



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجيلالي بونعامه خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.
قسم الحقوق.

إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر
تخصص: قانون إداري

بإشراف:

الدكتورة قريش آمنة

إعداد الطالب:

تيطاوني نزيهة

بوتوشنت لينة

لجنة المناقشة:

- 1) الدكتور: خذر محمد.....رئيسا.
- 2) الدكتورة: د.قريش آمنة.....مشرفا ومقررا.
- 3) الدكتورة: معزوزي نوال.....مقررا.

تاريخ المناقشة: 2019/06/26

السنة الجامعية: 2019/2018

شكر وتقدير

الحمد لله مقابل النعمة والشكر مقابل الخدمة
يحلونا الشرف وتغمرنا المساعدة أن نرفع أسمى آيات الشكر والثناء إلى
الأستاذة المشرفة الدكتورة : قريش امنة التي شرفنا إشرافها علينا والتي
أمرتنا بالمتابعة الحثيثة والتوجيه العلمي والعمل المتواصل في سبيل
إعداد هذه المذكرة.

خالص الشكر والإمتنان إلى اللجنة المناقشة التي شرفتنى بقبول مناقشة
المذكرة.

خالص التقدير والإمتنان إلى كامل أستاذة الذين جلمنا اليهم طلابا للعلم
والمعرفة وأنهلونا منها نهم الأجر والثواب وأعلى المراتب في الدنيا
والآخرة

إلى كل من الأستاذة آيت عبد المالك، الأستاذة فيدماح، الأستاذة ماعوجاوي،
الأستاذة بغداد، إلى الأستاذة طيبى، الأستاذة خدر خالص التقدير والإحترام
والشكر الممنون إلى التمهيلات والمساعدة التي قدموها لنا مأكيا ومعنويا .
الشكر الموصول إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد في سبيل إعداد
هذه المذكرة

الإهداء

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الخلق
إلى ما أملكه والدي العزيزين أطال الرحمان في عمرهما اللذان كان
لي مندا عظيما في هذه الحياة وإلى زوجي الغالي محمد وإبنتي
العزيزة ليديا

نزهة تيطاوني

الإهداء

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الخلق
إلى ما أملكه والدي العزيزين أطال الرحمان في عمرهما
اللذان كان لي منبدا عظيما في هذه الحياة وإلى زوجتي
الغالية شوقي .

بوترهنت ليينا

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر (الجريدة الرسمية)

د.س.ن (دون سنة نشر)

د.ط (دون طبعة)

إلخ (إلى آخره)

صفحة (ص)

ط (طبعة)

ج (جزء)

ثانياً: باللغة الفرنسية

Ibid (Même ouvrage précédent)

Op.cit (ouvrage cité)

P (page)

فهرس المحتويات

شكر وتقدير

الإهداء

قائمة المختصرات

فهرس المحتويات

- 1مقدمة
- 8المبحث الأول: تحديد مجال القانون وتوسيع مجال القانون المستقل
- 9المطلب الأول: تحديد المؤسس الدستوري لمجالات القانون
- 9الفرع الأول : حصر مجالات القانون في الدساتير الجزائرية
- 15.....الفرع الثاني : مجالات القانون (مجال القانون العادي والعضوي حاليا)
- 16.....أولاً: في مجال القوانين العادية
- 17.....ثانياً: في مجال القانون العضوي
- 19.....المطلب الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية "مجال واسع غير محدود"
- 19.....الفرع الأول : نطاق السلطة التنظيمية المستقلة في الدساتير الجزائرية
- 21.....الفرع الثاني : القوة القانونية للسلطة التنظيمية
- 25.....المطلب الثالث: غموض الحدود بين القانون والتنظيم
- 28.....المبحث الثاني: تدخل رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر
- 29.....المطلب الأول: الأساس القانوني للتشريع بأوامر
- 29.....الفرع الأول : التشريع بأوامر في ظل دستور 1963
- 31.....الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل دستور 1976
- 32.....الفرع الثالث: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996
- 35.....الفرع الرابع: التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

- 36.....المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الظروف العادية.
- 37.....الفرع الأول: شروط التشريع بأوامر في الظروف العادية .
- 37.....أولاً: الشروط الصريحة للتشريع بأوامر .
- 43.....ثانياً: الشروط الضمنية للتشريع بأوامر .
- 45.....الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في ظل الظروف العادية .
- 46.....المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.
- 46.....الفرع الأول: شروط الشكلية للتشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية .
- 48.....الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية .
- 49.....أولاً : وجود خطر داهم .
- 49.....ثانياً: أن يصيب الخطر مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها .
- 56.....الفصل الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية .
- 58.....المبحث الأول: تدخل السلطة التنفيذية على العملية التشريعية .
- 59.....المطلب الأول: أولوية الحكومة في المبادرة بالتشريع .
- 60.....الفرع الأول: المبادرة بمشاريع القوانين .
- 64.....الفرع الثاني: اقتراح القانون .
- 65.....المطلب الثاني: تحكم السلطة التنفيذية في إعداد القانون داخل البرلمان .
- 66.....الفرع الأول: تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القانون داخل البرلمان .
- 66.....أولاً: ضبط جدول الأعمال وفق أولويات الحكومة .
- 67.....ثانياً: حضور أشغال اللجان الدائمة.....
- 67.....ثالثاً: مشاركة الحكومة في المناقشة والتصويت في الجلسات العامة.....
- 71.....رابعاً: إنفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية .
- 74.....الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القانون على مستوى الحكومة .
- 74.....أولاً : طلب إجراء مداولة ثانية .

78.....	ثانيا: إصدار القوانين
80.....	ثالثا: نشر الحكومة القوانين
82	المطلب الثالث: التحكم النسبي لرئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين
83.....	الفرع الأول: إجراءات الرقابة الدستورية على القوانين
	الفرع الثاني : إحتكار رئيس الجمهورية للإخطار الوجوبي للرقابة على دستورية القوانين
85.....	العضوية
88	المطلب الأول: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية قانونية لحل الخلاف بين الغرفتين..
88.....	الفرع الأول: تشكيلة اللجنة متساوية الأعضاء
89.....	الفرع الثاني: صلاحيات اللجنة متساوية الأعضاء
89.....	أولا : الإبقاء على المواد وإدخال تعديلات على أخرى
90.....	ثانيا: إلغاء المواد المخالفة للقانون
90.....	ثالثا : إقتراح نص الصلح وعرضه أمام الغرفتين للمصادقة عليه
90	المطلب الثاني: مظاهر تحكم الوزير الأول لعملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان ..
91.....	الفرع الأول: إحتكار الوزير الأول لسلطة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء
92.....	الفرع الثاني: حضور الحكومة لجلسات اللجنة والتدخل في قراراتها
96.....	خاتمة :
99.....	قائمة المصادر والمراجع



مقدمة



مقدمة

تتمتع السلطة التشريعية بمكانة متميزة، نظرا لأنها تمثل الإرادة الشعبية وأي إعتداء عليها يعتبر تعديا صريحا على الشعب وإرادته، ولهذا يعتبر البرلمان مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وذلك بسن القوانين والتصويت عليها، كما يقوم البرلمان بالمصادقة على المعاهدات الدولية ووضع الإجراءات التي يجب إتباعها في النشاط الدبلوماسي، كل هذا يتم بإرادة الشعب وعن طريق ممثليه.

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 تراه مناسبا لتطبيق هذه القوانين عن طريق التنظيمات والمراسيم التنفيذية دون أي رقابة وهذا عملا بمبدأ الفصل بين السلطات¹.

ولكن بالرغم من أن فكرة التوازن المؤسسي 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 واخلقها في أداء وظيفتها التشريعية وهذا بسبب تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية الذي تقتضيه الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدول، ونظرا لطبيعة الأنظمة الحزبية الثنائية السائدة في اغلب الأنظمة

¹ بايبو فارس، باكلي بشير، التشريع بين الإختصاص الأصل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامع بجاية، 2015-2016.

الحديثة، أصبحت الهيئتان غير مستقلتين عن بعضها البعض، بل هي متضامنة فيما بينها من خلال الدعم الذي تتلقاه الحكومة من ممثلي الشعب في البرلمان¹.

ولهذا نجد أن النظام الدستوري الجزائري تبني مبدأ الفصل بين السلطات تقليداً، وقد أتى 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.

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.

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 الدستوري الجزائري الذي تبني مبدأ الفصل بين السلطات في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ويوحي لنا الموضوع، أن تدخل السلطة التنفيذية في التشريع يتعدى على إرادة الشعب، أما عن الأهمية العملية التي يكتسبها هذا الموضوع تتمثل في معرفة كيفية إعداد القوانين والتفرقة بين الإختصاصات التشريعية المخولة للسلطة التشريعية والمخولة للسلطة التنفيذية. ومن الأسباب التي دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع كونه من المواضيع محل نقاش وانتقاد

¹ ملاح بن عيسى، الدفع بعدم دستورية القوانين في التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، تخصص قانون دستوري ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة خميس مليانة، 2017-2018، ص5.

الباحثين في القانون الدستوري التي طرحت عدة إشكالات في ما يخص تدخل السلطة رئيس الجمهورية في تشريع القانون وحصر مجال القانون وفتح المجال للتنظيم المستقل الأمر الذي جعل هذا الموضوع محل نقاش منذ صدور التعديل الدستوري 2016.

أما عن الأسباب الشخصية التي جعلتنا نختار هذا الموضوع هو كون موضوع التشريع موضوع مستجد في الجزائر وغير مستهلك من الناحية الأكاديمية جدير بالدراسة والتحليل في ظل التعديل الدستوري 2016، وهو ميولنا لمثل هذه الدراسات التحليلية.

الأمر الذي يجعل من البحث محل تخمين ودراسة وإستقراء المواد وتحليلها، نزولا إلى طبيعة الموضوع، عمدت إلى توظيف المنهج التاريخي في سرد مراحل سن التشريع في الدساتير المتعاقبة، وإلى توظيف المنهج التحليلي والوصفي للكيفيات والشروط المتعلقة بصنع التشريع، إلى جانب المنهج المقارن في إستقراء لبعض مواد الدستور الفرنسي ومقارنته بالتشريع الوطني .

و من خلال هذا الطرح حرك فضولنا إلى دراسة هذا الموضوع محاولين الإجابة على هذه الإشكالية :

هل تعكس الصلاحيات التشريعية الممنوحة للبرلمان سيادته في إعداد القانون؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ارتئينا تقسيم بحثنا إلى فصلين حيث تطرقنا في فصلنا الأول إلى تحديد مجال القانون وتوسيع مجال التنظيم المستقل الذي قسمناه بدوره إلى مبحثين وكل مبحث إلى ثلاثة مطالب الذي ناقشنا فيه تراجع دور البرلمان في إنتاج القانون وتحديد مجالات القانون العادي والعضوي وفتح مجال التنظيم، وكيفية تدخل رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر

أما الفصل الثاني المعنون بهيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية فقسمناه كذلك إلى مبحثين وكل مبحث إلى مطالب التي تطرقنا فيها إلى هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية وتدخلها في مراحل إعداد القانون، وكذلك سيطرة الوزير الأول على اللجنة متساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين غرفتي البرلمان .

خطة البحث

الفصل الأول: تراجع دور البرلمان في إنتاج القانون.

المبحث الأول: تحديد مجال القانون وتوسيع مجال التنظيم المستقل.

المطلب الأول: تحديد المؤسس الدستوري لمجالات القانون.

المطلب الثاني: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية "مجال واسع غير محدود".

المطلب الثالث: غموض الحدود بين القانون والتنظيم .

المبحث الثاني: تدخل رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر.

المطلب الأول : الأساس القانوني للتشريع بأوامر .

المطلب الثاني: التشريع بأوامر في الظروف العادية.

المطلب الثالث: التشريع بأوامر في الظروف الغير عادية.

الفصل الثاني: هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية.

المبحث الأول: تدخل السلطة التنفيذية في مراحل إعداد القانون.

المطلب الأول: أولوية الحكومة في المبادرة بالتشريع.

المطلب الثاني: تحكم السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية.

المطلب الثالث: التحكم النسبي للحكومة على دستورية القوانين .

المبحث الثاني: تحكم الوزير الأول في اللجنة متساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين.

المطلب الأول : اللجنة متساوية الأعضاء كآلية قانونية لحل الخلاف بين الغرفتين.

المطلب الثاني: مظاهر تحكم الوزير الأول لعملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.



الفصل الأول: تراجع دور البرلمان
في إنتاج القانون



تعتبر السلطة التشريعية من المؤسسات الأساسية في الدولة المعبرة عن إرادة الشعب والمصلحة العامة من خلال دورها الأصيل في سن القوانين والرقابة على أداء السلطة التنفيذية والوظيفة التشريعية من إختصاص المجلس التشريعي لوحده إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات في الدولة.

تمتاز السلطة التشريعية بمكانة مميزة، لأنها تمثل الإرادة الحرة للشعب وأي إعتداء على السلطة التشريعية يعتبر تعدياً صريحاً على الشعب وإرادته وتقويضاً للديموقراطية، ولهذا يعتبر البرلمان مكان مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، وذلك بسن القوانين والتصويت عليها، وقد عرف النظام السياسي الجزائري تدخلاً لرئيس الجمهورية في المجال التشريعي إذ أن السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 هي التي تتولى مهمة سن القوانين، إلا أن المشرع قام بحصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان في كل من المادتين 140 و 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لو نظرنا من الناحية النظرية نجد أن البرلمان هو المصدر الأصلي للتشريع، وهذا وفقاً للمبدأ الديموقراطي 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.

و منح لرئيس الجمهورية كذلك سلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالات متعددة نصت عنها المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما خصه بوسائل أخرى تدعم مركزه وذلك من خلال مساهمة رئيس الجمهورية في تكوين القانون ومراقبة أعمال السلطة التشريعية، ولعل هذا مساهمة السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية مع السلطة التشريعية في التشريعي يضيفي بعض اللبس من حيث تحديد الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية في سن القوانين وهذا ما سنتناوله من خلال المبحثين التاليين (المبحث الأول) **تحديد مجال القانون وتوسيع مجال القانون المستقل .**

المبحث الأول

تحديد مجال القانون وتوسيع مجال القانون المستقل

يعتبر التشريع احد المصادر الشكلية التي تحول جوهر او مضمون الحكم القانوني على قاعدة قانونية ملزمة وقابلة، فالتشريع هو المصدر المصدر الأصلي العام، ويعد التشريع في العصر الحديث من أهم مصادر القانون، بل يعد المصدر الأول والأساسي، كما يجب أن يكون موضوع التشريع قاعدة قانونية، أي أنه يسعى لتنظيم سلوك الأفراد ويصدر التشريع في صورة مكتوبة عن السلطة المختصة بوضعه أي تلك التي يخول لها صلاحية وضع التشريع.

و إستنادا إلى المعيار العضوي، أي السلطة المختصة في وضع التشريع يمكن تصنيفه إلى صنفين : التشريع بالمفهوم الضيق وهي النصوص التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية، والنصوص التنظيمية التي هي من إختصاص السلطة التنفيذية، فالتشريع الذي تضعه السلطة التشريعية يتفاوت على حسب الهرم القانوني والتي تتم المصادقة عليه من طرف الشعب مباشرة بإعتباره مصدرا لكل سلطة، وهذا ما يسمى بالإستفتاء الشعبي ويمكن أن تكون بطريقة مباشرة، أي عن طريق ممثلي الشعب أو عن طريق البرلمان¹.

و لقد جاء دستور 1996 المعدل في سنة 2016 بتنظيم جديد للسلطة التشريعية، فقد تم إنشاء غرفة برلمانية ثانية ويشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور²، كما خول هذا الدستور صلاحيات تشريعية لرئيس الجمهورية، مما جعلته يقوم بمهام هي من صلب عمل البرلمان، إلى جانب توزيع المهام التشريعية المزدوج من خلال إختصاص كل

¹ علي فيلالي، مقدمة في القانون، موفم للنشر والتوزيع، الجزائر، د ط، 2005، ص170.

² القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

من السلطة التنفيذية والتشريعية¹ هو ما سنحاول شرحه في كل من (المطلب الأول) العنون بتحديد المؤسس الدستوري لمجالات القانون و(المطلب الثاني) العنون بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية "مجال واسع غير محدود".

المطلب الأول

تحديد المؤسس الدستوري لمجالات القانون

منح الدستور الجزائري للبرلمان سلطة إعداد القانون والتصويت عليه لأنه من إختصاصاته الأصيلة، وبالرغم من ذلك هناك قيود أدت إلى حصر المجال التشريعي الذي خول للسلطة التشريعية وبما أن السلطة التشريعية في الجزائر تمارس من طرف برلمان يتكون من غرفتين حسب التعديل الدستوري الأخير سنة 2016، وله كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ويمارس صلاحياته التشريعية في الميادين التي حددها له الدستور² في المادة 140 منه والتي تشتمل على 29 مجالا وسنقوم بتفصيله في (الفرع الأول) و(الفرع الثاني).

الفرع الأول : حصر مجالات القانون في الدساتير الجزائرية

لقد شهدت الجزائر عدة دساتير متعاقبة منذ الإستقلال وتمايزت بين دساتير أحادية وأخرى تعددية، وهذا نظرا للظروف السياسية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر، فعرفت الجزائر أول دستور لها في 10 سبتمبر 1963 وعرف بدستور 1963 ولم يتضمن هذا الدستور أية إشارة إلى مجالات تشريع البرلمان بل إكتفى في المادة 36 بذكره أنه للرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين، توضع مشاريع وإقتراحات وتصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة، ونصت المادة

¹ زردان صهيب، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2016-2017، ص7.

² المرجع نفسه، ص 13.

28 على "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي"¹.

على خلاف دستور 1963 نص دستور 1976 في المادة 151 على²: "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال القانون :

1. الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد، وبخاصة نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين في إطار متطلبات الدفاع الوطني .
2. القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وقانون الأسرة، وبخاصة الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والموارث.
3. ظروف الاستقرار المتعلقة بالأفراد .
4. التشريع الأساسي الخاص بالجنسية.
5. القواعد العامة المتعلقة بمركز الأجانب.
6. القواعد العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي .
7. القواعد العامة للقانون الجزائي والإجراءات الجزائية وبخاصة تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المناسبة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين.
8. القواعد العامة لقانون الإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.
9. النظام العام للإلتزامات المدنية والتجارية
10. القواعد العامة المتعلقة بنظام الانتخابات
11. التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد
12. المبادئ الأساسية للسياسة الإقتصادية والاجتماعية

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 1963 / 10 / 9، ج ر، رقم 64 لسنة 1963.

² الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

13. تحديد سياسة التربية، وسياسة الشباب
14. الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية
15. إقرار المخطط الوطني
16. التصويت على ميزانية الدولة
17. إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها وتحديد وعائها ونسبها
18. القواعد العامة للنظام الجمركي
19. القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك والقرض والتأمين
20. القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان، وقانون العمل والضمان الاجتماعي
21. القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم
22. الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي، والبيئة، ونوعية الحياة، وحماية الحيوانات والنباتات
23. حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه
24. النظام العام للغابات
25. النظام العام للمياه
26. إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها ووضع ألقابها الشرفية

أما بالنسبة لدستور 1989 فقام¹ بتحديد مجالات التشريع في نص المادة 115 التي نصت على ما يلي : "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور، ويدخل في مجال القانون ما يأتي:

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين

¹ المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 ، الم يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج ر، رقم 9 المؤرخة في 1 مارس 1989.

- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات
- 3- شروط استقرار الأشخاص
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب
- 6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية
- 7- القواعد العامة للقانون الجزائي، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية
- 10- نظام الانتخابات
- 11- التقسيم الإقليمي للبلاد
- 12- المصادقة على المخطط الوطني
- 13- التصويت على ميزانية الدولة
- 14- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها
- 15- النظام الجمركي
- 16- نظام البنوك والقروض والتأمينات
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم
- 18- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية، والسكان
- 19- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي
- 20- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة
- 21- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية
- 22- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه

23- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية

24- النظام العام للمياه

25- النظام العام للمناجم والمحروقات

26- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية

ونصت المادة 122 من دستور 1996 على¹ المجالات التي يشرع فيها البرلمان

كالآتي:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية، وحماية

الحريات الفردية، وواجبات المواطنين

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما، الزواج،

والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،

3- شروط استقرار الأشخاص،

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،

5- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب،

6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،

7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح،

والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،

8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،

10- التقسيم الإقليمي للبلاد،

11- التصويت على ميزانية الدولة،

12- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،

¹ المرسوم الرئاسي رقم 438 - 96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر، رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

- 13- النظام الجمركي.
- 14- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- 17- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
- 18- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- 19- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- 20- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
- 21- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- 22- النظام العام للمياه.
- 23- النظام العام للمناجم والمحروقات.
- 24- النظام العقاري.
- 25- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- 26- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- 27- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- 28- إنشاء فئات المؤسسات.
- 29- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

حيث حدد المشرع المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب القوانين العادية والتي حددها في 30 مجالاً، وهذا ما يثبت أنه قام بتقييد البرلمان، وأضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث زاد من حصر مجالات التشريع الممنوحة للبرلمان في القوانين العادية حيث قام بحذف مجال آخر، أين نجد أنه حددها بتسعة وعشرون 29 مجالاً بينما كانت محددة

بثلاثين 30 مجالا في ظل دستور 1996، وهذا ما يؤكد أن المؤسس الدستوري زاد من تضييق المجال الممنوح للبرلمان في التشريع في القوانين العادية¹

إن التحديد الدستوري لمجالات تدخل البرلمان لا يعني أن سلطة تشريع البرلمان جامدة متوقفة على ما أورده كل من المادتين 140 و 141 الدستوري 2016، إذ يجوز للبرلمان أن يشرع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى تحت ترخيص دستوري، وعلى الرغم من كون المؤسس الدستوري قد وضع الحدود الفاصلة بين ما يعود لاختصاص السلطة التنظيمية وبين ما هو مقرر للبرلمان فإن هذا التمييز يبقى نظري لا يجد له مكان داخل الواقع العملي إذ أنه قلما احترام سواء من قبل البرلمان أو من قبل الحكومة، وذلك لكون الغموض الذي يسيطر على الحدود الفاصلة التي وضعها المؤسس الدستوري².

الفرع الثاني : مجالات القانون (مجال القانون العادي والعضوي حاليا)

يعتبر البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في سن القوانين والتصويت عليها، ولهذا نجد أن القانون في الأنظمة الديمقراطية يعتبر تعبيرا عن الإرادة الشعبية، ولذلك نجد أن المؤسس الدستوري قد حدد مجال إختصاص البرلمان منذ دستور 1976³.

و إن الصلاحيات الممنوحة للبرلمان تتمثل في إقتراح مشاريع القوانين وإقرارها وفقا لأحكام الدستور، وقد إستحدث دستور 1996 فئة جديدة من القوانين وهي القوانين العضوية إذ تتميز عن باقي القوانين العادية، وهذه القوانين لها شروط خاصة تختلف عن القوانين العادية سواء من حيث وضعها وكيفية إقرارها والمصادقة عليها وتعديلها وحددتها المادة 141 من التعديل الدستوري ل2016 وستتطرق إلى تفصيلها في النقاط التالية:

¹ بابيو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص27.

² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2010-2011، ص178.

³ بابيو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص16.

أولاً: في مجال القوانين العادية

يقصد بالقانون العادي مجموعة المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان وينظمها بموجب نصوص قانونية، ويختلف هذا المجال إتساعاً وضيقاً من نظام إلى آخر، ومن دستور إلى آخر، ففي حالة تعدد الدساتير كما هو الحال في النظام الجزائري¹.

لقد حدد دستور 1996 مجال القوانين العادية في المادة 122 والتي تتألف من 30 مجالاً، ولم تحدد بصورة حصرية أي يحق للبرلمان أن يشرع في مجالات أخرى، فالمقارنة مع دستور 1989 نلاحظ توسعاً نسبياً لمجال التشريع في دستور 1996 ويتجلى ذلك في عدد المواد التي جعلها المؤسس الدستوري ضمن المجال التشريعي ففي دستور 1989 ورد في المادة المتعلقة بمواضيع القانون العادية 26 مجالاً، أما في دستور 1996 ورد في نص المادة 122 30 مجالاً.

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

ونجد 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 مثلًا 17، 18، 19، 20، 30، 40، 42، 49، 170 من نفس الدستور².

¹ بابيو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص 17.

² بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 272.

و بالمقارنة مع التعديل الدستوري لسنة 2016 نلاحظ أن المشرع قد قام بحذف مجال ألا وهو المصادقة على المخطط الوطني حسب المادة 140 .

ثانيا: في مجال القانون العضوي

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، وإجراءات خاصة معقدة ومتميزة 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 ثانية¹ دسترت الجزائر لأول مرة القوانين العضوية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 ونجد أن القوانين العضوية هي قوانين تمتاز بخصوصية مواضيعها وإجراءاتها وضعها وتعديلها وتتمثل هذه الإجراءات في خضوع هذه القوانين للرقابة المطابقة بإخطار رئيس الجمهورية، وحددتها المادة 141 من التعديل الدستوري ل2016 كآتي:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.

- نظام الانتخابات.

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية

- القانون المتعلق بالإعلام.

- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.

- القانون المتعلق بالمالية².

إضافة على مجالات أخرى وردت في المواد : 158، 157، 153، 120، 115، 108،

103، 92، 89 .

¹ بابيو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص18.

² القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016.

إن عملية سن القانون العضوي معناه التكوين القانوني، وهذا يتطلب توفر مجموعة من المراحل والإجراءات ذات خصوصية تكون متتابعة تدريجيا حتى الوصول إلى عملية صناعة وإصدار القانون العضوي، وتتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب في المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة كما أن القانون العضوي يخضع لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره .

ليتم سن وإصدار القانون العضوي، لابد من توفر مجموعة شروط دستورية صارمة تميزه عن التشريعات الصادرة بإجراءات عادية.

فبعد معرفة القيمة التي يحتلها القانون العضوي من الناحية النظرية تبرز لنا نتائج هذه المكانة في انعكاسها على مستوى المجال التطبيقي، من خلال تناول مجالات مميزة ينظمها القانون العضوي وخصوصية الإجراءات التي يظهر بها مما يعني التقيد بالمجالات والصلاحيات المسندة له دستوريا، وأن لا يتعدى قانون عادي على مجال مخصص للقانون العضوي¹. والهدف من هذه الإجراءات وتحديد مواضيع القانون العضوي هو حماية بعض المجالات، فهي مواضيع مستقرة وليست عرضة للتعديل والتغيير بسهولة².

¹ صدراتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014، ص47.

² بلحاج صالح، مرجع سابق، ص274.

المطلب الثاني

السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية "مجال واسع غير محدود"

منح الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، هذه السلطة التي من خلالها يصدر تنظيمات منافسة للقانون، ما يجعل هذه الصلاحية الدستورية تدعم مركز رئيس الجمهورية في المنظومة القانونية الجزائرية، والذي من خلالها ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد، وتعرف السلطة التنظيمية على أنها تولي رئيس الجمهورية تنظيم تلك المجالات غير مسندة دستوريا للبرلمان بواسطة المراسيم الرئاسية¹.

و سنتطرق إلى تفصيل خصائص السلطة التنظيمية من خلال (الفرع الأول) المعنون بنطاق السلطة التنظيمية المستقلة في الدساتير الجزائرية و(الفرع الثاني) المعنون بالقوة القانونية للسلطة التنظيمية المستقلة.

الفرع الأول : نطاق السلطة التنظيمية المستقلة في الدساتير الجزائرية

يعد رئيس الجمهورية في قمة الجهاز التنفيذي والذي يتمتع في واقع الأمر بصلاحيات واسعة، حيث تتوسع السلطة التي يحوزها توسعا يؤدي به في بعض الأحيان إلى تجاوز نطاق الدستور ناهيك عن سمو موقعه الدستوري، فعلى غرار دستوري 1963 و 1976 فقد احتفظ رئيس الجمهورية بمكانة مرموقة على رأس السلطة التنفيذية في دستوري 1989 و 1996 فهو المسجد لوحدة الأمة والمجسد للدولة داخل البلاد وخارجها، كما يعد أيضا حامي الدستور، هذه

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 230.

المكانة التي يمتاز بها رئيس الجمهورية والتي تبين تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي¹.

فقد أقر المؤسس الدستوري في دستور 1963 لرئيس الجمهوري بممارسة السلطة التنظيمية في المادة 53 على أنه : "تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية" دون أن يحدد مجالا لهذه السلطة كما يتولى أيضا تنفيذ القوانين حسب نص المادة 52.

و في دستور 1976 أشار المؤسس الدستوري إلى المجال التنظيمي دون أن يحدد الشخص أو الأشخاص المنوط بهم ممارسة السلطة التنظيمية بيد رئيس الجمهورية فقد نصت المادة 152 على "يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي كل المسائل، ماعدا التي يختص بها القانون"، وهنا نرى أن المؤسس الدستوري قد جعل من المجال التنظيمي مجالا واسعا حيث يشمل جميع المسائل ماعدا تلك التي يتطرق لها القانون الذي هو من إختصاص المجلس الشعبي الوطني .

أما دستور 1989 فقد أقر في المادة 116 على "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"، فقد أقر دستور 1989 بثنائية الجهاز التنفيذي من خلال نصه في المادة السابقة والتي أوكلت لرئيس الحكومة مهامها إلى جانب رئيس الجمهورية .

حيث أقرت هذه المادة مسألتين الأولى متعلقة بإزدواجية السلطة التنفيذية، أما المسألة الثانية هي تقاسم السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية الذي خول له الدستور ممارستها وبين رئيس الحكومة الذي أوكل له الدستور تطبيق القانون في المجال التنظيمي .

¹ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود دراسة مقارنة تاريخية -قانونية-سياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص356.

ومع صدور دستور 1996 طرأ تغيير على الجهاز التنفيذي هو تجسيد ازدواجية الجهاز التنفيذي وإستبدال مصطلح رئيس الحكومة بمصطلح الوزير الأول، ونصت المادة 125 على السلطة التنظيمية في الآتي: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

و على الرغم من التعديل الدستوري لسنة 2008 إلا أنه أبقى على نفس مضمون المواد المتعلقة بإختصاص التشريع 122 و 123 وتلك المتعلقة بإختصاص السلطة التنظيمية والتي ظلت تحت إشراف السلطة التنفيذية .

إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد حصر إختصاص البرلمان في 29 مجال طبقا لنص المادة 140، ونص في المادة 143 على السلطة التنظيمية¹ .

الفرع الثاني : القوة القانونية للسلطة التنظيمية

أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 بصلاحيه رئيس الجمهورية في إصدار لوائح تنظيمية من خلال المادة 143، وبالتالي فإن السلطة التنظيمية لها أساس دستوري قوي مستمد من هذه المادة التي نصت صراحة على أن رئيس الجمهورية يمارسها في المجالات غير المخصصة للقانون.

و إذا كانت السلطة التنظيمية تمارس من طرف رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، فهل معنى ذلك أنها لا تستمد قوتها وقيمتها من هذا الأخير أم من الدستور مباشرة؟

إن للسلطة التنظيمية الممارسة من طرف رئيس الجمهورية لها طابع خاص ومميزات إذ تعد مستقلة ومنفصلة عن القانون، على عكس السلطة التنظيمية غير المستقلة التي يمارسها الوزير الأول والتي يتحدد مجالها تبعا لتدخل القانون.

¹ بركات محمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007-2008، ص07.

و عليه فإن السلطة التنظيمية تستمد وجودها وقوتها وقيمتها من الدستور وليس من القانون وذلك نظرا لطابع الاستقلال التي تكتسيه، مما يجعلها تحمل مظهرا سياديا له قيمة قانونية أساسية مستمدة من الدستور ومنفصلة عن التشريع¹.

وعليه فإن الاختصاص التنظيمي هو اختصاص دستوري خاص برئيس الجمهورية دون غيره، ويمارسه في كل الميادين والمجالات غير المخصصة للقانون، وبهذا لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يتنازل عن هذا الاختصاص أو يتقاسمه مع البرلمان، لأن هذا الأخير مقيد كذلك باختصاصات معينة حددها له الدستور على سبيل الحصر، لا يستطيع في أي حال من الأحوال أن يتعداها ويخرج عن نطاقها.

على الرغم من أهمية التنظيمات وقيمتها الدستورية، وعلى الرغم من إتفاقها ماديا مع القانون، وعلى الرغم من مجالها غير المنتهي، إلا أنها تبقى من الناحية القانونية أقل درجة من القانون، لهذا يصنف هذا النوع من التنظيمات على أنه تشريع فرعي أو ثانوي بعد القانون، الذي يعد تشريعا عاديا².

لقد عرف التنافس الكبير بين السلطة التنظيمية وبين السلطة التشريعية، إلى قيام المؤسس الدستوري ولاسيما في التعديل الدستوري 2016، باتخاذ مجموعة من الإجراءات، والتي يمكن القول بأنها جاءت في صالح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، وهذا من خلال دورها الكبير في منع البرلمان من توسيع حالة التشريع على حساب مجال التنظيم الرئاسي، وبالتالي فقد قام المؤسس الدستوري بتأمين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية دستوريا وقضائيا.

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ص 90.

² رمضان فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2004-2005، ص 84.

إذ يستمد مجلس الدولة وظيفته الاستشارية أساسا من نص المادة 621 من التعديل الدستوري الجديد، بحيث تنص على ما يلي: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون 12 نائبا أو عشرون 12 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 235 أدناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد اخذ أري مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

بحيث نستنتج من هذه المادة أن مجلس الدولة يمثل بالنسبة للسلطة التنفيذية في مجال التشريع غرفة مشورة، بحيث إذا أرادت هذه الأخيرة تقديم مشروع معين فإنه يستوجب عليها أولا اللجوء إلى مجلس الدولة، من أجل أخذ أريه بخصوص هذا المشروع.

إضافة إلى أنه ومن باب الاستشارة، فإن مشاريع القوانين محل الاستشارة، لا تست وجب أن تمس المجال الإداري فقط، حتى يتم طلب أري مجلس الدولة، بل إن هذا الأخير مطلوب وبشكل وجوبي في كل مشاريع القوانين، أيا كان موضوعها، سواء تعلقت بالمجال المدني أو العقاري أو أي مجال آخر¹.

يتمتع مجلس الدولة بأهمية كبيرة في العملية التشريعية، وهذا من خلال لفت انتباه الحكومة إلى كل النقائص التي لاحظها في مشاريع القوانين، التي قدمت إليه، كما أنه يساهم وفي بعض الأحيان وبشكل كبير في صناعة التشريع، وهذا من خلال كل ما يبيديه ويقترحه من تعديلات والتي يراها ضرورية، هذا إلى جانب تمتع الأعضاء الموكل إليهم مهمة تقديم المشورة قانونية أكيدة وثقافة واسعة، اكتسبوها نتيجة الخبرة، أو بواسطة مؤهل دراسي عالي وهذا ما يساعدهم وبشكل كبير في أداء مهمتهم على أحسن وجه.

¹ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 300.

أما فيما يخص محل الإشارة التي يقدمها مجلس الدولة، فهي تتعلق بالمشروعية والملائمة، وذلك أن ملائمة النصوص وجدواها، وتحقيق الأهداف المرجوة منها، تخرج عن نطاق الوظيفة الاستشارية الموكلة إليه.

فالدور الاستشاري لمجلس الدولة ينص في تقديرنا على التأكد أساسا على:

إذا كان هناك تعارض بين مشروع القانون المعروض عليه، وبين نصوص قانونية أخرى أم لا، وإذا ما كان هناك تعارض بين أحكام ومواد المشروع ذاته، أو إذا كانت العبارات والمصطلحات المستعملة في مشروع القانون واضحة من حيث المعنى والصيغة القانونية أم لا إذ يمكننا القول أن السلطة التنظيمية في الجزائر تعد أسمى عملية في الدولة كون المشرف عليها هو حامي الدستور ممثلا في رئيس الجمهورية، هذا الأخير الذي يحظى بامتياز كبير على البرلمان من خلال مساهمته في وضع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد، كما تتمتع السلطة التنظيمية بمكانة هامة في النظام السياسي الجزائري وذلك لاستلائها على مجالات كانت حكرًا على البرلمان هذا ما تأكد لنا جراء إطلاق المؤسس الدستوري الجزائري لمجال السلطة التنظيمية المستقلة في جميع الميادين غير المخصصة للقانون وفقا لنص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

ما جعلها تستقطب كل الميادين، بينما حصر اختصاص البرلمان بمجالات معينة يتقيد بها ولا يستطيع الخروج منها، وبالتالي فالسلطة التنظيمية هي السلطة الأولى في الجزائر كونها تتمتع على العمومية والسمة البارزة على السلطة التشريعية .

و نستخلص أن امتداد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية إلى التشريع بأوامر، إنما هو تجاوز وتعدي خطير على السلطة التشريعية، وبعبارة أخرى إنما هو اغتصاب للسلطة التشريعية، وهذا ما يعكس المبدأ المكرس في الدستور ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، لكن بالتعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2016 يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري قد

أعطى صلاحية لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان وذلك بتقليصه دورات البرلمان إلى دورة واحدة في السنة، مدتها 31 أشهر، حسب رأينا هذا لن يقيد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مادام أن البرلمان سلطة عقيمة تتصاغ دائما إلى السلطة التنفيذية باعتبار أن اللون السياسي الحاكم هو الطاغي في البرلمان¹.

من خلال ما سبق نستخلص أن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تعد أسمى عملية في الدولة كون المشرف عليها هو حامي الدستور، الذي يحظى بامتياز كبير على البرلمان من خلال مساهمته في وضع القواعد العامة والمجردة المنظمة لحياة الأفراد، لكن إطلاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية لها عدة نقائص التي تجعل منها سلطة تخرج عن المبدأ الموجود في الدستور ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، إضافة عدم وجود استشارة قبلية لمجلس الدولة أثناء عملية اصدار التنظيمات، ومن النقائص أيضا التي تعاب على السلطة التنظيمية غياب رقابة المجلس الدستوري بشكل واقعي على التنظيمات الرئاسية.

المطلب الثالث: غموض الحدود بين القانون والتنظيم

من الناحية النظرية، يتضمن الدستور تقييدا مزدوجا لصلاحيات البرلمان في مجال التشريع، فالمادة 140 من التعديل الدستوري 2016 أعطت تعريفا ماديا للقانون الذي يتحدد من خلال مجالاته وذلك وفق القائمة التي عدت إختصاصات البرلمان في 29 إختصاصا.

لكن داخل هذا المجال نجد تحديدا أفقيا يتضمن التمييز بين المجالات المحفوظة للبرلمان، أي بين تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة والمبادئ وتلك التي يفصل فيها ويضع الجزئيات².

¹ خنيث وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، ص74.

² مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين السلطة التنفيذية والبرلمان"، مجلة النائب، العدد الثاني، 02، 2002، ص9.

فبالنسبة للمجالات الأولى والتي يتوقف فيها المشرع عند وضع المبادئ الأساسية فإن التعاون فيها مع الحكومة أمر ضروري، من أجل إصدار القواعد التنظيمية والتطبيقية ووضعها حيز التنفيذ.

و المصالح التي تنظمها هذه القوانين هي تلك التي تكون إما أقل حيوية، أو أكثر تقنية وتعقيدا، فيكتفي المشرع فيها ببيان المبادئ العامة تاركا التفاصيل للنصوص التنظيمية، كما هو الحال في القوانين العامة، ومن طائفة هذه القوانين نجد:

- القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة.
- القواعد المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية.
- القواعد المتعلقة بوضعية الأجانب.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة.

أما المجالات التي يحدد فيها المشرع القوانين الجزئية المفصلة، فإنه يتمتع فيها بدور واسع إلى حد تقنين التفاصيل وذلك في مواضيع ذات أهمية كبرى من أجل المزيد من الضمانات لحقوق الأفراد.

و نجد ضمن هذه المواضيع تلك التي تمس بحالة الأفراد وكل ما يتعلق بحرياتهم وحقوقهم المدنية مثل:

- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- الضرائب وكل ما يتعلق بالجباية.
- قواعد الملكية، وحماية النظام الاقتصادي، وإنشاء المؤسسات العمومية.

وفي هذا النوع من القوانين لا يكون تدخل السلطة التنظيمية إلا في الجزئيات التي لم يتناولها القانون، أما من الناحية العملية فقد بين الواقع أن القواعد من النوعين من القانون غير واضحة المعالم، ولذلك قلما إحترمت، لامن قبل البرلمان ولا من قبل الحكومة.

و بالتالي فالجانب النظري يبقى بعيدا عن الواقع حين يذهب إلى التفصيل ووضع الجزئيات ليسد الباب أمام السلطة التنظيمية.

إن إختصاص البرلمان ليس مطلقا، فإذا كانت تدخله في عملية سن القوانين لازما إبتداء من وضع القانون موضع التنفيذ يعود للسلطة التنفيذية وليس للبرلمان.

إن توزيع المهام على هذا النحو يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات، لأن إختصاص التنظيم لا يمكن إغفاله نهائيا، فالتفاصيل والتفسيرات والتوضيحات ضرورية وهي من مهام الحكومة في ممارستها للسلطة التنظيمية التي هي أقدر عليها من غيرها.

و في المقابل فإنه يجب ألا تستغرق السلطة التنظيمية مجال القانون، بل عليها إحترام سلطة التشريع المخولة للبرلمان، فالقانون ليس مجرد تصريح بالنية يتوقف على تجسيدها على السلطة التنفيذية¹.

¹ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص10.

المبحث الثاني

تدخل رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بأوامر

يعتبر التشريع بأوامر من أهم الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان، فبواسطته يتدخل رئيس الجمهورية في الميادين المخصصة للبرلمان. إضافة إلى السلطة التنظيمية التي يملكها رئيس الجمهورية خارج مجال القانون فإنه يملك سلطة التشريع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق أوامر، مما يؤدي ذلك إلى حصر وظيفة البرلمان.

و بالنظر إلى مجمل المواد المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الثاني من الدستور الجزائري لسنة 1996، بعد التعديل الأخير لسنة 2016، المواد من 112 إلى 155 المتعلقة بالسلطة التشريعية، يتبين لنا بأن الوظيفة التشريعية في الدولة يتقاسمها ويشترك فيها كل من البرلمان ورئيس الجمهورية بصفة إستثنائية، وبالنظر إلى المركز السيادي الذي يتمتع به الرئيس في النظام السياسي الجزائري، حيث يمارس سلطة التشريع بأوامر في حالات معينة والمخولة له دستوريا، وهذه الأوامر التشريعية لها قوة القانون¹.

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 الثاني).

كما خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق ممارسة الإختصاص التشريعي بشكل مباشر في حالة الظروف غير العادية التي قد تواجهها البلاد، وهذه الصلاحيات معترف

¹ بن ناجي مديحة، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الرابع، المجلد العاشر، جامعة خميس مليانة، ص322.

بها دستوريا، وتختلف الإجراءات القانونية التي يتبعها رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية، التي تتمثل في الحالات الإستعجالية التي لاتحتمل التريث لمواجهتها بل تحتاج إلى السرعة واتخاذ القرارات اللازمة للتغلب عليها(المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأساس القانوني للتشريع بأوامر

لقد عرفت ظاهرة التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري مراحل تاريخية متباينة، نظرا لإختلاف النظام السياسي المنتهج في كل مرحلة، ونظرا لما شهده النظام من أزمت سياسية، التي لعبت دورا كبيرا في تكريس نظام الأوامر الرئاسية، وتنامي نفوذ السلطة التنفيذية في أداء الوظيفة التشريعية على حساب السلطة التشريعية، فكانت الأوامر الوسيلة القانونية الفعالة التي خولت لرئيس الجمهورية مباشرتها، إما بتفويض البرلمان، أو بطريقة مباشرة كسلطة أصلية، كما أن ممارسة السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المجال القانوني، ليست على الدوام ممارسة قائمة على التفويض البرلماني، ونرى ذلك مقارنة دستور 1996 والتعديل الدستوري¹ 2016.

وإرتأينا الوقوف على مختلف المراحل التاريخية التي مر بها التشريع بأوامر وتكريسه في مختلف الدساتير المتعاقبة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 في الفروع التالية:

الفرع الأول : التشريع بأوامر في ظل دستور 1963

و قد نص دستور 1963 في المادة 58 منه على أنه: يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له لفترة زمنية محددة حق اتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء، وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر .

¹ ندير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام منازعات إدارية، كلية الحقوق، جامعة قالم، 2015-2016، ص37.

ونستخلص من القراءة الأولية لهذه المادة أن المؤسس الدستوري آنذاك لم يطلق عليها مصطلح أوامر، فهل يمكن اعتبارها كذلك أم هي مراسيم تشريعية كما نص عليها المؤسس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958 وبهذا هناك ضوابط معينة يجب احترامها تتمثل أساسا في تحديد الزمن، التفويض في مجالات محددة ووجوب عرضها على المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر للمصادقة عليها .

وبذلك فمسألة التفويض في دستور 1963 تتم من طرف المجلس الوطني إلى رئيس الجمهورية لفترة زمنية محددة، وهذا الأخير هو الذي يقوم باختيارها لاتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية، كما تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض لمصادقة المجلس الوطني في أجل ثلاثة أشهر، ومن ثم يجب على رئيس الجمهورية إيداع الأوامر التي اتخذها لدى مكتب المجلس الوطني مباشرة بعد انقضاء هذا الأجل.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 1963 قد أعطى تكييفاً متحولاً للأوامر، معتبرا إياها كنصوص تنظيمية قبل مصادقة المجلس الوطني، ونصوص قانونية كاملة بعد موافقته عليها .

إلا أننا لاحظنا عدم خضوع الأوامر التشريعية قبل المصادقة عليها لرقابة القضاء الإداري باعتبارها نصوصاً تنظيمية، ولا لرقابة هيئة دستورية بعد المصادقة عليها¹.

وبرجعنا للدستور المصغر عام 1965 أين كانت الأوامر الأداة الوحيدة للتشريع، نصت المادة 06 من الأمر رقم 65 - 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 المتضمن تأسيس الحكومة على ما يلي: إن التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر حسب الكيفية على شكل أوامر أو مراسيم، وبهذا أصبح للحكومة الحق في التشريع بأوامر أو مراسيم، وبذلك نستنتج أن الأمر التشريعي أصبح ناتجا عن تفويض كلي وليس جزئي باعتبار أن الأمر التشريعي استثنائي ومحدد بشروط

¹ بن ناجي مديحة، مرجع سابق، ص322.

وإجراءات خاصة، فمفهوم الأمر في الدستور المصغر أصبح تفويضا كليا بعدما كان تفويضا جزئيا، وبهذا تغير مفهوم الأمر التشريعي الكلاسيكي¹.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر في ظل دستور 1976

في ظل دستور 1976، تم اسناد صلاحية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية من خلال نص المادة 153 حيث نصت على أنه: لرئيس الجمهورية أن يشرع، فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني، عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة.

ونستنتج من خلال هذا النص أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية هذا الاختصاص التشريعي الغير المفوض فيه، حيث يمكن له التشريع في كل مجالات البرلمان، فهو بذلك ينافس تشريع المجلس الشعبي الوطني².

كما أن المؤسس الدستوري استعمل مصطلح "الأوامر" بصريح العبارة، وحدد زمن التشريع بدقة، أي عندما يكون البرلمان في عطلة، وتعرض الأوامر على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة، وهنا المؤسس الدستوري تحدث عن الموافقة لا المناقشة، وهو ما أكدته المادة 155 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والتي نصت على أن يسجل مكتب المجلس الشعبي الوطني في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني للموافقة على الأوامر دون إحالتها على اللجان المختصة، وبهذا يشارك رئيس الجمهورية البرلمان في التشريع، وهو ما يعد تدخلا في الاختصاص الأصيل للبرلمان.

¹ بن ناجي مديحة، مرجع سابق، ص 323

² المرجع نفسه، ص 324.

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع بأوامر في ظل دستور 1976 يشكل نصوصا تشريعية بمجرد صدورها من طرف رئيس الجمهورية، وبذلك فهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأنها لا تعتبر نصوصا تنظيمية، بالإضافة إلى عدم خضوعها للرقابة الدستورية.

الفرع الثالث: التشريع بأوامر في ظل دستور 1996¹

لم ينص دستور 1989 على فكرة التشريع بأوامر، بل عادت للظهور من خلال دستور 1996، وأكد عليها التعديل الدستوري لعام 2016 من خلال المادة المعدلة 142.

يستوي القول إنه من المبادئ الأساسية للتطور الدستوري في هذا العصر هو الإقرار العام بالمبدأ القائل بالتشريع التنفيذي، وبالتالي فإن مقتضى دستور 1996 لا ينحصر بالأساس في حماية نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان بقدر ما ينال من مجاله القانوني، ونخص بالذكر هنا أن دستور 1996 كرس مبدأ التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية، فبالنتيجة، باتت بوسع الهيئة التنفيذية أن تشرع في المجال القانوني الكلي وليس الجزئي، حال التشريع التفويضي .

ولقد نصت المادة 124 من دستور 1996 على ضوابط وقيود يمارس من خلالها رئيس الجمهورية هذا التشريع، تتمثل في تحديد الفترة المسموح بها بالتشريع وهي:

- شغور المجلس الشعبي الوطني.

- بين دورتي البرلمان.

- الحالة الاستثنائية.

وإضافة إلى الحالات السابقة الذكر هناك حالة خاصة نصت عليها المادة 120 من دستور

1996 تتمثل في عدم موافقة البرلمان على قانون المالية في ظرف 75 يوما.

¹ ابن ناجي مديحة، مرجع سابق، ص 324.

أ /شغور المجلس الشعبي الوطني

تتحقق مسألة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله الوجوبي والتلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية أو عند حل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني، أو عند إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيها بأوامر في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

ب /بين دورتي البرلمان

هي حالة دستورية عادية، حيث تجتمع المؤسسة التشريعية دورتين في السنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل 20 ، وبالتالي لرئيس الجمهورية التشريع في فترة زمنية تقدر بشهرين على الأكثر، وهو الأجل الفاصل بين دورة وأخرى.

ج -الحالة الاستثنائية

نصت المادة 124 الفقرة الرابعة على: يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء وبهذا منح المؤسس الدستوري سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه التشريعي في الفترة الاستثنائية، أي عندما تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وله أن يتخذ جميع الإجراءات الاستثنائية التي يستوجبها الوضع للمحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية، وهذه الحالة قد تطول أكثر من ثلاثة أشهر، وبذلك تمتد سلطة التشريع لرئيس الجمهورية لفترة طويلة إلى غاية الإعلان عن انتهائها .

د -إصدار قانون المالية في حالة عدم موافقة البرلمان عليه خلال 75 يوما من تاريخ**إيداعه**

نصت الفقرتين 7 و 8 من المادة 120 من دستور 1996 على: يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر نلاحظ هنا إمكانية الاستغناء عن المعيار التشريعي واستعمال المعيار القانوني كبديل عنه، مساو له في القوة القانونية وفي الآثار المترتبة عنه، فالموافقة على قانون المالية من اختصاص ممثلي الشعب، لكن هذه السلطة ليست مطلقة طالما أنها مقيدة من حيث الزمن بأجل خمسة وسبعين يوما من تاريخ إيداع المشروع، وبانقضاء هذا الأجل يفقد البرلمان هذا الاختصاص بأثر مباشر، وتتحول المبادرة إلى رئيس الجمهورية الذي يصدر المشروع بإرادته المنفردة بمقتضى أمر¹.

كما تجدر الإشارة على أن الأوامر التشريعية تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض على البرلمان ليوافق عليها في أول دورة له، وهو ما نصت عليه المادة 124، والعرض هنا يقتصر على الموافقة دون المناقشة، وبهذا خول المؤسس الدستوري لكل غرفة في البرلمان أن تراقب لاحقا الأمر التشريعي، أي إما أن توافق أو لا توافق على النص جملة وليس تفصيلا.

وهنا نستشهد بالمادة 38 من القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حيث نصت على أنه: يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل .

إلا أنه بالنظر إلى واقع النظام السياسي والدستوري يبدو من الصعب للغاية رفض البرلمان للأمر لا سيما وأنه دخل حيز التنفيذ قبل عرضه على البرلمان، وهذا من شأنه أن يتسبب في إحجام أعضاء البرلمان عن رفضها.

¹ مديحة بن ناجي، المرجع سابق، ص 325.

الفرع الرابع: التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أنه: لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

- ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.
- تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.
- يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.
- تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء .

نستنتج من هذه المادة أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2016 أحدث تعديلات في نص المادة 142 مقارنة بالمادة 124 من دستور 1996 ، وذلك يظهر بداية من خلال إضافته لعبارة "مسائل عاجلة" ، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر إلا في مسائل عاجلة، وهذا إن دل على شيء، فإنما يدل على أن المؤسس الدستوري وضع قيودا جديدا للتشريع بأوامر يتمثل في وجود مسائل عاجلة، إلا أن هذه العبارة مسائل عاجلة عبارة فضفاضة غير واضحة، تأخذ عدة تأويلات، وبذلك يعود تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فهو الوحيد الذي يقدر إن كان ذلك الظرف مسألة عاجلة أم لا.

أما فيما يخص حالات التشريع بأوامر، فلقد عدل المؤسس الدستوري حالة « بين دورتي البرلمان الموجودة في دستور 1996 بحالة العطل البرلمانية، حيث أصبح للبرلمان دورة واحدة تقدر بعشرة أشهر، وعطلة تقدر بشهرين على الأكثر، كما احتفظ بباقي الحالات كما هي.

وتجدر الإشارة إلى أنه أصبح لمجلس الدولة دورا استشاريا جديدا في التعديل الدستوري لعام 2016 ، فطبقا للمادة 142 أصبح مجلس الدولة يقدم استشارة إلى رئيس الجمهورية فيما

يخص التشريع بأوامر، وهو ما يعتبر اتجاها محمودا للمؤسس الدستوري، إلا أن رأي مجلس الدولة غير ملزم لرئيس الجمهورية، فيمكنه الأخذ به كما يمكنه عدم الأخذ به، وبهذا يبقى دور مجلس الدولة استشاريا غير ملزم.

كما أبقى المؤسس الدستوري على فكرة إلغاء الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، إلا أنه لم يحدث ليومنا هذا وأن رفض البرلمان أمرا واحدا من الأوامر التشريعية¹.

المطلب الثاني

التشريع بأوامر في الظروف العادية

نظم المؤسس الدستوري الجزائري سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية حيث لم يجعل هذه السلطة تمارس بصفة مطلقة، بل حدد حالتين واردتين على سبيل الحصر في المادة 142 من الدستور حيث نصت الفقرة الأولى منها على (لرئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر في مسائل عاجلة، في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني اوخلال العطلة البرلمانية، بعد الاخذ برأي مجلس الدولة)، وهذا يسمح لرئيس الجمهورية أن يبادء بالتشريع عن طريق الأوامر لمعالجة الازمات خاصة إذا كانت التشريعات المطلوبة تستدعي إجراءات سريعة لا تحتل الإنتظار، إلا أنه في هذه الظروف عادة ماتكون الإختصاصات كلها في يد رئيس الجمهورية، وهذا لا يتم إلا بتوفر جملة من الشروط² التي سنتطرق إليها في (الفرع الأول)، وإلى الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر في الظروف العادية في (الفرع الثاني)

¹ مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 325.

² العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، بسكرة، الجزائر، 2006، ص 183.

الفرع الأول: شروط التشريع بأوامر في الظروف العادية¹

بعد إستقراء المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أن المشرع الدستوري إشتراط جملة من الشروط التي يجب إحتزامها عند إستعمال هذه الأوامر التشريعية، وتتمثل في شروط ضمنية وشروط صريحة .

أولاً: الشروط الصريحة للتشريع بأوامر

لقد نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، أن التشريع بأوامر يتم وفق 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 ورابعاً في حالة العطل البرلمانية.

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

أ- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

إنّ رئيس الجمهورية لايمكن له ممارسة صلاحياته التشريعية عن طريق الأوامر إلا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، والمقصود بشغور المجلس الشعبي الوطني إما بغيابه أو حله تنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 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 تقيداً 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

¹ باييو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص45.

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 مانصت 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 الأول¹.

حيث تقوم كل سلطة في الدولة بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، في حين تختص السلطة التشريعية بسن القوانين، غير أنه قد تحدث ظروف طارئة تشكل خطر على كيان الدولة تتطلب سرعة التدخل للتصدي لها،² ففي حالة تعرض المؤسسة التشريعية لغياب في الظروف العادية، فإن مؤسس الدستور للرئيس أسند الوظيفة التشريعية إلى جهة معينة متمثلة في رئيس الجمهورية، وهذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسة الدولة، نظراً للسلطة التقديرية الواسعة التي منحها الدستور للرئيس فيما يخص اللجوء لاستعمال سلطة التشريع بأوامر³.

ب- في حالة دورة البرلمان

في التعديل الدستوري الجديد المعدل والمتمم بالقانون 16-01 عوض المؤسس الدستوري البرلمان بدورة عادية واحدة كلّ سنة، ومدتها عشرة(10) أشهر على الأقل وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وهذا ما نص به في المادة 135 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2016.

¹ بابيو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص46.

² بركات أحمد، مرجع سابق، ص13.

³ المرجع نفسه، ص15.

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 يرجع 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 من نص المادة 135 وتتص 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 الدورتين بدورة ربيعية وخريفية، ومدة كل دورة (04) أشهر على الأقل حسب المادة 4 من القانون العضوي 99-02.

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 التشريعية¹.

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 3/2 وتختتم هذه الدورة أثناء إنتهاء جدول الأعمال الذي من أجله إستدعي البرلمان .

2- الشرط المتعلق بإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

إنّ مجلس الوزراء هو هيئة تابعة لسلطة رئيس الجمهورية وهذا ما تؤكدته المادة 91 الفقرة 4 من التعديل الدستوري 2016، حيث نصت " يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة

¹ باييو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص 47.

إلى السلطات التي تخولها غياه صراحة أحكام أخرى في الدستوري، بالسلطات التالية: -
يرأس مجلس الوزراء".

بما ان مجلس الوزراء هو مجلس أو جهاز خاضع لسلطة رئيس الجمهورية، إذ إشتراط
المشروع إتخاذ كل الأوامر في مجلس الوزراء .

فعرض الأوامر على مجلس الوزراء يعد إجراء شكلي فقط، فمسألة العرض تعتبر كموافقة
للمجلس على الأمر المتخذ من طرف رئيس الجمهورية، ومن أجل منح الأمر قيمة معنوية
باعتبار أن السلطة التنفيذية موافقة على هذا العمل المتخذ من طرف رئيس الجمهورية.

وبهذا فاتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء يعتبر إجراء استشاري لأن أعضاء مجلس الوزراء
غير محددة طرق تدخلهم ولا الأغلبية المتبناة حتى تقبل الأوامر.

ونخلص إلى أن اختصاص مجلس الوزراء فيما يخص التشريع بأوامر غير مستقل عن
رأي وقرار رئيس الجمهورية، ولو أنه عمليا يمارس اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء إلا أن هذا
الأخير لا يملك أية وسيلة لفرض رأيه، ولا يملك حتى سلطة إخطار المجلس الدستوري، مما
يجعل رئيس الجمهورية حرا وغير مقيد في اتخاذه لهذه الأوامر¹.

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

الأصل أن الإختصاص في المجال التشريعي ممنوح للسلطة التشريعية إلا أن 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 وهذا ما أكدته المادة 142 في الفقرة الثانية من التعديل
الدستوري 2016.

¹ مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص 327.

وتعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان، إذ نجد أن 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 الجمهورية¹.

4- التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية

يقترن تدخل رئيس الجمهورية في مجال التشريع بالأوامر إلى غياب البرلمان، وذلك خلال العطل البرلمانية التي حددتها المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، وذلك بهدف معالجة المسائل التي تتطلب الاستعجال إلى حين عودة السلطة التشريعية².

إلى جانب ذلك يشكل تحديد مدة الدورات التشريعية عاملا مهما لتفوق السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية التي تعود في الأصل على السلطة التشريعية، ويظهر ذلك من خلال عدم استمرار دورة البرلمان طيلة السنة، فطبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري 2016، يستطيع رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الفترات التي تتخلل دورات انعقاد البرلمان، والتي تعرف بفترات العطل البرلمانية الممنوحة للنواب، والمقصود بالعطلة البرلمانية، أن البرلمان لا يظل منعقدا طوال أيام السنة، وإنما يجتمع خلال فترة زمنية معينة.

وباستقراء المادة 135 من دستور 1996 المعدل في 2016³ نجد أن المدة التي ينعقد فيها البرلمان هي (10) أشهر وذلك في دورة واحدة فقط كل سنة، خلافا للمادة 1/118 قبل التعديل⁴ التي أقرت أن المدة التي يكون فيها البرلمان في حالة انعقاد 8 أشهر، منقسمة إلى 4 أشهر في كل دورة.

¹ بابيو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص 49.

² المادة 124 من القانون 16-01، المصدر السابق.

³ تنص المادة 135 من دستور 1996 المعدل في 2016، "يجتمع البرلمان في دورة عادية وادة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبدأ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

⁴ تنص المادة 1/118 من دستور 1996 قبل التعديل، "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة 04 أشهر على الأقل".

وعليه فالمدة الزمنية المقررة لرئيس الجمهورية لممارسة سلطته في التشريع بالأوامر محددة بأربعة أشهر على الأكثر بين دورتي البرلمان فقبل التعديل، وشهرين على الأكثر خلال العطل البرلمانية طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري 2016، والتي تبدأ من نهاية مدة العمل التشريعي المقدره بعشرة أشهر، إلى غاية بداية فترة تشريعية جديدة.

تجدر الإشارة إلى أن التشريع بالأوامر خارج الإطار الزمني المحدد يشكل إعتداء على الدستور وعلى صلاحيات البرلمان، فبالعودة إلى الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001، المتعلق بالنقد والقرض في ظل إفتتاح الدورة الربيعية للبرلمان، فنلاحظ أن رئيس الجمهورية لم يحتزم هذا الشرط فقام بإصدار أمر تشريعي والبرلمان منعقد والغريب في الأمر هو موافقة هذا الأخير بأغلبية أعضائه بالرغم من أن هذا الإجراء مخالف للدستور¹، أضف إلى ذلك قام رئيس الجمهورية السيد "عبد العزيز بوتفليقة" بالتوقيع على سبعة أوامر تشريعية أسبوعيا فقط بعد إختتام الدورة الربيعية 2003 للبرلمان دون وجود ضرورة تستدعي لذلك، إلا أن الجلسة البرلمانية ليوم 8 أكتوبر 2003 صادق البرلمان فيها على جميع الأوامر الرئاسية الصادرة بعد أسبوع من إغلاق الدورة البرلمانية الربيعية، خوفا من إقدام رئيس الجمهورية على حل البرلمان.

مع العلم أن القيد الإجرائي المتعلق بإتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، لا يقيد بأي حال سلطة رئيس الجمهورية في التشريع وذلك نظرا للدور الفعال والأساسي الذي يلعبه رئيس الجمهورية في رئاسة وتوجيه أعمال هذا المجلس²، كما أن الضرورة التي فرضتها المادة 142 أعلاه والمتمثلة في عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له للموافقة عليها³، فإنه من الناحية العملية لم يحصل وأن اعتراض نواب الشعب على أمر تشريعي

¹ -سعيداني لوناسي جيبيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، ع3، 2012، ص72.

² -سعيداني لوناسي جيبيقة، المرجع السابق، ص72.

³ -أنظر المادة 2/142 من دستور 1996 المعدل في 2016، المصدر السابق.

صادر عن رئيس الجمهورية عرض عليه منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، ذلك خوفا من إمكانية لجوئه إلى استعمال سلطته في حل البرلمان طبقا للمادة 147 من دستور 1996 المعدل في 2016، وهوما يعكس قوة وهيمنة السلطة التنفيذية على المؤسسة التشريعية.

ثانيا: الشروط الضمنية للتشريع بأوامر

لم تعبر المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 على هذه الشروط صراحة بل عبرت عنها ضمنا فقط، وهذا متوقف على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ولهذا يجب عليه ألا يمارس سلطته في إصدار الأوامر إلا في حالتين:

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، وهذه العبارة فضفاضة "مسائل عاجلة" إذ تعود السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تقدير إذا ما كانت المسألة عاجلة أم لا.

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 البرلمان¹.

2- الشرط المتعلق بحدود ونطاق الأوامر

لرئيس الجمهورية التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية عن طريق التشريع بأوامر بموجب المادة 142.

في الأصل أنّه لا يمكن للأوامر أن تخالف الدستور لأنّه أسمى منها، لكن في المقابل نجد أن 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 .

إذ 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 حيزّ النفاذ إلا بعد مطابقتها للدستور².

¹ بايبو فارس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص50.

² المرجع نفسه، ص51.

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:

- يستمد رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر من الدستور وليس تفويضاً من البرلمان ولهذا يعتبر رئيس الجمهورية مشرعاً أصلياً ووحيداً في هذا الميدان، وهذا ما أكدته المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.
- 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، ضمن أحكام نص المادة 142 من التعديل الدستوري 2016.
- 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 سلطته¹

¹ خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 75.

المطلب الثاني

التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تشكل الحالة الاستثنائية احد اهم الظروف الغير عادية التي يمكن ان تمر بها الدولة وكذلك الاثار الخطيرة التي تترتب عنها خاصة حقوق الافراد ويعود اصل تطبيق الحالة الاستثنائية الى المادة 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958 حيث اكدت على ضرورة تمت رئيس الجمهورية لسلطات استثنائية خاصة في الظروف التي تعد خطيرة .

وقد منحت الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية سلطة تقرير الحلة الاستثنائية حيث اقرت الفقرة 3 من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لرئيس الجمهورية سلطة التشريع باوامر خلال الاعلان عن هذه الحالة ويترتب عن اعلان الحالة الاستثنائية اجتماع جميع السلطات في يد الرئيس ومن بينها السلطة التشريعية حيث يستعمل الية التشريع عن طريق الاوامر لضمان السبر العادي للدولة والمؤسسات الدستورية في حالة الظروف الغير عادية¹.

الفرع الأول: شروط الشكلية للتشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية

أوردت المادة 107 من الدستور إمكانية رئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية باعتباره المسؤول عن مهمة الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، وذلك بإتخاذ جميع الإجراءات الاستثنائية بغية الحفاظ على استقلالية الأمة ومؤسساتها، وهذه الحالة مستوحاة من المادة 16 من الدستور الفرنسي، ولتحقيق ذلك لابد من توافر شروط موضوعية وشكلية.

¹ قریش آمنه، "سلطة التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية"، مجلة صوت القانون، العدد الثامن، سنة 2017، جامعة خميس مليانة، ص 185.

حددت الفقرة الثانية من المادة 107 شروط أخرى لها علاقة بالجانب الشكلي للحالة الاستثنائية يترتب على رئيس الجمهورية احترامها، تتعلق هذه الشروط بالاستشارة والاستماع لبعض الشخصيات والهيئات تتمثل فيما يلي :

- 1- رئيس غرفتي البرلمان : لقد إشتراط المؤسس الدستوري في الحالة الإستثنائية إستشارة كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.
- 2- المجلس الدستوري: إنّ المؤسس الدستوري اشرتط في الحالة الإستثنائية فرض سماع رأي المجلس الدستوري من أجل الحفاظ على الحريات العامة واضفاء شرعية قرار الرئيس.
- 3- 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.
- 4- مجلس الوزراء: يعتبر مجلس الوزراء هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية، ويتشكل من مجموعة من الوزراء، لذلك إستوجب على رئيس الجمهورية إستشارة المجلس من أجل جمع جملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية¹.

نصت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 على الشروط الشكلية للحالة الاستثنائية، والمتمثلة في مجموعة من الاستشارات الاختيارية لبعض المؤسسات الدستورية، وهذه الاستشارات غير ملزمة من حيث الأخذ بها، فيمكن لرئيس الجمهورية الأخذ بها كما يمكنه عدم الأخذ بها، لكنه ملزم بإجراء الاستشارة، حيث تتوقف عليها المشروعية الشكلية لإعلان الحالة الاستثنائية، وهذا يدل على السلطة التقديرية الواسعة التي يملكها رئيس الجمهورية في تكييف الأمور واتخاذ القرار بنفسه.

ولقد ألزمت المادة 107 من الدستور رئيس الجمهورية باستشارة رئيسي غرفتي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، فاستشارة

¹ باييو فترس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص 59.

هذه الشخصيات تضيف قيمة سياسية، واقعية وأدبية فضلا عن تحريره من عبء المخاطرة السياسية التي يحتمل أن يتعرض لها في حالة انفراده باتخاذ القرار .

كما يشترط الدستور في قيام الحالة الاستثنائية اجتماع البرلمان وجوبا، فالمقصود بانعقاد البرلمان بقوة القانون هو أن يجتمع دون حاجة لاستدعائه من طرف السلطة التنفيذية، كما هو الحال في الظروف العادية إن كان في عطلة، وإن كانت الصياغة باللغة العربية للفقرة الرابعة من المادة 107 من الدستور لا تدل على ذلك صراحة، حيث ورد فيها عبارة « وجوبا » والتي تدل على بقاء احتمال دعوة رئيس الجمهورية البرلمان للانعقاد، بعكس الصياغة باللغة الفرنسية لهذه الفقرة والتي تعد أكثر وضوحا ودلالة، حيث نصت *se droit plein en réunit*، أي أن البرلمان يجتمع بقوة القانون، وبذلك لا يمكن لرئيس الجمهورية الاعتراض على ذلك قانونيا.

كما يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم ينص في المادة 107 على أن البرلمان يبقى مجتمعا طيلة الفترة الاستثنائية على عكس المؤسس الدستوري الفرنسي والذي نص صراحة على ذلك من خلال المادة 16 من دستور 1958 . كما نص على عدم إمكانية الرئيس بحل الجمعية الوطنية أثناء الحالة الاستثنائية، وهو ما يشكل ضمانا أكبر للسلطة التشريعية خلال هذه الفترة، وذلك خلافا للوضع في الجزائر حيث لم ينص المؤسس الدستوري على ذلك، مما قد يؤدي إلى حل المجلس الشعبي الوطني بعد تقرير الحالة الاستثنائية وإن كان المنطق القانوني يقتضي عدم وقوع ذلك¹.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية للتشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية²

فقد حددت المادة 107 في الفقرة الأولى منها الشروط الموضوعية لإقرار الحالة الاستثنائية، ويكون ذلك في حالة:

¹ مديحة بن ناجي، مرجع سابق، ص332.

² المرجع نفسه، ص330.

أولاً : وجود خطر داهم

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

ثانياً: أن يصيب الخطر مؤسساتها الدستورية واستقلالها أو سلامة ترابها

لا يتوقف إعلان الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية بتوفر خطر داهم، وإنما يستوجب أن يشكل هذا الأخير انعكاسات على مؤسسات الدولة الدستورية، أو استقلاليتها أو سلامة ترابها، مع العلم أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يكون فقط في حالة تعثر مؤسسات الدولة في سيرها دون أن يؤدي ذلك إلى توقفها، وذلك حسب تقدير رئيس الجمهورية لها يواء إيقافها أو تمديدتها حسب الحالة.

حددت المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 الشروط الموضوعية المتعلقة بتقرير الحالة الاستثنائية، والمتمثلة في وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. فلقد اشترط المؤسس الدستوري وجود خطر داهم لتقرير الحالة الاستثنائية، والخطر الداهم في المعنى القانوني ينصرف إلى كل حالة واقعية تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيهددها بالزوال أو بالانتقاص .

وبالنسبة لوجود خطر داهم فإن المؤسس الدستوري لم يحدد من خلال نص المادة 107 صفة هذا الخطر ولا موضوعه ولا مصدره الداخلي أم الخارجي، ولا نطاقه الزمني متى يبدأ ومتى ينتهي أو حتى درجة جسامته. وهذا عكس ما جاء به المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال نص المادة 16، حيث جاء بشروط محددة تتعلق بموضوع الخطر وصفاته، فاشترط أن يكون الخطر حالاً وجسيمياً ومعيار هذه الجسامة يؤدي إلى إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية،

ومن حيث موضوعه أن يمس الخطر بأنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداته الدولية .

أما من حيث مصدر الخطر، فطالما لم يحدد النص مصدر هذا الخطر، فإن الأمر يستوي أن يكون مصدر الخطر داخليا أو خارجيا، لأن تهديد المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها يمكن أن يكون لأسباب داخلية، كما يمكن أن يرجع لأسباب خارجية كحالة التهديد بالحرب، ويستوي كذلك الأمر أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو اقتصادية، وتبقى درجة خطورة أي وضع مرهونة بالملابسات والظروف التاريخية والجغرافية والسياسية والاجتماعية¹.

وبذلك فتقرير الحالة الاستثنائية يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية فهو الذي يحدد متى تبدأ ومتى تنتهي هذه الحالة، كما يحدد ما إذا كانت- فعلا - هناك حاجة لتقرير الحالة الاستثنائية أم لا.

أما فيما يخص الشرط الثاني والمتمثل في أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، فهذا يعني أنه لا يكفي مجرد قيام الخطر بل لابد أن يكون الخطر مؤثرا على نحو معين، بحيث يحدث تهديد لمؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ويقصد بالخطر المهدد الخطر الذي تتوافر فيه قدر من الصلاحية أو القدرة على الانتعاش من المصالح المهددة أو يؤدي إلى زوالها².

وللتعبير عن هذا الشرط استعمل المؤسس الدستوري الجزائري عبارة يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، غير أن هذه العبارة مطاطة وغير واضحة، فهل يقصد بها الشلل التام لمؤسسات الدولة الدستورية أم عدم السير المنتظم لها؟

¹ بن ناجي مديحة، مرجع سابق، ص332.

² المرجع نفسه، ص330.

ذهب أغلب الفقه الفرنسي في تفسيره للمادة 16 من الدستور لعام 1958 إلى التفسير الواسع والذي يعتبر أن اللجوء إلى نص المادة 16 يكفي فيه تعثر السلطات عن سيرها، ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل التام أو العجز الكلي عن أداء دورها الدستوري، وذلك للأسباب التالية:

أن المادة 16 نصت على وجوب انعقاد البرلمان بقوة القانون، وهو ما يفترض أن البرلمان قادر على الانعقاد ولم يصب بالعجز الكلي أو العجز المادي الذي يحول دون انعقاده .

أن من غير المنطقي أن نطالب رئيس بالانتظار وعدم التدخل لمواجهة الأزمة حتى يصبح البرلمان والحكومة معا في حالة شلل تام يمنعها من أداء الدور المنوط بهما طبقا للدستور .

أن نص المادة 16 صريح في دلالاته على الاعتقاد بعدم السير المنتظم، ومقتضى ذلك الاعتقاد ألا تعد السلطة الدستورية قادرة على مباشرة مهامها بصورة طبيعية، وبذلك فرئيس الجمهورية هو الوحيد الذي يقرر متى تعتبر السلطات العامة غير قادرة على ممارسة مهامها بصورة طبيعية وله سلطة تقديرية في هذه المسألة.

وما يؤكد هذا التفسير أن المادة 16 من الدستور الفرنسي شأنها شأن المادة 107 من التعديل الدستوري 2016 ، هو أن هذه الأخيرة قد نصت على وجوب انعقاد البرلمان بقون القانون عند اللجوء إلى إعلان الحالة الاستثنائية، وهو ما يؤكد على أن البرلمان ليس في حالة عجز.

والجدير بالذكر أن نص المادة السالفة ذكرها لا تحمل في طيتها أية قيود على سلطات الجمهورية في هذه الحالة بخصوص مدة عملها أو الاجراءات التي تتخذ في إطار ممارستها باستثناء بعض الاستشارات مع المؤسسات الدستورية¹، مع الإشارة أن رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الحرية في تقرير الحالة الاستثنائية دون تدخل البرلمان، ما عدا

¹ -سيدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص402.

الموافقة الشكلية التي منحها له الدستور إثر تمديد هذه الحالة طبقا لنص المادة 2/105 من دستور 1996 المعدل في 2016.

إذ كانت المادة 142 من دستور 1996 المعدل في 2016 قد حددت مجال اختصاص رئيس الجمهورية وذلك باتخاذها لأوامر في المجال المخصص للسلطة التشريعية، فإن المادة 107 من الدستور قد منحتة أيضا سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الحالة الاستثنائية دون أن تبين نطاقها، وبما أن مجال التشريع يدخل ضمن نطاق الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، فإن لهذا الأخير أن يستحوذ بهذا المجال لوحده أو أن يكلف البرلمان بالتشريع في بعض المجالات المعينة مما يجعل من الرئيس موزعا جديدا للاختصاصات الدستورية.¹

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

ونفس الأمر في المجال التنظيمي باعتبار الرئيس صاحبه في الظروف العادية بمقتضى المادة 143 من دستور 1996 المعدل في 2016، وبالتالي هو صاحبه كذلك في الظروف الاستثنائية، فهولا يحتاج من أجل ممارسة إلى إصدار أوامر في هذا الصدد، بل بمراسيم فردية أو تنظيمية.²

أما في المجال التشريعي إذا كانت المادة 107 من الدستور توجب انعقاد البرلمان، فإن هذا الانعقاد لا يحتاج إلى دعوة من رئيس الجمهورية، على أن انعقاد البرلمان بقوة القانون في الحالة الاستثنائية لا يعني ولا يترتب عليه منع رئيس الجمهورية من التدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية، ولأن المادة 142 أقرت على أنه يجوز لرئيس

¹ - ديدان مولود، المرجع السابق، ص 95.

² - بدران مراد، المرجع السابق، ص 35.

الجمهورية أن يشرع في الحالة الاستثنائية، ومعنى ذلك أن له الحق في أن يتدخل في المجال المخصص دستوريا للبرلمان¹.

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

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

و أقرت المادة 142 من التعديل الدستوري الحالي انه في الحالة الاستثنائية لا تعرض الاوامر التشريعية الاستثنائية لموافقة البرلمان، مما من شان ذلك ان يوسع من سلطة رئيس الجمهورية في اتخاذ هذه الاوامر بصفة انفرادية دون ان تشاركه او تعارضه في ذلك اية سلطة حتى وان كانت السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الاختصاص الاصيل في التشريع، على عكس الاوامر العادية فانها تخضع لمصادقة البرلمان وان كان هذا الاجراء شكلي لانه من الناحية العملية لم يرفض اي امر تشريعي، كما جرت العادة ان تنفذ هذه الاوامر قبل عرضها على البرلمان للموافقة او الاعتراض عليها².

¹- نفس المرجع، ص36.

² أمانة قريش، "سلطة التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية"، مجلة صوت القانون، العدد08، سنة2017، جامعة خميس مليانة، ص195.

تعتبر السلطة التشريعية من أهم الهياكل الأساسية في الدولة، حيث تحتل موقعا هاما في البنية المؤسساتية، لأنها تعتبر صاحبة الاختصاص الأصلي في صياغة العملية التشريعية، بحيث تستمد قوتها من الإرادة الشعبية باعتبارها الممثلة الوحيدة للشعب وهي التي تقوم بترجمة متطلبات 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 تعديل الدستوري لسنة 2016 مقارنة بدساتير الأخرى عدة تعديلات أين قام المؤسس الجزائري بإدخال إصلاحات جديدة، حيث قام بإنشاء ترفة ثانية والمتمثلة في مجلس الأمة إلي جانب المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما نص به المؤسس الدستوري في المادة 99 من دستور 1996، وهذا ما أدى إلي 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

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 التنظيمية وصلاحيه التشريع.



الفصل الثاني: هيمنة السلطة
التنفيذية على العملية التشريعية



لقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري على غرار غالبية المؤسسين الدستوريين في العالم مبدأ الفصل التعاوني بين السلطات، والذي يقتضي إقامة علاقة توازن واتصال بين مختلف السلطات داخل الدولة، خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ذلك أن المرحلة التي سبقت صدور دستور سنة 1989 عرفت هيمنة السلطة التنفيذية على اختصاصات وصلاحيات السلطتين القضائية - وخاصة - التشريعية .

فعلى الرغم من أن ملامح مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري موجودة فعلا بل ومنذ سنوات عدة، غير أن الكفة لا تزال راجحة لفائدة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يوفق في تحقيق ما يتطلبه إنشاء تعاون بين السلطات من ضرورة وجود توازن وظيفي بين السلطات خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إعداد وصنع القانون، الأمر الذي نجم عنه استحواد رئيس الجمهورية على المجال التشريعي المحجوز للبرلمان، بل وأضحى المشرع الأول والرئيسي في البلاد .

كما أن توزيع المؤسس الدستوري للوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس السلطة التنفيذية لم يكن عادلا، لأنه اعتمد في ذلك على معيار شديد الخصوصية نتج عنه احتكار الرئيس لسلطة اتخاذ القرار التشريعي بشكل مبالغ فيه، وعليه أصبح هذا الأخير هو المعني الأول بممارسة سلطة التشريع، فيما تحول البرلمان إلى مجرد هيئة تمارس وظيفة شكلية تقتصر على التصويت أو الموافقة على بعض النصوص فقط .

وعلاوة على ذلك، إن المؤسس الدستوري لم يوفق في تنظيم ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الاختصاصات، فمن جهة كشف الواقع العملي أن القيود الواردة على ممارسة بعض هذه الصلاحيات لم تكن كافية، أو أنها افتقدت لصفة الإلزام، ومن جهة أخرى هناك البعض الآخر من هذه الصلاحيات من لم يضع لها المؤسس الدستوري قيود جوهرية أصلا، الأمر الذي أدى إلى تركيز كل آليات وضع القانون في يد رئيس الجمهورية.

و لتوضيح هذه الفكرة سنتناول في (المبحث الأول) تدخل السلطة التنفيذية في مراحل إعداد القوانين، وفي (المبحث الثاني) التحكم النسبي لرئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين

المبحث الأول

تدخل السلطة التنفيذية على العملية التشريعية

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

فبالرغم من نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، إلا أنه من الناحية العملية تثبت بأن العمل التشريعي لا يخضع لإرادة البرلمان في جميع مراحلها، ويظهر ذلك من خلال المبادرة بمشاريع القوانين التي يكون مصدرها رئيس الجمهورية، وإلى جانب ذلك مكن أعضاء البرلمان من حق المبادرة بإقتراح القوانين، إلا أن الشروط الدستورية والقانونية للممارسة هذا الحق تجعله صورية.

تحتل السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري مكانة هامة ومتميزة، كونها تستمد من طريقة إختيارها والسلطات الواسعة المخولة لها بموجب الدستور، فقد منح الدستور لرئيس الجمهورية جملة من الآليات من شأنها إبراز تفوقه على السلطة التشريعية تجعله يمارس ضغوطات على نواب البرلمان فيما يخص التشريع.

و عن الإجراءات التشريعية المتبعة سواء بالنسبة لمشاريع القوانين أو إقتراحات القوانين توحى إلى وجود أفضلية في حالات تميل لصالح مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة التي نظمتها عدة نصوص قانونية، يظهر حضور السلطة التنفيذية في جميع المراحل التي يمر بها مشروع أو إقتراح قانون¹، فسننظر أولاً إلى أولوية الحكومة في المبادرة بالتشريع(المطلب الأول)، و إلى تحكم السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية(المطلب الثاني).

المطلب الأول

أولوية الحكومة في المبادرة بالتشريع

لقد نصت الدساتير الجزائرية على حق المبادرة بالتشريع، بإعتباره الإمكانية الأساسية التي تتبلور بها النصوص التشريعية، وهذا يعني أن النص التشريعي بحسب الأصل يصدر طبق مراحل محددة حتى يصبح حيز التطبيق، فدستور 1963 يمنح رئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بالقوانين في نص المادة 36، وهذا يعني أن النواب يمثلون سلطة الشعب وهم الذين خول لهم الدستور حق المبادرة بالقوانين في شتى المجالات التي تدخل في إختصاص البرلمان، لكنه ليس إختصاصاً إحتكارياً، بل تشارك فيه السلطة التنفيذية، وقد مكن الدستور رئيس الجمهورية من حق المبادرة بالقوانين².

و أما دستور 1976 فأعطى حق المبادرة بالتشريع لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني في نص المادة 148، ونلاحظ غياب رئيس الجمهورية في هذا النص لا ينبغي أن يثير إلتباساً لدى القارئ مفاده أن النظام السياسي الجزائري أصبح برلمانياً، تتقاسم فيه الحكومة والبرلمان الصلاحيات وتتبادل الرقابة.

¹ براهمي نعيمة، وارثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية-، 2016-2017، ص13.

² محمد بركات، "ملاحظات حول حق المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور 2016"، مجلة العلوم السياسية والقانونية، عدد14، أكتوبر 2016، جامعة المسيلة، ص208.

ثم تبدأ مرحلة التعددية السياسية بدستور 1989 الذي يعطي حق المبادرة لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 113، وبمنظرة بسيطة يتبين أن المؤسس الدستوري قد إحتفظ بنفس الأحكام الواردة في المادة 148 من دستور 1976 .

و يستمر الحال في دستور 1996 الذي نص في المادة 119 على ان الحق في المبادرة بمشاريع القوانين عائد لكل من رئيس الحكومة والنواب.

و بصدر التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث إحتفظ بنفس الأحكام الواردة في الدساتير السابقة بموجب المادة 136، والجديد في التعديل الدستوري 2016 أنه يتعلق بتمكين مجلس الأمة من حق المبادرة بمشاريع القوانين¹.

و سنتطرق لتوضيح المبادرة بالتشريع في (الفرع الأول) وإلى المبادرة بإقتراح القانون في (الفرع الثاني)، و تبيان السلطة المختصة بكل آلية على حدى.

الفرع الأول: المبادرة بمشاريع القوانين

تعتبر المبادرة بالتشريع أول وأهم مرحلة من مراحل إعداد النص التشريعي، فهي المرحلة التي يتم فيها تحديد موضوع النص ومضمونه.

حسب الدستور الجزائري ترجع المبادرة بالتشريع عن طريق مشروع القانون للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول، على الرغم من الواقع العملي، لايقوم هو بالمبادرة، وإنما يقوم بها الوزراء كل في قطاعه ويبقى دور الوزير الأول في إيداعها على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، حيث تنص المادة 136 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"

¹ محمد بركات، المرجع السابق، ص 213.

لكل قبل أن يصل مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على حسب الحالة، لا بد أن يمر بعدة مراحل، ألزم الدستور الحكومة بإتباعها:

1- تحضير المشروع التمهيدي للقانون على مستوى الوزير المبادر

يمكن للوزير أن يبادر بتحضير مشروع النص التشريعي، ولكن ذلك يكون في إطار إختصاص وصلاحياته فقط، وإن يكون ذلك تطبيقاً لسياسة مرسوم ضمن مخطط عمل الحكومة قبل الشروع في المبادرة بالتشريع على الوزير المعني أن يراعي مايلي:

- الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي.
 - الأدوات التنظيمية أو المالية التي يمكن إستخدامها لتحقيق هدف الحكومة.
 - الآثار الإيجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عن تطبيق ينسخ الآليات المطلوبة لتنفيذه.
 - الأثر المالي والتكاليف المباشرة التي قد يستعملها القطاع عند إلتزامه بالخيارات المعروضة أثناء التزمه بالخيارات المعروضة.
 - التأكد من إمكانية تنفيذ الأحكام من دون أي عوائق.
- يتم تحضير مشروع القانون طبقاً للدستور والإجراءات المعمول بها في هذا الميدان في إطار متشابه من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من عمل الحكومة.

2- تحضير المشروع التمهيدي على مستوى الأمانة العامة للحكومة:

تعتبر الامانه العامه للحكومه الهيكل التنظيمي على مستوى الحكومه صناعه التشريع بالتكفل بمهمه صياغه القوانين حيث تعتبر قاعده تنظيم النشاط القانوني للدوله القانون من المبادره تقوم الامانه العامه للحكومه باخضاعها للدراسات الاوليه من طرف المديرية المختص للتحقق من هم على المستوى القانوني للبعثه دقيقه فيه من جانب الصياغه طبقه الاطار القانوني المعمول به والاهداف الواجب تحقيقها الى ان التغييرات التي تقوم بها لا

يجب ان تمس باصل الموضوع ويكون شكليا فقط بعدها يتم توزيع المشروع على اعضاء الحكومة والهيئة الاستشارية المؤهلة لابداء رايها ومحاباتها تقوم الأمانة العامة للحكومة بعد استيلاء القطاعات الوزارية المعنية وخلال هذه المرحلة التحقق من سلامه النص مشروع النظام مطابقته مع القوانين المعمول بها وممرات جامع التشريع الوطني وكذلك التركيز على الرابط السياقة احكام النص وفق التشريع المتابعة ومبادئ التصميم التشريعي على ان يتم اعداد الصيغه النهائيه للمشروع التمهيدي للقانون تحت اشراف الامانه العامه للحكومه وبالتنسيق مع وزاره صاحبه المبادره وباقي القطاعات الوزاريه الاخرى في ذلك نتائج الاجتماعات المنعقده لهذا الغرض ريحه تسجيل المشروع في جدول اعمال الحكومه ولي الامين العام للحكومه بعد ذلك ان يقترح التسجيل مشروع القانون والاعمال الاجتماع الحكومه متحفيا هذا المشروع التمهيدي للقانون بمصادقه الحكومه يحول المشروع التمهيدي لقانون الى مشروع قانون يحول الى مجلس الدوله لابداء الراي¹.

3- عرض مشروع القانون لإستشارة مجلس الدولة:

بشان 36 فقره 3 هل تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد راي مجلس الامه كما تنص المادة 4 من القانون العضوي 98- 01 المتعلق باختصاصات مجلس الدوله على انه يبدي مجلس الدوله في المشاريع القوانين حسب الشروط التي تحددها هذا القانون وكيفيه المحددات من النظام الداخلي القانون على يبدي مجلس الدوله في المشاريع التي يتم اختيارها به حسب الاحكام المنصوص عليها في ماده 4 اعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضروريه من خلال هذه المواد يمكن القول بان اي مشروع قانون تقوم به الحكومه حتى يكون مقبولا من الناحيه الشكلييه والاجرائيه يجب ان يمر على مجلس الدوله لابداء الراي فيه لان هذا الاجراء يعتبر اجراء او طبيعه ادم القيام به وادى الى عدم دستوريه مشروع القانون من الناحيه الاجرائيه الاستشاري لمجلس الدوله لا يشتمل الى مشاريع القوانين

¹ سمية لكل، "المبادرة بالقوانين في النظام الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016"، مجلة العلوم القانونية الاجتماعية، عددالسادس06، جامعة الجلفة، 2016، ص 213.

التي تقدم بها الحكومه دون اقتراحات النواب يمكن ان يكون الغرض المؤسس الدستوري من ذلك هو الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات وكذلك حتى تكون واقتراحات النواب في منأى رقابه داخلية ومن هنا يتعين واعلامه الدولة ان يدرس كل ما جرى على القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ويكون رايه استشاريا ولكنه يعلم العمومي والتتميه والنظاميه احكام المجرّد مجلس الدولة على وجه الخصوص في دراسته بالتاكّد من ان احكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصّص للقانون احكام المشروع القانون التجاري يمثّل ضمن المجال التنظيمي ويمكن ان تتوسع الدراسة واحيانا الى الاثمه حيث انه ليس في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الراي التقنيه والدفاع عن الانسجام النظام القانوني ولكنه ليس من حقيقه الحكم الاسباب السياسيه الراهنه اي هل اصابه الحكومه او اخطات في التشريع على هذا النحو .

3- عرض مشروع القانون لموافقة مجلس الوزراء ¹

بعد عرض مشروع القانون على مجلس الدولة لإبداء الراي فيه يكون المشروع محل المداولة مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية للموافقة عليه ولهذا تعتبر هذه المرحلة مرحله تنسيقيه بين الحكومه ورئيس الجمهورية حيث نصت المادة 136 من الدستور على ان الوزير الاول هو صاحب الاختصاص في المبادرة بمشاريع القوانين رئيس الجمهورية الى ان الدستور وعلى مجلس الوزراء وجوب الموافقة عليها قبل ايداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني او مكتب مجلس الامه على حسب الحالة بما ان رئيس الجمهورية والذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء حسب نص المادة 91 الفقرة 4 انه يتدخل في مناقشه وتوجيه مضمونه المشروع قوانين اختصاص مشترك بينهما رضوان رئيس الجمهورية يتراس جدول اعماله وتحكمه فيه كليه فان القرار النهائي على مستوى مجلس الوزراء يعدل رئيس الجمهورية واحده حيث يمكنه رفض المشروع واجراء تعديلات جوهرية عليه امام هذه السلطة فان الوزير

¹ سمية لحكل، المرجع السابق، ص 215.

الاول لا يملك ذلك اذ ليس بمقدوره تقديم مشاريع قوانين امام البرلمان دون عرضها على مجلس الوزراء وافق رئيس الجمهورية عليها بعد الموافقة على مشروع القانون من قبل مجلس الوزراء يتولى الوزير الاول عن طريق الأمانة العامة للحكومة المشروع القانون لدى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الحكومة الامه على حسب موضوع مشروع القانون حيث وتدعوا مشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم المحلية وتهيئه الاقليم التقسيم الاقليمي مكتب مجلس الامه وما دون ذلك تدعو كل المشاريع الاخرى مكتب مجلس الشعبي الوطني وهذا حسب نص المادة 137 من دستور ويشترط ان يكون عرض مشروع القانون في شكل موافقه بعرض الاسباب كما يمكن الوزير الاول ان يعلق على استقلاليته لضمان السرعة دراسته ويعتبر هذا الامتياز الحكومة على البرلمان كما يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة.

الفرع الثاني: اقتراح القانون¹

خولت المادة 136 من تعديل دستوري 2016 لنواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين وتسمى مبادرتهم إقتراحا، سهلت الحكومة المشاركة لفعليه في المبادرة بالقوانين واعطاء الأولوية لمشروعاتها للنظر والدراسة لقبول اقتراح النواب ان يكون المقدمة من قبل 20 نائبا على الاقل حيث تنص المادة 136 فقره 2 من دستور على تكون اقتراحات القوانين قابله للمناقشة اذا قدمها 20 نائبا او 20 عضوا في مجلس الامه في المساء المنصوص عليها في المادة 137 ادناه وهذا ما اكدته المادة 22 فقره 1 من القانون العضوي 12-16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامه وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما لا يمكن لهم تحقيق العدد المطلوب للقبول الاقتراح وبالتالي ان هذا الشرط سلبا على نسبة المقترحات البرلمانية في الجزائر حيث تسيطر المبادرة الحكومية على العمل التشريعي وبالتالي العضوي 12-16 على انه لا تقبل واقتربت قوانين مضمونها نظير

¹ سمية لحد، مرجع سابق، ص216.

مضمون مشروع او اقتراح قانون يجري دراسته في البرلمان او ترفضه او سحبه من اقل من 12 شهر لأسباب أدبية وسياسيه هذه الاقتراحات التي عادة ما يكون الهدف منها الحصول على الدعم او سند لهم في الاستحقاقات الانتخابية او الاشهاري انفسهم من صورهم لكسب الرزق الى ذلك فان التحضير هذا النوع من القانون اجراءات معقده تتطلب وزن بين اراده المتوقعة تحديد النفقة الوجه بصرفها ولا يمكن اختراق قوانين في غير المجالات المخصصة الدستورية للبرلمان وهذا حسب نص المادة 140 من الدستور لان خارج هذه المجالات يوم يكون من اختصاص السلطة التنظيمية السلطة التنفيذية يعتبر هذا الشرط موضوعيا وفي حاله تجاوز البرلمان المجالات المحددة في المادة السابقة تدفع الحكومة بعدم القبول الاقتراحات التي يقدمها البرلمان بالإضافة الى هذه القيود الاشتراك في اقتراح القانون ان في مواد المثلية مثل مشروع القانون المقدم من الحكومة وكذلك ان يرفق بعرض اسباب وجع كل اقتراح قانون مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامه بحسب الحال بعد ذلك تبلغ الحكومة باقتراح قانون الذي تم قبولها من قبل مجلس الشعبي الوطني ومجلس الامه التي تبدي رايها فيه خلال اجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ التبليغ رئيس مجلس الامه او رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة احاله اقتراح القانون على الجهة المختصة لدراسته هذا حسب نص المادة 24 فقره 2 و3 من القانون 12-16¹.

المطلب الثاني

تحكم السلطة التنفيذية في إعداد القانون داخل البرلمان

إن الإجراءات التشريعية المتبعة بالنسبة لمشاريع القوانين أو إقتراحات القوانين توحى إلى وجود أفضلية في حالات تميل لصالح مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة التي نظمتها عدة نصوص قانونية، يظهر حضور الحكومة في جميع المراحل التي يمر بها مشروع أو إقتراح قانون، بداية من تدخل السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية

¹ سمية لكل، مرجع يابوق، ص217.

(الفرع الأول)، إلى التدخل في إعداد القانون على مستوى الحكومة (الفرع الثاني)، وكذلك تحكم رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القانون داخل البرلمان

من ضمن الصلاحيات الواسعة التي خولت للحكومة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، ضبط جدول أعمال الحكومة وفق أولوياتها وكذلك حضور أشغال الجان الدائمة والمشاركة في المناقشة والتصويت، و هذا ما أعطاه صلاحية التحكم بالتشريع بطريقة غير مباشرة، و سنتطرق لتفصيل ذلك في النقاط الآتية:

أولاً: ضبط جدول الأعمال وفق أولويات الحكومة¹

ضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسته ومناقشته تصفيه من طرف البرلمان وهي طريقه فنيه لترتيب العمل داخل البرلمان عرفه الاردن البرلمان في تنظيم اعماله والخضوع له اهميه كبيره فهو الذي يحدد مصيره او اهماله وعليه فان الدستور الجزائري الذي ينص على طريقه تحضير جدول الاعمال وانما وردت احكامه في النظام الداخلي للمجلس الذي يجعل مهمه اعداديه صلاحيه مكتب مجلس بالتشاور مع رؤساء اللجان او موافقه الحكومه ورؤساء المجموعات البرلمانية وبذلك يلاحظ تاثير الحكومه على كيفية اعداد جدول الاعمال حيث يرتبط هذا الاخير من قبل مكتب للغرفتين ممثل الحكومه المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني عن ترتيب الاولويات التي تحددتها الحكومه اضافة الى ان الماده 16 سنه يمكن للحكومه حين اذاعه مشروع قانون انت لي استعجاليه وبمجرد التصريح بذلك لدوره المشروع في جدول اعمال دوره الجارية كما تنص الماده 17 على يضبط مكتبك لغرفه باستشاره الحكومه جدول اعمال الجلسات هب لنا من نص الماده

¹ هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2014، ص10.

17 على ان البرنامج البرلمان بالاستشارة الحكومه قبل الضابط جدول اعمال دورته وجلساته ظهر من احمد وابن تحديد من حقي تحديد جدول الاعمال بحيث لا يبقى من هذا الحق في والموافقه على هذا الترتيب مما ينتج عنه اعطاء الاسبقية للمشاريع المقدمه من طرف الحكومه في دراسته على غيرها من الاقتراحات المقدمة من طرف النواب ما يعني التجميد هذه الاقتراحات تاخيرها مما سبق يتبين ان الطرف الفاعل في عمليه تنظيم وترتيب نقد جدول الأعمال تعود للحكومه حسب الأولويات والاهداف التي أدرجتها في برنامجها وبالتالي فان تحكم الوزير الاول في هذا المجال الى جانب البرلمان على اعتباره صاحب الشأن بل واكثر من ذلك فللحكومه حق الأولوية دستوري في ذلك على اعتبار الوزير الاول مجرد اداة تنفيذيه لدى رئيس فان الضبط جدول أعمال يصبح بالنتيجة تحت سيطرة رئيس الجمهورية.

ثانيا: حضور أشغال اللجان الدائمة

لقد منح دستور 1963 إمتيازاً لأعضاء الحكومة بالسماح لهم بالمشاركة في أشغال اللجان الدائمة وذلك في المادة 37 منه، مع أحقية الإستماع لهم كلما طلبوا الكلمة، ومنعهم من المشاركة في التصويت حسب الفقرة الثانية من المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الوطني، ويرى الأستاذ "سعيد بوشعير" أنه مجرد مشاركة أعضاء الحكومة في المداولات هو إنقاص من دور اللجان في المجال التشريعي، وهذا الحضور لأعضاء الحكومة مختلف حين يمارس المجلس الشعبي الوطني رقابته على النشاط الحكومي عن طريق الإستماع إلى الوزراء داخل اللجان¹.

ثالثا: مشاركة الحكومة في المناقشة والتصويت في الجلسات العامة

تتمتع الحكومة بإمتيازات متعددة عند مناقشة النص القانوني والتصويت عليه وهذا وفقا للمادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني

¹ شريف شريف، دور اللجان الدائمة في تفعيل العمل البرلماني، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة المسيلة، 2017-2018، ص4،

ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، التي نصت على أن يشرع في مناقشة مشروع قانون بالإستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجلهم المسبق ويشرع في

مناقشة القانون بالإستماع إلى مندوب أصحاب الإقتراح وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب رتبهم¹. والملاحظ هنا أن الحكومة أو ممثلها يتدخل عند الشروع في المناقشة سواء كان طبيعة النص مشروع قانون أو إقتراح قانون ومن خلال الإطلاع على النصوص القانونية من القانون العضوي رقم 16-12 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 22 من القانون العضوي السالف الذكر 16-12، وهو نفس الإجراء المتبع أمام مجلس الأمة عند مناقشة القانون الذي صادق عليه مجلس الشعبي الوطني وهذا ما نصت عليه المادة 24 من القانون 16-12 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،

¹ باييو فترس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص33.

وربما لمعارضة أي رأي متنافي مع الحكومة، وله نفس الحق في مجلس الأمة، المادة 22 و 29 على التوالي من القانون العضوي رقم 16-12.

3- إن رغبة المجلس الشعبي الوطني على إثر هذه المناقشات أن يقرر التصويت على النص بكامله أو التصويت مادة مادة، فإن المجلس لا يبيت في ذلك إلا بعد إعطاء ممثل الحكومة بكلمة، وهذا ما يؤثر على الموقف الذي يتخذ المجلس الأمة وهذا ما جاء في المادة 39 من القانون رقم 16-12.

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

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 الطلب من مكتب مجلس الأمة المصادقة على هذه المناقشة¹.

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.

إضافة إلى ذلك نجد أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يتدخل بإستعماله لحق التصويت بالأغلبية في حالة عدم رضاه بالقانون المصوت عليه في البرلمان ولهذا يمكن له أن يطلب قراءة ثانية لذلك النص، وهذا ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 145:

¹ باييو فترس، باكلي بشير، مرجع سابق، ص 37.

"يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثون (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره".

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 لأن 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 تحتل الإنتظار، حيث أن المؤسس الدستوري لم يستثني القوانين الإستعجالية في هذه المدة في تعديل الدستوري 2016.

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 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.

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 .

رابعاً: إنفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية¹

لقد كانت السلطة المالية وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاص الملوك، غير أنه نتيجة للصراع الذي وقع بينهم وبين ممثلي الشعب خاصة في بريطانيا انتقلت هذه السلطة إلى البرلمانات وأصبحت صاحبة الاختصاص في التشريع المالي، وذلك عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بميزانية الدولة والمصادقة عليها، وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بهذا التطور في دستوري 1976 و 1989 .

المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة". وهذا ما نصت عليه كذلك المادة 122 المحددة للمجالات التي يشرع فيها البرلمان حيث نصت الفقرة 12 منها على ما يلي: " التصويت على ميزانية الدولة".

إلا أن التطور الذي تضمنه دستور 1996 من خلال المادة 120 منه، ولم يكن مقرراً في أحكام الدساتير الفارطة، هو منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قانون المالية بموجب أمر، وذلك إذا لم يصادق.

لقد أتى المؤسس الدستوري الجزائري بسبب وحيد، يمكن بواسطته أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في المجال المالي، وهذا السبب يتمثل في عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة 75 يوماً وهذا ما تضمنته الفقرة 08 من المادة 120 من الدستور حيث

¹ سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، ط2، الجزائر، 1993، ص223

نصت على ما يلي: " وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر".

فالمقصود بعبارة "في الأجل المحدد سابقا" الواردة في المادة السابقة، هي مهلة 75 يوما التي تم تحديدها لمصادقة البرلمان على قانون المالية، والتي تضمنتها الفقرة 07 من المادة 120 وبالتالي بإمكان رئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية، وذلك إذا لم يصادق البرلمان على مشروع القانون في مدة أقصاها 75 يوما تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الغرفة الأولى التي تمر عليها جميع مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة.

وإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر، يعتبر جزءا أقره المؤسس الدستوري لمواجهة العجز الذي يسجله البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الأجل المحدد سابقا، وهذا يرجع للأهمية الكبيرة التي تكتسيها الميزانية في الدولة¹، فلا بد من توافر موازنة مالية للدولة قبيل بداية العام الجديد، ودون ذلك تصبح الدولة في ريبة، كما تشكل الميزانية لدى السلطة التنفيذية أهمية بالغة، وذلك باعتبارها المشرفة على تسيير مؤسسات الدولة الاقتصادية والإدارات العمومية، فهي تحرص على تزويدها بوسائل السير العادي كنفقات التجهيز والتسيير، ولن يتأتى ذلك إلا بضمان دخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل الملائم لذلك .

وقد نصت المادة 44 من القانون العضوي 16-12، والمحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على المدة التي تصادق فيها كل غرفة من البرلمان على قانون المالية، فالمدة المخصصة لمصادقة المجلس

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص189.

الشعبي الوطني عليه هي 47 يوما، تحسب ابتداء من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس.

فبعد أن تعد الحكومة مشروع قانون المالية، تقوم بإيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك في كل دورة خريفية للبرلمان، ثم تقوم اللجنة المكلفة بالمالية في المجلس بالاستماع إلى العرض الذي يقدمه كل وزير عن الإعتمادات المالية المخصصة للقطاع الذي يشرف عليه، ثم تعد هذه اللجنة تقرير عن مشروع الميزانية وتقدمه لرئيس المجلس لكي يعرضه على أعضاء المجلس لكي يطلعوا عليه. ثم بعد ذلك يقوم وزير المالية وفي جلسة علنية بالمجلس بعرض مشروع قانون المالية على أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

و بعد ذلك تأتي مرحلة المناقشة فمرحلة التصويت على القانون. فكل هذه الإجراءات يجب أن لا تتجاوز مدة 47 يوما، فإن استغرقت الإجراءات أكثر من هذه المهلة، اعتبر أن المجلس الشعبي الوطني لم يصوت على مشروع قانون المالية.

أما بالنسبة للمهلة المخصصة لمصادقة مجلس الأمة على مشروع قانون المالية فهي 20 يوما تحسب ابتداء من بداية مهلة 47 يوما المخصصة للغرفة الأولى لكي تصوت على مشروع القانون، وإن كانت المادة 44 من القانون العضوي سالف الذكر لم تأت بحل في حالة إذا لم ينتهي المجلس الشعبي الوطني من مناقشة المشروع المالي في المهلة المقررة.

أما الإجراءات التي يمر المجلس مشروع قانون المالية في مجلس الأمة، فهي نفسها المتبعة في المجلس الشعبي الوطني.

وإذا ثار خلاف بين الغرفتين حول مشروع قانون المالية، تكون لجنة متساوية الأعضاء للفصل في الخلاف، والمهلة المحددة للبحث في الخلاف والفصل فيه هي 8 أيام، تحسب ابتداء من بداية مهلة 20 يوما المحددة للمجلس الأمة للتصويت على مشروع قانون المالية.

وتتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية من خلال الف رضىيتين التاليتين:

- 1- فقد يتعثر مشروع قانون المالية، في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما للمصادقة.
- 2- وقد تتحقق عدم المصادقة، في حالة ما إذا مضت مهلة 8 أيام دون أن تفصل اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، وهنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب مشروع قانون المالية، كما هو عليه الحال بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وإنما يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر¹.

الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القانون على مستوى الحكومة

لم يأخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه القاضي بالفصل المطلق بين السلطات، الذي يرى بالإضافة إلى عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات السلطات الأخرى، بعدم السماح لها كذلك بمراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطات الأخرى. وإنما أخذ بالاتجاه القائل بإقامة رقابة متبادلة بين السلطات، خاصة السلطة التنفيذية والتشريعية.

فبالرجوع إلى بعض مواد التعديل الدستوري 2016 نجد أنه بإمكان السلطة التنفيذية مراقبة الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية، وذلك من خلال تمتع رئيس الجمهورية بعدد من الاختصاصات التشريعية الأصلية التي تمكنه من القيام بهذه المراقبة.، وتتخذ هذه عدة صور منها:

أولا : طلب إجراء مداولة ثانية

يطلق فقهاء القانون الدستوري على اختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة تسمية حق "الاعتراض على القوانين"، هذا الحق الذي يعرفه البعض منهم، بأنه

¹ عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص191.

معارضة تنفيذ النص المصوت عليه، لإخلاله بروح الدستور، فيلفت رئيس الجمهورية الانتباه بإدراج هذا الاعتراض حتى يتم تدارك الموقف .

أما البعض الآخر فيعرف هذا الحق، بأنه إلفات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، حيث يطلب منه رئيس الدولة إعادة قراءته مرة ثانية قصد إدخال تعديلات عليه أو تأكيد وجهة نظرا البرلمانين بالإبقاء على النص دون تغيير.

ويعرف بعض الفقهاء حق الاعتراض على القوانين، بأنه عدم موافقة رئيس الدولة على القانون المقر في السلطة التشريعية بعد رفعه إليه لتوقيعه، على أنه يمكن للسلطة التشريعية أن تتغلب على هذا الرفض بإقرار القانون من جديد بأغلبية معينة أكبر من الأغلبية التي كانت عند إقرار القانون في المرة الأولى .

فما يتضح من تعريف الفقه لاختصاص رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية لقانون ما، أن هذا الاختصاص ما هو إلا إجراء بيدي من خلاله الرئيس عدم موافقته على القانون الذي صادق عليه البرلمان وذلك بإرجاعه إليه، وهذا راجع إلى مخالفة هذا القانون إما للدستور أو لقانون آخر أو لتناقض أحكامه، وإما لأنه يخالف سياسة الحكومة.

ويتفرع هذا الاختصاص من حيث نطاق عدم موافقة الرئيس على القانون إلى نوعين وهما اعتراض مطلق على القانون واعتراض جزئي. فالاعتراض المطلق يكمن في اعتراض رئيس الدولة على القانون المقدم إليه لإصداره بكامله 3، في حين أن الاعتراض الجزئي يقتصر فيه اعتراض الرئيس على مواد معينة في القانون، وليس على القانون بكامله.

المؤسس الدستوري الجزائري لم يبين بصورة صريحة مدى اعتراض رئيس الجمهورية على القانون، فهل يشمل كل القانون، أم يقتصر على بعض مواده أو نصوصه وذلك للصياغة العامة التي جاءت بها المادة 145 من التعديل الدستوري 2016، هذا الأمر دفع

ببعض الفقه إلى القول أن اعتراض رئيس الجمهورية على القانون يقتصر على بعض نصوصه وليس بكامله¹.

كما يتفرع حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين من حيث طبيعته إلى عدة أنواع، حيث هناك الاعتراض البسيط والاعتراض الناقل الذي ينقل السلطة التقديرية بشأن الفصل في النزاع القائم بين رئيس الدولة والبرلمان حول نص تشريعي إلى هيئة ثالثة.

وهناك كذلك الاعتراض المطلق والاعتراض التوقيفي، فالاعتراض المطلق هو ما يعرف بحق التصديق والذي يكون عندما يستوجب الدستور موافقة رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان حتى تصبح نهائية، فإذا عرضت هذه المشروعات على رئيس الدولة واعترض عليها فإن المشروع يقبر نهائياً ويمتنع إصداره.

أما الاعتراض النسبي أو التوقيفي أو المؤقت فهو يكون عندما يستوجب الدستور على رئيس الدولة حينما يعترض على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، ضرورة رده لهذه المشروعات إلى البرلمان خلال فترة معينة فإذا أقرها البرلمان ثانية وجب إصدارها رغم اعتراض رئيس الدولة، فالفرق بين هذين النوعين من الاعتراض يكمن في أن الاعتراض المطلق ناتج عن رفض الرئيس التصديق على القانون الذي وافق عليه البرلمان، وهذا ما يؤدي إلى إعدام هذا النص، وذلك لأن سلطته في الموافقة هي سلطة مطلقة نهائية لا تتغلب عليها سلطة أخرى. بينما حق الاعتراض النسبي أو المؤقت لا يؤدي إلى إعدام القانون، وذلك لأن اعتراض رئيس الدولة عليه يمكن التغلب عليه إذا أقر البرلمان هذا² القانون مرة ثانية.

وذلك لأن سلطته ليست سلطة مطلقة نهائية في إعدام القوانين، بل سلطة نسبية مؤقتة تقف أمامها سلطة أخرى هي سلطة البرلمان.

¹ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص16.

² عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص116.

يكتسي اختصاص رئيس الجمهورية في طلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية لقانون وافق عليه من قبل، أهمية كبيرة في النظام الدستوري الجزائري، وذلك سواء من الناحية السياسية أو القانونية.

فمن الناحية السياسية، فعند بداية ظهور هذا الاختصاص كان يقصد من وراء التصييص عليه، هو إعطاء السلطة التنفيذية الفرصة لعرقلة القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وذلك لأن التصويت على القانون في المرة الثانية يتطلب أغلبية معينة يصعب الوصول إليها.

أما بعد ذلك، تطورت الغاية من وراء التصييص على مثل هذا الاختصاص، حيث أصبحت تتمثل في تحقيقه التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من حيث إعداد النص التشريعية وهذا ما يحدث في حالة إعداد البرلمان للقوانين بما لا يتماشى ونظرة الحكومة، فيقوم رئيس الجمهورية باعتباره هو الذي يعين الطاقم الحكومي بطلب إجراء مداولة ثانية للقانون أين سيدافع على سياسة الحكومة، ومن تم تعديل القانون وفق هذه السياسة.

ومن هنا فإن هذا الاختصاص يكتسي أهمية سياسية كبيرة، وذلك لأنه وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال صنع القوانين، وذلك عن طريق تعديل هذه القوانين وفق ما يتماشى مع سياسة الحكومة، بعد أن اعترض عليها رئيس الجمهورية في المرة الأولى.

لكن يرى بعض الفقه أن الغاية الحقيقية من طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية لقانون ما، ليست هي تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وإنما هي جعل السلطة التنفيذية هي المتفوقة في المجال التشريعي عن الطريق التحكم فيما ينتجه البرلمان من القوانين، وذلك بأن توقف أي نص تشريعي يشكل مساسا بسياستها .

أما عن أهمية هذا الاختصاص من الناحية القانونية، فهي تكمن في مساهمة رئيس الجمهورية في التشريع، وذلك عن طريق مراقبته للنص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان. وما يؤكد القوة القانونية لطلب إجراء مداولة ثانية هو كون رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، فإن إعادة النص للنواب لقراءته مرة ثانية (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني يعني أنه قيد بل معارضة فعلية / واشتراط نصاب معين من الأصوات على تعبيرهم الأول حتى يشعروهم بمسئولياتهم ويلفت نظرهم إلى تقييم وتقدير نتائج تصرفهم الأول وهو الموافقة على القانون

وما يؤكد كذلك على الأهمية القانونية لطلب إجراء مداولة ثانية، هي التعريفات الفقهية لهذا الطلب والتي سبق ذكرها، والتي بينت أن الهدف من إجراء مداولة ثانية للقانون، هو إعادة إعداده بشكل جيد، بعد أن يكون رئيس الدولة قد اكتشف سوء إعداد البرلمان للقانون، كأن يكون مخالف للدستور أو يكون هناك تناقض بين أحكامه. فمن فائدة هذه المداولة الثانية هو إعادة تنقيح القانون من الأخطاء التي قد يتضمنها¹.

ثانيا: إصدار القوانين

بعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون فإنه يقوم بعد ذلك بإجراء آخر، ألا وهو نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد والهيئات، ويصبح حجة عليهم ويلتزمون بأحكامه والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على اختصاص الرئيس في نشر القوانين في دساتير الجزائر لسنة 1976، 1989، 1996، حيث أن المادة 126 من هذا الأخير قد أشارت فقط على اختصاصه في إصدار القوانين، وذلك بقولها: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

¹ عبد الله بوقفة مرجع سابق، ص 117.

وبالرغم من عدم هذا التصنيف إلا أن الرئيس هو الذي ينشر القوانين، في حين أن دستور 1963 قد نص صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية في نشر القوانين حيث كانت المادة 49 منه تنص على ما يلي: " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها خلال الأيام العشرة الموالية لتحويلها إليه من قبل المجلس الوطني".

فنظرا لأن النشر يأتي من الناحية الزمنية بعد الإصدار، فقد كان هناك اتجاه يرى بعدم التمييز بين الإجراءات، وقد انتشر هذا الاتجاه في ألمانيا بين أغلبية الفقه هناك وعلى رأسهم الفقيه "جي ماير"، وأيد بعض الفقه الفرنسي والمصري هذا الاتجاه. حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار والنشر اسمان مختلفان لشيء واحد ذلك أن الإصدار ما هو إلا إجراء من الإجراءات التي تهدف إلى المساهمة في نشر القوانين، ذلك أن الإصدار مجرد إعلان رسمي بوجود القانون، وليس له هدف سوى تعريف المواطنين والسلطات العامة لهذا القانون حتى تضعه في اعتبارها أثناء التنفيذ. فحسب رأيهم أن الإصدار يدخل ضمن العمليات التي تهدف إلى نشر القوانين¹، إلا أن هذا الرأي لم يلق تأييدا كبيرا من الفقه الذي ترى الأغلبية منه بوجود اختلاف بين الإصدار والنشر، حيث يرى الفقيه "مليرج" أن الإصدار إجراء قانوني خالص، فهو لا يتضمن فقط وضع توقيع رئيس الجمهورية على نص القانون، وإنما يتضمن إسهادا يترتب عليه آثار خاصة. في حين أن النشر ليس بإجراء قانوني وإنما هو مجرد واقعة مادية تتمثل في نشر القانون في الجريدة الرسمية، وهو لا ينتج آثار قانونية.

ويرجع "مليرج" سبب عدم تمييز الرأي الأول بين الإصدار والنشر والخلط بينهما، لي كون أن الإصدار لا يحدث عادة في صورة علنية، بحيث أن المتفق عليه أن مرسوم الإصدار موجه أساسا للنشر الفوري. كما يعود سبب الخلط كذلك إلى الفاصل الزمني البسيط الذي يفصل إصدار القانون عن نشره، وعليه فيجمع الفقه على أن الإصدار يختلف عن النشر. فبينما يعد الإصدار عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة الغرض منه هو إثبات أن

¹ بركات محمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2007-2008، ص78.

القانون قد أعد وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، كما يصدر أمر بتنفيذه، في حين أن النشر مجرد عمل مادي مستقل عن وجود القانون الغرض منه هو تمكين الكافة من العلم بوجود القانون.

وبتميز إصدار القوانين عن نشرها، نكون قد تعرفنا على مفهوم إصدار القوانين. إلا أن الدراسة الدقيقة لهذا الاختصاص لا تقتصر على إبراز مفهومه، بل لابد من معرفة قيمته القانونية كذلك

كما تتضح القيمة القانونية الكبيرة التي يكتسبها إصدار القوانين في الجزائر، من خلال عدم فرض المؤسس الدستوري أي جزاء يطبق على رئيس الجمهورية في حالة عدم إصداره للقانون الذي وافق عليه البرلمان خلال 30 يوما. وبالتالي فعدم التنصيص هذا يؤدي إلى أن قرار إصدار القوانين هو بيد رئيس الجمهورية، فله أن يصدر القوانين التي صادق عليها البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه متمشيا مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون¹.

ثالثا: نشر الحكومة القوانين²

يعد النشر إجراء لاحقا يأتي بعد عملية الإصدار مباشرة، حيث يعرف على أنه مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون من تاريخ محدد، أي إبلاغ الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بالمعلوم.

لقد خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1963 سلطة نشر القوانين بهدف إخطار كافة الجمهور بتطبيق ذلك القانون، وجعله ساري المفعول لتفادي

¹ بركات محمد، المرجع السابق، ص 83.

² براهمي نعيمة، وارثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة بجاية، 2016-2017، ص 45.

الإحتجاج بعدم العلم بالقانون، إستنادا إلى مبدأ "لاعذر بجهل القانون"، وكانت المادة 49 من دستور 1963 صريحة بنصها: "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها".

نستنتج من نص المادة أن رئيس الجمهورية هو الشخص الوحيد المكلف بتولي نشر القوانين، دون أن تشاركه في ذلك هيئة أخرى، و هذا يدل على ان النشر إجراء يختص به رئيس الجمهورية لوحده.

أما بالنسبة لكل من دستور 1976، و دستور 1989، و دستور 1996 لم يؤسس هذا الإجراء على أية مادة دستورية، وهو نفس الأمر الذي أكدته التعديل الدستوري 2016.

بالرغم من هذا الإغفال يمكن القول أن إختصاص نشر القوانين هي من صلاحيات الحكومة، وأن إصدار القانون بمثابة أمر ضمني للحكومة لكي تقوم بنشره في الجريدة الرسمية لتصبح القوانين معلومة ونافاذة، مع العلم أن عملية نشر القوانين تتولاها مصلحة الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية.

كما تنص المادة 144 من التعديل الدستوري 2016 إلى أن رئيس الجمهورية يصدر القانون في أجل 30 يوما 'إبتداء من تاريخ تسلمه إياه، إلا أن المادة الرابعة من القانون المدني¹، تؤكد على بدء سريان مفعول القوانين إبتداء من مضي يوم كامل من نشرها بالجريدة الرسمية بالنسبة للجزائر العاصمة، أما بالنسبة لباقي أرجاء الوطن، فإن مفعول القوانين سيسري بعد إنقضاء يوم عمل كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد ختم الدائرة على تاريخ الوصول.

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

¹ أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 متضمن القانون المدني، ج ر، العدد 78، سنة 1975.

المطلب الثالث

التحكم النسبي لرئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين

يظهر المجلس الدستوري قوي بطريقة انشاءه والمهام المسندة اليه واختصاصاته، لكن يعتبر هيكل بدون روح بغياب الية الإخطار، فالإخطار هي الوسيلة الوحيدة الاجرائية لتحريك الرقابة الدستورية، لكن لا يمكن له التصدي للرقابة الدستورية من تلقاء نفسه بل يشترط الدستور اخطاره من قبل جهات مختصة تقوم بالطعن احكام النص المخالف للدستور ليفصل دستوريته بعد اتباع الاجراءات اللازمة.

فآلية الاخطار لها ابعاد سياسية وذلك من خلال حصر هذه الالية في يد جهات محددة، كما انها عبارة عن الية لا تجسد حماية الحقوق والحريات الاساسية، بحيث منح فقط لجهات اساسية ذكرها على سبيل الحصر، بالإضافة الى انه اخطار اختياري غير اجباري اي انه خاضع لرغبة الجهات المختصة بان تخطر به ام لا.

و بهذا يكون الاخطار المنبه الوحيد للمجلس الدستوري، الذي يحرك الرقابة الدستورية والاجراء الذي يعيق من عمله باعتباره مرتبط بجهات محصورة دستوريا، فكان حق الاخطار في تعديل الدستوري لسنة 2016 في مجال رقابة المطابقة للدستور، والرقابة الدستورية يختص به حصريا كل من رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الامة¹.

¹ بوعزيزة صونية، بوعزة كاهنة، عوانق فعلية الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2016-2017، ص 36.

الفرع الأول: إجراءات الرقابة الدستورية على القوانين

تتجلى أهمية الرقابة الدستورية، في ضمان مراقبة دستورية نشاطات السلطتين التشريعية والتنفيذية في عملية إعداد النصوص القانونية الخاصة بهما¹، وفي هذا الإطار يراقب أساسا مدى احترام هاتين السلطتين مجال اختصاصهما في حدود الدستور، فضلا عن ذلك يتحقق من عدم انتهاك القوانين لحقوق المواطنين وحياتهم المحددة في الدستور².

و يظهر المجلس الدستوري الجزائري بإعتباره الضامن لاحترام الدستور، فقد خوله المؤسس الدستوري الجزائري صلاحيات واسعة في مجال الرقابة على دستورية القوانين وذلك بدوره الفعال في التصدي للنصوص القانونية المخالفة للدستور سواء كانت هذه الأخيرة صادرة عن السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو عبارة عن معاهدة دولية، ولضمان ممارسته لهذه الصلاحيات وحفاظا على استقلاليتها، وجب اشراك مختلف السلطات الممثلة في مؤسسات الدولة في عملية تعيين أو انتخاب أعضائه، حيث تسهر على تعيينهم أو إنتخابهم، كل من السلطات التنفيذية، التشريعية والقضائية، وبذلك تختص كل واحدة منها بتعيين أو إنتخاب عدد معين من أعضائه بما فيها رئيسه، لكن يلاحظ من خلال الرجوع إلى تشكيلة المجلس الدستوري الجزائري استعمال المؤسس الدستوري الجزائري لمصطلحي "الإنتخاب" و"التعيين" في مضمون المواد المحددة لتشكيلة المجلس الدستوري، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن خلفيات هذه التفرقة التي أقامها مؤسسنا الدستوري بين مختلف السلطات المكلفة بهذه المهمة، وهو ما يتضح جليا من خلال الآلية المعتمدة لتوزيع العضوية

¹ دستور 1989 المعدل، والمصادق عليه في استفتاء 28-11-1996؛

* الأمر رقم 97-07، المؤرخ في 06-03-1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات، ج. ر، رقم 12، 1997، ص. 3-28.

* الأمر رقم 97-09، المؤرخ في 06-03-1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر، رقم 12، 1997، ص. 30-35.

² عبد القادر بن هني، المجلس الدستوري- تنظيم واختصاص- المجلس الدستوري، سفر 1، الجزائر 1990، ص. 66.

في المجلس الدستوري، وعلى الرغم من ذلك فالمجلس الدستوري يملك فرصا محدودة في ممارسة هذه الصلاحيات، إذ أن ممارسة الإختصاصات الواسعة للمجلس الدستوري في مجال الرقابة الدستورية، متوقفة دستوريا على آلية الإخطار المقررة فقط لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان للوقوف على مسألة اعتبار المجلس الدستوري كجهاز للرقابة على دستورية القوانين .

فقد أقرّ المؤسس الدستوري بهذا النوع من الرقابة الدستورية، تأثرا بنظيره الفرنسي، بموجب المادة 165²، إذ يتولى المجلس الدستوري فحص النصوص القانونية الداخلة في مجال الرقابة السابقة ويصدر رأيا بشأنها¹، خاصة وأن زمن الإخطار في هذه الحالة، يتم في المرحلة السابقة لنشأة النص القانوني وإصداره من طرف رئيس الجمهورية²، فيتيح له بذلك ممارسة الرقابة السابقة التي تكون وقائية " *contrôle preventif* "، لأنها تمنع صدور قوانين تخالف الدستور، وبذلك يتم تفادي الإلغاء أو البطلان بعد أن ينشأ مراكز قانونية، وما ينجر عنها من حقوق مكتسبة، وهذا بخلاف بعض النظم الدستورية التي تكتفي بالرقابة اللاحقة.

وتتباين الآثار المترتبة عن الإخطار في اطار الرقابة السابقة، حسب طبيعة النص القانوني، فقد ينجم عن إحالة القوانين العادية أو العضوية على المجلس الدستوري في المرحلة السابقة، تعليق المدة التي يصدر فيها رئيس الجمهورية النص القانوني، والمحددة بثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلّمه إيّاها، ويتم توقيف هذا الأجل، لتمكين المجلس الدستوري من النظر في دستوريتها، أما بالنسبة للتنظيمات والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، فيترتب على إخطار المجلس الدستوري بشأنهما، عدم الشروع في إجراءات نشرها، ومن ثمة عدم تطبيقها من قبل كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية حسب الحالة، في حين يترتب على إحالة المعاهدات الدولية على المجلس الدستوري قبل صدور مرسوم

¹ « Le contrôle à priori, a pour lui une simplicité réelle, l'assurance et la stabilité ultérieure de l'ordre juridique, il nécessite une grande vigilance, de la part de ceux qui peuvent le déclencher », Jean Pascal, La saisine du conseil constitutionnel, p. 185.

² المادة 144 من التعديل الدستوري 2016 .

التصديق عليها، وقف إجراء التصديق من طرف رئيس الجمهورية، أي وقف العمل بأحكام المادتين 131 و132 من التعديل الدستوري 2016، إلى أن يفصل المجلس الدستوري في دستورتها.

بالرجوع الى النصوص الدستورية يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالرقابة اللاحقة، المستثناة في الدستور الفرنسي، وبذلك فقد كفل للحقوق والحريات العامة ضمانا هامة لا يتيحها نظيره الفرنسي، والمتمثلة في إمكانية إحالة النصوص القانونية التي يمكن أن تكون مخالفة للدستور، حتى تتم مراقبتها من جديد، دون التقيد بميعاد محدد لإخطاره بشأنها، وفي هذه الحالة تتولى الجهات المؤهلة بالاختار، إحالة المعاهدات، القوانين العادية والتنظيمات فقط على المجلس الدستوري بعد دخولها حيز التنفيذ¹، والذي يفصل فيها بقرار، وبذلك الأساس، لا تكون القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، محل رقابة لاحقة، فهي مستثناة دستوريا من ذلك.

الفرع الثاني : إحتكار رئيس الجمهورية للإخطار الوجوبي للرقابة على دستورية القوانين العضوية

يعتبر رئيس الجمهورية هو حامي الدستور، يسهر على ضمان إحترام الدستور وحمائته من اي خرق او تجاوز، فإسناد حق الاخطار اليه امر منطقي.

¹ جاء في الفقرة الأولى من المادة 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، على أنه:

«Une disposition déclarée inconstitutionnelle, ne peut être promulguée, ni mise en application».

- فقد بقي المجلس الدستوري الفرنسي، يرفض الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، واعتبر أن المادة 61 من الدستور، تمثل قاعدة اختصاص تمنعه من مراقبة القوانين النافذة، سواء كان ذلك عن طريق إخطاره، أو عن طريق استثناء عدم الدستورية "l'exception" d'inconstitutionnalité، ويتعلق الأمر هنا بالرقابة الإحتياطية (الوقائية)، التي يتبناها المؤسس الفرنسي المؤكد على عدم إعادة النظر في القوانين التي دخلت حيز التنفيذ.

-Jean Pierre Camby, Une loi promulguée frappée d'inconstitutionnalité, R.D.P, n°3, 1999, pp .653-655 ; Ahmed Salem Oued Boubout, L'apport du conseil constitutionnel au droit administratif, Economica, 1987, p. 177.

وفقا لنص المادة 186 من تعديل 2016، يحتكر رئيس الجمهورية سلطة الاخطار بخصوص القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان نظرا لحساسية المجالات التي تمسها القوانين العضوية وخوفا من تهديد سير عمل غرفتي البرلمان، على خلاف ما كرسه المشرع الفرنسي الذي منح حق الاخطار بالنسبة للقوانين العضوية لرئيس الجمهورية، اما النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يمارسه الوزير الاول.

فمن الناحية العملية منحت لرئيس الجمهورية ادوات قانونية للإعتراض على القوانين دون اخطار المجلس الدستوري، كطلب إجراء مداولة ثانية، امتناع رئيس الجمهورية من اصدار القانون ونشره، امكانية استعمال رئيس الجمهورية لحق الفيتو.¹

اذن فكل هذا الاحتكار لرئيس الجمهورية يعتبر تقييد الاخطار وعدم فاعليته في مجال الرقابة بالرغم من توسيع جهات الاخطار.

¹ بوعزيزة صونية، بوعزة كاهنة، مرجع سابق، ص 37.

المبحث الثاني

تحكم الوزير الأول في اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين

الغرفتين

باعتبار أن اللجنة المتساوية الأعضاء آلية أساسية لتسوية الخلاف التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، ذلك أنها تمثل جوهر العملية التشريعية التي لا تتم سوى بمصادقة أعضاء كلا الغرفتين على نص موحد، وتتم عملية تسوية هذا الخلاف عبر عدة مراحل بداية من إثارة الخلاف ووصولاً إلى المصادقة على التقرير المتضمن حلاً للأحكام محل الخلاف، ولكل مرحلة من المراحل أهمية ولعل أهم هذه المراحل مرحلة إعمال اللجنة المتساوية الأعضاء وبالضبط إجراء استدعاء اللجنة للاجتماع، ذلك أنه يشكل انطلاقة لعملية التسوية فإما أن تستدعي اللجنة وتتطلق عملية التسوية أو أن لا يتم استدعاءها وبالتالي ترك الخلاف قائماً، وفي الجزائر يملك الوزير الأول سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بشكل يمكن القول أنه مطلق، في حين يطالب العديد من القانونيين بضرورة توسيع هذه السلطة وذلك بالنص على مشاركة رئيسي الغرفتين في الاستدعاء¹.

لذا سنتطرق إلى التعريف بهته الجنة في (المطلب الأول)، وإلى تبيان مدى سلطة

الوزير الأول عليها في (المطلب الثاني)

¹ بن الشيخ نوال، بن محمد محمد، "سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 16، جانفي 2017، ص 97.

المطلب الأول

اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية قانونية لحل الخلاف بين الغرفتين

لقد عرفت المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 أن اللجنة متساوية الأعضاء، على أنها في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، فمن أحكام هذه المادة نجد أن الدستور يعرف اللجنة متساوية الأعضاء على أنها لجنة مشتركة بين غرفتي البرلمان بمعية الحكومة، اسند لها المؤسس الدستوري الجزائري مهمة حل الخلاف الذي ينشب بين مجلس الأمة ومجلس الشعبي الوطني، حيث سننظر إلى تشكيلتها في الفرع الأول وصلاحياتها في الفرع الثاني

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة متساوية الأعضاء

إن اللجان البرلمانية بإعتبارها جهازا برلمانيا تخضع في تكوينها إلى مجموعة من الأحكام القانونية والتنظيمية، وتضبطها بعض الإعتبارات السياسية والخاصة، و عملا بأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 على أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الإختلاف،

أمام عدم تحديد الدستور لعدد أعضاء اللجنة وكيفية تعيينهم، جاءت المادة 89 من القانون العضوي 16-12 التي تنص على: "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء"،

كما أن نص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان على تعيين أكثر من عشرة أعضاء مرسمين وخمسة أعضاء مستخلفين في حالة حدوث غياب أحد ممثلي اللجنة بسبب وجود ضرورة ملحة لذلك، ويتحدد مجال تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ضمن المادة 91 من القانون العضوي 16-12 حيث تضمن تشكيلتها رئيسا ونائبا وللرئيس ومقررين، الأول

للمجلس الشعبي الوطني والثاني للغرفة الثانية مجلس الأمة، و يعقد أول إجتماع للجنة متساوية الأعضاء بإستدعاء من طرف العضو الأكبر سنا، ويتم إنتخاب رئيس اللجنة ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع في مقرها، وذلك بقصد تحقيق التوازن في الصلاحيات¹،

الفرع الثاني: صلاحيات اللجنة متساوية الأعضاء

إن الدور للجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين ذو أثر هام سواء، وتتجسد مهمة اللجنة في التوصل إلى حل الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان أما عن طريق الإبقاء على بعض المواد وإدخال التعديلات على مواد أخرى، أو إلغاء المواد المخالفة للقانون أو إقتراح نص الصلح وعرضه أمام الغرفتين ،

أولا : الإبقاء على المواد وإدخال تعديلات على أخرى

من خلال تصفح عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في البرلمان الجزائري نجدها في أحيان كثيرة أبقت على كثير من المواد كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، في حيث أن تعديلاتها للمواد الأخرى شكلية، وليس لها تأثير هام، وبذلك لأن معظم الخلافات المتوقع حدوثها أثناء المسار التشريعي لا تعد إنتقاصا من التعبير الحر من طرف المجلس الشعبي الوطني، وإنما تؤكد وتدعم عملية إعداد القانوني وتقادي الأخطاء التي غالبا ما تؤدي إلى تكرار وإعادة النظر في المواد الصادرة.

إن عمل اللجنة مهم جدا بالنسبة لمجلس الأمة لأنها الوسيلة الوحيدة التي بواسطتها يمكن للمجلس التشريع من جهة وتدارك النقائص المسجلة في النصوص في بعض الأحيان، بما في ذلك الأخطاء المترجمة، ويمكن حوصلة أعمال اللجنة من خلال ذكر نشاطاتها

¹ بن عاشور نسيمه، أدوش كهينة، اللجنة متساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف في البرلمان الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة بجاية، 2015-2016، ص8،

ونذكر على سبيل المثال: النص المتعلق بالتزامات المكلفين بالضمان الإجتماعي، القانون المتعلق بالطاقة، القانون المتعلق بعضو البرلمان، قانون المالية¹،

ثانيا: إلغاء المواد المخالفة للقانون

تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء النصوص محل الخلاف المحالة عليها من طرف الغرفة الأولى، وتقوم بإجراء التعديلات حول النصوص التي كان المجلس الشعبي الوطني فقد صادق عليها،

ثالثا : إقتراح نص الصلح وعرضه أمام الغرفتين للمصادقة عليه

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بعرض تقريرها الذي يتضمن نصا حول الأحكام محللخلاف، ويبلغ هذا التقرير إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الإجتماعات في مقرها، وبعد ذلك يقوم هذا الأخير بعرض نص الصلح على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه وفقا للإجراءات المنصوص عليها في الدستور،

المطلب الثاني

مظاهر تحكم الوزير الأول لعملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

حيث نجد أن الدستور الجزائري قد منح سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع من اجل اقتراح حل للأحكام وبشكل إنفرادي للوزير الأول وهذا ما هو مجسد بموجب نص الدستور، الأمر الذي يعطي إنطباعا أوليا بأن السلطة يمتلكها الوزير الأول في موضوع تسوية الخلاف هي سلطة مطلقة، لذا سنتطرق إلى إحتكار الوزير الأول لسلطة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء في الفرع الأول وحضور الحكومة جلسات اللجنة والتدخل في قراراتها في الفرع الثاني

¹ بن عاشور نسيمية، أدوش كهينة، مرجع سابق، ص37،

الفرع الأول: إحتكار الوزير الأول لسلطة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء

يتمثل النص المنظم لهذه السلطة في المادة 120 من الدستور الجزائري سابقا والمادة 138 حاليا، وكذا نص المادة 88 من القانون 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. وبالنسبة للنص الدستوري فيتمثل في الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور فقد جاءت كالتالي " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في اجل أقصاه 15 يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف " 4، اختلفت صيغة المادة بعد التعديل الدستوري وذلك بإلغاء مصطلح " تجتمع " والذي فسره أساتذة القانون الدستوري على انه أمر بالاجتماع، لتصبح المادة تتحدث عن طلب الوزير الأول للاجتماع .

و الطلب لغة من الفعل طلب يطلب طلبه، ويطلب منه إي حسب رغبته، وعليه فان التفسير اللغوي للمادة يوضح أن المؤسس الدستوري قد أعطى للوزير الأول سلطة مطلقة لطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

هذا بالنسبة للنص الدستوري أما النص القانوني والمتمثل في نص المادة 88 من القانون 16-12 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فلم يأت بذكر أي اجل يخص ممارسة الوزير الأول لسلطة الاستدعاء وإنما تحدثت عن إجراءات لاحقة لطلب الوزير الأول.

و عليه فانه يمكن القول أن هذه النصوص والنص الدستوري بشكل خاص قد جسد احتكار الوزير الأول لهذا السلطة دون غيره، وله في طلب اجتماع اللجنة سلطة تقديرية كاملة إذ يتجاوز بموجب هذه السلطة طلب الاجتماع إلى تقدير نوع الخلاف، فان رأى بأنه خلاف بسيط وتقني يمكن تجاوزه فانه يستدعي اللجنة وإما إذ تيقن من أن الخلاف اشد من أن تستطيع لجنة مكونة من عشرين عضوا تسويته فانه يتجاهل الآلية بأكملها .

و تمكن هذه السلطة الوزير الأول من إحياء النص أو تجاهله كلياً وبذلك يكون للوزير الأول يقدر قدرة اللجنة على حل الخلاف، المثار بين الغرفتين رغم أن اللجنة برلمانية بحتة، كما يمكن القول بان المؤسس الدستوري وبمنحه الوزير الأول هذه السلطة قد مكنه من التدخل المباشر في عمل البرلمان، ومن ثم يؤثر في الإنتاج التشريعي، اعتماداً على هذه السلطة .

و يرجع البعض سبب إسناد هذه السلطة للوزير الأول دون رئيسي الغرفتين إلى كون الوزير الأول هو المكلف بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية حسب المادة 99 في فقرتها السادسة من الدستور وهو الأكثر حرصاً على صدور أي قانون وبالتالي فإن أي اختلاف في وجهات النظر يمنحه الحق في التدخل وتحريك عملية الحل، لتسريع الإنتاج التشريعي وضمان سيرورة العملية التشريعية .

و رغم هذا المبرر فقد شهدت العملية التشريعية في الجزائر العديد من الحالات التي استعمل فيها الوزير الأول سلطته هذه في تعطيل صدور القوانين ومن أمثلة ذلك القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء¹ .

الفرع الثاني: حضور الحكومة جلسات اللجنة والتدخل في قراراتها

بعد إختتام اللجنة متساوية الأعضاء مناقشة ودراسة الأحكام والنص المحال عليها، تقوم اللجنة بإقتراح نص كحل للخلاف ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة، لكن مع التدخل وإبداء رأيها، ويخضع هذا الاقتراح لنفس إجراءات المتبعة على مستوى اللجان الدائمة والمنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي عقد بها الإجتماع، فلا يقبل التصويت على الأحكام محل الخلاف مادة بمادة ثم النص بكامله².

¹ ابن الشيخ نوال، بن محمد محمد، مرجع سابق، ص99.

² بن عاشور نسيمة، أدوش كهينة، مرجع سابق، ص42.

بعد مناقشة التي تناولت النص بكامله يبدأ التصويت عليه، بحيث يعتبر التصويت هو المرحلة الأخيرة من الإجراء التشريعي في البرلمان، فالتصويت لا يكون صحيحاً إلا بحضور أغلبية الأعضاء لصحة التصويت.

إن المادة 91 من القانون العضوي تحيلنا إلى الإجراءات المتبعة في اللجان الدائمة فيما يخص إجتماع اللجنة والمناقشات الحاصلة داخلها بحيث يتم تحديد النصاب القانوني للتصويت، وعند عدم تحقق النصاب تعقد جلسة ثانية في غضون أربع وعشرون ساعة، بحيث لا يقبل التصويت إلا بحضور أغلبية النواب سواء كانوا مرسمين أو مستخلفين وفي حالة عدم الحصول على نسبة التصويت المنصوص عليها قانونياً، تعقد جلسة ثانية بحيث يكتسي التصويت طابعه المشروع والمقبول، وتكون إجتماعات اللجنة سرية وتجري في جلسات مغلقة ويتم التصريح بالتصويت داخل اللجنة بالمصادقة عندما يكون عدد الأصوات عشرة (10) لمجلس الأمة، مقابل عشرة (10) للمجلس الشعبي الوطني، اللذين يصرون بالحفاظ على النص الأول.

و يؤكد الدستور أنه بعد إجتماع اللجنة متساوية الأعضاء ووصولها إلى إقتراح حول الأحكام التي تثير الخلاف، تقوم الحكومة بعرض النص على المجلس للمصادقة عليه، بحيث إن عرض النص هو أمر وجوبي إلزامي يقع على عاتق الحكومة المتمثل في الوزير الأول الذي لا يمكنه الإحتفاظ بالنص المقترح من طرف اللجنة، بل عليه عرضه على البرلمان للإطلاع عليه، وبعد عرض النص لا يمكن إجراء أي تعديل بخصوص النص إلا بموافقة الحكومة لكن إن رفض المجلس الشعبي الوطني النص المقترح، فهذا لا يمكن أن يعرض أمام مجلس الأمة لأنه مقيد ولا يصادق إلا على النصوص التي تم المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني¹.

¹ بن عاشور نسيمة، أدوش كهينة، مرجع سابق، ص 43،

لقد خول التعديل الدستوري 2016 للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة في المجال التشريعي، حيث أصبح منافسا للبرلمان في هذا المجال، وأصبح يملك الحق بالتدخل في المجالات المخولة للبرلمان للتشريع فيها، و التحكم في إجراءات إعداد القانون والمبادرة بإقتراحات القوانين وهذا لفرض هيمنتها على السلطة التشريعية والتي تعد صاحبة الإختصاص الأصلي التي تستمد من الإرادة الشعبية التي تعتبر مصدر كل سلطة.

كما برزت هذه الهيمنة في جعل رئيس الجمهورية سلطة من سلطات التي لها صلاحية إخطار المجلس الدستوري المكلف بالرقابة على دستورية القوانين أو الدفع بعدم دستوريتها الأمر الذي يجعل له حصانة على الأوامر والمقترحات ويعتبر هذا التحكم شكلا من الأشكال التي تركز السلطة في يد السلطة التنفيذية، كما عمل المشرع على تقوية هذه الهيمنة بتحكم الوزير الاول في إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء في حالة النزاع بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، و احتكار الأستدعا وكذا التدخل في الجلسات والقرارات المتخذة من قبل اللجنة.

نستخلص من هذا هيمنة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجال القانون وإعداد ومراقبته.



خاتمة



خاتمة :

- حاولت من خلال هذه دراستنا لموضوع إعداد القوانين في القانون الجزائري وتحليله وتفصيله قد توصلنا بموجب ذلك إلى جملة من النتائج نجملها فيما يلي:
- إستمرار تمتع رئيس الجمهورية بمركز مرموق في النظام الدستوري الجزائري على حساب المؤسسات الدستورية الأخرى.-
 - تحديد مجال القانون وفتح مجال التنظيم للسلطة التقديرية التي تعود لرئيس الجمهورية .
 - إن المؤسس الدستوري عند وضعه التعديل الدستوري 2016 لم ينقص أو يخفف من الصلاحيات الضخمة التي منحها إياه الدساتير السابقة، بل على العكس فقد أضاف إليه المؤسس الدستوري صلاحيات فيها تعدي على السلطات الأخرى فبالنسبة لتعديه على السلطة التشريعية، فقد وسع التعديل الدستوري مجالات تشريعه بأوامر بالإضافة إلى الحالات الأربعة، إضافة حالات أخرى وهي : حالة التشريع بأوامر في المسائل المستعجلة.
 - تدخل السلطة التنفيذية في مراحل المختلفة لإعداد القانون
 - استعمال المؤسس الدستوري عبارة « مسائل عاجلة » الواردة في نص المادة 142 والتي تعد كقيد لرئيس الجمهورية، حيث لا يمكن له أن يشرع بأوامر إلا في مسائل عاجلة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذه العبارة فضفاضة وغير واضحة يعود تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.
 - يشرع رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وفي العطل البرلمانية بعد استشارة مجلس الدولة، حيث أن هذه الاستشارة غير ملزمة فيمكن لرئيس الجمهورية أن يأخذ بها كما يمكنه الامتناع عن الأخذ بها.
 - وبالنسبة لعرض رئيس الجمهورية للنصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، فهنا العرض من أجل الموافقة دون المناقشة أو التعديل، وهذا ما يدل على الدور المحدود للبرلمان في اتخاذ التشريعات بأوامر والذي يقتصر على الموافقة أو عدم الموافقة على الأمر.

- إن التشريع بأوامر في ظل الحالة الاستثنائية طبقا للمادة 107 من التعديل الدستوري 2016 والتي لم تتضمن أي تحديد للمدة الزمنية التي تطبق خلالها، فالمؤسس الدستوري لم يشر إلى فترة تطبيق هذه المادة ولا مدة سريان الأوامر التشريعية التي تدخل في ظل الحالة الاستثنائية، فكل ذلك يعود للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

- وبهذا فالتشريع بأوامر يعد من أهم الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان، وذلك من خلال تشريع رئيس الجمهورية في المجالات والميادين الخاصة بالبرلمان، إضافة على امتلاكه دستوريا السلطة التنظيمية، فهو يشرع في المسائل غير

- المخصصة للقانون عن طريق مراسيم، ويشرع في المجالات المخصصة للقانون عن طريق التشريع بأوامر، وهو ما يؤدي إلى حصر مجال القانون وتوسيع مجال التنظيم، وهذا ما يؤدي إلى استمرارية المبدأ القائل بـ « عقلنة البرلمان الجزائري » بتقييد سلطة البرلمان وفرض قيود وشروط عليها عند ممارسة آلية التشريع وكذا التدخل في ميادينه المحددة دستوريا¹.

- في حالة نشوب خلاف بين الغرفتين تتشكل لجنة متساوية الأعضاء، مؤلفة بالتساوي من أعضاء الغرفتين، ويعرض عليها النص محل الخلاف لإيجاد تسوية وتعديل جديد عليه ويعرض للمصادقة من طرف المجلس الشعبي الوطني، وللوزير الأول السلطة في إستدعائها .

ومن هذا نستخلص أن إعداد القوانين في الجزائر خاضع لهيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية .

¹ بن ناجي مديحة، مرجع سابق، ص334.



قائمة المصادر والمراجع



قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

أ- قائمة المصادر

1- النصوص القانونية

• دساتير

- الدستور الفرنسي لسنة 1958

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 9 أكتوبر 1963، ج ر، رقم 64 لسنة 1963.

- دستور سنة 1976.

- دستور سنة 1989.

- دستور سنة 1996.

• التشريعات

- القوانين العادية

- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

- الأوامر

- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 متضمن القانون المدني، ج ر، العدد 78، سنة 1975.

- الأمر رقم 07-97، المؤرخ في 06-03-1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج. ر، رقم 12، 1997.

- الأمر رقم 97-09، المؤرخ في 06-03-1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج. ر، رقم 12، 1997.

- الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

- المراسيم الرئاسية

- المرسوم الرئاسي رقم 18 - 89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الم يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج ر، رقم 9 المؤرخة في 1 مارس 1989.

- المرسوم الرئاسي رقم 438 - 96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور 1996، ج ر، رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

ب- قائمة المراجع

1- الكتب

1- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائري من الإستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010

2- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، ط2، الجزائر، 1993.

4- العام رشيدة، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، بسكرة، الجزائر، 2006.

5- عبد القادر بن هني، المجلس الدستوري- تنظيم واختصاص- المجلس الدستوري، ط1، الجزائر، 1990.

6- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود دراسة مقارنة تاريخية -قانونية- سياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

7- علي فيلاي، مقدمة في القانون، موفم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

8- عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003
9- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر والتوزيع،
الجزائر، 2009

10- هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري
الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة،
الجزائر، 2014.

2- الأطروحات والمذكرات

• أطروحات الدكتوراه

1- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه
العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2010-2011.

مذكرات الماجستير

1- بركات محمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري
الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد،
تلمسان، 2007-2008.

2- رمضاني فاطمة الزهراء، مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر،
مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2004-
2005.

3- صدراتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة
ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،
2013-2014.

مذكرات الماستر

- 1-بايبو فارس، باكلي بشير، التشريع:بين الإختصاص الأصل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2015-2016.
- 2-براهمي نعيمة، وارثي سيهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، جامعة بجاية، 2016-2017.
- 3-بن عاشور نسيم، أدوش كهينة، اللجنة متساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف في البرلمان الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة بجاية، 2015-2016 .
- 4-بوعزيزة صونية، بوعزة كاهنة، عوائق فعلية الرقابة على دستورية القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2016-2017، ص
- 5-خنيث وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماستر، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2016-2017.
- 6-زردان صهيب، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة المسيلة، 2016-2017 .
- 7- شريف شريقي، دور اللجان الدائمة في تفعيل العمل البرلماني، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة المسيلة، 2017-2018.
- 8-ندير جبراني، التشريع بأوامر في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام منازعات إدارية، كلية الحقوق، جامعة قلمة، 2015-2016 .

3- المقالات

- 1- آمنة قريش، "سلطة التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية"، مجلة صوت القانون، العدد 08، سنة 2017، جامعة خميس مليانة.
- 2- بن الشيخ نوال، بن محمد محمد، "سلطة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد 16، جانفي 2017.
- 3- بن ناجي مديحة، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الرابع، المجلد العاشر، جامعة خميس مليانة، 2016.
- 4- سعيداني لوناسي جيجيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، ع3، 2012.
- 5- سمية لكحل، "المبادرة بالقوانين في النظام الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة، عدد السادس 06، 2016.
- 6- محمد بركات، "ملاحظات حول: حق المبادرة بالقوانين، وحل البرلمان في دستور"، مجلة العلوم السياسية والقانونية، جامعة المسيلة، عدد 14، أكتوبر 2016.
- 7- محمد كحلولة، "المراقبة الدستورية في الجزائر في إطار عمل المجلس الدستوري"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 3، 1990.
- 8- مسعود شيهوب، "المبادرة بالقوانين بين السلطة التنفيذية والبرلمان"، مجلة النائب، العدد الثاني 02، 2002 .

ثانيا: باللغة الفرنسية

أ- المراجع والمصادر

- 1- Jean Pascal, La saisine du conseil constitutionnel.
- 2- Jean Pierre Camby, Une loi promulguée frappée d'inconstitutionnalité, R.D.P, n°3, 1999, pp .653-655; Ahmed Salem Oueld Boubout, L'apport du conseil constitutionnel au droit administratif, Economica, 1987.