظيمية.

المبحث الأول

ماهية السلطة التنظيمية

كان لظهور السلطة التنظيمية والاعتراف بها كسلطة منافسة للبرلمان ضرورة لا بد منها، بعدما عرفت البرلمانات ضعفا كبيرا، أثر على السير الحسن لمؤسسات الدولة، فكانت هاته السلطة بديلا يقوم بما عجز عليه البرلمان، مع بقاء هذا الأخير صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال.

غير أنه وبصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 تغير مفهوم هذه السلطة لتصبح هي الأصل، ما جعل الهيئة التنفيذية تتمتع بسلطة مطلقة على حساب البرلمان الذي أصبح مجاله محدودا، وبهذا تم التخلي عن المبادئ والأسس التقليدية في توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن هذا المنطلق بالتحديد سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، أولاهما بعنوان: مفهوم السلطة التنظيمية وثانيهما بعنوان: علاقة التنظيم بالقانون.

المطلب الأول:

مفهوم السلطة التنظيمية

تعرف السلطة التنظيمية على أنها تلك النصوص والقرارات التنظيمية العامة التي تتضمن قواعد عامة ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز

القانونيــة والأفـراد غيـر المحـددين بـذواتهم، بهـدف خلـق أو تعـديل أو إلغـاء المراكـز القانونية[1]، وهو ما يجعل هذه السلطة تحتل مكانة مهمة في الأنظمة الدستورية.

إن هـذه المكانــة التــي تحتلهـا السـلطة المـذكورة إنمـا جـاءت نتيجــة لتطـورات تاريخيــة وأحـداث سياسـية مهمــة (الفـرع الأول)، والـدراس لماهيــة هـذه السـلطة يجـد أنهـا تتفـرع إلــى شـكلين، شـكل تشـريعي وشـكل تنفيـذي، وأمـا الأول فيـرتبط بـرئيس الجمهوريــة مــن خــلال ســلطته التنظيميــة المســتقلة، وأمــا الثــاني فيــرتبط بــرئيس الحكومــة أو الــوزير الأول، يتــولى مــن خلالــه تنفيــذ القــوانين والتنظيميــات (الفــرع الثاني).

الفرع الأول: التطور التاريخي للسلطة التنظيمية

ظهـر مصـطلح التنظـيم لأول مـرة فـي فرنسـا، وذلـك فـي عهـد الملـك شـارل التاسـع الـذي حكـم فرنسـا مـا بـين (1547- 1560)، والـذي تميـزت فتـرة حكمـه بــالحروب الدينيــة بــين البروتســتانت والكاثوليــك، ومــن أشــهر التنظيمــات التــي أصـدرها مرسـوم "روسـيل" الـذي يقضـي بتثبيـت الأول مـن كـانون الثـاني كـأول يـوم من أيام السنة في عام 1564.

وقـد تبعــه فــي ذلــك الكثيــر مــن الملــوك، مــن أمثــال "هنــري الرابــع" ملــك فرنســا (1553- 1610) الـذي أصـدر مرسـوم نانـت (Edit De Nantes) المبـيح

1- بلحاج نسيمة، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية، ضوابط دستورية، ضمانات المشروعية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، الجزائر سنة 2008، ص 02.

لحرية العقيدة الدينية للبروتستانت، وكذا لويس الرابع عشر ملك فرنسا لسنة من (1661- 1715) الذي أصدر مرسوما لاضطهاد البروتستانت سنة 1969 ومرسوم فونتنبلو (Edit de Fontainbleu)[1].

كان ظهور التنظيمات آنذاك مجرد تعبير عن الإرادة الملكية، والغرض من إصدار هذه التنظيمات هو محافظة الملك على أملاكه "براءات ملكية"، والملاحظ أن هذه الأخيرة لم تدخل هرم تدرج القواعد القانونية ولم تظهر ضمن قوانين الملوك[2].

وقد استمر العمل بهذه التنظيمات إلى غاية عام 1788، حيث اتسع استعمال مصطلح التنظيم في نهاية النظم الفرنسية القديمة "ما قبل ثورة 1789"، إذ كُيِّفَت عشرة "10" من أعمال لويس السادس عشر "16" على أنها تنظيمات، وذلك في 01 جانفي 1786، كما وجدت العديد من التنظيمات المتعلقة بالمجال العسكري في فرنسا كوسائل لتنفيذ القانون العسكري ما بين سنتي 1787-1788[3].

---

1 – لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه الطور الثالث (ل. م. د) في القانون، تخصص القانون الوضعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2018/2017، ص 32.

2 –عادل ذوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة سنة 2013/2012، ص 07.

3–بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2016/2015، ص 03.

والملاحظ أن استخدام التنظيمات في عهد شارل التاسع لم يكن قائما على تقسيمات محددة للأعمال القانونية، ولكنه كان مبنيا وفقا لطرق التعبير عن الإرادة الملكية، وبالتالي فإن هذه اللوائح قد اكتسبت مدلولها المعاصر ابتداء من قيام الثورة الفرنسية سنة 1789[1].

وفي سنة 1789 قامت الثورة الفرنسية (1789- 1799) التي كانت مؤسسة على المبادئ الديمقراطية، فأجرت تغييرا جذريا في نظام الحكم في فرنسا، حيث قضت على السلطان المطلق للملوك وأفرزت مبدأ سيادة الأمة الذي خرج عن دائرة الاعتقادات والمبادئ الفلسفية وجسد بشكل قانوني ودستوري من خلال إعلان حقوق الإنسان والمواطن والدساتير الفرنسية المتعاقبة وانتقل إلى دساتير أوروبية أخرى[2].

إلا أنه وبعد قيام الثورة الفرنسية وإلى غاية صدور دستور 1958 لم يكن هناك نص صريح في الدساتير التي تعاقبت إبان تلك المرحلة على حق السلطة التنفيذية في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، باستثناء نص واحد يتمتع بالقوة الدستورية والصادر في 03 ماي 1854، والذي يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية عامة في شؤون المستعمرات، غير أنه وإن كانت دساتير تلك المرحلة لم تنص على إصدار التنظيمات المستقلة، إلا أن ذلك لا يعني أنه لم يتم إصدارها

1 – بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أ بي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2015/2014، ص 147.

2 –بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 03.

بحجة غياب النص الدستوري لأنها كانت تصدر في الواقع اعتمادا على العرف الدستوري المفسر[1].

نصت المادة الثالثة من دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 على أن: رئيس الجمهورية يسهر على القوانين ويؤمن تنفيذها، وقد تم تفسيره بموجب العرف الدستوري على أنه يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية، وبمقتضى سلطاته الذاتية التي يتمتع بها.

وبالتالي يحق له اتخاذ كافة إجراءات الضبط الإداري التي تطبق في جميع الأحوال تطبيقا عاما في كافة أنحاء الدولة، واستنادا إلى هذا التفسير أصدر رئيس الجمهورية تنظيمات الضبط المتمثلة في التنظيمات العامة، محورها تنظيم السيارات في الطرق العامة دون الاستناد إلى نص قانوني معين[2].

اعترف القضاء الفرنسي آنذاك للسلطة التنفيذية بمباشرة السلطة التنظيمية المستقلة تضمن من خلالها تنظيم المرافق العامة وسن القواعد العامة المتعلقة بالضبط الإداري، هذا وأوجد مجلس الدولة الفرنسي إطارا قانونيا لممارسة هذه السلطة والمتمثل في نص المادة 03 من دستور 1875، وهذا من أجل التوفيق بين المبادئ الدستورية العامة ومسألة ممارسة الحكومة للسلطة اللائحية في مجال الضبط الإداري، وكل هذا كان بمناسبة عرض السيد Romleu لقضية

1 –عادل ذوادي، مرجع سابق، ص 06.

2 – بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 147.

Hegrles وLabonne على مجلس الدولة الفرنسي، وقد واصل هذا الأخير اجتهاداته لوضع تفسيرات أخرى للمادة 03 من دستور 1875، وهذا ما أشار إليه في قرار السيد Hegrles، حيث قرر لرئيس الجمهورية سلطة لائحية للمحافظة على سير المرافق العامة[1].

استمر الأمر على هذه الحال في عهد الجمهورية الرابعة (دستور 1946)، حيث ظهرت تنظيمات مستقلة باستمرار، كتنظيمات الضبط والمرافق العمومية، وقد جاءت المادة 47 من هذا الدستور مؤكدة على سلطة رئيس مجلس الوزراء في تنفيذ القوانين[2].

وبصدور دستور 1958 "دستور الجمهورية الخامسة" تمّ النص صراحة على السلطة التنظيمية المستقلة، وهذا بموجب المادتين 21 و37.

هذا وتميزت مرحلة ما قبل صدور دستور 1958 باعتماد المعيار العضوي في تعريف القانون، أي التصرف الناتج عن السلطة المخول لها اختصاص التشريع بموجب الدستور ووفقا لإجراءاته، ما يعني أن السلطة التشريعية هي المشرع الوحيد آنذاك، أما السلطة التنفيذية فتختص بتطبيق

1 – بدرية جاسر الصالح، مجال اللائحة في فرنسا، الطبعة الأولى، مطبوعات جامعة الكويت، 1990، ص155.

2 – عادل ذوادي، مرجع سابق، ص07

القانون وتنفيذه عملا بأحكام الفصل بين السلطات، وتكريسا للديمقراطية، ومدعما لدور البرلمان في تمثيله للأمة، وبالتالي إطلاق سلطته في التعبير عن إرادته[1].

قلب صدور دستور 1958 الموازين وجعل الدور التشريعي للمجالس يتراجع، كما أنه دعم مكانة السلطة التنفيذية، حيث أصبحت تتفوق على نظيرتها التشريعية في ميدانها الأصيل، هذا بالإضافة إلى أخذ التنظيمات مدلولها المعاصر في صورة معايير تنظيمية تتسم بالسمة التشريعية، وعليه فإن هذا الدستور كرس قاعدة حديثة مفادها اتساع مجال التنظيم وتضييق مجال التشريع[2].

سعت فرنسا كغيرها من الدول إلى وضع دساتير تحد من سلطة البرلمان المطلقة وتزيد من سلطة الحكومة، متأثرة بمخلفات الحرب العالمية الثانية[3].

وعليه، يمكن القول بأن التنظيم في مدلوله المعاصر يعدّ نتاج تطور تاريخي، وهذا التطور هو ما أكسبه صفاته الحالية، كما أن هذا التطور أكسبه قوة أيضا، حيث إعتبر سبب نشأة الفصل بين مجال التنظيم ومجال التشريع.

---

1 –دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2017/2016، ص 55 و56.

2 – سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، طبعة 2010، ص 141.

3 – سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 85.

وبعد كل هذا صار اختصاص المشرع "البرلمان" لأول مرة في فرنسا اختصاصا مقيد، واختصاص السلطة التنفيذية في إصدار التنظيم اختصاصا عاما[1].

الفرع الثاني: صور التنظيم

تتميز السلطة التنظيمية بازدواجيتها، فهي تحمل شقا تشريعيا سياديا مستمدا من الدستور مباشرة، وهي السلطة التنظيمية المستقلة التي يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، وتحمل السلطة التنظيمية كذلك شقا آخر تنفيذيا إداريا مخولا لرئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، غير أنه وعلى الرغم من أن الدساتير السابقة لم تكن تتحدث إلا عن التنفيذ بالنسبة للحكومة، إلا أنها الآن–ولاسيما الدستور الفرنسي لسنة 1958– صارت تميّز بين تنفيذ القانون وممارسة سلطة التنظيم باعتباره مجالا مستقلا عن التشريع والتنفيذ[2].

ومن هذا المنطلق لا بد من التفريق بين التنظيم المستقل الذي يباشره رئيس الجمهورية بغية تحديد القواعد التي لا نجد مصدرها في المجالات المعقودة للبرلمان لكي شرع فيها بقوانين، وبين التنظيم التطبيقي الذي يعد عملا تنفيذيا

1 – كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 سنة 2012/201، ص 13.

2 – سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 90، 91.

يتولد عن الحكومة من أجل تحديد الإجراءات التطبيقية للقانون المصادق عليه والمنشور في الجريدة الرسمية[1].

أولا- السلطة التنظيمية المستقلة

وهي السلطة المخولة لرئيس الجمهورية، يمارس من خلالها إصدار القرارات التنظيمية أو ما يسمى بالتنظيمات المستقلة، التي ومن أهم مجالاتها تنظيم المرافق العامة، حتى أن البعض سماها بلوائح تنظيم المرافق العامة، وأهم ما يميز هاته التنظيمات أنها تستمد وجودها من الدستور مباشرة، وتُتَّخَذُ لمعالجة مسائل بصفة مستقلة عن أي قانون، وهي غير خاضعة في إصدارها لأية شروط سوى تلك المقررة في الدستور[2].

فتتولى السلطة التنظيمية تنظيم كافة الموضوعات التي لا تدخل في نطاق القانون مقيدة في ذلك بالأصول الدستورية، والمبادئ القانونية العامة، حيث أن هذا المجال يعدّ محرما على القانون[3].

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري وفي جل دساتيره المتعاقبة لم ينص على اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم متعلقة بالضبط الإداري، وهذا على عكس الدستور المصري الذي نص صراحة على ذلك، وقد خول

1- عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دليل مختصر للتجارب الدستورية، نظريا، تطبيقيا، دار الهدى للنشر والتوزيع والطباعة، بدون طبعة، بدون سنة، ص 147.

2 - محمد هاملي، مرجع سابق، ص 63.

3 -كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 2011 ص130.

لـرئيس الجمهوريـة إصـدار المراسـيم الخاصـة بالضـبط الإداري، علـى اعتبـار أن الهيئـة التنفيذيـة أقـدر مـن البرلمـان فـي التصـدي لتنظـيم أمـور الضـبط العـام المستعجلة، منعا للفوضى وحفاظا على سلامة وأمن المجتمع[1].

فالفقـه الإداري يقـر بـأن السـلطة التنفيذيـة مخولـة بإصـدار لـوائح الضـبط الإداري ولـو لـم يتضـمن الدسـتور نصـا يجيـز ذلـك، وفـي هـذا الصـدد نجـد أن مجلـس الدولـة الفرنسـي ذهـب إلـى أن سـلطة الضـبط لهـا فـي سـبيل المحافظـة علـى النظـام العـام أن تقـوم بالتـدخل دون تبريـر ذلـك، وهـي ليسـت ملزمـة بالتصـرف أو عدمـه فـي حال غياب نص يلومها.

إلا أن مجلـس الدولـة الفرنسـي قـد عـدل عـن موقفـه هـذا مـن خـلال حكمـه الصـادر فـي قضـية Doublet، حيـث أكّـد علـى أنـه وإذا مـا كـان وضـع اللـوائح القائمـة غيـر كـاف لتـدارك الأخطـار التـي قـد تـنجم عـن نشـاط معـين وتهـدد النظـام العـام، فـإن سـلطة الضـبط تكـون ملزمـة بشـروط معينـة بوضـع اللـوائح، حيـث يشـكل رفض سلطة الضبط تجاوزا للسلطة[2].

أمـا عـن أداة ممارسـة السـلطة التنظيميـة المسـتقلة، فيمـارس رئـيس الجمهوريـة هـذه السـلطة بواسـطة مراسـيم يوقـع عليهـا وتسـمى بالمراسـيم الرئاسـية،

1 – عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص 121.

2 – كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص 131، 132.

ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يستعمل عبارة مراسيم رئاسية تنظيمية، ما يعني أن المراسيم التنظيمية يدرجها الدستور ضمن المراسيم الرئاسية.

ويجب التمييز هنا بين المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية التي يتخذها رئيس الجهورية، متدخلا في المجال التنفيذي لرئيس الحكومة أو الوزير الأول، هذا ألأخير الذي لا يمكنه التدخل في المجال الرئاسي على عكس رئيس الجمهورية[1] الذي يمارس السلطة التنفيذية في المجالات التي يرى أنها لا تدخل في اختصاص رئيس الحكومة "الوزير الأول" كمجال الدفاع والخارجية، حتى ولو تعلق الأمر بتنفيذ القوانين، فهذا المجال محمي لرئيس الجمهورية.[2]

ثانيا- السلطة التنظيمية المشتقة "الفرعية"

تعد هذه السلطة من أقدم الصلاحيات ذلك أن ظهورها مرتبط بظهور دور البرلمان في إنتاج التشريع أو سن القوانين كأصل عام، والذي يتطلب بالضرورة التنفيذ، وبالتالي جاءت تسمية السلطة التنفيذية استنادا إلى المهام الموكلة إليها والمتمثلة في تنفيذ القوانين.

وفي هذا الصدد يرى الفقيه "Françons luchair" أن المشرع لا يمكنه توقع كل شيء ولم يفعل ذلك قط، ذلك أن القانون مهما كان كاملا فإنه في

1-لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري ، مرجع سابق، ص 174.

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 92.

حاجة لتدابير تطبيقية يتعين اتخاذها بمرسوم[1]. هذا المرسوم–أو اللائحة كما يسميها البعض–يأتي بقواعد تفصيلية تيسيرا لتنفيذ القانون، فعادة ما تقتصر القوانين على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة للموضوعات المراد تنظيمها تاركة المسائل التفصيلية التي يستدعي تنفيذها للسلطة التنفيذية التي لديها الدراية الفنية بحكم احتكاكها بالواقع وسرعة البت في الأمور بسب طبيعة تكوينها المختلفة عن تكوين مجالس النيابية، ما يجعلها مؤهلة أكثر من غيرها لملء هذا الفراغ[2]. وقد اختلفت الدساتير فيما يخص تخويل سلطة تنفيذ القوانين بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة "الوزير الأول"، فالدستور المصري أسند هذا الاختصاص إلى رئيس الجمهورية على الرغم من أخذ النظام السياسي المصري بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وبالمقابل سمح للسلطة التشريعية في حال وجود غموض أن تحدد من يكون له الحق في إصدار هذه المراسيم، سواء أكان وزيرا أم محافظا أو غير ذلك[3]، أما الدستور الفرنسي فقد خول هذا الاختصاص للوزير الأول.

وقد خول المؤسس الدستوري الجزائري هو الأخر للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة التنظيم الفرعي، وقد جعل الدستور الجزائري هذه السلطة شخصية لا يمكن تفويضها وبالمقابل لا يوجد أي نص آخر يمنع

1 –دايم نوال، مرجع سابق، ص 67.

2 – كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص 129.

3 –المرجع نفسه ، ص 130.

تفـويض هـذا الاختصـاص، فلـم يـنص علـى إمكانيـة تفـويض إصـدار هـذه المراسـيم ولا علـى عـدم إمكانيـة تفويضـها[1] فتـرك الأمـر مبهمـا هنـا يفيـد المنـع، أي عـدم تفويض هذه السلطة .

إن ممارسـة رئـيس الحكومـة "الـوزير الأول" مرتبطـة بتنفيـذ القـوانين الصـادرة عـن البرلمـان، وكـذا التنظيمـات الصـادرة عـن رئـيس الجمهوريـة، ويكـون ذلـك مـن خـلال أو بموجـب مراسـيم تنفيذيـة، أو مـا يسـميها الـبعض بـاللوائح التنفيذيـة، والتـي عرفهـا الأسـتاذ "سـامي جمـال الـدين "فـي مؤلفـه "اللـوائح الإداريـة وضـمانة الرقابـة عليهـا" علـى أنهـا "تلـك اللـوائح التـي تتضـمن الأحكـام التفصـيلية أو التكميليـة اللازمـة لتسيير تنفيذ القانون".

والجـدير بالـذكر أن دور السـلطة التنفيذيـة يقتصـر علـى وضـع الأحكـام التفصـيلية للمبـادئ القانونيـة التـي يحتويهـا القـانون بـالمعنى الضـيق، طالمـا لـم تـنص علـى حكـم جديـد يضـاف إليـه، أمـا إذا تخطـت حـدود ذلـك وأضـافت اللائحـة أو المرسـوم أحكامـا جديـدة حتـى ولـو اسـتهدفت منهـا تيسـير تنفيـذ القـانون، فيعتبـر هـذا تجـاوزا لاختصاصـه، فالتفسـير الضـيق مـؤداه أن اللائحـة أو المرسـوم يجـب أن يصـدر فـي حـدود القـانون بحيـث لا يتضـمن تعـديلا لأحكـام القـانون الـذي تنفـذه بالإضـافة إليـه أو الحـذف منـه[2] ،ونجـد أن الدسـتور الجزائـري قـد جعـل مـن رئـيس

1 – محمد هاملي، مرجع سابق، ص 70.

2 – حازم الصادق، مرجع سابق، ص 729.

الحكومة أو الوزير الأول المخول الأصيل والوحيد لتنفيذ القوانين وكذا التنظيمات[1]، وبالتالي يتدخل تلقائيا لإصدارها دون الحاجة لإيعاز من جهة أخرى، وقد يتدخل رئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية لدعوة الحكومة إلى إصدار المراسيم اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات تجنبا لتماطل هذه الأخيرة عن تنفيذها، ولا يمكن لهذه الدعوة أن تكون تفويضا للسلطة التنفيذية[2]، فالحكومة تملك السلطة التقديرية في هذا المجال، خصوصا وأن رئيس الحكومة أو الوزير الأول قد تخلص من قيد الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية للتوقيع على المراسيم التنفيذية، وهو ما من شأنه منح الاستقلالية في ممارسة سلطة التنظيم الفرعي، وهذا ما عززه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

في هذا السياق لاحظنا أن المؤسس الدستوري الجزائري ربط سلطة رئيس الحكومة أو الوزير الأول في تنفيذ التنظيمات بسلطة رئيس الجمهورية التنظيمية المستقلة، ويرجع الفقه السبب في ذلك إلى أن هنالك ضرورة تقتضيها بعض العوامل، والتي من أهمها إمكانية التجانس أو التعايش الحزبي لكل من رئيس

---

1 – تنص المادة 141 من التعديل الدستوري 2020 على أنه:" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة".

كما تنص المادة 112 الفقرة 01 و03 و05 على أنه:" يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور الصلاحيات الآتية:

– يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات.

– يوقع المراسيم التنفيذية."

2 – محمد هاملي، المرجع السابق، ص 48.

الجمهورية ورئيس الحكومة[1]، ففي حالة التعايش الحزبي أي تباين التيارات الحزبية التي ينتمي إليها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة "الوزير الأول" الذي ينتمي بالضرورة إلى الأغلبية البرلمانية، وعليه يكون رئيس الحكومة في مركز قوة، خاصة في ظل الازدواجية التنفيذية ما يؤدي إلى حدوث صراع بين التنظيمات المستقلة التي قد تكون متعارضة وسياسة الحكومة، وهو ما يؤدي إلى وقوع أزمة دستورية، لهذا فمن الضروري تمتع رئيس الحكومة أو الوزير الأول بنوع من الاستقلالية في تنفيذ القوانين والتنظيمات[2]. أما في حال التجانس الحزبي، أي انتماء كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول "رئيس الحكومة" للكتلة الحزبية نفسها، فإنّ هنالك إمكانية لحدوث تعارض بين النشاط التنظيمي لرئيس الجمهورية والنشاط التنفيذي لرئيس الحكومة، تكاد تكون منعدمة طالما أن كلاهما خاضع لتوجهات الحزب السياسي ذاته [3].

وبالنظر إلى أهمية المراسيم التنفيذية في إدخال القانون أو التنظيم حيز التنفيذ، وجب إلزام الحكومة بإصدار هذه المراسيم خلال مدة زمنية معينة، حتى لا تبقى هذه القوانين حبيسة أو رهينة تنفيذها من قبل الحكومة، فهذا ما لاحظناه بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري الذي لم يُلزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتنفيذ القوانين في آجال معينة.

---

1 – لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 195.

2 –عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص 124، 125.

3 – رابحي أحسن، مرجع سابق، ص 430.

وفي الأخير يمكن القول بأن أشكال التنظيم لا تنحصر فيما ذكرناه سابقا، إذ إن هنالك من الفقه من ميز بين تنظيمات تصدر في الحالة العادية "لوائح تنظيمية أو لوائح المرافق العامة"، وتنظيمات تصدر في ظروف استثنائية ما يعبر عنها بلوائح الضرورة، أو اللوائح التفويضية.

إنّ التنظيمات الصادرة في الحالة العادية تأخذ مظهرين: الأول إيجابي وهو متعلق بإنشاء مرافق عامة وتنظيمها، أما المظهر الآخر فهو سلبي ويتعلق بمراقبة وتوجيه النشاط الفردي، وكذا تنظيم ممارسة بعض الحريات العامة، حفاظا على استقرار المجتمع وسلامته بواسطة لوائح الضبط، أو اللوائح البوليسية[1].

أما التنظيمات التي تصدر في الحالة غير العادية أو الاستثنائية فغالبا ما يتم تنظيمها بإصدار لوائح الضرورة، أو اللوائح التفويضية التي عبر عنها المؤسس الدستوري الجزائري بالأوامر، حيث خول لرئيس الجمهورية تنظيم الحالة الاستثنائية بموجب أمر، وهو ما سبق ذكره في الفصل الأول من هذه الدراسة.

المطلب الثاني:

علاقة التنظيم بالقانون

إن الاعتراف لرئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة يعد مساسا وتدخلا في اختصاص الهيئة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في

1 –عادل ذوادي، مرجع سابق، ص 43.

سن القوانين، وعليه، أصبح مركز رئيس الجمهورية منافسا لمكانة البرلمان من حيث إصدار أعمال "تنظيمات" تتشابه وبصورة كبيرة والقانون، سواء من حيث الشكل أو المضمون، وهذا ما أدى إلى وقوع تضارب وتنافس بين القانون واللائحة "المرسوم"، هذه الأخيرة التي جعلها الدستور الفرنسي لسنة 1958 تفوق القانون وتنافسه، فحصر مجال التشريع وقيده وترك مجال التنظيم مفتوحا، وبالتالي يمكن تصور العلاقة القائمة بين المجالين.

وفي سبيل تبيان أسس تحدد علاقة اللائحة بالقانون، وجب تبيان المعايير التي تميز بينهما (الفرع الأول) وكذا التعرف على أساليب تحديد مجال كل منهما في الدستور (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معايير التمييز بين اللائحة والقانون

اختلف الفقه في تحديد معيار واحد مشترك لتمييز اللائحة عن القانون، وهذا نظرا للتشابه القائم بينهما والتقارب القانوني من حيث الطبيعة، فانقسم الفقه في ذلك إلى مذاهب، نذكر منها:

أولا- المذهب الموضوعي

تعتمد هذه النظرية على فكرة موضوعية تتجه نحو مضمون العمل نفسه، وأن القانون مختلف عن اللائحة من هذه الناحية، فقامت بتعريف القانون واللائحة تعريفا ماديا ينصرف إلى موضوع كل منهما، أي بالنظر إلى الطبيعة

المادية لكل منهما، إلا أن مضمون هذه الفكرة قد اختلف فيه[1]، فانقسم هذا المذهب إلى عدة اتجاهات، وتفرع إلى مجموعة من النظريات، كنظرية "القانون هو قاعدة عامة"، ونظرية القانون هو الذي يضع الأصول العامة والمبادئ الأساسية، وكذا النظرية الألمانية ومفادها أن القانون هو القاعدة القانونية التي يترتب عليها المساس بالمراكز القانونية للأفراد[2].

ويرجع أساس هذه النظرية إلى اعتبارات تاريخية دفعت بالفقهاء الألمان للقول بهذه النظرية، وهي الرغبة في تقييد سلطات الحاكم المطلقة، وذلك بحصر نشاطاته وسلطته التنظيمية في مجال إدارة المرافق العمومية، وتنظيمها وجعلها تخرج عن دائرة حقوق الأفراد وحرياتهم، بحيث تصبح هذه الدائرة وقفا على السلطة التشريعية للبرلمان[3].

انتقدت هذه النظرية ونُظر إليها بكونها غير صحيحة، فهي تخلط بين طبيعة التنظيم وبين طبيعة القانون، وبين مجال صدور كل منهما، فعرفت القانون تعريفا مانعا يطبق كذلك على التنظيم، ذلك أن هنالك من التنظيمات ما يتعرض لحقوق الأفراد وحرياتهم بالتنظيم والتقييد، كتنظيمات الضبط مثلا[4].

---

1 – بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص 23.

2 – سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، مصر، د. ط، د.س . ص20.22.

3 – بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص 30.

4 – عادل ذوادي، مرجع سابق، ص 60.

ومن جهة أخرى يرى الفقيه "ليون دوجي" أن التنظيمات هي بمثابة قوانين وفق النظرة المادية، معللا ذلك بكون التنظيم هو في الأصل عبارة عن عمل أو تصرف منظم، يطابق القانون من الناحية الموضوعية فقط، وقد يحمل بعض مواصفات القانون.

وما يؤكد التطابق بين اللائحة والقانون هو الخصائص التي تتميز بها اللائحة من ثبات وعمومية وتجريد، والتي تعد أهم نقطة مشتركة بينهما، هذا بالإضافة إلى كون التنظيمات تهدف إلى تنظيم المصالح والمرافق العامة وكذا حفظ النظام العام، ومن خصائصها كذلك خضوعها للرقابة الدستورية مثل القانون تماما، ولها الأثر القانوني نفسه من حيث السريان بالنسبة للمكان والزمان[1].

أما الفقيه "هوريو" فيرى أن القانون يختلف عن التنظيم من حيث مضمون كل منهما وموضعه، بحيث توجد موضوعات تتعلق بطبيعتها بالقانون، وأخرى يمكن أن تلحق في التنظيم، فموضوعات القانون هي الحقوق الفردية، أما موضوعات النظام فهي الحقوق الإدارية التي تتعلق بالإدارة من الداخل فقط، والتي قد تكون لصالح الأفراد[2].

1 – لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 117.

2 – مهند صالح الطرونة، مرجع سابق، ص 140

وعلى ضوء هذه التفرقة يرى "هوريو" أن النطاق الطبيعي للقانون هو كل ما يفرض من قيود على ممارسة إحدى الحريات، وكل تنظيم يتعلق بالمحافظة على إحدى الحريات، فيدخل في مجال القانون على هذا الأساس: قواعد التنظيم العضوي للسلطات الأساسية في الدولة، وقواعد اللامركزية الإدارية، وقواعد تنظيم الحريات الفردية، بما في ذلك تلك القواعد التي تنظم المعاملات الخاصة، والقواعد العقابية، وإعمال الهيئات القضائية الجديدة، أو السلطات الإدارية الجديدة، والتي تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات إدارية ملزمة يمكن الاحتجاج بها في مواجهة الغير[1].

إلا أن نظرية "هوريو" هذه لم تلق التأييد من القفه الفرنسي ولم يكن لها أدنى تأثير فعال على الحياة العملية والقانونية، فقد رفض القانون الفرنسي العام كل النظريات القائلة بالتفرقة المادية بين مجال القانون ومجال اللائحة[2].

ثانيا- المذهب الشكلي

يرى أنصار هذا المذهب أن هنالك تباعدا كليا بين اللائحة والقانون من حيث إجراءات إصدارهما، ومن حيث السلطة صاحبة الاختصاص في ذلك، فاللائحة لا تتشابه إطلاقا مع التشريع من حيث الجانب الشكلي، ذلك أنها تبتعد عن التشريع وتقترب من كونها قرارا إداريا يخضع لرقابة القضاء الإداري في

1 - سامي جمال الدين، مرجع سابق ص 118، 119.

2 - بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص 55.

الوقت ذاته الذي تخضع فيه لرقابة المجلس الدستوري، ما يزيد من تقارب اللائحة نحو طبيعتها كقرار إداري[1].

وحسب الفقيه كاري دي مالبرغ فإن العبرة في التمييز بين النص التشريعي والنص التنظيمي تكون بالنظر إلى الهيئة التي تصدر كلا منهما، وبالتالي عدّ قانونا كل عمل تشريعي صادر عن البرلمان، وعدّ تنظيما لائحيا كل عمل صادر عن رئيس الجهاز التنفيذي[2]، ما يعني أنه لا يوجد أي اختلاف في مضمون كل من التنظيم والقانون، ولا توجد مسائل تنظيمية ومسائل قانونية بطبيعتها، فالسلطة التشريعية التي تسن القوانين أسمى من السلطة التنفيذية التي تضع التنظيمات، وعليه، يصبح القانون أسمى من النظام، ويترتب على هذا السمو أن التنظيم لا يستطيع أن يمس القانون بالتعديل أو الإلغاء[3].

كما أن هذا السمو يجعل القانون يتميز بخاصية الأصالة والابتداع والابتكار، وكذا خاصية الاستقلال والتحرر من القيود والشروط على عكس التنظيم الذي يخضع للقيود الواردة في القوانين القائمة في الدولة[4].

كل هذه الخصائص التي يتميز بها القانون، والتي اكتسبها نتيجة اعتبار البرلمان هو المعبر عن الإرادة العامة للأمة، وبالتالي فله أن يشرع فيما يشاء

---

1 – لحول دراجي، مرجع سابق، ص 117.

2 – بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 152.

3 – مهند صالح الطراونة، مرجع سابق، ص 140.

4 – عادل ذوادي، مرجع سابق، ص64.

بدون حدود وليس هنالك مجال للائحة والسلطة التنظيمية في موقع تبعي بالنسبة للقانون، والملاحظ هنا أن هذه النظرية تستمد أساسها القانوني من مبدأ الفصل بين السلطات، نظرا لفصلها بين وظيفة البرلمان ووظيفة السلطة التنفيذية[1].

يمكن القول بأن النظرية الشكلية أو المعيار الشكلي هو الأصل في التمييز بين التنظيم والقانون، لاستنادها كما قلنا سابقا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إلى غاية ظهور المعيار الموضوعي بصدور دستور 1958 الفرنسي، حيث وجهت للمعيار الشكلي مجموعة من الانتقادات لعل أهمها: هو أن هذه النظرية لم تبرر وجود اللائحة المستقلة بذاتها، والتي تصدر دونما حاجة إلى قانون سابق، فوظيفة السلطة التنفيذية لا تقتصر على تنفيذ القوانين فقط، وإنما تساعد القانون في مجالات وموضوعات لم يتطرق إليه القانون، مثل لوائح التفويض ولوائح الضرورة[2].

ثالثا- نظرية تدرج قواعد النظام القانوني

مفاد هذه النظرية أن كل القواعد القانونية تربط بينها علاقة تسلسل وتبعية، وكل قاعدة منها لا تكتسب قيمة قانونية إلا إذا كانت مستندة إلى قاعدة

1 - كيواني قديم، مرجع سابق، ص 28.

2 - كيواني قذيم نفس المرجع، ص 28.

أعلى منها درجة، فالنصوص التشريعية تستمد قوتها الإلزامية من الدستور، والنصوص التنظيمية تستمد قوتها من النصوص التشريعية[1].

يرى الفقيه "كلسن" أن كل سلطات الدولة تتعاون في تكوين النظام القانوني للدولة، سواء أكان ذلك في السلطة التشريعية أم السلطة التنفيذية أم حتى السلطة القضائية، والخلاصة التي تنتهي إليها هذه النظرية هي أن القواعد القانونية في الدولة تشكل ما يشبه الهرم، وتعدّ في الوقت ذاته أساسا لقاعدة أدنى منها درجة، ويعاب على هذه النظرية أنها تخلط بين القانون والتنظيم وترجع التمييز بين مختلف الأعمال القانونية في الدولة والتدرج بينها إلى اختلاف مضمون هذه الأعمال أو اختلاف طبيعتها الداخلية، وأما التبعية القائمة بين هذه الأعمال فترجع إلى صدورها عن سلطات متدرجة متتابعة في القوة[2].

و مهما كانت مكانة اللائحة فإن القانون يبقى صاحب السلطة الأصل، يقول البروفيسور فوزي أوصديق في ذلك:« مهما كانت أهمية اللوائح فإنها تعد مركزا ثانويا بالنسبة للقانون، ذلك أن اللائحة هي من صنع السلطة التنفيذية

1 –بولوم محمد الأمين، مرجع سابق، ص 152.

2 – صحراوي مهار، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، بين يوسد بن خدة، سنة 2018/2017، ص 89.

ومهمتها الأساسية تنفيذ القانون، أما القانون فهو التعبير عن إرادة الأمة ممثلة في برلمانها»[1].

الفرع الثاني: تحديد مجال كل من اللائحة والقانون

اهتم الفقه بمسألة تحديد مجالي القانون واللائحة، وعدّها من الموضوعات المعقدة نظرا لعدم وجود أسس معينة يقوم عليها اختصاص كل من السلطة التنفيذية والبرلمان في سن ووضع القواعد العامة في الدولة، والمتعارف عليه أنه يوجد أسلوبان لتحديد العلاقة بين اللائحة والقانون، أسلوب تقليدي يجعل اختصاص السلطة التنظيمية اختصاصا تابعا في حدود تنفيذ القانون، وأسلوب آخر حديث يجعل السلطة التنظيمية في مركز مستقل عن القانون.

أولا- الأسلوب التقليدي

يرجع أصل هذا الأسلوب إلى الدستور الفرنسي لسنة 1875، والذي كان نتاج الثورة الفرنسية "1789"، حيث رفض أول دستور للجمهورية الفرنسية "1791" توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية بأن يخولها الحق في إصدار القواعد العامة كتلك التي تضعها الجمعية الوطنية، حاصرا إياها في دائرة التنفيذ فقط، وبالتالي تجسد مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادت به هذه الثورة، والقائم على

1 – فوزي أوصديق، فصول دستورية، علاقة الحكومة بالبرلمان، مجال اللائحة والقانون، الأحكام الختامية للدستور، دار الخلدونية، للنشر والتوزيع، طبعة 2012، الجزائر، ص 83.

سلطة البرلمان الأصلية والسيدة في عملية صنع القانون، واقتصار دور السلطة التنفيذية على تنفيذه وتطبيقه[1].

يتمثل مضمون القاعدة التقليدية في حصر وتعداد موضوعات السلطة التنظيمية على سبيل الحصر، وجعل مجال القانون مطلقا يتناول كل المسائل الخارجة عن المجال التنظيمي، وهذا تكريسا للقاعدة الدستورية القائمة على أساس أن القانون يمثل الإرادة العامة التي تسود وتسمو على كافة الأعمال والسلطات العامة في الدولة[2].

وهذه القاعدة مسلم بها في النظم الديمقراطية التي تجعل البرلمان وليد إرادة الأمة وممثلا لها، ويكون له السلطة السيدة في الدولة، إلا أن هذا لا ينفي أن الفصل العضوي بين السلطات لا يتطابق مع الفصل الوظيفي في معظم الدول، ذلك أنّ السلطة التنفيذية تتمتع على الأغلب بسلطة التشريع بواسطة الأنظمة، غير أن البرلمان يستطيع بصفته ممثلا لإرادة الأمة التعرض لأي موضوع كان، ويعمل على تنظيمه بالقانون الذي يتضمن القواعد التي تلائم تنظيم وحكم هذا الموضوع[3].

وقد انتهجت مختلف دساتير العالم هذه الطريقة باعتبارها الأصل العام والمنطق القانوني الذي يعدّ من بين الأمور التي ناضلت لأجلها الشعوب في

1 – بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص85، 86.

2 – دايم نوال، مرجع سابق، ص 58.

3 – مهند صالح طروانة، مرجع سابق، ص 14.

القرون الماضية قصد الحد من هيمنة الملوك على معظم شؤون حياتهم، وعلى غرار هذا النضال فإن تأثر رجال الثورة الفرنسية بأفكار "جون جاك روسو" خاصة فيما تعلّق بنظرية سيادة الأمة كنظرية أوجدها هذا الأخير لوضع تصور أو نظرية حديثة خاصة بسيادة القانون[1].

وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 بهذا الأسلوب، جاعلا التنظيمات محدودة المجال على عكس التشريع، وعليه، كانت صلاحية إصدار اللوائح حكرا على رئيس الجمهورية دون سواه[2]، إذ نصت المادة 53 منه على أنه:« تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية».

والملاحظ أن القاعدة التقليدية لم تعمر طويلا، خصوصا بعد صدور دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، والذي أحدث ثورة في هذه القاعدة، فبعدما كان الأصل هو انفراد البرلمان بالوظيفة التشريعية وقدرته على التشريع في جميع الميادين دون قيد، شريطة ألا يكون متعارضا والدستور، أصبح الوضع مختلفا بصدور هذا الدستور الذي قلص من صلاحيات البرلمان وأطلق اختصاصات السلطة التنفيذية[3].

---

1 – لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 120.

2 – لحول دراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية، صادرة عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد الحادي عشر، سبتمبر 2018، ص 414.

3 – عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، دراسة قانونية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون الدستوري وعلم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، أكدال، المغرب سنة 2003/202، ص 20، 21.

ثانيا- الأسلوب الحديث

يعدّ هذا الأسلوب وليد دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة "1958" هذا الدستور الذي وضع تحديدا يعدّ خروجا عن جميع المبادئ الدستورية التقليدية المستقرة[1]. محدثا بذلك انقلابا دستوريا وقانونيا بشأن العلاقة بين القانون واللائحة، وذلك من خلال استحداثه لفكرة وأسلوب جديد لتقسيم الاختصاصات بين القانون واللائحة، وعليه، جعل مجال القانون محددا على سبيل الحصر بمسائل معينة حددتها المادة 34 منه، وترك ما عداها من مسائل للتنظيم اللائحي، وهو ما أقره في نص المادة 37 منه، وعليه، يكون المؤسس الدستوري الفرنسي قد قيد لأول مرة مجال القانون بعدم التعدي على مجال اللائحة، وبالتالي أصبح القانون سجينا في دائرته الخاصة لا يمكنه تجاوزها[2].

أدى كل هذا إلى تراجع دور البرلمان الذي فقد سيادته نتيجة عجزه عن تحديد السياسة المناسبة للتدخل في الشؤون العامة، وهذا بسبب عدم امتلاكه للأدوات والوسائل التي يقيس عن طريقها الرأي العام واحتياجاته وتطلعاته...[3]، فسيادة البرلمان على التشريع في مفهوم النظرية الدستورية الحديثة حسب الأستاذ "عبد الله بوقفة "أصبحت لا تمثل الكثير، ذلك أن البرلمان فقد سيادته المطلقة

---

1 – بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 89.

2 – بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص 101.

3 – رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، مصر، بدون طبعة، بدون سنة، ص 162.

على المجال التشريعي نتيجة تجزئة مجال القانون بين المشرع والمنفذ في ظل حدود يفرضها الدستور، ما أدى إلى تأسيس سلطة تنفيذية ذات طابع تشريعي منفصلة عن سلطة البرلمان، وهو ما كرسه المؤسس الدستوري الجزائري كقاعدة دستورية في جل دساتيره ما عدا دستور 1963[1].

يحدد هذا الأسلوب العلاقة بين القانون واللائحة على أساس الانفصال والاستقلال، بحيث تعد السلطة التنظيمية المستقلة منفصلة عن القانون وغير تابعة له، وبهذا المفهوم أصبح هنالك مؤسسة دستورية أخرى منافسة للبرلمان في تمثيل إرادة الأمة ووضع القواعد العامة والمجردة، متمثلة في رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية، والمنتخب بطريقة عامة ومباشرة، والذي يحوز بذلك على الشرعية نفسها التي يحوزها البرلمان[2].

نستنتج في الأخير أن المادتين 34 و37 من الدستور الفرنسي 1958 قد أحدثتا لأول مرة تغييرا في الأنظمة الدستورية التي كانت سائدة في الفكر التقليدي، فيرى البعض أن تحديد مجال القانون معناه التنكر لمبادئ الديمقراطية والثورة القانونية[3]، على اعتبار أن المادة 34 جاءت لتغطي كل ما كان يعترف به للبرلمان في العهود السابقة، إذ وعلى الرغم من أن هنالك مواد أخرى تسمح

---

1 – عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 256.

2 – بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 87، 88.

3 – بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص 102.

للبرلمان بالتدخل، إلا أن مجاله يبقى محدودا[1]، ويرى البعض الآخر أن اختصاص المشرع اختصاص واسع وشامل، ذلك أن مضمون المادة 34 جاء على النحو الذي يبين أن باستطاعة البرلمان أن يوسع مجال اختصاصه بموجب قانون عضوي إلى مجالات أخرى غير تلك المذكورة في هذه المادة، ما يعني أن البرلمان يعد صاحب الاختصاص العام بوضع القواعد العامة والمجردة، ما دام أنه يستطيع توسيع مجالاته الواردة في نص المادة 34 ومواد أخرى متفرقة[2].

وبالتالي فإن تدخل السلطة التنظيمية يقتصر على تطبيق التدابير المتخذة من قبل البرلمان، الذي يمكن عدّه المسؤول عن وضع المبادئ الأساسية، في حين تختص الحكومة بالباقي مع احتفاظ أعمالها في هذا الإطار بطابع السلطة التنظيمية التبعية[3].

إن تعدد الآراء في هذا المجال لا ينفي أبدا واقع تفوق اللائحة عن القانون، ذلك أن المادتين 34 و37 قد أضفتا الاستقلالية على السلطة اللائحية، فهي تستقل عن القانون من حيث الوجود والنطاق والتبعية، إذ لم تعد عملا مشروطا، وبالتالي تغير مدلول مبدأ علو القانون[4]. فالفكرة الشكلية التي تعرف القانون بصفة مصدره اختفت لتظهر مكانها الفكرة الموضوعية التي تضفي على

1 – أحمد بن مسعود، مجال وطبيعة اللائحة في الدستور الفرنسي لعام 1958، مجلة الواحات للبحوث والدراسات الصادرة عن جامعة الوادي، العدد 18، سنة 2018، ص 292.

2 – بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص98.

3 – عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص 27.

4 – أحمد بن مسعود، مجال وطبيعة اللائحة في الدستور الفرنسي، مرجع سابق، ص 294.

القانون الصفة المادية، فالعمل لا يعدّ قاعدة تشريعية إلا إذا كان صادرا في المجال المحدد له[1].

المبحث الثاني

أحكام السلطة التنظيمية المستقلة

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري منذ تأسيس النظام السياسي وصدور أول دستور للجمهورية الجزائرية مبدأ توزيع الوظيفة التشريعية، متأثرا في ذلك بالدستور الفرنسي الذي جعل هذا المبدأ يسير في اتجاه معاكس للاتجاه التقليدي، حيث أصبح أمام البرلمان جهاز آخر يقوم بالمهام نفسها، وهذا من خلال إقرار السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، هذه السلطة التي صارت تنافس التشريع وتتفوق عليه نتيجة حصر مجالاته، وبالمقابل أطلقت سلطة الرئيس التي تتمتع بالاستقلالية، باعتبارها سلطة مستمدة من الدستور، إلا أنه وعلى الرغم من تمتع هذه التنظيمات بقيمة دستورية، فهذا لا يعني عدم خضوعها لضوابط وقيود معينة وهذا حماية لمبدأ سمو الدستور وكذا حماية لمجال البرلمان من التعدي، وسيتم تناول مكانة التنظيمات في النظام الدستوري الجزائري (المطلب الأول)، وكذا حدود ممارسة هذه التنظيمات وأهم الضوابط المتعلقة بممارستها (المطلب الثاني).

---

1 - بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص 111.

المطلب الأول:

مكانة السلطة التنظيمية في الدساتير الجزائرية

عرفت جل الدساتير الجزائرية تنظيم السلطة التنظيمية مع اختلاف التسمية لاسيما في دستور 1963، حيث جاء بعبارة "السلطة النظامية" وقد كرس المؤسس الدستوري هذه السلطة وخولها لرئيس الجمهورية، غير أنه وإن كانت قد جعلت هاته الدساتير (الفرع الأول) من السلطة التشريعية صاحبة السيادة في ممارسة التشريع ظاهريا إلا أنّ الواقع قد أثبت العكس، حيث أطلق العنان للسلطة التنظيمية المستقلة في ممارسة التشريع بواسطة المراسيم التي أصبحت ذات أفضلية، وإن كان المؤسس الدستوري–وسعيا منه لإقامة نوع من التوازن بين الهيئتين من خلال التعديلات الدستورية الأخيرة لسنتي 2016و 2020–إلا أن هذا يبدو صعبا للغاية، نظرا للصلاحيات المهمة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 فيما يخص نطاق كل من السلطة التنظيمية والقانون (الفرع الثاني) بالسمات نفسها التي كان عليها سابقا.

الفرع الأول: تطور السلطة التنظيمية في الدساتير الجزائرية

تضمنت جل الدساتير الجزائرية تنظيم السلطة التنظيمية، بدء من دستور 1963 إلى غاية دستور 1996 وجميع تعديلاته، وستتم دراسة هذا الفرع عبر

تقسيمه إلى مرحلتين، الأولى تتعلق بتطور التنظيمات خلال فترة الأحادية الحزبية، والثانية تتعلق بتطور هذه الأخيرة خلال فترة التعددية الحزبية.

أولا- السلطة التنظيمية في ظل الأحادية الحزبية

تميزت هذه الفترة بوجود نظام شخصي يقوم على أساس توسيع السلطة الأحادية على حساب مبدأ القيادة الجماعية، وتركيز جل السلطات في يد هيئة واحدة، متمثلة في حزب طلائعي وحيد يحكم الدولة وفق دساتير برامج تتمثل في دستور 1963 ودستور 1976[1].

1- السلطة التنظيمية في ظل دستور 1963

جاء هذا الدستور مكرسا للقاعدة التقليدية، فيما يخص تحديد مجال كل من القانون واللائحة، والتي مفادها إطلاق سلطة البرلمان في مجال التشريع كأصل عام وتقييدها كاستثناء.

وقد أنشأ هذا الدستور مؤسسة تشريعية مطلقا عليها تسمية "المجلس الوطني"[2] تحت عنوان ممارسة السيادة وأسندت لها مهمة التشريع، ومن منطلق مبدأ السيادة المعترف به للمؤسسة التشريعية لم يحدد هذا الدستور نطاق التشريع بمجال معين، وكان ذلك هو نفسه مصير نطاق التنظيم، فالمجلس الوطني يشرع

---

1 – كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص 25.

2 –ينتخب هذا المجلس لمدة خمس سنوات بالإقتراع العام المباشر و السري ،و يكون الترشح للنيابة من قبل الحزب الذي يمكن لقيادته أن تقترح على المجلس إسقاط نيابة أحد الأعضاء بأغلبية الثلثين من النواب ،اما عن سلطات هذا =المجلس فتتمثل في التصويت على القوانين و كذا مراقبة النشاط الحكومي وغيرها من الصلاحيات التشريعية وهذا عملا بأحكام المواد 38/28/27 من دستور 1963.

فيما يراه مناسبا من المواضيع باعتباره المعبر عن الإرادة الشعبية [1] أما رئيس الجمهورية، فبالإضافة إلى دوره في تطبيق القوانين الصادرة عن المجلس الوطني، له الحق أيضا في اتخاذ ما يراه مناسبا من تنظيمات والتي أطلق عليها السلطة النظامية.

وذلك باستثناء بعض الموضوعات المحددة التي أسندت للسلطة التشريعية[2] ولعل عدم حصر مجال التنظيم يجعل الهيئة التنفيذية تشرع في جميع المسائل التي ترجع إلى مجال القانون تحت مبرر أن المجال التنظيمي غير محدد حصرا، ما يفسر صعوبة الفصل بين كل من المجالين التشريعي والتنظيمي[3] خاصة وأن المادة 53 جاءت فضفاضة تحمل عدة معاني، فالدارس لنص المادة 53 يجد أنه يخضع لثلاث احتمالات:

الأول: مفاده أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 حصر نطاق القانون في المواد 06، 15، 20، 62، 75[4]، وأطلق السلطة النظامية متأثرا بالأسلوب

---

1 – المادة 28 من دستور 1963 الجزائري

2 –لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، سنة 2015/2014، ص 35.

3 – خلاف فاتح، شبري عزيزة، سلطات رئيس الجهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، الصادرة عن جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، العدد الثاني، سنة 2016، ص 450.

4 – تتعلق هذه المواد بـ: إيقاف ومتابعة الأشخاص، الحق النقابي والإضراب، الانتخاب ونظام النيابة لأعضاء المجلس الوطني، وضع القضاة والمجلس الأعلى للقضاء، اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء، النشيد الوطني.

الحديث، حيث أنه لم يحصر دور السلطة التنفيذية في تنفيذ النصوص، وإنما منحها إلى جانب ذلك سلطة تنظيمية مستقلة[1].

وهذا الأسلوب من التشريع التنظيمي نجده كذلك قبل صدور دستور 1963، حيث شرعت الحكومة المؤقتة بمقتضى المراسيم التنظيمية في جميع المواضيع متجاهلة بذلك المجلس الوطني التأسيسي[2].

الثاني: مفاده أن المؤسس الدستوري لسنة 1963 أدرج مواضيع معينة ضمن مجال التشريع على سبيل المثال لا على سبيل الحصر[3]، وأن مجال اللائحة محدود بطبيعته لا يستطيع تجاوز المجال والنطاق المحدد للقانون، وإلا اعتبر منعدما لتعديه على اختصاص ومجال السلطة التشريعية[4]، وأن المواضيع التي تم تحدديها تدخل بطبيعتها في الاختصاصات التقليدية للسلطة التشريعية لأنها تشترك في عنصر مهم ألا وهو الحقوق الفردية والحريات العامة والضمانات الأساسية المتعلقة بها، والغرض من حصرها من طرف المشرع هو المحافظة عليها من أي تعد[5].

---

1 – بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 92.

2 – عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 65.

3 – فوزي أوصديق، فصول دستورية، مرجع سابق، ص 65.

4 – كيواني قديم، مرجع سابق، ص 05.

5 – لدرع نبيلة، مرجع سابق، ص 35.

الثالـث: مفـاده أن المؤسـس الدسـتوري لسـنة 1963 مـنح لكـل مـن المجلـس الـوطني ورئـيس الجمهوريـة السـلطة المطلقـة فيمـا يخـص ممارسـة سـلطة التشـريع، ولا وجـود لأي حدود مادية بين مجالي التشريع والتنظيم.

فهـذا الدسـتور لـم يحـدد المجـالات المخصصـة لا للتنظـيم ولا للقـانون، فتـرك مجـال كـل منهمـا مفتوحـا وواسـعا، مـا مـن شـأنه إحـداث تـداخل حـاد بـين المجـالين، ومـن ذلـك لا يعتبـر هـذا الدسـتور مؤسسـا علـى القاعـدة التقليديـة ولا علـى القاعـدة الحديثة، وبالتالي يعدّ تجربة دستورية فريدة من نوعها تشكل قاعدة ثالثة[1].

والأكيـد أن دسـتور 1963 خـوّل لـرئيس الجمهوريـة ممارسـة سـلطة تنظيميـة دون قيـود، ذلـك أنـه جعـل مـن المراسـيم الرئاسـية أعمـالا تنظيميـة ملزمـة بمجـرد صـدورها، لأنهـا لا تعـرض علـى البرلمـان لإقرارهـا، كمـا أن هـذه المراسـيم المتخـذة لا يطلـب رأي المجلـس الدسـتوري حـول مـدى دسـتوريتها وهـذا مـا أكـدت عليـه المـادة 64 من هذا الدستور[2].

وبالمقابـل جعـل للمجلـس الـوطني إمكانيـة التـدخل فـي المسـائل التـي يـرى تدخلـه فيهـا ضـروريا، مـا يعنـي أن لـه السـلطة فـي تعـديل أو إلغـاء الأحكـام

---

1 – بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد تعديل الدستور الأخير بموجب القانون رقم08/19، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، ص 133.

2 – عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 66.

والتنظيمات التي أصدرها رئيس الجمهورية، في حين أن هذا الأخير يقع على عاتقه اتباع القانون في كل ما يقرره باعتباره ممثلا لإرادة الأمة[1].

وأيا كان موقع التنظيمات ومكانتها في ظل هذا الدستور فلا يمكن الحديث عن تفاصيل أخرى فيما يخص تطبيق أحكامه لأن هذا الأخير لم يعمر طويلا، بعدما تم تجميده وإيقاف العمل به من طرف الرئيس أحمد بن بلة الذي فعّل المادة 59 والتي تخول له اتخاذ تدابير استثنائية.

وبذلك تم تجميد النشاط التشريعي للمجلس الوطني، وأصبح مؤسسة شكلية مفرغة من محتواها، والإشكال الذي زاد من ضعف المجلس وجعل دوره يتراجع هو صعوبة التمييز بين ما هو تشريعي وما هو تنفيذي[2].

2- السلطة التنظيمية في ظل دستور 1976

قبل التطرق إلى تطور التنظيم في دستور 1976 لا بد من الإشارة إلى أنه وقبل صدور هذا الدستور عرفت المرحلة ما بين 1963 إلى 1976 عدة أحداث من بينها صدور الأمر 10 جويلية 1965 والذي يعد بمثابة دستور صغير، حيث وضع هذا الأخير سلطة التشريع بيد مجلس الثورة إلى أن صدر الميثاق الوطني والذي يعتبر خلاصة للخطاب الذي ساد منذ 1965، كما صدر

1 – لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 43.

2 – كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص 28.

الدستور الذي يعتبر تقنينا لما ورد في هذا الميثاق وتقنينا لأسلوب ممارسة السلطة[1].

جاء هذا الدستور مكرسا لمبادئ الاشتراكية، حيث حاول أن يتخطى الثغرات التي كانت تشوب دستور 1963 وأهم ما جاء به هذا الدستور هو دمج الوظائف الثلاث "التشريعية – التنفيذية – القضائية" في يد هيئة واحدة، وهو ما أدى إلى تعاظم دور رئيس الجمهورية، الذي كان يتولى رئاسة الدولة وكذا رئاسة الحزب[2].

وجاء هذا الدستور مدعما للهيئة التنفيذية وقد تناول سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية في نص المادة 152 وكذا المادة 111 في فقرتها 11[3]. كما حصر مجال التشريع في حالات معينة، وهذا عملا بأحكام المادة 01/151 منه، والتي تنص على أنه:« يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور»، إذ حددت هذه المادة مجال القانون في 216 بندا وفي مواد أخرى من الدستور أما ما يخرج عن نطاق تلك المواد فهو من صميم اختصاص السلطة التنظيمية.

---

1 – ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة، سنة 2011، ص 67.

2 – كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص 41.

3 – تنص المادة 152 من دستور 1976على أنه:" يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي كل المسائل ما عدا تلك التي يختص بها القانون هي منم المجال التنظيمي"، كما تنص المادة 11/111 على أنه:" يضطلع بالسلطة التنظيمية".

وبهذا يكون المؤسس الدستوري لسنة 1976 قد كرس القاعدة الحديثة، في الفصل بين مجال القانون ومجال التنظيم، وبالتالي تغيرت العلاقة التقليدية التي كانت تحكم القانون واللائحة في ظل دستور 1963، وهذا نتيجة تبني المؤسس الدستوري لنظام وحدة السلطة واعتماد تعدد الوظائف بدل الفصل بين السلطات[1].

وللإشارة فقط الملاحظ فإن المؤسس الدستوري لسنة 1976 ومن خلال نص المادة 116 منه والتي حددت لرئيس الجمهورية ومنعته من تفويض بعض الصلاحيات الدستورية لأي سبب كان، استثنت من ذلك ممارسة السلطة التنظيمية، ما يعني أن المؤسس الدستوري لم يمنع الرئيس من تفويض سلطته التنظيمية سواء لنائبه أو للوزير الأول[2].

وما يمكن استنتاجه بالنظر إلى مكانة التنظيمات في ظل هذا الدستور، هو أن السيادة الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني في هذا الدستور لا تنعكس تماما على سلطته في التشريع، إذ وعلى الرغم من النص على أن للمجلس السيادة الكاملة في التشريع وهذا عملا بأحكام المادة 126 من الدستور، إلا أنه حصر سلطته في نطاق ضيق وأخضعه لقيود دستورية صارمة[3].

1- بن مسعود أحمد، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2017/2016، ص 105.

2- لحول دراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 415.

3-صالح بلحاج، مرجغ سابق، ص 117.

ثانيا- السلطة التنظيمية في ظل التعددية الحزبية

تميزت هذه الفترة بوجود أحداث سياسية مهمة، ومن بينها التخلي عن الأحادية الحزبية وتأسيس التعددية بصدور دستور 1989، الذي أفرز عدة نتائج خاصة فترة 1990 – 1991 والتي عرفت أزمة سياسية حادة، المتمثلة أساسا في "إلغاء انتخابات ديسمبر 1991 وتجميد الدستور" وإنشاء مؤسسات فعلية ومن ثم تعديل الدستور والعودة إلى الحياة الدستورية[1]، وفي ظل هاته الأحداث ما يهمنا هو الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في هذه الفترة وكيفية تنظيم سلطته التنظيمية من خلال دستوري 1989 و1996 المعدل والمتمم.

1- السلطة التنظيمية في ظل دستور 1989

يعدّ هذا الدستور أول دستور قانون في الجزائر، حيث كرس التعددية الحزبية والانفتاح السياسي وغيرها من التطورات، وأهم ما جاء به هو النص على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من خلال نص المادة 116[2] منه، والملاحظ أن المؤسس الدستوري لسنة 1989 اعتمد هو الآخر الأسلوب الحديث في تحديد العلاقة بين اللائحة والتنظيم، حيث نصت المادة 01/115 على أنه:

---

1 –عرفت الجزائر أزمة حادة متعددة الأبعاد والتي بلغت ذروتها بانفجار عنيف في ماعرف بأحداث أكتوبر 1988 وقع ذلك في الوقت الذي كان فيه النظام الجزائري نظرا لاعتبارات محلية و دولية قد اقتنع بحتمية التخلي عن الأحادية وخوض تجربة التعددية الحزبية و الشروع في تجسيد التوجه الجديد و تمثل ذلك على الصعيد التأسيسي بإلغاء الدستور الأحادي ووضع دستور تعددي ، لتفاصيل أكثر راجع صالح بلحاج المرجع السابق ، ص 141.

2 –تنص المادة 116 من دستور 1989 على أنه:" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

« يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور». وقد حددت هذه المادة مجال التشريع في 26 مجالا.

وإن كان البعض يرى أن هذا التحديد هو تقييد للمجال التشريعي وإطلاق ليد السلطة التنفيذية فإن البعض الآخر يراه مظهرا من مظاهر السيادة والاستقلالية، كون هذه الاختصاصات لا تنازعها فيها سلطات أو هيئات أخرى، وتعززت هذه الاستقلالية أكثر عندما دعمها الدستور بأدوات الرقابة على الحكومة وهذا على حد تعبير الأستاذ" ميلود ذبيح"[1].

هذا وقد دعم الأستاذ "سعيد بو الشعير" هذا القول:« إذ يرى هو الآخر أن هناك مواضيع لم ترد في المجال المخصص للقانون، لكنها نظمت بموجب قانون مثل القانون الأساسي والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والقانون المتضمن تنظيمه وسيره»[2].

فدستور 1989 نزع صفة التقييد التي كانت في دستور 1976 فالسلطة التشريعية هي التي تعد القوانين وتصوت عليها وتمارس سلطة التشريع في مجال اختصاصها، والذي لا يندرج فيما ذكر في المادة 115، بل امتد إلى مواضيع أخرى والدلالة على ذلك ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 115 التي تنص

1 – ميلود ذبيح، مرجع سابق، ص 78، 79.

2 – سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الطبعة الثالثة، سنة 1997، ص 362.

علـى أنـه: « ويـدخل كـذلك فـي مجـال القـانون مـا يلـي». مـا يعنـي أن البنـود 26 جاءت على سبيل المثال لا الحصر[1].

2- السلطة التنظيمية في ظل دستور 1996

جـاء هـذا الدسـتور بـنفس مـا جـاء بـه دسـتور 1989 مـن حيـث تكـريس السـلطة التنظيميـة لـرئيس الجمهوريـة، ومـن حيـث تحديـد مجـال القـانون، حيـث نصـت المـادة 122 علـى مجـالات اختصـاص البرلمـان وحـددتها بثلاثـين بنـدا، وإن كـان هـذا الدسـتور قـد حـدد مجـال القـانون مـن حيـث الصـياغة، إلا أنـه مـن حيـث الأهميـة نجـد أن مجـال القـانون يبقـى واسـعا ومتشـعبا، يهـتم بالمسـائل الحساسـة والخطيـرة[2]، وقـد جـاءت المـادة 125 مـن هـذا الدسـتور بـنفس مـا جـاءت بـه المـادة 116 من دستور 1989، مع اختلاف تسمية رئيس الحكومة والوزير الأول.

الفـرع الثـاني: اخـتلال التـوازن بـين التنظـيم والتشـريع فـي ظـل التعـديل الدسـتوري لسنة2020

يحتـل رئـيس الجمهوريـة مكانـة مرموقـة ومركـزا قانونيـا مهمـا، فـبغض النظـر عـن الصـلاحيات الممنوحـة لـه، فهـو يتمتـع بصـلاحيات واسـعة فيمـا يخـص المجـال التشـريعي، مـا جعلـه فـي مركـز منـافس للبرلمـان، بـل تفـوق عليـه(أولا)، وهـذا مـن خلال حصر ميادين القانون وتقييدها بمجالات محددة (ثانيا).

---

1 – فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 73.

2 – نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق سنة 2008، ص 16.

أولا: امتياز السلطة التنظيمية

إن احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية المستقلة جعله في مركز سام داخل السلطة التنفيذية، فهو يمارس سلطة تنظيمية واسعة تشمل كل ما يخرج عن مجال القانون، إذ يضطلع بتشريعات ممتدة[1]، من خلال استعمال الأدوات والوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي والمتمثلة في المراسيم الرئاسية، وهذا عملا بأحكام المادة 7/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020[2].

وتعدّ المراسيم الرئاسية وسيلة دائمة للتشريع الرئاسي وهي تختلف عن المراسيم التنفيذية من حيث أنها لا تهدف إلى وضع قواعد قانونية موضع التنفيذ بل هي منشأة لقواعد قانونية جديدة لم تكن موجودة.

وقد جعل المؤسس الدستوري الجزائري من رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص المطلق والأصيل في ممارسة التنظيم المستقل دون مشاركة أحد، ويبدو هذا واضحا عندما نصت المادة 3/93 من التعديل الدستوري لسنة2020 على أنه: "لا يجوز أن يفوض سلطة في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام

1- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير: القانون رقم 19/08، مرجع سابق، ص138.

2- تنص المادة 7،1/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: "يوقع المراسيم الرئاسية".

المنصوص عليها في المواد 91، 92 ومن 97 إلى 100 و102 و148 و149 و150 من الدستور".

تتعلق المادة 91 المذكورة أعلاه بسلطة رئيس الجمهورية التنظيمية وسلطته في توقيع المراسيم الرئاسية، ما يعني عدم إمكانية تفويض هذه السلطة لأي سبب كان، فلا يملك الوزير الأول أو رئيس الحكومة ممارستها، ذلك أنه مقيد بممارسة مجاله التنظيمي المشتق على عكس الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي خوّل للوزير الأول ممارسة الاختصاص التنظيمي المستقل وغير المستقل[1].

وحتى إذا افترضنا إمكانية تفويض سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية، فإن تلك المراسيم التي تصدر من المفوض له لا تعدّ حقيقة بمثابة مراسيم رئاسية، لأنها لم تصدر من رئيس الجمهورية فعلا، صاحب الاختصاص[2].

ونلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يمنع متولى مهام رئاسة الدولة من إصدار المراسيم الرئاسية، ذلك أن المادة 3/96 من دستور 2020، حددت الأحكام التي يمنع على من يتولى رئاسة الدولة ممارستها خلال الفترتين المنصوص عليها في المادتين 94 و95 من الدستور.

1-بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص71.

2- لحول دراجي، تطور مكانة المراسيم التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص418.

كل هذا يجعل سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية تشريعا أصليا، ذلك أنها لا تستند إلى وجود قانون بل نجد أحكامها في الدستور نفسه، ما يجعل هذه السلطة في مركز سامي، بالإضافة إلى ذلك فإن المؤسس الدستوري لم يلزم رئيس الجمهورية بعرض المراسيم المستقلة على مجلس الوزراء، وهذا حتى يبقى هذا الأخير هو صاحب الولاية العامة على هذا النوع من التنظيمات، وهو الوحيد الذي يملك تقدير المسألة التنظيمية المستقلة دون تدخل، لا من البرلمان ولا من الوزير الأول أو رئيس الحكومة.[1]

بالإضافة إلى ذلك فإن المؤسس الدستوري لم يعتمد قاعدة التوقيع المجاور "على المراسيم الرئاسية"، المعتمد في النظام الفرنسي كتقنية أساسية لممارسة مختلف السلطات، ما جعل رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية كسلطة شخصية وغير مشروطة.[2]

على الرغم من تبني ثنائية السلطة التنفيذية وتخويل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة ممارسة التنظيم المشتق[3]، إلا أن هذا الأخير لا يملك سلطة التوقيع المجاور على المرسوم الرئاسي، ما يجعل هذه المراسيم في

1- بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص73.

2- بن مسعود أحمد، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص299.

3- تنص المادة 1/112، 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات".

منأى عن رقابة البرلمان، فانعدام وجود توقيع مزدوج من طرف رئيس الجمهورية والوزير المعني أو عدة وزراء على المرسوم الرئاسي، هذا التوقيع الذي يجعل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان عن كل المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية.[1]

ونشير إلى أن الدساتير الجزائرية لم تعتمد قط قاعدة التوقيع المجاور، ولم يعرف النظام السياسي الجزائري هذه التقنية بتاتا، وبذلك، فهي ليست غريبة بشكل مطلق عنه لأنه سبق وطبقت من طرف المؤسسات المؤقتة لسنة 1962، فكانت الأعمال ذات الطبيعة التنظيمية تخضع لتوقيع رئيس الحكومة وكذا الوزير المختص معا[2].

ولعل أهم ما يميز مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، أنه مركز تابع لرئيس الجمهورية لاسيما فيما يخص ممارسة السلطة التنظيمية، فعلى الرغم من تخلص " الوزير الأول أو رئيس الحكومة" من التبعية فيما يتعلق بتوقيع المراسيم التنفيذية التي كانت تخضع للموافقة المسبقة من طرف رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2008[3] ليصبح للوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة إصدار المراسيم التنفيذية بشكل مستقل دون

1-بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص78.

2-رابحي أحسن، مرجع سابق، ص434.

3- تنص المادة 1،3/85 من تعديل سنة 2008 على أنه: "يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية: يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك".

قيـود، إذ تـنص المـادة 5/112 مـن الدسـتور الحـالي علـى أنـه: "يوقـع المراسـيم التنفيذية".

إلا أن هـذا لا يعنـي أن هـذا الأخيـر يمـارس السـلطة التنظيميـة بصـورة مسـتقلة وحصـرية، حيـث أن رئـيس الجمهوريـة يشـاركه فـي ذلـك مـن خـلال التوقيـع علـى المراسـيم التـي يـتم التـداول عليهـا فـي مجلـس الـوزراء،[1] لهـذا فمـن الضـروري مـنح الـوزير الأول أو رئـيس الحكومـة سـلطة معياريـة تمكنـه مـن ملاءمـة وموافقـة وتنسـيق بـين مـا يلـزم مـن إجـراءات تطبيقيـة للنصـوص تـارة، وتـارة أخـرى مـن تكملـة لأحكـام هـذه النصـوص بمـا يـؤدي الغـرض منهـا فـي الواقـع العملـي، أضـف إلـى ذلـك فـإن مسـؤولية الحكومـة أمـام البرلمـان لا تتجسـد إلا إذا كـان وزيرهـا الأول أو رئيسـها يتمتع بقدر من السلطة التي تمكنه من صنع القرارات. [2]

ولابـد مـن الإشـارة إلـى نقطـة مهمـة أخـرى، فبمـا أن المؤسـس الدسـتوري الجزائـري خـول لـرئيس الجمهوريـة سـلطة تنظيميـة مسـتقلة ومطلقـة تشـمل كـل مـا يخـرج عـن نطـاق القـانون، فقـد يحـدث وأن يعتـدي البرلمـان علـى المجـال المخصـص للائحـة أو أنـه تجـاوز مجالـه والعكـس، هنـا إذا رأت الحكومـة أن البرلمـان قـد اعتـدى علـى أمـر محجـوز اللائحـة فـإن لهـا أن تـدفع بعـدم الاختصـاص، وقـد تلتـزم الصـمت

1–لحول دراجي، تطور مكانة المراسيم التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص417.

2– فاطمة الزهراء رمضاني، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر، دار النشر الجامعي الجديد للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، سنة2017، ص115.

فيخرج التشريع في موضوع لائحي [1]، هذا النوع من التنازلات تفرضه حسابات سياسية الغرض منها منح الصبغة التشريعية لبنود ذات طبيعة حسابات سياسية الغرض منها منح الصبغة التشريعية لبنود ذات طبيعة تنظيمية حتى تستفيد من مزايا النصوص التشريعية نفسها، [2] أما إذا اعتدت اللائحة على مجال مخصص للقانون، فإن سبيل تصحيح هذا الاعتداء هو رفع دعوى الإلغاء من ذوي المصلحة أمام القضاء الإداري. [3]

وفي حال عدم النص صراحة على حجز تنظيم موضوع معين للقانون أو التنظيم، فإن السلطة التشريعية إذا لم تتدخل بتنظيم هذا الموضوع المسكوت عنه بقانون، أو لم تمنع السلطة التنفيذية من التدخل، فإن هذه الأخيرة عادة ما تتدخل لتنظيم مثل هذه الموضوعات بمقتضى لوائح تصدرها متدخلة فيما يجب أن يكون اختصاصا خالصا للبرلمان. [4]

وما يبرر للهيئة التنفيذية تنظيم الموضوعات المسكوت عنها هو أنه قد عدد المؤسس الدستوري للبرلمان المجالات التي يشرع فيها على سبيل الحصر ولا يستطيع أن يتعداها، فإذا كانت هنالك مواضيع جديدة فإن رئيس الجمهورية

1-كيواني قديم، مرجع سابق، ص32.

2-دايم نوال، مرجع سابق، ص65.

3-كيواني قديم، مرجع سابق، ص32.

4- زافت الدسوقي، مرجع سابق، ص171.

أولى بتنظيمها مادامت لا تدخل في اختصاص البرلمان، فاختصاص السلطة التنظيمية إيجابي يستقطب كل مسألة جديدة. [1]

ثانيا: حصر مجال القانون

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في جل دساتيره ما عدا دستور 1963 قاعدة حصر مجال تدخل البرلمان في نصوص دستورية معينة، ولعل السبب الكامن وراء تبني المؤسس الدستوري للقاعدة الحديثة في الفصل بين المجالين مرده إلى الفترة الاستعمارية، فباعتبار فرنسا مهد ظهور التنظيمات فهي كانت تستعمل الأوامر والمراسيم للتشريع حينها، ما جعل المؤسس يتأثر بالحقبة الاستعمارية.

وقد كرس التعديل الدستوري لسنة 2020هذا التحديد وجعل ميادين القانون محددة في المادة 139 من الدستور وفي مواد أخرى متفرقة، وبالإضافة إلى ذلك فقد حدد للبرلمان المجالات التي يجب عليه التشريع بواسطة قوانين عضوية فيها وهذا طبقا لأحكام المادة 146 من الدستور. [2]

1- بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص114.

2- تنص المادة 140/1-7 من الدستور على ما 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.

يبدو أن المؤسس الدستوري قد وسع قليلا ميادين القانون فبعدما كانت تشمل 29 بندا، أصبحت تحوي 30 بندا، وذلك بإضافة "القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية".

إن حصر مجال القانون قد عرف عدة تفسيرات، فهناك من يرى أن هذا التحديد له شق إيجابي مفاده إبعاد واستثناء المسائل الفنية التي لا تتمتع بأهمية خاصة من مجال التشريع إلى المجالات التنظيمية، وهي مسائل ذات طابع تقني لا تتسم بنوع من الخطورة إذا لم يتصرف فيها على جناح السرعة، أما الشيء السلبي في هذا التحديد فيتمثل في أن هنالك الكثير من المسائل الحيوية نقلت من نطاق القانون كما هو الأمر بالنسبة للصفقات العمومية، التي تم إدراجها مؤخرا ضمن ميادين القانون. [1]

وهو ما ذهب إليه الأستاذ "عبد الله بوقفة" حين عدّ أن المسائل التي لها طابع تقني، لابد وأن تخرج عن مجال القانون، لأنها تتطلب المعالجة السريعة، حيث يجوز أن تترتب عنها آثار جسيمة تطال الحياة الوطنية، أما الأمور الكبرى فمردها المجال القانوني. [2]

- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

1- يعيش تمام شوقي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد41، سبتمبر 2015، ص66.

2-عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص250.

في حين تذهب الأستاذة "نعيمة عميمر" إلى القول بأن هذا التحديد هو ليس تحديدا للقانون، وإنما للاختصاص التشريعي، حيث أن القانون لا يزال واسعا وشاملا لكل المواضيع، وعلى الرغم من أن البرلمان يمارس السلطة التشريعية على سبيل التحديد ومع ذلك يبقى هو المشرع الأصلي. [1]

كما أنه لا يوجد نص دستوري يحضر صراحة مجالا معينا للتشريع فيه من قبل البرلمان، وهذا من شأنه توسيع دائرة الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان.[2]

وخلاصة لما سبق يمكننا القول بأن النص الدستوري المحدد لمجال القانون غير قابل للتأويل، فيما كان هذا التحديد على سبيل الحصر أم على سبيل المثال، ذلك أن المجلس الدستوري سابقا قد حسم الأمر وأكد حصرا مجال القانون وعدم إمكانية خروجه عن الدائرة التي رسمها له المؤسس الدستوري، وهذا بمناسبة رأيه رقم 12/ر. ق/م. د/01 المؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق لـ13 يناير 2001 والمتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان والذي صدر بناء على إخطار رئيس الجمهورية بالرسالة المؤرخة في 25 ديسمبر 2000. [3]

1-نعيمة عميمر، مرجع سابق، ص18.

2-عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص19.

3-موقع المجلس الدستوري الجزائري www.conseil-constitutionnel.dz

وبهذا التفسير أكد المجلس الدستوري أن المواضيع التي جاءت في النص الدستوري هي على سبيل الحصر، ما يعني أن البرلمان ملزم باحترام هذا الحصر الدستوري، لأن عدم احترامه لهذا الحصر قد يعرضه للجزاء. [1]

المطلب الثاني

قيود وضوابط ممارسة السلطة التنظيمية

عادة عند تولى أي هيئة مهمة معينة، مهما كانت الاستقلالية التي تتمتع بها، تبقى هنالك حدود يجب عدم الخروج عنها، كما هو الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية، فعلى الرغم من تميز السلطة التنظيمية المستقلة بذاتيتها واستقلالها عن القانون، إلا أنها غير مستقلة عن الدستور، فهي تستمد وجودها وقوتها منه وبالتالي فمن الضروري التوافق مع أحكامه، وباعتبار أن المراسيم الرئاسية هي أداة لممارسة السلطة التنظيمية فهي تحتوي على قواعد عامة ومجردة، تحمل صفات القانون العادي وبالتالي تخضع للرقابة نفسها التي يخضع لها، وهي الرقابة الدستورية (الفرع الأول) ،إلا أن هذا لا ينفي صفتها الإدارية ما يجعلها خاضعة للرقابة القضائية (الفرع الثاني).

1-لدرع نبيلة، مرجع سابق، ص30.

الفرع الأول: الرقابة الدستورية على التنظيمات

إن دراسة موضوع الرقابة الدستورية على التنظيمات يتطلب تحديد الأسباب التي جعلت هذه الأخيرة تخضع لهذا النوع من الرقابة، فيرى البعض أن التنظيمات هي أعمال إدارية تخضع بطبيعتها لرقابة القضاء الإداري ولا تخضع للرقابة الدستورية، غير أن البعض الآخر استثنوا من ذلك المراسيم التنفيذية وأيدوا إخضاع المراسيم الرئاسية للرقابة الدستورية، والسبب في ذلك هو أنه قد يحدث تداخل بين التنظيم المستقل والقانون. [1]

وأهم الأسباب التي جعلت التنظيمات تخضع للرقابة الدستورية هو تغير مدلول القانون، والذي أصبح يعرف بالنظر إلى الجهة المصدرة له، وفي المجال المحدد من طرف المؤسس الدستوري، أضف إلى ذلك فإن اللائحة أصبحت تتمتع بالاستقلالية والتحرر من التبعية للقانون، وكل هذا يوجب إخضاعها لرقابة القضاء الدستوري. [2]

وبالرجوع إلى الرقابة الدستورية على التنظيمات في الجزائر، ولاسيما من خلال الدساتير السابقة، نلاحظ أن دستور 1963 وعلى الرغم من تبنيه للقاعدة التقليدية في الفصل بين المجال التشريعي والتنظيمي، إلا أنه لم يتضمن أي

1–محمد بومدين، أسباب عدم خضوع التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، الصادرة عن جامعة بسكرة، المجلد رقم 08، العدد 03، سنة 2020، ص29.

2– أحمد بن مسعود، أحكام السلطة التنظيمية، مرجع سابق، ص351.

نص يفرض الرقابة الدستورية على التنظيم سوى تلك المتعلقة بالأوامر التشريعية[1]، أما دستور 1976 وبتكريسه مبدأ وحدة السلطة وتعدد الوظائف، فقد أهمل تماما فكرة الرقابة الدستورية بصفة عامة وإن كان المؤسس الدستوري حينها قد أقر سمو أحكام الدستور وأضفى عليه صفة الجمود إلا أنه لم يفرض أي حماية له وبأي وسيلة كانت. [2]

أما دستورَا 1989 و1996 المعدل والمتمم فقد كرسا الرقابة الدستورية وأدرجا التنظيمات ضمن إطار الرقابة الاختيارية المخولة للمجلس الدستوري، فيتدخل إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار بعد نفاذها. [3]

أما بالنسبة للتعديل الدستوري لـ01 نوفمبر 2020، فقد لاحظنا أن المؤسس الدستوري الجزائري، أدخل تعديلات جوهرية فيما يخص الرقابة الدستورية، فقد نظمت هذه الأخيرة على نحو مخالف لما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016، فتم استحداث محكمة دستورية بدلا من المجلس الدستوري، وبذلك تم التخلي عن الرقابة السياسية مع بقاء تشكيلة المجلس الدستوري نفسها، ولعل أهم ما يميز عمل المحكمة الدستورية أنها تفصل بقرار

1-رابحي حسن، مرجع سابق، ص443.

2-سعيد بو الشعير، النظام الدستوري الجزائري السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013، ص241.

3- رابحي حسن، مرجع سابق، ص443.

فـي جميـع المسـائل ولا وجـود للـرأي كمـا فـي السـابق،[1]وبهـذا تكـون الجزائـر انتهجـت المـنهج المقـرر نفسـه فـي الـدول الشـقيقة مثـل المغـرب وتـونس فيمـا يخـص الرقابـة الدستورية.

وعمـــلا بأحكـــام المـــادة 190 مـــن التعـــديل الدســـتوري 2020، تجـــد أنهـــا أخضـعت التنظيمـات المسـتقلة لرقابـة جوازيـة لاحقـة، إذ تخـتص المحكمـة الدسـتورية بـالنظر فـي دسـتورية التنظيمـات الصـادرة عـن رئـيس الجمهوريـة، وهـذا بعـد إخطارهـا من قبل الجهات المخول لها ذلك، والمحددة في المادة 193.

أمـا فيمـا يخـص إخطـار المحكمـة الدسـتورية فقـد حـدد بأجـل شـهر واحـد مـن تـاريخ نشـر التنظيمـات[2]، مـا يعنـي أنـه بمجـرد انقضـاء هـذا الأجـل يسـقط حـق جهـات الإخطـار فـي تحريـك الرقابـة الدسـتورية ضـد هـذا الـنص، مـع بقـاء سـريان رقابة الدفع بعدم الدستورية ضد هذه التنظيمات قائمة.

نجـد أن المؤسـس الدسـتوري ومـن خـلال التعـديل الدسـتوري الأخيـر وسـع مـن نطـاق الـدفع بعـدم الدسـتورية، أو بـالأحرى أزال اللـبس الـذي كـان قائمـا حـول عبـارة "حكـم تشـريعي" فأصـبحت المـادة 195 مـن دسـتور 2020 تخضـع التنظيمـات الصـادرة عـن رئـيس الجمهوريـة تحـت رقابـة الـدفع بعـدم الدسـتورية، لهـذا يمكـن

1-غربي أحسن، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد رقم 13، العدد 04، ص23.

2-تنص الفقرة الثالثة من المادة 190 على أنه: "يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها".

تصنيف طلب الإحالة الصادر عن المحكمة العليا أو مجلس الدولة بناءً على دفع أحد أطراف المحاكمة، جزءا من الرقابة اللاحقة التي تمارسها المحكمة الدستورية، باعتبارها مؤسسة مكلفة برقابة القوانين المتصادمة مع الدستور. [1]

هنا تشكل آلية الدفع بعدم الدستورية تعزيزا لدور المحكمة الدستورية في الرقابة على دستورية القوانين وجعلها أكثر ديناميكية ونجاعة في حماية الحقوق والحريات المكرسة دستوريا، لاسيما وأن الكثير من النصوص التنظيمية تمس الحقوق والحريات الفردية، كحق الملكية مثلا، وبالتالي فإن توسيع نطاق هذا النوع من الرقابة إلى التنظيم يعد تطورا نوعيا في مجال الرقابة الدستورية ،[2]

أما فيما يخص إجراءات الفصل في دستورية التنظيمات فتتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة، وتصدر قرارها في ظرف 30يوما من تاريخ الإخطار مع إمكانية تخفيض هذا الأجل إلى 10 أيام في حال وجود طارئ أو بطلب من رئيس الجمهورية، وتتخذ المحكمة الدستورية قرارها بأغلبية أعضائها الحاضرين، وفي ظل تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. [3]

1-أسماء حقاص، الطاهر غيلاني، مستقبل الرقابة على دستورية القوانين المحكمة الدستورية الجزائرية نموذجا، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، الصادرة عن جامعة خنشلة، العدد01، المجلد08، سنة 2020 ص218.

2-جمال بن سالم، الانتقال من المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية في الجزائر، تغيير في الشكل أم في الجوهر، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن المركز الجامعي بتيبازة، المجلد رقم05، العدد رقم02، سنة 2020 ص314.

3- المادة 197، من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ويبـدو أن المؤسـس الدسـتوري الجزائـري لـم يرتـب الجـزاء علـى عـدم احتـرام المحكمـة الدسـتورية لهـذا الأجـل الـذي يبـدو غيـر كـاف لفحـص الـنص التنظيمـي فحصا دقيقا.[1]

فـإذا رأت المحكمـة الدسـتورية أن الـنص التنظيمـي مخـالف لأحكـام الدسـتور، سـيفقد الـنص أثـره ابتـداء مـن تـاريخ صـدور قـرار المحكمـة الدسـتورية، أو القـرار الـذي يحـدده قـرار المحكمـة الدسـتورية، ويلغـى الـنص بـأثر فـوري فقـط، وقـرار المحكمة هنا هو قرار نهائي ملزم للكافة وهو غير قابل للطعن.

أمـا بالنسـبة للإخطـار المقـدم للمحكمـة الدسـتورية عـن طريـق الإحالـة، فهنـا ينبغـي علـى هـذه الأخيـرة إصـدار قرارهـا فـي أجـل 04 أشـهر مـن تـاريخ الإخطـار، مـع إمكانيـة تمديـد هـذا الأجـل مـرة واحـدة للمـدة نفسـها، [2] فتفصـل المحكمـة الدسـتورية فـي ذلـك بقـرار يتضـمن قبـول الإحالـة أو رفضـها، ففـي حـال قبـول الإحالـة يكون قرارها متضمنا دستورية النص التنظيمي أو عدم تضمنها له.

وقـد أخضـع المؤسـس الدسـتوري الجزائـري التنظـيم لـذلك لنـوع آخـر مـن الرقابـة وهـي رقابـة توافـق القـوانين والتنظيمـات مـع المعاهـدات، حيـث يجمـع هـذا النـوع مـن الرقابة بين الرقابة الجوازية السابقة واللاحقة. [3]

1- غربي أحسن، الرقابة الدستورية على القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مرجع سابق، ص33.

2- المادة 195، 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3-غربي أحسن، المرجع السابق، ص36.

فتنظـــر المحكمـــة الدســـتورية فـــي مـــدى توافـــق التنظيمـــات والقـــوانين مـــع المعاهـدات المصـادق عليهـا بعـد إخطارهـا مـن قبـل الجهـات المعنيـة بـذلك، وفـي الأجل المذكور أعلاه نفسه.

ومـا تجـدر الإشـارة إليـه أن الرقابـة الدسـتورية علـى التنظـيم لا تمتـد إلـى التنظـيم التنفيـذي، بـل تقتصـر علـى التنظـيم المسـتقل الصـادر عـن رئـيس الجمهوريـة فـي شـكل قواعـد عامـة ومجـردة كالتشـريع مـثلا، وأمـا التنظـيم التنفيـذي فيعـود الفصـل في شرعيته للقضاء الإداري. [1]

علـى الـرغم مـن إقـرار الرقابـة الدسـتورية علـى التنظيمـات إلا أن الممارسـة العمليـة تثبـت أن المجلـس الدسـتوري ومنـذ إنشـائه لـم يمـارس اختصاصـه فـي هـذا المجـال فلـم يخضـع أي نـص تنظيمـي للرقابـة، فـي حـين نجـد أن التـدخلات الكثيـرة لـرئيس الجمهوريـة بإخطـار المجلـس الدسـتوري حـول النصـوص التشـريعية منحـه تفوقا مؤسساتيا واضحا. [2]

علـى عكـس رئيسـي غرفتـي البرلمـان الـذي أثبتـت الممارسـة العمليـة امتنـاعهم عـن ممارسـة صـلاحياتهما بالإخطـار للنظـر فـي دسـتورية التنظيمـات، ولعـل هـذا

1- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، مرجع سابق، ص246.

2- ليلى بن بغيلة، مرجع سابق، ص190.

الأمر مرده أن كلّا من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان ينتمون غالبا إلى حزب واحد أو تكتل واحد.[1]

وبالتالي، فإن امتناع المجلس الدستوري سابقا عن ممارسة الرقابة على دستورية التنظيمات بسبب عدم عرضها عليه، لا يعد دليلا على دستورية ما صدر من رئيس الجمهورية من تنظيمات بقدر ما هو تطبيق لذلك الحاجز المنيع في اتصال المجلس الدستوري بالنص التنظيمي. [2]

إلا أنه وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 لاحظنا أن المؤسس الدستوري جعل التنظيمات تخضع لرقابة لاحقة أي بعد نشرها بعدما كانت سابقا لا تسمح أو بعبارة أخرى تعقد من مهمة من لهم الحق في الإخطار في طلب النظر في دستورية التنظيمات، فمن غير المعقول إخطار المحكمة الدستورية عن تنظيم لا يعرف وليس له وجود قانوني إلا بعد إصداره، فكيف يطعن فيه وهو لا يخضع لرقابة لاحقة؟ لهذا، فالمؤسس الدستوري قد أحسن عندما أخضع التنظيمات لرقابة لاحقة. [3]

ويبدو أنه من الصواب تعديل المادة 114 من تعديل سنة2016، والتي حصرت حق المعارضة في إخطار المجلس الدستوري فيما يتعلق بالقوانين

1- إلياس جوادي، رقابة دستورية التنظيمات، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، الصادرة عن جامعة تمنراست، المجلد رقم 08، العدد الرابع، سنة 2019، ص45.

2- ليلى بن بغيلة، مرجع سابق، ص189.

3- محمد بومدين، أسباب عدم خضوع التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص44.

المصوت عليها من طرف البرلمان فقط، على عكس المادة 6/116 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي منحت المعارضة بحق الإخطار فيما يتعلق بالقوانين والتنظيمات وكذا المعاهدات. [1]

يعدّ إبعاد المعارضة البرلمانية من الإخطار بخصوص التنظيمات لدى البعض أنه محاولة لتحصين التنظيمات من أي إخطار أو طعن يمسها، وبالتالي فإنه وبالنظر إلى التأثير الذي تمارسه السلطة التنفيذية على مجلس الأمة، فالإخطار هنا يبقى مرهونا بيد المعارضة البرلمانية،[2] وعليه فإن إخضاع التنظيمات للرقابة الدستورية الهدف منه هو تفادي ما قد يترتب عن هذه الأخيرة من مخاطر على المجتمع، نظرا لتمتع المرسوم الرئاسي بالاستقلالية مقارنة بالأوامر التي تعرض على موافقة البرلمان، وبالتالي على رئيس الجمهورية أن يراعي عند إصدار المراسيم التنظيمية ما هو مقرر في التشريع الساري المفعول، وعدم الخروج عن المبادئ الأساسية التي تنطوي عليها قوانين الجمهورية. [3]

1-محمد بومدين، الحماية الدستورية والقانونية للتنظيمات على حساب القانون، دراسة مقارنة بين التشريعين الجزائري والفرنسي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الخامس، العدد الرابع، سنة 2020، ص286.

2- لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص252.

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص275.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على التنظيمات

يتمتع التنظيم بطبيعة قانونية تختلف باختلاف المعيار المعمول به، فهي تعد عملا تشريعيا نظرا لمضمونها الذي يحتوي على قواعد عامة ومجردة، شأنها في ذلك شأن القانون، وهذا وفقا للمعيار المادي، كما تعد وفقا للمعيار العضوي عملا إداريا صادرا عن جهة إدارية، ما يجعلها تخضع لرقابة القضاء الإداري وكذا العادي.

أولا: رقابة القضاء الإداري

جعل المؤسس الدستوري الجزائري التنظيمَ المستقل محميا قضائيا، فبالإضافة إلى رقابة القاضي الدستوري، أحاطه برقابة قضائية أخرى يتولاها مجلس الدولة، من خلال فحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والتي منها ما يتخذ على شكل مراسيم رئاسية[1] فيراعي مدى احترامها للشروط الشكلية المرتبطة بالقرارات الإدارية وكذا الشروط الموضوعية المرتبطة بنطاق اختصاصها الوظيفي.

وفي هذا الإطار يمارس مجلس الدولة رقابته على التنظيم من خلال مرحلتين:

1 – slimani hindoun, judicial and constitutional control over the regulatory authority of the president of the republic in Algerian legislation,les annales de l’universitè d’alger, volume 34 N 03,2020 p 490.

أ- **الرقابة السابقة "الدور الاستشاري":**

يتمتع مجلس الدولة بالإضافة إلى وظيفته القضائية بوظيفة أخرى استشارية خوله التعديل الدستوري لسنة 2020 إياها من خلال المادة 143 منه[1]، فيبدي رأيه فيما يتعلق بمشاريع القوانين وهذا من خلال لفت انتباه الحكومة إلى ما لاحظه من ثغرات فيما قدم له من مشاريع قوانين، وترتبط الاستشارة هنا بالمشروعية لا بالملاءمة. [2]

كما يسعى من خلال هذه الاستشارة إلى تنبيه الحكومة إلى خرقها لمجال التنظيم، فقد تعمد الحكومة في التقدم بمشروع قانون يتضمن أحكاما ذات طابع تنظيمي بغية منحها قوة التشريع، وبالتالي تتمكن من تعديل أو إلغاء تشريعات سبق وأقرها البرلمان. [3]

ضيق المؤسس الدستوري الجزائري من مهمة مجلس الدولة الاستشارية، إذ جعلها تنحصر فيما يتعلق بمشاريع قوانين وكذا الأوامر الرئاسية، دون اقتراحات

1-تنص المادة 2/143 من التعديل الدستوري 2020على أنه: "...تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة".

2- ذوادي عادل، مرجع سابق، ص129.

3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص209.

القـوانين والمراسـيم الرئاسـية وهـذا عمـلا بأحكـام المـادة 02 مـن القـانون العضـوي 02/18. [1]

وتجـدر الإشـارة إلـى أن القـانون العضـوي 01/98 والمتعلـق بمجلـس الدولـة وفـي مادتـه الرابعـة كـان قـد نـص علـى خضـوع المراسـيم لـرأي مجلـس الدولـة، إلا أنـه وبعـد إخطـار رئـيس الجمهوريـة للمجلـس الدسـتوري، لمراقبـة القـانون العضـوي هـذا، اتضـح أن هـذا القـانون جـاء مخالفـا لأحكـام الدسـتور، وأن الـدور الاستشـاري لمجلس الدولة يتعلق بمشاريع القوانين فقط دون المراسيم. [2]

فالمؤسـس الدسـتوري عمـل علـى إخـراج النصـوص التنظيميـة مـن الاختصاصـات الاستشـارية لمجلـس الدولـة لغـرض غيـر معلـوم، علـى الـرغم مـن أنهـا تخضـع لـه وفـق النصـوص الدسـتورية والتشـريعية علـى أسـاس رقابـة المشـروعية،[3] وعلـى الـرغم مـن ذلـك وحتـى وإن لـم يخضـع المؤسـس الدسـتوري التنظـيم المسـتقل لرقابـة مجلـس الدولـة الاستشـارية، إلا أنـه يبقـى محميـا مـن تعـدي

1- تنص المادة 02 من قانون العضوي 02/18 المؤرخ في 07 مارس لسنة 2018 الموافق لـ19 جمادي الثانية عام 1439هـ، الجريدة الرسمية عدد15، والمعدل والمتمم للقانون العضوي 01/98 والمتعلقتان باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أنه: "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون العضوي والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

2-رأي رقم 06/ر. ق. ع/م. د/98 المؤرخ في 22 محرم عام 1419 الموافق لـ19 ماي لسنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور.

3- لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص205.

أي مشروع قانون، على عكس مجال القانون الذي لا يستفيد من هذه الحماية في ظل عدم خضوع التنظيم لهذا النوع من الرقابة. [1]

تعد استشارة مجلس الدولة أداة رقابية تهدف لتسهيل الطريق للحكومة في ممارسة نشاطها من خلال اقتراحه لتعديلات يراها ضرورية بعد دراستها من الناحية القانونية والدستورية والإدارية، نظرا للخبرة الكبيرة لأعضائه في المجالين القانوني والإداري. [2]

ب- الرقابة اللاحقة:

خول المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الدولة باعتباره قمة هرم القضاء الإداري مهمة رقابة الأعمال الصادرة عن الإدارة، لاسيما الأعمال التنظيمية التي تعدّ أعمالا إدارية تصدر عن سلطة إدارية مركزية مختصة، فيتولى ذلك من خلال الفصل في المنازعات الإدارية بناء على طلب مباشر منه، سواء على أساس دعوى قضائية أو على أساس إحالة من هيئة قضائية إدارية أدنى منه،[3] مستندا في ذلك إلى المادة 168 من دستور 2020 والتي تنص على أنه: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية"، وكذا المادة 02 من القانون

1- بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص195.

2- زروق العربي، خروب ياسمينة، دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري مجلة الدراسات القانونية المقارنة الصادرة عن جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد رقم 05، العدد01، سنة 2019، ص107/106.

3- لدرع نبيلة، مرجع سابق، ص338.

العضوي 13/11 المعدل والمتمم، وكذا المادة 901 من القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية. [1]

وتتدرج الرقابة القضائية البعدية ضمن نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة، الذي يتحول إلى قضاء مشروعية، عن طريق البت في مشروعية المرسوم، وفحص المشروعية هنا يرتكز على الجانب الشكلي للمرسوم باعتباره قرارا إداريا. [2]

يتولى مجلس الدولة فحص قرارات السلطة المركزية، إما بالإلغاء أو بالتفسير أو فحص المشروعية، سواء أكانت هذه القرارات تنظيمات مستقلة أم تنظيمات تنفيذية، وعلى هذا الأساس يمكن لأي مواطن أن يطعن في هذه التنظيمات بالإلغاء أمام مجلس الدولة، إذا كان في ذلك اعتداء على مركزه القانوني. [3]

يمارس مجلس الدولة هنا مهامه دونما حاجة لوجود طعن لممارسة رقابة المشروعية، خاصة إذا ما تعلق الأمر بعدم الاختصاص كاعتداء التنظيم على الاختصاصات المحجوزة للبرلمان، وهنا لا يحتاج هذا الأخير إثارة عدم

1- المادة 2/02 من القانون العضوي 13/11 المؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق لـ 26 يوليو 2011 على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

2- محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، المبادئ النظرية والتطبيقات الجمهورية، دون طبعة دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص268.

3- صحراوي مهار، مرجع سابق، ص308.

الاختصاص من قبل الخصوم، ذلك أن ركن الاختصاص في القرار الإداري من النظام العام ويثار تلقائيا من طرفه. [1]

يكون مجلس الدولة هنا مختصا بالرقابة القضائية على التنظيم المستقل، في حال تعديه على مجال القانون، وبذلك لا تكون المحكمة الدستورية المختصة الوحيدة في ذلك، ولعل الفقه قد اختلف حول هذا الموضوع، فرأى البعض أن المحكمة الدستورية هي المخولة بممارسة الرقابة على التنظيم المستقل، ذلك اختصاص مجلس الدولة يقتصر على التنظيمات غير المستقلة، على اعتبار أنها تصدر خصيصا لتنفيذ القانون، وهي تابعة له، أما التنظيم المستقل فهو ليس بقرار من الناحية الموضوعية ويخضع مباشرة للدستور.[2]

أما البعض الآخر فيرى أن التنظيمات المستقلة تخضع لرقابة القضاء الدستوري فينظر في مدى مخالفة اللائحة للدستور، وتخضع لرقابة القضاء الإداري فينظر في مدى مشروعيتها، وبالتالي فإن الرقابة على القرارات الإدارية التنظيمية انتقلت من الرقابة المشروعية إلى الرقابة الدستورية، وعليه تخضع التنظيمات لرقابة مشتركة. [3]

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص210.

2- بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص201-204.

3- بن مسعود أحمد، أحكام السلطة التنظيمية، مرجع سابق، ص371-372.

وتجدر الإشارة إلى أنه هنالك من التنظيمات المستقلة التي تعد من أعمال السيادة[1]، وبالتالي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية، وهو ما من شأنه تقوية مركز رئيس الجمهورية بتوسيع نطاق السلطة التنظيمية المستقلة توسعا أناط بالمبادئ الأساسية التي تعرف بالقواعد العامة وهي تحظى بالأولوية من حيث مبدأ التدرج لأن المؤسس أضفى عليها الصبغة الدستورية وليس التشريعية. [2]

كل هذا يبين عدم جدوى هذه الرقابة، ضف إلى ذلك أن الواقع العملي لم يثبت عدم وجود أي طعن ضد التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، غير تلك الطعون المتعلقة بالقرارات الفردية للوزراء فقط. [3]

وهذا راجع إلى عدة عوامل منها ما يتعلق بشروط رفع الدعوى التي تتطلب وجود مصلحة مباشرة لدافع الدعوى، إذ لا يمكن رفع دعوى إبطال تنظيم تعدى على مجال التشريع إلا إذا توافرت مصلحة أكيدة، أي وجود مركز قانوني معتدى عليه، كما أن الوعي القانوني للمواطن يلعب دورا مهما في هذه المسألة. [4]

---

1 –نشأت نظرية أعمال السيادة على يد مجلس الدولة الفرنسي ، فنظرا للسمعة السيئة للقضاء آنذاك عمل رجال الثورة الفرنسية على منع القضاء من التدخل في عمل الإدارة ،و في ظل الإمبراطورية الفرنسية الأولى أنشأ نابليون بونابرت مجلس الدولة الفرنسي ليقوم بمهام تساعد الإدارة في عملها ،غير أنه وبعد سقوط هذه الإمبراطورية أصبح ينظر إلى مجلس الدولة نظرة شك بإعتباره من مخلفات نابليون، فعهد رجال النظام الجديد إلى إزالته وعملو على إنتظار أول فرصة للإصطدام معه ، إلا أن قضاة مجلس الدولة تنبهو إلى هذا الأمر ، ومن هنا ظهرت نظرية أعمال السيادة على يد مجلس الدولة ليحافظ على وجوده ، فأخرج عددا من أعمال الإدارة السياسية المهمة من رقابته. نقلا عن مقال الأستاذة بوعكاز سعيدة ،السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية و الوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ،ص 1380.

2– عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص274.

3– لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص227.

4– محمد هاملي، مرجع سابق، ص211.

ثانيا: رقابة سلطة القضاء العادي على التنظيم المستقل

يبدو أن سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية-وبالإضافة إلى الحماية المقررة لها من طرف القاضي الدستوري والقاضي الإداري-تحظى بحماية القضاء العادي سواء أكان مدنيا أم جزائيا.

فعلى سبيل المثال تنص المادة 467 من قانون العقوبات على أنه: "تستمر المحاكم ومجالس القضاء في اتباع القوانين واللوائح التنظيمية الخاصة بالمواد التي لم ينص عليها في هذا القانون" وكذا المادة 459 والتي تنص على أنه: "يعاقب بغرامة من 30 إلى 100دج، ويجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة ثلاث أيام على الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية، إذ لم تكن الجرائم الواردة بها معاقب عليها بنصوص خاصة".

فالملاحظ إذن أن القضاء الجزائي يقوم بتأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وحمايتها عن طريق الدعوى العمومية التي تباشرها أمانة النيابة العامة، فإذا ما كان تم على نص تنظيمي صادر عن رئيس الجمهورية فإن الجريمة تعد مخالفة جزائية يتابع مرتكبها على هذا الأساس، أما إذا كان المعتدي أحد القضاة أو أحد ضباط الشرطة القضائية، فإن الجريمة تكيف على أنها جناية. [1]

1- ذوادي عادل، مرجع سابق، ص157-158.

الباب الثاني

تأثير الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية على الاختصاص التشريعي للبرلمان

الباب الثاني

تأثير الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية على الاختصاص التشريعي للبرلمان

إن اضطلاع رئيس الجمهورية بمهمة التشريع بأوامر وكذا ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة كاختصاص تشريعي أصيل غير كاف لبسط نفوذ السلطة التنفيذية، إذ خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات التشريعية التي تعد دخيلة على صلاحيات البرلمان، فأصبح بهذا يسيطر على العملية التشريعية، خاصة وأنه يملك سلطة التشريع في ظل الأزمات، وهو ما جعله مشاركا قويا أمام البرلمان، وعليه، تتدخل الحكومة تحت مظلته في كل الإجراءات المتعلقة بوضع القانون، من المبادرة حتى الإصدار (الفصل الأول)، مكبلة البرلمان عن تأدية مهامه على أكمل وجه، على اعتبار أن البرلمان لا يمكنه وضع قانون مخالف لإرادة الجهاز التنفيذي، من شأنه إضعاف المؤسسة التشريعية وجعل دورها يتراجع بشكل ملحوظ، لاسيما ما تعلق بتعديل الدستور، هذه السلطة التي لم يمارسها قط البرلمان على الرغم من أنها من صلاحياته، وما دعم سلطة رئيس الجمهورية كذلك في المجال التشريعي اضطلاعه بسلطة التشريع الموازي(الفصل الثاني) .

الفصل الأول

هيمنة الحكومة على إجراءات سن التشريع

الفصل الأول

هيمنة الحكومة على إجراءات سن التشريع

يعد وضع وإعداد القانون من صلاحيات الهيئة التشريعية إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، ونظرا لضرورات معينة تم تخويل الهيئة التنفيذية سلطة المشاركة في التشريع، بل وأصبحت المهيمنة على هذا المجال، إذ أصبح صنع القانون يخضع في جل إجراءاته لسلطة الحكومة، من المبادرة إلى غاية الإصدار (المبحث الأول)، وبالإضافة إلى التحكم التنفيذي الحكومي في إجراءات وضع القانون، فإن سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال لا تقل أهمية، إذ يتحكم هذا الأخير في مصير القانون من خلال ممارسته لسلطة الاعتراض على القوانين، وكذا إصدارها ونشرها (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تحكم الجهاز التنفيذي في إجراءات وضع القانون

يخضع أي عمل لإجراءات تنظيمية مسبقة، كما يعمل أي جهاز أو مؤسسة على تنظيم أعماله، وتسطيرها لضمان سيرورة نشاط هذه الهيئة أو المؤسسة، ويعد البرلمان من المؤسسات الدستورية التي تتولى إعداد جدول أعمالها وضبط المسائل التي تتطلب المعالجة وهو الأصل، أما الاستثناء وتعزيزا لمبدأ التعاون بين السلطتين تتدخل الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان وتفوقها في ذلك (المطلب الأول)، هذا التفوق الذي تحققه الهيئة التنفيذية على حساب البرلمان امتد لمسألة مهمة ألا وهي المبادرة بالقوانين، هذا الاختصاص المخول أصلا للهيئة التشريعية، أصبح أيضا من اختصاص الحكومة، حيث عرفت المبادرة البرلمانية تدهورا وتراجعا أمام المشروع الحكومي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

جدول أعمال البرلمان

يسطر البرلمان من خلال إعداد جدول أعمال الدورات مجموعة المواضيع والمسائل الضرورية لدراستها، حيث تتم جدولتها وترتيبها ومناقشتها، وهذا ما يعمل به عادة في أي مؤسسة تسعى لتنظيم عملها وبرمجته حسب المواعيد المقررة، والمتعارف عليه أن جدول الأعمال يتم وضعه من طرف الهيئة المعنية بذلك، إلا أنه وبالرجوع إلى الجزائر نجد أن

المؤسس الدستوري أخذ بثنائية إعداد جدول أعمال البرلمان، أي أن هذا الجدول إنما يعد من طرف الهيئة التنفيذية والتشريعية معا، وبالتالي خرج عن القاعدة المعمول بها.

الفرع الأول: مفهوم جدول أعمال البرلمان

يمكن تعريف جدول أعمال البرلمان على أنه:" تلك الموضوعات التي تنصب عليها المناقشات في اجتماع معين"، وبعبارة أخرى "يعتبر طريقة فنية وتقنية تعرض في اجتماع لترتيب وضبط العمل داخل المؤسسة التشريعية من خلال تحديد مختلف المواضيع والمسائل التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من قبل البرلمان". [1]

وهناك من يعرفه على أنه: "برنامج إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة والمحدد مسبقا لسير الأعمال التشريعية، بدءا من المبادرة التشريعية إلى غاية المصادقة على القوانين"[2]، ومن خلال هذا العمل يترجم مدى تحكم البرلمان في تنظيم أعماله أو خضوعه، على حد تعبير الأستاذ "أردون".[3]

ويمكن تعريف جدول الأعمال من حيث الجانب العضوي–أي بحسب الجهة التي تقوم بإعداده–على أنه "ذلك العمل الذي تباشره كل من المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية ممثلة في الحكومة، وهذا بالنسبة للأنظمة التي تأخذ بمبدأ الفصل المرن بين

1– عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2014، ص288.

2– ميلود حمامي، دور الحكومة في الإجراءات التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد17، سبتمبر، 2007، ص65.

3– Philipe ardant, Institution politiques et droit constitutionnel, L.G.Dj 12eme, edition, Paris, 2000, p551.

السلطات، وهذا من أجل تقييم مجموعة من المواضيع والمسائل المعروضة للنقاش، ومن ثم تتولى الهيئتان إعداد برنامج محدد زمنيا للمناقشة والتصويت على المواضيع المطروحة". [1]

وبهذا فإن عملية ضبط جدول الأعمال لسير العمل التشريعي خلال دورة تشريعية واحدة ينجم عنه ثلاثة أمور: قد يكون نقطة اتفاق بين البرلمان والحكومة في إعداده، وقد يحدث توتر وصراع، وقد يكون تأثير جهة على حساب أخرى ويمكن تبرير تدخل الحكومة في ضبط جدول الأعمال بكونه راجعا إلى اعتبارات عدة أهمها:

أولا: الأسس الفنية

إن التطور التكنولوجي الذي أصبح ضرورة ملحة مفروضة على كل دولة وما ينجم عنه من مشاكل تعرض في عدة صيغ على البرلمان لحلها، وحتى يقوم هذا الأخير بعمله على أكمل وجه لابد وأن يعتمد في برنامجه على تصنيف الأعمال وترتيبها، وتحديد حجم العمل المراد إنجازه بما يتناسب ودورات انعقاده، وهذا لتحقيق التوازن المطلوب، نظرا لوجود بعض المهام التي يجب إنجازها في مواعيدها دون تأخير، كالمناقشة والتصويت على قانون المالية مثلا، والأخذ في الحسبان حالة وجود خلاف بين الغرفتين والمدة

1-عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه، محدداته، دار الريحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، سنة 2020، ص112.

الزمنية لتسوية الخلاف لإصدار قانون المالية في الأجل المنصوص عليه دستوريا، ليلي بعد ذلك اختيار مختلف المواضيع ومنحها الأولوية في المناقشة. [1]

وتجدر الإشارة إلى أنه مهما بلغت حرية التنظيم في جدول أعمال البرلمان ومحاولة التنسيق بين مختلف الموضوعات المدرجة فيه، فإن هذا التنظيم يتعرض لتذبذب واضطراب نتيجة وقوع عوامل دخيلة ومفاجئة على النشاط البرلماني، والتي تتطلب وجوبا تقديمها على غيرها من الموضوعات المبرمجة مسبقا، والأوضاع التي يمكن أن تطرأ داخليا، كالحالة الاستثنائية وما يتوجب عليها من إجراءات لتنظيمها. [2]

وعوامل خارجية كإرسال وحدات من الجيش الشعبي الوطني إلى الخارج بعد مصادقة البرلمان بأغلبية 3/2 أعضاء كل غرفة من غرفتي البرلمان حسب التعديل الدستوري لسنة 2020، [3] وهذه تعد أمورا دخيلة على العمل البرلماني لا يمكن توقعها، وبالتالي وجب على الهيئة التشريعية إشراك الهيئة التنفيذية وأساسا الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان نظرا لترابط العمل الوظيفي الممنوح لكل هيئة بموجب الدستور.

1-عبد السلام كبيش، الرقابة المتبادلة بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، وتأثيرها على مبدأ الفصل بين السلطات، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، سنة 2019، ص204.

2- المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3- المادة 2/91، مرجع نفسه.

ثانيا: الأسس الدستورية

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي جرى على دستور 1996، أطال في مدة الدورة البرلمانية العادية، حيث أصبح للبرلمان دورة واحدة بدل دورتين، وأكد عليه التعديل الدستوري لسنة 2020[1]، وبالتالي أصاب المؤسس الدستوري الجزائري عندما أعاد النظر في مدة الدورة البرلمانية بعدما كانت دورتان، وهذا يجعله ملما بكل المهام التشريعية، على اعتبار أن عنصر الوقت يعد عنصرا حاسما لإنجاز الأشغال ويساعد على ضبطها في جدول أعمال الدورة. [2]

واستنادا لمبدأ "لكل قاعدة استثناء "قد لا تفي الدورة العادية بكل ما هو مبرمج، إذ يتحتم عليها أن تقوم بتمديدها بغرض إنهاء دراسة نقطة في جدول أعمال البرلمان وهذا تفاديا لنسيان أي شغل من الأشغال البرلمانية، وقد تقوم بدورة أخرى استثنائية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو بطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو بطلب (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. [3]

1- تنص المادة 1/138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تنص على أنه: "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو".

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الرابع، مرجع سابق، ص73.

3-المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

عمليا وحسب ما انتهجه المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2020 والذي عزز التعاون بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية وجب اشتراك الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان، خاصة وأنها شريك للبرلمان في صناعة القاعدة القانونية.

غير أن السؤال المطروح في هذا الشأن لماذا نص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 138 على أن طلب دورة استثنائية مقتصر على (3/2)، أعضاء المجلس الشعبي الوطني غير مجلس الأمة، بالرغم من أن نص المادة 15 من القانون العضوي 12/16 نصت على أن يتم الاجتماع لضبط جدول أعمال الدورة يكون بالتداول بين الغرفتين، فكيف تطلب دورة استثنائية لا تتمتع به الغرفة العليا. [1]

ثالثا: الأسس السياسية

تتضمن العملية التشريعية خيارات سياسية، وعليه فإن الجهة المكلفة بإعداد جدول الأعمال، قد تدرج مشاريع قوانين أو اقتراحات قانونية، أو بعض المهام والأعمال المسندة إليها بموجب القوانين أو تستبعدها، وهذا لممارسة الخيارات

1-يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل طلب إنعقاد البرلمان في دورة غير عادية من طرف أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة حيث تنص المادة 4/138 من التعديل الدستوري لسنة2020 على أنه "يمكن البرلمان كذلك أن يجتمع بناء على إستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ،أو بطلب من ثلثي(3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني " ،ويرجع هذا نظرا للتفاوت بين الغرفتين في مجال التشريع فطلب المجلس الشعبي الوطني الإنعقاد في دورة غير عادية يكون سببه سن قانون معين تقتضيه ضرورة معينة أما مجلس الأمة ونظرا للدور التشريعي المحدود الذي يتمتع به فمن غير المعقول منحه هذه المكنة الدستورية وهو يختص بالتشريع في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي وهي مجالات لاتحتاج سن قوانين طارئة بشأنها أضف إلى ذلك فهذه المجالات يتم التشريع فيها مرة واحدة على الأقل في كل عهدة برلمانية .

السياسية، فجدول الأعمال يعتبر قاطرة العمل البرلماني ومن يقوم بتحديده يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيدا بما هو محدد. [1]

يبين جدول الأعمال العلاقة بين الهيئات التي ضبطته، فإما أن يكون هنالك تفاهم بين البرلمان والحكومة، وإما أن يكون هنالك توازن ببينهما أي صراع في إطار الرقابة المتبادلة بينهما أو قد يكون هناك تأثير بفعل الهيمنة، فالدساتير المغاربية ومنها الجزائر، وحسب القانون الناظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان فإنها أعطت الأولوية لمشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة على الاقتراحات التي يبادر بها النواب والأعضاء عند إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية، وليس هذا فحسب بل لها اليد في تقديم وتأخير أي عمل مدرج متى تبين لها ذلك. [2]

الفرع الثاني: إعداد جدول أعمال البرلمان

بدراسة أحكام المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يفهم جليا أن إعداد جدول أعمال البرلمان، وكذا الهيئة المكلفة بإعداد، ينص عليها القانون

1- وليد شريط، مشاركة الحكومة البرلمان في أداء الوظيفية التشريعية في ظل الدساتير المغاربية (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلة فصلية محكمة تصدرها كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، العدد الثالث، جمادي الثانية 1429، جوان 2009، ص221.

2- كبيش عبد السلام، مرجع سابق، ص204.

العضـوي المحـدد لتنظـيم المجلـس الشـعبي الـوطني ومجلـس الأمـة، وعملهمـا وكـذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة. [1]

وبالبحـث فـي أحكـام القـانون العضـوي السـالف الـذكر يتبـين لنـا مـن خـلال المـادة 15 منـه أنـه يجتمـع مكتـب الغـرفتين وممثـل الحكومـة فـي مقـر المجلـس الشـعبي الـوطني أو مقـر مجلـس الأمـة بالتـداول فـي بدايـة دورة البرلمـان لضـبط جـدول أعمـال الـدورة، تبعـا لترتيـب الأولويـة الـذي تحـدده الحكومـة مـع أنـه يمكـن إدراج نقـاط أخـرى عنـد الاقتضـاء فـي جـدول أعمـال الـدورة العاديـة، مـا يعنـي أن إعـداد جـدول أعمـال البرلمـان فـي النظـام السياسـي الجزائـري يـتم تحديـده وفقـا لـدورة انعقـاد هـذا الأخيـر بخـلاف بعـض الأنظمـة منهـا ألمانيـا التـي تنـتهج أسـلوب الجلسـات، إذ إنـه وقبـل اختتـام كـل جلسـة مـن جلسـات "البنـد تسـاغ "الألمـاني يعلـن رئـيس المجلـس عـن موعـد الجلسـة القادمـة، حيـث يتـولى فـي الجلسـة نفسـها تحديـد موعـد الجلسـة القادمـة وجـدول أعمالهـا، وهـذا عمـلا بأحكـام المـادتين 2/21 و 22 من اللائحة الداخلية للبندستاغ الألماني[2] لسنة 2011.

1- المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2- تأسس البندستاغ الألماني أو ما يسمى بالبرلمان الاتحادي سنة 1949 بموجب المادة الثالثة من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الإتحادية وهو الهيئة التشريعية التي حلت محل الريخستاغ الذي أنشأ تزامنا مع تأسيس الإمبراطورية الألمانية عام1871، يقع مقر البندستاغ الالماني ببرلين وينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام المباشر الحر والسري (لا يقل عمر المترشح عن 25 سنة) كل 4 سنوات من قبل جميع المواطنين البالغين من خلال نظام مختلط من التصويت، أما عدد مقاعده هو 709مقعد نقلا عن موقع ar.m.wikipedia.org.

تقوم بعض الدول بإعداد جدول أعمال البرلمان أسبوعيا ثم يتم تبليغه للأعضاء قبل انعقاد الجلسة الأسبوعية بيومين على الأقل كما هو معمول به في النظام الدستوري العراقي طبقا للمادة 37 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي. [1]

وهناك من الأنظمة الدستورية من تخول لرئيس الهيئة التشريعية ،سلطة أو حق تحديد وإعداد جدول أعمال البرلمان سواء أكان بموجب نصوص الدستور أو بموجب الأنظمة أو بناء على اللوائح الداخلية للبرلمان، وعند النظر فيما اعتمده المؤسس الدستوري الجزائري في هذا الإطار نجد أن دستور الجزائر لسنة2020 يؤكد على أن الهيئة التشريعية هي صاحبة السيادة في إعداد جدول أعمالها، على اعتبار أن هذا المبدأ مستقر عليه منذ القدم، إذ أن السلطة التي تستمد سلطتها من الإدارة الشعبية لا يجوز التنازل عنها لسلطة أخرى، ويجب التمييز من حيث مدى سلطة البرلمان في وضع جدول أعماله بكل حرية واستقلالية من تدخل هيئة أخرى بين نوعين من الأنظمة الدستورية، الأول نظام تقليدي يجعل البرلمان سيدا في أعماله التشريعية وأبرز مثال النظام الرئاسي الأمريكي، حيث أنه يستبعد كل تدخل تنفيذي في عمل الكونغرس بموجب مبدأ الفصل الجامد بين السلطات، أما النظام الثاني فهو حديث، وهو عكس الأول، إذ اعترف للسلطة

1- تنص المادة 37 /1 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2013 على انه" تعد هيئة الرئاسة جدول أعمال مجلس النواب الأسبوعي بالتنسيق مع رؤساء اللجان المتخصصة وتقوم بتوزيعه أو تبليغه للأعضاء قبل انعقاد الجلسة الأولى الأسبوعية بيومين على الأقل"

التنفيذيــة وأساســا الحكومــة بالتــدخل والمشــاركة فــي إعــداد جــدول أعمــال البرلمــان، وهــذا مــا اســتقرت عليــه بعــض الأنظمــة الشــبه رئاســية[1]، وتــأثر بهــا المؤســس الدســتوري الجزائــري فــي دســتور 1996 المعــدل والمــتمم ســنة 2020، فبالإضــافة لمشــاركة الحكومــة البرلمــان فــي إعــداد جــدول أعمالــه، فــإن هــذه الأخيــرة قــد تلــح علــى اســتعجال مشــروع قــانون قــد أودعتــه، ومــن ثــم يــدرج فــي جــدول أعمــال الــدورة الجاريــة، وفــي هــذا الإطــار يتــولى مكتــب كــل غرفــة ضــبط جــدول أعمــال جلســاتها بعد استشارة الحكومة.[2]

والملاحــظ بالنســبة للنظــام الدســتوري الفرنســي أنــه تــم تكــريس ســيطرة الحكومــة علــى إعــداد جــدول أعمــال البرلمــان حيــث تــم إدراج المواضــيع فــي جــدول أعمــال الــدورة حســب أهميتهــا بمعنــى أن للحكومــة الحــق فــي إدراج مشــاريع ومســائل تــود أن تناقشها على حساب البرلمان الفرنسي. [3]

وتعليقــا علــى مــا هــو معمــول بــه فــي النظــام الفرنســي يتضــح لنــا أن الــدول التــي تنــتهج النظــام الشــبه الرئاســي، تغــل وتكــبح وتقيــد البرلمــان مــن أن يكــون لــه الحريــة فــي إعــداد جــدول أعمالــه، ويظهــر هــذا مــن خــلال مــنح الحكومــة امتيــازا وقــدرا كبيــرا تشــارك بــه فــي إعــداد جــدول أعمــال البرلمــان، لــيس هــذا فحســب بــل لهــا الأولويــة فــي

1- عبد الكريم الحديكي، مرجع سابق، ص42-43.

2- المادتان 16-17 من القانون العضوي 12/16.

3- عبد السلام كبيش، مرجع سابق، ص207.

ترتيبه، وحضورها ضروري فيه، إذ أن تخلفها عنه يوقف النشاط البرلماني، وهذا ما يبين حقيقة التفوق التنفيذي في سير العمل البرلماني. [1]

أدرك المؤسس الدستوري الفرنسي خطورة الهيمنة الحكومية في تحديد أولويات جدول الأعمال، عندما ضعف دور البرلمان في هذا المجال، لذا حاول التخفيف من حدة الهيمنة وإعادة الاعتبار للبرلمان من خلال التعديلات التي أجريت على الدستور الفرنسي في 23 يوليو 2008، حيث أصبح البرلمان هو الذي يضبط جدول أعماله، حيث يتم تخصيص أسبوعين من الجلسات من ضمن أربعة أسابيع من باب الأولوية لدراسة المشروعات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال وفقا للمادة 1/48 من الدستور الفرنسي لسنة 2008. [2]

وتبعا للترتيب المذكور في القانون العضوي 12/16 فإنه وجب علينا اتباعه، وذلك بالتطرق إلى إجراءات إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية، ثم كيفية إعداد كل غرفة جدول أعمال جلساتها.

1- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2005، ص436.

2- مجيد زيرك، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات حلبي الحقوقية، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2014، ص104.

أ- مراحل إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية:

تبدأ عملية ضبط جدول أعمال الدورة بمرحلتين بدءا بالمرحلة التحضيرية التي تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة، بدعوى من رئيس كل غرفة بإعداد مشروع يتضمن جدول أعمالها[1]، وللتذكير فإن الدورة البرلمانية تتضمن عدة جلسات، كما يمكن لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يستشير هيئة التنسيق التابعة لها حول المواضيع المراد إدراجها في جداول الأعمال. [2]

1- المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، تنص على أنه: "تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، وتختص هيئة الرؤساء بما يأتي:

- إعداد مشروع جدول أعمال دورة المجلس.
- تحضير دورة المجلس وتقويمها.
- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة، والتنسيق بين أعمالها.
- تنظيم أشغال المجلس.
- إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس.

يحدد جدول أعمالها ويوزع على أعضائها ثمان وأربعين (48) ساعة قبل الاجتماع إلا في الحالات الطارئة.

كما تنص المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017على أنه: "تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة".

2- تنص المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على أنه: "تتكون هيئة التنمية من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية، علاوة على التشاور الذي يجريه رئيس مجلس الأمة مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق في المسائل الآتية:

1-مشروع جدول أعمال الجلسات.

2-تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها.

3-توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

تجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس كلما اقتضى الأمر ذلك يبلغ مشروع جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده باثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل ما عدا في الحالات الطارئة وذات الطابع الاستعجالي.

غيـر أن الضـبط النهـائي لجـدول أعمـال الـدورة يكـون وفقـا لمـا نصـت عليـه المـادة 15 مـن القـانون العضـوي 16-12، عنـد اجتمـاع مكتـب الغـرفتين وممثـل الحكومـة فـي مقـر إحـدى المجلسـين بالتـداول فـي بدايـة دورة البرلمـان، تبعـا لترتيـب الأولوية الذي تحدده الحكومة.

وعنـد الـتمعن فـي مضـمون المـادة 15 السـالفة الـذكر يتبـين لنـا أن البرلمـان يشـارك فـي ضـبط جـدول أعمـال دورتـه، التـي أصـلا تعـد مـن اختصاصـه وحـده، بـل أصـبحت الحكومـة تشـاركه ولهـا فـي ذلـك الأولويـة إضـافة إلـى عامـل تبعيـة أعضـاء مكتـب الغـرفتين للسـلطة التنفيذيـة بحكـم الأغلبيـة البرلمانيـة المشـكلة مـن أحـزاب المـوالات وطريقـة اختيـارهم فـي المجلـس،[1] الأمـر الـذي يجعـل البرلمـان فـي موقـف

=توزع محاضر اجتماعات الهيئة على أعضائها في ظرف اثنين وسبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.

كما تنص المادة (50) من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على أنه: "تتكون علاوة على التشاور الذي يجريه رئيس المجلس الشعبي الوطني مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق عند الاقتصاد في المسائل المتعلقة بما يأتي:

1- جدول أعمال.

2- تنظيم أشغال المجلس الشعبي الوطني..."

تجتمع هيئة التنسيق بطلب الرئيس أو بطلب مجموعتين برلمانيتين أو أكثر.

1- تنص المادة 1/05 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 على أنه: "ينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري، وفي حالة تعدد المترشحين، يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس...".

كما تنص المادة 1/03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة للسنة 2000 على أنه: "ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري وفي حالة تعدد المترشحين يعلن فوز المترشحين المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب...".

ضـعيف وفـي حـال مـن الخضـوع التـام للحكومـة التـي يمكنهـا إدراج أي مشـروع قانون ترغب فيه.[1]

ولـم يكتـفِ المؤسـس الدسـتوري الجزائـري مـن خـلال النصـوص المنظمـة لضـبط جـدول أعمـال البرلمـان بمـنح الأولويـة للحكومـة فـي إعـداده، حيـث منحهـا امتيـازا آخـر، حسـب مـا تضـمنته الفقـرة الثانيـة مـن المـادة 15 مـن القـانون العضـوي 16-12، التـي أكـدت علـى أنـه يمكـن للحكومـة إدراج نقـاط أخـرى عنـد الاقتضـاء فـي جـدول أعمـال الـدورة العاديـة.[2] و قـد نصـت المـادة 25 مـن القـانون العضـوي 12/16 علـى أنـه يمكـن للحكومـة أن تسـجل فـي جـدول أعمـال الجلسـات مشـروعا أو اقتراحـا لقـانون لـم تعـد اللجنـة المحـال عليهـا تقريـرا بشـأنه فـي أجـل شـهرين (02) مـن تـاريخ الشـروع فـي دراسـته، بنـاءً علـى طلـب الحكومـة وموافقـة مكتـب إحـدى الغـرفتين[3]، وهـو مـا يتوافـق مـع الفقـرة الأخيـرة مـن المـادة 55 مـن النظـام الـداخلي للمجلـس الشـعبي الـوطني القاضـية بأنـه لا يسـمح بتسـجيل مشـاريع واقتراحـات القـوانين فـي جـدول أعمـال الجلسـة إذا لـم يـتم توزيـع تقريـر اللجنـة قبـل ثلاثـة (03)

1-أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2013، ص233.

2- المادة 3/15 من القانون العضوي 12/16.

3- المادة 25 من القانون العضوي 12/16.

أيـام عمـل علـى الأقـل مـن تـاريخ هـذه الجلسـة ويسـتثنى فقـط قـانون الماليـة مـن تطبيق هذه الشروط.[1]

يفتـرض عنـد إعـداد جـدول أعمـال البرلمـان فـي بدايـة كـل دورة وبعـد مشـاورات طويلـة بـين البرلمـان والحكومـة أن تقـوم هـذه الأخيـرة بـإدراج كـل المواضـيع المـراد مناقشـتها والتصـويت عليهـا فـي بدايـة كـل دورة إلا أن الحكومـة وبحكـم الامتيـاز الممنـوح لهـا تقـوم بتمريـر مـا لهـا مـن مشـاريع بصـورة سـريعة حتـى لا تنصـب عليهـا التعـديلات البرلمانيـة اللازمـة، كمـا تقـوم بإعطـاء الأولويـة لمشـاريعها فـي الدراسـة لتسـتبعد بـذلك اقتراحـات النـواب التـي لا ترغـب فيهـا أو تبقيهـا فـي قائمـة انتظـار الدورة الأخرى، وهذا ما يؤثر سلبا على الإرادة الشعبية بصورة غير مباشرة.[2]

ب- مراحل إعداد جدول أعمال جلسات كل غرفة:

بمـا أن الحكومـة لهـا إرادة وتملـك مـن السـلطة فـي إعـداد جـدول أعمـال الـدورة البرلمانيـة فهـذا يعنـي أن إعـداد جـدول أعمـال جلسـات كـل غرفـة لا يعـد مسـتحيلا، وذلـك مـن خـلال إذعـان البرلمـان بضـرورة استشـارتها حسـب مـا نصـت عليـه المـادة 17 مـن القـانون العضـوي 12/16[3]، وبـالرجوع إلـى النظـام الـداخلي لمجلـس الأمـة لسـنة 2017 وتحديـدا أحكـام المـادة 2/12 نجـد أنـه لـم يـرد فـي أحكامهـا ضـرورة

1- المادة 7/55-8 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

2- أومايوف محمد، مرجع سابق، ص234.

3- المادة 17 من القانون العضوي 16-12 تنص على أنه: "يضبط مكتب غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها".

استشارة الحكومة في ضبط جدول أعمال جلسات مجلس الأمة، لكن المادة المذكورة آنفا (المادة 17 من القانون العضوي 12/16) تعتبر النص الخاص الذي يقيد العام.[1]

بخلاف ما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في نص المادة 14 منه، إذ أدرج فيها عبارة تقيد مكتب المجلس عند إعداد جدول أعمال جلساتها لابد من استشارة الحكومة وهو شرط ضروري، تخلفه يفرغ جدول أعمال الجلسات من محتواه،[2] ثمّ إن إدراج شرط استشارة الحكومة عند ضبط جدول جلسات الغرفتين له مبرر أيضا، إذ أنه يسهل بينهما من جهة ويكون هناك تنسيق وتأطير محكم من جهة أخرى، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري عند اشتراطه لهذه الاستشارة جعلها عامة وفي كل الحالات، ولم يستثنِ الموضوعات التي تخص الحكومة، وما يجدر التنبيه إليه أن واضع القانون لم يبين طبيعة هذه الاستشارة إن كان يستلزم الأخذ بها أم لا، ذلك أن ظاهر النصوص لا يفيد الإلزام، لكن الواقع العملي يقر أن كلمة الحكومة لابد أن تأخذ

1- المادة 2/12 من النظام الداخلي لمجلس الامة لسنة 2017 تنص على أنه: "...يضطلع مكتب مجس الأمة تحت إشراف رئيس المجلس على وجه الخصوص بما يأتي: ...ضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها...".

2- المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 تنص على أنه: "...يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بما يأتي: ... ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة..."

بعين الاعتبار نظرا لوسائل التأثير الممنوحة للسلطة التنفيذية لمواجهة البرلمان.[1]

ج- جدول أعمال المعارضة البرلمانية:

بعد التطرق إلى جدول أعمال الدورة البرلمانية ككل وجدول أعمال جلسات كل غرفة، سيتم تناول جدول الأعمال المنصوص عليه في المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي بقي محتفظا عليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020[2] ، والمتمثل في جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، وهذا ما يفيد أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى للمعارضة البرلمانية متنفسا، الهدف منه احترام التعددية الديمقراطية.

وعند النظر في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والتي أحال إليها جدول الأعمال المقدم من طرف المعارضة البرلمانية، نجد أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يفصل في إجراءاته باعتبار أن هذا النظام لم يعدل منذ سنة 2000، والدستور الذي أحال تنظيمه على هذا النظام صادر سنة 2020، لذا

1- كبيش عبد السلام، مرجع سابق، ص209.

2- تنص المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه: "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية لاسيما منها: ... تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان كيفية تطبيق هذه المادة".

يجب الإسراع في تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حتى يتماشى ونصوص الدستور.

وفيما يخص النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد نصت المادة 12 منه على أنه من بين أعمال مكتب المجلس الإشراف على وجه الخصوص على أعمال منها دراسة جدول الأعمال الذي تقترحه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة[1]، وقد نصت المادة 85 من النظام نفسه على أنه: "لا يمكن أن يتضمن جدول أعمال المجموعة إلا المسائل أو القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات مجلس الأمة".

ويعد هذا شرطا جوهريا حتى لا يكون هنالك تعد وتداخل في الصلاحيات، أما عن الطريقة العملية لتقديم جدول أعمال المعارضة البرلمانية فيكون بإيداع اقتراح مشروع جدول أعمال المجموعة أو المجموعات البرلمانية من المعارضة من قبل رئيسها لدى مكتب المجلس للبت فيه قبل التاريخ المقترح لعقد الجلسة الشهرية بعشرة (10) أيام على الأقل، وفي حالة رفض المقترح يعلل الرفض بالقرار ويبلغ إلى رئيس المجموعة البرلمانية المعنية.[2]

ويبدو أن واضع النظام الداخلي في هذا الباب لم يتطرق ولم يحدد المسائل والقضايا التي يتضمنها جدول أعمال المعارضة إضافة إلى شرط لا يمكن أن

1- المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2- المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

نغفل عنه وهو ضرورة وجود الحكومة عند ضبط مكتب كل غرفة جدول أعمال جلساتها.[1]

وقد أشرنا سابقا فيما يخص إشراك الحكومة في جدول أعمال البرلمان وجلساته، وتفاديا للتكرار يتضح أن التنصيص على المعارضة البرلمانية والاعتراف لها في الترسانات القانونية في النظام السياسي الجزائري ظاهريا يفهم على أنها تتمتع بمركز قانوني مهم، وأن لها دورا مهما في العمل البرلماني وإرساء التوازن المؤسساتي على مستوى الهيئات الدستورية عموما وعلى مستوى المؤسسة التشريعية خصوصا، لكن من خلال تسليط الضوء على النصوص القانونية المنظمة لها وفهمها وتحليلها يجعلنا نحكم على أن الحقوق الممنوحة للمعارضة البرلمانية ما هي إلا حقوق شكلية.

المطلب الثاني:

المبادرة الحكومية بمشروع قانون

تعدّ المبادرة أو الاقتراح أول خطوة في العملية التشريعية بعد إدراجها في جدول الأعمال، ويعد الاقتراح مرحة مهمة في هذه العملية، إذ يتم من خلاله التعرف على محتوى القانون والاطلاع على مضامينه من قبل الهيئة التشريعية التي تعد الأصل في المبادرة بالقوانين، غير أنه ونظرا لعوامل سبق ذكرها تم إشراك السلطة التنفيذية في عملية

1- المادة 17 من القانون العضوي 16-12.

المبادرة بالقوانين كذلك، باعتبارها الأقدر على معرفة ما يجب عرضه من اقتراحات على البرلمان، ويعد الدستور الجزائري من الدساتير التي جعلت هذه السلطة مخولة للهيئتين معا، السلطة التشريعية كأصل والسلطة التنفيذية كاستثناء (الفرع الأول)، بل وجعلت المبادرة الحكومية تتمتع بأفضلية وامتياز على المقترح البرلماني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إجراءات المبادرة بمشروع قانون

وفقا لأحكام المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن للحكومة حق المبادرة بالقوانين، وقد خصها الدستور وكذا القانون العضوي 12/16 بمجموعة من الشروط والإجراءات، وإن كان دستور 2020 لم يحدد المكلف بتقديم مشروع القانون فإن المادة 20 من القانون العضوي 12/16 قد أشارت إلى ذلك بنصها على أنه: "يودع الوزير الأول مشاريع القوانين...". وهذا على عكس دستوري 1963 و1976، حيث منح لرئيس الجمهورية سلطة تقديم مشروع القانون، وهذا أمر طبيعي بالنظر للنظام المكرس حينها والمعتمد أساسا على أحادية ووحدة السلطة، وإن كانت المادة 20 من القانون العضوي 12/16 لم تخول رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، فهذا لا يعني أن هذا الأخير يبقى في منأى عن هذه العملية باعتباره أن مشاريع القوانين تعرض على مجلس الوزراء الذي يرأسه.[1]

1- المادة5/91، من التعديل الدستوري لسنة 2020، تنص على أنه: "يرأس مجلس الوزراء".

أولا: شروط المبادرة بمشروع قانون

أوجبت المادة 19 من القانون العضوي 12/16 على الحكومة تقديم مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، مرفقا بعض الأسباب ومحررا باللغة الرسمية وفي شكل مواد، بعد دراسته على مستوى السلطة التنفيذية، على أن تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، أما باقي المشاريع الأخرى فتودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وهذا عملا بأحكام المادة 144 من الدستور2020، ويتم إشعار مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، كما يتلقى مكتب الغرفة مشروع القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه.[1]

هذا وقيدت المادة 23 من القانون العضوي 12/16 الحكومة بضرورة عدم عرض مشروع القانون الذي تتم دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا.

ثانيا: إجراءات المبادرة بمشروع قانون

بعد توفر الشروط السابق ذكرها، وقبل عرض المشروع على البرلمان للمراجعة يتعين على الحكومة القيام بما يأتي:

1- المادة 20 من القانون العضوي 12/16.

1-دراسة المشروع على مستوى أمانة الحكومة:

تتم دراسة مشروع القانون المقدم من قبل الحكومة من خلال تحضير مشروع تمهيدي على مستوى الأمانة العامة للحكومة، هذه الهيئة التي تتولى القيام بمهمة صياغة القوانين، فعندما يصل المشروع التمهيدي للقانون من الوزارة المبادرة تقوم هذه الأخيرة بإخضاعه لدراسات أولية من طرف المديريات المختصة، وذلك للتحقق منه على المستوى القانوني بالتدقيق فيه من جانب صياغته وكذلك من الجانب الشكلي له، وكذا مدى مطابقته للإطار القانوني المعمول به، والأهداف الواجب تحقيقها، ليتم بعدها توزيع المشروع التمهيدي على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء رأيها وملاحظاتها، على أن يتم إعداد الصيغة النهائية للمشروع تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة وبالتنسيق مع الوزارة المبادرة وباقي القطاعات الوزارية الأخرى.[1]

2-**عرض مشروع القانون على مجلس الدولة:** وفقا لأحكام المادة 2/143 من دستور2020 وكذلك المادة 04 من القانون العضوي 01/98 المتعلق بمجلس الدولة[2]، يتعين على الحكومة عرض مشروع القانون على مجلس الدولة لإبداء رأي حوله، حيث تنصب دراسته لمشروع القانون على شرعية ونظامية أحكام المشروع

1- سمية لحكل، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية الصادرة عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد السادس، سنة 2020، ص213.

2- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله، ج ر رقم 37 ، الصادرة في 01 جوان 1998

وعلى وجه الخصوص التأكد من أحكام هذا الأخير تندرج ضمن المجال المخصص للقانون، كما يمكن أن تتوسع دراسته أحيانا إلى الملاءمة.[1]

ويتصل مجلس الدولة بمشروع القانون من خلال إخطاره من طرف الحكومة، على اعتبار أنّ هذا الأخير لا يمارس هذه المهمة من تلقاء نفسه وهذا طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98.[2]

ويتم إرسال مشروع القانون من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، ويمارس هذا الأخير اختصاصه الاستشاري هنا بواسطة لجنة استشارية يترأسها رئيس مجلس الدولة، وذلك من خلال تشكيلتين: تشكيلة تخص الحالة العادية، وتشكيلة تخص الحالة الاستثنائية والتي تلح الحكومة على استعجالها، وهنا يتعين على اللجنة أن تبت في مشروع القانون بصورة استعجالية.

تختتم المناقشة في كلتا الحالتين بالتصويت، وفي حال تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس، ليدون بعد ذلك رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة،[3] وبعد إبداء مجلس الدولة لرأيه تبقى للحكومة السلطة التقديرية في الأخذ

1- سمية لكحل ، مرجع سابق، ص216.

2- المادة 02 من المرسوم التنفيذي 261/98 الذي يحدد الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري، أمام مجلس الدولة، تنص على أنه: "يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها".

3- المواد 35-36-37-38، من القانون العضوي 01/98.

أو عدم الأخذ بهذا الرأي، وعموما فإن هذا الرأي يبقى مجرد رأي استشاري فقط، إلا أنه وجوبي وتخلفه يعد سببا لرفض القانون.[1]

3- عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء

بعد الأخذ برأي مجلس الدولة أوجب المؤسس الدستوري كذلك عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء وهذا طبقا لنص المادة 143 من دستور2020، إذ يشرع الأمين العام للحكومة بالاتصال والتشاور مع مديري ديوان رئاسة الجمهورية والوزير الأول إعداد جدول أعمال مجلس الوزراء، وأثناء انعقاد المجلس يعطي رئيس الجمهورية الكلمة إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، الذي يلخص أعمال حكومته خلال المجلسين، ثم يحيل الرئيس الكلمة إلى الأمين العام للحكومة، ويقدم كل وزير معني بمشاريع النصوص التشريعية عرضه الذي يتبع غالبا بالمناقشة، ليودع الأمين العام للحكومة باسم الوزير الأول مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني.[2]

وفيما يخص دور رئيس الجمهورية في هذه العملية فيمكن القول بأنه وباعتبار هذا الأخير هو رئيس مجلس الوزراء فله أن يتدخل في المناقشة وتوجيه مضمون المشروع، وعليه، فإن حق المبادرة بمشروع قانون هي اختصاص مشترك بينهما، وبالتالي فإن القرار النهائي على مستوى مجلس الوزراء يعود للرئيس وحده الذي يمكنه رفض المشروع أو

1- تونصير إبراهيم، آليات العملية التشريعية في النظام القانوني الجزائري، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، سنة 2020، ص38.

2- يمينة بيران، صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة مقدمة لنسل شهادة الدكتوراه (ل. م. د)، تخصص القانون العام المعمق، جامعة أحمد دراية، أدرار، سنة 2020، ص65.

إجراء تعديلات جوهرية عليه أمام هذه السلطة فلا يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة رد ذلك، إذ لا يمكنه تقديم مشاريع القوانين إلى البرلمان دون عرضها على مجلس الوزراء.[1]

يملك رئيس الجمهورية عدة وسائل أخرى يمكنه من خلالها الوقوف أمام هذه القوانين، كالامتناع عن إصدارها، أو حتى الاعتراض عليها، كما له أن يقوم بعزل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وفي الأخير، وبعد مرور مشروع القانون المعد من طرف الحكومة لمختلف مراحل المسار التشريعي، يشرع البرلمان في دراستها ومناقشتها والتصويت عليها ليتم إصدار القانون.[2]

الفرع الثاني: تفوق المشروع الحكومي على المقترح البرلماني

توجّه المؤسس الدستوري الجزائري توجها يقضي بالخروج عن قاعدة المساواة بين القوانين المقترحة من طرف أعضاء البرلمان وتلك التي لها أصل حكومي وهذا على خلاف القاعدة المستقرة والتي تقضي بالمساواة بين القوانين ذات المصدر الحكومي والقوانين ذات المصدر البرلماني، سواء من حيث المناقشة أو التصويت[3] .

وترتب عن إشراك الحكومة في ممارسة سلطة التشريع ضعف المبادرة البرلمانية ومحدودية الهيئة التشريعية في سن القوانين، فالضوابط الدستورية والقانونية التي وضعها المؤسس الدستوري أثرت سلبا على دور البرلمان التشريعي لاسيما الشرط المتعلق بالجانب

1- سمية لكحل، مرجع سابق، ص215-216.

2- تونصير إبراهيم، مرجع سابق، ص31.

3-رأفت الدسوقي، مرجع سابق ص250

المالي. [1]، ذلك أن هذا الشرط من شأنه وضع حد للمبادرة البرلمانية؛ باعتبار أن وضع أي قانون يتطلب بالضرورة اعتمادات مالية معينة لتنفيذه.

وعلى حد تعبير الأستاذ عبد الله بوقفة فإن البرلمان لم يعد مجبرا على البحث في تدابير ترفع من مداخيل الدولة أو توفير مبالغ مالية [2] كل هذا ينعكس على قدرة البرلمان في التشريع في المسائل العادية وكذا في المسائل المتعلقة بالجانب المالي، خاصة وأن التشريع المالي هو حق مخول دستوريا للبرلمان، إلا أنه لم يثبت وجود أي مقترح برلماني في المجال المالي وبالتالي أضحت هذه السلطة من قبيل مهام الحكومة، حيث تتولى تقديمها في شكل مشاريع قوانين، ذلك أن الحكومة تملك جهازا تنفيذيا متخصصا، على عكس البرلمان الذي يفتقر على الدوام إلى جهاز ذي كفاءة عالية في هذا المجال الحيوي، قادر على إعداد ما يمكن أن يبادر به البرلمان من اقتراح قانون المالية، وبالنتيجة أصبحت القوانين ذات الأثر المالي حكرا على المؤسسة التنفيذية[3] .

وان كانت المبررات هذه مقبولة وتعكس واقع البرلمان في ممارسة المجال المالي، إلا أن عدم فرض المؤسس الدستوري الجزائري لقيود مالية على المشروع الحكومي لا يوجد ما يبرره، فالسلطة التنفيذية لها مجمل الحرية في زيادة النفقات العمومية حتى ولو لم

1–تنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه لا يقبل أي اقتراح قانون أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان يكون مضمون أو نتيجة تخفيض المواد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل أخر من النفقات العمومية نساوي على الأقل المبالغ المقترحة اتفاقها.

2– عبد الله بوقفة .الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق 92.

3– المرجع نفسه، ص 93.

تكن الإيرادات كافية، وبالتالي فإن تقييد صاحب الاختصاص الأصيل بشرط تعجيزي كهذا غير منصف على الإطلاق[1].

ثمّ إن التحجج بعدم وجود كفاءات عالية تختص بمثل المبادرات المتعلقة بالمسائل المالية في البرلمان، لا يرقى إلى أن يكون سببا في عزوف أعضاء البرلمان في التشريع في المجال المالي، صحيح أن لعامل التكوين دور مهم، فهو يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم في الميدان التشريعي، خاصة وأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم شؤون الدولة مسألة دقيقة تحتاج الى متخصصين[2]، فهذا لا يعني خلو البرلمان من كفاءات متخصصة في ذلك، أضف إلى ذلك فالمبادرة البرلمانية تصطدم بشروط وقيود أخرى متعلقة بموضوع المقترح البرلماني، منها ضرورة عدم خروج هذه المبادرات عن المجال المخصص للقانون وكذا رفض أي مقترح قانون مضمونه نظير مشروع، أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم سحبه منذ أقل من اثنا عشر شهرا، وهذا وفقا للمادة 29 من القانون العضوي 12/16، كما تعيق المبادرة البرلمانية قيودا أخرى ترتبط بسيطرة الحكومة على جل إجراءات المبادرة البرلمانية من خلال المساهمة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين والتأثير على اللجان الدائمة عن طريق سحب مشروع القانون الذي بادرت به، والذي قدمت حوله تعديلات جوهرية غيرت

1- باسود عبد المالك. خصائص العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لعام 2020، مجلة حقوق الانسان والحريات العامة الصادرة عن جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد رقم 06، العدد رقم 02 لسنة 2021، ص 424.

2-عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص33.

محتواه[1] ، كما للحكومة الحق في الإلحاح على استعجال دراسة مشاريع القوانين، وهذا طبقا لنص المادة 16 من القانون العضوي 12/16، كما أن دور الحكومة الفعال في تعديل النصوص القانونية وكذا التصويت عليها وسلطتها في حل الخلاف بين الغرفتين يعد تثبيطا لعمل البرلمان.

الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري في إطار تعزيز دور البرلمان خول لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين بعدما كان مهمشا، وقيده بضرورة المبادرة في مسائل معينة(التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، التقسيم المحلي) وهذا طبقا لنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة2020، وهو ما يجعل مجلس الأمة في حالة حذر دائمة تخوفا من التعدي على الصلاحيات التشريعية لغيره من السلطات، أضف إلى ذلك فإن دور مجلس الأمة التشريعي يبقى مرهونا برضا رئيس الجمهورية باعتبار أن تشكيلة مجلس الأمة تتضمن الثلث الرئاسي[2] ، فمنح رئيس الجمهورية هذه السلطة يعد بمثابة إلحاق للغرفة العليا بالمؤسسة التنفيذية، فتشكيلة غرفتي البرلمان الأصل أن تكون خاضعة للانتخاب فقط ومبدأ التعيين لا يفترض أن يكون في المؤسسة التشريعية التي تمثل الشعب، فتعيين رئيس الجمهورية لجزء من أعضاء مجلس الأمة يعدّ بمثابة خرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات، وكذا فإن للثلث الرئاسي دور مهم في عرقلة المبادرة البرلمانية

---

1 –ben abou kiran fatiha.droit parlementaire algèrien.tome 2 office des publication universitaire.2009.p37

2– تنص المادة 3/121 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على أنه : " يعين رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

وكبح نشاط نواب المجلس الشعبي الوطني [1]، الذين يبدوا أنهم اقتنعوا بأن المبادرات التشريعية المقترحة من جانبهم لن تحظى باهتمام الحكومة وبقية النواب، ذلك أن الثقافة السائدة عند النواب هي أن المبادرات القانونية هي مبادرات الحكومة، والبرلمان يشارك في إثرائها أو تعديلها وهو ما أثبتته حصيلة الدورة البرلمانية العادية 2020/2019، حيث تم إيداع ثمانية عشر (18) مشروع قانون وتمت المصادقة على سبعة عشر (17) مشروع، إذ لا يوجد لأي اقتراح قانون، ما يفسر الاحتكار الحكومي للمبادرة [2].

وما يعزز التفوق التنفيذي في هذا المجال هو أن الحكومة أكثر دراية بمدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات وهذا لتتماشى مع مخطط العمل الذي تسهر على تنفيذه، فالحكومة باعتبارها المكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة، وبحكم حيازتها للإمكانيات المادية والبشرية، تعد الشريك الأهم في المجال التشريعي، أضف إلى ذلك فإن احتكاك الحكومة الدائم بالمواطن من خلال دوائرها الوزارية يعمل على ترجمة اهتماماتهم إلى نصوص تشريعية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تفوق الحكومة في ترتيب جدول الأعمال الخاص بالبرلمان يعكس امتياز مشاريع الحكومة بأولوية النظر، فتمارس الحكومة حق المبادرة بالتشريع دون أن تحدها أية قيود موضوعية مهمة، ذلك انها تستطيع أن تبادر في جميع المجالات المسموح بها للبرلمان والمحددة في الدستور من

1- باسود عبد الله ، مرجع سابق ، ص 425.

2- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان www.mrp.gov.dz

قوانين عادية وعضوية، أما القيود الشكلية فيمكن تجاوزها دون بذل جهد يذكر، على اعتبار أن مشروع الحكومة يمتاز بالدقة. [1]

المبحث الثاني

تحكم رئيس الجمهورية في مصير القانون

يتّضح لنا مما سبق أن سلطات رئيس الجمهورية التشريعية لم تتوقف عند منافسة البرمان والتدخل في إدارة أعماله، فعلى ما يبدو هو مخول كذلك برقابة العمل التشريعي من خلال ممارسة سلطته في الاعتراض على القوانين (المطلب الأول)، هذه السلطة التي تمكنه من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، مما يعرقل تنفيذه ولرئيس الجمهورية هنا السلطة التقديرية في ذلك، فإذا رأى أن القانون المرسل إليه سليم ويحقق الأهداف المسطرة تولّى إصداره ونشره (المطلب الثاني)، في الآجال المحددة دستوريا.

المطلب الأول

سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين

يمر التشريع بمراحل معينة حتى يرى النور، فبعد اقتراحه ومناقشته والتصويت عليه يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره في أجل معين، وهنا يقوم رئيس الجمهورية بمهمة المراقب على ملاءمة النص التشريعي

1- يمينة بيران، مرجع سابق، ص 49

بعد رقابة القاضي الدستوري التي تنصب حول مدى الدستورية، فلا يصدر هذا الأخير القانون مباشرة إلا بعد التأكد من صحته وملاءمته، فإذا ثبت أن القانون يحتوي على عيب من العيوب الشكلية أو الموضوعية فيطلب قراءة ثانية حوله من خلال تنبيه البرلمان وسيتم دراسة هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مفهوم الاعتراض على القوانين

يعدّ الاعتراض على القوانين هو ذلك الإجراء الذي يبدي من خلاله رئيس الجمهورية، عدم موافقته على القانون الذي صادق عليه البرلمان وذلك بإرجاعه إليه نتيجة مخالفة هذا القانون لأحكام قانون آخر.[1]

وتشكل سلطة الاعتراض على القوانين ضمانا إضافيا ضد سن قوانين غير سليمة أو معيبة جراء التسرع أو الإهمال أو التخطيط المقصود، فهي لا تمثل وسيلة لحماية امتيازات السلطة التنفيذية من تجاوزات السلطة التشريعية، بل تشكل كذلك مراجعة وفحصا لأعمال المجلس التشريعي فقط، فهي ليست حكما بالإعدام على النص لأنه مجرد اعتراض توقيفي مؤقت.[2]

1- كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص92.

2-حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص910.

أولا: الطبيعة القانونية للاعتراض على القوانين :

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للاعتراض على القوانين، فانقسم في ذلك إلا ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: يرى أن حق الاعتراض هو عمل تشريعي، ذلك أن مشروع القانون لن يصبح قانونا ما دام في وسع رئيس الدولة أن يعترض عليه، فقرار البرلمان حتى هذه اللحظة لا يكتسب صفات القاعدة القانونية فهو لا يزال معرضا للسحب.[1] وحجتهم في ذلك أن سلطة التشريع تتمثل في سن وصياغة القانون، وبالتالي فإن أي تدخل في وضع القانون بمقتضى أحكام الدستور يمثل مباشرة نشاطا تشريعيا.[2]

الاتجاه الثاني: يميز هذا الاتجاه بين الصور المختلفة للاعتراض ويصنفها حسب قوتها، حيث أنه يضفي الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية مشددة دون غيره من صور الاعتراض.[3]ويضفي الأستاذ" Box "الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف الذي يملكه الرئيس الأمريكي دون غيره لأنه يعود تاريخيا إلى حق الملك الإنجليزي في رفض

1-سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2006/2005، ص19.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص44.

3- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص87.

التصديق على القانون، نظرا لتطابق الأثر في الحالتين، فالقانون يبقى غير ملزم إلى حين موافقة البرلمان عليه من جديد بأغلبية مشددة، أما الاعتراض الذي لا يكون له الأثر المماثل فلا يعتبر عملا تشريعيا بل تنفيذيا.[1]

الاتجاه الثالث: ذهب هذا الاتجاه إلى اعتبار أن الاعتراض هو ذو طبيعة تنفيذية، ذلك أن الوصف التشريعي لا يمكن أن ينطبق إلا على ذلك العمل الصادر عن الهيئة التشريعية، واعتراض رئيس الجمهورية يفترض وجود القانون واكتماله، وبالتالي فإن جميع الإجراءات التي تسبق موافقة البرلمان على النص هي مجرد إجراءات تمهيدية لا تكتسي الوصف التشريعي[2]، لأنها لا تؤدي إلى خلق القانون، كما أن كل الإجراءات التي تلي هذه الموافقة إنما تتدخل بعد اكتمال القانون فهي إجراءات تلزم تنفيذه.[3]

ثانيا: صور الاعتراض على القوانين

للاعتراض في حالتنا هذه عدة صور، ولكل صورة مميزات محددة سنذكرها في الآتي:

1- دلال لوشن، مرجع سابق، ص65.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص44.

3- سعودي باديس، مرجع سابق، ص20.

أ- **الاعتـــراض المطلـــق:** يعـدّ هـذا النـوع مـن الاعتـراض مظهـرا غيـر ديمقراطـي، كونـه يغلـب إرادة رئـيس الدولـة علـى إرادة ممثلـي الشـعب[1]، لهـذا هجرتـه غالبيـة الـدول، وهـو لـم يعـد موجـودا لأنـه يـؤدي إلـى إلغـاء القـانون نتيجـة تميـزه بصـفتي الإطـلاق والنهايـة، ومـن مميزاتـه أنـه لا توجـد وسـيلة دسـتورية تمكـن البرلمـان مـن تجـاوزه، كمـا أن رئـيس الدولـة لا يتقيـد عنـد اسـتخدام هـذا الحـق بضـرورة تسـبيب اعتراضه أو إبدائه في مدة زمنية معينة.[2]

يكـون هـذا الاعتـراض عنـدما يـنص الدسـتور صـراحة علـى ضـرورة موافقـة رئـيس الجمهوريـة علـى مشـروعات القـوانين التـي أقرّهـا البرلمـان حتـى تصـبح نهائيـة، وإذ حـدث أن رفـض رئـيس الدولـة الموافقـة علـى مشـروع قـانون مـا فـإن هـذا المشـروع يصـبح فـي حكـم العـدم ولا يجـوز إصـداره بـأي حـال مـن الأحـوال، وحـق الاعتـراض فـي هـذه الصـورة يجعـل رئـيس الدولـة شـريكا كـاملا مـع البرلمـان فـي ممارسـة السـلطة التشريعية، وهو ما يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة والنظام الديمقراطي.[3]

ب- الاعتـــراض النســـبي: وهـو ذلـك الاعتـراض الـذي يمكـن للبرلمـان التغلـب عليـه بإعـادة الموافقـة علـى القـانون مـن جديـد وفقـا للشـروط التـي يحـددها الدسـتور، ويتقيـد

1- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلاليها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، المكتبة الوطنية، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص196.

2- Hassan al bahiri, the presidentential veto power in the states « Analytic al study », damaxusuniv, journal vol28, Number(1), 2012, p80.

3 -حازم صادق، مرجع سابق، ص771.

الـرئيس عـادة فـي اسـتخدام هـذا الحـق بمـدة زمنيـة تعنـي الدسـاتير بتحديـدها، كمـا يلتـزم بـذكر أسـباب اعتراضـه لإمكـان تقـديرها[1]، وينقسـم الاعتـراض النسـبي لعـدة صور منها:

1-**الاعتــراض الواقــف:** ويعـد مـن أقـوى أنـواع الاعتـراض وأكثرهـا شـدة، ذلـك أنـه لا يمكـن للبرلمـان الـذي وافـق علـى القـانون أول مـرة أن يتغلـب علـى اعتـراض الـرئيس بـأي أغلبيـة كانـت، وعليـه، تسـتند مهمـة الفصـل فيـه إلـى البرلمـان الجديـد المنتخـب خلفـا للبرلمـان السـابق صـاحب القـانون محـل الاعتـراض، نتيجـة حلـه أو انتهـاء عهدتـه ويكفـي حينهـا تحقـق الأغلبيـة ذاتهـا التـي صـادقت علـى الـنص أول مرة.[2]

2-**الاعتــراض الموصــوف:** يهـدف هـذا الاعتـراض إلـى إلغـاء القـانون الـذي أقـره البرلمـان، ويتميـز هـذا النـوع مـن الاعتـراض بكـون الدسـتور يطلـب فيـه أغلبيـة مشـددة للتغلـب علـى اعتـراض الـرئيس، وهـذه الأغلبيـة لا يلـزم أن تصـل إلـى نسـبة الثلثـين أو الثلاثـة أربـاع، بـل يكفـي أن تختلـف الأغلبيـة التـي يحـددها الدستور للتغلب على اعتراض رئيس الدولة.[3]

1- حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع سابق، ص913.

2- يحي بدير، الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية "الاعتراض على القوانين نموذجا"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة يحي فارس المدية، العدد الثاني، سبتمبر 2017، ص66.

3 -Hassan al bahri,op cit. p81.

3-**الاعتـــراض البســـيط:** يعـدّ هـذا النـوع مـن الاعتـراض مـن خصـائص النظـام البرلمـاني، وهـو صـورة مصـغرة للاعتـراض، وقـد كـرس هـذا النـوع مـن الاعتـراض لأول مـرة بموجـب الدسـتور الفرنسـي لسـنة 1848، ومـا يميـز هـذا النـوع أنـه لا يتطلـب الحصـول علـى أغلبيـة مشـددة للتغلـب علـى إرادة الـرئيس، بـل يكفـي أن يعيـد البرلمـان الموافقـة علـى القـانون بـذات الأغلبيـة اللازمـة لإقـراره أول مـرة، وهـو أضـعف أنـواع الاعتـراض علـى الإطـلاق لأنـه يمثـل وسـيلة لتصـحيح الأخطاء الفنية في القانون.[1]

4-**الاعتـراض الناقـل:** سـمي كـذلك لأنـه بموجبـه تنتقـل سـلطة تقريـر مصـير القـانون محـل الاعتـراض وبشـكل نهـائي إلـى جهـة محايـدة، يتـولى الدسـتور تحديـدها، فتتولى هيئة ثالثة الفصل في النزاع القائم بين رئيس الدولة والبرلمان.[2]

ثالثا: نطاق الاعتراض على القوانين

تخضـع سـلطة رئـيس الجمهوريـة فـي الاعتـراض علـى القـوانين لضـوابط معينـة فهـي محـددة بنطـاق معـين، معنـى ذلـك أن هنـاك طائفـة مـن القـوانين محصـنة مـن إجـراء مداولـة ثانيـة ولا يجـوز لـرئيس الجمهوريـة الاعتـراض عليهـا وتشـمل هـذه الطائفة ما يأتي:

1- سعودي باديس، مرجع سابق، ص20.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص43.

1-القـــوانين الاســـتفتائية: هــذه القــوانين تعــرف تقليــديا باعتبارهــا مشــاريع أو اقتراحـات قـوانين عرضـت علـى الموافقـة الشـعبية بطريـق الاسـتفتاء، وتـم التصـويت أو الموافقة أو المصادقة عليها مباشرة من قبل الشعب[1].

وتأخذ القوانين الاستفتائية شكلين:

- **اســتفتاء دســتوري:** ويقصــد بــه موافقــة الشــعب علــى القــانون المتضــمن للتعــديل الدسـتوري، فهـذه مـن القـوانين مسـتبعدة مـن مجـال الاعتـراض كونهـا صـادرة عـن الشـعب صـاحب السـيادة، وبالتـالي لا تمـارس عليهـا أيـة رقابـة أو اعتـراض مـن قبل المؤسسات الدستورية بما فيها رئيس الجمهورية.[2]

علـى الـرغم مـن أن مشـروع تعـديل الدسـتور يخضـع للمصـادقة عليـه مـن طـرف البرلمـان، إلا أنــه لا يمكـن أن يكـون تعـديلا صـحيحا وكـاملا إلا إذا تـم إقـراره مـن طـرف الشـعب صـاحب السـلطة التأسيسـية،[3] فمـن غيـر المعقـول اعتـراض رئـيس الجمهوريـة علـى مشـروع قـانون صـادق عليـه الشـعب، لأن هـذا يتنـافى والثقـة المفترضة القائمة بين الشعب والدولة.[4]

1-جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، في القانون الدستوري المقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص240.

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص236.

3- سعودي باديس، مرجع سابق، ص46

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص236.

- **استفتاء تشريعي:** ويتعلق بالقوانين أو بإعدادها، ويعرف بأنه طرح مشروع، أو اقتراح قانون على الشعب، بهدف إقراره أو رفضه.[1]

2-قوانين ذات طبيعة خاصة:

وهي القوانين التي تمثل التعبير عن الإرادة العامة مصوتا عليها من قبل البرلمان حسب إجراء تشريعي عادي أم خاص، والتي يستبعدها صراحة أو ضمنيا المؤسس الدستوري من إمكانية الاعتراض عليها، سواء أكانت ذات طبيعة دستورية أم تشريعية.[2]

ويتعلق الأمر هنا بقوانين تعديل الدستور والتي تتطلب إجراء برلمانيا خاصا يختلف عن الإجراء العادي وبنصاب معين، ما يعني أن سلطة رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية ليست مطلقة تشمل كل القوانين، وهي تقتصر على مشاريع واقتراحات القوانين العادية والعضوية دون غيرها من التشريعات التي تستثنى من مجال تطبيقها، فهي محمية ضد أي اعتراض لرئيس الجمهورية.[3]

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري للاعتراض على القوانين

تبنى النظام الدستوري الجزائري كغيره من النظم الدستورية المقارنة حق اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين من خلال طلب مداولة ثانية بشأنها، وقد

1- جوي ثابت، مرجع سابق، ص251.

2- سعودي باديس، مرجع سابق، ص53.

3- سعودي باديس، نفس المرجع، ص54.

تناولت مختلف الدساتير الجزائرية هذا الحق، بدءا من دستور 1963، حيث منحت المادة 50 منه[1] لرئيس الجمهورية حق طلب إجراء مداولة ثانية على القانون، دون تحديد النصاب المشترط للتصويت في هذه المداولة، وفي مثل هذا يفهم ضمنيا الأخذ بالقاعدة العامة في التصويت وهي الأغلبية البسيطة.

ما يعني أن هذا الدستور اعتمد حق الاعتراض النسبي البسيط.[2]

خولت المادة 155 من دستور 1976 كذلك لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الحق، إلا أن هذه المادة اشترطت نصاب ثلثي الأعضاء 3/2 لإقرار القانون[3]، وإن كان المؤسس الدستوري حينها قد نص على هذه السلطة، إلا أنه لا جدوى من تفعيلها من طرف رئيس الجمهورية، طالما أن النواب ينتمون إلى حزب الرئيس الذي أشرف على توليهم تلك المناصب، وبالتالي هم مطالبون بتنفيذ توجيهات الحزب وتوصياته.[4] أما دستورَا 1989 و1996 فجاءت أحكامهما بما

1–تنص المادة 50 من دستور 1963، تنص على أنه: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد فصار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا".

2– محمد هاملي، مرجع سابق، ص43.

3–تنص المادة 155 من دستور 1976 على أنه: "لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية حول قانون تم التصويت عليه، وذلك في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

4– سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص225.

جاء به دستور 1976 نفسه، وبالتالي يمكن تصنيف طبيعة الاعتراض المعتمد في هذه الدساتير بأنه اعتراض نسبي موصوف.[1]

نشير ههنا إلى أن المؤسس الدستوري خوّل في كل الدساتير حق ممارسة الاعتراض على القوانين إلى رئيس الجمهورية، باستثناء التعديل الدستوري لسنة 1988. [2]

فقد خول حق إجراء طلب مداولة ثانية لرئيس الحكومة على حساب رئيس الجمهورية، ما يؤكد التوجه نحو إقامة نظام برلماني[3].

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري الأخير نجد أنه هو الآخر خول لرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على القوانين وهذا عملا بأحكام المادة 149 من تعديل سنة 2020.[4]

1- المادة 118 من دستور 1989 وكذا المادة 127 من دستور 1996

2 - تنص المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 1988 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 88-223 المؤرخ في 05 نوفمبر 1988، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 03 نوفمبر 1988،ج ر عدد 14 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 1988 على أنه "لرئيس الحكومة أن يطلب إجراء مداولة ثانية في القانون الذي تم =التصويت عليه في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره وفي هذه الحالة يتم إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

3- سعيد بوالشعير، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص226.

4-تنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ المصادق عليه، في هذه الحالة لا تتم المصادقة على القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

وخص المؤسس الدستوري الجزائري هذه السلطة بمجموعة من الشروط والضوابط حتى لا يكون التعسف في استعمالها من قبل الرئيس.

أولا: شروط الاعتراض على القوانين

أ- **المهلة القانونية للاعتراض:** يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد ألزم رئيس الجمهورية بممارسة حقه في الاعتراض على القوانين في أجل معين، والمحدد بثلاثين (30) يوما التي تلي تاريخ المصادقة عليه من قبل البرلمان، وتحسب هذه المدة ابتداء من تاريخ موافقة مجلس الأمة على النص، وهذا عملا بأحكام المادة 46 من القانون العضوي 12/16، ما يعني أنه بعد مضي المدة المقررة لإجراء مداولة ثانية على القانون دون استعمال رئيس الجمهورية لهذا الحق، يجعله يفقد هذه السلطة ويعدّ سكوته بمثابة موافقة على النص التشريعي، إذ يلتزم رئيس الجمهورية بإصدار القانون ونشره، وإن كان الدستور لم ينص على ذلك، إلا أنها تعتبر نتيجة منطقية.[1]

وبالنسبة لتفويت المدة المقررة للاعتراض، نلاحظ أن المدة المقررة بثلاثين (30) يوما، هي مدة غير كافية حتى يبدي رئيس الجمهورية رأيه ويبسط عليها رقابته، فنجد أن المادة 43 من القانون العضوي 12/16 تنص على أنه: "يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب إحالة النص

1- رأفت الدسوقي، مرجع سابق، ص262.

النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويُشْعِر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال"

ما يعني أن لرئيس الجمهورية مهلة عشرين (20) يوما فقط، باعتبار أن المادة المذكورة أعلاه منحت لرئيس المجلسين مدة 10 أيام لإرسال النص إلى رئيس الجمهورية، فتحسب هذه المدة ضمن الثلاثين(30) يوما التي تلي المصادقة، وهي مدة قصيرة مقارنة بمهمة رئس الجمهورية في رقابة النصوص المرسلة إليه من البرلمان بصورة دقيقة.[1]

فكان من الأحسن أن يبدأ سريان مهلة الاعتراض على القوانين من تاريخ وصول النص واستلامه من طرف رئيس الجمهورية، لا من تاريخ مصادقة إحدى المجلسين عليه، وهو ما كرس في دستور 1963، حيث حددت المادة 50 منه أجل سريان العشرة أيام المخولة لرئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية من تاريخ إحالة النص عليه.[2]

ب-تسبيب الاعتراض: يقصد بتسبيب الاعتراض دمغ رئيس الجمهورية الرسالة المرفقة بطلب إجراء مداولة ثانية بدليل مؤيد، يتضمن الأسباب التي جعلته

1- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص94.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص47.

يعترض على القانون المرسل إليه، وعدم إصداره ونشره في الظرف الزمني المقرر.[1]

فالأصل أن يبين رئيس الجمهورية أسباب اعتراضه حتى يتمكن على ضوئها من إعادة القراءة وتصحيح الأخطاء، وبالتالي إزاحة الغموض والضبابية عن الاعتراض، وهو ما لم ينص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020، فالمؤسس الدستوري الجزائري لم يلزم رئيس الجمهورية بتسبيب اعتراضه، ما يعني أن له السلطة التقديرية لتقييم العمل التشريعي دون قيود.[2] فيما نجد أن دستور 1963 قد ألزم رئيس الجمهورية بتسبيب طلب إجراء مداولة ثانية، ذلك أنه لا يمكن لأعضاء البرلمان مناقشة الاعتراض إلا في ضوء الأسباب التي يبينها الرئيس، أضف إلى ذلك فإن وجود اعتراض دون أسباب من شأنه إضفاء العموم والغموض عليه، وبالتالي يفقد أثره.[3]

ج-**ضرورة توافر نصاب معين:** بما أن اعتراض رئيس الجمهورية على القانون هو اعتراض مؤقت من شأنه إيقاف القانون وإعادته للبرلمان، هذا الأخير

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص219.

2- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين، النص والممارسة، مرجع سابق، ص243.

3- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص20.

الـذي لـه أن يقـر القـانون مـرة ثانيـة بأغلبيـة معينـة، وهنـا يسـقط اعتـراض رئـيس الجمهورية ويصدر القانون بصورة عادية.[1]

جعـل المؤسـس الدسـتوري الجزائـري إقـرار القـانون مـن طـرف البرلمـان مرهـون بتـوافر نصـاب معـين للتغلـب علـى الاعتـراض الرئاسـي والمقـدر بـثلثي 3/2 أعضـاء المجلـس الشـعبي الـوطني وأعضـاء مجلـس الأمـة، وفـي حـال عـدم الحصـول علـى هـذا النصـاب يصـبح الـنص التشـريعي فـي حكـم الملغـى، وهـذا عمـلا بأحكـام المـادة 149 من التعديل الدستوري 2020.

ومـا يثيـر الانتبـاه هنـا أن المؤسـس الدسـتوري الجزائـري لـم يحصـر تعامـل رئـيس الجمهوريـة فـي هـذه المسـألة مـع نـواب المجلـس الشـعبي الـوطني، بـل أضـاف التعـديل الدسـتوري لسـنة 2016 مجلـس الأمـة كـذلك، فالمـادة 2/149 مـن التعـديل الدسـتوري لسـنة2020 تـنص علـى أنـه "فـي هـذه الحالـة ،لا تـتم المصـادقة علـى القـانون إلا بأغلبيـة ثلثـي(3/2) أعضـاء المجلـس الشـعبي الـوطني وأعضـاء مجلـس الأمـة"، وهـو بمثابـة تأكيـد للغرفـة الثانيـة وللغايـة التـي أنشـأت لأجلهـا،[2] علـى عكـس المـادة 127 مـن دسـتور 1996 المعـدل سـنة 2008 التـي جعلـت تجـاوز

1- حازم صادق، مرجع سابق، ص727.

2- أونيسي ليندة، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، الصادرة عن المركز الجامعي بأفلو، المجلد قم 03، العدد رقم 01، سنة 2020، ص547.

اعتـراض رئـيس الجمهوريـة علـى القـانون متعلقـا بضـرورة الحصـول علـى أغلبيـة ثلثي(2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة .

ذهبـت أكثـر الدسـاتير إلـى تكـريس ضـرورة تـوفر نصـاب معـين لإقـرار القـانون والتفـوق علـى الاعتـراض الرئاسـي منهـا الدسـتور المصـري لسـنة 2011، وكـذا التونسـي لسـنة 2014 وعلـى عكـس ذلـك نجـد أن الدسـتور اليمنـي لسـنة 2015 كـان موفقـا عنـدما لـم يشـترط هـذه الأغلبيـة التـي تـؤدي إلـى صـعوبة بالغـة فـي إقـرار القانون، فقد اشترط موافقة أغلبية أعضاء المجلس فقط على القانون .[1]

وبالتـالي يكـون قـد وازن بـين الهيئتـين التشـريعية والتنفيذيـة، إذ أنـه لـم يضـعف سـلطة رئـيس الجمهوريـة فـي الاعتـراض بصـورة يعـد فيهـا حـق الاعتـراض عـديم القيمـة، ولـم يجعـل للبرلمـان إقـرار القـانون مـرة ثانيـة بالأغلبيـة العاديـة كمـا هـو معمول في الدستور الفرنسي لسنة 2008.[2]

---

1 –تنص المادة 102 من الدستور اليمني لسنة 2015 على أنه " لرئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقره مجلس النواب، ويجب عليه حينئذ أن يعيده إلى مجلس النواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ رفعه إليه بقرار مسبب، فإذا لم يرده إلى المجلس خلال هذه المدة أو رد إليه وأقره ثانية بأغلبية مجموع أعضائه اعتبر قانونا وعلى رئيس الجمهورية إصداره خلال أسبوعين .....".

2–محب ياسين عبد القادر كبيري، سلطات رئيس الجمهورية ومسؤوليته عنها، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سنة 2010.

ثانيا: إجراءات ممارسة طلب مداولة ثانية

الأصل أن يستلم رئيس الجمهورية القانون من مجلس الأمة بغرض المصادقة عليه وإصداره ونشره أو قد يطلب رأي المحكمة الدستورية، إلا أنه وفي إطار ممارسته للرقابة على القوانين، فله خلال المدة المقررة دستوريا أن يعترض على القانون ويطلب قراءة ثانية قصد تعديل النص التشريعي لاحتوائه على نقائص وعيوب. وباعتبار أن سلطة الاعتراض على القوانين هي سلطة دستورية أصيلة مخولة لرئيس الجمهورية، فله أن يعترض على ما يريد من القوانين عدا تلك المحمية بموجب الدستور أو ما يعرف بالقوانين الشعبية،[1] على الرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد نطاق الاعتراض على القوانين.

وما يعزز سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال هو أن المادة 149 من دستور 2020 جعلت من الاعتراض سلطة ذاتية وحصرية لا يجوز تفويضها، فلا يشترك معه لا الوزير الأول ولا رئيس الحكومة في ممارستها، وذلك نظرا لمشاركة هذا الأخير وأعضاء حكومته في إعداد ومناقشة النصوص التشريعية قبل التصويت عليها.[2]

1- يقصد بالقوانين الشعبية تلك القوانين المرتبطة بموافقة الشعب عليها فتعرض عليه بصفته مشرعا وله التصرف فيها وفق إرادته، وهي تمثل التعبير المباشر عن السيادة الوطنية من خلال التصويت المباشر للشعب عليها عن طريق الاستفتاء أو غيره من طرق التعبير الشعبي، وبالنتيجة تعد هذه القوانين محصنة ضد أي طعن خارج النطاق الشعبي. أنظر تفاصيل ذلك "جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، ص240.

2- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص92.

وفيما يخص إجراءات ممارسة هذه السلطة، فإنه بمجرد طلب رئيس الجمهورية إعادة قراءة ثانية، يصبح البرلمان أمام النص التشريعي نفسه الذي وافق عليه سابقا، فيتداول فيه مرة ثانية من خلال بحث النص والتصويت عليه من جديد.[1]

فبعد إحالة رئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية على البرلمان في غضون العشرة (10) أيام المقررة لإصدار القانون ونشره، تبلغ رئاسة المجلس الأعضاء في جلسة عامة بالاعتراض الرئاسي وهذا عملا بأحكام المادة 2/83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ليعرض على اللجنة المختصة للتداول حوله خلال أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، وهذا طبقا لنص المادة 1/84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ليسجل بعد ذلك في جدول أعمال البرلمان، ومن ثم يعرض تقرير اللجنة المعنية على الجلسة العامة، ليتم من جديد مناقشة القانون من قبل أعضاء البرلمان، [2]

وتختتم المناقشة هنا بإجراءين:

1- كبيش عبد السلام، مرجع سابق، ص219.

2- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعيا، مرجع سابق، ص128.

الأول: إقـرار الـنص التشـريعي بأغلبيــة ثلثــي أعضــاء المجلــس الشــعبي الــوطني وأعضاء مجلس الأمة

إنّ هـذا النصـاب صـعب تحقيقـه، لأنـه يتطلـب وجـود تعدديـة حزبيـة حقيقيـة لا شـكلية، أضـف إلـى ذلـك فـإن تحقيـق هـذه الأغلبيـة المشـددة لـيس بـالأمر الهـين فـي برلمـان تتعـدد فيـه الآراء والأحـزاب، وبالتـالي ينتهـي الاعتـراض بتعـديل الـنص وفقـا لرغبــة رئــيس الجمهوريــة، [1] فالمــادة 46 مــن القــانون العضــوي 12/16 جعلــت الإلغاء مصير القانون الذي لم يحصل على النصاب المطلوب.

حتـى وفـي حـال حصـول المجلسـين علـى الأغلبيـة المطلوبـة واختتـام المناقشـة بالتصـويت علـى الـنص محـل الاعتـراض يصـبح اعتـراض رئـيس الجمهوريـة بـلا معنـى، إذ يـتم إقـرار القـانون كمـا هـو ويصـدر وينشـر كمـا وافـق عليـه البرلمـان للمـرة الأولـى ، نشـير هنـا إلـى أنّ دور مجلـس الأمـة يعتبـر مكمـلا لمـا قـام بـه المجلـس الشـعبي الـوطني ومتوجـا لـه، ومؤديـا إلـى المرحلـة الأخيـرة مـن هـذه العمليـة وبالتـالي لا تعـرض عليـه إلا النصـوص التـي صـوت عليهـا المجلـس الشـعبي الـوطني، فإمـا أن يصـوت هـو الآخـر بالنصـاب نفسـه، فيـتم إقـرار القـانون وإمـا أنـه لـم يحـرز النصــاب فيلغــى القــانون.[2] إن اشــتراط هــذه الأغلبيــة لإقــرار القــانون مــن شــأنه تضـييق الخنـاق والتـأثير علـى المبـادرة البرلمانيـة فـي مجـال اقتـراح القـوانين أو علـى

1- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص96.

2- يحي بدير، مرجع سابق، ص69-70.

التعـديلات التـي يـدخلها البرلمـان علـى مشـاريع القـوانين المقدمـة مـن قبـل الحكومـة[1]، كمـا أن البرلمـان هنـا يصـبح مجبـرا سياسـيا وقانونيـا علـى تعـديل الـنص حسـب مبتغـى رئـيس الجمهوريـة وذلـك ولاء للقيـادة السياسـية، مـا يفسـر استحالة رفض البرلمان لاعتراض الرئيس.[2]

الثاني: قبول البرلمان طلب رئيس الجمهورية بإعادة المداولة للمرة الثانية

يقـوم البرلمـان هنـا بتعـديل الـنص حسـب وجهـات نظـر رئـيس الجمهوريـة، وبذلك يكتفي بالأغلبية العادية في إعادة إقرار النص التشريعي. [3]

ونشـير إلـى نقطـة مهمـة مفادهـا موافقـة البرلمـان علـى جـزء فقـط مـن اعتـراض رئـيس الجمهوريـة دون الجـزء الآخـر، فهـذه المسـألة لـم يتطـرق إليهـا لا الدسـتور ولا القـانون العضـوي 12/16، فحسـب الـدكتور" عـز الـدين بغـدادي" نكـون ههنـا أمـام حـالتين: الأولـى إذا كـان الجـزء الـدي وافـق عليـه مـن قبـل البرلمـان مرتبطـا بـالجزء الآخـر المرفـوض، فهنـا الإلغـاء يشـمل كـل الـنص، والعكـس صـحيح فـإذا كـان الجـزء الموافـق عليـه غيـر مـرتبط بـالجزء المرفـوض، فهنـا الإلغـاء يشـمل الجـزء المرفـوض فقط ويصدر الجزء الموافق عليه. [4]

1-محمد عثماني، سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستورية الجزائرية، مجلة الدراسات القانونية الصادرة عن جامعة يحي فارس المدية، المجلد رقم 03، العدد الثاني، ص12.

2- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري فقها، نشأة، تشريعا، مرجع سابق، ص99.

3- سعودي باديس، مرجع سابق، ص99.

4- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص96.

إن الاعتـراض علـى القـوانين يعـدّ فـي الأصـل وسـيلة لكفالـة الرقابـة والتـوازن بـين السـلطتين، إلا أنـه فـي الواقـع غيـر ذلـك تمامـا، فـلا تـوازن فـي ظـل اشـتراط الأغلبيـة المشـددة للبرلمـان لإقـرار القـانون لأن هـذا يجعـل هـذه الأداة تخـرج عـن الغـرض الـذي وجـدت مـن أجلـه لتصـبح أداة لفـرض سـيطرة الهيئـة التنفيذيـة وحمايـة ضـد مـا يصـدر عـن البرلمـان مـن قـوانين لا تتماشـى ووجهـات نظـر رئـيس الجمهوريـة، لهـذا فمـن الضـروري التخلـي عـن الأسـلوب الأمريكـي فـي تنظـيم الاعتراض على القوانين وتبني الأسلوب الفرنسي والذي كان معمولا به سابقا. [1]

المطلب الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار ونشر القوانين

يمـر الـنص التشـريعي عـادة بمجموعـة مـن الإجـراءات حتـى يصـل إلـى مرحلـة التنفيـذ، فبعـد إقـرار القـانون مـن طـرف البرلمـان يرسـل إلـى رئـيس الجمهوريـة للموافقـة عليـه، فإمـا أن يعتـرض عليـه أو يصـدره فـي الآجـال المحـددة دسـتوريا (الفـرع الأول)، فيتـولى هـذا الأخيـر دون غيـره مهمـة إصـدار القـانون خـلال المـدة المقـررة، ويعقـب هـذا الإجـراء، الإجـراء آخـر تلقـائي وضـروري حتـى يصـبح القـانون جـاهز للتنفيـذ وهـو إجـراء النشـر (الفـرع الثـاني) حيـث يضـطلع رئـيس الجمهوريـة أو

1- سعودي باديس، مرجع سابق، ص98.

الحكومة عادة بهذه المهمة التي تجعل من القانون نافذا على مستوى التراب الوطني من خلال نشره في الجريدة الرسمية للدولة.

الفرع الأول: الإصدار حق مخول لرئيس الجمهورية

يعرف إصدار القوانين بأنه شهادة رئاسية مفادها أن البرلمان سن ووافق على نص التشريعي الصادر في حدود الإجراءات والضوابط الدستورية والقانونية تماشيا مع التشريع المعمول به وبالتالي يعلن رئيس الجمهورية عن ميلاد قانون جديد[1].

وقد عرف الفقيه "دوجي" الإصدار بأنه ذلك العمل الذي بمقتضاه يعترف الرئيس بأن القانون تم التصويت عليه من المجلسين، ومن ثم يعتبر القانون ممكن التطبيق بواسطة السلطات الإدارية والقضائية في الدولة وبأن الجميع أصبحوا خاضعين لأحكامه[2]، إلا أن تعريف الإصدار لا يمكن أن يوضح الصورة الكاملة حول هذه الآلية إذ لابد من تحديد طبيعتها القانونية.

1- كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص87.

2- Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, 2éme édition, tom premier ,la régle de droit, le probléme de l'etat , ancienne librairie, l'ontemoing & C, paris 1924.P623.

أولا: الطبيعة القانونية للإصدار:

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للإصدار فمنهم من ذهب إلى اعتباره عمل تشريعي، في حين ذهب البعض الآخر إلى اعتباره عمل تنفيذي، ويذهب اتجاه إلى اعتباره عمل ذو طبيعة خاصة.

أ-الإصدار عمل تشريعي:

يقوم هذا الاتجاه على قاعدة مفادها أن الإصدار هو إجراء مكمل للقانون إذ يرى الفقيه "دوجي" أن الإصدار هو التكملة الضرورية للقانون ذلك أن القانون الذي لم يصدر برغم الموافقة عليه لا يلزم المحاكم بتطبيقه ولا الإدارة بتنفيذه ولا المواطنين باحترامه. [1]

ويدعم الفقيه دوجي رأيه بأن الإصدار يشكل شرطا مباشرا للأفراد الذين سوف يطبق عليهم هذا القانون، لأن هذا الإجراء سوف ينشأ في مواجهة هؤلاء الأفراد مركزا قانونيا معينا، هذا المركز يتضمنه القانون المراد إصداره. [2]

كما يرى أصحاب هذا الاتجاه أن القانون لا يكون نافذا إلا بصدوره وبهذا الإجراء يكمل القانون، فإن عملية إعداد أي قانون تفترض وجود ثلاث مراحل متتالية، وهي التصويت في مجلس النواب والتصويت في مجلس الشيوخ.

1- بغدادي عز الدين، مرجع سابق، ص101.

2- كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص87.

ثـم الإصـدار الـذي يقـوم بـه رئـيس الجمهوريـة، هـذه العمليـات الـثلاث تعتبـر عملية واحدة ترتبط حلقاتها ببعضها البعض. [1]

ويبـدو أن هـذا الاتجـاه يقتـرب مـن الصـواب إلا أن حجـة الفقـه فـي عـدم إمكانيـة تنفيـذ القـانون دون إصـداره ليسـت قويـة كفايـة لأنـه ورغـم إصـدار القـانون يبقـى غيـر ممكـن التطبيـق حتـى نشـره وإصـدار مرسـوم التنفيـذ، ومـن الواضـح أن النشـر لـيس إجـراء تشـريعيا، فـإجراءات وضـع القـانون كمـا قلنـا سـابقا هـي مرتبطـة ولا يمكـن تقسـيمها إلـى أجـزاء، وهـي كلهـا ضـرورية لنفـاذ القـانون، أمـا عـن طبيعتهـا فـلا يمكـن الاعتمـاد علـى إمكانيـة تطبيـق القـانون كمعيـار بـل فـي تأثيرهـا علـى قـرار وضع القانون في حد ذاته.[2]

ب-الإصدار عمل تنفيذي:

يـرى هـذا الاتجـاه كـذلك علـى قاعـدة مفادهـا أن الإصـدار هـو عمـل منفـذ للقـانون، فالإصـدار حسـبهم هـو عمـل تنفيـذي غيـر تشـريعي وهـو منفصـل عليـه، لأن القـانون قـد اسـتكمل كـل مراحلـه التشـريعية ولـم يبقـى سـوى إصـداره مـن قبـل الـرئيس، باعتبـاره المسـؤول الأول عـن تنفيـذ القـوانين، وبالتـالي فالإصـدار هـو عمـل تنفيذي يتضمن إعلانا خارجيا عن وجود القانون وأهمية الالتزام بأحكامه. [3]

1- أحمد بركات، مرجع سابق، ص81.

2- دلال لوشن، مرجع سابق، ص69.

3- محب ياسين عبد القادر كبيري، مرجع سابق، ص47.

وبستند أصحاب هذا الاتجاه على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يعتبر هؤلاء الإصدار هو نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات، فالسلطة التشريعية تختص بوضع القانون الذي يعتبر مكتملا إذا وافق عليه المجلسين، إلا أنه لا يلزم السلطة التنفيذية، ومن ثم لا يلزم الموظفين العموميين بالتنفيذ طالما لم يأتمروا بأمر من رئيسهم بالتنفيذ، ومن ثم فيعد الإصدار ذو أثر كاشف وليس منشئ للقوة التنفيذية للقانون.[1]

وفي هذا يرى الأستاذ "لافيير" أن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية وأن تصويت البرلمان لا يعدوا أن يكون مجرد مقررات لا تنطوي على أية قوة إلزامية، وعلى ما يبدوا أن الأستاذ "لافيير" رفع من قيمة الإصدار وبالمقابل قلل من أهمية الدور الذي يقوم به البرلمان في الموافقة على القانون.[2]

أما الفقه الحديث فاعتبر إصدار القوانين هو إعطاء الصفة التنفيذية للقانون، فالإصدار يأخذ شكل المراسيم، ويعتبر تاريخ إصدار المرسوم هو تاريخ إصدار القانون، وإصدار رئيس الجمهورية لمشروعات القوانين التي يقرها البرلمان اعترافا منه بالوجود القانوني للتشريع وأمر منه لأعضاء السلطة التنفيذية

1- أحمد بركات، مرجع سابق، ص 81.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص53.

لتنفيذها كقانون من قوانين الدولة، لهذا يعد الإصدار عملا تنفيذيا غير تشريعي.[1]

ج-الإصدار عمل ذو طبيعة خاصة: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار ليس مكملا للقانون ولا منفذا له بل هو عمل من نوع خاص، فحسب الفقيه "كاري دي مالبرغ" أن القانون يعتبر مكتملا بموافقة السلطة التشريعية عليه وأن رئيس الدولة لا يضيف شيئا إلى القانون، إذ أن إصداره للقانون يعتبر إشهادا منه على مشروعية هذا الأخير وسلامة الإجراءات التي اتبعت في إعداده.[2]

ويضيف أنصار هذا الاتجاه ويعتبرون أن الإصدار هو نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات وغايته التحقق من وجود القانون من الناحية الدستورية، فطالما أن القانون من صنع البرلمان فالمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة،[3] وعليه فإن الإصدار يختلف عن الأعمال التشريعية والتنفيذية لأن ممارسة الاختصاص التشريعي يتطلب حرية إظهار الإرادة، بينما الإصدار هو جزء من العملية الشكلية، فهو ليس عمل تنفيذي لأنه سابق على

1- كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص87.
2- أحمد بركات، مرجع سابق، ص82.
3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص54.

تنفيذ القانون ويجعل القانون نافذا، وهو بمثابة الإعلان عن رسمية القانون.[1] فاتخاذ رئيس الجمهورية لهذا الإجراء لا ينشأ قاعدة قانونية وإنما يلاحظها بإصدار مرسوم الإصدار فالرئيس لا يشارك في ممارسة السلطة التشريعية لأنه يتم في صيغة شكلية أساسها الاعتماد على الدستور وموافقة البرلمان.[2]

وعليه فإن اختلاف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لإجراء الإصدار، يرجع إلى طبيعة النظام السياسي لكل دولة، وبالتالي لا يستقيم القول بأن الإصدار هو ذو طبيعة تنفيذية أم تشريعية أو ذو طبيعة خاصة، إلا بالنظر إلى كيفية تنظيمية دستوريا.[3]

ثانيا: التنظيم الدستوري للإصدار

كرس المؤسس الدستوري الجزائري سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين كإجراء مكمل لوضع القانون في جل دساتيره بدءا من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة2020، فقد خولت المادة 49 من دستور1963 لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين ونشرها، وألزمته بإصدارها في أجل عشرة (10) أيام الموالية لإحالتها عليه من قبل المجلس الوطني، مع إمكانية تخفيض هذا الأجل بطلب من المجلس الوطني وفي حالة الاستعجال، ونشير

1- مهند صالح طراونة، مرجع سابق، ص91.

2- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص281.

3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص55.

إلى أن مدة عشرة أيام هي مدة قصيرة وغير كافية لإصدار القانون خلالها، فحسب الأستاذ "عبد الله بوقفة "ان وضع مهلة كهذه لإصدار قانون راجع إلى حداثة الدولة الجزائرية وكذا حاجتها الملحة إلى تشريع وطني، [1] والواضح أن هذا الدستور حدد نتائج عدم إصدار القانون الذي صادق عليه المجلس الوطني، وهي نقل الاختصاص تلقائيا ومؤقتا لرئيس المجلس الوطني، لإصدارها وهذا طبقا لأحكام المادة 52 من الدستور.[2]

وبهذا يكون المؤسس الدستوري لسنة 1963 قد نسخ ما كان منصوص عليه في الدستور الفرنسي لسنة 1958خلال المدة المقررة للإصدار فيوجب على رئيس المجلس الوطني أن يتولى أمر إصداره ونشره. [3]

ويمكن أن يترتب على ذلك اللجوء إلى مساءلة رئيس الجمهورية من قبل المجلس المعبر عن إرادة الشعب، [4] ما يعني أن المؤسس الدستوري لسنة 1963 تفطن لظاهرة تعطيل القانون بسبب عدم قيام رئيس الجمهورية بإصداره

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص239.

2-تنص المادة 51 من دستور 1963، تنص على أنه: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها".

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص237.

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق،ص80.

خلال المدة المقررة، وبهذا نقل الاختصاص تفاديا لحدوث أزمة سياسية بسبب الخلاف الذي قد ينشأ بين المجلس الوطني والهيئة التنفيذية.[1]

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد وازن بين الهيئة التنفيذية والبرلمان من خلال اعتماد مادة دستورية راعى من خلالها قيمة الإصدار والنشر في آجالها المحددة واعترافه الصريح بدور المجلس الوطني في هذا المضمار. [2]

أما فيما يخص الدساتير الأخرى المتعاقبة فنجد أن المادة 154 من دستور 1976 خولت هي الأخرى لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين بصفة منفردة دون مشاركة من رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهذا على خلاف ما كان منصوص عليه في دستور 1963، فحتى وإن امتنع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون في الأجل المحدد سواء كان امتناعا صريحا أو ضمنيا فالواقع أن ليس هنالك أي جزاء يترتب على هذا التأخير أو الامتناع وللإشارة فإن المادة 154 حددت المدة المقررة للإصدار بثلاثين يوما (30)، [3] وهي مدة طويلة نوعا ما مقارنة بالفترة الزمنية المقررة في دستور 1963، هذا وقد أثبتت التجربة العملية لدستور 1976 أن هناك عدة قوانين قد تأخر إصدارها عن المدة القانونية، منها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والذي كان قد وافق عليه

1- مزياني حميد، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، مرجع سابق، ص236.

2-عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص240.

3- المادة 154 من دستور 1976، تنص على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القوانين في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسليمها له".

المجلس بتاريخ 29 مارس 1977 لكن صدوره تأخر بأربعة أشهر ونصف، فصدر بتاريخ 15 أوت 1977. [1]

أما دستوري 1989 و1996 فجاءت الأحكام المنظمة لسلطة إصدار القوانين بنفس ما جاءت به المادة 154 من دستور 1976. [2]

فقد كرس دستور 1996 وفي جل تعديلاته سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين لاسيما التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث تنص المادة 1/148 منه على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

يختلف احتساب الأجل المقدر بثلاثين (30) يوما، باختلاف نوعية القانون فالقوانين العادية من تاريخ إحالتها إلى رئيس الجمهورية، والقوانين الاستفتائية من تاريخ إعلان المحكمة الدستورية للنتائج النهائية، أما القوانين العضوية فمن تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية بمطابقة القانون للدستور، أو من تاريخ تسلم القانون من طرف رئيس الجمهورية. [3]

ويمكن أن يتوقف هذا الأجل في حال ما إذا أخطرت المحكمة الدستورية من طرف الهيئات المحددة في المادة 191 من الدستور، هنا يبقى الإصدار

1- عبد السلام كبيش، مرجع سابق، ص229.

2- المادة 117 من دستور 1989 وكذا المادة 126 من دستور 1996، المعدل والمتمم.

3- عبد السلام كبيش، مرجع سابق، ص230.

معلـق إلـى حـين فصـل المحكمـة الدسـتورية فـي ذلـك وهـذا طبقـا لـنص المـادة 2/148 من دستور 2020.

ويبـدوا أن التعـديل الدسـتوري لسـنة 2020 أحكامـه تختلـف عـن أحكـام دسـتور 1963 فيمـا يتعلـق بتنظـيم أحكـام ممارسـة سـلطة الإصـدار، ذلـك أن المـدة المـذكورة لـم تحـدد الجـزاء المترتـب علـى رفـض رئـيس الجمهوريـة الإصـدار مـا يعكـس سـلطة هـذا الأخيـر فـي ممارسـة هـذه الآليـة، فـلا يملـك البرلمـان إجبـاره علـى ممارسـتها، ولـو كـان غيـر ذلـك لكـان بإمكـان هـذا الأخيـر والمحكمـة الدسـتورية إجبـاره أو توقيـع جـزاء معـين كنقـل الاختصـاص أو تحويـل هـذا الحـق إلـى سـلطة أخـرى فـي حـال امتناعه.[1]

وفـي ظـل غيـاب نـص صـريح يرتـب مسـؤولية رئـيس الجمهوريـة نتيجـة تـأخره أو امتناعـه عـن إصـدار القـانون، فقـد حـاول الفقـه تكييـف فعـل رئـيس الجمهوريـة هـذا بأنـه مـن أفعـال الخيانـة العظمـى فيسـأل هـذا الأخيـر جنائيـا، إلا أن هـذا فـي واقـع يستحيل تمام نظرا لمركز رئيس الجمهورية الذي يصعب المساس به. [2]

وقـد ذهـب الـبعض الآخـر مـن الفقـه إلـى القـول بإمكانيـه اسـتجواب البرلمـان للحكومـة للاستفسـار عـن هـذا الامتنـاع، أو طـرح ثقـة الحكومـة مـا يـؤدي إلـى اسـقاطها، إلا أن هـذا الافتـراض لا يتطـابق والواقـع العملـي، إذا أن اسـتجواب

1- كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص137.

2- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص104.

الحكومة يتطلب وجود سلطة ممارسة، والحكومة هنا لا تحوز سلطة إصدار القوانين أما فيما يخص طرح الثقة، فيبدو أن هذا مستحيل لأن ذلك الإجراء يكون بمبادرة الحكومة نفسها، وطبعا من غير المتصور أن تحرك الحكومة رقابة برلمانية على نفسها إلا وتأكدها من كسب الثقة. [1]

تبقى هذه مجرد تأويلات فقهية، فإن المدة المقررة للإصدار والمقدرة بثلاثين (30) يوم، تبدو مدة كافية حتى يتمكن الرئيس من الإطلاع الجيد على القانون، إذ أن هذه المدة تسهل عليه اتخاذ قرار إصدار القانون أو الاعتراض عليه. [2]

كل هذا يوضح مدى استقلالية رئيس الجمهورية في إصدار القوانين فبالإضافة إلى ذلك نجد أن المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 جعلت من سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار سلطة ذاتية دون النص على اشتراك الوزير الأول أو رئيس الحكومة، ما يعني أن مرسوم الإصدار لا يحتوي على توقيع مجاور، بل إن المادة 3/93 من تعديل سنة 2020 تمنع هذا الأخير من تفويض سلطته في إصدار القوانين وهذا على خلاف دستور 1958 الفرنسي والذي يمنح للوزير الأول المختص سلطة التوقيع على مرسوم الإصدار إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية. [3]

1- محمد هاملي، مرجع سابق، ص158.

2- كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص89.

3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص56.

الفرع الثاني: النشر آلية لاستكمال نفاذ القانون

إن إصدار القانون من قبل رئيس الجمهورية لا يجعله نافذا، إذ لابد من القيام بإجراء آخر حتى يخرج القانون إلى النور، وهو إجراء نشر القانون وإدخاله حيز التنفيذ فيتم من خلاله إعلام المواطن بالقانون، فيتمكن المخاطبين بأحكامه من الإطلاع عليه من خلال نشره في الجريدة الرسمية.[1]

ويختلف النشر عن الإصدار كونه يعتبر عمل مادي مستقل عن وجود القانون والغرض منه تمكين الكافة من العلم بوجود القانون في حين أن الإصدار هو عمل قانوني الغرض منه إثبات أن القانون قد أعد وفقا للإجراءات المنصوص عليها دستوريا. [2]

ويعرف النشر على أنه عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد أي إبلاغ القانون إلى الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع إذ" لا تكليف إلا بمعلوم"، ويتم ذلك من خلال نشر نصوص القانون في الجريدة الرسمية للدولة، وهذا بأمر من رئيس الجمهورية، ما يعني أن النشر هو عمل مادي وشكلي غير تشريعي. [3]

1- عادل قرانة، النظم السياسية، أشكال الحكومات، الأنظمة السياسية المعاصرة، النظام السياسي الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2013.

2-كريمة رزاق بارة، مرجع سابق، ص91.

3- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص107.

والقصد وراء النشر هو إشهار قانون جديد بالجريدة الرسمية من جهة ومن جهة أخرى جعل القانون نافذ المفعول بالنسبة لمنطقة الجزائر العاصمة وباقي ولايات الوطن.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكرس في جل دساتيره سلطة رئيس الجمهورية في نشر القوانين فالتطور الدستوري أغفل عبارة نشر القوانين، فأصبح إجراء النشر لا يستند إلى أية مادة دستورية، إلا أن هذا لا يعني أن القوانين لا تنشر، فالإصدار يتطلب بالنتيجة نشر القانون، أضف إلى ذلك فإن إجراء النشر هو إجراء تلقائي ولا داعي للتنصيص عليه حسب "الأستاذ عبد الله بوقفة." [1]

وعلى ما يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري خول هذه الصلاحية ضمنيا للحكومة، فإصدار رئيس الجمهورية للقانون هو بمثابة أمر منه للحكومة للقيام بنشر القانون في الجريدة الرسمية، وبهذا تصبح القوانين معلومة ونافذة، [2] وبالمقابل نجد أن دستور 1963 ومن خلال نص المادة 149 منه نص صراحة على أن رئيس الجمهورية مكلف بإصدار ونشر القوانين، وهذا ما يعمل به عادة في معظم الدول.

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص250.

2- المرجع نفسه، ص244.

إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري بالإضافة إلى عدم النص على إجراء النشر في الدستور، فهو لم يتناول قط مسألة تحديد مدة نشر القوانين وسريانها، بل جعل مرد هذه المسألة إلى نص المادة 04 من القانون المدني، هذه الأخيرة حددت مدة سريان النص القانوني وحددتها بآجال معينة. [1]

والقارئ لنص المادة 04 من القانون المدني يلاحظ، أنها لا تحقق الغاية المطلوبة وهي منح الوقت الكافي للمواطنين والسلطات في الدولة للإطلاع الجيد على أحكام القانون الذي تم نشره، أضف إلى ذلك فهي بعيدة عن تكريس المساواة بين المواطنين من حيث نفاذ القانون في مواجهتهم. [2]

فالأجل المنصوص عليه في هذه المادة سواء بالنسبة لمواطني الجزائر العاصمة أو بالنسبة لباقي ولايات الوطن، هو غير كافي حتى يتمكن المواطن من الإطلاع على القانون بصورة جيدة،[3] بالإضافة إلى ذلك فإن القانون لا يكون معلوما في نفس اليوم على مستوى التراب الوطني، فيرتب القانون أثاره على الأفراد الذين وصلتهم الجريدة الرسمية قبل أفراد الدوائر الأخرى وخاصة

1-محمد هاملي، مرجع سابق، ص61.

2- المادة 04 من الأمر 75-58 المؤرخ في سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون 05/07 المؤرخ في ماي 2007، تنص على أنه: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية، تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة.

3- محمد هاملي، مرجع سابق، ص62.

المقيمين في المناطق النائية، حيث تصلها الجريدة الرسمية متأخرة، ما من شأنه خلق نوع اللامساواة بين المواطنين. [1]

لهذا كان الأجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري أن يحدد أجل سريان القانون ونشره في الدستور، ويرتب جزاء معين في حال تماطل الحكومة عن نشر القانون في المدة المقررة. فمن الضروري وضع أجل سريان موحد عبر التراب الوطني حتى يكون القانون معلوم في كل ولايات الوطن وهذا تفاديا للامساواة ولكان من الأفضل أن حددت المدة المقررة للنشر والتبليغ بشهر أو شهرين، حتى يكون الوقت كافيا لتبليغ كل المواطنين ويكون نافذا في حقهم جميعا وفي يوم واحد. [2]

وهو ما ذهب إليه الدستور المصري، حيث حدد المدة المقررة لنشر القوانين والمقدرة بأسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها، وبالتالي فلا يكون القانون ملزما إلا بعد أن يعلن على المخاطبين به، والقرينة على ذلك نشره في الجريدة الرسمية. [3]

وهو نفس ما نص عليه الدستور اليمني والذي حدد هو الآخر مدة نشر القانون في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من تاريخ إصداره، وبالتالي فإن تقييد

1- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص108-109.

2- محمد هاملي، مرجع سابق، ص62.

3- هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينهما، دراسة دستورية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2015، ص274.

عمليـة النشـر بأجـل محـدد يمنـع تهـاون وعرقلـة العمـل التشـريعي فالتجربـة الدسـتورية الجزائريـة هنـا لـم تشـهد تماطـل الحكومـة أو امتناعهـا عـن نشـر القـانون الصـادر عـن رئيس الجمهورية. [1]

1- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص67.

الفصل الثاني

التأثير الرئاسي الغير مباشر

على دور البرلمان

الفصل الثاني

التأثير الرئاسي الغير مباشر على دور البرلمان

إن مشاركة رئيس الجمهورية في اختصاص البرلمان التشريعي قد يكون بصورة مباشرة تحت مضلة التعاون بين السلطات باعتبار أنه من أسس الفصل المرن وجود علاقة تعاونية بين السلطات لاسيما بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية، إلا أنه وفي بعض الأحيان يشهد دور البرلمان تراجع بسبب بعض الممارسات من طرف رئيس الجمهورية فتؤثر بصورة غير مباشرة على صلاحيات ممثلي الشعب،و من بين هذه الصلاحيات أو السلطات استئثار رئيس الجمهورية لسلطة تعديل الدستور (المبحث الأول)، حيث يمارس هذا الأخير هذه السلطة بصورة منفردة وإن كان المؤسس الدستوري قد خول للبرلمان سلطة المبادرة بالتعديل إلا أن هذه السلطة ترتبط بصورة أو بأخرى بموافقة رئيس الجمهورية، وبالإضافة إلى ذلك فهناك بعض الصلاحيات يمارسها رئيس الجمهورية تؤثر هي الأخرى على عمل الهيئة التشريعية لاسيما سلطة الرئيس في ممارسة التشريع الموازي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعديل الدستور

بالإضافة إلى الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع فقد خول المؤسس الدستوري الجزائري لهذا الأخير سلطة تعديل الدستور، وهذا لعدة اعتبارات منها لكونه حامي الدستور، وهو الضامن لعدم الاعتداء على أحكامه أو مخالفتها، وباعتبار أن الدستور هو القانون الأعلى في البلاد فإن إجراءات تعديله تختلف تمام عن إجراءات تعديل أي قانون آخر، وكذلك طرق تعديله تختلف هي الأخرى من دستور لأخر.

ونظرا لأهمية وحساسية هذا الموضوع، وباعتبار أن النظام الدستوري الجزائري يعد الأرض الخصبة في هذا المجال نظرا للتعديلات التي عرفتها دساتير الجزائر، فسيتم التطرق إلى تنظيم هذه السلطة في كل المراحل التي مر بها النظام الدستوري الجزائري لاسيما من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020.

المطلب الأول

مفهوم تعديل الدستور

يعتبر الدستور القانون الأعلى في الدولة، فتحتاج هذه الأخيرة إلى الدستور لتنظيم العلاقة بين الحكام والمحكومين وتبيان طبيعة نظام الحكم وكذلك السلطات والعلاقة بينهم و النص على ضمان الحقوق و الحريات، فنظرا لأهمية هذه الوثيقة

الدستورية وجب تبيان السلطة المختصة بتعديلها وكذا طرق تفعيل ذلك (الفرع الأول)، وكذا تحديد مراحل تعديل دستور وضمانات عدم الاعتداء على أحكامه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: طرق تعديل الدستور والسلطة المخولة بذلك

عادة ما تحدد الدساتير في مضمونها كل ما يتعلق بتعديلها سواء فيما يتعلق بالسلطة الممارسة لهذا الحق أو فيما يتعلق بإجراءات ذلك، لهذا سيتم تحديد السلطة المكلفة بالتعديل وكذا طرقه.

أولا: مصادر سلطة تعديل الدستور

اختلفت الأنظمة الدستورية بشأن السلطة المختصة بتعديل الدستور، فهناك من رد هذه السلطة للجمعية التأسيسية وهناك من ردها إلى البرلمان وذهب البعض الآخر إلى إسنادها إلى الشعب من خلال الاستفتاء.

أ- سلطة تعديل الدستور للجمعية التأسيسية:

تلجأ بعض الدساتير إلى منح السلطة التأسيسية إلى جمعية تأسيسية يتم انتخابها خصيصا لإجراء التعديل الدستوري مكرسة بذلك الديمقراطية النيابية، ومن بين هذه الدساتير، الدستور الفرنسي لعام 1848، وقد منحت بعض الدساتير سلطة

إقرار الدستور للسلطة التأسيسية الأصلية[1]، أي تلك السلطة التي وضعت الدستور وهذا الأسلوب هو المعمول به في الولايات المتحدة الأمريكية.

كما قد تخول البعض من الدساتير سلطة تعديل الدستور إلى السلطة التأسيسية المشتقة، هذه السلطة ليست لها المساس بالقواعد التي تحكمها، ولها دون ذلك أن تفعل ما تشاء فهي مخولة بتعديل الدستور وفق الإجراءات والضوابط والشروط المحددة بالدستور. [2]

ب- **سلطة تعديل الدستور للبرلمان:**

قد تخول بعض الدساتير السلطة التأسيسية المنشأة إلى البرلمان فتتطلب إجراءات وشروط أقصى وأشد من الإجراءات التي تتبع في شأن القوانين العادية ليس فقط فيما يتعلق بضرورة توافر أغلبية خاصة في إقرار التعديل وإنما أيضا فيما يتعلق بدراسة ومناقشة التعديل وكذا الاقتراح. [3]

1- نفيسة بختي، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكرب لقايد، تلمسان، سنة 2016/2015، ص50.

2-عبد الله خلف الرقاد، مشعل محمد الرقاد، تعديل الدستور، مقال منشور بمجلة دراسات وأبحاث الصادرة عن المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، الجامعة الأردنية، عدد الثامن، سنة 2016، ص153.

-يجدر الإشارة إلى أن السلطة التأسيسية الأصلية و السلطة التأسيسية المشتقة هما سلطتين مختلفتين من حيث الطبيعة و الجوهر ،و كل واحدة منهما تملك كيانا ووجودا مستقل عن الآخر،و تخضع السلطة التأسيسية المشتقة لقواعد الدستور فهي لاتملك كيان مستقل فهي تعبر عن الإرادة المطلقة للسلطة التأسيسية الأصلية ، وبالرغم من ذلك فهما يعتبران مظهران للسلطة التأسيسية الأصلية ،نقلا عن نفيسة بختي ،مرجع سابق ،ص47.

3- سنبل عبد الجبار أحمد، تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة العراق، ص13.

وتختلف الدساتير في منح الهيئة التشريعية حق ممارسة سلطة تعديل الدستور طبقا لأشكال وإجراءات خاصة كما قلنا سابقا، فهناك من تكتفي باشتراط أغلبية خاصة كوجوب الحصول على أغلبية ثلث 3/2 أعضاء البرلمان مثل دستور بولندا لعام 1952، [1] هذا وقد اقترنت المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور في النظام الدستوري الجزائري بضرورة تقديمها من قبل ¾ ثلاثة أرباع أعضاء الغرفتين. [2]

ج-سلطة تعديل الدستور للشعب:

تلجأ الدساتير لمنح الشعب صاحب السيادة سلطة تعديل الدستور فالأمة هي التي تملك سلطة تعديل الدستور كما أصدرته من قبل وذلك بدون التقيد بشكل معين لإجرائه، فإرادة الشعب هي القانون الأعلى أيا كان شكلها وطريقة التعبير عنها، وهذا حسب الفقيه الفرنسي "SIEYES".[3]

ويعتبر هذا الأسلوب الأكثر ديمقراطية على الإطلاق، وهذا لأن الشعب يقوم بنفسه مباشرة بالموافقة على الدستور، فمشروع الدستور لا يكون نافذا وملزما قانونا، إلا إذا وافق عليه الشعب مباشرة، [4] وعمل المؤسس الدستوري الجزائري على

1- نفيسة بختي، مرجع سابق، ص49.

2- المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3- سنبل عبد الجبار أحمد، مرجع سابق، ص08.

4- أحمد بيطام، تعديل الدستور في النظام السياسي الجزائري، أطروحة لنسل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة باتنة1، سنة 2016/2015، ص19.

تفعيل هذه الآلية كجزء من سلطة رئيس الجمهورية في تعديل الدستور أو كخيار آخر.[1]

ثانيا: طرق تعديل الدستور

تختلف طريقة تعديل الدستور باختلاف الدساتير، إذ لا يوجد طريقة واحدة لتعديل الدستور معترف بها عالميا في كل الأنظمة الدستورية مهما كان نوع الدستور، فيرتبط تعديل الدستور عادة بطبيعة الدستور في حد ذاته فهناك من الدساتير ما هو مرن وهناك ما هو جامد، فالدساتير المرنة عادة ما تكون إجراءات تعديلها بسيطة فلا يشترط الدستور أي إجراء للقيام بعملية التعديل، فيكون إجراء التعديل مماثل للإجراءات المطلوبة لتعديل القوانين العادية. [2]

فتختفي كل تفرقة بين القاعدة الدستورية المرنة والتشريعات العادية، ولا يبقى إلا الاختلاف من الناحية الموضوعية فقط بحكم اختلاف طبيعة الموضوعات التي يتناولها كل منهما فسكوت الدستور عن أمر تعديله يجعله يخضع لنفس إجراءات تعديل القوانين العادية، وبالتالي يعتبر ضمن الدساتير المرنة. [3]

1- المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2- بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2016، ص177.

3- نفيسة بختي مرجع سابق، ص26.

1-تعديل الدساتير المرنة

وتتميز الدساتير المرنة بسهولة تعديلها لتسيير التطورات الطارئة على المجتمع، إلا أن مرونة التعديل لا يعتبر زعزعة ثبات واستقرار هذه الدساتير كما يرى البعض، إلا أن نجاحها يتطلب توافر درجة عالية من الحس بالمسؤولية السياسية، خاصة تلك الدساتير العرفية والغير المدونة، ولعل أبرز مثال لهذا النوع من الدساتير هو النموذج البريطاني، فيستطيع البرلمان البريطاني تعديل القواعد الدستورية سواء كانت مستمدة من العرف أو مدونة في وثائق مكتوبة بالإجراءات نفسها التي يتبعها في وضع التشريعات العادية. [1]

2-تعديل الدساتير الجامدة

إن الدساتير الجامدة أو الصلبة لا يمكن تعديلها إلا وفقا لإجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تتبع في تعديلها إلا وفقا لإجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية، أوفقا لإجراءات اشد وهذه الإجراءات ينص عليها في صلب الدستور، والغاية من ذلك هو إكساب الدستور وما يحتويه من أحكام صفة الثبات والاستقرار وهذه الشدة تتناسب وطبيعة القواعد الدستورية باعتبارها أعلى مرتبة من القواعد العادية. [2]

1- عبد الله خلف الرقاد، مشعل محمد الرقاد، مرجع سابق، ص155.

2- نعمان أحمد خطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة، 2004، ص.

فيسعى المؤسس الدستوري من خلال الطبيعة الدستورية الصلبة ضمان دوام عمله، فتخضع إجراءات تعديله إلى تشديدات إجرائية خصوصية، [1] وجمود الدستور هنا لا يقصد به تجميد نصوصه جمودا مطلقا ذلك أن مبدأ سيادة الأمة ينطوي على حقها في تغيير دستورها، ضف إلى ذلك فإن الحياة السياسية بطبيعتها لا تحتمل ذلك. [2]

الفرع الثاني: مراحل تعديل الدستور ونطاقه

إن إجراء تعديل الدستور يتطلب بالضرورة المرور بمجموعة من الإجراءات والمراحل حتى الوصول إلى ما تبتغيه السلطة المخولة بذلك، وهذا في ظل الحدود التي يرسمها الدستور في حد ذاته.

أولا: مراحل التعديل الدستوري

يمر القانون المتضمن تعديل الدستور بمجموعة من المراحل حتى يرى النور فحتما وإن تعددت إجراءات وطرق التعديل فإن أي تعديل دستوري لابد أن يمر بمراحل محددة سنلخصها في الآتي:

أ- **مرحلة اقتراح التعديل:** ترتبط هذه المرحلة بطبيعة نظام الحكم في الدولة فإذا كان هذا النظام يعمل على تقوية مركز الهيئة التنفيذية فإن الدستور يسند هذا

1- عبد الله بوقفة، الحياة الدستورية والثورات، مرجع سابق، ص88.

2- ليلى بن حمودة، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2014، ص227.

الحق للحكومة وحدها، وهذا ما كان معمولا به في الدساتير قديما ليتراجع عن هذا المبدأ في الدساتير الحديثة مع انتشار الديمقراطية والتعمق في أفكارها، [1].

هذا فيما يخص ترجيح كفة السلطة التنفيذية، أما إذا كان النظام الدستوري القائم يرجع كفة البرلمان على الحكومة فإنه يخول صلاحية اقتراح التعديل للبرلمان، وإذا كان يسعى إلى تحقيق التوازن بين السلطات لاسيما بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية فإنه يمنح الصلاحية هذه للسلطتين على وجه الاشتراك وهو عمل به المؤسس الدستوري لسنة 1963. كما قد يسعى النظام القائم إلى إبراز دور الشعب من مباشرة السلطة، فيمنح لهذا الأخير وكذا لجانب من البرلمان حق اقتراح التعديل.[2]

ب- **مرحلة إقرار مبدأ التعديل:** عادة ما تسند مهمة إقرار التعديل وإعداده إلى البرلمان الذي يقرر مدى ضرورة التعديل، وحجة ذلك أن البرلمان هو ممثل الشعب وبالتالي فهو مؤهل لاتخاذ القرار المبدئي في هذا الشأن. [3]

ومن بين الدساتير التي عملت بهذا المبدأ نجد دستور 1963 الجزائري، الذي خول هذا الاختصاص للمجلس الوطني، أما دستور 1976 فهنا لم يفرق المؤسس

1- وهذا ما أخذ به الدستور البرتغالي لسنة 1933في المادة "135" منه ، والدستور الروماني لسنة 1937 في المادة "98" منه ، و كذا الدستور الياباني لسنة 1946 في المادة "83" منه، و هو ما كرس كذلك في دستورا الجزائر لسنتي 1976و 1989.

2- سنبل عبد الجبار أحمد، مرجع سابق، ص440-441.

3- بختي نفيسة، مرجع سابق، ص60.

الدستوري بين إقرار واقتراح التعديل والإقرار النهائي لتعديل الدستور، أما دستوري 1989 و1996 فقد أجمعا على أن المناقشة والموافقة المبدئية على مشروع التعديل هو من اختصاص البرلمان.

في حين ذهبت بعض الدساتير إلى ضرورة الحصول على موافقة الشعب على مبدأ التعديل بالإضافة إلى موافقة البرلمان، من بين هذه الدساتير الدستور السويسري لسنة 2014 وهو من الدساتير التي تميل إلى الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة أو الشبه مباشرة. [1]

ج- **مرحلة إعداد التعديل:** تذهب معظم الدساتير إلى منح حق إعداد مشروع تعديل الدستور للبرلمان، مع الاختلاف في النسب وكذا الشروط، ومثال ذلك دستور فرنسا لعام 1875 الذي اشترط اجتماع مجلسي البرلمان في هيئة مؤتمر، أو اشترط نسبة خاصة مشددة في الحضور لصحة جلسات البرلمان أو في التصويت لصحة القرارات الصادرة في كليهما. [2]

د- **مرحلة الإقرار النهائي للتعديل الدستوري:** اتفقت معظم دساتير العالم على إسناد مهمة إقرار التعديل بصورة نهائية لنفس السلطة التي قامت بمهمة إعداد

1- تنص المادة 2/193 من دستور سويسرا لسنة 2014 على أنه ".إذا كانت المبادرة من الشعب أو إذا كان مجلس الشعب و مجلس المقاطعات غير مثقفين، يعود قرار إجراء المراجعة الشاملة للشعب ."

2- بختي نفيسة، مرجع سابق، ص61.

الدستور، فقد تكون هيئة منتخبة خصيصا لمهمة التعديل وقد تكون الهيئة التشريعية هي ذاتها مع وجود شروط خاصة. [1]

ومثال ذلك الدستور الجزائري الحالي حين أخذ بالموافقة النهائية عن طريق البرلمان بعد الأخذ برأي المحكمة الدستورية فيما يتعلق بمبادرة رئيس الجمهورية. وقد تعطي بعض الدساتير سلطة إقرار التعديل بصفة نهائية للشعب عن طريق الاستفتاء، وتمثل هذه الطريقة الأسلوب الأكثر رواجا في معظم الدساتير المعاصرة والتي تكرس مبدأ سيادة الشعب، وقد تبنى هذه الطريقة كل من دستوري 1989، و1996. [2]

ثانيا: ضوابط تعديل الدستور

عادة ما تتقيد السلطة المخول لها تعديل الدستور، ببعض الضوابط والقيود المحددة في نص الدستور في حد ذاته، حيث تضع السلطة التأسيسية الأصلية مجموعة من الشروط أو القيود التي يتعين على السلطة التأسيسية الفرعية مراعاتها وإلا كانت إجراءات التعديل باطلة، وتتعلق هذه الضوابط بزمن التعديل وكذا موضوعه. [3]

1- أحمد بيطام، مرجع سابق، ص135.

2- بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص186-187.

3- المرجع نفسه، ص182.

أ- **الحضر الزمني لتعديل الدستور:**

يقصد بالحضر الزمني حماية الدستور خلال فترة زمنية معينة، أي ضمان نفاذ أحكامه كلها أو بعضها فترة تكفي لتثبيتها قبل أن يسمح باقتراح تعديلها وهذه المدة تراها السلطة التأسيسية كافية لتحقيق الهدف الذي وضع الدستور من أجله.[1]

فتلجأ بعض الدساتير إلى حضر أو منع تعديل الدستور خلال مدة زمنية معينة ضمانا لسريان الدستور واستقراره، ويكون هذا في الغالب عند الانتقال من نظام سياسي لأخر حتى يتقبل المواطن التغيير الواقع أو لتخفيف من حدة المعارضة. [2]

كما يهدف هذا القيد إلى عدم اللجوء المستمر إلى تغيير الدساتير قبل رسوخها وإعطاء المشرع فترة من الوقت للتأمل والتريث قبل الإقدام على تعديل الدستور، وقد نص على هذا الحضر الدستور الفرنسي لسنة 1791 الذي حرم اقتراح تعديل الدستور قبل مرور 4 سنوات، فهذا التحريم الزمني ينبعث من ضرورة

1- سنبل عبد الجبار أحمد، مرجع سابق، ص21

2- قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، طبعة منقحة سنة 2006، ص160.

الحفاظ على القواعد الدستورية باعتبارها قواعد أساسية ومرجعية تسود المجتمع فلهذا فيجب أن تتجلى بثبات مميز من بقية القواعد والأحكام. [1]

وعليه فإن حضر تعديل الدستور في بعض الظروف الخاصة التي تمس جوهر الوجود القانوني للدولة أو في ظروف استثنائية أخرى يعد إجراء منطقي لأنه يخشى في حالة الاعتداء على الدولة أو على جزء من إقليمها أن يكون مشروع التعديل قد جاء كأثر لضغط ممارس على السلطات المختصة وبصورة تحول بينها وبين التعبير عن إرادتها السليمة باعتبارها امتداد للإدارة الشعبية التي تمثلها. [2]

ب- الحضر الموضوعي لتعديل الدستور:

يتضمن هذا القيد عدم جواز تعديل بعض أحكام الدستور وذلك نظرا لسموها وتعلقها بالخاصيات الأساسية للدولة ونظام الحكم[3]، وللحضر الموضوعي صورتين:

1-الحضر الموضوعي النسبي المطلق:

ويهدف من خلال تفعيله منع إدخال أي تعديل على الدستور بأكمله لفترة محددة أو بشكل مطلق، ومثال ذلك الدستور اليوناني لسنة 1864، والذي منع

1- بختي نفيسة، مرجع سابق، ص100-101.
2- أحمد بيطام، مرجع سابق، ص167.
3- قزو محمد أكلي، مرجع سابق، ص182.

إدخال تعديل عليه[1]، ويشمل هذا الحضر أمورا محددة يصعب على سلطة التعديل المساس بها وغالبا ما تختلف هذه الموضوعات من دولة لأخرى حسب توجيهاتها وفلسفتها في تبني نظام سياسي معين، أو تعلقها بحقوق وحريات الأفراد، أو الحفاظ على المنجزات الحضارية والمكتسبات الاجتماعية المحققة، وغالبا ما ينص الدستور صراحة على هذه الموضوعات، وقد تستنبط من أحكام أخرى في الدستور. [2]

ويعود سبب حضر تلك الموضوعات هو رؤية واضع الدستور أن هذه القواعد والأحكام هي ذات أهمية بالغة وأساسية لبناء الدولة ونظام الحكم، لهذا فإن السلطة التأسيسية تريد إلغاء أي تعديل محتمل يمسها أو يهددها لضمان استقرار أبدي لأحكام الدستور. [3]

هذا وقد تبني المؤسس الدستوري الجزائري في معظم دساتيره كما رأينا سابقا هذا المبدأ من خلال تحديد مواضيع معينة بحضر تعديلها، وقد كرس ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020حيث تنص المادة 223 منه على أنه: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

- الطابع الجمهوري للدولة.
- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.

1- سنبل عبد الجبار أحمد، مرجع سابق، ص439.

2- أحمد بيطام، مرجع سابق، ص168.

3- بختي نفيسة، مرجع سابق، ص99.

- الطابع الاجتماعي للدولة.
- الإسلام باعتباره دين الدولة.
- العربية باعتبارها اللغة الوطنية الرسمية.
- تمازيغت كلغة وطنية رسمية.
- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن.
- سلامة التراب الوطني ووحدته.
- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز ثورة نوفمبر 1954 المجيدة والجمهورية والأمة.
- عدم جواز تولي أكثر من عهدتين رئاسيتين متتاليتين أو منفصلتين ومدة كل عهدة خمس (05) سنوات.

وبمقارنة بنود هذه المادة مع بنود المادة 212 من تعديل سنة 2016، نجد أنها أضافت بندين الأول متعلق بالطابع الاجتماعي للدولة والثاني متعلق بتمازيعت كلغة وطنية رسمية، أما بالنسبة للبند الأخير فقد تغيرت صيغته ليس إلا فكان قبل التعديل كما يلي: "إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط".

أما فيما يتعلق بالحضر الزمني لتعديل الدستور يبدو أن المؤسس الدستوري الجزائري قد حضر تعديل الدستور خلال الفترة المنصوص عليها في المادتين 94

و95 مـن الدسـتور والمتعلقـة بحـدوث مـانع لـرئيس الجمهوريـة وكـذا فتـرة إجـراء الانتخابات الرئاسية. [1]

2-الحضـر الموضـوعي النسـبي المؤقـت: ويقصـد بهـذا الحضـر منـع تعـديل بعـض نصـوص الدسـتور فـي أحـوال معينـة، ومـن ذلـك الـنص علـى حضـر تعـديل النصـوص الخاصـة بحقـوق الملـك ووراثـة العـرش خـلال فتـرة الوصـايا علـى العرش.[2]

ومـن بـين الدسـاتير التـي أكـدت بصـريح الـنص علـى هـذا النـوع مـن الحضـر الدسـتوري نجـد الدسـتور الكـويتي لسـنة 1962 والدسـتور العراقـي لسـنة 1925 والدستور الأردني لسنة 1952 والدستور المصري لسنة 1923.[3]

وكـذا الدسـتور البحرينـي لعـام 1973 فـي مادتـه 104، حيـث أشـار إلـى أن صـلاحيات الأميـر المبينـة فـي هـذا الدسـتور لا يجـوز اقتـراح تعـديلها فـي فتـرة النيابـة عنـه، وبالتـالي فـإن الحضـر الموضـوعي فـي هـذه الحالـة هـو مؤقـت لمـدة معينـة، بسبب وجود ظروف خاصة، فيزول الحضر بزوالها.

1- تنص الفقرة الثالثة من المادة 96 من تعديل 2020 على أنه: "لا يمكن في الفترتين المنصوص عليهما في المادتين 94 و95 أعلاه، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الحالتين 8 و9 من المادة 91 والمواد 104 و142 و151 و162 و219 و221 و222 من الدستور".

2- سنبل عبد الجبار أحمد، مرجع سابق، ص440.

3- غريبي فاطمة الزهراء، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ،الجزائر، طبعة سنة 2016، ص222.

وبعد التطرق إلى مضمون كل من الحضر الزمني وكذا الموضوعي وجب تحديد القيمة القانونية لهذا الحضر، الذي اختلف الفقه فيه فظهرت عدة أراء:

الرأي الأول:

يرى بأن النصوص المحظورة لا تتمتع بأي قيمة قانونية، فهي عبارة عن مجرد رغبات وأماني لها قيمة معنوية أدبية لا قانونية ولا سياسية حتى.[1] وحجتهم في ذلك أن حضر التعديل يتنافى وسيادة الأمة وحقها الدائم في التعديل ولا يجوز للسلطة التأسيسية الأصلية أن تمنع الأجيال المقبلة من حق التعديل أو التغيير، وهذا ما نادت إليه مواثيق الحقوق والحريات. [2]

الرأي الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن النصوص المحظورة من التعديل تتمتع هي الأخرى بقوة قانونية ملزمة شأنها في ذلك شأن النصوص الدستورية الأخرى، وإن كانت من الناحية السياسية باطلة كونها تصادر مبدأ السيادة الشعبية، إلا أنها تبقى نصوص ملزمة لا يجوز تعديلها إلا وفقا للإجراءات المنصوص عليها في الدستور نفسه، فإن كان الشعب هو صاحب السيادة إلا أنه لا يمكن أن يزاول حقه إلا عن طريق الإجراءات والهيئات التي أوجدها الدستور. [3]

الرأي الثالث: يرى أنصار هذا الاتجاه أن إقرار مشروعية النصوص التي تحضر التعديل، لا يعني بأي حال من الأحوال عدم جواز تعديل هذه النصوص،

1- غريبي فاطمة الزهراء مرجع سابق، ص222.

2- قزو محمد أكلي، مرجع سابق، ص162.

3- المرجع نفسه، ص162.

إذ لابد من التفريق بين مشروعية النص ومشروعية التعديل، ما يعني أنه بالرغم من تمتع النص بالقوة القانونية الملزمة فإنه يجوز تعديلها عند الحاجة إلى ذلك، والقيمة الفعلية لهذه النصوص تنحصر في كونها تؤدي إلى منع إجراء التعديل إلا بعد روية وتفكير. [1] وعلى كل فحسب الأستاذ "قزو محمد أكلي" فإنه وبالرغم من سلامة ما ذهبت هذه الاتجاهات، إلا أن واقع الحياة السياسية من الناحية العملية قد لا يأخذ بعين الاعتبار دائما الجوانب القانونية، فقد يحدث وأن تعدل مادة محظورة حضرا مطلقا فمثلا نجد المادة 195 من الدستور الجزائري لعام 1976 والجامدة جمودا مطلقا، قد عدلت وألغي مبدأ الاشتراكية الذي لا رجعية فيه، وتغير النظام الجزائري من نظام اشتراكي إلى نظام ليبرالي. [2]

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري لسلطة تعديل الدستور

يعتبر الدستور القانون الأسمى في الدولة، لهذا توجب دعمه بآليات تحميه من أي مساس بأحكامه، فتعديله وجب أن يخضع لمجموعة من الشروط والإجراءات ، و قد خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تعديل الدستور و هي سلطة تتناسب ومركزه باعتباره أعلى منصب في النظام السياسي والإداري، ولا يمكن لسلطة أدناه أن تقوم بالتعديل ماعدا البرلمان لكن وفق

1- بختي نفيسة، مرجع سابق، ص106.

2- قزو محمد أكلي، مرجع سابق، ص163.

إجراءات خاصة محددة دستوريا، هذا وقد عرفت التجربة الدستورية الجزائرية تناقض في إسناد مهمة تعديل الدستور فمنها من خولها إلى رئيس الجمهورية وحده ومنها من جعلت هذا الاختصاص مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية معا.(الفرع الأول)، وفي الغالب عرفت دساتير الجزائر مصدرا واحد لاقتراح تعديل الدستور سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة والمتمثل في رئيس الجمهورية الذي يعتبر الجهة الوحيدة المؤهلة لذلك ما يدل على امتياز سلطة الرئيس في ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التطور الدستوري لسلطة تعديل الدستور

خول المؤسس الدستوري الجزائري في جل دساتيره سلطة تعديل الدستور إلى السلطتين التشريعية والتنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.

أولا: في ظل دستور 1963

منحت المادة 71 من دستور 1963 حق المبادرة بتعديل الدستور لكل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني، فيبدو أن المبادرة بتعديل الدستور هنا تكون بمشاركة الطرفين ما يعني أن المؤسس الدستوري قيد سلطة رئيس الجمهورية بمشاركة ممثلي الشعب، ومن منظور أخر لا يعد تقييد باعتبار أن كلا الطرفين يعتمدان حزب واحد، لهذا فيفترض أن أي مبادرة من هذا النوع لن تخرج إلا من درب هذا الحزب ومؤسساته، أضف إلى ذلك فإن توحيد

المبادرة الغرض منه تحقيق الاجماع الوطني في المسائل المهمة كتعديل الدستور ما يعزز وحدة البلاد وتماسكها. [1]

خص المؤسس الدستوري هذه المبادرة بمجموعة من الشروط كاشتراط أغلبية أعضاء المجلس الوطني وخضوع التعديل لتلاوتين وتصويتين مرة أولى وثانية يحصل خلالها النص على الأغلبية المطلقة من أصوات النواب ويفصل بين التصويتين أجل شهرين وهي المدة التي تسمح للنواب من التفكير مليا في الموضوع، ليعرض مشروع التعديل لاستفتاء الشعب. [2]

الملاحظ أن دستور 1963 هو دستور جامد من حيث إجراءات تعديله، وما يميز هذا النوع من الدساتير أنه يتفق مع طبيعة القواعد الدستورية وعلو مكانتها من الناحية الموضوعية عن مكانة القوانين العادية، وما يجدر الإشارة إليه أن واضعي دستور 1963 لم يحضروا أي تعديل يمس بعض الأحكام التي يمكن اعتبارها من الثوابت الوطنية أو المبادئ العامة، [3] فجاء هذا الدستور خاليا من القواعد المنظمة للحضر الزمني والموضوعي بالرغم من نصه وتأكيده على جملة من المبادئ

1- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد تعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، سنة 2014/2013، ص215.

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص253.

3- أحمد بيطام، مرجع سابق، ص206.

والاسس التي تعتبر من الثوابت الوطنية، ومع ذلك أغفل إحاطة هذه المقومات بالضمانات الدستورية اللازمة. [1]

ثانيا: في ظل دستور 1976

خول دستور 1976 لرئيس الجمهورية وحده سلطة المبادرة بتعديل الدستور، باعتباره الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني، ما يعني أن المكانة الدستورية التي يحتلها الحزب الواحد تفرض بالضرورة تخويل هذه السلطة لرئيس الجمهورية وحده باعتباره أول مسؤول في الحزب قبل أن يكون أو مسؤول في الدولة، [2] ويهذا يكون المؤسس الدستوري قد تراجع عن الاختصاص المزدوج الذي كان مكرسا في الدستور السابق عملا بأحكام المادة 191 منه،[3] فاقتصر دور المجلس الشعبي الوطني هنا على إقرار مبادرة رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه إذا تعلقت بتعديل نصوص الدستور باستثناء تلك المتعلقة بتعديل الأحكام الخاصة بطرق التعديل، حيث يشترط في هذا المجال إقرار المجلس له بواسطة ثلاثة أرباع أعضائه، [4] وبعد المصادقة من قبل المجلس الشعبي الوطني على مشروع تعديل الدستور يصدره رئيس الجمهورية دون الرجوع إلى الشعب، وبالتالي حذفت آلية الاستفتاء الشعبي كأسلوب لتعديل الدستور، وقد عدل هذا الدستور عدة مرات بداية

1- رابحي حسن، مرجع سابق، ص116.

2- أحمد بيطام، مرجع سابق، ص128.

3- المادة 191 من دستور 1976، تنص على أنه: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الاحكام الواردة في هذا الفصل".

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص253.

سنة 1979 ثم 1980 ثم 1986 وأخيرا سنة 1988، وبالرغم من عدم ذكر دستور 1976 للاستفتاء الشعبي في الفصل السادس والمتعلق بالوظيفة التأسيسية، إلا أن رئيس الجمهورية عمد آنذاك إلى الاستعانة بمواد أخرى في الدستور واستعمال صلاحيته في الرجوع إلى الشعب تتمثل أساس في المادة 5 و11 من هذا الدستور.[1]

والملاحظ أن دستور 1976 جاءت صياغته أكثر دقة مقارنة بدستور 1963، إذ أنه أحاط أحكام هذا الدستور بمجموعة من العناصر لتحصين وضمان استقرار الوظيفة الدستورية فقيد تعديل الدستور بقيود زمنية وأخرى موضوعية. [2]

ثالثا: في ظل دستور 1989

أسند هذا الدستور سلطة تعديل الدستور إلى رئيس الجمهورية وحده وهذا عملا بأحكام المادة 163 منه والتي تنص على أنه: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة

1- منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص216.

2- المادة 194 من دستور 1976، تنص على أنه: "لا يمكن الشروع في إجراء أي تعديل أو مواصلته، إذا ما كان هناك مساس بسلامة التراب الوطني".

كما تنص المادة 195 منه على أنه: "لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس:

1- بالصفة الجمهورية للحكم.

2- بدين الدولة.

3- بالاختيار الاشتراكي.

4- بالحريات الأساسية للإنسان والمواطن.

5- بمبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

6- بسلامة التراب الوطني".

بالتعديل الدستوري، ويعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يعرض على استفتاء الشعب للموافقة عليه ثم يصدره رئيس الجمهورية".

فالمؤسس الدستوري جعل سلطة تعديل الدستور حكرا على رئيس الجمهورية واقتصر دور المجلس الشعبي الوطني على المصادقة فقط، سواء فيما يخص أسلوب التعديل عن طريق الاستفتاء أو عن طريق المجلس الدستوري، حيث اشترط توافر نصاب ثلاثة أرباع من أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهذا طبقا لنص المادة 164 منه.

أما فيما يتعلق بأسلوب الاستفتاء فالملاحظ أن المؤسس قد أغفل طريقة التصويت على إقرار التعديل الدستوري، هل بنفس كيفية التصويت على القانون العادي أم وفقا لإجراءات أخرى خاصة؟

اعتبر دستور1989 إقرار مشروع التعديل عن طريق الاستفتاء هو القاعدة العامة أما الإقرار النهائي عن طريق المجلس الدستوري فهو يشكل الاستثناء، كما أنه لم يقيد عملية المراجعة الدستورية بقيود معينة فجل المواد المتعلقة بالتعديل الدستوري تنص على إجراءات ذلك فقط. [1]

الملاحظ أن هذا الدستور كرس نفوذ رئيس الجمهورية خاصة في المسائل المصيرية، ما تعلق بوجه الخصوص بعملية التعديل الدستوري، حيث انفرد بها

1- رابحي حسن، مرجع سابق، ص128.

رئـيس الجمهوريــة دون اشـتراك النـواب مـن المجلـس الشـعبي الـوطني، حيـث أن هـذه العمليـة تعتبـر مـن المسـائل التـي يجـب أن يبـادر بهـا نـواب المجلـس باعتبـارهم ممثلـي الشعب. [1]

رابعـا: فـي ظـل دسـتور 1996: خـول هـذا الدسـتور سـلطة تعـديل الدسـتور لكـل مـن رئـيس الجمهوريــة والبرلمــان، ليصــبح دســتور 1996 أول دســتور يــنص صــراحة علــى حـق ممثلـي الشـعب فـي المبـادرة بتعـديل الدسـتور، إذ تـنص المـادة 177 منـه علـى أنــه: "يمكـن ثلاثــة أربــاع أعضــاء البرلمــان المجتمعـين معـا أن يبـادروا بـاقتراح تعـديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي".

وبـالرغم مـن ذلـك فـإن اشـتراط نسـبة ¾ مـن أعضـاء غرفتـي البرلمـان تقلـل بشـكل كبيـر مـن نطـاق المبـادرة البرلمانيـة فـي المشـاركة فـي العمليـة التأسيسـية، أضـف إلـى ذلـك فـإن المبـادرة البرلمانيـة تبقـى رهينـة موافقـة رئـيس الجمهوريـة فلـه كامـل السـلطة فـي قبولها أو رفضها. [2]

أمـا فيمـا يخـص مبـادرة رئـيس الجمهوريـة بتعـديل الدسـتور، فـو مخيـرا إمـا بعـرض مشــروع التعــديل علــى البرلمــان ثــم علــى اســتفتاء الشــعب، ولــه أن يعــرض القــانون المتضــمن التعــديل الدســتوري علــى المجلــس الدســتوري، فــإذا تبــين أن هــذا التعــديل لا

1- محمد لمين لعجال أعجال، دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1989-1996-2008-2016، وأثراها على المسار الديمقراطي والحريات، مجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة حقه لخضر بالوادي، العدد 14، أكتوبر 2016، ص38.

2- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص71.

يمس بالمبادئ الأساسية وأحرز ثلاثة أرباع من أصوات غرفتي البرلمان، فأمكن لرئيس الجمهورية إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري دون عرضه على استفتاء الشعب. [1]

وعلى نقيض دستور 1989 فقد قيد هذا الدستور عملية تعديل الدستور بمجموعة من الضوابط، ترتبط بالمبادئ العامة والثوابت الأساسية للمجتمع وبهذا يكون هذا الدستور قد أحاط أحكام التعديل الدستوري بآليات حماية منعا لأي مساس بنصوصه. [2]

الفرع الثاني: سيطرة رئيس الجمهورية على المبادرة بتعديل الدستور

يبدوا أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في مجال المراجعة الدستورية، والتي يتقاسمها في واقع الأمر مع البرلمان، فتنص المادة 1/219 من تعديل سنة 2020 على أنه: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري"، ويمارس هذا الأخير سلطته في تعديل الدستور عن طريق أسلوبين:

1- المادة 176 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

2- المادة 178 من دستور 1996 المعدل والمتمم، تنص على أنه: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

1- الطابع الجمهوري للدولة.

2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.

3- الإسلام باعتباره دين الدولة.

4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية.

5- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان المواطن.

6- سلامة التراب الوطني ووحدته.

7- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما

الأول: عرض مشروع التعديل على الاستفتاء

هنا يعرض رئيس الجمهورية مشروع التعديل المقترح من طرفه على البرلمان للتصويت عليه حسب الإجراءات نفسها المتبعة أثناء التصويت على نص تشريعي أي بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمجلس الأمة، وبأغلبية بسيطة بالنسبة لنواب المجلس الشعبي الوطني.

ما يلاحظ في هذا الشأن أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على موافقة البرلمان أم رفضه لمشروع التعديل وكأن موافقة البرلمان هنا مشروطة، أضف إلى ذلك فإن اشتراك الهيئة التشريعية من خلال تصديقها على مشروع التعديل الدستوري يعد بمثابة ضمان لمرور مبادرة الرئيس بسلام أمام برلمان تعددي تختلف فيه الاتجاهات السياسية والحزبية. [1]

كما أن البرلمان مطالب في هذه الحالة بالتصويت على نص التعديل، وبالتالي الموافقة على المبادرة ما يعني أن الموافقة تتطلب هي الأخرى المناقشة وإمكانية التعديل غير أن هذا الأمر مستبعد تماما بما فيه من مساس بمبادرة رئيس الجمهورية. [2]

1- بختي نفيسة، مرجع سابق، ص85.

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص258.

واستكمالا للإجراءات وبعد مصادقة البرلمان على نص التعديل، يعرض رئيس الجمهورية التعديل على استفتاء الشعب وهذا خلال مدة خمسين يوما ابتداء من تاريخ إقرار البرلمان لمشروع التعديل، [1] وحسب الأستاذ "سعيد بوالشعير"، فهذه المدة المخصصة للتفكير بروية واتخاذ موقف حول الأحكام محل التعديل باعتبارها تصبح ملزمة للجميع وهذه المدة قد تكون أقل بكثير من المدة المخصصة لدراسة المشروع أول الامر أمام البرلمان من مناقشة وإعادة صياغة وتحرير وإقرار بنفس الصيغة المتبعة في إعداد النصوص التشريعية العادية".[2] و منح المؤسس الدستوري عملية الإقرار النهائي لتعديل الدستور إلى الشعب، إذ يعد لاغيا القانون المتضمن تعديل الدستور إذ رفضه هذا الأخير، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية. [3]

وللإشارة فإن ربط مبادرة رئيس الجمهورية بضرورة أخذ رأي الشعب باعتباره صاحب السلطة التأسيسية، وإشراكه عن طريق الاستفتاء يحقق أرقى صور الديمقراطية، ويستجيب لحق الشعب في تدبير الشأن العام، وهو ما عمل به الرئيس الحالي "عبد المجيد تبون" الذي عرض النص المتضمن تعديل الدستور سنة

1- المادة 219 من التعديل الدستوري 2020.

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص163.

3- المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2020 علـى اسـتفتاء الشـعب والـذي حـاز علـى موافقـة هـذا الأخيـر بنسـبة 66.80%، أي ما يعادل 3.335.518صوت.[1]

الثاني: الاستغناء عن استفتاء الشعب

يعـرض رئـيس الجمهوريـة فـي هـذه الحالـة الـنص المتضـمن تعـديل الدسـتور علـى المحكمـة الدسـتورية، فـإذا ارتـأت هـذه الأخيـرة أن هـذا التعـديل لا يمـس بالمبـادئ العامـة التـي تحكـم المجتمـع الجزائـري وحقـوق الإنسـان والمـواطن وحرياتهمـا، ولا يمـس بالتوازنـات الأساسـية للسـلطات والمؤسسـات الدسـتورية، فـيمكن لـرئيس الجمهوريـة أن يصـدر القـانون المتضـمن التعـديل الدسـتوري متـى أحـرز ثلاثـة أربـاع (4/3) أصـوات أعضـاء غرفتـي البرلمـان، بتـوافر هـذه الشـروط يسـتغنى رئـيس الجمهوريـة عـن عـرض مشروع التعديل على استفتاء الشعب. [2]

وتعتبـر هـذه الطريقـة غيـر عاديـة فـي تعـديل الدسـتور فيمـا رسـمها رئـيس الجمهوريـة إذا رأى أن تعـديل الدسـتور تقنيـا لا يحتـاج إلـى تـدخل الشـعب، غيـر أنـه وفـي حالـة عـدم موافقـة المحكمـة الدسـتورية علـى مشـروع تعـديل الدسـتور أمكـن للـرئيس التخلـي عـن هـذا الإجـراء والعـودة إلـى أحكـام المـادة 219 مـن الدسـتور، حـث يعـرض نـص التعـديل علـى البرلمـان ثـم علـى اسـتفتاء الشـعب، ولكنـه عـادة مـا يلجـأ رئـيس

1 –موقع المجلس الدستوري الجزائري WWW.CONSEIL-CONSTITUTIONNEL.DZ

2– المادة 220 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الجمهورية إلى هذا الأسلوب وهو متأكد من الحصول على الموافقة سواء من قبل المحكمة الدستورية أم من طرف البرلمان. [1]

ويرى الأستاذ" رابحي حسن" أن هذا الأسلوب في الموافقة على النص وإصداره لا يمكن فهمه سوى في سياق استمرارية وثبات تفوق الرئيس وهيمنته على عملية المراجعة الدستورية باستبعاد الشعب صاحب السلطة التأسيسية. [2]

ولقد تم اللجوء إلى هذا الأسلوب بمناسبة التعديل الصادر في 10 أبريل 2002 حيث أصبحت تمازيغت لغة وطنية بموجب هذا التعديل، وعدل دستور 1996 بنفسه الكيفية سنة 2008، حيث انصب التعديل على بعض أحكامه، من بينها تحديد العلم الوطني والنشيد الوطني وترقية الحقوق السياسية للمرأة، ورموز الثورة، وفتح تجديد انتخاب رئيس الجمهورية وإلغاء ازدواجية السلطة التنفيذية باستبدال رئيس الحكومة بالوزير الأول وعدم إمكانية أي تعديل دستوري أن يمس العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية. [3] كما تم اعتماد هذا الأسلوب في التعديل الدستوري لسنة 2016.

1- مزياني حميد، الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، الصادرة عن جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد رقم 02، سنة 010، ص448.

2- رابحي حسن، مرجع سابق، ص139.

3- شربال عبد القادر، قراءات وأراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، د س، د ط، ص11.

ومهما كانت طريقة تعديل الدستور يبقى لرئيس الجمهورية السيادة الكاملة في هذه المسألة، وبالتالي فإن القاعدة القائلة بأن اشتراك المؤسستين التشريعية والتنفيذية في ذلك يعتبر ضمانا للتوازن المؤسساتي هي قاعدة لا فائدة منها فالمبادرة البرلمانية بتعديل الدستور، و إن نص عليها المؤسس الدستوري إلا أن تنظيم هذه المبادرة يشوبه الكثير من الغموض بدءا من المبادرة في حد ذاتها، فالمؤسس الدستوري خول لأعضاء البرلمان مجتمعين على شكل مؤتمر المبادرة بتعديل الدستور، إلا أنه لم يحدد من له الحق في دعوة البرلمان للمبادرة بالاقتراح فهذه المادة الدستورية جاءت فضفاضة، لم ينص الدستور ولا أي قانون أم نظام داخلي على مادة تفصيلية لتنظيم هذه المسألة وفق قرينة قانونية دقيقة الصياغة. [1]

كذلك النصوص الناظمة لعمل البرلمان لم تبين الإجراءات المتبعة لإعمال هذا الاقتراح لاسيما فيما يتعلق بإيداعه لدى المجلس الشعبي الوطني لانطلاق إجراءات دراسته حسب ما تقتضيه المادة المنظمة لهذا الحق، ما من شأنه تعطيل البرلمان عن أداء سلطته، وبالتالي تهميشه على هذا الصعيد، خاصة وأن النظام الدستوري الجزائري لم يعرف أي مبادرة برلمانية بتعديل الدستور. [2]

1- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص326.

2-إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، تكسيج للدراسات والنشر والتوزيع، د.ط، سنة 2015، ص233-234.

وما يلاحظ أن استدعاء البرلمان للانعقاد فيما يتعلق بالمبادرة البرلمانية لتعديل الدستور يكون من طرف رئيس مجلس الامة وهذا عملا لأحكام المادة 99 الفقرة الثالثة من القانون العضوي 12/16، ويرى الأستاذ "عبد القادر شربال "أن منح رئيس مجلس الامة هذه الصلاحية يخضع لعدة اعتبارات منها عدم قابلية مجلس الأمة للحل، وكذا طبيعة المهام التي يتولاها رئيس مجلس الأمة في حالة ثبوت المانع لرئيس الجمهورية، وعلى إثر التصريح بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، [1] وبالتالي وإن افترضنا أن صاحب المبادرة بتعديل الدستور هو نفسه من يستدعي البرلمان للانعقاد في هذا المجال، فإن رئيس مجلس الامة هو الآخر يخضع لضغوطات من الهيئة التنفيذية باعتباره معين من قبل رئيس الجمهورية وبالتالي فلا يستطيع فعل ذلك دون موافقة الرئيس.

ما يعني وفي جميع الأحوال أن تعديل الدستور مقيد بموافقة رئيس الجمهورية على ذلك، وبدون هذه الموافقة لن يتحقق ذلك أبدا، وعلى حد تعبير الأستاذ "سعيد بوالشعير" فالبرلمان يبقى هنا أداة طيعة في يد الرئيس يلجأ إليه عند الحاجة للحصول على تأكيد قراراته. [2] خاصة وأن المادة الدستورية جعلت من هذا الأخير صاحب السلطة التقديرية في تقديم اقتراح التعديل إلى الاستفتاء أو عدم تقديمه، وبالتالي فيمكنه الاستغناء عن إجراء الاستفتاء متى شاء سواء كان في دور

1- شربال عبد القادر، مرجع سابق، ص26.

2- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، مرجع، ص260.

المبـادر المقتـرح أو فـي دور المصـادق الموافـق، فتبقـى المبـادرة البرلمانيـة خاضـعة لرغبـة رئـيس الجمهوريـة إن شـاء اعتمـده وإن أراد قدمـه للشـعب وإن شـاء تجـاوزه بـدون أدنـى اعتبـار لنصـاب ثلاثـة أربـاع مـن أعضـاء الهيئـة التشـريعية وكـأن البرلمـان لا يمثل الشعب بتاتا. [1]

المبحث الثاني:

تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي

كرس العمل الميداني المزيد من الأفضلية لصالح السلطة التنفيذية لاسيما في اختصاصات تعد بالنسبة للبرلمان ذات طبيعة سيادية، فتدخل الهيئة التنفيذية في عمل البرلمان خلال كل مراحل العملية التشريعية لم يكن كاف بل امتد إلى ممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بصورة تجعله ينافس البرلمان ويصدر تشريعات موازية، تتجسد في لجوء الرئيس مباشرة إلى الشعب صاحب السيادة من خلال استفتاءه في مسألة معينة (المطلب الأول)، مستبعدا بذلك البرلمان مقتنعا بضرورة حل الأزمة عن طريق استشارة الشعب، وإن كان الرئيس يتمتع بسلطات هامة على الصعيد الداخلي فإن هذا لا يمنع، أن يضطلع هذا الأخير كذلك بمهام وصلاحيات واسعة على الصعيد الخارجي فيتولى في هذا الإطار تمثيل الأمة في الخارج ويبرم الاتفاقات الدولية باسم الدولة (المطلب الثاني).

1- غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص209-210.

المطلب الأول:

التشريع الاستفتائي

من المعلوم أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة من خلال انتخاب عام سري ومباشر من طرف الشعب، ما يعني أن هذا الأخير اختاره ليكون قائدا ومسؤولا عنه، الأمر الذي يدعم مركز رئيس الجمهورية، خصوصا وأن النص الدستوري جعله حاميا للدستور، وهو بذلك يتمتع بسلطة اللجوء مباشرة إلى الشعب عن طريق الاستفتاء (الفرع الأول)، هذه الآلية التي أصبحت وسيلة أخرى يستعملها الرئيس في مواجهة البرلمان، خاصة وأن التشريع الاستفتائي أصبح بمثابة تشريع يدعم مركز رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الاستفتاء

أولا: تعريف الاستفتاء

الاستفتاء في اللغة العربية هو طلب فتوى، والرأي أو الحكم في مسألة من المسائل، أما في الفقه الدستوري فيقصد به عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه بالموافقة أو الرفض ويطلق عليه بالفرنسية والإنجليزية "Referendum" والاستفتاء الشعبي أو طلب الفتوى أو الرأي من الشعب ليس نظاما حديثا بل هو أمر قديم في الأمم.[1]

1- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والتشريعية الإسلامية، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، سنة 1980، ص13.

ويعرف الأستاذ "إبراهيم شيحا" الاستفتاء على أنه: "تلك الوسيلة الفعالة التي يلجأ إليها الحكام لاستشارة الشعب مباشرة في موضوع يخص الأمة، وذلك بتصويتهم على هذا الموضوع المعروض عليهم بالموافقة أو الرفض.[1]

أما الأستاذ "رابحي حسن" فيرى أن القانون الاستفتائي مركب من اصطلاحين، أحدهما القانون ويعني مجموعة القواعد التي تسنها السلطة التشريعية في حدود الاختصاصات المخولة لها في الدستور، وكذا الاستفتاء ويعني استشارة الشعب حول موضوع معين، وهكذا يظهر بأن القانون الاستفتائي يعني مجموعة من القواعد المدرجة ضمن المجالات التشريعية المحجوزة للبرلمان، يتم إعدادها وتحضيرها طبقا للإجراءات التشريعية العادية ولكن إقرارها النهائي مقرون بمصادقة الشعب عليها.[2]

ثانيا: أنواع الاستفتاء

ينقسم الاستفتاء من حيث الموضوع المصوت عليه إلى ثلاثة أنواع:

أ- **الاستفتاء الدستوري:** وهو ذلك النوع من الاستفتاء الذي ينصب على إقرار دستور الدولة أو تعديله، ويتمثل في عرض مشروع الدستور أو التعديل بعد عرضه على التصويت الشعبي للموافقة أو الرفض، وينقسم التعديل الدستوري إلى جزأين: استفتاء تأسيسي،

1- عبد الوهاب مراد، بن حفاف إسماعيل، مكانة القوانين الاستفتائية ضمن المعايير القانونية في الجزائر "قانون الوئام المدني نموذجا"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية الصادرة عن جامعة زين عاشور، الجلفة، المجلد رقم 14، عدد02، سنة 2021، ص451.

2- رابحي حسن، مرجع سابق، ص186.

واستفتاء تعديلي يتصل بتعديل دستور قائم سواء بالتغيير في بعض مواده، أو بالإضافة أو الحذف.[1]

1-**الاستفتاء التأسيسي:** ويرتكز هذا النوع من الاستفتاء على عرض وثيقة دستورية جديدة على الشعب للموافقة عليها أو رفضها من خلال الاستفتاء، وبالتالي ممارسة الشعب للسلطة التأسيسية والتي يقرها الدستور عادة ضمن أحكامه والموافقة الشعبية على الوثيقة الدستورية الجديدة تجعلها واجبة النفاذ فورا.[2]

ويأتي أسلوب الإستفتاء التأسيسي بعد تقنيتين:

الأولى وهي أن تقوم الهيئة الحاكمة كرئيس الدولة أو حكومته أو هيئة معينة من طرفهم بصياغة نص المشروع وإعداده ثم يعرض بعدها على الشعب الذي له أن يصوت بنعم أم لا دون مناقشة أو تعديل

أما التقنية الثانية فهي أن تقوم هيئة منتخبة لأجل إعداد الدستور ليعرض مشروع الدستور الذي صاغته تلك الجمعية التأسيسية على الشعب، وهو مثلما جاء به الدستور الفرنسي لعام 1946، وهي الطريقة التي كان من المفترض أن يأتي من خلالها دستور 1963، حيث يعده المجلس الوطني التأسيسي ويحال إلى الاستفتاء الشعبي التأسيسي، ولو

1- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص181.

2- محمد البرج، النظام القانوني للاستفتاء في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، الصادرة عن جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، المجلد رقم 06، العدد رقم 02، سنة 2020، ص1482.

سارت الأمور كما انطلقت لأعتبر هذا النهج هو الأسلوب الأكثر ديمقراطية على الإطلاق.[1]

2-**استفتاء تعديل الدستور:** ويقصد به الاستفتاء التعديلي وغالبا ما تنص الدساتير التي تنشأ بطريق الاستفتاء الشعبي على أن يتم تعديل أحكامها بنفس الطريقة والاستفتاء على تعديل الدستور قد يكون إجباريا وقد يكون اختياريا.[2]

وتسبق عملية الاستفتاء مجموعة من الإجراءات أهمها المبادرة بالتعديل الدستوري التي قد تكون من طرف الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، كما قد تكون من طرف البرلمان، كما قد يشترك الطرفان فيه، كما قد تخول سلطة المبادرة بالتعديل لشعب ذاته.[3]

ب-الاستفتاء التشريعي: وهو الاستفتاء الذي يكون موضوعه قبول أو رفض مشروع قانون من خلال التصويت الشعبي، ويعتبر المجال التشريعي هو أهم مجالات الاستفتاء وأكثرها استعمالا في العالم.[4]

ويعتبر التشريع الاستفتائي وثيقة تشريعية من نوع خاص، حيث تتدرج ضمن الاختصاصات المخولة للبرلمان طبقا للدستور، ولكن المصادقة عليها تبقى رهن الإرادة الشعبية، إلا وأنه بالنسبة للأنظمة الشبه الرئاسية مثل الجزائر وفرنسا، فإن المبادرة بمثل هذه

1- غريبي فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص191-192.

2- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص192.

3- محمد البرج، مرجع سابق، ص6.

4- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص207.

التشريعات هو مخول لرئيس الجمهورية وحده باعتباره السلطة الوحيدة التي تملك حق اللجوء إلى الاستفتاء.[1] ومن بين صور القوانين الاستفتائية نجد:

- **الاستفتاء الاستئذاني:** وهو الاستفتاء الذي تستأذن الحكومة الشعب أو تستشيره في مبدأ قانوني معين قبل وضعه، وهنا يكون مشروع القانون لم تظهر معالمه بعد ولم يناقش في البرلمان.

- **الاستفتاء التصديقي:** وهو الاستفتاء الذي يعرض فيه القانون على الشعب بعد إعداده ويطلب منه قبوله أو رفضه، ويعد هذا النوع من الاستفتاء أكثر أهمية، بما أن الشعب هنا يبقى يحتفظ بالجانب الأساسي في عملية التشريع. [2]

لجأت الجزائر إلى هذا النوع من الإستفتاء بمناسبة قانون الوئام المدني[3]، والذي يمثل التجربة المبدئية للقوانين الاستفتائية في الجزائر، وهي خطوة فريدة من نوعها، ليأتي بعدها قانون المصلحة الوطنية[4] سنة 2005، وهذا بمبادرة رئيس الجمهورية وحده.

1- رابحي حسن، مرجع سابق، ص187.

2- عبد الوهاب مراد، بن حفاف اسماعيل، مرجع سابق، ص452.

3-القانون رقم 99-08 المؤرخ في 29 ربي الأول عام 1420 الموافق لـ 13 يوليو سنة 1999، يتعلق باستعادة الوئام المدني.(وهو عبارة عن مشروع إصلاحي أقره الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة بعد توليه الحكم في 13 يوليو 1999،بغية منه النهوض بالبلاد من حالة اللأمن التي كانت آنذاك وإقامة مصالحة وطنية شاملة تمحو آثار العشرية السوداء التي مرت بها الجزائر ولهذا نظم استفتاء شعبي بشأن هذا القانون الذي جاء بمجموعة من النصوص تحمي الجماعات المسلحة من خلال منحهم حق العودة إلى المجتمع و الرجوع إلى منازلهم وتسليم أسلحتهم.) لتفاصيل أكثر راجع مقال الأستاذتين عمراوي خديجة ، حشوف لبنى ،الوئام المدني و المصالحة الوطنية كآليتان لتحقيق الإستقرار في الجزائر، ص 306.

4- الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 أبريل سنة 2006 والمتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية، عدد11.(وهو مشروع يهدف إلى المصالحة بين الشعب فيما بينه و ذلك بعد سنين الجمر التي عاشها الشعب بعد أحداث 1991 السياسية و قد صدر المرسوم الرئاسي بإجراء انتخاب على المشروع المقدم من طرف الرئيس الراحل عبد

ج- الاستفتاء السياسي:

عرف الأستاذ "بغدادي عز الدين" الإستفتاء السياسي على أنه عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، ومن ثم يسمح للشعب بالاحتفاظ بحق البث في القرارات الهامة، [1] وكلما تعلق الأمر بأخذ رأي الشعب في مسألة تهم أمور الحكم والسياسة يكون الاستفتاء ذا طابع سياسي، وما يميز الاستفتاء السياسي عن الاستفتاء الدستوري هو أن الاستفتاء السياسي لا يكون لإرادة الشعب سوى دور سلبي يتمثل في الموافقة أو الرفض، وموافقة الشعب هنا ما هي إلا مظهر شكلي لإخفاء الواقع الحقيق المتمثل في السلطة المطلقة لرئيس الدولة. [2]

وتختلف صور الاستفتاء السياسي باختلاف الرأي الذي يطلب من الشعب البث فيه أو اتخاذ قرار بشأنه، فنجد من صور الاستفتاء السياسي الاختيار بين الأخذ بالنظام الملكي والنظام الجمهوري، كما قد يكون في صورة استفتاء في الانضمام إلى المعاهدات الدولية، كما قد يستفتي الشعب في القرارات التي من شأنها زيادة النفقات العامة للدولة. كما توجد ثلاث صور من صور الاستفتاء السياسي منها استفتاء التحكيم الشعبي واستفتاء تقرير المصير واستفتاء التقسيمات المحلية. [3]

=العزيز بوتفليقة وهذا بتاريخ 14 أغسطس سنة2005 وحصل على نسبة استفتاء لصالح المشروع الذي حد من الفترة الدامية للجزائر) نقلا عن عمراوي خديجة ،حشوف لبنى ،مرجع سابق ،ص 309.

1- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص21.

2- أحمد بيطام، مرجع سابق، ص113.

3-ماجد راعب الحلو، مرجع سابق، ص238-240.

وفيما يتعلق بالمبادرة بالاستفتاء السياسي نجد أنها عادة ما تخول لرئيس الجمهورية، وهو ما اعتمده المؤسس الدستوري الجزائري إذ جعل لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة بالاستفتاء دون الرجوع إلى أية جهة أخرى ولو على سبيل الاستشارة. [1]

و يمكن القول بأن الاستفتاء السياسي تقنية هامة لمعرفة رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس فيتمكن المواطن من إبداء رأيه حول المسألة المطروحة عليه، وبصفة غير مباشرة، يقرر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية ومدى ثقته فيه. [2]

كانت هذه التقسيمات الرائدة والمعمول بها تقريبا في كل الدول لاسيما في الجزائر، إلا أن هذا لا يعني عدم وجود تقسيمات أخرى للاستفتاء، فيقسم كذاك من حيث وجوب الإجراء إلى استفتاء إجباري واستفتاء اختياري، ومن حيث عمومية الاقتراع إلى استفتاء عام واستفتاء مقيد، كما ينقسم الاستفتاء من حيث عدد الدرجات إلى استفتاء مباشر واستفتاء غير مباشر، ومن حيث إلزام النتيجة إلى استفتاء ملزم واستفتاء استشاري. [3]

وأين كان نوع الاستفتاء فيبقى الوسيلة الأكثر ديمقراطية لمعرفة رأي الشعب وكذا إقحامه في السياسة العامة وإن كان تركيزنا على التصنيف الأول من أصناف الاستفتاء، كان نتيجة اعتماده في النظام السياسي الجزائري.

1- بغدادي عز الدين، مرجع سابق، ص33.

2- منيرة بلورغي، مرجع سابق، ص224.

3- ماجد راعب حلو، مرجع سابق، ص327.

الفرع الثاني: الاستفتاء آلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية

خول المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة اللجوء مباشرة إلى الشعب وجعله صاحب الاختصاص الأصيل بالمبادرة الاستفتائية وهذا بالاستناد إلى نص المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020. [1]

والباحث في النظام الدستوري الجزائري يجد ارتباط الاستفتاء عادة بتعديل الدستور ما عداه فقد عرفت الجزائر تشريعين استفتائيين وهما قانون الوئام المدني وقانون المصالحة الوطنية. و جل الدساتير التي شاهدتها الجزائر خولت هي الأخرى لرئيس الجمهورية سلطة المبادرة بالاستفتاء من خلال استشارة الشعب في قضية ذات أهمية وطنية، وقد ربطت هذه الاستشارة عادة بالاستفتاء الدستوري، والذي جعله دستوري 1963 و1996 مخول للسلطتين التشريعية و التنفيذية معا.

ويبدو أن لرئيس الجمهورية سلطة واسعة وتقديرية في اللجوء إلى استفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية مستندا في ذلك إلى أحكام الدستور والمثير للجدل هو عدم توضيح المؤسس الدستوري الجزائري للقضايا التي تعتبر ذات أهمية وطنية، فهذه العبارة فضفاضة يكتنفها الغموض تخضع لسلطة رئيس الجمهورية فهو الوحيد القادر على تكييفها ما يجعل سلطة الرئيس في هذا المجال واسعة وغير محدودة. [2]

1- تنص المادة 10/91 على أنه: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، عن طريق الاستفتاء".

2- عقلية خرباشي، مرجع سابق، ص68.

فرئيس الجمهورية هنا هو الذي يقدر الموضوع والوقت ومدى ملائمة طرح الاستفتاء للاستشارة، ما يؤهله إلى التدخل في المجال التشريعي المخصص للبرلمان لاسيما إذا تنبأ بأن هذا الأخير سيعارض مشروعه أو أن الرئيس يريد أن يجدد الثقة بينه وبين الشعب ويعطي لنفسه خطوة سياسية أكبر في مواجهة البرلمان أو المعارضة فيحول الإجراء إلى استفتاء شخصي بدلا من استفتاء شعبي.[1]

ما يجعل رئيس الجمهورية يتجاوز العراقيل البرلمانية والرقابية التي قد تواجه النص حال خوضه الطريق الطبيعي لإصدار التشريع خاصة إذا حمل هذا القانون بعض الأحكام غير الدستورية. أو تلك التي قد تمس الحقوق والحريات، فيمارس الرئيس حقه في اللجوء إلى الشعب مباشرة للتغاضي عن هذه الأحكام باعتبار أن الرقابة الدستورية لا تمس هذا القانون.[2]

إذ لا يمكن لأي مؤسسة تطبيق أي نوع من الرقابة على توقيت الاستفتاء أو موضوعه أو مضمونة، بل لا يفترض حتى استشارته في ذلك، وأقصى ما يمكن مراقبته هو مطابقة أحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات للدستور، والذي يعد الأساس القانوني لتنظيم الاستفتاء بالإضافة إلى النظر في الطعون المرفوعة بمناسبة تنظيم عملية الاستفتاء وإعلان النتائج النهائية من طرق المحكمة الدستورية، [3] وعلى عكس ذلك نجد أن الفقه والقضاء المصريين استقرا على موافقة الشعب على قانون ما بطريق الاستفتاء لا يحول دون امتداد

1- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، سلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص294.

2- محمد البرج، مرجع سابق، ص1485.

3- محمد البرج ،مرجع سابق، ص1485.

الرقابة الدستورية عليه، وذلك لأن دور الشعب في الاستفتاء لا يعدو أن يكون دورا سياسيا مفاده الموافقة أو عدم الموافقة على القانون المستفتى عليه وليس دورا تشريعيا، فتظل هذه النصوص طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور، فتتقيد بأحكامه وتخضع لما تتولاه المحكمة من رقابة دستورية. [1]

وبالرجوع إلى نص المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أنها توضح أن للمحكمة الدستورية صلاحية متابعة صحة الاستفتاء وإعلان نتائجه فقط، باعتبار أن الاستفتاء هو قرار سياسي يدخل ضمن الأعمال السياسية لرئيس الجمهورية، والتي تخرج من نطاق أي رقابة لاسيما الدستورية، ومن جهة أخرى فإن التشريعات الاستفتائية تحمل نفس طبيعة التشريعات العادية الصادرة عن البرلمان، فتختلف فقط من حيث إقرارها النهائي فيعود إلى إرادة الشعب، ومع ذلك فمن الضروري إخضاعها للرقابة.[2]

بالإضافة إلى ذلك وما يضفي الطابع الشخصي على الاستفتاء هو أن رئيس الجمهورية يمارس هذه السلطة دون الرجوع إلى أي هيئة أخرى ولو على سبيل الاستشارة، وبهذا يتم إقصاء الحكومة والبرلمان بغرفتيه من حق المبادرة، فتبقى هذه السلطة مقتصرة

1-المادة 191 من التعديل الدستور لسنة 2020، تنص على أنه: "تنظر المحكمة الدستورية في الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والاستفتاء، وتعلن النتائج النهائية لكل هذه العمليات".

2- عبد الوهاب مراد، سماعيل بن حفاف، مرجع سابق، ص554.

على رئيس الجمهورية فلا تفوض إلى أية سلطة أو جهة أخرى، حتى أنه لا يمكن لرئيس الدولة ممارستها في حال حصول مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته. [1]

والدليل على ذلك ما جاءت به المادة 3/93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على أنه: "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 91-92 ومن 97إلى 100 و102 و142 و148 و149 و150 من الدستور".

ما يعني أن المؤسس الدستوري قد حضر تحريك آلية الاستفتاء لاسيما خارج إرادة رئيس الجمهورية، الذي جعل من الاستفتاء وسيلة للتعرف على مدى شعبيته، فيصبح التأييد الإيجابي شرطا للاستمرارية في الحكم لكن من المحتمل أن يضع الرئيس مسؤوليته السياسية على المحك، ومثال ذلك الاستفتاء الذي أجره الرئيس الفرنسي "ديغول" في 22 أفريل 1969، فكانت النتيجة عكس ما توقع فرفض الشعب مشروع القانون المطروح عليه وكان هذا سببا في نهاية عهدة الرئيس قبل أوانها. [2]

وقد عرفت التجربة الدستورية الجزائرية هذا النوع من الاستفتاء الشعبي، حيث قدم الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة القانون المتضمن الوئام المدني على استفتاء الشعب، وربط الرئيس بقاءه في السلطة بنتيجة الاستفتاء على القانون المقدم، وجاءت حينها النتيجة

1- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص25.

2- سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل سنة2002، مرجع سابق ، ص97

مؤيدة له بالأغلبية، ما أكسبه ثقة منتخبيه، وقوى مركزه على المستويين الداخلي والخارجي.[1]

ويبدو أنه بالرغم من اعتبار الاستفتاء صورة من صور الديمقراطية المباشرة إلا أن تنظيم هذه الآلية يفتقر إلى العديد من الضوابط، فيقتصر دور الشعب فيه بالتصويت بنعم أم لا، فليس لهذا الأخير أن يناقش أو يعدل ما يستفتي عليه، وبالتالي فإن المستفيد الحقيقي والفعلي من هذه الآلية هو رئيس الجمهورية، خصوصا وأن سلطته في الاستفتاء من شأنها أن تخلق تشريعا موازيا للتشريع الذي تقره الأحكام الدستورية. [2]

كما أن نتائج الاستفتاء لا تعكس دائما الإرادة الحقيقية للشعب، ولا تعتبر في غالب الأحيان عن اتجاهات كل الأفراد في الدولة لأن هناك مواضيع اقتصادية وسياسية بالغة الخطورة لا يمكن للأفراد بإدراكهم البسيط أن يحكموا عليها، لهذا كان يجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري تحديد مجالات معينة يستبعدها من سلطة الرئيس في اللجوء إلى الاستفتاء، فلا يتم اللجوء إليه إلا في حالات الضرورة القسوة وفقا لإجراءات معينة. [3]

كما يتعين فتح مناقشة عامة حول الموضوع المبادر به للاستفتاء الشعبي، وهذا من خلال الحملة الاستفتائية التي يجب أن تكون بمثابة المرآة التي تعكس مضمون الاستفتاء حتى يسهل على الشعب إدراك الموضوع المستفتى فيه والتفكير فيه بروية، ومنحه الوقت

---

1 –عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص27.

2– مزياني حميد، الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مرجع سابق، ص445.

3– ليندة أونيسي، مرجع سابق، ص544.

الكافي لذلك، إلا أن هذا لن يكون مجديا إلا إذا كانت إجراءات الاستفتاء نزيهة وثبت صدق السلطة التنفيذية في احترام الإرادة الشعبية، وفي هذا السياق وجب وضع قانون خاص ينظم هذه العملية منذ الاقتراح إلى غاية نهايتها حتى تصبح بمثابة قيد على ممارسيها.

المطلب الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات

تعد المعاهدات من أهم مصادر القانون الدولي، فهي تتمتع بأهمية كبيرة في النظام القانوني الدولي، وإن كانت هذه الأخيرة خاضعة للقانون الدولي، فإن تحديد الأجهزة المختصة بإبرامها يخضع للقانون الداخلي، فقد جعلت معظم الدول سلطة إبرام المعاهدات من اختصاص رئيس الجمهورية باعتباره المكلف بتمثيل الدولة على الصعيد الخارجي، أضف إلى ذلك فإن خطورة هذا الاتفاق الدولي ونتائجه يتطلب بالضرورة أن تكون السلطة المبرمة تتمتع بمسؤولية ومكانة هامة في النظام الدستوري لكل دولة، وقد خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات واعتبارها من القوانين التي تسمو على التشريعات الداخلية وبهذا فهي تحتل مرتبة أدنى من الدستور، ما جعلنا نبحث في ماهية المعاهدات الدولية (الفرع الأول)، ومكانتها في النظام القانوني الجزائري(الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم المعاهدات

أولا: تعريف المعاهدات

تعرف المعاهدة على أنها اتفاق يكون أطرافه الدول أو غيرها من أشخاص القانون الدولي، ممن يمتلكون أهلية إبرام المعاهدات ويتضمن الاتفاق إنشاء حقوق والتزامات قانونية على عاتق أطرافه، كما يجب أن يكون موضوعه تنظيم علاقة من العلاقات التي يحكمها القانون الدولي. [1]

والغرض من هذه المعاهدة هو إنشاء أو تعديل أو إنهاء علاقة قانونية دولية، فهي إذن تعد عملا قانونيا، يخضع لإجراءات شكلية رسمتها قواعد القانون الدولي المنظمة للمعاهدات، وتخضع في نفس الوقت لقواعد القانون الدستوري من حيث عقدها وتنفيذها. [2]

وتعتبر المعاهدات الدولية من أهم مصادر القانون الدولي التي وردت في نص المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وبالرجوع لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 نجد أنها عرفت المعاهدات الدولية في مادتها الثانية كما يلي: "المعاهدة تعني

1- نقيش لخضر، صلاحيات البرلمان الجزائري في الإنفاذ الوطني للمعاهدات الدولية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص دولة ومؤسسات عمومية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2019/2018، ص18.

2- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص57.

اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر في شكل مكتوب وتخضع لقواعد القانون الدولي، سواء تم هذا الاتفاق في وثيقة واحدة، أو أكثر وأيا كانت تسميته التي تطلق عليه".[1]

وهناك عدة تسميات لوصف المعاهدات الدولية، فقد تسمى المعاهدة الاتفاقية الميثاق، العهد، الإعلان، التصريح الجماعي، البرتوكول، الدستور، الخطابات المتبادلة، النظام، التسوية، التسوية المتبادلة وغيرها من التسميات التي لها نفس دلالة المعاهدات وإن كان الإختلاف في أن بعض هده المصطلحات لها دلالات خاصة في استخدامها، بحيث يكون استخدام لفظ معين يعبر في الغالب على فهم محدد لمضمونها، أو لإجراءات إبرامها، وعلى كل فهي تصب في قالب واحد وهو انعقاد اتفاق بين دولتين أو أكثر. [2]

ثانيا: مراحل إبرام المعاهدات

أ- **مرحلة الاتصالات:** وهي مرحلة يتم فيها الاتصال بين دولتين أو العديد من الأطراف للاتفاق مبدئيا على موضوع المعاهدة والإجراءات اللازمة لانعقادها أو يتم من خلال هذه

1- تم اعتماد اتفاقية فيينا في 22 ماي 1969 من قبل مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 5 ديسمبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 06 ديسمبر 1967، وعرضت للتوقيع في 23 ماي 1969، ودخلت حيز النفاذ في 27 جانفي 1980 وانضمت إليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي 87-222 المؤرخ في 20 صفر عام 1408 الموافق لـ 13 أكتوبر 1987، المتضمن الانضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 مايو سنة 1969، الجريدة الرسمية العدد 42، بتاريخ 14 أكتوبر 1987، ص1571.

2- نقيش لخضر، مرجع سابق، ص08.

المرحلة تبادل وجهات النظر بين الدول المشتركة في المعاهدة بقصد التوصل إلى عقد اتفاق دولي بينهما. [1]

ب- **مرحلة المفاوضات:** ويقصد بالمفاوضات تبادل وجهات النظر المبدئية بين الأطراف الراغبة في إبرام المعاهدة الدولية من أجل الوصول إلى اتفاق بينهما، ويكون الشروع بالمفاوضات بناء على دعوة موجهة من إحدى الدول إلى الأخرى أو لعدة دول كما قد تتم المفاوضات عبر الطريق الدبلوماسي العادي، فيجتمع الممثلون الدبلوماسيون لدى دولة ما بمندوبي هذه الدولة ويناقشون معهم موضوع المعاهدة. [2]

وتمارس المفاوضة عادة من قبل السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية، وقد يفوض غيره للقيام بهذه المهمة، مزودا إياه بسند التفويض سواء كان رئيس الحكومة، وزير الخارجية رؤساء القنصليات والبعثات الدبلوماسية، وتمارس سلطة التفويض في إطار الخطوط العريضة التي يرسمها رئيس الجمهورية. [3]

ج- **تحرير المعاهدة:** يعتبر تحرير المعاهدة شرطا ضروريا لاستكمال إجراءات إبرامها، فيعد الاتفاق بشأن الأمور والمسائل المتفاوض عليها يتم صياغة كل ما اتفق عليه في شكل

1- بن حوة أمينة، مراحل إبرام المعاهدات الدولية وإدماجها ضمن النظام القانوني الجزائري، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة البليدة-2-، المجلد التاسع، العدد رقم 02، سنة 2019، ص41.

2- صداع دحام طوكان الفهداوي، عبد الصمد رحيم كريم رنكنه، معايير التمييز بين المعاهدة الدولية والاتفاقية، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، سنة 2018، ص466.

3- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص56.

مكتوب تمهيدا للتوقيع عليه وإثباتا للاتفاق، وقد يتكون نص المعاهدة من قسمين: الديباجة وصلب الموضوع. [1]

د- التوقيع على المعاهدة: وهي مرحلة التأشير، ويضع بموجبها كل من المفوضين تأشيرا على نص المعاهدة قبل توقيعه أو عندما ترد فيها نقطة أو أكثر يتطلب قبولها نهائيا الرجوع إلى الدول ذات الشأن.[2]

ويعد التوقيع شرط ضروري لصحة المعاهدة، وهو إجراء شكلي صادرة عن الدولة المشاركة في المفاوضات، يحدد إرادتها اتجاه المعاهدة، ومن خلاله يتم إضفاء الصفة الرسمية على نصوص المعاهدة التي تم الاتفاق عليها خلال مرحلة التفاوض وبالرغم من أهمية التوقيع إلا أنه لا يعكس المعاهدة القوة القانونية إلا بعد التصديق عليها. [3]

إلا أن هناك حالات استثنائية أوردتها اتفاقية فيينا حيث تكتسب فيها المعاهدة وصف الإلزام بمجرد التوقيع عليها دون الحاجة إلى التصديق، حيث نصت المادة 12 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 على أنه: "موافقة الدول على الالتزام بمعاهدة ما يعبر عنها بتوقيع ممثليها من ما يلي:

- أن يكون التوقيع هذا الأثر أو...
- ثبت بطريقة أخرى أن الدول المتفاوضة متفقة على أن يكون للتوقيع هذا الأثر أو...

1- نقيش لخضر، مرجع سابق، ص37.

2- بغدادي عز الدين، مرجع سابق، ص58.

3- بن حوة أمينة، مرجع سابق، ص43.

- تبين عزم الدولة على إضفاء هذا الأثر على التوقيع من وثيقة تفويض أو تم التعبير عنه أثناء المفاوضات".

وغير هذه الحالات لا يكون للتوقيع على المعاهدة أي أثر قانوني. [1]

هـ- **التصديق على المعاهدة:** يعرف الأستاذ" بغدادي عز الدين" التصديق على أنه قبول المعاهدة بطريقة رسمية من الشخص أو الهيئة التي تملك اختصاص إبرام المعاهدة نيابة عن الدولة، ولا يعتبر التصديق مجرد إجازة لمعاهدة تم إبرامها بل هو الإعلان الحقيقي عن إرادة الدولة في الالتزام بأحكام المعاهدة، ومن خلال التصديق يتم منح صفة السمو للمعاهدة على القانون الداخلي.[2]

وينعقد اختصاص التصديق على المعاهدة إما لرئيس الدولة منفردا وما لرئيس الدولة مشتركا مع السلطة التشريعية، وإما السلطة التشريعية لوحدها، فكل دولة تعتمد نمط معين للتصديق على المعاهدات، ومع أن النصوص القانونية تختلف اختلافا كبيرا بين دولة وأخرى إلا أنها تشترك في المصادقة على المعاهدة من اجل نفاذها. [3]

هذا وقد جعل المشرع الجزائري التصديق هو الشرط الأساسي لتصبح المعاهدة الدولية مصدرا للقانون، وبالمصادقة على المعاهدة فإنها تدخل حيزا التنفيذ وتصبح لها قوة قانونية ملزمة، وتندمج في المجال الداخلي الجزائري، وبهذا تصبح المعاهدة واجبة التنفيذ على

1- نقيش لخضر، مرجع سابق، ص38.

2- عز الدين بغدادي، مرجع سابق، ص58.

3- نقيش لخضر، مرجع سابق، ص40.

مستوى المحاكم الجزائرية كما هو الحال بالنسبة للأحكام الدستورية والقوانين الأخرى، وهنا يتعين على القاضي الجزائري رفض تطبيق المعاهدات التي لم يصادق عليها رئيس الجمهورية. [1]

وبعد استنفاذ المعاهدة كل مراحل إبرامها من اتصال وتفاوض وتحري وتوقيع ثم تصديق، يبقى هناك إجراء آخر قد تلجأ الدولة المتعاقدة إليه وهو التحفظ على بعض أحكام المعاهدة وهذا بقصد تعديلها، أو استبعادها، فالأثر المباشر للتحفظ هو إلغاء الحكم القانوني الوارد في نص المعاهدة، واعتباره غير نافذ في مواجهة الدولة التي أيدته. [2]

و- **تسجيل المعاهدة ونشرها:** نصت على هذا الإجراء عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة في المادة 102[3]، وجزاء عدم التسجيل وفقا لميثاق الأمم المتحدة هو عدم جواز التمسك بها أمام الأمم المتحدة أو أي من فروعها، ولكن ذلك لا يؤثر على صحة ونفاذ المعاهدة غير المسجلة، والهدف من تسجيل المعاهدة هو منع الدول من إبرام المعاهدات السرية وكذا تمكين الدول العضو من التمسك والاحتجاج بهذه المعاهدات أمام الغير لأي سبب كان. [4]

1- بن حوة أمينة، مرجع سابق، ص50

2- نقيش لخضر، مرجع سابق، ص43.

3- المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة، تنص على أنه: "كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الاتفاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن".

4- بن حوة أمينة، مرجع سابق، ص46.

الفرع الثاني: إبرام المعاهدات حق شخصي لرئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية حصرية وخاصة في المجال الخارجي، إذ خول له المؤسس الدستوري الجزائري سلطة التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية[1]، وإن اضطلاع رئيس الجمهورية بهذه الصلاحية باعتباره من يتولى رسم السياسة الخارجية للدولة ويوجهها، فهو ممثل الأمة وحامي الدستور وهذا استنادا إلى نص المادة 3/84 من التعديل الدستوري لسنة 2020.و قد نصت جل الدساتير الجزائرية المتعاقبة على سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات والمصادقة عليها بل وجعلته محور هذه العملية، كما تطرقت جل الدساتير إلى مسألة إشراك البرلمان في إبرام المعاهدات لكن بنسب متفاوتة.

أولا: إبرام المعاهدات في ظل دستوري 1963 و 1976

نصت المادة 42 من دستور 1963 على أنه: "يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات الدولية بعد استشارة المجلس الوطني، ويعمل على تنفيذها"، ما يعني أنه على رئيس الجمهورية الرجوع إلى المجلس الوطني من أجل استشارته في جميع المعاهدات مهما كانت طبيعتها وأهميتها، ويكون ذلك قبل التوقيع

1- تنص المادة 13/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020على أنه: "...يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها...".

والمصادقة عليها، ماعدا الاستثناء الذي أوردته المادة 44 من هذا الدستور والتي تتعلق بإعلان الحرب وإبرام السلم، هاتان الحالتان تتطلبان الموافقة السابقة للمجلس الوطني. [1]

لم يبين دستور1963 طبيعة الاستشارة التي يقدمها المجلس الوطني وهل رئيس الجمهورية ملزم بالأخذ بهذه الاستشارة أم لا، فالتفسير الضيق يؤدي حتما إلى نتيجة مفادها أن الجهاز التنفيذي ملزم بإخطار الجهاز التشريعي والحصول منه على رأي غير ملزم، فالنص لا يشترط الحصول على موافقة البرلمان أو اعتماده لنصوص الاتفاقية المعروضة عليه، سواء بطريقة ضمنية بعدم إصداره لرأي سلبي في الموضوع أم بإصدار موافقة صريحة. [2]

أما دستور 1976 فنصت المادة 11 منه على أنه: "يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفق الأحكام الدستورية"، كما نصت المادة 158 منه على أنه: "تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني".

الملاحظ أن هاتين المادتين اشترطتا التدخل المسبق للمجلس الشعبي الوطني فيما يخص نوعين فقط من المعاهدات، ما يعني أن الهيئة التنفيذية تحررت كليا في إدارة وتوجيه

1- غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد الأول، سنة 2019، ص71.

2-قشي لخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية الصادرة عن جامعة باتنة، العدد رقم 05، سنة 1996، ص20-21.

العلاقات الدولية خارج هذين النوعين من المعاهدات، كما أن هذا الدستور تحدث عن المعاهدات السياسية دون أن يحددها بشكل دقيق، فلم يبين الجهة المختصة بتكييف طبيعة هذه المعاهدات، [1] فلا يوجد جهاز دستوري توكل له مهام الفصل في دستورية المعاهدات الدولية، على غرار المجلس الدستوري سابقا أو المحكمة الدستورية حاليا، فإن أقصى ما يملكه المجلس الشعبي الوطني هو إصدار توصية يبعث بها لرئيس الجمهورية حول عدم دستورية معاهدة لعدم عرضها عليه بصفتها معاهدة ذات طابع سياسي وتبقى لرئيس الجمهورية الحرية المطلقة في التصديق عليها أو عدم التصديق. [2]

ثانيا: إبرام المعاهدات في ظل دستوري 1989 و1996

نصت المادة 122 من دستور 1989 على أنه" يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الاشخاص، بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة". ويبدو من خلال نص هذه المادة الاختلاف بينها وبين المادة 158 من دستور 1976، فقد تدارك المؤسس الدستوري الخطأ، وحدد المعاهدات المعنية بالموافقة البرلمانية، والتي لا يمكن لرئيس الجمهورية المصادقة عليها إلا إذا وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، فالتصنيف المذكور في دستور 1976، تخلى عنه مؤسس دستور 1989 فلم

1- قشي الخير، مرجع سابق، ص22.

2- نقيش لخضر، مرجع سابق، ص80.

تتضمن المادة 122 المعاهدات المعدلة لمحتوى القانون، وقد أحسن فعلا هذا المشرع الدستوري عندما تخلى عن مصطلح المعاهدات السياسية والذي أثار جدلا واسعا. [1]

وبالمقابل نصت المادة 91 منه على سلطة رئيس الجمهورية في توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم وإخضاعها لرقابة المجلس الدستوري مع ضرورة عرضها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليهما.

أما دستور 1996 فجاءت المادة 131 منه بنفس ما جاءت به المادة 122 من دستور 1989، مع الاختلاف بالنسبة لموافقة البرلمان بغرفتيه على المعاهدات وهذا باستحداث غرفة ثانية وهي مجلس الأمة، وقد حدد هذا الدستور المعاهدات على سبيل الحصر والتي تخضع للموافقة الصريحة للبرلمان بغرفتيه، أما باقي المعاهدات فهي لا تحتاج لموافقة هذا الأخير.

يمكن القول أن تمتع رئيس الجمهورية في ظل دستوري 1963 و1976 بسلطة هامة في مجال السياسة الخارجية أمر مقبول ومتناسب مع التنظيم الوحدوي للسلطة التنفيذية، إلا أن الأمر المثير للجدل وهو بقاء الحال على حاله، فبالرغم من التنظيم المزدوج للسلطة التنفيذية إلا أن رئيس الجمهورية احتفظ بصلاحياته في مجال السياسة الخارجية. [2]

1- نقيش لخضر، مرجع سابق، ص83/82.

2- بن حوة أمينة، مرجع سابق، ص46.

ثالثا: إبرام المعاهدات في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

خولت المادة 12/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات والمصادقة عليها، وجعلها سلطة خاصة به إذ لا يجوز له تفويضها[1]،

الأمر الذي جعل المجال المتعلق بالتصديق على المعاهدات الدولية مشمول دائما بالمنع الدستوري، فلا يمكن لأية سلطة أخرى وتحت أي ظرف كان أن تمارس هذه السلطة، ما يؤكد رغبة المؤسس الدستوري في إضفاء الطابع الشخصي على ممارسة التصديق بجعله محصور في شخص الرئيس فقط، [2] خاصة وأن الدستور الجزائري جعل من إجراء التصديق الوسيلة الوحيدة والرسمية لنفاذ المعاهدة على المستوى الوطني، سواء تلك المعاهدات المحددة على سبيل الحصر والتي تحتاج موافقة البرلمان أو غيرها.

وفيما يخص إمكانية تفويض سلطة الرئيس في إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، نجد أن المادتان 11 و16 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 والذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية[3]، قد خولت لهذه الأخيرة صلاحية التوقيع والمصادقة

1- المادة 3/93 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تنص على أنه: "لا يجوز أن يفوض سلطة في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل آوانها وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 ومن 97 إلى 100 و102 و104 و148 و149 و150 من الدستور"

2- محمد أمين أوكيل، عن خصوصية التصديق الرئاسي على المعاهدات الدولية في التجربة الدستورية، قراءة في الأسباب، المعايير والنتائج، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية الصادرة عن المركز الجامعي بتمنغاست، المجلد رقم 10، العدد رقم 02، سنة 2021، ص314-315.

3- المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 21 رمضان عام 1423، الموافق لـ 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية عدد 79 المؤرخة في 26 نوفمبر 2002.

على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ما يعني تعارض نصوص هذا المرسوم مع النص الدستوري الذي يمنع رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية.

ويرى الأستاذ "السعيد بوالشعير" أن هذا الإختلاف يثبت قصور دور المؤسسات المكلفة بحماية الدستور في ضمان دستورية القوانين من جهة ومن جهة أخرى فإن فكرة التفويض فكرة سليمة من حيث المنطق نظرا لاستحالة تولي رئيس الجمهورية إبرام جميع الاتفاقيات والمعاهدات إلا أن رسوخ ثقافة الزعامة وشخصية الحكم حالت دون إعمال هذه الفكرة التي لا يمكن تفعيلها إلا بموجب تعديل الدستور والإقرار بالتفويض الجزئي. [1]

وقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ التفرقة بين الاتفاقيات التقليدية "المعاهدات" أو بين الاتفاقيات ذات الشكل المبسط أو ما يعرف بالاتفاقيات التنفيذية والتي لا تتطلب مصادقة البرلمان، وهي التي تعتبر الأكثر شيوعا في العلاقات الدولية لأنها تقوم على الفعالية والاستعجال، وقد حدد الدستور المسائل التي تبرم بصددها المعاهدات التقليدية، وجعل ما دون ذلك من المعاهدات يخضع لمجال الاتفاق المبسط. [2]

وقد حددت المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020[3]، المعاهدات التي تخضع لإجراء التصديق والتي يوافق عليها البرلمان صراحة كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان، فهذا

1- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، الجزء الثالث، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص158-159.

2- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 288.

3-تنص المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات

الصنف من المعاهدات يعترف به الدستور الجزائري. أما الصنف الآخر من المعاهدات وهي التي لا تخضع لموافقة البرلمان عليها ولا تتطلب التصديق لنفاذها فتندرج في إطار المادة 91 من التعديل الدستوري الأخير ومن أمثلتها الاتفاقيات ذات الطابع التجاري أو المالي.

وعلى ما يبدو أن موافقة البرلمان أو عدم موافقته على المعاهدة لن يغير شيء، فسلطة البرلمان لا تتعدى منح رئيس الجمهورية إذن لممارسة اختصاصه الدستوري، وبالتالي فهو غير ملزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية، وإنما يحتفظ بسلطته التقديرية الكاملة ويمكنه بالتالي رفض التصديق عليها، أو حتى أنه قد يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني. [1]

تقييد اختصاص البرلمان في الموافقة على المعاهدات الدولية، جعل رئيس الجمهورية يسيطر على اختصاص التصديق على المعاهدات، فقد ثبت أن الكثير من الاتفاقيات المتعلقة صراحة بمجال اختصاص الموافقة البرلمانية لم تعرض على البرلمان كالاتفاقيات القنصلية واتفاقيات التعاون القضائي واتفاقيات حقوق الإنسان رغم تعلق مجالاتها بقانون الأشخاص المنصوص عليه في المادة 153 من دستور 2020. [2]

والدليل على تهميش البرلمان فيما يتعلق بالتصديق على المعاهدات هو الفراغ القانوني الذي يشهده النظام الإجرائي للموافقة على المعاهدة، فهناك غياب إن لم نقل كامل من طرف

=التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية او متعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

1- قشي الخير، مرجع سابق، ص19.

2- محمد أمين أوكيل، مرجع سابق، ص321.

المشرع لتغطية عملية الموافقة البرلمانية على المعاهدات، [1] فاكتفت المادة 38 من القانون العضوي 12/16 بالنص على ما يلي: "يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل، تصدر كل غرفة عقب اختتام المناقشة، الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله".

فلم تحدد هذه المادة مثلا الأجل الذي يتعين على رئيس الجمهورية أن يعرض خلاله المعاهدات على البرلمان. وفيما يتعلق بالرقابة الدستورية على المعاهدات نجد أن الدستور الجزائري ميز بين المعاهدات المنصوص عليها في المادة 102[2]، والتي أوجبت على رئيس الجمهورية أن يلتمس رأي المحكمة الدستورية حولها دون تبيان مدى إلزامية هذا الرأي، وغير ذلك فقد أخضع المؤسس الدستوري الجزائري المعاهدات الخاضعة لشرط التصديق للرقابة الجوارية من طرف المحكمة الدستورية، ما يعني أن المحكمة الدستورية تبسط رقابتها على المعاهدات بعد إخطارها من قبل الهيئات المخول لها ذلك، وذلك قبل دخولها حيز التنفيذ، فإن تبين عدم دستورية المعاهدة قلا يتم التصديق عليها.

1- غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة ، مرجع سابق، ص72.

2-تنص المادة 1/102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

الخـــــــاتمة

الخاتمة :

في الأخير يمكن القول بأنه من الضروري عند الأخذ بنظام سياسي معين، التفكير برؤية في نتائج تبنى هذا النظام، فإن اخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالنظام المختلط الذي يعتمد على إقامة علاقة اتصال وتعاون بين السلطات سار على نحو آخر، حيث دعم مركز السلطة التنفيذية على حساب البرلمان وجعل منه الاستثناء بعدما ما كان هو الأصل و أصبح دوره يقتصر على التصويت و الموافقة على النصوص القانونية .

فالتوزيع الدستوري للصلاحيات بين السلطتين التشريعية و التنفيذية عرف تفاوت حاد وظاهر دعم تراجع البرلمان وأيده، ومن خلال هذه الدراسة يبدوا أن الجزائر لا تزال تتخبط في نظام شخصنة السلطة بالرغم من الإصلاحات التي طالت دستور 1996، إلا أنها لم تمس البته بصلاحيات ومركز رئيس الجمهورية كمحور السلطة، و لم يمس كذلك بالنظام القانوني للبرلمان سواء تعلق الأمر بالوظيفة التشريعية أم الرقابية فالكثير من النصوص المنظمة لوظائف البرلمان يكتنفها الغموض والعمومية لهذا فإن أهم النتائج التي توصلنا إليها هي كالآتي:

-إن التنظيم الدستوري لصلاحيات رئيس الجمهورية لم يكن وفق مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات الذي يسعى من خلاله إلى تمكين الشعب من ممارسة سيادته عن طريق ممثليه في برلمان يتمتع بسلطات فعلية، وإنما جاء مقويا لمركزه إلى أبعد

الحـدود، أضـف إلـى ذلـك فـإن جـل الصـلاحيات التـي يضـطلع بهـا رئـيس الجمهوريـة فـي مجـال التشـريع نظمـت علـى نحـو يشـجع هـذا الأخيـر علـى الهيمنـة وبسـط نفـوذه نظـرا لقلـة القيـود المفروضـة عليـه وإن لـم نقـل لانعـدامها فهـو لـيس مسـؤولا سـوى امـام الشعب الذي إنتخبه.

-إن النظـام الدسـتوري الجزائـري أفـرغ البرلمـان مـن محتـواه ،فلـم يعـد يجسـد السـلطة التشـريعية ، الوظيفـة الـذي أسـس مـن أجلهـا نظـرا للصـلاحيات التشـريعية الهامـة والكثيـرة الـذي أصـبح رئـيس الجمهوريـة يتمتـع بهـا فأصـبح جـزء لا يتجـزء مـن السـلطة التشـريعية، سـواء مـن خـلال التشـريع بـأوامر هـذه السـلطة وبـالرغم مـن فـرض بعـض القيـود الإضـافية علـى ممارسـتها مـن خـلال التعـديل الدسـتوري لسـنة2020، وإخضـاعها للرقابـة الوجوبيـة مـن طـرف المحكمـة الدسـتورية إلا أن هـذه الضـمانات غير كافية لحماية الإختصاص التشريعي للبرلمان.

-يمـارس رئـيس الجمهوريـة السـلطة التشـريعية كـذلك مـن خـلال السـلطة التنظيميـة المسـتقلة وبواسـطة المراسـيم الرئاسـية، هـذه السـلطة الـذي أطلـق المؤسـس الدسـتوري الجزائـري مجالهـا، وكبـل دور البرلمـان صـاحب الاختصـاص فـي ذلـك، مـا يعـد خـرق واضـح لمبـدأ الفصـل بـين السـلطات نظـرا لتـداخل الصـلاحيات بـين السـلطتين وقصـور وسـائل الحمايـة لمجـال البرلمـان التشـريعي، خصوصـا وأن الرقابـة علـى التنظيمـات تكـاد تكـون منعدمـة بسـبب العـدول عـن الإخطـار بشـأنها ، إذ ثبـت أن

المجلس الدستوري الجزائري سابقا ومنذ نشأته لم يمارس اختصاصه في الرقابة على التنظيمات بالرغم من النص الدستوري على ذلك، وهذا راجع لجوازية الرقابة عليها فالمادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نصت على إمكانية إخطار المحكمة الدستورية مايعني أنها تخضع لرقابة جوازية.

- إن تكييف العلاقة بين القانون واللائحة أظهرت التفوق الرئاسي في هذا المجال، إذ أن هذه العلاقة تمثل توزيعا غير متكافئ لعملية صنع القاعدة القانونية. ومايعزز التفوق الرئاسي في المجال التشريعي هو تواجد السلطة التنفيذية في جل المراحل التشريعية بدءا من المبادرة إلى غاية الإصدار، ويعتبر جدول أعمال البرلمان المرآة التي تعكس مدى تحكم البرلمان في تنظيم أعماله وسيرها فأثبت النص الدستوري والقانوني تدخل الحكومة في إعداده و تفوقها في ذلك ما يعتبر خرق وتدخل في أدق تفاصيل العمل البرلماني ما يفقده الاستقلالية في ممارسة مهامه، كما أن جعل مشاريع الحكومة تتمتع بالأولوية في ترتيبها قد يؤدي إلى استبعاد مواضيع وتأجيلها قد يرغب البرلمان في إدخالها ضمن جدول أعماله.
- إن البرلمان يكاد أن يجرد من وظيفته التشريعية فغالبية القوانين هي ذات مصدر حكومي و هو ما أكدته الحصيلة التشريعية المشار إليها في المتن وهذا راجع للقيود المفروضة على المبادرة البرلمانية و التي تحد من النشاط التشريعي

للبرلمان لاسيما الشرط المالي، فمنح المؤسس الدستوري الحكومة سلطة المبادرة بالتشريع لم يكن وفق مقتضيات التوازن بين السلطات، فالمبادرة الحكومية بالقوانين لا تخضع لنفس القيود المفروضة على المقترح البرلماني ما من شأنه تعزيز دور الحكومة في العملية التشريعية.

- يعتبر الإعتراض على القوانين وسيلة لتحقيق التوازن المؤسساتي من خلال مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في عملها، إلا إن التنظيم الدستوري لسلطة رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين جعل من هذه السلطة وسيلة لعرقلة العمل التشريعي والضغط على البرلمان وبالتالي أفقدها قيمتها الدستورية.
- وما تم استنتاجه كذلك أن الممارسة العملية لأحكام الدستور أثبتت أن رئيس الجمهورية هو صاحب سلطة تعديل الدستور بالرغم من أن المؤسس الدستوري جعل هذا الاختصاص مشترك بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية، فكل المبادرات بتعديل الدستور كانت من طرف الرئيس وهذا عائد للقيود المفروضة على المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور من حيث النصاب ومن حيث الخضوع لرغبة الرئيس، الذي يتمتع بسلطة واسعة وغير محددة في هذا المجال بدءاً من المبادرة إلى غاية الإقرار النهائي. فلرئيس الجمهورية مجمل الحرية في عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي من عدمه.

-جعل المؤسس الدستوري الجزائري رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة غير محدودة فيما يتعلق بالإستفتاء و خول له اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب والإحتكام إلى رأيه حول موضوع ما و قد يكون وسيلة في يده لتجاوز بعض العقبات الرقابية التي تواجه النص التشريعي المرغوب في تمريره باعتبار أن التشريع الاستفتائي لا يخضع لأي نوع من الرقابة الأمر الذي يعزز المكانة التشريعية لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان.

- بالإضافة لاضطلاع رئيس الجمهورية بصلاحيات على الصعيد الداخلي فهو يتمتع كذلك بسلطات هامة على المستوى الخارجي من خلال سلطته في إبرام المعاهدات هذه السلطة التي تعد شخصية وأصيلة يمارسها رئيس الجمهورية في ظل انعدام وجود رقابة برلمانية فعلية فالنص على موافقة البرلمان على المعاهدات دون تحديد الآلية المستعملة في ذلك يحول دون تحقيق رقابة فعالة .

وبعد الاستنتاجات المقدمة أعلاه ارتأيتنا تقديم بعض التوصيات والاقتراحات:

- إن الضمانات التي وضعها الدستور فيما يتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر وإن دعمها التعديل الدستوري الأخير إلا أنها غير كافية لحماية الاختصاص التشريعي للبرلمان، فكان أفضل لو تم حصر التشريع بأوامر وربطه بوجود الحالة الاستثنائية وشغور المجلس الشعبي الوطني فقط، ضمانا لسيادة

البرلمان في إعداد القوانين، الذي بات من الضروري منحه سلطة مناقشة الأوامر وإدخال تعديلات عليها.

– ما يتعلق بالسلطة التنظيمية المستقلة، لابد من تحصين مجال القانون ودعمه بوسائل حماية كافية ووضع حدود فاصلة حتى لا يتطرق التنظيم إلى مواضيع هي من إختصاص البرلمان.

– كما نرى ضرورة إعطاء البرلمان السلطة الكاملة لإعداد جدول أعماله وفق الأولوية التي يراها مناسبة باعتباره صاحب السيادة في هذا المجال، ونظرا لمكانته في تمثيل الشعب صاحب السلطة، أضف إلى ذلك فلا بد من التخلي عن الضرورة القائلة بموافقة الحكومة على مقترحات القوانين المدرجة من قبل البرلمان، ما يمنع حدوث تجاوزات تتمثل في استبعاد مناقشة كل اقتراح قانون لا ترغب فيه.

– لا بد من تخفيف القيود المفروضة على أعضاء البرلمان فيما يتعلق بالمبادرة بالقوانين خصوصا فيما يتعلق بالقيد المالي مقارنة بالاعتمادات المالية الممنوحة للسلطة التنفيذية.

– فيما يتعلق بإصدار القانون لا بد من تقييد سلطة رئيس الجمهورية بإصدار القانون في أجل معين وتوقيع الجزاء في حال عدم الإصدار في الأجل المحدد، أما فيما يخص نشر القانون لا بد من تحديد أجل سريان القانون ونشره في الدستور، وترتيب الجزاء في حال تأخر الحكومة عن نشره.

– وجوب تفعيل سلطة البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور باعتباره ممثل الشعب والأقرب إليه، وذلك من خلال تخفيف القيود التي كبلت سلطته في هذا المجال. أضف إلى ذلك فلا بد من تكريس مبدأ الرجوع إلى الشعب في كل مقترحات تعديل الدستور باعتباره صاحب السلطة ومالك السيادة وكل تعديل يخرج عن هذا المبدأ هو تعديل منافي لأحكام وروح الدستور.

– منح البرلمان سلطة اللجوء إلى استفتاء الشعب وتحقيق تساو في هذا المجال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكذا تقييد سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى استفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية وذلك بتحديد القضايا التي تدخل ضمن الأهمية الوطنية. كما يتعين وضع نظام قانوني خاص ينظم عملية الاستفتاء التشريعي، منعاً للتعسف في استعمال هذه السلطة.

– لا بد من بسط رقابة البرلمان على جل المعاهدات المبرمة من طرف رئيس الجمهورية دون استثناء، وكذا ضرورة تفعيل الإخطار التلقائي للمحكمة الدستورية لممارسة رقابتها على المعاهدات، وتوقيع الجزاء في حال امتناع رئيس الجمهورية عرض المعاهدات على موافقة البرلمان.

تم بعون الله.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

1-الكتب

أ-الكتب العامة:

1- البحيري حسن مصطفى. الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان للنفاذ القاعدة الدستورية. دراسة مقارنة، الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، مصر، سوريا، الطبعة الأولى، سنة 2006.

2- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم -ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 2015.

3- بن حمودة ليلى، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2014.

4- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري -دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 2013.

5- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 2019.

6- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري-دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الطبعة الثالثة، سنة 2017.

7- بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيمنة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة2009.

8- بوقفة عبد الله ، الحياة الدستورية العالمية والثورات السياسية، دليل مختصر للتجارب الدستورية، نظريا، تطبيقيا، دار الهدى للنشر والتوزيع والطباعة، بدون طبعة، بدون سنة.

9- بوقفة عبد الله ، الدستور الجزائري، نشأة-فقها-تشريعا. دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، سنة2011.

10- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأته، أحكامه محدداته، دار الريحانة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، سنة 2002.

11- بـوكرا إدريـس، المبـادئ العامـة للقـانون الدسـتوري والـنظم السياسـية، ديـوان المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2016.

12- الجمـل يحـي، النظـام الدسـتوري فـي جمهوريـة مصـر العربيـة، مـع مقدمـة فـي دراسـة المبـادئ الدسـتورية العامـة، دار النهضـة العربيـة للنشـر والتوزيـع، سـنة 1974.

13-خرباشـي عقيلـة، العلاقـة الوظيفيـة بـين الحكومـة والبرلمـان بعـد التعـديل الدسـتوري لـ 28 نـوفمبر 1996، دار الخلدونيـة للنشـر والتوزيـع، الجزائـر، سنة 2007.

14- الـدباس علـي محمـد ، السـلطة التشـريعية وضـمانات اسـتقلالها فـي الـنظم الديمقراطيـة النيابيـة، دراسـة مقارنـة، المكتبـة الوطنيـة، الأردن، الطبعـة الأولـى، سنة 2007.

15- الـدبس عصـام علـي ، القـانون الدسـتوري والـنظم السياسـية، دار الثقافـة للنشـر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2014.

16- دسـوقي رأفـت، هيمنـة السـلطة التنفيذيـة علـى أعمـال البرلمـان منشـأة المعـارف للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2006.

17- ديـدان مولـود، مباحـث فـي القـانون الدسـتوري والـنظم السياسـية، دار النجـاح للكتاب، الطبعة الأولى، الجزائر، سنة 2005.

18- ذبيح ميلود، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة، سنة 2011.

19- ذبيح ميلود، الفعالية الرقابية للبرلمان الجزائري، مقاربة تحليلية، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، سنة 2015.

20- رزاق بارة كريمة، حدود السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2011.

21- رمضاني فاطمة الزهراء ، دراسة حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر، دار النشر الجامعي للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، سنة 2017.

22- زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات حلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2014.

23- الشدوخي هادي محمد عبد الله ، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينهما، دراسة دستورية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، سنة2015.

24- طراونة مهند صالح ، العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، سنة 2009.

25-عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2006.

26-غريبي فاطمة الزهراء، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة سنة 2016.

27- قرانة عادل، النظم السياسية، أشكال الحكومات، الأنظمة السياسية المعاصر، النظام السياسي الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2013.

28- قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، طبعة منقحة، سنة 2006.

29- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2004.

30-هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2014.

ب-الكتب المتخصصة :

1- أوصديق فوزي، فصول دستورية علاقة الحكومة بالبرلمان مجال اللائحة والقانون، الأحكام الختامية للدستور، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2012.

2- بغدادي عز الدين ، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، سنة 2009.

3- بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008. دار بلقيس للنشر والطباعة والتوزيع، طبعة سنة 2010.

4- جاسر الصالح بدرية، مجال اللائحة في فرنسا، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، سنة 1990.

5- جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين ، في القانون الدستوري المقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2008.

6- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، سنة 2009.

7- الحلـو ماجـد راغـب، الإسـتفتاء الشـعبي بـين الأنظمـة الوضـعية والشـريعة الإسلامية، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، سنة1980.

8- سـامي جمـال الـدين، اللـوائح الإداريـة وضـمان الرقابـة الإداريـة، دراسـة تحليليـة لسـلطة الإدارة فـي إصـدار اللـوائح واللـوائح المسـتقلة ومـدى سـلطة القضـاء فـي الرقابـة عليهـا بالمقارنـة مـع فرنسـا، منشـأة المعـارف للنشـر، الإسـكندرية، مصر، بدون طبعة، بدون سنة.

9- شـربال عبـد القـادر، قـرارات وآراء المجلـس الدسـتوري فـي تأويـل أحكـام الدسـتور الجزائـري، دار هومـة للطباعـة والنشـر والتوزيـع، الجزائـر، بـدون طبعة.

10- محمـد رفعـت عبـد الوهـاب، رقابـة دسـتورية القـوانين، المبـادئ النظريـة والتطبيقـات الجمهوريـة، دار الجامعـة الجديـدة، بـدون طبعـة، مصـر، سـنة 2008.

11- مـلاوي إبـراهيم، عضـو البرلمـان فـي النظـام الدسـتوري الجزائـري، تكسـيج للدراسات والنشر والتوزيع، بدون طبعة، سنة 2015.

2-الرسائل الجامعية:

أ-أطروحات الدكتوراه

1- اوصيف السعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم ، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، سنة 2016.

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2013.

3- بختي نفيسة ، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2016/2015.

4- بن بغيلة ليلى، العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظام الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2016-2015.

5- بـن دحـو نـور الـدين، السـلطة التنظيميـة المسـتقلة كأليـة مدعمـة لمركـز رئـيس الجمهوريـة فـي الجزائـر، اطروحـة لنيـل شـهادة الـدكتوراه فـي القـانون العـام، كليـة الحقـوق والعلـوم السياسـية ، جامعـة ابـو بكـر بلقايـد، تلمسـان، سـنة 2016/2015.

6- بـن مسـعود احمـد، احكـام السـلطة التنظيميـة فـي الانظمـة الدسـتورية المقارنـة، اطروحـة لنيـل شـهادة الـدكتوراه فـي القـانون العـام، كليـة الحقـوق والعلـوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2017/2016.

7- بولـوم محمـد الأمـين، العمـل البرلمـاني فـي الجزائـر بـين الـنص الدسـتوري والتطبيـق، اطروحـة لنيـل شـهادة الـدكتوراه فـي القـانون العـام، كليـة الحقـوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان، سنة 2015/2014.

8- بيـران يمينـة ، صـناعة التشـريع علـى ضـوء تعـديل الدسـتور الجزائـري لسـنة 2016، أطروحـة مقدمـة لنسـل شـهادة الـدكتوراه ل. م. د، تخصـص القـانون العام المعمق، جامعة أحمد دراية، أدرار، سنة 2020.

9- بيطـام احمـد، تعـديل الدسـتور فـي النظـام السياسـي الجزائـري، اطروحـة لنيـل شـهادة دكتـوراه علـوم فـي القـانون العـام، كليـة الحقـوق والعلـوم السياسـية، جامعة باتنة 1، سنة 2015-2016.

10- تونصير إبراهيم، أليات العملية التشريعية في النظام القانوني الجزائري، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، سنة 2020.

11-الحديكي عبد الكريم ، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي، دراسة قانونية، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون الدستوري وعلم السياسة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، اكدال، المغرب، سنة 2003/2002.

12- دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2017/2016.

13-دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، دراسة مقارنة ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجيلالي اليابس، سيدي بلعباس، سنة 2018/2017.

14-رابحي احسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الادارية، بن عكنون الجزائر، سنة 2006/2005.

15- سلامة احمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، سنة 2003.

16- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان، سنة 2012.

17- صحراوي مهار، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر -1-، بن يوسف بن خدة، سنة 2018/2017.

18- كبيري محب ياسين عبد القادر ، سلطات رئيس الجمهورية ومسؤوليته عنها، دراسة مقارنة، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، سنة 2010.

19- كبيش عبد السلام ، الرقابة المتبادلة بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، وتأثيرها على مبدأ الفصل بين السلطات،

اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، سنة 2019.

20- لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، تخصص قانون وضعي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2018/2017.

21- لدرع نبيلة، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر-1-، سنة 2015/2014.

22- لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2012.

23- مزياني حميد ، آلية التشريع بأوامر في الجزائر بين النص والممارسة، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة 2016.

24- ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2015.

25- نقيش لخضر، صلاحيات البرلمان الجزائري في الإنفاذ الوطني للمعاهدات الدولية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، سنة 2019.

ب-مذكرات الماجستير:

1- بركات احمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في نظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2008.

2- بلورغي منيرة، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 واثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2014/2013.

3- بن سرية سعاد ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير: القانون رقم 19/08، دراسة مقارنة ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص إدارة ومالية ،جامعة احمد بوقرة بومرداس، سنة 2010.

4- ذوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحلوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2013/2012.

5- ردادة نور الدين، التشريع باوامر واثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري ، قسنطينة، سنة 2006/2005.

6- ساكري السعدي، التشريع بأوامر واثره على السلطة التشريعية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الادارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي، سنة 2009/20108.

7- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2006/2005.

8- صيد محمد نجيب ، الاوامر الرئاسية والية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، تخصص

قـانون دسـتوري ، كليـة الحقـوق والعلـوم السياسـية، جامعـة محمـد خيضـر، بسكرة، سنة 2012/2011.

9- كيـواني قـديم، السـلطة التنظيميـة فـي التعـديل الدسـتوري الجزائـري لسـنة 2008، مـذكرة لنيـل شـهادة الماجسـتير فـي القـانون ، فـرع قـانون المؤسسـات، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر -1-، سنة 2012/2011.

3-المقالات العلمية:

1- أعمـر سـتي محمـد أمـين، مسـراتي سـليمة، الرقابـة الدسـتورية علـى التشـريعات الإسـتفتائية، دراسـة مقارنـة بـين المجلـس الدسـتوري الفرنسـي والمحكمـة الدسـتورية المصـرية، مقـال منشـور بمجلـة الأسـتاذ الباحـث للدراسـات القانونيـة والسياسـية الصـادرة عـن جامعـة المسـيلة ، المجلـد رقـم 6،العـدد رقـم 1 سـنة 2021.

2- أوكيـل محمـد أمـين ، عـن خصوصـية التصـديق الرئاسـي علـى المعاهـدات الدوليـة فـي التجربـة الدسـتورية الجزائريـة، قـراءة فـي الأسـباب، المعـايير والنتـائج، مقـال منشـور بمجلـة الإجتهـاد للدراسـات القانونيـة والإقتصـادية الصـادرة عـن المركـز الجـامعي بتمنغاسـت، المجلـد رقـم10، العـدد رقـم 2، سـنة 2021.

3- أونيسي ليندة، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية الصادرة عن المركز الجامعي بأفلو، المجلد رقم 03، العدد رقم 01، سنة 2020.

4- باسود عبد المالك. خصائص العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية على ضوء التعديل الدستوري لعام 2020، مقال منشور بمجلة حقوق الانسان والحريات العامة الصادرة عن جامعة عبد الحميد بن باديس ، مستغانم، المجلد رقم 06، العدد رقم 02 لسنة 2021.

5- بدير يحي، الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية "الاعتراض على القوانين نموذجا"، مقال منشور بمجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة يحي فارس، المدية، العدد الثاني، سبتمبر 2017.

6- البرج محمد، النظام القانوني للإستفتاء في الجزائر، مقال منشور بمجلة الدراسات القانونية المقارنة، الصادرة عن جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، المجلد رقم6، العدد رقم 2، سنة 2020.

7- بلحاج نسيمة، العلاقة بين النصوص التشريعية والتنظيمية ، ضوابط دستورية، ضمانات المشروعية ،مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 19 ،سنة 2008.

8- بـن حـوة أمينـة، مراحـل إبـرام المعاهـدات الدوليـة وإدماجهـا ضـمن النظـام القـانوني الجزائـري ، مقـال منشـور بمجلـة البحـوث والدراسـات القانونيـة والسياسـية الصـادرة عـن جامعـة البليـدة 2، المجلـد رقـم 9 ، العـدد رقـم 2، سـنة 2019.

9- بـن سـالم جمـال ، الإنتقـال مـن المجلـس الدسـتوري إلـى المحكمـة الدسـتورية فـي الجزائـر، تغييـر فـي الشـكل أم فـي الجـوهر، مقـال منشـور بمجلـة دائـرة البحـوث والدراسـات القانونيـة والسياسـية الصـادرة عـن المركـز الجـامعي بتيبـازة، المجلـد رقم05، العدد رقم02، سنة 2020.

10- بـن مسـعود احمـد، مجـال وطبيعـة اللائحـة فـي الدسـتور الفرنسـي لعـام 1998، مقـال منشـور بمجلـة الواحـات للبحـوث والدراسـات العـدد الثـامن عشـر (18) سنة 2018.

11- بـن نـاجي مديحـة، التشـريع بـأوامر فـي النظـام الدسـتوري الجزائـري، مقـال منشـور بمجلـة الحقـوق والعلـوم الإنسـانية، الصـادرة عـن جامعـة زيـان عاشـور، الجلفة، المجلد العاشر، العدد الرابع، سنة 2017.

12- بوالشـعير سـعيد، التشـريع عـن طريـق الأوامـر بـين القيـود الدسـتورية والممارسـة العمليـة ،مقـال منشـور بمجلـة إدارة الصـادرة عـن المدرسـة العليـا لـلإدارة ، العدد 41 .

13- بومدين محمد، أسباب عدم خضوع التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري الجزائري- مقال منشور بمجلة الحقوق والحريات الصادرة عن جامعة بسكرة، المجلد رقم 08، العدد رقم 03 سنة 2020.

14- بومدين محمد، الحماية الدستورية والقانونية للتنظيمات على حساب القانون، دراسة مقارنة بين التشريعين الجزائري والفرنسي، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد الخامس العدد الرابع، سنة 2020.

15-جوادي الياس ، رقابة دستورية التنظيمات، مقال منشور بمجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، الصادرة عن جامعة تمنراست، المجلد رقم 08، العدد الرابع (04) سنة 2019.

16- حجاج عثمان، بوحنية قوي، التشريع بأوامر والمراسيم في غياب البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ودستور 2014 التونسي. مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد صادر بتاريخ 2018/06/19.

17- حقاص اسماء، الطاهر غيلاني، مستقبل الرقابة على دستورية القوانين – المحكمة الدستورية الجزائرية نموذجا، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم

السياسية الصادرة عن جامعة خنشلة الدد الأول(01) المجلد رقم 08.،سنة 2020.

18- حمامي ميلود، دور الحكومة في الاجراءات التشريعية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 17، سبتمبر 2007.

19- خلاف فاتح، شبري عزيزة، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف العادية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، مقال منشور بمجلة ابحاث قانونية وسياسية الصادرة عن جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، العدد الثاني، سنة 2016.

20- خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016. مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية، الصادرة عن مجلة عباس لعزوز. خنشلة، العدد السادس (06) سنة 2016.

21- الرقاد عبد الله خلف ، مشعل محمد الرقاد، تعديل الدستور مقال منشور بمجلة دراسات وابحاث الصادرة عن المجلة العربية في العلوم الانسانية والاجتماعية، الجامعة الاردنية، العدد الثامن، سنة 2016.

22- زروق العربي، خروبي ياسمينة، دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري، مقال منشور بمجلة الدراسات

القانونيـة المقارنـة الصـادرة عـن جامعـة حسـيبة بـن بـوعلي، الشـلف، المجلـد رقـم 05، العدد الاول، سنة 2019.

23- سـنبل عبـد الجبـار احمـد، تعـديل الدسـتور، دراسـة تحليليـة مقارنـة، مقـال منشـور بمجلـة كليـة القـانون للعلـوم القانونيـة والسياسـية، جامعـة العـراق، سـنة 2012.

24- شـريط وليـد ، مشـاركة الحكومـة البرلمـان فـي أداء الوظيفـة التشـريعية فـي ظـل الدسـاتير المغاربيـة (دراسـة مقارنـة)، مقـال منشـور بمجلـة الحقـوق والعلـوم الانسـانية، مجلـة فصـلية محكمـة تصـدرها كليـة الحقـوق والعلـوم السياسـية، جامعة الجلفة، العدد الثالث، سنة 2009.

25- شـريط وليـد، التشـريع بـأوامر فـي ظـل النظـام الدسـتوري الجزائـري، حالـة غيبـة البرلمـان، دراسـة مقارنـة، مقـال منشـور بمجلـة الواحـات الصـادرة عـن المركـز الجامعي بغرداية، العدد السادس عشر (16) سنة 2012.

26- صـداع دحـام ، طوكـان الفهـداوي ،عبـد الصـمد رحـيم كـريم رنكنـه، معـايير التمييـز بـين المعاهـدة الدوليـة والإتفاقيـة، مقـال منشـور بمجلـة العلـوم القانونيـة ،كلية الحقوق بغداد، العدد الأول، سنة 2018.

27- عبـد الوهـاب مـراد، بـن حفـاف سـماعيل، مكانـة القـوانين الإسـتفتائية ضـمن المعـايير القانونيـة فـي الجزائـر، قـانون الوئـام المـدني نموذجـا، مقـال منشـور

بمجلة الحقوق والعلوم الإنسانية الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد رقم 14، العدد رقم 2 نسنة2021.

28- عثماني محمد، سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مقال منشور بمجلة الدراسات القانونية الصادرة عن جامعة يحي فارس المدية، المجلد رقم 02 العدد الثاني، سنة 2010.

29- عميمر نعيمة ، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم مقال منشور بالمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية الصادرة عن جامعة الجزائر -01- سنة 2008.

30-غانس حبيب الرحمان، قرينعي جميلة، التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد الأول، سنة 2019.

31-غربي احسن ، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مقال منشور بالمجلة الشاملة للحقوق، الصادرة عن جامعة باجي مختار عنابة ،المجلد الأول، العدد رقم 1 ،مارس 2020.

32-غربي احسن، الرقابة على دستورية القوانين في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مقال منشور بمجلة الحقوق والعلوم الانسانية، الصادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد رقم 13، العدد 04، سنة 2020.

33-قريش آمنة، سلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، مقال منشور بمجلة صوت القانون الصادرة عن جامعة خميس مليانة. العدد الثامن (08)، سنة 2017.

34- قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مقال منشور بمجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية الصادرة عن جامعة باتنة، العدد رقم 5، سنة 1996.

35- لحكل سمية، المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية الصادرة عن جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد السادس، سنة 2020.

36- لحول دراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري ، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والاجتماعية، الصادرة عن جامعة زيان عاشور ، الجلفة، العدد الحادي عشر (11) سبتمبر 2018.

37- لعجال اعجال محمد لمين، دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1989-1996-2008-2016 واثرها على المسار الديمقراطي والحريات، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة حقه لخضر بالوادي العدد 14، اكتوبر 2016.

38- مزياني حميد، الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996 مقال منشور بالمجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية الصادرة عن جامعة مولود معمري تيزي وزو العدد رقم 02 سنة 2010.

39- موساوي فاطمة. صلاحية التشريع الاستثنائي في التعديل الدستوري 2016. مقال منشور بمجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، الصادرة عن جامعة محمد بوضياف مسيلة، العدد السابع، المجلد الثاني، سنة 2017.

40- ميمونة سعاد، الاوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية في غياب البرلمان عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد رقم 12. العدد رقم 02 سنة 2015.

41- يامة ابراهيم، رحمون محمد، ضوابط اللجوء الى التشريع بأوامر وتقييم رقابة البرلمان حيالها، مقال منشور بمجلة الأستاذ الباحث للدراسات

القانونيــة الصــادرة عــن جامعــة محمــد بوضــياف المســيلة العــدد الأول، ســنة 2019.

42- يعـيش تمـام شـوقي، السـلطة التنظيميـة لـرئيس الجمهوريـة فـي ضـوء التعـديل الدســتوري الجزائــري لســنة 2008، مقــال منشــور بمجلــة العلــوم الانســانية الصــادرة عــن جامعــة محمــد خيضــر. بســكرة العــدد الواحــد والاربعــون (41)، سبتمبر 2015.

4-النصوص القانونية

أ-النصوص الدستورية

1- دســتور الجزائــر لســنة 1963، المنشــور بموجــب الإعــلان المــؤرخ فــي 10ســبتمبر 1963، والموافــق عليــه فــي اســتفتاء شــعبي يــوم 08 ســبتمبر 1963، الجريــدة الرســمية للجمهوريــة الجزائريــة، رقــم 64 المؤرخــة فــي 1963/09/10.

2- دسـتور الجزائـر لسـنة 1976، المنشـور بموجـب الأمـر رقـم 76-97 المـؤرخ فـي 22 نـوفمبر 1976، المتضـمن إصـدار نـص الدسـتور المصـادق عليـه فـي إســتفتاء شــعبي يــوم 19 نــوفمبر 1976، الجريــدة الرســمية للجمهوريــة الجزائريــة العــدد 94 المــؤرخ فــي 24 نــوفمبر 1976، معــدل ومــتمم بالقــانون رقـم 79-06 المـؤرخ فـي 07 جويليـة 1979، والمعـدل والمـتمم بالقـانون رقـم

80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد رقم المؤرخ في 03 جانفي 1980، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 88-223 المؤرخ في 05نوفمبر1988، والمتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في إستفتاء شعبي يوم 03 نوفمبر، ج ر العدد 14 المؤرخ في 15 نوفمبر 1988.

3- دستور الجزائر لسنة 1989، المنشور بالأمر رقم89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 09 المؤرخة في 1989/03/01.

4- دستور 1996 الجزائري، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002م،الصادر في الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أفريل 2002، والمعدل كذلك بالقانون رقم 98-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر2008، والمعدل بقانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 هـ الموافق لـ 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري. و المعدل كذلك سنة 2020 من خلال الإستفتاء الذي تم إجراؤه

بتـاريخ 01 نـوفمبر 2020 والصـادر فـي الجريـدة الرسـمية المؤرخـة فـي 16 سبتمبر 2020 عدد رقم 54 .

5- دستور فرنسا لسنة 1958.

6- دستور جمهورية مصر لسنة 2014

ب-النصوص التشريعية والتنظيمية

ب-1/القوانين العضوية

1- القـانون العضـوي رقـم 98-01 المـؤرخ فـي 04 صـفر عـام 1419 الموافـق لـ 30 مـايو سـنة 1998، المتعلـق باختصاصـات مجلـس الدولـة وتنظيمـه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة في 01 جوان 1998(معدل).

2- القـانون العضـوي رقـم 99-02 المـؤرخ فـي 20ذي القعـدة عـام 1419 الموافـق ل08 مـارس 1999، والمحـدد لتنظـيم المجلـس الشـعبي الـوطني ومجلـس الأمـة وعملهمـا وكـذا العلاقـة الوظيفيـة بينهمـا وبـين الحكومـة، ج ر ج ج عدد 15 المؤرخ في 09 مارس 1999.

3- القـانون العضـوي 16-12 المـؤرخ فـي 22 ذو القعـدة 1437 الموافـق ل 25 غشـت سـنة 2016 يحـدد تنظـيم المجلـس الشـعبي الـوطني ومجلـس الامـة وعملهمـا وكـذا العلاقـات الوظيفيـة بينهمـا وبـين الحكومـة، الصـادر فـي الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، العدد 50.

4- القانون العضوي رقم 02/18 المؤرخ في 16 جمادى الثانية 1939 الموافق لـ 04 مارس 2018، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الصادر في جريدة رسمية بتاريخ 07 مارس 2018 العدد 15.

5- القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 02 سبتمبر 2016 ، المتضمن كيفيات وشروط تطبيق الدفع بعدم الدستورية، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 54 المؤرخة في 04 سبتمبر 2018

ب-2-القوانين العادية

1- الأمر رقم 66-456 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات ، المعدل والمتمم لا سيما بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في 19 يونيو سنة 2016.

2- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1975، والمتضمن القانون المدني الجزائري، المعدل والمتمم إلى غاية آخر تعديل بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو سنة 2007.

3- الأمر رقم 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 58 المؤرخ في 13 جويلية 1965.

4- القانون رقم 77-01 المؤرخ في 15 اوت 1977 ، المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد68، المؤرخ في 04 سبتمبر 1977 (المعدل والمتمم).

5- القانون رقم 99-08 المؤرخ في 13 جويلية 1999، المتعلق بإستعادة الوئام المدني، الجريدة الرسمية عدد 46 المؤرخ في 14 جويلية1999.

6- الأمر رقم 06-07 المؤرخ في 18 ربيع الاول عام 1427 الموافق ل 17 ابريل 2006 ،يتضمن الموافقة على الأمر 06-01 المؤرخ في 28 محرم عام 1427 الموافق ل 27 فبراير سنة 2006 ،المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية ،الجريدة الرسمية العدد 27المؤرخ في 26 ابريل 2006.

7- قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد06 المؤرخة في 26 فيفري 2008.

ب- 3-النصوص التنظيمية

1- المرسوم الرئاسي رقم 87-222 المؤرخ في 20 صفر عام 1408 الموافق لـ 13 أكتوبر 1987، المتضمن الانضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 مايو سنة 1969، الجريدة الرسمية العدد 42، بتاريخ 14 أكتوبر 1987، ص.1571

2- المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتعلق بنشر الارضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الإنتقالية ، الجريدة الرسمية عدد 06 المؤرخ في 31 جانفي 1994.

3- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة ، الجريدة الرسمية عدد 64 المؤرخ في 30 أوت 1998.

4- المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 21 رمضان عام 1423، الموافق لـ 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية عدد 79 المؤرخة في 26 نوفمبر .2002

5-الأنظمة الداخلية

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية عدد 53 المؤرخ في 13 أوت 1997، المعدل و المتمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية عدد 46 المؤرخ في 30 جويلية سنة 2000.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في الجريدة الرسمية عدد 49 المؤرخ في 30 ذو القعدة عام 1438 الموافق ل 25 غشت سنة 2017.

6-بعض آراء و قررات المجلس الدستوري

1- قـرار المجلـس الدسـتوري رقـم 16/ق. م . د/ 21 مـؤرخ فـي 10 مـارس سـنة 2021 ، يتعلـق بمراقبـة دسـتورية الأمـر المتضـمن القـانون العضـوي المتعلـق بنظـام الإنتخابـات، الجريـدة الرسـمية رقـم 17 مؤرخـة فـي 10 مـارس سـنة 2021.

2- رأي رقـم 06/ر. ق. ع/م. د/98 المـؤرخ فـي 22 محـرم عـام 1419 الموافـق لـ19 مـاي لسـنة 1998، يتعلـق بمراقبـة مطابقـة القـانون العضـوي المتعلـق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور.

3- رأي رقـم 12/ر. ق/م .د/01 المـؤرخ فـي 18 شـوال عـام 1421 الموافـق ل 13 ينـاير 2001 و المتعلـق بالرقابـة علـى دسـتورية القـانون المتضـمن القـانون الأساسي لعضو البرلمان .

7-قرارات قضائية

1- قـرار المحكمـة العليـا المـؤرخ فـي 07 جـانفي 1984، المجلـة القضـائية العـدد الرابع، مجلة تصدر على قسم المستندات والنشر للمحكمة العليا 1989

8-المواقع الإلكترونية

1- موقـع الجريـدة الرسـمية للجمهوريـة الجزائريـة. الامانـة العامـة للحكومـة WWW.JORADP.DZ

2- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان WWW.MRP.GOV.DZ

3- موقع المجلس الدستوري الجزائري CONSTITUTIONNEL.DZ WWW.CONSEIL-

4- موقع مجلس النواب العراقي WWW.PARLIMENT.IQ

ثانيا المراجع باللغة الأجنبية

a-les ouvrages

1-Philipe ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.Dj 12eme, edition, Paris, 2000.

2 –Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, 2éme édition, tom premier ,la régle de droit, le probléme de l'etat , ancienne librairie, l'ontemoing & C, paris 1924.

3-ben abou kiran fatiha.droit parlementaire algèrien.tome 2 office des publication universitaire.2009.

4-mohamed boussoumah,la parenthése des pouvoirs public constitutionnel de 1991 A 1998,office des publication universitaire.alger. 2008.

b-les articles

1- Hassan Al bahri, the presidentential veto power in the Unites states « Analytic al study », damaxusuniv, journal vol28, Number(1), 2012 .

2- slimani hindoun, judicial and constitutional control over the regulatory authority of the president of the republic in Algerian legislation,les annales de l'universitè d'alger, volume 34 N 03,2020

3- vergniot olivier « tindouf , un point d' équivoque (1912-1934) «revue des mondes musulmans et de la mèditerranée ,n 41-42,.désert et montage au maghreb.1986.

Abstract :

The President of the Republic enjoys an important and prestigious position which makes him assume outstanding powers at all the levels. The Algerian constitutional founder granted the President of the Republic a pivotal role, combining the powers given to the president of the state in the presidential system and the powers of the prime minister in the parliamentary system. This made the government a tool to weaken the Parliament, whose role has known a remarkable decline due to the unlimited legislative powers granted to the President of the Republic especially in light of the exceptional situation. This latter has a great impact on the work of the legislative institution, especially since the legislative process has become subject to the authority of the President of the Republic in most of its stages from initiative to the issuance. All this would limit the independence of Parliament as the sovereign institution in setting the legal base.

Keywords:
The President of the Republic, the legislative authority, the government, legislation, the constitution court, the legislative orders.