

□ الفصل الأول

مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في العمل

التشريعي

المبحث الاول

المراحل والاجراءات الأولية لإعداد النص التشريعي

لقد عمل دستور 1996 المعدل والمتمم على تقوية مكانة السلطة التنفيذية، مقابل إضعاف

السلطة التشريعية رغم نصه على إعداد القانون وإعداده، يعتبر عمل سيادي يختص به البرلمان

بخلاف السلطة التنفيذية التي أصبحت تتدخل في العمل التشريعي، في حين تواصل السلطة

التشريعية تنازلها عن اختصاصها الأصيل.

هذا ولقد عزز المؤسس الدستوري الجزائري مكانة السلطة التنفيذية في مواجهة غيرها من

السلطات، إذ نجد أن لها سلطة استدعاء البرلمان في دورات غير عادية ، ومشاركتها لمجالات

التشريع المخصصة للبرلمان لكي يشرع فيها، وكذا قوة مشاريع الحكومة المالية في مقابل ضعف

الاقتراحات البرلمانية ، وصولا الى سلطة المبادرة في التشريع وتحكمها في أطوار العملية التشريعية

وتوجيهها للأعمال البرلمانية ، كل هذا يعكس التفوق الواضح للسلطة التنفيذية في المجال التشريعي.

المطلب الأول : تقييد وحصر سلطة البرلمان في التشريع

تمتلك السلطة التنفيذية وسائل وأليات تمكنها من التدخل في العمل التشريعي، بداية من استدعاء

البرلمان، وسلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني ، مروراً بحصر مجال التشريع

وصولاً الى ضعف الاقتراحات البرلمانية بخصوص الشق المالي، في مقابل تفوق المشاريع التنفيذية.

الفرع الأول: التفوق التنفيذي في استدعاء البرلمان

يباشر البرلمان مهامه في دورات عادية، حيث يجتمع البرلمان الجزائري في دورتين عاديتين، كل سنة تدوم كل دورة أربعة أشهر على أقل، كما يمكن حسب المادة 118 من دستور 1996 المعدل والمتمم عقد دورات استثنائية، باستدعاء من رئيس الجمهورية أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، والتبرير الذي يمكن تقديمه حول حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان للاجتماع في دورات غير عادية، هو إرتباط نشاطها بمهام المجلس التشريعي فقد تضطر الحكومة الى اتخاذ تدابير لمواجهة مستجدات في مجال اختصاصها ، إلا أنها لا تتمكن في بعض الحالات إلا بنصوص تشريعية يسنها البرلمان لأن هذا الأخير لا ينعقد بصفة مستمرة¹.

إن الدورات غير العادية هي مدة التي يستطيع البرلمان من خلالها مزاولة نشاطه في فترة عطلته السنوية، أي فيما بين دورات الانعقاد العادية حيث أنه وأثناء عطلة البرلمان قد تطرأ ظروف تستلزم اتخاذ إجراءات لا تحتل التأجيل، من أجل سن نصوص تشريعية لمواجهةها، مما يستدعي دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية²، كما يمكن للبرلمان من خلال هذا النوع من الدورات أن يتدارك النقص الناتج عن الدورتين العاديتين في المجال التشريعي، ومن هذا المنطلق تنقرر في معظم النظم الدستورية، امكانية استدعاء البرلمان للانعقاد في دورات استثنائية، وهذا ما نص عليه دستور 1996 المعدل و المتمم من خلال المادة 118 منه

1 - قريش امنية، تنظيم البرلمان ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر ، 2013 ، ص 89 .

2 - مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق

جامعة الجزائر، 2010، ص 133 .

على أنه يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية، بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وفي هذه المادة لابد من التمييز بين حالتين¹:

أ - الحالة الأولى: يجتمع فيها البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

ب - الحالة الثانية: يجتمع فيها البرلمان في دورة غير عادية، بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، وشريطة أن يكون استدعاء البرلمان

لعقد دورة غير عادية في هذه الحالة من طرف رئيس الجمهورية، وهذا عكس ما تنبأه المؤسس الدستوري الفرنسي، من خلال نص المادة 29 من دستور 1958 والتي تنص على أنه يجتمع البرلمان في دورة استثنائية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من الأغلبية أعضاء الجمعية الوطنية على أساس جدول أعمال محدد، ومنه فالمؤسس الدستوري الفرنسي من خلال هذه المادة خول اختصاص دعوة البرلمان، لعقد دورة غير عادية لجهتين محددتين على سبيل الحصر، هما جهة ممثلة للسلطة التنفيذية من خلال الوزير الأول، وجهة ثانية ممثلة للهيئة التشريعية، من خلال أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية، وأعفى رئيس الجمهورية من هذا الاختصاص².

في حين نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد خول هذه الاختصاص لثلاث جهات وهي رئيس الجمهورية و الوزير الأول و ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يجسد التفوق

1 - أنظر المادة 118 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

2- Voir Article 29 de la Constitution français du 4 octobre 1958, JORF n° 0238, du 5 octobre 1958 , P10.

التنفيذي بوضوح في دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية، بمنح قطبي السلطة التنفيذية هذا الاختصاص مقابل نسبة من نواب المجلس الشعبي الوطني، ودون أعضاء مجلس الأمة ويبدو أن هذا التمييز بين غرفتي البرلمان يرجع الى حق المبادرة بالتشريع والتعديل الممنوح لنواب الغرفة الأولى دون الثانية.

كما يظهر أيضا تفوق السلطة الرئاسية في هذا المجال، من خلال تقييد سلطة كل من الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني في ممارسة هذا الاختصاص، حيث يفرض عليهم توجيه طلب عقد دورة غير عادية الى رئيس الجمهورية، في حين لم يوضع أي قيد على هذا الأخير في مباشرته هذا الاختصاص، هذا ويقرر رئيس الجمهورية استدعاء البرلمان لعقد مثل هذه الدورات بموجب مرسوم رئاسي¹.

كما عزز المؤسس الدستوري تفوق رئيس الجمهورية في هذا المجال، من خلال التمييز بين هذه الجهات المخول لها حق دعوة البرلمان لعقد دورات غير عادية، ويظهر هذا التمييز في استعمال المصطلحات، حيث كرس المؤسس الدستوري مصطلح طلب بالنسبة للوزير الأول وثلاثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني و استعمال كلمة مبادرة بالنسبة لرئيس الجمهورية مما يدل على مكانة رئيس الجمهورية المنتخب من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري والتي تسمح له بالمبادرة لا الطلب².

1 - قرّيش امنة، مرجع سابق، ص94 .

2 - المرجع نفسه ، ص94 .

وفي هذا الإطار كان من الأجدر بالمؤسس الدستوري أن يعفي احد ممثلي الهيئة التنفيذية من طلب عقد دورة غير عادية، كما أنه من غير الجائز دعوة البرلمان للانعقاد في دور استثنائية من قبل رئيس الجمهورية، إن حصل طلب الدورة، على النصاب القانوني المقرر قانونا لنواب المجلس الشعبي الوطني وعليه يتوجب في هذه الحالة، أن يجتمع البرلمان تلقائيا دون أن يكون لرئيس الجمهورية دخل في ذلك، وتأسيسا على ذلك يجتمع البرلمان في دور استثنائي ويفض ماله من انعقاد بمقتضى مرسوم رئاسي¹.

وبالنسبة لاستدعاءات حضور الجلسات لدورات غير عادية، فإنها تبلغ الى النواب وأعضاء الحكومة مرفقة بجدول الأعمال، وفي حالة طلب عقد دورة غير عادية من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، حيث يتم ضبط جدول الأعمال من الأغلبية المطالبة بدورة استثنائية، ليرسل فيما بعد الى رئيس الجمهورية للاجتماع حوله في نطاق مجلس الوزراء، ثم يعاد مرفقا بمرسوم رئاسي الى البرلمان يخول له امكانية عقد دورة غير عادية.

ذلك أن المادة 4 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنه يحدد مرسوم رئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال الدورة، مما يعني أن الهيئة التشريعية لا يمكنها عقد دورات استثنائية إلا بموافقة رئيس الجمهورية والحكومة، مما يتناقض مع سيادة البرلمان التشريعية.²

1 - بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة ، الجزائر، د. ط ، 2002، ص 98 .

2 - أنظر المادة 4 / 3 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات بينهما وبين الحكومة ، ج. ر. رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 ، ص 12 .

الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الوطني حق مطلق لرئيس الجمهورية

يعد حق حل البرلمان سلاح في يد رئيس الجمهورية يقابل حق البرلمان في إسقاط الحكومة، وهو أحد العناصر الأساسية البرلمانية، لأنه يعطي للسلطة التنفيذية آلية الرقابة تسمح لها بمواجهة تأثير البرلمان على الوزراء عبر المسؤولية السياسية، وهكذا يتم ضمان التوازن بين السلطتين وخدمة واستقرار المؤسسات الدستورية، ويجمع معظم الدارسين على أن الحل هو إنهاء مدة نيابة مجلس نيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية المقررة للنيابة أي قبل انتهاء العهدة التشريعي للمجلس¹.

نصت المادة 129 من دستور 1996 على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، ويحل المجلس الشعبي الوطني إذا لم تحصل الحكومة على موافقة هذا الأخير على برنامجها للمرة الثانية، هنا يحل وجوبا لسببين الأول إما لأن التشكيلة البرلمانية على مستوى المجلس مفتتة وغير منسجمة، ولا توجد أي أغلبية برلمانية معينة تسمح لأية حكومة أن تنفذ أي برنامج سياسي، و السبب الثاني إما لأن الحكومة الجديدة عادت بنفس برنامج الحكومة السابقة الذي رفضه المجلس².

1 - مفتاح عبد الجليل، حل مجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية موجبات الضمان ، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، العدد 11 ، ماي 2007 ، ص 66 .

2 - خرياشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الخلدونية ،الجزائر، د.ط، 2007 ، ص 118 .

لقد نص المؤسس الدستوري الجزائري، على الحالات التي يحل فيها المجلس الشعبي الوطني وتمثل في :

1- عند رفض الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية بصفة متتالية وهذا ما ورد في المادة 82 من دستور 1996.

2- عند عدم الموافقة على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول طبقا لأحكام المادة 84 من دستور 1996.¹

- نصت المادة 129 من الدستور لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر.²

فمن خلال هذه الحالات المقررة دستوريا لحل المجلس الشعبي الوطني، يتضح لنا أنه الى جانب الحل الناجم عن لائحة سحب الثقة من الحكومة، أو رفض برنامجها ، ونظرا لخطورة حل البرلمان و حتى لا تتعسف السلطة التنفيذية في استعماله ، فقد احاطه المؤسس الدستوري الجزائري، بمجموعة من القيود والضمانات سعيا للحفاظ على سير النظام الدستوري وتحقيق التوازن بين السلطتين.³

1 - عبة سليمة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل تعديلات دستورية لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة حاج لخضر، باتنة ، 2014 ، ص 21 .

2 - أنظر المادة 129 من دستور 1996.

3 - عبة سليمة ، مرجع سابق، ص 21.

وتتمثل هذه الضمانات والقيود فيما يلي:

1- منع رئيس الجمهورية من تفويض سلطة حل المجلس الشعبي الوطني و ضمانة لعدم اساءة استخدام هذه السلطة حسب المادة 87 من دستور 1996 .

2- ضرورة استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة.

3- منع حل المجلس في الأحوال المقررة في المادة 90 ، والمتعلقة بحصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته .

بالإضافة الى أنه يجب أن يتضمن مرسوم الحل، الأسباب التي دعت الى حل البرلمان وأن يشتمل كذلك على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة خلال فترة زمنية معينة وأيضاً استقالة الوزارة التي توقع المرسوم القاضي بالحل، وتعيين وزارة جديدة تقوم بالإشراف على الانتخابات ، وضرورة دعوة المجلس الجديد الى الاجتماع عقب اتمام اجراءات الانتخابات، لكن هل تكفي هذه الضمانات لمنع تعسف السلطة التنفيذية؟¹.

إن القراءة المتأنية لنصوص القانونية والتطبيقات العملية، تجعل الدارس يسجل أن حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني، لا يحده في الحقيقة أي قيد سوى استشارة مع رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول ، والمعروف أن الرئيس ملزم فقط بالاستشارة كإجراء شكلي، دون أن يكون مضطراً للأخذ بها الأمر الذي يجعلنا نتساءل حول الضمانات والقيود التي ترد على سلطة الرئيس الجمهورية، في حل الغرفة الأولى فملاحظة الواقع العملي مهما

1 - قلو ليلية، العلاقة القائمة بين البرلمان و السلطة التنفيذية { دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الامريكية} ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة سعد دحلب ، البليدة، 2009، ص 60 .

بلغ من السطحية تكفي للبرهان على أن ظاهرة تقييد سلطة رئيس الجمهورية في مجال الحل بمبدأ الاستشارة ليس كافيا، فضبط السلطة التقديرية الرئاسية دستوريا بطلب الاستشارة أمر محل أخذ ورد من قبل رئيس الجمهورية، وبالتالي الاستشارة واضحة في دلالتها النسبية لا تقيد الاختصاص الحل الرئاسي.¹

انطلاقا من هذه النقطة هناك دلالة قطعية تشهد بأن المبدأ الدستوري المتعلق بطلب الاستشارة بات لا غيا في حكم الظرف السياسي الذي مرت به الدولة الجزائرية حيث قام الرئيس الشاذلي بحل المجلس الشعبي الوطني دون تفعيل مبدأ الاستشارة بناء على المرسوم الرئاسي رقم 92-01 ، وبناء على ما سبق نخلص الى أن المشرع الدستوري الجزائري غلب مقتضيات فاعلية سلاح الحل على موجبات ضمان عدم التعسف في استعماله، ومن شأن ذلك ترجيح كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.²

الفرع الثالث: حصر نطاق التشريع البرلماني

نصت المادة 122 و 123 من دستور 1996 المعدل والمتمم على المجالات التي يشرع فيها البرلمان، لكن عند القراءة المتأنية لنصوص الدستور، نجد أن المؤسس الدستوري لم يعقد للبرلمان التشريع في مجالات محددة فقط بل ألزمه بوضع القواعد والمبادئ الأساسية.³

1 - بوقفة عبد الله، آليات تنظيم السلطة، دار الهدى ، الجزائر، د.ط، 2013 ، ص 289 .

2 - المرجع نفسه ، ص 290 .

3 - مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 ، ص122.

أولاً : الحصر الموضوعي للمجال التشريعي

لا يمكن وفقاً للمفهوم التقليدي للقانون حصر مجال القانون، بل يستطيع البرلمان التشريع في أي مجال، وخلافاً لذلك فإن حصره في مجال معين يشكل اعتداء على مبدأ سيادة البرلمان وتقييداً له، غير أنه مع التطور الذي عرفته الدولة الحديثة ظهر عجز البرلمانات في مواجهة المتطلبات المستجدة، مما أدى إلى هجر المعيار الشكلي وتبني المعيار الموضوعي وعلى ذلك فإن القانون هو ذلك العمل الذي صوت عليه البرلمان في المجالات المحددة له ووفقاً للإجراءات الدستورية، ولقد ظهر لأول مرة تقييد مجال القانون في ظل الجمهورية الفرنسية من خلال دستور 1958.¹

خلفاً لدستور 1963 قام المؤسس الدستوري في دستور 1996 المعدل والمتمم، بتحديد مجال التشريع البرلماني وقد أحسن في ذلك فزيادة إلى محاولة توسيع هذا المجال فإن عدم تحديد سيؤدي إلى الهيمنة الشاملة للسلطة التنفيذية، على العمل التشريعي لما تتمتع به السلطة التنفيذية من كفاءات وإمكانات ورغم إتيان دستور 1996، ببعض التعديلات المتعلقة بالسلطة التشريعية كإنشاء غرفة ثانية وتوسيع مجال القانون العادي، وإضافة نضام القوانين العضوية، إلا أن ذلك لم يشفع للبرلمان في حماية مجاله المقيد.²

لقد ورد مجال التشريع في المادتين 122 و 123 من دستور 1996 المعدل والمتمم والمتعلقة بالقوانين العادية والقوانين العضوية على سبيل الحصر، وبذلك حطم الاحتكار الذي

1 - مزياني لونس، مرجع سابق، ص 122 .

2 - المرجع نفسه، ص 124 .

كان يتميز به دستور 1963، بحيث تم تحديد مجال القانون العادي والمتضمنة 30 موضوعا، بعدما كانت 26 موضوعا في دستور 1989، ورغم أن السلطة التشريعية في الجزائر لم تمثل في يوم من الأيام تلك السلطة القوية التي تستطيع تهديد الكيان السياسي والدستوري للدولة¹.

بل بالعكس من ذلك تماما فلقد كان شبيها بناقص الأهلية، فقد أضافت المادة 123 من الدستور نظام القوانين العضوية وذلك لأول مرة في النظام القانوني باعتبارها وسيلة للحد من الصلاحيات التشريعية للبرلمان، نظرا لما تتطلب هذه القوانين من اجراءات معقدة وذلك ابتداء من النصاب القانوني المطلوب لإقرارها، مروراً بضرورة خضوعها للرقابة وجوبية للمجلس الدستوري مع حصر سلطة الاخطار².

والقول أن السلطة التشريعية المخولة للبرلمان أضحت مضبوطة ومحصورة في مجالات قانونية حددها الدستور على سبيل الحصر، ينبغي أن يضاف اليه قول آخر أنه حتى في هذه المجالات فإن البرلمان غالبا ما يقتصر، على وضع المبادئ والقواعد العامة دون التطرق الى التفاصيل أو الجزئيات مما من شأنه أن يفسح الميدان واسعا أمام السلطة التنفيذية لتفصيل هذه القواعد والمبادئ عن طريق التنظيم³.

زيادة على ذلك فإن اقتصار البرلمان، على وضع القواعد والمبادئ و الأسس العامة دون التعرض للتفاصيل تاركا السلطة التنفيذية مهمة وضع القواعد التفصيلية، ذلك يؤدي الى اعتبار

1 - مزياني لونس، مرجع سابق، ص 124 .

2 - المرجع نفسه، ص 125.

3 - المرجع نفسه، ص 126.

القانون بمثابة الإطار، وأن على الحكومة أن تفصل بعد ذلك عن طريق سلطتها اللائحية، وهذا معناه ترك المجال الواسع للسلطة التنفيذية للتدخل عن طريق التنظيم لشرح كيفية تنفيذ وتطبيق تلك المبادئ والأسس.¹

وهذا الأمر قد يفسح المجال لهذه الأخيرة في تأجيل تنفيذ القوانين عن طريق التأخر في عدم إصدارها للنصوص التنظيمية المتعلقة بكيفيات تنفيذ أو تطبيق القانون، وتفسير ما هو غامض منها، كما أنه قد تتحرف النصوص التنظيمية في التشريع وتنظيم ما يندرج ضمن نطاقهم ما يضعف مكانة البرلمان أمام الحكومة.²

ثانيا : الحصر الشكلي للمجال التشريعي

لقد تم تحديد نطاق الخاص بالتشريع البرلماني وذلك باعتماده على طريقتين، فبالنسبة لبعض المواضيع يقتصر دور البرلمان في تحديد القواعد، وبالنسبة للبعض الآخر يقوم بوضع المبادئ الأساسية ومن ثم سيقى القانون البرلماني على مستوى العموميات.

إن ظاهرة غموض المصطلحات المعتمدة في المادتين 122 و123 ، تعد عاملا مهما لتنفيذ مجال تدخل البرلمان فرغم تفصيله لبعض الفقرات كالمواد المتعلقة بالجنسية، إلا أن عدم التفصيل في الفقرات أخرى يفتح الباب واسعا أمام السلطة التنفيذية لتحديد وتفسير ماهية هذه المبادئ، خاصة المواضيع التي تتطلب كفاءة واختصاص كالمجال المالي، هذا الأمر إن كان

1 - خرباشي عقيلة، مرجع سابق، ص18.

2 - أوصيف سعيد ، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2002 ، ص 81 .

يدل فهو يدل على أن المواضيع التي نظمها المادتين والمحددة لمجال التشريع البرلماني ، ليست من اختصاص المطلق بل تشاركه السلطة التنفيذية في وضع التفاصيل والجزئيات، متجاهلة بذلك روح القانون الذي أراده ممثلوا الشعب، وهذا من متطلبات عقلنة النظام السياسي و استمراريته، مما يؤدي بالنتيجة الى تقليص الدور حصر مجال القانون واقتصاره على وضع القواعد والمبادئ الأساسية والعامة أضحي البرلمان مجرد مشرع إسناد أو اختصاص.¹

الفرع الرابع: ضعف دور البرلمان بخصوص التشريعات المالية

لاشك في أن موضوع الميزانية العامة للدولة يعد من المواضيع الجوهرية، في حياة أي دولة لكونها تشكل التعبير الصادق عن سياسة أي دولة وبرامج عملها لمدة عام كامل ، لهذا فقد درجت العادة في غالبية دول العالم أن تتولى السلطة التنفيذية موضوع إعداد مشروع الميزانية العامة بحكم أنها هي الأقدر على تقدير إيرادات العامة المزمع تحصيلها.²

وبالمقابل نجد نص المادة 121 التي يفهم منها ضمناً أن للنواب حق المبادرة بالقوانين المالية ولكن عليهم أولاً أن يثبتوا أن هذا الاقتراح لا يتضمن تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية، وهذا ما يجعل في حقيقة الأمر الاقتراحات المالية منعدمة من الناحية الواقعية، لأنه يستحيل وضع قانون لا تكون فيه نتائج مالية التخفيض أو الزيادة.³

إذا فالمكانة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية تخول لها تحديد مدى تدخل النواب في هذا المجال، ومن ثم يصبح بإمكانها معارضة كل ما من شأنه أن يحد من حرية حركتها لتحقيق

1 - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص 126 .

2 - عيادي سعاد، مرجع سابق ، ص 124 .

3 - المرجع نفسه، ص 124 .

الأهداف المسطرة في مخطط عملها، فإن حصل وتم الاقتراح من جانب النواب بموجب المادة 121 فإن عليها تجاوز الحاجز الأول وهو مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يقوم برقابة المسألة وتقدير عدم القابلية، وإذا مر الاقتراح بالحكومة تستطيع أن تدفع بعدم القبول قبل المناقشة، وبالتالي غدت المبادرة في الجانب المالي في الواقع حكرا على الحكومة دون سواها، وذلك برجعها الى المادة 121 من الدستور حتى في مناقشة المشروع قانون المالية نكاد نجزم بأنها مناقشة صورية ظاهرية فقط تكون تحت إشراف ومراقبة الحكومة¹.

هذا ولم يكتفي الدستور بتقييد مبادرة البرلمان في المجال المالي، وتدخل الواضح للحكومة في المناقشة بل فرض قيда آخر وهو وجوب مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية خلال 75 يوما فهل يعقل ان هذه المدة كافية لمناقشة قانون مثل قانون المالية خاصة وأن يتضمن زيادات في الضرائب أو رفع الاسعار لتغطية العجز التي قد تمر بها مؤسسات الدولة². وعليه فإننا نرى أنه كان من الأجدر تزويد البرلمان بإجراءات و وسائل تمكنه من الأداء الفعال في مجال مناقشة التشريع المالي، حتى يكون هناك نوع من التوازن بين البرلمان والحكومة.

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 127 .

2 - المرجع نفسه، ص 127 .

المطلب الثاني: أليات تدخل الحكومة في العمل التشريعي

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري بحكم المادة 119 من دستور 1996 المعدل والمتمم ، قضى للوزير الأول والنواب بالمبادرة بمشاريع و اقتراحات القوانين، إلا أن الواقع يثبت أن مشاريع القوانين هي المسيطرة على الحياة التشريعية، وذلك بتقييد مبادرة النواب ومساهمتها الفعلية في الإجراءات التشريعية و سيتم التفصيل هذه النقاط من خلال الفرعين الأول تناول تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين والثاني عالج مسألة احتكار السلطة التنفيذية لتوجيه أعمال البرلمان.

الفرع الاول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين

لقد خول المؤسس الجزائري للوزير الأول بموجب المادة 119 من الدستور حق المبادرة بمشاريع القوانين، لأن الحكومة من الناحية الواقعية هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين التي يظهر لها من خلال الأعمال التي تقوم بها، بالإضافة الى أن الحكومة هي التي ترى مدى الحاجة الى تعديل بعض التشريعات الجاري العمل بها، كي تتماشى مع المخطط الذي تسهر على تنفيذه هذا من جهة ومن جهة أخرى قد أصبح حق المبادرة بالقوانين حقا حكوميا نظرا لما تتميز بها المشاريع، التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان من حيث جدية أفكارها وعمق دراستها وحسن صياغتها وتطابقها مع السياسة العامة للدولة، وصدورها في حدود إمكانياتها المالية.¹

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 111 .

فبالإضافة الى هذه المزايا نجد هناك أسبابا قانونية جعلت من مشاريع القوانين تتمتع بالأفضلية، ذلك أن المشرع لم يقيد الوزير الأول ولم يحدد له المجال الذي يتدخل به بواسطة مشاريع القوانين، فللحكومة أن تبادر بمشاريع في مختلف المواضيع حسب البرنامج المسطر وفي حال لم تتمكن من تمرير مشروع القانون، فإن لها حرية التحرك في المجالين القانوني أو التنظيمي، وإن كان هذا نادر الحصول نظرا للأغلبية الموائية للسلطة التنفيذية¹.

أيضا وفي هذا الخصوص، يمكن القول أن هناك عدم تكافؤ بين مشاريع القوانين الآتية من الحكومة والاقتراحات الواردة من النواب، و ذلك يتجلى عند تقديم المشاريع الى مكتب المجلس الشعبي الوطني فإنه ليس لهذا الأخير سوى القبول بخلاف اقتراح النواب الذي يمكن للحكومة أن تسحب الاقتراح أو ترفضه حسب المادة 24 من القانون العضوي 99-02، و المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني².

بالإضافة الى ذلك فالمؤسس لم يقيد الحكومة بأي شرط عند تقديمها للمشاريع باستثناء شرط شكلي نصت عليه المادة 20 من القانون العضوي 99-02، يتمثل في إرفاقه بعرض أسباب بخلاف الاقتراح البرلماني الذي أحيط بمجموعة من القيود الدستورية والقانونية، بداية من النصاب المطلوب للمبادرة باقتراح، إذا فلا غرابة من تدهور التشريع البرلماني ذلك أن السلطة التنفيذية سدت جميع المنافذ لمروره في المقابل منحت للحكومة تسهيلات عديدة منها:³

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص112 .

2 - اوصيف سعيد ، مرجع سابق، ص133

3 - عيادي سعاد ، المرجع نفسه ، ص 112 .

- إن للحكومة أن تدافع على أفكار التي تتضمنها المشاريع وذلك بواسطة أحد ممثليها على مستوى اللجان الدائمة التي يعتمد عليها البرلمان في تقديم دراسة حول مشروع قانون، فنجد أن الحكومة تأثر حتى على عمل اللجان الدائمة، مثلما سنرى ،وبالتالي يعتبر هذا تأثيرا على البرلمان نفسه¹.

وعليه فإن لمشاريع الحكومة الأولوية في حال الاستعجال، مع العلم أن من يقرر حالة الاستعجال هي الحكومة، وهي وسيلة ذكية لتجنب الإجراءات البرلمانية التي تطول حسب نص المادة 19 من القانون العضوي 99-02².

هذا ما يجعل من السلطة التنفيذية تهيمن على المجال التشريعي، ويضعف مكانة البرلمان في هذا المجال وهو ما يتعارض مع مبدأ سيادة البرلمان في مجال إعداد القانون والمصادقة عليه، حسب المادة 98 من الدستور وهو في الحقيقة يرجع الى طبيعة النظام السياسي السائد في الجزائر، فبالرجوع الى دستور 1963 نجد أنه نص على حق المبادرة المشتركة، كذلك دستور 1976 في المادة 148 التي نصت على أن المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية كما أنه حق لأعضاء المجلس الوطني، وهو ما سارت عليه الدساتير اللاحقة لكن مقارنة النص الدستوري مع واقع العملية التشريعية³.

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 112 .

2 - قلو ليلية، مرجع سابق، ص63 .

3 - معمري نصر الدين، مرجع سابق، ص24.

الأمر الذي يدفعنا الى التساؤل حول الانسداد الذي تعيشه السلطة التشريعية في الجزائر وأيضا القيود المفروضة على مبادرات النواب خاصة النصاب القانوني المفروض الذي يشكل مكبحا أمام النواب.

خلاصة القول أنه حين ننظر الى كفاءة الجهاز التنفيذي المختص، بناء على ما يمتلكه من إمكانيات تتلخص في مرجعية تمتاز بالدقة والجودة والتنوع وتؤهله بحق الى تحضير مشروع القانون، والى البرلمان الذي يفتقر الى تلك المرجعية فعلى هذا يجب ان لا نندهش من التفوق الحكومي في هذا المجال، وعليه فالظاهر أن ما تتوفر عليه الحكومة يمنحها الاولوية على البرلمان، وبالتالي أدى الى تراجع الملحوظ للاقتراح البرلماني، يضاف الى ذلك أن الهيئة الناجبة في أي فترة تشريعية لا تختار من يمثلها بحق في البرلمان، حيث تقع فريسة الوعود الكاذبة و الانتماءات الحزبية والمحسوبية الضيقة¹.

الفرع الثاني: تحكم السلطة التنفيذية في توجيه أعمال البرلمان

إن إعداد جدول الأعمال يخضع لعدة اعتبارات قانونية وسياسية وفنية، والبرلمان باعتباره ممثل للشعب ملزم بتحقيق الفعالية والأخذ بكل الاعتبارات، وأمام تزايد مهامه قد يصعب عليه ذلك ومع تطور الدولة وتراجع مبدأ الفصل بين السلطات على أساس مبدأ التعاون والتعاقد بينها أصبح البرلمان شبه حر في وضع جدول أعماله، فالمؤسس الدستوري أقحم الحكومة عند وضع جدول أعمال البرلمان بحجة تجسيد مخطط عملها، الذي يتم التصويت عليه من البرلمان والذي لا يعدو أن يكون سوى تجسيدا لبرنامج رئيس الجمهورية، فتحوّلت مهمة الحكومة من

1 - بوقفة عبد الله، اساليب ممارسة السلطة ، مرجع سابق ، ص 134 .

مشارك الى محدد لجدول أعمال حسب الأولوية التي تراها، رغم إقرار الدستور بالسيادة الكاملة للبرلمان في مناقشة النصوص التشريعية والمصادقة عليها، لتمتد الى تحديد وضبط جدول أعماله لكن إشراك الحكومة في إعداد جدول الأعمال ادى الى تقييد سلطته¹.

أولا : ضبط جدول الأعمال من أولويات الحكومة

جدول أعمال البرلمان هي الأداة التي يتم خلالها تحديد المواضيع، التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت، من طرف البرلمان فهي طريقة فنية بواسطتها يستطيع البرلمان أن يقوم بالمهام المنوطة به خاصة أنه مقيد بمدة زمنية محدودة، اذ له دورتان في السنة فجدول الأعمال هو الذي يقرر مصير النص التشريعي².

لقد تكفل القانون العضوي 99-02 بتنظيم جدول أعمال البرلمان وهذا من خلال المواد 16، 17، 18 منه وتبيننا لذلك عند كل دورة برلمانية وبمقر المجلس الشعبي الوطني يجتمع مكتب المجلسين مع الحكومة بهدف وضع جدول الأعمال ، حيث تشارك هذه الأخيرة في إعداد مخطط عمل البرلمان، وعليه فللحكومة مكانة مماثلة لأعضاء مكتب الغرفتين بالرغم من أن جدول الأعمال أداة يمتلكها البرلمان بهدف تنظيم وتسيير المسائل الداخلية له، وبالتالي كان من المفروض أن يستأثر البرلمان دون الحكومة باختصاص وضع جدول الأعمال³.

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق ، 172 .

2 - المرجع نفسه ، ص 173.

3 - قلو ليلية، مرجع سابق، ص 69 .

بالإضافة الى ما نصت عليه المادة 16 من القانون العضوي سالف الذكر فإن ترتيب المواضيع في جدول الأعمال، يكون حسب الأولويات والأهداف المسطرة من طرف ممثل الحكومة في مخطط عملها، وعليه يظهر لنا جليا مدى تدخل الحكومة في المسائل التنظيمية والاجرائية، لعمل البرلمان اذن الكلمة الاخيرة عند تحديد وترتيب المواضيع في جدول الأعمال، هي للحكومة هذا ما يؤدي الى دعم مركزها على حساب البرلمان، الذي يعتبر الحلقة الضعيفة عند ترتيب مخطط عمله بحكم أنه لم يعد سيدا في تسيير عمله، فدور الحكومة أصبح جد فعال في توجيه أعمال البرلمان فهي تملك القدرة لإدراج المشاريع التي ترغب في مناقشتها، ولها في المقابل أن تستبعد الاقتراحات البرلمانية التي قد لا تصب في مصلحتها وتعارض سياستها العامة.¹

وعليه فللحكومة الحق في ترتيب المواضيع المدرجة في جدول الأعمال، فلها في هذه الحالة أن تقدم مواضيع مشاريع القوانين و تؤخر مواضيع اقتراحات، بالإضافة الى أن دور البرلمان اصبح و كأنه مجرد هيئة لتقديم الاستشارة ومؤسسة تابعة لما تمليه السلطة التنفيذية من رغبات، وهذا عن طريق سيطرتها على جدول الأعمال وتحكمها الواضح في ترتيب المواضيع وتغييرها، إذ تشارك وبفاعلية في تحديد وضبط مفتاح العمل التشريعي، بل وتتحكم فيه بما يخدم سياستها العامة بنجاح و دون عرقلة، وبذلك تكون السلطة التشريعية منقوصة الصلاحيات من أجل القيام بتحديد جدول أعمالها.²

1 - عيادي سعاد، مرجع سابق ، ص 185 .

2 - المرجع نفسه ، ص 185 .

ثانيا: تقييد حق التعديل

التعديل هو كل اقتراح يهدف الى تغيير، أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع ، أو اقتراح أو يهدف الى إضافة أحكام أخرى، في مكان محدد وقد اعتبر الأستاذ الأمين شريط أن هذا التعريف يعد مقبولا لكونه يغطي عموما مختلف التعاريف كما يعرفه الأستاذ سعيد مقدم يعرفه: (بأنه اقتراح تعير جزئي، بنص يتم ايداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة، بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة، فحق التعديل مبادرة فردية وممارسة جماعية الغاية منه التوصل الى تغير أو تعديل النص المناقش).¹

1 - التعديل الحكومي وسيلة لتكريس التدخل التنفيذي في العملية التشريعي

إن الناظر لنص المادة 28 من القانون 99-02، يجد أن حق التعديل مكفول لكل من الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني، هذا من ظاهر المادة واستقراءها لكن الحقيقة أن حق التعديل هو حق حكومي مطلق، في المقابل جعل من حق التعديل للنواب مقيدا فقد قيد النواب زمنا بثلاثة أيام بعد توزيع تقرير اللجنة المختصة، بالإضافة الى قيد موضوعي باشتراط تعلق التعديل بالنص أو أن تكون له علاقة مباشرة به.²

إن الغاية من اشراك الحكومة إلى جانب النواب في تقديم التعديلات، هو تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لكن بالعودة الى القانون العضوي والنظام الداخلي للغرفة الأولى،

1- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، ص 465 .

2 - المرجع نفسه ، ص 465 .

نجد أن المشرع أدرج مجموعة من القيود على النواب بداية من إحالة النص الى اللجان المختصة كما سبق الى غاية مناقشة النص في الجلسة العامة للبرلمان، حيث أن الحكومة تتدخل أيضا في هذه المرحلة، وذلك بتقييد حق النواب واطلاقه للحكومة ومن ذلك ما نصت عليه المادة 61 الفقرة 2 التي اشترطت أن يكون التعديل مكتوبا ويأتي بحكم قانوني، يخص مادة من المواد الواردة في النص، كما يجب أن يكون التعديل مرفقا ببيان الأسباب بإيجاز مبينة موقع النص محل التعديل وبدقة¹ .

والى جانب ذلك عند تقديم التعديلات من قبل النواب، يجب أن تكون موقعة من 10 نواب على الأقل وهذا يعني ضرورة توفر النصاب القانوني، فالمشرع اعتمد في مجال تقديم التعديلات على مبدأ المبادرة الجماعية، وهو نفس الشرط الوارد في مجال تقديم اقتراحات القوانين، وبهذا يتخلّى عن المبادرة الفردية فهذا الشرط يعتبر قيّدا على إرادة النواب، وصعب المنال وعديم الفائدة خاصة إذا كان يهدف الى تغيير الجانب الشكلي، ليصبح بذلك ضابطا فعلا على ارادة النواب الذين يمثلون الاحزاب المجهريّة خاصة ونحن في مرحلة التعددية الحزبية وظهور المجموعات البرلمانية والتكتلات داخل البرلمان، إذن شرط عشرة نواب يعتبر شرطا قاسيا بحيث يجعل من الصعب إحداث تغيير على مشاريع الحكومة.²

1 - قلو ليلية ، مرجع سابق ، ص 71.

2 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 165 .

وهذا خلافا لبعض الأنظمة الدستورية كالكونغرس الأمريكي الذي يمكن لعضو فقط تقديم التعديل وبالتالي لا توجد أي صعوبة في اقتراح التعديلات خلافا للمؤسس الجزائري الذي جعل حق التعديل من طرف النواب مقيدا، وفي المقابل جعله حقا مطلقا للحكومة¹.

بالإضافة الى هذه الأعمال فالنائب ملزم عند إعداد التعديل، بالاطلاع على مختلف النصوص القانونية والدراسات والبحوث والمراجع التي لها علاقة بالموضوع، والتي من خلالها يمكن أن يقدم تعديلات تتماشى مع التشريع ، وبهذا يضمن قبول التعديلات².

2 - فقدان التوازن بين التعديل الحكومي والتعديل البرلماني

يتضح لنا من خلال ما سبق، أنه هناك عدم توازن بين الحكومة والنواب عند تقديم التعديلات فهناك ميل واضح الى الحكومة، فالمشرع لم يقيد بها بل قرر لها امتيازات إذ لها الحق في أن تقدم حجج و تفسيرات لكل ما تقدمت به من التعديلات، ولها حق اختيار الذي تراه مناسبا للتدخل، وبناء على النقاط السابقة فإن التعديلات التي تأتي بها الحكومة تكون محل قبول وذلك بالنظر الى الأسباب التالية: ³

- عادة ما تكون التعديلات التي تبادر بها الحكومة دقيقة ومدروسة بشكل جيد ومنسجمة مع أحكام الدستور، والقوانين السارية المفعول، وعند عرضها للنقاش تلقى قبولا.

1 - قلو ليلية ، مرجع سابق ، ص 71 .

2 - معمري نصر الدين ، مرجع سابق ، ص 27.

3 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 165 .

- إن التعديلات التي تصدر من قبل الأغلبية، ليست كالتى تصدر من المعارضة فالأولى غالبا ما تحظى في مجملها بالقبول، من قبل الحكومة والمجلس بخلاف الثانية و ذلك للعلاقة التي تجمع بين الحكومة والأغلبية.¹

- عند مناقشة المواد فالمندوب عن أصحاب التعديل، يمكن له التدخل بصدد كل مادة يحتمل تعديلها، ويمكن أيضا لمكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة أن يتدخل وبعد كل هذا يعرض التعديل للتصويت، وهنا يظهر الامتياز الممنوح للحكومة حيث يعرض تعديل الحكومة أولا للتصويت، ثم تعديل اللجنة المختصة في حال انعدام تعديلات الحكومة.²

فالقصد هنا أن الأولوية دائما للحكومة ، هذا التسلسل يسمح للحكومة بالتموقع الفعلي في قلب العمل التشريعي، من خلال أخذها لفكرة عامة، حول كافة التعديلات ومراقبة الاتجاه العام الذي تسير فيه هذه التعديلات، مما يسمح لها بالمحافظة على مضامين مشاريع القوانين المقدمة وتعديل اقتراحات قوانين الخاصة بالنواب، بما يتماشى مع سياستها.³

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص168.

2 - المرجع نفسه، ص 169 .

ثالثا: التأثير الحكومي على عمل اللجان الدائمة

يقوم البرلمان بمهامه التشريعية عن طريق اللجان الدائمة هذه الأخيرة تعرف بمخابر البرلمان و التي تقوم بدراسة مشاريع القوانين والاقتراحات، بشكل معمق وتعد بشأنها تقرير يكون محل مناقشة، وقصد مواكبة لنشاطات الدوائر الوزارية، يمكن لهذه الأخيرة عقد جلسات استماع مع الوزراء المعنيين للاطلاع عن كثب على مجريات الأداء الحكومي ضمن كل دائرة وزارية¹.

هذا الحضور الذي يتم بناء على طلب من اللجان الدائمة، عن طريق رئيس كل مجلس أو بناء على طلب الحكومة، أي أن هذا الحضور مدعم قانونا وفي كل الحالات، حتى لو افترضنا عدم مبادرة اللجان لدعوة أعضاء الحكومة للحضور والاستماع اليهم، فإن للحكومة أن تطلب ذلك وتجدر الإشارة الى أن المادة 27 سكتت عن امكانية رفض طلب حضور أعضاء الحكومة للأشغال اللجان البرلمانية².

كما أن استدعاء اللجان الدائمة للحكومة يعني حضورها بقوة في قلب العمل التشريعي والمقصود بذلك الدراسة المعمقة للمبادرات التشريعية، واقتراح التعديلات المنصبة على شكل أو مضمون المبادرة التي تقوم بها اللجان الدائمة، ذلك أن المبادرة التشريعية تعرض للنقاش في الجلسة العامة وهي في طبعها الجديدة، في شكل تقرير تعده اللجنة المختصة³.

1 - شاشوة عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013 ، ص 118 .

2 - عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص188.

3 - معمري نصر الدين، مرجع سابق، ص 28 .

ومن هنا كانت أهمية حضور الحكومة المستمر في اللجان الدائمة، من أجل شرح وجهات نظرها حول مشروع قانون مقدم من طرفها، والدفاع عن الأفكار التي يتضمنها وتحضير نفسها للرد على جميع التساؤلات والاشكالات، التي يثيرها أعضاء اللجان الدائمة، الأمر الذي يسمح بعرض المشروع على الجلسة العامة مع تغييرات طفيفة تكون الحكومة قد وافقت عليها.¹

في حين أن الاقتراحات المقدمة من طرف النواب لا تقدم الى المناقشة وإنما تنصب المناقشة على النص المقدم من قبل اللجنة المختصة، الأمر الذي يسمح للحكومة في غالب الأحيان بتحضير وتقديم التعديلات حسب وجهات نظرها، ولها أن تعترض على الاقتراح، بل لها أن تقدم تعديلات على تعديلات أعضاء اللجان الدائمة²

رابعا : التأثير الحكومي على اجراءات المناقشة والتصويت

القاعدة العامة أن التصويت على مشاريع قوانين أو الاقتراحات برلمانية، تكون مع مناقشة عامة حيث تتم عملية المناقشة بالاستماع الى ممثل الحكومة الذي يقدم عرض عن موضوع مشروع القانون أمام النواب، ثم يليه مقرر اللجنة المختصة حيث يعرض على النواب ملخص تقرير اللجنة التي قامت بفحصه ويتلى على مسامع أعضاء المجلس الملاحظات والتعديلات المقترحة ثم يفتح رئيس الجلسة باب المناقشة العامة ويتدخل النواب ليبدا آرائهم وي طرحوا أسئلتهم التي يجيب عنها ممثل الحكومة³.

1 - معمري نصر الدين، مرجع سابق، ص 28 .

2 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص199 .

3 - المرجع نفسه ، ص 200 .

وما يمكن أن نشير إليه أن ممثل الحكومة ليس مقيدا بإجراءات معينة، فيستطيع طلب الكلمة دون تحديد الوقت بخلاف النواب الذين يجب عليهم الالتزام باحترام مجموعة من القيود، وعلى رأسها تسجيل أنفسهم في القائمة المعدة لهذا الغرض، بالإضافة الى التقيد بالمدة الزمنية والالتزام بالموضوع، وبهذا يظهر التفوق الحكومي حتى داخل قبة البرلمان، والأكثر من هذا أن المناقشة تبدأ دائما بالاستماع الى ممثل الحكومة، سواء تعلق الأمر بمشروع أو اقتراح قانون.¹

كما يعد التصويت بدون مناقشة وسيلة جد فعالة في تقييد النواب وجعل دورهم مقتصر فقط على المصادقة أو الرفض، وهو قيد جوهري على لب العمل التشريعي بالإضافة الى أنه سلاح قانوني يمتلكه السلطة التنفيذية للحفاظ على مبادرتها لتصدرها لا حقا، بواسطة رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وبهذا تضمن صدورها بدون تعديل أو تغيير أي عندما يحاول البرلمان أن يمارس صلاحياته التشريعية بأكمل صورة وإن كان ذلك مستحيلا، تلجأ الحكومة الى سحب ما بادرت به ليتم إصداره عن طريق الأوامر.²

والملاحظ أن المؤسس الدستوري يضمن لمشاريع الحكومة أن تمر بسلاسة، وبدون عوائق و بمختلف الطرق خلافا للاقتراحات البرلمانية، وبالتالي هو يحد من حرية النواب في التصويت، ويمكن الحكومة من فرض نفسها على العملية التشريعية.³

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 200 .

2 - معمري نصر الدين ، مرجع سابق، ص 31.

3 - عيادي سعاد، المرجع نفسه ، ص 203 .

إذن للحكومة دور بارز في اجراءات المناقشة والتصويت، فلها الحق في الحضور وأخذ الكلمة لإبداء رأيها والدفاع عن ما ورد منها من مشاريع، وحتى الرد على استفسارات النواب وتفوقها في ريادتها للترتيب خلال المداخلات ومن ثم توجيهها للعمل التشريعي، بل إن المؤسس ذهب الى أبعد من ذلك فقرر للحكومة سلطة تحديد طريقة التصويت حسب ما تقتضي مصلحة السلطة التنفيذية، وقد تمتد هذه الصلاحيات الى توقيف الجلسة وتحكم السلطة التنفيذية تحت إشراف الحكومة بفاعلية في سير اجراءات العملية التشريعية، وهو يعكس التفوق التام للسلطة التنفيذية¹.

خامسا: تحكم الحكومة في تسوية الخلاف عن طريق اللجان متساوية الاعضاء

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا لنص المادة 120 من دستور 1996 المعدل والمتمم بطلب من الوزير الأول وبالتالي المؤسس الجزائري منح التفوق للسلطة التنفيذية المؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لكي تفصل في مصير النص المختلف فيه، وبالتالي انتقال جزء من صلاحيات السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية².

1 - سلطة الحكومة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

لقد خول المؤسس الدستوري صراحة صلاحية تحريك عملية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول، ليكون بذلك الطرف الوحيد الذي يملك حق المبادرة بدعوة اللجنة للانعقاد، وعند النظر الى نص المادة نجد أن المؤسس استعمل مصطلح تجتمع هذا الأخير

1 - شاشوة عمر، مرجع سابق، ص 119 .

2 - قلو ليلية ، مرجع سابق، ص 87 .

يفهم منه أن الوزير الأول له كامل الحرية في استدعاء اللجنة متساوية الاعضاء، وعليه فالسلطة التنفيذية هي وحدها المختصة والمؤهلة لاستدعاء اللجنة، وبالتالي يظهر لنا تفوق هذه الأخيرة على السلطة التشريعية حتى وهي في حالة الخلاف التي يفترض أن تحل داخل قبة البرلمان ، وأن تكون آلية حل الخلاف من صلاحيات هذا الأخير، ناهيك ما يمكن قوله عن حالة الخلاف حيث يمكن اعتبار مجلس الأمة والذي يعترض على النصوص القانونية بمثابة حليف للسلطة التنفيذية ضد الغرفة الأولى، فإذا كانت النصوص القانونية محل مصادقة المجلس الشعبي الوطني وكانت لا تصب في مصلحة السياسة العامة للحكومة، أمكن لهذه الأخيرة أن تقوم بعملية اعتراض بواسطة مجلس الأمة، عن طريق الثلث الرئاسي صاحب الوزن الثقيل داخل مجلس الأمة.¹

2 - تدخل الحكومة في إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

تنص المادة 92 من القانون العضوي رقم 99-02، على أنه يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة متساوية الأعضاء لكن حضورهم لا يمنحهم حق النقاش أو التصويت، فهم ليسوا أعضاء في اللجنة لكن حضورهم يقتصر على الاستئناس بأرائهم، من خلال الاستماع اليهم إن استدعت الضرورة ذلك ، وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من نفس القانون في المقابل لا يمكن للنواب الحضور باعتبار أن اللجنة متساوية الأعضاء هي من ممثلي النواب، و تجدر الإشارة الى أنه حتى وإن كان حضورهم على سبيل الاستئناس ، إلا أنه يعزز موقع الحكومة معنويا تجاه البرلمان، كما أن الآراء التي يقدمها ممثلو الحكومة الحاضرون،

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 210 ومايليها.

وعادة ما تكون ممثلة بوزير العلاقات مع البرلمان يمكن أن تؤثر على أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء¹.

هذا وتتواصل إبداعات المؤسس الدستوري في سلب الاختصاص التشريعي البرلمان وسيادته في إعداد القانون، وذلك بإيجاد وسائل تجعل من الحكومة شريكة في دراسة القانون فدور الحكومة لا يتوقف عند هذا الحد فقط ، بل تقوم بمتابعة النص محل الخلاف الى غاية المصادقة عليه، فلا يمكن للمجلسين ممارسة حق التعديل إلا بعد الحصول على موافقة الحكومة، وبهذا تكون هي السيدة في مسألة التعديلات المقدمة من قبل الغرفتين، فلها أن توافق ولها أن ترفض ولها أن تدفع الى اجراء تعديلات على النص التوفيقى، وبالتالي ينتهي تعديل النص في الاتجاه الذي تريده الحكومة، و ينجر عن حق التعديل حق آخر هو حق السحب، فإذا قام مجلسي البرلمان باقتراح تعديلات على نص الصلح وكانت محل رفض من طرف الحكومة، يمكن لها أن تسحب النص، وعليه فبداية ونهاية حالة الخلاف معقودة بيد السلطة التنفيذية.²

1 - ذبيح حاتم، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2009، ص107 .

2 - عيادي سعاد، مرجع السابق ، ص215 .

ولهذا نوافق الأستاذة عقيلة خرياشي في طرحها أنه من أجل إحلال التوازنات الأساسية في العلاقة بين الحكومة والبرلمان فإنه يجب التخلي عن سياسة الترقيع، ولابد من حقن البرلمان بجرعات اضافية لمواجهة التفوق الحكومي بإيجاد حل للالزمة التي يعاني منها البرلمان من جراء الخلط بين اعتبارات الحزبية والاعتبارات التمثيلية، وهي ثغرات بالتأكد لها دخل في زعزعة سيادة البرلمان في المجال التشريعي¹.

هذا في ما يخص مظاهر التدخل الفعلي والمباشر للسلطة التنفيذية في الاجراءات التشريعية، وسنواصل في المبحث الثاني بيان مظاهر تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي من تحكم رئيس الجمهورية في مصير النص القانوني المصادق عليه من غرقتي البرلمان.

1 - خرياشي عقيلة، مرجع سابق، ص 52.

المبحث الثاني

أليات التحكم في النص التشريعي عقب خروجه من البرلمان

الأصل أنه بعد خروج النص التشريعي من البرلمان يكون بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية إلا أن القانون يصطدم بسلطتي رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية وحقه في الإصدار و النشر.

المطلب الأول: سلطة التحكم في مصير النص القانوني

خروج النص من البرلمان لا يضيف عليه الصبغة التشريعية، بل لا بد أن يمر على رئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في تمريره وإخراجه الى الواقع العملي.

الفرع الأول: عرقلة النص التشريعي بموجب طلب مداولة ثانية

إن القانون يصبح مكتملا وقابلا لدخوله حيز النفاذ بمجرد مصادقة البرلمان عليه ،غير أنه لا يكون قابلا للإصدار ، في حالة ما إذا طلب رئيس الجمهورية إعادة النظر في مضمونه من قبل البرلمان ، وهذا ما يؤدي عمليا الى تعطيل وتأخير صدوره، لأنه سيكون محل دراسة ومناقشة للمرة ثانية من طرف غرفتي البرلمان¹.

وعلى هذا الأساس نجد تدخل السلطة التنفيذية لم يتوقف عند إنتاج التشريع في المبادرة والمشاركة في المناقشة والتصويت على القوانين واحتكارها للمجال المالي، بل أراد المؤسس

1 - نوري سامية ، عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، ص 100 .

الدستوري أن يوسع من دائرة سلطة رئيس الجمهورية - ومنه السلطة التنفيذية- في العمل التشريعي عن طريق الاعتراض على القانون ليجعل منها تساير أعمال السلطة التنفيذية، وبهذا الإجراء تكون هذه الأخيرة المتحكم الوحيد في النصوص المصادق عليها من طرف البرلمان بغرفتيه ولكن يمكن إصدار القانون كما جاء في صورته الأولى من حيث المضمون والشكل وذلك بإعادة التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية المطلوبة.¹

أولاً: الاعتراض يبين سمو رئيس الجمهورية تشريعياً

يعرف حق الاعتراض أو القراءة الثانية، حسب ما هو وارد في الدساتير الجزائرية بأنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، حيث يرى بعض فقهاء القانون الدستوري بأنه يجب أن يتمتع رئيس الجمهورية بحق الاعتراض لتأمين توازن أفضل بين السلطات ، ويشكل جزءاً من اختصاصات رئيس الجمهورية والتي يجب أن تكون محصورة بيده كامتياز ممنوح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وبالتالي ضمان سير عمل أفضل للمؤسسات فهو إمتياز استثنائي هام لمبدأ الفصل بين السلطات، يسمح لرئيس الجمهورية بتخفيف اتجاهات السلطة التشريعية لاحتكار السلطة.²

في حين يعتبر البعض حق الاعتراض كاستثناء على مبدأ الفصل بين السلطات يسمح لرئيس الجمهورية بعقلنة نزعات السلطة التشريعية في احتكار السلطة، وذلك للدفاع - إن كان ذلك ضرورياً- عن السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، ولضمان إن أمكن أفضل

1 - نوري سامية ، مرجع سابق، ص100.

2 - عيادي سعاد، مرجع سابق، ص35 .

توازن بين السلطات، كما أنها وسيلة تعاون بين السلطتين في العمل التشريعي، إلا أن الواقع العملي جعل من حق الاعتراض وسيلة تأثير كبير على استقلالية الهيئات التشريعية وهو يعبر عنه بتعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، ومن ناحية أخرى هو وسيلة جد مهمة لردع الأغلبية البرلمانية - في الجزائر الأغلبية البرلمانية تكون غالبا من أحزاب السلطة- حال هيمنتها وتوظيف القانون لصالحها، وبذلك يتحول الاعتراض من وسيلة دفاعية الى وسيلة تشريعية في يد رئيس الجمهورية، فبدون هذا الأخير لا يخرج النص الى الوجود¹.

فالمغزى الحقيقي إذن من الاعتراض يهدف الى جعل السلطة التنفيذية هي المتفوقة في المجال التشريعي ، ويتأتى ذلك بواسطة وقف أي نص تشريعي يشكل مساسا بسياستها ، اذن يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون خلال الأجل المحدد دستوريا، حينما يرى أن هذا القانون يتضمن أحكاما تتماشى مع روح الدستور والقانون الساري المفعول، غير أنه إذا تبين له أن القانون معيب وصدر تحت وطأة الاندفاع أو التهور والانفعال، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض على النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان، وذلك بطلب إجراء مداولة ثانية لذات النص بإرجاعه الى الغرفة الأولى، وهذا ما يفهم من أحكام المادة 127 من الدستور².

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 35 .

2 - المرجع نفسه ، ص 36 .

من خلال القراءة المتأنية لهذه المادة يتضح لنا بأن اختصاص طلب إجراء مداولة ثانية، في قانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان هو من سلطات رئيس الجمهورية التقديرية، من حيث تقدير ما هو ملائم من مواد النص وما هو غير ملائم وهي سلطة شخصية لا يشاركه فيها أحد، وله في هذا الصدد أن يوافق عليه جزئيا أو كليا، وله تقدير تفعيل حق الاعتراض من عدمه كما له مطلق الحرية في تقدير مدى تطابق النصوص القانونية ، التي أقرها البرلمان مع سياسة السلطة التنفيذية ، فسلطة تقدير استخدام المداولة الثانية من عدمها، هي من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية ولا يجوز له تفويضها الى أية جهة أخرى حسب ما نصت عليه المادة 87 من الدستور¹.

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري لم يشرك الوزير الأول أو على الأقل الوزير المعني بالعلاقات مع البرلمان في طلب مداولة ثانية، بالرغم من أن المرسوم المتضمن إجراء مداولة ثانية يتخذ على مستوى مجلس الوزراء².

إن اعتراض رئيس الجمهورية على القانون لأسباب دستورية، يرجع الى صفته كحامي للدستور ويجب عليه ضمان احترامه وتطبيقه، فعلى رئيس الجمهورية عند تقديمه اعتراضه أن يدعمه بذكر أسباب قوية التي تبرر وجهة نظره وفي الوقت نفسه يوجه نظر النواب الى ما يرغب فيه من تعديل³.

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 36 .

2 - المرجع نفسه، ص 36 .

3 - المرجع نفسه، ص 36 .

إن الملاحظ أن عدم تسبب الاعتراض يعتبر تدخلا في عمل نواب الشعب ومساسا واضحا باستقلالية المؤسسة التشريعية، فتسبب الاعتراض ليس مجرد التزام دستوري وإنما هو وسيلة الرئيس لإقناع أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالتعديلات التي يريدها هو، بخلاف ما كان مقرا في الدستور الأول في هذا الشأن، حيث أن دستور 1996 تولى عن ضابط التسبب وترك السلطة التقديرية في إدراج مبررات الرفض من عدمه لرئيس الجمهورية.¹

ذلك أن المنطق يفرض على رئيس الجمهورية أن يدمج الرسالة لطلب إجراء مداولة ثانية، بعرض أسباب التي دفعته الى أن يعترض على إصدار النص التشريعي، وبالتالي تم إضفاء على الاعتراض صفة الغموض والعموم، فبدون تحديد الأسباب التي أدت الى الاعتراض و توسع من سلطة رئيس الجمهورية في التعسف في استعمال هذا الحق القانوني، وبالتالي حصول الرئيس على ما يرغب فيه، وهو ما يضر بالسلطة التشريعية.²

ثانيا : الاعتراض الرئاسي فيتو تشريعي في مواجهة البرلمان

إن النصاب الذي جاءت به المادة 127 من دستور 1996 ، يعتبر نصابا مبالغا فيه ، بالنظر الى واقع المؤسسة التشريعية، ذلك أن إعادة النص الى النواب و اشتراط نصاب الأغلبية الموصوفة ، فالنسبة ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني يصعب تحقيقها و يستلزم الأمر اعتناق تعددية حقيقية لا شكلية.

1 - راجع المادة 50 من دستور 1963 ، والتي تنص : يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول بشأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه هذا.

2 - عيادي سعاد ، المرجع نفسه، ص 41 .

ويبقى الاعتراض مجرد آلية بيد رئيس الجمهورية يحركها بما يتلاءم مع سياسته العامة ، وبالنظر الى النصاب القانوني الذي فرضه المؤسس الدستوري، يتبين لنا أن طلب إجراء مداولة ثانية ما هي إلا وسيلة في يد رئيس الجمهورية للتأثير على نواب المجلس الشعبي الوطني والتقليل من دورهم التشريعي.¹

إن الاعتراض غالبا ما ينتهي الى تعديل النص وفق رغبة الرئيس وفي الوقت ذاته يكون المجلس في حرج سياسي أمام الرأي العام ، لأن حصول القانون على نسبة الثلثي 2/3 أعضاء يعتبر أمرا بعيدا رغم أنه ليس مستحيلا، فيمكن أن يكون هذا عامل لوحدة برلمانيين لتأكيد موقفهم بجمع الأغلبية المطلوبة، خاصة إذا شعروا بأن الوزير الأول خرج عن مخطط المعتمد ، أو أن الرئيس يريد من وراء ذلك فرض اتجاه معين أو رفض اختيار البرلمانيين، وعليه يكون المؤسس الدستوري قد أقر للمجلس الشعبي الوطني امكانية تجاوز إرادة رئيس الجمهورية دون امكانية ممارستها ، لأن هذا النصاب المطلوب مبالغ فيه، مما يدفعنا للقول بأن الصورة المصغرة للاعتراض إذا كانت عبارة عن إعادة فحص القانون، فإن الصورة المكبرة له هي محاولة إلغاء القانون.²

اضف الى ذلك أن الأغلبية ليست اغلبيه الحاضرين ، وإنما من عدد النواب المجلس الشعبي الوطني وما على أصحاب النص التشريعي إلا إقناع غيرهم ممن لم يحضروا التصويت أو امتنعوا عنه وربما حتى الذين صوتوا ضده للتصويت عليه، وهذا أمر أقل ما يقال أنه عسير

1 - شريط وليد ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012 ، ص 268 .

2 - عيادي سعاد، مرجع سابق، ص 46 .

لاسيما في حالة وجود تعددية غير متجانسة داخل المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يصعب تجاوز رغبة رئيس الجمهورية التي قد تستمر في مناهضة السياسة التشريعية للأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني، وكون أن أغليبيتي المجلس والرئيس غير متجانسة أو متقاربتين الانتماء السياسي، عكس ما إن كان هناك تطابق في التوجه بينهما، حيث لن يواجه الرئيس أي اشكال في الحصول على موافقة المجلس بتعديل النص التشريعي، ومنه سيكون العمل التشريعي بينهما على ما يرام.¹

هذا ولقد وقف المؤسس الدستوري صامتا حيال مسألة إقرار المجلس الشعبي الوطني لنفس النص، أو في حالة استجابته لطلب الرئيس بتعديله وفق وجهة نظره ، فيفترض هنا أن الاصدار التزام دستوري ضمني مثلما هو معمول به في فرنسا ، إذ يلتزم الرئيس وفق المادة 14 من دستور 1958 بما تنتهي إليه هذه المداولة حيث إذا وافق البرلمان مرة أخرى على القانون المعاد إليه فإنه يتوجب على الرئيس إصداره.²

خلاصة القول أن الاعتراض على القوانين ما هو إلا صورة من صور هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان حيث يكفل له ،تنفيذ برامج التشريعية والمالية بل يعتبر من أهم الصلاحيات التي تعبر عن الهيمنة البارزة التي باتت تتمتع بها السلطة التنفيذية على السلطة

1 - سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في اعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة ، 2006، ص 101.

2-Voir Khalfa Mameri , réflexions sur la constitution Algérienne, Office des publications universitaires, Alger , 2eme édition , 1983, p114.

التشريعية في ظل نظام يجعل من رئيس الجمهورية صاحب القرار الأول، وما الحكومة إلا راعية لبرنامجها السياسي، وخارج أروقة البرلمان الذي تحول الى غرفة تسجيل وتركيز لما يتخذ من قرارات في دواليب السلطة التنفيذية.¹

الفرع الثاني: احتكار رئيس الجمهورية لسلطتي إصدار ونشر القوانين

إن عملية إصدار النص التشريعي ونشره، بالإضافة الى أنها عملية تمكن من إيصال النص الى الواقع، فهي كذلك تمده وتكسبه القوة التنفيذية النابعة عن سلطة رئيس الجمهورية، حيث يعد الإصدار عملاً تنفيذياً لا غنى عنه، والثابت أن رئيس الجمهورية يتولى أمر ذلك شخصياً، وفقاً لما تقضي به المادة 126 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

أولاً : تأثير الإصدار على النص التشريعي

إن تصويت البرلمان لا يعني اكتمال القانون، إذ بمجرد انتهاء الإجراء التشريعي من قبله تتحول مقاليد الأمور الى رئيس الجمهورية بصفته هذه ليقرر مصير القانون الذي صادق عليه البرلمان، ولديه بهذا الصدد أن يمتنع عن الإصدار الذي لا يتمتع به سواء ولا يشاطره فيه أحد، فموافقة الرئيس الجمهورية على القانون حتمية وأساسية حتى يتأتى له أن يكون قانوناً، فالقانون في جميع الحالات ليس من إنتاج البرلمان وحده ، ولكنه من صنع البرلمان والسلطة التنفيذية لا سيما رئيس الجمهورية.²

1 - اوصيف سعيد، مرجع سابق، ص 137 .

2 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 48 .

إذا لابد من إتحاد ارادتهما لإخراجه الى الوجود، وهكذا تتجلى الطبيعة المقيدة والمشروطة للوظيفة التشريعية حيث خول الدستور ممارستها للبرلمان، لكنه في نهاية المطاف يعيدها الى الرئيس لتحكم في مصير النص التشريعي¹.

ولقد اختلف الفقهاء بخصوص الإصدار في اعتباره عملا تنفيذيا أم تشريعيا، فقد أعطى العميد دوجي لرئيس الجمهورية دورا تشريعيا ، إلا أنه ظهر اتجاه قوي مضاد لما جاء به دوجي حيث يقوم هذا الاتجاه على إنكار الدور التشريعي لرئيس الجمهورية عند إصدار القانون والتأكيد على أن هذا الدور لا يعدوا أن يكون دورا تنفيذيا ،لأن القانون لا يكتمل بعمل السلطة التشريعية عندما تقرر القانون بالموافقة عليه، ولكن لابد أن يصدر رئيس الجمهورية أمره الى رجال السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون، ليدخل دائرة التنفيذ بمقتضى هذا الأمر².

وعلى هذا الأساس إن لم يكن عملا تشريعيا خالصا، فهو أقرب الى هذه الأعمال اذ يرى الدكتور الأمين شريط على أن الإصدار جزء من العملية التشريعية على الأقل عمليا في النظام الدستوري الجزائري ،لأنه يتجلى كسلاح قوي ضد البرلمان في يد رئيس الجمهورية إذ تعود اليه الكلمة الأخيرة في إصدار شهادة ميلاد القانون.³

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص48 .

2 - المرجع نفسه، ص49 .

3 - المرجع نفسه، ص 50 .

لقد جاءت المادة 126 من دستور 1996 المعدل والمتمم، لتحدد كيفية تنظيم حق الإصدار بنصها يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه إياه ، و تبياننا لذلك جاءت عبارة (يصدر رئيس الجمهورية القوانين)، وهي العبارة التي تفيد من جهة الالتزام، ومن جهة أخرى عقد الاختصاص المطلق، فهذه الكلمة لم ترد عفويا وإنما أراد المؤسس الدستوري من ذلك أن يدعم هيمنة رئيس الجمهورية على هذا الاختصاص على حساب الحكومة والبرلمان الى أبعد مدى ممكن، مما يجعل رئيس الجمهورية ذراع السلطة التشريعية وأداتها التنفيذية.¹

فالإصدار سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية فلا يوجد في الدستور ما يلزمه بالقيام بها، ولا رقيب عليه فله أن يصدر القانون خلال 30 يوما الموالية لتاريخ تسلمه إياه، وذلك بوضع توقيعه عليه قبل أن ينتهي اليوم الأخير من هذه المدة، مع امكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطاره للمجلس الدستوري، أو من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة للنظر في مدى دستورية القوانين، ثم يقوم بإصداره ضمن الأجل المحدد فيكون تصرفه في هذه الحالة متماشيا مع الدستور، وله أن يتأخر أو يعلق النص التشريعي الى أجل غير مسمى، دون أن يتخوف من أي جزاء لعدم الإصدار أو التماطل فيه، يشكل مساسا خطيرا بمبدأ الفصل بين السلطات وبصلاحيات المؤسسة التشريعية.²

1 - عيادي سعاد، مرجع سابق، ص 50.

2 - المرجع نفسه ، ص 50.

ولا غرابة بأن ينظر الى هذه المواقف باعتبارها من الخيانة العظمى ترتب المسؤولية الجنائية، لذلك فهو لم يعد سلطة تقديرية بل واجب، ولا ينبغي للرئيس أن يفوض الواجبات التي تقع على عاتقه، فيمكن للبرلمان أن يتهم رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى عند عدم اصداره للقانون في الأجل المحدد، لأن ذلك يعطل عمل البرلمان ولكن أمام غموض المادة 158 من دستور 1996 التي وردت فارغة من محتواها إذ لم تحدد الأفعال التي تعد من الخيانة العظمى، ولا الجهة التي تستطيع تحريك الدعوى، وأمام غياب القانون العضوي الذي ينظم سير عمل المحكمة العليا للدولة، واجراءات المطبقة أمامها يصعب توجيه مثل هذه التهمة للرئيس من طرف البرلمان.¹

بالإضافة الى ذلك لا يوجد أي نص تشريعي يسمح بتجاوز الرئيس، بأن تحل محله أخرى تقوم بالإصدار إن تراخى في ذلك، مثل رئيس المجلس الشعبي الوطني حتى لا يظل القانون بلا نفاذ لأن ذلك يؤدي الى التقليل من دور البرلمان، ذلك أن المؤسس الدستوري ذهب الى أبعد من ذلك عندما اعتبر سلطة الاصدار من الصلاحيات الحصرية التي لا يجوز تفويضها حسب المادة 87 الفقرة الثانية من الدستور.²

بهذا لم يحدد مصير النص التشريعي إذا لم يقر رئيس الجمهورية بإصداره ضمن الأجل المحدد دستوريا، وهذا بخلاف المادة 51 من دستور 1963 التي نصت على أنه اذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها، فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها

1 - بوقفة عبد الله، اساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 306 .

2 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 51 .

ويفهم من ذلك أن رئيس المجلس يقوم تلقائياً بإصدار القانون، وهذه السلطة مخولة له بموجب الدستور وهذه تعد كضمانة لتجسيد فعالية العمل التشريعي، وإثبات السيادة للشعب كما أن المجلس الوطني في ظل دستور 1963، له حق تحريك مسؤولية الرئيس بتوقيع ثلث النواب المجلس على لائحة الثقة بإيداعها لدى المجلس وهو ما تخلت عنه الدساتير اللاحقة، بأن جعلت أمر الإصدار في يد رئيس الجمهورية دون سواه وبدون منازع سالكة في ذلك مسلك الدستور الفرنسي لسنة 1958 فعن طريق هذا الاختصاص يستطيع رئيس الجمهورية التحكم بدون منازع في مصير القانون¹.

ثانيا : سلطة رئيس الجمهورية في أعمال الإصدار

يتضح مما سبق، أن حق الإصدار يعتبر شرطا أساسيا في الدستور الجزائري حتى تصبح القوانين سارية النفاذ، وقد خوله لرئيس الجمهورية الذي بإمكانه أن يتوانى عن إصدار القانون ، أو يمتنع عن ذلك دون أن توقيع عليه أي جزاء مما يحول البرلمان الى هيئة تشريع دون أن تنفذ تشريعاتها، إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية وعليه فإنه يتحكم في وجود القانون من عدمه، بدون منازع فله أن يعلق النص التشريعي الى أجل غير مسمى وله أن يصدره ، وبالتالي يمكن اعتبار أن الإصدار، جزء لا يتجزأ من العملية التشريعية².

1 – بوقفة عبد الله، اساليب ممارسة السلطة، ص 306 .

2 – سعودي باديس، مرجع سابق، ص 126 .

فالفكرة الأساسية التي يمكن استخلاصها هو أن للإصدار، دور أساسي في النظام الدستوري الجزائري و يعتبر مكملا للقانون، وما يدعم هذا الرأي أنه لا توجد أي اشارة الى حالات معينة يمكن فيها نقله من الرئيس الى جهة أخرى في حالة عدم الإصدار، بخلاف دستور 1963 الذي أعطى لرئيس المجلس الوطني حق إصداره، إن لم يقر رئيس الجمهورية بإصداره خلال المدة المحددة بخلاف الدساتير التالية التي ضمنت حق رئيس الجمهورية في الامتناع عن الإصدار، بفوات المدة المقررة للإصدار ودون اعتراض في المدة المقررة للإصدار دستوريا،¹.

مما يؤكد اثبات أولوية رئيس الجمهورية على البرلمان - المجلس الشعبي الوطني بالخصوص - ،رغم الأخذ بمبدأ التعاون بين المؤسساتين إلا أنه تعاون غير متساوي يؤيده الواقع، مما يثبت الفكرة القائلة بتسلسل المؤسسات الدستورية في الجزائر، فهناك عدة قوانين صدرت متأخرة عن موعدها أثناء الفترة التشريعية الأولى مثل قانون نائب، الذي عرض على المجلس الشعبي الوطني يوم 9 جويلية 1978، ولم يصدر الى غاية يوم 29 جانفي 1979، أي بعد 6 أشهر وفي ظروف خاصة عندما تولى رئيس المجلس الرئاسة لمدة 45 يوم على إثر وفاة الرئيس السابق هواري بومدين.²

1 - سعودي باديس ، مرجع سابق ، ص 126 .

2 - المرجع نفسه ص 126 .

كما أن القانون الانتخابات تم إصداره يوم 25 أكتوبر 1980، بعد أن صادق عليه المجلس يوم 1 جويلية 1980، وهناك القانون المتضمن إعفاء بعض المرتبات الخاصة بالمدرسين في التعليم العالي والبحث العلمي، الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم 8 جانفي 1978، وتم إصداره يوم 15 افريل 1978، الى غير ذلك من النصوص وهي كثيرة¹.

إن مثل هذه التصرفات من المؤسسة التنفيذية، ورضوخ المؤسسة التشريعية يتعارض مع أحكام الدستور، والنظام الداخلي للمجلس ويعتبر اعتداء وعدم احترام لتلك النصوص فلا يمكننا بأي حال من الأحوال أن نكيف ذلك التصرف بأنه طلب مداولة ثانية، فقد كان من المفروض أن تصدر السلطة التنفيذية تلك القوانين ثم تقدم مشاريع لتعديلها، وهي الطريقة الأسلم لاحترام نصوص الدستور التي تقيد سلطة الرئيس وتجبره على احترام الدستور وقوانين الدولة فشرعية السلطة ليس بانتخابها فقط، وإنما أيضا باحترامها للقوانين ذلك أنه مهما كان المتسبب بالخطأ على مستوى الهيئة التنفيذية، فقد كان بالإمكان التخفيف من درجة المخالفة بواسطة عملية إصدار النصوص ثم إجراء تعديلات عليها فيما بعد عبر مشاريع قوانين جديدة، وليس ترتيب المسؤولية على المؤسسة التشريعية التي قامت بوظيفتها على أحسن ما يرام، فكأننا هنا بصدد الدعوة الى عدم احترام القوانين والتمسك باحترام الاشخاص، أو تقديس أعضاء المؤسسة التنفيذية على حساب أعضاء السلطة التشريعية.²

1 - سعودي باديس، مرجع سابق، ص 127 .

2 - مرجع نفسه، ص 128 .

ونستخلص مما سبق أن إقرار سلطة الإصدار لرئيس الجمهورية، يترتب عنها نتائج جد معتبرة فسلطة الاصدار يمكن أن ينظر اليها، على أنها مجرد إعلان رسمي لميلاد قانون لإعلام السلطات المختصة، بتنفيذه أو هو اجراء ضروري تكميلي للقانون أو أنه إجراء لإضفاء الالزامية لقانون تابع للسلطة المختصة دستوريا بسنه¹.

وإنما تدل هذه السلطة في مضمونها على منح أداة لتعطيل النشاط التشريعي للبرلمان ممثّل الارادة الشعبية، ومنه تعطيل لإرادة الشعب مما يؤدي الى الانحراف، وهذا ما يبرز الدور الحقيقي لرئيس الجمهورية بتدخله في تقليص دائرة النشاط التشريعي، الذي يعد عملا أساسيا للسلطة التشريعية - الممثلة لإرادة الشعب - وعليه فإن تعطيل إصدار القانون أقره البرلمان، عن الغاية التي وجد من أجلها بإقرار سلطة الإصدار، دون قيد أو شرط يؤدي الى إخلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، نظرا لوجود وسائل وأدوات في يد الرئيس تفرغ العمل التشريعي الذي أقره البرلمان من فعاليته، ويصبح خاضعا لسلطته التقديرية².

لقد كان من الأولى على المؤسس الدستوري، إيجاد وضع قانوني يعيد التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، من حيث مجال إصدار القوانين لتسهيل العمل التشريعي ومنح رئيس الغرفة الأولى سلطة الإصدار في حالة ما إذا تأخر رئيس الجمهورية في الإصدار كضمانة لاستكمال القانون.³

1 - سعودي باديس، مرجع سابق، ص 129 .

2 - المرجع نفسه، ص 129 .

3 - المرجع نفسه، ص 129 .

ثالثا: سلطة رئيس الجمهورية في نشر القوانين

هذا وإن كان الإصدار يعتبر بمثابة شهادة الميلاد للقانون، الذي أقره البرلمان فإنه يبقى آخر إجراء حتى يصبح القانون نافذا وهو النشر في الجريدة الرسمية فالنشر إذن عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد أي إبلاغه الى كافة وإعلامهم، بأحكام هذا التشريع فالنشر لا يعتبر عملا تشريعيا إلا أنه ضروري لنفاذ القانون، حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدار أمر نشر القانون وفق الصيغة، التي وافق عليها غرفتي البرلمان في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية¹.

و الملاحظ أيضا في هذا الصدد بأن الدستور لم يشر الى موضوع النشر ولا الى جهة المخولة بممارسة هذه الصلاحية إلا أن الواقع يثبت بأن رئيس الجمهورية لمجرد أن يقوم بإصدار النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان يأمر بنشرها لتتولى مصالح الحكومة المتمثلة في الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية بالنشر من الناحية المادية، ما يمكن ملاحظته بهذا الخصوص أيضا أن المؤسس الدستوري انتهج مسارا مغايرا بالنسبة لتاريخ النشر وسريان القانون بعكس ما هو معمول به في معظم الدساتير في الدول الاخرى لأن تحديد تاريخ النشر له أهمية قصوى، حيث يعتبر ضمانا لوصول القوانين لعلم كافة المواطنين، وجعل القانون في مناعة من كل تلاعب².

1 - عيادي سعاد، مرجع سابق ، ص 53 .

2 - بوجمعة لونيس ، الانتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006، ص 30 .

ولعل أهم ما يعاب على هذه المعالجة للموضوع ،هو أن القانون يسري على مناطق الوطن في فترات متفاوتة ،وهذا تبعا لتاريخ وصوله لكل دائرة من دوائر الوطن وإذا كانت العبرة من إقرار نشر القوانين تتمثل في إتاحة فرصة العلم بصدور القوانين للمخاطبين بها، فإن تحديد مهلة دخول هذه القوانين حيز النفاذ بيوم واحد 24 ساعة فقط، لا يعتبر مدة زمنية كافية لاطلاع الجمهور على هذه القوانين، وبالتالي نشير هنا وانطلاقا من المبدأ القائل لا تكليف إلا بمعلوم ،إلا أن هناك مجموعة من رجال القانون والفقهاء ترى بوجوب تمديد هذه المدة بما يسهل على الجمهور العلم بأنه قد تم إصدار قانون جديد كحماية إضافية لهم، أي للمخاطبين بهذه القوانين.¹

المطلب الثاني: دور رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين

تعد الرقابة على دستورية القوانين من أهم الوسائل التي تحمي مبدأ المشروعية من خلال احترام السلطات العامة في الدولة للدستور وما يتضمنه من مبادئ وأحكام دستورية، لتنظيم السلطات وإيجاد توازن فيما بينها وحماية الحريات وحقوق الأفراد، فهذه الرقابة تقوم على مفهوم مبسط وواضح يتبلور أساسا في كيفية ضمان عدم إصدار قاعدة قانونية على اختلاف درجات الالتزام الثابتة لها، بما يتعارض مع ما ورد في الدستور ،وتسند الرقابة الى هيئة تسمى بالمجلس الدستوري، هذا الأخير يعتبر أحد أهم انجازات الجمهورية الخامسة الممارسة بموجب دستور 1958 الفرنسي من أجل ضمان حسن سير الهيئات البرلمانية بعقلانية.²

1 - نوري سامية ، مرجع سابق ، ص104.

2 - Patrick fraisseix , droit constitutional , vuibert droit. France , 5 edition , 2012 , p301.

الفرع الاول: عرقلة النص التشريعي بواسطة اخطار المجلس الدستوري

تعتبر آلية الاخطار المجلس الدستوري بشأن دستورية نص تمت المصادقة عليه من طرف البرلمان، وسيلة لتجميد صدور القانون لوقت معين والقضاء عليه نهائيا، فهي وسيلة تسمح لرئيس الجمهورية بتفادي مواجهة البرلمان واضع القانون بطريقة مباشرة أو وجها لوجه، هذا و لم تكن هذه الوسيلة ضرورية في عهد وحدة السلطة، لكون رئيس الجمهورية رئيس للحزب والدولة والحكومة في أن واحد حيث لم يكن يتصور معارضة البرلمان لإرادة رئيس الجمهورية بسبب وحدة الانتماء الحزبي.¹

غير أنه باعتناق التعددية الحزبية ابتداء من صدور دستور 1989، أصبحت رغبة البرلمان في فرض نفسه كسلطة وحيدة، مجسدة لإرادة الشعب احتمالا جد وارد ولكن أيضا توجه المؤسس الدستوري نحو الاحتفاظ لرئيس الجمهورية بالمركز الذي كان يتمتع به في مواجهة البرلمان، في حالة عدم الإمتثال هذا الأخير لإرادته لاسيما في مجال التشريع، وتتمثل هذه السلطة في امكانية رئيس الجمهورية معارضة التشريع البرلماني عن طريق إخطار المجلس الدستوري بعدم دستوريته حتى بعد إجراء المداولة الثانية.²

1 - أومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2013 ، ص 242 .

2 - المرجع نفسه، ص 242 .

أولاً: تحكم رئيس الجمهورية في عملية الرقابة على دستورية القوانين

رغم وجود مؤسسة عملية تقوم بالرقابة على دستورية القوانين، هو المجلس الدستوري لكن مهمة السهر على احترام الدستور أوكلت الى رئيس الجمهورية بموجب المادة 70 من الدستور 1996 المعدل والمتمم لذا فإن الدور الذي كلف به يقتضي امتيازات ضرورية اللازمة لأدائه.

وبالفعل فرغم تكريس الدستور بمقتضى المادة 164 من الدستور تفوق البرلمان من حيث التشكيل داخل المجلس الدستوري باعتباره ممثلاً بأربعة 4 أعضاء، إلا أن ذلك لم ينقص من هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس، من خلال حقه في تعيين ثلاثة 3 من أعضائه من بينهم الرئيس الذي يكون صوته مرجحاً في حالة تعادل الأصوات، ويعتبر رئيس الجمهورية المؤسسة الوحيدة التي تتمتع بحق التعيين، بينما البرلمان ومجلس الدولة والمحكمة العليا يخضع أعضاؤها لنظام الانتخاب، مما يسمح لرئيس الجمهورية بالتدخل من خلال من خلال الأغلبية المالية له في البرلمان في اختيار البرلمان المقربين لأفكاره، وبذلك يجعل المجلس الدستوري، مؤسسة تابعة له.¹

وتكمن أهمية سلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري، من خلال أهمية واستراتيجية المنصب الذي يشغله، فيمكن له وفقاً للمادة 88 تولي مهام رئيس الدولة ، وكذلك استشارته من قبل رئيس الجمهورية في معينة كحالة الطوارئ والحصار.²

1 - اومايوف محمد ، مرجع سابق، ص 244 .

2 - بلحاج صالح ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال الى اليوم، ديوان مطبوعات الجامعية ، الجزائر، د. ط ، 2010 ، ص 210 .

لذلك ينبغي على رئيس الجمهورية، أن يعين لرئاسة المجلس الدستوري شخصا يكون له وفيما طوال مدة مهامه المحددة دستوريا بست 6 سنوات الأمر الذي يحتاج الى قناعة و يقين لديه وهوما يفسر تمديده لعهدي كل من السيد السعيد بوشعير والسيد بوعلام بسايح على رأس المجلس الدستوري¹.

ويبدو أن المؤسس الدستوري كان عادلا بخصوص مسألة الإخطار، عندما منحه لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين من خلال المادة 166 من دستور 1996 المعدل والمتمم. لكن إذا رجعنا الى المادة 165 نجد أن رئيس الجمهورية، هو الوحيد الذي يتمتع بحق الاخطار وذلك عندما يتعلق الأمر بالقوانين العضوية وكذلك بالنظامين الداخليين للبرلمان، ويترتب على حيابة رئيس الجمهورية لسلطة إخطار المجلس الدستوري أثارا على السلطة التشريعية، إذ يكفي لتعطيل قانون صوت عليه البرلمان أن يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بشأنه، ودون امكانية اثاره مسؤوليته في ذلك ومن جهة أخرى، ونظرا لطبيعة المواضيع المخصصة للقوانين العضوية يستطيع رئيس الجمهورية، أن يعارض قانون عضوي من اقتراح البرلمان بواسطة المجلس الدستوري التابع له هذا وعوضا أن يمنح المؤسس غرفتي البرلمان الاستقلالية الضرورية، في إعداد أنظمتها الداخلية منح المجلس الدستوري سلطة التدخل وجوبا، بعد إخطار رئيس الجمهورية لمراقبة مطابقة هذه الأنظمة مع الدستور، مما يجعل البرلمان يفقد سيادته في إعدادها.²

1 - بلحاج صالح ، مرجع سابق، ص 210 .

2 - اومايوف محمد ، مرجع سابق، ص 245 .

وتكون لرقابة المطابقة حصة الأسد في عمل المجلس الرقابي، على دستورية القوانين إذ من سنة 1989 الى غاية 8 جانفي 2012، تم إخطار المجلس الدستوري 44 مرة بصدد رقابة مطابقة لقوانين العضوية، والأنظمة الداخلية للغرفتين ثم من مجمل عدد الاخطارات منها 38 إخطارا من رئيس الجمهورية، في حين لم يخطر المجلس من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني إلا 5 مرات، ومرة واحدة من قبل رئيس مجلس الأمة، مما يؤكد الدور الفعال لرئيس الجمهورية في رقابة على العمل التشريعي البرلماني، عن طريق المجلس الدستوري.¹

إن رئيس الجمهورية هو مفتاح النظام المؤسساتي، الأمر الذي جعله يمارس صلاحياته المتعلقة بإخطار المجلس الدستوري بصفة مستمرة لأن المتهم هو دائما البرلمان، إلا أن أعماله لا تخضع في المقابل لآلية رقابة دستورية، فهو يظهر بذلك المؤسسة الأكثر احتراما للدستور مما يبين ضعف البرلمان في مواجهة رئيس الجمهورية.²

الفرع الثاني : دور المجلس الدستوري في نفاذ القوانين

يعد المجلس الدستوري بمثابة الحاجز الأخير أمام النص التشريعي ، ووفق لما اشرنا اليه اعلاه ، فيمكن ان لرئيس الجمهورية أن يخطر المجلس الدستوري بشأن أي نص برلماني لا يتماشى مع سياسته وبرنامجه ، مما يجعل المجلس الدستوري وسيلة طيعة في يده يستعملها متى يشاء.

1 - اومايوف محمد ، مرجع سابق، ص 243 .

2 - المرجع نفسه ، ص 243 .

أولاً: سلطة المجلس الدستوري في كبح التشريعات البرلمانية

إن غياب أليات قانونية واضحة تسمح للمجلس الدستوري بمواجهه تجاوزات السلطة التنفيذية خصوص، مع عدم اخطاره من قبل رئيسي الغرفتين يبقى رئيس الجمهورية، بإمكانه خرق أحكام الدستور والدليل على ذلك هو خرقه للمادة 85 من الدستور 1996 المعدل والمتمم ، التي تقر حق الوزير الأول في تعيين في الوظائف المدنية.¹

بالإضافة الى أن حصر حق اخطار في كل من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين يقابله حرمان السلطة القضائية الممثلة في المحكمة العليا و مجلس الدولة من هذا الحق وهو ما يمس بمبدأ التوازن بين سلطات في هذا المجال.²

فبقاء الوضع كما هو عليه، والذي يرجع بالأساس لأسباب تفرضها تشكيلة المجلس الدستوري ، وميكانيزمات نشاطه التي تجعله ينحاز الى السلطة التنفيذية، مما يجعل التشريع عرضة لمطرفة السلطة التنفيذية -رئيس الجمهورية-، وعلى هذا يمكن أن نقول بأن الأسس الدستورية المتعلقة بعلاقة السلطات ببعضها تصب كلها في صالح السلطة التنفيذية، على حساب السلطة التشريعية ما يشكل في معناه التشكيك والتقليل من قدرة المؤسسة التشريعية على التشريع.³

1 - مزياياني حميد ، عن واقع ازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في نظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2011 ، ص 116 .

2 - المرجع نفسه، ص 116 .

3 - سعودي باديس ، مرجع سابق، ص 138 وما يليها .

إن هذه الحقيقة تتجلى أكثر وضوحاً، إذا علمنا بأن المجلس يميل بطبيعته وطبيعة أعضائه الى أن يكون هيئة سياسية، مما جعله أكثر تهيئة لاعتماد وجهة السلطة التنفيذية ليحصر من نطاق اختصاص البرلمان فالواقع يبين أن المجلس الدستوري، كان قد ساند في العديد من المرات المبادرات الحكومية والرئاسية ضد المبادرات البرلمانية، وأنه في إطار ما يسمى بعقلنة البرلمان، كان لابد من هيئة ترسم مجال عمل البرلمان وتحرص على عدم تجاوزه لهذا المجال ، وهوما يعكس التفوق الواضح ولا محدود للسلطة التنفيذية.¹

1 - شريط أمين ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد الدستوري، مجلة مجلس الدستوري، الجزائر، العدد 01 ن 2013، ص5،
للمزيد من التفاصيل حول موضوع أنظر غوتي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، كلية الحقوق وعلوم سياسية،
ص5.

ملخص الفصل الأول

من خلال المعطيات التي تناولناها في الفصل الأول عن تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية ، أدت الى ترجيح كفة هذه الأخيرة بحيث أصبحت تتحكم في العمل التشريعي نظر للامتيازات التي تمنحها إياها النصوص الدستورية والقانونية، والتي غالبا ما تكون تعبيرا عن الإرادة الحكومية ، بداية من تمتعها بحق استدعاء البرلمان والمبادرة بالتشريع ومشاركتها في اجراءات التشريعية سواء في مرحلة دراسة النص القانوني أو تعديله، الى غاية جلسة العامة واجراءات التصويت والمناقشة ، مروراً بتدخلها في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين وسلطانها في استدعاء اللجنة متساوية أعضاء.

لنصل الى امكانية الحكومة سحب النص المثار حوله الخلاف ن ليصطدم النص القانوني بسلطتي رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية و حقه في إصدار النص القانوني ونشره ، وصولاً الى حق رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري .

و في إطار تدعيم السلطة التنفيذية، سوف نتناول في الفصل الثاني سلطات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، حيث سنرى أن لرئيس الجمهورية صلاحيات وسلطات تشريعية واسعة وغير محدودة ،الى جانب مزاحمته للسلطة التشريعية في السيادة الشعبية وصولاً الى قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2016.

الفصل الثاني

دور رئيس الجمهورية في العملية

التشريعية □



الفصل الثاني

دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية

رئيس الجمهورية هو المؤسسة و المنصب المحوري في الدولة ،فقد منحها الدستور أوسع الصلاحيات والسلطات وأحاطها بهالة من العظمة، منذ انتخابه من الشعب فسلطاته تطل كافة المؤسسات العمومية في الدولة، باعتباره المكلف بالعمل على احترام الدستور والدفاع عنه، والسهر على استمرارية الدولة.

وعلى هذا الأساس نجد رئيس الجمهورية يساهم في الوظيفة التشريعية، من خلال التشريع بالأوامر، سواء بين دورتي البرلمان أو في حالة الشغور بالإضافة الى السلطة التنظيمية التي تعتبر تدخلا واضحا في صميم العمل التشريعي بالإضافة الى صلاحية إبرام المعاهدات الدولية، والتي تحتل المرتبة الثانية في النظام القانوني بعد ابرامها والتصديق عليها ، كما لرئيس الجمهورية الحق في اللجوء مباشرة الى الهيئة الناجبة، من أجل الإحتكام إليها بصدد مشروع قانون أو اقتراح قانون بصفة مباشرة ، وبدون وساطة وله أن يلجأ الى هذه الوسيلة خاصة عندما يقرر تعديل بعض أحكام الدستور .

وسيتم تفصيل هذه المحاور في مبحثين الأول يتضمن صلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، والثاني يعالج مسألة لجوء رئيس الجمهورية للبرلمان للاستفتاء وتعديل الدستور، وقد تم تخصيص مطلب ثالث في المبحث الثاني للتعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري، فيما يخص السلطتين التنفيذية والتشريعية لا سيما فيما يتعلق بالعملية التشريعية.

المبحث الاول

صلاحيات تشريعية واسعة في مواجهة البرلمان

إن الاختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية، قد يبدو للوهلة الاولى مظهرا من مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن هذا الدور فاق الدور الذي وجد من أجله وعلت مرتبته الى درجة سيطرته على هذه الاختصاصات، وبصورة منفردة فلرئيس الجمهورية سلطة التشريع التي تمكنه من الحل محل البرلمان بواسطة التشريع بأوامر، وله صلاحية ابرام المعاهدات الدولية بصفته ممثلا للدولة ، ومقررا لسياسة الخارجية ، بالإضافة الى هذه الصلاحيات فإن الدستور خول له سلطة التشريع في مجالات الخارجة عن مجالات المحددة، والمختصة بها السلطة التشريعية عن طريق سلطة التنظيم المستقل، ولقد تم تقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب تناول الأول التشريع بأوامر، و الثاني سلطة التنظيمية المستقلة، في حين تم تناول في المطلب الثالث المعاهدات الدولية.

المطلب الاول : الإطار القانوني للتشريع بالأوامر

يتولى رئيس الجمهورية أحيانا الاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال إصدار أوامر لها قوة القانون لتنظيم مسائل تقتضي السرعة، وهي سرعة لا توفرها المناقشات البرلمانية والإجراءات الدستورية العادية لإصدار القاعدة القانونية، فلرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر ،فهي تنطوي على قدر كبير من الخطورة على الحياة التشريعية للبرلمان، لكونها تؤسس قاعدة قوية لانفراد لرئيس الجمهورية بالقانون، لغياب ضوابط حقيقية تحد من استقلاليته¹.

كذلك واستنادا لمبررات المشروعية الاستثنائية تركز في يد رئيس الجمهورية، سلطات اتخاذ القرار في الظروف الاستثنائية ليكون المنفذ والمشرع في أن واحد ، وفي المقابل نجد سلطات البرلمان تتراجع في ظل هذه الظروف بدرجات متفاوتة، حسب درجة خطورة كل حالة ،ولقد تم تقسيم المطلب الى فرعين تناول الأول سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية، أما الثاني فعالج سلطة التشريع في الظروف غير العادية.²

الفرع الاول : تولي رئيس الجمهورية سلطة التشريع في الظروف العادية

استجابة لضرورة ضمان استمرارية الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها، وفي جميع الظروف والأحوال خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق مشاركة البرلمان في العملية التشريعية، بصفة صريحة ومباشرة لا تحتاج لأي تفويض من أي جهة، لأن هذه الصلاحية

1 - عيادي سعاد، مرجع سابق، ص 55.

2 - مزياني لونس، مرجع سابق، 205.

المعلن عنها في الدستور بموجب المادة 124 من الدستور، بالرغم من أن هذا الاختصاص في الأصل يعتبر من اختصاصات الجهاز المختص بالتشريع ألا وهو البرلمان ، مما يترتب عليه القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو تقييد البرلمان وإطلاقها هو الاستثناء¹.

إن التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وبين دورتي البرلمان له أهمية كبيرة، بالنظر لطبيعتها والآثار المترتبة عنها حيث تجعل من رئيس الجمهورية صاحب السلطة التشريعية بدون منازع وتؤدي في الوقت نفسه، الى تقوية مركز السلطة التنفيذية وتوسيع نشاطها وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، فحق رئيس الجمهورية وان كان لا ينشئ القانون، إلا أنه مع ذلك يتمتع باختصاصات لا تمكنه فقط من إنشاء القانون بل تقريره والتحكم فيه، بشكل منفرد وبشكل يكاد أن يكون مطلقا ويظهر ذلك من خلال مركزه الدستوري، ومن خلال إمكانية ممارسة اختصاصاته ووظائفه المتعددة من بينها التشريع، والتي يشترك فيها مع البرلمان.²

أولاً: استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان

لقد أقرت المادة 124 من الدستور أن لرئيس الجمهورية، صلاحية التشريع عن طريق الأوامر خلال شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان فسلطة رئيس الجمهورية مقيد بقيد زمني ، أي أن دوره يفترض أن يكون تكميليا.³

1 - عيادي سعاد، مرجع سابق، ص 57 .

2 - مرجع نفسه، ص 59 .

3 - بوجمعة لونيس، مرجع سابق، ص 135 .

إلا أن الواقع التشريعي أثبت عكس ذلك تماماً، ذلك أن رئيس الجمهورية يلجأ وباستمرار الى استعمال تقنية التشريع بأوامر، ليس بهدف مجابهة بعض الأمور المستجدة التي تفرضها الضرورة والتي تطرأ في فترة غياب البرلمان، بل ان لجوءه يتمحور أساسا في السعي من أجل تنفيذ برنامجه، وذلك بواسطة تمريره مشاريع القوانين، والتي قد تكون محل معارضة شديدة أو رغبة منه في تمريره دون تعديله حتى لا يفقد النص جوهره وأهميته وانسجامه، وهذا ما حدث فعلا عندما قام رئيس الجمهورية بإصدار الأمر رقم 03|01 المتعلق بترقية الإستثمار حيث كان هذا الأمر محل معارضة شديدة من طرف النواب فلجأ الرئيس الى تقنية التشريع بأوامر من أجل اصداره.¹

ولقد اشترطت المادة 124 وبصفة صريحة أن يستعمل الرئيس الجمهورية وسيلة التشريع عن طريق الأوامر خارج فترات انعقاد دورات البرلمان، إلا أن هذا القيد تم تجاوزه من طرف الرئيس فكان محل خرق صارخ حيث قام رئيس الجمهورية بإصدار الأمر رقم 01|01 المتعلق بالنقد والقرض، في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان متجاهلا بذلك المرجع الأساسي والرئيسي لسن هذه القوانين، وهوما كرس فعلا فكرة أن البرلمان تنازل عن وظيفته التشريعية، وتحول الى مجرد صندوق للمصادقة على مشاريع قوانين، التي تحيلها عليه الحكومة ينظر فيها ويصادق عليها.²

1 — عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 56 وللمزيد من التفاصيل : راجع الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 ، الذي يعدل قانون 90-10 المؤرخ في 14 افريل 1990 ، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر رقم 14 ، المؤرخة في 14 فيفري 2001

2 — بوجمعة لونيس، مرجع سابق، ص 135 .

فبالرغم من أن هذا الأمر لقي استياء كبيرا من أعضاء البرلمان وعارضوا الطريقة التي صدر بها الأمر الرئاسي، واعتبروا أن إقدام رئيس الجمهورية على إصدار هذا الأمر الرئاسي في ظل افتتاح الدورة يشكل مساسا بسمعة المؤسسة التشريعية، ويسلب جوهر وجود البرلمان وهو التشريع، وأن حل المجلس كان أهون من القيام بهذا العمل، إلا أنه تم المصادقة عليه من طرف البرلمان بأغلبية الأعضاء رغم عدم دستوريته بتاريخ 16 مارس 2001، وهذا ما يجعل التشريع بأوامر ظاهرة ذات دلالة خطيرة على النظام القانوني نظرا الى أنه يعد مزاحمة للبرلمان في اختصاصه التشريعي على اختصاصات البرلمان التشريعية، ومظهرها من مظاهر حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرة مهمة التشريع في الوقت الذي تكون فيه السلطة الأصلية التي خصها الدستور بالتشريع موجودة وقائمة بعملها¹.

هذا الأمر يحسب على البرلمان ولصالح تعزيز تواجد الرئيس وفق النسق الذي يراه مناسبا وهو ما يفيد أن التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان، قد مس بكيفية أو بأخرى التوازن القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لصالح هذه الاخيرة ولقد صرح الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في حكومة أحمد اويحي سابقا، محمد كشود: (أن ثنائية التشريع في العصر الحديث تعد بمثابة صمام الامان للعمل التشريعي، والتنفيذي مما يعكس مبالغة في اعتماد السلطة التنفيذية على هذه الوسيلة)².

1 – بوجمعة لونيس، مرجع سابق، ص 135 .

2 – بن سعدي عبد الحق ، التجربة البرلمانية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والاعلام ، جامعة الجزائر، 2001 ، ص 55 .

بالإضافة الى القيد الزمني أضافت المادة 124 قيذا آخر، هو ضرورة إتخاذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء، والغريب أن هذا القيد يعتبر تناقضا واضحا ذلك أن رئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص بشكل منفرد هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجدها تشترط ضرورة التداول حولها في مجلس الوزراء.¹

ذلك أن رئيس الجمهورية صاحب السلطة في إتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء، وبشكل مطلق ويظهر ذلك في وضع جدول أعماله، وهو الساهر على توجيه أعمال المجلس ككل، وهذا ما يجعل من مجلس الوزراء، ليس بجهاز مداولات إنما جهاز لإضفاء و إصباغ الشرعية على عمل رئيس الجمهورية.²

وعلى هذا الأساس فالشرط الذي تضمنته المادة 124، يبقى مجرد إجراء إعلامي شكلي يستطيع أعضاء الحكومة الاطلاع فقط على مضمون الأمر الرئاسي دون أن تكون لهم أية سلطة اتجاه سلطة رئيس الجمهورية، وذلك بالنظر الى مركز رئيس الجمهورية الممتاز الذي يمثله وسلطاته التقديرية الواسعة التي يملكها داخل مجلس الوزراء والتي يمكن أن تطال حد إنهاء مهامهم .³

1 - حافظي سعاد ، مرجع سابق، ص126، للمزيد حول موضوع التوازن بين السلطات أنظر عباس عمار، التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات في نظام دستوري جزائري، مدونة أستاذ عمار عباس ، جامعة معسكر، الجزائر، 23 مارس 2015 .

<http://ammarabbes.blogspot.com>

2 - عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 69.

3 - المرجع نفسه، ص 69 .

وعليه فالرئيس غير مجبر بالالتزام برأي المجلس لأن سلطة إتخاذ القرار ترجع اليه أساسا، حتى وإن كان مجلس الوزراء يشارك كهيئة استشارية و تداولية على الأقل بنص دستوري، إلا أن هذا لا يؤثر على الرئيس في اتخاذه القرارات داخل المجلس لأنها تظل دائما تتميز بالطابع الاستشاري، وليس الالزامي كل هذا يؤدي الى القول بأن رئيس الجمهورية هو أهم وأقوى مؤسسة في النظام الدستوري الجزائري.¹

ثانيا: الموافقة الشكلية للبرلمان على الاوامر

ألزمت المادة 124 الفقرة الثانية من الدستور رئيس الجمهورية، بعرض الأوامر التي يتخذها أثناء غيبة البرلمان في ظل الظروف العادية على البرلمان، في أول دورة له للموافقة عليه، وإلا عدت لاغية وعملا بالمادة 38 من القانون العضوي 99-02.²

إن التشريع بأوامر في أصله، ما هو إلا استثناء فالهدف منها هو مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة، وعليه لا يجوز للبرلمان أن يقدم أي تعديلات أو الموافقة على جزء دون الآخر لذا ينصب التصويت على الأمر كله، وهذا ما نصت عليه المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

وما يزيد الموقف خطورة أن هذه الأوامر أصبحت وسيلة لمعالجة مواضيع ذات أهمية، يفترض أن تكون محل مناقشة من قبل البرلمان، خاصة تلك القوانين المتعلقة بالخصوصية ومجال الإستثمار وتسيير وتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وغيرها من القوانين كالقوانين

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 69 .

2 - المادة 38 من القانون العضوي 99-02 .

المتعلقة بالمجال المالي، حيث نصت المادة 120 أنه في حال عدم إصداره في الأجل المحدد يصدره رئيس الجمهورية بأمر، والتي يفترض أن تكون محل دراسة من صاحب الاختصاص الأصلي بالنظر الى طبيعة التي تتميز فالتحكم في تقرير هذه المواضيع من طرف شخص واحد يعني رهن مستقبل الاجيال القادمة والأمة بأكملها¹.

بالإضافة الى أن المادة 124 لم تحدد المواضيع التي يمكن أن يطالها التشريع بأوامر وتركت الباب التأويل مفتوح وهو يؤكد دور الرئيس المنافس للبرلمان، حيث يمارس اختصاصه طبقا للمادة 124 في التشريع بصفة دستورية أصيلة، وفي مختلف المواضيع التي نص عليها الدستور صراحة للمجلس والتي تدخل ضمن اختصاصاته².

إن مبدأ انطلاق القانون في ميدان التشريع وتحديد النطاق الخاص، به لا يجوز لغيره الدخول فيه من المبادئ التي كرسها الدستور 1996، ومن أهم الآثار التي ترتب على هذا المبدأ هو التزام البرلمان بتنظيم المواضيع، التي خصه الدستور بتنظيمها بموجب قوانين يصدرها³.

والأمر الأخطر من ذلك أن الرقابة الممارسة على هذه الأوامر، ما هي إلا رقابة شكلية وصورية إذ يكون البرلمان ملزم بالموافقة، أو الرفض دون أن يكون له الحق في التعديل أو المناقشة ما يعدم سلطة البرلمان في مناقشة الأمر التشريعي وإقراره.

1 - ميمونة سعاد ، أساليب تنظيم الاوامر التشريعية في الجزائر، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 6 ، جامعة تمنراست، جوان 2014، ص50 - ص65.

2 - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص204 وما يليها.

3 - Ben Abbou-Kiran Fattiha, droit parlementaire algérien, office des publications universitaires , Alger 2009, p192.

فالمراد من إدراج المادة 124 من الدستور، يتحدد في منح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر لوجود حاجة ملحة لتنظيم موضوع معين، أو بسبب استحالة اجتماع صاحب الاختصاص الأصيل، غير أنه و بعيدا عن مضمون هذا الحكم فإن الواقع كرس ممارسة جد مفرطة للأوامر التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، لدرجة أنها لم تعد من الأمور الاستثنائية التي قد يلجأ إليها بل أصبحت من الأمور العادية التي يمارسها مما يجعلها مظهر من مظاهر الحكم الفردي وأداة من أدوات شخصنة السلطة، وإن كانت التجربة الدستورية تؤكد أن ممارسة هذا الحق مرتبط كثيرا بشخصية الرئيس فصلاحة الرئيس هواري بومدين مكنته من استخدام هذه الآلية بشكل عادي في تسيير الحكم ، بينما الرئيس زروال لم يستخدم هذه الآلية رغم المرحلة الحرجة التي تولى فيها الرئاسة وبمجيئ الرئيس بوتفليقة عرف التشريع عن طريق الأوامر انتعاشا، وهذه وقائع تبرز قيام النظام السياسي الجزائري على شخصنة الحكم¹.

إذا كان الأصل في إصدار الأوامر في غيبة البرلمان هو وجود ضرورة تستدعي ذلك سواء كانت سياسية أو قانونية ، وإن لم تنص المادة 124 صراحة على ذلك إلا أن تقدير مدى ملاءمة إختيار التشريع بأوامر ترجع الى رئيس الجمهورية، حسب ما يوجد من أسباب ودوافع، وبناء على ذلك يقرر مضمون الأمر الذي يناسب وضعية إصداره وليس للبرلمان النظر في مدى توفر الضرورة، لأن رئيس الجمهورية ليس مجبرا على تبرير فكرة الضرورة².

1 - خرياشي عقيلة ، مرجع سابق، ص 59 .

2 - حساني محمد منير، أثر الاجتهاد دستوري على دور البرلمان الجزائري ، رسالة دكتوراه ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، 2015، ص 111.

يبدو أن المادة 124 من الدستور تمثل علامة ممتازة في التأكيد، على هبوط الامتيازات البرلمانية في دستور 1996، حيث أطلق يد رئيس الجمهورية في تنظيم أي موضوع يريده وفقا لإرادته المنفردة في ذلك فنجد المجال الخاص بالسلطة التشريعية المحدد بموجب المادة 122 و 123، من الدستور يتأثر بلجوء للتشريع عن طريق الأوامر، إذ يستطيع تنظيم المواضيع الواردة في المادة 122، عن طريق الأوامر في المواضيع التي لم يتطرق اليها البرلمان، بعد أو يلغي أو يعدل ما سبق التشريع فيه، وعليه فالمادة 124 جاءت بصيغة العموم ، وعليه يمكن للتشريع بالأوامر أن يطال حتى القوانين العضوية بشرط احترام الإجراءات الدستورية الخاصة، بعملية سن وإصدار القوانين العضوية والتصويت عليها¹.

إن التشريع التفويضي هو الذي أتى بفكرة التشريع عن طريق الأوامر رئاسية، فالثابت أن هذا الأخير قد أفرغ الأول من محتواه ومرد ذلك أن المؤسس الدستوري أفضى الى جعل السلطة التنفيذية تتفرد بسن القوانين ما بين الدورتين، إضافة الى عدم ضبطه لسلطة التشريع بأوامر بشكل جيد، إلا أنه لا يمكن بأي حال من أحوال إسقاط مسؤولية السلطة التشريعية في ما ألت إليه مكانتها وذلك لعدم استغلالها للضمانات الممنوحة لها في الدستور والمتمثلة في عدم الموافقة على الأوامر، وإخطار المجلس الدستوري وإن كان هذا شبه مستحيل مع خضوع والولاء التام للسلطة التنفيذية.²

1 – بركات احمد ، اختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان ، 2008 ، ص 37 .

2 – بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة ، المرجع السابق، ص 56 .

وفي ما يمكن ايراده بهذا الخصوص كلمة رئيس مجلس الامة سابقا بشير بومعزة، ألقاها أمام أعضاء هذه الهيئة بمناسبة إعادة انتخابه حيث قال: (إن هذه السيادة المتحصل عليها بأبعض الأثمان كان من المفروض أن تنتج عنها مؤسسات تمثيلية تستطيع أن تصمد في وجه العديد من تحديات الجزائر المستقلة، لكن مع الأسف المؤسسات المنشأة غداة الاستقلال، أظهرت عجزها عن مواجهة ظروف الأزمة.....)، وأمام هذا الوضع الذي ألت اليه السلطة التشريعية، لا يمكن لوم رئيس الجمهورية عن تفوقه الواضح عن طريق التشريع بالأوامر لأن هذا الأخير يجد تبريره في الضعف البرلماني.¹

الفرع الثاني : تولي رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الظروف غير عادية

لم يكتف المؤسس الدستوري بتحويل رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية بل اتاح له كذلك ممارسة هذه السلطة في الحالة الاستثنائية، التي تعتبر احدى أهم الظروف غير عادية التي يمكن أن تمر بها الدولة، وذلك نظرا للخطر الذي يهدد الدولة ومؤسساتها الدستورية، فإذا المادة 124 من الدستور قد سمحت لرئيس الجمهورية بأن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، ومعنى ذلك أن يتدخل في المجال المخصص للبرلمان، فإن المادة 93 من الدستور قد وسعت بشكل كبير الاختصاصات التي يمارسها في الحالة الاستثنائية.²

1 - بن سعدي عبد الحق ، مرجع سابق ، ص 55 .

2 - مزياني لونس ، مرجع سابق ، ص 205 .

أولا :تركيز السلطات بيد رئيس الجمهورية

إن تقرير الحالة الاستثنائية يهدف الى منح رئيس الجمهورية الوسائل الكافية، لتجاوز ما قد يعترض الأمة من أزمات مختلفة ، هذه الوسائل هي سلطات استثنائية تكون على حساب هيئات أخرى وعلى رأسها البرلمان، مما يعبر على أن هذا الأخير باعتباره ممثل الشعب لا يستطيع إنقاذ الدولة إلا بالتضحية باختصاصه، والتنازل عنه لصالح السلطة التنفيذية، وبالتالي حلول رئيس الجمهورية كمشرع محل البرلمان الذي تتعدم سلطته من الناحية الفعلية، مما ينتج عنه فقدان التوازن بين السلطتين¹.

إن السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف واسعة، ولا حدود لها حيث أطلقت المادة 93 من الدستور الاختصاصات الاستثنائية واقتصرت على تحديد الهدف والغاية من ورائها، ولعل أهم أثر يترتب على ذلك هو تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية، هو إتخاذ ما يراه مناسبا من إجراءات لمواجهة الأوضاع الاستثنائية.²

و بالعودة الى نص المادة 93 من دستور 1996 المعدل والمتمم التي أدرجت شرط اجتماع البرلمان ففي هذه الحالة فإن اجتماع البرلمان ليس له أي مدلول، والمادة جاءت غامضة نوعا ما فيما يخص اجتماع البرلمان.³

1 - خرياشي عقيلة ، مرجع سابق، ص 79 .

2 - بركات احمد، مرجع سابق، ص 39 .

3 - محيد حميد ، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، الطبعة الأولى، مطبعة الفنون البيانية، الجزائر ، 2011 ، ص 203 .

إذا كان اجتماع البرلمان من أجل التشريع، مع العلم أن الرئيس يمارس التشريع فإننا نقول أن هناك تضارب وتناقض خاصة إذا كنا أمام هيئتين تمارسان التشريع في مجال واحد وفي موضوع واحد.¹

إن اجتماع البرلمان في الحالة الاستثنائية، من أجل التشريع أمر مستبعد لأن الظرف لا يسمح بذلك خاصة، إن كان يتطلب السرعة والفعالية لمواجهة رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور ومجسد وحدة الدولة والأمة داخليا وخارجيا، وباعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، حيث يتولى مسؤولية الدفاع الوطني له القدرة والسلطة في اتخاذ الاجراءات في ظل الحالة الاستثنائية ، فاجتماع البرلمان في ظل حالة الاستثنائية هو لإصباح الصفة التشريعية على الأوامر عندما تعرض على البرلمان للموافقة أو الرفض، خاصة وأنها تمس مراكز قانونية متعلقة بأمالك الاشخاص وحرياتهم.²

وهو ما جرى فعلا عندما احتاج مجلس الأعلى للدولة الى وجود هيئة حتى ولو كانت بدون سلطة فقط، من أجل مساعدة النظام والتخفيف عليه من العزلة، فأنشأ المجلس الاستشاري الوطني يوم 14 جانفي 1992 بموجب مرسوم رئاسي، ورغم بقاء سلطة التشريع في المجلس الأعلى للدولة بموجب مراسيم تشريعية، إلا أن وجود هيئة بجانبه مهم من الناحية المعنوية.³

1 - محيد محمد ، مرجع سابق، ص203 .

2 - صالح بلحاج ، مرجع سابق، ص 159.

3 - بوكرا ادريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2011 ، ص 257 ، و للاطلاع اكثر - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 92 - 39، المؤرخ في 04 فيفري 1992، المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، ج.ر رقم 10، المؤرخة في 09 فيفري 1992.

ثانيا: التشريع بأوامر الية تعكس تفوق السلطة التنفيذية في مجال التشريع :

إن المتفحص لأحكام الدستور لا يعتبر رئيس الجمهورية سلطة أو جهاز من أجهزة الدولة فحسب، بل يمكن اعتباره أهم جهاز فيها حيث تركز عليه جميع السلطات الدولة وهو يمثل الأداة الصلبة التي يمكن من خلالها للسلطة التنفيذية، أن تبسط نفوذها في مقابل اضمحلال دور البرلمان.¹

إن الحق في التشريع بأوامر المخول لرئيس الجمهورية، بموجب المادة 124 من دستور 1996 المعدل والمتمم بصفة صريحة ومباشرة، يعني اختصاصا مكثفا لرئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أوبين دورتي البرلمان أو في الحالة الاستثنائية، ما دام أن المادة لم تحدد المجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية، وتركت الباب مفتوحا معه فأصبح صاحب الاختصاص التشريعي أثناء شغور المجلس الشعبي الوطني، وأثناء عطلة البرلمان أو المدة التي تقتضيها الحالة الاستثنائية، أو بعد انقضاء المدة القانونية لإصدار قانون المالية بحيث له سلطة التشريع في مختلف المواضيع المخصصة للبرلمان، وحتى بعض القوانين التي يفترض أن تكون محل أخذ ورد من قبل السلطة التشريعية.²

1 - رداة نور الدين ، التشريع عن طريق الأوامر و اثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير ،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، ص73 .

2 - بركات احمد ، مرجع سابق ، ص 35 .

ومن بين هذه القوانين المهمة نجد قانون الأسرة الذي عدل بموجب الأمر رقم 05-02 الصادر في 27 فيفري 2005، فمادام هذا القانون ينظم الخلية الأهم في المجتمع ألا وهي الأسرة، فالمفروض يكون تعديله من قبل نواب الشعب، لا بواسطة أمر رئاسي وأكثر من لا يمكن مناقشته أو تعديله فقط الموافقة أو الرفض وهذا الأمر لا يقبله المنطق الدستوري.¹

وباعتبار الأوامر تشريع صادر عن رئيس الجمهورية، فهي تتمتع بكل مزايا القانون وخاصة القوة التنفيذية بل يمكن اعتبارها مرجع للقوانين الأخرى القائمة، وعليه فإن هذا الأسلوب من العمل وتكثيف اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بموجب المادة 124 أدى برئيس الجمهورية الى التقليل من فاعلية ممارسة البرلمان لاختصاصاته الدستورية، فيترتب على ذلك تجميع الاختصاصات والسلطة تثبيت تدخلها في يد المؤسسة التنفيذية فتكون بذلك حرة غير مقيدة وذلك في إطار ما يسمى بالديكتاتورية الدستورية القائمة على فكرة تركيز السلطة وهو ما ذهب اليه الأستاذ الأمين شريط حينما اعتبر أن الأوامر الصادرة بموجب المادة 124 هي تشريعات بالمعنى المادي للتشريع².

أصبحت السلطة التنفيذية المشرع الأول أمام تقييد وحصر مجال التشريع ، كما أن اعتبار رئيس الجمهورية هيئة تأسيسية فرعية يمكنها المبادرة بتعديل الدستور، أثر كثيرا على نتائج التي توصلنا اليها لأن هذه السلطة تجعله مؤسسة ذات سيادة³.

1 - بركات أحمد ، مرجع سابق، ص 36 .

2 - شريط الأمين، عن بعض شروط صناعة التشريع، مجلة الوسيط، العدد 5، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر، 2008 ، ص 19 .

3 - لوثن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2008، ص 240 .

المطلب الثاني: التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة انشائية موازية لسلطة البرلمان التشريعية، فكل ما يخرج عن ميدان اختصاص البرلمان المحدد دستوريا، يدخل ضمن اختصاص رئيس الجمهورية الذي يمارسه عن طريق المراسيم الرئاسية، وهو ما تقضي به المادة 125 الفقرة 1 من دستور 1996 المعدل والمتمم التي تنص: (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة لقانون)، ولما كانت المواضيع التي يحق للبرلمان التدخل للتشريع فيها محددة في بعض أحكام الدستور وكذلك في المادتين 122 و123 منه، فإن اختصاصه في التشريع يكون استثنائيا، بينما رئيس الجمهورية يمارس اختصاصا عاما يسمح له بالتدخل في كل الميادين غير المخصصة للقانون ، ولقد تم تقسم هذا المطلب الى فرعين الأول تناول امتداد السلطة التنظيمية الى المجال التشريعي للبرلمان، و الثاني عالج مسألة توسع السلطة التنظيمية في الاختصاص التنفيذي.¹

الفرع الاول : امتداد السلطة التنظيمية الى المجال التشريعي للبرلمان

رغم إدخال المؤسس الدستوري لميادين تشريعية متعددة ومعتبرة في مجال اختصاص البرلمان، مما يؤدي منطقيا الى تقليص المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية، فإن هذا الأخير ليس من المفروض بحاجة الى تمديد مجاله التشريعي الى مجالات اختصاص البرلمان.²

1 - أومايوف محمد ، مرجع سابق ، ص 256.

2 - خرياشي عقيلة ، مرجع سابق ، ص 18 .

إن المؤسس الدستوري في صياغته للمادة 122، التي تناولت المجالات التي يفترض أن يشرع فيها البرلمان وأن يكون سيذا عليها ، قد جاءت بالعديد بالمصطلحات الفضفاضة والعامية(القواعد ،النظام، الشروط، الضمانات) الأمر الذي يجعلنا نتساءل حول هذا الغموض الذي يشوب المادة ؟ والتكرار الملحوظ في فقرات المادة؟¹

وعليه فالمجالات التي تضمنتها المادة 122، لا يحتفظ بها البرلمان بشكل مطلق بل تشاركه فيها السلطة التنفيذية، فعلى البرلمان أن يتحمل مسؤوليته خاصة في هذه النقطة لأن له أن يمارس اختصاصه بقوة، دون ضغط من السلطة التنفيذية وأن يوجد نصوصا بعيدة عن إطار العمومية، وأن يكون محتواها معقولا من الوضوح والدقة لكي يؤهلها لأن تكون موضع تطبيق.²

وهو ما ذهب اليه الأستاذ مسعود شيهوب عندما قال بأنه عند تحليل المواد 122 و 123 و125 من دستور 1996 المعدل والمتمم، نجد تداخل بين اختصاص البرلمان والحكومة أين يتم الحديث في بعض الموضوعات على المبادئ العامة، تاركة للسلطة التنفيذية تفصيلها تحت غطاء أن الحكومة أدرى بالمستجدات اليومية.³

1 – خريراشي عقيلة، مرجع سابق، ص 19 .

2 – المرجع نفسه، ص 18 .

3 – شيهوب مسعود ، دور البرلمان تحت مجهر استشراف التعديل الدستوري الجديد ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 52 ، مجلس الأمة ، الجزائر ، جويلية 2012 ، 48 .

لقد أصبحت السلطة التنظيمية الموكلة الى رئيس الجمهورية بمثابة القاعدة، والاختصاص التشريعي بمثابة استثناء وأن رئيس الجمهورية أصبح المشرع الحقيقي بالمفهوم المادي في مقابل البرلمان، الذي أصبح يلعب دور الاطفائي، أي التدخل الخاطف والسريع ثم الإنسحاب لصالح التنظيم الذي يشغل مجالا واسعا ومطاطا¹.

الفرع الثاني : امتداد السلطة التنظيمية الى مجال الاختصاص التنفيذي

كان الدستور الجزائري يعترف لرئيس الحكومة سابقا الوزير الأول حاليا، بسلطة إصدار المراسيم التنفيذية حسب المادة 85 قبل تعديلها، سنة 2008 بموجب القانون 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، حيث كان للوزير الأول صلاحية توقيع مراسيم التنفيذية، لكن بعد التعديل أصبح لا يوقعها إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية.²

وبهذا أصبح الوزير الأول مجرد هيكل تابع لرئيس الجمهورية خاصة بعدما سلبه صلاحية التعيين في الوظائف المدنية، بموجب المرسوم 99-240 فأصبح رئيس الجمهورية يصدر المراسيم الرئاسية، في شتى المجالات ، وهو ما يعتبر خرقا لمجال اختصاص التنظيمي ودليلا على بسط رئيس الجمهورية يده على كل المجالات حتى البسيطة منها .³

1 - خرباشي عقيلة ، مرجع سابق ، ص 24 .

2 - بن سريّة سعاد ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب القانون 08-19، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2010 ، ص 134 وللاطلاع أكثر: راجع القانون 08-19 ، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، المتضمن التعديل الدستوري ، ج. ر رقم 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008

3 - اومايوف محمد ، مرجع سابق ، ص 265 .

إن الحكومة هي جهاز تشريعي تابع لرئيس الجمهورية، يعمل على تجسيد برنامجه وذلك عبر تكليف الوزير الأول بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات عبر المراسيم التنفيذية، ذلك أن بعض النصوص التشريعية والتنظيمية لا يمكن تنفيذها، بمجرد إصدارها ونشرها بل تحتاج إلى صدور مراسيم تنفيذية، فكلما صدر تشريع أو تنظيم في شكل قواعد عامة استلزم تدخل الوزير الأول بواسطة المراسيم التنفيذية لتفصيلها¹.

إن الحكمة من التشريع الرئاسي، في هذا المقام تتلخص في جعل الهيئة التنفيذية تستمر في الاختصاص المخول لها بموجب الدستور، ومن ذلك كل المسائل التي لا يتضمنها القانون، وعليه فالمبتغى من تقرير المادة 125 أن يشرع رئيس الجمهورية بجانب البرلمان، ذلك أن التخصيص على تجزئة الميادين بين المجالين هو لا ينشئ التعاضد بين السلطتين، والسبب في ذلك أن المجال التنظيمي في مجمله يعود أصلاً للبرلمان أي إلى مجال القانون، وهو ما ذهب إليه الأستاذ عبدالله بوقفة.²

إن البنية الخاصة بالنظام الدستوري لرئيس الجمهورية تسمح بممارسة سيطرته على الاجراء التشريعي، عن طريق حكومته التي تتحكم بأغلب أعمال، البرلمان وتحظى مشاريعها وتعديلاتها بالأولوية، بهذا الشكل نستبعد تماما فكرة التوزيع المتساوي للوظيفة التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان.³

1 - قيرع سليم ، مدى فعالية الآليات لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 2010، ص 36 .

2 - بوقفة عبد الله ، أساليب ممارسة السلطة ، مرجع سابق ، ص 316 .

3 - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص 99 .

المطلب الثالث : مجال تدخل رئيس الجمهورية في المعاهدات الدولية

لم تتوقف السلطة التنفيذية في العملية التشريعية على حدود المشاركة فقط، بل أصبحت هي المشرع الفعلي في ظل إبداعات المؤسس الدستوري، حيث يواصل تزويد رئيس الجمهورية بأليات تشريعية تسمو وتعلو على التشريع البرلماني، مما ينعكس سلبا على هذا الأخير فأصبح رئيس الجمهورية يمتلك عدة وسائل وطرق وتقنيات، ومن بينها التشريع عن طريق المعاهدات هذه الأخيرة لها مكانة مهمة في هرم تدرج القواعد القانونية في الجزائر، من خلالها يواصل البرلمان انحداره نحو الاستغناء عن اختصاصه الأصيل وقد تم تقسيم هذا المطلب الى فرعين الأول تطرق الى مسألة سيطرة رئيس الجمهورية على مجال المعاهدات، والثاني تناول إشكال الموافقة الشكلية للبرلمان¹.

الفرع الأول : سيطرة رئيس الجمهورية على مجال المعاهدات

لم يكتف المؤسس الدستوري بما منحه لرئيس الجمهورية من تقنيات وطرق، لبسط نفوذه على السلطة التشريعية، والتي تناولناها قبل بل ارتأى أن يضيف له مجال المعاهدات ليشرع فيه، بصفته ممثل الدولة داخل البلاد وخارجها، حيث نصت المادة 77 الفقرة 11 على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.²

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 7 .

2 - المادة 77 من دستور 1996 المعدل والمتمم .

فالواقع يؤكد أن الضرورة العملية توجب أن تكون من اختصاص هذه الأخيرة وإن كان هذا يدعو للقول بهيمنة السلطة التنفيذية على هذا المجال خاصة مع الدور الضعيف الذي يلعبه البرلمان في هذا المجال، ذلك أن البرلمان ليس له أن يشارك في إعداد المعاهدات، ولا أن يقدم أي اقتراحات بشأنها رغم ما يقال حول سبب احتفاظ السلطة التنفيذية لهذا المجال واستثنائها به دون البرلمان، بأن لها القدرة على الاحتفاظ بسرية موقفها التفاوضي وأن لها من الكفاءات في مجال المفاوضات الدولية ما ليس للبرلمان.¹

هذا من جهة ومن جهة أخرى يؤدي الضغط الديمقراطي لإعلان مواقف صانع السياسة الخارجية الى خلق قيود على قدرة صانع القرار لإعطاء التنازلات أو إجباره على رفض مشروع اتفاق يشعر الرأي العام، بأنه قد يقدم فيه الكثير من التنازلات أي المحافظة على سر تنازلاتهم، بالإضافة الى عدم اضطرارهم الى الإستجابة الى مطالب الرأي العام البرلمان.²

وإن كنا نرى بوجوب إشراك البرلمان في جميع مراحل إبرام المعاهدات الى غاية التصديق عليها، ما دامت أنها تتضمن نقاط يتم إدخالها في التشريع خاصة مع مكانة المعاهدات في الهرم القانوني الجزائري.

1 - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص 100 .

2 - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص 100 .

حيث نصت المادة 132 من الدستور 1996 المعدل والمتمم، على أن المعاهدات تسمو على القانون وربما يعود هذا السمو لمكانة السلطة المختصة بإبرامها ،وعليه وتطبيقا للمادة 132 فإن المعاهدة تسمو على التشريع البرلماني، وهو ما أكدته المجلس الدستوري في قراره رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989،¹ المتعلق بقانون الانتخابات بشأن المادة 06 والمتضمنة شرط الجنسية الأصلية للزوجة بالنسبة للمرشح للانتخابات حيث قضى بمخالفتها لإتفاقيات صادقت عليها، الجزائر والمتعلقة بمعاهدة الأمم المتحدة لسنة 1966 الموافق عليها بمقتضى القانون 08/89 المؤرخ في 25-04-1989، بالإضافة الى الميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب المصادق عليها بالمرسوم 06/87، المؤرخ في 13-02-1987².

ما يمكن قوله أن الدستور عزز من سلطة رئيس الجمهورية، الى حد بعيد في المجال الخارجي فنجدته يقرر السياسة الخارجية ويوجهها، حسب المادة 77 الفقرة الثالثة من دستور 1996 المعدل والمتمم، ويعين سفراء والمبعوثين فوق العادة الى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم حسب المادة 78، بالإضافة الى نص المادة 87 التي نصت على عدم تفويض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية، مما يدل على الهيمنة الواضحة لرئيس الجمهورية على مجال المعاهدات الدولية.³

1 - المجلس الدستوري ، قرار رقم 01 - ق - م د - ، 20 اوت 1989 ، ج . ر رقم 36 ، 30 اوت 1989 ، ص 51 . 3

2 - لوثن دلال ، مرجع سابق، ص 101 .

3 - المرجع نفسه، 112.

الفرع الثاني : الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات الدولية

نصت المادة 131 من دستور 1996 المعدل والمتمم على : (يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة).

يتضح من هذا النص أن المؤسس الدستوري، قد حصر المعاهدات الدولية التي تتطلب موافقة المسبقة من البرلمان، بمعنى أن هناك معاهدات لا تتطلب موافقة البرلمان لأنها تدخل في صميم اختصاص رئيس الجمهورية¹.

وعليه فقد تم حصر صلاحية البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها، في حين أخرج من نطاق موافقة البرلمان أنواع أخرى من المعاهدات الدولية، كالمعاهدات المتعلقة بالتحكيم، وكذا الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي فهذه الأصناف من المعاهدات يؤثر على الاختصاص البرلماني الأصيل².

أما بقية المعاهدات فيبرمها ويصادق عليها رئيس الجمهورية بإرادته المنفردة، دون أن تخضع لأي شروط خاصة مهما كانت الاجراءات التي تخضع لها، المعاهدة فهي تكتسي الصبغة التشريعية متى استكملت اجراءات إدماجها، في النظام القانوني للدولة³.

1 - عيادي سعاد ، مرجع سابق ، ص 15.

2 - المرجع نفسه، ص15.

3 - لوثن دلال، مرجع سابق، ص 113.

ولم يعد هنالك شك في هذا الأمر، إذ أصبحت السياسة التشريعية للدولة في جزء كبير منها ، تخضع الى الاتجاه العام للمعاهدات، فبمجرد التصديق على المعاهدة تأتي موجة واسعة من التشريعات الجديدة، والتعديلات التي تحاول تكييف القوانين بمحتويات نصوص المعاهدة، ولعله من أبرز الأمثلة نجد أن قانون الفساد لم يصدر إلا بعد إبرام الاتفاقية المتعلقة به يوم 25 أبريل 2004، بل وصل الأمر الى الدستور كالاتفاقية المتعلقة بحقوق المرأة السياسية في 25 أبريل 2004، والذي جاء التعديل الدستوري لعام 2008، مجسدا لهذا الاتجاه وهنا نتساءل أليس من المفترض، أن الدستور يسمو على المعاهدات، أم أن المعاهدات تسمو على الدستور؟¹

أيضا بهذا الخصوص صدر قانون قمع الجرائم المخالفة، لأحكام اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية، وتدمير تلك الأسلحة بعد التصديق على الاتفاقية المذكورة، مما يعني أن المعاهدات ليست فقط مجرد تقنية أو وسيلة يستعملها رئيس الجمهورية للتشريع بواسطتها، إنما الأمر أكبر بكثير ذلك أنها أصبحت تشكل اداة لتجسيد برنامج ومحورا لتوجيه السياسة التشريعية للبلاد، ناهيك على أنها وسيلة لإيجاد تشريعات وإدخالها الى المنظومة القانونية بعيدا عن السلطة التشريعية المغلوبة على أمرها، وبعيدا عن المجلس الدستوري، الذي رسم له حدود و نطاق مراقبته.²

1 - لوثن دلال، مرجع سابق، ص 113 .

2 - المرجع نفسه، ص 113 .

وعليه فإنه من الخطير جدا أن نستقي تشريعاتنا وقوانيننا الداخلية من المعاهدات الدولية، حتى وإن كان لنا الخيار في التوقيع عليها، والدخول فيها إلا أنه ومع مقتضيات السياسة الخارجية فقد تمارس على الدولة ضغوطا لإمضاء على المعاهدات، وإدراجها ضمن التشريعات الداخلية خاصة إذا كانت هذه المعاهدات تتضمن بنودا تخالف قيم والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع .

كما سبق إيرادها فإن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، حسب نص المادة 132 والمادة 131 من الدستور تتفرد السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية باختصاص إبرامها، وتبعا لذلك يودع نص هذه المعاهدة أو الاتفاقية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أولا ثم لدى مكتب مجلس الأمة، لتتولى في البداية لجنة الشؤون الخارجية للمجلس الشعبي الوطني إعداد تقرير خاص بها، بعده يتم عرض كل من نص المعاهدة أو الاتفاقية وتقرير اللجنة على المجلس الشعبي الوطني، ثم على مجلس الأمة للموافقة صراحة على نص المعاهدة أو الاتفاقية وهذا حتى تدخل ضمن المنظومة القانونية الوطنية.¹

إن القيام بإعداد المعاهدات والاتفاقيات، بهذا الشكل على افتراض خاطئ يرجع الى أن السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية له السلطة المطلقة في هذا الشأن وهذا الحق مكرس في كل الدساتير التي عرفت الجزائر، لذا من غير المعقول أن يبعد البرلمان من هذا المجال، خاصة وأنه ممثل للشعب والأمة رغم تمكينه من اختصاص الموافقة على نصوص

1 – Bekhechi Mohamed Abdelwahab , La constitution Algérienne De 1976 Et Le Droit International, office des publications universitaires, Alger, 1989 .

المعاهدة أو الاتفاقية إلا أن هذه الموافقة شكلية، ولا نتصور أن يقوم البرلمان برفض المعاهدة أو الاتفاقية خاصة مع الأغلبية الموالية للرئيس الجمهورية ولسياسته وبرنامجه والخضوع والولاء التام الذي يكنه نواب الشعب للسلطة التنفيذية، وعليه فالبرلمان لا يعد شريكا فعليا للسلطة التنفيذية في إعداد الاتفاق، وبالتالي لا يملك سوى التصويت على المعاهدة، وهو ما يعد انقاصا من سيادة البرلمان، و تعدي واضح على مبدأ الفصل بين السلطات ¹.

وما نخلص إليه أن رئيس الجمهورية يبقى يحتكر وسيلة هامة في التشريع، ألا وهي التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، ليصبح بذلك المشرع الوحيد في مجال السياسة الخارجية، مما يؤكد استحوذه على هذا المجال الذي يمتد الى غاية مرحلة إدماج المعاهدة الدولية ضمن المنظومة القانونية، حيث تكتسب صفة السمو على القانون، وبذلك تكون سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في المجال الخارجي، هي الأقوى ويقيد بها البرلمان وليس هذا فقط، فقد أصبح ريس الجمهورية يزاحم حتى السلطة التشريعية في السيادة الشعبية وذلك من خلال لجوءه الى استفتاء و سلطته في تعديل الدستور ، وهو ما حدث عندما قام رئيس الجمهورية الحالي بتعديل الدستور والذي سنتطرق اليه فيما يخص الجوانب التي مسها التعديل الخاصة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية.²

1 - مزياني حميد ، مرجع سابق ، ص 72 .

2 - المرجع سابق، ص 73 .

المبحث الثاني

سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء الى الاستفتاء وتعديل الدستور و أثر التعديل الدستوري

الآخير على العملية التشريعية

لقد خول الدستور لرئيس الجمهورية باعتباره المجسد للإرادة الشعبية، أن يلجأ مباشرة الى إرادة الشعب وذلك عن طريق الاستفتاء الشعبي بالإضافة الى ذلك فله وفق دستور 1996، أن يقوم بتعديل الدستور وهذا ما يثير تساؤل حول حدود سلطات هذا الأخير وتجاهله لإرادة ممثلي الشعب، بالإضافة أيضا ما جاء به التعديل الدستوري الجديد 2016 بخصوص ضبط العلاقة وتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال التشريع، وقد تم تقسيم المبحث الى ثلاثة مطالب الأول عالج مسألة الاستفتاء الشعبي، والثاني تطرق الى حق رئيس الجمهورية في تعديل الدستور ، أما الثالث فتناول التعديل الدستوري الأخير .

المطلب الأول : مفهوم الاستفتاء الشعبي

لرئيس الجمهورية سلطة التوجه الى الشعب من أجل أن يطلب رأيه في قضية ذات أهمية وطنية، فهذا الإجراء مرتبط بمبادرة رئاسية، وبهذا قد تم إزاحة البرلمان الذي يبدو مثلما سنرى مغيبا بالرغم من الأهمية التي يكتسبها في هذا الاجراء، ولقد تم تقسيم المطلب الى فرعين تناولنا في الأول أهمية الاستفتاء كوسيلة في يد رئيس الجمهورية، وفي الثاني عالجنا مسألة تهميش دور البرلمان في حالة الاستفتاء.

الفرع الاول :انفراد رئيس الجمهورية بإجراء الاستفتاء

كرس دستور 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء الى إرادة الشعب، بموجب نص المادة 7 الفقرة الرابعة التي تنص على: (لرئيس الجمهورية أن يلتجئ الى ارادة الشعب مباشرة)، وكذلك المادة 77 الفقرة العاشرة التي تضيف : (يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء).¹

غير أن هاتين المادتين لم تحددتا مجالات لجوء رئيس الجمهورية الى هذه الوسيلة، خصوصا وأن نص المادة 77 الفقرة العاشرة يكتنفه الكثير من الغموض حول مفهوم القضايا التي تعد ذات أهمية وطنية وحول المعيار المعتمد عليه، في تصنيف هذه القضايا ضمن قضايا وطنية.²

ففي ظل غياب معايير وعدم وجود شروط تقيد رئيس الجمهورية في هذا المجال، فإن سلطته تبقى واسعة في اللجوء الى الاستفتاء، والتي هي سلطة محفوظة له ولا تقبل أي تفويض كما لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجأ الى استعماله في أثناء غيابه، بينما يتم اللجوء الى إرادة الشعب عن طريق الاستفتاء، بناء على اخطار الشعب بقرار تنظيمي انفرادي (مرسوم رئاسي) لرئيس الجمهورية، ومنذ الاستقلال لجأ رئيس الجمهورية الى إجراء الاستفتاء احدى عشر مرة 11 وصوت الشعب فيها، كلها بنعم والتي تتمثل فيما يلي³ :

1 - الاستفتاء حول تقرير المصير في 01 جويلية 1962.

1 - أنظر المادة 7 من دستور 1996 .

2 - مزياني حميد، مرجع سابق، ص 73 .

3 - المرجع نفسه ، ص 85 وما يليها .

- 2 - الاستفتاء حول المجلس التأسيسي وصلاحيته في 20 سبتمبر 1962 .
- 3 - الاستفتاء حول دستور 1963, في 08 سبتمبر 1963 .
- 4 - الاستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1976 في 27 جوان 1976 .
- 5 - الاستفتاء حول دستور 1976 , في 19 نوفمبر 1976 .
- 6 - الاستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986 .
- 7 - الاستفتاء حول تعديل الدستور , في 03 نوفمبر 1988 .
- 8 - الاستفتاء حول تعديل دستور 1989 في 23 نوفمبر 1989 .
- 9 - الاستفتاء حول دستور 1996 في 28 نوفمبر 1996 .
- 10 - الاستفتاء حول قانون الوئام المدني في 16 سبتمبر 1999 .
- 11 - الاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2004 .

إن الملاحظ لهذه المحطات الاستفتاءية يرى أن آلية الاستفتاء تستخدم فقط ،وقت الأزمات للبحث عن ملاذ آمن، فمن خلال النظر الى مجموع الاستفتاءات الموجودة أعلاه، نجد أنها كلها جاءت في وقت عرفت الجزائر محطات مفصلية في تاريخها.¹

1 - شاشوة عمر ، مرجع سابق ، ص 125.

فالاستفتاء ما هو إلا وسيلة مخففة لحدة الازمات، و في بعض الأحيان وسيلة لإضفاء الشرعية الشعبية على السلطة، وهوما يشكل سببا من أسباب إخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومما يؤكد إجحاف الشعب و تهميشه، بالنظر الى الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية في اللجوء الى أسلوب الاستفتاء ، ذلك رغم وجود عدد كبير من القضايا المهمة التي تصلح لأن تعرض على الاستفتاء الشعبي، كمسألة انضمام الجزائر الى منظمة التجارة العالمية، إلا أن ذلك لم يحدث أبدا ولم تعرض هذه المسائل اطلاقا على الشعب ¹.

إذا لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في اللجوء عدم اللجوء الى الاستفتاء، دون أن يحدد له موضوع أو المدة أو حتى نتيجة المترتبة عن الاستفتاء خاصة، إن كانت نتائج معارضة لمسعى الرئيس، فنجد في فرنسا أن الرئيس يقدم استقالته في حال تصويت بعدم الثقة وعليه فقد أصبح الاستفتاء الورقة الراححة بالنسبة لرئيس الجمهورية يستعملها متى شاء في مواجهة معارضيه ولتجاوز البرلمان. ²

الفرع الثاني: دور البرلمان في حالة الاستفتاء

جعل المؤسس الدستوري الاستفتاء بمثابة سلاح، في يد رئيس الجمهورية يوجهه الى بالدرجة الأولى الى البرلمان، بهدف اقصائه من مناقشة واثراء المسائل الهامة والمصيرية في حياة الأمة، فالسلطة التشريعية لا تشارك رئيس الجمهورية في قرار اللجوء الى الشعب، ومن ثم

1 - مزياني حميد، مرجع سابق، ص 74 .

2 - بوقفة عبد الله ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ، المرجع السابق، ص 222 .

بإمكان السلطة التنفيذية أن تمرر ما شاءت من القوانين والتي من الصعب تمريرها عن طريق البرلمان وفي الوقت نفسه، تهميشه والتقليل من شأنه ومن إرادته.

أيضا للبرلمان دور كبير في العملية الاستفتائية، خاصة إذا تعلق الأمر باستفتاء يتضمن بنودا من شأنها أن تؤثر على جميع المستويات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية، فهنا يمكن للأحزاب السياسية إثارة الرأي العام ضد هذا الاستفتاء ،عن طريق شن حملة تحسيسية من أجل رفض موضوع الاستفتاء، وهنا نذكر الاستفتاءين الخاصين باستعادة الوئام المدني،و ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، لمجرد التمتع نجدهما يأخذان الطابع التشريعي حيث يتمحور اساسا حول تخفيض العقوبات، والإعفاء من المتابعة القضائية وهذا غير معقول فإذا نظرنا الى المادة 122 فإننا نجد ما يتضمنه الاستفتاءين ضمن مجالات القانون العادي، وبالتالي فهي من اختصاصات البرلمان¹.

هذا ولقد ذهب الأستاذ رابحي احسن الذي اعتبر أن الغاية من تمرير القانون الوئام المدني على الاستفتاء الشعبي، بدل الاجراءات التشريعية العادية أن هذا الأخير يحمل في طياته ما يخالف الدستور نصا وروحا، وعلى هذا الأساس ينجر عن تمرير النص عبر الإجراءات الكلاسيكية تدخل المجلس الدستوري ، وذلك من شأنه أن يلغي مشروع القانون وإبطاله، إذا لا عجب أنه تم استبعاد البرلمان من العملية الاستفتائية.²

1 - رابحي أحسن ، مبدا تدرج المعايير القانونية في النظام الجزائري ، رسالة دكتوراه، جامعة جزائر، الجزائر، 2006 ، ص265.

2 - المرجع نفسه ، ص 265 .

إن فالتأمل لإجراء الاستفتاء يجد أنه إجراء في خدمة الرئيس لتجاوز العقبات والازمات التي قد تحدث عندما يتحسس بأن البرلمان لا يجاريه فيما يريد وبيتغيه، وذلك بطبيعة الحال إن وجدت أغلبية معارضة، فيلجأ الى الاستفتاء لتقادي المعارضة السياسية داخل الهيئة التشريعية، وهذا ما حدث وذلك لما الرئيس شاذلي بن جديد هذا المبدأ الدستوري فيما يتعلق باعتماد دستور 1989 ومرد ذلك أن أغلبية المجلس الشعبي الوطني كانت اشتراكية.¹

يبقى الاستفتاء في غالب الأحيان حقا خالصا ومحفوظا، لرئيس الجمهورية يستعمله للحصول على قرار يدعم به مركزه في الدولة، وهنا يكون الأمر سهلا عند لجوئه اليه بصفته حامي الدستور والساھر على حسن سير مؤسسات الدولة، وهذه الوضعية تؤهل رئيس الجمهورية، وتسمح له بتحكيم الإرادة العامة، بخصوص أي قانون أو نزاع معين دون أية مشاركة من طرف البرلمان، لكن لما يتناول رئيس الجمهورية الاستفتاء قانونا فان ذلك سيخلق تشريعا آخر، غير التشريع المقرر في الأحكام الدستورية، ولا يمكن الحاقه بطائفة القوانين البرلمانية، لأنه يحظى بمرتبة أسمى منها تسمح بحمايته من تصرف الهيئات التمثيلية، وهذا ما يدعم به من مركزه على حساب البرلمان.²

1 - بوقفة عبد الله ، آليات تنظيم السلطة ، المرجع السابق، ص248.

2 - لوشن دلال ، مرجع سابق ، ص 109 .

المطلب الثاني: دور رئيس الجمهورية في تعديل الدستور

لقد نص الدستور على الجهات المختصة والمخولة بتعديله، للمحافظة عليه من أي عبث سياسي ، حيث منح لرئيس الجمهورية السلطة الفعلية تصل الى حد أحكام مساره وسيادة إرادته بصورة منفردة وفي الوقت ذاته منح البرلمان حق التعديل مع شروط تجعل هذا الحق شبه معدوم في إطار تعزيز مكانة رئيس الجمهورية، في مواجهة غيره من المؤسسات الدستورية - البرلمان - وللتفصيل في ذلك فقد تم تقسيم هذا المطلب الى فرعين الأول تناول سلطة رئيس الجمهورية بالمبادرة بتعديل الدستور، والثاني ناقش مسألة ضعف المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور.¹

الفرع الأول: سلطة المبادرة بتعديل الدستور بيد رئيس الجمهورية

تأتي المبادرة بتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية في شكل مشروع قانون، إذا ارتأى أنه من الضروري إعادة النظر في مواد الدستور، فالمؤسس الدستوري جعل محرك المبادرة بيد رئيس الجمهورية صاحب السلطة التنفيذية وحده يستأثر بها دون باقي السلطات فلا تستطيع أي مؤسسة أن تبحث أية قضية تأسيسية دون تدخل رئيس السلطة التنفيذية، حيث منح دستور 1996 في مادته 174 لرئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور.²

غير أن هذه المادة لم تقيد مبادرة رئيس الجمهورية بخصوص التعديل الدستوري سوى بشرط شكلي، وهو موافقة البرلمان على هذا التعديل حسب الاجراءات المطبقة على نص تشريعي،

1 - مزياني لونس ، مرجع سابق، ص 220 .

2 - رابحي احسن ، مرجع سابق، ص 131

وبعد التصويت يعرض التعديل على الاستفتاء خلال 50 يوما الموالية لإقراره، وإلا أصبح لا غيا مع الإشارة الى أنه وفقا للمادة 176 يمكن لرئيس الجمهورية، تفادي هذا الاجراء أي عدم عرضه على الاستفتاء الشعبي حيث يمكنه إصدار القانون المتضمن التعديل الدستوري، متى أحرز التعديل الدستوري ثلاثة أرباع 3/4 أصوات أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعتين، وهذا بعد أن يقوم المجلس الدستوري بإبداء رأيه الموافق على التعديل¹.

إن الشروط السابقة لا تشكل قيودا على رئيس الجمهورية بحكم السيطرة الحزبية الموالية له على مقاعد البرلمان وتبعية المجلس الدستوري للسلطة التنفيذية، حسب تعبير الأستاذ بوكرا ادريس فإن هذا الأسلوب في الموافقة على النص وإصداره لا يمكن فهمه سوى في سياق استمرارية وثبات وتفوق الرئيس وهيمنته على عملية المراجعة الدستورية باستبعاد الشعب صاحب السلطة التأسيسية، علاوة على هذا نجد أن التثالث الرئاسي الموالي لرئيس الجمهورية في مجلس الأمة ، لهم امكانية التأثير على باقي الأعضاء ذلك أنهم يعتبرون أنفسهم جنودا لصالح السلطة التنفيذية، ويدينون بالولاء لها، هذا ولقد استعمل رئيس الجمهورية حقه في تعديل الدستور عدة مرات في إطار صلاحياته التي منحها له الدستور سواء عن طريق استفتاء أو مشاريع قوانين².

1 – رابحي احسن ، مرجع سابق، ص 131 .

2 – عيادي سعاد ، مرجع سابق، ص 28 .

فبمقتضى المرسوم الرئاسي 348/96 المؤرخ في 14-10-1996 المتضمن استدعاء الهيئة الناجبة للاستفتاء، حول مشروع التعديل كما استعمل حقه هذا دون استفتاء وذلك من خلال المجلس الدستوري في 01-04-2002 من خلال القانون 02-03، المتضمن التعديل الدستوري المتعلق باعتماد الأمازيغية كلغة وطنية، وكذا من خلال القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، وأيضا التعديل الدستوري 16-01 لسنة 2016، مع العلم أن التعديل الدستوري لسنة 2008، يمس بالتوازنات الأساسية للمؤسسات الدستورية حسب نص المادة 178، و رغم ذلك فإنه لم يعرض على الاستفتاء الشعبي وعرض على البرلمان وصوت عليه أعضائه بالأغلبية الساحقة (500) عضو على المشروع، وصوت ضده (21) بينما امتنع (8) أعضاء عن التصويت، وعليه فإن المبادرة بتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية لها أهمية في كونه أنه لا يوجد من يمنعه من ادراج تعديلات تزيد من قوة وسيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان¹.

الفرع الثاني: تقييد المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستور

بمقابل إطلاق يد رئيس الجمهورية في تعديل الدستور، حسب نص المادتين 174 و176 نجد المادة 177 تفرض قيودا تعجيزية على المبادرة البرلمانية حيث جعلتها تنسم بالجمود في وجه ممثلي الشعب.

1 - حويش جوهرة ، التعديلات الدستورية في الجزائر بين ثوابت الجمود ودواعي التغيير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم جامعة حاج لخضر، باتنة، 2014، ص144.

ومن أهم الشروط المفروضة هي أن يتم الاقتراح في دور عادي وذلك من قبل 3/4 ثلاثة أرباع اعضاء غرفتي البرلمان مجتمعيتين معا ، وهو قيد فعلي يشل قدرة البرلمان على المبادرة بالتعديل، وبغلق حقه في المشاركة في العملية التأسيسية خاصة إذا كان تعديل معارضا لرغبة الرئيس أو لا يخدم برنامجه أو سياسته حتى ولو تحققت هذه الأغلبية نجد الدستور يضع عائقا آخر وهو قبول رئيس الجمهورية للمبادرة وله السلطة التامة في قبولها أو رفضها، كما له أن يهمل الاقتراح وعدم عرضه على الاستفتاء وهو ما يفهم من نص المادة 177 (...). يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي).¹

ودون أن يترتب عليه أي جزاء ولا توجد وسيلة قانونية يمكن من خلالها تجاوز هذا الاعتراض، وبهذا هذا الفيتو الدستوري يستطيع رئيس الجمهورية إعدام أي مبادرة برلمانية متعلقة بتعديل دستور، وبالتالي تحكمه الواضح والجلي في السلطة التنفيذية، وإن كنا نرى أنه كان من الواجب تزويد البرلمان بآليات قانونية تسمح له بتجاوز رئيس الجمهورية في حال اعتراضه كما هو الحال لرئيس الجمهورية، ذلك أن الناظر لنصوص الدستور المتعلقة بتعديله يلحظ الاجحاف الممارس ضد البرلمان، في مقابل تضخيم منصب رئيس الجمهورية وتزويده وتخويله سلطة المبادرة وحده وبصورة منفردة، وجعله هو محور جميع السلطات ولب النظام الدستوري الجزائري.²

1 - مزياني حميد ، مرجع سابق ، ص 92.

2 - بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه مجتمعيتين معا، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012 ، ص33.

وعلى هذا الأساس يمكن تصور دور البرلمان في هذه الحالة أنه عبارة عن مؤسسة استشارية، هذا إن لم يتم الاستغناء عنها في بعض أطوار العملية كاللجوء إلى الاستفتاء الشعبي مباشرة وتجاوزه كلية، وبعد التطرق للآليات ومظاهر مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع من خلال دستور 1996 ، يجدر بنا التطرق الى الجديد الذي أتى به التعديل الدستوري لسنة 2016 فيما يتعلق بالموضوع.

المطلب الثالث: أثر التعديل الدستوري الأخير على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

في مجال التشريع

عرفت الجزائر عدة دساتير بداية من دستور 1963، مروراً بدستوري 1976 و 1989 وغيرها من الوثائق التي لها صبغة نصوص تأسيسية دستورية، الى غاية صدور دستور 1996 هذا الاخير شهد أيضا عدة تعديلات بداية بتعديل 2002 و 2008، الى غاية التعديل الأخير سنة 2016 الصادر بموجب القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، المؤرخ في 07 مارس 2016، ولقد جاء هذا التعديل في إطار الاصلاحات السياسية التي أعلن هنا رئيس الجمهورية منذ سنة 2012، و يهدف هذا التعديل الى ملائمة القانون الأسمى للبلاد مع المتطلبات الدستورية التي أفرزها التطور السريع لمجتمع، والتحولت العميقة الجارية عبر العالم و تعزيز الفصل بين السلطات، وتدعيم استقلالية القضاء ودور البرلمان، وتأكيد مكانة المعارضة وحقوقها وضمان المزيد من الحقوق والحريات للمواطنين.¹

1 – المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور الصادر عن رئاسة الجمهورية ، يوم 29 ديسمبر 2015 ،

<http://www.elmouradia.dz/arabe/infos/actualite/archives/Consultations/Propositions.htm> .

هذا ومس التعديل الدستوري الجوانب المتعلقة بالوحدة الوطنية، وتعزيز الديمقراطية ودعم دولة القانون ، وإعطاء المزيد من الاهتمام للقيم المرجعية لمجتمع في أبعاده نحو الرقي والتقدم، والتطورات التنظيمية والعملية على مستوى بعض المؤسسات الدستورية، وبما أن موضوعنا يتعلق بالوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية، فإننا سنقتصر على مناقشة المواد الجديدة المتعلقة بالوظيفة التشريعية.¹

الفرع الأول : محاولة إعادة الاعتبار لمكانة السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية

أولا : توسيع حق اخطار المجلس الدستوري لأعضاء البرلمان

مس التعديل الدستوري الجديد المواد المتعلقة، بصلاحيات رئيس الجمهورية وسلطاته وقت الأزمات فنجد أن المادة 109، من التعديل الدستوري لسنة 2016 أضافت رئيس المجلس الدستوري ضمن الهيئات التي يتوجب على رئيس الجمهورية أن يستشيرهم في حالة الحرب، إلا أنها استشارة واجبة دستوريا وليس عليه أن يأخذ بها، أيضا بخصوص السلطة التشريعية وهي تصب في إطار موضوعنا نجد أن التعديل الدستوري أعطى لنواب مجموعة من الحقوق تتمثل أساسا في حق الاخطار المجلس الدستوري حول القوانين التي صادق عليها البرلمان حيث نصت المادة 187، على أنه يمكن يخطر المجلس الدستوري من قبل 50 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 30 عضوا في مجلس الأمة ، وهو أمر إيجابي إلا أننا نرى أن النصاب مبالغ فيه نوعا ما، خاصة إذا نظرنا الى تشكيلة البرلمان الحالية فهي أغلبية موالية لرئيس

1 - ذبيح عادل، مداخلة حول التعديل الدستوري لسنة 2016 بعنوان: حقوق وحرقات المواطن في مشروع تعديل الدستور ، أي جديد ، يوم دراسي حول الإصلاحات الدستورية المرتقبة بين الواقع والمأمول، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 26 جانفي 2016 .

الجمهورية، كما كان على المؤسس الدستوري أن يساوي بين الغرفتين في النصاب المفروض ، وإن كانت نية المؤسس الدستوري كبج الغرفة الأولى حتى لا يصبح حق الاخطار لعبة في أيادي النواب يستعملونها متى أرادوا ذلك.¹

ثانيا : وجوب المشاركة الفعلية للنواب في أشغال اللجان الدائمة والجلسات العامة

كذلك نصت المادة 114، على أنه يمكن لكل غرفتي البرلمان تخصيص جلسة شهرية لمناقشة جدول الاعمال تقدمه مجموعة برلمانية معارضة، كما نصت المادة 116 على وجوب مشاركة الفعلية للنواب في أشغال اللجان الدائمة والجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات في حالة الغياب.²

ثالثا : حظر ظاهرة التجوال السياسي واعطاء حقوق للمعارضة على مستوى البرلمان

بالإضافة نص المادة 117 على معاقبة كل من النواب الذي يغير انتماءه الحزبي، للحد من ظاهرة ما يسمى بالتجوال السياسي، وهذا كله في نظرنا أمر ايجابي يساعد في تفعيل دور البرلمان، ودفع عجلة المبادرة البرلمانية في انتظار القانون العضوي الجديد، المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان، كما نصت على تمتع المعارضة البرلمانية بمجموعة من الحقوق، تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية، وهي نقطة إيجابية تحسب للمؤسس الدستوري.³

1 – المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون 16 – 01 المؤرخ في 07 مارس 2016

المتضمن التعديل الدستوري 2016 ، ج.ر رقم 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016 .

2 – المادة 114 و 116 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

3 – اسماعيل علي ايمان ، عشرون نصا قانونيا في جدول أعمال دورة برلمان الربيعية، 29 فيفري 2016 ، جريدة النهار

الجديد، العدد 2568 ، ص 5 .

رابعاً : حصر دورات البرلمان في دورة عادية واحدة مدتها 10 أشهر

أيضاً نصت المادة 135 على أنه يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها 10 أشهر على الأقل، وهو شيء ايجابي بحق يمكن البرلمان من المشاركة السياسية وإدراكه لكل الأحوال والظروف، التي يمكن أن تمر عليها البلاد وبالتالي إشراك البرلمان في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويقلل من الأوامر التشريعية التي قد يصدرها رئيس الجمهورية في فترة العطلة، إلا أن طلب الوزير بتمديد الدورة العادية يدل دائماً أنه ما زالت يد السلطة التنفيذية مبسطة على البرلمان.¹

خامساً : منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع

الشيء الجديد الذي جاءت المادة 136، أن لأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالتشريع وأن كان يمس مجالات محددة حسب المادة 137، وبالتالي تعزيز مكانة الغرفة الثانية على الغرفة الأولى ذلك أن الأخيرة قابلة للحل بخلاف مجلس الأمة الذي يعد غير قابل للحل، ويحوز على حق الاعتراض على القوانين، أو حق إثارة الخلاف ولا داعي للذكر بأن الغرفة الثانية لطالما شكلت حاجزاً ضد الأهواء البرلمانية في الغرفة الأولى، فهي أن صح التعبير أشبه بصمام أمان ، لكن فعل المؤسس الدستوري الصواب حينما منح لمجلس الأمة لأن ذلك يعتبر رجوعاً، لقاعدة سيادة البرلمان بغرفتيه على القانون في إعدادهِ والمصادقة عليه.²

1 – المادة 135 و المادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2 – المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

سادسا: محاولة لإيجاد حل لحالة الخلاف بين الغرفتين

وبالنسبة لحالة الخلاف التي المؤسس في الدستور الحالي فقد حاول هذه المرة من إعطاء حل نهائي لا يقضي على النص التشريعي، فطبقا لنص المادة 138 نجد أن المؤسس الدستوري قيد إنعقاد اللجنة بخمسة عشر 15 يوما، وهو ما لم يكن موجودا قبل في المادة 120، كما قيد اللجنة أيضا بنفس المدة لكي تنتهي نقاشاتها وذلك لتفادي تعطيل المسار التشريعي لكن ابقى على موافقة الحكومة، في إدخال أي تعديل على النص الذي أعدته اللجنة وهو تكريس استمرارية تدخل الحكومة في العمل التشريعي.¹

والجديد الذي جاء به التعديل الدستوري هو أنه يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني، الفصل النهائي في النص الذي أعدته اللجنة، أو نص آخر صادق عليه ليضيف في الأخير أنه في حال لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني، بالفصل النهائي فإن النص يسحب نهائيا وهذا في رأينا أنه بمثابة ضغط على المجلس الشعبي الوطني، لقبول النص وإلا سيكون مصيره السحب، وهو ما يمس باستقلالية صاحب السيادة التشريعية.²

الفرع الثاني: الابقاء على مظاهر تفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي

من خلال قراءة مواد التعديل الدستوري، وبالرغم من الايجابيات التي جاء بها إلا أنه يكرس تفوق السلطة التنفيذية و أنها السلطة الأقوى في مختلف المجالات من خلال السلطات

1 - المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

2 - ذبيح حاتم، العلاقة بين السلطات في التعديل الدستوري المرتقب: التوازن المفقود ، يوم دراسي حول الاصلاحات الدستورية المرتقبة بين الواقع والمأمول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة ، 26 جانفي 2016 ، ص5 .

والصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، كما أن الاصلاحات الدستورية المتعلقة بالسلطة التشريعية لا تساهم عمليا في جعل البرلمان يقوم بعمله الذي وجد من أجله.

أولا : محاولة ضبط سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء الى التشريع بالأوامر

نصت المادة 142 على التشريع بأوامر، وأضافت عبارة(في مسائل عاجلة) في الفقرة الأولى، لكن العبارة تحتل التأويل فكان من الأحسن توضيح الحالات العاجلة حتى لا يتسنى لرئيس الجمهورية التشريع في عطلة البرلمان أو شغور البرلمان (المجلس الشعبي الوطني)، بالإضافة الى أن المشرع أضاف قيда آخر، على رئيس الجمهورية في ممارسة التشريع بأوامر وهو استشارة مجلس الدولة مع عدم الزاميتها.¹

بالنسبة لحق الاعتراض نص المادة 127، سابقا المادة 145 حاليا تم إضافة مجلس الأمة،² في حال طلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية، كما أضاف أنواع جديدة من المعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، وهو توسيع لصلاحيات هذا الأخير وإعطاء له مجال مفتوح، باعتبار أن المعاهدات والاتفاقيات مجال حصري للتشريع يمتلكه رئيس الجمهورية.

1 - المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

2 - المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

ثانيا : تعزيز دور رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري وفتح وإضافة

مجال آخر من المعاهدات الدولية

وكما أشرنا من قبل أن المعاهدة تسمو على القانون العادي خاصة أن الجزائر مقبلة على الانفتاح الاقتصادي، (منظمة التجارة العالمية) هذا الأخير يستوجب مواكبة التشريعات الداخلية، مع هذه الاتفاقيات والمعاهدات مع الإبقاء على الموافقة الشكلية للبرلمان، وهو ما يرجح كفة السلطة التنفيذية على هذا السلطة التنفيذية.

أضف الى ذلك نص المادة 183 التي نصت على تشكيلة المجلس الدستوري، والتي أضافت 3 أعضاء من بينهم نائب الرئيس المجلس الذي يعينه رئيس الجمهورية ، بالإضافة الى الرئيس الذي له صوت مرجح وهو إشارة واضحة من المؤسس الدستوري نحو تعزيز مكانة رئيس الجمهورية في مواجهة غيره من السلطات ، حيث أنه كان من الأحسن أن يكون نائب الرئيس على الأقل منتخبا من السلطات الأخرى، الممثلة في المجلس الدستوري باعتبار أن رئيس الجمهورية يعين رئيس المجلس، فإنه لإحلال نوع من التوازن كان الأجدر أن ينتخب النائب من باقي السلطات بالتناوب لا أن يعين رئيس المجلس ونائبه من قبل نفس السلطة، مما يكشف على نوايا المؤسس الدستوري في تدعيم مركز السلطة التنفيذية أكثر فأكثر¹.

فالتعديل الأخير يتجه الى تقوية السلطة التنفيذية بأكثر قدر ممكن والتأكيد على دورها التشريعي، وبالمقابل حصر دور البرلمان في مجالات محددة واقتصاره على وضع المبادئ والأسس العامة، دون التعرض للتفاصيل تاركا مهمة تفصيلها الى السلطة التنفيذية.

1 - المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

ملخص لفصل الثاني

من خلال المعطيات السابقة والتي تناولناها وجدنا أن لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة وغير محدودة ، بداية من التشريع بالأوامر الذي يعتبر بمثابة سلطة تشريعية مفتوحة يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية، أن يشرع في أي مجال في الظروف العادية والغير عادية ، مروراً بالسلطة التنظيمية والتي تعد بمثابة تشريع موازي للتشريع البرلماني، و وصولاً الى مجال المعاهدات الدولية ، هذا الأخير يعد مجال حصري لرئيس الجمهورية بعيداً عن رقابة البرلمان الذي يقتصر دوره فقط في الموافقة الشكلية .

وكذا سلطة رئيس الجمهورية في تجاوز البرلمان عبر اللجوء الى استفتاء ، وأيضاً سلطته المطلقة في المبادرة تعديل الدستور ، مقابل تقييد المبادرة البرلمانية كل هذا يعكس تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ومع صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 ، هذا الأخير لم يكن وفق التوقعات المأمولة حيث أبقى على نفوذ السلطة التنفيذية رغم نصه على بعض النقاط الايجابية ، ليكرس التعديل الدستوري الجديد مرة أخرى تفوق السلطة التنفيذية.

الغفلة □

خلاصة لما سبق يمكن أن المؤسس الدستوري، أقر للسلطة التنفيذية (الحكومة + رئيس الجمهورية) حق التشريع الى جانب السلطة التشريعية التي تعتبر صاحبة هذا الاختصاص، وذلك من أجل مواجهة ظروف استعجالية ومتطلبات جديدة، تتطلب من السلطة التنفيذية التدخل للتشريع ثم تنسحب لتترك الاختصاص في الحالات العادية للسلطة التشريعية .

إلا أن الواقع يقول عكس ذلك تماما حيث أصبحت السلطة التنفيذية متفوقة في ميدان التشريع الى درجة أن أصبحت تحل محل السلطة التشريعية، في ممارسة اختصاص التشريع بالنظر الى الصلاحيات المخولة، للسلطة التنفيذية مقارنة بالسلطة التشريعية التي تظهر، في موقع اضعف منها بكثير .

ذلك أن دستور 1996 المعدل والمتمم رجح كفة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية في مجال التشريع لتصبح هذه الأخيرة مجرد غرفة لتسجيل القوانين وتتجلى مظاهر قوة وتفوق السلطة التنفيذية في المجال التشريعي من خلال :

1 - إضعاف و تقييد سلطة البرلمان التشريعية، وذلك عبر امكانية دعوته للانعقاد في دورات استثنائية من قبل رئيس الجمهورية، والوزير الأول وثلثي اعضاء المجلس الشعبي لوطني، وهو ما يظهر التفوق التنفيذي، حتى وإن أراد اعضاء المجلس الشعبي الوطني عقد دورة غير عادية، فان الأمر يستوجب انتظار إصدار مرسوم رئاسي صادر من رئيس الجمهورية أي أن لهذا الأخير حرية قبول عقد الدورة أو لا في المقابل لا يرد أي قيد على رئيس الجمهورية في استدعاء البرلمان.

2 - لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس الشعبي الوطني، وهي سلطة تقديرية غير مشروطة وله الحرية في ذلك، وبالتالي التأثير على أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون فعالية الضمانات التي تحول دون أن يتعسف رئيس الجمهورية، في استعمال هذا السلاح الموجه ضد الغرفة الأولى في حال ما اذا خطر لها، أن تعارض رئيس الجمهورية.

3 - رغم نص الدستور على سيادة السلطة التشريعية، في مجال التشريع إلا إن مجال هذا الأخير يعد محصورا حتى إن السلطة التنفيذية تشاركه في هذه المجالات ذلك أن البرلمان يكتفي فقط بوضع القواعد العامة دون التطرق الى التفاصيل، تاركا ذلك للسلطة التنفيذية التي تفصل في موضوع التشريع، كما تنشأ حتى بإمكانها صياغته لغير الغاية التي وجد من أجلها .

4 - المبادرة بالقوانين حق مقرر للحكومة والنواب، إلا أن المؤسس الدستوري لم يقيد الحكومة ولم يحدد المجال الذي تتدخل فيه الحكومة، فلها أن تبادر بالتشريع في مختلف المواضيع بخلاف مبادرة النواب نجدها مقيدة ومحصورة، الى درجة أن أصبح النواب لا يستطيعون التشريع في بعض المواضيع، كالتشريعات المالية التي تعتبر حكرا على الحكومة التي تعتبر صاحبة الاختصاص الوحيد بإعداد مشروع قانون المالية، دون النواب ويظهر ذلك في تحضيرها للقانون وإشرافها، عليه والمناقشة الصورية أمام البرلمان.

5 - للحكومة ان تتدخل في كل مراحل الاجراءات التشريعية، التي تعتبر من صميم الاعمال البرلمانية، إلا أننا نجد أن الحكومة تساهم في كل الاجراءات، بل وتتفوق على البرلمان في إعداد جدول أعماله، و لها حق تقييد التعديل من جانب النواب والتأثير المباشر والغير المباشر

على عمل اللجان الدائمة، بالإضافة الى تحكم في اجراءات المناقشة والتصويت ليختتمها المؤسس الدستوري بمنح الحكومة حق التحكم في تسوية الخلاف بين الغرفتين، الأمر الذي يجعلنا نعتقد أننا أمام أحد الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية.

6 - في حال خروج القانون من البرلمان، فإن ذلك لا يعني نهاية تدخل السلطة التنفيذية بل يصطدم القانون أمام ارادة رئيس الجمهورية الذي له وفق ما خوله الدستور أن يطلب قراءة ثانية للقانون، وبالتالي يرجع القانون الى البداية ولا يمكن إقراره الا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ومع الأغلبية الموالية للرئيس الجمهورية فان الأمر شبه مستحيل هذا، وفي حالة التصويت عليه بالنصاب المطلوب فإن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون خلال 30 يوما، ويمكن له ألا يصدره حتى بعد فوات المدة المحددة دستوريا، دون أن يكون هناك أي جزء ، ذلك أن سكوت النص الدستوري يستخلص منه أن الاصدار هو سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.

7 - منح الدستور لرئيس الجمهورية وسائل مختلفة تجعل منه مشرع حقيقي بالفعل، وذلك من خلال منحه سلطة التشريع بأوامر في حال شغور البرلمان، أو بين دورتي البرلمان مما يؤدي الى انفلات التشريع من السلطة التشريعية الى رئيس الجمهورية، وبالتالي تراجع دور التشريعي للبرلمان واقتصاره على الرقابة الشكلية فقط على هذه الأوامر، بالإضافة الى سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بحيث يتولى السلطة التشريعية في مقابل شل قدرة البرلمان على ممارسة مهامه.

8 - لم يكتف المؤسس الدستوري بمنح رئيس الجمهورية الصلاحيات المذكورة، أعلاه بل عمل على تزويد رئيس الجمهورية بوسائل تسمح له بالتشريع، ومن ذلك السلطة التنظيمية التي تسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع خارج مجال القانون المذكور مقابل حصر مجالات البرلمان الذي يشرع فيها، بالإضافة الى سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق المعاهدات، التي تعد مجال حصري لرئيس الجمهورية الذي له أن يبرم المعاهدة وأن يصادق عليها، ليكون بذلك المستحوز على التشريع في المجال الخارجي .

9 - أيضا قام المؤسس الدستوري بتدعيم مركز رئيس الجمهورية، بمجموعة من الاختصاصات التشريعية في مقدمتها، أنه يمكن لرئيس لجمهورية اللجوء إلى استفتاء وهذه الوسيلة يستعملها لتحديد آراء معارضيه، وأن لا يلجأ الى البرلمان وبالتالي يمكن اعتبارها اداة للهيمنة على السلطة التشريعية، كما له ان صلاحية تعديل الدستور وبطرق مختلفة ليقف البرلمان عاجزا أمام رئيس الجمهورية في تعديل القانون الأسمى في الدولة .

10 - بالرغم من الأمور الجديدة التي جاء بها التعديل الدستوري الجديد، إلا أنه يمكن الملاحظة من خلال استقراء مواد التعديل الدستوري فيما يخص السلطتين التنفيذية والتشريعية، لم يوفق كثيرا في إعادة الاعتبار لمكانة السلطة التشريعية، ذلك أن القارئ لنصوص التعديل يلحظ أن السلطة التنفيذية بقيت محتقظة بسلطاتها وصلاحياتها، بالرغم من نص بعض المواد على بعض النقاط الايجابية كمدة الدورة البرلمانية، التي حددت بعشرة اشهر إلا أن ذلك لا يمنع الوزير الأول من تقديم طلب لتمديد مدة الدورة، وهو ما يعتبر تدخلا في العمل التشريعي وفي صلاحيات البرلمان.

بالنسبة لرئيس الجمهورية وأن نصت المادة 142 ، من التعديل على أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة، فلم يبين لنا المؤسس الدستوري ماهي المسائل العاجلة وهذا دليلا على مواصلة المؤسس الدستوري استعمال لمصطلحات الفضفاضة و العامة والقابلة للتأويل، فيمكن القول أن اي مسألة مستعجلة يمكن أن يشرع فيها رئيس الجمهورية ، بالإضافة الى ذلك تقييد أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين في مجالات محددة ، وهو ما يتنافى السيادة التشريعية على القانون .

11 - لقد حاول المؤسس الدستوري من خلال التعديل إيجاد حل لمسألة حل الخلاف بين الغرفتين، وذلك من خلال تقييد انعقاد اللجنة بمدة 15 يوما ، كما قيدها بذات المدة حتى تنهي نقاشاتها ، إلا أنه أبقى على استمرارية تدخل الحكومة ، كما قام بتوسيع حق الاخطار ليشمل نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة ،غير أن النصاب المفروض على النواب الغرفة الأولى يعتبر مبالغا فيه كما جاء التعديل الدستوري بمجموعة من الحقوق للمعارضة في المجال التشريعي.

إن الدولة القوية هي التي تمتلك مؤسسات دستورية قوية، تقوم بمهامها في إطار اختصاصها من أجل تحقيق الحرية والمساواة والديموقراطية الاجتماعية والاقتصادية، ومن أجل هذا يتعين تقديم مجموعة من الاقتراحات لتقويم بعض النقائص وبعث شيء من التوازن المفقود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية:

1 - العمل على بعث وحياء النشاط البرلماني، وجعل قبة البرلمان نشطة عبر تزويدها بمجموعة من الأجهزة تجعلها قادرة على مواكبة التطورات، والمتغيرات المحلية والاقليمية و الارتقاء بالعمل التشريعي الى مصاف العمل التشريعي الحكومي .

3 - إعادة النظر في المجالات التشريعية المخصصة للبرلمان بموجب المادة 140 و 141 وجعلها مفتوحة، حتى يمكن للبرلمان أن يشرع حتى لا يبقى دور البرلمان مقتصر فقط على الموافقة على مشاريع قوانين الحكومة، وإعادة النظر في النصاب المطلوب لاقتراح قانون حتى يتسنى للأقليات الحزبية، من المشاركة في التشريع .

2 - إضفاء المزيد من القيود على حق رئيس الجمهورية، في حل المجلس الشعبي الوطني باعتبار أن الحل يؤثر على النواب والعمل البرلماني .

4- فتح المجال أمام نواب الشعب للاقتراحات المتعلقة بالتشريعات المالية، ويكون ذلك عبر تزويد البرلمان بأجهزة ومخابر بحث، تكون مختصة في هذا المجالات.

5- إعادة الأعمال البرلمانية الى سلطة التشريعية بجعلها، هي التي تضع جدول الاعمال والتحكم في إجراءات المناقشة والتصويت مع اشراك الحكومة فقط عندما يتعلق الأمر بمشاريع قوانين وإعادة النظر في حالة تسوية الخلاف بين الغرفتين، وذلك بضرورة إدخال نظام الذهاب والاياب بين الغرفتين مع الابقاء على كلمة الفصل للمجلس الشعبي الوطني، بحكم انتخابه من الشعب.

6 - منح حق الإخطار الى النواب وإن كان التعديل الدستوري قد جاء به إلا أن النصاب المطلوب لإخطار المجلس الدستوري، من قبل الغرفة الأولى يعتبر مبالغاً فيه ويحتاج الى مراجعة، على الأقل جعله مساوياً للنصاب المطلوب للتقدم باقتراح قانون أي 20 نائباً أو عضواً.

7 - وقف احتكار رئيس الجمهورية لسلطتي الإصدار والنشر، وتوزيعها إن أمكن على رئيسي الغرفتين بحيث يمكنهما إصدار القانون، في حال لم يصدر رئيس الجمهورية القانون خلال الأجل المحدد في الدستور.

8 - تحديد الحالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر، كما يتعين ضبط وتقييد سلطات رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، وذلك لضمان وقوع الحالة الاستثنائية داخل إطار مبدأ المشروعية، وحصر المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية، والعمل على حصره حتى يتسنى للبرلمان المبادرة بالتشريع للقيام بعمله المناط به.

9 - بالنسبة لمجال المعاهدات العمل على تعزيز الرقابة البرلمانية، على المعاهدات بعيداً عن الموافقة الشكلية وإعادة النظر في الرقابة المجلس الدستوري على دستورية المعاهدات .

10 - بالنسبة لحق البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور، على المؤسس الدستوري أن يقلص ويخفض من القيود التي تحيط بحق البرلمان في تعديل الدستور، وعلى هذا الأساس نقترح أنه بموجب الموافقة على التعديل داخل قبة البرلمان يذهب مباشرة الى الاستفتاء، دون المرور الى رئيس الجمهورية باعتبار أنهم ممثلي الشعب وباعتبار أن رئيس الجمهورية منتخب من الشعب أيضاً، فيحق لنواب الشعب ما يحق لرئيس الجمهورية .

قائمة الأشكال والجداول

الرقم	عنوان الملحق	الصفحة
01	جدول يبين حصيلة مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع خلال الفترات التشريعية 2002 - 2015	146
02	مخطط بياني لمراحل دراسة النص أو المبادرة التشريعية على مستوى الغرفة الاولى للبرلمان الجزائري	147
03	مخطط بياني لمراحل سير النص القانوني على مستوى اللجان البرلمانية	148
04	مخطط بياني لمراحل سير النص على مستوى مجلس الامة وكيفية تسوية حالة الخلاف بين الغرفتين	149

ملحق رقم 01/ جدول يبين حصيلة مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع خلال الفترات

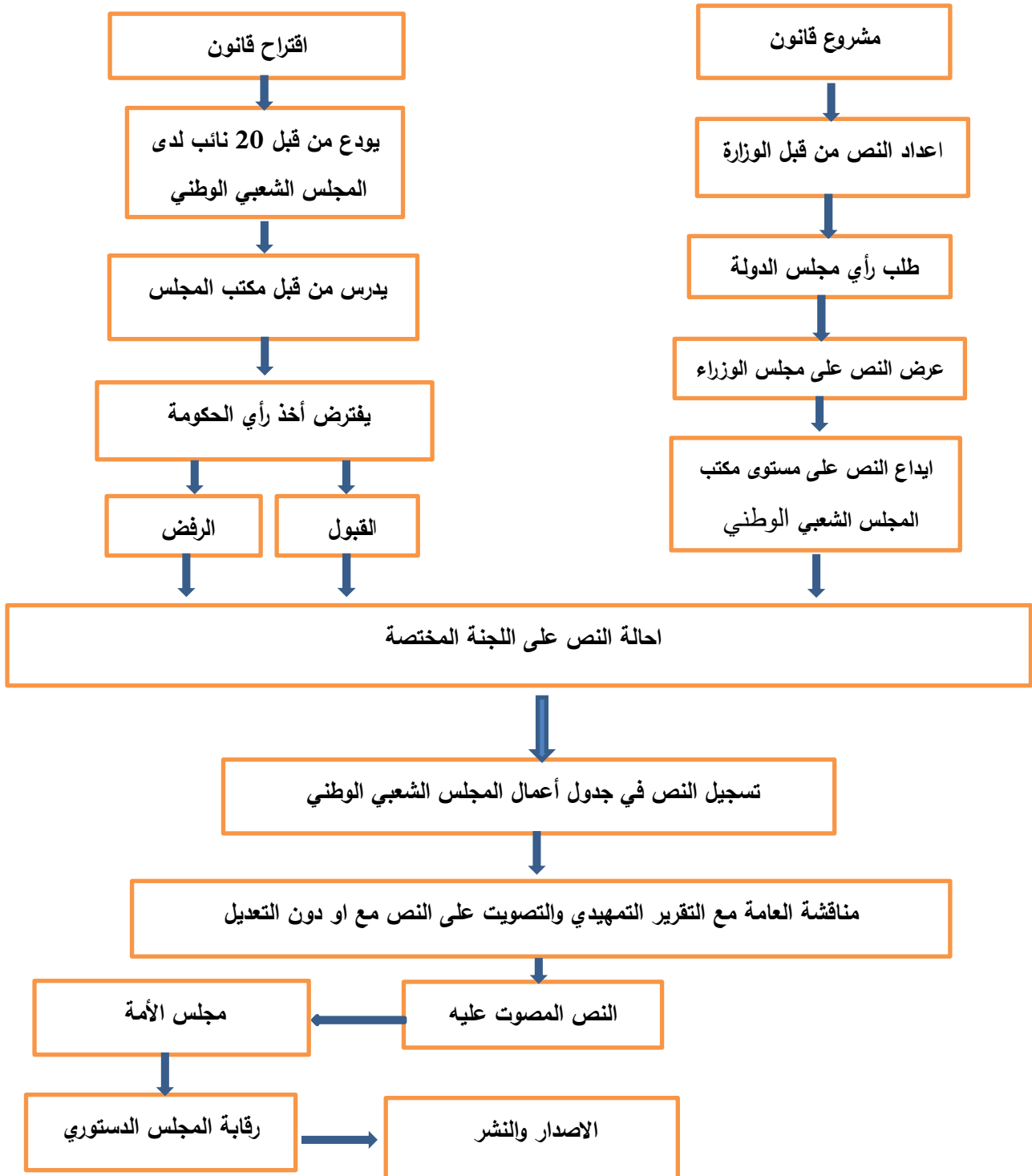
التشريعية¹

الأوامر	إقتراح قانون	مشروع قانون	الفترة التشريعية
33	01	59	2007- 2002
21	00	79	2012- 2007
03	00	48	2015- 2012
57	01	186	المجموع

1 أنظر الحصائل التشريعية للبرلمان 2002-2015، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان .

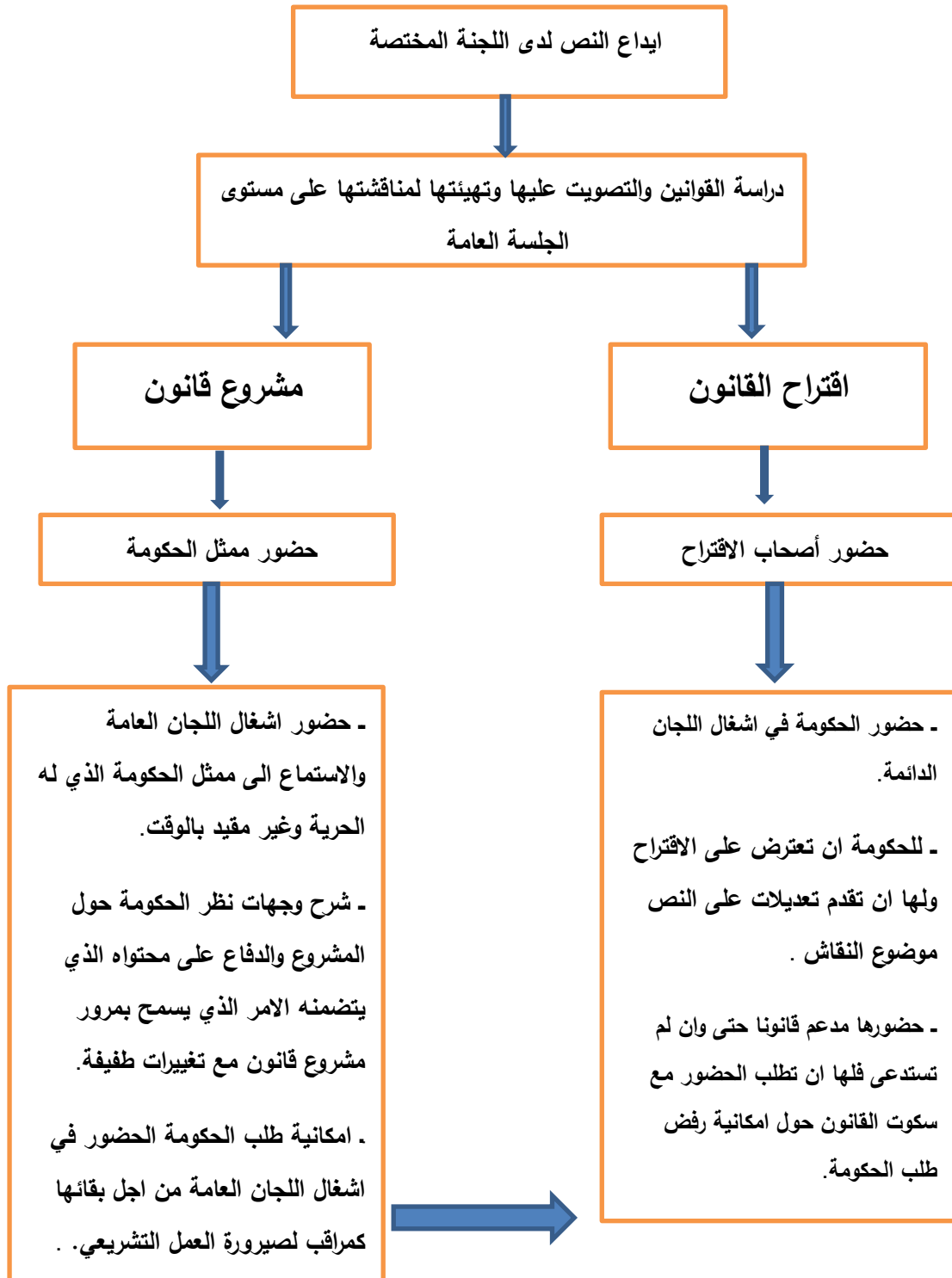
- ملحق رقم 02 / مخطط بياني لمراحل دراسة النص أو المبادرة التشريعية على مستوى

الغرفة الاولى للبرلمان الجزائري¹



1 - بوجمعة لونيس ، مرجع سابق، ص 34 .

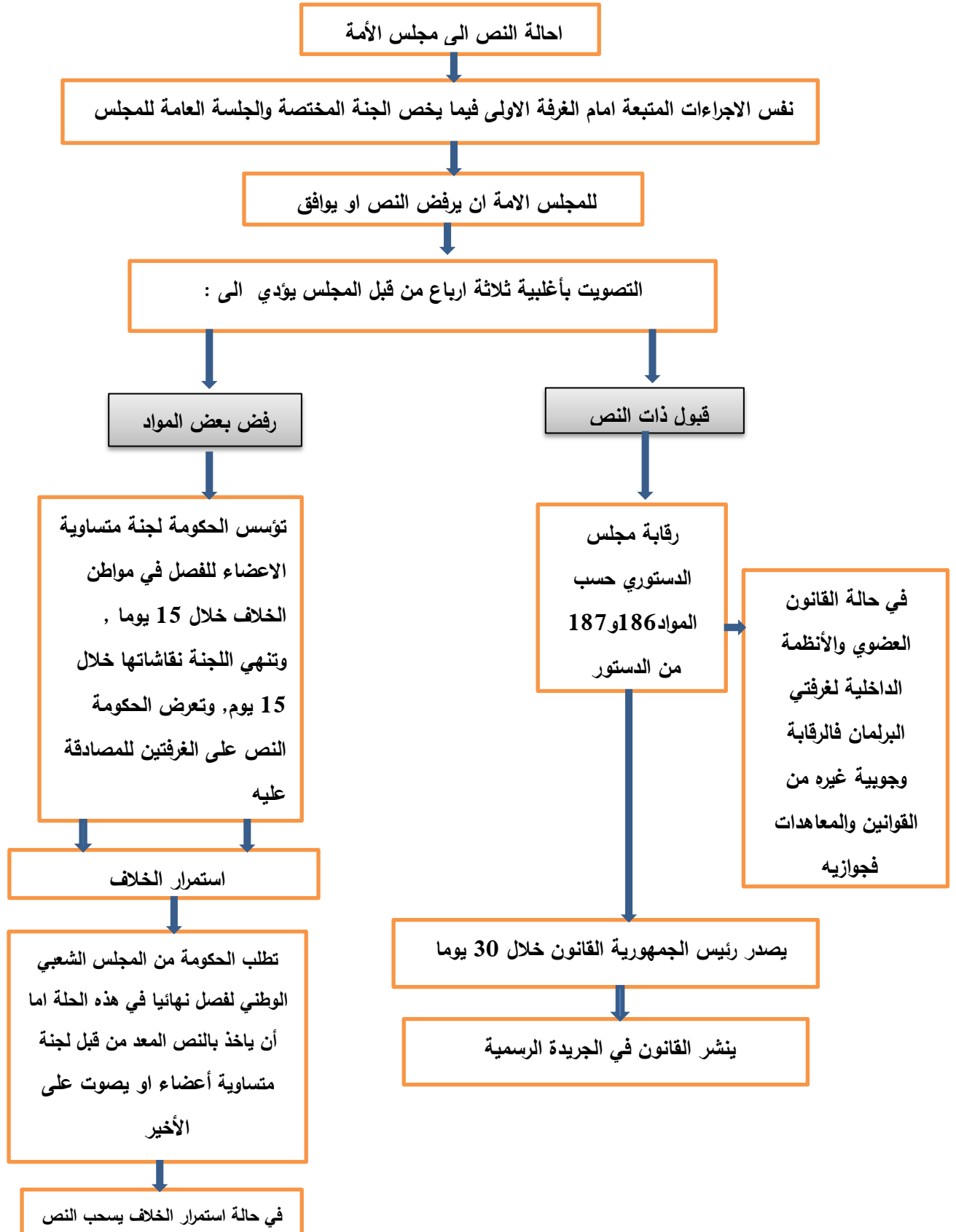
- ملحق رقم 03 / مخطط بياني لمراحل سير النص القانوني على مستوى اللجان
البرلمانية¹



1 - أنظر المواد القانون العضوي 99-02 ، مرجع سابق، ص 14-15 .

- ملحق رقم 04 / مخطط بياني لمراحل سير النص على مستوى مجلس الأمة وكيفية

تسوية حالة الخلاف بين الغرفتين¹



1 - انظر المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

□ قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع المعتمدة

أ - المراجع باللغة العربية

أولا - النصوص الرسمية

أ - الدساتير

- 1 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ج. ر رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 2 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، ج. ر رقم 94 ، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .
- 3 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89 - 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، ج. ر رقم 09، المؤرخة في 01 مارس 1989 .
- 4 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96 - 438 في 28 نوفمبر 1996 ، ج. ر رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 5 - التعديل الدستوري لسنة 2008 ، الصادر بموجب القانون 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر رقم 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .
- 6 - التعديل الدستوري لسنة 2016 ، الصادر بموجب القانون 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج. ر رقم 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

ب - النصوص التشريعية

- 1 - القانون العضوي 99 - 02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج. ر رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999.
- 2 - الأمر 01 - 01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 ، والذي يعدل قانون 90 - 10 المؤرخ في 14 افريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض ، ج. ر رقم 14 ، المؤرخ في 14 فيفري 2001 .

ج - النصوص التنظيمية

1 - المرسوم 92 - 01 المؤرخ في 04 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني ، ج.ر رقم 2، المؤرخة في 08 جانفي 1992 .

2 - المرسوم الرئاسي رقم 92 - 39 المؤرخ في 04 فيفري 1992، المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، ج.ر رقم 10، المؤرخة في 09 فيفري 1992.

د - الانظمة الداخلية

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم، المؤرخ في 22 جويلية 2000 ، ج.ر رقم 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000.

2 - النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 نوفمبر 1999، ج.ر رقم 84 ، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999 .

هـ - قرارات واجتهادات قضائية

1 - المجلس الدستوري ، قرار رقم 01 - ق ق - م د - ، 20 اوت 1989 ، ج . ر رقم 36 ، 30 اوت 1989.

ثانيا: المقالات العلمية

1 - مفتاح عبد الجليل ، حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر بين مقتضيات الفاعلية وموجبات الضمان ، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر ، العدد 11 ، ماي 2007 .

2 - ميمونة سعاد ، أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتمنراست، العدد6 ، 2014 .

6 - معمري نصر الدين ، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، مجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد4، 2004.

4 - سعودي باديس ، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم الانسانية، جامعة قسنطينة، العدد33 ، ديسمبر 2012 .

5 - شريط الأمين، عن بعض شروط صناعة التشريع ، مجلة الوسيط ، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 5 ، 2008.

6 - شريط الأمين ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد الدستوري، مجلة المجلس الدستوري ، المجلس الدستوري، الجزائر، العدد 01 ، 2013 .

7 - شيهوب مسعود ، دور البرلمان تحت مجهر استشراف للتعديل الدستوري ، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 52، جويلية 2012 .

ثالثا: الرسائل الجامعية

أ- اطروحات دكتوراه

1 - اومايوف محمد ، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013 .

2 - بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي ن اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر ، الجزائر، 2009 .

3 - حساني محمد منير، أثر الإجتهد الدستوري على دور البرلمان ، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016 .

4 - لوشن دلال ، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، الجزائر، 2012 .

5- مسراتي سليمة، مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام دستوري الجزائري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010 .

6 - رابحي أحسن ، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، الجزائر، 2006 .

7 - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2012 .

ب - مذكرات الماجستير

- 1 - اوصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجزائر، 2002 .
- 2- بوقرن توفيق ، الحلالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معا ،مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2012 .
- 3 - بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير بموجب القانون 08-19 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2010 .
- 4 - بن سعدي عبد الحق ، التجربة البرلمانية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والاعلام جامعة الجزائر ، الجزائر، 2001 .
- 5 - بوجمعة لونيس ، الانتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، الجزائر، 2006 .
- 6 - بركات محمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان ، 2008 .
- 7 - حويش جوهرة ، التعديلات الدستورية في الجزائر بين ثوابت الجمود ودواعي التغيير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2014 .
- 8 - حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2008 .
- 9 - مزياني حميد ، عن واقع ازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2011 .
- 10 - مزياني لونس ، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري 1996 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2011 .

- 11- نوري سامية ، عقبات الممارسة التشريعية لغرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2014 .
- 12- سعودي باديس ،حق رئيس الجمهورية في اعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، كلية الحقوق جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، 2006 .
- 13- عبة سليمة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل تعديلات الدستورية بعد سنة 1996 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014 .
- 14 - عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2014 .
- 15- قريش امنة، تنظيم البرلمان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق - بن عكنون - جامعة الجزائر ، الجزائر ، 2013 .
- 16 - قيرع سليم، مدى فعالية الاليات لمراقبة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية، في الجزائر، 1989-2009 ، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية جامعة الجزائر، الجزائر، 2010 .
- 17 - قلو ليلية ، العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب، البليدة، 2009 .
- 18- رداة نور الدين ، التشريع عن طريق اوامر واثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الاخوة منتوري ، قسنطينة، 2006 .
- 19- شاشوة عمر، في مدى توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، 2013 .
- 20- ذبيح حاتم ، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان ، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر ، 2009 .

رابعاً : المؤلفات

أ- الكتب المتخصصة

- 1 - بوقفة عبد الله ، اساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،دار هومة ، الجزائر، 2012 .
- 2 - بوقفة عبد الله ، اليات تنظيم السلطة، دار الهدى ، الجزائر، طبعة 2013 ، 2013 .
- 3 - محديد حميد ،التشريع بأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مطبعة الفنون البيانية ، الجزائر، الطبعة الأولى ، 2011.
- 4 - خرباشي عقيلة ، العلاقة وظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دار الخلدونية ، الجزائر.

ب - الكتب العامة

- 1 - بلحاج صالح ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال الى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2010 .
- 2 - بوكرا ادريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة 3، الجزء الثاني، 2011 .
- 3 - بوقفة عبد الله ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد ، دار الهدى ، الجزائر، 2010.
- 4 - الخطيب احمد نعمان ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 .

خامساً: المداخلات في الأيام الدراسية

- 1 - ذبيح حاتم ، العلاقة بين السلطات في التعديل الدستوري المرتقب: التوازن المفقود ، يوم دراسي حول الاصلاحات الدستورية المرتقبة بين الواقع والمأمول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة ، 26 جانفي 2016 .

2- ذبيح عادل، مداخلة حول التعديل الدستوري لسنة 2016 ، يوم دراسي حول الإصلاحات الدستورية المرتقبة بين الواقع والمأمول، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 26 جانفي 2016 .

3- غوتي سعاد ، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مداخلة لطلبة الماجستير فرع الدولة والمؤسسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،الجزائر ، 01 فيفري 2006 .

سادسا: الجرائد

1 - جريدة النهار اليومي ، بتاريخ 29 فيفري 2016، العدد 2568 .

سابعا: الوثائق والمستندات

1 - الحصيلة التشريعية للبرلمان 2002- 2015 ، وزارة العلاقات مع البرلمان.

ثامنا: المراجع باللغة الأجنبية

II – Bibliographie en française

A – les textes

1 – le Constitution Française De 4 Octobre 1958 JORF n° 0238 du 5 octobre 1958.

B – les Ouvrages

1 – Ben Abbou — Kiran Fatiha , Droit Office des publication universitaires, Alger, 2009.

2 – Khalfa mameri, Reflexions sur la constitution Algerienne , Office des publication Parlementaire Algerien, universitaires, Alger, 2eme edition, 1983.

3 – Mohamed Abdelwahab bekhechi, La constitution Algerienne De 1976 Et le Droit International, Office des publication universitaires, Alger, 1989.

4 — Patrick Friasseix, Droit constitutional, Vuibert droit, France,
5eme edition, 2012.

تاسعا: المراجع الكترونية

1 - عمار عباس ، التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري ،

مدونة الأستاذ عمار عباس ، جامعة معسكر، الجزائر، 23 مارس 2016

<http://ammarabbes.blogspot.com> .

2 - مشروع التمهيدي لمراجعة الدستور الصادر عن رئاسة الجمهورية يوم 28 ديسمبر 2015

www.joradp.dz .

□ فهرسۃ المحتویات