

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون العام

التشريع: بين الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق
فرع القانون العام

تخصص: قانون الجماعات الإقليمية

تحت إشراف الأستاذ:

- عطوي عبد الحكيم

من إعداد الطلبة :

- بايو فارس

- باكلي بشير

لجنة المناقشة:

- الأستاذ: أوكيل محمد الأمين..... رئيساً

- الأستاذ: عطوي عبد الحكيم مقررًا ومشرفًا

- الأستاذ(ة): عشاش حفيظة..... ممتحنًا

السنة الجامعية: 2015-2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ أَدْخِلْنِي مُدْخَلَ صِدْقٍ وَأَخْرِجْنِي مُخْرَجَ صِدْقٍ وَاجْعَلْ لِي مِنْ لَدُنْكَ سُلْطَانًا نَصِيرًا ﴾

صدق الله العظيم

سورة الإسراء الآية: 80

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين نحمده حمد الشاكرين ونستجيب له إستجابة الطائعين،
والصلاة والسلام على سيدنا وحبينا وقدوتنا وشفيعنا وقره أعيننا محمد "صلى الله
عليه وسلم".

فالحمد والشكر لله حمدا كثيرا على إتمام هذا العمل المتواضع، كما نتقدم بجزيل
الشكر وعظيم الإمتنان إلى أستاذنا الفاضل "عطوي عبد الحكيم" لقبوله
الإشراف على هذه المذكرة وعلى كل مساعداته المعنوية والعلمية وملاحظاته القيمة
التي أضاءت أمامنا سبل البحث ليصل عملنا هذا إلى ختامه.

كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نتقدم بالشكر الخالص إلى كل الأساتذة الذين
تلمذنا على أيديهم في جميع مراحل التعليم، وّإلى كل من ساعدنا في إنجاز هذا
العمل.

كما لا يفوتنا ان نتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذة "قادري نسيمه" التي لم تبخل
علينا بمساعداتها لنا وتقديمها للنصائح التي أفادتنا في هذا العمل.
ويطيب لنا تقديم جزيل الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول
فحص وتدقيق هذه المذكرة.

نسأل الله أن يحفظهم وأن يجازيهم خيرا.

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى من أدين لهما بالفضل والذين قال فيهما عزوجل
"...وقل رب إرحمهما كما ربياني صغيرا" الآية 24 من سورة الإسراء.

إلى من أعتبرهما من أبواب الجنة.

إلى التي كانت ولا تزال دائما شلال من الحنان والمحبة، والتي علمتني وأرشدتني،
ورافقتني بدعواتها وسهرت من أجل إسعادي.

{ { { إلى أمي الغالية حفظها الله وأطال في عمرها في عمرها } } }

إلى من كرس حياته من أجلي وأهدى شقاء عمره من أجل مستقبلي الدراسي،
الذي علمني أن الحياة علم وأخلاق وأن الصبر مفتاح النجاح.

{ { { إلى أبي الغالي حفظه الله تعالى وأطال في عمره في عمره } } }

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء الذين غمروني بدعمهم وتعاونهم لشق طريق النجاح.
إلى أهلي وأصدقائي الذين ساعدوني.

إلى الأخ والصديق المثالي ومن شاركني في مشواري الجامعي وشاركني في إنجاز
هذا العمل زميلي " فارس " وعائلته المحترمة.

إلى كل الزملاء والزميلات الذين تتلمذت معهم بكلية الحقوق والعلوم السياسية
بجامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية - دون أن أنسى كافة الأساتذة الأفاضل وكل
العمال الكرام في الجامعة.

إلى كل من جمعني بهم الحياة وقدموا لي يد المساعدة من قريب أو بعيد.

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل فجزاهم الله خيرا.

إهداء

إلى من قال في حقهما المولى تبارك وتعالى بعد بسم الله الرحمن الرحيم "ووصينا
الإنسان بوالديه..." الآية 14 من سورة لقمان.

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما وأمدهما بالصحة والعافية.

إلى كل إخوتي وأخواتي والعائلة العزيزة "بايو".

إلى الأخ والصديق المثالي ومن شاركني في مشواري الجامعي وشاركني في إنجاز
هذا العمل زميلي "بشير" وعائلته المحترمة.

إلى كل الأصدقاء والزملاء المقربين الذين ساندوني وساعدوني من بعيد ومن
قريب وخاصة الزميلة ومثال الطيبة والوفاء "رحيمة".

إلى كل الزملاء الذين شاركوني في مشواري الجامعي والذين دعموني لشق طريق
النجاح.

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي هذا "فجزآهم الله على كل خير"

- فارس -

قائمة بأهم المختصرات

أولاً-باللغة العربية

ج.ر.ج.ج: جريدة رسمية جمهورية جزائرية

د.س.ن: دون سنة النشر

د.س: دون سنة

د.ب.ن: دون بلد النشر

ص: صفحة

ص.ص: من صفحة إلى صفحة

ثانياً-باللغة الفرنسية

Op. cit : Ouvrage précédent cité

P :Page

مقدمة

تمتاز السلطة التشريعية بمكانة عالية، لأنها تمثل الإرادة الحرة للشعب وأي اعتداء علي السلطة التشريعية يعتبر تعدي صريح علي الشعب وإرادته، وتفويضاً للديمقراطية وإرساء الديكتاتورية .

ولهذا يعتبر البرلمان كقناة تسمح بمشاركة اكبر للمواطنين في الحياة السياسية، وذلك بسن القوانين والتصويت عليها، كما يقوم أيضا البرلمان بالمصادقة علي المعاهدات الدولية ووضع الإجراءات التي يجب إتباعها في النشاط الدبلوماسي، إضافة إلي ذلك الحق الذي يملكه في المشاركة في تعديل الدستور، كل هذا يتم بإرادة الشعب عن طريق ممثلهم ما يعني أن البرلمان أداة في يد الشعب للتعبير عن مبتها في الجانب التشريعي⁽¹⁾.

وحتى يتم تطبيق القوانين والأحكام الصادرة من البرلمان كان من الواجب وجود هيئة مستقلة عنها تسهر على تطبيق الأحكام والقوانين الصادرة من البرلمان على الفئة المعنية بتلك الأحكام، وهذا من عمل السلطة التنفيذية التي تعمل على تكييف الواقع حسب القوانين والأحكام التشريعية بما لها من سلطة في اخذ الأحكام على النحو الذي ترها مناسبة لتطبيق هذه القوانين عن طريق التنظيمات والمراسيم التنفيذية دون أي رقابة وهذا عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

ولكن بالرغم من أن فكرة التوازن المؤسساتي المستمدة من مبدأ الفصل بين السلطات التي ناد بها "مونتيسكيو" تشكل المبدأ الأساسي للنظام الديمقراطي، إلا أنها أضحت غير كافية لتصنيف الأنظمة السياسية الحديثة التي تتميز بامتياز السلطة التنفيذية وتشخيص السلطة وتراجع المركز القانوني لبعض البرلمانات وإخفاقها في أداء وظيفتها التشريعية وهذا بسبب تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية الذي تقتضيه الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدول، ونظراً لطبيعة الأنظمة الحزبية الثنائية السائدة في اغلب الأنظمة الحديثة، أصبحت الهيئتان غير مستقلتين عن بعضها البعض، بل هي متضامنة فيما بينها من خلال الدعم الذي تتلقاه الحكومة من ممثلي الشعب في البرلمان .

¹- شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009، ص 1.

ولهذا نجد أن النظام الدستوري الجزائري تبني مبدأ الفصل بين السلطات تقليدياً، وقد أتي بالتقسيم الظاهري للسلطة واعترف بوجود ثلاث سلطات ولكن لا يكرس هذا المبدأ عملياً، ويبقى حبس أحادية السلطة التي يعبر عنها بسلطة رئيس الجمهورية المهيمنة، وهذا ما يؤكد أن النظام الدستوري الجزائري يغلب عليه تركيز السلطة⁽²⁾.

وقد عرفت معظم النظم السياسية المعاصرة تدخلاً لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي لدرجة مكنته من فرض سيطرته علي زمام العملية التشريعية علي الصعيد الداخلي والدولي، ويعتبر منصب رئيس الجمهورية المنصب الرئيسي في الهرم المؤسسي في الجزائر ولهذا السبب منح له الدستور اختصاصات واسعة في جميع الميادين حتى امتدت إلي المجال التشريعي، وأصبح مشرعاً إلي جانب البرلمان أين أصبح مهيمناً علي المجال التشريعي حيث اعتبر كغرفة ثالثة في سن القوانين⁽³⁾.

وتتمثل هيمنة رئيس الجمهورية من خلال استقلاليته عن البرلمان لعدم مسؤوليته السياسية والجزائية ولهذا يتمتع بالمصادقة على المعاهدات الدولية وتمتعه أيضاً بالسلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الوطني وتنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، كما يملك سلطة الرجوع إلى الشعب في القضايا ذات أهمية وطنية أو في التعديل الدستوري.

ولعل اشتراك السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية مع السلطة التشريعية في التشريع يضيف بعض اللبس من حيث تحديد الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية في سن القوانين ولهذا نجد أن هذا الموضوع ذو أهمية علمية والتي تتمثل في أن النظام الجزائري الذي تبني مبدأ الفصل بين السلطات، كما ينادي بالمبدأ الديمقراطي، ولكن من خلال دراستنا لهذا الموضوع يوحي لنا أن تدخل السلطة التنفيذية في التشريع يتعدى على إرادة الشعب، أما عن الأهمية العملية التي

²-شاشوة عمر، في مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 7.

³- مزباني حميد، عن الواقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع " تحولات الدولة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 78.

يكتسبها هذا الموضوع تتمثل في معرفة أو التفريق بين الاختصاصات الأصلية للسلطة التشريعية مع الاختصاصات التي تمتلكها السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية.

وهذا ما حرك فضولنا إلى محاولة دراسة هذا الموضوع محاولين الإجابة على هذه الإشكالية:

إلى أي مدى يمكن الإقرار بتمسك السلطة التشريعية باختصاصها الأصلي بالتشريع ؟

بالرغم من تبني الجزائر للثنائية البرلمانية وذلك بعد الإصلاحات التي قام بها المؤسس الدستوري لإعادة الاعتبار للسلطة التشريعية، حيث قام بإنشاء غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني والمتمثلة في مجلس الأمة، وذلك لغرض توسيع صلاحيات السلطة التشريعية، ولكن بالرجوع إلى المبادئ السياسية للنظام السياسي الجزائري القائم على مبدأ الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن الجزائر لم تفلح في تبني هذا النظام لطالما هناك تدخل للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي المخول للبرلمان.

وللإجابة على الإشكالية المحورية لهذا الموضوع اعتمدنا على بعض مناهج البحث العلمي التي نعتبرها ضرورية لإثارة هذه المحاور ومنها المنهج التحليلي الذي بواسطته يمكننا تحليل واستنتاج المواد المنصوص عليها في الدستور المتعلقة بهذا الموضوع، كما استعملنا المنهج الوصفي أين قمنا بوصف كل من صلاحيات واختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالرغم من أن دراستنا لهذا الموضوع لا تستوجب المقارنة إلا أن المنهج المقارن فرض نفسه أين قمنا بمقارنة بين بعض المواد من دستور 1996 وما جاء به التعديل الأخير في 2016⁽⁴⁾.

ارتأينا في تقسيم بحثنا هذا إلى محورين أساسيين حيث اعتمدنا على خطة ثنائية تقوم على فصلين اثنين، وهذا بغرض تحليل منطقي للموضوع حيث تطرقنا إلى الاختصاص الأصلي

⁴ - دستور 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96-438، المؤرخ في 7 مارس 1996، ج ر ج ج، العدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 25، الصادرة في 01 أبريل 2002، بالقانون 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد 14، الصادرة في 7 مارس 2016.

للبرلمان في المجال التشريعي (الفصل الأول)، وتنامي دور السلطة التنفيذية في التدخل في المجال التشريعي (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الإختصاص الأصيل للبرلمان في المجال

التشريعي

يعتبر البرلمان في مختلف الأنظمة السياسية من أهم المؤسسات الدستورية في الدولة لأنها تعبر عن الإرادة الشعبية، ويعتبر إكتساب البرلمان لوظيفة التشريع وليدة تطورات تاريخية مكنته أن يصبح مشرع باسم الشعب ويعبر عن إرادة هذا الأخير والدفاع عن حقوقه، لأن البرلمان هو مصدر التشريع الأصلي.

إن المؤسس الدستوري أثناء تعديله لدستور 1996 تبنى نظام الغرفتين ولأول مرة في الجزائر وهذا ما نصت عليه المادة 98 من دستور 1996، وتقابلها المادة 112 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث وسع من إختصاصات السلطة التشريعية بإعتبارها صاحبة الإختصاص الأصلي في هذا المجال وقدم لها صلاحيات مختلفة في جميع الميادين وهذا ما نص عليها في الدستور.

أقر الدستور أن البرلمان هو السيد في إعداد القانون والتصويت عليه، غير أن هذا الحق لم يحط بالضمانات التي تسمح لممثلي الشعب، أن يمارسوا عملهم بالكيفية التي تسمح لهم وهذا تعبيرا عن إرادتهم، لكن نجد أن هذا الحق الذي يتمتع به البرلمان قد قيده المؤسس الدستوري ولم يمنح له صلاحيات مطلقة، والتيمين المفروض أن يتمتع بها بإعتباره ممثلا للشعب، وهذه القيود التي يفرضها المؤسس الدستوري أدت إلي إضعاف البرلمان في ممارسة صلاحياته التشريعية.

ولهذا سوف نتناول في هذا الفصل كل من الإختصاصات الأصلية للبرلمان (المبحث الأول) ومحدودية الإختصاص التشريعي الممنوع للبرلمان (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الإختصاصات الأصيلة للبرلمان

تعتبر السلطة التشريعية هي السلطة الأصيلة التي تقوم بالعملية التشريعية لأنها تمثل الإرادة الشعبية⁽⁵⁾، ولهذا وجب على البرلمان أن يحتفظ بكل سلطاته أثناء إعداد القانون والتصويت عليه⁽⁶⁾، وهذا ما أكدته المادة 112 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث نصت على " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

و له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه." ⁽⁷⁾

وللتوضيح أكثر سوف نتطرق إلى صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي المخولة للسلطة التشريعية (المطلب الأول)، ونقوم بتبيان مظاهر الإختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول

صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي

يقوم التنظيم السياسي على أسس متينة وقوية في الدولة، ويتشكل هذا الأخير من ثلاث سلطات مهمة (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية) ولقد خول لكل سلطة إختصاص معين ومحدد دستوريا، وهذا تطبيقا للمبدأ الذي أقر به "مونتسكيو" "السلطة توقف السلطة" من خلال مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁸⁾.

⁵- حناطلة إبراهيم، التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون - دراسة تحليلية مقارنة-، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص121.

⁶- شرشال عبد القادر، قرارات وأراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دس، ص121.

⁷- راجع المادة 112 من القانون رقم 01-16 المتضمن تعديل الدستور لسنة 1996 وتقابلها المادة 98 من دستور 1996 قبل التعديل الأخير.

⁸- بوسالم دينا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير شعبة قانون إداري ومؤسسات دستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007، ص1.

وما يهمننا في هذا الموضوع هي السلطة التشريعية وصلاحياتها الأصيلة التي تشمل كل من دور البرلمان في إعداد القانون (الفرع الأول)، دور البرلمان في إعداد القانون الأساسي (الفرع الثاني) والصلاحيات التشريعية في المجال المالي (الفرع الثالث)، دور البرلمان في تحديد السياسة الخارجية في الدولة (الفرع الرابع).

الفرع الأول

دور البرلمان في إعداد القوانين

إن الصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان تتمثل في إقتراح مشاريع القوانين وإقرارها وفقا لأحكام الدستور، وهذا ما يمارسه البرلمان بغرفتيه .

فمشاريع القوانين تكون صادرة من طرف الحكومة، أما إقتراحات القوانين تكون صادرة من طرف النواب⁽⁹⁾، وتكون هذه الأخيرة قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائبا أو 20 عضو في مجلس الأمة، وتعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة وهذا ما نصت عليه المادة 2/136 و3 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽¹⁰⁾

حيث حددت المادة 140 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹¹⁾، المجالات التي يشرع فيها البرلمان في القوانين العادية والمحددة ب29 مجالا، وهذا خلافا لما كان عليه قبل التعديل حيث منح للبرلمان التشريع في القوانين العادية في 30 مجالا⁽¹²⁾.

أما في مجال القوانين العضوية فنجد نفس الإشكال: حيث نجد في دستور 1996 أن هذا الأخير منح للبرلمان التشريع في 7 مجالات، أما في التعديل الأخير لسنة 2016 فنجد أنه حذف

⁹- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2013، ص404.

¹⁰- راجع المادة 136، من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹¹- راجع المادة 140، من نفس الدستور.

¹²- بورجاح علي وبوجاجة نجيب، مبدأ الفصل بين السلطات في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص25.

مجال من المجالات حيث نص المشرع على 6 مجالات فقط وهذا ما نصت عليه المادة 141 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹³⁾، وكل هذا إن دل على شيء إنما يدل على محاولة المؤسس الدستوري الإنقاذ من الأداء البرلماني في المجال التشريعي. يجب أن يكون كل مشروع مطروح من طرف الحكومة أو إقتراح قانون المقدم من طرف النواب، موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتما مصادقة عليه.

أولاً- الصلاحيات التشريعية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني

تنصب مناقشة مشاريع أو إقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه⁽¹⁴⁾، وهذا ما جاء في نص المادة 2/138 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 "تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه الوزير الأول او على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137".

تقوم الحكومة بعرض النص على إحدى الغرفتين التي صوتت عليه الغرفة الأخرى تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليها.

إن المجلس الشعبي الوطني يملك صلاحية المبادرة بالقوانين بإعتباره الغرفة الأولى في البرلمان، لذلك يحق له إقتراح القوانين وهذا ما أقر به المؤسس الدستوري في نص المادة 1/136 "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

ثانياً- صلاحيات مجلس الأمة في العملية التشريعية

يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائها الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين

¹³-راجع المادة 141، من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السلف الذكر.

¹⁴- سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، دراسة مقارنة الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص112.

العضوية، وهذا ما جاء في نص المادة 138 فقرة 3 و4 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽¹⁵⁾

إضافة إلى ذلك يقتضي على مجلس الأمة ممارسة الوظيفة التشريعية بصفة صريحة وواضحة، وفقا للوجه المقرر للمجلس الشعبي الوطني، إذ يقسمان المبادرة التشريعية على قدم المساواة، وهذا من خلال استعمال المؤسس الدستوري لعبارة له السيادة في إعداد القانون فمصطلح إعداد يسمح لمجلس الأمة باقتراح القوانين والتعديل والمصادقة، وهذا ما نصت عليه المادة 2/112 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 " ... وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وبما أن مجلس الأمة غرفة ثانية للبرلمان لذلك يعني تخويله صلاحية المبادرة بإقتراح القوانين، وهذا ما أكدته المادة 1/136 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 " ... وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين."

الفرع الثاني

دور البرلمان في إعداد القانون الأساسي

عرفت الدساتير الجزائرية سابقا مصدرا واحدا لإقتراح تعديل الدستور وهو رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 و1989، بإستثناء تعديل دستور 1996 أين أدرج المشرع نصا جديدا أشرك فيه ممثلي الشعب في المبادرة بتعديل الدستور⁽¹⁶⁾.

لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة وحسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي،

¹⁵ - راجع المادة 138، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹⁶ - خراباشيعقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص71.

يعرض التعديل على الإستفتاء الشعبي خلال 50 يوم الموالية لإقراره.⁽¹⁷⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 208 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽¹⁸⁾

وهذا ما أكدته المادة 211 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث نصت على "يمكن ثلاثة أرباع^{3/4} أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على استفتاء شعبي".

وإذا إرتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع^{3/4} أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، وهذا ما نصت عليه المادة 210 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽¹⁹⁾

الفرع الثالث

الصلاحيات التشريعية في المجال المالي

لقد كان الإختصاص التشريعي في المجال المالي فيما مضى (قديما) إختصاصا يحتكره الملوك، مما أدى ذلك إلى وجود وظهور صراعات بينهم وبين ممثلين الشعب، ولهذا إنتقلت هذه السلطة إلى بعض البرلمانات حيث أصبح البرلمان هو صاحب الإختصاص في المجال المالي، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها.⁽²⁰⁾

¹⁷- لغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر - 1، 2011، ص 95.

¹⁸- راجع المادة 208، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹⁹- راجع المادة 210، من نفس الدستور.

²⁰- بوقفة عبد الله، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، أطروحة ماجستير فرع الإدارة المالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997، ص 98.

فبحكم الدساتير الحديثة أصبح الإختصاص في المجال المالي الممنوح للبرلمان إذن فالسلطة الأصلية في هذا المجال مخول للسلطة التشريعية⁽²¹⁾.

وهذا ما أكدته المادة 138 الفقرة التاسعة(9) من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 " ... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون(75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة ...".

ونجد في أغلب الدول أن ميزانية البرلمان لا تخضع لأي تعديل من الهيئة التنفيذية حتى يضمن الإستقلال المالي للبرلمان فتدرج ميزانية ضمن ميزانية الدولة دون الإعتراض عليها وتعديلها⁽²²⁾.

لقد حدد المشرع الجزائري الإختصاص المالي للبرلمان من خلال المجالات التالية:

- التصويت على الميزانية.
 - إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أسسها ونسبها.
 - نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمين.
- ففي هذه المجالات يشرع البرلمان بموجب قوانين عادية⁽²³⁾.

يضع البرلمان الحدود المالية لنشاط الحكومة أثناء التصويت على الميزانية، ولقد جرى صراع طويل على هذا الصعيد بين البرلمانات والحكومات خلال القرن العشرين أين حصلت البرلمانات على « تخصيص » الإعتمادات إزداد حجمه مع الزمن، فعوض التصويت على الميزانية ككتلة واحدة أو كتلات كبيرة وهذا ما يترك الإستقلالية للحكومة، توصلت البرلمانات للتصويت على الميزانية على أساس « فصول » مخصصة علما بأنه يحضر تحويل الإعتمادات من فصل لآخر فبهذا تم تقييد الحكومة على نحو كبير⁽²⁴⁾.

²¹- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص9.

²²- حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004، ص110.

²³- قرانة عادل، النظم السياسية، دار العلوم، عنابة، 2013، ص195.

²⁴- دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص.116-117.

يعد التصويت على قانون المالية ترخيصا من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية و لهذا السبب يسمى القرار النهائي الصادر عن البرلمان فيها يتعلق بالمالية العامة في بعض الأنظمة، ومنها الفرنسي بالترخيص المالي l'autorisation budgétaire⁽²⁵⁾.

الفرع الرابع

دور البرلمان في تحديد السياسة الخارجية في الدولة

إن أغلبية الأنظمة الدستورية تشترط موافقة البرلمان أثناء إبرام المعاهدات الدولية، التي يتم المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية، وتلك المعاهدات تتضمن أمور معينة حددها الدستور⁽²⁶⁾.

بموجب أحكام الدستور حول للسلطة التشريعية في المجال الدبلوماسي الموافقة على بعض المعاهدات التي نص عليها دستور 1996 في المادة 131 "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

إن هذه المعاهدات التي حددتها المادة سألقة الذكر لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصادق عليها إلا إذا وافق البرلمان عليها⁽²⁷⁾.

إضافة إلى ذلك فللبرلمان الحق في فتح مناقشة حول السياسة الخارجية والتي يعود إختصاص قيادتها إلى رئيس الجمهورية، وذلك يكون بناء على طلب من طرف رئيس الجمهورية أو رئيسي الغرفتين⁽²⁸⁾، وهذا ما أكدته المادة 148 الفقرة 1 من القانون 16-01 المتضمن التعديل

²⁵ -Francis Querol , De la loi de finance , Économica , France , 1996 , p77 .

²⁶ - سعدي محمد الخطيب، المرجع السابق، ص196.

²⁷ - قادي نسيمة، الممارسة الجزائرية في مجال الآليات التشريعية الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009 ص47.

²⁸ - بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص5.

الدستوري لسنة 1996⁽²⁹⁾، وبناء على هذه الإختصاصات التي يمارسها البرلمان تؤكد مشاركة السلطة التشريعية في تحديد السياسة الخارجية في الدولة .

أصر المشرع الجزائري علي وضع معالم وحدود وأطر ممارسة السياسة الخارجية للدولة،ضف إلي ذلك فان المؤسس الدستوري يؤكد على ضرورة موافقة البرلمان علي بعض المعاهدات قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية،وهذا راجع لطبيعة بعض المعاهدات الدولية وآثار بعضها الآخر،التي قد يجعلها تنعكس على القوانين الداخلية وكذلك على إختصاصات السلطة التشريعية وهذا ما يفسر وجوب الموافقة الصريحة لغرفتي البرلمان على هذا النوع من المعاهدات المنصوص عليها في المادة 149 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽³⁰⁾.

ونجد في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 أن المؤسس الدستوري أضاف بعض المجالات التي يجب موافقة البرلمان صراحة عليها قبل أن يصادق رئيس الجمهورية عليها،وهذا ما نص عليه في المادة 149 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996"يصادق رئيس الجمهورية على إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الإقتصادي،بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة". ونستنتج أن المصادقة على المعاهدات الدولية هو من إختصاص رئيس الجمهورية وهذا أمر طبيعي لأن هذا المبدأ قائم على إقامة العلاقات الدولية،كما يجسد وحدة الأمة وهو حامي الدستور، ويقوم كذلك بتجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها،وبالرغم من ذلك هناك بعض المعاهدات أين يجب الموافقة عليها من طرف ممثلي الشعب قبل المصادقة عليها للأهمية الكبيرة التي تحملها.

²⁹- راجع المادة 1/148، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر .

³⁰- بوسلطان محمد، " الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر"،مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، 2013، ص37.

المطلب الثاني

آليات ممارسة البرلمان للإختصاصات التشريعية

يعتبر البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في سن القوانين والتصويت عليها، ولهذا نجد أن القانون في الأنظمة الديمقراطية يعتبر تعبيراً عن الإرادة الشعبية، ولذلك نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد مجال إختصاص البرلمان منذ دستور 1976.

لقد شكل دستور 1996 قفزة نوعية في مسار البحث عن إحداث توازن بين الحكومة والبرلمان، وتم إستحداث غرفة ثانية والمتمثلة في مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يسمى بالثنائية البرلمانية⁽³¹⁾، حيث تم إدخال عدة إصلاحات في المجال التشريعي الممنوح للبرلمان وإضافة مواضيع أخرى مقارنة بما كان الوضع في دستور 1989⁽³²⁾.

وبما أن دستور 1996 وسع من صلاحيات البرلمان فلماذا نجد أن إختصاص البرلمان يمر بعدة مراحل تتمثل في مرحلة المبادرة بالتشريع (الفرع الأول)، ومرحلة المناقشة والتصويت (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مرحلة المبادرة بإقتراح القوانين

عرف الأستاذ "دوفرجي" المبادرة بأنها "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليه من قبل البرلمان"⁽³³⁾.

تعتبر المبادرة بالتشريع من أهم المراحل التي ينبغي أن تتفرد بها السلطة التشريعية في هذا المجال حيث قام المؤسس الدستوري لعام 1996 إلى توسيع مجال القانون العادي وأضاف مواضيع أخرى كما تم إدخال طائفة القوانين العضوية، ولهذا سوف نتطرق إلى المجال الذي يشرع

³¹ - مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 171.

³² - حميدشي فاروق، المرجع السابق، ص 223.

³³ - بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة المقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2002، ص

فيه البرلمان في القوانين العادية (أولاً)، والمجالات الأخرى المخصصة له في القوانين العضوية (ثانياً).

أولاً- في مجال القوانين العادية

يقصد بالقانون العادي مجموعة المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان أبيضظمها بموجب نصوص قانونية ، ويختلف هذا المجال إتساعا وضيقا من نظام إلى آخر، ومن دستور إلى آخر في حالة تعدد الدساتير كما هو الشأن في النظام الجزائري .

لقد حدد دستور 1996 مجال القوانين العادية في المادة 122 منه والتي تتألف من ثلاثين (30) مجال، ولم تحدد هذه المجالات بصورة حصرية أي يحق للبرلمان أن يشرع في مجالات أخرى، فالمقارنة مع الدستور 1989 نلاحظ توسعا نسبيا لمجال التشريع في الدستور 1996 ويتجلى ذلك في عدد المواد التي جعلها المؤسس الدستوري ضمن المجال التشريعي ففي دستور 1989 ورد في المادة المتعلقة بموضوع القوانين العادية 26 مادة، أما في دستور 1996 ورد في نص المادة 122 ثلاثين (30) مجال⁽³⁴⁾.

إن التعديل الدستوري لسنة 1996 منح صلاحيات كبيرة للبرلمان في المجال التشريعي وهذا ما تؤكدته المادة 122⁽³⁵⁾.

و نجد من خلال دستور 1996 أنه قد حدد مجالات التي يشرع فيها البرلمان حسب المادة 122 المتعلقة بالقوانين العادية، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد ورد على سبيل الحصر، بل يمكن للبرلمان أن يشرع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شرط أن يرخص له الدستور ذلك وهناك العديد من المواد من الدستور التي تمنح هذا الحق للبرلمان أي يمكن لهذا الأخير التشريع في إطار المادة 122 إضافة إلى مواد أخرى في الدستور مثلا 17، 18، 19، 20، 30، 40، 42، 49، 170 من نفس الدستور⁽³⁶⁾.

³⁴- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010 ، ص.ص. 271-272.

³⁵- فرحاتي عمر، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية والتعددية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، د س ، ص 59.

³⁶- خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 18.

ونصت المادة 141 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 عن المجالات التي يشرع فيها البرلمان.

وبالمقارنة بدستور 1996 نلاحظ أن المشرع قد قام بحذف مجال ألا وهو المصادقة على المخطط الوطني وهذا ما جاء به في المادة 140 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽³⁷⁾.

ثانيا- في مجال القوانين العضوية

يقصد بالقوانين العضوية مجموعة من القوانين التي تسنها وتصدرها السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المختصة والمخولة دستوريا، وتتضمن هذه القوانين مجالات ومسائل محددة مسبقا تبعا للدستور، ووفق إجراءات خاصة معقدة وتميزة عن تلك المتبعة في التشريعات العادية. تعتبر القوانين العضوية من القواعد المكملة للدستور، وتحل المرتبة الثالثة بعد الدستور الذي يحتل قمة الهرم ثم تليها المعاهدات الدولية كمرتبة ثانية.

دسترت الجزائر لأول مرة القوانين العضوية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996⁽³⁸⁾.

ونجد أن القوانين العضوية هي قوانين تمتاز بخصوصية مواضيعها وإجراءات وضعها وتعديلها وتتمثل هذه الإجراءات في:

- خضوع هذه القوانين للرقابة المطابقة بإخطار رئيس الجمهورية⁽³⁹⁾.

أما من حيث المواضيع المتعلقة بالقوانين العضوية فنجد أن دستور 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-16 قد حدد مجالاتها في المادة 141 وتتمثل هذه المجالات فيما يلي:

³⁷ - راجع المادة 140 من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

³⁸ - بلقفي موارد وبوعامرة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية" بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 12.

³⁹ - بلحاج صالح، المرجع السابق، ص.ص. 273-274.

" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

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

تتم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاث أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة.

" يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

وبالمقارنة مع دستور 1996 فالمؤسس الدستوري نص على القوانين العضوية في المادة 123 أين حددها في سبعة (07) مجالات، ونلاحظ نفس الإشكال الموجود في مجال القوانين العادية وهو أن المؤسس الدستوري قد قام بحذف مجال ألا وهو المجال المتعلق بالأمن الوطني وهذا ما نص به في المادة 141 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁴⁰⁾.

الفرع الثاني

مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها

بعد إيداع مشاريع القوانين الصادرة عن الحكومة أو اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب بموجب المادة 119 من الدستور 1996 والمادة 21 من القانون العضوي 99-02⁽⁴¹⁾ يتم دراسة النص من قبل اللجنة المختصة (أولا) ثم تليها المناقشة في الجلسة العامة (ثانيا).

⁴⁰- راجع المادة 141 من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

⁴¹- أنظر المادة 29 من القانون العضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 15، صادر في 09 مارس 1999.

أولاً- على مستوى اللجان المختصة

تقوم اللجنة المختصة بدراسة المشروع أو اقتراح القانون المقدم من طرف ممثلي الحكومة أو النواب إذا كان مشروع أو اقتراح، حيث تسمع لهم اللجنة كمرحلة أولية وبعدها تقوم بدراسة التعديلات المقدمة والمطروحة عليها كمرحلة ثانية.

1- المرحلة الأولى: تخصص هذه المرحلة لدراسة مفصلة لمشروع أو اقتراح قانون وغالبا ما تستهل اللجنة أشغالها بالإستماع إلى ممثل الحكومة عندما يكون النص المعروض للمناقشة هو مشروع قانون، أما إذا كان اقتراح قانون فإن اللجنة سوف تسمع إلى ممثل النواب.

كما يمكن للجنة إستدعاء خبراء أو شخصيات ترى أنها كفيلة بتقديم توضيحات حول النص موضوع الدراسة، وعلى إثر هذه الدراسة، يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه، ثم يرسل رئيس اللجنة هذا التقرير إلى مكتب المجلس ليتم طبعه وإرسال نسخة منه إلى الحكومة ثم توزيعه على كافة النواب⁽⁴²⁾، ثم يفتح أجل إيداع التعديلات كتابيا حيث تقدم مهلة ثلاثة (3) أيام للنواب لإيداع التعديل وهذا ما أكدته المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني⁽⁴³⁾.

غير أن هذا الأجل لا ينطبق على التعديلات التي تقدمها الحكومة واللجنة المختصة في الموضوع، كما يمكن أيضا للحكومة أو لمندوب أصحاب اقتراح قانون، أو مكتب اللجنة التي درست النص أن يقدموا تعديلات شفوية خلال الجلسة العامة، وفي حالة عدم إيداع اللجنة تقريرها في الشهرين المواليين للشرع في دراسة النص المحال عليها، يمكن للحكومة أن تطلب تسجيله في جدول الأعمال بعد موافقة مكتب المجلس⁽⁴⁴⁾.

⁴²- ديدان مولود، المرجع السابق، ص416.

⁴³- راجع المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 53، صادر في أوت 1997، معدل و متمم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 46، صادرة في 30 جولية 2000.

⁴⁴- رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص58.

كما يحق لرئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه حق حضور جلسات اللجان دون التمتع بحق التصويت، وتصح مناقشة اللجان مهما كان عدد الحاضرين فيها، إلا أن عملية التصويت تستوجب حضور أغلبية الأعضاء⁽⁴⁵⁾.

2- المرحلة الثانية: تخصص هذه المرحلة بدراسة التعديلات والبت فيها.

يعتبر التعديل أهم عنصر في مرحلة مناقشة القانون لأنه الوسيلة الوحيدة المتبقية للبرلمانيين في وضع القانون⁽⁴⁶⁾، كما يمكن لي اللجنة خلال هذه الدراسة إدخال تعديلات أخرى وتختتم دراسة النص المحال عليها بالمصادقة على التقرير التكميلي وعندئذ يتم طبع هذا التقرير وتوزيعه على النواب وتبليغه للحكومة ويسجل هذا النص في جدول الأعمال⁽⁴⁷⁾.

نصت المادة 26 من القانون العضوي رقم 99-02⁽⁴⁸⁾، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

يمكن أن يسجل في جدول الأعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تقدم اللجنة المحال عليهما تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في الدراسة، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة⁽⁴⁹⁾.

ثانياً- المناقشة على مستوى الجلسات العامة

بعد التطرق لعملية المناقشة والتصويت على مستوى اللجان المختصة سوف نتطرق إلى إجراءات سير هذه العملية على مستوى الجلسات العامة.

1- المناقشة: تتم افتتاح الجلسة العامة للمجلس لمناقشة النص مادة مادة، وقد يتخذ أسلوب المناقشة المحدودة في دراسة مشاريع وإقتراحات قوانين، وقد يحدث أن يتم التصويت على بعض النصوص بدون مناقشة في حالة معينة كما هو الشأن بالنسبة للأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس

⁴⁵ - بوجمعة لونيس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص16.

⁴⁶ - Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, Paris, 2006, 7 Education, p308.

⁴⁷ - رايح سعاد، المرجع السابق، ص59.

⁴⁸ - راجع المادة 26 من القانون العضوي 99-02، السالف الذكر.

⁴⁹ - ديدان مولود، المرجع السابق، ص419.

الجمهورية، كما أن هناك حالات تعرض فيها النصوص القانونية لعملية التصويت دون مناقشة⁽⁵⁰⁾.

وأثناء إقتراح القانون من طرف النواب يتم الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح، ويليه ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم⁽⁵¹⁾.

أما إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون فيتم الإستماع إلى ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽⁵²⁾.

وبعد إتمام المناقشة العامة للنص تليها مناقشة مواده مادة مادة ويكون الحوار الرئيسي هنا بين الوزير المعني أو أصحاب إقتراح القانون مع تحديد المدة الزمنية لكل تدخل حسب عدد المتدخلين⁽⁵³⁾.

يحق لممثل الحكومة أو مندوب أصحاب إقتراح القانون، واللجنة المختصة خلال المناقشة العامة بتقديم تعديلات شفوية حال مناقشة النص مادة مادة⁽⁵⁴⁾.

وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر على محتوى النص، يقرر رئيس الجلسة بإيقاف الجلسة وذلك لإعادة اللجنة المختصة لعملية التداول وتقديم إستنتاجاتها بخصوص التعديل.

ويكون توقيف الجلسة وجوبا، بناء على طلب من ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب إقتراح القانون⁽⁵⁵⁾.

⁵⁰ - بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 17.

⁵¹ - بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996)، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، د.س.ن، ص 135.

⁵² - ديدان مولود، المرجع السابق، ص.ص. 420-421.

⁵³ - بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 17.

⁵⁴ - المرجع نفسه، ص 17.

⁵⁵ - ديدان مولود، المرجع السابق، ص 421.

2- التصويت: تكون عملية التصويت على المبادرات التشريعية بدءا بالمواد التي قدمت بشأنها تعديلات، ثم يتم التطرق إلى المواد المعدلة في التقرير الأول ثم يتم التطرق إلى المواد التي لم يطرأ عليها أي تعديل، وأخيرا يعرض النص كاملا على النواب للتصويت عليه. تتم عملية التصويت في النظام الجزائري على مستوى غرفتي البرلمان وتكون عادة هذه العملية يرفع اليد⁽⁵⁶⁾.

أ- شروط صحة عملية التصويت:

يشترط لصحة عملية التصويت بالمجلس الشعبي الوطني حضور أغلبية النواب في الجلسة أثناء التصويت وفي حالة لم يكتمل النصاب القانوني سوف تعقد جلسة ثانية بعد ستة (6) ساعات على الأقل وإثني عشرة (12) ساعة على الأكثر. يكون التصويت صحيحا مهما يكن عدد النواب الحاضرين، وهذا ما تؤكد المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس⁽⁵⁷⁾.

ب- أساليب عملية التصويت:

- التصويت مع المناقشة العامة:

يعتبر التصويت مع المناقشة العامة هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع وإقتراحات القوانين⁽⁵⁸⁾. وتتم هذه العملية بالإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم يفتح المجال للمتدخلين حسب ترتيبهم لمناقشة المشاريع المقدمة من طرف الحكومة. أما بخصوص إقتراحات القوانين فيتم الإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة قبل أن يفتح المجال للنواب المتدخلين مع تحديد المدة الزمنية لكل متدخل ليتم التصويت على النص كليا أو مادة مادة⁽⁵⁹⁾.

⁵⁶- بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 21.

⁵⁷- بودهان موسى، القانون البرلماني الجزائري، تشريعات ونظم، دار مدني للطباعة والنشر والتوزيع، 2005، ص 60.

⁵⁸- رابح سعاد، المرجع السابق، ص 59.

⁵⁹- بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 22.

- التصويت مع المناقشة المحدودة:

نصت المادة 37 من القانون العضوي رقم 99-02 علي "يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

وخلال المناقشة مادة مادة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبوا أصحاب التعديلات"⁽⁶⁰⁾. تقتصر هذه المناقشة على الأعضاء السابق ذكرهم مع إعطاء الكلمة لمندوبين أصحاب التعديلات إن وجدت ويمنح لكل واحد منهم عشرة(10) دقائق لمناقشة موضوع المبادرة المطروحة، ويعتبر هذا إستثناء على الأصل العام الذي هو المناقشة العامة⁽⁶¹⁾.

- التصويت بدون مناقشة:

إن هذا الإجراء يطبق على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، ولا يمكن تقديم أي تعديل على هذه الأوامر من طرف النواب.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة⁽⁶²⁾. وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، ووفقا لأحكام المادة 124 من الدستور.

وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة المختصة⁽⁶³⁾.

⁶⁰- ديدان مولود، المرجع السابق، ص422.

⁶¹- بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص22.

⁶²- ديدان مولود، المرجع السابق، ص423.

⁶³- بودهان موسى، المرجع السابق، ص41.

المبحث الثاني

محدودية الإختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان

منح الدستور الجزائري للبرلمان سلطة إعداد القانون والتصويت عليه لأنه من إختصاصاته الأصلية، وبالرغم من ذلك فإن هذا الحق لا يعني الحرية المطلقة للبرلمان في المجال التشريعي ولهذا نجد أن هذا الدور يتضاءل شيئاً فشيئاً⁽⁶⁴⁾. لأن هناك قيود أدت إلى حصر المجال التشريعي الذي خول للسلطة التشريعية وهذا ما فتح المجال للسلطة التنفيذية في التدخل في صلاحيات السلطة التشريعية .

وهنا يمكننا القول أن مبادرة البرلمان بالعملية التشريعية يترتب عليه عدة قيود تحده وتقوم بعرقلته أثناء أداءه لمهامه، وتتمثل هذه القيود في تحديد المؤسس الدستوري لمجال تدخل البرلمان في العملية التشريعية (المطلب الأول) وتقييد دوره في العمل التشريعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تحديد المؤسس الدستوري لمجال تدخل البرلمان في العملية التشريعية

إن الأنظمة الديمقراطية تقتضي أن يكون البرلمان هو الممثل الوحيد للشعب في التعبير عن إرادته ولذلك يجب على البرلمان بأن يؤدي مهامه دون قيود بإعتباره يمثل إرادة الشعب وبما أن القانون هو الوسيلة الأساسية التي من خلاله يعبر الشعب عن إرادته، فلهذا يجب أن يكون الحق في التشريع ممنوح للسلطة التشريعية في كل الميادين التي يراها لذلك، دون تحديد أي قيود على البرلمان في ذلك⁽⁶⁵⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 112 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁶⁶⁾، وتقابلها نص المادة 98 من دستور 1996 قبل التعديل.

⁶⁴ - بوالطين حسين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2014، ص98.

⁶⁵ - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراة في العلوم، التخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص214 .

⁶⁶ - راجع المادة 112، من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

ولهذا سوف نتطرق إلى قيد مجال المبادرة البرلمانية في التشريع (الفرع الأول) وتهميش البرلمان في الحالات الأساسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع

بالرغم من أن سلطة التشريع منحت للبرلمان بإعتباره ممثل الشعب إلا أن هناك قيود تفرض على البرلمان أثناء قيامه بالعملية التشريعية مما جعل مجال السلطة التشريعية محصورة سواء من حيث الزمان (أولاً) أو من حيث الموضوع (ثانياً) .

أولاً- من الناحية الزمانية

بالعودة إلى دستور 1996 في مادته 118 فقرة 1 التي تنص على "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة (4) أربعة أشهر على الأقل" وبعد إستقراء المادة 118 فقرة 1 نجد أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين في كل سنة حسب الدستور .
أما نص المادة 2 و3 من القانون العضوي 99-02 فإن البرلمان يجتمع بقوة القانون في دورتي الربيع والخريف .

وكما يمكن كذلك إستدعاء البرلمان بمبادرة من رئيس الجمهورية في دورة غير عادية أو بطلب الوزير الأول من رئيس الجمهورية، إستدعاء البرلمان أو بطلب ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهذا حسب المادة سالفة الذكر الفقرة 2 كما يمكن تمديد مدة انعقاد البرلمان في الدورة العادية أو التي تدوم خمسة (5) أشهر كحد أقصى وهذا ما يتضمنه القانون العضوي رقم 99-02 في فقرته 5/4 .

يتضح من خلال ما سبق أن الدورات العادية التي يعقدها البرلمان لا تتجاوز ثمانية (08) أشهر كحد أدنى، ولذلك فالأربعة (04) أشهر المتبقية يستغلها رئيس الجمهورية في صالحه للتشريع عن طريق الأوامر في كل الميادين (67).

أما في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد ألغى دورتين البرلمان حيث أصبحت دورة واحدة وهذا ما نص به في المادة 135 فقرة 1 من القانون

⁶⁷ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 215.

16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 "يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشر (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر."

حيث أضاف المشرع في تعديل الجديد لسنة 2016 لإمكانية الوزير الأول بطلب تمديد الدورة العادية، لغرض الإنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، وهذا ما نص عليه في الفقرة الثانية من نفس المادة سألقة الذكر "يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض إنهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال".

والملاحظ من خلال الإطلاع على هذه المادة 135 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁶⁸⁾، نجد أن إجتماع البرلمان خلال دورة واحدة والتي لا تغطي سنة كاملة والمتمثلة في (10) عشرة أشهر، وهذا ما يمنح للرئيس الجمهورية صلاحية التشريع في المدة المتبقية المتمثلة في شهرين (02)، وهذا يعتبر قيذا للرئيس الجمهورية وامتيازاً للبرلمان وهذا بعد أن قام المؤسس الدستوري بتقليص المهلة الممنوحة لرئيس الجمهورية في التشريع إلى شهرين (02).

ثانياً- من الناحية الموضوعية

يعتبر التشريع مجال مخصص للبرلمان، وخاصة مع التطور الذي عرفته الدول الحديثة، ولكن بالرغم من ذلك ظهر عجز في بعض البرلمانات التي أثبتت أن البرلمان ليس له سلطة مطلقة في المجال التشريعي، وهذا راجع إلى القيود التي تمارسها السلطة التنفيذية عليها.

بالرغم من التعديلات التي جاء بها دستور 1996 والتي خالف بها الدساتير السابقة وخاصة ما يتعلق بالسلطة التشريعية كإنشاء غرفة ثانية (مجلس الأمة) وتوسيع مجال القانون العادي، وإضافة نظام القوانين العضوية، إلا أن ذلك لم يشفع للبرلمان في حماية مجاله المقيد، ولذلك يمكننا القول بأن لو كان فعلاً للبرلمان سيادة سيفرض سيطرته على أي مادة يشرع فيها⁽⁶⁹⁾.

⁶⁸- راجع المادة 135، من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

⁶⁹- مزياني لونات، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 123.

إذا كان المؤسس الدستوري قد نص في المادة 122 في دستور 1996 علنتعداد المجالات التي يشرع بها البرلمان بموجب قوانين عادية والتي حددها في ثلاثين (30) مجال، وهذا ما يثبت أنهقام بتقييد البرلمان، ولميمنح له صلاحيات واسعة للتشريع في مجال القوانين العادية⁽⁷⁰⁾ بالإضافة إلى القيود الواردة على السلطة التشريعية بالتشريع في القوانين العادية، نجد أيضا المؤسس الدستوري قد قيد البرلمان بالتشريع في مجال القوانين العضوية، والتي جاءت محصورة في المادة 123 من دستور 1996 حيث حددها في سبعة (7) مجالات فقط أي أن للبرلمان الحق في المبادرة بالتشريع في مجال القوانين العضوية التي حددها له المشرع في الدستور⁽⁷¹⁾ لقد قام المؤسس الدستوري بحصر حق المبادرة بالقوانين لكل من الوزير الأول والنواب حيث لم يمنح هذا الحق إلى مجلس الأمة بالرغم من أن هذا الأخير يملك الكفاءة والقدرات اللازمة للقيام بالمبادرة بإقتراح القوانين وهذا ما نص عليه في المادة 119 " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين".

وبالمقارنة بما جاء في التعديل الجديد للدستور في سنة 2016 وبعد إستقراء المواد المتعلقة بالقوانين العادية والقوانين العضوية، نجد أن المؤسس الدستوري زاد من حصر مجالات التشريع الممنوحة للبرلمان في القوانين العادية حيث قام المشرع بحذف مجال آخر، أين حددها بتسعة وعشرون (29) مجالا بينما كانت محددة بثلاثين (30) مجال في ظل دستور 1996، وهذا ما يؤكد أن المؤسس الدستوري زاد من تضيق المجال الممنوح للبرلمان في التشريع في القوانين العادية، وهذا ما تؤكدته المادة 140 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁷²⁾.

⁷⁰ - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010، ص178.

⁷¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص218.

⁷² - راجع المادة 140، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

ومن حيث القوانين العضوية فنجد نفس الأشكال لأن المؤسس الدستوري زاد من حصر هذا المجال أين قام بحذف مجال آخر مقارنة بما قبل التعديل أين كانت تتمثل في (7) مجالات وأصبحت في التعديل الأخير ستة (6) مجالات فقط وهذا ما تؤكدته المادة 141 منه⁽⁷³⁾.
والجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري قد منح حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة خلافاً بما جاء به دستور 1996 أين قام بحصر المبادرة بين الوزير الأول والنواب فقط، وهذا ما نص به في المادة 136 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".
وهكذا يتضح مدى تقييد الدستور لوظيفة البرلمان التشريعية عن طريق التقنيات القانونية المذكورة.

الفرع الثاني

تعميش دور البرلمان في المجالات الأساسية

إن السلطة التشريعية هي سلطة مخولة للبرلمان بإعتباره هيئة مكلفة بسن القوانين، ولذلك يجب أن يشرع البرلمان في شتي المجالات، وبالرغم من ذلك نجد أن المؤسس الدستوري قام بتعميش البرلمان في المجال المالي (أولاً) وتقييد البرلمان في تعديل الدستور (ثانياً).

أولاً- تعميم البرلمان في المجال المالي

يعتبر المجال المالي من الإختصاصات التشريعية الأصلية للبرلمان، وهذا ما تطرقنا إليه سابقاً.

إن دستور 1996 قد منح هذا الإختصاص إلى البرلمان من الناحية النظرية لكن من الناحية الواقعية نجد أن الحكومة تحتكر هذا المجال، والدليل على ذلك إستعمال المؤسس الدستوري لعبارة "مشروع قانون المالية" وهذا ما يؤكدته القانون العضوي رقم 99-02 في مادته 44⁽⁷⁴⁾، حيث جاء بصيغة مفادها أن المبادرة بسن قانون المالية لا يشارك بها البرلمان بل هي إختصاصاً خالصاً

⁷³- راجع المادة 141، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

⁷⁴- راجع المادة 44، من القانون العضوي 99-02، السالف الذكر.

للحكومة، ودور البرلمان يقتصر على المصادقة على مشروع قانون المالية الذي تصدره الحكومة.⁽⁷⁵⁾

ولقد عمل المؤسس الدستوري على تقييد مبادرة النواب نهائياً في هذا المجال، فلم يضع لهم أي صلاحية في التشريع أو إقتراح أي قانون في المجال المالي وهذا ما أكدته المادة 121 من دستور 1996 "لا يقبل إقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها."

نجد أن المادة 120 فقرة 7 من دستور 1996 حصرت المجال الزمني الواجب أن تتم عليه المصادقة على قوانين المالية بخمسة وسبعون (75) يوماً ويبدأ حسابها من تاريخ إيداع هذه المشاريع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإن هذه المدة الزمنية التي نص عليها الدستور جاءت عامة، وهذا ما جاء في القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث يصوت مجلس الشعبي الوطني على المشروع في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ويبدأ حسابها من تاريخ الإيداع، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال 20 يوم.

في حالة عدم الوصول إلى الحل المناسب لهذا الخلاف سوف يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بأمر، بعد إنقضاء المدة المحددة في الدستور⁽⁷⁶⁾، فنلاحظ في تعديل الدستور الجديد لسنة 2016 أن المؤسس الدستوري لم يقيم بتغيير أو تعديل محتوى المواد المتعلقة بالمجال المالي المنصوص عليها في دستور 1996، بل حافظ على نفس الإجراءات وذلك ما نص عليه في المادة 138 في الفقرة 9-10 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽⁷⁷⁾.

⁷⁵ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 219.

⁷⁶ - بوجمعة لونيس، المرجع السابق، ص 120.

⁷⁷ - راجع المادة 138 / 9 و 10، من القانون 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

ثانيا - تقييد البرلمان في تعديل الدستور

يعتبر الدستور القانون الأسمى في الدولة وهذا إقراراً بمبدأ سموه على القوانين الأخرى، ويتكون من مجموعة من القوانين العامة الدستورية المتعلقة بتحديد مبادئ وأسس تنظيم المجتمع وسلطة الدولة وضبط علاقات التوازن والتوافق بين الحريات والحقوق والسلطة، كما يحدد طبيعة النظام والحكم وآلياته الدستورية المختلفة، وهو غالباً ما يحتوي في روحه فلسفة ورؤية المجتمع الشاملة⁽⁷⁸⁾، ولهذا يكون تعديل الدستور أمراً ملحا عندما تتغير الظروف السياسية والمقومات الأساسية في المجتمع⁽⁷⁹⁾.

ويتمثل تعديل الدستور في إعادة النظر في الدستور تغييراً وتديلاً وحذفاً أو إضافة⁽⁸⁰⁾، ولذلك نجد إختلاف في الوثائق الدستورية التي عرفتها الجزائر بحق المبادرة بالتعديل، وبموجب دستور 1976⁽⁸¹⁾ و1989⁽⁸²⁾، نجد هذا الحق قد منح لرئيس الجمهورية لوحده، عكس ما جاء به دستور 1996 أين منح حق المبادرة بالتعديل إلى كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽⁸³⁾.

فبالرغم من أن دستور 1996 صرح أن حق التعديل الدستوري هو حق مشترك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إلا أننا نجد هناك قيود تعرقل البرلمان في تعديل الدستور وهذا ما نص عليه في المادة 211 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 "يمكن ثلاثة أرباع ¼ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على

⁷⁸ -وزاني وسيلة، " النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور وتطبيقاتها في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 16 ماي 2007، ص 91.

⁷⁹ - جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، القاهرة، 2008، ص 105.

⁸⁰ - عبد الجبار جبار ومصطفى جزار، التعديلات الدستورية في الدول العربية، الحقيقية والاستجابة لسباق الثورات العربية- دراسة حالة بين تجاوز النقائص الجزائر-، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي " التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر"، جامعة الشلف، يومي 18-19 ديسمبر 2012، ص 3.

⁸¹ - دستور 1976، صادر بموجب الأمر 06-76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج، عدد 28، لسنة 1976.

⁸² - دستور 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج، عدد 09، لسنة 1989.

⁸³ - بن أحمد سمير، آليات احترام القواعد الدستورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص 44.

رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه." وتقابلها نص المادة 177 من دستور 1996، التي تخول لأعضاء البرلمان إمكانية المبادرة بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، ولقد تضمنت هذه المادة شروطا تقلل بشكل كبير من نطاق هذه المبادرة البرلمانية، إذ أن إشتراط موافقة $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين للمبادرة بإقتراح تعديل الدستور تشكل حاجزا منيعا يؤدي إلى إقصاء ممثلي الشعب في المشاركة في العملية التأسيسية⁽⁸⁴⁾،

إضافة إلى كل هذا فإن المبادرة البرلمانية بإقتراح تعديل الدستور غير كافية لإنتاج أثارها ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له السلطة المطلقة في قبول أو رفض المبادرة بالتعديل، حتى وإن كان بإمكان البرلمان الوقوف في وجه مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور، وذلك بعدم التصويت على اقتراح التعديل سواء بالأغلبية المشروطة في الموافقة على أي نص تشريعي عندما يفضل رئيس الجمهورية إتباع طريق الاستفتاء⁽⁸⁵⁾.

يعتبر تحويل المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة معا إمكانية المبادرة بالتعديل الدستوري هي مسألة يشوبها الكثير من الغموض وعدم الدقة لأن من الأجدر على المؤسس أن يقر إختصاص المبادرة بتعديل الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، وهذا راجع لكون أن المجلس الشعبي الوطني منتخب من طرف الشعب مباشرة، عكس مجلس الأمة الذي يجمع بين التعيين والانتخاب⁽⁸⁶⁾.

وهذا يتماشى مع ما جاء بخصوص المبادرة بالنصوص التشريعية التي هي مخولة للوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة، كما هو منصوص عليه في المادة 136 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

⁸⁴ - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 92.

⁸⁵ - المرجع نفسه، ص 92.

⁸⁶ - بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص.ص. 419-420.

يمكن للرئيس الجمهورية أن يعرض مشروع تعديل الدستور على الشعب مباشرة دون عرضه على البرلمان بغرفتيه للتصويت عليه، لأن اللجوء إلي الإستفتاء حق خالص للرئيس الجمهورية وحده.

أخيرا يمكن القول عن المبادرة البرلمانية بإقتراح تعديل الدستور، أن تأثير الهيئة التنفيذية على الهيئة التشريعية يبدو واضحا جدا⁽⁸⁷⁾، وبالتالي نلاحظ أن رئيس الجمهورية يملك إحتكار تام لسلطة المبادرة بالتعديل، كما لا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق دون موافقة رئيس الجمهورية⁽⁸⁸⁾.

المطلب الثاني

تقييد البرلمان في العملية التشريعية

يستوجب على المؤسس الدستوري أن لا يكتفي بتنظيم الاختصاص التشريعي للبرلمان من الناحية القانونية وتوسيع ميدانه ظاهرا، للقول أنه يتمتع بالسلطة الفعلية في مجال التشريع، بل يجب الإضافة إلى ذلك منحه ضمانات لازمة لمباشرة مهامه الأصلية التي تتمثل في التشريع بكل حرية ودون أن يخضع لقيود لكي يتمكن من تحقيق المهام المخول له.

وبالرغم من صلاحيات الواسعة التي يمتلكها البرلمان في مباشرة عمله التشريعي إلا أن هذه الصلاحيات ترد عليها مجموعة من القيود والعراقيل التي تحد من سلطته، وذلك سواء على مستوى المناقشة والتصويت (الفرع الأول) وكون الإصدار سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القيود الواردة على المناقشة والتصويت

تتمتع الحكومة بإمتميازات متعددة عند مناقشة النص القانوني والتصويت عليه وهذا وفقا للمادة 33 من القانون العضوي رقم 99-02، يشرع في مناقشة مشروع قانون بالإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجلهم المسبق ويشرع في

⁸⁷ - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 93.

⁸⁸ - ديدانمولود، المرجع السابق، ص 433.

مناقشة القانون بالإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم.

والملاحظ هنا أن الحكومة أو ممثلها يتدخل عند الشروع في المناقشة سواء كان طبيعة النص مشروع قانون أو إقتراح قانون⁽⁸⁹⁾.

ومن خلال الإطلاع على النصوص القانونية من القانون العضوي رقم 99-02 نستخلص مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة والتصويت والتي تتجلى فيما يلي :

1- أثناء شروع المجلس الشعبي الوطني في مناقشة مشروع قانون المعروض عليه تمنح الكلمة إلى ممثل الحكومة، وهذه الفرصة الممنوحة له يستغلها لعرض أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها في محاولة منه للوصول إلى إقناع الأعضاء وحثهم على المصادقة عليه وهذا ما نصت عليه المادة 33 من القانون العضوي السالف الذكر⁽⁹⁰⁾، وهو نفس الإجراء المتبع أمام مجلس الأمة عند مناقشة القانون الذي صادق عليه مجلس الشعبي الوطني وهذا ما نصت عليه المادة 34 من نفس القانون⁽⁹¹⁾ أما عند مناقشة إقتراحات القوانين المقدمة من قبل النواب فيحق لممثل الحكومة التدخل لإبداء رأيه حول الإقتراح إما بالمعارضة أو التأييد وهذا حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية.

2- يمكن لممثل الحكومة طلب تناول الكلمة أثناء المناقشة على مستوى الغرفة الأولى لإيضاح النقاط التي لم يتطرق إليها من قبل في تدخلاته أو التي طرأت بموجب نقاشات وتدخلات الأطراف الأخرى، وهذه تعتبر فرصة أخرى لممثل الحكومة للدفاع عن آرائه، وربما لمعارضة أي رأي متنافيا مع الحكومة، وله نفس الحق في مجلس الأمة، المادة 33 و39 على التوالي من القانون العضوي رقم 99-02 .

3- إن رغبة المجلس الشعبي الوطني على إثر هذه المناقشات أن يقرر التصويت على النص بكامله أو التصويت مادقمة، فإن المجلس لا يبيت في ذلك إلا بعد إعطاء ممثل الحكومة بكلمة،

⁸⁹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص226.

⁹⁰ - راجع المادة 33، من القانون العضوي 99-02، السالف الذكر.

⁹¹ - راجع المادة 34، من نفس القانون.

وهذا ما يؤثر على الموقف الذي يتخذ المجلس وهذا ما جاء في المادة 33، والإجراء نفسه يتبع في مجلس الأمة المادة 39 من نفس القانون⁽⁹²⁾.

4- يمكن لممثل الحكومة تقديم تعديلات شفوية أثناء المناقشة مادة مادة وتكون الأفضلية في هذا المجال دوماً لممثل الحكومة وكذا التدخل للمناقشة في حين أن النواب لا يمكنهم ذلك.⁽⁹³⁾ كما يحق لممثل الحكومة توقيف الجلسة وجوباً إذا كانت تدخلات النواب لا تصب في مصلحة السلطة التنفيذية المادة 34⁽⁹⁴⁾.

5- يمكن لممثل الحكومة طلب من مكتب المجلس الوطني أن يقرر إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، كما يحق له التدخل أثناء المناقشة المحدودة مادة مادة، كما يحق لممثل الحكومة طلب من مكتب مجلس الأمة المصادقة على هذه المناقشة⁽⁹⁵⁾.

6- فمن ناحية النصاب القانوني فنجد على مستوى المجلس الشعبي الوطني أنه يخضع للقانون لمناقشة النص المعروض عليه مهما كان عدد النواب الحاضرين، وفي هذا الصدد يجب تحديد النصاب القانوني لإعطاء أهمية وقيمة النص، أما التصويت فيكون بأغلبية النواب الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية، ويكون التصويت بأغلبية مطلقة لنواب المجلس بالنسبة للقوانين العضوية⁽⁹⁶⁾.

إضافة إلى ذلك نجد أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يتدخل بإستعماله لحق الفيتو في حالة عدم رضاه بالقانون المصوت عليه في البرلمان ولهذا يمكن له أن يطلب قراءة ثانية لذلك النص، وهذا ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 145 من القانون 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثون (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره."

⁹² - حمامي ميلود، "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي، الفكر البرلمان"، العدد 17، 2007، ص. 73-74.

⁹³ - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 74.

⁹⁴ - ديدان مولود، المرجع السابق، ص 421.

⁹⁵ - حمامي ميلود، المرجع السابق، ص 74.

⁹⁶ - مزياني لونس، المرجع السابق، ص 139.

خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة تسمح له بتقييم العمل التشريعي للبرلمان، حيث نجد أنه غير مقيد بأي شرط في هذا المجال أي يحق له أن يقوم بالإعتراض على القوانين وذلك بطلبه لنواب المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية على أي نص تشريعي يريد⁽⁹⁷⁾ لأنّ هذا الطلب من الإختصاصات الدستورية لرئيس الجمهورية، فلا يمكن للبرلمان إعادة النظر في القانون ما لم يطلب رئيس الجمهورية ذلك.

بعد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه يقوم رئيس مجلس الأمة بتبليغ رئيس الجمهورية بذلك النص لإصداره، ولهذا يمكنه طلب قراءة ثانية في غضون ثلاثون (30) يوما، وتعتبر هذه المدة طويلة جدا خاصة إذا كان القانون المعروض عليه من القوانين الإستعجالية التي لا تحتمل الإنتظار، حيث أن المؤسس الدستوري لم يستثني القوانين الإستعجالية في هذه المدة في دستور 1996.

يمكن لرئيس الجمهورية أن ينتظر آخر يوم في المدة المقررة له لممارسة حقه في الإعتراض وفي هذه الحالة فإن النص سوف يتم إعادة دراسته على مستوى المجلسين لتتم المصادقة عليه مع أن مدة إعادة نظر البرلمان على القانون المحال عليه لإجراء قراءة ثانية لم تحدد⁽⁹⁸⁾ وتتص الفقرة الثانية من المادة 145 من نفس الدستور "... وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة."

إن هذا النصاب يصعب تحقيقه لتجاوز الإعتراض من جهة ومن جهة أخرى حتى لو فرضنا أن النصاب تحقق لا يوجد أي نص يلزم رئيس الجمهورية من إصدار القانون بعد المداولة الثانية⁽⁹⁹⁾.

⁹⁷ - منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني للسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 47.

⁹⁸ - لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 144.

⁹⁹ - مزياني لوناس، المرجع السابق، ص 177.

الهدف من طلب قراءة ثانية في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية هو تحقيق التوازن بين السلطتين، أما في الأنظمة الحديثة فيعتبر حق الاعتراض على القوانين هو إجراء يؤكد على سمو رئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية⁽¹⁰⁰⁾.

ويتبين من خلال ما سبق أن دور البرلمان في مجال مناقشة القانون والتصويت عليه محدود جدا نظرا لما وضع للبرلمان من قيود وعراقيل أدت به إلى عدم التحكم في عملية المناقشة والتصويت وحتى إدخال التعديلات على النصوص القانونية التي هي من نتاج الحكومة في كل الحالات تقريبا⁽¹⁰¹⁾.

الفرع الثاني

الإصدار سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية

الإصدار هو وضع التشريع موضع التنفيذ وهذا عن طريق الأمر من رئيس السلطة التنفيذية إلى إعمالها على القيام على تنفيذه⁽¹⁰²⁾، كما يعتبر أيضا هو "شهادة ميلاد قانون"⁽¹⁰³⁾، إضافة إلى ذلك يعتبر الإصدار شرط واجب لنفاذ التشريع ودخوله حيز النفاذ.

أولا- سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار

تنص المادة 144 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، وتقابلها المادة 126 من دستور 1996.

بالرغم من وجود المجلس الدستوري المختص بالسهل على إحترام الدستور إلا أن الإصدار يعتبر سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية، لأن تدخل المجلس الدستوري ليس له أي فعالية إلا في حالة ما إذا قام رئيس الجمهورية بتغيير الأحكام التي جاءت في القانون الذي قدم له للإصدار، ففي هذه الحالة يتدخل المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية ورئيس المجلس

¹⁰⁰ - لوناسي جبيشة، المرجع السابق، ص 148.

¹⁰¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 228.

¹⁰² - محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الاسلامي، الطبعة 5، مطبعة

جامعة عين الشمس، مصر، 1986، ص 186.

¹⁰³ - أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 30.

الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، كما يمكن إخطاره من طرف خمسين (50) نائب أو ثلاثين (30) عضو في مجلس الأمة، وهذا مانص عليه المؤسس الدستوري في نص المادة 187 فقرة 1 و2 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، وعند إخطار هذه السلطات المجلس الدستوري قبل صدور القانون فلا يمكن إصدار هذا القانون حتي يفصل المجلس الدستوري في دستوريته، حينئذ يقرر عدم دستورية تدخل رئيس الجمهورية مستندا إلى المبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁰⁴⁾.

كما يعتبر الإصدار سلطة شخصية لصيقة برئيس الجمهورية حيث لا يمكن تفويضها⁽¹⁰⁵⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 101 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، وتقابلها المادة 87 من دستور 1996 قبل التعديل.

في الأخير يمكننا القول أن الإصدار يعتبر عملا سياديا وسلاحا مهما في يد رئيس الجمهورية وذلك راجع لكونه سلطة الإصدار هي سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية، وبالنظر إلى المدة الممنوحة لإصدار القانون المتمثلة في شهر والتي تعتبر مدة طويلة.

ثانيا - الطبيعة القانونية للإصدار

يعتبر الإصدار من أهم المراحل لإكمال العمل التشريعي، إلا أن هناك بعض من الفقهاء اختلفوا في كيفية تكيفه، فهناك من يعتبره عملا تشريعيًا وهناك من يرى أنه مجرد عمل تنفيذي والبعض الآخر يرى أنه عمل من نوع خاص.

1- الإصدار عمل تشريعي

يرى أصحاب هذا الإتجاه ومن بينهم "لاباند" و"جلينيك" و"دوجي" أن الإصدار هو عمل تشريعي لأنه يعتبر شرطا لوجود إرادة المشرع، لأن هذه الإرادة لا تكن لها وجود إلا بعد ظهورها بصورة ملموسة إلى الخارج، وهذا الوجود لا يأتي بالنسبة للقانون إلا في شكل إصدار.

¹⁰⁴ - لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية،

تخصص: قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص 92.

¹⁰⁵ - لوناسي جبيقة، المرجع السابق، ص 178.

كما يعتبر أيضا عمل تشريعي مكمل للقانون لأن القانون الذي لم يتم إصداره يعتبر غير ملزم للإدارة والمواطن⁽¹⁰⁶⁾، لأنه هو الإجراء الوحيد الذي يمنح للقانون القوة الإلزامية⁽¹⁰⁷⁾، ولهذا فهو عمل تشريعي بإعتباره العمل الذي يؤدي إلي إكمال القانون ومنحه الطابع الإلزامي⁽¹⁰⁸⁾.

2- الإصدار عمل تنفيذي

يرى أنصار هذا الإتجاه والذي يتزعمه الفقيه "إسمان" أن الإصدار هو إجراء بموجبه يقرر رئيس الجمهورية وجود قانون قد تمت الموافقة عليه من قبل الهيئة التشريعية، ويقوم بنقل القانون إلي المرحلة التنفيذية، كما يعتبر أنه العمل الذي بمقتضاه يقرر رئيس الجمهورية أن القانون يعتبر نافذا، وإن التصويت عليه قد تم بطريقة قانونية، ولذا يمكننا القول أنه ذو أثر كاشف وليس منشئ للسلطة التنفيذية، بما أن القانون مكتمل قبل إصداره فلا يعتبر عملا تشريعيا، ونجد أن رئيس الجمهورية لا يشارك في ممارسة العملية التشريعية أثناء قيامه بعملية الإصدار وهذا ما يدل أنه يتم في صيغة شكلية أساسها الإعتماد على الدستور وموافقة البرلمان.

كما أن الإصدار هو عمل تنفيذي نابع من الإلتزام بتنفيذ الإرادة التشريعية للبرلمان المستمدة من الدستور أو القانون⁽¹⁰⁹⁾.

3- الإصدار عمل من نوع خاص

يرى أنصار هذا الإتجاه وعلى رأسهم "كاري دي مالبرغ" أن الإصدار لا يعتبر عملا تشريعيا ولا تنفيذيا وإنما يقوم بموجبه رئيس الجمهورية بالإلتزام إتجاه السلطة التشريعية التي يصدر عملها⁽¹¹⁰⁾، وهو الإلتزام الذي يدخل في وظيفته التنفيذية⁽¹¹¹⁾، إذ أن إصداره للقانون يعتبر إسهادا منه على مشروعية القانون وسلامة الإجراءات التي أتبعته في إعدادة⁽¹¹²⁾.

¹⁰⁶ - بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة

الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 81.

¹⁰⁷ - لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 174.

¹⁰⁸ - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 81.

¹⁰⁹ - لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 175.

¹¹⁰ - منصر نسيم و خالد حكيمة، المرجع السابق، ص 56.

¹¹¹ - لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 175.

¹¹² - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 82.

إن القانون هو كل عمل يتم إعدده إتباعاً للإجراءات التشريعية، أي العمل المصادق عليه من قبل البرلمان والمصدر من طرف رئيس الجمهورية، وهذا يعني أن القانون لا يدخل حيز النفاذ ما لم يتم بإصداره، وهذا ما يثبت أن لا وجود للقانون قبل إصداره وإنما يوجد فقط نص تشريعي، ولهذا يعتبر من بين المراحل المهمة التي يمر بها العمل التشريعي، ومن هنا يتضح ويبرز مركز ودور رئيس الجمهورية صاحب هذا الحق في إكمال القواعد التشريعية⁽¹¹³⁾.

¹¹³ - لوناسي جقيقة، المرجع السابق، ص.ص. 175-176.

خلاصة الفصل الأول

لو نظرنا من الناحية النظرية نجد أن البرلمان هو المصدر الأصلي للتشريع، وهذا وفقا للمبدأ الديمقراطي المتمثل في سيادة الشعب، ولهذا نجد المؤسس الدستوري الجزائري قام بتوسيع مجالات التي يشرع فيها البرلمان لأنه صاحب الإختصاص، وهذا بعد ما قام المؤسس الدستوري بتبني نظام الغرفتين، لكنه وبالرغم من الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان إلا أننا لا يمكننا القول بأن تلك الصلاحيات مطلقة، بل هناك بعض العراقيل والقيود التي تحد السلطة التشريعية من ممارسة صلاحياتها التشريعية ولذلك يسمح للسلطة التنفيذية في التدخل في مهامها وفي محاولة فرض هيمنتها، ولذا نجد أن السلطة التنفيذية تتمتع ببعض الصلاحيات التشريعية في بعض المجالات كما لديها صلاحيات أثناء التصويت على القوانين وهذا يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات، إضافة إلى ذلك نجد أن الإصدار سلطة يتمتع بها رئيس الجمهورية قبل دخول النص التشريعي حيز النفاذ.

الفصل الثاني

تنامي دور السلطة التنفيذية في التدخل في
المجال التشريعي

لقد منح الدستور الجزائري سلطة التشريع للبرلمان بإعتباره ممثل الشعب، وهذا الأخير يعتبر مصدر كل سلطة، إلا أنّ البرلمان لم يعد ينفرد بوظيفة التشريع وهذا راجع إلى محدودية صلاحياته أثناء أداءه للعمل التشريعي وكذا العراقيل التي يواجهها أثناء أداء مهامه الأصلية، وهذا ما سمح لرئيس الجمهورية بالتدخل في العمل التشريعي المخصص للسلطة التشريعية، حيث أصبح مشرعا منافسا مع البرلمان.

إضافة إلى كلّ هذا أصبح في يد رئيس الجمهورية أدوات قانونية تسمح له بفرض سلطته على البرلمان وانفراده بالعمل التشريعي وذلك بإستعماله آليات كسلاح في يده لمواجهة البرلمان وممارسة الضغط والتأثير عليه.

إنّ التشريع المنافس جعل من رئيس الجمهورية عضوا أصيلا في ممارسة السلطة التشريعية حيث يتدخل في المواضيع التي تكون من إختصاص البرلمان للتشريع فيها وذلك عن طريق الهيمنة التي يفرضها على العمل التشريعي المتمثل في التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية (المبحث الأول) كما نجد أنّ رئيس الجمهورية يتمتع بمجال خاص يشرع فيه من جهة ومن جهة أخرى يستعمل آليات أخرى تسمح له ببسط نفوذه تجاه البرلمان (المبحث الثاني).

المبحث الأول

هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي

لقد تطرقنا سابقا أنّ السلطة التنفيذية تشارك السلطة التشريعية في المبادرة بإقتراح القوانين والتصويت عليها سواء كانت مشاريع أو إقتراحات وتحاول دائما التأثير عليها بطريقة أو بأخرى وهذا بالإعتماد على الصلاحيات التي خولها الدستور والنصوص القانونية للسلطة التنفيذية، ولهذا السبب سوف نبرز النفوذ الذي يتمتع بها رئيس الجمهورية سواء تعلق الأمر بالتشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية (المطلب الأول).

كما خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق ممارسة الإختصاص التشريعي بشكل مباشر في حالة الظروف غير العادية التي قد تواجهها البلاد، وهذه الصلاحيات معترف بها دستوريا، وتختلف الإجراءات القانونية التي يتبعها رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، التي تتمثل في الحالات الإستعجالية التي لا تحتمل التريث لمواجهتها بل تحتاج إلى السرعة وإتخاذ القرارات اللازمة للتغلب عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية

خوّل الدستور الجزائري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية إختصاصات تشريعية، وهذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان⁽¹¹²⁾، ونصت عليه المادة 124 من دستور 1996 "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان ... وهذا يسمح لرئيس الجمهورية أن يبادر بالتشريع عن طريق الأوامر لمعالجة الأزمات خاصة إذا كانت التشريعات المطلوبة تستدعي إجراءات سريعة لا تحتمل الإنتظار، إلا أنه

¹¹² - بدران مراد، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والنظام القانوني للأوامر"، مجلة الإدارة، العدد السادس، 2000، ص 11.

في هذه الظروف عادة ما تكون الإختصاصات كلها في يد رئيس الجمهورية⁽¹¹³⁾، وهذا لا يتم إلا بتوفر جملة من الشروط⁽¹¹⁴⁾.

سوف نتطرق إلى الشروط المتعلقة بالتشريع بأوامر في الظروف العادية (الفرع الأول)، كما نقوم بدراسة الطبيعة القانونية لهذه الأوامر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

شروط التشريع بأوامر في الظروف العادية

بعد إستقراء المادة 142 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 وتقابلها نص المادة 124 من دستور 1996، نجد أنّ المؤسس الدستوري اشترط جملة من الشروط التي يجب إحترامها عند إستعمال هذه الأوامر التشريعية، وتتمثل هذه الشروط في شروط صريحة وشروط ضمنية⁽¹¹⁵⁾.

أولاً - الشروط الصريحة للتشريع بأوامر

لقد نصت المادة 124 قبل التعديل على ثلاثة شروط أساسية وتتمثل في شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان كشرط أول، أما الشرط الثاني يتمثل في اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، وكشرط ثالث وأخير يجب على رئيس الجمهورية عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له⁽¹¹⁶⁾.

¹¹³ - العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، بسكرة، الجزائر، 2006، ص 183.

¹¹⁴ - بناي خديجة وخلوفي حفيظة، إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص 60.

¹¹⁵ - لونا سيججيقية، المرجع السابق، ص 241.

¹¹⁶ - بدران مراد، المرجع السابق، ص 14.

1- الشروط المتعلقة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان

أ- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

إنّ رئيس الجمهورية لا يمكن له ممارسة صلاحياته التشريعية عن طريق الأوامر إلا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، والمقصود بشغور المجلس الشعبي الوطني إما بغيابه أو حله⁽¹¹⁷⁾.

تنص المادة 142 من التعديل الدستوري الجديد⁽¹¹⁸⁾ أنّه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، إذا إستوجب على رئيس الجمهورية الأخذ برأي مجلس الدولة قبل أن يشرع بأوامر. وهذا يعتبر تقيدا لرئيس الجمهورية قبل أن يقوم بالعملية التشريعية إذ إستوجب عليه الأخذ برأي مجلس الدولة، فبالرغم من إن هذا الإجراء هو عبارة عن إجراء شكلي فقط إلا أن المؤسس الدستوري إعتبره إجراء وجوبي لرئيس الجمهورية،

كما المادة 124 من دستور 1996 لم تحدد سبب شغور المجلس بل جاءت بصفة عامة، ولهذا يمكن القول أنّ سبب حل المجلس الشعبي الوطني هو حل وجوبي لعدم مصادقة المجلس على مخطط عمل الحكومة المعروضة عليه للمرة الثانية حسب نص المادة 82 من دستور 1996 قبل التعديل.

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بحل المجلس الشعبي الوطني وهذا مانصّت عليه المادة 129 من الدستور 1996 قبل التعديل، وتجدر الإشارة بأنّ التشريع بأوامر في حالة انتخاب مجلس جديد لا يمكن أن تتجاوز ثلاثة (03) أشهر وهي المدة التي تجرى فيها الإنتخابات التشريعية ولا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بحل المجلس أو إجراء هذه الإنتخابات إلا بعد إستشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأوّل.

¹¹⁷ - بلقفي موراد و بوعمار سميحة، المرجع السابق، ص 39.

¹¹⁸ - راجع المادة 142، من القانون 16-01 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

ب- في حالة دورة البرلمان

إن التعديل الدستوري الجديد المعدل والمتمم بالقانون 01-16 فالمؤسس الدستوري عوض دورتين أصبح البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة، ومدتها عشرة (10) أشهر على الأقل وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وهذا ما نص به في المادة 1/135 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹¹⁹⁾.

نستنتج بعد إستقراء نص المادة المذكورة أعلاه أن رئيس الجمهورية يحق له التشريع بالأوامر في الظروف العادية في المدة المتبقية لهذه الدورة المتمثلة في شهرين (02) لأن هذه الدورة لا تغطي سنة كاملة، وهذا يعتبر امتيازاً جديداً للبرلمان وهذا راجع إلى تقليص مدة تدخل رئيس الجمهورية من أربعة (04) أشهر إلى شهرين (02) وهو المعمول به حالياً، وبالرغم من ذلك يعتبر تدخل رئيس الجمهورية في المجال الممنوح للبرلمان تعدي عليه.

كما أضاف المشرع الجزائري الفقرة الثانية (02) من نص المادة 135 وتنص على " يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الإنتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال".

على خلاف ما جاء في دستور 1996 فالبرلمان يجتمع في دورتين عاديتين في السنة وتتمثل هذه الدوريتين بدورة ربيعية وخريفية، ومدة كل دورة (04) أشهر على الأقل حسب المادة 4 من القانون العضوي رقم 02-99⁽¹²⁰⁾ وبالتالي تعتبر فرصة لرئيس الجمهورية ليستحوذ على صلاحياته التشريعية المتمثلة بالتشريع عن طريق الأوامر، وهذا ما يسمح له بإتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة المسائل المستعجلة التي لا تحتمل انتظار عودة السلطة التشريعية⁽¹²¹⁾.

¹¹⁹ - راجع المادة 1/135، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹²⁰ - راجع المادة 4 من القانون العضوي رقم 02-99، السالف الذكر.

¹²¹ - شية حسين وشرشاري فاروق، التشريع بأوامر - سلطة تشريعية موازية-، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013، ص 36.

كما يمكن للبرلمان الإجتماع في دورة غير عادية بمبادرة من طرف رئيس الجمهورية أو بإستدعاء منه بطلب من طرف الوزير الأول أو من طرف ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني (3/2)، وتختتم هذه الدورة أثناء إنتهاء جدول الأعمال الذي من أجله إستدعي البرلمان⁽¹²²⁾.
الإشكال الذي يثور حول نص المادة 124 من الدستور 1996 يتمثل بعبارة "بين دورتي البرلمان" فماذا عن حالة تجميد المجلس الشعبي الوطني لجلساته فهل تعد الفترة التي تم خلالها تجميد المجلس لجلساته فترة ما بين دورتين إنعقاد البرلمان؟⁽¹²³⁾.
 إنَّ فترة تأجيل إنعقاد البرلمان لا تعدّ واقعة بين دوراتي الإنعقاد، ولهذا يرى العديد من الفقهاء أنّه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية في هذه الفترة، وبالرغم من هذا التقييد إلاّ أنّ هناك حالة أين إعتدى رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية وخالف أحكام الدستور⁽¹²⁴⁾.

2- الشرط المتعلق بإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

إنّ مجلس الوزراء هو هيئة تابعة لسلطة رئيس الجمهورية وهذا ما تؤكده المادة 4/91 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث نصت "... يرأس مجلس الوزراء ..."، ويعتبر رئيس الجمهورية هو الذي يتخذ الأوامر الرئيسية في مجلس الوزراء كما هو الشأن بالنسبة لبقية المشاريع القانونية. وهذا مع الأخذ برأي مجلس الدولة حول الموضوع، وهذا حسب المادة 3/124 من دستور 1996 .

بما أنّ مجلس الوزراء هو مجلس أو جهاز خاضع لسلطة رئيس الجمهورية، ولهذا نجد هذا الأخير لا يجد أي صعوبة في إحترام الشروط المنصوصة في نص المادة 124 من دستور 1996

¹²² - عطوي محمد، تشريع بأوامر عند الضرورة القصوى، نشرة المحامي، عدد 10، الصادرة عن نقابة المحامين، سطيف، 2009، ص 15.

¹²³ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 270.

¹²⁴ - إنَّ قيام رئيس الجمهورية على إصدار الأمر 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض يعتبر تعدي على السلطة التشريعية، وبثبت هيمنة وتفوق رئيس الجمهورية في النظام المؤسساتي الجزائري. ولمزيد من التفاصيل راجع: لوناسي جقيقة، ص 242.

التي تتعلق بضرورة اتخاذ كلّ الأوامر في مجلس الوزراء⁽¹²⁵⁾، وهذا ما أكد عليه المؤسس الدستوري في التعديل الجديد للدستور في نص المادة 91 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹²⁶⁾.

3- الشرط المتعلق بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له

الأصل أن الإختصاص في المجال التشريعي ممنوح للسلطة التشريعية إلا أنّ هناك حالات أين يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة صلاحيات تشريعية من أجل مواجهة أوضاع غير متوقعة أو مفاجئة قد تتعرض لها الدولة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان لكن في هذه الحالة تشترط على رئيس الجمهورية أن يعرض هذه الأوامر على البرلمان في أول دورة له⁽¹²⁷⁾، وهذا ما أكدته المادة 38 من القانون العضوي رقم 02-99 أي يجب عرض هذه الأوامر على البرلمان للتصويت عليها دون مناقشة أو تعديل، والأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية⁽¹²⁸⁾. ونجد أنّ المؤسس الدستوري كان حريصا على تحديد المدة التي يجب على رئيس الجمهورية أن يعرض تلك الأوامر للبرلمان في أول دورة له بغرض منع أي إهمال أو تقصير معتمد من طرف رئيس الجمهورية⁽¹²⁹⁾.

والإشكال المطروح هل يمكن للبرلمان الموافقة على بعض الأوامر دون الأخرى؟ واستنادا إلى القاعدة التي تتضمن عبارة "من يملك الكل يملك الجزء" ولهذا يمكن القول أنّه يجوز للبرلمان الموافقة على بعض الأوامر كما يجوز له الاعتراض على بعض الأوامر⁽¹³⁰⁾. وهذا ما نص به المؤسس الدستوري في المادة 3 و2/142 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 حيث نصّت "ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

¹²⁵ - منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص 64.

¹²⁶ - راجع المادة 91، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹²⁷ - بناي خديجة وخلوفي حفيظة، المرجع السابق، ص 62.

¹²⁸ - راجع المادة 38 من القانون العضوي رقم 02-99، السالف الذكر.

¹²⁹ - بدران مراد، المرجع السابق، ص.ص. 16-17.

¹³⁰ - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 56.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

ثانيا- الشروط الضمنية للتشريع بأوامر

لم تعبر المادة 142 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 على هذه الشروط صراحة بل عبّرت عنها ضمنا فقط، إذن هذا متوقف على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ولهذا يجب عليه ألا يمارس سلطته في إصدار الأوامر إلا في حالة الضرورة (أ) أو الشرط المتعلق بحدود ونطاق الأوامر (ب)⁽¹³¹⁾.

1- الشروط المتعلقة بحالة الضرورة

إنّ المؤسس الدستوري عبّر عن حالة الضرورة بطريقة ضمنية لأنّ هذا الشرط مفاده تدخل رئيس الجمهورية في مجال الصلاحيات المخولة للسلطة التشريعية بواسطة أوامر، وهذا يعدّ إستثناء وليس أصل.

لأنّ هذا التدخل سببه حالة الضرورة التي تستوجب سرعة التدخل بأوامر لإتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة وهي مفاجئة كإنتشار أمراض خطيرة مثلا⁽¹³²⁾. إنّ فكرة حالة الضرورة جاءت لعدم قدرة التشريعات القائمة في مواجهة هذه الأزمات غير المتوقعة، وهذا ما يسمح لرئيس الجمهورية التدخل بتشريع بأوامر من جهة ومن جهة أخرى راجع لسبب بطئ الإجراءات التشريعية للبرلمان. لأنّ لو كانت التشريعات التي أصدرتها السلطة التشريعية كافية لمواجهة هذه الظروف لما إستدعى الأمر تدخل رئيس الجمهورية، وتعود تقدير حالة الضرورة إلى رئيس الجمهورية، وهو غير مجبر على تبرير فكرة الضرورة لأنّ الدستور لم يلزمه بذلك بل منح له سلطة اللجوء إلى سنّ الأوامر دون الرجوع إلى البرلمان⁽¹³³⁾.

¹³¹ - بدران مراد، المرجع السابق، ص 20.

¹³² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقاسم، تلمسان، 2012، ص 293.

¹³³ - رداة نورالدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظلّ دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006، ص. 52-53.

والتشريع بأوامر ليس بسبب فكرة الضرورة وإنما من أجل تنفيذ وعوده الانتخابية⁽¹³⁴⁾.

2- الشرط المتعلق بحدود ونطاق الأوامر

بما أنّ المادة 142 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 منحت لرئيس الجمهورية التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية عن طريق التشريع بأوامر، ولذلك يمكننا القول أنّ هذه الأخيرة (الأوامر) بإستطاعتها أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة . في الأصل أنّه لا يمكن للأوامر أن تخالف الدستور لأنّه أسمى منها، لكن في المقابل نجد أنّ هذه الأوامر بإمكانها أن تعدل القوانين العضوية بالرغم من أنّها أسمى من التشريعات العادية، وهذا راجع إلى كون التشريعات العادية والقوانين العضوية تدخل في المجال التشريعي العائد للبرلمان لأنّ هذه الأوامر حسب المادة 142 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 يجوز لها أن تتدخل في المجال التشريعي⁽¹³⁵⁾.

والإشكال الذي يثور في هذه الحالة هل يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل بمقتضى أوامر في كل المجالات المخصصة للسلطة التشريعية ؟

إن المنطق يقتضى أن يقتصر تدخل رئيس الجمهورية بواسطة أوامر على المسائل التي لم تتمكن التشريعات العادية من مواجهتها وذلك بسبب الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة، ولذلك يمكننا القول بأن رئيس الجمهورية لا يجوز له تدخل في المسائل التي لم تعجز التشريعات الموجودة من مواجهتها، إن تدخل رئيس الجمهورية بأوامر في المجال التشريعي الممنوح للبرلمان ما هو إلا إستثناء وليس قاعدة عامة .

وهذه الأوامر تكتسي القوة الإلزامية بمجرد صدورها ولهذا السبب تعتبر أسمى من القوانين العادية، وتكون هذه الأوامر سارية المفعول بمجرد صدورها، أما القوانين العضوية لا تدخل حيّز

¹³⁴ - استعمل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في حالة الضرورة من أجل تحقيق أهداف أخرى وإنما هذه الحالة ماهي إلا أداة ووسيلة لتحقيق أغراض مختلفة لسيط نفوذه في المجال التشريعي. ولمزيد من التفاصيل راجع: رداة نور الدين، ص. 52-53.

¹³⁵ - بدران مراد، المرجع السابق، ص.ص. 21-22.

النفاز إلا بعد النظر في مدى مطابقتها للدستور⁽¹³⁶⁾، وهذا ما أكدته نص المادة 141 فقرة 9 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹³⁷⁾، وتقابلها نص المادة 123 من دستور 1996.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في ظل الظروف العادية

إنّ الطبيعة القانونية للأوامر تكتسي أهمية كبيرة لأنها تحدّد الآثار القانونية المترتبة عنها وتتمثّل هذه الأهمية في:

– يستمدّ رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر من الدستور وليس تفويضا من البرلمان ولهذا يعتبر رئيس الجمهورية مشرّعا أصليا ووحيدا في هذا الميدان، وهذا ما أكدته المادة 142 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 بعبارة "يشرّع". وتقابلها نص المادة 124 من دستور 1996 .

– يمكن لرئيس الجمهورية التدخل بالتشريع بأوامر في مجال القوانين العادية والعضوية وذلك راجع إلى إنعدام وجود أي قيد.

– إنّ الدستور الجزائري لم يحدّد بشكل صريح طبيعة هذه الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية سواء ضمن أحكام نص المادة 124 من الدستور 1996 أو بموجب المادة 142 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.

– عدم منح البرلمان حق مراقبة الأوامر الرئاسية، حيث أصبح البرلمان ملزم إما بالموافقة على تلك الأوامر بدون أي مناقشة أو تعديل أو رفضها، وهذا ما جعل موافقته مجرد موافقة شكلية ولا تتسم بالصفة التشريعية.

مما سبق نرى أنّ رئيس الجمهورية يعتبر كصاحب اختصاص أصيل في التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية، وهذا راجع إلى غياب قيود صارمة تحدّد من سلطته، مما أدى بالبعض إلى القول

¹³⁶ – بناي خديجة وخلوفي حفيظة، المرجع السابق، ص 63.

¹³⁷ – راجع المادة 9/141 من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

أنّ السلطة التشريعية في الجزائر تتكوّن من ثلاثة (03) أجهزة، ويعدّ رئيس الجمهورية الغرفة الثالثة في البرلمان⁽¹³⁸⁾.

إنّ المؤسس الدستوري لم يبيّن موقفه تجاه الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية في المجال المخوّل للسلطة التشريعية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وبين دورتي البرلمان ولهذا السبب ثار إشكال حول طبيعة هذه الأوامر سواء كان قبل موافقة البرلمان عليها أو بعد موافقته⁽¹³⁹⁾.

المطلب الثاني

التشريع عن طريق الأوامر في ظلّ الظروف غير العادية

يتمتعّ رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية بجميع السلطات، وهذا راجع إلى الظروف الإستثنائية التي تهدّد البلاد في تلك الفترة، ومما أدى إلى تركيز السلطة بيده لمواجهة هذه الحالة وإتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الأزمات، حيث نجد انقسام آراء الفقهاء فمنهم من يرى أنّه مبرر للحفاظ على النظام العام والسير العادي لمؤسسات الدولة من جهة، ويرى البعض الآخر أنّه عنصر إستعجال لمواجهة الظروف غير العادية من جهة أخرى.

أما الرأي الراجح في الفقه فقد أسند أنّ فكرة الضرورة تسمح للحكومة بإتخاذ كلّ الإجراءات التي تعدّ في الأوقات العادية محظورة⁽¹⁴⁰⁾، وفقا لما تؤكّده القاعدة "الضرورات تبيح المحظورات"⁽¹⁴¹⁾.

ولهذا سوف نتطرّق إلى التشريع في الظروف غير العادية (الفرع الأول)، والطبيعة القانونية للأوامر المتخذة في الظروف غير العادية (الفرع الثاني).

¹³⁸ - مزياني حميد، المرجع السابق، ص. 77-78.

¹³⁹ - بدران مراد، المرجع السابق، ص. 23-24 و ص 26.

¹⁴⁰ - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 75.

¹⁴¹ - سكاكنياية، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 63.

الفرع الأول

التشريع في الظروف غير العادية

خوّل الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها على المستوى الداخلي والخارجي، ولتحقيق هذا الغرض أقرّ الدستور لرئيس الجمهورية تقرير حالة الطوارئ والحصار (أولاً)، والحالة الإستثنائية (ثانياً)، وحالة الحرب (ثالثاً).

أولاً - حالة الطوارئ والحصار

لم يميّز الدستور الجزائري بين حالتي الطوارئ والحصار، إما من حيث الحالات الموجبة لإعلانها أو من حيث إجراءاتها وهذا مانصّت عليه المادة 91 من الدستور 1996، بالرغم أنّه يوجد من يعتبر أنّ حالة الطوارئ أقلّ خطورة من حالة الحصار، إلا أنّنا يمكن القول أنّه لا يوجد فرق هام بين الحالتين⁽¹⁴²⁾، حيث أنّ رئيس الجمهورية هو الذي يقرّر هاتين الحالتين عدا فيما يتعلّق بالصلاحيات الإستثنائية مباشرة⁽¹⁴³⁾.

لقد تمكّن المشرّع الجزائري من مزج الحالتين معا في نفس النص الدستوري وذلك في المادة 91 من دستور 1996، ويمكن إعلان الحالة بموجب مرسوم رئاسي وهذا بعد استشارة كلّ من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري وإجتماع المجلس الأعلى للأمن وهذا ما نصّت به المادة 105 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.

فيمكن تعريف حالة الحصار بأنّها الحالة التي تسمح لرئيس الجمهورية بأن يتّخذ كلّ الإجراءات اللازمة بهدف الحفاظ على مؤسسات الدولة ويمكن إعلان هذه الحالة حسب نص المادة

¹⁴² - العام رشيدة، المرجع السابق، ص 182.

¹⁴³ - ديدان مولود، المرجع السابق، ص 380.

91 من دستور 1996، وهذا بعد إستشارة نفس الهيئات المخولة دستوريا لإعلان حالة الطوارئ⁽¹⁴⁴⁾.

فالفارق الأساسي بين هاتين الحالتين هو أنّ حالة الطوارئ تقتضي توسيع الإختصاصات المدنية للسلطة الإدارية أما حالة الحصار فتقتضي تحويل الإختصاصات المدنية إلى السلطة العسكرية، ما عدا ذلك يعود أساسا إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية. ولتطبيق كلّ من حالتي الحصار والطوارئ، يستوجب أن تتوفر بعض الشروط المتمثلة في شروط شكلية وشروط موضوعية.

1- الشروط الشكلية

وتتمثل هذه الشروط في فرض جملة من الاستشارات أمام المؤسسات الدستورية، وإن كانت هذه الإستشارات حسب نص المادة 105 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، أنها غير ملزمة دستوريا لرئيس الجمهورية، إلا أنّ لها ما يبررها سياسيا وواقعيا⁽¹⁴⁵⁾. ولهذا وجدنا هذه الشروط تمثل قيودا على سلطات رئيس الجمهورية حيث تتمثل في إجتماع المجلس الأعلى للأمن، لأنّ لهذه الهيئة وزنا كبيرا لدى رئيس الجمهورية لأنّ هذا الأخير هو من يترأسه ولهذا له دورا رئيسيا في ترشيد قراراته، وكذا استشارة رئيسي غرفتي البرلمان لأنّ هذه الاستشارة لها أهمية من الناحية العملية في ظل نظام التعددية الحزبية، ومبدأ الفصل بين السلطات يستوجب استشارة الوزير الأوّل باعتباره المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، وكذا إستشارة المجلس الدستوري لكونه المكلف بالسهر على إحترام الدستور⁽¹⁴⁶⁾.

أما فيما يخص إنهاء حالة الطوارئ والحصار فنجد الدستور الجزائري في المادة 91 لسنة 1996 تركت المسألة مفتوحة، لكن وفقا لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات فإننا نرجح أنّ الإنهاء يكون بعقد لرئيس الجمهورية وخاصة أنّنا نجد نواب في المجلس الشعبي الوطني قد رفضوا

¹⁴⁴ - أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص. 75-76 وص. 80-81.

¹⁴⁵ - ديدان مولود، المرجع السابق، ص 383.

¹⁴⁶ المرجع السابق، ص 210. -مزياني لونس،

التصويت على إقتراح القانون المتضمن رفع حالة الطوارئ وهذا إستنادا لعدم الإختصاص الذي توصلت له لجنة الدفاع الوطني⁽¹⁴⁷⁾.

2- الشروط الموضوعية

إنّ الشروط الموضوعية تتمثل في شرطين وهما الضرورة الملحة وتحديد المدّة، وبالرجوع إلى نص المادة 105 من دستور 1996 المعدّل والمتمم فنجدها قد منحت للرئيس الجمهورية صلاحية تقرير الحالتين إذ دعت الضرورة الملحة لذلك⁽¹⁴⁸⁾، وسوف نحاول تبيان هذه الشروط.

أ- الضرورة الملحة

تعتبر حالي الحصار والطوارئ مختلفتان من حيث الأسباب والمصدر ودرجة الخطورة، فحالة الطوارئ تعتبر أول درجة في الظروف الإستثنائية من حيث الخطورة لأنّ هذه الحالة لا يعلن عنها إلا في حالة من حالات الخطر المهدد للنظام العام الناتج عادة عن الحوادث التي تأخذ بحسب طبيعتها مثلا الفيضانات والزلازل... الخ.

أما حالة الحصار تعتبر أشدّ خطورة من حالة الطوارئ لأنّها غالبا تكون متصلة ومرتبطة بالأعمال المسلحة والأعمال التخريبية... إلخ، وتتميّز هذه الحالة بنقل صلاحيات السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية⁽¹⁴⁹⁾.

ب- تحديد مدة حالة الطوارئ والحصار

إنّ دستور 1996 قد نصّ على تحديد المدة لكن لم ينص صراحة على الحد الأقصى لهذه المدة التي لا يستوجب تجاوزها للإعلان الأوّل للحالة المقررة.

ف نجد أن المادة 105 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، أين إستوجب على رئيس الجمهورية أثناء إعلانه لحالتي الطوارئ والحصار أن يحدد مدّة معينة، بعد إنتفاء المدة الأولى لهذه الحالة إستوجب على رئيس الجمهورية إستشارة البرلمان لتمديد مدة حالة

¹⁴⁷ - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 86.

¹⁴⁸ - Zouaimia Rachid, Rouault Marie Christine, Droit Administratif, Edition Berti, Algérie, 2009, p 78.

¹⁴⁹ - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 81.

الطوارئ والحصار⁽¹⁵⁰⁾. كما يمكن تنظيم هذه الحالة بموجب قانون عضوي وهذا ما أكدته المادة 106 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، وتقابلها المادة 92 من دستور 1996.

وتحدد المادة 107 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، منحت لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية المطلقة لإنهاء الحالة الإستثنائية التي سبق وأن أعلنها⁽¹⁵¹⁾. وهذا ما نجده في المادة 93 من دستور 1996.

سبق للجزائر وأن عرفت كلتا الحالتين حيث أنه في 4 جوان 1991 تم الإعلان عن حالة الحصار وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 91-96 المتضمن تقرير حالة الحصار⁽¹⁵²⁾، والذي حدّد مدة أربعة (04) أشهر لتطبيق هذه الحالة لكن رفعت قبل نهاية المدة المحددة، وفي 09 فبراير 1991 تم الإعلان عن حالة الطوارئ وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44، الذي نصّ على أن مدة هذه الحالة هي سنة واحدة⁽¹⁵³⁾، لكن تم تمديدها بموجب المرسوم التشريعي 93-02 الذي نصّ على تمديد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي 92-44، لكن ما يعاب على المرسوم لم يحدد المدة بل جعلها مفتوحة وهذا يعتبر خرقا للدستور لأن المادة 91 من دستور 1996 نصت على تحديد مدتي حالي الطوارئ والحصار⁽¹⁵⁴⁾، وقد تم رفع هذه الحالة سنة 2011 وذلك بموجب الأمر رقم 01-11 المتضمن رفع حالة الطوارئ⁽¹⁵⁵⁾.

¹⁵⁰ -Zouaimia Rachid, Rouault Marie Christine , op. cit, p 78.

¹⁵¹ - راجع المادة 107 من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹⁵² - مرسوم الرئاسي رقم 91-96 مؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج، عدد 29، صادرة في 12 جوان 1991.

¹⁵³ - مرسوم الرئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فبراير 1992 يتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ، ج ر ج ج، عدد 10، صادر في 09 فبراير 1992.

¹⁵⁴ - عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004، ص 93.

¹⁵⁵ - الأمر رقم 01-11 مؤرخ في 23 فبراير 2011 يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج ج، عدد 12، صادرة في 23 فبراير 2011.

ثانيا- الحالة الاستثنائية

إنّ رئيس الجمهورية يتخذ هذا الإجراء إذا أصبح الوضع أكثر خطورة عما كان عليه عند تقرير حالتي الطوارئ والحصار، وبات هذا الخطر وشيك الوقوع وأن يكون داهما ويمثل خطرا يهدد البلاد إما على مؤسساتها أو إستقلالها أو على سلامة ترابها⁽¹⁵⁶⁾.

وقد نصّت المادة 93 من دستور 1996، أنّه يجب على رئيس الجمهورية أن يستشير كل من رئيسي غرفتي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري والإستماع إلى مجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. ويفهم من هذه المادة أنّ رئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يعلن الحالة الإستثنائية⁽¹⁵⁷⁾ ومنحت له أيضا سلطات إستثنائية واسعة بموجبها يقوم بإتخاذ كلّ التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الأوضاع المترتبة على الحالة الإستثنائية⁽¹⁵⁸⁾.

ولتطبيق هذه الحالة يجب توفر بعض الشروط المتمثلة في شروط شكلية وأخرى موضوعية، وهذا ما نص به المشرّع الجزائري في المادة 107 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹⁵⁹⁾.

1- الشروط الشكلية

إنّ المؤسس الدستوري إشتراط في هذا الشرط أن يستشير بعض الشخصيات والهيئات والسماع إليها وهذا ما نص به في المادة 107 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، وتقابلها نص المادة 93 من دستور 1996، وتتمثل فيما يلي:

¹⁵⁶ - أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 135.

¹⁵⁷ - Ben Mouhoub Nacir, Constitution et hautes institution de L'Etat Algérien, Editions casbah, 2013 , p 192.

¹⁵⁸ - بغدادى عزّالدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص 184.

¹⁵⁹ - راجع المادة 107، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

- رئيسي غرفتي البرلمان: لقد اشترط المؤسس الدستوري في الحالة الإستثنائية إستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.
- المجلس الدستوري: إنّ المؤسس الدستوري اشترط في الحالة الإستثنائية فرض سماع رأي المجلس الدستوري من أجل الحفاظ على الحريات العامة وإضفاء شرعية قرار الرئيس.
- المجلس الأعلى للأمن: إن إشتراط المؤسس الدستوري إستشارة رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للأمن بغرض تشخيص حالة الخطر تشخيصا أمنيا من أجل تحليل أسبابه وتحديد سبل مقاومته.
- مجلس الوزراء: يعتبر مجلس الوزراء هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية ويتشكل من مجموعة الوزراء، لذلك إستوجب على رئيس الجمهورية إستشارة المجلس من أجل جمع جملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية⁽¹⁶⁰⁾.

2- الشروط الموضوعية

وتتمثل هذه الشروط في وجود خطر يهدد البلاد من جهة، ومن جهة أخرى وجود خطر دايم وشيك الوقوع.

أ- وجود خطر يهدد البلاد

إنّ رئيس الجمهورية لا يبادر بإتخاذ التدابير الإستثنائية إلاّ إذا تأكّد من وشوك وقوع خطر يهدد كيان الدولة، وأن يستوي هذا الخطر إما داخليا أو خارجيا لأنه يمكن أن يكون الخطر لأسباب خارجية كحالة التهديد بالحرب⁽¹⁶¹⁾.

¹⁶⁰ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1993، ص. 90-91.

¹⁶¹ - بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعا- القانون الدستوري للجمهورية، الطبعة الثالثة، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2005، ص 144.

ب- وجود خطر داهم وشيك الوقوع

فعبارة الخطر الداهم تعتبر عبارة فضفاضة تفتقر للدقة، ومنه عدم وجود معيار موضوعي واضح لتحديد درجة الخطر ولذلك تركت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽¹⁶²⁾.

ثالثا- حالة الحرب

يعتبر رئيس الجمهورية في حالة الحرب القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يعلن حالة الحرب⁽¹⁶³⁾.

ونجد في هذا الصدد أنّ نص المادة 96 من دستور 1996 نصت صراحة على وقف العمل بالدستور، وتولي رئيس الجمهورية لكامل السلطات في البلاد أي حصر هذه السلطات في يده، وعلى هذا الأساس تعتبر حالة الحرب تجسيدا فعليا لقبضة رئيس الجمهورية على كل مؤسسات الدولة، زيادة عن ذلك هي الفترة التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بتوسيع صلاحياته وسلطاته وهي الحالة التي يتلشى فيها مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما تجده منصوص في المادة 110 من القانون 01-16، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽¹⁶⁴⁾

ونصّت المادة 95 من دستور 1996 أن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بإعلان الحرب بعد إجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن وإستشارة رئيس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، ويجتمع البرلمان وجوبا ويوجّه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك.

نلاحظ أن المؤسس الدستوري في تعديل الدستور الجديد قد أضاف إلزامية رئيس الجمهورية إستشارة رئيس المجلس الدستوري مع الهيئات السالفة الذكر في المادة 95 من دستور 1996، وهذا عند إعلانه لحالة الحرب وهذا ما نصّ به في المادة 109 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصّت

¹⁶² - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 88.

¹⁶³ - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008، ص 92.

¹⁶⁴ - راجع المادة 110، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري".

ومن خلال هذا النص إتضح أنّ المجلس الدستوري أخضع إعلان حالة الحرب إلى جملة من الشروط والإجراءات نتعرض فيها إلى مايلي:

1- الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب

بما أنّ رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ويتولى مسؤولية الدفاع الوطني وفقا لنص المادة 77 من دستور 1996، فإنّ سلطة إعلان الحرب تكون بيد رئيس الجمهورية، وهذا ما نصّ به المؤسس الدستوري في التعديل الجديد للدستور في 2016 في نصّ المادة 91 منه⁽¹⁶⁵⁾، ولا يمكن لأي جهة التدخل في ذلك ولو على سبيل التفويض وهذا ما أكدته المادة 87 من دستور 1996، ونص على هذه الحالة المؤسس الدستوري في نص المادة 101 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 قبل التعديل⁽¹⁶⁶⁾.

أمّا الشروط والإجراءات التي يجب استقائها لإعلان حالة الحرب تتمثّل في الشروط التي حدتها المادة 95 سالف الذكر⁽¹⁶⁷⁾.

¹⁶⁵ - راجع المادة 91، من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹⁶⁶ - راجع المادة 101، من نفس الدستور.

¹⁶⁷ - محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص. 74-75.

2- الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب

لكي يتمكن رئيس الجمهورية من إعلان حالة الحرب لابدّ من توفر شرط جوهري وأساسي يتمثل في وقوع عدوان فعلي على البلاد أو وشوك وقوعه، وهذا ما أكدته المادة 95 من دستور 1996، وكذا المادة 109 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في ظل الظروف غير العادية

عند عملية تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة في الحالة الإستثنائية نجد اختلاف وتعدّد الآراء فيوجد من يرى أنّ الإجراءات التي إتخذها رئيس الجمهورية في هذه الحالة غير العادية هي إجراءات ذات طابع إداري وهذا إستنادا إلى أنّ هذه الآراء الصادرة من طرف رئيس الجمهورية بوصفه سلطة إدارية وليس سلطة تشريعية، لذلك فإن الإجراءات التي يتدخل فيها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، بالرغم من إحتفاظ هذه الآراء بالطابع الإداري إلا أنّها تكتسب قوة القانون فلهذا لا تمنع القضاء من رقابتها.

ويوجد رأي آخر يقول أن الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية في هذا الصدد والتي تتدخل في المجال التشريعي الممنوح للبرلمان فهي تعتبر أعمال تشريعية ولا يجوز رقابتها قضائيا. أما الأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية والتي تدخل في المجال التنظيمي فهي تعتبر قرارات إدارية وهذه الأخيرة تخضع للرقابة القضائية.

فالمؤسس الدستوري في نص المادة 93 و124 من دستور 1996 قبل التعديل، نجده مؤيد للرأي الأول الذي يرى أنّ تدخل رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي المخصص له، لأن تدخله هذا يكون بمقتضى قرارات إدارية ومراسيم ولهذا يجوز رقابتها قضائيا أمام مجلس الدولة، ولكن إذا تدخل رئيس الجمهورية في المجال المخصص دستوريا للسلطة التشريعية فهنا يكون تدخله بمقتضى أوامر، وبما أنّ رئيس الجمهورية هو السلطة التنفيذية فالأوامر الصادرة عنه تبقى محتفظة في طبيعتها الإدارية⁽¹⁶⁸⁾.

¹⁶⁸ - بدران مراد، المرجع السابق، ص. 38-40.

المبحث الثاني

إنتفاء الدور التشريعي للبرلمان

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بسلطة هامة على الصعيد الخارجي عكس ما هو على الصعيد الداخلي أي أنّ حق المبادرة بسن القوانين على المستوى الداخلي هي سلطة مشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهذا محدد دستوريا، أما على المستوى الخارجي فلا يملك البرلمان أي سلطة في المصادقة على القوانين الدولية بل هي سلطة ينفرد بها رئيس الجمهورية وحده، وذلك يتمثل في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، وهي تعدّ من مصادر المشروعية ووسيلة للتشريع الرئاسي.

بالرغم من أن سن القوانين على المستوى الداخلي هو حق مشترك كما ذكرنا سابقا إلا أننا نجد أنّ رئيس الجمهورية يملك بعض الوسائل والآليات التي يستعملها لصالحه ضدّ البرلمان لكي يتمكن من الإنفراد بالعمل التشريعي وذلك بإستخدام سلطاته التي منحها له الدستور والتي تتمثل في اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي وكذا حل البرلمان.

وسوف تتمثل دراستنا في هذا الصدد في المصادقة على المعاهدات الدولية (المطلب الأول) والآليات المقرر لرئيس الجمهورية للتحكم في البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول

المصادقة على المعاهدات الدولية

تعتبر المعاهدة الدولية " اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر، ويخضع للقانون الدولي، سواء تمّ ذلك في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليها".

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تشريعية منفردة وواسعة في المجال الخارجي عن طريق إبرام المعاهدات الدولية، وهذا بإعتبار رئيس الدولة هو الذي يرسم السياسة الخارجية⁽¹⁶⁹⁾، ويعتبر ممثّل الأمة المكلف بحماية الدستور، وتجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها، ويحتفظ بالسلطة

¹⁶⁹ - خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 30.

الكاملة في تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها على الصعيد الدولي⁽¹⁷⁰⁾، ويبقى دور البرلمان على هذا الصعيد محدودا وغير فعال، مما يجعل الإستشارة مجرد إجراء شكلي.

الفرع الأول

إنفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية

يتمتع رئيس الجمهورية عبر جميع الدساتير التي عرفها النظام السياسي الجزائري بسلطة مهمة في تحديد السياسة الخارجية، حيث يقوم بتجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها⁽¹⁷¹⁾، ولهذا خوّل الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها وهذا ما نصت عليه المادة 11/77 من دستور 1996 "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها"، وتقابلها المادة 9/91 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽¹⁷²⁾ باعتبار أنّ رئيس الجمهورية هو المختص بتقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها فإنه صاحب السلطة في التفاوض وإبرام المعاهدات، لكن بالرغم من أنّه ينفرد في إبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها، إلّا أن هناك إستثناء على رئيس الجمهورية أين يجب الأخذ برأي المجلس الدستوري في ما يخص بعض المعاهدات والاتفاقيات، كما هو منصوص في المادة 97 من دستور 1996 "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقية الهدنة، ومعاهدات السلم.

ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضها فورا في كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

وهذا ما أكدّه المؤسس الدستوري في دستور 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-16 حيث نصّ على ذلك في المادة 111 منه⁽¹⁷³⁾، إضافة إلى ذلك هناك بعض المعاهدات التي يجب فيها موافقة البرلمان عليها لكي تدخل حيّز التنفيذ وتتمثل هذه المعاهدات في المعاهدات المنصوص عليها في المادة 131 من دستور 1996 والتي تنص على "يصادق رئيس الجمهورية

¹⁷⁰ - بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري نشأة- فقها- تشريعا، المرجع السابق، ص 81.

¹⁷¹ - لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص. ص. 266-267.

¹⁷² - راجع المادة 9/91، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹⁷³ - راجع المادة 111، من نفس الدستور.

على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

نلاحظ أنّ المؤسس الدستوري قد أضاف بعض المعاهدات والاتفاقيات إلى ما هو منصوص عليه في المادة 131 السالفة الذكر، وتتمثل هذه المعاهدات التي أضافها المؤسس الدستوري في التعديل الأخير منصوص عليها في المادة 149 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996... والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات المذكورة في المادة 9/91 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 بإرادته المنفردة، دون أن تخضع لشروط خاصة، فهي تعتبر تشريعية متى تم استكمال إدماجها في النظام القانوني للدولة، وبذلك تتلقى مواجهة واسعة من التشريعات الجديدة والتعديلات التي ترغب في تكييف القوانين بمحتوى نصوص المعاهدة⁽¹⁷⁴⁾.

الفرع الثاني

الموافقة السطحية على المعاهدات الدولية من طرف البرلمان

نظرا للدور الممتاز الذي يمتاز به رئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية فهو إذن ليس ملزم قانونا بعرض المعاهدات التي يبرمها على البرلمان⁽¹⁷⁵⁾.

حدّد الدستور الجزائري بعض المعاهدات الدولية التي يشترط فيها موافقة البرلمان عليها لكن ما يلاحظ هناك أنّ لهذا الأخير لا يملك الحق في مناقشة موضوع المعاهدة بإعتبارها حق مطلق لرئيس الجمهورية من حيث الموضوع.

¹⁷⁴ - منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص 70.

¹⁷⁵ - شريط أمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص 516.

إنّ الرأي الذي يقدّمه البرلمان فيما يتعلّق بالموافقة على هذه المعاهدة الدولية رأي شكلي، لأنه لا يملك الوسائل الكافية لمواجهة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي.

كون البرلمان يمارس هذه الموافقة كآلية رقابة وليس كصاحب إختصاص أصلي في التشريع من جهة ومن جهة أخرى فالبرلمان لا يعدّ شريكا فعليا مع الهيئة التنفيذية في سن وإعداد الإتفاق إذا فمن الملاحظ أيضا أنّ البرلمان ليس له الحق في طلب إلغاء التزام المعاهدة التي لم تعرض عليه من طرف رئيس الجمهورية حتى ولو كانت هذه المعاهدات تدخل في طائفة المعاهدات المنصوص عليها في المادة 149 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.

إهتم المؤسس الدستوري بعدم تعارض المعاهدة الدولية مع الدستور طبقا لنص المادة 190 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 التي تنص "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها".

ونستنتج من هذه المادة وبمفهوم المخالفة إذا رغب رئيس الجمهورية في الإنضمام والمصادقة على هذه المعاهدات يمكن له إجراء تعديل دستوري، وإذا كان هناك إمكانية لإثارة عدم دستورية المعاهدات في نص المادة 149 سألقة الذكر، فبغض النظر على إستحالة تحقيق الحالة بالنظر إلى الجهات المخولة لها بحق الإخطار، فإنّه لا يمكن إثارتها بالنسبة للإتفاقيات الواردة في المادة 111 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، كونها تعرض تلقائيا قبل المصادقة عليها في المجلس الدستوري وهذا ما يؤكد أننا أمام رقابة سابقة⁽¹⁷⁶⁾.

والملاحظ أنّ صاحب الاختصاص التشريعي في المصادقة على المعاهدات الدولية يبقى مستحود من طرف رئيس الجمهورية، ويكون دور البرلمان دورا سطحيا فقط والذي يتمثّل في الرقابة، والتي غالبا ما تكون غير فعالة، وهذا راجع إلى كون الدستور قد منح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة تسمح له بتقييد صلاحيات البرلمان وتجريده من اختصاصه التشريعي وهو ما يظهر جليا في زيادة ضيق سلطة البرلمان عندما يتعلّق الأمر بالمعاهدة الدولية⁽¹⁷⁷⁾.

¹⁷⁶ - مزياني لونس، المرجع السابق، ص 234.

¹⁷⁷ - منصر نسيم وخالدي حكيمة، المرجع السابق، ص 71.

المطلب الثاني

الآليات المقررة لرئيس الجمهورية للتحكم في البرلمان

يعتبر رئيس الجمهورية هو الشخص الأول في الدولة وهو الذي يقودها وذلك من خلال بسط صلاحياته التشريعية، ولذلك نجد أنّ رئيس الجمهورية يتمتع بعدة وسائل دستورية تسمح له بالتعبير عن إرادته المطلقة أثناء المبادرة بالتشريع والتصويت على القوانين من طرف البرلمان من جهة، ومن جهة أخرى فإنّه يتمتع بسلطة تخوّل له الهيمنة على البرلمان مما يجعلها من أهم الوسائل لفرض سلطته وذلك بلجوئه إلى الاستفتاء الشعبي الذي يستعمله رئيس الجمهورية لتفادي البرلمان جملة، وأهم من ذلك فإنّ رئيس الجمهورية يمتلك أخطر سلاح لمواجهة البرلمان أثناء تقديمه لمشروع قانون ألا وهو حل البرلمان.

من خلال استقراء نص المادة 8 الفقرة الأخيرة من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، نجد أنّ لرئيس الجمهورية إمكانية إستشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية عن طريق الاستفتاء الشعبي (الفرع الأول)، وكما يمكن له أن يقوم بحل البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإستفتاء حق خالص لرئيس الجمهورية

يعتبر مفهوم الإستفتاء الشعبي في العصر الحديث، كل عمل أو موضوع يعرض على الشعب ليبيدي رأيه فيه ولذلك أصبح الإستفتاء له عدة أنواع فهناك إستفتاء تشريعي وإستفتاء سياسي وإستفتاء دستوري⁽¹⁷⁸⁾

طبقا للمادة 8 فقرة 3 و4 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة، كما أضافت المادة 91 فقرة 8 من نفس الدستور والتي تنص على "...يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء...".

¹⁷⁸ - شرقاوي سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، 2007، ص. 139-140.

إنّ رئيس الجمهورية يمارس الإستفتاء دون قيود، ولذلك نجد سلطة اللجوء إلى الإستفتاء في يد رئيس الجمهورية (أولاً)، ونظراً لأهمية الإستفتاء فتح المجال لرئيس الجمهورية لتوسيع اختصاصاته التشريعية واستعمال الإستفتاء كوسيلة للحد من سلطة البرلمان (ثانياً).

أولاً- سيادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الإستفتاء

يلجأ رئيس الجمهورية إلى الإستفتاء الذي يعتبر وسيلة قانونية تمكّن الشعب من ممارسة السيادة الوطنية بإستطلاع رأيه حول موضوع في غاية الأهمية، التي يرى فيها صاحب الإختصاص ضرورة اللجوء إلى الشعب.

إنّ الإستفتاء من حيث موضوع التصويت ينقسم إلى ثلاثة أقسام: الإستفتاء الدستوري، والإستفتاء التشريعي والإستفتاء السياسي، ويتصل كل من الإستفتاء الدستوري والإستفتاء التشريعي بوضع قواعد عامة مجردة لتنظيم السلوك في المجتمع ويكون موضوع الإستفتاء الدستوري تشريعاً دستورياً.

الإستفتاء التشريعي يكون موضوعه تشريعاً عادياً أو عضوياً، أما الإستفتاء السياسي فلا يكون الهدف منه وضع قواعد عامة ومجردة أيما كان نوعها، وإنما الفصل في مسألة مختلف فيها، أو إتخاذ قرار في أمر تتباين بشأنه الآراء، وفيما يتعلق بالإستفتاء الدستوري، تكون بالدعوة الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية، إما بإتخاذ موقف بالتصويت على مشروع دستور أو مشروع تعديل دستوري وهذا وفقاً للمادتين 208 و 211 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹⁷⁹⁾، ويعود حق المبادرة بإقتراح التعديل الدستوري إلى كل من رئيسي الجمهورية وأعضاء البرلمان، وخاصة في المسائل ذات أهمية بالغة كالإستفتاء حوله المصالحة الوطنية الذي قامت به الجزائر سنة 2008.

¹⁷⁹ - راجع المادتين 208 و 211، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

إلا أنه من الناحية العملية نجد أن الإستفتاء يكون في الحالات الإستثنائية فقط، أي عندما تكون المسائل الخطيرة، لأن اللجوء إلى الإستفتاء يعتبر من أعمال السيادة وبالتالي لا يمكن منازعته أمام المحاكم ولهذا يستعملها الرئيس كآلية لتجاوز البرلمان وفرض هيمنته. (180)

ثانيا- الإستفتاء وسيلة للحد من سلطة البرلمان

يعتبر اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي حق مطلق وغير مقيد بالنسبة لرئيس الجمهورية كما له سلطة تقديرية فهو الذي يقرر ما إذا كان مشروع القانون سيقدم للبرلمان للموافقة عليه أم سيتجاوزه عن طريق الإستفتاء الشعبي مباشرة⁽¹⁸¹⁾، أي أنها سلطة شخصية غير قابلة للتفويض، ولا يجوز لأي سلطة أخرى اللجوء إلى الإستفتاء في حالة غيابه. (182)

إن موضوع الإستفتاء يستطيع أن يدخل ضمن المجال المخول للبرلمان سواء تعلق الأمر بالقوانين العضوية أو القوانين العادية وذلك نظرا لعدم تحديد ماهيته "كل قضية لها أهمية وطنية"، إن المؤسس الدستوري لم يحدد القضايا التي يمكن لرئيس الجمهورية الرجوع إلى الإستفتاء حيث تركها غامضة. (183)

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان لم يعد السلطة الوحيدة في سن القوانين في الجزائر وهذا ما أدى إلى فقدان البرلمان للإمتياز في أن يكون الجهة الوحيدة المعبرة على الإرادة الشعبية. يعد الإستفتاء أداة من أدوات الحد من السيادة البرلمانية، حيث يقوم رئيس الجمهورية بإستعمال هذا الإمتياز الشخصي ضد البرلمان، في أي وقت، وفي أي لحظة يشعر رئيس الجمهورية بمعارضة البرلمان لسياسته.

¹⁸⁰ - لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 183.

¹⁸¹ - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للكتاب، الجزائر، 2003، ص 27.

¹⁸² - مزياني لونس، المرجع السابق، ص 225.

¹⁸³ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 290.

والملاحظ أن الدستور قام بتنظيم الإستفتاء حيث جعله كإجراء يعمل من خلاله رئيس الجمهورية على إزاحة البرلمان والحد من سلطته والسماح بإمتداد إختصاصات السلطة التنفيذية وكذا فرض هيمنة رئيس الجمهورية⁽¹⁸⁴⁾.

يعتبر لجوء رئيس الجمهورية إلى الإستفتاء تدخل لممارسة السلطة التشريعية وأخذ مكان البرلمان في المجال التشريعي بل يعتبر أقوى من البرلمان، لأنّ القوانين الإستفتاءية تفلت من رقابة المجلس الدستوري عليها لأنّها لا تتدخل في إختصاصاته الدستورية، وباعتبار أن القوانين الإستفتاءية تعدّ من أعمال السيادة وبالتالي لا يمكن تدخل القضاء في النظر فيها.

إنّ هذه القوانين التي تعرض على الشعب ويوافق عليها، تعتبر طائفة مميزة من الأعمال القانونية التي تتعلق بالمجال التشريعي ، فهي تسموا بحكم مصدرها على غيرها من الأعمال⁽¹⁸⁵⁾، كون أن الشعب هو مصدر كل سلطة، وهذا مانصت عليه المادة7 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996.⁽¹⁸⁶⁾

الفرع الثاني

حل المجلس الشعبي الوطني

الحل هو قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية المحدد له دستوريا.⁽¹⁸⁷⁾

ويعرّف أيضا على أن الحل هو عبارة عن آلية دستورية والغرض منه وضع حد نهائي للسلطات الهيئة التشريعية وخاصة المنتخبة منها أو الممثل للشعب قبل استنفاد عهدها البرلمانية

¹⁸⁴ - لوناسي ججيقة، المرجع السابق، ص 184.

¹⁸⁵ - المرجع نفسه، ص. 185-186.

¹⁸⁶ - راجع المادة 7، من القانون 01-16 يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السالف الذكر.

¹⁸⁷ - بشير علي محند الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر،

2004، ص58.

المحددة في الدستور⁽¹⁸⁸⁾، مما يؤدي إلى تنظيم إنتخابات سابقة لأوانها⁽¹⁸⁹⁾، ولهذا يعتبر حل البرلمان من أخطر الأسلحة التي يملكها رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان. فالملاحظ أن النظام السياسي الجزائري إعتد على سلطة حل البرلمان⁽¹⁹⁰⁾ في جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر، وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الحل لم تستند إلى نفس الجهة، ففي الدساتير السابقة كان حل البرلمان حل وجوبي فقط، أما في الدستور المعمول به حاليا أصبح الحل سلطة في يد رئيس الجمهورية .

لقد نظمّ المؤسس الدستوري مسألة حل البرلمان بشكل دقيق، ودقق الحالات التي يتم فيها الحل بقوة الدستور، وأضاف أيضا الجهة التي يمكنها أن تستعمل هذا الحق.

وهذا ما نصت عليه المادة 147 من القانون 16-01، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽¹⁹¹⁾، ولهذا يعتبر الحل وسيلة في يد السلطة التنفيذية ضدّ البرلمان، وسبب إسناده إلى رئيس الجمهورية لأن هذا الأخير يعتبر حامي الدستور، ويعود الحل في هذه الحالة إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية⁽¹⁹²⁾.

أما الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني، يكون سببه رفض هذا الأخير لبرنامج الحكومة المقدم أمامها للمرة الثانية ولهذا يكون الحل هنا تلقائيا وليس بناء على تدخل رئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه المادة 1/96 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي نصت على "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

إن حل المجلس الشعبي الوطني سلطة شخصية وتقديرية يستأثر بها رئيس الجمهورية حيث لا تخضع ممارستها لأي شروط موضوعية بإستثناء بعض الشروط المنصوص عليها في المادة

¹⁸⁸ - بودهان موسى، المرجع السابق، ص 38.

¹⁸⁹ - محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دب ن، 2007، ص 41.

¹⁹⁰ - بوقفة عبد الله، النظم الدستورية السلطة التنفيذية بين التعسف والقيّد، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 399.

¹⁹¹ - راجع المادة 147، من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، السابق الذكر.

¹⁹² - Chagnollaud Dominique, Droit Constitutionnelle Contemporain, Tome3, la 5^{eme} République, Dalloz, 5^{eme} édition, Paris, 2009, p 159.

129 من دستور 1996، أين إشتراط المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية استشارة كل من الوزير الأول ورؤساء الغرفتين البرلمانييتين.

ونجد أن المؤسس الدستوري قد أضاف شرط آخر في التعديل الأخير لدستور 1996 المعدل في 2016، أين اشتراط أيضا إستشارة رئيس المجلس الدستوري، وهذا ما نصّت عليه المادة 147 من الفانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والوزير الأول." ونجد أن الدستور الجزائري نصّ على شرط الإستشارة، فبالتالي نجد رئيس الجمهورية غير مجبر بأخذ رأيهم، فلهذا نجد أنّ تنظيم دستور 1996 للسلطة الحل تجعل منه وسيلة لفرض رئيس الجمهورية تفوّقه في ممارسة الوظيفة التشريعية.

ومن خلال إستقرائنا لهذه المواد نجد أنّ رئيس الجمهورية يعتبر الشخص الأوّل في السلطة التنفيذية وهو الذي يقودها وهذا بإستعمال سلطاته للضغط والتأثير على البرلمان⁽¹⁹³⁾.

كما يمكن لرئيس الجمهورية الذي هو صاحب سلطة الحل للجوء إليها في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مخطط عمل الوزير الأول عند عرضه لأول مرة عليه، إذ أنّ في هذه الحالة قد يفترض أن لا ينتظر رئيس الجمهورية رفض المجلس الموافقة مجدداً، وبالتالي انحلاله وجوبا، لأنّ عدم الموافقة على مخطط عمل أو برنامج، وهذا يعني رفض برنامج رئيس الجمهورية الذي يعتبر البرنامج الحكومي الحقيقي.

ونتيجة لذلك سيلجأ رئيس الجمهورية في كل الأحوال، إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك أي إستخدام حقّه في حل المجلس الشعبي الوطني ليس بصفته حكماً بل كرئيس دولة نشيط⁽¹⁹⁴⁾.

¹⁹³ - لوناسي جبيقة، المرجع السابق، ص 189، ص. 190-191.

¹⁹⁴ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 193.

خلاصة الفصل الثاني

خوّل دستور 1996 لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في المجال التشريعي حيث أصبح منافسا مباشرا للبرلمان في هذا المجال، وأصبح يملك الحق بالتدخل في المجالات المخوّلة للبرلمان للتشريع فيها، بإستعماله للتشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية والظروف غير العادية، وهذا لفرض هيمنته على السلطة التشريعية والتي تعدّ صاحبة الإختصاص الأصلي التي تستمد من الإرادة الشعبية التي تعتبر مصدر كلّ سلطة.

وتعتبر هذه الأوامر التي يستعملها رئيس الجمهورية أثناء التشريع بها من الأشكال التي تؤكّد تركيز السلطة في يده، حيث يصبح هو المشرّع الأصلي لأنّ هذه الأوامر لا تخضع للرقابة البرلمان ويصبح لهذا الأخير دور ثانوي.

عمل المؤسس الدستوري على تقوية هذه الهيمنة بمنح رئيس الجمهورية صلاحيات لامثيل لها ألا وهي الإختصاصات على الصعيد الخارجي حيث أصبح ينفرد بإبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها من جهة، ومن جهة أخرى خوّل له الدستور وسائل عديدة تسمح له بممارسة الضغط على البرلمان والتأثير عليه، وتعد هذه الوسيلة من أشد الوسائل التي يتمتع بها لفرض سلطته على البرلمان وهي استعماله لحقه في الحل.

خاتمة

تعتبر السلطة التشريعية من أهم الهياكل الأساسية في الدولة، حيث تحتل موقعا هاما في البنية المؤسساتية، لأنها تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في صياغة العملية التشريعية، بحيث تستمد قوتها من الإرادة الشعبية باعتبارها الممثلة الوحيدة للشعب وهي التي تقوم بترجمة رغبات الشعب وذلك يكون بسن القوانين، وهذا ما أكده المؤسس الدستوري في دستور 1996 عندما نص صراحة بان الشعب هو مصدر كل سلطة .

عرفت الجزائر في ظل دستور 1996 مقارنة بدساتير الأخرى عدة تعديلات أين قام المؤسس الجزائري بإدخال إصلاحات جديدة، حيث قام بإنشاء غرفة ثانية والمتمثلة في مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما نص به المؤسس الدستوري في المادة 98 من دستور 1996، وهذا ما أدى إلى توسيع صلاحيات التي تتمتع بها السلطة التشريعية وذلك بتبني ازدواجية ثنائية في الجزائر، فالغرض منه تقوية العمل التشريعي بالدرجة الأولى وهذا بإشراك الغرفة الثانية في العملية التشريعية ، وقيامه أيضا بتوسيع اختصاصات السلطة التشريعية في مجال القوانين العادية وظهور فكرة القوانين العضوية لأول مرة، والتي تعتبر فكرة ايجابية تساعد على تحقيق نوع من الاستقرار في المجال التشريعي بالنسبة للموضوعات الهامة التي حددها الدستور .

فبالرغم من تبني الجزائر للثنائية البرلمانية بهدف توسيع صلاحيات السلطة التشريعية إلا انه في الواقع نجد بعض العراقيل والقيود التي تواجهها هذه الاخيرة أثناء أداء المهام المخول لها حيث أصبحت سلطة المبادرة بالقوانين أو التصويت عليها مجرد سلطة شكلية خاصة في ظل التدخل اللامتناهي للسلطة التنفيذية المتمثلة أساسا في رئيس الجمهورية، لأن البرلمان لا يمكن له التصويت على قانون لا ترغب فيه السلطة التنفيذية، كما نجد أن معظم اقتراحات النواب فاشلة عكس المشاريع التي تقدمها الحكومة فهي تحضي بها كلها، إن تدخل السلطة التنفيذية في جميع المراحل التي يمر بها العمل التشريعي يعد امتيازاً تستفيد منه الحكومة، لأن ممثلها يتواجد في جميع هذه المراحل .

إن السلطة التنفيذية لا تعمل على التنفيذ فقط بل تتدخل في التشريع أيضا وخاصة عن طريق رئيس الجمهورية الذي أصبح مهيمنا على سلطة التشريع بامتلاكه آليات ووسائل يستعملها ضد البرلمان لكي يحل مكانه ويؤدي وظيفته الأصلية المتمثلة في التشريع، فنجده يتمتع بسلطة

تقديرية باللجوء إلى التشريع بأوامر وهذا يمنح للسلطة التنفيذية امتيازاً إضافياً للتدخل في العمل التشريعي، مما يجعله مشرعاً أصلياً في مواجهة البرلمان وهذا ما نستخلصه في المادة 124 من دستور 1996، إن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصات ليست من اختصاصاته الأصلية وهذا ما يؤدي إلى السيطرة على السلطة التشريعية وإضعافها ويظهر ذلك في الموافقة الشكلية للبرلمان على الأوامر المعروضة عليه في أول دورة له .

إضافة إلى ذلك فإن المادة 93 من الدستور 1996، منحت لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الظروف غير العادية وفي هذه الحالة فإن كل السلطات تركز في يده، وهذا ما سمح له بالهيمنة المطلقة على التشريع ويصبح البرلمان مشلول في ممارسة وظيفته الأصلية .

كذلك تتمثل هيمنة رئيس الجمهورية على الصعيد الخارجي بانفراده بإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها لأنه هو الذي يمثل الدولة في المحافل الدولية ويقوم بالسياسة الخارجية للبلاد. كما يمكن له أن يتخطى البرلمان وأن يتدخل في مجاله القانوني وذلك بتمتعه بسلطة اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لأنه حق شخصي له ولهذا يستعمله لممارسة السياسة وذلك بالاتصال المباشر مع الشعب لأخذ رأيه حول قضية ذات أهمية وطنية ، وهذا الإجراء أصبح أداة فعالة في يده للحد من سلطة البرلمان، كما يمكن له حل البرلمان في حالة شكل هذا الأخير تهديداً عليه أو قام بمعارضته أثناء قيامه بالتشريع ويعتبر الحل من أشد أنواع السلاح التي يستعمله رئيس الجمهورية ضد البرلمان.

لهذا يمكننا القول أن النظام السياسي الجزائري يأمل بالديمقراطية دون تحقيقها، ويتشبه بالأنظمة البرلمانية دون تجسيدها، ويزين المحيط السياسي بالتعددية الحزبية دون الارتقاء إليها، وكل هذا راجع إلى عدم وجود توازن بين السلطتين، وفرض هيمنة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي على السلطة التشريعية، وهذا ما دفعنا إلى اقتراح بعض الحلول التي تتمثل في:

- ضرورة إعادة النظر في كيفية ضبط النظام الداخلي لغرفتي البرلمان وتحديد جدول أعمالهما ومنح الفرصة لممثلي الشعب لوضعها بكل حرية وإدراج المواضيع التي يرونها ضرورية للحد من احتكار السلطة التنفيذية لترتيب المواضيع.

- يجب تدعيم حظوظ البرلمان في المجال التشريعي وكذا التقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب اقتراحات القوانين.
- يجب الحد من تدخل ممثل الحكومة أثناء دراسة اقتراحات القوانين وذلك بمنح أعضاء غرفتي البرلمان كامل الاستقلالية في تحديد نوع المناقشة حول مبادرات النواب.
- ضرورة تحقيق التوازن والانسجام بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في تشكيلاتهم واختصاصاتهم .
- وضع حد لجواز اللجوء الي التعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء الشعبي للحد من هيمنة رئيس الجمهورية علي البرلمان.
- يجب توسيع مجال تدخل البرلمان في مجال المعاهدات الدولية.
- ضرورة وضع حد لمخالفة الدستور وذلك لعدم إصدار النص المصوت عليه للمرة الثانية بموجب مداولة ثانية، بان يضع حد لإمكانية التماطل أو التولي أو الامتناع عن الإصدار.
- وضع حد لسلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلي حل البرلمان ومنح ضمانات قانونية لهذا الأخير للوقوف ضد خطر الحل.
- ضرورة تفعيل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- ضرورة تعديل أحكام القانون العضوي 99-02 حتى يستجيب لمتطلبات تطبيق الأحكام الدستورية الجديدة.

قائمة المراجع

أولاً-باللغة العربية

I- الكتب

1. العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، بسكرة، الجزائر، 2006 .
2. أوصديق فوزي، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008 .
3. _____ ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008 .
4. بشير علي محند الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.
5. بغدادي عزالدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009 .
6. بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010 .
7. بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993.
8. _____ ، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996) ، الجزء الرابع، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، د س ن .
9. بودهان موسى، القانون البرلماني الجزائري، تشريعات ونظم، دار مدني للطباعة والنشر والتوزيع ، 2005.
10. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1993 .
11. بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري(دراسة المقارنة)، دار هومة،الجزائر، 2002 .
12. _____ ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة للكتاب ، الجزائر، 2003.

13. _____ ، الدستور الجزائري نشأة- فقهيًا- تشريعًا- القانون الدستوري للجمهورية، الطبعة الثالثة ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر، 2005 .
14. _____ ، النظم الدستورية السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى ، عين مليلة الجزائر، 2010
15. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري ، القاهرة ، 2008 .
16. خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
17. دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992 .
18. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2013.
19. سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
20. شرشال عبد القادر، قرارات وأراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دس.
21. قرانة عادل، النظم السياسية ، دار العلوم ، الجزائر ، 2013.
22. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 2008.
23. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، 1986.
24. محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، 2007 .
25. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، على ضوء دستور 1996 واجتهادات المجلس الدستوري الجزائري ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010 .

II- الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية

أ- الأطروحات ورسائل الدكتوراه

1. أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، التخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013 .
2. حميدشي فاروق، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2004 .
3. خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010 .
4. سكاكني باية ، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 .
5. شريط أمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه الدولة في القانون، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة ، 1991.
6. شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقاسم، تلمسان، 2012.
7. لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.
8. لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007 .
9. محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012 .

ب- مذكرات الماجستير

1. بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، منكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
2. بن أحمد سمير، آليات احترام القواعد الدستورية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014 .
3. بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004.
4. بوسالم دينا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير شعبة قانون إداري و مؤسسات دستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2007.
5. بوقفة عبد الله، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لعام 1963، أطروحة ماجستير فرع الإدارة المالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1997.
6. حناطلة إبراهيم، التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون:- دراسة تحليلية مقارنة-، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
7. رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008 .
8. رداة نورالدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظلّ دستور 1996، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، 2006 .

9. شاشوة عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
10. شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية في العلاقات الدولية، فرع تنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2009.
11. عبد اللاوي زينب، توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 1996.
12. قادري نسيم، الممارسة الجزائرية في مجال الآليات التشريعية الدولية الخاصة 1996، بحقوق الإنسان، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
13. لغري إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر-1، 2011.
14. لونيس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006.
15. مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع "تحولات الدولة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
16. مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

ج- مذكرات الماجستير:

1. بلقفي موارد وبوعمارة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية" بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015 .

2. بناي خديجة وخلوفي حفيظة، إشكالية المركز القانوني للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013 .

3. بوالطين حسين، الأليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2014.

4. بورجاح علي و بوجاجة نجيب، مبدأ الفصل بين السلطات في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

5. شية حسين وشرشاري فاروق، التشريع بأوامر - سلطة تشريعية موازية- ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 2013 .

6. منصر نسيم وخالدي حكيمة، المركز القانوني للسلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2014 .

III- المقالات:

1. بدران مراد، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور النظام القانوني للأوامر"، مجلة الإدارة، العدد السادس، 2000، ص.ص.9-45.

2. بوسلطان محمد، "الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01 ، 2013، ص.ص.54-35.
3. عطوي محمد، "تشريع بأوامر عند الضرورة القصوى"، مجلة نشرة المحامي، عدد 10، الصادرة عن نقابة المحامين، سطيف، 2009، ص.ص.13-15.
4. فرحاتي عمر، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04 ، د س ن، ص.ص.56-60.
5. ميلود حمادي، "دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، 2007، ص.ص.69-77.
6. وسيلة وزاني، "النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور وتطبيقاتها في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن المجلس الأمة، عدد 16 ، ماي 2007، ص.ص.91-93.

IV-المدخلات:

- عبد الجبار جبار ومصطفى جزار، التعديلات الدستورية في الدول العربية، الحقيقية والاستجابة لسياق الثورات العربية- دراسة حالة بين تجاوز النقائص الجزائري- ، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الدولي " التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة حالة الجزائر" ، جامعة الشلف، يومي 18-19 ديسمبر 2012، ص.ص.1-5.

V- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 1- دستور 1976، صادر بموجب الأمر 76-06، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج، عدد 28، لسنة 1976.
- 2- دستور 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18-89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، عدد 09، لسنة 1989.
- 3- دستور 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96-438، مؤرخ في 7 مارس 1996، ج ر، عدد 76، صادرة في 8 ديسمبر 1996، معدل بالقانون 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 25، صادرة في 01 أبريل 2002، والقانون رقم

08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتم بموجب القانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

ب-النصوص التشريعية:

❖ القوانين العضوية:

- قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999(ملغى).

- الأوامر:

- أمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج ج، عدد 12، الصادر في 23 فبراير 2011.

ج-النصوص التنظيمية:

❖ المراسيم الرئاسية:

1. مرسوم رئاسي رقم 91-96 مؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج، عدد 29، الصادر في 12 جوان 1991.

2. مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فبراير 1992 يتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ، ج ر ج ج، عدد 10، الصادر في 09 فبراير 1992.

❖ الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 53، صادرة في أوت 1997، معدل ومتم بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 46، الصادر في 30 جويلية 2000.

❖ OUVRAGES

1. BEN MOUHOUUB Nacir, Constitution et hautes institution de l'Etat Algérien, Editions casbah , 2013.
2. CHAGNOLLAUD Dominique, Droit Constitutionnel Contemporain, Tome3, la 5^{eme} République, Dalloz, 5^{eme} édition, Paris, 2009.
3. DOMINIQUE Rousseau ; droit du contentieux constitutionnel ;Montchrestien ; 7^{eme} éditions; Paris ;2006
4. FRANCIS Querol , de la loi de finance , economica , France , 1996 .
5. ZOUAIMIA Rachid, Rouault Marie Christine, Droit Administratif, Edition Berti, Algérie, 2009.

فهرس المحتويات

الإهداء

شكر وتقدير

قائمة المختصرات

02.....مقدمة

الفصل الأول

07.....الاختصاص الأصيل للبرلمان في المجال التشريعي

08.....المبحث الأول: الاختصاصات الأصيلة للبرلمان

08.....المطلب الأول: صلاحيات البرلمان في المجال التشريعي

09.....الفرع الأول: دور البرلمان في إعداد القوانين

10.....أولاً: الصلاحيات التشريعية الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني

10.....ثانياً: صلاحيات مجلس الأمة في المجال التشريعي

11.....الفرع الثاني: دور البرلمان في إعداد القانون الأساسي

12.....الفرع الثالث: الصلاحيات التشريعية في المجال المالي

14.....الفرع الرابع: دور البرلمان في تحديد السياسة الخارجية في الدولة

16.....المطلب الثاني: آليات ممارسة البرلمان للإختصاصات التشريعية

16.....الفرع الأول: مرحلة المبادرة باقتراح القوانين

17.....أولاً- في مجال القوانين العادية

18.....ثانياً- في مجال القوانين العضوية

19.....الفرع الثاني: مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها

20.....أولاً- على مستوى اللجان المختصة

21.....ثانياً- المناقشة على مستوى الجلسات العامة

21.....1- المناقشة

23.....2- التصويت

23.....أ- شروط صحة عملية التصويت

23.....	ب-أساليب عملية التصويت.....
25.....	المبحث الثاني: محدودية الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان.....
25.....	المطلب الأول: تحديد المؤسس الدستوري لمجال تدخل البرلمان في العملية التشريعية.....
26.....	الفرع الأول: حصر مجال مبادرة البرلمان في التشريع.....
26.....	أولا-من الناحية الزمانية.....
27.....	ثانيا-من الناحية الموضوعية.....
29.....	الفرع الثاني: تهميش دور البرلمان في الحالات الأساسية.....
29.....	أولا- تهميش البرلمان في المجال المالي.....
31.....	ثانيا- تقييد البرلمان في تعديل الدستور.....
33.....	المطلب الثاني: تقييد البرلمان في العملية التشريعية.....
33.....	الفرع الأول: القيود الواردة على المناقشة والتصويت.....
37.....	الفرع الثاني: الإصدار سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية.....
37.....	أولا- سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار.....
38.....	ثانيا- الطبيعة القانونية للإصدار.....
38.....	1- الإصدار عمل تشريعي.....
39.....	2- الإصدار عمل تنفيذي.....
39.....	3- الإصدار عمل من نوع خاص.....
41.....	خاتمة الفصل الأول.....

الفصل الثاني

43.....	تنامي دور السلطة التنفيذية في التدخل في المجال التشريعي.....
44.....	المبحث الأول: هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي.....
44.....	المطلب الأول: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية.....
45.....	الفرع الأول: شروط التشريع بأوامر في الظروف العادية.....
45.....	أولا- الشروط الصريحة للتشريع بأوامر.....

1- الشروط المتعلقة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.....	46
أ- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني.....	46
ب- في حالة دورة البرلمان.....	47
2- الشرط المتعلقة باتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء.....	48
3- الشرط المتعلقة بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له.....	49
ثانيا- الشروط الضمنية للتشريع بأوامر.....	50
1- الشروط المتعلقة بحالة الضرورة.....	50
2- الشرط المتعلق بحدود ونطاق الأوامر.....	51
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في ظل الظروف العادية.....	52
المطلب الثاني: التشريع عن طريق الأوامر في ظل الظروف غير العادية.....	53
الفرع الأول: التشريع في الظروف غير العادية.....	54
أولا- حالة الطوارئ والحصار.....	54
1- الشروط الشكلية.....	55
2- الشروط الموضوعية.....	56
أ- الضرورة الملحة.....	56
ب- تحديد مدة حالة الطوارئ والحصار.....	56
ثانيا- الحالة الاستثنائية.....	58
1- الشروط الشكلية.....	58
2- الشروط الموضوعية.....	59
أ- وجود خطر يهدد البلاد.....	59
ب- وجود خطر داهم وشيك الوقوع.....	60
ثالثا- حالة الحرب.....	60
1- الشروط الشكلية لإعلان حالة الحرب.....	61

62.....	2-الشروط الموضوعية لإعلان حالة الحرب.....
62.....	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في ظل الظروف غير العادية.....
63.....	المبحث الثاني: انتهاء الدور التشريعي للبرلمان.....
63.....	المطلب الأول: المصادقة على المعاهدات الدولية.....
64.....	الفرع الأول: إفراد رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية.....
65.....	الفرع الثاني: الموافقة السطحية على المعاهدات الدولية من طرف البرلمان.....
67.....	المطلب الثاني: الآليات المقررة لرئيس الجمهورية للتحكم في البرلمان.....
67.....	الفرع الأول: الاستفتاء حق خالص لرئيس الجمهورية.....
68.....	أولاً- سيادة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء.....
69.....	ثانياً- الاستفتاء وسيلة للحد من سلطة البرلمان.....
70.....	الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني.....
73.....	خلاصة الفصل الثاني.....
75.....	خاتمة.....
79.....	قائمة المراجع.....
89.....	الفهرس.....

الملخص:

تعد السلطة التشريعية الأساس لقيام الدولة، لأنها تستمد شرعيتها من الشعب الذي يعتبر المصدر الأساسي لكل سلطة، ولهذا يجب أن تحضي بصلاحيات واسعة في المجال التشريعي. تبنى النظام الجزائري ولأول مرة نظام الغرفتين في ظل دستور 1996، حيث أن مجلس الأمة ليس له الحق في المبادرة بالقوانين إلا أن دوره يقتصر في المصادقة على القوانين التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، لكن مع التعديلات الأخيرة لدستور 1996 أعادت الإعتبار لمجلس الأمة حيث أعطي حق المبادرة بالقوانين إلى الغرفتين معا دون إستثناء ويتمتعان بنفس الصلاحيات. رغم الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها هذه السلطة إلا أنها تواجه عدة قيود وعراقيل تمنعها من ممارسة وظيفتها الأصلية ألا وهي التشريع، وأبرز هذه القيود تدخل السلطة التنفيذية والمتمثلة أساسا في رئيس الجمهورية والوزير الأول أثناء اقتراح القوانين، وهذا على الصعيد الداخلي أو على الصعيد الخارجي، وذلك عن طريق التشريع بأوامر أو المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية.

Résumé:

Le pouvoir législatif est considéré comme une base pour établir un Etat, car il tire sa légitimité du peuple, qui est la principale source de toute autorité. Pour cela, il bénéficie de larges prérogatives dans le domaine législatif.

Le régime Algérien a adopté , pour la première fois le système de bicaméralisme en vertu de la constitution de 1996, ou conseil de la nation n'a pas le droit de proposer des lois, mais son rôle se limite à la ratification des lois votées par l'Assemblée Populaire Nationale, mais avec les récentes modifications apportées à la Constitution de 1996, la réhabilitation constitutionnelle du corps législateur a confié une possibilité de proposition de loi aux deux chambres de parlement, sans exception, et de profiter des mêmes pouvoirs.

Malgré les larges prérogatives dont jouit ce pouvoir, elles font face à un certain nombre de restrictions et contraintes qui les empêchent d'exercer leur fonction d'origine, à savoir la législation. La plus importante de ces restrictions est l'interférence du pouvoir exécutif qui se compose du président et du Premier au cours du processus de l'opération législative de la proposition des lois, ceci soit sur le front intérieur ou sur le plan externe, par le biais de la législation ou de la ratification des traités et des conventions internationales.