

جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الاختصاصات التشريعية لرئيس
الجمهورية في ظل التعديل الدستوري
لسنة 2016

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

فرع: القانون العام

تخصص: قانون الجماعات الإقليمية

تحت اشراف الأستاذ:

مختاري عبد الكريم

من إعداد الطالبتين:

• براهيمى نعيمة

• وارثي سيهام

لجنة المناقشة

- الأستاذة حنيفي حادة.....رئيسا.
- الأستاذ مختاري عبد الكريم..... مشرفا ومقررا.
- الأستاذة زيان خوجة ميرة.....ممتحنا.

السنة الجامعية: 2016-2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَمَا أُوتِيْتُمْ مِّنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيْلًا"

صدق الله العظيم

سورة الإسراء - الآية 85

الإهداء

أول شيء أبدء به هو شكر الله.

فله الحمد كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، وله الحمد والشكر على

نعمه التي لا تعد ولا تحصى.

وبعد:

إلى من يعجز اللسان عن شكرهما، ويفيض الفؤاد بحبهما وأحمل اسمهما بكل

افتخار " والدي الكريمن " أطال الله في عمرهما.

إلى من كانوا سندي إخوتي نور الدين، مصطفى، عزيز، صالح.

إلى ابنة أخي أليسيا

إلى خطيبي " سعيد " رفيق دربي.

إلى كل من عائلة " براهيمي "، وعائلة " قنفيس ".

..أهدي ثمرة جهدي هذه.

الإهداء

أول شيء أبدء به هو شكر الله.

فله الحمد كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه، وله الحمد والشكر على

نعمه التي لا تعد ولا تحصى.

وبعد:

إلى من يعجز اللسان عن شكرهما، ويفيض الفؤاد بحبهما وأحمل اسمهما بكل

افتخار " والدي الكريمين " أطال الله في عمرهما.

إلى أخي نور الدين الذي كان لي خير سند في إنجاز هذا العمل.

إلى أختي نادية التي أعتبرها أما ثانية.

إلى زوجة أخي سامية وابنيهما غيلاس وإلياس.

.. أهدي ثمرة جهدي هذه.

سيهام

شكر وتقدير

نشكر الله عز وجل على إعانتة لنا بنعمته في طلب العلم ووفقنا في إنجاز هذا العمل.

ولا يسعنا في هذا المقام إلا وأن نتوجه بالشكر الجزيل والإمتنان الكبير إلى الأستاذ المشرف " مختاري عبد الكريم " على قبوله الإشراف علينا وعلى ملاحظاته وإرشاداته القيمة. كما نتوجه بجزيل الشكر إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد في إتمام هذه المذكرة ونخص بالذكر الزميل بوتيوته ادريس .

نسأل الله أن يحفظهم وأن يجازيهم خيرا.

قائمة لأهم المختصرات

أولاً/ اللغة العربية:

- ج: الجزء.
- ج.ر: جريدة رسمية.
- ج.ر.ج.ج.د.ش: جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- د.س: دون سنة.
- د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.
- ص: صفحة.
- ص.ص: من صفحة إلى صفحة.
- ط: الطبعة.
- ع: العدد.
- م.أ: مجلس الأمة.
- م.ش.و: المجلس الشعبي الوطني.
- ق.ع: قانون عضوي.

ثانياً/باللغة الفرنسية:

- **Art** : article.
- **Ed** : edition.
- **J.O.R.A.D.P**: Journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire.
- **N** : numéro.
- **Op.cit** : ouvrage précédemment cité.
- **P** : page.
- **V** : voir.

مقدمة

مقدمة

إن مفهوم دولة القانون في وقتنا الحاضر هو خضوع الحكام والمحكومين للقانون على حدّ السواء، والذي لا يتجسد إلا عن طريق مبدأ الفصل بين السلطات كونه من أهم دعائم التي تبلور وتجسد فكرة الدولة القانونية، لأنه يكفل الممارسة الديمقراطية في أي نظام سياسي متى توافرت شروطه¹، إلا أن هذا المبدأ يختلف تطبيقه من دولة لأخرى حسب ظروف كل واحدة منها على حدى.

يعود مبدأ الفصل بين السلطات إلى العصر اليوناني الذي ناد به كل من أفلاطون في كتابه "القوانين" الذي يتحدث على ضرورة توزيع وظائف الدولة بالتوازن مع هيئات مختلفة²، ومن بعده تلميذه أرسطو لتبلور هذه الفكرة في العصر الحديث عند كل من جون لوك ومونتيسكيو وجون جاك روسو، الذين قسم الدولة إلى ثلاث سلطات تشريعية، تنفيذية وقضائية³، ليصل إلى ما هو عليه اليوم.

يمثل مبدأ الفصل بين السلطات توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة، تستقل كل منها على الأخرى في مباشرة وظيفتها، بحيث يتحقق داخل الدولة سلطة تشريعية تضع القوانين وسلطة تنفيذية تنفذها، وكذا سلطة قضائية تفصل في النزاعات والخصومات.

يختلف تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي القائم والوعي القومي، فهناك من أخذ بالفصل المطلق بين هذه السلطات والاستقلال التام بينها، وعدم التدخل أو الارتباط بينها على المستوى العضوي والوظيفي⁴، ومنهم من أخذ بالفصل المرن أو النسبي وهو إمكانية خلق تعاون بين هذه السلطات وبالأحرى السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتدخل هذه الأخيرة في مهام السلطة التشريعية سواءً بطريقة غير مباشر من خلال مبادرة الحكومة

¹ فريد علواش، نبيل قرقور، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2008، ص224.

² قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية -دراسة مقارنة-، دار الخلدونية، الجزائر، 2008، ص181.

³ أبو زيد الفهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، (د.ط)، دم.ج، الاسكندرية، 2006، ص.ص 81.

⁴ نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط.2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص329.

مقدمة

بمشاريع القوانين، وحضور أعضاء اللجان والجلسات العامة والتدخل في إبداء الآراء، وتدخل في حالات عدم تفاهم الغرفتين، ضف إلى ذلك سلطته في إصدار ونشر القوانين وغيرها..، أو بطريقة مباشرة عن طريق التشريع بأوامر أو اتخاذ مراسيم تنظيمية في المسائل غير المخصصة للبرلمان.

ولقد سار المؤسس الدستوري الجزائري أسوة بالدساتير المقارنة إلى تكريس واعتناق مبدأ الفصل بين السلطات، بحيث نص على ثلاث سلطات للدولة، تنفيذية، تشريعية وقضائية، وحدد صلاحيات كل واحدة منها، بحيث لا يمكن لأي سلطة أن تتعدى صلاحياتها الدستورية، إلا أنه أخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات وتظهر صراحة في رئيس الجمهورية الذي يمثل السلطة التنفيذية تدخلاته المباشرة أو غير المباشرة في عمل السلطة التشريعية.

استحوذ رئيس الجمهورية ممارس السلطة التنفيذية على اختصاصات دستورية تمكنه من التدخل في عمل السلطة التشريعية، ونصت عليه كل الدساتير المتعاقبة من سنة 1963 إلى آخر تعديل دستوري في سنة 2016، إلا أنها اختلفت في المجال المتعلق بتنظيم العمل التشريعي له، فكان كل من دستور 1963⁵ ودستور 1976⁶ يمنح لرئيس الجمهورية كل الاختصاصات التشريعية كون أن الجزائر آنذاك تنتهج النظام القائم على وحدوية الجهاز التنفيذي، حيث كان الممارس الوحيد للسلطة التنفيذية، وأما في ظل دستوري 1989⁷ و1996⁸، فالأمر لم يختلف كثيرا فقد عرف دستور 1996 تعديلات كثيرة في عدة مجالات، خاصة بالنسبة للاختصاص التشريعي

⁵ La constitution algérienne, de 08 septembre 1963, J.O.R.A.D.P, N° 64, de l'année 1963.

⁶ دستور سنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج.ر.ج.د.ش، ع94، لسنة 1976.

⁷ دستور سنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش، ع9، لسنة 1989.

⁸ دستور سنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.د.ش، ع76، لسنة 1976، متمم بالتعديل الدستوري لسنة 2002، الصادر بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل لسنة 2002، ج.ر.ج.د.ش، ع25، الصادر في 2002، معدل ومتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2008، الصادر بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر لسنة 2008، ج.ر.ج.د.ش، ع63، لسنة 2008، معدل ومتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس لسنة 2016، ج.ر.ج.د.ش، ع14، لسنة 2016.

مقدمة

لرئيس الجمهورية، إضافة إلى أن الجزائر في هذه الفترة قام نظامها على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي.

منح التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية امتيازات تسمح له أن يحل محل الحكومة والبرلمان في العمل التشريعي لاتخاذ التدابير اللازمة.

يحتفظ رئيس الجمهورية بالوزير الأول ويستخدمه كوسيلة لتجسيد مقاصده وسياسته لما تقتضيه مصلحة هذا الأخير. ويظهر تحكّم رئيس الجمهورية في عمل البرلمان في تدخل الحكومة في جميع إجراءات العمل التشريعي لغرفتي البرلمان، الأمر الذي يعكس تواجدها جُلّ مراحل إعداده بداية بالمبادرة بالقوانين وتعديلها ومناقشتها ثم التصويت، وكذا تحكّمها في حل الخلافات القائمة بين الغرفتين.

يضع الدستور لرئيس الجمهورية آليات ووسائل تسمح له بأن يزاحم البرلمان في الميدان التشريعي سواءً بطلب إجراء مداولة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري، ما يجعل مصير النص القانوني معلقاً بإرادة رئيس الجمهورية، إلى جانب استحواده على سلطتي إصدار ونشر القوانين.

يمتد مجال مشاركة رئيس الجمهورية في التشريع تدخل في المجال المحجوز للبرلمان من خلال منحه إمكانية التشريع بالأوامر وتكريسها كحق دستوري للرئيس سواءً في الظروف العادية أو غير العادية، بل حتى في المجال المالي، ناهيك عن القيود الصورية التي تترتب عليه أثناء ممارسته لها بالإضافة إلى ما ينجم عنها هو عدم وجود أي رقابة عليها سواءً كانت برلمانية أو قضائية.

أقر الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية للمسائل غير المخصصة للبرلمان مانحاً له بذلك مجالات واسعة في كافة الميادين، بالتوقيع على المراسيم التنفيذية عقب موافقة رئيس الجمهورية، وهو ما جعل سلطة الوزير الأول في هذا المجال تابعة له، ثم إن القوة القانونية التي تتمتع بهذه المراسيم التنظيمية تجعلها تفلت من الرقابة سواءً كانت دستورية أو قضائية.

مقدمة

- ما مدى تأثير التعديلات الأخيرة في الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية؟

يستوجب من خلال هذا الطرح دراسة الموضوع من زاويتين، وهذا بغرض تحليل منطقي للموضوع حيث تطرقنا إلى إظهار مساهمة رئيس الجمهورية في صناعة القاعدة التشريعية في ظل التعديل الدستوري 2016 (فصل أول)، وتكريس استحواد رئيس الجمهورية على الصلاحيات التشريعية (فصل ثاني).

تستلزم دراستنا هذه إتباع مناهج البحث العلمي، نعتمد بداية على المنهج الوصفي أين قمنا بسرد الاختصاصات التشريعية للرئيس من مبادرة بالقوانين، وواقع الرقابة على الأوامر والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى المنهج التحليلي الذي يبرز من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع، وبالاستعانة بالمنهج المقارن من خلال المقارنة المعتمدة بين النظام السياسي الجزائري والنظام الفرنسي والمصري، وبين الدساتير الجزائرية فيما بينها، وكذا التعرض إلى مختلف النصوص القانونية ومقارنتها بمثيلاتها وذلك وفق التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الأول

عن مساهمة رئيس الجمهورية في صناعة القاعدة التشريعية في

ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

يحتل رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري مكانة هامة ومتميزة، كونه يستمدّها من طريقة اختياره والسلطات الواسعة المخولة له بموجب الدستور، فقد منح هذا الأخير لرئيس الجمهورية جملة من الآليات من شأنها إبراز تفوقه على السلطة التشريعية تجعله يمارس ضغوطات على نواب البرلمان فيما يخص التشريع .

هذا وقد منح التعديل الدستوري 2016 لرئيس الجمهورية امتيازات عملية تسمح له أن يحتل الصدارة في مجال صناعة القاعدة التشريعية، ذلك بتفعيل دوره التشريعي، ويظهر ذلك من خلال استقرار المساهمة غير المباشرة للرئيس في العملية التشريعية (المبحث الأول)، أضف إلى ذلك مساهمته المباشرة في التشريع (المبحث الثاني).

المبحث الأول

استقرار المساهمة غير المباشرة لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية

أحتفظ بالوزير الأول في النظام السياسي الجزائري، كأداة رئاسية خدمة لمركز رئيس الجمهورية، كون هذا الأخير صاحب السلطة في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول⁹. خلافا لبعض الأنظمة السياسية التي تركز على مبدأ أحادية السلطة التنفيذية، فيكون لرئيس الدولة مركز ثقل في الجهاز التنفيذي، ففي النظام الرئاسي يتولى رئيس الدولة رئاسة الدولة والحكومة في نفس الوقت ما يبرر غياب منصب الوزير الأول، أما في النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ ازدواجية الهيئة التنفيذية مشكلة من الرئيس والوزارة الأولى، فإن الوزير الأول يعين من الأغلبية البرلمانية، كذلك في النظام شبه الرئاسي الذي يجمع بين خصائص النظم الرئاسية والبرلمانية فالوزير الأول يعين شرط مساندة الأغلبية البرلمانية للرئيس¹⁰، ومن ثم يعد الوزير الأول آلية وأداة تنفيذية لسياسة رئيس الجمهورية.

وهذا الأخير يحرك المجال التشريعي من خلال استعمال الوزير الأول سلطته في المبادرة بالقوانين لخدمة برنامج رئيس الجمهورية، فيكون هذا الأخير مبادرًا بالوكالة (المطلب الأول) والحفاظ على مساهمة الحكومة في العمل التشريعي (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى الدور المتميز للوزير الأول في اللجنة المتساوية الأعضاء (المطلب الثالث).

⁹ يحيوي عاشور وبوزلمادن ليليا، المركز القانوني للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 8 و 10.

¹⁰ صنادي إلهام وقاضي كاهنة، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، (دراسة في ضوء دستور 1996)، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 69.

المطلب الأول

المبادرة بالقوانين كوسيلة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية

تحكم عملية سن التشريع في النظام الجزائري عبر مراحل مجموعة من الإجراءات التي تكون في مجملها النظام القانوني لهذه العملية، ويعتبر حق المبادرة بالتشريع أول إجراء من الإجراءات القانونية لسن التشريع، وهي التي تحدد موضوعه ومضمونه¹¹، كما تعد أيضا وسيلة بيد رئيس الجمهورية لتجسيد سياسته.

فبالرغم من المادة 112 من دستور 1996 المعدل في 2016 التي تنص: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"¹²، إلا أن الناحية العملية تثبت بأن العمل التشريعي يفلت من الإرادة البرلمانية في جميع مراحل¹³، ويظهر ذلك من خلال المبادرة بمشاريع القوانين التي تكون مصدرها الحكومة (الفرع الأول)، إلى جانب ذلك مكن أعضاء البرلمان حق المبادرة باقتراح القوانين، إلا أن الشروط الدستورية والقانونية لممارسة هذا الحق تجعله سلطة صورية (الفرع الثاني).

¹¹ بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، "الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة السياسة والقانون، ع.8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جانفي 2013، ص 168.

¹² المادة 112 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق

- تقابلها المادة 98 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

¹³ سعيداني لوناسي ججيقة، (في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996)، مجلة المجلس الدستوري، ع.06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص.12.

الفرع الأول

احتفاظ الوزير الأول بالأولوية في المبادرة بالقوانين

باعتبار المبادرة بوابة عملية إعداد القانون، فإن المتمتع بحق ممارستها يختلف من نظام سياسي لآخر¹⁴، أين جعل المؤسس الدستوري الجزائري سلطة المبادرة بالقوانين من إختصاص الوزير الأول في كثير من الحالات، بل أكثر من ذلك حول له أولوية المبادرة بالقوانين التي يعرضها على مجلس الوزراء¹⁵، إضافة لضبطه لعمل الحكومة استنادا لنص المادة 93 من دستور 1996 في 2016¹⁶، مما يبين أن تدخل الوزير الأول في هذا المجال تخطيطا سياسيا لكيفية تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية و تجسيدا لمقاصده¹⁷. فمن خلال دراسة الأحكام المتعلقة بمشاريع واقتراحات القوانين تبين أن تأثير الحكومة واسع في هذا المجال إلى درجة أن القانون أصبح

¹⁴ تجدر الإشارة أنه في النظام الرئاسي (الأمريكي)، وفقا للطبيعة الجامدة نسبيا لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الكونغرس شبه كليا بحق المبادرة وفقا للمادة 1/1 من دستور 1787 الأمريكي، بينما في النظام البرلماني وشبه البرلماني، وتبعاً لفكرة التعاون الوظيفي الناجمة عن الفصل المرن بين السلطات، تشترك السلطتين التنفيذية والتشريعية في خلق القانون، ففي فرنسا مثلاً وبموجب دستور 1958، يرجع حق المبادرة بالقانون لكل عضو من البرلمان منفرداً، وكذلك للوزير الأول عبر مجلس الوزراء، ولمزيد من التفاصيل راجع: عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ط.1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 258 و 259.

¹⁵ سعيداني لوناسي ججيقة، (في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996)، المرجع السابق، ص 17.

¹⁶ تنص المادة 93 من دستور 1996 المعدل في 2016، " ينسق الوزير الأول عمل الحكومة ".

¹⁷ بولوم محمد الأمين، " التعديل الدستوري المرتقب و دوره في تحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر "، مداخلة أقيمت في

إطار الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر" يومي

18 و 19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2012، ص 11.

حكومي بدلا من أن يكون محتجزا من طرف البرلمان¹⁸. وذلك بإحاطتها لأجهزة فعالة لضمان سلامة مشاريعها¹⁹.

تظهر مبادرة الوزير الأول من خلال حقه في التقدم بمشروع قانون (أولا)، أضف إلى ذلك مروره بعدة إجراءات تسمح بإعداده (ثانيا).

أولا: حق الوزير الأول بالتقدم بمشروع قانون

يقصد بالتقدم بمشروع القانون في النظام الدستوري الجزائري المبادرة بالتشريع التي يكون مصدرها الحكومة، هذا استنادا إلى نص المادة 136 من دستور 1996 المعدل في 2016²⁰.

إذا كانت المادة 136 أعلاه لم تشر إلى الشخص الذي يتقدم بمشاريع القوانين، إلا أنه يمكن استنباط ذلك ولو ضمنا من خلال الفقرة الثانية منها التي أطلقت المبادرة بالقانون التي يتقدم بها النواب "باقتراحات القوانين"، ما يعني بأن "مشاريع القوانين" هي تلك التي يتقدم بها الوزير الأول.

وهكذا فإن المؤسس الدستوري قد استبقى على اختياره لاجتياز النهج السالف الذي كان منصوصا في المادة 113 من دستور 1989²¹، بمنح سلطة التقدم بمشروع قانون إلى رئيس

¹⁸ لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر، 2012، ص 131.

¹⁹ قاوي ابراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر، 2002، ص 7.

²⁰ تنص المادة 1/136 من دستور 1996 المعدل في 2016، "لكل من الوزير الأول و النواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

-تقابلها المادة 119 من دستور 1996 قبل التعديل، وفي هذا الصدد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بإضافة جهة أخرى المتمثلة في أعضاء مجلس إلى جانب كل من الوزير الأول والنواب في مجال المبادرة بالقوانين.

²¹ تنص المادة 1/113 من دستور 1989، " لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين".

الحكومة، بخلاف ما كان عليه في دستور 1963²² ودستور 1976²³ اللذان قد منحنا هذا الحق لرئيس الجمهورية نظرا لكون الدولة آنذاك قائمة على وحدة السلطة التنفيذية.

لكن ما ينبغي تبيانه هو أن الوزير الأول يتمتع بقدر كبير من الحرية في تقديم المبادرة بالقوانين، و ذلك في جميع المسائل التي تعود إلى مجال القانون دون استثناء، ودون أية شروط موضوعية، باستثناء بعض الشروط الشكلية التي تلحق بمشاريع القوانين التي يمكن تجاوزها²⁴، إضافة لما ورد في المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة²⁵، وهو أن يرفق المشروع بعرض الأسباب ويفرغ في شكل مواد.

ثانيا: إجراءات إعداد مشروع قانون

يمر مشروع القانون بمجموعة من المراحل والإجراءات قبل إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فبعد إعداد مشروع تمهيدي من طرف الوزارة المختصة عن طريق مصالحها التقنية يتم إرسال مشروع القانون للأمانة العامة للحكومة²⁶، للقيام بدراسة أولية له بما يتضمن تطابقه مع

²² Art 36 de la constitution algérienne du 08/09/1963, j.o.r.a.d.p 1964, publié le 10/09/1963, stipulait : « Le Président de République et les députés ont l'initiative des lois. les projets et proposition de loi de résolution sont déposés sur le bureau de l'assemblée qui les renvois pour étude aux commissions parlementaire compétence », op.cit.

²³ تنص المادة 1/148 من دستور 1976، " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني".

²⁴ خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ط.1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 260 و 261.

²⁵ قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، ع.50، الصادرة في 28 غشت 2016.

²⁶ بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد هاشمي، المرجع السابق، ص 169.

الإطار المعمول به، وبالتالي يمكن وضع بعض التعديلات²⁷، فيما يمثل إرسال النص إلى الأمانة العامة للحكومة بداية المرحلة الرسمية لدراسته والمصادقة عليه، ترسل مشاريع القوانين والنصوص القانونية إلى الأمانة العامة للحكومة في أربعين (40) نسخة باللغة الوطنية وترجمتها باللغة الفرنسية ضمن عرض يسهل عملية قراءتها واستغلالها²⁸. ويكون النص مرفوقا وجوبا بعرض الأسباب إعمالا بالمادة 19 من القانون العضوي 16-12 السالفة الذكر، بعدها يتم توزيع المشروع على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء رأيها وملاحظتها بهدف تدعيم التنسيق بين الوزارات²⁹، في حين توجه الآراء والملاحظات إلى الأمانة العامة للحكومة في أسرع الآجال لتحديد برنامج اجتماعات عمل مع القطاع المبادر بالمشروع ومع السلطات والمؤسسات المعنية قصد دراسة النص ومدى توافقه مع أحكام الدستور وانسجامه مع النصوص الأخرى³⁰.

يقوم الوزير الأول المعني بعرض المشروع للمناقشة والتصويت ويعرض على مجلس الوزراء للمداولة، والتي يكون من نتائجها اتخاذ قرار إيداعه من عدمه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة.

يدرس مجلس الدولة وفقا لنص المادة 136/3 من دستور 1996 المعدل في 2016 كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء لإبداء رأي استشاري بشأن مدى تطابقه مع النصوص السارية المفعول لانسجام أحكامه، وهذا عملا بنص المادة الرابعة من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة³¹. وتجدر الإشارة، إلى أنه إذا كان إجراء الاستشارة أمام

²⁷ لوناتسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007، ص 107.

²⁸ تعليمة الأمين العام للحكومة، رقم 077.أ.ع.م/د، تتضمن قرار مجلس الحكومة المؤرخ في 11 ديسمبر 1994، ص 04.

²⁹ بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد هاشمي، المرجع السابق، ص 169.

³⁰ بوكرا إدريس، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص 262.

³¹ القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.د.ش، ع.37، الصادر بتاريخ 1 يونيو 1998، معدل ومتم بموجب القانون رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2001، ج.ر.ج.د.ش، ع.43، صادر في 03 أوت 2011، ص 9.

مجلس الدولة ملزم بقوة القانون حسب ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 98-261، إلا أن الحكومة ليست ملزمة على الأخذ بالاستشارة المقدمة لها من طرف مجلس الدولة³².

بعد هذا يتولى الوزير الأول إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليحيله رئيس المجلس على اللجنة المختصة، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة نص المشروع للإطلاع عليه، وتحظى تلك المشاريع بموافقة تلقائية من مكتب المجلس الشعبي الوطني³³.

الفرع الثاني

تحديد حق أعضاء البرلمان في المبادرة باقتراح القوانين

يتمتع أعضاء البرلمان بحق المبادرة بالتشريع بما يجسد السيادة المكفولة دستوريا لممثلي الشعب في مجال التشريع وهذا ما أكدته لاحقا التعديل الأخير، غير أن ممارسة هذا الحق وبالرجوع إلى مختلف المواد المنظمة له نجد أنه شبه محاصر بعدة قيود شكلية وموضوعية بإمكانها أن تضيق من مجال اقتراحات أعضاء البرلمان للقوانين بدرجة كبيرة³⁴، أكد عليها الدستور في المادتين 136 و139 من دستور 1996 المعدل في 2016، وكذا القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³⁵ وهي كالاتي:

- يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون لكي يكون مقبولا مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمين زيادة على تحرير النص في شكل مواد³⁶.
- يشترط أن يرفق اقتراح القانون بعرض الأسباب وفقا لما نصت عليه المادة 19 من القانون العضوي سالف الذكر.

³² المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر، ع.64، المؤرخة في 30 أوت 1998، ص.05.

³³ لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص.108.

³⁴ نصر الدين معمري، " التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، ع.04، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2004، ص.24.

³⁵ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، ع.46، صادر في 30 جويلية 2000.

³⁶ نصر الدين معمري، المرجع نفسه، ص.24.

- يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من طرف عشرين (20) نائبا، أو عشرين (20) عضوا في مجلس الأمة ويودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما جاء في المادة 136 وفي الفقرة الثانية من دستور 1996 المعدل في 2016 والمادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر³⁷.

يضاف للشروط الشكلية السابق ذكرها مجموعة من الشروط الموضوعية تتمثل في:

- لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها³⁸، وهذا الشرط يصعب على أعضاء البرلمان ضمانه والتقييد به، فهو يجمد المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة وتسييرها، فإن أعضاء البرلمان لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة³⁹.
- وجوب تبليغ الحكومة بالاقترحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين وذلك في حالة قبولها، وعند انقضاء هذا الأجل يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته⁴⁰، والملاحظ أن هذه المدة طويلة نسبيا حيث يؤدي إلى تأخر عرض اقتراحات القوانين التي بادر بها أعضاء البرلمان على اللجنة المختصة⁴¹، في المقابل نجد أن الحكومة واستنادا إلى مبرر الاستعجال تملك

³⁷ المادة 2/136 من دستور 1996 المعدل في 2016، والمادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

³⁸ المادة 139 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع نفسه.

³⁹ نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 24.

⁴⁰ المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁴¹ لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة

بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص 13.

الأولوية في ضمان التسجيل الفوري لمشاريع القوانين في جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 16 من القانون المذكور أعلاه⁴².

- لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا⁴³.
- تودع اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني خلال دورة انعقاد البرلمان، ويتولى المكتب دراستها والنظر فيها شكلا⁴⁴.

وتبعاً لما سبق فإننا نجد أن رئيس الجمهورية عن طريق حكومته يتمتع بحق مبادرة غير مقيدة مقابل النواب الذين يشهد حظوظهم تراجع في دورهم التشريعي بفعل الشروط السابقة وهذا ما انعكس جلياً في هيمنة المؤسسة التنفيذية على مجال المبادرة بالتشريع، مقارنة بالمؤسسة التشريعية، على أساس أن الواقع العملي يثبت أن المؤسسة التنفيذية لا تنتظر من نواب الشعب أن يقوم بمهامه بل هي من تقوم بواجبها، فحجة الشروط السابق ذكرها وهمية لا تعد سبباً مقنعاً يفسر تقاعس نواب الشعب، بل الأسباب تكمن في مستوى النائب أو العضو وقدراته الذاتية المحدودة أو المنعدمة⁴⁵. وبناءً عليه، فإذا كانت المبادرة بالتشريع حق دستوري يشترك فيه البرلمان والحكومة، إلا أن امتيازات مشروع القانون على حساب الاقتراح البرلماني تكاد تقصّر هذا الحق على رئيس الجمهورية، ما يوحي بأفضلية المشروع الحكومي على الاقتراح البرلماني⁴⁶.

⁴² أنظر المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

⁴³ المادة 23 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

⁴⁴ لونيس بوجمعة، المرجع السابق، ص13.

⁴⁵ بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، (السلطة التشريعية)، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، ج.2، د.ط، د.م.ج، الجزائر، 2012، ص133.

⁴⁶ شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص231.

المطلب الثاني

الحفاظ على مساهمة الحكومة في العمل التشريعي

إن الإجراءات التشريعية المتبعة سواء بالنسبة لمشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين توجي إلى وجود أفضلية في حالات تميل لصالح مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة التي نظمتها عدة نصوص قانونية⁴⁷. يظهر حضور الحكومة في جميع المراحل التي يمر بها مشروع أو اقتراح قانون⁴⁸، بداية من ضبط الوزير الأول لجدول الأعمال للجلسات (الفرع الأول)، كذلك مساهمته في تسيير مشاريع القوانين داخل البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ضبط الوزير الأول لجدول الأعمال و الجلسات

ضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت من طرف البرلمان، وهي طريقة فنية لترتيب العمل داخل البرلمان. كما عرفه الأستاذ أردان "ARDANT" تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه⁴⁹.

⁴⁷ عفرون محمد، اعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2007، ص28 و29.

⁴⁸ خراشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 25.

⁴⁹ هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014، ص 10، نقلا عن :

Ardant Philippe, Institution politique, et droit constitutionnel, L.G.D.J, 12eme édition, paris, 2000, 551.

إن تحديد جدول الأعمال له أهمية كبيرة فهو الذي يحدد مصير أي نص تشريعي، إما أن يأتي للمجلس لمناقشته أو يتم إبعاده أو إهماله⁵⁰.

وعليه، فإن الدستور الجزائري لم ينص على طريقة تحضير جدول الأعمال وإنما وردت أحكامه في النظام الداخلي للمجلس⁵¹، الذي جعل مهمة إعداده صلاحية مكتب المجلس بالتشاور مع رؤساء اللجان وموافقة الحكومة و رؤساء المجموعات البرلمانية، وبذلك يلاحظ تأثير الحكومة على عملية إعداد جدول الأعمال⁵².

حيث يُضبط هذا الأخير من قبل مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني تبعا لترتيب الأولويات التي تحدده الحكومة⁵³.
إضافة إلى أن المادة 16 تنص: "يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على إستعجاليته"⁵⁴، وبمجرد التصريح بذلك، يدرج المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية⁵⁵، كما تنص المادة 17 على: "يُضبط مكتب كل غرفة، بإستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها"⁵⁶.
يتضح لنا من نص المادة 17 أعلاه أن البرلمان ملزم بإستشارة الحكومة قبل ضبط جدول كل دوراته و جلساته.

⁵⁰ عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004، ص 60.

⁵¹ المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، ع. 8، صادر في 18 فيفري 1998، معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، ع. 84، صادر في 28 نوفمبر 1999، ومعدل بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، ع. 77، صادر في 17 ديسمبر 2000.

⁵² بوكرا ادريس، المرجع السابق، ص 137.

⁵³ أنظر المادة 15 من لقانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁵⁴ المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

⁵⁵ لوشن دلال، المرجع السابق، ص 126.

⁵⁶ المادة 17 من القانون 16-12، المرجع نفسه.

وبالتالي يظهر هنا حرمان النواب من حق تحديد جدول الأعمال، بحيث لا يبقى من هذا الحق سوى الموافقة على هذا الترتيب، مما ينتج عنه إعطاء الأسبقية للمشاريع المقدمة من طرف الحكومة في الدراسة، على غيرها من الاقتراحات المقدمة من طرف النواب مما يعني تجميد هذه الاقتراحات أو على الأقل تأخير دراستها⁵⁷.

مما سبق يتبين أن الطرف الفاعل في عملية التنظيم وترتيب نقاط جدول الأعمال تعود للحكومة حسب الأولويات والأهداف التي أدرجتها في برنامجها ، وبالتالي يظهر تحكم الوزير الأول في هذا المجال إلى جانب البرلمان على اعتباره صاحب الشأن، بل وأكثر من ذلك فللحكومة حق الأولوية في ذلك⁵⁸، وعلى اعتبار الوزير الأول مجرد أداة تنفيذية لدى الرئيس فإن ضبط جدول الأعمال يصبح بالنتيجة تحت سيطرة رئيس الجمهورية⁵⁹.

الفرع الثاني

مساهمة الحكومة في تسيير مشاريع القوانين داخل البرلمان

تظهر مساهمة الوزير الأول باعتباره ممثل عن الحكومة على مستوى اللجان المختصة أثناء مشاركته في دراسة النص القانوني بصورة جلية إذا تعلق الأمر بمشروع قانون، إذ تشرع اللجنة المختصة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة⁶⁰.

⁵⁷ شاهد احمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009، ص141 و142.

⁵⁸ الغربي ايمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، 131. على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، 2011، ص16.

⁵⁹ زيان عبد الحق و صوالح كنزة، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص43.

⁶⁰ خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص44.

فهذا الأخير الذي يحاول الإجابة على التساؤلات الموجهة له مدافعا بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص الموضوع.⁶¹ كما أن للوزير الأول حق التدخل إما بالمعارضة أو التأييد عند الشروع في مناقشة اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية⁶².

يعتبر تدخل الوزير الأول في هذا المجال فرصة له لتبيان الخطوط العريضة للمشروع بغية إقناع الأعضاء وحثهم على المصادقة عليه⁶³.

تفتح المناقشة العامة حول النص المسلم به للنواب، وتتم المناقشة حول النص مادة مادة، وخلال هذه المناقشة يمكن لممثل الحكومة و لجهات أخرى حددتها المادة 34 من القانون العضوي تقديم تعديلات شفوية، غير أنه في حالة ما إذا كان التعديل المقدم يؤثر على فحوى النص توقف الجلسة وجوبا بناءً على طلب ممثل الحكومة، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة⁶⁴.

وبناءً على ذلك يمكن الخروج عن هذه القاعدة المذكورة أعلاه بتقرير التصويت مع المناقشة المحدودة بطلب من الوزير الأول أو مقرر اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون⁶⁵، لكن طلب الحكومة التصويت مع المناقشة المحدودة يشكل مساسا باستقلالية البرلمان، خاصة وأن النصوص القانونية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها للحكومة طلب مثل هذا الإجراء، مع العلم أن جلسة التصويت مع المناقشة محدودة، لا يتدخل فيها إلا

⁶¹ الغريبي ايمان، المرجع نفسه، ص 37.

⁶² زيان عبد الحق و صوالح كنزة، المرجع السابق، ص 44.

⁶³ بابيو فارس و باكلي بشير، التشريع: بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 30.

⁶⁴ أنظر المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁶⁵ أنظر المادة 36 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

ممثّل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررّها بالنسبة لمجلس الأمة، مع إضافة مندوب أصحاب اقتراح القانون ومندوب أصحاب التعديلات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني⁶⁶.

المطلب الثالث

الدور المتميز للوزير الأول في اللجنة المتساوية الأعضاء

يتمتع الوزير الأول بدور بارز في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء، وتعد هذه الأخيرة بمثابة آلية لحل الخلافات الواقعة بين غرفتي البرلمان⁶⁷، كما يتولى ضبط تشكيلة واجتماعات اللجنة عملاً بأحكام المادة 138 الفقرة الخامسة من دستور 1996 المعدل في 2016، " ... يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين⁶⁸، والمادة 89 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على أنه: " يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة متساوية الأعضاء بعشرة أعضاء⁶⁹."

كما يتسنى لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء. طبقاً لنص المادة 93 من نفس القانون⁷⁰، ما يبين تدخل الوزير الأول في عملها (الفرع أول)، إلى جانب ذلك فإن الدستور قيد أعضاء الغرفتين بإخضاع التعديلات الصادرة عنهما لموافقة الحكومة، وبالتالي في حالة استمرار الخلاف يمكن للوزير الأول طلب الفصل فيها نهائياً (الفرع ثاني).

⁶⁶ خرياشي، عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 47 و 48.

⁶⁷ زيان عبد الحق و صوالح كنزة، المرجع السابق، ص 45.

⁶⁸ المادة 5/138 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

⁶⁹ المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁷⁰ أنظر المادة 93 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع نفسه.

الفرع الأول

تدخل الوزير الأول في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

يتدخل الوزير الأول في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء من خلال عملها، بحيث يتمتع الوزير الأول بالسلطة التقديرية الممنوحة له باستدعاء تلك اللجنة لحسم الخلافات الموجودة بين غرفتي البرلمان في الوقت الذي يرغب فيه الوزير الأول بهدف حرصه على استكمال مسار القانون⁷¹.

فاستدعاء لجنة متساوية الأعضاء يعد امتياز لصالح الوزير الأول الذي يمكن بموجبه أن يتدخل في أي وقت أو يترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة فهو جزء من صلاحيات السلطة التشريعية التي تنتقل إلى السلطة التنفيذية طالما أن الوزير غير ملزم بأجل للاستجابة إلى الطلب المتعلق باجتماع اللجنة⁷²، في حين يستبعد مقترحي القانون (أعضاء البرلمان) من ذلك الحق⁷³.

تتحصر مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء في اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، فمن المفروض أن دور الوزير الأول يتوقف بمجرد استدعاء اللجنة لعقد اجتماع، فمهمته تقتصر على تحريك الآلية دون مشاركته في صنع القرار⁷⁴، لكن المادة 93 القانون العضوي سألقة الذكر لا تقف عند هذا الحد، إذ يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة مما يضمن تواجد الحكومة في جميع مراحل دراسة الأحكام محل الخلاف⁷⁵.

⁷¹ بن عاشور نسيمية وأدوش كهينة، اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 39.

⁷² بن عاشور نسيمية وأدوش كهينة، المرجع نفسه، ص 40.

⁷³ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج.3، السلطة التنفيذية، ط.2، دم.ج، الجزائر، 2013، ص 127.

⁷⁴ بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، ع.1، الجزائر، 2002، ص 40.

⁷⁵ أنظر المادة 93 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

فالتجربة أثبتت بأن الوزير الأول هو الذي يقدر نوعية الخلاف وما إذا كان من الضروري استدعاء هذه اللجنة، ففي حالة الخلافات التقنية البسيطة يأمر بإنشائها ويستدعيها لهذا الغرض، باعتبارها قادرة على تسوية الخلاف⁷⁶، أما إذا لاحظ أن الخلاف جوهريا يمكن أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا إعمالا بنص المادة 7/138 من التعديل الدستوري 2016⁷⁷. فالخلاف قد ينشأ إما لعدم الاتفاق حول مادة أو فقرة في مادة، أو حتى عبارة أو مصطلح في مادة أو فقرة، قد يمس بمجموعة من المواد، وقد ينصب على النص بأكمله المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى⁷⁸.

الفرع الثاني

موافقة الحكومة على التعديلات أو فصلها نهائيا للنص

صرح الدستور أنه بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ووصولها إلى اقتراح حول الأحكام التي تثير الخلاف، تقوم الحكومة بعرض النص على البرلمان للإطلاع والمصادقة عليه، غير أن الدستور قيد أعضاء الغرفتين فيما يخص إجراء التعديلات على الاقتراح الذي تقدمه اللجنة بحيث لا يمكن له إجراء أي تعديل إلا بعد موافقة الحكومة⁷⁹، الأمر الذي يجعلنا أمام احتمالين يعبران عن تدخل الحكومة في حل الخلافات:

⁷⁶ 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، 2006، ص115.

⁷⁷ أنظر المادة 7/138 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

⁷⁸ زيان عبد الحق وصولح كنزة، المرجع السابق، ص46.

⁷⁹ أنظر المادة 6/138 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع نفسه.

• إذا صوت أعضاء الغرفة الأولى لصالح اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء ثم يعرض الأمر على أعضاء مجلس الأمة، فإذا وافقوه فإن النص سيكتمل مساره إلى غاية دخوله حيز التنفيذ⁸⁰.

• أما في حالة رفض النص من قبل أحد المجلسين، ولم تتوصل الغرفتين على أساس نتائج اللجنة متساوية الأعضاء إلى المصادقة على النص، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في هذه الحالة، وهذا الأخير يأخذ بالنص الذي أعدته تلك اللجنة، ففي حالة تعذر ذلك يؤخذ بالنص الأخير الذي تم التصويت عليه⁸¹. وهو نفس الحل الذي أقره الدستور الفرنسي في المادة 45 منه⁸².

تجدر الإشارة أنه في حالة ما إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بالفصل النهائي للنص محل الخلاف بين الغرفتين، يسحب النص حسب ما أكده لاحقا التعديل الدستوري⁸³. ، خلافا للمادة 120 من دستور 1996 أين صرح المؤسس الدستوري في حالة عدم موافقة الحكومة على التعديلات التي أجراها أعضاء الغرفتين سحب النص وانعدام أثره القانوني⁸⁴.

على ما تقدم أعلاه، نستنتج أنه على الرغم بأن الخلاف هو خلاف برلماني وحتى اللجنة البرلمانية المكلفة بحل النزاع كذلك، إلا أن السلطة التنفيذية تتجاوز كل ذلك لتفرض هيمنتها ابتداءً من استدعاء اللجنة وصولاً إلى الفصل النهائي للنص في حالة عدم تسوية الخلاف مما يشكل مساساً بسيادة البرلمان، في المقابل يجسد سيطرة الحكومة في عمل البرلمان.

⁸⁰ لموسخ محمد وهميسي رضا، " اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الإجتهد القضائي، ع.4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس، 2008، ص403.

⁸¹ المادة 7/138 من دستور المعدل في 2016 ، والمادة 97 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق.

⁸² Art 45/4 de La constitutions française de 1958, modifiée et complétée, publiée sur le site: <http://www.conseil-constitutionnel.fr>, stipulait: « Si la commission mixte ne parvient pas l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'assemblée nationale et le sénat, demander à l'assemblée nationale de statuer définitivement, en ce cas, l'assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendement adoptés par le sénat ».

⁸³ أنظر المادة 8/138 من دستور 1996 المعدل في 2016 والمادة 97 /2 من القانون العضوي، المرجع نفسه.

⁸⁴ أنظر المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

المبحث الثاني

المساهمة المباشرة لرئيس الجمهورية في التشريع

لم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بتقييد دور البرلمان في المبادرة بالتشريع ومناقشته، والتصويت عليه، بل زيادة عن ذلك منح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة تمكنه من الاعتراض على القانون إذ لم يرغب فيه⁸⁵.

كرس المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة مفادها أن القانون لا يمكنه دخول حيز التنفيذ رغم مصادقة البرلمان عليه وفقا للأشكال المقررة قانونا، بمعنى أنه يتأجل لحين استيفاء بعض الإجراءات المهمة، إذ يمكن للسلطة التنفيذية أساسا- رئيس الجمهورية- أن تعطيل مسار النص التشريعي بما تسمح له ذلك من آليات قانونية تجيز له التدخل في العمل التشريعي.

فقد يعترض باستعمال تقنية إجراء طلب المداولة الثانية⁸⁶ (المطلب أول)، أو بإخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية النص التشريعي (المطلب ثاني)، أضف إلى ذلك إخضاع القانون للإصدار والنشر من طرف رئيس الجمهورية (المطلب ثالث).

المطلب الأول

طلب المداولة الثانية أداة لعرقلة مسار اكتمال القانون

تعد المداولة الثانية إجراء بمقتضاه يطلب رئيس الجمهورية من أعضاء البرلمان إعادة التصويت على أي نص قانوني وافقت عليه كل غرفة من البرلمان، بهدف التأكد من الغاية التي أُعدت من أجلها⁸⁷.

⁸⁵ أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص231.

⁸⁶ شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص262.

⁸⁷ أنظر المادة 145 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

- تقابلها المادة 127 من دستور 1996 قبل التعديل.

وهذا من منطلق أن رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية يتصرف طبقا للمادة 84 من دستور 1996 المعدل في 2016⁸⁸.

إن طلب المداولة الثانية يعطي لرئيس الجمهورية سلطة نسبية في أن يعترض مؤقتا على مشروع القانون الذي أقره البرلمان. فقد اختلف الفقه في إطلاق التسمية و طبيعتها القانونية، ولتأكيد ذلك يستوجب التطرق باختصار لتعريفه وموقف الفقه منه (الفرع أول)، إلى جانب ذلك فالدستور الجزائري استقر على تكريس هذا المبدأ، فنظمه وفق إجراءات معينة (الفرع ثاني).

الفرع الأول

طلب إجراء مداولة ثانية

اتجه أغلبية الفقهاء إلى تعريف حق الاعتراض (طلب مداولة ثانية) وتبين ذلك في الكلمة اللاتينية "فيتو"، "veto"، والتي تعني "أني أعترض"⁸⁹. ويعرف هذا الحق أنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان. وينقسم حق رئيس الدولة في الاعتراض عن القوانين إلى نوعين اعتراض مطلق واعتراض نسبي⁹⁰.

⁸⁸ تنص المادة 84 من دستور 1996 المعدل في 2016 : ".يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور".

-تقابلها المادة 70 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع نفسه.

⁸⁹ بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص58.

⁹⁰ هناك نوعين من الاعتراض:

-الاعتراض المطلق: هو ذلك الاعتراض الذي يؤدي على قير وإعدام القانون بشكل نهائي.

-الاعتراض النسبي: هو ذلك الاعتراض الذي لا يمكن التغلب عليه من قبل البرلمان في حالة إقرار القانون من جديد، وفقا للشروط المحددة في الدستور، وهو بدوره ينقسم لعدة أنواع، منها: الاعتراض الواقف(التوقيفي)، والاعتراض الموصوف، الاعتراض البسيط، والاعتراض الناقل.. للتفصيل أكثر: راجع محمد هاملي، المرجع السابق، ص42 و43.

إذا كان الفقه قد اتفق على إضفاء الصبغة التشريعية على حق الاعتراض المطلق، فإنهم اختلفوا حول الاعتراض النسبي، حيث ذهب جانب منه إلى القول بأن هذا النوع من الاعتراض يكتسي طبيعة تشريعية وحجته في ذلك أن سلطة التشريع تتمثل في " سن وصياغة القوانين"، وعليه فإن أي هيئة تتدخل في وضع القانون بمقتضى أحكام الدستور تباشر نشاطا تشريعيا⁹¹، بينما اتجه جانب آخر إلى إضفاء الصبغة التنفيذية، على أساس أن الإجراءات التي يفرضها الدستور لوجود القانون لا تكتسي الطابع التشريعي، باستثناء الإجراءات التي تكون القانون مباشرة، وهي موافقة البرلمان.

وعليه فالإجراءات التي تسبق هذه الموافقة أو اللاحقة عليها لا تكتسب طابعا تشريعيا بالمعنى الدقيق، حتى وإن كانت ضرورية لوجود القانون، فهي إجراءات من شأنها أن تجعل القانون ساري المفعول⁹².

بالمقابل رأى جانب آخر من الفقه و على رأسهم الأستاذ "box" بضرورة التمييز بين صور الاعتراض، وذلك بإضفاء الطبيعة التشريعية على الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية مشددة دون غيره، باعتبار أن القانون يكون خاليا من القيمة الإلزامية، إلا إذا وافق عليه البرلمان من جديد بالأغلبية السابقة⁹³.

فحسب اعتقاد الأستاذ "شريط وليد" يمكن التمييز بين الاعتراض المطلق الذي يحول دون صدور النص، وإكمال إجراءات إصداره و نشره، وهنا نقول أن الإصدار أخذ شكل عمل تنفيذي، في حين الاعتراض النسبي يكون مؤقت أو توقيفي، فالنص يرجع للبرلمان للتصويت، وبذلك يكتمل إجراء إصداره ونشره، بمعنى يُؤجل صدور النص، فهنا يأخذ صفة عمل تشريعي⁹⁴.

⁹¹ محمد هاملي، المرجع السابق، ص 44.

⁹² شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 264.

⁹³ عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004، ص 71.

⁹⁴ شريط وليد، السلطة التشريعية خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع نفسه، ص 265.

لقد اختلفت دساتير الدول في التسمية التي تطلق على هذه الصلاحية، فهناك من يستعمل مصطلح " حق الاعتراض" فمثلا مصر حسب نص المادة 123 من دستور 2014 المعدل⁹⁵، وهناك من يستعمل مصطلح "طلب إجراء مداولة ثانية" مثلا فرنسا حسب نص المادة 10 من دستور 1958⁹⁶ وهي التسمية نفسها التي أكد عليها المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 145 من دستور 1996 المعدل في 2016⁹⁷.

الفرع الثاني

الإجراءات الدستورية لطلب المداولة الثانية

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في ظل الدساتير المتعاقبة إجراء طلب المداولة الثانية، بمعنى أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض على أي نص تشريعي ويطلب من أعضاء البرلمان إعادة التصويت عليه.

ومنح هذا الحق لرئيس الجمهورية وفقا لسلطته التقديرية، قد يأتي من حرص المؤسس الدستوري أن يراقب رئيس الجمهورية النصوص التشريعية التي يوافق عليها البرلمان كونه مجسد لوحدة الأمة وحامي للدستور⁹⁸.

⁹⁵ تنص المادة 113 من دستور مصر، المؤرخ في 18 يناير سنة 2014، ج.م.ع، ع.3، سنة 2014 على مايلي: " لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها".

⁹⁶ Art 10 de La constitutions française 1958, stipulé que : " le président de la république promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. ", op cit.

⁹⁷ تنص المادة 1/145 من دستور 1996 المعدل في 2016: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين(30) يوما الموالية لتاريخ إقراره"
-تقابلها المادة 127 من دستور قبل التعديل، المرجع السابق.

⁹⁸ شريط وليد، السلطة التشريعية خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 265.

لقد استقر الدستور الجزائري على تكريس القاعدة التي مفادها أن المداولة الثانية سلطة تقديرية خاضعة فقط لإرادة رئيس الجمهورية، تمكنه من تقييم العمل التشريعي، فهو غير مقيد بأية شروط في هذا المجال⁹⁹، باستثناء دستور 1963 الذي خالف الوضع نسبيا، مقارنة بالدساتير اللاحقة عليه (1976 و1989 و1996) فقد أقر إرادة رئيس الجمهورية بأن يناقض نصا تشريعا صراحة، شريطة الإفصاح عن اعتراضه مع مراعاة تسبب ذلك والإيداع خلال الآجال المحددة للإصدار¹⁰⁰.

والملاحظ أن تسبب الاعتراض ما هو إلا وسيلة يلفت بموجبها الرئيس نظر البرلمان إلى ما جاء في النص التشريعي من مخالفات للدستور¹⁰¹.

كما يعتبر طلب المداولة الثانية وسيلة مخولة دستوريا لرئيس الجمهورية التي تمكنه من إفسال أية مبادرة تشريعية غير مرغوب فيها، مما يدعم مركز الرئيس في ممارسة الوظيفة التشريعية¹⁰². وإذا كان الدستور قد حول لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في الاعتراض على القوانين إلا أنه مقيد بمدة محددة¹⁰³.

فبمجرد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه، يبلغ ذلك النص لرئيس الجمهورية لإصداره، ويمكن لهذا الأخير أن يطلب قراءة ثانية خلال مدة ثلاثين (30) يوما المقررة للإصدار، وتعتبر هذه المدة طويلة جدا خاصة إذا كان القانون من القوانين الاستعجالية، حيث نجد دستور 1996 على عكس دستور 1963 الذي لم يستثن من هذه المدة¹⁰⁴، وبالتالي فقد ينتظر

⁹⁹ عبد اللوي زينب، المرجع السابق، ص 71.

¹⁰⁰ -Art 50 de la constitution algérienne, du 1963, op.cit.

¹⁰¹ شريط وليد، إصلاح الأحكام الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان، ع.3، مجلة المجلس الدستوري، 2014، ص 111.

¹⁰² لوناسي جبيقة، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، المرجع السابق ص 143.

¹⁰³ تنص المادة 1/46 من القانون العضوي رقم 16-12 : " يمكن لرئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 145 من الدستور أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره".

¹⁰⁴ Art 49 de la constitution algérienne, du 1963, stipulé que : « le président de la république est chargé de la promulgation et de la publication des lois ».

رئيس الجمهورية آخر يوم من المدة المقررة لممارسة حقه في طلب المداولة الثانية مع العلم أنه لم تحدد المدة التي يستغرقها البرلمان لإعادة النظر في القانون المحال عليه¹⁰⁵. وتجدر الإشارة أنه في حالة انقضاء هذه المدة يسقط حق رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الحق مما يؤكد القوة الإلزامية للمدة المحددة في الدستور، إلا أن ذلك لا يحرم رئيس الجمهورية من الاعتراض على النص المصادق عليه من طرف البرلمان في حالة مخالفته للدستور.

تظهر سلطة رئيس الجمهورية بشأن طلب مداولة ثانية من خلال حقه في مطالبة الغرفتين في الميعاد المحدد لإصدار القوانين بإجراء مداولة ثانية للقانون بأكمله أو بعض من مواده، ولا يمكن الاعتراض على هذا الطلب¹⁰⁶، غير أن البرلمان يستطيع أن يفقده آثاره ويتغلب عليه إذا أقر المشروع مرة ثانية بأغلبية ثلثي من أعضائه¹⁰⁷. مع العلم أنه في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) من أعضاء البرلمان يصبح القانون لاغيا¹⁰⁸.

المطلب الثاني

تكريس إخطار المجلس الدستوري كوسيلة لعرقلة ممارسة التشريع

تعد آلية إخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين وسيلة لتجميد صدور القانون لوقت معين أو إلغائه نهائياً، غير أن اختصاص هذا المجلس بالرقابة لا ينعقد تلقائياً بل يتوقف على إخطار بذلك من الجهات المعنية.

نظراً لعدم اتساع هذه الصلاحية لجميع النصوص القانونية التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري، فإن المؤسس فصل مرة أخرى في طبيعة هذا الإخطار، فيما إذا كان إخطار اختياري أو وجوبي، ليلزم رئيس الجمهورية وحده بحق الإخطار الوجوبي في رقابة مطابقة القوانين العضوية

¹⁰⁵ لوناسي جبيقة، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، المرجع نفسه، ص 143.

¹⁰⁶ زيان عبد الحق و صوالح كنزة، المرجع السابق، ص 63، نقلاً عن:

Pierre Pactet, Institutions politiques droit constitutionnel, 20^e éd, armand colin, paris, 2001, p475.

¹⁰⁷ أنظر المادة 2/145 من دستور 1996 المعدل في 2016. لم يستقر المؤسس الدستوري على نفس أحكام المادة

2/127 من دستور 1996 قبل التعديل، حيث أتى بالجديد في هذا الصدد وذلك من خلال رفع النصاب في إقرار القانون ليمتد إلى أعضاء مجلس الأمة بتحقيق 3/2.

¹⁰⁸ أنظر المادة 2/46 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور¹⁰⁹ (الفرع الأول)، ثم إن اكتفاء المؤسس الدستوري في دستور 1996 على ثلاث (3) جهات إخطار، وهي ممثلة في رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، جعل مجموعة من المعاهدات والقوانين والتنظيمات تفلت من رقابة المجلس الدستوري، الأمر الذي تم تداركه في التعديل الدستوري 2016، حيث وسع مجال الإخطار فضلا عن الجهات الثلاث ليشمل كل من الوزير الأول، أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، أضف إلى ذلك إمكانية الأفراد إخطار المجلس الدستوري بطريقة غير مباشرة عن طريق الدفع بعدم دستورية، لكن هل هذا التوسيع يقوض صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا المجال؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإبقاء على استئثار رئيس الجمهورية بالإخطار الوجوبي

عمل كل من دستور 1989 و 1996 على تدعيم سلطة رئيس الجمهورية بإعطائه وسيلة أخرى للتعبير عن اعتراضه على قانون معين أو حكم من أحكامه، فبإمكان رئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية أي قانون صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حتى بعد المداولة الثانية وذلك إما بسبب تجاوز البرلمان للمجال الخاص به أو بسبب مخالفته لحكم من أحكام الدستور¹¹⁰. فلرئيس الجمهورية إخطار المجلس الدستوري وجوبا لفحص مطابقة دستورية القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان¹¹¹، وهي رقابة سابقة. وكذا

¹⁰⁹ دوفان ليدية، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية_قوانين الإصلاح السياسي نموذجا_، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2013، ص 15.

¹¹⁰ لوناسي جبيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص 148.

¹¹¹ تنص المادة 2/186 من دستور 1996 المعدل في 2016، "...بيدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان"، كما تنص الفقرة الثالثة من نفس المادة "كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور".

بالنسبة لاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم¹¹²، فهو يتمتع بهذا الحق بصفة انفرادية، حيث لا يحق لرئيسي غرفتي البرلمان الإخطار في هذا المجال¹¹³.

وكون القوانين تصدر من البرلمان فلا يوجد ما يمنع الرئيس من أن يمثل موضوع الإخطار، طالما أنها تشكل أغلب مواضيع الإخطار¹¹⁴.

و لقد حُددت مجالات القوانين العضوية بموجب المادة 141 من دستور 1996 المعدل في 2016¹¹⁵، وتعتبر هذه القوانين من ناحية تدرج القوانين في مرتبة أعلى من القوانين العادية، فهي تختلف عن هذه الأخيرة كونها تتفرد بأحكام خاصة، وتتطلب أغلبية خاصة للموافقة عليها¹¹⁶، وقد أخضعها الدستور لرقابة وجوبية مسبقة من طرف المجلس الدستوري قبل أن تصبح واجبة التنفيذ¹¹⁷، والأمر نفسه بالنسبة للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان فقد أخضعها الدستور لرقابة

¹¹² تنص المادة 111 من دستور 1996 المعدل في 2016، " يوقع رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما. ويعرضها فوراً على رأي الغرفة من البرلمان يوافق عليها صراحة".

-تقابلها المادة 97 من دستور 1996 قبل التعديل.

¹¹³ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري، (1989-2010)، د.ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

¹¹⁴ ديباش سهيلة، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2001، ص 29.

¹¹⁵ تنص المادة 141 من دستور 1996 المعدل في 2016: " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

-هذا ما تضمنته المادة 123 من دستور 1996 قبل التعديل، أبقى المؤسس على نفس أحكام هذه المادة، ولم يأت بجديد في هذا الصدد.

¹¹⁶ مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري (دراسة مقارنة)، ط.1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009، 234.

¹¹⁷ تنص المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، ج.ر.ج.د.ش، ع.29، لسنة 2016، " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدوره طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 141 من الدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية طبقاً للفقرة 2 من المادة 186 من الدستور خلال الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة 189 من الدستور".

- تقابلها المادة الأولى من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج.ر.ج.د.ش، ع.26، الصادرة في 03

وجوبية قبل الشروع في تطبيقها¹¹⁸، لضمان عدم تعدي السلطة التشريعية للصلاحيات المحددة لها دستوريا، ومن هنا انقلبت حرية الإخطار إلى التزام¹¹⁹.

غير أنه في حالة ما إذا كانت القوانين العضوية تتضمن أحكام لا تدخل في نطاق القانون العضوي، يمكن للمشرع تعديل هذه الأحكام بواسطة قانون عادي¹²⁰.

حصرت المادة 186 الفقرة الثالثة من دستور 1996 المعدل في 2016 مسألة الإخطار بشأن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان على رئيس الجمهورية، ومن هنا تظهر هيمنة السلطة التنفيذية بوضع أحكام النظام الداخلي لغرفتي البرلمان نظرا، لسيطرة رئيس الجمهورية على تعيين أعضاء المجلس الدستوري¹²¹.

غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروضة عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تعديله وعرضه على المجلس الدستوري والتصريح بمطابقته للدستور¹²²، وبخضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لنفس إجراءات رقابة القانون العضوي، معنى ذلك أنه يجب أن يتم بإخطار وجوبي من طرف رئيس الجمهورية قبل الشروع في تطبيقه¹²³ وللمجلس الدستوري مدة ثلاثين (30) يوما للفصل في الإخطار المتضمن حكما مخالفا للدستور (المادة 189) مع إمكانية تخفيض المدة إلى عشرة (10) أيام في حالة وجود ضرورة بناء على طلب رئيس الجمهورية.

¹¹⁸ أنظر المادة 3/186 من دستور 1996 المعدل في 2016. المرجع السابق.

-تقابلها المادة 3/165 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

¹¹⁹ جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية القوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص 56.

¹²⁰ JEAN Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, 8^e ed, Dalloz, strasbourg, 2010, p230.

¹²¹ أنظر المادة 183 من دستور 1996 المعدل في 2016، وهذا ما تضمنته المادة 164 من دستور 1996 قبل

التعديل، فالمؤسس لم يبقى بنفس أحكام هذه المادة، بل أتى بجديد من حيث إعادة تشكيلة المجلس الدستوري.

¹²² المادة 04 من القانون المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

- تقابلها المادة 04 من القانون المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012.

¹²³ زيان عبد الحق وصالح كنزة، المرجع السابق، ص 37.

أخيرا يعد إسناد حق الإخطار الوجوبي لرئيس الجمهورية أمرا متميزا يعمل على تقوية مركزه في العملية التشريعية باعتبار الإخطار جزء لا يتجزء من هذه العملية، إضافة إلى أنها وسيلة في يد الرئيس يتجاوز بها البرلمان عند سنه للقوانين التي تعارض إرادته.

الفرع الثاني

عدم تأثير توسيع الإخطار الاختياري على صلاحيات رئيس الجمهورية

لقد كانت سلطة إخطار المجلس الدستوري في ظل دساتير 1963¹²⁴، 1989¹²⁵ و 1996¹²⁶ قبل التعديل الأخير لسنة 2016، كانت مقصورة على رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان، وخلال فترة التواجد المادي للمجلس الدستوري، أي من سنة 1989 إلى ما قبل تعديل سنة 2016.

أقر المجلس الدستوري بقلة حالات «الإخطار، معللا بذلك بطابعه الاختياري والمحدود، ذاكرا أنه من خلال عشرين (20) سنة من تواجده، ولم يصدر المجلس سوى عدد قليل من الآراء والقرارات، كما أنه وخلال ذات الفترة لم يتم إخطاره بأي مسألة تتعلق بمطابقة المعاهدات أو التنظيمات للدستور¹²⁷.

¹²⁴ Art 64 de la constitution algérienne 1963, stipulé : « le conseil constitutionnel juge l de la constitutionnalité des lois et ordonnances législatives après saisine par le président de la république on le président de l'assemblée nationales » , op.cit.

¹²⁵ تنص المادة 156 من دستور 1989، "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري".

¹²⁶ تنص المادة 166 من دستور 1996 على: " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري".

¹²⁷ قرماش كاتية، دور أعضاء البرلمان والمواطنين في الإخطار، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: " إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص2.

قام المؤسس الدستوري في إطار التعديل الأخير بتوسيع سلطة الإخطار إلى جهات جديدة أخرى إلى جانب احتفاظه بمحتوى المادة 166 من دستور 1996 ، بل ذهب إلى أبعد من ذلك خلال السماح لأول مرة للوزير الأول تحريك آلية إخطار المجلس الدستوري باعتباره المنفذ والمنسق لبرنامج رئيس الجمهورية¹²⁸. وتحقيقا للديمقراطية فإن المؤسس فسح المجال لممارسة حق الإخطار و إعطاء الأقلية البرلمانية الحق في تحريك الرقابة حماية لديكتاتورية الأغلبية البرلمانية¹²⁹، وهذا ما كُرس بموجب المادة 2/187 من دستور 1996 المعدل في 2016¹³⁰، أين تم بموجبه تمديد حق الإخطار إلى خمسين (50) نائبا في المجلس الشعبي الوطني، أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، كما تم توسيع آلية الإخطار إلى المواطنين بتحرك الرقابة بطريقة غير مباشرة، عن طريق الدفع بعدم الدستورية طبقا للمادة 188 من دستور 1996 المعدل في 2016¹³¹.

بالرغم من توسيع جهات الإخطار وأهميتها البالغة كأهم إجراء في المنازعات الدستورية، إلا ان الواقع يثبت محدودية هذه الجهات وعدم فعاليتها في مجال الرقابة على دستورية القوانين¹³²، فمن الصعب تصور قيام رئيس إحدى الغرفتين بعرض قانون صوت عليه أغلبية أعضاء البرلمان على المجلس الدستوري حتى وإن كان هذا النص مخالفا للدستور في بعض أحكامه، وذلك بسبب الضغط الذي تمارسه الأغلبية البرلمانية، فإذا قام أحد رئيسي غرفة البرلمان استثناء بإخطار المجلس الدستوري فهدفه لن يكون معارضة النص المعروض على المجلس،

¹²⁸ شنتوفي عبد الحميد، مجال سلطة إخطار المجلس الدستوري، بين التضييق والتوسيع، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص4.

¹²⁹ Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en Algérie , (du contrôle de constitutionnalité a la créativité normative) , alger, 1999, p 116.

¹³⁰ أنظر المادة 2/187 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

¹³¹ أنظر المادة 188 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع نفسه

¹³² شنتوفي عبد الحميد، المرجع نفسه، ص5.

وإنما الغاية منه حصول النص على تدعيم المجلس الدستوري بتصريح دستوريته، وبالتالي تخويله شهادة المطابقة¹³³.

ثم إن احتكار رئيس الجمهورية لحق الإخطار الوجوبي لرقابة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان دون السلطة التشريعية أو الوزير الأول أو أعضاء البرلمان بغرفتيه في مرحلة قبل الإصدار وبعد المصادقة من طرف البرلمان بغرفته ليصدر المجلس الدستوري رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لكل من غرفتي البرلمان، إنما يعبر عنه بالإخطار المقيد أو المحدود، والغرض منها هو وقف البرلمان من تجاوز الأحكام الدستورية¹³⁴، إضافة إلى هذا الاحتكار، باعتبار رئيس الجمهورية هو ممثل السلطة التنفيذية منحت له أدوات وآليات قانونية للإعتراض على القوانين دون إستعمال آلية إخطار المجلس الدستوري عن طريق إجراء مداولة ثانية بموجب المادة 145 من دستور 1996 المعدل في 2016، فيمكن لهذا الإجراء أن يقلل من شأن الإخطار وبالتالي يصبح إجراء شكلي، مع إمكانية امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون ونشره وفقا لأحكام المادة 144 من دستور 1996 المعدل في 2016¹³⁵، وبالمقابل لا يوجد نص دستوري يلزمه أو يحمله المسؤولية على أي تعامل غير إيجابي لهذا الاختصاص من قبله¹³⁶.

وبالعودة إلى أحكام التعديل الدستوري الحالي يتضح لنا أن الإخطار الاختياري يتعلق فقط بالفصل في القوانين العادية والمعاهدات الدولية والتنظيمات التي تكون محل إخطار من قبل الهيئات المذكورة في المادة 187 أعلاه، ومن ثم فإن مسألة عدم إلزامية إخطار المجلس الدستوري بشأن النصوص السابقة، قد يؤدي المساس بحقوق وحرريات المواطنين في حالة عدم تفحصها من قبل المجلس الدستوري، لذا يجب أن يتوسع الإخطار إلى المواطنين سواءً عن طريق الهيئات

¹³³ لونساي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص 157.

¹³⁴ شنتوفي عبد الحميد، المرجع السابق، ص 5.

¹³⁵ أنظر المادة 144 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

¹³⁶ شنتوفي عبد الحميد، المرجع نفسه، ص 6.

القضائية من خلال تفعيل المادة 188 من الدستور أو إلى المواطنين بصفة مباشرة¹³⁷، دون أن يفوتنا الذكر بأن الصعوبات التي قد تواجهها المعارضة البرلمانية حين ممارستها لآلية إخطار المجلس الدستوري من خلال صعوبة تحقيق النصاب المطلوب، فيمكن القول أن هذا الحق للنواب سيظل مجرد حق دستوري، تقل فرص ممارسته في الواقع بحكم العراقيل التي تحيط به¹³⁸.

أخيرا فالمؤسسة الوحيدة التي تستعمل المجلس الدستوري للاعتراض على أي نص تشريعي هي مؤسسة رئاسة الجمهورية الذي يجد في المجلس وسيلة لحماية الدستور وحماية المواطنين من تعسف البرلمان، وتعتبر سلطة رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري سلطة شخصية تقديرية.

المطلب الثالث

استحواد رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين

تمتد سلطة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي إلى إصدار القانون، كون هذا الأخير إجراء ضروري قبل أن يصبح النص التشريعي ساري المفعول، فبعد انتهاء البرلمان من مناقشة مشروع أو اقتراح قانون والموافقة عليه يتم إحالته إلى رئيس الجمهورية لإصداره، ولاعتباره السلطة المخولة له دستوريا بذلك¹³⁹، وقد أبقى المؤسس على الاختصاص الرئاسي في هذا المجال منذ دستور 1976 (الفرع أول)، ومن ثم يجب أن يتبع الإصدار بعمل مادي لاحق له والمتمثل في نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (الفرع ثاني).

¹³⁷ شنتوفي عبد الحميد، المرجع نفسه، ص6.

¹³⁸ بيرايزة وهيبة، عن فعالية توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري إلى البرلمانيين والقضاء، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص7.

¹³⁹ بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص74.

الفرع الأول

الإصدار إجراء ضروري لاستكمال وضع القانون

يعتبر الإصدار عمل قانوني منفصل عن النص التشريعي الذي وافقت عليه الهيئة التشريعية في حدود الإجراءات والضوابط القانونية التي رسمها الدستور، باعتباره الهيئة الممارسة لهذا الاختصاص¹⁴⁰، وهو على حد العميد " هوريو " (أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تبدأ بتنفيذ القانون، وبه تثبت وجود القانون)¹⁴¹.

وقد عمل المؤسس الدستوري على تنظيم إجراء الإصدار عبر دساتيره المتعاقبة، بداية من 1963 إلى غاية التعديل الدستوري 2016، ويتضح ذلك من خلال مقاسمة رئيس الجمهورية والمجلس الوطني سلطة إصدار القوانين في دستور 1963 (أولاً)، ليصبح اختصاصاً أصيلاً لرئيس الجمهورية منذ دستور سنة 1976 إلى غاية تأكيده في التعديل الدستوري الأخير (ثانياً).

أولاً: مقاسمة رئيس الجمهورية والمجلس الوطني سلطة إصدار القوانين في دستور 1963

منح المؤسس الدستوري الجزائري في ظل دستور 1963 لرئيس الجمهورية سلطة إصدار والقوانين خلال العشرة (10) أيام الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني مع إمكانية تخفيضها، حين يطلب المجلس الوطني الاستعجال¹⁴².

ومن ثم يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين للتداول في شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض هذا الطلب¹⁴³.
فبالنتيجة الدستور قيد رئيس الجمهورية بظرف زمني محدد للقيام بعملية إصدار ونشر القانون وفقاً للإجراءات المحددة، لأن المادة (49) من الدستور تنطوي على مضمون مفاده، أن سلطة

¹⁴⁰ بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري: نشأة- تشريع- فقها، القانون الدستوري للجمهورية"، ط.3، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005، ص100.

¹⁴¹ أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج.3: السلطات الثلاث، ط.3، د.م.ج، الجزائر، 2008، ص129.

¹⁴² Art n° 49/2 de la constitution de la république algérienne du 8/9/1963, op, cit.

¹⁴³ Voir Art n° 50 de la constitution de la république algérienne du 8/9/1963, op, cit.

الإصدار يقصد بها موافقة رئيس الجمهورية على إصدار ونشر القانون في الجريدة الرسمية قصد إحاطة الجمهور بوجود قانون جديد¹⁴⁴، غير أنه في حالة تخلف الرئيس عن إصدار القانون في الآجال المنصوص عليها يمكن للمجلس الوطني أن يتولى ذلك، بحيث يهدف نقل هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الوطني إلى تفادي حدوث أزمة سياسية بين المجلس الوطني والسلطة التنفيذية¹⁴⁵.

ثانياً: إستئثار رئيس الجمهورية بسلطة الإصدار منذ دستور سنة 1976

أقرّ المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 سلطة إصدار القوانين لوحده دون أن يشاركه في ذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ المؤسس لم ينظم حالة تخلف رئيس الجمهورية عن إصدار القانون منذ دستور 1976¹⁴⁶، ولم يمنح للنواب أية وسيلة لمواجهة حالة رفض الرئيس إصدار القانون ما يدل على أن سلطة هذا الأخير في الإصدار سلطة تقديرية شخصية و مطلقة¹⁴⁷.

تثبت التجربة العملية لدستور 1976 أن هناك قوانين تأخر إصدارها عن المدة المقررة لذلك و هي (ثلاثة أشهر)، نذكر على سبيل المثال: النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي وافق عليه المجلس بتاريخ 29 مارس 1977، لكن رئيس الجمهورية أصدره بتاريخ 15 أوت 1977، أي أن الإصدار تأخر بما يزيد عن أربعة أشهر عن الميعاد القانوني¹⁴⁸.

لكن ابتداءً من دستور 1989 ثم دستور 1996 يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يخطروا المجلس الدستوري بعدم احترام رئيس الجمهورية واجبه الدستوري،

¹⁴⁴ بوقفة عبد الله، " الدستور الجزائري نشأة- تشريع- فقها، المرجع السابق، ص 102.

¹⁴⁵ بوقفة عبد الله، " الدستور الجزائري نشأة- تشريع- فقها، المرجع نفسه، ص 102 و 103.

¹⁴⁶ أنظر المادة 154 من دستور 1976، والمادة 117 من دستور 1989، والمادة 126 من دستور 1996، المرجع السابق.

- تقابلها المادة 144 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

¹⁴⁷ لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق ص 177.

¹⁴⁸ بوقفة عبد الله، " الدستور الجزائري نشأة- تشريع- فقها، المرجع نفسه، ص 57.

لكن ما عسى أن يفعله المجلس الدستوري، إما أن يطلب المجلس الدستوري من رئيس الجمهورية إصدار القانون وقد يرفض هذا الأخير الإصدار، وإما أن يقوم المجلس الدستوري بإصدار القانون، لكن يعتبر تدخل المجلس غير دستوري في غياب نص صريح يؤهله لإصدار القوانين¹⁴⁹ في حالة تخلف رئيس الجمهورية عن القيام بذلك، إلا في حالة قيام الرئيس بتغيير الأحكام الواردة في القانون محل الإصدار¹⁵⁰.

مع العلم أن التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء تأكيدا لمنح رئيس الجمهورية السلطة المطلقة في إصدار القوانين، وأراد بذلك المؤسس الإنتهاء إلى بسط الهيمنة التنفيذية على ممارسة هذا الاختصاص الذي جاء كتدعيم لمركز رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، والدليل على ذلك اقتصار تلك المهمة على الرئيس دون مشاركة هيئة أخرى، ثم أن المؤسس قد حدد لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين يوم (30) ابتداء من تاريخ تسلمه للنص¹⁵¹، مع قابلية وقف هذا الميعاد إذا أخطرت إحدى السلطات المختصة المجلس الدستوري للفصل في مدى دستورية النص، حيث يستمر الوقف إلى حين صدور رأي المجلس، وهو ما يعني استمرار الأجل إلى ما بعد أجل الثلاثين يوما¹⁵².

على ما سبق ذكره نستنتج أن الإصدار عمل سيادي وسلاح جد مهم في يد رئيس الجمهورية من منطلق أن المادة 126 من دستور 1996 لم تدرج أي جزاء قانوني قد يترتب على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقانون في الوقت المحدد أو حتى امتناعه عن إصداره ، وذلك لغياب نص صريح يرغب الرئيس على ذلك¹⁵³ ، ونفس الأمر الذي أكدته التعديل الدستوري 2016.

¹⁴⁹ لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع السابق، ص 178.

¹⁵⁰ باييو فارس وياكلي بشير، المرجع السابق، ص 67.

¹⁵¹ أنظر المادة 144 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

¹⁵² لوثن دلال، المرجع السابق، ص 92.

¹⁵³ لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، المرجع نفسه، ص 178.

الفرع الثاني

النشر إجراء عملي خاص برئيس الجمهورية

يعد النشر إجراء لاحق يأتي بعد عملية الإصدار مباشرة، حيث يعرف على أنه " مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد، أي إبلاغ الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بمعلوم"¹⁵⁴، فإذا كان إتجاه دستور 1963 نحو تكليف رئيس الجمهورية بتولي هذا الإجراء بنفسه مباشرة بعد إصداره للقانون (أولاً)، فإن الدستور الحالي وعلى غرار كل من دستور 1976 ودستور 1989 لم يؤسس هذا الإجراء في أية مادة دستورية (ثانياً).

أولاً: تكليف رئيس الجمهورية بتولي نشر القوانين في ظل دستور 1963

خوّل المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 سلطة نشر القوانين بهدف إخطار كافة الجمهور بتطبيق ذلك القانون، وجعله ساري المفعول لتفادي الاحتجاج بعدم العلم بالقانون، استناداً بمبدأ " لا عذر بجهل القانون". وقد كانت المادة 1/49 من دستور 1963 صريحة بنصها " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها"¹⁵⁵. يفهم من نص المادة أعلاه أن رئيس الجمهورية هو الشخص الوحيد المكلف بتولي نشر القوانين، دون أن تشاركه في ذلك هيئة أخرى، وهذا ما يدل على أن النشر إجراء خالص لرئيس الجمهورية.

ثانياً: غياب إلزامية إجراء النشر منذ دستور 1976

إذا كان دستور 1963 قد ذهب نحو تكليف رئيس الجمهورية بتولي إجراء نشر القوانين بنفسه مباشرة بعد إصداره لها، فإن الدستور الحالي وعلى غرار كل من دستور 1976

¹⁵⁴ محسن خليل، النظم الأساسية والقانون الدستوري، منشأ المعارف، الجزء الأول، القاهرة، 1971، ص 465.

¹⁵⁵ Art n° 49/1 de la constitution de la république algérienne du 8/9/1963, op, cit.

ودستور 1989، لم يؤسس هذا الإجراء على أية مادة دستورية، وهو نفس الأمر الذي أكدته التعديل الدستوري 2016.

الملاحظ من تفحص مواد الدستور الجزائري لسنة 1996 هو عدم وجود أي إشارة إلى نشر القوانين التي يتم إصدارها من قبل رئيس الجمهورية¹⁵⁶ لغياب كلمة "نشر" في نص المادة 126 منه¹⁵⁷.

لكن رغم هذا الإغفال يمكن القول بأن اختصاص نشر القوانين هي من صلاحيات الحكومة¹⁵⁸، وأن إصدار القانون بمثابة أمر ضمني للحكومة لكي تقوم بنشره في الجريدة الرسمية لتصبح القوانين معلومة ونافاذة لدى الجمهور¹⁵⁹، مع العلم أن عملية نشر القوانين تتولاها مصلحة الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية¹⁶⁰.

وعليه فاستقرائنا للنص لكن ما يلاحظ من خلال استقراء مضمون هذه المادة، أنها تثير تناقضا كبيرا بخصوص تاريخ بدء القانون، مع ما جاء في المادة 191 من دستور 1996 المعدل في 2016¹⁶¹.

فإذا كانت المادة 191 تنص على أن النص التشريعي يسري مفعوله من يوم صدور قرار المجلس الدستوري بدستوريته إذا ما أُخطِر بشأنه، إلا أن المادة الرابعة من القانون المدني¹⁶²، تؤكد على بدء سريان مفعول القوانين ابتداء من مضي يوم كامل من نشرها بالجريدة الرسمية بالنسبة

¹⁵⁶ هاملي محمد، المرجع السابق، ص 60.

¹⁵⁷ أنظر المادة 126 من دستور 1996، المرجع السابق. و نفس الأمر الذي أكدته المادة 144 من دستور 1996 المعدل في 2016.

¹⁵⁸ مزياني حميد، آليات التشريع بالأوامر في الجزائر...، أطروحة انيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016، ص 239.

¹⁵⁹ هاملي محمد، المرجع نفسه، ص 60.

¹⁶⁰ مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر، المرجع نفسه، ص 239.

¹⁶¹ تنص المادة 191 من دستور 1996 المعدل في 2016، "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري، فإن هذا النص، يفقده أثره ابتداء من يزم قرار المجلس".

-تقابلها المادة 169 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

¹⁶² أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 متضمن القانون المدني، ج.ر.ج.د.ش، ع.78، لسنة 1975.

للجزائر العاصمة، أما بالنسبة لباقي أرجاء الوطن، فإن مفعول القوانين سيسري بعد انقضاء يوم عمل كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد ختم الدائرة على تاريخ الوصول¹⁶³.

و كقاعدة عامة لا يصبح التشريع للمخاطبين بأحكامه من تاريخ نشره، إذ لا يبدأ نفاذه إلا بعد مضي وقت معلوم من هذا التاريخ، غير أنه يلاحظ أن المشرع أحيانا وبداعي المصلحة العامة، قد يقرر نفاذ التشريع بأثر رجعي ينسحب على الفترة السابقة لنشره في الجريدة الرسمية¹⁶⁴.

¹⁶³ بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري(دراسة مقارنة)،العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص 245.

¹⁶⁴ مزياني حميد، آليات التشريع عن طريق الأوامر..، المرجع السابق ص 242.

خلاصة الفصل الأول

أخيرا وما يمكن استخلاصه من خلال دراستنا للفصل الأول والذي خصصناه لإظهار مساهمة رئيس الجمهورية في صناعة القاعدة التشريعية، أن التعديل الدستوري لسنة 2016 استقر على هذه المساهمة، ويظهر ذلك من خلال هيمنته على مجال المبادرة بالقوانين واحتفاظه بالوزير الأول كأداة لتنفيذ سياسته مانحا له أولوية المبادرة بالقوانين، كما لم يكتف بهذا الحد وإنما جعله شريك للبرلمان في جميع المراحل التي تمر بها الإجراءات التشريعية بداية بالمبادرة وصولا إلى التصويت.

كما منح الدستور لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة تسمح له بالتدخل بطريقة مباشرة في العمل التشريعي مستغلا ذلك كل الثغرات الدستورية لفرض سيطرته على المجال التشريعي، ويتضح ذلك من خلال تكريسه لإجراء طلب مداولة قانونية كوسيلة لتعطيل مسار القانون، إضافة إلى ذلك منحت له آلية إخطار المجلس الدستوري للتأكد من دستورية النص التشريعي المصادق من طرف البرلمان وضمان عدم مخالفته للدستور، فبعد الانتهاء من كل هدة الإجراءات تأتي عملية الإصدار والنشر لجعل القانون ساري المفعول.

الفصل الثاني

تكريس استحواذ رئيس الجمهورية على الصلاحيات التشريعية

ساهم المؤسس الدستوري لعام 1996 تعزيز المركز التشريعي لرئيس الجمهورية بتحويله الصلاحيات التشريعية يحاول من خلالها التأثير بطريقة أو بأخرى على العمل التشريعي، وذلك بالنظر إلى مختلف الآليات القانونية التي عمد التعديل الدستوري 2016 على تكريسها، في حين منح له حق ممارسة الاختصاص التشريعي عن طريق آلية الأوامر الرئاسية(المبحث الأول) هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن رئيس الجمهورية يجد مجالاً تشريعياً أوسع، هذا المجال الذي يشرع فيه عن طريق المراسيم التنظيمية بهدف تكريس الصلاحية التشريعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

بقاء الأوامر الرئاسية آلية تشريع أصلية

أحدث دستور 1996 تغييرا جذريا في موضوع علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، حيث اهتزت أسس علاقة السلطتين لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية¹⁶⁵، أين أصبح يتدخل في الوظيفة التشريعية الأصلية للبرلمان عن طريق آلية صريحة وهي الأوامر¹⁶⁶.

في الواقع تمثل الأوامر اختصاصا تشريعيا كاملا مخولا للرئيس بمقتضى الدستور، حيث استقر هذا الأخير على تأصيل تقنية التشريع بأوامر رئاسية، وذلك بجعلها حق دستوري لرئيس الجمهورية (المطلب الأول)، وإن كانت مشاركة الرئيس في العملية التشريعية صريحة مباشرة من الدستور، فإن هذا الأخير قيد حرية رئيس الجمهورية في استعمال الأوامر، إلا أن ذلك يمثل تقييد صوري (المطلب الثاني)، إلى جانب ذلك فالرقابة المفروضة على تلك الأوامر لم تحدث أية فعالية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

التشريع عن طريق الأوامر حق دستوري لرئيس الجمهورية

خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية التشريع في مجال القانون، ذلك الإطار المحجوز أصلا للسلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي في عملية سن القوانين عن طريق تقنية الأوامر الرئاسية.

¹⁶⁵ رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006، ص16.

¹⁶⁶ آسي نزي، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، إنطلاقا من رئاسيات 15 أفريل 1999، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003، ص73.

وتعرف الأوامر الرئاسية قيام السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع، وذلك في جميع المواضيع التي حددها أصلا الدستور للبرلمان، وما تخوله هذه السلطة من إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها¹⁶⁷.

ومن المعلوم أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة¹⁶⁸ (الفرع أول)، في حين ينعلم دور الوزير الأول في مجال التشريع عن بأوامر تكريسا لشخصية الصلاحية (الفرع ثاني).

الفرع الأول

عدم وجود التفويض من الهيئة التشريعية

اعتمدت معظم التشريعات على أن يكون تدخل رئيس الدولة في التشريع بأوامر بناء على تفويض من البرلمان وهو ما كرسه المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 58 من دستور 1963¹⁶⁹، في حين نجد أن المؤسس الدستوري سواء في دستور 1976 أو في دستور 1996 تخلى عن إجراء التفويض، حيث جعل من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر سلطة دستورية لا تخضع إلا لبعض الشروط الشكلية التي تجعل رئيس الجمهورية مشرعا أصيلا¹⁷⁰.

وعليه فاستقرأنا للنصوص الدستورية يتيح لنا استنتاج أن اقتصار سلطة التشريع بأوامر على رئيس الجمهورية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، فلا يجوز لغيره ممارستها، لا بصفة أصلية ولا حتى بطريق التفويض. فالفقرة الثانية من المادة 101 من دستور 1996 المعدل في 2016 منعت الرئيس من تفويض سلطته في بعض الأحكام، منها تلك المنصوص عليها في المادة

¹⁶⁷ منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص 63.

¹⁶⁸ رداة نور الدين، المرجع السابق ص 16.

¹⁶⁹ Art n° 58 de la constitution de la république algérienne du 08/09/1963, stipulait : « le président de la république peut demander à l'assemblée nationale de lui déléguer pour un temps limité le droit de prendre des mesures l'ordres législatif par voie d'ordonnance législatives prises en conseil des ministres dans un délai de 03 mois ».

¹⁷⁰ سعيداني لوناسي جبيقة، امكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ع. 2012، 3، ص 66.

142¹⁷¹، منها ما يشمل سلطة التشريع بأوامر، بل إن الفقرة الثالثة من المادة 104 من دستور 1996 المعدل في 2016 منعت ممارسة هذه السلطة حتى ممن يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حالة وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته¹⁷²، بالإضافة إلى المادة 1/142 من دستور 1996 المعدل في 2016 وبالتحديد في عبارة "يشرع" أين أقر له الدستور السلطة الأصلية لرئيس الجمهورية مباشرة دون أن تشاركه في ذلك أية هيئة أخرى¹⁷³.

الفرع الثاني

إقصاء الوزير الأول من استعمال سلطة التشريع بأوامر تكريسا لشخصية الصلاحية

يعد الوزير الأول الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية حسب أهميته وموقعه، بعدما كان يطلق عليه تسمية رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1988، والحديث عنه يرتبط بدستور 1989 الذي قام بتأسيس رئاسة الحكومة، وبالتالي أقام ثنائية داخل السلطة التنفيذية موزعة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة¹⁷⁴، جاء التعديل الدستوري 2008 مؤكدا على أحادية السلطة التنفيذية وتركيز صلاحياتها في يد الرئيس، بتقليص صلاحيات رئيس الحكومة (سابقا) إذ يتعدى إلى محاولة هيمنة رئيس الجمهورية على الوزير الأول بأحكام تتمحور في إلغاء البرنامج

¹⁷¹ تنص المادة 2/101 من دستور 1996 في 2016، "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 و105 ومن 107 إلى 109 و111 و142 و144 و145 و146 من الدستور".

¹⁷² أنظر المادة 104 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع نفسه.

¹⁷³ تنص المادة 1/142 من دستور 1996 المعدل في 2016 "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة"، نلاحظ أن المشرع أضاف مصطلح "مسائل عاجلة" وهذا في الحالتين المذكورتين في هذه المادة.

¹⁷⁴ رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 42.

الحكومي وتحويل الوزير الأول إلى هيئة تسهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتحمل مسؤولية هذا البرنامج من خلال ضبط الوزير لمخطط الحكومة¹⁷⁵.

فالوزير الأول بمقتضى هذا الدستور لا يستمد سلطانه مباشرة من الشعب، وإنما من الثقة التي يضعها فيه رئيس الجمهورية، وعن التصويت بالثقة الذي يحوز عليه برنامجه في المجلس الشعبي الوطني¹⁷⁶.

فالنتيجة أن الوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 لا يتمتع بسلطة التشريع بأوامر، بل هي سلطة شخصية ومطلقة لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها للوزير الأول، وهذا ما أكدته المادة 101 من دستور 1996 في 2016¹⁷⁷. وعلى اعتبار الرئيس مجسد لوحدة الأمة وكممثل مباشر فيبقى هو الوحيد الذي يضمن ديمومة الدولة، الأمر الذي يترجم سمو البرنامج الرئاسي على البرنامج الحكومي¹⁷⁸.

المطلب الثاني

التقييد الصوري لصلاحيات التشريع بالأوامر

يثبت الواقع العملي أن السلطة التنفيذية تتحكم في الإجراءات التشريعية، ويظهر ذلك من خلال استحواد رئيس الجمهورية على حيز هام من الاختصاص التشريعي ألا وهو التشريع بالأوامر، ونظرا للتأثير السلبي لأسلوب التشريع بالأوامر¹⁷⁹ على مبدأ سيادة الشعب أحاطه المؤسس الدستوري في دستور 1996 بجملة من القيود والضوابط، وذلك لتجنب تعسف السلطة التنفيذية من خلال وضع سلطة التشريع بالأوامر في يد رئيس الجمهورية بصفة أصلية، وذلك من

¹⁷⁵ يحيوي عاشور ويوزلمادن ليليا، المرجع السابق، ص 18 و 19.

¹⁷⁶ آسي نزييم، المرجع السابق، ص 76.

¹⁷⁷ أنظر المادة 101 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

¹⁷⁸ آسي نزييم، المرجع نفسه، ص 76.

¹⁷⁹ ذبيح ميلود، موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرقبة في الجزائر، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية، في ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2012، ص 5.

خلال ربط الأوامر التشريعية بغياب البرلمان (الفرع الأول)، أو عند الحالة الاستثنائية (الفرع الثاني)، أضف إلى ذلك سلطة رئيس الجمهورية في التشريع المالي (الفرع ثالث).

الفرع الأول

ربط الأوامر التشريعية بغياب البرلمان

من المعلوم أن تقوم كل سلطة في الدولة بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، في حين تختص السلطة التشريعية بسن القوانين، غير أنه قد تحدث ظروف طارئة تشكل خطر على كيان الدولة تتطلب سرعة التدخل للتصدي لها¹⁸⁰، ففي حالة تعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية، فإن المؤسس الدستوري أسند الوظيفة التشريعية إلى جهة معينة متمثلة في رئيس الجمهورية، وهذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسة الدولة¹⁸¹، نظراً للسلطة التقديرية الواسعة التي منحها الدستور للرئيس فيما يخص اللجوء لاستعمال سلطة التشريع بالأوامر¹⁸².

هذا وقد أكد دستور 1996 المعدل في 2016 لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر بصفة إنفرادية و ذلك في المجالات المخصصة للبرلمان، والتي يمكن أن يتخذها بسبب غيبة البرلمان، إما نتيجة العطل البرلمانية (أولاً)، أو نتيجة شغور المجلس الشعبي الوطني (ثانياً).

¹⁸⁰ رداة نور الدين، المرجع السابق، ص54.

¹⁸¹ شريط وليد، التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري، حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، ع.16، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، ص 291.

¹⁸² أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ط2، د.م.ج، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص 233.

أولاً: حالة التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية:

يقترن تدخل رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر إلى غياب البرلمان ، وذلك خلال العطل البرلمانية التي حددتها المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016، وذلك بهدف معالجة المسائل التي تتطلب الاستعجال إلى حين عودة السلطة التشريعية¹⁸³.

إلى جانب ذلك يشكل تحديد مدة الدورات التشريعية عاملاً مهماً لتفوق السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية التي تعود في الأصل على السلطة التشريعية، ويظهر ذلك من خلال عدم استمرار دورة البرلمان طيلة السنة¹⁸⁴، فطبقاً لنص المادة 124 من دستور 1996 يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في الفترات التي تتخلل دورات انعقاد البرلمان، والتي تعرف بفترات العطل البرلمانية الممنوحة للنواب ، والمقصود بالعطلة البرلمانية، أن البرلمان لا يظل منعقداً طوال أيام السنة، وإنما يجتمع خلال فترة زمنية معينة.

وباستقراء المادة 135 من دستور 1996 المعدل في 2016¹⁸⁵ نجد أن المدة التي ينعقد فيها البرلمان هي عشرة (10) أشهر وذلك في دورة واحدة فقط كل سنة، خلافاً للمادة 1/118 قبل التعديل¹⁸⁶ التي أقرت أن المدة التي يكون فيها البرلمان في حالة انعقاد هي 8 أشهر، منقسمة إلى 4 أشهر في كل دورة.

وعليه، فالمدة الزمنية المقررة لرئيس الجمهورية لممارسة سلطته في التشريع بالأوامر محددة بأربعة أشهر على الأكثر بين دورتي البرلمان قبل التعديل، وشهرين على الأكثر خلال العطل

¹⁸³ بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور " لنظام القانوني للأوامر"، مجلة الإدارة، كلية الحقوق، مجلد 10، ع.2، 2000، ص.11.

¹⁸⁴ جبراني ندير، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2016، ص.60.

¹⁸⁵ تنص المادة 135 من دستور 1996 المعدل في 2016، " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبدأ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

¹⁸⁶ تنص المادة 1/118 من دستور 1996 قبل التعديل، " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة 04 أشهر على الأقل".

البرلمانية طبقا للمادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016، والتي تبدأ من نهاية مدة العمل التشريعي المقدرة بعشرة أشهر، إلى غاية بداية فترة تشريعية جديدة¹⁸⁷.

تجدر الإشارة إلى أن التشريع بالأوامر خارج الإطار الزمني المحدد يشكل إعتداء على الدستور وعلى صلاحيات البرلمان¹⁸⁸، فبالعودة إلى الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001، المتعلق بالنقد والقرض في ظل إفتتاح الدورة الربيعية للبرلمان، فنلاحظ أن رئيس الجمهورية لم يحترم هذا الشرط فقام بإصدار أمر تشريعي والبرلمان منعقد والغريب في الأمر هو موافقة هذا الأخير بأغلبية أعضائه بالرغم من أن هذا الإجراء مخالف للدستور¹⁸⁹، أضف إلى ذلك قام رئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة" بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية أسبوعا فقط بعد إختتام الدورة الربيعية 2003 للبرلمان دون وجود ضرورة تستدعي ذلك، إلا أن الجلسة البرلمانية ليوم 8 أكتوبر 2003 صادق البرلمان فيها على جميع الأوامر الرئاسية الصادرة بعد أسبوع من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية، خوفا من إقدام الرئيس "بوتفليقة" على حل البرلمان¹⁹⁰.

مع العلم أن القيد الإجرائي المتعلق بإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، لا يفيد بأي حال سلطة رئيس الجمهورية في التشريع وذلك نظرا للدور الفعال والأساسي الذي يلعبه رئيس الجمهورية في رئاسة وتوجيه أعمال هذا المجلس¹⁹¹، كما أن الضرورة التي فرضتها المادة 142 أعلاه والمتمثلة في عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها¹⁹²، فإنه من الناحية العملية لم يحصل وأن اعترض نواب الشعب على أمر تشريعي صادر عن رئيس الجمهورية عُرض عليه منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، ذلك خوفا من إمكانية لجوئه إلى استعمال

¹⁸⁷ جبراني ندير، المرجع السابق، ص 61.

¹⁸⁸ هاملي محمد، المرجع السابق، ص 22.

¹⁸⁹ سعيداني لوناتسي جيجيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ع.3، 2012، ص 72.

¹⁹⁰ زيان عبد الحق وصالح كنزة، المرجع السابق، ص 24.

¹⁹¹ سعيداني لوناتسي جيجيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المرجع نفسه، ص 72.

¹⁹² أنظر المادة 2/142 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

سلطته في حل البرلمان طبقا للمادة 147 من دستور 1996 المعدل في 2016، وهو ما يعكس قوة وهيمنة السلطة التنفيذية على المؤسسة التشريعية¹⁹³.

ثانيا: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

أوردت المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 بطريقة صريحة حالة شغور المجلس الشعبي الوطني إثر تمكين رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، إذ لا بد أن يكون المجلس شاغرا¹⁹⁴، وغالبا ما يكون ذلك بمقتضى إجراء الحل، والذي يعني إنهاء نيابة المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية الفترة التشريعية¹⁹⁵، بناء على الحق المخول لرئيس الجمهورية على ما له من سلطة تقديرية في ذلك¹⁹⁶، فيلجأ الرئيس إلى حل المجلس الشعبي الوطني لإيجاد حل للخلاف الواقع بين السلطتين في حالة عدم حصول الحكومة من جديد على موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها¹⁹⁷، وذلك نتيجة التشكيلة البرلمانية غير المنسجمة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وإما لأن الحكومة عادت بنفس برنامج الحكومة السابق محل الرفض من قبل المجلس، مما يُمكن الرئيس من إجراء تغييرات سواء على مستوى المجلس أو على مستوى الحكومة نفسها، أُعطيت هذه الصلاحية للرئيس لإجبار البرلمان على

¹⁹³ جبراني ندير، المرجع السابق، ص 72.

¹⁹⁴ أنظر المادة 1/142 من دستور 1996 المعدل في 2016.

¹⁹⁵ رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، د.ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 155.

¹⁹⁶ بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 329.

¹⁹⁷ تنص المادة 1/96 من دستور 1996 المعدل في 2016 "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أحل أقصاه ثلاثة أشهر".

تبنى برنامج الحكومة¹⁹⁸، فقد يستخدم الحل لاختيار التاريخ الأفضل لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة¹⁹⁹، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة (3) أشهر²⁰⁰.

وما يمكن استنتاجه أن اختصاص الحل في هذا المقام يعتبر مطلقا وخالصا لرئيس الجمهورية وحده الذي يضطلع بذلك بدون قيود²⁰¹، لكن ما يعاب على هذا الإجراء هو هاجس الفراغ المؤسساتي خاصة ما عرفته الجزائر سابقا، أي عند حل الرئيس السابق "شادلي بن جديد" للمجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992، والذي أدى إلى فراغ قانوني ومؤسساتي ولم ينتخب مجلس جديد إلا بعد ستة سنوات²⁰²، أضف إلى ذلك إلى أن سلطة التقييد تتطلب عدم تجاهل الجانب القانوني في ذلك، بمعنى أن الدستور لا يضرب وصاية قانونية ولا حتى سياسية بما له من سلطة تقديرية²⁰³.

وفي جانب آخر، إن اقتران إجراء الحل بالمجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة لا يؤثر على سلطة رئيس الجمهورية على أساس أنه بالرغم من تواجد الغرفة الثانية يواصل التشريع بالأوامر.

الفرع الثاني

الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية صراحة إمكانية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وجاء ذلك في المادة 142 حينما نصت في الفقرة الرابعة منها على: " يمكن لرئيس أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور"²⁰⁴.

¹⁹⁸ عبد الجليل مفتاح، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، ع.11، بسكرة، 2007، ص 68.

¹⁹⁹ تنص المادة 147 من دستور 1996 المعدل في 2016 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراءات انتخابية قبل أوانها...".

²⁰⁰ أنظر المادة 2/147 من دستور 1996 المعدل في 2016.

²⁰¹ بوقفة عبد الله، القانون الدستوري آليات تنظيم السلطة...، المرجع نفسه، ص 330.

²⁰² شية حسين وشرشاري فاروق، المرجع السابق، ص 38.

²⁰³ بوقفة عبد الله، القانون الدستوري آليات تنظيم السلطة...، المرجع نفسه، ص 330.

²⁰⁴ المادة 4/142 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

غير أن هذه الحالة تترتب عليها شروط تساهم في تحديد وقت اللجوء إليها (أولاً)، مع تحديد نطاق ممارستها (ثانياً).

أولاً: شروط قيام الحالة الاستثنائية

أوردت المادة 107 من الدستور إمكانية رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية باعتباره المسؤول عن مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، وذلك باتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية بغية الحفاظ على استقلالية الأمة ومؤسساتها²⁰⁵، وهذه الحالة مستوحاة من المادة 16 من الدستور الفرنسي²⁰⁶، ولتحقيق ذلك لابد من توافر شروط موضوعية وشكلية. فقد حددت المادة أعلاه في الفقرة الأولى منها الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية، ويكون ذلك في حالة ما إذا كانت الدولة مهددة بخطر داهم الوقوع، غير أن ذلك لا يكفي بل يجب أن يصيب ذلك الخطر مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

1. وجود خطر داهم:

لتمكين رئيس الجمهورية من تطبيق المادة 107 من الدستور لا بد من توفر شرط الخطر، وما يمكن استنتاجه أن تقرير ذلك الخطر يؤول إلى رئيس الجمهورية وحده باعتباره الساهر على وحدة الأمة وسلامة ترابها وحامي للدستور²⁰⁷.

2. أن يصيب الخطر مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها

لا يتوقف إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية بتوفر خطر داهم، وإنما يستوجب أن يشكل هذا الأخير انعكاسات على مؤسسات الدولة الدستورية، أو استقلاليتها أو سلامة ترابها، مع العلم أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يكون فقط في حالة تعثر مؤسسات الدولة

²⁰⁵ أنظر المادة 107 من دستور المعدل في 2016، المرجع نفسه.

²⁰⁶ Voir Art 16 de la constitution, française, 1958, op.cit.

²⁰⁷ هاملي محمد، المرجع السابق، ص 81.

في سيرها دون أن يؤدي ذلك إلى توقفها، وذلك حسب تقدير رئيس الجمهورية لها سواءً إيقافها أو تمديدها حسب الحالة²⁰⁸.

والجدير بالذكر أن نص المادة السالفة ذكرها لا تحمل في طيتها أية قيود على سلطات الجمهورية في هذه الحالة بخصوص مدة عملها أو الإجراءات التي تتخذ في إطار ممارستها باستثناء بعض الاستشارات مع المؤسسات الدستورية²⁰⁹، مع الإشارة أن رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الحرية في تقرير الحالة الاستثنائية دون تدخل البرلمان، ماعدا الموافقة الشكلية التي منحها له الدستور إثر تمديد هذه الحالة طبقاً لنص المادة 2/105 من دستور 1996 المعدل في 2016²¹⁰.

علاوة عن الشروط الموضوعية سالفة الذكر حددت الفقرة الثانية من المادة 107 شروط أخرى لها علاقة بالجانب الشكلي للحالة الاستثنائية يترتب على رئيس الجمهورية احترامها، تتعلق هذه الشروط بالاستشارة والاستماع لبعض الشخصيات والهيئات²¹¹.

3. الاجتماع الوجوبي للبرلمان

أوردت الفقرة 4 من المادة 107 سالفة الذكر إلزامية اجتماع البرلمان بقوة القانون إثر إعلان الحالة الاستثنائية²¹²، باعتبار أن هذا الاجتماع يعد وسيلة مهمة لتمكين ممثلي الشعب من متابعة الأوضاع باستمرار هذا من جهة، ومن جهة أخرى كتدعيم لمشروعية قرارات رئيس الجمهورية²¹³.

²⁰⁸ منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص 65.

²⁰⁹ ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 402.

²¹⁰ أنظر المادة 2/105 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²¹¹ أنظر المادة 2/107 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع نفسه.

²¹² أنظر المادة 4/107 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²¹³ خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 89.

فرغم أن اجتماع الغرفتين إلزامي، إلا أنه من الناحية القانونية ليس هناك من نص يلزمهم بإبداء رأي في الحالة الاستثنائية، وحتى رئيس الجمهورية ليس هناك ما يلزمه بالأخذ برأيهم²¹⁴، لكون البرلمان غير مؤهل للتعقيب على قرارات رئيس الجمهورية²¹⁵.

ثانيا: نطاق التشريع الواسع بأوامر في الحالة الاستثنائية

إذا كانت المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 قد حددت مجال اختصاص رئيس الجمهورية وذلك باتخاذ أوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فإن المادة 107 من الدستور قد منحتة أيضا سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الحالة الاستثنائية دون أن تبين نطاقها، وبما أن مجال التشريع يدخل ضمن نطاق الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، فإن لهذا الأخير أن يستحوذ بهذا المجال لوحده أو أن يكلف البرلمان بالتشريع في بعض المجالات المعينة مما يجعل من الرئيس موزعا جديدا للاختصاصات الدستورية²¹⁶.

وفي هذا الإطار لا يمكن لرئيس الجمهورية وفقا للمجال الدستوري تعليق العمل به، ذلك أن الحكم خاص و فقط بحالة الحرب، غير أن مصطلح "الإجراءات الاستثنائية" يسمح لرئيس الجمهورية وقف العمل ببعض من أحكام الدستور²¹⁷.

ونفس الأمر في المجال التنظيمي باعتبار الرئيس صاحبه في الظروف العادية بمقتضى المادة 143 من دستور 1996 المعدل في 2016، وبالتالي هو صاحبه كذلك في الظروف الاستثنائية، فهو لا يحتاج من أجل ممارسة إلى إصدار أوامر في هذا الصدد، بل يمارسه بمراسيم فردية أو تنظيمية²¹⁸.

²¹⁴ شية حسين وشرشاري فاروق، المرجع السابق ص 42.

²¹⁵ خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع نفسه، ص 95.

²¹⁶ منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 262.

²¹⁷ قاوي ابراهيم، المرجع السابق، ص 83.

²¹⁸ بدران مراد، المرجع السابق، ص 35.

أما في المجال التشريعي إذا كانت المادة 107 من الدستور توجب انعقاد البرلمان، فإن هذا الانعقاد لا يحتاج إلى دعوة من رئيس الجمهورية، على أن انعقاد البرلمان بقوة القانون في الحالة الاستثنائية لا يعني و لا يترتب عليه منع رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، ولأن المادة 142 أقرت على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يشرع في الحالة الاستثنائية، ومعنى ذلك أن له الحق في أن يتدخل في المجال المخصص دستوريا للبرلمان²¹⁹.

بالمقابل، فإن البرلمان لا يشرع فيما تناوله رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، وله الحق في غير ذلك، باعتبار أن الأوامر في الحالة الاستثنائية مقترنة بالحالة الظرفية التي تعيشها البلاد، وبما أن الأوامر في هذه الحالة لا تخضع لمصادقة و موافقة البرلمان، فإنها حتما تقلت من الرقابة البرلمانية، بالرغم من اجتماعه الوجوبي طيلة مدة الحالة الاستثنائية²²⁰.

وتجدر الإشارة إلى أن أول ما يلاحظ بشأن الإطار الزمني للتشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية أن المادة 107 من الدستور لم تحدد مدة سريانها²²¹. فإن الذي لا شك فيه أن إنتهاء الحالة يتعلق بالهدف الذي من وراءه تم تقريرها، بمعنى أنه إذا كانت الحالة الاستثنائية تستهدف المحافظة على استقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، فبمجرد تحقق هذا الهدف تعتبر تلك الحالة منتهية. مع العلم أن الأمر يعود إلى رئيس الجمهورية مع ضرورة احترام الإجراءات المتبعة في تقريرها²²².

²¹⁹ بدران مراد، المرجع نفسه، ص 36.

²²⁰ شية حسين وشرشاري فاروق، المرجع السابق ص 34.

²²¹ أنظر الفقرة الأخيرة من المادة 107 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²²² قاوي ابراهيم، المرجع السابق، ص 85 و 86.

الفرع الثالث

سلطة رئيس الجمهورية في التشريع المالي

أبقى المؤسس الدستوري على اسناد سلطة اصدار قانون المالية بموجب أمر لرئيس الجمهورية وذلك في حالة تخلف البرلمان عن المصادقة على مشروع قانون المودع لديه من قبل الحكومة خلال الآجال المحددة في الدستور²²³، نظرا لطبيعة الاستعجال التي تتطلبها أموال الدولة وتقاديا لتعطيل المرافق العمومية من السير الحسن لأداء مهامها²²⁴، مع العلم أن هذا الاجراء لم يكن مكرسا في مختلف الدساتير السابقة²²⁵.

الملاحظ من خلال المادة أعلاه أن الموافقة على قانون المالية هو من اختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمن بأجل 75 يوما من تاريخ ايداع المشروع، ويانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص بأثر مباشر، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر²²⁶، كما يمكن لرئيس الجمهورية إصدار قانون المالية التكميلي إذا لم يوافق عليه البرلمان خلال الآجال السالفة الذكر، تلجأ إليه الحكومة استجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا²²⁷.

تجدر الملاحظة إلى أن هذا الأمر يختلف عن الأوامر الأخرى من حيث إلزامية إصداره من طرف رئيس الجمهورية حفاظا على المصالح المالية للدولة دون اشتراط عرضه على البرلمان للموافقة عليه، لأنه يكتسب صفة القانون بإسناده للدستور²²⁸.

²²³ انظر المادة 138 / 9 و 10 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق، هذا ما تضمنته المادة 120 من دستور 1996، المرجع السابق.

²²⁴ فريجة حسين، "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية"، هل تحتاج لإعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، ع.6، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2009، ص.25.

²²⁵ بوحنية قوي، " وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لإختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون"،

²²⁶ رابحي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص.47.

²²⁷ مزياني حميد، التشريع عن طريق الأوامر، المرجع نفسه، ص.185.

²²⁸ بالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.196.

المطلب الثالث

عدم فعالية الرقابة على الأوامر التشريعية

إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اللجوء إلى الأوامر الرئاسية دون الحصول على رخصة من البرلمان، فهذا لا يعني أن لهذا الأخير الحرية المطلقة لاستعماله سلطة التشريع بأوامر، والتدخل بواسطتها في مجال هو أصلاً مخصص للبرلمان ولضمان عدم انحراف الأوامر التشريعية على مبدأ الشرعية الدستورية في مدلولها العام، فقد أخضعها المشرع الدستوري لأنماط معينة من الرقابة الدستورية²²⁹.

أكدت الفقرة الثانية من المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 على ضرورة إخضاع الأوامر للموافقة البرلمانية (الفرع الأول)، وفي حالة مخالفتها لأحكام الدستور تتدخل أجهزة رقابية لتوقيفها المتمثلة في رقابة مجلس الدولة (الفرع الثاني) للنظر في الطبيعة القانونية لأوامر رئيس الجمهورية التشريعية في حالة نشوبها لعيب عدم المشروعية، وللنظر في مدى مطابقة هاته الأوامر أخضعها الدستور لرقابة المجلس الدستوري (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الموافقة الشكلية للبرلمان

تقر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 ضرورة عرض الأوامر التشريعية المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له للموافقة عليه²³⁰، وعليه فإن هذه الأوامر تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد إصدارها، وبالتالي المسألة لا تبقى معلقة على موافقة البرلمان لنفاذ أحكامه، ذلك أن الدستور لا يمنح أية سلطة للبرلمان لمراقبة الأوامر التشريعية²³¹، فهو لا يملك حق تعديلها أو على الأقل إثنائها

²²⁹ آسي نزي، المرجع السابق، ص 80.

²³⁰ أنظر المادة 142/2 و3 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²³¹ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية -، المرجع السابق، ص 208.

بمناسبة إجراء المناقشة العامة، بل يتعين عليه قبولها أو رفضها كلية²³²، و في ذلك تشير المادة 37 من القانون العضوي 16_12 أن إجراء التصويت دون مناقشة يطبق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية تطبيقاً لأحكام المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016، و تضيف نفس المادة بعدم جواز تقديم أي تعديل²³³، لكون الموافقة البرلمانية لا تضيف على الأوامر الصفة التشريعية نظراً لاكتسابها تلك الصفة بموجب النص الدستوري والسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية²³⁴.

فالنتيجة أن تمتع رئيس الجمهورية بحرية مطلقة في مجال التشريع بالأوامر تؤكد تضيق وحصر دور البرلمان في مجاله الخاص بالوظيفة التشريعية وممارسته الفعلية للسلطة التشريعية لازالت تتلاشى تدريجياً²³⁵.

الفرع الثاني

الرقابة الغائبة لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية

يشكل مجلس الدولة هيئة قضائية جديدة ضمن النظام القضائي الجزائري، تم تكريسه في دستور 1996 المعدل في 2016 بموجب المادة 152 في فقرتها الثانية. يتمتع مجلس الدولة الجزائري بنوعين من الصلاحيات: اختصاصات استشارية (أولاً)، وأخرى قضائية (ثانياً)، لكن نتساءل عن موقع الأوامر الرئاسية التي يتخذها رئيس الجمهورية من كلا اختصاصي مجلس الدولة.

²³² رابحي احسن، النشاط التشريعي للسلطة التشريعية، ص 73.

²³³ تنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12: " يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على القوانين التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقاً لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور".

²³⁴ سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - السلطة التنفيذية -، المرجع نفسه، ص 208.

²³⁵ ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص 108.

أولا

الرقابة الاستشارية لمجلس الدولة على مشاريع الأوامر

لم تنص المادة 124 من دستور 1996 عند ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيات التشريع بأوامر سواءً بين دورتي البرلمان أو عند شغوره على إلزامية إخضاعها لاستشارة مجلس الدولة²³⁶، بخلاف الوضع في فرنسا، أين ينبغي على الحكومة عرض مشاريع الأوامر على مجلس الدولة قبل إصدارها للتحقق من سلامتها وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة والسعي نحو مطابقتها لها²³⁷.

يتمتع مجلس الدولة الجزائري باختصاصات تشريعية ضيقة فهو يستشار في المجال التشريعي دون المجال الإداري²³⁸، ذلك أن المادة 04 من القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله التي اقتصر مجال الاستشارة على مشاريع القوانين التي تحيلها الحكومة له بموجب الفقرة الثالثة من المادة 119 من دستور 1996²³⁹، دون أن يبدي رأيه في مشاريع الأوامر²⁴⁰.

²³⁶ أنظر المادة 124 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

²³⁷ رداة نور الدين، المرجع السابق، 113.

²³⁸ بلورغي منيرة، المرجع السابق، ص144.

²³⁹ أنظر المادة من 119 من دستور 1996 قبل التعديل.

²⁴⁰ أنظر المادة 04 من القانون العضوي 01/98، المرجع السابق.

وعليه تم استبعاد الأوامر التشريعية من مجال الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، على أساس خلفيات تعود بالأساس إلى رأي المجلس الدستوري حول مدى دستورية القانون العضوي المذكور أعلاه، أين أصدر هذا الأخير بشأنه الرأي رقم 06-98 في 19 ماي 1998²⁴¹.

غير أن الردود المتكررة بضرورة تفعيل دور المجلس الدولة في المجال التشريعي إلى الأوامر وفي المجال التنظيمي إلى المراسيم والقرارات سارت إلى تكريسه بموجب المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 التي أقر فيها المؤسس الدستوري إلزامية أخذ رأي مجلس الدولة بشأن الأوامر التشريعية، بهدف تكريس الطابع التشريعي لها.

تنص المادة 142 في فقرتها الأولى من دستور 1996 المعدل في 2016 لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة²⁴².

يفهم من نص المادة أعلاه أن رئيس الجمهورية أثناء ممارسته لسلطة التشريع بأوامر فهو ملزم بإخضاعها لإستشارة مجلس الدولة، وبناءً عليه أصبح مجلس الدولة يلعب دور استشاري في مجال صنع القانون باعتباره مستشار لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال إبدائه برأي بشأن مشاريع الأوامر.

ونشير في هذا الصدد إلى أنه إذا كان إجراء الاستشارة ملزم بقوة القانون حسب ما جاء في المادة المذكورة، فإن رئيس الجمهورية غير ملزم على الأخذ باستشارة مجلس الدولة. والدليل على ذلك أنه إذا كانت الحكومة غير ملزمة بالأخذ بالاستشارة المقدمة من طرف مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين المعمول بها في نص المادة 136 من نفس التعديل، فماذا لو كانت

²⁴¹ الجدير بالذكر أن الصياغة الأولى للمادة 04 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله قبل عرضه على رقابة المجلس الدستوري كانت على النحو التالي: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي، كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره لها من قبل رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة حسب الحالة". وبعد إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية عن مدى دستورية القانون العضوي رقم 98-01، أصدر بشأنه الرأي رقم 06/98 المؤرخ في 19 ماي 1998، حيث أصبحت الصياغة النهائية كالتالي: " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة، ضمن نظامه الداخلي".

²⁴² المادة 1/142 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

هذه المشاريع مشاريع أوامر صادرة عن رئيس الجمهورية؟ نظرا لمكانة الرئيس بالنظر إلى الحكومة.

ثانيا: الرقابة القضائية الغائبة لمجلس الدولة على مشاريع الأوامر

يتمتع مجلس الدولة باختصاص قضائي متعدد يمارسه في تشكيلات متنوعة باعتباره الجهة القضائية الإدارية العليا بالجزائر²⁴³، ولمعرفة مدى خضوع الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة مجلس الدولة وجب البحث عن طبيعتها القانونية.

إن تحديد الطبيعة القانونية للأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية لها أهمية بالغة لاسيما من حيث الرقابة المفروضة عليها، وقد كانت هذه المسألة محل جدال فقهي تبعا للمعيار المستند عليه، فطبقا للمعيار العضوي المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية تبقى الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية، وذلك في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها²⁴⁴، وبالتالي إخضاعها لرقابة القضاء الإداري (مجلس الدولة) وذلك بهدف حماية حقوق وحرريات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائيا، طالما أنها تندرج ضمن الأعمال الإدارية بالطبيعة²⁴⁵.

أما الرأي الآخر فيدخل الأوامر في صنف الأعمال التشريعية وتكتسي صفة القانون وبالتالي تخرج هذه الأوامر بمجرد تصديق البرلمان عليها عن رقابة القضاء الإداري (مجلس الدولة)، لأنها تصبح قوانين عادية من حيث الشكل والموضوع²⁴⁶، فيكون مصير الأوامر التشريعية بعد التصديق عليها من قبل البرلمان يماثل مصير مشاريع القوانين *des projets de loi*، من حيث خضوعها لإجراء الإصدار، لأن في كلتا الحالتين أمام مبادرة من الجهاز التنفيذي تستدعي موافقة البرلمان لتتوج في شكل قوانين عادية، فإذا حازت هذه الأوامر على موافقة البرلمان فإنها تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية، ومن ثم تحوز على نفس القيمة والقوة القانونية التي يتمتع بها

²⁴³ بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري - مجلس الدولة -، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 73.

²⁴⁴ رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق ص 76.

²⁴⁵ رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع نفسه ص 77.

²⁴⁶ رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 115 و 116.

القانون العادي²⁴⁷، أما في حالة رفض البرلمان الموافقة عليها فإنها تصبح ابتداءً من هذا التاريخ لاغية وديمة الأثر²⁴⁸.

وعليه، فالرأي الراجح أن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية تدخل ضمن الطبيعة التشريعية باعتبار أنها تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد صدورها من الرئيس، دون الحاجة لموافقة البرلمان عليها، ذلك أن القاضي يستوحي منها أحكامه ولا يستطيع أن يلغيها، أما البرلمان فيوافق عليها أو يرفضها كاملة²⁴⁹.

فمن الناحية العملية لم يسبق وأن تم الطعن في أمر رئاسي أمام الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا سابقاً أو أمام مجلس الدولة حالياً، رغم الاستعمال الواسع للأوامر التشريعية من قبل رئيس الجمهورية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا²⁵⁰، ما يبين استبعاد الرقابة القضائية على الأوامر الرئاسية.

المبحث الثاني

التنظيم المستقل : المجال الأوسع لتكريس الصلاحيات التشريعية

إن منافسة رئيس الجمهورية للبرلمان بل وتوقفه في مجال صنع القانون بالمفهوم الواسع يظهر من خلال إطلاق مجاله المستقل من جهة، ومن خلال حصر مجال البرلمان من جهة أخرى.

ولا يقف تفوق رئيس الجمهورية على البرلمان من حيث وضع القواعد القانونية بل يتجاوز ذلك تحكمه وهيمنته إلى صنع القانون وهو ما ينعكس إيجاباً على مركزه، وعلى مجال البرلمان الوارد على سبيل الحصر²⁵¹، مما يطلق على السلطة التنظيمية مجالات واسعة (المطلب الأول)،

²⁴⁷ رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق، ص 15 و 16.

²⁴⁸ أنظر المادة 3/142 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²⁴⁹ بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 209.

²⁵⁰ جبراني ندير، المرجع السابق، ص 84.

²⁵¹ 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، 2015، ص 80 و 81.

فلما كانت السلطة التنظيمية شخصية لرئيس الجمهورية ولا يستطيع البرلمان التدخل في مجالها فإنها محصنة من الرقابة، سواءً كانت رقابة قضائية (المطلب الثاني)، أو رقابة دستورية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

المجالات الواسعة للسلطة التنظيمية

أناط الدستور لرئيس الجمهورية مهمة تنظيم المسائل التي تخرج عن المجال التشريعي المسند إلى البرلمان عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة، كونها وسيلة تسمح للرئيس باحتلال مركز سام داخل السلطة التنفيذية²⁵².

يشمل تدخل رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي من خلال إصدار قرارات تنظيمية أو ما يسمى أيضا بـ "اللوائح المستقلة"، والتي من أهم مجالاتها تنظيم المرافق العامة، ويطلق عليها هاته التسمية كونها تستمد وجودها من الدستور، وتتخذ معالجة المسائل بصفة مستقلة عن أي قانون²⁵³، ومن هنا يعتبر التنظيم المستقل ذو النطاق الواسع وسيلة في يد رئيس الجمهورية، يمنح له مجالات مفتوحة غير محدودة دستوريا (الفرع الأول)، ولما كان الوزير الأول أداة رئاسية أُسندت له مهمة تنفيذ القوانين والتنظيمات بالإضافة إلى التوقيع على المراسيم التنفيذية، ما جعل سلطته في هذا المجال تابعة لرئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المجالات غير المحدودة للسلطة التنظيمية المستقلة

أقر المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية استنادا لنص المادة 143 الفقرة الأولى من دستور 1996 المعدل في بصلاحية ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير

²⁵² بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير، (بموجب قانون رقم 19/08)، (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أمحمد بومقرة-بومرداس-، 2010، ص 132.

²⁵³ هاملي محمد، المرجع السابق، ص 63.

المخصصة للقانون²⁵⁴ ، مانحا له بذلك مجالا واسعا غير محدود يمارس من خلاله اختصاصه التنظيمي المستقل، والذي يطال على كافة الميادين والمجالات الخارجة عن اختصاص البرلمان، أي تخص قرارات مهمة في تنظيم المسائل غير الممنوحة للبرلمان، فرئيس الجمهورية يمارس سلطة مصدرها الدستور نفسه، إذ يمكن له أن يتخذ تدابير لم يتناولها البرلمان من قبل وذلك على مستوى مجلس الوزراء والتوقيع عليها²⁵⁵.

هذا ومنح الدستور لرئيس الجمهورية كل الأدوات والوسائل القانونية التي تمكنه من التعبير عن إرادته وتوجهه السياسي، ومن ضمن هذه الأدوات تلك القرارات التنظيمية التي تصدر في شكل مراسيم رئاسية²⁵⁶.

ومنه فإن المؤسس الدستوري أبرز وبوضوح من خلال دستور 1996 المعدل في 2016 آلية رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصه التنظيمي المستقل ألا وهي المرسوم الرئاسي، فانطلاقا من نص المادة 91 الفقرة السادسة، فإن رئيس الجمهورية يستعمله في اختصاصاته التنظيمية²⁵⁷، وجاءت هذه المادة تمييزا لها عن المراسيم التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول²⁵⁸، وهذا لأن المعنى جاء عاما في هذه المادة، أي أنه يشمل كل التنظيمات الصادرة عنه²⁵⁹. ثم إن مجال السلطة التي يحوزها رئيس الجمهورية يتسع ليمس حتى المجال التنفيذي الخارج عن مجال تدخل الوزير الأول، لاسيما مع عدم وجود معيار واضح يفصل بين اختصاصات رئيس الجمهورية واختصاصات الوزير الأول.

²⁵⁴ المادة 1/143 من دستور 1996 المعدل في 2016.

-تقابلها المادة 1/125 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

²⁵⁵ بوقفة عبد الله ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود (دراسة مقارنة)، تاريخية- قانونية- سياسية، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 233.

²⁵⁶ كيواني قديم، السلطة التنفيذية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 26.

²⁵⁷ أنظر المادة 6/91 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²⁵⁸ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 95.

²⁵⁹ بن دحو نور الدين، المرجع السابق ص 76.

فعلى سبيل المثال تخول الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 77 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية صلاحية تولي مسؤولية الدفاع الوطني وتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها، ما يوضح أن الوزير الأول ليملك حق التدخل في هذه المجالات لا على سبيل التفويض ولا حتى على سبيل التنفيذ، طالما أن هذه المجالات محمية دستوريا لرئيس الجمهورية²⁶⁰.

وتجدر الملاحظة إلى أن التنظيمات المستقلة تمثل اختصاصا " لصيغا" بشخص رئيس الجمهورية، وهذا ما جعل منها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض²⁶¹، والدليل على ذلك المادة 101 من دستور 1996 المعدل في 2016 حظرت تفويض سلطته في توقيع المراسيم الرئاسية²⁶².

وبهذا يعد رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 91 السابقة صاحب الاختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة عن طريق المراسيم الرئاسية ضمن المنظومة الدستورية والتشريعية في الجزائر، مما يجعل هذه السلطة حكرا على رئيس الجمهورية²⁶³.

وفي كل الأحوال فإن مجال التنظيم يبقى أوسع من مجال التشريع، طالما أن هذا الأخير محدد حصرا في نص المادتين 140 و 141 من دستور 1996 المعدل في 2016، وكذا في بعض المواد المتفرقة في الدستور²⁶⁴.

في محصلة القول إن صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي تبقى واسعة مما يسمح له بأن يحتل مركز متميز داخل السلطة التنفيذية.

²⁶⁰ هاملي محمد، المرجع السابق، ص 65 و 66.

²⁶¹ رابحي احسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق، ص 125.

²⁶² أنظر المادة 101 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²⁶³ بن دحو نور الدين، المرجع السابق، ص 76.

²⁶⁴ أنظر المادتين 140 و 141 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع نفسه.

الفرع الثاني

السلطة التنظيمية المتفرعة التابعة

أوكل الدستور للوزير الأول بموجب الفقرة الثانية من المادة 143 من دستور 1996 المعدل في 2016 مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية²⁶⁵، إذ يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تفسيرية ويتم ذلك بموجب مراسيم تنفيذية²⁶⁶.

إذاً يعد المرسوم التنفيذي بمثابة تشريع تكميلي أو ثانوي لا يوجد إلا استناداً لتشريع سابق، صادر عن السلطة التشريعية أو بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية اكتسب القوة التنفيذية²⁶⁷، غير أن سلطة الوزير الأول مقيدة وغير مستقلة وضيقة تبقى دائماً خاضعة للسلطة التنفيذية²⁶⁸، كما له صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية بحيث تضيف المادة 99 في الفقرة الرابعة من دستور 1996 المعدل في 2016 أن الوزير الأول الشخص المختص بتوقيع المراسيم التنفيذية²⁶⁹.

فمنذ اعتماد ازدواجية السلطة التنفيذية تعظم دور هذه الأخيرة في إسناد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول، وتقليص دور البرلمان في هذا المجال، وبالنتيجة المؤسس الدستوري ميز بين السلطة التنظيمية المستقلة التي تعود لرئيس الجمهورية، ونقل الاختصاص التنظيمي المتعلق بالمراسيم التنفيذية إلى الوزير الأول²⁷⁰.

²⁶⁵ المادة 2/143 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

-تقابلها المادة 2/125 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

²⁶⁶ كيواني قديم، المرجع السابق، ص 45.

²⁶⁷ ادحيمن محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 162.

²⁶⁸ حاحة عبد العالي ويعيش تمام أمال، " تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996"، مجلة الاجتهاد

القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع.4، 2008، ص 262.

²⁶⁹ انظر المادة 4/99 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²⁷⁰ زيان عبد الحق وصالح كنزة، المرجع السابق، ص 32 و 33.

هكذا لقد أصبحت المراسيم التنفيذية التي تصدر عن الوزير الأول بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، تخضع للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية بحكم المادة 85 في الفقرة الثالثة التي تنص: "يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك وهو ما يفصح عن مبدأ التوقيع المجاور، وإن كان ذلك يتأتى عن طريق الموافقة الرئاسية²⁷¹، أين أصبح رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات على حساب الوزير الأول، ما يبين أن هذا الأخير مجرد أداة منسقة بعمل الحكومة²⁷²".

يختص الوزير الأول إلى جانب تنفيذ القوانين، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني اختصاص تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بعد موافقته، وبالتالي يعتبر عون سامي للرئيس²⁷³.

فإذا كان هذا التحديد للمجال القانوني في صالح السلطة التنفيذية فإنه على وجه الخصوص في صالح رئيس الجمهورية، ذلك أن هذه السلطة ممنوحة له.

وفي الأخير يمكن القول أن سلطة الوزير الأول في مجال التنظيم مقيدة وتابعة لرئيس الجمهورية بالرغم من أن التعديل الدستوري الأخير تخلى عن إجراء الموافقة المسبقة على المراسيم التنفيذية²⁷⁴، فتوقيع الوزير الأول مجرد توقيع شكلي وليس حتى بتوقيع مجاور، لأن هذا التوقيع يخول لصاحبه إمكانية الامتناع. وبالتالي فإن الوزير الأول أثناء ممارسته لاختصاصه التنظيمي يبقى دائما خاضعا لرقابة رئيس الجمهورية.

²⁷¹ بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 265.

²⁷² المادة 3/85 من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، ع. 63 لسنة 2008.

²⁷³ كيواني قديم، المرجع السابق، ص 46.

²⁷⁴ أنظر المادة 4/99 من التعديل الدستوري 2016، المرجع السابق.

المطلب الثاني

حصانة المراسيم التنظيمية من الرقابة الدستورية

تمثل الرقابة على دستورية القوانين والقرارات الإدارية التنظيمية-اللوائح- تلك العملية التي تخضع فيها القواعد القانونية العامة سواء كانت تشريعية أو تنظيمية للرقابة على مدى مطابقتها للأحكام الدستورية تمارسها جهات القضاء الدستوري في حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية والتنظيمية لتقدير مدى دستورية أحكام النص محل الرقابة²⁷⁵، في حين تثبت الممارسة عدم فعاليتها ويظهر ذلك من خلال تحصين المراسيم التنظيمية من إخطار المجلس الدستوري(الفرع الأول)، ما يجعل الرقابة على التنظيمات المستقلة رقابة رمزية غير مجسدة في الواقع (فرع الثاني).

الفرع الأول

تحصين المراسيم التنظيمية من إخطار المجلس الدستوري

تؤكد الممارسة الدستورية عدم خضوع التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية للرقابة الدستورية، فبالنظر إلى عدم تلقي المجلس الدستوري لأي إخطار بخصوص مدى دستورية أي نص تنظيمي، سواء كان مرسوم رئاسي أو تنفيذي²⁷⁶، فلعل السبب وراء ذلك ضيق مجال الإخطار من خلال استبعاد الوزير الأول من إخطار المجلس الدستوري عمليا بشأن التنظيمات من جهة (أولاً)، واستبعاد أعضاء البرلمان من إخطار المجلس الدستوري قانونياً بشأن التنظيمات(ثانياً) من جهة أخرى.

²⁷⁵ قارش احمد، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 43 و44.

²⁷⁶ بن دحو نور الدين، المرجع السابق، ص 278.

أولاً: عدم أحقية الوزير الأول في إخطار المجلس الدستوري عملياً بشأن التنظيمات

يعترف المشرع الدستوري لأول مرة للوزير الأول بصلاحيته إخطار المجلس الدستوري في إطار التعديل الدستوري لـ2016، بشأن دستورية المعاهدات الدولية والقوانين، وبذلك تضاف ضمانات أخرى للتقليص من القوانين المخالفة للدستور، لكن من الناحية العملية سيكون استعمال الوزير الأول لصلاحيته في هذا الصدد مرهوناً برئيس الجمهورية، أخذاً في إعتبار التعديل الدستوري لـ2008، الذي جعل من الوزير مؤسسة تابعة لرئيس الجمهورية، وبناءً على التحكم الكامل لهذا الأخير لا يمكن تصور ممارسته للإخطار ضد التنظيمات، ستكون إخطاراته مسطرة على القوانين المتعدية على التنظيمات²⁷⁷. مما يجعلنا نتأكد أن إضافة هذه الجهة الجمهورية من جهات الإخطار كان من أجل دعم رئيس الجمهورية في إطار الرقابة السياسية على الحدود بين المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الجمهورية والمجال التشريعي العائد للبرلمان.

ثانياً: عدم أحقية أعضاء البرلمان بإخطار المجلس الدستوري قانونياً بشأن التنظيمات

أسند المؤسس الدستوري لرئيسي غرفتي البرلمان منذ دستور 1996 صلاحية إخطار المجلس الدستوري بشأن التنظيمات وهذا استناداً لنص المادة 165 من دستور 1996²⁷⁸، الملاحظ فيظل التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يأت بجديد إنما استبقى على إسناده هذه الصلاحية لرئيسي غرفتي البرلمان، غير أن الممارسات الدستورية في الجزائر تثبت تمتع المراسيم الرئاسية بالحصانة، وأساس ذلك يعود إلى تبعية كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة إلى الأغلبية البرلمانية التي يشهد الواقع بمساندتها غير المشروطة لرئيس الجمهورية²⁷⁹ من خلال التصويت على القوانين والتسيير على نفس النهج السياسي الذي يسلكه رئيس الجمهورية وبالتالي فإن أية عملية إخطار قد يقدم عليها رئيس المجلس الشعبي الوطني لم

²⁷⁷ بن دحو نور الدين، المرجع نفسه، ص 278.

²⁷⁸ انظر المادة 165 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

²⁷⁹ أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 263.

تفسر إلا باعتبارها بمثابة تمرد وتحدي لرئيس الجمهورية²⁸⁰، أضف إلى ذلك أن امتلاك رئيس الجمهورية صلاحية تعيين ثلث من أعضاء مجلس الأمة (المادة 118 من دستور 1996 المعدل في 2016)، يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في التعيين وذلك باختيار مساندين لسياسته، وضمان ثلث الأصوات لمصلحته، فيتحول الأعضاء المعنيون من برلمانيين إلى أداة تأثير مباشرة لصالح السلطة التنفيذية داخل البرلمان²⁸¹، وهذا ما شكل إجماع استعمال مجلس الأمة حقه في الإخطار ضد التنظيمات المستقلة.

ثم إن اعتراف الجزائر للبرلمانيين بهذا الحق يتيح فرصا أكثر للمعارضة في الإخطار مما يخفف من سلطة احتكار الإخطار الذي استأثرت به الجهات التقليدية، غير أنه باستقراء المادة 6/114 من دستور 1996 المعدل في 2016 فإن حق البرلمانيين في إخطار المجلس الدستوري يقتصر على القوانين التي صوت عليها البرلمان دون أن يمتد ذلك إلى التنظيمات²⁸² بحكم أن مركز الأقلية البرلمانية المعارضة في الجزائر جد ضعيف، إذ لا تتوفر على أية صلاحية تسمح لها في صياغة النصوص التشريعية، مما يجعل المعارضة البرلمانية تجد نفسها مضطرة خاضعة لإرادة ومواقف الأغلبية البرلمانية بدورها للأغلبية الرئاسية²⁸³، ولا يفوتنا الذكر أن هيمنة السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري تحد من تمكين الأقلية البرلمانية من تحريك رقابة المجلس الدستوري بحكم تبعية أعضائه للسلطة التنفيذية²⁸⁴ وبالتالي فإن المراسيم التنظيمية تكون مستبعدة من إخطار أعضاء البرلمان.

²⁸⁰ جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، 77.

²⁸¹ لوثن دلال، المرجع السابق، ص 120 و 121.

²⁸² تنص المادة 6/114 من دستور 1996 المعدل في 2016 " ...إخطار المجلس الدستوري، طبقا لأحكام المادة 187 الفقرتان 2 و 3 من الدستور، بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان.

²⁸³ جمام عزيز، المرجع السابق، ص 84.

²⁸⁴ برازة وهيبة، المرجع السابق، ص. ص 6-7.

الفرع الثاني

رقابة رمزية على التنظيمات المستقلة

إذا كان التنظيم المستقل يعد بمثابة تشريع أصيل تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة إلى إسناد تشريع قائم، فإن التنظيمات المستقلة في حالة مخالفتها للدستور أو تعديها على مجال القانون فإن هذا الأمر يحتم وجود رقابة عليها، باعتبارها ضماناً أساسية من ضمانات قيام الدولة. لذلك فإن المجلس الدستوري يسعى من خلال هذه الرقابة إلى فحص مدى تطابق هذه التنظيمات مع الدستور ومدى احترامها لأحكام الدستور ومراعاتها للحقوق المضمونة للمواطن دستورياً²⁸⁵.

يتحدد مجال هذه الرقابة في حالة تعدي التنظيمات المستقلة على مجال من المجالات المحددة للقانون بموجب نص المادة 140 من دستور 1996 المعدل في 2016²⁸⁶.

من ذلك نستنتج مدى فعالية الرقابة الدستورية نظراً لامتلاك رئيس الجمهورية سلطة إخطار المجلس الدستوري حول أي مخالفة قانونية للدستور تشكل تعدي القانون على التنظيم المستقل، وفي المقابل يسمح للجهات المذكورة في المادة 187 من دستور 1996 المعدل في 2016 بإخطار المجلس الدستوري إثر محاولة رئيس الجمهورية التعدي على مجال القانون²⁸⁷.

غير أن الممارسة العملية أظهرت أنه يستحيل فرض رقابة دستورية على المراسيم الرئاسية سواءً بإخطار من الوزير الأول أو النواب، كون تحضير المراسيم الرئاسية تختلف عن تحضير المراسيم التشريعية، وبناء على ذلك فإذا كانت هذه الأخيرة تمر بمراحل معينة بدءاً بمبادرة بمشاريع القوانين الصادرة عن الوزير الأول و اقتراحات النواب²⁸⁸، وصولاً إلى إصدارها مع تقيدها بالمدة المحددة بثلاثين (30) يوماً المقررة بموجب المادة 144 من دستور 1996 المعدل في 2016²⁸⁹،

²⁸⁵ بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 274.

²⁸⁶ أنظر المادة 140 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

²⁸⁷ بن سريّة سعاد، المرجع السابق، 136.

²⁸⁸ أنظر المادة 136 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع نفسه.

²⁸⁹ أنظر المادة 144 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع نفسه.

–تقابلها المادة 126 من دستور 1996 قبل التعديل، المرجع السابق.

فإن المراسيم التنظيمية مستبعدة عن هذه المراحل وذلك لغياب نص قانوني يقيد رئيس الجمهورية بإصدار تلك المراسيم بمدة محددة لما له من سلطة تقديرية في هذا المجال بموجب الدستور.

إلى جانب ذلك فإن الرقابة على التنظيمات (المراسيم الرئاسية والتنفيذية)، لا تحتاج بطبيعتها إلى تصديق، وبالتالي فالرقابة السابقة غير ممكنة إلا ممن يصدرها (رئيس الجمهورية أو الوزير الأول)، فإذا كان المنطق يستبعد ذلك فإن الرقابة الحقيقية إذن لا تشمل غير القوانين²⁹⁰، خاصة إن لم يسجل المجلس الدستوري أية ممارسة لاختصاصه في مجال رقابة التنظيمات المستقلة نظراً لعزوف سلطتي الإخطار عن ممارسة اختصاصهما في إخطار المجلس الدستوري²⁹¹ لاسيما دستور 1996 أين كانت الرقابة في هذا الشأن سابقة ولاحقة، فكيف ينتظر ممارسة هذه الصلاحية أمام استحالة دستورية واضحة في تعديل دستور 2016.

فإن افتراضنا أن رئيس الجمهورية أقر تنظيم هذه المراسيم خلال مدة 24 ساعة فمتى يتسنى لهذه الجهات إخطار المجلس الدستوري؟ وهل يعقل لجهاز الإخطار معارضة الإرادة الرئاسية التي تتميز بالسمو والعلو؟. وهذا الافتراض الأخير نعتبره نادر الوقوع إن لم نقل مستحيلاً²⁹².

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حصن التنظيمات بطريقة قانونية من الخضوع للرقابة الدستورية، فإذا لم يثبت في تاريخ الممارسة الدستورية في الجزائر أي طعن في دستورية مرسوم رئاسي أو تنفيذي أمام المجالس الدستورية السابقة ذلك نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية ونفوذها²⁹³.

ومنه فإن رئيس الجمهورية يحتكر عملية المبادرة بالمراسيم المستقلة، وهو ما يشكل في حقيقة الأمر امتيازاً وتدعيماً لمجاله وسلطته التنظيمية المستقلة على حساب القانون على أساس أن

²⁹⁰ خوالدية فؤاد، المجلس الدستوري 2016- قراءة قانونية وسياسية في الحال والمآل، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 13.

²⁹¹ بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص 136.

²⁹² خوالدية فؤاد، المرجع السابق، ص 13.

²⁹³ رابحي احسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 443.

المجال المحصور للبرلمان معرض للإعتداء من طرف التنظيمات المستقلة، على عكس رئيس الجمهورية الذي يعد مجاله في منأى عن ذلك²⁹⁴.

المطلب الثالث

حصانة المراسيم التنظيمية من الرقابة القضائية

تشكل المراسيم أعمال وقرارات إدارية استنادا للمعيار الشكلي ومن ثم فإنها تكون محلا لرقابة القاضي الإداري في الإطار الموضوعي لاختصاص "مجلس الدولة"، بإعتبارها صادرة عن سلطة إدارية مركزية²⁹⁵. في حين تكون هذه القرارات صالحة- مبدئيا- لأن تكون محل لدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائيا ونهائيا إعمالا بالمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01²⁹⁶ وذلك في حالة تعديلها أو إلغائها لنص تشريعي قائم²⁹⁷.

تتصب رقابة مجلس الدولة على كل تنظيم غير مشروع يجب أن يفصل فيه بالإبطال أو عن طريق الإلغاء، أو عن طريق البت في مدى مشروعيتها وكذا خرق القواعد الدستورية وذلك بأثر رجعي²⁹⁸، ومن زاوية تدخل مجلس الدولة بالرقابة على شكلي تنظيمات (المستقلة وغير المستقلة)، نستنتج صورتين لتدخله تتمثلان فيما يلي: رقابة استشارية على المراسيم التنظيمية (الفرع الأول) ورقابة قضائية على المراسيم التنظيمية (الفرع الثاني)، لكن السؤال المطروح: هل توجد رقابة فعلية لمجلس الدولة على المراسيم التنظيمية؟

²⁹⁴ بن دحو نور الدين، المرجع السابق، ص 128.

²⁹⁵ بن سرية سعاد، المرجع نفسه، ص 138.

²⁹⁶ أنظر المادة 09 من القانون العضوي 98-01، المرجع السابق.

²⁹⁷ هاملي محمد، المرجع السابق، ص 63.

²⁹⁸ بن سرية سعاد، المرجع السابق، ص 138.

الفرع الأول

انعدام الرقابة الاستشارية لمجلس الدولة على المراسيم التنظيمية

يمارس مجلس الدولة وظيفته الاستشارية من خلال تقديم آرائه حول مشاريع القوانين أو مشاريع المراسيم ذات الأصل الحكومي (مراسيم تنفيذية) بهدف صيانة مبدأ سمو الدستور عن طريق رقابة الفصل الوظيفي بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية عن طريق رفض المشاريع الحكومية في حالة تشكيلها لاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية²⁹⁹، غير أن هذا العرض لا يكون إلزامياً وإنما يكون بناءً على إخطار من رئيس الجمهورية فيما يتعلق باستعمال سلطته التنظيمية أو الوزير الأول فيما يتعلق بالمراسيم التنفيذية التي تأتي تطبيقاً للقانون. لكن هذه الوضعية الأخيرة قد رأى المجلس الدستوري عدم جدواها واقتصر الأمر على عرض القوانين دون غيرها³⁰⁰، ثم إن الدستور لم ينص في أي مادة تبيّن الدور الاستشاري لمجلس الدولة على المراسيم التنظيمية، وهو يدفعنا بالقول بأن هذه المراسيم تستبعد من هذه الرقابة.

الفرع الثاني

عدم وجود رقابة بعدية على المراسيم التنظيمية

تندرج هذه الرقابة ضمن نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة والذي يتحول إلى قاضي مشروعية، أي يقوم برقابة المشروعية عن طريق البت في مدى مشروعية المرسوم الرئاسي بعد تلقيه للمرسوم الرئاسي باعتباره قراراً إدارياً، حيث يراقب فيما إذا كان القرار غير مخالف للقانون والدستور أو موضوعاً في حالة تعدي التنظيم على المجال المخصص للقانون³⁰¹.

²⁹⁹ رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق، ص 445.

³⁰⁰ لعشب محفوظ، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 113.

³⁰¹ بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص 138.

غير أن هناك بعض المراسيم الرئاسية ذات الأهمية يمكن تكييفها على أنها من أعمال السيادة " acte de souveraineté " أمر الذي يجعلها تخرج من دائرة اختصاص مجلس الدولة (القضاء الإداري)، فحكم طبيعتها تفلت من رقابة المشروعية³⁰².

ومنه يكون أعمال السيادة المتعلقة بتنظيم العلاقات بين السلطة التنفيذية (الإدارة المركزية) والسلطة التشريعية (البرلمان)، في حالة إصداره كسلطة سامية من طرف رئيس الجمهورية (حال المجلس الشعبي الوطني)، إصدار القوانين وإبرام المعاهدات...، وبالتالي لا يجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة، أما إذا أصدره بوصفه سلطة إدارية لا يندرج ضمن أعمال السيادة مثل مراسيم إنشاء المرافق العامة، فهذا النوع من الرقابة يخضع لرقابة القضاء الإداري.

تعد المراسيم الرئاسية المحصنة من الرقابة القضائية ذات النطاق الواسع عامل تقوية لمركز رئيس الجمهورية، حيث أنه يتخذ قرارات غير قابلة للمعارضة ولا تخضع لأية رقابة قضائية، كون أن حماية التشريع من اعتداء التنظيم محدودة، نظرا لانسجامها بالطابع النظري دون أن يتعدى ذلك إلى رقابة حقيقية تنصر إلى الميدان العملي³⁰³.

من المعلوم أنه لا يمكن ممارسة الرقابة القضائية إلا بناءً على دعوة ترفع من صاحب الشأن، فالقاضي لا يستطيع التدخل في المنازعات القائمة بين الإدارة العمومية والأفراد من تلقاء نفسه³⁰⁴، فقد منح الدستور للأفراد الحق في التقاضي أمام المحكمة العليا أو مجلس الدولة في حالة ان الحكم التشريعي محل النزاع ينتهي كالحقوق والحريات³⁰⁵.

يلاحظ من خلال استخدام المؤسس الدستوري لمصطلح "الحكم التشريعي" كان المقصود منه كل نص صادر عن جهة تمتلك سلطة التشريع في مفهومه الضيق، بأشكاله المختلفة (قانون عادي أو قانون عضوي أو أوامر مصادق عليها من قبل البرلمان)، وبالتالي تستثنى من ذلك

³⁰² بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري- مجلس الدولة-، المرجع السابق، ص122.

³⁰³ بن سرية سعاد، المرجع السابق، ص 138 و139.

³⁰⁴ ذوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص153.

³⁰⁵ أنظر المادة 188 من دستور 1996 المعدل في 2016، المرجع السابق.

المراسيم والقرارات الفردية لأنها تعتبر أعمالاً إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري³⁰⁶، فمن هذا المنظور يتيح لنا استنتاج أن المراسيم التنظيمية تفلت من الرقابة القضائية بحكم تمثل أعمال السيادة الصادرة عن جهات رئاسية، ثم إن تحريك الرقابة القضائية بموجب المادة 188 المذكورة سالفاً، فإن المراسيم التنظيمية تستثنى من هذه الرقابة باعتبار أنها تخص القوانين المصادق عليها من قبل البرلمان.

³⁰⁶ عمار عباس، شروط الدفع بعدم دستورية القوانين الماسة بالحقوق والحريات المكفولة دستورياً، مداخلة أُلقيت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: "إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 09.

خلاصة الفصل الثاني

يتمتع رئيس الجمهورية بمكانة دستورية متميزة وذلك بالنظر إلى مختلف الآليات القانونية التي منحها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بتزويده بصلاحيات تشريعية واسعة سواء في مجال الأوامر أو في المجال التنظيمي.

ساهم التعديل الدستوري 2016 في تكريس الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية وذلك من خلال بقاء الأوامر الرئاسية كآلية تشريعية وحق دستوري خالص لرئيس الجمهورية، فرغم القيود الصورية والرقابة الشكلية لهذه الآلية إلا أنها لا يمكن أن تقف حاجزا أمام رئيس الجمهورية، ثم إن استحواد رئيس الجمهورية على المجال المستقل جعله يحتل الصدارة في مجال صنع القانون من خلال المجالات الواسعة للسلطة التنظيمية، ونظرا لمكانة هذه التنظيمات فإن المؤسس الدستوري قد حصنها من جميع جوانب الرقابة.

خاتمة

خاتمة

إن تكريس المؤسس الدستوري الجزائري لمبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي يقتضي إقامة التعاون والتكامل بين السلطات، لم يعمل خلال التعديل الأخير على تحقيق ما يتطلبه من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لاسيما في مجال التشريع أين عرفت التجربة العملية سيطرة تامة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال تدخلها في مجال التشريع الذي هو أصلا عائد للسلطة التشريعية.

ومن بين النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لموضوع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في إطار التعديل الأخير أن المشرع الجزائري لم يكتف بالامتيازات والصلاحيات الممنوحة للرئيس بموجب الدستور بل عمل على تقوية مكانة رئيس الجمهورية، الذي أصبح يتمتع بسلطات واسعة في مجال التشريع، كان الهدف منها الإبقاء على سيطرة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية، والعمل على إضعاف السلطة التشريعية وتقليص دورها في العملية التشريعية.

- احتفظ رئيس الجمهورية أثناء مساهمته في التشريع بالوزير الأول كأداة رئاسية خدمة لمركزه، حيث منح المؤسس الدستوري للوزير الأول أولوية المبادرة بالقوانين لضمان إشراكه في العملية التشريعية من خلال تقاسمه للإجراءات التشريعية مع البرلمان في جميع مراحلها، كما منح أيضا الدستور لمشاريع القوانين التي يكون مصدرها الحكومة تفوق من خلال تمتع الوزير الأول بالحرية في تقديم المبادرة بالقوانين، وذلك في جميع المسائل التي تعود إلى مجال القانون دون استثناء، ودون أية شروط موضوعية باستثناء بعض الشروط الشكلية التي تلحق بمشاريع القوانين التي يمكن تجاوزها، بالمقابل يشهد الواقع العملي تراجع اقتراحات النواب بحجة القيود المفروضة عليها، إضافة أن الوزير الأول يسعى إلى حل الخلافات التي قد تنور بين غرفتي البرلمان محاولا إيجاد حلول توفيقية.

- لا يزال يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات إدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون، فهو وحده من يحق له الاعتراض على القوانين وإعادة قراءتها مرة ثانية من طرف البرلمان بشروط أكثر صرامة، فهو من يتحكم في رقابة دستورية القوانين من خلال استئنائه بالإخطار الوجوبي بصورة كبيرة جدا، وله امتياز وإدخال القانون حيز التنفيذ بإجرائي الإصدار والنشر.

خاتمة

- تأكيد المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق ممارسة الاختصاص التشريعي بشكل مباشر عن طريق التشريع بأوامر، باعتبارها آلية دستورية يمارسها الرئيس في حالات معينة يستمدها مباشرة من الدستور دون الحاجة إلى تفويض برلماني، بل يستأثر بها لوحده دون مشاركة من الوزير الأول.
- يترتب على ممارسة رئيس الجمهورية لآلية التشريع بأوامر تقليص البرلمان من اختصاصاته الأصلية في التشريع التي تنصب على المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب الدستور، مما يشكل مساسا بمكانة السلطة التشريعية. مع إقصاء الوزير الأول من استعمال سلطة التشريع بالأوامر تكريسا لشخصية الصلاحية.
- شكلية القيود المفروضة على سلطة رئيس الجمهورية التشريعية سواء القيود المتعلقة بغياب البرلمان أو تلك المتعلقة بالحالة الاستثنائية، أو تلك المتعلقة بالأخذ بالرأي الاستشاري لمجلس الدولة.
- استحواذ رئيس الجمهورية على حق إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف البرلمان عن إصداره خلال المدة الزمنية المحددة دستوريا، مما يجسد أولوية السلطة التنفيذية في المجال المالي وذلك حفاظا على المصالح المالية للدولة.
- عدم فعالية الرقابة المفروضة على الأوامر التشريعية لاسيما إجراء الموافقة الشكلية الذي يبادر به المجلس الشعبي الوطني على الأوامر دون أن تكون له السلطة لمراقبتها سواء من حيث مناقشتها أو تعديلها، وكذا الرقابة الغائبة لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية وذلك من خلال عدم إلزامية الأخذ برأي مجلس الدولة، كما تستبعد من الرقابة القضائية باعتبارها تكتسب الصفة الإلزامية بمجرد صدورها من الرئيس.
- امتياز وتفوق رئيس الجمهورية على البرلمان في صناعة القانون من خلال إطلاق المؤسس لمجال السلطة التنظيمية المستقلة بميادين غير واردة على سبيل الحصر، ما يجعلها تستقطب كل الميادين.
- إن قيام السلطة التنفيذية على ثنائية الجهاز التنفيذي لم تترجم فعليا منح الوزير الأول حق ممارسة سلطته المتفرعة بشكل جدي، مما يجعله في مركز تبعية لرئيس الجمهورية.

خاتمة

- عدم فعالية الرقابة على دستورية التنظيمات المستقلة نظرا لثقل النظام السياسي الذي أظهر استحالة فرض رقابة دستورية على المراسيم الرئاسية سواء بإخطار من الوزير الأول أو أعضاء البرلمان.

- عدم فعالية الرقابة القضائية على التنظيمات المستقلة ذلك نتيجة انعدام دور استشاري لمجلس الدولة في هذا المجال وعدم وجود رقابة قضائية على التنظيمات كون هذه الرقابة تصطدم بنظرية أعمال السيادة و التي ترمي عدم جواز مخاصمة أعمال السلطة التنفيذية. وعلى ذلك ارتأينا أن نقترح ما يلي:

➤ تدعيم حظوظ البرلمان في مجال المبادرة التشريعية والتقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب اقتراحات القوانين، من خلال الإستغناء على الشروط الشكلية و الموضوعية التي تأثر سلبا على دورهم التشريعي.

➤ فسح المجال أمام أعضاء البرلمان بتقديم تعديلات حول إجراء الاقتراح الذي تقدمه اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين.

➤ ضرورة تفعيل دور مجلس الدولة الاستشاري الذي أقره المؤسس الدستوري في المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016، من خلال الأخذ بالزامية الرأي الاستشاري، بالإضافة إلى تفعيل الرقابة القضائية لمجلس الدولة على الأوامر التشريعي وذلك لأهميتها في حماية الحقوق والحريات.

➤ استبعاد الموافقة الشكلية للبرلمان على الأوامر التشريعية وتكريس المصادقة مما يسمح لها بإجراء مناقشة وتعديلات.

➤ إدخال تعديلات على المادة 187، وذلك بتمكين البرلمانين و الأفراد من إخطار المجلس الدستوري حتى يتسنى لهذا الأخير الرقابة بشكل فعلي وواقعي على التنظيمات الرئاسية الصادرة عن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، و العمل على تزويد المجلس الدستوري بسلطة الإخطار الذاتي.

➤ ضرورة جعل الرقابة القبلية لمجلس الدولة (الاستشارة) كإجراء إلزامي في عملية إصدار السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

قائمة المراجع

باللغة العربية:

أولا/ الكتب:

1. أبو زيد الفهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، (د.ط)، دم.ج، الاسكندرية، 2006.
2. أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ط2، دم.ج، بن عكنون، الجزائر، 2008.
3. _____، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ج.3: السلطات الثلاث، ط.3، دم.ج، الجزائر، 2008.
4. بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان، (السلطة التشريعية)، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، ج.2، د.ط، دم.ج، الجزائر، 2012.
5. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
6. _____، القضاء الاداري- مجلس الدولة-، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
7. بوالشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ج.3، السلطة التنفيذية، ط.2، دم.ج، الجزائر، 2013.
8. بقالم مراد، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري (دراسة مقارنة)، ط.1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
9. بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
10. _____، الدستور الجزائري: نشأة- تشريع- فقها، القانون الدستوري للجمهورية"، ط.3، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005.
11. _____، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود (دراسة مقارنة)، تاريخية- قانونية- سياسية، دار الهدى، الجزائر، 2006.
12. _____، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري(دراسة مقارنة)،العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2009.
13. خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

قائمة المراجع

14. _____، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ط.1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
15. **ديدان مولود**، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
16. **رأفت دسوقي**، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
17. **قزو محمد أكلي**، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية -دراسة مقارنة-، دار الخلدونية، الجزائر، 2008.
18. **لعشب محفوظ**، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.
19. **محسن خليل**، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الجزء الأول، القاهرة، 1971.
20. **مسراتي سليمة**، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري، (1989-2010)، د.ط، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
21. **نعمان احمد الخطيب**، الوجيز في النظم السياسية، ط.2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
22. **هاملي محمد**، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014.

ثانيا/ الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ. أطروحات الدكتوراه:

1. **أومايوف محمد**، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

قائمة المراجع

2. **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، 2015.
3. **بوكر إدريس**، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004.
4. **شريط وليد**، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.
5. **لوشن دلال**، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر، 2012.
6. **لوناسي جقيقة**، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2007.
7. **مزياني حميد**، آليات التشريع بالأوامر في الجزائر، أطروحة انيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016.

ب. مذكرات الماجستير:

1. **ادحيمين محمد الطاهر**، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
2. **آسي نزييم**، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، إنطلاقا من رئاسيات 15 أفريل 1999، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003.
3. **بركات أحمد**، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008.

قائمة المراجع

4. بلورغي منيرة، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.
5. بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الاخير، (بموجب قانون رقم 19/08)، (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة أمحمد بومقرة-بومرداس-، 2010.
6. بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
7. بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006.
8. جمام عزيز، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
9. ديباش سهيلة، المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الادارية، جامعة الجزائر، 2001.
10. ذوادي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
11. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006.
12. 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، 2006.

قائمة المراجع

13. **شاهد احمد**، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009.
14. **عبد اللاوي زينب**، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004.
15. **عفرون محمد**، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، 2007.
16. **الغربي ايمان**، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، 131. على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، 2011.
17. **قارش احمد**، عملية الرقابة الدستورية على السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
18. **قاوي ابراهيم**، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر، 2002.
19. **كيواني قديم**، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
20. **ولد علي تاكفاريناس**، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

قائمة المراجع

ت. مذكرات الماستر:

1. بايبو فارس وباكلي بشير، التشريع: بين الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
2. بن عاشور نسيم وأدوش كهينة، اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
3. جبراني ندير، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2016.
4. دوفان ليديّة، آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية _قوانين الإصلاح السياسي نموذجاً_، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
5. زيان عبد الحق وصوالح كنزة، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.
6. صنادي إلهام وقاضي كاهنة، الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي، (دراسة في ضوء دستور 1996)، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015.
7. يحياوي عاشور وبوزلمادن ليلى، المركز القانوني للوزير الأول في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

ثالثا/ المقالات:

1. بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "نظام القانوني للأوامر"، مجلة الإدارة، كلية الحقوق، مجلد 10، ع.2، 2000. ص77.

قائمة المراجع

2. بن سهلة ثاني بن علي وحمودي محمد بن هاشمي، "الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة السياسة والقانون، ع.8، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، جانفي 2013، ص 168.
3. بوحنية قوي، "وسيلة مباشرة رئيس الجمهورية لإختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون"، متوفر على الموقع الإلكتروني، تاريخ الإطلاع عليه: www.bouhnia.com/news.php.action=view&id=55. 15 ماي 2017.
4. جبار عبد المجيد، "الرقابة الدستورية القوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص 56.
5. حاحة عبد العالي ويعيش تمام أمال، "تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في ظل دستور 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع.4، 2008، ص 262.
6. سعيداني لوناسي جقيقة، "إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ع.2012، 3، ص 66.
7. _____، "في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996"، مجلة المجلس الدستوري، ع.06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص 12.
8. شريط وليد، "التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري، حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، ع.16، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البلدية، دس، ص 291.
9. _____، "إصلاح الأحكام الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان"، ع.3، مجلة المجلس الدستوري، 2014، ص 111.

قائمة المراجع

10. عبد الجليل مفتاح ، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان، مجلة العلوم الإنسانية، ع.11، بسكرة، 2007.
11. علواش فريد، قرقور نبيل، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مارس 2008، ص224، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.univ.biskra.dz ، (تاريخ الإطلاع 05 ماي 2017).
12. فريجة حسين، "علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية"، هل تحتاج لإعادة نظر؟، مجلة المنتدى القانوني، ع.6، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2009، ص25.
13. لزهاري بوزيد، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، ع.1، الجزائر، 2002، ص 40.
14. لموسخ محمد وهميسي رضا، " اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الإجتهد القضائي، ع.4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مارس، 2008، ص403.
15. معمري نصر الدين، " التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، ع. 04، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2004.

رابعاً/ المداخلات:

1. برازة وهيبة، عن فعالية توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري إلى البرلمانين والقضاء، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: " إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
2. بولوم محمد الأمين، " التعديل الدستوري المرتقب و دوره في تحديد طبيعة النظام السياسي في الجزائر"، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي بعنوان "التعديلات الدستورية في الدول

قائمة المراجع

- العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر " يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس ، 2012.
3. **خوالدية فؤاد**، المجلس الدستوري 2016- قراءة قانونية وسياسية في الحال والمآل، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: " إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة "، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
4. **ذبيح ميلود**، موقع البرلمان في التعديلات الدستورية المرتقبة في الجزائر، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الدولي " التعديلات الدستورية في الدول العربية، في ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2012.
5. **شنتوفي عبد الحميد**، مجال سلطة إخطار المجلس الدستوري، بين التضييق والتوسيع، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: " إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة"، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
6. **عمار عباس**، شروط الدفع بعدم دستورية القوانين الماسة بالحقوق والحريات المكفولة دستوريا، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: " إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة "، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
7. **قرماش كاتية**، " دور أعضاء البرلمان والمواطنين في الإخطار، مداخلة أقيمت في إطار ملتقى وطني حول المجلس الدستوري في ضوء تعديل 06 مارس 2016: " إصلاحات مقررة في انتظار الممارسة "، يوم 27 أبريل 2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.

قائمة المراجع

خامسا/ النصوص القانونية:

أ. الداستير:

أ. الداستير الجزائرية:

1. دستور سنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج.ر.ج.ج.د.ش، ع.94، الصادر في 1976.
2. دستور سنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.ج.د.ش، ع.9، الصادر في 1989.
3. دستور سنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج.د.ش، ع.76، الصادر في 1976، متمم بالتعديل الدستوري لسنة 2002، الصادر بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أفريل لسنة 2002، ج.ر.ج.ج.د.ش، ع.25، الصادر في 2002، معدل ومتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2008، الصادر بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر لسنة 2008، ج.ر.ج.ج.د.ش، ع.63، الصادر في 2008، معدل ومتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس لسنة 2016، ج.ر.ج.ج.د.ش، ع.14، الصادر في 2016.

ب. الداستير الأخرى:

- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

II. النصوص التشريعية:

➤ القوانين العضوية:

1. قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج.د.ش، ع.37، الصادر بتاريخ 1 يونيو 1998، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2001، ج.ر.ج.ج.د.ش، ع.43، صادر في 03 أوت 2011.

قائمة المراجع

2. قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437، الموافق 20-25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.د.ش، ع.50، الصادرة في 28 غشت 2016.

➤ الأوامر:

• أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني الجزائري، ج.ر. عدد 78 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 (معدل ومتمم).

III. النصوص التنظيمية:

➤ المراسيم التنفيذية:

• المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر، ع.64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

➤ التعليمات:

• تعليمة الأمين العام للحكومة، رقم 077.أ.ع.م/د، تتضمن قرار مجلس الحكومة المؤرخ في 11 ديسمبر 1994، ص04، منشورة على الموقع

الإلكتروني التالي: www.joradp.dz/TRV/A2004B02.pdf

➤ الأنظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.د.ش، ع.46، صادر في 30 جويلية 2000.

2. النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، ع.8، صادر في 18 فيفري 1998، معدل ومتمم بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، ع.84، صادر في 28 نوفمبر 1999، ومعدل بالنظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج.د.ش، ع.77، صادر في 17 ديسمبر 2000.

1/ les ouvrages :

1. ardant philippe, institutions politique, et droits constitutionnel, L.G.D.J, 12° édition, paris, 2000.
2. JEAN Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques. Les bases de droit constitutionnel. Les régimes politiques étrangers. Le régime politique français (histoire de 5° république, 8° ed, Dalloz, strasbourg, 2010.
3. pierre pactet, institutions politiques droit constitutional, 20° éd, armand colin, paris, 2001.
4. Yelles chaouche bachir, le conseil constitutionnel en Algérie , (du contrôle de constitutionnalité a la créativité noative), ed/ O.p.u , Alger, 1990.

2/ les textes juridiques :

1. La constitution algérienne, du 08 septembre 1963, J.O.R.A.D.P, N° 64, de l'année 1963.
2. La constitutions française de 1958, modifier et complétée, in site : www.legifrance-gouv.fr

3/ les sites internet :

1. www.bouhnia.com/news.php.action=view&id=55.
2. [http:// www.apn.dz](http://www.apn.dz): الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني
3. [http:// www.majliselouma.dz](http://www.majliselouma.dz) الموقع : المجلس الأمة

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
مقدمة.....	06
الفصل الأول: عن مساهمة رئيس الجمهورية في صناعة القاعدة التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.....	10
المبحث الأول: استقرار المساهمة غير المباشرة لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية.....	12
المطلب الأول: المبادرة بالقوانين كوسيلة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية.....	13
الفرع الأول: احتفاظ الوزير الأول بالأولوية في المبادرة بالقوانين.....	14
أولاً: حق الوزير الأول بالتقدم بمشروع قانون.....	15
ثانياً: إجراءات إعداد مشروع قانون.....	16
الفرع الثاني: تحديد حق أعضاء البرلمان في المبادرة باقتراح القوانين.....	18
المطلب الثاني: الحفاظ على مساهمة الحكومة في العمل التشريعي.....	21
الفرع الأول: ضبط الوزير الأول لجدول الأعمال و الجلسات.....	21
الفرع الثاني: مساهمة الحكومة في تسيير مشاريع القوانين داخل البرلمان.....	23
المطلب الثالث: الدور المتميز للوزير الأول في اللجنة المتساوية الأعضاء.....	25
الفرع الأول: تدخل الوزير الأول في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.....	26
الفرع الثاني: موافقة الحكومة على التعديلات أو فصلها نهائياً للنص.....	27
المبحث الثاني: المساهمة المباشرة لرئيس الجمهورية في التشريع.....	29
المطلب الأول: طلب مداولة الثانية أداة لعرقلة مسار اكتمال القانون.....	29
الفرع الأول: طلب إجراء مداولة ثانية.....	30
الفرع الثاني: الإجراءات الدستورية لطلب المداولة الثانية.....	32
المطلب الثاني: تكريس إخطار المجلس الدستوري كوسيلة لعرقلة ممارسة التشريع.....	34
الفرع الأول: الإبقاء على استئثار رئيس الجمهورية بالإخطار الوجوبي.....	35
الفرع الثاني: عدم تأثير توسيع الإخطار الاختياري على صلاحيات رئيس الجمهورية.....	38

فهرس المحتويات

- المطلب الثالث: استحواذ رئيس الجمهورية على سلطتي إصدار ونشر القوانين.....41
- الفرع الأول: الإصدار إجراء ضروري لاستكمال وضع القانون.....42
- أولاً: مقاسمة رئيس الجمهورية والمجلس الوطني سلطة إصدار القوانين في دستور 1963.....42
- ثانياً: إستتثار رئيس الجمهورية بسلطة الإصدار منذ دستور سنة 1976.....43
- الفرع الثاني: النشر إجراء عملي خاص برئيس الجمهورية.....45
- أولاً: تكليف رئيس الجمهورية بتولي نشر القوانين في ظل دستور 1963.....45
- ثانياً: غياب الزامية اجراء النشر منذ دستور 1976.....45
- خلاصة الفصل الأول.....48
- الفصل الثاني: تكريس استحواذ رئيس الجمهورية على الصلاحيات التشريعية.....49
- مبحث الأول: بقاء الأوامر الرئاسية آلية تشريع أصلية.....51
- المطلب الأول: التشريع عن طريق الأوامر حق دستوري لرئيس الجمهورية.....51
- الفرع الأول: عدم وجود التفويض من الهيئة التشريعية.....52
- الفرع الثاني: إقصاء الوزير الأول من استعمال سلطة التشريع بأوامر تكريسا لشخصية
الصلاحيية.....53
- المطلب الثاني: التقييد الصوري لصلاحيية التشريع بالأوامر.....54
- الفرع الأول: ربط الأوامر التشريعية بغياب البرلمان.....55
- أولاً: حالة التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية.....56
- ثانياً: حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.....58
- الفرع الثاني: الأوامر التشريعية في الحالة الاستثنائية.....59
- أولاً: شروط قيام الحالة الاستثنائية.....60
1. وجود خطر داهم.....60
2. أن يصيب الخطر مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.....60
3. الاجتماع الوجوبي للبرلمان.....61
- ثانياً: نطاق التشريع الواسع بالأوامر في الحالة الاستثنائية.....62

فهرس المحتويات

64.....	الفرع الثالث: سلطة رئيس الجمهورية في التشريع المالي
65.....	المطلب الثالث: عدم فعالية الرقابة على الأوامر التشريعية
65.....	الفرع الأول: الموافقة الشكلية للبرلمان
66.....	الفرع الثاني: الرقابة الغائبة لمجلس الدولة على الأوامر التشريعية
67.....	أولاً: الرقابة الاستشارية لمجلس الدولة على مشاريع الأوامر
69.....	ثانياً: الرقابة القضائية الغائبة لمجلس الدولة على مشاريع الأوامر
70.....	المبحث الثاني: التنظيم المستقل المجال الأوسع لتكريس الصلاحيات التشريعية
71.....	المطلب الأول: المجالات الواسعة للسلطة التنظيمية المستقلة
71.....	الفرع الأول: المجالات غير المحدودة للسلطة التنظيمية
74.....	الفرع الثاني: السلطة التنظيمية المتفرعة التابعة
76.....	المطلب الثاني: حصانة المراسيم التنظيمية من الرقابة الدستورية
76.....	الفرع الأول: تحصين المراسيم التنظيمية من إخطار المجلس الدستوري
77.....	أولاً: عدم أحقية الوزير الأول في إخطار المجلس الدستوري عملياً بشأن التنظيمات
77.....	ثانياً: عدم أحقية أعضاء البرلمان بإخطار المجلس الدستوري قانونياً بشأن التنظيمات
79.....	الفرع الثاني: رقابة رمزية على التنظيمات المستقلة
81.....	المطلب الثالث: حصانة المراسيم التنظيمية من الرقابة القضائية
82.....	الفرع الأول: انعدام الرقابة الاستشارية لمجلس الدولة على المراسيم التنظيمية
82.....	الفرع الثاني: عدم وجود رقابة قضائية على المراسيم التنظيمية
85.....	خلاصة الفصل الثاني
87.....	خاتمة
91.....	قائمة المراجع
104.....	فهرس المحتويات

منح الدستور لرئيس الجمهورية اختصاصات وصلاحيات تشريعية متعددة تصل إلى الحد الذي يبدو وكأنه صاحب الاختصاص الأصيل في سن القوانين، إذ يملك عدة آليات تمكنه من تجاوز البرلمان في مختلف الميادين التشريعية، وهو ما أدى إلى تقليص عمل البرلمان في المجال التشريعي مقابل تقوية مركز الرئيس.

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليؤكد على هذه الصلاحيات تكريسا لهيمنة السلطة التنفيذية في صورة رئيس الجمهورية على نظيرتها التشريعية، بالرغم من توسيع الصلاحيات التشريعية للبرلمان إلا أن الممارسة العملية تثبت عدم تأثيرها على صلاحيات الرئيس في ظل عدم فعالية الضوابط ووسائل الرقابة التي أقرها المؤسس الدستوري في هذا الميدان.

Résumé :

La Constitution a présenté au Président des termes République de référence législative et divers pouvoirs jusqu'à la mesure où il semble que le propriétaire de la compétence inhérente de la promulgation de lois, comme il l'a plusieurs mécanismes pour lui permettre de contourner le Parlement dans divers domaines législatif, ce qui a conduit à la réduction du travail du Parlement dans le domaine législatif contre le renforcement du centre de président.

Amendement constitutionnel pour l'année 2016 est venu souligner ces pouvoirs dédiés à la domination du pouvoir exécutif sous la forme du Président sur la contrepartie législative, en dépit de l'élargissement des pouvoirs législatifs du Parlement, mais la pratique prouve pas d'incidence sur les pouvoirs du président en l'absence de contrôles efficaces et des moyens de contrôle approuvés par la fondation constitutionnelle ce domaine.