



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة مولود معمري - تيزي وزو-
كلية الحقوق والعلوم السياسية



استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي

في ظل دستور 1996

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل.م.د) في القانون

تخصص : القانون العام الداخلي

إشراف الأستاذ:

أ.د/ كايس شريف

إعداد الباحثة:

أيت إدير نادية

لجنة المناقشة:

د/لوناسي/ سعيداني ججيقة، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... رئيسة

د/ كايس شريف، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... مشرفا ومقررا

د/ مزياني حميد، أستاذ محاضر(أ)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... ممتحنا

د/خلوفي خدوجة، أستاذ محاضر(أ)، جامعة أكلي محند الحاج، البويرة.....ممتحنة

د/ بن صوط صوريا، أستاذ محاضر(أ)، جامعة أكلي محند والحاج، البويرة.... ممتحنة

تاريخ المناقشة 25 جانفي 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿... رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى
وَالِدِيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأُدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي
عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ﴾

(سورة النمل، الآية 19)

الإهداء والشكر

يطيب لي أن أهدي ثمرة هذا الجهد

إلى روح أمي الطاهرة التي كان لدائها وتشجيعها لي أثراً ودافعاً في الحياة، براً بها حتى بعد وفاتها بـ "فيروس كورونا المستجد (كوفيد - 19) واعترافاً بفضلها.

نسأل الله تعالى أن يغفر لها ويرحمها ويتقبلها بقبول حسن وأن ينزلها منزلاً مباركاً، ويسكنها فسيح جناته مع الشهداء والصديقين، وإنا لله وإنا إليه راجعون.

إلى والدي العزيز طريح الفراش منذ تاريخ 12 ديسمبر 2019 شفاه الله وعافاه من كل سوء، اللهم اجعل ما أصابه طهوراً.

إلى أخواتي وأخوتي أسأل الله أن يحفظهم ويسد خطاهم .

أتوجه بجزيل الشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور " كاييس شريف " الذي كان له فضل الإشراف على هذا العمل المتواضع .

وإلى الأستاذ الدكتور " زوايمية رشيد " الذي شجعني على اختيار الموضوع.

وإلى كل أساتذتي وزملائي مع خالص تقدير .

كـه أيت إيدير نادية

قائمة المختصرات

أولاً : باللغة العربية:

ج ر ج	: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
د ط	: دون الطبعة.
د س ن	: دون سنة النشر.
د ب ن	: دون بلد النشر.
ر م د	: رأي المجلس الدستوري.
ص	: الصفحة.
ص ص	: من الصفحة إلى الصفحة.

ثانياً: باللغة الفرنسية :

Art	: Article.
L.G. D. J	: Librairie G énérale de D roit et de la J urisprudence.
N°	: Numéro.
Op.cit.	: Référence précédemment citée.
O.P.U	: Office des P ublications U niversitaires.
P	: P age.
P P	: De la p age à la p age.
P.U.F	: Presses Universitaires de France.
R.A.S.J.E.P	: Revue A lgérienne des S ciences J uridiques, Economiques et P olitiques.
R .D.P	: R evue de D roit P ublic et de la S cience P olitique en F rance et à l'étranger.
S	: Suite.

مقدمة

يعد التشريع مصدرًا رسميًا للقانون يتضمن قاعدة أو مجموعة من القواعد القانونية تتصف بالتجريد والعمومية⁽¹⁾، مقتزنة بالجزاء⁽²⁾، سواء تنظم العلاقات بين الأفراد أو بينهم وبين الدولة بوصفها شخصًا عاديًا، أو كانت تنظم العلاقة بينهم وبين الدولة متى ظهرت بمظهر السلطة والسيادة.

يستدعي تكريس التشريع وجود سلطة عليا توجه وتمارس سلطتها وسيادتها على جميع الأفراد الموجودين فوق إقليمها، إذ لا يمكن كفالة حريات الأفراد وحمايتها في مجتمع ما، إلا في ظل السلطة السياسية العليا. فالمجتمع والسلطة التي تنظمه أمران متلازمان ويوجدان سويا في آن واحد. فإذا كانت السلطة تركز على القوة فقط، فإنها تغدو بحق سلطة الواقع، ولا تصبح سلطة قانونية إلا برضى وموافقة المحكومين⁽³⁾.

توصف السلطة عموما سواء كانت سياسية أو غيرها بأنها ظاهرة القيادة والطاعة لا تقوم إلا في ظل الجماعة فهي تعمل على حفظ النظام والامتثال للقوانين، إلا أن نظرة الأفراد للسلطة متباينة، مما يؤدي إلى علاقة غير متكافئة بين الحكام والمحكومين⁽⁴⁾. فتظهر السلطة عموما بمجرد وجود جماعة من الأفراد ويكون أحد أفراد هذه الجماعة ذا سلطة في حين لم تظهر السلطة السياسية إلا مع قيام تنظيم للجماعة.

يعد قبول المحكومين للسلطة بمثابة الأساس أو التبرير السياسي لها، وينصب ذات الرضا على المؤسسات والهيئات التي يتولى الحكام من خلالها ممارسة السلطة.

تعتبر السلطة السياسية من الأركان الأساسية للدولة، بل هي حجر الزاوية في كل تنظيم سياسي حتى أن بعض المفكرين يُعرف الدولة بالسلطة⁽⁵⁾، إذ تحتوي على مفهومين، مفهوم معنوي ومفهوم مادي⁽⁶⁾.

1- يعتبر طابع العمومية بالنسبة للفقهاء، الركن المميز للقانون والعنصر الأساسي لتعريفه. أنظر في الموضوع :

- CARRE DE MALBERG Raymond, **La loi, expression de la volonté générale : étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875**, Sirey, paris, 1931, pp.5-6. gallica.bnf.fr.

2- للتفاصيل أكثر حول الطبيعة القانونية للقاعدة الدستورية، انظر، البحري حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس دمشق، 2006، ص ص 13-16.

3- ليله محمد كامل، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1969، ص 17.

4- BEAUD Olivier, « **La multiplication des pouvoirs** », **Pouvoirs**, N° 143, 2012, p.1.

5-ARDANT Philippe, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, 17^e édition, L.G.D.J Montchrestien, Paris, 2005, p.14.

-CHAGNOLLAUD DE SABOURET Dominique, **Droit constitutionnel contemporain, Théorie générale, Les régimes étrangers**, 8^e édition, Dalloz, Paris, 2015, p.4.

6 -DUVERGER Maurice, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, tome 01, 6^e édition P.U.F Paris, 1975.p. 07.

يرتكز المفهوم المعنوي للسلطة السياسية على إصدار القواعد القانونية الملزمة للأفراد، مع إمكانية فرضها باستخدام القوة المادية، وبينما يظهر المفهوم المادي لها في أجهزة الدولة التي تقوم بممارستها بمعناها المعنوي.

يستمد من جانب آخر، المفهوم القانوني للسلطة السياسية، من مبدأي القوة والتأثير⁽¹⁾، إذ يركز المبدأ الأول على قوة علاقة التفاعل بين الممارسين للسلطة والذين تمارس عليهم، أما المبدأ الثاني فهو يركز على التأثير أو القوة التي تمارس في الواقع على الأفراد، بمقتضى أحكام الدستور.

يتضح من خلال المفهومين السابقين للسلطة السياسية، أن أجهزة الدولة الممارسة للسلطة السياسية مقيدة بالاختصاصات التي حددها الدستور.

يعتبر الدستور الإطار القانوني لممارسه السلطة، ووسيلة مثلى للحد من سلطة الحكام وتقادي الاستبداد الذي كان ينتج من تركيز السلطة بين يدي الحكام، ملكا كان أو إمبراطوريا. كما يعتبر مصدر للتعايش بين الحرية والسلطة⁽²⁾، ووسيلة لتقييد سلطة المشرع في مجاله التشريعي⁽³⁾.

لا يمكن تحديد قيود السلطة إلا بموجب الدستور⁽⁴⁾ وهو المبدأ الذي تم اعتماده استناداً إلى وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، ضمن المادة 4 منه⁽⁵⁾، والتي تضمنت أيضاً شروطاً يجب

1 -ALHAJ EMBARAK Husam, LA SEPARATION DES POUVOIRS DANS LE MONDE ARABE : ÉTUDE COMPARATIVE DES EXPERIENCES DU MAROC, DE L'ALGERIE, LA TUNISIE, LA LIBYE ET L'EGYPTE «UN PRINCIPE A L'EPREUVE DU POUVOIR EXECUTIVE » Thèse pour l'obtention du grade de doctorat en droit public, soutenue publiquement le 27 Mars 2018, l'Université de Nanterre, Paris, p.7. www.theses.fr.

2-CHAGNOLLAUD Dominique, **Droit constitutionnel contemporain**, tome 2 l'héritage constitutionnel et politique de la France (1789-1958), 3^e édition, Dalloz, Paris, 2011, p.18.

3 - « *Les lois constitutionnelles ne s'imposent pas seulement au législateur ordinaire en ce sens qu'il ne saurait les modifier: elles peuvent aussi restreindre ses pouvoirs dans le domaine législatif lui-même; elles peuvent lui interdire de légiférer sur certains objets ou dans un certain sens; c'est sur cette idée que repose, nous le savons, la garantie constitutionnelle des droits individuels* » ESMEIN Adhémar **Eléments de droit constitutionnel français et comparé**, 6^e édition, revue par BARTHELEMY Joseph, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1914, p.588.

4 - GICQUEL Jean, ERIC GICQUEL Jean, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 24^e édition Montchrestien, Paris, 2010 p. 128.

-CHAGNOLLAUD Dominique, **Droit constitutionnel contemporain**, tome 2 l'heritage constitutionnel et politique de la France (1789-1958), op. cit, p.19.

5 - « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.* ». Article 4 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, www.conseil-constitutionnel.fr.

توافرها في الدساتير تتمثل في ضمان احترام حقوق الإنسان وحرياته ومبدأ الفصل بين السلطات، إذ جاء في مضمون المادة 16 منه أن، " كل مجتمع لا تتوفر فيه ضمانات الحقوق ولا فصل بين السلطات مجتمع لا دستور له"⁽¹⁾ .

لم يعد مبدأ الفصل بين السلطات، الذي عبر عنه ضمناً⁽²⁾ الفقيه " MONTESQUIEU Charles de Secondat " ضمن كتابه روح القوانين، والذي جاء فيه " إذا ما اجتمعت السلطة القضائية والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية انعدمت الحرية"، مجرد فكرة سياسية، تطمح إلى مثالية الحكم، بل تعتبر قاعدة من قواعد فن السياسة⁽³⁾، جسدت في صلب الدساتير.

تباينت آراء الفقهاء حول مفهوم هذا المبدأ إلا أنهم اتفقوا على عدم تركيز سلطات الدولة الثلاث في يد هيئة واحدة⁽⁴⁾ وإقامة نظام حكم أساسه " السلطة توقف السلطة"⁽⁵⁾.

1 - « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n' a point de Constitution* ». Article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, op.cit.

2- لم يشر صراحة مونتيسكيو لمبدأ الفصل بين السلطات ضمن كتابه " روح القوانين"، وإنما ارتبط باسمه كونه عبر عنه ضمناً بقوله :

« *Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté de citoyens serait arbitraire: car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers.*». DE MONTESQUIEU De Charles de Secondat, *Œuvres de Montesquieu: Esprit des lois, Tome 1*, Nouvelle édition, Lequin, Paris, p.253. gallica. bnf. fr.

3- إن مبدأ فصل بين السلطات في تفسيره السليم ، لا يعد مبدأً قانونياً بالمعنى الصحيح، وإنما يعد مبدأً أو قاعدة من قواعد فن السياسة، تملية الحكمة السياسية، وذلك أنه لكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً، وحتى نضمن الحريات الفردية دون استبداد الحكام، فإنه من اللازم ألا تتركز أو تجمع السلطات كلها في يد هيئة واحدة، ولو كانت تلك الهيئة هي الشعب ذاته (وذلك في الديمقراطية المباشرة) ، أو كانت الهيئة النيابية ذاتها (وذلك في نظام الحكم النيابي). انظر: الطماوي سليمان محمد، *السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة و في الفكر السياسي الإسلامي*، الطبعة السادسة، مزينة منقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

- شيحا إبراهيم عبد العزيز، *مبادئ الأنظمة السياسية: الدول والحكومات*، الدار الجامعية، بيروت، 1982.

4-TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'État*, 1^{er} édition, Léviathan, P.U.F, Paris, 1994, p 224.

- HAMON Francis et TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, 28^e édition, L .G.D.J, Paris, 2003, p.99.

5 -« Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » DE MONTESQUIEU De Charles de Secondat, *Œuvres de Montesquieu: L'Esprit des lois*, Tome 1 op.cit, p.251.

تعد مسألة توزيع سلطات الدولة على هيئات عامة ولكل منها رقياً على الأخرى، تبريراً إيديولوجياً لهدف سياسي، يتمثل في إضعاف السلّطات بمجموعها عن طريق تقييد كل واحدة بالأخرى⁽¹⁾، لأن تجميع هذه السلّطات وتركيزها في هيئة واحدة من شأنه أن يؤدي إلى الاستبداد.

فيمكن توزيع السلطات بإتباع قاعدة تولى كل هيئة سلطة معينة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، كما يمكن إتباع قاعدة تخويل كل هيئة حق ممارسة مجموعة من السلطات مع الهيئات الأخرى⁽²⁾. ترتب عن تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، أن نشأ تقليد احتكار البرلمان⁽³⁾ لنفسه الاختصاص في وضع القانون، وإقرار السياسة العامة للدولة.

سادت في ظل هذا التقليد عقيدة سيادة القانون والتعبير عن الإرادة العامة، كأفضل ضمان ضد تعسف سلطة الحكم، باعتبار أن القرار الذي يعرف بالتشريع ينبثق عن الجمعية التشريعية ذات السيادة⁽⁴⁾.

إذا كان التشريع عملاً إرادياً، إلا أنه يسمو على إرادة جميع أفراد المجتمع والسلّطات العامة في الدولة ويكاد الفقه يجمع على أن مبدأ المشروعية يعني سيادة حكم التشريع⁽⁵⁾، إذ يؤخذ التشريع كبنية متدرجة، بحيث أن كل قاعدة لا تكون نافذة ومشروعة إلا إذا كانت مطابقة لقاعدة تعلوها درجة⁽⁶⁾.

1 - DUVERGER Maurice, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, op.cit, p.134.

2 - TROPER Michel, **Pour une théorie juridique de l'État**, op.cit, p.229.

-BEAUD Olivier, « **La multiplication des pouvoirs** », op.cit, p.47.

3- يتم اعتماد مصطلح "برلمان" للدلالة على السلطة التشريعية التي تحتوي على مفهومين، مفهوم عضوي يتمثل في المؤسسة السياسية المتشكلة من مجلس أو عدة مجالس تشريعية، تتمتع بسلطة المناقشة اتخاذ القرار. ومفهوم وظيفي يفيد أن البرلمان مؤسسة تمثيلية ومكان للمداولة وهو مجلس سياسي منظم. كما يقصد في القانون الدستوري بلفظ "البرلمان" كل مؤسسة سياسية مخصصة للتداول الوطني، مشكلة من مجلس أو عدد مجالس، وتختص عادة بسلطة التشريع وغالبا ما يتم انتخابها بواسطة الاقتراع العام. للتفاصيل راجع :

- CHANTEBOUT Bernard, **Droit constitutionnel**, 28^e édition, sirey, Dalloz, Paris, 2011.

-TOULEMONDE Gilles, **Le déclin du Parlement sous la V^e République. Mythe et réalités**, Thèse Pour l'obtention du grade de Doctorat en Droit public, Université Lille 2, soutenue le 19 septembre 1998. www.theses.fr.

4- CARRE DE MALBERG Raymond, **Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français**, Tome 2, Sirey, Paris, 1922, p.285. gallica.bnf.fr.

-CHAGNOLLAUD Dominique, **Droit constitutionnel contemporain, tome 2 l'héritage constitutionnel et politique de la France (1789-1958)**, op. cit, p.17 et s.

5- الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1957، ص1.

6 - ARDANT Philippe, **Les institutions de la V^e république**, 7^e édition, Hachette, Paris, 2001, p.36.

يفهم مما سبق، أنه لا يمكن تصور مبدأ المشروعية بغياب مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يعد أحد مقومات دولة القانون⁽¹⁾، ويظهر مبدأ تدرج القواعد القانونية من خلال خضوع القاعدة الأدنى إلى القاعدة الأسمى شكلا ومضمونا.

فخضوعها شكلا فيتمثل في تلك الإجراءات التي حددتها القاعدة الأسمى لصدور قاعدة أدنى منها، أما خضوعها موضوعا، فهو يعني أن تكون متفقة في مضمونها مع مضمون القاعدة الأعلى، إذ لا يصح أن تتعارض قاعدة قانونية دنيا مع تلك التي تعلوها مرتبة، حتى لا يحدث خلل في البناء القانوني للدول التي تأسس وحدة هذا النظام الإنشائي⁽²⁾.

يحتل الدستور مكانة سامية في سلم تدرج القواعد الدستورية، نظرا لصدوره عن السلطة التأسيسية، بينما القواعد الأدنى مرتبة منه تصدر عن السلطة التشريعية التي أقرها الدستور، وتليها أعمال السلطة التنفيذية المتمثلة في اللوائح الإدارية والقرارات.

كانت البرلمان مهيمنة على السلطة التشريعية⁽³⁾، إلا أن الإسراف في التفويض التشريعي الذي استخدمته السلطة التنفيذية لمواجهة الأزمات الصعبة⁽⁴⁾، وتراجع دور البرلمان دفع بعض الدساتير إلى تقييد الاختصاص التشريعي للبرلمان⁽⁵⁾، نظرا لاختلال العلاقة التي كانت تربط المشرع بالمنفذ⁽⁶⁾.

1- يمثل مبدأ المشروعية وسيادة القانون في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية الفعالة لحقوق وحرية الشعوب، إذ يبلور هذا المبدأ كافة ما استطاعت الشعوب أن تحققه من مكاسب في صراعها مع السلطات الحاكمة، لإرغامها على التنازل عن كل مظاهر الحكم المطلق. انظر، جمال الدين سامي، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص 05.

2- نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحرية العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2010، ص 03.

3- تطلبت طبيعة الوظيفة، في ذلك العهد، أن تصبح الهيئة التنفيذية دون سياسة عامة ثابتة ولا حتى برنامج عمل. انظر، بوقفة عبد الله النظم الدستورية، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية، الدول والحكومات، طبعة جديدة مزيدة ومنقحة دار الهدى الجزائر، د. س. نشر، ص ص 22-23.

4- CHAGNOLLAUD Dominique, **Droit constitutionnel contemporain, tome 2 l'heritage constitutionnel et politique de la France (1789-1958)**, op.cit, pp.294- 300.

5- للتفاصيل أكثر عن تراجع دور البرلمان في المجال التشريعي، انظر:

-QUERMONNE Jean- Louis, « la distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande – t-elle encore l'avenir de la V^e République ? », R.D.P, N°6, 2005.

- CHANDERNAGOR André, **Un Parlement pour quoi faire ?**, Gallimard, coll. Idées, Paris, 1967, p. 22

- ARDANT Philippe, **Les institutions de la V^e République**, op.cit, p. 235.

- CHANTEBOUT Bernard, **Droit constitutionnel**, op.cit,p. 285.

-VEDEL Georges, « **Rapport général sur le problème des rapports du législatif et de l'exécutif** », présenté au Congrès de l'Association internationale de science politique, In: Revue française de science politique, 8^e année, n°4, 1958. pp.765-768.

-BURDEAU Georges, **Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre**, Les éditions internationales, Paris, 1932, pp.71-72.

6- بوقفة عبد الله، النظم الدستورية، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود....، مرجع سابق، ص 25.

ترتب عن فكرة التفويض المحدد للاختصاص، وفكرة قوانين البرنامج التي اقتصر فيها البرلمان على تحديد المبادئ الأساسية لتنظيم موضوع معين، مع ترك السلطة التنفيذية وضع كل التفاصيل اللازمة⁽¹⁾، ليس فقط التحكم في ممارسة السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية وإنما أيضا منافسة للبرلمان في وظيفته التمثيلية⁽²⁾.

يبدو أن المؤسس الفرنسي لسنة 1958، أيّد ضمناً فكرة عجز البرلمان عن التأثير في الخيارات السياسية⁽³⁾، وترجمها من خلال عقلنة نظامه وفق لما سماه الفقهاء الفرنسيون "العقلنة البرلمانية"⁽⁴⁾ ضمن الوثيقة الدستورية، حيث يتأكد ذلك من خلال وضع حدود دستورية للبرلمان في مجال اختصاصه، مقابل توسيع نطاق التنظيم المستقل الذي يعود للسلطة التنفيذية، لاتخاذ أحكام ذات طبيعة عامة، في أقل وقت ممكن، دون اللجوء باستمرار إلى البرلمان لإصدارها⁽⁵⁾.

ونظرا لارتكاز معظم الأنظمة على السلطة التنفيذية، فقد عزز المؤسس الفرنسي مركز هذه الأخيرة من خلال أسلوب تولي منصب رئيس الجمهورية، إذ كرس التعديل الدستوري لسنة 1962 أهم ركيزة النظام الرئاسي في اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر على أساس برنامج سياسي،

1- الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 153.

- CHANTEBOUT Bernard, **Droit constitutionnel**, op.cit,p. 295.

2 - CHANDERNAGOR, André, **Un Parlement pour quoi faire ?**, op.cit, p. 22.

3 -CHAGNOLLAUD Dominique, **Droit Constitutionnel contemporain, Tome 2 : Le régime politique français** 4^e édition, Armand colin, Paris, 2005,p.9 3.

-TOULEMONDE Gilles, **Le déclin du Parlement sous la V^{ème} République**, op.cit, p. 530.

4- يقصد بـ "العقلنة البرلمانية"، التي يقابلها بالفرنسية « **Rationalisation parlementaire** » تلك الآليات الدستورية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان، أو مجال القانون « **domaine de la loi** » على سبيل الحصر مقابل اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة « **domaine du règlement** » مع إنشاء هيئة للرقابة على دستورية القوانين تمنع البرلمان من تجاوز اختصاصاته. فقد استلهمت فرنسا المبدأ من تجربة الجمهورية الرابعة (1946 - 1958)، حيث توسعت دائرة تدخل البرلمان على حساب سلطة الرئيس والحكومة. كما يقصد بترشيح تلك الآليات الدستورية التي تعزز موقف الحكومة تجاه البرلمان وتعوض غياب الأغلبية البرلمانية الحقيقية. راجع في هذا الشأن، مالكي محمد، **تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي**، التقرير عن وضع البرلمان في المغرب، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة. الموقع الإلكتروني www.arabruleoflaw.org.

- راجع أيضا في نفس الموضوع:

-LAUVAUX Philippe, **Le parlementarisme**, 2^e édition, PUF, Paris, 1997.

-BURDEAU Georges, **Le régime parlementaire dans les constitutions européennes**, op.cit, p.71et s.

5 - AVRIL Pierre, « **Qui fait la loi** », **Pouvoir**, N°114, 2005, p.91.

واستبعد بالمقابل الأسلوب التقليدي الغير مباشر في اختياره، وعزز صلاحيته التشريعية بجعله الماسك للسلطة التشريعية⁽¹⁾، وبرر عدم مسؤوليته السياسية.

وضع المؤسس الفرنسي أيضا، جهازا لضبط البرلمان، عرف بالمجلس الدستوري⁽²⁾ بحيث اعتبر هذا الأخير جهازا ضامنا للحدود المفروضة على اختصاصات الدستورية للهيئتين⁽³⁾.

لا يختلف واقع النظام السياسي الجزائري عن بقية الدول في مجال التشريع، إذ ظهر البرلمان بمجلس تشريعي واحد في الجزائر لأول مرة في دستور 1963⁽⁴⁾، حيث نصت المادة 28 منه على: " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي".

أدى لجوء إلى تطبيق المادة 59 من دستور 1963 إلى تجميد العمل به، وترتب عن ذلك وقف العمل بالمؤسسة التشريعية، ثم بعد صدور الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة⁽⁵⁾، الذي عرف بدستور " مادي صغير ومؤقت"⁽⁶⁾، عُهدت للحكومة التشريع بمقتضى أوامر بالمفهوم المادي للقانون.

1- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، نموذج فرنسا، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قاز يونس، نغازي، ليبيا، 2001، ص 249.

2- « Une Arme contre la déviation du régime parlementaire ». HAMON François et TROPER Michel, **Droit constitutionnel**, 28^e édition, L .G.D.J, Paris, 2003, p. 752.

- AVRIL Pierre, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, N° 50, janvier 2016, p.39.

3- « Le Conseil constitutionnel a utilisé plusieurs biais. Il a annihilé la différence entre les règles et les principes fondamentaux, distinction posée par l'article 34 de la Constitution. Il a également combiné les dispositions de l'article 34 pour « étendre et renforcer la compétence du législateur » ... ». KNAUB Gilbert, « Le Conseil Constitutionnel et la régulation des rapports entre les organes de l'Etat », *R.D.P.*, 1983, p.114 .

- TURPIN Dominique, **Droit Constitutionnel**, 2^e édition, PUF, Paris, 1994, p.129.

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، موافق عليه في استفتاء شعبي يوم 8 سبتمبر سنة 1963، منشور بمقتضى إعلان مؤرخ في 10 سبتمبر سنة 1963، ج ر ج ج العدد 64، المؤرخ في 10 سبتمبر سنة 1963.

5- أمر رقم 65-182 مؤرخ في 10 جويلية سنة 1965، يتضمن تأسيس الحكومة، ج ر ج ج العدد 58 المؤرخ في 13 جويلية سنة 1965.

6 - «La constitution materielle provisoire a été cette ordonnance du 10 juillet 1965.... ». Voir, KANOUN Nacira et TALEB Tahar, « De la place des traités internationaux dans l'ordonnement juridique national en Algérie », *EL-Mouhamat*, Revue des avocats de la région de Tizi ousou, N°03 décembre 2005, p.09.

- « ...La deuxième « petite » constitution est représentée par l'ordonnance n° 65- 182 du 10 Juillet 1965. ». BRAHIMI Mohamed, **Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle**, O.P.U, Alger, 1996, p9.

أسندت الوظيفة التشريعية في دستور 1976⁽¹⁾، إلى جهاز واحد، اصطلاح على تسميته بـ "المجلس الشعبي الوطني"، إلا أن تكريس نظام وحدة السلطة الموزعة على ستة وظائف، وجعل الجهاز تحت سيطرة الحزب الواحد القائم على وحدة السلطة والأيدولوجية⁽²⁾، أدى إلى ضعف النشاط البرلماني⁽³⁾.

احتواءً لأحداث 05 أكتوبر 1988 التي شكلت منعرجا حاسما بالنسبة للنظام الجزائري، أتى دستور 1989، بإصلاحات عميقة⁽⁴⁾، أفضت إلى تبني عدة مبادئ ترتبط بالنظام الديمقراطي التعددي كمبدأ الفصل بين السلطات من خلال تكليف كل سلطة بممارسة صلاحيتها بصفة مستقلة ومبدأ وحدة السلطة التشريعية من خلال المحافظة على مجلس واحد " المجلس الشعبي الوطني"⁽⁵⁾، قبل أن يتم حله بتاريخ 04 جانفي 1992، ما أدى إلى غياب التشريع البرلماني وإحلال المراسيم التشريعية محله⁽⁶⁾.

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، موافق عليه في استفتاء 19 نوفمبر سنة 1976، صادر بموجب أمر 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج ر ج ج العدد 94، المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1976، معدل ومتمم بموجب: - قانون رقم 79-06 مؤرخ في 07 يوليو سنة 1979، ج ر ج ج العدد 28 المؤرخ في 10 يوليو سنة 1979. - قانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 يناير سنة 1980، ج ر ج ج العدد 03 المؤرخ في 15 يناير سنة 1980. - إستفتاء 3 نوفمبر سنة 1988، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1988، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1988.

2- « La Constitution de 23 février 1989 constitue une véritable révolution dans le régime politique algérien. Elle consacre, en effet, l'abandon de certains principes fondamentaux qui ont constitué l'essence de droit constitutionnel de ce pays tels l'unanimitarisme dont découle le monopartisme, l'unité idéologique, l'unité de direction politique et l'unité de pouvoir, réparti dans la Constitution de 1976 entre six fonctions qui, quand elles ne sont pas confiées au Président de la République, secrétaire général du parti unique, le F.L.N, ne peuvent s'exercer et aboutir sans son accord expresse ou son aval tacite et ne peuvent en aucun cas être utilisées contre lui ». TALEB Tahar, « Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien », (Deuxième Partie), R.A.S.J.P, N°4, Office des Publications Universitaires, Alger, 1990, p.705.

3- بوشير محند أمقران، ' القضاء من وظيفة تخدم مصالح الاشتراكية إلى سلطة تخدم المصلحة العليا للمجتمع'، المحاماة، مجلة منظمة المحامين، منطقة تيزي وزو، العدد 03، ديسمبر 2005، ص 33.

4 - KHALFA Mammeri, Les constitutions algériennes (Histoire-textes-réflexions), éditions Thala, Alger, 2008, p. 259 et s.

5- المادة 92 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، موافق عليه في استفتاء 23 فيفري سنة 1989، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري سنة 1989، ج ر ج ج العدد 9 المؤرخ في 01 مارس سنة 1989.

6- تجدر الإشارة إلى أنه في المرحلة الأولى (1992-1994) صدر 38 مرسوماً ذات الطابع التشريعي، وصدر في المرحلة الثانية (1994-1996) 56 أمراً. أكثر تفاصيل راجع، لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص ص 256-258.

كشفت تدافع التراكمات السلبية للأوضاع، خلال سنوات التسعينيات⁽¹⁾، عن محدودية الحلول التي أوجدتها النصوص القانونية لتلك الفترة، في مواجهة الانزلاقات الخطيرة، وسدّ الثغرات التي كادت أن تتسبب بكل ملامح النظام وتفقّض أركان الدولة الجزائرية، فبدأت الحاجة ملحة لإيجاد منظومة قانونية ومؤسسية تستجيب للعديد من التحديات وتصحّ الاختلالات الحاصلة من جراء تحول المجتمع⁽²⁾.

سعى المؤسس في دستور 1996 إلى إجراء عدة إصلاحات دستورية⁽³⁾ في إطار استكمال مسار بناء دولة القانون⁽⁴⁾.

استتبع الاعتراف بنظام الازدواجية البرلمانية على مستوى السلطة التشريعية، واستحداث لجنة برلمانية متساوية الأعضاء كابتكار دستوري⁽⁵⁾، إلى منح حق المبادرة لمجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

كما منع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية، من أجل تفعيل المادة 112 منه، إلا أنه، لم يشفع البرلمان في حماية مجاله التشريعي المحدد دستوريا، نظرا لاحتفاظ المؤسس بدعائم وآليات تقوي المركز التشريعي للسلطة التنفيذية، وتضعف في نفس الوقت تجسيد البرلمان للإرادة الشعبية.

لم يؤدّ التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى التغيير من طبيعة النظام السياسي الجزائري، ولم ينل من الامتيازات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية صاحب السياسة التنفيذية العليا، لاسيما في مجال التشريع، بل

1 - BRAHIMI Mohamed, *Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle*, op. cit, p. 59.

2 - أنظر في ذلك: مذكرة رئاسية، تتعلق بمشروع تعديل الدستور، صادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1996، ص 03.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ 07 ديسمبر سنة 1996 ج ر العدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، ص 06. المعدّل والمتّم بموجب:

- قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 ابريل سنة 2002، ج ر ج العدد 25 المؤرخ في 14 ابريل سنة 2002

- قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر ج العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008.

- قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج ر ج العدد 14 المؤرخ في 07 مارس سنة 2016.

- استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج ر ج العدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020.

4- مذكرة رئاسية تتعلق بمشروع تعديل الدستور، مرجع سابق، ص 03.

5 - HARTANI Amine Khaled, « Le Parlement dans La Loi fondamentale Du 28 Novembre 1996 Innovation Et Constantes Du Constitutionnalisme Algérien » in *R.A.S.J.P.*, Vol 40, N° 4, p.65.

استمر في جعل رئيس الجمهورية المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية بالاحتفاظ له بسلطة السيادة وسلطة الحكم وهو من خلال هاتين السلطتين يجمع اغلب اختصاصات السلطة بين يديه.

يظهر تمتع رئيس السلطة التنفيذية بالسلطة السيادية من خلال امتلاكه السلطة التقديرية في اتخاذ ما يشاء من إجراءات في الحالة العادية أو الاستثنائية، كما يظهر أيضا من خلال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني من جهة. يظهر من جهة أخرى ممثلا لسلطة الحكم، ورئيساً للسلطة التنفيذية، بالنظر إلى الاختصاصات المخولة له، فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها، ويعين في المناصب العليا ويتأخرس مجلس الوزراء، وبالمقابل المؤسس لم يلق عليه عبء المسؤولية السياسية بل ألقاها على الحكومة الضعيفة الأثر من ناحية الصلاحيات الدستورية.

تظل الفكرة التقليدية للدستور قائمة بمنطق أولوية الجهاز التنفيذي عن الجهاز التشريعي، رغم الإقرار الصريح لمبدأ سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، فالعبرة ليست بسن المواد الدستورية، بل بمدى تكريس هذه المبادئ تكريسا فعليا، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية التطبيق، إذ تشهد التجربة الجزائرية منذ تبني دستور 1996 تطبيق مبدأ "العقلنة البرلمانية"، أو "الديمقراطية المنضبطة"⁽¹⁾، لكن بصورة أكثر تشديدا.

نظم من خلال دستور 1996 المعدل والمتّم نظام سياسي جديد يأخذ أشكالا جديدة، يخرج عن النظام الرئاسي الخالص والنظام البرلماني الخالص⁽²⁾، بالاعتماد على آليات النظامين، بكيفية من شأنها تقوية مركز السلطة التنفيذية في التشريع، واستبعاد كل ما من شأنه إضعافها، حيث يظهر ذلك من خلال تجسيد النظام البرلماني المقيد⁽³⁾، واستقراره على قاعدة تقوية الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية والتي أصبحت ظاهرة عامة⁽⁴⁾، رغم الإصلاحات السياسية والدستورية التي طالت المؤسسة التشريعية، كتلميح للرغبة في إضفاء الفعالية على غرفتي البرلمان.

1- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 149.

2- أكثر تفاصيل عن النظام البرلماني والرئاسي، أنظر، شيحا إبراهيم عبد العزيز، مبادئ الأنظمة السياسية: الدول والحكومات....، مرجع سابق.

- DEBBASCH Roland, **Droit constitutionnel**, 13^e édition, Lexis Nexis, Paris, 2021.

3- قد يفهم من القراءة الأولية للدستور بأن المؤسس كرس مبدأ العقلنة البرلمانية إلا أن الممارسة البرلمانية تثبت تقييد وظيفته التشريعية والرقابية وإضعاف مركزه إزاء السلطة التنفيذية. فالعقلنة تقيّد ترشيد العمل البرلماني أما القيد فيفيد الحد منه.

4- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، د ب ن، د س ن ص 113.

يبرز من ذلك البحث في مدى استمرارية السلطة التنفيذية في الاستحواد على العمل التشريعي في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم؟

تنصب الدراسة أساسا على ضرورة التوقف عند حدود إثبات الدعائم والآليات المقررة قانونا للسلطة التنفيذية للتشريع والاعتراف باستحواذها عليه كواقع قانوني وعملي، بالنظر للآليات المقررة للبرلمان لإعداد القانون والتصويت عليه، في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مع مجمل تعديلاته اللاحقة وعلى ضوء الدساتير السابقة، إن اقتضى الأمر .

تقتضي الإجابة على الإشكالية المطروحة معالجة مسألتين أساسيتين في الموضوع، وذلك بتوظيف المنهج التحليلي والمقارن.

جعل المؤسس الاختصاصات المسندة للسلطة التنفيذية بواسطة الحكومة، أهم آليات لاحتكار التشريع البرلماني، نظرا للدور المحوري الذي تجسده الحكومة في كل مرحلة من مراحل العملية التشريعية داخل البرلمان للتأثير على المبادرة التشريعية. كما تشكل الامتيازات التي يتمتع بها رئيسها بصفته ضامنا للدولة بكل جوانبها وضابطا للسياسة العامة⁽¹⁾، مفتاحا للاستحواد على العمل التشريعي (الباب الأول).

زيادة على ذلك، يجسد رئيس السلطة التنفيذية باعتباره حامي الدستور ومجسد الدولة داخليا وخارجيا⁽²⁾، بحكم السلطات الواسعة والفعالة الممنوحة له، " سلطة تشريعية" سواء عن طريق سن قواعد إنشائية أو تنظيمية، وهو ما يؤكد استمرار النظام السياسي الجزائري على جعل السلطة التنفيذية مستحوذة على العمل التشريعي (الباب الثاني).

1- تعد هذه الصلاحية من مهام السلطة تنفيذية في مختلف الأنظمة السياسية، لأنها تشمل الأمور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وفي غياب نص دستوري صريح في النظام الجزائري يجعل من رئيس الجمهورية المتمتع برسم السياسة العامة للدولة، يمكن أن نستنبط من خلال أحكام المادتين 84 و 91 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، أن إقرار السياسة العامة للدولة داخليا وخارجيا من اختصاص رئيس الجمهورية .

2- المادة 84 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

الباب الأول

الولاية العامة للسلطة التنفيذية على إعداد العمل التشريعي

الباب الأول

الولاية العامة للسلطة التنفيذية على مراحل إعداد العمل
التشريعي البرلماني

يعد التشريع في الأنظمة الديمقراطية جهدًا يصنعه إما البرلمان لوحده أيا كان نوعه، أحاديًا أم ثنائيًا أو البرلمان والسلطة التنفيذية أيا كانت تسميتها، رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء معاً، وهو ما يعني وجود مد وجزر وتوسيع وتقييد بين الهيئتين، تزداد قوة وضعفا تبعاً للنظام السياسي السائد، سواء أكان رئاسياً أو برلمانياً أو مختلطاً.

النَّابِت عَن النَّظَام السِّيَاسِي الْجَزَائِرِي الْمَتَأَثِّر بِالنَّظَام الْفَرَنْسِي، أَنَّهُ نِظَام الَّذِي يَعْرِف تَفُوق السَّلْطَةِ التَّنْفِيذِيَّة بِقِيَادَةِ رَئِيسِ الْجُمْهُورِيَّةِ عَلَى الْبَرْلَمَانِ فِي وَظَائِفِهِ السِّيَادِيَّةِ، وَهِيَ الْقَاعِدَةُ الَّتِي دَرَجَتْ عَلَيْهَا التَّجَارِبُ الدَّسْتُورِيَّةُ الْمَتَعَابِقَةُ.

إن تطور طريقة انتخاب رئيس السلطة التنفيذية من الأسلوب غير المباشر إلى الأسلوب المباشر (1) ساهم في تكريس التفوق التشريعي للسلطة التنفيذية، وحصر مسؤوليته (2) أمام الشعب، عوضاً عن البرلمان، مما رتب عنه ضعف السياسة التشريعية للبرلمان.

رغم اعتماد المؤسس الجزائري في دستور 1996 المعدل والمتمم، بعض آليات النظام البرلماني (3) إلا أن التشريع يظل حكراً على السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية.

لم يكتف المؤسس بإسناد رئيس الجمهورية سلطات واسعة تفوق تلك التي يتمتع بها البرلمان بل متعه بالاستقلال الحقيقي والواقعي (4) في ممارسة الوظيفة التشريعية، نيابة عن البرلمان.

1- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص393.

2- أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية) النسر الذهبي للطباعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص33.

3- أكثر تفاصيل عن النظام البرلماني انظر:

- BLONDEL Jean, « Y-a-t-il des mutations politiques en Grande Bretagne ? », Revue Française de science politique, vol 19, N°4, Aout 1969, pp.773 et s.

- CHARLOT Monica, « L'impossible réforme de la chambre des lords », Revue Française de science politique, N°4,1969, pp.793 et s.

4- بوكرا ادريس، " التطور الدستوري و حالات الأزمة في الجزائر " ، الفكر البرلماني، العدد السابع، 2004، ص144.

- بن سريّة سعّاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08)، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة ، بومرداس، 2010، ص ص4 و5.

يتضح ذلك من خلال قلب ترتيب السلطات الدستورية، عبر معالجة الأحكام المتعلقة بالحكومة قبل الأحكام المتعلقة بالبرلمان في النص الدستوري، هذا من الناحية الشكلية. أما من الناحية الموضوعية حرص على حصر النشاط التشريعي للبرلمان، ضمن مجالات محددة دستورياً، تاركا غيره للسلطة التنفيذية، وأكثر من ذلك، أضفى على هذا التقيد، من خلال الممارسة، الطابع المزدوج وهو ما يظهر من خلال مايلي:

- التقييد العمودي بين ما هو محتفظ للبرلمان وما هو متروك للسلطة التنفيذية.

- التقييد الأفقي بين تلك التي يكفي فيها البرلمان بوضع القواعد العامة والمبادئ وبين تلك التي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات⁽¹⁾.

زيادة على ذلك، تعد المبادرة القانونية حقاً مشتركاً بين السلطة التشريعية والتنفيذية وتعد هذه المرحلة جزءاً مهماً في العملية التشريعية، إلا أن النصّ دستورياً على شروط ممارستها قد يفهم منه، أنه، تقيد يقع على المبادرة باقتراح قانون من طرف البرلمان دون مشروع القانون الذي تبادر به السلطة التنفيذية.

تدلّ إذن النصوص الدستورية على رغبة المؤسس في جعل السلطة التنفيذية راسدة في العملية التشريعية بحكم الآليات القانونية الواسعة الممنوحة لها لتوجيه العمل التشريعي للبرلمان، تحت رئاسة رئيس الجمهورية، والتي أصبحت حكراً عليها، وهو ما يتيح هيمنة السلطة التنفيذية بواسطة الحكومة، داخل البرلمان على جميع مراحل العمل التشريعي بداية من لحظة ضبط جدول أعمال البرلمان، إلى غاية التصويت والمصادقة على النصوص القانونية (الفصل الأول).

إن التزام البرلمان بالضوابط والقيود السالفة البيان، لا يعني براءة ذمته وتحلله من قيود المرحلة التي تلي المصادقة على نص القانون. فضلا عن تلك القيود، توجد قيود يفرضها الدستور عليه ويلزم عليه مراعاتها، في الوقت الذي دعمت السلطة التنفيذية وأنيط لها آليات قانونية لتجسيد مشاريع القوانين لتصبح مهيمنة على الاختصاص التشريعي للبرلمان (الفصل الثاني).

1- نقلا عن شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية. www.apn.dz

الفصل الأول

الإطار الممدود لتدخل السلطة التنفيذية في نطاق التشريع البرلماني

تختلف دساتير الدول في شأن تكوين البرلمان فالبعض منها يأخذ بنظام المجلسين النيابيين "Bicaméral System"، والبعض الآخر يفضل نظام المجلس النيابي الواحد "Unicaméral System"⁽¹⁾ ولا يرجع هذا الاختلاف، بين الدول إلى أسس نظرية بحتة، وإنما يؤثر في ذلك، تقاليد الدول وسوابقها الدستورية⁽²⁾.

احتكر البرلمان لنفسه، طبقاً لمبدأ التشريع تعبيراً عن الإرادة العامة السيادة في وضع القانون⁽³⁾ فالمعيار الشكلي هو الذي كان يحكم القانون، ليبدو باعتباره الوثيقة التي يتم تحضيرها من قبل البرلمان الذي يجسد الإرادة العامة.

1- يقصد بنظام المجلسين النيابيين، أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلسان نيابيان، المجلس الأول عادة ما يتشكل بالانتخاب المباشر، ويكون الأكثر تعبيراً عن الطابع الجماهيري. سمي بالمجلس نظراً لقربه من الجماهير الشعبية، ومثاله: مجلس النواب في أمريكا، ومجلس العمومي الأدنى، Lower House في بريطانيا. يتشكل المجلس الثاني بالتعيين، كله أو بعضه، ينسب تسميته بالمجلس الأعلى إلى علاقته بالسلطة العليا في الدولة، ولتمثيله الاتجاهات المحافظة والمصالح المعينة، Upper House ومثاله: مجلس الشيوخ في أمريكا، ومجلس اللوردات في بريطانيا. يقصد بنظام المجلس الواحد أو المجلس الفردي، أن يستأثر بالسلطة التشريعية في الدولة مجلس نيابي واحد، يتكون من عدد من النواب يتم انتخابهم كقاعدة عامة بواسطة الشعب، طبقاً للنظام الانتخابي الذي يقره الدستور. نقلاً عن البحري حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص 293.

2- انظر في الموضوع، الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 98.

- CHANTEBOUT Bernard, **Droit constitutionnel**, op.cit, p.251.

- KHALFA Mameri, **Les constitutions algériennes (Histoire-textes-réflexions)**, op. cit, 258.

3- يعود مفهوم السيادة البرلمانية حسب الفقيه " كاري دي مالبرغ " إلى تاريخ الثورة الفرنسية، إذ بموجبها منح البرلمان السلطة السيادية مزدوجة:

« *Souverain, écrivait il le Parlement l'était doublement : il l'était, d'abord, vis-à-vis de toutes les autres autorités, puisqu'il figurait, en face d'elles, le peuple avec son pouvoir de volonté générale ; et il l'était aussi, bien réellement, vis-à-vis du corps des citoyens lui-même, puisque, comme l'avait dit Siéyès, celui-ci ne pouvait exprimer sa volonté générale que par l'assemblée des députés* ». Voir : CARRE DE MALBERG Raymond, **La loi, expression de la volonté générale**, op.cit, p.22.

- CHAGNOLLAUD DE SABOURET Dominique, **Droit constitutionnel contemporain Théorie générale, Les régimes étrangers**, op.cit, pp.124-128.

فلا يمكن أن نحكم على ذات المبدأ، بأنه يتضمن شيئاً من الخيال، بسبب أن اختصاص البرلمان في تلك المرحلة، لم يكن ليعرف حدوداً يتوقف عنده⁽¹⁾ سواء في ظروف عادية أو استثنائية، لذلك قيل " أن البرلمان يمكن أن يفعل كل شيء ما عدا أن يجعل الرجل امرأة والمرأة رجلاً؟ (2) .

عبث، في الواقع المؤسسون بقدسية ومكانة مجال القانون، بإنشاء هيئة لإعادة النظر في القانون والتحقق من مدى مطابقته مع الدستور، والحد كذلك من سلطة البرلمان التشريعية، الذي لم يعد له سلطة تقديرية لتحديد مفهوم القانون، بالإضافة إلى إعادة السلطة التنفيذية إلى مركز المشرع.

انطلاقاً من ذلك، ظهرت مفاهيم ومعايير جديدة لم تكن موجودة سابقاً، كتلك المتعلقة بمجال الفصل بين التنظيم والتشريع، التي أدت إلى التخلي عن المفاهيم التقليدية السابقة، والتي جعلت من البرلمان صاحب الاختصاص العام في المجال التشريعي⁽³⁾، كما هو في التجربة الدستورية لسنة 1996 المعدل والمتمم.

أزال الدستور من محتواه الأسلوب التقليدي للتشريع البرلماني، وكرس ما يسمى بالأسلوب الحديث؛ من خلال جعل اختصاص السلطة التنفيذية في وضع القواعد العامة والمجردة، اختصاصاً شاملاً، واختصاص البرلمان في مجال التشريع، مقيداً في ميادين بعينها، ووسع من حدود التنظيم (المبحث الأول).

لا يشكل تقييد البرلمان الجزائري في مجال ممارسته للسلطة التشريعية أي اتصال بالظروف التاريخية للتجربة البريطانية، في تبني النظام البرلماني ولا للتجربة الفرنسية في تبني نظام شبه الرئاسي، بفعل انهيار سلطات البرلمان⁽⁴⁾، وبالتالي لا يمكننا الحديث عن تراجع دور البرلمان في التجربة الجزائرية. المؤكد أن العمل التشريعي لم يعد مقتصرًا على البرلمان بغرفتيه فحسب، بل تنافسه الحكومة بواسطة امتيازات متعددة، وكفيلة لتجسيد مشروع القانون وتولي العمل التشريعي للبرلمان (المبحث الثاني).

1- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 305.

2 - DUGUIT Léon, les transformations du droit public, librairie Armand Colin, Paris, 1913 p.91. gallica.bnf.fr.

3 - جاسر الصالح بدرية، مجال اللائحة في فرنسا، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الكويت، 1990. ص 65.

4- BOUDANT Joël, « La crise identitaire du parlement français », R.D.P. Septembre-Octobre, 1992, pp.1321 et s.

المبحث الأول

التنظيم الدستوري لنطاق التشريع البرلماني

يعد وضع الضوابط العليا في المجتمع كحق التشريع من اهم مظهر للسيادة في الدولة، فمن يمتلك السيادة يمتلك حق التشريع. ولما كان البرلمان هو صاحب السيادة في التشريع فقد كان يشرع من دون أية قيود ولا حدود⁽¹⁾، في جميع الميادين والموضوعات، سواء ذات مغزى فردي أو ذات مغزى عام⁽²⁾.

لم يكن الأمر ممكنا، لتحديد تدخل البرلمان في الميدان التشريعي، إلا بالتصويت على الدستور الفرنسي الصادر في 04 أكتوبر 1958، الذي أحدث انقلابا على المفهوم التقليدي للعمل التشريعي، واحتل فيه مبدأ العقلنة البرلمانية مكان مبدأ الفصل الوظيفي بين السلطات.

كرس الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم ما كان معمولا به من قبل، ليس من باب التقليد فقط، بل من باب جعل حق إعداد القانون والتصويت عليه محصورا في مجالات محددة دستورياً (المطلب الأول).

رغم أن المؤسس، تبني سيادة البرلمان في التشريع، إلا أن إحاطته بالوسائل القانونية والمادية المسندة له، لا تسمح له ممارسة السلطة التشريعية بصفة فعلية، في حين تشكل الدعائم والضمانات الممنوحة للسلطة التنفيذية، التولي والاستئثار على مجال التشريع البرلماني. ما يؤكد مرة أخرى شكلية الصلاحيات الممنوحة للبرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول

محدودية نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان

استقرت الدساتير الجزائرية على قاعدة محدودية نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان، بعد أن كان غير محدد في دستور 1963، رغم أن المؤسس أدخل طائفة جديدة من القوانين العضوية، ضمن مجال التشريع البرلماني في دستور 1996، إلا أن مجاله بقي محصورا بمواد دستورية بالمقارنة مع مجال التشريع التنفيذي.

1- «*Le domaine de la loi est sans bornes, comme celui de la volonté générale*». Voir : CARRE DE MALBERG Raymond, *La loi, expression de la volonté générale*, op.cit, p.51 .

2- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 312.

يطبع هذا الاختيار نظام الازدواج التشريعي الذي يندرج ضمن المعيار الحديث وما يترتب عليه من تحديد القواعد المرجعية لكلا الهيئتين في الدستور، وجعل السلطة التنفيذية لا تشارك فقط في المجال المحدد للبرلمان بل تستحوذ عليه.

يظهر جليا أهمية المعيار الحديث لتعريف العمل التشريعي من حيث تواجد هيئتين تساهما في إعداد التشريع (الفرع الأول).

أصبح، بالتالي، نطاق التشريع في دستور 1996 المعدل والمتمم محصورا ضمن المادتين 139 و140، إلى جانب مواد أخرى في الدستور (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المعايير القانونية لتعريف العمل التشريعي

يكون من السهل إيتاء تعريف للعمل التشريعي، عند اعتناق مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، وإسناد السلطة التشريعية للبرلمان في كل المجالات دون قيود دستورية، ليرسم نطاق اختصاصه، مع عدم جواز تدخل السلطة التنفيذية في ميدانه (أولا).

يكون بالمقابل، من الصّعب تحديد تعريف للعمل التشريعي، في حال لم يمنع الدستور السلطة التنفيذية من وضع القواعد القانونية، لأن مفهوم التشريع قد تطور، فأصبح لا يعرف بكون التشريع تعبيراً عن الإرادة العامة، بل يعرف استنادا إلى المعيار الحديث له (ثانيا).

أولا : المعيار التقليدي لتعريف العمل التشريعي: مجال التشريع البرلماني مفتوح

ينصرف، المعيار الشكلي أو المظهر الشكلي لتعريف العمل التشريعي إلى الجهة التي أصدرته وإلى الإجراءات التي اتبعت في وضع أو تعديل القواعد التشريعية.

يختلف تكوينه باختلاف الدساتير ويطلق عليها اسم السلطة التشريعية، فالمعيار الشكلي هو الذي كان يحكم التشريع⁽¹⁾، ليبدو باعتباره الوثيقة التي يتم تحضيرها من قبل البرلمان الذي يجسد مبدأ التشريع تعبيراً عن الإرادة العامة، طبقا للإجراءات التشريعية⁽²⁾.

1 - BERNARD Mathieu, *La Loi*, Dalloz, Paris, 1996, p.08.

2 - TROPER Michel, CHAGNOLLAUD Dominique, *Traite international de Droit constitutionnel* Tome 2, Distribution des pouvoirs, Dalloz, Paris, 2012, p.545.

أدى هذا المعيار، إلى إبراز مضمون النظرية التقليدية⁽¹⁾ التي على أساسها تم تحديث مفهوم التشريع⁽²⁾، وإعطاء اعتبارٍ خاصٍ للبرلمان، بالاعتراف له بدون أية رقابة قضائية⁽³⁾، بالامتياز التشريعي الكلي، حتى تلك المتعلقة بسير عمل مختلف سلطات الدولة وكذا الحقوق والحريات⁽⁴⁾.

استبعدت بالمقابل، الأحكام الصادرة عن باقي الهيئات، والتي لها نفس صفة التشريع، ونقصد بذلك بعض التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية⁽⁵⁾.

يقتضي الأخذ بهذا المعيار، أن التشريع لا يصدر تنفيذا لقاعدة عليا⁽⁶⁾، بل هو تصرف عام صادر عن الإرادة العامة، غير محدود المجال وغير مشروط.

استبعد المعيار التقليدي، مجال تحديد الموضوعات التي يختص بها القانون، حتى تلك التي تعتبر ذات طبيعة إدارية، حيث اعتبر أن إقامة مجال محدد للبرلمان، هو بمثابة اعتداء عليه، طالما أن السلطة التشريعية هي نفسها التي تضي صيغة التشريع على القواعد التي تقرها⁽⁷⁾. نتج عن ذلك سمو التشريع.

أنتقد هذا المعيار على أساس انه يشجع إطلاق سراح السلطة التشريعية، مما ترتب عنه التأثير على اللوائح؛ حتى فيما يتعلق بالمواضيع التي تدخل وفقا للتشريعات القائمة في نطاق اختصاص السلطة التنفيذية؛ كالتدخل لتعديل اللوائح رغم تنظيم بعضها من طرف الحكومة⁽⁸⁾؛ وخير مثال عن ذلك، غالب ما يتم الاستشهاد به، هو تعديل الأحكام المتعلقة بعدد الخيول التي تملكها المزارع الوطنية بمقتضى القانون⁽⁹⁾.

يدفع الأخذ بهذا المعيار إلى إنكار التشريعات الصادرة خلال الحقبة الاستعمارية الفرنسية في الجزائر والتي طبقتها الجزائر بعد الاستقلال، رغم أنها لم تصدر من طرف ممثلي الشعب الجزائري؛ حيث تم

1- اعتمد المعيار التقليدي لتعريف العمل التشريعي على الشكل الخارجي للقاعدة القانونية وعلى الهيئة المصدرة له. سمي أيضا بالمعيار العضوي "Le critère Organique".

2 -CARRE DE MALBERG Raymond, **La loi, expression de la volonté générale**, op.cit, pp.14 et 54.

3 -Ibid, pp.67 et 54.

4 -TURPIN Dominique, **Droit Constitutionnel**, op.cit, p.123.

5 -CARREE DE MALBERG Raymond, **La Loi; expression de la volonté générale**, op.cit, p.54.

6- جاسر الصالح بدرية، مجال اللائحة في فرنسا...، مرجع سابق، ص138.

7 - HAMON Francis, TROPER Michel, **Droit Constitutionnel**, op. cit, p.708.

8 - BERTRAND Mathieu, **la loi**, op.cit, p.11.

9-TOULEMONDE Gilles, **Le déclin du Parlement sous la V^{ème} République, Mythe**, op.cit, p.227.

تكيف هذه التشريعات بأنها تشريعات كاملة من الناحية الموضوعية⁽¹⁾، أما من الناحية الشكلية أنكرت إقرارها من قبل ممثلي الشعب.

كان لهذا المعيار تأثيرٌ كبيرٌ على المؤسس الجزائري لسنة 1963، وهو ما يظهر من خلال عدم حصر الموضوعات التي يشرع فيها البرلمان، بل جعلها اختصاصا عاما له، وبالمقابل اطلق مجال التنظيم وفقا للمادة 53 منه.

إضافةً إلى ما تقدم، لا يطرح المعيار الشكلي أي إشكال بالنسبة للدول التي تأخذ بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات، على اعتبار أن التشريع تعبير عن الإرادة العامة ولا تأخذ بالرقابة الدستورية⁽²⁾، بينما يثير نقاشاً في الدول التي تعطي تفوقاً للسلطة التنفيذية في الاختصاصات التشريعية.

ثانياً: المعيار الحديث لتعريف العمل التشريعي: مجال التشريع البرلماني مقيد

ساهمت الظروف الاستثنائية للدول وما طرأ على وظائفها من تطور نتيجة اتساع نشاطها وتدخلها في العديد من أنشطة الأفراد، في الدفع بالاعتراف للسلطة التنفيذية بإنشاء تصرفات قانونية تتمتع بقوه التشريع، رغم طبيعتها الإدارية⁽³⁾.

يرى الأستاذ " **HAURIOU Maurice** "، أنه من الخطأ الاعتقاد بإمكانية اتخاذ كل القرارات السياسية بمقتضى التشريعات العامة، ومن الخطأ أيضاً الاعتقاد بأن الحكومة تتصرف فقط لأداء وظيفتها في مجال تنفيذ القانون، لأن أغلبية القرارات السياسية التي تتخذها، لا تدخل في مجال التشريع، ومن ثم تقلت من سيادة القانون⁽⁴⁾.

ظهرت بوادر التشريع الحكومي أكثر بمقتضى التشريع بمرسوم الذي فرضه رئيس الوزراء الفرنسي " **POINCARE Raymond** " ⁽⁵⁾. أدى ذلك تدريجياً إلى التقليص من اختصاص البرلمان في المجال

1 - أكثر تفاصيل راجع، أوصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، 2002، ص 49.

2 - TROPER Michel, CHAGNOLLAUD Dominique, **Traite international de Droit constitutionnel**, op. cit, p.544.

3 - CHANTEBOUT Bernard, **Droit constitutionnel**, op.cit, pp. 278.-285

- VEDEL Georges, **Rapport général sur le problème des rapports du législatif et de l'exécutif**, op. cit, p.760.

4 - HAURIOU Maurice, **Précis de droit constitutionnel**, 2^{ème} édition, Sirey, Paris, 1929, p. 385.

5 - HAURIOU Maurice, **Précis de droit constitutionnel**, op. cit, pp. 453- 454.

التشريعي والانحلال التدريجي لمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁾، والانتشار التدريجي للمعايير القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية.

تراجعت، بالتالي، مكانة المعيار التقليدي لتعريف القانون، باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة، نتيجة قصور الدور التمثيلي للبرلمان، وخضوع أعماله للرقابة الدستورية، وظهور الاستفتاء كوسيلة للتشريع.

كان للمؤسس الفرنسي لسنة 1958، دوراً معتبراً في تغيير المفهوم التقليدي للتشريع القائم على المعيار الشكلي التقليدي نحو المعيار المادي الحديث⁽²⁾، بعد أن حدد ضمن المادة 34 بدقة المسائل التي يجوز للبرلمان أن يشرع فيها، بالمقابل نص ضمن المادة 37 من ذات الدستور على أن المسائل التي لا تدخل في نطاق المجال التشريعي تكون لها صفة التنظيمية، بمعنى أنها تكون من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها.

اعتبر المعيار المادي أكثر تعبيراً عن فكرة تحديد وحصر مجال التشريع البرلماني، بل أكثر من ذلك يتوقف المجال المحصور له على عدم معارضة السلطة التنفيذية له، مما جعل من التشريع البرلماني تصرف مشروط⁽³⁾. بالنتيجة أصبح ما كان يقرر من طرف المشرع، يقرر من طرف المؤسس.

انتقلت اللوائح المستقلة من قاعدة مشتقة إلى قاعدة أصيلة، لها نفس القوة القانونية للتشريع وأصبحت بالمقابل السلطة التنفيذية ليس فقط شريكة للبرلمان في ممارسة اختصاصه المتمثل في إنشاء قواعد قانونية عامة مجردة بشكل غير مشروط بل أصبحت المستحوذ عليه⁽⁴⁾.

فسحت، بالتالي، الفكرة العضوية مكانها للفكرة الموضوعية، حتى أمكن القول بأن الفكرة الثانية قد احتلت الدور الرئيسي، وأصبح للفكرة الأولى دور ثانوي، والزم البرلمان بعدم تجاوز حدود اختصاصه⁽⁵⁾. نجم عن ذلك تفهقر السيادة البرلمانية واندحار التعريف التقليدي للعمل التشريعي خاصة بعد تقييده⁽⁶⁾.

1- أكثر تفاصيل عن هذا المبدأ، راجع، عبد الوهاب محمد رفعت، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002 ص 198 وما يليها.

2- CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, op. cit, p. 581.

3 - CHAGNOLLAUD Dominique, *Droit Constitutionnel contemporain*, Tome 2, op.cit, p. 333.

4- جاسر الصالح بدرية، مجال اللائحة في فرنسا...، مرجع سابق، ص ص 133-138.

5- محمد شريف أيمن، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة...، مرجع سابق، ص 231.

6- HAURIOU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, op. cit, p.385.

يجد المعيار الحديث أساسه في النظرية المادية للفقهاء الألمان والتي ظهرت قبل المعيار الشكلي، حيث عرف القانون بأنه " قاعدة قانونية تنظم الحقوق والحريات الفردية وتؤثر على مراكزهم" (1).

يرى أيضا الأستاذ "DUGUIT Léon" أن القانون لم يعد يشكل ذلك العمل الصادر عن الهيئة الممثلة للسيادة الشعبية، طالما أنه توجد أحكام أخرى لها نفس خصائص القوانين العادية، تصدرها السلطات المختلفة في الدولة. كما أن هذه التصرفات لا تتغير بتغير الهيئات المختصة بإصدارها، نظرا لتداخل وتعاون السلطات المختلفة في الدولة، حتى في الدول التي تأخذ دساتيرها بالمفهوم المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات (2).

لا يكفي أن تصدر القاعدة القانونية عن السلطة التشريعية حتى تعرف بالتشريع، وإنما حتى تلك القواعد القانونية العامة المجردة، الصادرة عن السلطة التنفيذية في المجالات المحددة في الدستور، والتي أصبحت مرافقة لفكرة المعيار التقليدي الشكلي تعرف بالتشريع (3).

تأثر المؤسس الجزائري، بما جاء في الدستور الفرنسي، وفسح المجال للسلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب البرلمان. فعمد على تحديد مجال التشريع البرلماني منذ دستور 1976.

استقر على ذلك في دستور 1996، بمقتضى المادتين 122 و 123 قبل تعديله، حيث منح السلطة التنفيذية سلطة إنشائية واسعة، خصوصا في الظروف الاستثنائية.

حافظ التعديل الدستوري لسنة 2016 على هذا المبدأ من خلال النص على التحديد الحصري لمجال التشريع البرلماني، استنادا إلى المادتين 141 و 142 منه، بسبب الإبقاء على الممارسة الموروثة للسلطة التنظيمية.

إن استمرار المؤسس على تحديد مجال التشريع البرلماني في التعديل الدستوري لسنة 2020 بمقتضى المادتين 139 و 140، والاحتفاظ بالصلاحيات التشريعية الواسعة للسلطة التنفيذية، ما هو إلا تأكيد واضح

1- جاسر الصالح بدرية، السلطة اللائحة في مجال تنفيذ القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1979، ص ص 28-29.

- حسبوا عمرو احمد، السلطة اللائحة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995 ص 45.

2- DUGUIT Léon, les transformations du droit public, op. cit, p.90.

3- جاسر الصالح بدرية، مجال اللائحة في فرنسا ...، مرجع سابق، ص ص 109-110.

على ضمان استقرار واستمرار تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي للبرلمان إذ يظهر بأنها حقيقة لا جدال فيها بالرغم من كل الإصلاحات التي تضمنها دستور 1996 المعدل والمتمم.

يمتد مفهوم التشريع إلى عدة قواعد قانونية جديدة، مُنشأة من طرف السلطة التنفيذية بمقتضى اللوائح في شكل مرسوم رئاسي مستقل أو بمقتضى أمر تشريعي الذي يتميز بطبيعة مختلطة؛ فهو يمثل معيار تنظيمي طبقا للمعيار الشكلي لأنه صادر عن السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية، ويمثل أيضا معيار تشريعي كامل طبقا للمعيار الموضوعي.

حظي إذن المعيار المادي لتعريف التشريع بالمكانة المتميزة، بحيث جعل من السلطة التنفيذية المشرع العام على حساب البرلمان الذي أصبح مشرعا استثنائياً⁽¹⁾. فساهم التشريع بالأوامر في توسيع نطاق السلطة التنظيمية، يبدو ذلك من خلال تمتع رئيس السلطة التنفيذية بسلطة إنشائية موازية ومنافسة لسلطة البرلمان التشريعية.

لا يوجد بالنتيجة، أي نص في الدستور يحدد معيارا شاملا لتعريف العمل التشريعي، بالمقابل لا يوجد ما يمنع إعطاء تعريف للتشريع وفقا للهيئة التي أصدرته، وفي المجال المحدد لها دستوريا.

لم يعد المفهوم التقليدي للتشريع أو القانون بالمفهوم الضيق، صالحا بصفة جامعة ومانعة على التشريعات التي تصدرها السلطة المختصة، إذ أصبح يقصد به أيضا حسب المعيار الحديث بالتشريع الذي يهيمن عليه الطابع العمومي والتجريد⁽²⁾، على غرار الوثيقة الدستورية، بما تتضمنه من نصوص الدستورية بالإضافة إلى القواعد القانونية الاستثنائية والمعاهدات الدولية والسلطة التنظيمية، بما تتضمنه من مسائل غير مخصصة للقانون، تصدر هذه التشريعات من قبل المؤسسات الدستورية، سواء كانت السلطة التأسيسية، أو الشعب، أو رئيس السلطة التنفيذية أو البرلمان.

1 - DJEBBA Abdelmadjid, « La loi et le règlement dans la constitution du 28 novembre 1996 », IDARA, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, Vol.7, N°1.1997, p.8.

- Voir aussi: CHANDERNAGOR André, Un Parlement pour quoi faire?, op.cit, p. 27.

2- ثمة حقيقة يتعين علينا الإشارة إليها، أنه بالرغم من أن فكرة العمومية والتجريد، هي فكرة فنية، مرتبطة بصياغة القاعدة القانونية، إلا أنها تعتمد على فكرة فلسفية سياسية مسبقة هي فكرة المساواة أمام القانون وكذلك مبدأ سيادة القانون. لمزيد من التفصيلات في الموضوع راجع، جمال الدين سامي، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية...، مرجع سابق، ص 49.

الفرع الثاني

الحصر الموضوعي لمجال لتشريع البرلماني

رتب المؤسس المواضيع التي يشرع فيها البرلمان، ويميز بين صنفين من التشريع، وحدد ما يعد من قبيل التشريع العضوي، وما يعد من قبيل التشريع العادي (أولاً).

لا يضع البرلمان بمقتضى التشريع العادي إلا القواعد العامة أو المبادئ العامة، وما عدها يدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية (ثانياً).

أولاً: حصر اختصاص البرلمان في التشريع العضوي والعادي

لا توجد أية تفرقة بين القوانين العادية والعضوية استناداً للمعيار العضوي، فالسلطة التي تتخذ القوانين العضوية هي نفسها التي تتخذ القوانين العادية⁽¹⁾، إلا أن المؤسس حدد لكل من التشريع العضوي والتشريع العادي المجالات المخصصة لهما، وأقام تبايناً بينهما من ناحية الإجراءات الشكلية، بحيث تعود تلك المقررات لسن التشريع العضوي، أكثر صرامة من التشريع العادي وتكتسي الأولى قيمة قانونية متميزة⁽¹⁾ عن التشريع العادي⁽²⁾.

1 - مجال التشريع العضوي

استحدثت المؤسس في دستور 1996 فئة جديدة من القوانين تعرف بالقوانين العضوية⁽²⁾ تجنباً للتعديلات المتكررة لبعض المواضيع، و محافظةً على استقرار المنظومة القانونية وتحاشي تسبب العمل التشريعي⁽³⁾. استخدمت هذه الطائفة بصفة رسمية في الدستور الفرنسي لسنة 1848، وكانت معروفة في الديمقراطيات الليبرالية وعلى رأسها النظام الفرنسي⁽⁴⁾ باسم "Loi cadre" قانون - إطار.

يشرع البرلمان الجزائري، استناداً للمادة 140 من دستور سنة 1996، في مجالات ستة، المتعلقة: بتنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق

1- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996...، مرجع سابق، ص 76 .

2 - « La loi organique se définit comme une loi prévue comme telle par la Constitution. Il s'ensuit qu'une loi ordinaire ne peut empiéter sur le domaine de la loi organique, sauf à encourir la censure du juge constitutionnel ». Voir : GENEVOIS Bruno, L'enrichissement des techniques de contrôle, Communication Colloque Du Cinquantenaire Du Conseil Constitutionnel, 3 Novembre 2008, p.10.

3- جبار عبد المجيد، " الرقابة الدستورية للقوانين العضوية و رأياً المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات"، إدارة، مجلة الإدارة، مجلد 10، العدد 2، سنة 2000، ص 50.

4 - HUBERT Amiel, « les lois organiques », R.D.P., vol.2, 1984, p.408 et s.

بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، بعد أن تم حذف مجال الأمن الوطني⁽¹⁾.

يشرع أيضا البرلمان في مواضيع متفرقة نص الدستور عليها بمقتضى القانون العضوي⁽²⁾.

إذا كان المؤسس، وسع شيئا ما من فئة القوانين العضوية، وذلك بتحويل بعض القوانين العادية إلى قوانين عضوية⁽³⁾، فإن مسألة إصدارها تبقى تقديرية بحكم ما أقرته المادة 225 من الدستور، إذ اكتفت على النص على استمرارية مفعول القوانين، التي يستوجب تعديلها أو إلغاؤها وفق أحكام هذا الدستور إلى غاية إعداد قوانين جديدة أو تعديلها، في أجل معقول بصورة مجردة وعامة، دون تحديد المدة القانونية التي يعتمدها كأجل معقول بين تاريخ صدور هذا التعديل الدستوري وتاريخ صدور قوانين جديدة أو تعديلها⁽⁴⁾.

يبدو أن نية المؤسس اتجهت للتحلل من هذه المادة وإبقائها حبيسة الوثيقة الدستورية، وذلك باللجوء إلى عدم إصدارها، كما كان ذلك في بعض المواضيع التي بقيت مجرد إحالات.

تبعاً لذلك، تتم المصادقة على التشريع العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، خلافاً لما كان عليه سابقاً، في الفقرة الثانية من المادة 123 من الدستور قبل تعديله سنة 2016، التي كانت تشترط الأغلبية المطلقة للنواب، وأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة.

رغم أن المؤسس لم يصرح عن مكانه القوانين العضوية والقوة الإلزامية لها ضمن تدرج القواعد القانونية، إلا أنه استطاع أن يعدل من المرتبة القانونية التي تحتلها بعض القوانين العادية، لتصبح في مرتبة القانون العضوي، كما أخضعها لرقابة المطابقة للدستور من طرف المحكمة الدستورية قبل صدورها⁽⁵⁾، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية.

1- حذف المؤسس بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الفقرة المتعلقة بالأمن الوطني من المجالات المخصصة للقوانين العضوية فأصبحت ستة مجالات بعدما كانت سبعة.

2- بالإضافة إلى الميادين التي خصصها دستور سنة 1996 المعدل و المتمم للتشريع بقوانين عضوية، تدخل ضمن مجال القوانين أيضا المواضيع الواردة في أحكام المواد التالية: 4، 52، 57، 59، 85، 87، 92، 95، 97، 119، 120، 123، 135، 136، 172، 180، 183، 196، 199.

3- يظهر ذلك فيما يلي: التزامات وواجبات الأحزاب السياسية، شروط إنشاء الجمعيات، كيفية انتخاب رئيس الجمهورية، شروط الترشح لرئاسة الجمهورية.

4- لمزيد من التفاصيل عن نظرية الأجل المعقول، راجع كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القنون الوضعي الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراة دولة في القانون العام، جامعة مولود معمور، تيزي وزو 2006، صص 172-176.

5- المادة 190 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

تطرح في هذا الصدد، الخصوصيات الدستورية المتعلقة بالقانون العضوي، اختلافًا فقهيًا في تحديد مكانته ضمن تدرج القواعد القانونية؟.

منح بعض الفقهاء مكانة سامية للتشريع العضوي مقارنة بالتشريع العادي بسبب الخصوصيات الشكلية التي يتميز بها⁽¹⁾، إذ ينظر إليه كمقياس لتطبيق الدستور باعتباره امتدادًا ماديًا له وتكملة⁽²⁾. فبعض المواد من الدستور أحالها المؤسس صراحة إلى القانون العضوي للتنفيذ أو لتحديد إجراءات وشروط تطبيقه⁽³⁾، مستندا في حيثياته على الحكم الدستوري دون القانون العادي⁽⁴⁾.

ترتب عن ذلك، تمتع القانون العضوي بمركز قانوني خاص عن القانون العادي، وسموه عليه، مع إمكانية إلغاء كل قانون عادي مخالف للقانون العضوي⁽⁵⁾.

بينما لم يمنح البعض الآخر من الفقهاء قيمة قانونية سامية للقانون العضوي، بل اعتبره قاعدة تشريعية لا تسمو على القانون العادي، رغم احتلالها مكانة وسطية بين الدستور والقانون العادي، لكون أن المجالات المخصصة لكل منهما مستقلة ومحددة دستوريا. فباستثناء الإجراءات الشكلية المختلفة بين الفئتين، فالعلاقة بينهما يحكمها مبدأ الاختصاص⁽⁶⁾.

لم يبين المؤسس الجزائري صراحة مكانة القانون العضوي ضمن مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني رغم أن المجلس الدستوري أوضح في العديد من أرائه بأن احترام القوانين العضوية نابع من مبدأ تدرج القواعد القانونية في النظام الداخلي⁽⁷⁾، لكن نستخلص من النصوص الدستورية، أنه توجد علاقة التدرج بين القانون العضوي والقانون العادي وذلك استنادا إلى المجالات الهامة التي خصصها المؤسس

1 - BURDEAU Georges, **Droit constitutionnel**, 08^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1988, p.195

2 - Hubert Amiel, « **les lois organiques** », op. cit, p.406.

3 - BERTRAND Mathieu, **La loi**, op.cit, p. 65.

4 - LUCHAIRE François, « **Les lois organiques devant le conseil constitutionnel** », R.D.P., N°2,1992, p.404.

5 - LUCHAIRE François, « **Les lois organiques devant le conseil constitutionnel** », op.cit, p.404.

6 - CAMBAY Jean - Pierre, « **La loi organique dans la constitution de 1958** », R.D.P., pp.1401 et s.

7- أقر المجلس الدستوري أن ثمة مبدأ تدرج القواعد القانونية في احدى ارائه وأكد " أن المشرع اعتمد ترتيب تأشيريات القانون العضوي موضوع الإخطار حسب التسلسل الزمني لصدور النصوص التشريعية، خلافا لما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين وهو ما يتعين تداركه". رأي رقم 03 / ر.م . د 11 / مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلقة بنظام الانتخابات للدستور ج ر ج ج العدد الأول مؤرخ في 14 يناير سنة 2012.

- أنظر أيضا، رأي رقم 02 / ر.م . د 12 / مؤرخ في 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلقة بالإعلام للدستور ج ر ج ج العدد 02 مؤرخ في 15 يناير سنة 2012.

لفئة القوانين العضوية والمواضيع التي تنظمها من جهة، وإلى الإجراءات الصارمة لإصدارها من جهة أخرى.

نلمس سمو القانون العضوي على القانون العادي، من خلال عدم إمكانية تنظيم هذا الأخير لأمر جعلها الدستور من اختصاص القانون العضوي، في حين يمكن للقانون العضوي تعديل القوانين العادية. قياساً على ذلك، وبمناسبة اقرار التعديلات الدستوريين لسنتي 2016 و 2020 تم تحويل بعض القوانين العادية إلى فئة القوانين العضوية، وإخضاعها للإجراءات الخاصة والاستثنائية عند سنّها وإصدارها، والعكس غير صحيح، ما يثير التساؤل في الموضوع نفسه، عن أسباب فرض هذه الإجراءات الصارمة؟. يقودنا الإجابة على هذا التساؤل، إلى نية المؤسس في حصر المجال التشريعي للبرلمان، والحد من صلاحياته وتقييد نشاطه عمداً⁽¹⁾ عن أي محاولة للمبادرة في المجالات السياسية والإستراتيجية للدولة⁽²⁾ رغم أن المجالات المرتبطة بالقوانين العضوية تدخل ضمن اختصاص التشريع البرلماني. تجنباً لذلك، تم إخضاع القوانين العضوية للرقابة الدستورية ورقابة المطابقة معاً⁽³⁾، ممّا أدى إلى افتقار اقتراح مثل هذه القوانين العضوية⁽⁴⁾.

ربط إذن، المؤسس ممارسة التشريع بمقتضى القانون العضوي، بإرادة رئيس السلطة التنفيذية، الذي ينفرد بحق إخطار المجلس الدستوري سابقاً أو المحكمة الدستورية حالياً.

2- مجال التشريع العادي

نقصد بالتشريع في هذا المجال، التشريعات العادية وهذا تمييزاً لها عن التشريع العضوي، الذي يخضع لإجراءات خاصة مشددة تختلف عن إجراءات القوانين العادية، سبق أن أشرنا إليها آنفاً.

1- مزياني حميد، آليات التشريع بالأوامر في الجزائر، (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2016، ص 196.

2 - HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit Constitutionnel*, op.cit, p.759.

3-Ibid.

4 - CAMBY, Jean-Pierre, « La loi organique dans la Constitution de 1958 », op.cit, p.1428.

يشرع البرلمان بمقتضى المادة 139 من الدستور في ثلاثين (30)⁽¹⁾ مجالاً، بعد أن تم حذف المجال المتعلق بالمصادقة على المخطط الوطني⁽²⁾ ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، وأضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 مجال الصفقات العمومية.

وما يثير الانتباه فيما سبق، هو أن القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية انتقلت من مرتبة التنظيمات إلى مرتبة القوانين العادية في التدرج القانوني⁽³⁾.

فلقد عدل المؤسس القوة الإلزامية للعمل القانوني لهذا المجال وأدرجه ضمن فئة القوانين العادية، تعظيماً منه لأهمية موضوع الصفقات العمومية المالية ومقتضياتها. ترتب عن ذلك أن أضاف المؤسس القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية إلى فئة القوانين العادية، وأصبحت ضمن نطاق اختصاص البرلمان.

إضافةً إلى هذه المجالات، يشرع البرلمان كذلك بموجب القانون في مواضيع أخرى جاءت بصفة متناثرة في دستور 1996 المعدل والمتمم⁽⁴⁾.

زيادة على ذلك، لم يحدد الدستور النصاب القانوني الواجب اتخاذه للمصادقة على نص قانون عادي، بل اكتفى بالنص على أنه " يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي

1- تعرف هذه المجالات بتلك التشريعات في حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهمية، والتركات، شروط استقرار الأشخاص، التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية، القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب، القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية، القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، العفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون، القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ، نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية، القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، التقسيم الإقليمي للبلاد، التصويت على الميزانية الدولة، إحداث الضرائب والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها، النظام الجمركي، نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات، القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي، القواعد العامة المتعلقة بالصحة والسكان، القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي، القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية، القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه، النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، النظام العام للمياه، النظام العام للمناجم والمحروقات، النظام العقاري، الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للموظف العمومي، قواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، إنشاء فئات المؤسسات، إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية".

2- وردت عبارة " المصادقة على المخطط الوطني " ضمن المادة 122، قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.

3- مطة 10 من المادة 139 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

4- يشرع البرلمان بمقتضى القانون العادي في المجالات المتفرقة التي تضمنتها المواد التالية: 6، 20، 22، 23، 24، 36، 45، 46، 55، 58، 64، 66، 67، 72، 73، 77، 82، 135، 205، 212، 217، 218.

الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية⁽¹⁾، مما يستتج أن المصادقة على القانون العادي على مستوى المجلس الشعبي الوطني تخضع لنفس إجراءات المصادقة على مستوى مجلس الأمة، وهي أغلبية الأعضاء الحاضرين.

لا تمتد رقابة المطابقة إلى القانون العادي، بل يخضع هذا الأخير إلى رقابة الدستورية فقط عن طريق تحريك آلية الإخطار من قبل إمام رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو من قبل أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضوا في مجلس الأمة⁽²⁾.

تبقى مجالات القانون العادي مرهونة بمدى ممارسة البرلمان لسيادته في إعداد القانون والتصويت عليه ومدى حماية هذا الأخير لمجال التشريع المخصص له من استحواذ السلطة التنفيذية عليه، لأنه ليس سبيل البحث عن تضيق أو حصر مجال التشريع البرلماني، بقدر البحث عن قانون ساري المفعول من اقتراح البرلمان منذ تبني دستور 1996.

ثانيا: الطابع المقيد والمشروط لمواضيع التشريع البرلماني

يظهر الطابع المقيد والمشروط الذي استهدفه واضعو الدستور على السلطة التشريعية للبرلمان، تبعا لطبيعة وأهمية الموضوع، إذ يتدخل تارة لوضع القواعد العامة (1) وتارة أخرى يتدخل فقط لوضع المبادئ الأساسية، تاركا للسلطة التنفيذية مهمة إثراءها بمقتضى اللوائح (2).

1- البرلمان يسن القواعد العامة

يلاحظ من خلال استقراء أحكام الدستور بأن المؤسس جعل موضوع تنظيم الحقوق والحريات من المسائل المحجوز للبرلمان، ويمارسها على سبيل الانفراد فيما يعرف بالانفراد التشريعي المطلق⁽³⁾.

1- الفقرة 4 من المادة 145 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

- المادة 41 من القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ج ج ج العدد 50 المؤرخ في 28 أوت سنة 2016. انظر أيضا، المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ج ج ج العدد 49، المؤرخ في 22 أوت سنة 2017.

2- كان النصاب القانوني لإخطار المجلس الدستوري من طرف البرلمانين يتطلب خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، علما أن هذا العدد الأخير، قد قلص في التعديل الدستوري لسنة 2020. انظر، المادة 193 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3- يقصد بالانفراد التشريعي المطلق، التزام البرلمان دون غيره بالتنظيم التشريعي المتكامل للمسائل التي تدخل في اختصاصه دون أن يكون للسلطة التنفيذية أي دور يذكر، و يقصد بالتدخل هنا التدخل المباشر والمبتدأ في المسائل التي ينفرد بها المشرع انفرادا مطلقا، ولا تتدخل السلطة التنفيذية في تنظيمها. انظر: الغفلول عيد احمد، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، مرجع سابق، ص 80.

يكون، بالتالي، التشريع في هذه المسائل المصدر الوحيد لتنظيمها، ويمتد إلى تنظيم كل تفاصيله. فكلما كان التشريع مفصلا كلما تقلص مجال التنظيم الصادر عن السلطة التنفيذية (1).

يشرع البرلمان بقواعد قانونية عامة في الميدان المتعلق بحقوق الأشخاص وواجباتهم الواردة في الفقرة الأولى من المادة 139، والتي اعتبرها المؤسس من المبادئ التي لا يجوز لأي تعديل دستوري مساسها (2) إلا في الحدود التي يكون الغرض منها منح مزيد من الحقوق والضمانات لصالح الإنسان والمواطن.

يمتد التشريع العادي إلى تنظيم التفاصيل المتعلقة بقواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون. كما يمتد إلى القواعد المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة لاسيما الزواج والطلاق والبنوة والأهلية والتركات، إلى جانب الحقوق السياسية للمرأة وقواعد الملكية وحماية النظام الاقتصادي وإنشاء المؤسسات العمومية التزامات وواجبات الأحزاب السياسية، وشروط وكيفيات إنشاء الجمعيات (3).

رغم تصريح المجلس الدستوري سابقا، في هذا الصدد، في العديد من قراراته و أرائه (4) إلى التشريع بقواعد قانونية تفصيلية، كالرأي رقم 01 ر.ق.ع.م/د.05 المؤرخ في 17 يونيو 2005 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، وبيّن أن القانون يتدخل بقواعد تفصيلية بمناسبة النظر في المواد 24 و 25 و 26 من ذات القانون (5)، إلا أن تجسيد مثل هذه القواعد التشريعية

1 - WALINE Marcel, « Les rapport entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958 », R.D.P, n°4, 1959, pp.712-714.

- CHAPUS René, **Droit administratif général**, Tome 1, 14^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2000, p.65.

2 - المادة 223 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

3- المواد 35، 53، 58، 59 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (المرجع نفسه).

4- رأي رقم 07 ر.ق.ع.م/د. مؤرخ في 24 ماي سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها وعملها للدستور ، ج ر ج ج العدد 39 المؤرخ في 07 جوان سنة 1998.

- قرار رقم 1-ق.ق.م-د- مؤرخ في 20 أوت سنة 1989 يتعلق بقانون الانتخابات ، ج ر ج ج العدد 36 المؤرخ في 30 أوت سنة 1989.

5- رأي رقم 01 ر.ق.ع.م/د.05 مؤرخ في 17 جوان سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج العدد 51 المؤرخ في 20 جويلية سنة 2005.

يتوقف على مدى كفايتها لنفاد أحكامها، فالضرورة قد تستوجب فيما بعد إصدار مثل هذا النص لمواجهة الظروف الجديدة أو التطبيقات المختلفة، التي لم تكن متوقعة وقت صدور التشريع⁽¹⁾.

2- البرلمان يسن القواعد الأساسية

يتضمن الدستور تقيدا آخرًا للتشريع البرلماني في مجاله الشكلي، فيتقيد البرلمان عند إعداده القانون بأحكام عامة⁽²⁾، حيث يظهر ذلك من خلال المواضيع التي يكتفي فيها المشرع بوضع المبادئ الأساسية⁽³⁾، على غرار الدستور الفرنسي لسنة 1958 ضمن المادة 34 منه⁽⁴⁾.

ينحصر القانون في بعض المجالات التي احتوتها الوثيقة الدستورية الجزائرية لسنة 1996، عند مجرد تحديد الخطوط العريضة، و تتكفل السلطة التنفيذية حسب ما يتماشى مع برنامجها والاختيارات التي قررتها لتنفيذها بمقتضى التنظيم، و نلمس ذلك جليا، في القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، قانون الأملاك الوطنية، قانون التوجيه العقاري، القانون المتعلق بالصحة بحيث جاءت مواد هذه القوانين لتحديد الأحكام والمبادئ الأساسية، بهدف تجسيد حقوق وواجبات المواطنين، وأحالت أحكامها إلى التنظيم⁽⁵⁾.

1- بلحاج نسيمة، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر، 2007، ص 146.

2- راجع، شيهوب مسعود، " المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة "، النائب، العدد الثاني 2003، ص 09.

3- يعرف، مصطلح "المبدأ" بقاعدة قانونية يحددها النص بعبارات عامة، تهدف إلى الإحالة إلى التطبيقات المختلفة وفرض نفسها بسلطة عليا، أما في المجال القانوني، فالمبدأ يعبر عن مصدر التفوق والأولوية، ويعبر الأساس عن المصدر في صلابته واستقراره، ويمكن عندئذ فهم مصطلح المبدأ الأساسي على أن له معنى مزدوجا: أي الجذور والمنشآت. جاءت الصياغة باللغة الفرنسية كالآتي:

« *le principe exprime la source dans sa primauté et son antériorité, le fondement exprime la source dans sa solidité et sa stabilité. L'expression principe fondamental peut alors être comprise comme revêtant un double sens: ce qui est à la fois enraciné et érigé* ». Voir CORNU Gérard Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, 9ème édition, PUF, Paris 2011, p. 672.

4 - «...La loi détermine les principes fondamentaux : -de l'organisation générale de la Défense nationale ; -de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ; -de l'enseignement ; -de la préservation de l'environnement ; -du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;

-du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.). Article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 (Modifiée et complétée), www.legifrance.gouv.fr.

5- نذكر على سبيل المثال المادة الأولى من القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة التي نصت: " يحدد القانون الأحكام و المبادئ الأساسية ويهدف إلى تجسيد حقوق و واجبات المواطنين في مجال الصحة ". فلقد أحال ذات القانون أيضا المواد 11، 22، 26 إلى التنظيم. قانون رقم 18-11 مؤرخ في 2 جويلية سنة 2018، يتعلق بالصحة، ج ر ج ج العدد 46 المؤرخ في 29 جويلية سنة 2018

تأسيسا على ما سبق، فلا يتمتع البرلمان بالسلطة المطلقة في إعداد القواعد القانونية في الميادين المخصصة له في الدستور، فتدخله طبقا لبعض المواد مقيدة مرة أخرى⁽¹⁾.

يترك بالمقابل للسلطة التنفيذية، - بعيدا عن أية رقابة- ، تنظيم النصوص التنظيمية، لتفصيل وتفسير هذه المبادئ الأساسية، بحكم ما تملكه من مهارة فنية وتقنية عالية في العديد من المجالات وخاصة المجال المالي إذ أن أغلبية القوانين تقريبا لها انعكاسات على ميزانية الدولة، وتعديل وتنم بقانون المالية السنوي⁽²⁾.

المطلب الثاني

العوامل القانونية والمؤسسية المؤثرة على نطاق التشريع البرلماني

يراعى في عملية إعداد القوانين أن يشارك فيها الجهات والفئات المعنية، وذلك ينطلق من تقسيم وظائف الدولة، سواء أكان هذا التقسيم تقسيما أفقيا أو رأسيا⁽³⁾.

فتوهم بعض الأحكام الدستورية أن البرلمان يتمتع بالسيادة في عملية إعداد القانون، بهدف تجسيد السياسة التشريعية التي هي في الواقع انعكاس للسياسة العامة للدولة⁽⁴⁾، غير أن ممارسة هذا الحق في النظام السياسي الجزائري، من قبل النواب وأعضاء مجلس الأمة يعرف ضعفا ملحوظا، برغم اعتماد الثنائية البرلمانية.

1- نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة...، مرجع سابق، ص 189.

2- أبرز مثال عن ذلك، نذكر، القانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أبريل سنة 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج ج العدد 21 المؤرخ في 28 أبريل سنة 1991. تم تعديله ثلاث (03) مرات بمقتضى القانون المالي السنوي. أنظر:

- قانون رقم 04-21 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004 يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ر ج ج العدد 85 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2004، لا سيما المادة 65 منه.

- قانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر ج ج العدد 68 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2013، لا سيما المادة 37 منه.

- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج ر ج ج العدد 82 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2007، لا سيما المادة 59 منه.

3- يعد مبدأ توزيع سلطة الدولة سواء كان توزيعا أفقيا أم رأسيا، شرطا أساسيا لإرساء دولة القانون، فالتوزيع الأفقي للسلطة يتم بين أجهزة الدولة، والتي تتمثل في البرلمان والحكومة والقضاء؛ وذلك بمنع تركيز تلك الوظائف لصالح إحداها، في حين أن التوزيع الرأسي يتم بين الدولة المركزية والوحدات المكونة لها؛ كتوزيع السلطة في الدول الفيدرالية بين دولة الاتحاد والدول الأعضاء، أكثر تفصيلا، أنظر:

-FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, Scoffoni Guy, **Droit constitutionnel**, 19^{ème} édition, Dalloz, 2017, p.407 et s.

4- لمزيد من التفصيلات، أنظر، الصاوي علي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية ، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، سنة 2003، ص 58.

مما ثار التساؤل حول الوسائل القانونية والمؤسسية التي يحوزها البرلمان عند ممارسة مجال اختصاصه ومدى تحكمه واستقلاله في استعمالها، نظرا لما للسلطة التنفيذية من تحكم فعلي في هذه الآليات والمؤسسية، ما يؤدي إلى إضعاف المركز التشريعي للبرلمان (الفرع الأول).

إن الولاية العامة على العمل التشريعي تجد بيئتها في وسط السلطة التنفيذية، التي صُممت وجهزت أكثر من البرلمان، بوسائل ومؤسسات دستورية، تمكنها من الحفاظ على الاستقلالية في مواجهة المؤسسات الأخرى وفرض سياستها التشريعية داخل البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

العوامل القانونية التي تحد سيادة البرلمان في التشريع

يُعزى ضعف البرلمان بغرفتيه وافتقاده لروح المبادرة إلى عوامل دستورية (أولا) وتشريعية (ثانيا) المضبوطة بشكل يطغى عليها طابع التبعية للسلطة التنفيذية، سواء من حيث الأنظمة الداخلية أو من حيث تشكيلة مجلس الأمة.

أولا: العوامل الدستورية التي تضعف السلطة التشريعية للبرلمان

يُجسّد ممثل السلطة التنفيذية دورا هاما في ضبط النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، من خلال رقابة المطابقة للدستور، التي تمارسها المحكمة الدستورية، ويستند في ذلك على حق الإخطار (1)، كما تشكل التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة دورا كبيرا في تعزيز صلاحية السلطة التنفيذية وتساهم في إضعاف السلطة التشريعية للبرلمان (2).

1- إخضاع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لرقابة الدستورية ورقابة المطابقة

يتضمن النظامين الداخليين (1) لغرفتي البرلمان مجموعة من الأحكام، حدد فيها إجراءات افتتاح الفترة التشريعية وشروط كسب العضوية في المجلسين وكيفية انتخاب رئيسهما الهيئة التشريعية وهيئات البرلمان، بالإضافة إلى مجموعة من الأحكام تتعلق بسير عمل البرلمان وتنظيمه ورقابته لعمل الحكومة وتمثيله في الهيئات الوطنية والدولية.

1- نظام داخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج ، العدد 46 ، المؤرخ في 30 يوليو سنة 2000 ونظام داخلي لمجلس الأمة، ج ر ج ج ، العدد 49 ، المؤرخ في 22 أوت سنة 2017.

توحي القراءة الأولية للفقرة الأخيرة من المادة 135 من دستور 1996 المعدل والمتمم، بنصها " يحدّ كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامه الداخلي ويصادق عليه"، أن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، يتمتعان بالسيادة في إعداد نظامهما الداخلي، إلا أن هذه السيادة قيّدت بالزامية خضوع كلا من النظاميين لرقابة الدستورية ورقابة المطابقة عليهما قبل الشروع في تطبيقهما⁽¹⁾، فرغم احتوائهما على أحكام دستورية، بالمفهوم المادي للدستور⁽²⁾، إلا أنه يتعين وجوب إخطار المحكمة الدستورية قبل أن يصبحا قابليين للتطبيق⁽³⁾.

يظهر أن المؤسس استلهم تقنية الإخطار الإلزامي من نظيره الفرنسي، لكن دون أن يساهم تاريخيا في تحديد مضمونه⁽⁴⁾، لأن البرلمان الجزائري لم يكن إطلاقا مركزا للحياة السياسية في النظام السياسي كما هو الحال بالنسبة للنظام السياسي الفرنسي في ظل الجمهورية الرابعة والخامسة⁽⁵⁾. مما يثير التساؤل حول جدوى عرض النظام الداخلي المصوت عليه من طرف غرفة واحدة فقط على المحكمة الدستورية⁽⁶⁾ إذا لم يسبق للتجربة البرلمانية أن فرضت خياراتها السياسية ولم تتأكد سيادة البرلمان في التشريع.

لا يمكن اعتبار إخضاع النظام الداخلي للرقابة الدستورية، إلا لأجل أن تضع السلطة التنفيذية بصماتها الخاصة عليه، والتحكم الفعلي في العمل التشريعي للبرلمان الذي قد يأتي من محتواه. بيد ذلك طبيعيا إذا ما تذكرنا، أنّ المجلس الدستوري كان قد أنشئ باقتراح من الرئيس الفرنسي " DE GAULLE " كأداة لضبط البرلمان بوجه خاص⁽⁷⁾.

يمكن لرئيس السلطة التنفيذية في هذه الحالة أن يستخدم إجراء الإخطار، ليس فقط للاعتراض على النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان، بوضع حد له وإلغائه فحسب، بل يستطيع أيضا تعديل أحكامه

1- المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج ر ج ج العدد 42، المؤرخ في 30 يونيو سنة 2019.

2 - HAMON Francis, TROPER Michel, **Droit Constitutionnel**, op.cit, p.50.

3- رأي رقم 10/ر.ن.د.م.د/2000، ج.ر.ج.ج. المؤرخ في 30 يوليو سنة 2000.

4- آيت إدير نادية، " إخطار المجلس الدستوري على ضوء المادتين 186 و187 من دستور 1996 المعدل والمتمم"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمّ لخضر الوادي، المجلد 10، العدد 02، سبتمبر 2019، ص 1277-1278

5 - ARDANT Philippe, **Institutions politiques et Droit Constitutionnel**, op. cit, p.537.

6 - Ibid, p.57.

7 - BERTRAND Mathieu, **La loi**, op. cit .p.31.

ومن ثم فإن الغاية المقصودة من الرقابة تتمثل في قناعة رئيس السلطة التنفيذية، أكثر من عملية رقابة المطابقة ولعل ذلك يشكل مصادرة وخطرا يهدد استقلالية البرلمان.

2- تأثير تشكيلة مجلس الأمة على فعالية التشريع البرلماني

اعترف المؤسس الجزائري ضمن أحكام المادتين 8 و12 من دستور 1996 المعدل والمتمم أن الشعب يمارس سيادته بواسطة ممثليه المنتخبين الذين يمارسون السيادة نيابة عنه وباسمه لاستحالة ممارسة الشعب للسيادة بنفسه، من الناحية الواقعية. فتأتي أهمية اختيار ممثليه من السيادة الشعبية التي تعد قواما لكل نظام يرتكز على إرادة هيئة الناخبين إلى الكشف عن مشرعي المجالس المنتخبة عن طريق آلية الانتخابات⁽¹⁾.

ويوحي كل ذلك أنّ مؤسسة المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، التي تضم 407 نائبا⁽³⁾، تتشكل من منتخبين بأسلوب ديمقراطي عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لمدة خمس سنوات، في حين تتشكل مؤسسة مجلس الأمة من 174 عضوا، عن طريق أسلوب يجمع بين الانتخاب والتعيين⁽⁴⁾.

يعد أسلوب التعيين الذي طال مجلس الأمة في بعض الدساتير الشكلية⁽⁵⁾، إيجاباً لفكرة الديمقراطية الانتخابية وممارسة السيادة بواسطة الممثلين المنتخبين وإعاقاً لوظيفة البرلمان باعتباره الممثل الحقيقي للإرادة الشعبية⁽⁶⁾.

1 - CARRE DE MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Tome 2, op. cit. p.283.

2- كانت مؤسسة المجلس الشعبي الوطني تضم 462 نائبا بمقتضى أمر رقم 12-07 مؤرخ في 13 فيفري 2012، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج العدد 08 المؤرخ في 15 فيفري 2012 (الملغى).

3- أمر رقم 21-02 مؤرخ في 16 مارس 2021، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج العدد 19 المؤرخ في 16 مارس سنة 2021.

4- المادة 121 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

5- عرفت الجزائر أسلوب تعيين الهيئة المكلفة بالتشريع، خلال فترات وصفت بأنها استثنائية، كالمجلس الوطني التأسيسي لعام 1962 مجلس الثورة المنبثق عن انقلاب 19 جوان 1965، وكذلك المؤسسات الانتقالية في الفترة الممتدة من 1992 إلى 1997، المتمثلة في المجلس الاستشاري الوطني، والمجلس الوطني الانتقالي. أكثر تفاصيل في الموضوع، أنظر، عاشوري العيـد وإبراهيمي يوسف، " المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، العدد الأول، 2003، ص 18.

6- شبه الأستاذ " شريط أمين" مؤسسة مجلس الأمة، بالزائدة الدودية التي تعيق الوظيفة التشريعية، إذ يرى "أنّ الغرفة الثانية ليست فقط أقلّ شرعية وأقلّ ديمقراطية من الغرفة الأولى، بل تعيق الديمقراطية ذاتها، فلا غرابة إذن في أن تسمى هذه الغرفة بالغرفة الثانية أي الثانية، الأشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة... " نقلا عن، شريط أمين، " واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29، 30 أكتوبر 2002 الأوراسي، الجزء الأول، نشره لوزارة العلاقة مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، دون سنة النشر، ص22.

فلا يتم التمثيل في مجلس الأمة على أساس الكثافة السكانية، بل يتم ذلك بانتخاب 116 عضوا عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾، بينما يتم تعيين 58 عضوا من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁽²⁾.

يخول أسلوب التعيين سلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، في اختيار الكفاءات المناسبة لتعيينها في مجلس الأمة⁽³⁾، مما يطرح التساؤل عن مدى ممارسة الشعب لسيادته بواسطة ممثلين معينين؟.

لا يعد أسلوب التعيين الذي لا اثر له لدى الدول النيابية في تشكيل مجالسها التشريعية⁽⁴⁾، والمتبنى في النظام السياسي الجزائري منذ سنة 1996 لتقلد المهام النيابية، إلا خرقا لمبدأ حرية الترشح والديمقراطية⁽⁵⁾، ما يؤكد مبدئيا عدم وجود أي التزام قانوني للنائب المعين في إطار اختصاصاته الدستورية⁽⁶⁾.

وإذا كان المؤسس قد منح رئيس الجمهورية باعتباره ممثلا للأمة، سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة بصفة تقديرية، بهدف ترقية العمل التشريعي واستقطاب القوى الفاعلة التي همشها الاقتراع العام⁽⁷⁾ وكذا ممارسة نوع من الرقابة على الغرفة الأولى⁽⁸⁾، إلا انه ساهم بشكل كبير في ترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية.

1- المادة 6 من الأمر رقم 21-02 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها، (مرجع سابق).

2- حذف المؤسس القيد المتعلق بالتخصصات لتعيين الثلث الرئاسي والتي حصرتها الفقرة الثالثة من المادة 101 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 في " المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية". استرجع المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن الفقرة الأخيرة من المادة 121 القيد الشكلي المتعلق بمجالات تعيين أعضاء مجلس الأمة (الثلث الرئاسي).

3- تتأكد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين الوزير السابق عمار غول عضوا في الثلث الرئاسي، بمناسبة التجديد الجزئي لسنة 2016. أنظر، (بدون صاحب المقال)، بن صالح عبد القادر، " التناول على اختصاصات رئيس الجمهورية في التعيين بمجلس الأمة 'سلوك مرفوض' موقع الحوار، 11 جويلية 2016. الموقع الإلكتروني www.elhiwardz.com

4- عيدان التميمي مهدي صالح، التشريع وطغيان السلطة (دراسة تحليلية مقارنة في الأنظمة الدستورية في العراق ومصر وفرنسا وإنجلترا وألمانيا)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، 2019، ص 783.

5- « Il n'y a pas de démocratie sans élection. Quelles que soient les motivations ou les raisons invoquées. Toutes les dispositions qui portent sur la souveraineté du peuple notamment les articles 6 et 7 sont minées et perdent leur sens dès lors qu'une partie de la représentation nationale n'est pas élue mais désignée par le Président de la République. ». Voir, KHALFA Mameri, Les constitutions algériennes (Histoire-textes-réflexions), op. cit, p. 259.

6- المادة 117 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

7- عمران بوليفة محمد، " التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، جانفي، 2013، ص 184.

8 - كايس شريف، " مدى فاعلية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، 2006، ص 127.

تتدخل بالتالي، إرادة رئيس السلطة التنفيذية، من أجل تمرير خياراته وقراراته، من خلال تأثيره على الأعضاء المعيّنين⁽¹⁾، الأمر الذي يؤكد أن إقرار التعيين جاء لتأمين استمرار هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان⁽²⁾.

يعدّ في الأخير، وجود أعضاء معيّنين في المؤسسة التشريعية غير مجدٍ، خاصة في ظل وجود مجالس استشارية، سيما المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي⁽³⁾ الذي يمكنه تقديم اقتراحاته الاستشارية للمؤسسة التشريعية.

ثانياً: العوامل القانونية التي تحد من سلطة البرلمان في التشريع

إذا كانت إعادة تكريس المؤسس الجزائري للتعددية الحزبية، واعترافه لاحقاً ببعض الحقوق الخاصة بالمعارضة، فإن إحالة كليات إنشاء الأحزاب السياسية للمشرع العضوي قصد تنظيمها⁽⁴⁾، جعل اعتماد الأحزاب معلّقاً على شرط موافقة السلطة التنفيذية، الأمر الذي يؤكد تدخلها لتشكيل الأحزاب مرشحة للفوز بالمقاعد البرلمانية (1) موالية لها ومساندة لخياراتها التشريعية، مقابل كل معارضة سياسية فعلية⁽²⁾.

1- صورية التعددية الحزبية البرلمانية

تعتبر الأحزاب السياسية ضرورة في سبيل تطوير أية ديمقراطية تعددية⁽⁵⁾. جعل المؤسس النظام القائم على التعددية الحزبية⁽⁶⁾ مظهرًا من مظاهر الديمقراطية، وآليةً وسطيةً بين الشعب والحكومة. فالأحزاب

1- HARTANI Amine Khaled , « Le Parlement Dans La Loi Fondamentale », op.cit,p.71.

-TAMER Ahmed, **Rénovation de la chambre supérieure, Lés opposants de Belkhadem et Oyahia sont nommées à l'Assemblée Nationale**, [http://www.Algeria.pressonline.com/ index](http://www.Algeria.pressonline.com/index). »

2- عمران بوليفة محمد، " التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية"...، مرجع سابق، ص 184.

3- مرسوم رئاسي رقم 21- 37 مؤرخ في 6 جانفي سنة 2021، يتضمن تشكيلة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وسيره، ج ر ج ج العدد 03 المؤرخ في 10 جانفي سنة 2021.

4- المادة 57 من دستور سنة 1996، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

5- أكثر تفاصيل في شأن الأحزاب ودورها في الحياة السياسية، أنظر:

- الشرفاوي سعاد، **النظم السياسية في العالم المعاصر**، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007، ص 193.

- HAURIUO André, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, op.cit, pp. 384-388.

6- المادة 223 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

السياسية تعد بمثابة الأداة اللازمة للممارسة الديمقراطية (1). فلا تتحدد الحياة السياسية لأية دولة بواسطة مؤسساتها السياسية فحسب، بل أيضا بواسطة نظامها الحزبي (2).

اعتمد عدد هائل من الأحزاب السياسية لأول مرة في دستور سنة 1989 (3)، وذلك بعد القطيعة التي أحدثتها المؤسس مع نظام الحزب الواحد (4) حيث تبني الانفتاح السياسي والتعدد الحزبي ومبدأ حرية الترشح (5)، بمقتضى قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي (6)، الذي تم التصويت عليه من طرف نواب الحزب الواحد، المستوحى من نظيره الفرنسي الذي أخضع الأحزاب السياسية لقانون الجمعيات (7).

يشترط دستور 1996 المعدل والمتمم في طلب إنشاء الحزب السياسي حتى يمكن قبوله، توافر الشروط، منها حضر تأسيسها على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي وحظر الدعاية كذلك بهذه العناصر، بالإضافة إلى انتقال المشرع من تنظيمه لممارسة حرية تأسيس الأحزاب من نظام التصريح المسبق المنظم في قانون الجمعيات ذات الطابع السياسي إلى نظام الترخيص المسبق في القانون العضوي للأحزاب السياسية (8).

رغم تكريس المشرع لحرية تأسيس الأحزاب السياسية منذ الانفتاح السياسي والاقتصادي، موفرا الضمانات لممارسة هذه الحرية ضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية (9)، إلا أنه حافظ على وصاية

1- محمد شريف أيمن، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة...، مرجع سابق، ص 497.

2- أبو زيد فهمي مصطفى، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص 279.

3- يبرر اعتماد حوالي 60 حزبا في ظرف وجيز على الانفتاح السريع وغير المنتظر على التعددية الحزبية والتي لم ترافقها التعددية في الأفكار والآراء والبرامج. أيت العربي مقران، ديموكتاتورية! من أحداث أكتوبر 88 إلى العهدة الرابعة، كوكو للنشر، الجزائر، 2018 ص 76.

4 - « *La constitution actuelle est considérée comme le texte le plus important de son histoire parce qu'elle rompt avec un système qui a dominé le régime Algérienne depuis vingt-sept ans, un régime caractérisé par le règne du parti unique sur tous les rouages de l'Etat.* » Voir : BENDOUROU Omar, « *La Nouvelle Constitution Algérienne du 28 Février 1989* », *R.D.P.*, 1989, p.1305.

- KHALFA Mammeri, *Les constitutions algériennes (Histoire-textes-réflexions)*, op. cit, p. 267.

5- أكثر تفاصيل في الموضوع أنظر، لوناسي جبيقة، 'حرية الترشح كآلية للمشاركة السياسية (الانتخابات الرئاسية)' *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 02، 2012، ص 50.*

6- قانون رقم 89-11 مؤرخ في 5 جويلية سنة 1989، يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر ج ج العدد 27 المؤرخ في 5 جويلية سنة 1989 (ملغى).

7 - Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. www.legifrance.gouv.fr.

8- أمر رقم 97-09 مؤرخ في 6 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج العدد 12 المؤرخ في 6 مارس سنة 1997 (ملغى).

9- قانون عضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج العدد 2 المؤرخ في 15 جانفي 2012.

السلطة التنفيذية بواسطة وزارة الداخلية المكلفة قانونًا بالرقابة الوقائية على طلبات تأسيس الأحزاب السياسية وذلك عن طريق نظام الترخيص المسبق.

تعتبر السلطة التنفيذية الممثلة في وزارة الداخلية، الجهة الإدارية الوحيدة المكلفة بمهمة متابعة نشاط أي حزب أو منع أي تشكيلة سياسية تخشى قوتها الانتخابية⁽¹⁾.

لا ينفي بالتالي، مسألة حصول الحزب على الاعتماد، من التعسف الإداري الذي قد يمارس على أي حزب سياسي من مرحلة التصريح بتأسيسه إلى مرحلة منح ونشر قرار الاعتماد في الجريدة الرسمية، وحتى في إمكانية وقف حزب معتمد أو حله عن طريق رفع دعوى قضائية أمام مجلس الدولة، في ظل انعدام الضمانات القانونية، لضمان حياد الإدارة اتجاه الأحزاب؛ ولا يمكن اعتبار الهيئة الإدارية سوى سلطة مضادة قاضية، تعبر عن إرادتها المنفردة في مواجهة الأحزاب غير المرغوب فيها، رغم ما يوحي الدستور من حرية تأسيس الأحزاب.

يُخلصُ مما سبق، أنّ اعتراف المؤسس بالتعددية الحزبية من جهة، وجعل المشرع الإجراءات اعتمادها مقرونا تلازميا بالتراخيص الإدارية، يؤدي إلى رسم ملامح سياسة الحزب الواحد. كما أن ربط المشرع تأسيس الأحزاب بضوابط يغلب عليها الطابع الشمولي، فإن ذلك يؤدي إلى تحجيم التعددية السياسية واعتماد أحزاب عديدة لتحقيق أغراض ضيقة، على حساب المصلحة العامة.

يفترض بالتالي، إنشاء التعددية الحزبية الشكلية على مقاس السلطة التنفيذية، تحمل مظاهر التعددية السياسية، بذهنية الأحادية الحزبية، أين تتخندق أغلب الأحزاب الصغيرة فيه، بدلا من اعتماد أحزاب تمثيلية لأفكار سياسية وإيديولوجية متباينة تؤثر في أوساط الشعب،

إذا كان أساس نظام الثنائية الحزبية يجد ما يبرره في النظام البريطاني⁽²⁾ القائم على فكرة التناوب المستمر على الحكم، عن طريق اختيار حزب بين الحزبين، تُعهد إليه السلطة⁽³⁾، باعتبار أن عملية

1- جامل صباح، "الضمانات القانونية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في الجزائر في ظل القانون العضوي رقم 12-04"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة الشاذلي بن جديد، الطارف، العدد 12-2016، ص 145.

2- « L'existence de deux grands partis adverses, disciplinés et reconnus, dont l'un fournit le ministère et l'autre constitue l'opposition, et qui alternent dans ces positions suivant que l'un ou l'autre l'emporte dans la Chambre des Communes, ou définitivement devant le corps électoral. » Voir : ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, op.cit, p.172.

- CHAGNOLLAUD DE SABOURET Dominique, *Droit constitutionnel contemporain, Théorie générale, Les régimes étrangers*, op.cit, p.273.

- HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit Constitutionnel*, op.cit, p.440.

3- شريط الأمين، "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد، الجزائر، أكتوبر 2003، ص ص 119-128.

اختيار الحزب عنصرًا من عناصر الديمقراطية المباشرة بصورة جديدة⁽¹⁾، فإن نظام التمثيل النسبي المعتمد بموجب القانون العضوي المتعلق بالانتخابات⁽²⁾، يؤدي دوماً إلى ظهور شكل آخر للأغلبية من خلال التحالفات (الائتلافات) في البرلمان حول الحزب الحاكم، وهو ما يبرز هشاشة التعددية الحزبية⁽³⁾.

تؤكد هذه النظرة من خلال السيطرة الواضحة التي تحتفظ بها أحزاب التحالف الرئاسي بين التجمع الوطني الديمقراطي، جبهة التحرير الوطن وحركة مجتمع السلم، منذ سنة 1999، على أغلبية مقاعد عبر مختلف الانتخابات التشريعية⁽⁴⁾.

يظهر جليا من خلال النتائج النهائية لانتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني، التي جرت يوم 12 جوان 2021، خلال المرحلة التي أعقبت التعديل الدستوري لسنة 2020، بأن التحالف الرئاسي قد حافظ على المراكز الأولى، إذ تحصل حزب جبهة التحرير الوطني على 98 مقعداً وحركة مجتمع السلم على 65 مقعداً أما التجمع الوطني الديمقراطي فقد تحصل على 58 مقعداً، في حين تحصلت جبهة المستقبل على 48 مقعداً وحركة البناء الوطني على 39 مقعداً، أما بقية القوائم المستقلة فقد تحصلت على 99 مقعداً⁽⁵⁾، غير أن أحزاب المعارضة لم تشارك في الانتخابات⁽⁶⁾.

بالنظر إلى هذه الخريطة السياسية والحزبية للمجلس الشعبي الوطني، وكذا نتائج الانتخابات، سمحت لرئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول بكل حرية من الأغلبية الرئاسية.

1 - HAURIUO André, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 2é édition, Montchrestien, Paris, 1967, p. 313.

2- **قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016**، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج العدد 50، المؤرخ في 28 أوت 2016، المعدل والمتمم، بموجب القانون العضوي رقم 19-08، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج العدد 55 المؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2019.

3- أكثر تفاصيل في الموضوع، أنظر، لوناسي جقيقة، " **واقع التعددية السياسية في الجزائر** "، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01، 2012، ص 21.

4- حصل لأول مرة التحالف الحكومي في العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2000، بين التجمع الوطني الديمقراطي المتحصل على 155 مقعد وحركة مجتمع السلم على 69 مقعداً، وجبهة التحرير الوطني على 64 مقعداً وحركة النهضة ب 34 مقعداً. تم اللجوء إلى التحالف كذلك في الانتخابات التشريعية لشهر ماي من سنة 2002، رغم حصول حزب جبهة التحرير الوطني على الأغلبية المطلقة للمقاعد أي 199 مقعداً.

5- عن النتائج النهائية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لسنة 2021، اطلع على: **إعلان رقم 01/م د 21** مؤرخ في 23 جوان 2021 يتضمن النتائج النهائية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الذي جرى يوم 12 جوان 2021، ج ر ج ج العدد 51 المؤرخ في 29 جوان 2021.

6- من بين أحزاب المعارضة التي لم تشارك في الانتخابات التشريعية لسنة 2021 نذكر، حزب العمال، جبهة القوى الاشتراكية، حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية.

أكثر من ذلك، جعل المشرع من الأحزاب المساندة للحكومة تحت غطاء التحالف الرئاسي⁽¹⁾، ونمط الاقتراع النسبي على القائمة والاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج (القانون الجديد الساري المفعول)⁽²⁾، حاجزا أمام المعارضة البرلمانية ومدعما لسياسة رئيس الجمهورية، في كل قرار وطني⁽³⁾، ومثال ذلك، موافقة نواب المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بحيث منح نواب المجلس ثقتهم للوزير الأول بواقع 318 صوتا معبرا عنه بـ "نعم" مقابل 65 صوتا معبرا عنه بـ "لا"، وذلك من أصل 383 نائب حضروا التصويت⁽⁴⁾.

ترتب على ذلك، ضعف ونقص كبيرين في حصيلة النشاط التشريعي للبرلمان الجزائري، سواء ما تعلق باقتراح قوانين أو تعديلها، بالقياس مع أكثرية التشريع الرئاسي. وهو ما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

2- هشاشة دور المعارضة في العملية التشريعية

تمثل المعارضة البرلمانية ضمانا دستورية لديمقراطية النظام، وأمرًا لازمًا لضمان الحريات العامة إذ تشكل الصفة النيابية للمعارضة حاجزا ضد تعسف وانحرافات الحكومة، وبديل للسياسة الحكومة القائمة⁽⁵⁾ اعتمادا على ما تملكه من آليات تميزها عن الأغلبية البرلمانية القائمة والمالية للأغلبية الرئاسية والتي يعطيها وضعا امتيازياً متفوقاً⁽⁶⁾.

اعترف المؤسس ضمن محتوى نص المادة 116 من دستور 1996 المعدل والمتمم، ببعض الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية، بهدف تعزيز دورها، ومن بين هذه الحقوق المستحدثة بالمقارنة بالديساتير السابقة، تمتع المعارضة البرلمانية بالمشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية.

1 - KOROGHLI Ammar, L'Algérie politique : à l'épreuve de la démocratie ...résiduelle , in EL Watan N° 5547 du 02 février 2009 ,P.23

2- لقد تم تعديل نمط انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني من الاقتراع النسبي على القائمة المغلقة إلى الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج، أي أن الانتخاب يتركز على المرشحين بالأساس. أنظر، أمر رقم 21- 01، يتضمن قانون الانتخابات، مرجع سابق.

3- بوضياف محمد، مستقبل النظام السياسي الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية العلوم السياسية و الإعلام جامعة الجزائر، 2008 ، ص. 265.

4- نقلا من الموقع الإلكتروني: www.apn.dz

5 -BÉLIGH Nabli, « L'opposition parlementaire: un contre – pouvoir politique saisi par le droit» , in Pouvoirs, n° 133, 2010, p.1 .

6 -CHARLOT Monica, Institutions et forces politiques du Royaume -Uni, Masson /Armand Colin, 2^{ème} édition, Paris, 1995, p.195.

يظهر جليا من خلال هذا النص الدستوري، أن المؤسس لم يوضح ماهية الأشغال التشريعية ونسبة أحقية المعارضة لاقتراح قانون، بالمقابل لم تشر الأنظمة الداخلية للبرلمان إلى ذلك، وإن كان مصطلح الأشغال التشريعية، شاملاً يتفق مع جميع حقوق البرلمانين بصفة عامة، كحق اقتراح القوانين وحق النواب في تقديم التعديلات أمام اللجان المختصة.

يُعتبر، بالتالي، تكريس ما يسمى بحقوق المعارضة تكرر لحقوق البرلمانين بصفة عامة، إذ لا يمكن أن يُمنع أي نائب أو عضو ينتسب إلى المعارضة من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية كون هذه الحقوق مضمونة دستوريا للجميع، خاصة أن مهمة أو عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية⁽¹⁾.

تجدر الإشارة في هذا الصدد، إلى أنه في غياب نص صريح ضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة ربط المعارضة البرلمانية بالمجموعة البرلمانية، فلا وجود لمعارضة برلمانية دون مجموعة برلمانية⁽²⁾.

تعتبر، بالتالي، المعارضة البرلمانية حق جماعي تمارس في إطار المجموعة البرلمانية⁽³⁾. إذ تحتاج المجموعة البرلمانية المعارضة اتفاقاً على الأقل لعشر (10) نواب داخل البرلمان، حتى تستفيد من الحقوق المكرسة ضمن المادة 116 من الدستور.

تبقى الممارسة الفعلية للعملية التشريعية من طرف المعارضة البرلمانية صعبة الاستيفاء في ظل انعدام معارضة سياسية فعالة وقوية⁽⁴⁾ من جهة، فضلاً عن ذلك، فإن رئاسة أهم اللجان المتمثلة في لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات المكلفة بالتشريع، وكذا لجنة المالية والميزانية تتولاها دائماً الأحزاب المساندة لرئيس الجمهورية من جهة أخرى. بذلك فإن المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية التي تقرها

1- المادة 125 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

2- المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الأمة (مرجع سابق).

- عن موضوع المجموعة البرلمانية، راجع: لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996...، مرجع سابق، ص ص 56-58.

3- يتم تحديد ما إذا كانت الطبيعة السياسية للمجموعة البرلمانية من المعارضة عن طريق ملف تأسيسها الذي تقدمه إلى مكتب مجلس الأمة، ويتم الإعلان عن إنشاء المجموعة البرلمانية بذكر تسمية المجموعة، وقائمة الأعضاء وتشكيله مكتبها في جلسة عامة للمجلس. وتنتشر في الجريدة الرسمية لمناقشاته. المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع سابق.

4- ظهر ضعف أحزاب المعارضة أمام إرادة رئيس الجمهورية عند التصويت على مشروع تعديل الدستور لسنتي 2016 و2020، فرغم رفض المشروع، إلا أنه لوحظ يوم التصويت امتناع أحزاب المعارضة عن التصويت عليهما بدلا من التصويت بالرفض.

المادة السالفة الذكر تعدّ مشاركة صورية، بالرغم من أنه خلال فترة الحراك الشعبي تولى رئيس حزب معارض رئاسة المجلس الشعبي الوطني (1).

الفرع الثاني

الدعائم القانونية والمؤسسية لتفوق السلطة التنفيذية في مجال التشريع

لا يمكن أن يكون ارتقاء السلطة التنفيذية إلى مستوى الطرف المستحوذ على العمل التشريعي، إلا بامتلاكها للوسائل القانونية التي تؤثر بها في سير عمل البرلمان ويتحقق بها الاستحواذ على العمل التشريعي.

اعتمد المؤسس طريقة انتخاب رئيس الجمهورية وسيله تجعله العنصر المحوري أو الجوهرية لتشكيل السلطة التنفيذية، ومن ثم فإنه يتمتع بصلاحيات ملكية (2) سيما من خلال الرسائل التي يخاطب بها الأمة (أولاً).

تشكل المؤسسات الدستورية هي الأخرى دعائمًا تعتمد عليها السلطة التنفيذية لغرض الاستحواذ على السلطة التشريعية للبرلمان (ثانياً).

أولاً: الدعائم الدستورية لتجسيد التفوق التشريعي للسلطة التنفيذية

إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي يحتل مركزاً أدبيا أو شرفيا، فإن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يتمتع بمركز مرموق، فعلي وفعال، بالنظر إلى الشرعية الشعبية المكتسبة بواسطة الاقتراع العام والمباشر والتي تجعله على قمة السلطات، بعد أن كان البرلمان يشارك في اختياره (أ).

يعد أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية سبباً لنفوذه ومصدراً لتعزيز سلطته ومكانته في النظام السياسي الجزائري.

1- انتخب بتاريخ 11 جويلية 2019، السيد " شنين سليمان" رئيس كتلة "الاتحاد من أجل النهضة والعدالة والبناء" التحالف البرلماني الذي يضم ثلاثة أحزاب إسلامية معارضة، رئيسا للمجلس الشعبي الوطني في الجزائر، خلفا للرئيس المستقيل السيد "بوشارب معاذ" من حزب جبهة التحرير الوطني.

2 - « *Royal, le statut du président l'est en deux sens. Au sens propre, en ce qu'il est comparable à celui d'un monarque constitutionnel, et au sens figuré en ce qu'il est très confortable.* » Voir : COHENDET Marie-Anne, *Le Président de la République*, Dalloz, Paris, 2002, p.25.

- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980 ص 22.

إنّ هذه المكانة والدور التمثيلي، مكّناه مباشرة من تحقيق استقلاليته العضوية تجاه البرلمان، وأهلته لمخاطبة الأمة بشكل مباشر لتجسيد سياسته التشريعية (ب).

1- الشرعية الانتخابية لرئيس السلطة التنفيذية

تعتبر الانتخابات وسيلة ديمقراطية لإسناد السلطة للحكام، فلا وجود للديمقراطية ما لم تكن الانتخابات وسيلة لاختيار الحكام⁽¹⁾.

يعد أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان الأكثر اعتيادا في الدول التي أخذت بالنظام البرلماني ولا شك أن هذا الأسلوب، رغم أنه يسهل على رئيس الجمهورية نسيباً أن يتكيف خلال فترة ولايته مع الأغلبية السياسية المتتالية والمختلفة بسبب الدور التمثيلي له، إلا أنه يضعف السلطة التنفيذية إلى حد كبير في مواجهة السلطة التشريعية⁽²⁾.

يظهر رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية، بأسلوب الانتخاب المباشر، كرجل سياسة، اختير من طرف الناخبين على أساس برنامج⁽³⁾، مما يعطيه الصفة التمثيلية لكل الشعب والشرعية الديمقراطية لا تقبل الجدل.

كرست هذه الطريقة في النظام الفرنسي بعد تعديل دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958⁽⁴⁾، حيث أصبح الرئيس ينتخب انتخاباً شعبياً مباشراً بعد أن كان انتخاباً غير مباشر.

حافظ المؤسس الجزائري بدوره في المادة 85 من دستور 1996 المعدل والمتمم، على أهم ركيزة معمول بها في النظام الرئاسي، من خلال اشتراط انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري لرئاسة الجمهورية، طبقاً لنص من دستور 1996 المعدل والمتمم، بهدف توطيد سلطته ومكانته وتجسيد السلطة التنفيذية في يده⁽⁵⁾.

1- للمزيد حول هذه المسألة أنظر: كل من الشرقاوي سعاد، *النظم السياسية في العالم المعاصر...*، مرجع سابق، ص 144، وما يليها.

-حسين الشريف علي بن محمد محمد، الرقابة على الانتخابات العامة النيابية والمحلية والاستفتاء، دراسة مقارنة في التشريعات اليمنية والمصرية والفرنسية والفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.

2 - HAMON Francis TROPER Michel, **Droit Constitutionnel**, op.cit, p.574.

3 - COHENDET Marie-Anne, **Le Président de la République**, op.cit, p.64.

- HAMON Francis TROPER Michel, **Droit Constitutionnel**, op.cit, p.574.

4- حرص الرئيس الفرنسي ديغول على إرساء الشرعية الديمقراطية لخلفائه بطريقة لا تقبل الجدل، فاقترح مراجعة الدستور من أجل إقامة انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، والذي أصبح نظاماً معمولاً به حالياً. أنظر:

-FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, Scoffoni Guy, **Droit constitutionnel**, op. cit.,p.699.

5 - MANSOUR Mouloud, « **Du présidentielisme Algérienne** », *R.A.S.J.E.P*, Vol 44, N° 1, 2007, p.82.

تمنح طريقة اختيار رئيس الجمهورية التفوق لهذا الأخير على المجلس الشعبي الوطني، الذي لا يحظى بنفس المستوى من الشرعية. فلا يمثل النائب المنتخب من طرف دائرته الانتخابية إلا إرادة ناخبيه، في حين أن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد عن الدائرة الانتخابية الوطنية يمثل الإرادة الوطنية.

جعل، بالتالي، النظام الانتخابي من الهيئة الناخبة وعاءً انتخابيا واحدا، لجهاز أحادي الشخص " **Un organe unipersonnel**"⁽¹⁾ في دورين ولا يشارك في الدور الثاني إلا المترشحين الاثنين اللذين أحرزا أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول⁽²⁾.

يبدو أن المؤسس أخذ بطابع التصفية، حيث يتأهل فقط المرشحان الحاصلان على أغلبية الأصوات إلى الدور الثاني، وتتولى هذه المهمة المحكمة الدستورية عند الاقتضاء⁽³⁾.

إن إلغاء قاعدة الحسم الانتخابي بالأغلبية المطلقة للناخبين المسجلين في دور واحد⁽⁴⁾، واستبدالها بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها⁽⁵⁾، لا يمكن إلا أن يعزز شرعية رئيس الجمهورية والتي يمكن تجديدها مرة واحدة.

يبدو أن طبيعة هذه القاعدة، مناسبة لضمان شرعية اختيار رئيس الجمهورية أمام ظاهرة العزوف أو المقاطعة للانتخابات⁽⁶⁾، نظرا لغياب حكم دستوري يحدد حداً أدنى في المشاركة الانتخابية لاعتبار المترشح فائزا. تؤكد ذلك عمليا من خلال النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية ليوم 12 ديسمبر 2019⁽⁷⁾.

انطلاقا من ذلك، يتمتع رئيس السلطة التنفيذية بالحصانة التامة في تقرير المسؤولية السياسية على برنامج السياسي الذي انتخب من أجله، حيث يستمدّ هذه الحصانة من الشرعية الانتخابية الرئاسية، التي

1 - DIAMANTOPOULOS Thanassis, *Les systèmes électoraux aux présidentielles*, op. cit, p. 15.

2- المادة 138 من قانون عضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات (مرجع سابق)، تقابلها المادة 248 من أمر رقم 21-01 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3- المادة 191 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

4- اشترط دستور 1976 للفوز في الانتخابات الرئاسية، حصول المترشح على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين المسجلين بدلا من الأصوات المعبر عنها.

5- المادة 247 من أمر رقم 21-01، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

6- نضمت الجزائر منذ تبني دستور 1996، خمس انتخابات تشريعية، جرت أعوام 1997 و 2002 و 2007 و 2012 و 2017، فيما عرفت ستة انتخابات رئاسية أعوام 1995 و 1999 و 2004 و 2009 و 2014، و 2019، وخلالها لم تتجاوز أعلى نسبة مشاركة فيها 63% وتدنّت إلى 43% في انتخابات 2007، إلى أن طفت على السطح بنسبة 39% في الانتخابات الرئاسية لسنة 2019.

7- لا يمكن تصور رفض المجلس الدستوري للانتخابات الرئاسية مهما كانت نسبة المشاركة. وبالتالي، فحتى لو افترضنا مشاركة نحو مليون ناخب، من أصل 24.464.161 ناخب جزائري، فإن المجلس الدستوري يعلن عن صحتها. قد يرجع سبب ذلك إلى سكوت المؤسس الجزائري وعدم إقراره عن الحد الأدنى الواجب اتخاذه من نسبة المشاركة في التصويت، حتى تكون العملية الانتخابية صحيحة.

تفوق شرعية كل المؤسسات الدستورية، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال عدم الاعتراف بفكرة المسؤولية السياسية أو سحب الثقة منه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

زيادة على ذلك، لا يستطيع المجلس الشعبي الوطني، أن يعزل رئيس الجمهورية عن طريق تحريك الدعوى عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى⁽¹⁾، مثلما هو الحال بالنسبة لنظيره الفرنسي⁽²⁾ الذي أعاد التوازن بين المسؤولية السياسية والجنائية في مواجهة النفوذ السياسي للرئيس⁽³⁾.

يعد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لعهدة رئاسية ثانية تأكيدا للثقة الشعبية في شخصه الرئيس وتأييدا لسياسته.

تسمح الشرعية الانتخابية الحقيقية أو المصطنعة لرئيس الجمهورية بفرض إرادته على البرلمان بواسطة الآليات الدستورية التي يتمتع بها على نحو يمكنه إيقاف سيادته في إعداد القانون عند رجوعه إلى الشعب مباشرة.

2- حق مخاطبة الأمة دعامة أساسية لتجسيد البرنامج التشريعي

تسمح طريقة انتخاب، رئيس الجمهورية، ممثل السلطة التنفيذية، أن يظهر بصفة ممثل للأمة جمعاء بغض النظر عن النصاب القانوني للأغلبية الشعبية التي يحصل عليها.

يظهر تكريس المؤسس بوضوح لصفة تمثيل الأمة ومخاطبتها، استنادا إلى الفقرة الرابعة من المادة 84 من دستور 1996 المعدل والمتمم⁽⁴⁾ التي تنص " له أن يخاطب الأمة مباشرة "

إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في مخاطبة الأمة في الظروف العادية، إلا أن هذه التقنية تعتبر شرطا إلزاميا في الحالة الاستثنائية⁽⁵⁾.

1- يبدوا استبعاد الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة من المساءلة القانونية في ملفات وقضايا تخص فترة حكمه، بسبب عدم تنصيب المحكمة العليا للدولة تختص بمحاكمته، وعدم إصدار نص قانون عضوي خاص بها، وفقا لنص المادة 177 من الدستور. لم ينسحب هذا المانع القانوني، بالمقابل، إلى رئيسي الحكومة سابقا أحمد أويحيى وعبد المالك سلال، بعد أن ثبت القضاء العادي الحكم عليهم بالسجن بالتهم التي ارتكباها بمناسبة تأديتهما مهامهما. لكن يُوحي واقع هذه الظاهرة أن الرئيس عمل على عدم إنشاء هذه المحكمة، لإبقاء نفسه بعيدا عن أية مساءلة أو محاكمة متوقعة.

2 - Alinéa 1^{er} de l'Article 68 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), Op.cit.

- HAMON Francis TROPER Michel, **Droit Constitutionnel**, op.cit, p.578.

3 - DEFERT YANIS ZOUBEIDI, « **La Responsabilité Du Chef de l'État, la révision constitutionnelle du 23 février 2007** », Pouvoir, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, N°122, Septembre 2007, p.155.

-Voir également : AUVRET Patrick, « **La réforme de la responsabilité du Président de la République** », R.D.P., N°2, L.G.D.J, 2007, p.418.

4- بتتبع أحكام الدساتير المتعاقبة نلاحظ نفيًا لهذا الحق في دستور 1963 ودستور 1976، إلا أنه بموجب التعديل الدستوري لسنة 1988 منح المؤسس لرئيس الجمهورية حق توجيه خطاب للأمة لأول مرة بموجب المادة 111 الفقرة الثالثة منه، ثم دستور 1989 ضمن المادة 67 منه.

5- المادة 99 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

تعدّ، إذن، الخطابات في الجوهر، من الوسائل التي يجدها رئيس السلطة التنفيذية تحت تصرفه، من أجل المساهمة الشخصية في قيادة الأمة وتعزيز سلطته وسموه⁽¹⁾، أضف إلى ذلك، أنها تهدف إما لمباشرة واجباته الدستورية أو عرض توصياته ومقترحاته أو تحديد رأيه الرسمي في مسألة معروضة أمام البرلمان⁽²⁾. تشكل كذلك أهم الوسائل القانونية التي يلجأ إليها رئيس الجمهورية بإسهاب كبير بغرض التجسيد الفعلي لسياسته التشريعية⁽³⁾.

لم يُقيد المؤسس، ممثل السلطة التنفيذية، بأيّ شرط لممارسة حقه الدستوري. فاختيار الموضوع والمناسبة يعود تقديره الإرادي والشخصي، فله أن يخاطب الأمة في أيّ موضوع، سواء كان لتلخيص سياسته أو للإعلان عن حل البرلمان⁽⁴⁾ أو إجراء انتخابات تشريعية أو محلية، أو لكبح أي مبادرة برلمانية.

تحقيقاً لذلك، بادر رئيس الجمهورية، ممثل السلطة التنفيذية عبر خطاباته للأمة، بمشاريع تتعلق بتعديلات دستورية⁽⁵⁾ وقانونية، إكتفى البرلمان بغرفتيه بشأنها بدور المساند عن طريق التصويت عليها⁽⁶⁾.

ثانياً - الدعائم المؤسساتية أساس تجسيد التفوق التشريعي للسلطة التنفيذية

يمكن تصنيف أهم هذه الأجهزة، في تلك التي تساهم في إعداد القواعد القانونية (1) وتلك التي كلفت بتقديم المشورة (2).

1- «*Les discours du président de la République est devenue un moyen de gouvernement et un des instruments de la suprématie présidentielle. Les interventions du président Chirac pour expliquer les raisons et les résultats de l'intervention de l'O.T.A.N. au Kosovo sont un exemple récent du poids de la parole présidentielle*» LAVROFF Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la V^{ème} République*, op.cit, p.881.

2- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني ...، مرجع سابق، ص 21.

3- بوضياف عمار، خطاب 15 افريل إعلان لمبادرة الإصلاحات السياسية، الفكر البرلماني، العدد 28، 2011 ص 18.

- انظر، (بدون ذكر صاحب المقال)، فلسفة سياسة الإصلاحات السياسية الجارية، الفكر البرلماني، العدد 29، 2012 ص 6.

4 - أعلن رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون في خطابه الموجه للأمة بتاريخ 18 فيفري 2021، عن حل المجلس الشعبي الوطني مع إجراء انتخابات مسبقة. تم تجسيد ذلك بعد أسبوع، بإصدار المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المؤرخ في 21 فيفري سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج العدد 14، المؤرخ في 28 فيفري 2021. والمرسوم الرئاسي رقم 21-96 المؤرخ في 11 مارس 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج العدد 18 المؤرخ في 11 مارس 2021.

5- تضمن خطاب رئيس الجمهورية السابق السيد ' عبد العزيز بوتفليقة ' بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008-2009، الإعلان عن تعديل الدستور، تضمن أيضا خطاب " رئيس الجمهورية السيد "عبد المجيد تبون " المؤرخ في 19 ديسمبر 2019 بعد تنصيبه تعديل الدستور وتعديل العديد من القوانين،

6- صادق البرلمان بغرفتيه في النصف الثاني من سنة 2011 والنصف الأول من سنة 2012، على كلّ مشاريع القوانين التي بادر بها رئيس الجمهورية ضمن خطابه للأمة المؤرخ في 15 افريل 2011.

1- تدعيم السلطة التنفيذية بأجهزة متخصصة في إعداد التشريع

يقتضي احترام الإجراءات التشريعية كما حددها الدستور، ألا يُعرض أي مشروع قانون على البرلمان بعد إعداده من طرف الحكومة التي تتشكل من الأغلبية الرئاسية أو الأغلبية البرلمانية حسب الحالة (أ) بواسطة الأمانة العامة للحكومة (ب) إلا بعد اتخاذه في نطاق مجلس الوزاري (ج).

أ- مؤسسة الحكومة: بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية

أحدث هذا التعديل من خلال تكريس مبدأ الانتخابات التشريعية، جدلا فيما يخص المركز القانوني لقائد الحكومة. فبعدما ألغى التعديل الدستوري لسنة 2008 منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول وحسم موضوع انتماء الحكومة للأغلبية البرلمانية⁽¹⁾. أصبحت مؤسسة الحكومة تستمد شرعيتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 من أحكام المادة 103 منه التي تنص " يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية. يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية. تتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها ".

عمل المؤسس، بالتالي، على مزج التسمية لمنصب قيادة الحكومة بين مصطلح "رئيس الحكومة" ومصطلح الوزير الأول، إذ يتحكم في هذه التسمية نوعية الأغلبية التي سوف تسفر عنها الانتخابات التشريعية.

لا يمكن فصل مفهوم التوافق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية أو حالة التعارض بينهما عن مفهوم التعددية الحزبية، لأن الغرض من التعددية الحزبية لا يكمن في سيطرة إحدى الأحزاب على الساحة السياسية وإنما أن يكون رئيس الجمهورية عضوا في إحدى الأحزاب حتى تشكل الأغلبية داخل البرلمان.

1- واعلي ياسمين، عن وحدوية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل درجة لكتوراه الطور الثالث في القانون، التخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2018، ص 47.

ينتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية برلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، فيحدث تطابق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية التي انتخبت رئيس الجمهورية، أو يسفر عنها، أغلبية برلمانية معادية للرئيس فيحدث تعارض بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية.

يفهم من ذلك، أن المؤسس تبنى لتولي منصب قائد الحكومة أحد الاحتمالين التاليين:

- **حالة التطابق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية:** تحدث حالة التطابق بين الأغلبية الرئاسية والبرلمانية إذا أفرزت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية حاملة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية ومؤيدة له.

يستخلص من ذلك، أن رئيس الجمهورية يملك في هذه الحالة، الحرية المطلقة في تعيين قائد الحكومة من حزب أو شخصية غير برلمانية دون التخوف من رفض البرلمان؛ مع ذلك، فإن تكليف قائد الحكومة بإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء كمبدأ دستوري، يتطلب تعيين وزير أول لوضع سياسة رئيس الجمهورية حيز التنفيذ. يعطى هذا الأمر لرئيس الجمهورية السيطرة التامة على أعضاء الوزارة وعلى البرلمان بفعل الأغلبية التي تسانده!

لم تعرف التجربة الدستورية لسنة 1996 إلا هذه الحالة، وهو ما يدل على هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية برمتها.

- **حالة التعارض بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية:** يحدث التعارض إذا أفرزت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية معارضة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية.

يفرض على رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 110 من دستور 1996 المعدل والمتمم، تعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامجه.

مهما كان شكل مؤسسة الحكومة التي تفرزها الانتخابات التشريعية، فلن يتراجع دور ممثل السلطة التنفيذية في ممارسة مهامه الدستورية. فحالة التعايش⁽²⁾ بين الأغلبية البرلمانية والرئاسة مستبعدة ناصاً

1- يبدو من ذلك انه غير ممكن استعمال مصطلح "الأغلبية الرئاسية" أو "الأغلبية البرلمانية"، لأنه دائماً ما تسفر الانتخابات التشريعية في الجزائر عن أغلبية مسيطرة تعرف بأغلبية مساندة لرئيس الجمهورية.

2- أكثر تفاصيل عن مبدأ التعايش السلمي (الزواج الأبيض) للفظ الذي أطلقته الصحافة الفرنسية عليه وكما وصفه الأستاذ دوفرجيه موريس، أنظر، دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1992، ص 254.

- COHENDET Marie -Anne, **Droit constitutionnel**, 3^{ème} édition coll focus droit, Montcherstien, EJA, Paris, 2006, pp. 14-21.

لاعتبار رئيس الجمهورية حجر الأساس للمؤسسات⁽¹⁾، فحتى إن تم إدراج مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور الحالي فإن إجراء التعيين والإقالة⁽²⁾ من شأنه أن يقوي ويعزز من مكانة رئيس الجمهورية على حساب مكانة رئيس الحكومة، فمضمون الفقرة الثانية من المادة 103 أفرغت من محتواها.

وما يلاحظ أيضا، أن الصلاحيات الدستورية لرئيس الحكومة الدستورية تخضع لنفس القيود التي يخضع لها الوزير الأول، رغم اعتناق المؤسس لمبدأ الحكومة البرلمانية المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية.

ب- الأمانة العامة للحكومة: جهاز منظم للعمل التشريعي

تعد الأمانة العامة للحكومة جهازاً دائماً⁽³⁾ يخضع لسلطة رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، ويسهر بصفته المنظم الحقيقي للعمل الحكومي⁽⁵⁾، على مواكبة التشريع والتنظيم من مرحلة المبادرة به إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية.

يبدو دوره كجهاز أهم في السلطة التنفيذية، على اعتبار أن كل النصوص التشريعية والتنظيمية تدرس على مستواها بالتنسيق مع القطاعات المعنية، وتبرمج وتقدم للتوقيع من طرف صاحب الاختصاص⁽⁶⁾.

كما يمارس الجهاز بصفته الرقيب القار، سلطة النظر والتوجيه، فيما يعرض عليه من مختلف الإشكالات القانونية والإدارية، نظرا لامتلاكه اختصاصيين من أهل الخبرة والكفاءة العالية، بالإضافة إلى الهياكل المشكلة من إطارات متخصصة، كل منها ملحقة حسب تخصص بقطاع محدد⁽⁷⁾، وهو ما يفتقده البرلمان بغرفتيه.

1 - « La « clef de voûte », c'est-à-dire la pièce maîtresse de l'édifice, celle qui est à la fois la plus importante et celle qui domine toutes les autres. L'expression est de Michel Debré dans son discours devant le Conseil d'Etat en date du 27 août 1958. » Voir : TOULEMONDE Gilles, Le déclin du Parlement sous la V^{ème} République. Mythe et réalités, op. cit, p.454.

2- انظر، ما بعده، ص 271 وما يليه.

3- استحدثت هيكل الأمانة العامة للحكومة، بصفة دائمة منذ شهر أفريل سنة 1977، بموجب المرسوم رقم 77-74 المؤرخ في 23 أفريل سنة 1977، يتضمن إحداث أمانة عامة للحكومة، ج ر ج العدد 37 المؤرخ في 08 ماي 1977.

4- يظل الجهاز تابعا لرئاسة الجمهورية وفقا لنص المادة الأولى من المرسوم رقم 77-1977 أعلاه: "تحدث أمانة عامة للحكومة تابعة للسلطة العليا لرئيس الجمهورية" رغم إنشاء جهاز الحكومة إلى جانب جهاز رئيس الجمهورية بموجب دستور 1989، إلحاق الجهاز برئاسة الحكومة حسب ما يدل عليه مصطلح الأمانة العامة للحكومة.

5- MASSOT Jean, « Le chef du gouvernement en France », Documentation française, Paris, 1979, p. 35.

6- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث، طبعة ثانية منقحة ومزودة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2013، ص 362.

7- مقرر مؤرخ في 25 جويلية 2001، يضبط هياكل الأمانة العامة للحكومة ويحدد مهامها.

تظهر أهمية تكريس الجهاز إلى تكليفه بصفته المؤرخ والشاهد على نشر جميع النصوص القانونية والتنظيمية ضمن الجريدة الرسمية.

ج - المجلس الوزاري: محرك وضابط فعلي للنشاط التشريعي

يمثل المجلس الوزاري هيئة المناقشة والحكم لكل المسائل التي تهم السياسة العامة للأمة، كما يعد محركاً حقيقياً لنشاط الدولة، والعجلة الأساسية لجهاز الحكومة⁽¹⁾، تحت رئاسة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري⁽²⁾.

لا ينص الدستور الجزائري عن أية ضوابط لتنظيم مجلس الوزراء، ما يجعل الرئيس المنظم العملي له بإرادته الحرة وسلطته التقديرية، مما يؤكد بأن نية المؤسس اتجهت إلى التأكيد على الطابع الفردي في تنظيمه.

لا ينحصر دور مجلس الوزراء في اتخاذ القرارات السياسية فحسب، بل يشكل هيئة تشريعية تتخذ في نطاقها تدابير عادية ذات صبغة تشريعية واستثنائية، كما يشكل أيضا هيئة ضابطة لمخطط عمل الحكومة أو لبرنامج رئيس الحكومة، حسب الحالة⁽³⁾، مما يثير التساؤل عن الغرض من عرض برنامج الأغلبية البرلمانية على مجلس الوزاري ومدى تحكم رئيس الحكومة واستقلاليتها في إعداده؟.

قد يفهم من التعديل الدستوري لسنة 2020، تبني المؤسس فكرة مؤسسة الحكومة البرلمانية⁽⁴⁾ من خلال تحويل رئيس الحكومة مهمة إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية المؤيدة له، إلا أن القراءة المعمقة للفقرة الثالثة من المادة 110 من ذات التعديل الدستوري، تؤكد محدوديته في هذا المجال حيث يتم عرض برنامج حكومته على مجلس الوزراء. وبالتالي، تنقيد سلطة رئيس الحكومة بإرادة رئيس الجمهورية المنظم عمليا لبرنامج الأغلبية البرلمانية، ما يؤكد مرة أخرى صورية صلاحيات رئيس الحكومة.

1 - TURPIN Dominique, **Droit constitutionnel**, op.cit, p.382.

2- المادة 91 من دستور 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

3- المواد من 103 إلى 110 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (المرجع نفسه).

4 - « le parlementarisme, c'est le gouvernement parlementaire, quelles que soient ses modalités particulières de fonctionnement et les appréciations d'ordre politique que l'on peut porter son sujet. » Voir : LAUVAUX Philippe, « Le parlementarisme », op.cit, p.03.

يظهر أن المؤسس حافظ على الطابع الرئاسي لجهاز مجلس الوزراء⁽¹⁾ حيث يتأكد ذلك من خلال منع تفويضه لرئيس الحكومة ليتولى بإرادته الحرة إعداد وتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية⁽²⁾، خلافا للدستور الفرنسي الذي سمح للوزير الأول برئاسة مجلس الوزراء بصدد موضوع محدد⁽³⁾.

تأسيسا لما سبق، تتأكد رغبة المؤسس في تأمين التصرفات القانونية للسلطة التنفيذية، من خلال مجلس الوزراء الذي يعتبر جهازاً تشريعياً، ضابطاً وكاشفاً عن مشاريع قوانين.

2- تدعيم السلطة التنفيذية بأجهزة استشارية ورقابية للعمل التشريعي

ألزم الدستور بعض أجهزة الدولة تقديم الاستشارة للسلطة التنفيذية في التصرفات ذات الصبغة التشريعية⁽⁴⁾. لا يسمح لنا بتناول كل الأجهزة نظراً لكثرتها، إلا أننا نتناول فقط الأجهزة الاستشارية ذات الطابع المتخصص (أ) بما فيه الجهاز الرقابي للعمل التشريعي (ب).

أ- مجلس الدولة: مستشار قانوني حصري للسلطة التنفيذية

يعد مجلس الدولة هيئة استشارية تابعة تقليداً للسلطة التنفيذية⁽⁵⁾، وهيئة قضائية بسلطته القضائية. فإذا كانت السلطة القضائية تأخذ طابعاً تقويمياً عقابياً لكل التجاوزات القانونية، فإن الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة التي كلف بها تأخذ طابعاً وقائياً لكل مشروع قانون.

يجد مجلس الدولة الأساس الدستوري لوظيفته الاستشارية في دستور 1996 المعدل والمتمم، ضمن المادة 143 منه، التي تنص "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة...". كما يجد الأساس المعتمد عليه، ضمن القانون العضوي المتعلق باختصاصاته⁽⁶⁾.

يفهم من مضمون المادة ذاته أن مجلس الدولة، مشرع مشارك في العملية التشريعية، حيث يبدي رأياً استشارياً وشكلياً في مشاريع قوانين، لتشمل الأوامر الرئاسية دون اقتراحات القوانين، بصفة أدق النصوص

1 - « le conseil des ministres constitue un instrument de la présidentialisation du régime ». Voir : MASSOT Jean, « Le chef du gouvernement en France », op.cit, p.106.

2- المادة 93 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

3 - L'article 21 alinéa 3 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

4- راجع، المواد 206 إلى 218 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم (مرجع سابق).

5 - LEROYER Séverine, « Le Conseil d'État, colégislateur ? La possibilité de saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, édition électronique, N°10, 2012, pp .69-79, p.69. <https://journals.openedition.org>.

6- قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي سنة 1999، يتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج العدد 37 المؤرخ في 01 جوان سنة 1989، المعدل والمتمم.

التشريعية التي تبادر بها السلطة التنفيذية عن طريق التداول فيها في شكل لجنة استشارية⁽¹⁾، ثم بيدي رأيه فيها في أقصر الآجال، مخالفا في ذلك مجلس الدولة الفرنسي⁽²⁾.

يشكل مجلس الدولة مستشارًا حصريًا للسلطة التنفيذية والتابع له، فالتأثير والمساس باستقلالته في ممارسة مهامه الاستشارية مؤكدة ليست فقط محتملة، خاصة إذا علمنا بأن رئيس السلطة التنفيذية يتمتع بسلطة رئاسية سلمية على مجلس الأعلى للقضاء الذي يمثل الجهة التأديبية للقضاة⁽³⁾، برغم تكريس الدستور لمبدأ عدم خضوع القاضي إلا للقانون⁽⁴⁾، خلافا للمؤسس الفرنسي الذي تصدى لهذه المسألة، إذ استبعد رئيس الجمهورية من رئاسة المجلس الأعلى للقضاء بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2008⁽⁵⁾.

ب - المحكمة الدستورية جهاز مكلف بالسهر على احترام الدستور

يعتبر وجود جهاز المحكمة الدستورية من بين الخصائص الأساسية لدولة القانون الشكلية⁽⁶⁾، التي تقوم على منظومة قانونية أساسها الدستور.

فإذا كان يُشكّل الجهاز الإطار الأمثل لتحقيق مبدأ سمو الدستور وضمان حماية الحقوق والحريات، من خلال فرض رقابة على دستورية القوانين⁽⁷⁾، فإن إنشاءه يهدف إلى تصحيح انحرافات النظام البرلماني عن طريق تحرير الحكومة من وصاية المجالس وتعزيز صلاحياتها التشريعية⁽⁸⁾.

1- تتشكل اللجنة الاستشارية من محافظ الدولة ورؤساء الغرف، وثلاثة (3) مستشاري الدولة ويترأسها رئيس مجلس الدولة وممثل عن القطاع الوزاري صاحبًا لمشروع. لم يكتف المؤسس بجعل رئيس الجمهورية المشرع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان بمقتضى الدستور فحسب، إنما ذهب المشرع العضوي أبعد من ذلك إذ اعتبر مدير الإدارة المركزية ممثل عن الوزارة مشرعًا كذلك في المجال المخصص للبرلمان من خلال المادة 39 من القانون العضوي 18-02 (مرجع سابق).

2- Article 39, alinéa 5 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

- Loi N° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance N° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, JORF n°0137 du 16 juin 2009. www.legifrance.gouv.fr.

- Décret N° 2009-926 du 29 juillet 2009 relatif à l'examen par le Conseil d'Etat des propositions de loi JORF N°0174 du 30 juillet 2009.

3- المادة 92 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

4- المادة 163 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

5- Article 65 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), op.cit

- FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, Scoffoni Guy, **Droit constitutionnel**, op. cit, p.660.

6 - COHENDET Marie -Anne, **Droit constitutionnel**, op. cit, p.192.

7- لتفاصيل أكثر عن أجهزة وطرق الرقابة الدستورية في الأنظمة المقارنة، أنظر:

- TURPIN Dominique, **Droit Constitutionnel**, op.cit, p.129.

- ARDANT Philippe, **Institutions politiques et Droit Constitutionnel**, op. cit, p.107.

8 - AVRIL Pierre, « **Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé** », op.cit, p.42.

كرس المؤسس الجزائري في كل الدساتير الشكلية باستثناء دستور 1976 جهازاً رقابياً عُرفَ بالمجلس الدستوري، انتهى إلي استبداله بالمحكمة الدستورية بموجب التعديل الدستوري سنة 2020.

لم يتغير عدد الأعضاء في تشكيلة المحكمة الدستورية مقارنة مع عدد أعضاء المجلس الدستوري الذي كان يتشكل من أعضاء منتخبين، مناصفة بين السلطة التشريعية والقضائية وأربعة أعضاء معينين من طرف رئيس الجمهورية، رغم استبعاد المؤسس أعضاء البرلمان من تشكيلته، حيث أصبحت تضم أربعة أعضاء معينين من السلطة التنفيذية، عُضوين منتخبين من طرف السلطة القضائية وستة أعضاء منتخبين بالاقتراع من أساندة القانون الدستوري⁽¹⁾.

يحق إذن لكل أستاذ في القانون العام في حالة نشاط في مؤسسات التعليم العالي، تتوفر فيه الشروط القانونية المحددة ضمن المرسوم الرئاسي رقم 21-304 الترشح لهذه المؤسسة الدستورية⁽²⁾.

يضطلع الأعضاء وفقاً للشروط الدستورية⁽³⁾ بمهامهم مرة واحدة لمدة ست (6) سنوات، ويجدد النصف منهم كل ثلاثة (3) سنوات بعدما كان كل أربعة (4) سنوات.

ألزم المؤسس الأعضاء بعد تحديدهم بمقتضى المرسوم الرئاسي⁽⁴⁾ أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية، على خلاف المشرع الفرنسي الذي ألزم فقط الأعضاء المعيّنين في المجلس الدستوري الفرنسي أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية⁽⁵⁾.

يفتح مبدأ أداء اليمين بشكل علني أمام ممثل السلطة التنفيذية مجالاً لبسط سلطته على كل أعضاء المحكمة الدستورية وتجعل تصرفاتهم مسايرة لأرائه، الأمر الذي يحد من استقلاليتهم وحيادهم.

يتولى الجهاز السهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية وينظر في جوهر طعونه ويعلن نتائجها، كما يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات ومطابقة كل من القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الأشكال والشروط التي حددها هذا الأخير.

1- المادة 186 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- مرسوم رئاسي رقم 21-304 مؤرخ 4 أوت سنة 2021، يحدد شروط وكيفية انتخاب أساندة القانون الدستوري أعضاء في المحكمة الدستورية، ج ر ج العدد 60 المؤرخ في 5 أوت سنة 2021.

3- المادة 187 من دستور 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

4- مرسوم رئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 2 فبراير سنة 2020، يتعلق بالوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر ج العدد 06 المؤرخ في 2 فبراير سنة 2020.

5 - Voir : Article 3 de l'Ordonnance N° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, www.legifrance.gouv.fr.

زيادة عن هذا، توحى القراءة السطحية للمادة 188 في الدستور أن المؤسس أبقى على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المحكمة الدستورية وهو ما يسمح للسلطة التنفيذية بتجسيد المنطق التّحكي داخل الجهاز.

يجسد هذا التحكم فعلا بالنظر إلى أهمية المنصب السامي⁽¹⁾ والاختصاصات المخولة لرئيس المحكمة كتولي مهام رئيس الدولة في حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته مع شغور رئاسة مجلس الأمة⁽²⁾.

إن تولي رئيس المحكمة صياغة التنظيم الداخلي للجهاز سواء كان مالياً أو إدارياً وكذا الاقتراح في الوظائف العليا للهيئة، ليتم الكشف عن هذه التصرفات القانونية بموجب المرسوم الرئاسي الذي يدخل في المجال الإنشائي، لرئيس الجمهورية⁽³⁾، خلافاً لما هو معمول به في النظام الفرنسي⁽⁴⁾، يؤكد تبعية الجهاز لرئيس السلطة التنفيذية كونه هو الذي يمونه بالصلاحية التنظيمية.

لا يمكن أن نفسر الإصلاحات الشكلية في التعديل الدستوري لسنة 2020، التي لم تتل من إسناد رئاسة المحكمة الدستورية، لعضو معين مباشرة من طرف رئيس السلطة التنفيذية، إلا لجعل من إمكانية تأثيره على التوجه العام للمداولات داخل المجلس أمراً مؤكداً، إذ يظهر ذلك جلياً من خلال ترجيح صوته في حالة تعادل الأصوات بين أعضاء المحكمة الدستورية عند الفصل في دستورية التشريع⁽⁵⁾، مما يعطى للرئيس قوة أكثر من الأعضاء في ضمان توجيه الجهاز وفق أولويات سياسية تضعها السلطة التنفيذية لتنفيذ برنامج رئيسها.

يترتب على ذلك، أن يظل الجهاز إجراءً دستورياً جاهزاً للاستخدام في أي قضية تشريعية لصالح السلطة التنفيذية⁽⁶⁾.

1- قانون رقم 01-17 مؤرخ في 10 يناير سنة 2017، يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط توليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، ج ر ج ج العدد 02 المؤرخ في 11 يناير سنة 2017.

2- الفقرة الأخيرة من المادة 94 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3- لوناتسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996...، مرجع سابق، ص152.

4 - Article 12 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

5- المادة 197 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

6 - AVRIL Pierre, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé », op.cit, p.49.

المبحث الثاني

مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل التشريعي

صاحب في التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾، مصطلح "تنظيم السلطات" بمصطلح "الفصل بينهما"، ضمن الباب الثالث المقسم إلى أربعة فصول مستقلة، بعدما كان هذا الباب مقسماً إلى ثلاث سلطات بعنوان "تنظيم السلطات". يظهر بأن المؤسس تراجع عن التقسيم القائم على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث باستحدثائه التقسيم الجديد على أساس المؤسسات الدستورية الأربعة، كما احتفظ بغرفتي البرلمان كمؤسسة واحدة.

تطبيقاً لنظام البيكاميرالية المكرس في النظم السياسية المعاصرة⁽²⁾، يتشكل البرلمان الجزائري من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حيث يتولى إعداد القانون والتصويت عليه وبالمقابل تشارك السلطة التنفيذية في هذه الوظيفة، لارتباط مؤسسات الدولة بالشعب⁽³⁾.

تتمتع الحكومة باليات دستورية تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وتوجيه جماعة المجلسين الوجهة المطلوبة، خصوصاً من خلال استحوادها على جل الإجراءات التحضيرية للعمل التشريعي (المطلب الأول) كما تتدخل في الإجراءات المتعلقة بالدراسة والتصويت، لكل نص قانون. من شأن ذلك، التأثير على البرلمان في ممارسة سلطته والتخلص من كل نص قانون غير مرغوب (المطلب الثاني).

1- يوحى التعديل الدستوري سنة 2020، ضمن الباب الثالث المتضمن تنظيم السلطات والفصل بينهما، أن المؤسس وزع سلطات الدول إلى أربع سلطات، لكل منها فصل، إذ أفرد الفصل الثاني من الباب الثالث المتعلق بالحكومة، بما يوحى بوجود مؤسستين مختلفتين تتمتعان بصلاحيات مختلفة، وتتمثل في: رئيس الجمهورية، وسلطة الحكومة، إلا أن الإبقاء على السلطة المطلقة من حيث التبعية العضوية والوظيفية للحكومة سواء كانت برلمانية أو رئاسية، حسب الحالة، لرئيس الجمهورية، يثير التساؤل عن جدوى هذا التقسيم!

2 - أكثر تفصيل عن نظام البيكاميرالية، راجع:

- HAURIOU Maurice, **Précis de droit constitutionnel**, op. cit, p. 196 et s.

- BURDEAU Georges, **Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre**, Paris, Les éditions internationales, Paris, 1932.

- Marcel SOUSSE, « **Bicaméralisme : bilan et perspectives** », *L.G.D.J., R.D.P.*, N° 05, 1997, pp.1323-1350.

- DEBBASCH Roland, **Droit constitutionnel** op.cit, p.100et s.

3- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء التعديل الدستوري لسنة 1996- السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 2019، ص 111.

المطلب الأول

مساهمة الحكومة في الإجراءات التحضيرية لإعداد العمل التشريعي

تخضع عملية سنّ التشريع العادي منه أو العضوي إلى إجراءات طويلة ومعقدة، بداية بالمبادرة بالقوانين التي تعدّ أول لبنة في بناء أي قانون من طرف البرلمان أو الهيئة التنفيذية ثم، يليها عملية التسجيل في جدول أعمال جلسات البرلمان.

يرى الأستاذ " Eugène Pierre " أن حق المبادرة لا يقل أهمية عن الحق في التصويت وبظهر التاريخ أن السياسة القائمة على الخوف أو الكراهية للحريات العامة، تترجم دوماً إلى تقييد المبادرة البرلمانية⁽¹⁾

وزع إذن المؤسس إجراء المبادرة بالقوانين على السلطتين التنفيذية والتشريعية وفق منهج يخدم تفوق المبادرة الحكومية، مع ما يترتب على ذلك من تقييد تطبيق هذا الإجراء من طرف البرلمان (الفرع الأول) ويمتد التفوق الحكومي في هذا المجال، ليشمل حق النواب وأعضاء البرلمان في ضبط جدول أعمال الدورات (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ازدواجية المبادرة بالقانون

تعرف المبادرة بذلك الحق الذي يقدم إلى الغرف نصاً، وإذا تمت المصادقة عليه، يصبح قانوناً⁽²⁾، كما يُعرف بأنه ذلك العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه⁽³⁾، وتكمن أهمية المبادرة في أنّ من يبادر بالقانون هو الحكم⁽⁴⁾.

لم يعرف دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، حق المبادرة بالقانون، إلا أنه ميّز بين ما يبادر به البرلمانيون، يطلق عليه اصطلاحاً، اقتراح قانون " Proposition de loi " وما تقدمه الحكومة اصطلاحاً على تسميته مشروع قانون " Projet de loi " .

1 - «Le droit d'initiative n'est pas moins important que le droit de vote, et l'histoire démontre que la politique fondée sur la peur ou la haine des libertés publiques s'est toujours traduite par une restriction de l'initiative parlementaire » Eugène Pierre, **Traité de Droit politique, électoral et parlementaire** deuxième édition, , imprimeries réunies, Paris, 1902, p.63.

2 - « Proposer la loi, disait Royer Collard, c'est régner. » Voir : BARTHELEMY Joseph, **Précis de droit constitutionnel**, Dalloz, Paris, 1932, p.348. gallica.bnf.fr.

3- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني ...، مرجع سابق، ص 10-11.

4 - BARTHELEMY Joseph, **Précis de droit constitutionnel**, op. cit, p.348.

إذا كان الدستور يقر بالمشاركة التشريعية، إلا أن الواقع يدل على أن هناك تفاوت بين اقتراحات القوانين التي تودع على مستوى الغرفتين (أولاً) ومشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة (ثانياً)، بل تكاد تتعدم اقتراحات القانون المخولة للبرلمانيين.

يجسد هذا التفاوت بين النصوص الدستورية التي تقوي سلطان التشريع للهيئة التنفيذية على حساب البرلمان وهو ما تمّ ترجمته فعلاً من خلال النصوص الدستورية والقانونية.

أولاً: تقييد مبادرة البرلمان باقتراح القوانين

يعتبر الاقتراح ركناً أساسياً في عملية التشريع، يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص نص القانون ودراسته وإقراره، فاقترح القانون هو أولى المراحل التي يمر بها النص العادي أو العضوي. يتقيد البرلمان عند كل اقتراح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق اختصاصه.

لا يصطدم البرلمان عند ممارسته لآلية اقتراح القوانين بالضوابط الدستورية فقط إنما يمتد أيضاً إلى القيود الموضوعية والإجرائية الواردة ضمن أحكام النصوص القانونية، سيما القانون العضوي المنظم للعلاقات بين الحكومة والبرلمان والتي وضعها أعضاء البرلمان لتقييد أنفسهم. تشكل هذه النصوص إضعافاً تاماً لفعالية البرلمان في المجال التشريعي وإفراغاً لسلطته التشريعية.

يتجلى مما سبق أن المؤسس اشترط قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، أن تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائباً من المجلس الشعبي الوطني على خلاف المؤسس الفرنسي الذي وسع من حق المبادرة باقتراح قانون لأعضاء مجلس الشيوخ بصفة فردية⁽¹⁾.

لم يكن ينظر قبل هذا التعديل إلى مجلس الأمة جهازاً مبادراً للقانون ولا معدلاً له وهو ما شكل ذلك فعلاً إجحافاً في طبيعته السيادية في إعداد القانون والتصويت عليه.

اعتمد المؤسس مبدأ تقييد ممارسة حق المبادرة باقتراح قانون بنصاب محدد لعدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ما ترتب عنه قلة اقتراحات القوانين نظراً لصعوبة إقناع الأعضاء بإجراء اقتراح في موضوع معين واختلاف المواقف الحزبية والتشكيلات السياسية من جهة، وعزوف النواب عن القيام بواجبهم السيادي متى كانوا ينتمون لنفس الحزب أو الائتلاف الحزبي من جهة أخرى.

1- يملك مجلس الشيوخ في النظام السياسي الفرنسي حق المبادرة باقتراح قانون بصفة فردية. أنظر:

- ARDANT Philippe, *Les institutions de la V^{ème} république*, op.cit, p. 105.

أحدث التعديل الدستوري لسنة 2016 توزيعاً للميدان التشريعي بين الغرفتين البرلمان من خلال منح حق المبادرة بالقوانين لعشرين (20) نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو عشرين (20) عضوا في مجلس الأمة، على أن يتقيد أعضاء مجلس الأمة أثناء تقديمهم باقتراح أي قانون بأحكام الدستور في الموضوع، من حيث أنه يقتصر الاقتراح في ثلاث (3) مجالات، والتي تتعلق بالتنظيم المحلي والتهيئة الإقليمية والتقسيم الإداري.

عزز التعديل الدستوري لسنة 2020 بمقتضى المادة 143 حق اقتراح القوانين، من طرف ممثلي الشعب مثلما هو الحال في الدستور الفرنسي⁽¹⁾، إلا أنه لم يتضمن أية إشارة مباشرة للنصاب القانوني المتعلق بنواب وأعضاء مجلس الأمة لاقتراح قانون، بعد حذف الفقرة المتضمنة للنصاب المطلوب.

بناء على ذلك، تودع اقتراحات القوانين على مستوى مجلس الأمة لدراستها وتعديلها وبعد التصويت عليها ترسل للمجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها⁽²⁾. في حين يبادر المجلس الشعبي الوطني في جميع مجالات القانون العادي والقانون العضوي، باستثناء المسائل المنصوص عليها ضمن المادة 144.

اشترط أيضا الدستور في المادة 147 من دستور 1996 المعدل والمتمم، قيادا موضوعيا آخرًا ، مفاده عدم قبول أي اقتراح أو تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان، ينتج عنه تخفيض في الموارد العمومية، أو زيادة في النفقات العمومية، ما لم يتبع بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبلغ المقترح إنفاقها.

كما أضاف المؤسس ضمن محتوى هذه المادة عبارة " تعديل قانون يقدمه أعضاء البرلمان ". فوق الالتزام على أعضاء البرلمان دون الحكومة.

يكون بذلك المؤسس قد حسم المسألة التي ظلت مطروحة سابقا، حول أي من المبادرة التي ستطبق عليها التدابير اللازمة في هذا الشأن، هل هو اقتراح قانون أم مشروع قانون؟.

يؤدي تأسيس مثل هذه التدابير على المبادرة البرلمانية فقط إلى غياب أي اقتراح في هذا المجال تقاديا لعدم قبول النص المقترح.

1- « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres parlement* ».

Article 39 alinéa 02 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

2- لقد حذا المؤسس الجزائري حذو نظيره الفرنسي الذي ألزم الوزير الأول بأن يعرض مشاريع القوانين التي تهدف أساسا تنظيم الجماعات المحلية، على مجلس الشيوخ أولا (المادة 39 من الدستور الفرنسي، مرجع سابق).

إضافة إلى الشروط الدستورية السابقة، اشترطت المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 في كل اقتراح قانون أن يرفق بعرض أسباب ويحرر نصه في شكل مواد، وأن لا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تم دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ اقل من (12) شهرا على الأقل.

يودع، بالتالي، كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، وعند قبوله، يبلغ إلى الحكومة لإبداء رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز شهرين (02) من تاريخ التبليغ⁽¹⁾، للعلم، لم يرتب القانون العضوي جزاء عن تماطل الحكومة من إبداء رأيها ضمن الآجال المحددة، بحيث أحدث هذا الإغفال تجميد عدة اقتراحات فوانين لدى الحكومة⁽²⁾.

يبقى لرئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة- في حالة عدم إبداء الحكومة رأيها، عند انقضاء الآجال المحدد إحالة اقتراح القانون على اللجنة المختصة قصد دراسته⁽³⁾.

يتوقف ذلك طبعاً، على قبول رئيسي الغرفتين، حسب الحالة، لموضوع الاقتراح.

زيادة عن ذلك، دفعت مسألة نظام الأغلبية التي تتجم عنها تماثل الأغلبية البرلمانية والتشكيكة السياسية للحكومة من الناحية العملية، إلى تخلي أعضاء البرلمان عن القيام بمهمة الاقتراح لصالح الحكومة، ما فسح المجال لنعت البرلمان بغرفة تسجيل.

تترجم، على الصعيد الوظيفي التشريعي دائماً، النصوص الدستورية والعضوية المهيكلة للمبادرة البرلمانية درجة ضعف عدد اقتراحات القوانين، بالمقابل، تبقى هذه النصوص مجرد قيود شكلية في كل مبادرة حكومية.

ثانياً: حرية الحكومة في المبادرة بمشاريع القوانين

أوكلت للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحال مهمة المبادرة بالقانون وفقاً للمادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم، بعدما كان هذا الحق مسنداً قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 لرئيس الحكومة.

1- المواد 19، 21، 22 و 24 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

2- بوشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984، ص 228.

3- الفقرة الأخيرة من المادة 24 من قانون عضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

لا ينتقد الوزير الأول أو رئيس الحكومة عند المبادرة التشريعية إلا ببعض الشروط الشكلية، حيث ساوى المشرع العضوي في الإجراء الشكلي الذي يخضع له اقتراح قانون ومشروع قانون، إذ جعل هذا الأخير يرفق أيضا بعرض الأسباب ويحرر النص في شكل مواد.

اشترط أيضا المشرع في كل مشروع قانون أن لا يكون مضمونه نظيرًا لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تم دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه مند أقل من اثني عشر (12) شهرًا تحت طائلة عدم القبول⁽¹⁾.

زيادة على الشروط الشكلية المقررة في المادة 143 من الدستور، تتطلب مثل المبادرة التشريعية المسندة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، الاستعانة بالهيكل المكلفة بإعداد مشاريع قوانين.

تظهر سيطرة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية من خلال الإمكانيات البشرية والتقنية التي توفرها الإدارة المركزية⁽²⁾، ما يجعلها أكثر استعدادًا لإعداد النصوص التشريعية.

وطبقاً لما جرى عليه العرف الإداري والممارسة العملية، توجه الدائرة الوزارية بداية، مشروعًا تمهيدياً لنص قانون إلى الأمانة العامة للحكومة. يمثل هذا الإجراء بداية المرحلة الرسمية لدراسته والمصادقة على المبادرة. يسجل المشروع في جدول أعمال اجتماع الحكومة لدراسته وإبداء ملاحظته⁽³⁾. بعد حصول الموافقة، يرسل الأمين العام مشروع نص من طرف للحكومة، في نسختين على الأقل إلى مجلس الدولة⁽⁴⁾، وفقاً للفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور.

تعد استشارة مجلس الدولة، قيدياً إلزامياً على مشاريع القوانين دون سواها⁽⁵⁾. يترتب عن مخالفة الاستشارة تعرض النص لعدم الدستورية من الناحية الإجرائية⁽⁶⁾. لكن، طالما أن مثل هذا الرأي لا يعدو

1- المادتان 19، 23 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

2 - AVRIL Pierre, « Le parlement législateur », R.F.S.P, 31^{ème} année, N°1, 1981, pp.18et24.

- HAMON Francis TROPER Michel, **Droit Constitutionnel**, op.cit, p.719.

3- تعليمة رئيس الحكومة رقم 41، مؤرخة في 11 ديسمبر سنة 1994، تتضمن إجراءات المتعلقة بإعداد النصوص والمصادقة عليها "تنص هذه التعليمة على المراحل التي يجب أن يتبناها مشروع النص منذ أن تعدّه الدائرة الوزارية أو المؤسسة المعنية حتى استكمال مساره، أي نشره في الجريدة الرسمية من طرف مصالح الأمانة العامة للحكومة" (السارية المفعول).

4- المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، ج ر ج ج العدد 66 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 2019.

5- رأي رقم 06 /ر.ق.ع.م/ د.98، المؤرخ في 19 مايو سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر ج ج العدد 37، المؤرخ في أول جوان سنة 1998.

6- رأي رقم 13 ر.ق.ع.م. د.2002 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج ر ج ج العدد 76، المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 2002.

كونه استشارياً سوف لن يكون له أي قيم، لأن الأخذ به سلطة التقديرية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. يعرض في الأخير، مشروع القانون على مجلس الوزراء ليتم التداول عليه، ثم يحال إلى إحدى غرفتي البرلمان.

يثور في هذا الصدد تساؤل حول مدى خضوع مشروع القانون المبادر، سواء من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، في غياب نص دستوري صريح يسمح لرئيس الحكومة تجاوز هذا الإجراء؟.

وللإجابة على هذا التساؤل لا بد من الإشارة إلى أن دستور 1996 المهلّ والمتّم انفرد بتبني إجراء عرض مشاريع قوانين على مجلس الوزراء، ومع هذا، فإن أعمال هذا الإجراء لا معنى له غير الرغبة في عرض المشاريع على رئيس الجمهورية للموافقة عليها⁽¹⁾.

تشكل الموافقة البداية الرسمية لتسجيل المبادرة التشريعية في جدول أعمال البرلمان.

فإذا كان إخضاع مبادرة الوزير الأول لمجلس الوزراء، يجد ما يبرره في التعديل الدستوري سنة 2020 كون الوزير الأول، جهازاً إدارياً، دوره إعداد مخطط عمل الحكومة وإفراغه في مشاريع قوانين لتنفيذ البرنامج الرئاسي وتنسيق النشاط الحكومي، فإن إخضاع مبادرة رئيس الحكومة باعتباره جهازاً سياسياً وإدارياً ومعداً ومنفذاً للسياسة العامة للأغلبية البرلمانية، يعد اعتداءً على إرادة الأغلبية الشعبية المعبر عنها في الانتخابات التشريعية في حالة المعيشة.

فالتأثيرات السياسية أكيدة وليست محتملة في حالة رفض رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الوزاري تسجيل المبادرة لتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية المعارضة لسياسة الأغلبية الرئاسية، في جدول أعمال المجلس.

قد لا يعد هذا الأمر إشكالا في حالة وحدة الانتماء الحزبي بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، أو إذا ما أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية، لكن في حالة وجود تعارض بينهما على مبادرة رئيس الحكومة، بإمكان هذا الأخير تمرير المبادرة باللجوء إلى أسلوب طلب التصويت بالثقة من طرف المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾، وإرفاق الطلب بمشروع قانون لاعتماده. ويمكن اعتبار ذلك حلاً لتفادي توقيع جزاء الرفض على المبادرة. فتهدف هذه الطريقة، إلى التهرب من الإجراء المتعلق بعرضها وجوبا على مجلس الوزراء.

1- TALEB Tahar, *Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien*, (Deuxième Partie), op.cit, p.731.

2- " للوزير الأول او رئيس الحكومة، حسب الحالة، ان يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة " الفقرة 5 من المادة 111 من دستور سنة 1996 المعدل والمتّم (مرجع سابق).

لكن، يصعب عمليا على رئيس الحكومة تجاهل إجراء عرض المبادرة على مجلس الوزراء في حالة التباين بين الأغليبتين البرلمانية والرئاسية، لاصطدامه بنصوص أخرى ذات صلة تكبح وضع المبادرة موضع قانون. فحالة التعايش بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية مستبعدة نسا لاعتبار رئيس الجمهورية حجر الأساس للمؤسسات⁽¹⁾. فحتى إن تم إدراج مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور الحالي، فإن شرط التعيين والإقالة من صلاحية رئيس الجمهورية⁽²⁾، رغم اعتناق المؤسس لمبدأ الحكومة البرلمانية المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية.

كان على المؤسس الحالي ضبط مؤسسة مجلس الوزراء بتبنيه الحكومة البرلمانية وذلك بالنص على عرض المبادرة التشريعية على مجلس الحكومة والاكتفاء برأي رئيس الحكومة⁽³⁾، أو النص على تفويض هذه الصلاحية بما يتناسب مع طبيعة النظام البرلماني.

لا يعتبر إغفال المؤسس أو المشرع تنظيم هذه القيود أمرا عشوائيا، وإنما دليل على الرغبة الضمنية في مواصلة إبعاد إرادة الأغلبية البرلمانية من التشريع، وتحسين السلطة التنفيذية عن الضغوطات المحتمل ممارستها من قبل الحكومة البرلمانية، في كل تشريع غير مرغوب فيه.

تأسيسا على ذلك، يبرز جدوى هذه الشروط الشكلية على الصعيد العملي، إذ بقدر ما يكون مسار مشروع قانون خاليا من أي شروط صارمة بقدر ما يكون الأداء فعالا ومستحوذا⁽⁴⁾، حيث اعترف المشرع للحكومة على إمكانية سحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، أو مجلس الأمة حسب الحالة، دون أن يكون ذلك بناء على طلب مسبب⁽⁵⁾. يترتب على هذه الممارسة حذف النص من جدول أعمال الدورة البرلمانية⁽⁶⁾.

1 - TOULEMONDE Gilles, *Le déclin du Parlement sous la V^{ème} République. Mythe et réalités*, op.cit, p.454.

2- انظر، ما بعده، ص 276 ومايليها.

3- « *Il est difficile de voir dans la préparation des projets de lois au conseil des ministres un simple acte d'information des membres de ce dernier car il serait alors superfétatoire puisque ceux-ci ont déjà pris connaissance du contenu du projet de loi, discuté et adopté ses dispositions en conseil du gouvernement.*» Voir : TALEB Tahar, *Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien*, (Deuxième Partie), op.cit. p 731.

4- أنظر الملحق رقم واحد(1).

5- خلال العهدة التشريعية 1997- 2002 تقدمت الحكومة ب47 مشروع قانون، تمت المصادقة على 44 قانون وسحبت الحكومة الثلاثة المتبقية، وهو مؤشر رقمي واضح على هذه الهيمنة. كما تم في بداية العهدة التشريعية 2021 - 2026 سحب المشروع التمهيدي المتعلق بإجراء التجريد من الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة المطبق على سنة كل جزائري يرتكب عمدا أفعالا خارج التراب الوطني، من شأنها أن تلحق ضررا جسيما بمصالح الدولة أو تمس بالوحدة الوطنية.

6- المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

الفرع الثاني

محدودية البرلمان في ضبط جدول أعمال دوراته

يقوم المبدأ الكلاسيكي على استقلالية البرلمان في تنظيم عمله، وسيادته في إعداد جدول أعماله⁽¹⁾ إلا أنّ التجربة الجزائرية في هذا المجال تخرج عن إطار هذه السيادة، بإقرار مبدأ المشاركة في إعداد جدول أعمال دورات البرلمان، لكل من السلطة التنفيذية والبرلمان.

تسمح هذه المشاركة للسلطة التنفيذية، في غياب نص دستوري يقر ذلك، بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تبديها، حسبما يترأى لها، ما يترتب عليه استبعاد اقتراحات القوانين من الجدولة.

يفهم بالمقابل من ظاهر نص المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم، أن البرلمان يجتمع بشأن دراسة النقاط التي تقرر تسجيلها ضمن جدول أعمال الدورة العادية (أولاً) وهو ما يمكن أن نفهمه أيضاً بالنسبة للدورة غير العادية التي تختتم بمجرد استنفاد البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله (ثانياً).

أولاً: جدول أعمال الدورة العادية للبرلمان تصرف خاضع

اعتباراً أن البرلمان، لا يمكن أن يمارس سلطته التشريعية إلا أثناء الدورة العادية التي حددها الدستور زمنياً (1) يكتسي ضبط جدول أعمال البرلمان في المواضيع التي تدخل في مجال اختصاصه، طابعاً منظماً لهذه السلطة (2).

1- الطابع الزمني المقيد للدورة البرلمانية العادية

لا يمكن للبرلمان أن ينعقد عشوائياً أو يظل منعقداً طوال الفترة التشريعية⁽²⁾، ولا يمكن الاعتراف للبرلمان بحق دعوة نفسه للانعقاد، إذ لا تكون له إرادة قبل اجتماعه، فينعقد وجوباً بحكم الدستور.

1 - TOULEMONDE Gilles, **Le déclin du Parlement sous la Ve République. Mythe et réalités, thèse doctorat nouveau régime en Droit public**, op.cit, p.163.

2- يرى " مونتسكيو " بأنه ليس هناك ضرورة لجعل الهيئة التشريعية تتعقد باستمرار، لأن ذلك سيكون أمراً عسيراً وشاقاً على النوا. وعلاوة على ذلك، من شأن ذلك أن يعيق في قيام السلطة التنفيذية بأعمالها، إذ تظل هذه مشغولة بالدفاع عن حقوقها أمام البرلمان بدلاً من التفرغ لوظائفها. انظر:

- DE MONTESQUIEU De Charles de Secondat , **Œuvres de Montesquieu: L'Esprit des lois**, Tome 1 op.cit, p.260.

ينعقد المجلس الشعبي الوطني وجوبا للجلسة الأولى له، في اليوم الخامس عشر (15) الذي يلي تاريخ إعلان المحكمة الدستورية نتائج انتخاب النواب، بعدما كان قبل إقرار التعديل الدستوري سنة 2020، يفتح دورته العادية في اليوم العاشر الموالي لتاريخ انتخاب المجلس الشعبي الوطني، تحت رئاسة أكبر النواب سنًا، وبمساعدة أصغرهم سنًا⁽¹⁾.

أخذ المؤسس بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 بمبدأ دورة برلمانية واحدة في كل سن، مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل. تبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وتختتم الدورة العادية بتاريخ يحدد بالتنسيق بين مكثبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة⁽²⁾.

أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 138 منه، المدة الزمنية لانعقاد الدورة العادية وحدد نهايتها بنصها " يجتمع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة (10) أشهر، وتبتدئ في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو. "

لم يكن بالمقابل لمثل هذه المدة الزمنية، نظير لدورات العادية للبرلمان قبل هذا التعديل، إنما انحصرت ممارسة السلطة التشريعية في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل.

تبتدئ دورة الربيع في اليوم الثاني من شهر مارس في حين تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.

يتضح أن المؤسس مدد من المدة الزمنية للدورة العادية، وجعلها دورة واحدة كما في الدستور الفرنسي⁽³⁾، بعدما كانت في دورتين عاديتين.

كان من الأحسن لو لم يحدد الدستور المدة الزمنية للدورة البرلمانية وجعلها مثل المهمة الرئاسية وتركها دائمة طوال الفترة التشريعية، كي يقطع دابر التشريع بالأوامر والدورة الاستثنائية⁽⁴⁾.

1- المادة 133 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

- المادة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر ج العدد 49 المؤرخ في 22 أوت سنة 2017.

2 - المادة 5 من قانون عضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

3 - « Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.. ». Article 28 alinéa 1 de la Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

4- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى، سنة 2015، ص 35.

لا يعتبر البرلمان مقيدا بالمدة الزمنية التي حددها الدستور فحسب، بل بالمدة الزمنية أيضا التي يحددها الوزير الأول أو رئيس الحكومة من خلال طلب تمديدها، وليس للبرلمانيين أي دور في تمديد الدورة، بل ترك المؤسس مسألة فضّ أو إنهاء الدورة العادية للبرلمان أو تمديدها في يد السلطة التنفيذية. يعتبر بالتالي، فضّ الدورة العادية أو تمديدها من الامتيازات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، إذ يمكن لها التدخل لطلب تمديدها لأيام معدودة بغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، ورغم أن البرلمان يملك سلطة واسعة للفصل في مسألة الطلب والأجل، إلا أنه من الصعب تصور احتمال رفض تمديد الدورة في النظام السياسي الجزائري، نظرا للآثار القانونية التي قد ترتب حيالهم.

2- ترتيب جدول أعمال البرلمان وفق أولويات الحكومة

يمثل جدول أعمال البرلمان السجل اليومي لمناقشة المجلسين التشريعيين لبرنامجهم⁽¹⁾، يحدد بمقتضاه ترتيب زمني لمواضيع نشاط نواب وأعضاء غرفتي البرلمان في دورة تشريعية سنوية. فإذا كان إعداد هذا الجدول ضرورياً لجلسات البرلمان، فإن غيابه يؤدي إلى فوضى في نشاطه.

لم يُنصَّ الدستور الجزائري على هذا الإجراء، على خلاف نظيره الفرنسي الذي نص عليه⁽²⁾، إلا أن القانون العضوي 16-12 أكد أن جدول أعمال الدورة، يضبط من طرف مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول، تبعا لترتيب الأولويات الذي تحدده الحكومة في بداية الدورة⁽³⁾، ويمكن إدراج مواضيع إضافية عند الاقتضاء ضمن الجدول إلى تلك التي حددت منذ البداية⁽⁴⁾.

1 - ARDANT Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit, p.551.

2 « *Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixe par chaque assemblée.* ». Article 48 alinéa 1 de la Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). op.cit.

3 - بالنسبة لتمثيل الحكومة في تحديد جدول أعمال الدورة، وبالرجوع للمواد 15، 16، 17، من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق)، فقد تمّ الاكتفاء بذكر مصطلحي "الحكومة أو ممثل الحكومة" دون إعارة الاهتمام بأن هذه المهمة وفقا لنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي سنة 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر ج العدد 04 المؤرخ في 28 يناير سنة 1989، أصبحت من مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الممثل الدائم للحكومة أمام البرلمان، والناقل الأمين لانشغالات البرلمان أمام الحكومة. فالمسألة في نظرنا بحاجة إلى إعادة تنظيم حتى تتوافق مضامين و صياغات النصوص مع بعضها البعض منعا لكلّ تناقض أو حتى التباس يحتمل أن يؤثر على مصداقية النصوص القانونية.

4- المادة 17 من قانون عضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

- المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر ج العدد 53 المؤرخة في 13 أوت سنة 1997، المعدل والمتمم، بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر ج العدد 46، المؤرخة في 30 يوليو سنة 2000.

أُسبغت الممارسة السياسية للسلطة التنفيذية حرية التدخل لتوجيه جدول أعمال غرفتي البرلمان، وفقا لأهميتها واستعجالها بما يتناسب مع الوقت المقرر للدورة. فقد يستدعي اللجوء إلى الاستعجال في العملية التشريعية لمواجهة ظروف معينة⁽¹⁾.

يخضع ترتيب مواضيع جدول الأعمال لإطار الأفضلية والأولوية. يسمح هذا الإجراء بتنظيم الجدول، وفقا لسياسة الحكومة مع إمكانية تأجيل أو استبعاد إدراج المواضيع المقترحة من طرف البرلمان⁽²⁾ ويترتب عن الأفضلية التمييزية استحواد الحكومة على جزء معتبر من السلطة التقديرية التي يفترض أن يتمتع بها ممثلوا الشعب⁽³⁾ وبالمقابل لا تتمتع الغرفتان بسلطة الاعتراض.

إذا كانت أحكام القانون العضوي رقم 16-12 منحت للحكومة حق الإلحاح على استعجالية مشروع قانون معين عند إيداعه على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، فإن الحرص على إدراجه تلقائيا في جدول أعمال الدورة، هو الهدف من الإجراء.

يترتب عن أسلوب الاستعجال تغيير وإعادة ترتيب المواضيع المجدولة للدراسة وتأخير أو تجميد تلك التي قد تحدث الخلاف⁽⁴⁾، بناء على اعتبارات سياسية بين الحكومة مع أعضاء البرلمان⁽⁵⁾.

وبغية عدم تأثير المناقشة على الرأي العام⁽⁶⁾، يمكن للحكومة في سبيل تحقيق مآربها الخاصة أن تصرح بالاستعجال كوسيلة لتضييق حق مناقشة مشروع قانون أمام البرلمان، حيث استعمل هذا الإجراء

1 - FUCHS Olivier, « La procédure législative d'urgence », R.D.P, N°3, 2009, p.769.

2- BENABBOU-KIRAN Fatiha, Droit parlementaire algérien, Tome 1, OPU. Algérie. 2009. p 73.

3 - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 38 .

4 - لقد درس مكتب المجلس الشعبي الوطني اقتراح تعديل القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل سنة 1990 يتعلق بعلاقات العمل، ج ر ج ج العدد 17 المؤرخ في 25 أبريل سنة 1990، وقرر قبوله شكلا وقد وضع هو الآخر في جدول أعمال دورة الربيع لسنة 2009 ولم تتم مناقشته إلى يومنا هذا.

- راجع : التقرير، مجلة النائب الجزائري، المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، ديسمبر 2009، ص 7 .

5- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2002، ص 35 .

6 -- FUCHS Olivier, La procédure législative d'urgence, op.cit, p.769.

أثناء عرض مشروع قانون الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب⁽¹⁾ وبرتت السلطة التنفيذية ذلك بتجنب إدراج الجزائر في القائمة السوداء لمكافحة الإرهاب⁽²⁾.

تجدد الإشارة، أن القانون العضوي السالف ذكره ميز بين جدول أعمال الدورة وجدول أعمال الجلسات حيث يضبط جدول الأعمال من طرف مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة، في بداية كل دورة عادية، تبعا لترتيب الأولوية التي تحددها الحكومة.

يضبط، بالمقابل، جدول أعمال الجلسات من طرف مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة التي لا يوجد ما يمنعها في تحديد المواضيع بالنسبة لكل جلسات البرلمان⁽³⁾، باستثناء الجلسة الشهرية التي تخصصها كل غرفة من غرفتي البرلمان لمناقشة جدول أعمال يقدم من قبل مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة⁽⁴⁾.

يستخلص من حاصل مجموع النصوص التشريعية لدورتي سنة 2018 و2019 أن الحكومة تشغل مكانا مهيما في وضع جدول أعمال الدورة العادية للبرلمان⁽⁵⁾، وهو دليل آخر على خضوع البرلمان للجهاز التنفيذي.

ثانيا: تحكم السلطة التنفيذية في جدول أعمال الدورة غير العادية للبرلمان

يفترض أن لا يكون للبرلمان إرادة إلا بانعقاده وتداوله لكونها من القواعد المستقرة في الأنظمة البرلمانية⁽⁶⁾، ولا يجتمع ثانية حتى موعد الافتتاح الرسمي للدورة البرلمانية التالية، إلا أنه قد تطرأ ظروف

1- قانون رقم 15-06 مؤرخ في 15 فيفري 2015، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب ومكافحتها، ج ر ج ج العدد 08 المؤرخ في 15 فيفري 2015 ، يعدل و يتم القانون رقم 05-01 المؤرخ في 06 فيفري 2005 ، ج ر ج ج العدد 80 المؤرخ في 13 فيفري 2015 .

2- النواب يثرون على لوح وولد خليفة بسبب إخطارهم عبر "أس أم أس ليليا، مقال منشور بتاريخ 27 جانفي 2015، على الموقع التالي: www.zawya.com

3- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية ...، مرجع سابق، ص 345

4- المادة 18 من القانون العضوي 16-12 (مرجع السابق)، تقابلها المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع السابق).

5- احتوى جدول أعمال الدورة البرلمانية 2018-2019 في: 1 - مشروع قانون المالية لسنة 2019. 2 - مشروع قانون يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2016 - مشروع قانون يتعلق بالأنشطة الفضائية. 4 - مشروع قانون يتعلق بالأنشطة النووية. 5 - مشروع قانون يتعلق بتطوير التحكم في الطاقة. 6 - مشروع قانون يعدل القانون رقم 15-21 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتضمن القانون التوجيهي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي. 7 - مشروع القانون يحدد مهام المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجي وتشكيله وتنظيمه. 8 - مشروع قانون يعدل ويتم القانون رقم 98 - 06 المؤرخ في 27 جوان 1998 المتعلقة بالقواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني. 9 - مشروع قانون يعدل ويتم القانون رقم 88-08 المؤرخ في 26 جانفي 1988 يتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية. نقلا عن الموقع الإلكتروني <http://www.apn.dz/AR>

6 - DE MONTESQUIEU De Charles de Secondat , Œuvres de Montesquieu: L'Esprit des lois, Tome 1 op.cit, p.261.

استثنائية، تستوجب ضرورة دعوته لانعقاد في دورة غير عادية (1) للنظر في المسائل التي استدعي من أجلها (2).

1- الاستدعاء لانعقاد البرلمان في دورة غير عادية امتياز رئاسي

تفسر النظرة التقليدية لانعقاد الاستثنائي على أن البرلمان يجتمع في دورة غير عادية لتدارك النقص في المجال التشريعي ويحصل ذلك خلال العطلة السنوية للبرلمان.

أفضى التطور الدستوري إلى ربط الانعقاد الاستثنائي للبرلمان بإرادة رئيس الجمهورية، وهذا ما تقضي به الفقرة الثالثة من المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم، إن أخذنا في الاعتبار عبارة "باستدعاء من رئيس الجمهورية".

استنادا إلى ذلك، فإذا كانت التجربة الدستورية لسنة 1963 تركت صلاحية تنظيم هذه العملية للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، فإن التطور الدستوري أفضى إلى تمكين رئيس الجمهورية ممارسة هذا الاختصاص بصفة انفرادية.

تأسيسا لما سبق، يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع بطلب من الوزير الأول، أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بناءً على استدعاء من رئيس الجمهورية، ولا يمكن تحريك هذا الحق إلا خلال العطلة البرلمانية.

يظهر من المادة السالفة، أنه إذا كان المؤسس في دستور 1989 نظم الدورة غير العادية للبرلمان لإسقاط مبدأ التشريع بالأوامر الرئاسية⁽²⁾، إلا أننا نتساءل عن جدوى الاحتفاظ بهذا الإجراء في دستور 1996 المعدل والمتمم، ما دام البرلمان يظل منعقدا ودائب العمل لسنة تقريبا، نظرا لإمكانية اللجوء إلى تمديد دورة العادية.

ب- ترتيب جدول أعمال الدورة غير العادية للبرلمان امتياز رئاسي

يلاحظ أن المؤسس أغفل الإشارة إلى الكيفية التي يتم بها دعوة البرلمان لمواجهة الظروف الاستثنائية، إلا أنه يمكن الاستنباط من محتوى القانون العضوي رقم 16-02 هذا الشرط بطريقة ضمنية، حيث يظهر

1- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية،.....مرجع سابق، ص 48 (الهامش).

2 - أعلاه، ما بعده، 199 ومايليها.

ذلك من خلال اشتراط المشرع لترتيب مواضيع جدول أعمال الدورة غير العادية ومدتها وتاريخ انعقادها، في أن يحزر في شكل مرسوم رئاسي⁽¹⁾.

يعتبر المرسوم الرئاسي الذي لم يشر إليه المؤسس، الأساس الذي يستند عليه لمعرفة موضوع الدعوة الطارئة ومدتها وما قد يجري عليه الاجتماع فعلاً.

فلا يجتمع البرلمان إلا بالتاريخ المحدد في المرسوم الرئاسي، كما لا تختتم الدورة إلا بمجرد استنفاد البرلمان جدول الأعمال الذي دعي من أجله.

يشكل إذن الاعتبار الذي على أساسه يؤسس المرسوم الرئاسي المبرر القانوني القوي للإلزامية إرفاق الطلب بالمبادرة القانونية، ومن ثمة معرفة كافة التفاصيل التي اشتملت عليها تلك المبادرة، فيقرر ما يراه مناسباً بشأنها لترتيب جدول أعمال الدورة بمقتضى مرسوم رئاسي.

يتوقف إذن صدور المرسوم الرئاسي في الموضوع على الإرادة الحرة والتقديرية لرئيس السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني

التدخل الفعلي للحكومة في إجراءات إقرار نص المبادرة التشريعية أمام البرلمان

لم يكتف المؤسس بإشراك السلطة التنفيذية في حق المبادرة بالقوانين والتحكم في جدول أعمال الدورة السنوية للبرلمان، بل خول لها اختصاصات واسعة تفوق تلك التي يتمتع بها البرلمان في المراحل التحضيرية للعمل التشريعي

تتمتع الحكومة بامتيازات وآليات دستورية تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية من جهة وتوجيه جماعة المجلسين الوجهة المطلوبة لتأمين إنجاز فكرة المبادرة القانونية من جهة أخرى، كما تساهم في نفس الوقت في إضعاف المؤسسة التشريعية، نية المؤسس في تقوية نفوذ السلطة التنفيذية في المجال التشريعي مثلما هو الحال في الأنظمة المقارنة سيما النظام الفرنسي⁽²⁾، وتقويض النظام النيابي برمته.

1 - الفقرة 4 من المادة 4 من قانون عضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

2 - CHAGNOLLAUD Dominique, *Droit Constitutionnel contemporain*, Tome 2, op.cit, p. 303.

تكتمل نية المؤسس في تعزيز الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية من خلال السماح للحكومة بالتدخل والتأثير في الإجراءات المتعلقة بالدراسة والتصويت على نصّ القانون، الأمر الذي يمكنها التأثير على البرلمان في ممارسة سلطته والتخلص من كل نص قانوني غير مرغوب.

يمتد تدخل السلطة التنفيذية في المراحل التحضيرية للتصويت على النص القانوني إلى اختصاصها إلى إمكانية متابعة ومراقبة كل المراحل التي يمر بها هذا النص على مستوى غرفتي البرلمان.

تكشف إذن العملية التشريعية للبرلمان الموضوعية تحت ولاية السلطة التنفيذية من خلال الصاحيات الضمنية التي يمكن استنتاجها ضمن القانون العضوي رقم 16-12، سواء بمناسبة دراسة النص القانوني وتعديله (الفرع الأول) أو بمناسبة مناقشة النص والتصويت عليه (الفرع الثاني) تأهيل هذه الأخيرة لأن تكون مركز القوة التشريعية الحقيقية على حساب المؤسسة التشريعية.

الفرع الأول

إجراء تعديل المبادرة التشريعية بين الأحقية البرلمانية والتحكم الفعلي للحكومة

يقدم اقتراح القانون بعد موافقة الحكومة، إما على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة. تودع مشاريع القوانين لدى مكتب مجلس الأمة إذا كانت تتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، أما إذا تعلقت بمشاريع القوانين الأخرى فتودع على مستوى مكتب مجلس الشعبي الوطني.

يحال مشروع القانون أو اقتراح القانون محل المناقشة والتصويت على اللجنة المختصة لدراسته وإعداد تقرير بشأنه، استنادا إلى التعديلات المقدمة من طرف البرلمان والحكومة.

يعدّ إجراء التعديل حقاً حصرياً للسلطة التنفيذية، لما كان الملك هو المشرع، وصولاً في نهاية المطاف إلى تقاسم هذا الحق بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية⁽¹⁾، لكن بتعزيز المركز التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان.

يمكن أن تكون التعديلات موضوع مشاريع قوانين مقدمة من طرف البرلمان، كما يمكن أن تكون التعديلات موضوع اقتراحات القوانين مقدمة من طرف الحكومة. يجب أن يكون اقتراح التعديل محرراً

1 - TOULEMONDE Gilles, *Le déclin du Parlement sous la Ve République*, op. cit, p.177.

باللغة العربية، وفي شكل مادة قانونية، معللا ويخص مادة من مواد النصّ المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة جديدة⁽¹⁾.

إذا كان المشرع خول للبرلمان والحكومة حق اللجوء إلى هذا الإجراء حسب الكيفيات المذكورة سابقا، فإن دور البرلمان يبدو محدودا وأقل فعالية لصد التعديلات الحكومية، نظرا لوجود العديد من الضوابط التي تقيد سلطة البرلمان في التعديل (أولا) يظهر جليا أن المشرع حرص هو أيضا على عدم المساس بالمكانة المتفوقة للسلطة التنفيذية، بجعل هذا التفوق يمتد إلى حق إيداع التعديلات على نص المبادرة القانونية (ثانيا).

أولا: أحقية البرلمان في تقديم التعديلات على بعض أحكام المبادرة التشريعية.

يعتبر إجراء التعديل وسيلة فعالة لإجراء أي تغيير على المبادرة التشريعية، بإعادة صياغتها أو إلغاء بعض أحكامها، وفرصة كافية ومتاحة أمام البرلمان لممارسة سلطته التشريعية بخصوص المشروع المبادر به من طرف الحكومة.

اعترف المؤسس لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، بحق تقديم اقتراحات التعديلات على المبادرة التشريعية، إلا أن هذا الاعتراف لم يتعدّ الطابع الشكلي⁽¹⁾. ورغم امتداد هذا الحق إلى اللجان المختصة باعتبارها الأجهزة البرلمانية الأكثر تخصصا وخبرة، إلا أن ضوابط استعماله تحد من فعاليته نظرا لتحكم الحكومة فيه⁽²⁾.

1- أحقية ممثلي البرلمان تقديم التعديلات على بعض أحكام المبادرة التشريعية

لم يقر المؤسس عند تبني مجلس الأمة حق تعديل النصوص القانونية لأعضائه⁽²⁾، إلا أنه بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016، أقر له حق المبادرة القانونية في بعض المجالات، كما أقر له المشرع العضوي حق تقديم التعديلات على مشروع قانون أو اقتراح قانون.

يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال، غير أنّ ممارسة هذا الحق لا يتم إلا وفقا للشروط المحددة في القانون العضوي رقم

1- الفقرة الأولى من المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).

- الفقرة الثانية من المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

2- المادة 28 من القانون العضوي 99-02 مؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 المؤرخ في 15 مارس 1999، (الملغى).

12-16، والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين ولا تكون التعديلات مقبولة إلا إذا قدمها عشرة (10) نواب أو عشرة (10) أعضاء في مجلس الأمة حسب الحالة، وموقعة من قبل جميع أصحابها⁽¹⁾، باستثناء حالة الوفاة حيث لا يمكن لأي موقع سحب توقيعه بعد إيداع اقتراح التعديل.

يفهم من ذلك، إذا كان عشر برلمانيين لاقتراح التعديل يساوي النصاب المطلوبة لتشكيل المجموعة البرلمانية من الناحية الحسابية⁽²⁾، بالنتيجة، يمكن للمجموعة الواحدة من أحزاب المعارضة تقديم التعديلات في شأن المبادرة القانونية، إلا أنه يصعب تحقيق هذا التصور نظراً لضآلة حجم المعارضة وعدم فاعليتها في النظام السياسي الجزائري.

يتبين بأنه، كان من الأفضل أن يمارس حق التعديل فردياً وليس جماعياً لغرض تفعيل دور العضو في هذا المجال، الذي يشكل مجالاً خصباً لاتخاذ المبادرات الفردية، وهو ما كرسه المؤسس الفرنسي إذ يفرض المنطق أن التعديلات المقدمة من طرف النواب تكون فردية أو جماعية⁽³⁾؛ وهو حق لكل من أعضاء البرلمان والحكومة⁽⁴⁾.

بناء على ما سبق، يمكن استخلاص أنّ الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، في حقيقتها ليست إلا أحكاماً قانونية تشكل قيوداً ضمنية على مؤسسة البرلمان في ممارسة سلطته التشريعية، وهو ما يتجلى من النصاب القانوني المطلوب لتفعيل إجراء التعديل.

قيدت أيضاً تعديلات أعضاء البرلمان، حسب الحالة، بقيد زمني، إذ يتعين عليهم إيداعها في آجال أربعة وعشرين (24) ساعة، ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

1- المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).

- المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

2- الفقرة الثانية من المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).

- الفقرة الثالثة من المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

3 - JICQUEL Jean, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 11^{ème} édition 1991, paris, p.831.

4- « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique...* » Article 44 de la Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

تعد هذه المدّة قصيرة جداً، على خلاف الحكومة واللجنة المختصة، اللتين يمكنهما تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل⁽¹⁾.

لا يوجد أي نص قانوني يسمح لمجلس الأمة بتعديل النصوص التي تصله من المجلس الشعبي الوطني. بمفهوم المخالفة، وفي غياب نص قانوني صريح، لا يحق أيضاً للمجلس الشعبي الوطني تعديل النصوص التي تصله من مجلس الأمة⁽²⁾، ويكون بذلك المشرع قد حسم مصير النص القانوني المودع على مستوى الغرفة المعنية بشكل نهائي، بنصه على عدم اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية، بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأولى⁽³⁾.

زيادة على ذلك، يُحظَر على النواب وأعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات على الأوامر التي يعرضها عليهم رئيس الجمهورية للموافقة عليها⁽⁴⁾، وكذا المعاهدات محل التصويت أو التعديلات التي تمس بالموازنة المالية، حيث تظل، بالتالي التعديلات المتعلقة بالموازنة، محكومة بموافقة الحكومة، بالنظر إلى سياستها العامة، خصوصاً في المسائل ذات الأعباء المالية.

إضافة إلى القيود السابقة، يمتلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة حق الفصل في الأحكام المقترحة من طرف البرلمانيين بالموافقة أو الرفض، وفي حالة الرفض أوجب النظام الداخلي أن تعلق وتبلغ إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون⁽⁵⁾.

بالنتيجة، يتأكد من تحليل النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان الذي صممه أعضاؤه ونوابه، أن التعديلات المقدمة من طرفهم تخضع إلى قيود، عكس تلك التعديلات المقدمة من قبل اللجان.

1- المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق)

- المواد من 71 إلى 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

2- ثار جدل كبير حول أحقية مجلس الأمة في تعديل القوانين المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني، قبل الاعتراف له بحق المبادرة بالقانون في المواضيع الواردة ضمن المادة 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم، فهناك من يرى، أن المجلس له كامل الحق في اقتراح التعديلات والبعض الآخر يرى، أن المجلس لا يملك أي حق في تعديل النصوص التي تصله من الغرفة الأولى. للمزيد من التفاصيل في الموضوع، اطلع على: مزياي حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2011، ص ص 58-59.

3- الفقرة الثانية من المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

4- المادة 37 من قانون عضوي رقم 16-12 (المرجع نفسه).

5- المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

2- أحقية اللجنة المختصة بتقديم تعديلات على بعض أحكام المبادرة التشريعية

لا شك أن جوهر العمل النيابي يتم بين نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، بصفة جماعية في شكل لجان برلمانية⁽¹⁾ كما هو الحال في الدستور الجزائري⁽²⁾، حيث قام المشرع بتحديد عددها واختصاصها بالنظر إلى ما يقابلها من القطاعات الوزارية⁽³⁾، حتى تتمكن من تغطية الموضوعات المسندة إليها.

كرست الممارسة البرلمانية استحواد الأحزاب المتحالفة على رئاسة اللجان الدائمة، حيث تمثل هذه الأخيرة برلمانات مصغرة دائمة، بالنظر إلى نشاطها المستمر على مدار السنة كونها لا تتوقف عن النشاط طوال فترة الدورة البرلمانية.

إن دراسة مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى اللجان الدائمة في إطار جدول أعمالها واختصاصاتها، تتطلب الاستعانة بأشخاص متخصصين في المسائل الفنية والتقنية بهدف الوصول إلى التشريعات الملائمة⁽⁴⁾.

تتولى اللجنة المختصة دراسة المبادرة بالقوانين المعروضة عليها وإدخال تعديلات عليها بالاستماع إلى الحكومة أو مندوبي أصحاب اقتراح القانون، ويكون العرض متبوعا بمناقشة.

يختتم عمل اللجنة الدائمة المختصة بإعداد تقرير معلل، يتضمن النتائج التي توصلت إليها والنص التشريعي المنقح عند الاقتضاء، ثم تقوم بإيداعه على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحال.

1- أكثر تفاصيل عن اللجان ونشأتها راجع، صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، مكتبة عبد الله وهبه، مصر 1949.

2- الفقرة الثانية من المادة 137 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3- "يشكل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الآتية" لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجمالية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة المالية والميزانية، لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط، لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية، لجنة التكوين المهني، لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية، لجنة السياحة، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني، لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية، لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية، لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي". المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).

- "يشكل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة، وهي: لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجمالية الجزائرية في الخارج، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية، لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة التجهيز والتنمية المحلية، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني، لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة و السياحة". أنظر المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

4 - المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).

- المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

يتضح ممّا سبق، أن اللجنة المختصة تتمتع في هذا الصدد بسلطة تقديرية واسعة للنظر في موضوع اقتراح التعديلات على أحكام المبادرة الحكومية أو البرلمانية، غير أنه ينبغي أن تقتصر على بعضها فقط حتى لا تكتسي التعديلات المقترحة طابع اقتراح جديد أي مبادرة جديدة⁽¹⁾.

بالرغم من السهولة التي تجدها اللجنة المختصة في ممارسة نشاطها، إلا أنها لا يمكنها تقديم اقتراحات على مشروع أو اقتراح قانون إلا في حالة انعدام اقتراحات الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح أو في حالة رفضهما⁽²⁾، كما أنه ليس بإمكانها اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى⁽³⁾، لكن، بإمكانها إدخال تعديلات على المبادرة التشريعية بعد التصويت عليها إذا كانت تهدف إلى تحسين صياغة التشريع .

ثانيا: تحكّم مثل السلطة التنفيذية في عملية تعديل أحكام المبادرة القانونية

يبدو ظاهريا أن كلا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لهما من الخصائص ما تسمح للحكومة خاصة والسلطة التنفيذية عامةً بأن تتدخل في سير عملية تعديل أحكام المبادرة التشريعية، إذ حرصا على عدم وضع قيود على التعديلات الحكومية، وجعل منها المشرع المشارك بامتياز لتقديم الاقتراحات على مشروع أو اقتراح القانون إذ يظهر تمتع الحكومة بصفة المشرع المشارك من خلال السماح لأعضائها بحضور أشغال وجلسات اللجان الدائمة والاستماع إليهم إن طلبوا ذلك.

يمكن أن يكون الحضور في جلسات اللجان المختصة إراديا كما يمكن أن يكون إجباريا وفي كلتا الحالتين تتدخل الحكومة ليس من أجل شرح المبادرة التشريعية فحسب، بل من أجل استبعاد كل التعديلات التي لا تتوافق مع رغباتها⁽⁴⁾، ولا تخدم نظرتها وسياستها العامة⁽⁵⁾.

وبالتالي، لا يوجد ما يمنع الحكومة من أن لا تعترض على تعديلات النواب واللجان في حالة التأثير على فحوى المشروع، وذلك إما بسحبه نهائيا قبل أن يصوت أو يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة⁽⁶⁾ أو إصداره بموجب أمر رئاسي لا يقبل أي نقاش.

1 - « *Un principe tout à fait étranger au projet de loi n'est plus un amendement, c'est une proposition nouvelle* » Voir : ROSSI, Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Guillaumin, Tome IV, Paris, 1867, p. 156. gallica.bnf.fr.

2- المادة 35 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

3- المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 (المرجع نفسه).

4- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ...، مرجع سابق، ص 111.

5- ياسين ريوح، 'الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر'، مجلة العلوم القانونية و السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد حمّة لخضر الوادي، عدد 15، جانفي 2017، ص 237.

6- المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

تبقى المبادرة، خاضعة من الناحية العملية لإستتسابية رئيس اللجنة المرشح من طرف الأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الجمهورية، فغالباً ما تتجاوز اللجنة توفر الشروط القانونية في التعديل المقدم من طرف أعضاء البرلمان، لتقديم تقريراً عن النص على مستوى الجلسات لمناقشته بحجة الضرورة والاستعجال، حيث يتيح هذا الإجراء الحفاظ على سلامة النص والحيلولة دون تشويبه بتعدلات متعددة قبل عرضه للمناقشة والتصويت.

الفرع الثاني

محدودية دور البرلمان في عملية التصويت والمصادقة على القوانين

لا تكفي صياغة المبادرة بالقانونين لكي تصبح قابلة للتنفيذ، فمن القواعد المسلمة بها أنه لكي تتحول هذه المبادرة إلى قانون قابل للتنفيذ، يجب عرضها على البرلمان لدراستها ومناقشتها ثم المصادقة عليها. يبدو نظرياً أن البرلمان له من السلطات ما تجعله سيدياً في أعماله ومستقلاً حيال السلطة التنفيذية، إلا أنه يجد نفسه عند ممارسة هذه السلطات مقيداً بالإجراءات التي حددتها النصوص القانونية والنظم الداخلية والتي تنعكس إيجاباً على التدخل التنفيذي بزيادة فاعليتها ودورها أثناء المناقشة (أولاً) للتصويت على نص قانون وعند المصادقة (ثانياً).

أولاً: الدور المحدود للبرلمان في عملية المناقشة

يقتضي أن يكون كل مشروع قانون أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه في الجلسات العامة على مستوى المجلسين⁽¹⁾ وتجرى المناقشة في مرحلتين متتاليتين هما: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة⁽²⁾.

فمناقشة المبادرة التشريعية حق مخول لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة إذ تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرض من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المجالات المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁽³⁾.

يعتبر تاريخ الجلسات وسيلة هامة لإعلان بداية مناقشة المبادرات المحددة في جدول الأعمال، إذ يتطلب ضبطه من طرف البرلمان وتبليغه للنواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة، وإلى الحكومة

1- الفقرة الأولى من المادة 145 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

3- الفقرة الثانية من المادة 145 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

قبل انعقاده بسبعة (7) أيام بالنسبة لجلسات المجلس الشعبي الوطني وبعشرة (10) أيام بالنسبة لمجلس الأمة⁽¹⁾.

تعتبر المدة التي يبلغ فيها تاريخ الجلسة وجدول أعماله إلى المجلس الشعبي الوطني مدة قصيرة جدا مقارنة بالمدة الممنوحة لمجلس الأمة.

لقد أحاط المشرع حق المناقشة بمجموعة من الأحكام، تركز بصورة خفية مبدأ تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل البرلماني، وتشكل مصدر قوة إضافية لها للمحافظة على فحوى النص القانوني المودع من طرفها.

تؤكد هذه الأحكام القانونية في حالة المناقشة العامة التي تنصب على كامل المبادرة الحكومية بالاستماع في بداية إلى ممثل الحكومة، ثم إلى مقرر اللجنة المختصة، وبعدها إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم⁽²⁾.

أما في حالة مناقشة اقتراح القانون، فيستمع في بداية لمندوب أصحاب اقتراح القانون، ثم ممثل الحكومة وبعدها مقرر اللجنة المختصة، ثم المتدخلون حسب ترتيب تسجيلهم المسبق⁽³⁾.

تبرز أيضا هذه الأحكام في حالة المناقشة مادة بمادة، إذ تملك الحكومة أولوية تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة على النواب وأعضاء مجلس الأمة⁽⁴⁾، ولها حق طلب توقيف الجلسة وجوبا في حالة تأثير التعديل المقدم على فحوى النص⁽⁵⁾، خاصة إذا لاحظت بأن مشاريع القوانين مهددة بتغيرات جذرية مقدمة من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة، بسبب اختلاف وجهات النظر بين الهيئتين.

يشكل الاعتراف بالأولوية لمناقشة مشروع القانون من طرف الحكومة ضمانا لها لمتابعة وتوجيه النشاط التشريعي لصالحها، وإقرارا لها بسلطة تقويم فعلية لأي مبادرة مقدمة للمناقشة.

بالمقابل، لا يمكن للنواب وأعضاء مجلس الأمة أخذ الكلمة للمناقشة إلا بالقيود المسبق في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة، بعد الموافقة الصريحة عليهم من طرف الرئيس، الذي يحدد مدة التدخل

1- المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق)، تقابلها المادة 62 من نظام داخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

2- المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

3- المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-12 (المرجع نفسه).

4- المادة 35 من القانون العضوي رقم 16-12 (المرجع نفسه).

5- المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-12 (المرجع نفسه).

لكل نائب أو عضو⁽¹⁾، وإذا أخل النائب أو العضو بنظام الجلسات، يمكن أن تسلط عليه إجراءات ذات طابع تأديبي⁽²⁾.

يعتبر هذا التقييد أمراً ينعكس سلماً على حق المناقشة الذي يضطلع به البرلمان باستمرار، وبشكل عائقاً له بسبب عدم كفاية الوقت لممارسة إجراء المناقشة الكاملة لجميع القضايا التي تشغل الرأي العام وتقديم اقتراحات وتعديلات عليها.

إضافة إلى سلطان أولوية الحكومة في المناقشة، يلاحظ تدخل الحكومة بإسهاب في عدة مناسبات وبدون حد زمني ولا شرط أثناء المناقشات، كما تملك آلية القضاء على المتدخلين البرلمانيين من خلال طلب التصويت دون مناقشة، ما يؤكد محدودية البرلمان في مجال المناقشة النصوص القانونية.

ثانياً: القيود الواردة على عمليتي التصويت والمصادقة البرلمانية

يمثل إجراء التصويت القاعدة الجوهرية لسيادة البرلمان في ممارسة سلطته التشريعية، بحيث إذا تخلف هذا الإجراء، سواء نظرياً أو عملياً، لا يمكن أن يوصف التشريع بأنه تعبير عن الإرادة العامة.

إذا كان إقرار نمط التصويت بناء على المناقشة العامة⁽¹⁾، أو المناقشة المحدودة⁽²⁾ أو دون المناقشة⁽³⁾، يصدر من طرف مكتب كل غرفة من البرلمان، لإدراجه في جدول أعمال الجلسات، فإن تمكين الحكومة إلى جانب البرلمان، اختيار نمط التصويت عبر الطلب، يسمح لها التحكم فيه.

بهذا، يكون المشرع قد قضى على المبدأ الجوهري المتمثل في أن البرلمان سيد إجراءاته، وأفرغ سيادة التصويت والمصادقة⁽⁴⁾ من محتواها.

1- تقييد سلطة البرلمان في التصويت عند المناقشة العامة المفتوحة

يعتبر التصويت مع المناقشة العامة إجراء عادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين وفقاً للمادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12.

يتخذ التصويت على النص القانوني إما بكامله أو مادة مادة، بتقدير المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، من خلال المناقشة العامة.

1- المادة 60 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (مرجع سابق).

2- المواد من 75 إلى 97 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (المرجع نفسه).

- المواد من 117 إلى 123 من النظام الداخلي لمجلس الأمة (مرجع سابق).

يتمتع أيضا المجلسان التشريعيان بسلطة تقرير تأجيل المناقشة، وبالمقابل لا تَبْتُ الغرفة المعنية في الموضوع إلا بإعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة⁽¹⁾، ما يساعد الحكومة على توجيه اختيار النواب نحو طريقة التصويت الذي تريده⁽²⁾.

لا يثير هذا الأسلوب من التصويت أية ملاحظات خاصة، كونها مناقشة مفتوحة يشارك فيها أعضاء البرلمان بخلاف التصويت مع المناقشة المحدودة أو التصويت بدون مناقشة، الذي يعتبر من أهم القنوات التي تقلص من حظوظ تدخل النواب⁽³⁾.

2- تقييد سلطة البرلمان في التصويت عند المناقشة المحدودة

لا يقرر التصويت مع المناقشة المحدودة إلا بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون. يحظر بالمقابل على المتدخلين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة الحق في هذا الطلب لكون نمط المناقشة محدودة غير عامة⁽⁴⁾. يكتفي هؤلاء بالتصويت بدون مناقشة.

يمكن أن يكون إقرار التصويت بعد المناقشة المحدودة محلا لاتفاق بين الجهات المختصة، لأن المبادرة لا تتطلب إلا التعديلات الشكلية والبسيطة، خاصة إذا علمنا أن من يملك المبادرة يملك التحكم في خطوطها أكثر مما تملكه السلطة المدعوة لإقرارها والمصادقة عليها⁽⁵⁾.

لا يمكن اعتبار منح الحكومة أولوية طلب نمط التصويت مجرد إجراء شكلي فقط في غياب نص صريح يضبط هذا الطلب، بل هو امتياز من بين الامتيازات المعترف بها، حتى تتمكن من تقرير طريقة المناقشة التي تتفق مع سياستها.

يأتي هذا الامتياز ليشكل إحدى المنافذ الأكيدة التي تمكن الحكومة من استعماله، بغية الإفلات من رقابة البرلمان وتجنب أية مواجهة يمكن أن تعترض لها المبادرة من نواب المعارضة⁽⁶⁾ وخاصة تلك المتعلقة بالمواضيع الحساسة في سبيل التخلص من المناقشة العامة المفتوحة.

يسمح إذن هذا النمط للحكومة التحكم في سير مجرى المبادرة القانونية، وذلك بوضع الإجراء الذي تراه ملائما دفاعا عن مواضيعها من الضغوطات المحتملة عبر التصويت بمناقشة محدودة، لاسيما

1- المادتان 32 و 33 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق) .

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري،...، مرجع سابق، ص 226.

3- بن سباغ نورة، مجال التشريع و التنظيم في دستور 1989 ، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ، سنة 1997، ص 53.

4- المادة 36 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

5- مصطفى البحري حسن، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ...، مرجع سابق، ص 703.

6- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996...، مرجع سابق، ص 119.

بالنسبة للميزانية التي جرى العرف على أن يتم التصويت عليها دون أي تعديل لضرورة صدورها في الوقت المناسب.

لا غرابة كذلك، أن تتناسب صيغة التصويت المقيد مع الطابع الاستعجالي حيث يتجلى هذا الفكر من خلال تمرير مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020 عبر غرفتي البرلمان بصيغة "التصويت والمناقشة المحدودة"؛ بناء على اقتراح من الحكومة. يرجع مبرر ذلك إلى الالتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة⁽¹⁾. إذا كانت الحجة المقدمة من طرف الوزير الأول في شأن طلب إجراء التصويت على مشروع التعديل الدستوري بهذا الإجراء له ما يبرره، إلا أنه لا يمكننا أن نعرف متى يرفض طلب الحكومة، إذا علمنا أنه حتى مشروعا قانون العقوبات والوقاية من التمييز وخطاب الكراهية تم التصويت عليهما بنفس الصيغة، رغم أنه كان بالإمكان لمكتبي كل غرفة من البرلمان رفض ذلك الطلب، بمبرر خلوهما من صفة الاستعجال⁽²⁾. حتى وإن كان المكتبان يتمتعان نظريا بسلطة تقديرية في قبول ورفض الطلب المتعلق بنمط التصويت، إلا أن رفض البرلمان لهذا الطلب، سيصطدم لا محالة بالتصويت عليه دون مناقشة في شكل أمر رئاسي.

3 - تقييد سلطة البرلمان في التصويت دون مناقشة

تكتمل نية المشرع في السماح للحكومة بالتحكم الفعلي في إجراء التصويت من خلال تكريس نمط التصويت بدون مناقشة.

ينحصر دور البرلمان بشأن هذا الأسلوب في التصويت على القوانين من دون أية مناقشة أو تعديل. يطبق هذا الإجراء على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور.

يتم من خلال هذا الأسلوب الموافقة على النص المعروض بكامله للتصويت والمصادقة عليه أو رفضه. وإن كان الرفض مستبعدا، نظرا لتوافق الأغلبية البرلمانية مع رئيس الجمهورية، بحيث كلما كان انسجام بين الأغلبية البرلمانية والرئيس كلما كان الاطمئنان إلى استغلال هذا الاختصاص أكثر⁽³⁾.

1- انظر، التصويت مع المناقشة المحدودة على مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري في الجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 10 سبتمبر سنة 2020 بالمجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية (2020-2021) الجريدة الرسمية للمناقشات، 28 سبتمبر 2020، ص ص 11-14. الموقع الإلكتروني www.apn.dz/AR

2- قانون رقم 20-06 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2020 معدل ومنتم بالأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 29 أبريل سنة 2020. قانون رقم 20-05 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2020، يتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافئتهما، ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 29 أبريل سنة 2020.

3- أصدر رئيس الجمهورية 27 أمرا تشريعيًا، ما بين 1999 إلى غابة 2005، أنظر في الموضوع: كاييس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القنون الوضعي الجزائري،...مرجع سابق، ص 39.

يسمح هذا الأسلوب للحكومة بالسيطرة على المناقشات التي تجري داخل البرلمان، وتأطير العمل التشريعي للبرلمان.

كما يجعل نواب البرلمان مجرد أعوان للتصويت على القانون أحيانا، وأعوانا لتدعيم ومساندة الحكومة أحيانا أخرى، وبالتالي، فإن الدستور ينص على طرق قانونية ملتوية لتقييد الممارسة البرلمانية بموجبها⁽¹⁾. إن استمرار الحكومة على اقتراح صيغة التصويت على القوانين، ما هو إلا تأكيد واضح على حصر إجراءات سير العملية التشريعية في يد السلطة التنفيذية.

4 - تقييد سلطة البرلمان في المصادقة على النصوص القانونية

إذا كان نظام التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، يستند إلى الركيزة الأولوية التي تحددها الحكومة في طلبها بشكل يسهل تفوق مشاريع قوانين، فإنه يمتد تدخل الحكومة إلى إجراء مصادقة كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وبامتياز.

تعد المصادقة على القوانين بمثابة التأكيد أو التصديق على ما تم الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى.

تعكس الصياغة التي اعتمدها المشرع أولوية الحكومة على غيرها في الاستماع للمناقشة العامة لمجمل نص، والأفضلية عن اللجنة المختصة في شأن طلب المصادقة على النص بكامله أو المصادقة على النص مادة مادة⁽²⁾، والتحكم في برمجة نمط المصادقة وفق ما تراه مناسبا.

يترتب منطقيا من موافقة كلا الغرفتين على النص، إحالته إلى السلطة التنفيذية للنظر فيه، مع ما يترتب عليه من تقديرات عدة، قد تتعلق بإعمال الصلاحيات للاعتراض على ذلك، خاصة في الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين.

1- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة...، مرجع سابق، ص 148.

2- المادتان 39 و 40 من قانون عضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

الفصل الثاني

قبضة السلطة التنفيذية على عملية نفاذ العمل التشريعي

تزداد أهمية البرلمان بنظام المجلسين النيابيين أو بنظام المجلس النيابي واحد، في نظم الحكم من خلال جمعه بين وظيفتين رئيسيتين، فهو هيئة تشريعية تضع القوانين التي تحكم الدولة بأسرها، وهيئة رقابية على أعمال الجهات التنفيذية.

وبالتالي، فلم يعد من مجال الشخص الحاكم الأفراد بالسلطات، سيما وأن هذه السلطات أصبحت خاضعة لسيادة الدستور الذي ينظم طريقة ممارستها، ويحدد حقوق وواجبات الأفراد.

إذا كانت الأزواجية التشريعية مظهرا من النظام النيابي، يتطلب غرفتين متباينتين، إلا أن التقاليد والسوابق الدستورية للدول هي التي تؤثر في تبني نمط معين عن آخر (1).

أخذ مؤسس دستور 1996 المعدل والمتمم نظام المجلسين بالتركيبة العضوية المختلطة لمجلس الأمة من أجل تحسين وترقية النص القانوني من طرف الكفاءات العلمية والفنية في العمل التشريعي. لما كان المجلسان لا يعملان على انفراد بدون الرجوع إلى المجلس الآخر للمصادقة على النص القانوني، ومن ثم فإنه لا بد وأن يوضع في الاعتبار إمكانية حدوث خلاف حقيقي بينهما، حول مسألة معينة، يشكل حسمها أهمية كبرى.

تتصدى السلطة التنفيذية لفضّ النزاع المتعلق بالنص محل الخلاف لتحتكم إلى اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء للتعرف على رأيها بصدد هذا الخلاف. يشكل هذا بدون شك فرصة لممثل السلطة التنفيذية لإقرار النص القانوني بالمضمون الذي يرغبه أو يسحبه في الحالة العكسية.

يفتح احتمال، في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين على النص القانوني، وضع حد للمجلس الشعبي الوطني عن طريق آلية الحل، في سبيل إعادة الانسجام بين المجلسين، ومن أجل الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة.

1- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي...، مرجع سابق، ص 98.

لهذا، فإن حل المجلس الشعبي الوطني واللجوء إلى هيئة الناخبين لتحكيمها (1) فيما شجر من نزاع بين مجلسي البرلمان أمراً في غاية الأهمية.

تترجم هذه الآلية المخولة لرئيس السلطة التنفيذية، السيطرة المطلقة على وظيفة المجلس.

مهما كانت، بالتالي، الوضعية السياسية للبرلمان في النظام السياسي الجزائري، يمنح دستور 1996 المعدل والمتمم سلطات هامة لرئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية، تمكنه من الاستحواذ على العمل التشريعي، حتى في حالة قيام أغلبية برلمانية مجسدة في رئيس الحكومة ومعارضة لسياسته.

لم يكتف المؤسس بمنح السلطة التنفيذية الضمانات اللازمة لإقرار النص القانوني بالمضمون الذي تريده داخل البرلمان، بل مكنها أيضاً لدواعٍ احتياطية تدارك النص القانوني الذي تمت المصادقة عليه بالاعتراض عليه بواسطة آليات متعددة (المبحث الأول).

يضاف إلى النصوص الدستورية لتأكيد ودعم التفوق التشريعي لصالح السلطة التنفيذية وضع ميكانيزمات قانونية لصالحها للإنفراد في المراحل الأخيرة لمسار القانون، ما يؤكد ممارسة السلطة التنفيذية الولاية الشاملة على العمل التشريعي للبرلمان القاصر.

لا يكفي إذن، إجراء المصادقة من طرف إحدى الغرفتين على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى ليحوز القانون الصيغة التنفيذية، بل يبقى النص ناقصاً، يتوقف اكتماله على إرادة ممثل السلطة التنفيذية في الاعتراض عليه من عدمه وجعل دخوله النص حيز النفاذ مرهوناً بموافقته (المبحث الثاني).

المبحث الأول

حق الاعتراض على العمل التشريعي

يتميز النظام السياسي الجزائري باستمرارية خضوع المؤسسة التشريعية للسلطة التنفيذية رغم الإصلاحات التشريعية التي اتخذت في هذا الشأن. فليس للمؤسسة التشريعية صلاحية دستورية فعلية لمواجهة السلطة التنفيذية في عملية نفاذ النص القانوني المصوت عليه، في حين، تملك السلطة التنفيذية وسائل دستورية ممّا يمكنها من الاعتراض والتحكم في مصير النصوص القانونية.

1- صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص ص 615-616.

إذا كان المؤسس قد منح الحكومة حق دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين⁽¹⁾، فإنه جعل سلطان التحكم في نصّ الخلاف باعتراض عليه، صلاحيةً رئيسيةً محضةً على غرار الأنظمة الدستورية التي تأخذ بهذه التقنية⁽²⁾. تصبح بالتالي، سلطات التشريع بين يدي رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية.

ينحصر بذلك دور المؤسسة التشريعية، في حدود تمكين السلطة التنفيذية في الاعتراض على التشريع البرلماني، وإجباره على الخضوع لها، ما يجعل دور البرلمان مقصوراً فقط على رفع الأيدي للتصويت على النص القانوني.

يشكل اعتراض السلطة التنفيذية وسيلة لتمير المبادرة الحكومية حتى في حالة وجود انسداد تشريعي محتمل، فيما لو رفضت إحدى الغرفتين الموافقة على النص الذي صادقت عليه الغرفة الأخرى.

رغم أن المؤسس لم يرجع صراحة إلى آلية الحل في حالة نشوب خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي يتعلق بالأحكام محل الخلاف، إلا أنه يمكن أن تمتد بطريقة ضمنية، تجعل من الخلاف المستمر والمتكرر سبباً في اللجوء إلى استعماله، تقادياً للانسداد المؤسساتي وانعكاساتها السلبية على استمرارية الدولة ومؤسسات الجمهورية (المطلب الأول).

كما تتأكد أهمية اعتراض السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في حالة التصويت النهائي عليه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

آلية الاعتراض على النص غير المصادق عليه

كرس بعض النظم الدستورية آليات قانونية تعرف بتقنية الذهاب والإياب لحل أي خلاف تشريعي بين غرفتي البرلمان⁽³⁾، كما كرس أيضاً تقنية اللجنة المختلطة المشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان كحل

1- نفضل توظيف صيغة " الدعوة " بدلاً من صيغة " الاستدعاء " عند حضور أعضاء البرلمان للاجتماع، على اعتبار أن صيغة " الدعوة " مهذبة أكثر من صيغة الاستدعاء.

2- الطماوي سليمان محمد ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ...، مرجع سابق، ص 67.

3- تقنية الذهاب والإياب البرلمانية أو التشريعية أو ما يسمى (La navette parlementaire ou législative) أي أن النص محل الخلاف بين الغرفتين يبقى في أخذ ورد بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ إلى غاية الحصول على المصادقة على نص موحد. ولقد نصت عليه المادة 45 الفقرة الأولى من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

توفيقى لإقرار نص قانوني موحد يتعلق بالأحكام محل الخلاف والتي حلت محل آلية الذهاب والإياب التي باءت بالفشل⁽¹⁾، و التي تعد إجراءً مهماً لمراقبة الإجراء التشريعي⁽²⁾.

إذا كان المؤسس الجزائري رفض تقنية الذهاب والإياب في التجارب الدستورية السابقة لعدم تبني نظام الازدواجية البرلمانية، فإن استحداث التقنية الثانية التي اصطلح على تسميتها باللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء لحل الخلاف التشريعي؛ يعد أمراً ضرورياً لوضع حد للخلاف. لكن رغم ذلك، أخضع المؤسس هذه التقنية لتقدير السلطة التنفيذية في استدعائها لاقتراح حلول للنص محل الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين (الفرع الأول).

وتفاديا لما سماه الأستاذ " **DUVERGER Maurice** " الفوضى البرلمانية المرتبطة بالأوضاع السائدة في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة، بعدما كانت السلطة التنفيذية تحت السيطرة الكاملة للمجالس البرلمانية التي انتهكت السيادة الشعبية لصالح المصالح الحزبية⁽³⁾، كرس المؤسس الجزائري مثله مثل المؤسس الفرنسي أيضا تقنية الحل بهدف تجاوز البرلمان المعطل للسياسته التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

سلطة الحكومة في الاعتراض على النص غير المصادق عليه بواسطة اللجنة المتساوية الأعضاء

يترتب عن عملية مناقشة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وضعيتين، إما المصادقة في حالة قبول النص، إما رفضه. ما يؤدي في الحالة العكسية إلى الاستجداء بلجنة متساوية الأعضاء كغرفة ثالثة لحل الخلاف بين المجلسين (أولاً).

1 -SEBASTIEN Bernard, « La commission mixte paritaire », P.U.F, Revue française de droit constitutionnel, 2001-3-N°47, p.453.

- CHAGNOLLAUD Dominique, **Droit Constitutionnel contemporain, Tome 2**, op.cit, p.311.

2 -SEBASTIEN Bernard, **La commission mixte paritaire**, op. cit, p.471

3 - DUVERGER Maurice, « **Les monarchies Républicaines** », Pouvoirs, N°78, 1996, p.111.

جعل المؤسس مهمة طلب اجتماع اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف سواء كان بسيطاً تقنياً أو جوهرياً⁽¹⁾ بين الغرفتين اختصاصاً خالصاً لممثل السلطة التنفيذية، متى ارتأى أن الخلاف القائم يستوجب استدعاء اللجنة أو عدم استدعائها في أجل محدد.

متع المؤسس ممثل السلطة التنفيذية بالسلطة التقديرية⁽²⁾ في تكييف طبيعة الخلاف القائم بين الغرفتين، كما سمح كذلك للحكومة بالسيطرة على النص المقترح وفقاً للإجراءات التي وضعت لهذا الغرض سواء على مستوى الغرفتين للمصادقة عليه أو بسحب النص (ثانياً).

أولاً: اختصاص ممكن ومحدود للجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف

كرس المؤسس الجزائري على خلاف نظيره الفرنسي الذي تبني تقنيتين لفض الخلاف⁽³⁾، تقنية اللجنة متساوية الأعضاء بمقتضى المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم، لاعتبارات عادة ما تكون سياسية فيجمد المسار التشريعي في الذهاب دون إياب بين الغرفتين البرلمانيتين⁽⁴⁾، تقاديا للانسداد الذي قد يحدث عند تطبيق تقنية الذهاب والإياب⁽⁵⁾؛ ويكون المؤسس، بالتالي، قد أغلق الباب أمام نظام الذهاب والإياب بين المجلسين.

أخضعت اللجنة المتساوية الأعضاء في كلتا الغرفتين اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف بين المجلسين لقيود وإجراءات تحد بشكل شبه كلي من فعاليتها. لا يمكن أن تجتمع لجنة الغرفتين المتكونة

1- للمزيد من المعلومات حول نوعية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، راجع:

- كايس شريف، " دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر، دون سنة النشر، ص ص 63-67 .

- كايس الشريف، "مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية خلاف الغرفتين البرلمانيتين"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 01 العدد 01، 2006، ص ص 124-135 .

2- أكثر تفاصيل حول الجوهر الحقيقي للسلطة التقديرية الوزير الأول، أنظر كل من:

- REVERO Jean, **droit administratif**, Dalloz, Paris, 1975, p.82.

3 -DELAUBADER André, **Traité élémentaire de droit administratif**, Tome1, L.G.D.J, Paris 1963, p. 212.

- CHAGNOLLAUD Dominique, **Droit Constitutionnel contemporain**, Tome 2, op.cit, p.311.

4- كايس الشريف، مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ...، مرجع سابق، ص 128.

5- لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996...، مرجع سابق، ص 125 .

من عشرة (10) أعضاء، بشأن النص القانوني⁽¹⁾، لاقتراح نص توافقي في أجل أقصاه (15) خمسة عشر يوماً، إلا بدعوة من قائد الحكومة⁽²⁾.

بالنتيجة، ليس للجنة أن تجتمع من تلقاء نفسها حسب الإجراء العادي المتبع من طرف اللجان الدائمة⁽³⁾، ولا يملك رئيساً غرفتي البرلمان سلطة استدعائها، مقارنة بالإجراء المعتمد في النظام الفرنسي أين يملك رئيساً المجلسين التشريعيين دعوة لجنة مختلطة للانعقاد⁽⁴⁾.

كان من الأحسن لو منح المؤسس هذا الحق لرئيسي الغرفتين البرلمانيتين، باعتبار أن الخلاف على النص القانوني هو عملية برلمانية بحتة.

يعتبر النص على المدة الزمنية لإنهاء النقاشات ضمن المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 استثناء عن التعديلات السابقة لدستور 1996، إذ يكمن ذلك في إقرار المؤسس بإنهاء اللجنة لنقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً.

إن الفترة المخصصة لاقتراح النص محل الخلاف، بالاستماع لأعضاء الاقتراح ودراسة ملاحظاتهم وتوصياتهم واتخاذ المداولات بشأنه، بالإضافة إلى إعداد التقرير النهائي الذي يمثل حلاً لأحكام الخلاف في الميعاد المحدد، وهي فترة بلا ريب، غير كافية لإعداد الاقتراح المناسب لنص محل الخلاف.

يُشكّل بالمقابل، ضيق الميعاد الذي تلتزم به اللجنة فرصة للحكومة حتى تتمكن بصيغة النص الذي يناسبها لأن القانون يجيز لأعضاء الحكومة دون النواب وأعضاء مجلس الأمة حضور أشغال اللجنة، وهو الأمر الذي يفرغ عمل اللجنة من محتواه الحقيقي.

1- المادة 90 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

2- الفقرة الخامسة من المادة 145 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، (مرجع سابق).

- المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

3- المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-12 (المرجع نفسه).

4 - « *Lorsque par suit d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissent conjointement ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion* ». Article 38 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée) op.cit.

لما كان ضيق ميعاد البث الممنوح للجنة البرلمانية في شأن قانون المالية وفقا لنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12، والتي حددته بمدة ثمانية (8) أيام، عوضا عن خمسة عشر (15) يوما وإن كان الهدف نفسه هو البت في الخلاف القائم بين الغرفتين، فإن ذلك يُشكّل فرصة للسلطة التنفيذية لإصدار قانون المالية بأمر له قوة القانون⁽¹⁾ دون تعليقه أو سحبه في حالة عدم استدعاء اللجنة للفصل في الأحكام محل الخلاف بين المجلسين خلال المدة المحددة .

يفضي تحليل المادة أعلاه، بالمقارنة مع الفقرة الأخيرة من المادة 88 من ذات القانون التي تنص على أنه " تنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما"، إلى إضفاء الطابع الاستثنائي والاستعجالي لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء في شأن نص قانون المالية.

يدرك بالرجوع إلى عمل اللجنة، تقييدها من ناحية التداول. فلا تتداول إلا في الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة⁽²⁾.

يظهر أكثر التقييد المفروض على اللجنة في ارتباط مصير النص محل الخلاف المقترح من طرفها بإرادة ممثل السلطة التنفيذية⁽³⁾. فتخضع الأحكام المقترحة إلى الضبط من طرف الحكومة، كما لا يسمح إدخال أي تعديلات من طرف أعضاء ونواب البرلمان على النص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة⁽⁴⁾. فإذا كان إجراء الموافقة يجد ما يبرره في شأن مشاريع قوانين، فإن عدم الاعتراف بهذا الإجراء لأعضاء البرلمان في شأن اقتراح القانون، يعد إجحافا في حقهم، باعتبار أنّ التشريع سلطان البرلمان بغرفتيه.

يظهر على خلاف ما كان معمولا به قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، أن المؤسس قد منح المجلس الشعبي الوطني حق الفصل النهائي في النص في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، كما منح له أيضا حرية المفاضلة بين النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو النص الأخير الذي صوت عليه، خاصة حين يتعلق الأمر بإعلان هذه الحالة وما تفرضه من تقييد لحقوقيات الأفراد.

غير أن هذه الصلاحيات، تبقى مرهونة بإرادة الحكومة وفقا للفقرة السابعة من المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم، نظرا لطبيعة النظام السياسي الذي يعطي تفوقا واضحا للسلطة التنفيذية على حساب نظريتها التشريعية حتى في المجالات المخصصة لها.

- 1- الفقرة الثانية من المادة 146 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).
- 2- الفقرة الثانية من المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).
- 3- الفقرة الأخيرة من المادة 5 من القانون العضوي رقم 16-12 (المرجع نفسه).
- 4- الفقرة السادسة من المادة 145 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

يفهم من ذات المادة أن المجلس الشعبي الوطني لا يفصل من تلقاء نفسه في الموضوع، بدون أن يكون ذلك بناء على طلب الحكومة، ما يشكل تقييدا لإرادته في أعمال صلاحيته في هذه الحالة.

زيادة على ما سبق ذكره، لم يُرتب له الدستور حق سحب النص محل الخلاف، بل تُركت الحرية في ذلك للحكومة، التي يمكنها إسقاط النص متى رأت ذلك مناسبا حيث يبقى مصير هذا النص معلقاً على إرادة الحكومة، طالما أنه لا يوجد ما يلزمها بشرح مبررات سحبه للجنة متساوية الأعضاء، عكس النظام الفرنسي، الذي أعطى الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى⁽¹⁾.

يُخلص مما سبق، أنّ المؤسس ربط عمل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء الذي يدخل أصلا في صلب عمل غرفتي البرلمان بإرادة الحكومة، وجعل منها مجرد لجنة تحكمية رمزية إلى جانب السلطة التنفيذية، ما يؤكد محدودية دور اللجنة في النظام السياسي الجزائري.

ثانيا: سلطة الحكومة في سحب النص غير المصادق عليه

جعل المؤسس دعوة اللجنة متساوية الأعضاء لتسوية الخلاف حول بعض أحكام النص أو النص بكامله حكرا للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، على أن يبلغ الطلب إلى رئيس كل غرفة⁽²⁾. استبدل عبارة " تجتمع " بمصطلح " يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة اجتماع، باعتبار أن العبارة السابقة لم تكن تتناسب واستقلالية المؤسسة التشريعية، علما أن مصطلح " تجتمع " اشتمل على قوة إلزامية في توجيه أمر للبرلمان.

رغم تقييد التعديل الدستوري لسنة 2016 الهيئة المكلفة بدعوة اللجنة للاجتماع في أجل أقصاه خمسة عشرة (15) يوما، وتأكيد هذا التقييد في التعديل الدستوري لسنة 2020، إلا أنه يعتبر مجرد إجراء شكلي لا يُلزم قائد الحكومة بذلك ولا يترتب عليه أية مسؤولية في حالة عدم احترامه.

أكثر من ذلك، لم يترتب أيضا المؤسس أيّ جزء في حالة غياب طلب الحكومة وغياب المستوجب بتسوية الخلاف التشريعي، بل اكتفى فقط بذكر ميعاد محدد، وترك للجهة الطالبة تحديد ما إذا كانت هناك فعلا ضرورة لدعوة اللجنة؛ كما لم يُرتب الدستور أي أثر على النص محل الاختلاف إذا لم يعرض على

1- "En France le dernier mot appartient à la chambre basse, donc à l'assemblée nationale qui adopte définitivement son texte en deuxième lecture. Même si le sénat est en désaccord total avec elle. En Algérie la chambre haute peut bloquer la chambre basse tel est non seulement le sens de l'article 120 déjà examiné, mais aussi l'intention des promoteurs et des rédacteurs de la constitution de 1996". Cite par, MAMERI khalfa, Les constitutions algériennes (Histoire-textes-réflexions) op.cit, p.262.

2- الفقرة الأولى من المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

اللجنة المتساوية الأعضاء. وبالتالي، منح للسلطة التنفيذية تقدير طبيعة الخلاف، فإذا كيّف موضوع الخلاف على أنه جوهرى، أي سياسى واستراتيجى، مرجعته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية، تمتنع الهيئة المخولة، مثل أحكام محل الخلاف، أمام اللجنة المتساوية الأعضاء. في حين إذا كيّف الموضوع على أنه خلاف بسيط فيفتح لممثل السلطة التنفيذية حق اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف التشريعي⁽¹⁾.

زيادة على ذلك، لا يتحقق إجراء المصادقة على النص محل الخلاف بين الغرفتين إلا بشرط إيداعه من طرف الحكومة، مع العلم أن الموافقة على إدخال أي تعديل على أحكام النص قبل المصادقة سلطة تقديرية للحكومة. لا شك أن ذلك يعتبر رقبياً ممتازاً أو "شرطة التعديلات" على اللجنة من جانب الحكومة⁽²⁾.

أكثر من ذلك، يؤدي إجراء سحب النص من طرف الحكومة في حالة عدم إخطار المجلس الشعبي الوطني إلى كبح النص التشريعي الموافق عليه من قبل غرفة أخرى، ولا يحق لها إعادة إيداعه إلا بعد 12 شهراً⁽³⁾، وهذا عكس ما نجده عند نظيره الفرنسي بحيث إذا استمر الخلاف بينهما فإن الكلمة الأخيرة ترجع للغرفة الأولى للبت النهائي فيه⁽⁴⁾.

بالفعل، يتضح مما سبق، أن التدخلات التي تجريها الحكومة هي بمثابة جسّ النبض على عمل اللجنة البرلمانية بغرض مراجعة وتنقيح "مواد محل الخلاف" لاقتراح ما يكون أفضل لها. فهي صاحبة الكلمة الأولى والأخيرة دائماً في هذا الشأن⁽⁵⁾.

1- "إن الخلاف البسيط هو خلاف تقني سهل التجاوز من قبل اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ببناء على استدعاء من الوزير الأول طبقاً للمادة 78 من القانون العضوي رقم 99-02، حيث يرتبط بتقنية متعلقة بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل و من أمثلة في ذلك، قانون الطيران، قانون الطاقة، القانون الأساسي للطيران.

أما الخلاف الجوهرى فهو خلاف شديد حاد ذو أبعاد إيديولوجية و عادة ما يقع في حالة اختلاف الانتماء السياسى للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين البرلمانيتين ومثال هذا الخلاف في التجربة الجزائرية ما حدث بمناسبة القانون المتضمن التنظيم القضائي، قانون الوثام المدني"، انظر: كايس شريف: " دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء ...، مرجع سابق، ص ص 65-67.

2 - «Expression employée par les professeurs Avril et Gicquel», Voir : Sébastien Bernard, **la commission mixte paritaire**, op .cit, p. 473.

3- المادة 23 من قانون عضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

4 - ولقد جاءت الصياغة الأصلية في النص كما يلي:

«La procédure de la commission mixte paritaire permet de surmonter l'opposition du Sénat en donnant à l'Assemblée Nationale le droit de statuer définitivement» Voir : LAVROFF Dmitri Georges, **le droit constitutionnel de la V^e République**, op .cit, p.763.

5 - HARTANI Amine Khaled, **Le Parlement Dans La Loi Fondamentale**, op. cit, p.74.

تأسيساً على ما سبق، يفهم أنه، أيّاً ما كان الخلاف التشريعي بين المجلسين، سواء كان خلافاً بسيطاً محدوداً للغاية أو مستمراً، يشكل مناسبة للسلطة التنفيذية لبسط نفوذها على غرفتي البرلمان للتحكم في النص محل الخلاف، تحت ستار اللجنة المتساوية الأعضاء أو الاعتراض عليه عن طريق سحبه.

أما في حالة، ازدياد حدة الخلافات بين الغرفتين في شأن الاعتراض على إقرار القواعد القانونية، يفترض أن تتدخل المحكمة الدستورية في هذا الشأن لحل الخلافات بينهما، شريطة أن تخطر من طرف الجهات المحددة في المادة 193 من الدستور.

فلقد منح التعديل الدستوري لسنة 2020 للمحكمة الدستورية⁽¹⁾ مهمة الفصل في الخلافات التي قد تحدث بين المؤسسات والسلطات العمومية، وألقي عليها صلاحية ضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية رغبة منه في منح الديمومة والاستمرارية لمؤسسات الدولة، غير أن عدم القدرة على التوصل إلى الحل الملائم الذي يضع حداً للخلافات والاعتراضات المتكررة بين الغرفتين حول العمل التشريعي، يفسح المجال للحاكم الاحتكام لإرادة الهيئة الناخبة⁽²⁾، بتحريك إجراء الحل أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها كآليات وقائية لتفادي حدوث انسداد مؤسساتي وضمن السير المنتظم للسلطات العامة، مما سيُعطي للسلطة التنفيذية فرصةً جديّةً وكافيةً لتدخل في مجال التشريع البرلماني خاصة عن طريق التشريع بالأوامر.

الفرع الثاني

اعتراض رئيس الجمهورية على النص غير المصادق عليه بواسطة الحل

لما كان تنفيذ السياسة العامة من اختصاص الحكومة عن طريق استصدار قوانين من البرلمان، فإنه يمكن أن يظهر خلاف جدي في حالة استمرار رفض البرلمان لمشاريع القوانين، لذا يلجأ رئيس السلطة التنفيذية إلى حق الاعتراض لوضع حد لإساءة استخدام أعضاء المجلس الشعبي الوطني لحقوقهم الدستورية بواسطة آلية الحل، الذي رغم ما يثيره من صعوبات عملية إلا أنه يعتبر إجراءً استثنائياً يكفل لرئيس الجمهورية وقف تعدي السلطات الأخرى.

1-- الفقرة الثانية من المادة 185 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- شبه دور الرئيس لدى إصدار مرسوم الحل بالحكم الرياضي الذي يحكم المباراة فيراقب قواعد اللعبة إذا ما طبقت من قبل الفريقين، وعلى هذا الأساس يعلن نتائجه. نقلا عن شحادة عمر محمد، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني "دراسة مقارنة"، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، د. س. ن. ص 241.

لطالما ارتبط حق الحل بالملك إلى أن انتقلت السلطة الفعلية إلى الوزارة، عملاً بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية⁽¹⁾.

يقصد بحل المجلس الشعبي الوطني ذلك الإجراء الدستوري الذي يؤدي إلى إنهاء مهمة النواب قبل انتهاء عهدتهم التشريعية المقررة دستورياً، ويكون عادة مصحوباً بالدعوة لإجراء انتخابات نيابية مسبقة. كما يعتبر الحل وسيلة للتحكيم الشعبي في الخلاف القائم بين المؤسسات الدستورية والحكومة بدلاً من أن تقدم الحكومة استقالته⁽²⁾.

اعتبر الأستاذ "DUVERGER Maurice" أن إجراء الحل سلاح موازٍ من حيث القوة والفاعلية للسلاح المقابل الذي يملكه البرلمان في تقرير المسؤولية السياسية للوزارة أي سحب الثقة منها⁽³⁾. لم يكن لمثل هذا الإجراء في التجربة الفرنسية إلا مجرد حق شكلي مقيد، كونه تفعيله يحتاج إلى توقيع رئيس الوزراء، وأصبح في دستور 1958 امتيازاً رئاسياً⁽⁴⁾.

رغم تكريس المؤسس الجزائري لآلية الحل لتسوية الخلافات التي قد تنشأ بين المؤسسات الدستورية، سواء كانت صريحة أو ضمنية، إلا أنه أكد على أن هذه الآلية لا تمس إلا المجلس الشعبي الوطني، لذا يفترض تكرار

1- تم إقرار مبدأ المسؤولية السياسية للوزراء، أو الوزارات أمام البرلمان في النصف الأول من القرن الثامن عشر، حيث كانت قبل ذلك منحصرة في المسؤولية الجنائية أو ما يترتب من جزاءات على الأعمال المشينة التي قد يقوم المسؤولون، والوزراء باقترافها. للتفاصيل أكثر أنظر:

- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني ،، مرجع سابق، ص 131.

- ليله محمد كامل، النظم السياسية، الدولة والحكومة...، مرجع سابق، ص 597.

- البحري حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص 323.

- LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, op. cit, p. 127.

2- عباس مسلم خالد، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين الشمس، 1997 ص 12.

- PACTET Pierre, MELIN- SOUCRAMAIEN Ferdinand, *Droit constitutionnel* , op. cit, pp.421 à 422.

3 - « *Dans le régime parlementaire classique, tel que le décrivent les théoriciens, le droit du Cabinet de dissoudre le Parlement est le pendant nécessaire du droit du Parlement de renverser le Cabinet. La dissolution est ainsi considérée comme une des maîtresses pièces du parlementarisme, car elle permet seule de contrebalancer l'influence du Parlement sur les ministres au moyen de la responsabilité politique.* » Voir : DUVERGER Maurice, *institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit .pp.175, 176.

4 - « *Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours. Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.* ». Article 12 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée) op.cit.

الخلافاً بين الغرفتين التي يكون فيها إدراك بوجود انشقاق خطير بينهما حول نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وفي هذه الحالة يتدخل رئيس الجمهورية بصفته الساهر على حسن سير المؤسسات الجمهورية لسحب النص من جهة وإقضاء الهيئة التشريعية بواسطة الحل، خاصة إذا كان مقتنعاً أن المجلس الشعبي الوطني هو المتسبب في تعطيل تجسيد برنامجه السياسي، ورأى أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

مهما كان سبب حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية، سواء كان حلاً وجوبياً للمحافظة على استقرار المؤسسات (أولاً) أو حلاً إرادياً أو تلقائياً (ثانياً) دون ترتيب المسؤولية السياسية عليه

أولاً: الاعتراض بواسطة الحلّ الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني

يقصد بالحلّ الوجوبي قيام رئيس الدولة بإصدار مرسوم الحلّ دون أن تكون له سلطة تقديرية في تقرير الحلّ⁽¹⁾، بل يلتزم بإصداره متى توافرت شروط معينة.

إن حل البرلمان بواسطة الحكومة، يتم عند نشوء خلاف حول السياسة العامة للدولة، يأتي كقابل للمسؤولية السياسية، ويفيد اللجوء إلى التحكيم الشعبي⁽²⁾، من أجل الحسم في النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان.

ظهر الحلّ الوجوبي الذي يعرف أيضاً بالحلّ التلقائي كحل لعدم الاستقرار الحكومي في التجربة الدستورية الفرنسية لسنة 1946، إلا أنه بالنظر لقداسة المجلس المنتخب رفض تبنيه⁽³⁾.

ينحلّ وجوباً المجلس الشعبي الوطني في التجربة الدستورية الجزائرية لسنة 1963 بمجرد سحب الثقة منه من طرف رئيس السلطة التنفيذية⁽⁴⁾، في حين لم يتضمنه دستور 1976، بينما عرف في دستور 1989⁽⁵⁾ بنفس الصياغة الواردة في دستور سنة 1996 قبل تعديله بنصها "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد ينحلّ وجوباً".

1 - فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي...، مرجع سابق، ص 113.

2- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 81.

3-ALBERTINI Pierre, le droit de dissolution et les systèmes politiques français, P.U.F, Publication de l'université de Rouen, 1978, p.145 et s.

4- المادة 56 من دستور سنة 1963 (مرجع سابق).

5- المادة 78 من دستور سنة 1989 (مرجع سابق).

صاحب تكريس هذه الفقرة من خلال التعديل الدستوري سنة 2020، استعمال مصطلح " يُحلّ وجوبا"⁽¹⁾ بدلا من مصطلح "ينحل وجوبا". يأتي حق الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني حسب الحالة، إما في حالة رفض مخطط عمل الحكومة من جديد⁽¹⁾، أو برنامج حكومة من جديد⁽²⁾.

1- حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه مخطط عمل الحكومة من جديد.

يتوقف استمرار المهمة النيابية للمجلس الشعبي الوطني على رقابته لمخطط عمل الحكومة، تبعا للإجراءات المنصوص عليها في المواد من 105 إلى 109 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

يتحدّد على ضوء المناقشة العامة مصير مخطط عمل الحكومة، إما بالموافق أو بالرفض.

يقدم الوزير الأول إلزاميا مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويتم التصويت عليه في ظرف عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽²⁾.

يمكن له أن يكيّف المخطط على ضوء المناقشة العامة بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ثم ينفذ الوزير الأول وينسق المخطط، في حال وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، بعد أن يكون قد عرضه على مجلس الأمة. يمكن لهذا الأخير أن يصدر لائحة دون أن يكون لها أي أثر قانوني.

تقتضي المادة 106 من الدستور، أنه يمكن للوزير الأول إعادة عرض مخطط عمل الحكومة مجددا بتكيفه أو دون تكيفه. يفهم ويستنتج هذا الأمر من ظاهر المصطلح "يمكن". كما يمكن تصور رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت عليه، بسبب عدم تحيينه وتعديله على ضوء المناقشة العامة. يستتبع ذلك تقديم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، كرد فعل لمسؤولية الحكومة عن مخطط عملها.

زيادة على ما سبق، تُعتبر استقالة الحكومة قانونية حسب ما ينص عليه الدستور، وفي هذه الحالة يتم تعيين وزير أول من جديد، وحسب الكيفيات نفسها. يتولى هذا الأخير، نفس الإجراءات المتبعة للموافقة على مخطط عمل الحكومة، لكن، أي رفض مجدداً من طرف المجلس الشعبي الوطني، سيؤدي

1- المادة 108 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- المادة 47 من قانون عضوي رقم 16-12، (مرجع سابق).

حتما إلى إعدام هذا الأخير وجوبا بقوة القانون⁽¹⁾، وينقل الخلاف أمام محكمة هيئة الناخبين لانتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

تبعاً لذلك، تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية على النحو المقرر لها إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر، حسب نص المادة 108 من الدستور. يجسد رئيس الجمهورية، حصريا القرار الصريح بالحل، بمقتضى مرسوم رئاسي.

يعتبر تجديد الشعب لثقتة بالمجلس الشعبي الوطني، بمناسبة الانتخابات التشريعية، بمثابة الرفض الضمني لإجراء الحل، مثله مثل المسؤولية عند الانتخابات الرئاسية على غرار نظيره الفرنسي⁽²⁾، ووسيلة ضغط لإعادة النظر في مخطط عمل الحكومة المتضمن برنامج رئيس الجمهورية.

ضمن هذه الإجراءات الدستورية، الواردة بالكيفيات السابقة، نتساءل عن جدوى تكريس آلية حل الأغلبية الرئاسية المساندة لرئيس الجمهورية، علما بأن الأغلبية الرئاسية أوسع تمثيلا من الأغلبية البرلمانية، بالنظر إلى أن رئيس الجمهورية هو دائما ما يكون من الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية، يضاف إلى ذلك الأغلبية الرئاسية التي يحوزها رئيس الجمهورية؟.

يطرح التساؤل أيضا حول العبرة من حل المجلس الشعبي الوطني المتكون من الأغلبية الرئاسية العاملة على تمرير الاتجاهات السياسية لرئيس الجمهورية لإجراء انتخابات تشريعية جديدة؟.

يفهم مما سبق، أن التسليم بتكريس آلية الحل الوجوبي، استنادا إلى النظام السياسي الجزائري القائم، يقتضي بالضرورة الوقوف على طبيعة العلاقة الرابطة بين ثلاثية الأشخاص رئيس الجمهورية والبرلمان والوزير الأول.

إن ظاهرة الدمج والتماسك والانتماء لعائلة نفس الحزب في الأنظمة الدستورية التي تأخذ بهذه الآلية⁽³⁾، هي الصلة التي تجمع بين رئيس الجمهورية والأغلبية الرئاسية لتمرير سياسة رئيس الجمهورية على أن يتم تنفيذها من طرف الوزير الأول الموالي له، داخل إطار الاتجاهات الرئاسية، على غرار ما نصت عليه المادة 105 من الدستور الجزائري.

1 - TALEB Tahar, *Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien*, (Deuxième Partie), op.cit, p.709.

2 - ALBERTINI Pierre, *le droit de dissolution et les systèmes politiques*, op. cit, pp.223-224.

3 - LAVROFF Dmtri Georges, *Le Droit constitutionnel de la V^{ème} République* op.cit, p.517.

يفترض، بالتالي، إفران أغلبية رئاسية في الانتخابات التشريعية، ضرورة تمتع الوزير الأول المعين من طرف صاحب الأغلبية الرئاسية، مبدئياً بثقة المجلس الشعبي الوطني.

فمن غير الممكن طرح مسألة الثقة على البرلمان، بخصوص مخطط عمل الوزير الأول الذي هو برنامج الأغلبية الرئاسية.

يبدو أن الطرح السابق لا يمكن التسليم به، في حال أسفرت فيه الانتخابات التشريعية على الأغلبية الرئاسية، ولا يمكن في أي حال من الأحوال أن تؤدي هذه الأخيرة إلى إثارة مسؤولية الوزير الأول.

بالنتيجة لا يتناسب نظام الحل مع طبيعة النظام السياسي الذي كرسه التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن الكيفيات المذكورة سابقاً، طالما أقرت صراحة على التوافق بين رئيس الجمهورية والأغلبية الرئاسية داخل المجلس الشعبي الوطني.

2- حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه برنامج الحكومة من جديد.

جعل مسار برنامج الحكومة الذي هو برنامج الأغلبية البرلمانية، يخضع لنفس الشروط الشكلية والموضوعية المقررة لمخطط عمل الحكومة، دون وجود ما يختلف بينهما، وربط ممارستهما بإرادة رئيس الجمهورية.

يكلف رئيس الحكومة المنبثق عن الأغلبية البرلمانية إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، طبقاً للمادة 110 من الدستور مع تعبئة الوسائل المتاحة (القانونية والهيكلية والمادية) قصد تحقيقه⁽¹⁾.

يمثل برنامج الأغلبية البرلمانية عقداً منشأً بين الأغلبية البرلمانية ورئيس الحكومة، يرد على هذا الأخير إعداد تليخيص لسياسة الأغلبية البرلمانية وبرنامجها التشريعي المقترح للدورة التشريعية في شكل وثيقة ويعرضه على البرلمان.

يترتب على ذلك، أن الحكومة التي تحوز على الأغلبية البرلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني من الصعب جداً، ألا تتلقى تأييداً لبرنامجها، ما يضيف على عمل الهيئتين الثقة المتبادلة، لأن فقدان ثقة البرلمان يؤدي على الفور إلى فقدان الوجود السياسي للوزارة⁽²⁾.

1- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة...، مرجع سابق، ص 52.

2- شيحا ابراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية - رئيس الدول - الوزارة- في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف الإسكندرية، د س ن، ص ص 57-58.

لكن، هذا التصور لا يمكن أن يكون إلا في إطار اعتبار رئيس الحكومة حجر الزاوية في النظام السياسي حتى لا تميل الأغلبية البرلمانية إلى رفض برنامج رئيس الحكومة الذي ينتمي إليها، وهو ما يغيب عن النظام السياسي الجزائري.

رغم ما يوحي به التعديل الدستوري لسنة 2020 من تعزيز مركز الجهاز الحكومي، وتكريس هيئة الحكومة بقيادة رئيس الحكومة، بالصيغة المعمول بها لدى الأنظمة البرلمانية⁽¹⁾، إلا أنه لم يجعل منها مؤسسة منافسة لرئاسة الجمهورية، إذ لم يفرد لرئيسها صلاحيات لتنفيذ السياسة التي تضعها الأغلبية البرلمانية، إنما أخضع كل قائد للحكومة لنظام قانوني واحد وللاختصاصات نفسها⁽²⁾.

إن تكريس نظام الأغلبية البرلمانية، وتكليف رئيس الحكومة، بإعداد وتجسيد برنامج إرادة الأغلبية البرلمانية، يعني كذلك، توفر مبادئ وأسس يفرضها هذا النظام أهمها توفير له سلطات فعلية باعتباره الهيئة التي تتحمل المسؤولية، تطبيقاً لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية وجوداً وهدماً، حيث تكون السلطة تكون المسؤولية وحيث تنتفي السلطة تنتفي المسؤولية. هذا ما أَعْفَلَهُ المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2020.

يلاحظ في هذا الصدد، عدم تجاوب بعض الشروط الدستورية التي اعتمدها المؤسس ضمن المادة 110 من الدستور، مع مبدأ الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني الذي يمثل المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة أمامه.

إن مسألة تكليف رئيس الحكومة بعرض برنامج حكومته على مجلس الوزراء، بالإضافة إلى إلزامه بتكليفه على ضوء المناقشة العامة، مع رؤية رئيس الجمهورية من خلال التشاور، حسب الشروط والإجراءات التي يخضع لها مخطط العمل، ما هي إلا طريقة لتجسيد منطق التحكم في برنامج الأغلبية البرلمانية، وجعل رئيس الجمهورية صاحب الكلمة الفاصلة بشأنه.

يفهم مما سبق، تقيد برنامج الحكومة الذي هو برنامج الأغلبية البرلمانية بإرادة رئيس الجمهورية قبل تقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي. مما يُستتبع إمكانية المساس بمحتوى البرنامج عن طريق رفضه أو إدخال التعديلات عليه.

1 - ARDANT Philippe, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, op. cit. p.385.

2- يعكس تكليف الوزير الأول مواصلة المشاورات مع الأحزاب والمجتمع المدني لتشكيل الحكومة، التباساً بين منصب الوزير الأول ومنصب رئيس الحكومة. أنظر بيان رئاسة الجمهورية المؤرخ في 30 جوان 2021. www.el-mouradia.dz

إذا كان عرض برنامج رئيس الحكومة على مجلس الوزراء، يعتبر إجراءً دستورياً جوهرياً، وخرقه يعرض صاحبه للعزل، بحكم علاقة التبعية التي تربط رئيس الحكومة برئيس الجمهورية⁽¹⁾، إلا أن الأخذ بنتيجته أو عدمه خاضعٌ للسلطة التقديرية لرئيس الحكومة بسبب لغياب نص قانوني يلزمه بعكس ذلك. فالبعد السياسي من عرض رئيس الحكومة برنامج حكومته على مجلس الوزراء، قد يعني احترام الممثل الشرعي للشعب الذي قد يعبر برأي مغاير. يبدو ذلك منطقياً، قياساً على المادة 143 التي تقضي بعرض مشاريع القوانين المقترحة من طرف رئيس الحكومة على مجلس الوزراء.

تبعاً لذلك، في غياب نص صريح يعرف مصطلح الأغلبية البرلمانية. يمكن تصور حالتين محددتين إما موافقة الأغلبية البرلمانية المؤيدة لسياسة رئيس الجمهورية، أو رفضه من طرف الأغلبية البرلمانية المعارضة لسياسته، إلا أن هذا الاحتمال الأخير مستبعد الحدوث خوفاً من إجراء الحل.

كل هذا يدل على نية المؤسس بالاحتفاظ بهذا الامتياز لصالح السلطة التنفيذية، ولو في حالة التعايش (الزواج الأبيض) كما وصفه البعض⁽²⁾. يبقى هذا مجرد افتراض نظري.

تؤكد التجربة العملية أن المجلس الشعبي الوطني دوماً يوافق على برنامج الحكومة أو مخطط عمل الحكومة المعروف عليه، ولم يسبق أن تم تنصيب هيئة الناخبين كالحكم على المجلس الشعبي الوطني لحله وجوياً، لكن تم استدعاء الهيئة لإجراء انتخابات تشريعية مسبقة بعد إقرار الحل الإرادي.

ثانياً: الاعتراض بواسطة الحلّ الإرادي للمجلس الشعبي الوطني.

يتمتع رئيس الجمهورية، بصفة خاصة، بحق الحل، خارج الحل الوجوبي، رغم تكريس عدم مسؤوليته سياسياً على الأعمال والقرارات التي يتخذها، بمناسبة ممارسة هذه الآلية⁽³⁾.

ينقرر الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، طبقاً للمادة 151 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، التي تنص، ' يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة.

1- " يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وينهي مهامه "، المادة 91 المطمعة 5 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- مورييس دوفيرجي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري...، مرجع السابق، ص 254.

3- لم يقرر المؤسس مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية باستثناء الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والتي يرتكبها بمناسبة تأديته لمهامه طبقاً للمادة 183 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة أقصاها ثلاثة (3) أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية". يتضح من هذه المادة الدستورية أن الحل أو إجراء انتخابات مسبقة، يقع على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، نية المؤسس في الإبقاء على الغرفة الثانية لضمان الاستمرارية لمؤسسات الدولة⁽¹⁾.

لكن، رغم تبني دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم آلية حل الغرفة الأولى واستمرار غرفة مجلس الأمة في أداء دورها الدستوري، إلا أن طريقة العمل التي اعتمدها المؤسس لممارسة الوظيفة التشريعية وفق نفس الوجه المقرر للغرفة الأولى، بحيث تعد كلا الغرفتين شريكتين على قدم المساواة في أداء العمل التشريعي وتتقاسمان السيادة البرلمانية في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليه، ومن ثم، لا يمكن لأي غرفة أن تعدّ نصا قانونيا دون موافقة الغرفة الأخرى، مما يدفع إلى القول أن مجلس الأمة يدخل في عطله مأجورة في مجال الوظيفة التشريعية، كلما يلجأ رئيس الجمهورية إلى تحريك صلاحية حل المجلس الشعبي الوطني.

لم ينص بالمقابل الدستور على الحل الذي يمكن اعتماده في حالة ما إذا تم حل المجلس الشعبي الوطني كما لم يخول حق ممارسة الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة خلال فترة الحل، ولكنه مكن رئيس الجمهورية التشريع بالأوامر في مسائل عاجلة في هذه الفترة، مما يؤكد مرة أخرى، أن مجلس الأمة أنشئ من أجل التصدي للفرغ المؤسسي الناتج عن شغور منصب رئيس السلطة التنفيذية حيث خول لرئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة، مما سيمكنها من الاستمرار في الزمن⁽²⁾.

تأسيسا على ما سبق، يأتي حق الحل الإرادي للمجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارات بسيطة لكل من الأشخاص المذكورة سابقا من أجل توفير ستار لرئيس

1- رأي رقم / 12 ر.ق.ع/م.د مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخ في 09 مارس سنة 1999.

2- ميزاني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019، ص 97.

الجمهورية كي لا يتم توجيه أصابع الاتهام إليه في حالة إعادة انتخاب نفس الأغلبية دون المساس بإرادته⁽¹⁾.

يفهم من ذلك أن الاستشارة مجرد إجراء شكلي لا تقيد رئيس الجمهورية في ممارسة هذه الصلاحية، سواء كانت مؤيدة أو معارضة، ويستنتج أيضا من المادة المذكورة أعلاه استبعاد الشعب من الاستشارة قبل إقدام رئيس السلطة التنفيذية على إصدار مرسوم الحل.

كان على المؤسس تضمين المادة 151 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم استشارة الشعب في شأن مرسوم حل المجلس الشعبي الوطني، عن طريق الاستفتاء، وذلك بصفته صاحب السيادة ومصدر السلطات وقواما لكل قرار يرتكز على إرادة هيئة الناخبين، تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال. فينبغي استشارة الشعب في مسألة الحل، باعتباره اختار ممثليه المنتخبين.

يبقى رئيس الجمهورية يتمتع بامتياز رئاسي إزاء ممارسة إجراء الحل دون أن تعزز بالتوقيع المجاور ويرجع ذلك إلى أن المؤسس منع عليه منعًا صريحًا تفويض سلطته في هذا المجال من جهة، ومنع المؤسس من جهة أخرى اتخاذ مثل هذا الإجراء في حالة عجز أو وفاة أو استقالة رئيس الجمهورية⁽²⁾.

زيادة على ما سبق، إذا كان الدستور الفرنسي لسنة 1958 يقر عدم جواز حل الجمعية الوطنية خلال السنة التي تنتخب فيها⁽³⁾ أو عند تطبيق المادة 16 منه والمتعلقة بالسلطات الاستثنائية، إلا أنه على خلاف ذلك في الدستور الجزائري الذي منع اللجوء إلى الحل إلا في ظروف خطيرة جدا، مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكن حله في حالة الحرب والحالة الاستثنائية.

لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من حل المجلس الشعبي الوطني مجددا وللسبب نفسه⁽⁴⁾، كما يمكن تفعيله قبل قبول استقالة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في حالة عدم منح الثقة أو إقرار المسؤولية⁽⁵⁾.

1 - BRAHIMI Mohamed, *Le droit de dissolution dans la constitution de 1989*, in R.A.S.J.E.P, N° 01, 1990, pp.82 - 83.

2- المادة 93 من من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3 - ARDANT Philippe, *Les institutions de la V^{ème} République*, op.cit, p.58.

4 - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص 190.

5 - المادة 111 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

تترجم هذه الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية تعزيز قدرته في التأثير على إرادة مؤسسة المجلس الشعبي الوطني، والتي تخضع لإرادته خوفا من حله، مما يضفي عليها الطابع الشخصي خلافا للنظام المتعلق بالحل الوجوبي.

أثبتت التجربة الدستورية في الجزائر بأن هذا الإجراء لم يمارس لأجل حسم الخلاف بين الحكومة والبرلمان بل اتخذ في مناسبتين لأغراض سياسية⁽¹⁾؛ حيث طبق للمرة الأولى في 04 جانفي 1992⁽²⁾ دون الإعلان عن إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، ثم تم للمرة الثانية في 21 فبراير 2021⁽³⁾ مع إجراء انتخابات مسبقة.

أخيرا، يفقد المجلس الشعبي الوطني جلاء حله صفته النيابية وسيادته التشريعية من جهة، ومن جهة أخرى تستمر السلطة التنفيذية في تنفيذ مخطط عمل الحكومة، الذي يعد آلية إجرائية شكلية أو إطاراً شكلياً لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، من جانب آخر، لا وجود لمانع قانوني من صياغة مخطط عمل الحكومة في شكل أوامر وتنظيمات، طالما أن ذلك مقترن باستمرار حكومة الوزير الأول في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

بهذا، مهما كان الوضع، لا يبدو حق حل مجلس شعبي وطني مجرد وسيلة لضمان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإنما إجراء لتعطيل وكبح البرلمان ولو مؤقتا عن أداء وظيفته التشريعية⁽⁴⁾.

يؤكد هذا خلفية المؤسس في تدعيم السلطة التنفيذية لإنشاء قواعد قانونية في جميع المجالات، بما في ذلك المواد المحجوزة للبرلمان، مثلما كان الشأن بالنسبة للقوانين التي صدرت بأوامر، في غياب المجلس

1- حل المجلس الشعبي الوطني للمرة الأولى منذ استحداثه، بعد قرار رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد بتاريخ 4 جانفي 1992 لإلغاء نتائج الانتخابات التشريعية التي أفرزت عن فوز أغلبية مقاعد «الجهة الإسلامية للإنقاذ»، وتعويضه بهيئات انتقالية غير منتخبة، ثم حل رسميا للمرة الثانية بتاريخ 21 فيفري 2021، من طرف رئيس الجمهورية تبون، بعد خطابه للأمم بتاريخ 18 فيفري 2021 والذي صرح فيه مايلي: "لقد قررت أن نحل مجلس الشعب الوطني الحالي وأن نذهب إلى انتخابات ستكون خالية من المال، سواء الفاسد أو غير الفاسد وتفتح أبوابها للشباب".

2- مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 4 جانفي سنة 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج العدد 02 المؤرخ

في 08 جانفي سنة 1992.

3- مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فيفري سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج العدد 14 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2021.

4 - BRAHIMI Mohamed, Le droit de dissolution dans la constitution de 1989, op.cit, p.47

الشعبي الوطني، سيما القانون العضوي المتعلق بالانتخابات والدوائر الانتخابية والأمر المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان (1).

المطلب الثاني

الاعتراض على النص المصادق عليه

يفترض في كل الحالات عند مصادقة مجلس الأمة على النص القانوني الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين، بالنسبة للقانون العادي أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة للقانون العضوي ان يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية، لكن مع ذلك، يخضع النص لبعض الإجراءات الدستورية، التي تعد من الآليات القانونية التي تعتمدها السلطة التنفيذية بغرض تحكّم في مسار اكتمال النص التشريعي.

يتبين من خلال أحكام دستور 1996 المعدّل والمتمّم، مشاركة كل من السلطة التشريعية والتنفيذية في ممارسة حق الاعتراض على النص القانوني عن طريق تحريك إجراء إخطار المحكمة الدستورية، إلا أن المؤسس استثنى من هذه الشراكة الإخطار الإلزامي الذي يظل سلطة رئاسية (الفرع الأول).

كما يتأكد، توسيع دائرة اعتراض السلطة التنفيذية، على حساب البرلمان، من خلال طلب إجراء مداولة ثانية، يستخدمه رئيس الجمهورية، كواحدة من بين الامتيازات المخولة له دستوريا، لإيقاف مؤقت للقانون الذي وافق عليه البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إخطار المحكمة الدستورية وسيلة للتحكم في اكتمال القانون

يعد الإخطار إجراء الذي يسمح للمحكمة الدستورية بمباشرة عملها الرقابي (2)، إذ يعتبر وسيلة لتحريك إجراءات الرقابة الدستورية ورقابة المطابقة. تشكل تقنية الرقابة المشددة والمبجلة على الوظيفة التشريعية أساس دولة القانون (3).

1- أمر 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر ج ج العدد 17 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المعدل بالأمر رقم 05-21 المؤرخ في 22 أبريل سنة 2021، ج ر ج ج العدد 30 المؤرخ في 22 أبريل سنة 2021.

- أمر 02-21 المؤرخ في 16 مارس سنة 2021، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج العدد 19 المؤرخ في 16 مارس سنة 2021.

2- العام رشيدة، " المجلس الدستوري، تشكيل و صلاحيات"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 7، فيفري 2005، ص 285-292.

3 - GENEVOIS Bruno, « L'enrichissement des techniques de contrôle, colloque du cinquantenaire du conseil constitutionnel », 3 Novembre 2008, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, hors série, 2009, p.03.

جعل المؤسس آلية إخطار المحكمة الدستورية لتحريك الرقابة على دستورية القوانين مبنية على مبادرة تتقدم بها إحدى الجهات المحددة دستوريا، لتباشر المحكمة عملها كجهاز مراقب، ومن ثمة يتطلب التطبيق العملي بأن تصدر المحكمة قرارها في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إخطارها، وفي حال وجود طارئ وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام⁽¹⁾.

وَوَظَّفَ المؤسس المصطلح نفسه وهو "القرار" في التعديل الدستوري لسنة 2020، رغم استبدال المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية، التي تفصل في رقابة المطابقة والرقابة الدستورية بقرار.

أوجزَ حق إخطار المجلس الدستوري (سابقاً) قبل التعديل الدستور لسنة 2016 في رؤساء السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما جعل حصيلة المجلس الدستوري محتشمة وضعيفة، خاصة بالنظر إلى العدد الهائل للقوانين التي صدرت في تلك الآونة.

توهم القراءة السطحية لأحكام دستور 1996 المعدل والمتمم، أن المؤسس وسع من الجهات المخولة لها حق الإخطار في البرلمان، غير أن الحقيقة غير ذلك، فآلية الإخطار المخولة لهذه السلطات تبدو غير فعالة، مما يوحي أن المؤسس لم يمنح لها إلا دوراً تزيينياً فقط (أولاً) بالنظر إلى الدور الفعال في تحريك الإخطار من طرف السلطة التنفيذية (ثانياً).

أولاً: محدودية دور البرلمان في عملية إخطار المحكمة الدستورية

اقتصر حق الإخطار في دستور 28 نوفمبر 1996، على رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، بعدما كان هذا الحق يتمتع به فقط رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى جانب رئيس الجمهورية في التجربة الدستورية لسنتي 1963⁽²⁾ و 1989⁽³⁾.

تم بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016، توسيع صلاحية الإخطار إلى أعضاء البرلمان، لخمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، أسوة بالتجربة الفرنسية في تعديلها الدستوري لسنة

1- "تداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة، وتصدر قرارها في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إخطارها، وفي حال وجود طارئ وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفض هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام". المادة 194 من دستور 1996 المعدل والمتمم(مرجع سابق).

2- المادة 64 من دستور سنة 1963 (مرجع سابق).

3- المادة 156 من دستور سنة 1989 (مرجع سابق).

1974 التي منحت حق إخطار المجلس الدستوري لأعضاء البرلمان الفرنسي، المتكون من ستين (60) نائبا أو من ستين (60) شيخا (1).

قلص المؤسس الجزائري بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2020 عدد المخول لهم إخطار المحكمة الدستورية، إذ أصبح يقتصر على أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضوا.

لم يكتف المؤسس بمنح البرلمانين حق الإخطار وإنما وسع هذا الحق للمعارضة البرلمانية في التعديل الدستوري لسنة 2016، حماية للأقليات البرلمانية أو أحزاب المعارضة، وهو ما يتضح من نص المادة 114 منه، إذ اعترف الدستور ببعض الحقوق الخاصة بالمعارضة البرلمانية، كحق إخطار المجلس الدستوري بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان (2) في إطار نص عام، حددته المادة 187 من الدستور قبل تعديله (3).

يبدو بذلك، من غير ممكن إخطار المجلس الدستوري من قبل المعارضة البرلمانية بخصوص المعاهدات والتنظيمات في إطار الرقابة الاختيارية، وبذلك أحدث المؤسس نوعاً من عدم الإنصاف والتمييز تجاه المعارضة البرلمانية في تعديل سنة 2016.

تدارك المؤسس الوضع المتمثل باللامساواة وعدم التوازن بين من تتماثل مراكزهم القانونية داخل البرلمان (البرلمانيين والمعارضة البرلمانية) حول حق الإخطار، وأكدت المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تبني نظام المساواة بين كل البرلمانين في هذا الحق، إذ أصبحت تنص "تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية وفي الحياة السياسية، لا سيما منها: ...،

(5) - إخطار المحكمة الدستورية، طبقاً لأحكام الفقرة 2 من المادة 193 من الدستور،...

يمكن إذن، أن تخطر المحكمة الدستورية من قبل البرلمانين من أجل النظر في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، بمقتضى المادة 193 من الدستور.

1 -ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, **droit du contentieux constitutionnel**, 11^{ème} édition (entièrement refondue), LGDJ, Paris, 2016, p.114

2- الفقرة 6 من المادة 116 من من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3- أيت إدير نادية، إخطار المجلس الدستوري على ضوء المادتين 186 و187، مرجع سابق، ص ص 1282-1284.

إن توسيع المؤسس لآلية الإخطار عبر التعديلات الدستورية المتتالية، يظهر بلا شك كتلميح للرجية للإضفاء الفعالية على دور المحكمة الدستورية لصيانة مبدأ سمو الدستور وحماية الحقوق والحريات العامة نظرا لضآلة الإخطارات في إطار الرقابة الاختيارية، إلا أن الممارسة العملية تثبت، أنه منذ إحداث مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، تميزت حركية الإخطار من طرف رؤساء غرفتي البرلمان، " بالضآلة "، بالنظر إلى العدد الهائل للقوانين التي صدرت في تلك الآونة، مما يعطي انطباعا بأن السلطات المؤهلة بذلك كانت شبه غائبة، ولا تزال غائبة في ممارسة التزامها الدستوري المتعلق بالحفاظ على الحقوق والحريات الدستورية للأفراد ضد أي خرق محتمل من طرف المشرع.

مما لا شك فيه، أن عامل الانتماء لنفس اللون السياسي لرئيس الجمهورية يلعب دورا مهما في هذه المسألة، كما أن تقييد حق الإخطار بالنسبة لأعضاء البرلمان بشرط توفر أربعين (40) نائبا أو خمسة وعشرين (25) عضوا في مجلس الأمة قد يصعب تحقيقه.

يبقى ممارسة آلية الإخطار من طرف المعارضة البرلمانية بالعدد المطلوب، يصعب استيفاؤه في ظل انعدام المعارضة السياسية بصفة عامة، خصوصا أن كتل المعارضة لا تحوز على هذا العدد من النواب، بسبب السيطرة المستمرة للحزب المهيمن على السلطة، تحت غطاء التحالف الرئاسي⁽¹⁾، الذي يشكل حاجزا أمام المعارضة البرلمانية.

كما انه لا يمكن الاعتماد في هذا المجال على المعارضة الموجودة على مستوى مجلس الأمة، لأنه يستحيل في الظروف الحالية، تحقيق نصاب يقدر بخمسة وعشرين عضوا لإخطار المحكمة الدستورية من بين 174 عضو يتكون منهم مجلس الأمة بسبب أن الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية داخل هذه الغرفة والثلثين المنتخبين، ينتمون وفقا لمنطق النظام السياسي الجزائري إلى تيار الأغلبية المساند لرئيس الجمهورية أي التحالف الرئاسي.

فبالاطلاع على أحكام الفقه الدستوري، المنشورة في الموقع الرسمي للمجلس الدستوري (سابقا) ، تأكد لنا حقيقة عملية، مفادها أن المجلس الدستوري (سابقا) والمحكمة الدستورية (حاليا)، دخل في عتلة

1 - Koroghli Ammar, L'Algérie politique à l'épreuve de la démocratie ...résiduelle , in el Watan, N° 5547 du 02 février 2009 ,p.23

مأجورة، في مجال الرقابة الدستورية الاختيارية، منذ آخر إخطار عرفته التجربة الدستورية في سنة 2000.

ثانيا: إخطار المحكمة الدستورية حق مطلق للسلطة التنفيذية

مكن المؤسس السلطة التنفيذية تحريك الإخطار في المجالات المخصصة للتشريع على نوعين من الرقابة إحداهما إجبارية والأخرى اختيارية. جعل المؤسس آلية الإخطار الإلزامي، أي الإجباري، في مجال فحص مدى مطابقة القوانين للدستور، بمقتضى المادة 190 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

يقصد برقابة المطابقة أن يكون القانون العضوي متقفا بشكل دقيق وتام مع الدستور⁽¹⁾، وأن تصدر المحكمة الدستورية رأيها وجوبا في مدى دستوريته. فليس لهذه الأخيرة من تلقاء نفسها، أن تفحص رقابة مطابقة القوانين مع الدستور، إلا بتحريك آلية الإخطار قبل صدور القانون إعمالا لمبدأ الوقاية خير من العلاج⁽²⁾.

ربط المؤسس تحريك الإخطار في مجال القوانين العضوية، التي تعود أصلا من اختصاص البرلمان للفصل في مدى مطابقتها للدستور، بإرادة رئيس الجمهورية، دون سواه، وهو المجال المحفوظ والمعهود له.

إذا كان منح آليات الإخطار، لرئيس الجمهورية، يجد ما يبرره في الدستور، باعتبار أنه حامي الدستور ومكلف بتجسيد وحدة الأمة والدولة داخل البلاد وخارجها⁽³⁾، كان بالإمكان توسيع تقنية الإخطار في هذه الفئة من القوانين، إلى البرلمانين باعتبارها من اختصاصهم، والى الوزير الأول بفضل تمتعه بصلاحيحة المبادرة بالقوانين.

جعل المؤسس الجزائري من عملية إخطار المحكمة الدستورية للفصل في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه، بما في ذلك تعديلاته، اختصاصا مانعا لرئيس

1 - Favoreu Louis, « La décision de constitutionnalité », R.I.D.C, Vol 38 N°2, Avril-juin 1986, p.611.

2- جمال الدين سامي، تدرج القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 255.

3- المادة 84 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الجمهورية ليس للبرلمانيين الحق فيه. فلا يمكن للبرلمان، تطبيق نظامه الداخلي أو تعديلاته إلا بعد فصل المحكمة الدستورية في مطابقته للدستور⁽¹⁾.

عمل المؤسس بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 على منح صلاحية الإخطار لمؤسسة الوزير الأول التي حلت محل مؤسسة رئيس الحكومة، لكي يجسد الممارسة الفعلية والفعالة للرقابة الدستورية، بعدما كانت اختصاصا رئاسيا.

امتد هذا الإخطار إلى رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الأغلبية التي تسفر عنها الانتخابات التشريعية في التعديل الدستوري لسنة 2020.

تخطر إذن، المحكمة الدستورية من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، والقوانين قبل إصدارها والتنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها.

يبدو ظاهريا مما سبق، أن المؤسس الجزائري وسع من جهات الإخطار في مجال الرقابة على الدستورية ومن شأن هذا التوسيع أن يُشكّل حلاً لظاهرة عدم فعالية المحكمة الدستورية والرقابة الجدية لها، إلا أنه لا يستخلص من ذلك آثار ملموسة في هذا الشأن.

لم ينعكس المجال النظري الواسع للجهات المخولة لها صلاحية الإخطار بصورة ايجابية على عمل المحكمة الدستورية، إذ تتمثل معظم الإخطارات التي تلقتها منذ التعديل الدستوري لسنة 2020، في تلك الإخطارات المتعلقة برقابة المطابقة.

أما الإخطارات في مجال رقابة الدستورية، فهي منعدمة حيث فلم تسجل المحكمة الدستورية أي إخطار في هذا المجال لكون الأشخاص المذكورين سابقاً يسيرون على نفس الخط السياسي للسلطة التنفيذية.

1- المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج ر ج ج ، العدد 42، المؤرخ في 30 يونيو سنة 2019.

إن الحصيلة المحتشمة للمجلس الدستوري (سابقا) والمحكمة الدستورية (حاليا)، لا يمكن ردها بأي حال من الأحوال إلى محدودية جهات الإخطار، فلا جدوى من توسيع الإخطار لتفعيل عمل المحكمة الدستورية، ما لم يتطابق الإطار القانوني المنظم لعملها والتنظيم المؤسسي والواقع السياسي السائد⁽¹⁾. فالإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المستحدثة، والتنظيم المؤسسي والواقع السياسي السائد يطغى ويهيمن عن أية محاولة لإخطار المحكمة الدستورية، خاصة من طرف رئيس الحكومة والبرلمانيين، بسبب ضعف آليات الاعتراض الممنوحة لهم لمواجهة تدخل رئيس المؤسسة التنفيذية في اختصاصاتهم الأصلية والأصلية، وهذه حقيقة، بالرغم من كل ما يبذل من جهود في سبيل إصلاح ورفع الولاية عن البرلمان.

الفرع الثاني

الاعتراض المؤقت لاكتمال القانون بطلب إجراء قراءة ثانية

نظم الدستور تقنية اعتراضية اصطاحت بالقراءة الثانية⁽²⁾، والتي قد تُؤخر من إمكانية إصدار القانون حتى يتم إعادة النظر فيه مجدداً من طرف البرلمان⁽³⁾. يخضع هذا المبدأ التقليدي⁽⁴⁾، لإرادة رئيس الجمهورية الذي يمكنه إعادة تحريك إجراءات العملية التشريعية، في قانون تمت المصادقة عليه، بمقتضى الطلب، مما يجعل من رئيس السلطة التنفيذية، الموجه أو المرشد الفعلي للعملية التشريعية (أولاً).

1- أيت إدير نادية، إخطار المجلس الدستوري على ضوء المادتين 186 و187...، مرجع سابق، ص 1285.

2 - فحسب TABET Joy fouad فان حق الاعتراض له ثلاث صور :

-« *Le veto absolu qui représente un «veto législatif de rigidité absolue, insurmontable par le parlement.-Le veto suspensif qui représente un" veto législatif «semi-rigide surmontable par le parlement, soit a la suite d'une procédure législative spécial, soit par un nouveau vote acquis a une majorité qualifiée, soit par les deux ensemble.-Le veto souple, appelé «demande de nouvelle délibération de la loi »ou "seconde lecture» qui présente un «veto législatif souple », surmontable par le parlement, conformément a la procédure législative ordinaire et par un nouveau vote acquis a la majorité ordinaire dite aussi majorité simple. »*

Voir : TABET Joy Fouad, *La faculté d'empêcher du chef de l'Etat en droit compare, Droit du chef de l'Etat de s'opposer aux lois*, 1er édition, brylant, delta, LG.D.J, Paris .2001.p72.

- أنظر أيضا في الموضوع، سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 11 و ما يليه.

3 -BENABBOU-KIRANE Fatiha, *Droit parlementaire algérienne*, O.P.U, 2009, p.79.

4-BARTHELEMY, Joseph, *Précis de droit Constitutionnel*, op.cit, p.352.

- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني...، مرجع سابق، ص 121 وما بعده.

تكتسي سلطة طلب إجراء قراءة ثانية، على قانون تم التصويت عليه، من طرف مجلسي البرلمان طابعا اعتراضيا⁽¹⁾، يتوقف التصدي لها بإقرار القانون من جديد، بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، لإصداره (ثانيا). يبقى هذا الإجراء مرهوناً بإرادة رئيس الجمهورية، في ممارسة هذه السلطة من عدمها.

أولاً: طلب إجراء قراءة ثانية السلطة الرئاسية في خدمة السلطة التنفيذية

يبرز دور السلطة التنفيذية، في تقرير مصير القانون المعروض عليها، إما بإصداره أو الاعتراض عليه بإعادة القانون إلى البرلمان لإعادة النظر في أحكامه، إعمالاً بالفقرة الأولى من المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

يُلاحظ أن المؤسس ما عدّا استبدال مصطلح، "إجراء المداولة الثانية"، "بالقراءة الثانية"، والإقرار بالمصادقة عليه، في التعديل الدستوري لسنة 2020، ضمن الفقرة الأولى من المادة 149 منه، فإن المؤسس احتفظ بنفس الصياغة بنصه: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ المصادقة عليه."

لا تثبت المعارضة على القانون، إلا بناءً على طلب إجراء قراءة ثانية. اعتبرها الفقه، مجرد وسيلة لتصحيح الأخطاء الفنيّة، في القانون عن طريق مداولة جديدة أو قراءة ثانية، كما يمثل سلطة بسيطة تترك للسلطة التنفيذية حق إرسال مشروع قانون، غير مقبول من طرفها إلى البرلمان، تطلب منه إعادة بحثه⁽²⁾.

كما عرفه الأستاذ " VEDEL " بدعوة للتأمل⁽³⁾، واعتبره البعض الأخر، آلية تأملٍ تُؤخر مؤقتاً إرادة المشرّع وتدعوه لإعادة وزن نتائج قراراته⁽⁴⁾.

يبرر تحويل رئيس الجمهورية صلاحية طلب قراءة ثانية على قانون تم التصويت عليه، باعتباره حامياً للدستور، والحريات الأساسية المكفولة لكل مواطن. يفهم من المادة، ارتباط سلطة القراءة الثانية، برئيس

1- لقد اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للاعتراض التوقيفي، فهناك من يرى بأن حق الاعتراض يعتبر عملاً تشريعياً، وذهب اتجاه آخر من الفقه إلى اعتباره عملاً تنفيذياً، أكثر تفاصيل في الموضوع أنظر، فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني...، مرجع سابق، ص ص 211 إلى 215.

2- ABET Joy Fouad , La faculté d'empêcher du chef de l'Etat en droit compare, op.cit, p.73.

3 - Ibid.

4- LAVROFF Dmitri Georges, Le droit constitutionnel de la V^{ème} République, op. cit, p 806.

الجمهورية فقط، الذي لا يمكنه أن يعهد بتلك المهمة عن طريق التفويض لأية جهة أخرى بما فيه قائد الحكومة.

كما لا تخضع للتوقيع المجاور ما يضيف على السلطة، الطبيعة الشخصية والمطلقة، ويجعل من الاعتراض سلطة شخصية وفعلية وحقيقية، لا مجرد سلطة شكلية، فيستطيع الرئيس استخدام هذا الحق بحرية تامة⁽¹⁾ خلافا للنظام الفرنسي الذي أخضع المداولة الجديدة التي يطلبها رئيس الجمهورية، طبقا للمادة 10 من دستور سنة 1958⁽²⁾، إلى التوقيع المجاور من طرف الوزير الأول (Contreseing) الذي يفترض أن يعارض الإجراء لا سيما في حالة المعاشية⁽³⁾، إلا أنه يندر في النظام السياسي الفرنسي استخدام الرئيس لحقه في الاعتراض، وذلك يرجع إلى قلة التشريعات البرلمانية⁽⁴⁾.

نرى في غياب نص صريح، يحدد السبب والهدف من طلب القراءة الثانية، في شأن نص قانون تمت المصادقة عليه، كما كان عليه الحال في التجربة الدستورية لسنة 1963، الذي أوجب أن يرفق الطلب برسالة مبينة الأسباب، خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين⁽⁵⁾، أن يكون الهدف منه، لفت نظر البرلمانين، إلى ما ورد في النص المصادق عليه من تناقضات واختلافات في محتواه للدستور أو للقوانين⁽⁶⁾.

كما يفترض تقرير مبدأ إعادة المصادقة، كمعارضة على أعمال وانشغالات النواب، التي تتسم بالنقص والتذبذب⁽⁷⁾ أو لعرقلة مسار اكتمال القانون، خاصة إذا كان اقتراح البرلمان، يتعارض مع برنامج الهيئة

1- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني،...، المرجع السابق، ص 184.

2 - « *Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.* ». Article 10 de la Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée) op.cit.

3 - HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit Constitutionnel*, op.cit, p. 589.

4- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني،...، مرجع سابق، ص 156.

5- المادة 50 من دستور سنة 1963 (مرجع سابق).

6- أنظر في الموضوع كل من:

- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، (السلطات الثلاث) ، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1994، ص 128.

- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم...، مرجع سابق، ص 223.

7 - BENABBOU-KIRANE Fatiha, *Droit parlementaire Algérienne*, op.cit, p.80

التنفيذية. كما يمكن طلب إعادة إقراره للتأكد من مدى تقيده بالغاية التي سن من أجلها⁽¹⁾ أو لسبب سياسي صرف يهدف إلى الضغط على البرلمان.

لم تبين المادة بصورة صريحة إمكانية طلب قراءة ثانية في كل مواد القانون أو بعض من مواده. يخضع ذلك لتقدير الرئيس، وإن كان ممكناً تصور قيام الرئيس بطلب إعادة النظر في بعض من مواده، عملاً بقاعدة من يستطيع الكثير يستطيع القليل « **Qui peut le plus, peut le moins** »، خلافاً لما أقره المؤسس الفرنسي، الذي حدد إمكانية إجرائه إما على النص كله أو على جزء منه فقط.

يقوم رئيس الجمهورية بطلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ المصادقة عليه. يحسب الميعاد ابتداءً من تاريخ إقراره وليس من تاريخ إرسال النص النهائي المصادق عليه، علماً أن التعديل الدستوري لسنة 2016 حدد ميعاد إرسال النص النهائي المصادق عليه، من طرف كلا غرفتي البرلمان، حسب الحالة، بعشرة (10) أيام⁽²⁾، بعدما كان في التجارب الدستورية السابقة يرسل فقط من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني.

تثبت الممارسة الفعلية الإخلال بالميعاد المحدد⁽³⁾، يعود ذلك إلى عدم نص الدستور على شروط إسقاط الحق وجزاء الإخلال بالميعاد.

ومنه، فتكليف السلطة التنفيذية بحق طلب إجراء المداولة الثانية أو حق القراءة الثانية، هما حقان متشابهان، يحملان نفس الغاية، يتمتعان بطبيعة قانونية واحدة، تشكل نفس حق الاعتراض على القانون المصادق عليه من طرف البرلمان.

كان على المؤسس عند تكريسه في التعديل الدستوري لسنة 2020 مبدأ الأغلبية البرلمانية، الذي يعتبر من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، تحويل صلاحية طلب قراءة ثانية من مؤسسة رئيس

1- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)...، مرجع سابق، ص 244.

2- المادة 43 من قانون عضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

الجمهورية إلى مؤسسة رئيس الحكومة، على غرار التعديل الدستوري الصادر في 3 نوفمبر 1988⁽¹⁾ بهدف ضمان الانسجام بين النصوص القانونية وتقادي التناقض مع السياسة العامة للأغلبية البرلمانية.

ثانيا: المصادقة المشروطة على قانون تم التصويت عليه

يعتبر إجراء إقرار القانون تنفيذا وامتدادا لسلطة طلب قراءة الثانية في قانون تم التصويت عليه، بعدما كان مُحالا على المجلس الشعبي الوطني لإعادة التصويت عليه، يمارسها لوحده، إثر اعتناق دستور 1996 حسب نص المادة 127 منه، حيث نصت " ... وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

ظهر هذا الإجراء بالشكل الذي كرس في المادة السالفة الذكر، في دستور 1963، كما لم ينظم دستور 1975 ودستور 1989 أية مؤسسة أخرى لإعادة إقرار القانون، حيث عرفت هذه الدساتير تركيز السلطة التشريعية في المجلس الشعبي الوطني.

رغم اعتناق دستور 28 نوفمبر 1996 مبدأ ثنائية جهاز السلطة التشريعية، إلا أن المؤسس لم يدرج اختصاص إقرار القانون ضمن اختصاصات مجلس الأمة، مما أثار التساؤل عن سبب استبعاد الغرفة الثانية من المداولة الثانية، علما أن القانون يتم الموافقة عليه من قبل الغرفتين؟، وأيضاً مدى إمكانية امتداد الإجراء في حالة تفعيله إلى مجلس الأمة، في غياب نص دستوري يسند له صراحة الاختصاص؟.

تباينت آراء، بين مؤيد ومعارض⁽²⁾ في شأن اختصاص مجلس الأمة في مجال إعادة قراءة القانون يعود هذا الاختلاف، إلى غياب نص دستوري صريح يقر باختصاصه عند تبني دستور 1996 وفي تعديلاته اللاحقة لسنتي 2002 و2008، مما أدى بتوسيع الإجراء إلى الغرفة الثانية، وجعل آلية إعادة إقرار القانون يخضع لها كلا المجلسين.

1 - « لرئيس الحكومة أن يطلب إجراء مداولة ثانية في القانون الذي تم التصويت عليه، في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره. وفي هذه الحالة يتم إقرار القانون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. » المادة 154 من دستور 1976، المعدل والمتمم، (مرجع سابق).

2- الوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996...، مرجع سابق، ص147.

- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم...، مرجع سابق، ص238.

-BENABBOU-KIRANE Fatiha, **Droit parlementaire Algérienne**, op.cit, p.83.

بالفعل، تمّ التكريس دستورياً لما كان متبايناً عليه في التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ امتد طلب القراءة الثانية، لتشمل مؤسسة مجلس الأمة، بحيث أصبحت المادة تنص " وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة". أكدّ التعديل الدستوري لسنة 2020 ذلك، حيث حافظ على المجلسين والنصاب القانوني المطلوب لهذا الغرض.

انطلاقاً من ذلك، يستجيب البرلمان للتصدي على الاعتراض التوقيفي⁽¹⁾، بإعادة المصادقة على موضوع القانون المعروض عليه بالأغلبية الموصوفة في المجلس الشعبي الوطني والأغلبية الموصوفة كذلك في مجلس الأمة، إذ يستطيع كل من المجلسين التغلب على إرادة رئيس الجمهورية الراضة للقانون، علماً بأن البرلمان لم يسبق أن وقف يوماً حجر عثرة عن إرادة السلطة التنفيذية.

تجدد الإشارة إلى أن المؤسس، لم ينص صراحة على عدم إمكانية رفض البرلمان للطلب ذات الصلة، خلافاً للمؤسس الفرنسي الذي أكدّه صراحة ضمن الفقرة 2 من المادة 10 من دستور 1958 ذلك والعديد من التجارب الدستورية الأخرى⁽²⁾.

لم يحدد المؤسس، مآل القانون الذي لم يحرز النصاب المطلوب، إلا أن الصياغة التي اعتمدها في نص الفقرة السابقة، من حيث استعمال عبارة ' لا يتم المصادقة'، لا يمكن أن تفسر في أية حال من الأحوال إلا بالتمتع بحق الإلغاء، كما لم ينص الدستور على الجزاء الذي يترتب على القانون في حالة عدم المصادقة عليه مجدداً من طرف إحدى الغرفتين، علماً أنه لا يمكن تصور عرقلة من طرف الغرفة الثانية، نظراً لثلاث الرئاسي المعين.

ختاماً، برغم أنّ إجراء قراءة ثانية حقّ وامتياز رئاسيّ إلا أنه لم يشكل مناسبة لتفعيله في ظل التجربة الدستورية لسنة 1996، مقارنة بالمناسبات السابقة⁽³⁾.

1- ليله محمد كامل، النظم السياسية الدولة والحكومة...، مرجع سابق، ص948.

2- TABET Joy Fouad, **La faculté d'empêcher du chef de l'Etat**, op.cit, p.205 et S.

3 - لجأ رئيس الجمهورية إلى طلب مداولة ثانية مرتين في التجربة الدستورية. عرفت المرة الأولى، في شأن مخالفة الدستور وذلك بخصوص (المادتين 3 و 7) من القانون المتضمن تحديد المدّة القانونية للعمل التي خفضها التعديل البرلماني (من 44 ساعة إلى 40 ساعة). فبالنتيجة صوت المجلس الشعبي الوطني لصالح التعديل رغم معارضة الحكومة (الجريدة الرسمية الجزائرية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 95 من سنة 1981 وكذلك عدد 97 من سنة 1982). أنظر، بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية....، مرجع سابق، ص194، (الهامش).

- أما المرة الثانية كان ذلك في شأن قانون الإعلام. أنظر، لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري...، مرجع سابق ص147، (الهامش).

المبحث الثاني

تحكم السلطة التنفيذية في مصير القانون

يُفيد الأمر، في أيّ ديمقراطية تمثيلية، عدم تحويل مبادرة قانونية إلى قانون ساري المفعول إلا بمصادقة المؤسسة الدستورية التي اختارها الشعب عليه، إذ يعتبر مصادقة المؤسسة على القانون، الوظيفة الأساسية والسلطة الجوهرية التي تتمتع بها. بالإضافة لسلطتها في إشهار القانون بالصيغة التنفيذية عبر إرائي الإصدار والنشر.

تُشكل المصادقة على النص النهائي، اللبنة الأخيرة في مراحل وإجراءات إعداد التشريع على مستوى البرلمان فهو جزء منه، وليس عملا خارجا عنه. تُعدّ كذلك، بمثابة التأشيرة التي يرسلها رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة إلى رئيس الجمهورية، لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأن مسار اكتمال القانون.

لا يمكننا أن نسلم بتطبيق النص النهائي، بمجرد المصادقة عليه، من طرف البرلمان، وفق إجراءات تشريعية سابقة، وإنما يتطلب إجراءات لاحقة لدخوله حيز التنفيذ. فتعتبر هذه الإجراءات ذات الطبيعة الدستورية أو القانونية أهم الدعائم التي تساهم في استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي من خلال الكشف عن مضمون النص التشريعي الذي صادق عليه البرلمان. بهذا، فإن خلق التشريع إنما هو ثمرة جهود مجتمعة ومتكاملة مع بعضها بين المشرع الحقيقي ومترجمه⁽¹⁾.

تبعاً لذلك، اختلفت الآليات التي تهدف للكشف عن النص المصادق عليه، فمنها التي نظمها المؤسس الجزائري، تعرف بالإصدار، ومنها التي رتبها المشرع الجزائري، تعرف بالنشر. تعد الأولى أهم إجراء دستوري لاكتساب النص النهائي طابع القانون، ثم يليه إجراء النشر، الذي يعد هو أيضاً، أهم آلية قانونية لإخطار كافة الجمهور بتطبيقه.

يُشكل إجراء الإصدار حقا دستوريا للرئيس الجمهورية (المطلب الأول)، كما يُشكل إجراء النشر المعقود للسلطة التنفيذية أهم الصلاحيات التنفيذية (المطلب الثاني)، إذ تتجسّد هاتان القاعدتان، دون سواهما، في إضفاء الطابع الإلزامي للخيار الذي وافق عليه البرلمان، كما يمكن أن تترجم كأفّة معطلّة للمجلس النيابي عن أعماله المثمرة، في حالة رفض تفعيلها.

1 - « le véritable législateur n'est pas l'auteur du texte c'est l'interprète » TROPER Michel, Pour une théorie juridique de l'État op.cit, p.94.

المطلب الأول

الإصدار سلطة مكرسة دستورياً لإتمام القانون

لا يقتصر تفوق السلطة التنفيذية على المبادرة بالقانون، بل إن مصير المبادرة، أيًا كان مصدرها سواء كان مشروع حكومة أو البرلمان، مرهونة بإرادة رئيس السلطة التنفيذية لإصدارها، ويقر بمقتضاه أن البرلمان سنَّ القانون، وفق الإجراءات التشريعية، كما يتضمن أمرا إلى كافة السلطات الإدارية والقضائية بتطبيق أحكام هذا القانون⁽¹⁾.

يتأثر الإجراء المتعلق بالإصدار، بطبيعة النظام السياسي، فكلما اقترب النظام من الشكل البرلماني، وجدنا الإصدار ذات الصبغة الشكلية، بينما إذا كان النظام رئاسيويًا⁽²⁾ يطغى عليه الطابع الرئاسي الذي يؤثر على إرادة البرلمان في التشريع.

يُعدُّ إجراء الإصدار، رغم اختلاف الفقه حول طبيعته القانونية، وسيلة لميلاد القانون (الفرع الأول) كما أنه اختصاصٌ شخصيٌّ لرئيس الجمهورية⁽³⁾، يسمح له بالتحكم في مصير النص القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للإصدار وحدوده مع الإجراءات التشريعية

يتطلب تحديد طبيعة إجراء الإصدار، الإلمام بالحجج المعتمدة فقها في تحديد الطبيعة القانونية له. وفي هذا الشأن، تباينت آراء الفقهاء حول الطبيعة القانونية للإصدار، بين من اعتبره عملا تشريعيًا، على

1- أشهر الآراء في هذا المقام ما ذهب إليه بورتالي (Portalis) على أن الإصدار يعتبر وسيلة إثبات القانون في مواجهة الأفراد، ويكون كاملا وتاما عند إقراره، فالإصدار لا ينشئ القانون، بل إن القانون لا يبدأ في السريان إلا بعد إصداره. للمزيد من التفاصيل حول الموضوع، راجع:

- RAPTOPOULOS Themistoklis, *L'entrée en vigueur de la loi*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Présentée et soutenue publiquement le 6 décembre 2018, p.89. www.theses.fr.

2- للمزيد من المعلومات، عن طبيعة النظام الرئاسيوي، انظر أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق.

3 - LAFERRIERE, Julien, « De l'authenticité du texte des lois publiées au « journal officiel » *R.D.P.* N° 01,1949, p.119.

أساس انه يدخل في إجراءات إعداد القانون (أولاً)، ومن اعتبره عملاً تنفيذياً كونه يعد إعلاناً عن وجود القانون (ثانياً) ومنهم من اعتبره يكتسي طابعاً خاصاً (ثالثاً).

أولاً: الطابع التشريعي لإجراء الإصدار

يرى جانب من الفقه، أن الإصدار إجراءً تشريعياً، لاكتمال القانون، باعتباره تابعاً لوظيفة السلطة التشريعية وبؤدي إلى اكتمال القانون، ويمنحه الطابع الإلزامي.

يرى الأستاذ "DUGUIT Léon" أن الإصدار عمل تشريعي ضروري، يشارك بمقتضاه رئيس الجمهورية بشكل مباشر وحقيقي في إعداد القانون، دون تعرض القضاء لوجوده أو دستوريته، ويشكل شرطاً أساسياً لإظهار القانون، إذ يُنشئ في مواجهة الأفراد مركزاً قانونياً معيناً، هذا المركز يتضمنه القانون المراد إصداره⁽¹⁾، فالنص الذي لم يتم إصداره غير ملزم للإدارة والمحاكم والمواطنين بالالتزام به.

يرى أيضاً الأستاذ "LAFERRIERE Julien" أن إصدار العمل التشريعي الوحيد الذي يعطي القانون قوته الإلزامية، وان عملية التصويت البرلماني، على النص التشريعي، ليس لها الصفة الإلزامية، التي تنفرد بها السلطة التنفيذية في هذا المضمار⁽²⁾.

صرح في هذا الصدد أيضاً، الأستاذ "LABAND Paul" أن الإصدار يعتبر شرطاً ضرورياً لوجود إرادة المشرع، فلا وجود لها إلا بمقدار ظهورها إلى الخارج، عن طريق إجراء الإصدار، وبدونه يكون القانون غير موجود. فيعود، حسب الأستاذ، للإمبراطور وحده جميع السلطات لإصدار الأوامر، القوانين وإلزام تنفيذها، خلافاً للسلطة التشريعية والمحاكم التي لا تستطيع أن تصدر سوى القرارات⁽³⁾.

1 - «En un môt, môt par la promulgation, président de la république est directement et vraiment associé à la confection de la loi.» Voir : DUGUIT Léon, **Traité de droit constitutionnel**, Tome 4, l'organisation politique de la France, 2^e édition, fontemoing, Paris, 1924, p.624. gallica.bnf.fr.

2- LAFERRIERE, Julien, **De l'authenticité du texte des lois publiées**, op.cit, p.113.

3 - Voir : LABAND Paul, **Le droit public de l'Empire allemand, Tome2 : Autorités et fonctionnaires de l'Empire; la législation de l'Empire; les traités internationaux; l'administration; la situation de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire; les protectorats allemands**, avec une préface de LARNAUDE M. F, Traduction GANDILHON C et LACUIRE TH, V. Giard et E. Brière, Paris, 1901, p.333. . gallica.bnf.fr.

يخلص هؤلاء أن إصدار القانون، هو أحد العوامل الأساسية للتشريع، من حيث أنه يكمل القانون، ويمنح له القوة القابلة للتنفيذ التي هي شرط فعاليته. كما يعترف هؤلاء أن هذا المبدأ، يجد نقطة دعمه في المادة الأولى من القانون المدني⁽¹⁾.

لا يكتسب إذن، القانون الذي يتم إقراره في البرلمان القيمة القانونية إلا من وقت إصداره، فالدور التشريعي للإصدار يكشف عن وجود القانون، كما أنه ركن أساسي في تكوينه، بحيث يتممه ويصوغ عليه القوة التنفيذية.

ثانيا: الطابع التنفيذي لإجراء الإصدار

يرى بالمقابل، البعض الآخر من الفقهاء أن الإصدار عمل تنفيذي يأتي بعد اكتمال مقومات وجود القانون وإتمام كل الإجراءات التشريعية التي نص عليها الدستور في شأنه من طرف البرلمان، وهذا ما يميز ويعطي الطابع التنفيذي لهذا التصرف.

رفض الأستاذ " **ESMEIN Adhémar** " الطابع التشريعي لإجراء الإصدار، بسبب أن الإجراء من الاختصاصات التنفيذية للسلطة التنفيذية، استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، فضرورة إصدار القانون يعتبر نتيجة منطقية لاحترام هذا لمبدأ.

بالنتيجة، فالإصدار ذو أثر كاشف وليس منشأ، للقوة التنفيذية للقانون، لأن القانون يكتمل عندما يتم التصويت عليه من قبل البرلمان، يعطي للمسؤولين العموميين الأمر لضمان تنفيذه⁽²⁾.

يرى في هذا الشأن أيضا، الأستاذ " **MAURICE Hauriou** " أن للإصدار أهمية من وجهة نظر الفصل بين السلطات، أي بين السلطة التداولية والسلطة التنفيذية، فالمجالس التداولية يقتصر دورها في السهر على عملية التشريع، بالمصادقة عليه، ولا تتدخل في مرحلة تنفيذ القانون ولا تمارس أية رقابة على القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية لتطبيقه، بدليل جهلها وقت إصدار القانون. تختص بالمقابل السلطة التنفيذية بإعطاء القوة الأمر للقاعدة التشريعية بمقتضى الإصدار⁽³⁾.

1 - DUGUIT Léon, **Traité de droit constitutionnel**, Tome 4, l'organisation politique de la France, op. cit, p.624.

2 - « une conséquence logique de la séparation des pouvoirs. » Voir : ESMEIN Adhémar, **Eléments de droit constitutionnel français et comparé**, op. cit, p.669.

3 - HAURIOU Maurice, **Précis de droit constitutionnel** ,2^{ème} édition , Sirey ,Paris, 1929., pp. 435. gallica.bnf.fr.

يترتب على ذلك، أن القانون الواجب التطبيق، يتكون من عنصرين، عنصر تشريعي، يتمثل في نص القانون وعنصر تنفيذي، يتمثل في مرسوم الإصدار، الذي يصدره رئيس الدولة وبموجب القانون الصيغة التنفيذية (1).

يعد إذن، الإصدار عملاً تنفيذياً لاحقاً على العملية التشريعية، ويعتبر شهادة ميلاد من رئيس الدولة بأن البرلمان قد أقر القانون، وفقاً لأحكام الدستور (2)، وما تدخل القضاء إلا لرقابة المرسوم الرئاسي كقرار ولا علاقة له بدستوريته ولا يمس شخص الرئيس (3).

يفهم مما سبق، أن هذا الاتجاه، ميز بمقتضى هذا الرأي بين الأحكام الواردة ضمن القانون، وتلك التي تضع القانون حيز التنفيذ، بمقتضى ما يتضمنه المرسوم الرئاسي، المتعلق بإصدار القانون.

ثالثاً: الطابع الخاص لإجراء الإصدار

يرى بالمقابل الفقيه " **CARRE DE MALBERG Raymond** " أن الإصدار ليس بعمل مكمل للقانون ولا منفذ له، بل هو عمل من نوع خاص.

يعتبر القانون حسب ما أقره، مكتملاً بموافقة السلطة التشريعية عليه، وأن رئيس الدولة لا يضيف شيئاً إلى القانون، إذ أن إصداره للقانون، يعتبر إشهاداً منه على مشروعية القانون وسلامة الإجراءات التي اتبعت في إعداده (4).

أكده أيضاً الأستاذ " **BARTHELEMY Joseph** " أن الإصدار هو شهادة تصدر عن رئيس الدولة يحدد فيه الوقت الذي سيتم فيه نفاذ القانون، وطالما رئيس الجمهورية لم يصدر القانون فلا يمكن

1-HAURIUO Maurice, **Précis de droit constitutionnel**, op.cit, p.439

2- الطماوي محمد سليمان، **مبادئ القانون الدستوري**، ط 1، دار الفكر العربي 1960، ص 337.

3- RAPTOPOULOS Themistoklis, **L'entrée en vigueur de la loi**, op.cit, p.139.

4 - **CARRE DE MALBERG Raymond**, **La loi, expression de la volonté générale**, op .cit, p.146.

- **CARRE DE MALBERG Raymond**, **Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français**.Tome premier, Sirey, Paris, 1920, p.422. . gallica.bnf.fr.

تطبيقه⁽¹⁾. انتقد أيضا ذات الفقيه فكرة أن الإصدار يعتبر عمل تشريعي لمساهمة في اكتمال القانون وينفي الصفة التشريعية للإصدار.

يبرر ذلك أن القوة الأمرة للقانون، ترجع إلى موافقة السلطة التشريعية عليه، هذه الموافقة التي تعتبر عنصرا من العناصر الجوهرية المكملة للقانون. كما أن رئيس الدولة، ليس حرا في إصدار أو عدم إصدار القانون، وإنما يعتبر واجبا عليه، ولذلك فإن الإصدار لا يعطي القوة المجردة للقانون، فالأمر بالتنفيذ يأتي من موافقة البرلمان على هذا القانون⁽²⁾.

كما انتقد الأستاذ أيضا، فكرة أن الإصدار عمل تنفيذي، مبررا ذلك أن رئيس الدولة المنوط له إصدار الأوامر الضرورية للموظفين المختصين بتنفيذ القانون، فاختصاص رئيس الدولة غير ممكن، إلا بوسائل التنفيذ وليس بالقوة الكامنة في النصوص القانونية، الصادرة عن البرلمان⁽³⁾.

يخلص الأستاذ في تحليله، أن الإصدار له وجهة ثلاثية، إنه أولاً وقبل كل شيء، بيان بقيام الهيئة التشريعية بتكليف القانون، ثانياً هو شهادة على وجود القانون ونصه، أخيراً، إنه تأكيد على قيمته الحتمية والإلزامية وواجب النفاذ⁽⁴⁾.

تأسيسا على ما سبق، لا يؤدي إصدار رئيس الجمهورية للقانون إلى اكتماله، الذي تكون أكملته السلطة التشريعية، وإنما هو بهذا الإجراء، يمهد لتنفيذه فقط. كما لا يمارس، في هذا الصدد، سلطة الأمر، ولكنه يقوم بواجبه نحو العمل التشريعي، وهو واجب مسلم به، أساسه الالتزام بوظيفته التنفيذية، فهو عمل ذو طبيعة خاصة⁽⁵⁾.

1 - BARTHELEMY, Joseph, *Précis de droit Constitutionnel*, op. cit, p.353.

2 - CARRE DE MALBERG Raymond, *La loi, expression de la volonté générale*, op. cit, p.147.

3 - Ibid., p.146.

4 - CARRE DE MALBERG Raymond, *La loi, expression de la volonté générale*, op. cit, p.146

- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني ،، المرجع السابق، ص 276

5 - CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Tome premier, op. cit, p.425.

يؤخذ على الطابع الخاص، كونه يضيف الغموض على عملية الإصدار، بحيث يجعل من رقابة عملية الإصدار أمرا مستحيلا، لعدم إخضاعها لشروط وقيود، لأن أهمية بيان طبيعة العمل، هو في تحديد كفاءات الرقابة⁽¹⁾.

يمكن على ضوء ما سبق، تصور عزوف صاحب الصلاحية، عن إصدار القانون، حتى في حالة إقرار الموافقة البرلمانية عليه مرة ثانية!.

فإذا ما تم تأسيس مثل هذا التقيد في بعض الدساتير⁽²⁾ وكما هو الحال في النظام الفرنسي⁽³⁾ فإنه على خلاف ذلك في النظام السياسي الجزائري، إذ يدخل الإجراء ضمن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، يمكنه الامتناع عن استعماله وترك النص المصادق عليه دون إصداره. ما يثير تساؤلا حول مصير النصوص القانونية في حالة عدم إصدارها؟ وعن كيفية تصدى البرلمان لامتناع عن الإصدار، علما بأن الإجراء اختصاص حصري لرئيس الجمهورية؟.

الفرع الثاني

سُلطة التّحكم في إجراء الإصدار

الثابت أن المؤسس كرس ازدواجية عملية المبادرة وإعداد القوانين بين السلطة التنفيذية والتشريعية بينما لم يتبنّ ازدواجية إجراء إصدار القانون، بل يؤول هذا الإجراء حصرا لرئيس السلطة التنفيذية.

1- حتى الفقهاء اللذين يجزمون بأن الإصدار عمل غير تشريعي، وغير تنفيذي، يعجزون عن تصنيفه، فيلقونه بالتالي بأعمال السيادة. أنظر:

- SAUVIGNON Edouard, « la promulgation des lois réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux », R.D.P, LGDJ, N°4, 1981, pp.1003-1004.

2- من بين الدساتير التي لا يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في حق الإصدار:
 - حالة اعتبار امتناع رئيس الدولة عن إصدار القانون بمثابة إصدار له (مصر، قواتيمالا، الأردن والكويت)
 - حالة إلزام رئيس الدولة بإصدار القوانين (كوستاريكا، بولندا، روسيا واليمن)
 - حالة عرض النص على الاستفتاء الشعبي عند سكوت رئيس الدولة وامتناع عن إصدار القانون (إسلندة)
 - حالة السماح لرئيس المجلس الشعبي الوطني بإصدار القانون (الغابون، السينغال)
 - حالة السماح لرئيس مجلس الشيوخ بإصدار القانون (البرازيل و مدغشقر،...)
 - حالة السماح للوزير الأول إصدار القانون (تايلندة،...)
 - حالة السماح للمحكمة الدستورية إصدار القانون (الغابون ، البنين،...) . للتفاصيل أكثر في الموضوع، انظر :

-TABET Joy Fouad, **La faculté d'empêcher du chef de l'Etat en droit compare, Droit du chef d'Etat de s'opposer aux lois**, op.cit, p.252.

3- BOTTINI Fabien, « la promulgation des lois parlementaires », Revue française de droit constitutionnel, N° 76 P.U.F, Paris, 2008, p.774.

فالسطة التنفيذية لا تتلقى أوامر تنفيذ أحكام القانون، من السلطة التشريعية، وإنما من رئيس السلطة التنفيذية (أولاً)، الهيئة الوحيدة المحددة عملياً لضابط الإصدار، بإرادتها التقديرية دون مساءلة من أية سلطة (ثانياً).

يطبع هذا التكريس، رغبة المؤسس في ضمان احتكار السلطة التنفيذية للعمل التشريعي.

أولاً: إصدار القوانين اختصاص حصري رئاسي

استمد المؤسس أحادية الإصدار من الاختصاص التقليدي المعقود لرئيس الدولة، وإن كانت هذه الوسيلة تختلف عن تلك المقررة في دساتير النظم البرلمانية⁽¹⁾، إلا أنها لا تختلف في تنظيمها مع المؤسس الفرنسي إلا من ناحية المدة القانونية لممارستها⁽²⁾.

كرس دستور 1996 ما كان معمولاً به في الدساتير السابقة، إذ نصت الفقرة الأولى من المادة 148 من دستور 1996 المعدل والمتمم "يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه"، على خلاف ما كان معمولاً به في دستور سنة 1963، إذ خول لرئيس المجلس الوطني، إمكانية إصدار القانون، في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بوصفه قائداً للهيئة التنفيذية، إصدار القوانين خلال المدة القانونية المحددة بعشرة (10) أيام من تاريخ إحالته عليه من طرف المجلس الوطني. يستتبط ممارسة رئيس الجمهورية سلطة الإصدار، صراحة من المادة السالفة ذكر، باعتباره حارس الدستور والساهر على حسن سير المؤسسات الجمهورية، وكونه كذلك الرئيس الأعلى للهيئة التنفيذية دستورياً.

من هذا المنطلق، تدرج سلطة الإصدار ضمن المجالات المحفوظة لرئيس الجمهورية، بحيث منعت من تفويض⁽³⁾ هذا الاختصاص للأجهزة الأخرى في الدولة، مما يجعل منه، ممارساً أصلياً ووحيداً للإجراء. تؤكد عبارة "يصدر" الواردة ضمن المادة المذكورة أعلاه، ما سبق استنتاجه.

يمكن أن يتحرر رئيس الجمهورية من التزامه تدريجياً عن نطاق الإصدار، في حال أخطرت المحكمة الدستورية أو طلب من البرلمان إجراء قراءة ثانية في قانون موضوع الإصدار.

1 – BOTTINI Fabien, *la promulgation des lois parlementaires*, op.cit, p.768.

2- « *Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la Transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée* » Article 10 de la Constitution française du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée). op.cit.

3- المادة 93 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

فيتوقف ميعاد ثلاثين (30) يوماً المقررة للإصدار القانون إلى غاية صدور قرار المحكمة الدستورية أو إجراء مداولة ثانية.

ففي حالة يثبت للمحكمة العيوب التي تستوجب الجزاء أو عدم إقرار القانون مجدداً من طرف البرلمان يعفى من التزامه الدستوري⁽¹⁾.

تقابل أحادية عملية الإصدار، المخولة لرئيس السلطة التنفيذية بموجب الدستور، إقصاء رؤساء غرفتي البرلمان من ممارسته، فلم يكرس المؤسس ازدواجية الإصدار، كما كان عليه الحال في دستور 1963، بحيث راعى في المادة 51 منه، الاعتراف بما للمجلس من دور بخصوص صدور القانون، بنصها " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها".

يفهم من ذلك، أنه في حالة نفاذ هذه المدة وامتنع رئيس الجمهورية عن الإصدار، تنتقل الآلية بقوة القانون إلى رئيس المجلس الوطني الذي يتولى العملية.

يفترض العدد المتزايد للقوانين ذات مرجعية الهيئة التنفيذية، أن تنتقل سلطة الإصدار من رئيس السلطة التنفيذية إلى رئيسي غرفتي البرلمان، لأنه ليس من المنطقي أن يكون الطرف المبادر بالقانون هو الذي يشهد بوجوده، ذلك، أنه يُشترط أن يقوم بعملية الإصدار هيئة مختلفة عن الهيئة المقررة للقانون، تفادياً لتعسفها وضماناً كافياً ضد سوء تصرفها، وهو ما يفيد أن المؤسس خالف التوجه التقليدي الذي فرض هذا النوع من المصادقة.

يفيد من جهة استعمال المصطلح "الالتزام" ومن جهة أخرى، عقد الاختصاص المطلق لرئيس الهيئة التنفيذية، أن المؤسس أراد بذلك أن ينتهي إلى هيمنة السلطة التنفيذية، على هذا الاختصاص، والدليل على ذلك قصر تلك المهمة على الرئيس، دون مشاركة هيئة أخرى.

1- عرفت آلية الإصدار في البداية بحق النقض، خولت لرئيس الدولة، لمنع سريان القوانين التي تنتهك الدستور من حيث المضمون. طبقت أول مرة في بريطانيا من طرف الملك ضد قانون لم يناسبه لكونه لم يكن يملك قوة تعديله أو تغييره. أنظر:

- TABET Joy Fouad, *La faculté d'empêcher du chef de l'Etat en droit compare, Droit du chef d'Etat de s'opposer aux lois*, op.cit, p.250.

يستتبط من القاعدة الدستورية جوهرها بإدراج مصطلح "يصدر القانون الآتي نصه" بعد البناءات الدستورية والمقتضيات القانونية للقانون، وليس في شكل مرسوم رئاسي منفصل عن النص القانوني. فلا يمارس رئيس السلطة التنفيذية إجراء الإصدار بنفسه، بل بواسطة أعوان الجهاز التنفيذي، سيما الأمانة العامة للحكومة، لفحص القانون شكلا ومضمونا⁽¹⁾، في إطار وحدة السلطة التنفيذية والتبعية المطلقة للسلطة السلمية للرئيس.

بناءً على ذلك، يشهد الرئيس بمقتضى الإصدار، بأن البرلمان قد أقر القانون، وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور، ويشهد بمقتضاه كذلك على الصيغة الرسمية المؤكدة للأحكام التي صادق عليها البرلمان لوضعه موضع التنفيذ، باعتباره تشريعا ملزما من تشريعات الدولة، حتى تتمكن السلطات العامة أن تأخذ ذلك في الاعتبار⁽²⁾.

يعتبر بذلك الرئيس الموثق الدستوري للقوانين المصادق عليها يضيفي عليها قوة الإثبات شكلا ومضمونا ولا سبيل للطعن فيها، مما يعطيه قوة أكثر من البرلمان نفسه، باعتبار أن العمل البرلماني ينتهي عند التصويت.

أخيرا، إذا كان الدستور الجديد تبنى نظام ازدواجية برنامج، فإن القوانين ذات مرجعية رئيس الحكومة المنبثقة عن برنامج الأغلبية البرلمانية، لا ترتب أي أثر ما لم تقترن بضابط الإصدار الرئاسي بامتياز. فحتى وإن افترضنا افتقاد رئيس السلطة التنفيذية للأغلبية الرئاسية، لن يتأثر في ممارسة صلاحيته المطلقة في إصدار قوانين تضمن له تنفيذ برنامجه السياسي.

تأسيسا على ما تقدم، استقر المؤسس على أهم آلية يحوزها حصرا رئيس الهيئة التنفيذية تمكنه من تجسيد قوانين ذات مصدر حكومي، كابحا ومتحكما بفضلها بالتشريعات البرلمانية غير المرغوب فيها.

ثانيا: الإصدار سلطة اعتراضية تدعم مركز المؤسسة التنفيذية في التشريع

يعد إصدار القوانين أحد معوقات الإصلاح في حالة عدم إلزام الجهة التي تقوم بإصدار القانون بمدة معينة للقيام بذلك، لكن الأمر ليس كذلك بالنسبة للمؤسس الجزائري الذي وضع ميعادا محددًا بثلاثين

1 - JEZE Gaston, « La promulgation des lois », R.D.P, Tome 35^{ème}, 1918, p. 383. gallica.bnf.fr.

2 - RAPTOPOULOS Themistoklis, L'entrée en vigueur de la loi, op.cit, p.127.

يوماً، لإصدار القانون. لكن وإن كان ميعاد الإصدار محدداً مسبقاً، يمكن أن يوقف هذا الأجل حتى تفصل في ذلك المحكمة الدستورية وفق شروط.

يظهر ذلك من نص الفقرة الثانية من المادة 148 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم " غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 193 أدناه المحكمة الدستورية، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى تفصل في ذلك المحكمة الدستورية وفق الشروط التي تحددها المادة 194 أدناه".

صحيح أن التجربة الدستورية لسنة 1996، وسعت من الآجال المحددة لإصدار، خلافاً للدستور سنة 1963، الذي حدّد الأجل بعشرة (10) أيام كاملة⁽¹⁾ وهو أجل قصير جداً، وتمكّن المجلس الوطني أن يطلب تخفيض المدّة في حالة ضرورة يفترضها الاستعجال⁽²⁾، إلا أن هذا الأجل طويل مقارنة بالمدّة المقررة في الدستور الفرنسي.

الظاهر أنّ المؤسس لم يقلص من مدة التي ينبغي أن تصدر فيها القوانين المستعجلة أو ذات طبيعة عاجل، والتي تحدد مسبقاً ضمن جدول أعمال المجلس، وإن كان القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم الأمة والمجلس الوطني الشعبي وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة نصّاً على هذا الأسلوب.

يفهم، بالفعل، من خلال المادة 148 سالفة الذكر، إمكانية عرقلة إصدار القانون بصفة غير مباشرة لفترة أكثر من الفترة المحددة دستورياً بمقتضى تحريك الإخطار أو طلب القراءة الثانية، مما يؤدي إلى تمتع السلطة التنفيذية بسلطات ضخمة تعطيها مركزاً وسلطاناً وتمكّنها من التحكم في القانون الذي أقره البرلمان.

ما يثير التساؤل عن الإجراءات التي قد تتخذ في حالة ما افترضنا عدم ممارسة رئيس السلطة التنفيذية الصلاحيات الدستورية المسندة له؟. فهل يمكن إلزامه بإصدار القانون؟. علماً أن معظم الدساتير نصت صراحة بإصداره بقوة القانون.

1- تصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه (أي رئيس الجمهورية) من طرف المجلس الوطني... الفقرة الثانية من المادة 49 من دستور سنة 1963 (مرجع سابق).

2- " يمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال". الفقرة الثالثة من المادة 49 من دستور 1963 (المرجع نفسه).

يفيد تحليل نص المادة 148 من دستور 1996 المعدل والمتمم، بأنّ المؤسس استعمل صيغة "الأمر" من خلال المصطلح "يصدر"، بحيث يفهم منه أسلوب الجزم والحسم، إذ ليس لرئيس الجمهورية الحقّ في الامتناع عن استعمال هذا الحق بعد انقضاء الأجل المحدّد له، بحيث لا يمكن أن يفلت القانون من الإصدار قبل انقضاء المدّة الزمنية المحددة، إلا في حالة طلب إعادة النّظر في القانون⁽¹⁾. الأمر الذي يشكل تهديداً بتعطيل القانون عن الإصدار.

من جهة ثانية، رغم عدم إدراج وسائل فعّالة ضمن الدستور لتجسيد قانون ذي مصدر برلماني بمقتضى الإصدار، إلا أنه لا يوجد مانع قانوني من إخطار المحكمة الدستورية من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، قصد إلغاء المرسوم الرئاسي الضمّني القاضي برفض إصدار القانون المصادق عليه من قبل البرلمان⁽²⁾.

يمكن بالمقابل أن ترد المحكمة الدستورية على الطلب برفض التدخل، بحجة أن عملية الإصدار تخرج من اختصاصها، كما يمكن أن ترفض السلطة القضائية النظر في ذات المرسوم إن حدث أن أخضع لرقابته تأسيسا على نظرية أعمال الحكومة⁽³⁾.

مهما كانت وسائل الدستورية المستعملة من طرف رئيسي الغرفتين للتصدي للاعتراض، فلا تُؤثر على إرادة صاحب الإصدار. بالنتيجة، المؤسس لم يرتب الوسائل التي تمكن البرلمان من التصدي للاعتراض الرئاسي للقانون.

وعليه، يفترض ضبط مدة الإصدار ووضع قيود فعلية لممارسته كواجب، إذ تؤكد الأنظمة الدستورية المقارنة أن كل امتناع عن إصدار القانون، يترجم بمثابة خيانة عظمى⁽⁴⁾.

تؤكد التجربة العملية لدستور سنة 1976 ذلك، بحيث تمّ تجميد عدد معتبر من النصوص التشريعية فلم يعترض عليها في المدّة المحدّدة، ولم يتم إصدارها⁽⁵⁾. ما يعدّ مساسا بسيادة البرلمان في التصويت

1 - كايس شريف، عدم فعّلية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري... مرجع سابق، ص 147 و 148.

2 - كايس شريف، عدم فعّلية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري... مرجع سابق، ص 147 و 148.

3 - JEZE Gaston , La promulgation des lois, op.cit, p.386.

4 - خراشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان... مرجع سابق، ص 64

5 - بوشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية... مرجع سابق، ص 296.

على القانون. تدل هذه المعطيات، أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية مطلقة في اللجوء إلى حق إصدار المواضيع التي يرغب فيها من عدمه ولا رقابة عليه في هذا الشأن من أي جهة كانت. حتى إن كانت هذه التجربة ماضية بالنسبة للنظام الجزائري، فإننا لا نجد أية غرابة في إعادة تكرار مثل هذه الممارسة، طالما الدستور القائم لم يقيد مسألة امتناع الرئيس عن الإصدار خلال الأجل المحدد. مما يؤثر على التشريع المصادق عليه، هذا التأثير يمتد إلى إجراء النشر.

المطلب الثاني

النشر سلطة مكرسة قانوناً لنفاذ القانون

لا يعتبر التشريع الجديد موجوداً من الناحية الرسمية بمجرد إصداره، إنما يتبع بإجراء يعرف بالنشر لإتمام نفاذه (الفرع الأول).

يبدأ نفاذ القانون في حق نشره من تاريخ التوقيع عليه، في حين يبدأ سريانه في حق الأفراد، بشكل رسمي من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية الجزائرية، كون القوانين لا تكون معلومة وملزمة بتطبيقها إلا من لحظة نشرها، تطبيقاً لقاعدة لا تكليف إلا بمعلوم.

إذا كان النشر وسيلة تجعل القانون معلوماً لدى كافة الجمهور، كي لا يعذر أحد بجهله⁽¹⁾، إلا أن هناك إجراءات أساسية لاحقة على النشر، تتمثل في مرحلة التطبيق، يفتح للسلطة التنفيذية مجالاً لسيطرتها التقديرية في وضع القانون حيز التنفيذ، حيث تبقى مصير هذه القوانين معلقة على إرادة السلطة التنفيذية ومشيتها مرة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تقييد نفاذ القانون عن طريق إجراء النشر

يُوحى أن الإصدار والنشر مصطلحان متردبان يهدفان إلى التبليغ العلني بوجود القانون، ولعل ذلك هو الذي أدى بالفقهاء إلى البحث عن مدى وجود تمييز بين الإصدار والنشر (أولاً).

1- " لا يعذر أحد بجهل القانون، لا يُحتج بالقوانين والتنظيمات إلا بعد نشرها بالطرق الرسمية. يجب على كل شخص أن يحترم الدستور، وأن يمثل لقوانين الجمهورية. المادة 78 من دستور سنة 1996، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

لم يربط المؤسس الجزائري صراحة، إجراء الإصدار بالنشر، إلا أن المشرع جعل من الإصدار معلق على شرط النشر بنص خاص (ثانياً).

أولاً: الطبيعة القانونية للنشر وتميزه عن إجراء الإصدار

عرف الأستاذ " BURDEAU Georges " إجراء النشر، بأنه عمل مادي، بموجبه يتم إعلام الجمهور بالقانون⁽¹⁾. أمّا الأستاذ " LAVROFF Dmitri Georges "، يرى أن النشر في الجريدة الرسمية هو عمل مادي بمقتضاه يعلم المواطنون بالقانون⁽²⁾.

هناك من عرفه أيضاً أنه، إجراء مستعمل لدراية المواطنين بإصدار القانون⁽³⁾، أما محكمة النقض الفرنسية فسرت في قرارها الصادر في 06 فيفري 1874 أن الإصدار هو النشر، وتوصلت إلى ذات الاستنتاج من خلال أحكام الأمر المؤرخ في 27 نوفمبر 1816. تؤكد هذا الأمر، بمقتضى مرسوم آخر مؤرخ في 05 نوفمبر 1870، والذي يوحى بأن الإصدار والنشر مصطلحان مترادفان، يهدفان إلى التبليغ العلني بوجود القانون⁽⁴⁾.

وبناء على هذه التعريفات السابقة، يثور التساؤل في هذا الشأن حول الطبيعة القانونية للنشر ومدى وجود التمييز من عدمه بين إجراء الإصدار والنشر، فهناك اتجاه يرى بعدم وجود الفرق بين الإجراءين⁽¹⁾ في حين هناك من يقيم التمييز بينهما⁽²⁾.

1- حجج المعارضين للتمييز بين الإصدار والنشر

رفض بعض من الفقهاء، وجود الفرق بين الإصدار والنشر، بحجة أن الإصدار والنشر مصطلحان مختلفان لمعنى واحد، فالقانون الذي يصبح قابلاً للتنفيذ من خلال إصداره، يصبح إلزامياً فقط عن طريق النشر.

يستدل هذا الاتجاه أن كلا من الإجراءين، يهدفان إلى الإعلان الرسمي، بوجود القانون وإعلام المواطنين والسلطات العامة به⁽⁵⁾.

1 - BURDEAU Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 13^e édition, L.G.D.J. Paris, 1968, p. 559.

2- LAVROFF Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la V^{ème} République*, op .cit, p.807.

3- PACTET Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit Constitutionnel*, 30^e édition, Sirey, Dalloz, Paris, à jour Aout 2011, p.468.

4- للتفاصيل أكثر عن أمر مؤرخ في 27 نوفمبر 1816 ومرسوم مؤرخ في 05 نوفمبر 1870 و اللذان ألغيا بموجب أمر رقم 2004-164 المؤرخ في 20 فيفري 2004، انظر:

-BOTTINI Fabien, *la promulgation des lois parlementaires*, op .cit, p.05 .

5- BOTTINI Fabien, *la promulgation des lois parlementaires*, op .cit, p.05 .

يوجد مثل هذا الرفض، الذي مفاده عدم التمييز بين الإصدار والنشر لدى البعض من رجال الفقه الألماني الذي يرى، أنه لا ينبغي التمييز بينهما، على أساس أن الإصدار إجراء يقع بين موافقة البرلمان على القانون وبين عملية نشره. يؤسس هؤلاء حججهم المتعلقة بالرفض على غياب سند قانوني يقر بذلك ويؤكد أيضا هذا الاتجاه، في نفس الوقت، على أن الإصدار، يدخل ضمن العمليات الهادفة إلى نشر القانون⁽¹⁾.

تعتبر المبررات التي قدمها هذا الاتجاه، مردود عليها، إذ اكتفى بشرح وظيفة النشر في الجريدة الرسمية وتجاهل الاختلافات الواضحة بين إجرائي الإصدار والنشر.

2- حجج المؤيدين للتمييز بين الإصدار والنشر

ذهب الاتجاه الغالب من الفقه⁽²⁾ إلى التمييز بين الإصدار والنشر، بحيث يعتبر أن إجراء الإصدار عمل قانوني خالص، فلا يحتوي فقط على توقيع رئيس الجمهورية في أسفل نص القانون، وإنما يتضمن أيضا إسهادا على القانون، الذي يترتب عنه بعض الآثار القانونية الخاصة، ويعد بالمقابل النشر مجرد واقعة مادية تتمثل في إدراج القانون في الجريدة الرسمية، وأنه بذاته لا ينتج أثارا قانونية.

لا يعتبر إذن القانون قد نقل إلى علم الكافة، ولا يصبح قابلا للتنفيذ إلا بعد انقضاء المهلة المحددة للنشر. يظهر من هنا الخلط الذي وقع فيه أصحاب الاتجاه السابق⁽³⁾.

يستتبع هذا الاتجاه، بضرورة تمييز واعتراف بوجود الاختلاف بين الإصدار والنشر، ميرا بذلك، الاختلاف الموجود بين الإجراءين من حيث الهدف.

فيعد النشر عمل السلطة التنفيذية، الغرض منه هو جعل القانون ملزماً، فمن خلال نشر مرسوم الإصدار، يتم نشر القانون⁽⁴⁾.

1 - CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Tome premier, op .cit, p.439.

2- ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, op .cit, p.669.

- CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Tome premier, op. cit, p. 439.

- BARTHELEMY Joseph et DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, op .cit, p. 740.

3 -CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Tome premier, op .cit, p.440.

4 - ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, op .cit, p.670.

يتناسب الفارق الموجود بين إجراء الإصدار والنشر مع الفارق الموجود في الأحكام القضائية بين النطق وإعلانها لأصحاب الشأن. فالحكم يصدر بصورة علنية ولكن النطق به في الجلسة لا يحدث إلا لتأكيد وجوده وتحديد محتواه، وبعد النطق يظل الحكم بحاجة إلى الإعلان⁽¹⁾.

توصل مجلس الدولة الفرنسي بالاستناد إلى مبررات أنصار التمييز، بمناسبة الطعن بتجاوز السلطة في قرارات وزارية تتعلق بالتهيئة العمرانية، اتخذت اثر زلزال وقع بناحية " Pyrénées atlantiques " مخالفة بذلك لقانون التوجيه العقاري الفرنسي المؤرخ في 30 ديسمبر 1967، إلى إزالة التناقض بين الاتجاهين، وذلك بالتأكيد على التمييز بين الإصدار والنشر⁽²⁾.

اعتبر بذلك، الإصدار مجرد إشهاد من طرف رئيس الدولة بوجود القانون، غير أن آثار القانون لا تصبح سارية المفعول، إلا بعد نشره، وفقا للإجراءات المحددة في ذلك.

يعتبر الإصدار بمثابة التوقيع على النص المصادق عليه من قبل البرلمان، فهو مجرد إجراء إداري لا يضيف للقانون شيئاً، لا من الناحية الشكلية ولا من الناحية الموضوعية. يعد بالمقابل، النشر في الجريدة الرسمية، بمثابة الإعلان عن بدء سريان مفعول القانون. فطالما لم ينشر نص القانون لا يمكن أن يبدأ سريان مفعوله⁽³⁾.

تأسيساً على ما سبق، إذا كان الإصدار يشبه الصيغة التنفيذية التي توضع على الأحكام القضائية يختص به رئيس السلطة التنفيذية، بصفته رئيس الدولة، لتثبيت وجعل القانون موجوداً رسمياً، فإن النشر اختصاص عملي تابع للسلطة التنفيذية يرمي إلى الإعلان بوجود هذا القانون إعلاناً رسمياً.

ثانياً: الأساس القانوني لنشر القانون.

لا تعتبر عملية نشر القوانين، جزءاً من العملية التشريعية بل هي عملية مادية إدارية بحتة، تكون بنشر القانون في الجريدة الرسمية، اعتباراً أن التشريع لا يجب أن يكون سراً.

1 - CARRE DE MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Tome premier, op .cit, p.444.

2- السيد الجوهري عبد العزيز، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دم . ج، الجامعية، الجزائر، 2005، ص 113.

3 - كايس شريف، عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري...، مرجع سابق، ص 149.

لم ينص المؤسس في دستور 1996 على إجراء النشر ولم يحصره على رئيس الجمهورية، خلافا لدستور 1963 الذي نص في مادته 49 الفقرة الأولى منه، "يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها".

يظهر أن التطور الدستوري حذف عبارة "ونشرها" المتممة لإجراء الإصدار. ما يثير التساؤل عن الأساس الدستوري الذي يرتكز عليه هذا التصرف الجوهري؟.

رغم هذا الإغفال، قد نجد الأساس الدستوري لهذا الإجراء ضمن المادة 78 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت " لا يُحتج بالقوانين والتنظيمات إلاّ بعد نشرها بالطرق الرسمية."

فإذا كان الدستور خلا من أي نص يجيز للسلطة التنفيذية أن تنشر القانون، إلا أنها تتدخل، تلقائياً تحت وطأة المبدأ التقليدي المتمثل في صياغة عبارة "ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية"، لتتخذ الإجراءات اللازمة لنشر أحكام القانون، ضمن الجريدة الرسمية. زيادة على ذلك، إن التقليد أو الممارسة المتعلقة بالنشر آلت إلى مصلحة الأمانة العامة للحكومة المنظمة الحقيقية للعمل الحكومي.

تتولى هذه الأخيرة عملية نشر النصوص القانونية⁽¹⁾، إذ تؤمن الأمانة العامة للحكومة، بصفتها الجهاز الدائم، التابع للسلطة العليا لرئيس الجمهورية⁽²⁾ برئاسة الأمين العام للحكومة، بصفته وزيراً معيناً من طرف رئيس الجمهورية⁽³⁾، عملية نشر النصوص القانونية، التي تمت المصادقة عليها وتوقيعها بكيفية نظامية في الجريدة الرسمية.

1- مرسوم رئاسي رقم 20-07 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2020، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر ج العدد 05 المؤرخ في 29 جانفي سنة 2020.

2- المادة الأولى من المرسوم رقم 77-74 (مرجع سابق).

3- مرسوم رئاسي رقم 13-313 المؤرخ في 11 سبتمبر سنة 2013 يتضمن تعيين وزير، أمين عام للحكومة.

بالنتيجة، تطبع الجريدة الرسمية من طرف المطبعة الرسمية الموضوعة تحت وصاية الأمين العام للحكومة⁽¹⁾ عبر الموقع الإلكتروني www.joradp.dz، حيث ينشر أعداد الجريدة الرسمية للقوانين، باللغتين العربية والفرنسية⁽²⁾ بالتوازي مع نشرها ورقياً⁽³⁾.

الظاهر أن المشرع حافظ على الطريقة التقليدية لنشر القوانين في الجريدة الرسمية، إذ ترك بالفعل، للأمين العام للحكومة صلاحية نشر النصوص القانونية، يظهر ذلك استناداً إلى المادة 23 من المرسوم الرئاسي⁽⁴⁾ رقم 90-321 الملغى والذي نص "..... وبهذه الصفة تتمثل مهمته خاصة فيما يأتي: يراقب مطابقة مشاريع القوانين والتنظيمات والتنسيق القانوني للنشاط الحكومي، يحضر مشاريع النصوص التي تقدم لتوقيع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ويتولى نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

أخيراً، إذا كان النشر في هذه الحالة شرطاً لنفاذ القانون، باعتماد المشرع الصياغة التالية "يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية"، كان على المشرع ضبط السلطة التنفيذية بصياغته لهذه العبارة، ما يطرح في هذا السياق سؤال حول آثار عدم نشر القانون الذي يكون مصادقاً وموقعاً من قبل رئيس الجمهورية. كما يطرح تساؤل حول الأجل القانوني لنشره؟.

1- المادة 3 مكرر من المرسوم رقم 64-332، المؤرخ في 02 ديسمبر سنة 1964، المتضمن إحداث مؤسسة عمومية تسمى ' المطبعة الرسمية، المعدل، ج ر ج ج العدد 58 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 1964.

- بالرغم من أن المطبعة الرسمية، هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما تعد تاجرة في علاقاتها مع الغير، إلا أنها تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتحت وصاية الأمين العام للحكومة، إذ نصت المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 03-189 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2003، المتضمن تعديل القانون الأساسي للمطبعة الرسمية، ج ر ج ج العدد 30 المؤرخ في 30 أبريل سنة 2003 أنه "توضع المطبعة الرسمية تحت وصاية الأمين العام للحكومة".

2- " الجريدة الرسمية تحرر باللغة العربية، وتحتوي أيضا بصفة مؤقتة على نشرة باللغة الفرنسية". المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 64-147 المؤرخ في 28 ماي سنة 1964، ج ر ج ج العدد الأول المؤرخ في 29 ماي سنة 1964.

3- صدر أول عدد للجريدة الرسمية باللغة الفرنسية يوم الجمعة 06 جويلية 1962 تحت عنوان " الجريدة الرسمية للدولة الجزائرية " ثم تغيرت التسمية إلى " الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية"، وتضمنت عرض الحال الحرفي لجلسات الجمعية الوطنية التأسيسية في عددها الصادر يوم الخميس 27 سبتمبر 1962 باللغة الفرنسية، وتأخرت الجريدة الرسمية باللغة العربية في الصدور بسنتين تقريبا وصدر أول عدد لها يوم الجمعة 29 مايو 1964 م وحملت نفس التسمية الحالية " الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

4- مرسوم رئاسي رقم 90-321 مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 1990، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهياكلها، ويضبط اختصاصاتها وكيفية تنظيمها، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 24 أكتوبر سنة 1990. (ملغى).

لقد أظهرت عملية نشر القانون الخلل الدفين لانعدام النص القانوني ينظم هذا الإجراء الجوهري في المنظومة القانونية، ما يطرح مجدداً مسألة ضرورة تنظيم هذا الإجراء وعدم الاكتفاء بالطريقة المتبعة حالياً والمقررة بموجب المذكرة المؤرخة في 27 ديسمبر 1962⁽¹⁾ السارية المفعول والتي تقتصر إلى القوة القانونية.

الفرع الثاني

تحكم السلطة التنفيذية في عملية نفاذ القانون

يتطلب وضع القانون موضع التنفيذ، الإعلام بوجوده، إذ لا يجوز الاحتجاج بعلمه، ما لم يتم تحويله من الصيغة النظرية إلى الصيغة التطبيقية، تكون واجبة التنفيذ عن طريق النشر، تجسيدا لمبدأ دستوري ثابت يتمثل "لا يعذر بجهل القانون" (أولاً).

يفرض نشر القانون الجديد تصور حالتين مختلفتين، إما دخوله حيز التنفيذ منذ تاريخ نشره أو تعليقه إلى غاية إصدار النصوص التطبيقية في الموضوع، أو النص على اتخاذ إجراءات معينة لوضع القانون حيز التنفيذ.

تسمح الحالتان للسلطة التنفيذية، بالتحكم الفعلي في مصير القانون، عن طريق التقدير الانفرادي لتاريخ سريانه، دون ترتيب قيد أو شرط عليها يحول دون استبدالها واستئثارها باتخاذ القرار المتعلق بعدم النشر، ما يجعل وضع القانون موضع المباشرة مرهوناً بإرادتها، من خلال إصدار نصوص تنفيذية لتطبيق النصوص التشريعية وفقاً لما يتمشى مع رغبتها، ما يخلق بذلك السيادة الموازية لسيادة البرلمان في الموافقة على القانون (ثانياً).

أولاً: النشر أداة لإخطار الجمهور بالقانون

كرس صلاحية تطبيق القانون ونفاذه في يد السلطة التنفيذية⁽²⁾، إذ يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، مجال تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان بعد نشره. يقضي تبعاً لذلك، التقنين

1- مذكرة رقم 077 مؤرخة في 02 فيفري 2000، صادر عن الأمانة العامة للحكومة تتضمن الإجراءات المتعلقة بإعداد النصوص والمصادقة عليها.

2- Circulaire N°1 du 27 /12/1962 du Secrétariat Général du Gouvernement relative à l'élaboration et adoption des projets de textes législatifs ou réglementaires.

2 - VERPEAUX Michel, *La Naissance du pouvoir réglementaire*, 1789-1799, 1^{er} édition, P.U.F, Paris, 1991, p.40.

المدني الجزائري⁽¹⁾، في غياب أحكام دستورية وقانونية تحدد المدة الزمنية بين عملية نشر وسريان القانون، أن يطبق القانون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

يشهد التاريخ الموضوع على الجريدة الرسمية، إلزامية أحكامه لكافة المخاطبين به، وفقا للمادة الرابعة منه التي نصت " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية.

تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة. "

يتطلب نفاذ القانون الإعلام بوجوده، ومرور يوم كامل إما من النشر أو وصول الجريدة الرسمية إلى الدائرة من دون حساب اليوم الأول، ويُعد تطبيقا لقاعدة لا تكليف إلا بمعلوم⁽²⁾.

تصبح القوانين والضوابط نافذة المفعول في كافة التراب يوما كاملا بعد نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية إلا إذا قرر ما يخالف ذلك⁽³⁾.

نلاحظ من خلال المادة 4 السالفة الذكر، أن القانون لا يكون معلوما في نفس اليوم على مستوى التراب الوطني، إذ يمكن أن يكون غير معلوم في بعض الدوائر الإدارية، بحجة عدم وصول الجريدة الرسمية أو لم توضع موضع توزيع عادل في كل أنحاء الوطن، ما يؤدي إلى تفويت حق العلم بالقانون والميعاد المحدد لسريانه.

يفضي ذلك، بالمقارنة مع الميعاد المحدد ضمن المادة الرابعة المذكورة سابقا، إلى المساس بمبدأ المساواة بين كل أفراد المجتمع بالاطلاع الجيد على القانون المنشور.

إذا كان الواقع العملي لنفاذ القانون، يختلف من منطقة إلى منطقة أخرى، فيمكن للمشرع بناء على هذا الأساس، توحيد ميعاد سريان القانون، بتحديد مجال الزمني بين تاريخ النشر في الجريدة الرسمية وتاريخ بداية سريان القانون والعمل به.

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

2- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية،....مرجع سابق، ص 229.

3- مرسوم تنفيذي رقم 64-147، مرجع سابق.

ضمن هذا المقام، حدد المشرع الفرنسي نفاذ القانون بعد يوم من نشره في الجريدة الرسمية، سواء كان بالشكل العادي أو الإلكتروني، ما لم يوجد نص، يحدد إجراء غير ذات الإجراء لدخول القانون حيز التنفيذ استنادا إلى الأمر الصادر في 20 فيفري سنة 2004⁽¹⁾، خلافا لما كان معمول به سابقا⁽²⁾.

زيادة عن ذلك، منح المشرع الفرنسي صراحة للحكومة سلطة تبسيط وتسهيل تنفيذ القانون، عن طريق أوامر إدارية تتخذها، تحدد ضمنها، قواعد تتعلق بشروط دخول القوانين والأوامر والمراسيم وباقي الأعمال الإدارية حيز التنفيذ، وأيضا شكليات وطرق نشر تلك النصوص، مع أخذ تقنيات المعلوماتية والاتصال⁽³⁾ بعين الاعتبار.

طالما اعتمدت السلطة التنفيذية النشر الإلكتروني، كان من المفيد أيضا توحيد الميعاد من تاريخ نشره في الموقع الإلكتروني، بتعديل المادة الرابعة من القانون المدني، استقرارا للمراكز القانونية وتحقيقا للقاعدة التي مفادها، إذا كان الفرد لا يذهب إلى القاعدة القانونية، فيجب على القاعدة القانونية أن تذهب إلى الفرد⁽⁴⁾.

1 - « *Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures.*

En cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux actes individuels.» Art. 1er de l'Ordonnance n°2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, modifier l'article 1^{er} du code civil. www.legifrance.gouv.fr.

2- بموجب قانون 19 أبريل 1930، يعد القانون ملزما في باريس والمحافظات التي تظهر فيها الجريدة الرسمية بعد يوم كامل من النشر وفي كل محافظة من يوم كامل من وصول الجريدة إلى رئيس المحافظة، ويقصد من اليوم الكامل من 00 ساعة إلى منتصف الليل دون حساب تاريخ النشر أو وصول الجريدة، وتم تعديل المادة بمقتضى الأمر رقم 2004-164 المذكور سافا، لكن لا يزال القانون الجزائري محتفظا بنفس المحتوى. أنظر:

-Loi du 19 avril 1930 substituant l'insertion au bulletin des lois dans tous les cas ou elle est prévue par des textes législatifs ou réglementaires et supprimant le bulletin des lois. JORF du 23 Avril 1930. www.legifrance.gouv.fr.

3 - « *Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à simplifier et harmoniser par ordonnance les règles relatives aux conditions d'entrée en vigueur des lois, ordonnances, décrets et actes administratifs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces textes sont publiés et portés à la connaissance du public, en prenant en compte les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication.*» Article 04, Loi n°2003-591 du 02 juillet 2003, habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. www.legifrance.gouv.fr.

4- كريم كريمة، "تأثير استعمال التقنيات الحديثة في تحقيق الأمن القانوني"، مداخلة قدمت في ملتقى الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، ص ص 1-17، ص 5.

ثانيا: السلطان المطلق للسلطة التنفيذية في كفاءة تنفيذ القانون

درجت الممارسة التشريعية للمشرع عند صياغته للنصوص القانونية، استثناء عن القاعدة العامة المذكور ضمن المادة الرابعة من القانون المدني سلفا، العمل إما على تحديد وقت سريان التشريع بشكل دقيق، ضمن النص القانوني أو يعلق تنفيذه على كفاءات صريحة أو ضمنية، كالنص على دخول القانون حيز التنفيذ بصدور نصوصه التطبيقية أو النص على اتخاذ إجراءات معينة.

الأصل العام أن تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون بعيدا عن أي مآرب سياسية⁽¹⁾. فلا تطرح إشكالية نفاذ القانون، في حالة تحديد المشرع، في محتوى القانون تاريخ دخوله حيز التنفيذ، وتاريخ آجال تطبيقه، كأن ينص " يسري مفعول هذا القانون بعد سنة (1) من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية"⁽²⁾. يمنح التاريخ المحدد في صلب القانون، وقتاً كافياً للاطلاع عليه، وينشئ التزاما على الوزير الأول، بتنفيذ القانون في أجل نفاذه⁽³⁾ وفي الميعاد الذي حدده المشرع . غير أنه استثناء من هذا الأصل، يطرح بالمقابل سؤال إضافي حول اكتفاء المشرع بتحديد القواعد العامة ضمن قانون معين، دون تحديد تاريخ سريانه إشكالية نفاذه؟.

يمكن للسلطة التنفيذية أن تفعل بإرادتها، إنفاذا لما تقتضي به طبيعة الأشياء⁽⁴⁾ أن تؤجل دخول القانون حيز التطبيق، إلى غاية صدور التنظيم، إذا ما تضمن القانون نصاً صريحاً، يحيل إلى نص تنفيذي يكون ضروري ومناسب لوضع القانون حيز التنفيذ ، نذكر على سبيل المثال تحرير الصياغة

1- مرسى النمر يحيى محمد، المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية، دراسة مقارنة، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون أداة للإصلاح والتطوير) العدد2، الجزء الأول ، ماي 2017، ص 480.

2- يسري مفعول هذا القانون بعد سنة (1) من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية "، أنظر، المادة 1062 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج ج ج ج العدد 21 المؤرخ في 23 أبريل سنة 2008.

- " يسري مفعول هذا القانون العضوي ابتداء من الانتخابات التشريعية المقبلة " انظر: المادة 14 من القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، المحدد حالات التنافي مع العهدة الانتخابية ، ج ج ج ج العدد الأول المؤرخ في 14 يناير سنة 2012.

- " يسري مفعول هذا القانون العضوي ابتداء من 7 مارس سنة 2019" أنظر: المادة 26 من القانون العضوي رقم 18-16 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، المحدد شروط و كفاءات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ج ج ج ج العدد 54 المؤرخ في 05 سبتمبر سنة 2018.

3- يحدد ضمن القانون المنظم للنشاط الأجل أو الميعاد، ويعينه تعيينا دقيقا بالأيام والأشهر والسنوات.

4- جاسر الصالح بدرية، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين...، مرجع سابق، ص 158.

التالية في أغلبية النصوص القانونية : " تبين شروط تطبيق هذا القانون، أو أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم " أو " تحدد شروط ممارسة هذا النشاط عن طريق التنظيم".

انطلاقاً من ذلك، فإذا كان المشرع قد فوض ضمناً للسلطة التنفيذية، أن تتخذ اللوائح اللازمة الكفيلة بتطبيق القانون، فإن الممارسة العملية، جعلت السلطة التنفيذية، الجهة المتحكمة في نفاذه⁽¹⁾. فلا يدخل القانون حيز التنفيذ إذا لم يتحقق مجال اللوائح، خصوصاً في بعض القوانين التي تحيل أغلبية أحكامه إلى التنظيم، حسب ما جاء في القانون المتعلق بالوظيفة العمومية⁽²⁾، ونظام الانتخابات⁽³⁾، إذ تتصرف السلطة التنفيذية، بكل حرية في مجال تأويل هذه الأحكام بمناسبة تكليفها بعملية تنفيذها.

يمكن أن تتدخل السلطة التنفيذية، بصفة تلقائية في تعطيل نفاذ القانون من خلال التقاعس في إصدار اللوائح، من غير أية إشارة صريحة من طرف المشرع، بحيث يصبح من المستحيل تنفيذ النص قبل صدور اللائحة. فتشكل اللائحة شرطاً واقفاً لوضع العمل التشريعي حيز التنفيذ⁽⁴⁾.

يرجع سبب التدخل التلقائي للسلطة التنفيذية، لطبيعة وظيفتها، باعتبارها تحتل مركزاً متميزاً يسمح لها التحكم في آليات ترجمة النصوص القانونية في الميدان.

أدى غياب نص قانون يحدد آجال معينة لاتخاذ الإجراءات الضرورية، لتنفيذ القانون إلى جعل إرادة السلطة التنفيذية في نفاذ القانون حرة، بحيث يمكن لها أن تصدره في مدة قد تطول أو تقصر⁽⁵⁾ حسب

1 - CHAPUS René, *Droit administratif général*, op. cit, p. 671.

2- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج العدد 46 المؤرخ 16 جويلية سنة 2016.

3- لقد أصدرت الحكومة 15 مرسوم تنفيذي بمواضيع مختلفة بمقتضى القانون العضوي رقم 16-10، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج العدد 50 المؤرخ في 28 أوت سنة 2010، أنظر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد:

- 75 المؤرخ في 21 ديسمبر 2016.

- 03 المؤرخ في 18 جانفي 2017.

- 04 المؤرخ في 25 جانفي 2017.

- 53 المؤرخ في 13 سبتمبر 2017.

4- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري...، مرجع سابق، ص 153.

5- مرسوم تنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، ج ر ج ج العدد 73 المؤرخ في 15 ديسمبر سنة 2016.

رغبتها، رغم الموقف الصريح الذي اتخذته مجلس الدولة في القرار رقم 0139/48⁽¹⁾، الذي يلزم إصدار النصوص التطبيقية في أجل معقول، لأن رفض اتخاذ النصوص التطبيقية يعد تجاوزا للسلطة وبشكل من الناحية القانونية خرقا للقانون، ما يثبت بشكل قاطع، تعطيل نفاذ القواعد الدستورية من خلال القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الذي لم يدخل حيز التنفيذ إلا بصدر المرسوم التنفيذي في سنة 2011⁽²⁾، رغم دخول أحكام ذات القانون حيز التنفيذ ابتداء من شهر ماي 1998 .

يمكن التصدي لتأخر إصدار التنظيم التنفيذي بتفعيل الرقابة على الحكومة، سواء كانت هذه الرقابة سياسية⁽³⁾ يمارسها البرلمان ممارسة فعلية أو رقابة قضائية من خلال اعتبار التأخير في إصدار اللوائح في مدة معقولة خطأ جسيماً يستوجب مسؤولية السلطة التنفيذية، مع تكريس حق الأفراد في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم.

فعلى سبيل المثال لا الحصر، قضى القضاء الإداري بمقتضى القرار رقم 110437 المؤرخ في 21 جويلية 2016 موضوعه مسؤولية الإدارة عن إصدار النصوص التطبيقية بالتعويض، حيث جاء ضمن منطوق القرار: " متى نص القانون على إصدار النصوص التنظيمية لتطبيقها تتحمل الإدارة مسؤولية عدم إصدارها في أجل معقولة " .

1- قرار مجلس الدولة رقم 013948 بتاريخ 2002/08/04، بين سعدي رابح "رئيس الحكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. قرار غير منشور. تتعلق هذه القضية بعدم إصدار مرسوم تنفيذي لوضع أحكام المادة 55 من الأمر رقم 95-23 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة موضع التنفيذ . للتفاصيل أكثر في موضوع التزام الإدارة بالأجل المعقول لتنفيذ القانون، انظر في الموضوع، كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، 167 - 172.

2- قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي سنة 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية ، ج ر ج العدد 37 المؤرخ في 01 جوان سنة 1998 . ومرسوم تنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 ماي 2011، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 الذي يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 29، صادر في 22 ماي 2011.

3- اعتبر الوزير الأول في رد له على سؤال مكتوب للنائب محمد الداوي بخصوص تأخر إصدار النصوص والمراسيم التنفيذية والتنظيمية ، حيث اقر بوجود تأخر في إصدار النصوص التنظيمية، أن الحكومة تعتبر مسألة إصدار النصوص التنظيمية من المهام الأساسية للخدمة العمومية الموكلة لها و تسعى ليزيل المزيد من الجهد من أجل الحرص على وضع الإطار التنظيمي الضروري لتطبيق القوانين في أجل معقولة. أشار انه لتدارك هذا الوضع، تتضمن النصوص التنظيمية أحيانا النصوص القانونية أحكام انتقالية أو يتم إصدار منشور أو تعليمات تهدف لوضع هذه القوانين حيز التنفيذ و ذلك في انتظار إعداد النصوص التنظيمية المطبقة لها. انتقد النواب خلال مناقشة مختلف القوانين إفراط الحكومة في الإحالة على التنظيم إلى جانب تأخر صدورها. أكثر تفاصيل في الموضوع انظر: سلال يوضح أسباب تأخر إصدار المراسيم التشريعية والتنظيمية، جريدة النصر، 28 فيفري 2015.

زيادة عن ذلك، يمكن أن يساهم في عملية تنفيذ القانون في أجل محدد، وجود هيئة مستقلة تتولى مهمة متابعة تنفيذ القوانين، وتتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية، وافية لتحقيق الغرض منها⁽¹⁾.

منح بالمقابل المؤسس لأعضاء البرلمان إمكانية استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين كما نصت عليها المادة 160 من دستور 1996 المعدل والمتمم وهو حال تنفيذ القوانين⁽²⁾، إلا أن ذلك معلق على شرط التوقيع المسبق من قبل ثلاثين نائبا على الأقل وثلاثون عضوا من مجلس الأمة، حسب ما نصت عليه المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان، مما يجعل فكرة الإستجواب فكرة نظرية يصعب تطبيقها عمليا بسبب اختلاف التشكيلات السياسية وصعوبة إقناع الأعضاء المعينين من أجل استجواب الحكومة⁽³⁾.

تجدر الإشارة في هذا الصدد، أخيرا، أن المشرع الفرنسي على خلاف المشرع الجزائري تصدى لظاهرة التأخير أو الإخلال بالمهام إصدار النصوص التطبيقية في وقت مناسب، بمقتضى القانون المتعلق بتبسيط القانون "Simplification du droit"، فقد ألزم الحكومة بتقديم تقرير عن إجراءات تطبيق هذا القانون للبرلمان في نهاية أجل ستة أشهر التي تلي دخول القانون حيز التنفيذ.

يذكر ضمن هذا التقرير، النصوص التطبيقية المنشورة والمذكرات المرسلة، لتنفيذ القانون، وكذلك، عند الاقتضاء، أحكامه التي لم تكن موضوع النصوص التطبيقية اللازمة، مع ذكر الأسباب⁽⁴⁾.

لم يكتفِ المشرع الفرنسي، إضافة إلى ذلك، بإلزام الحكومة بالآجال المحددة، تحت طائلة المسؤولية السياسية، وإنما كرس المجلس الدستوري الفرنسي في بعض قراراته هذه المادة⁽⁵⁾، كما فتح هذا النص

1- مرسى النمر يحيى محمد، المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية...، مرجع سابق، ص 481.

- voir aussi : CHAPUS René, **Droit administratif général**, op.cit, p.672.

2- خلوفي خدوجة، "الاستجواب البرلماني في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2020"، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 9، العدد 02، سنة 2021، ص 360.

3- خلوفي خدوجة، الاستجواب البرلماني في ظل تعديل الدستور الجزائري، مرجع سابق، ص 366

4 - «A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de la dite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs.» Article 67 de Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. www.legifrance.gouv.fr

5- PREUVOT Perrine, "Réflexion sur les remèdes aux difficultés d'application des lois", VIII Congrès Français de Droit constitutionnel, Nancy, 16, 17 et 18 juin 2011, p.19. [https:// docplayer.fr /32069120-Réflexion-sur-les-remèdes-aux-difficultés-d-application](https://docplayer.fr/32069120-Réflexion-sur-les-remèdes-aux-difficultés-d-application).

المجال أمام القاضي الإداري الفرنسي لإلزام الإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكامه، ضمن المهلة المحددة تحت طائلة غرامة مالية عن كل يوم تأخير، في حال تخلف الإدارة عن التنفيذ⁽¹⁾.

تخرج إذن من يد البرلمان بغرفتيه، مسألة التحكم في تاريخ بدء سريان التشريع، إذ هي تصطدم باحتمال وجود تقصير وتأخير من السلطة التنفيذية أو انعدام إرادتها في إصدار المرسوم التطبيقي له، وبذلك تحول دون تنفيذه⁽²⁾.

يخلص مما سبق، أن ترك السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، دون أية مسؤولية في حالة التأخير أو الإخلال بالمهام، في هذا الخصوص، إصدار النصوص التطبيقية في وقت مناسب، بموجب نص قانوني، لا يمكنه إلا أن يعزز سلطان السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية، عن طريق إصدار النصوص التنظيمية للقوانين المرغوب فيها خاصة تلك النصوص القانونية المتعلقة بوضع برنامج سياسي لرئيسها موضع التجسيد، ورسم أولوية الأولويات في إطار مجمل هذه النصوص، قصد التكفل بتنفيذها.

يفتح، بالمقابل باب لها في تعطيل دخول القوانين ذات المرجعية البرلمانية حيز التنفيذ التي لا تتفق مع توجهات وبرنامج رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية، دون أية إرادة سياسية حقيقية لتطبيق البعض منها⁽³⁾، ما يؤثر فعليا على البرلمان، ويمنح تفوقا تشريعا للسلطة التنفيذية، وهذا هو المقتضى من إضعاف البرلمان في مجال الخاص به.

1 - PREUVOT Perrine, *Réflexion sur les remèdes aux difficultés d'application des lois*, op.cit, p.2.

2- مزياي حميد، آليات التشريع بالأوامر في الجزائر ...، مرجع سابق، ص 243.

3- على سبيل المثال، فإن القانون رقم 08-11 المؤرخ في 25 يونيو سنة 2008م، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، ج ر ج العدد 36 المؤرخ في 25 يوليو سنة 2008. الذي ألغى أحكام الأمر رقم 66-211 المؤرخ في 21 جولية سنة 1966 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائري، بموجب المادة 51 من القانون الجديد، إلا أن السلطة التنفيذية جمّدت القانون الجديد بالتعليمية رقم 2008/2022 المؤرخة في 30 سبتمبر سنة 2008، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية حيث أحالت التعليمية تطبيق القانون إلى تنظيم لاحق وألزمت بمواصلة العمل بالأحكام الأمر الملغى إلى غاية إصدار النصوص التطبيقية الجديدة .

- لم يتم إصدار النصوص التنظيمية الموضحة لكيفيات تطبيق المواد: 73، 81، 151، 154، 156، 158، 159، 166، من قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج العدد 12 المؤرخ في 29 فيفري 2012.

خلاصة الباب الأول

توحي القراءة السطحية لأحكام الدستور أن البرلمان المتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، يمارس السلطة التشريعية بكل سيادة للتشريع، غير أن الحقيقة غير ذلك، لأن مصطلح التشريع، حسب المعيار الحديث لا يقصد به تلك القوانين الصادرة عن المجلسين التشريعيين فحسب، بل يشمل ذلك التشريع الصادر عن السلطة التنفيذية الذي يشبه القانون من حيث الموضوع دون الشكل.

رغم وضوح المادة 114 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم التي تعترف للبرلمان بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه تصطدم هذه السيادة بالدعائم القانونية والمؤسّساتية وآليات دستورية فعلية التي تقوي المركز التشريعي للسلطة التنفيذية، وتستأثر بالعملية التشريعية.

تعود الحدود التي تعرفها إجراءات العملية التشريعية إلى القيود التي وضعها المؤسس والمشرع على البرلمان التي تقف حبر عثرة أمام تفعيل نشاطه التشريعي، والتي تشكل للسلطة التنفيذية فرصة جيدة لتحقيق ما تصبو إليه من خلال التدخل الفعال والممدود في نطاق التشريع البرلماني.

لا شك أن طبيعة النظام السياسي السائد ربط إجراءات العملية التشريعية بإرادة السلطة التنفيذية، لمباشرة التصرفات القانونية لحساب البرلمان تحت نظام الولاية العامة بفعل العقلنة البرلمانية.

يستتبط ممارسة الولاية العامة المعقودة للسلطة التنفيذية على العملية التشريعية للبرلمان، بدءاً بضبط جدول أعمال البرلمان بما فيه الإصدار ونشر القانون.

يخضع ترتيب مواضيع جدول أعمال دورات البرلمان، لإطار الأفضلية والأولوية والاستعجال. يسمح هذا الإطار تنظيم الجدول وفقاً لتوجهات وسياسة الحكومة مع تأجيل أو استبعاد إدراج المواضيع المقترحة من طرف البرلمان ضمنه. من شأن ذلك التأثير على البرلمان في ممارسة سلطته والتخلص من كل نص قانون غير مرغوب.

تشكل الإجراءات المتعلقة بالمناقشة والتصويت حقا سياديا للبرلمان أثناء ممارسة السلطة التشريعية، رغم ذلك ليس هناك مانع دستوري لتدخل السلطة التنفيذية حتى ولو أدى ذلك إلى سحب النص التشريعي، في حالة الخلاف بين الغرفتين.

إن كان المبدأ يقر باستقلالية المجلس الشعبي الوطني في ممارسة مهامه التشريعية فإن الواقع يثبت خلاف ذلك. هذا ما نلمسه من خلال تدخل رئيس الجمهورية لوضع حد لغرفة المجلس الشعبي الوطني عن طريق آلية الحل.

تترجم هذه الآلية المخولة لرئيس السلطة التنفيذية السيطرة المطلقة على وظيفة المجلس الشعبي الوطني.

لم يكتف المؤسس بمنح السلطة التنفيذية الضمانات اللازمة لإقرار النص القانوني بالمضمون الذي تريده أمام البرلمان، بل مكنها أيضا من الممارسة بواسطة آليات متعددة معارضة ورقابة على النص القانوني الذي تمت المصادقة عليه، وجعل نفاذه مرهونا بموافقتها.

يتأكد جليا مما سبق أن السلطة التنفيذية، تتسم بالرشد في العمل التشريعي بحكم الآليات القانونية الممنوحة لها لتجسيد الولاية العامة في الميدان التشريعي.

يتأكد أيضا في نطاق الولاية العامة أن البرلمان قاصر بحكم تقييد نطاق السلطة التشريعية له. مما يترتب عليه استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي.

الباب الثاني

السلطة التنفيذية سلطة تشريعية فعلية

الباب الثاني

السلطة التنفيذية سلطة تشريعية فعلية

لم تكن السلطة التنفيذية تملك وسيلة تنفيذ القوانين إلا وفق ما تجيزه السلطة التشريعية، لاستقرار المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات على اختصاص السلطة التشريعية بأعمال التشريع والسلطة التنفيذية بأعمال الإدارة.

أدى ذلك، إلى تقييد وتحديد مهام السلطة التنفيذية، واقتصار دورها على وضع قواعد القانون موضع التنفيذ في أضيق الحدود، مع منحها حق إصدار التنظيمات⁽¹⁾، دون أن تتدخل في إنشاء القواعد القانونية العامة المجردة.

حقق المفهوم الجديد الذي فرضه تزايد دور السلطة التنفيذية في كافة المجالات، وتوليها وضع السياسة العامة للدولة، وعدم نجاعة السلطة التشريعية في مواجهة المسائل الصعبة المتداخلة التي تتطلب التدخل السريع والفعال⁽²⁾، إلى الاعتراف للسلطة التنفيذية بإنشاء قواعد عامة ومجردة تتجاوز ممثل الإرادة العامة.

فإذا كان سبب إقحام السلطة التنفيذية وإشراكها في الاختصاصات التشريعية، يكمن سابقاً في عجز البرلمان عن ممارسة وظيفته التشريعية، بسبب غياب الأغلبية البرلمانية المستقرة، ما أدى إلى عدم الاستقرار الحكومي بحيث كانت الحكومات تتعاقب فيما بينها كل ستة أشهر، فإن ظهور حقوق الجيل الثاني والجيل الثالث في النصوص الدستورية⁽³⁾، بما يكفل لكل فرد حياة كريمة ومستوى لائقاً من المعيشة هو الهدف من جعل السلطة التنفيذية تضطلع بالدور التشريعي، وتحل الصدارة بالنظر لمعرفتها الفنية

1 - VERPEAUX Michel, *La Naissance du pouvoir réglementaire*, op. cit, p.412.

2- الطعان عبد الرضى حسين، *تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...*، مرجع سابق، ص 390.

3 - تمثل الحقوق المدنية والسياسية العهد الأول للأمم المتحدة الصادر في 1966، وتدعى حقوق الجيل الأول وهي حقوق في مواجهة الدولة. تعرف الحقوق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية بحقوق الجيل الثاني. تدعى حقوق الجيل الثالث بحقوق التضامن وعددها أربعة: الحق في البيئة، الحق في السلم، الحق في التنمية، الحق في التراث المشترك للإنسانية. أنظر، نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة.....، مرجع سابق، ص 18-79.

لمشكلات المجتمع واتصالها بالجمهير، وما تمتلكه من قدرات مادية هائلة وخبراء متخصصين وفنيين ، ممن يسمون " بالتكنوقراط " (1) .

ساهمت هذه المتغيرات بشكل فعال إلى جانب تفعيل مبدأ سمو الدستور في الدولة، وإنشاء نظم للرقابة الدستورية، إلى إحداث تطورٍ في مبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما يبدو واضحا من خلال تفعيل الدور التشريعي للسلطة التنفيذية.

أفضى الاعتراف للسلطة التنفيذية بصفة الشريك في تنظيم القواعد العامة، إلى الاعتراف لها بإصدار تشريعات موازية في باقي المسائل بمقتضى اللوائح المستقلة (2). نتج عن ذلك اختلال التوازن بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية.

أخذ نطاق اللائحة يتسع ويتحرر تدريجيا عن نطاق تنفيذ القانون، ويتخذ أشكال جديدة. البعض منه متحرر عن القانون ويعرف باللوائح المستقلة والبعض الآخر تابعة للقانون وهي اللوائح التنفيذية، بحيث يتعين عليه ألا لا يخالفه.

يعتبر بالتالي، إحداث اللوائح المستقلة دليلا على إضعاف دور البرلمان والاعتراف بتقييده، وبالمقابل تقوية نفوذ السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، وهي السمة البارزة في الدستور الفرنسي (3).

استقر المؤسس الجزائري على منح السلطة التنفيذية آليات قانونية واسعة، باعتبار أن هذه الآليات تعد أمرا لازما لتمكين رئيسها بصفته ممثل الأمة وضابط السياسة العامة للدولة من أجل ممارسة وظائفه الدستورية رغم التعديلات المتعددة التي أحدثت على ذات الدستور.

لم يكن الهدف الذي ابتغاه واضعوا الدستور الجزائري من تكريس هذه الآليات يتمثل فقط في تقوية سلطان سن التشريع للسلطة التنفيذية، وإضعاف السلطة التشريعية للبرلمان في نفس الوقت، وما نجم عن

1 - التكنوقراطي هو ذلك الرجل الفني الذي يستخدم سلطاته الفنية للوصول إلى السلطة وممارستها. للمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع، البحري حسن، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص 364 (الهامش).

أما التكنوقراطية هي شكل من أشكال الحكومة تتشكل من الخبراء التقنيين وتصرفاتهم مركزية في صنع القرار. انظر:

- ALHAJ EMBARAK Husam, *La séparation des pouvoirs*, op.cit, p.212.

2 - MAUSS Didier, *le parlement sous la Vème république*, 3^e édition, collection que sais -je ? P.U.F, Paris, 1996, P 19 et s.

3 - DUVERGER Maurice, « Les institutions de la V^{ème} République », In: *R. F.S.P.*, 9^e année, N°1, 1959. p.115.

ذلك من ظاهرة ندرة اقتراح القانون، وإنما كان ذلك في الواقع حيلة سياسية، الغرض منها وضع ممثل السلطة التنفيذية هذه سياسة موضع التجسيد.

وعليه، خول المؤسس لممثل السلطة التنفيذية وسائل دستورية متعددة الأشكال تجعله مشرعا فعليا وتضعف في نفس الوقت من المركز التشريعي للبرلمان. فلم تغير الإزدواجية الشكلية للبرلمان التي استحدثها دستور سنة 1996 من طبيعة النظام السياسي الجزائري، الذي أبقى ظاهرة تركيز السلطة التشريعية في يد رئيس الجمهورية.

إن الاستقرار على تركيز الآليات التشريعية لمصلحة السلطة التنفيذية، على نحو تسيطر على العملية التأسيسية وتهيمن على القواعد الإنشائية، سواء تلك التي تسمو على القانون أو تنافسه، رغم اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات، ما هو إلا تأكيد واضح على جعل السلطة التنفيذية سلطة تشريعية فعلية.

بالفعل، عمل المؤسس على تكريس ظاهرة السلطة التنفيذية المشرعة ببالغ الاهتمام إذ يظهر ذلك من خلال تمتع رئيسها الذي يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة وصاحب السلطة والقرار دون منازع⁽¹⁾، بصلاحيات تشريعية واسعة، تمكنه من سن قواعد إنشائية تسمو على التشريع البرلماني (الفصل الأول).

لم يكتف المؤسس بتحديد مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان فحسب بل زيادة على ذلك، منح ممثل السلطة التنفيذية سلطات تمكنه من التشريع، إما في مجال اختصاص البرلمان بمقتضى الأوامر أو في ميادين خارجة عن اختصاصه بمقتضى التنظيم (الفصل الثاني).

1- راجع بخصوص ذلك، أومايوف محمد، " وجهة نظر قانونية حول رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 المؤرخ في 2008/11/07 " المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 01، السنة 2010، ص ص، 314، 315.

الفصل الأول

تمتع السلطة التنفيذية بسلطة سن قواعد قانونية تسمو على القانون

ساهم التطور الدستوري الذي عرفته النظم السياسية في تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، إذ استطاعت أن تضغط بتقل رئيسها صاحب مركز القوة والسلطان، على البرلمان لترسم ملامح الحياة التشريعية. حيث لا يترك للبرلمان سوى حق الموافقة على مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة.

يوصل المؤسس الجزائري تركيز الآليات الدستورية الكفيلة لاستحواذ السلطة التنفيذية على العمل التشريعي حيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات تشريعية فعلية واسعة جداً يمارسها بنفس، تفوق السلطات التي يتمتع بها رئيس الدولة في أي نظام سياسي آخر، رغم الإقرار الصريح في ديباجة دستور سنة 1996 المعدل والمتمم لمبدأ الفصل بين السلطات، كإحدى الركائز الأساسية لتنظيم السلطات في الدولة⁽¹⁾، وكذا ما نصت عليه أيضا الفقرة الأولى من المادة 16 " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطيّ والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية".

وهو ما أكده المجلس الدستوري سابقا في قراره المتعلق برقابة القانون الأساسي للنائب، حيث صرح أن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكلها إياها الدستور⁽²⁾.

إن اعتناق المؤسس لهذا المبدأ يظهر كتلميح بالتزام كل سلطة لحدود اختصاصها، وتكريس نظام قائم على توزيع السلطات بين المؤسسات الدستورية للدولة، غير أن الحقيقة غير ذلك، فتمتع السلطة التنفيذية بفضل رئيسها بسلطات واسعة في إنشاء قواعد قانونية تسمو على تلك التي يضعها البرلمان.

إضافة إلى ذلك، ورغم من أن المؤسس كرس ازدواجية المبادرة بالتعديل الدستوري بين كل من السلطة التنفيذية والبرلمان، إلا أن حقّ هذا الأخير يبدو محدوداً وغير فعّال في ظل تحكم رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية لجل مراحل مراجعة الدستور (المبحث الأول).

1- « يكفل الدستور الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية وضمان الأمن القانوني والديمقراطي. الفقرة 15 من ديباجة دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق). »

2- قرار رقم 2 - ق - ق - م - د - 89 مؤرخ في 30 أوت سنة 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج ر ج ج العدد 37 المؤرخ في 4 سبتمبر سنة 1989 (ملغى).

ولما كانت إدارة الشؤون الخارجية للدولة جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة التنفيذية التي تضطلع بها السلطة التنفيذية، لذا ربط المؤسس ممارسة السياسة الخارجية للأمة وتوجهها، بإرادة رئيس الجمهورية وحده، بناء على ذلك، يعتبر الرئيس المتحدث باسم الدولة والممثل الرسمي لها في علاقاتها الخارجية.

رتب هذا الامتياز الدستوري الذي يحوزه رئيس الجمهورية هيمنته على مجال التشريع الدولي، سواء عن طريق المعاهدات أو الاتفاقيات أو الاتفاقات الدولية، توسيع من دائرة اختصاصاته التشريعية.

ربط المؤسس أيضاً استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء بسلطان رئيس الجمهورية وحده، فيستدعي هذا الأخير الشعب للاستفتاء لوضع قواعد قانونية ذات طبيعة دستورية أو تشريعية متخطياً في ذلك كل أشكال الوساطة التمثيلية، ما يؤكد تغليب القوة التشريعية للسلطة التنفيذية على حساب الهيئة النيابية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

حق المبادرة بالتعديل الدستوري

يمثل الدستور في جوهره القانون الأساسي للدولة⁽¹⁾، ويعتبر أيضاً القانون التأسيسي للنظام السياسي للدولة⁽²⁾. يحتوي الدستور مفهوميين، مفهوماً مادياً ومفهوماً شكلياً⁽³⁾.

يرتكز المفهوم المادي على موضوع أو محتوى حيث يشمل مجموع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة وانتقالها وممارستها، سواء وردت أو لم ترد في وثيقة، بغض النظر عن الجهة المصدرة لها أو الشكل والإجراءات المتخذة لإصدارها⁽⁴⁾.

يعتمد هنا التعريف على مضمون ومحتوى الدستور لا على الشكل الذي يوجد عليه، فكل القواعد القانونية المتعلقة بشكل الدولة ونظام الحكم والعلاقة بين المؤسسات الممارسة للسلطة واختصاصات هذه

1 -CHANTEBOUT Bernard, **Droit constitutionnel**, op.cit, p .23.

2 -ARDANT Philippe, **Institution politique et droit constitutionnel**, op.cit, p.46.

3- للمزيد من التفاصيل حول المفهوم الموضوعي والشكلي للدستور. أنظر:

-CHAGNOLLAUD DE SABOURET Dominique, **Droit constitutionnel contemporain, théorie générale, les régimes étrangers**, op.cit, pp.32-37.

4-TURPIN Dominique, **Droit constitutionnel**, op.cit, p.83.

المؤسسات وحقوق الأفراد وحرّياتهم، تعتبر قواعد دستورية حتّى وإنّ لم تكن مدوّنة ضمن الوثيقة الدستورية.

يقصد بالمفهوم الشكلي للدستور مجموعة من القواعد القانونية السّامية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية والتي تضعها هيئة خاصة يختلف تكوينها باختلاف الدساتير، ويطلق عليها السلطة التأسيسية أو المؤسّسة⁽¹⁾، إذ ينحصر المفهوم الشكلي للدستور فيما هو وارد من أحكام في الوثيقة الدستورية أو عدة وثائق موضوعة من طرف جهة مختصة، دون أن يمتد إلى غير ذلك من القواعد، وهو يختلف عن الدستور العرفي⁽²⁾.

يمكن الفرق بين الدساتير المرنة والدساتير الجامدة في مدى سهولة أو صعوبة إجراءات تعديلها بالمقارنة مع إجراءات تعديل القوانين العادية⁽³⁾ إذ تتطلب عملية تعديل الدساتير الجامدة إجراءات تختلف عن تلك المتبعة عند تعديل القوانين العادية⁽⁴⁾.

تتميز القواعد الدستورية بمفهومها الشكلي بالسمو على غيرها من القواعد القانونية الصادرة من قبل البرلمان⁽⁵⁾ ويتطلب مراجعتها مراعاة مجموعة من القيود والإجراءات الشكلية أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات تعديل القوانين العادية (المطلب الأول).

1- يرجع ظهور فكرة السلطة التأسيسية إلى الفقيه سياز، وذلك عام 1788 وهو من ميّز بين السلطة الدستورية التأسيسية والسلطة المعدلة والسلطات التي تستلم شرعيتها وكيانها من الدستور نفسه، إذ يرى بأنه:

“Dans chaque partie, la constitution n’est pas l’ouvrage du pouvoir constitué, mais du pouvoir constituant. Aucune sorte de pouvoir délégué ne peut rien changer aux conditions de sa délégation. C’est ainsi, et non autrement, que les lois constitutionnelles sont fondamentales.....” Sieyès, Emmanuel-Joseph, *Qu’est-ce que le Tiers-Etat ?*, éditeur (s.n.), 1789, p 76 . gallica.bnf.fr.

- HAMON Francis TROPER Michel, *Droit Constitutionnel*, op.cit, p.41.

2 - يقصد بالدستور المدون ذلك الدستور المحرر في وثيقة أو عدّة وثائق معينة، كدستور فرنسا سنة 1875 الذي صدر في ثلاث وثائق. ويقصد بالدستور العرفي ذلك الدستور غير المدون والذي نشأ عن طريق العرف، نتيجة إتباع السلطات العامّة في الدولة عند تنظيم شؤونها سلوكيات معينة، استمرت لمدّة طويلة، فتحوّلت إلى عرف دستوري ملزم بالنسبة لهذه السلطات، ومن الأمثلة على ذلك الدستور الإنجليزي. لتفصيل أكثر في الموضوع، راجع: سعيد بوشعير، *القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة*، الطبعة الحادية عشر، د م ج الجزائر 2010، ص ص 182 و 183 .

3- أنظر: خوري عمر، *القانون الدستوري*، د.ط، منشورات الحلبي الحقوقية، د بلد النشر، 2009، ص 55.

4- HAMON Francis TROPER Michel, *Droit Constitutionnel*, op.cit, p.83

5-CHAGNOLLAUD DE SABOURET Dominique, *Droit constitutionnel contemporain Théorie générale, Les régimes étrangers*, op.cit, p.33.

ورغم أن مهمة مراجعة الدستور مخولة لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان، إلا أن المؤسس قيّد دور هذا الأخير لحساب رئيس الجمهورية، مما فتح له المجال للتحريك والسيطرة على المبادرة الدستورية لكل التعديلات اللاحقة على دستور 1996 (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الخصوصيات القانونية للمبادرة بتعديل الدستور

يوضع الدستور من طرف السلطة التأسيسية الأصلية⁽¹⁾ وتقر ضمنه إجراءات تعديل الدستور، إذ يتمتع الشعب دائماً بحق إعادة النظر وتغيير دستوره.

فلا يمكن لجيل معين إخضاع الأجيال المقبلة لتشريعاتها⁽²⁾، والشروط التي على أساسها يمكن للسلطة التأسيسية الفرعية إدخال التعديل⁽³⁾.

تأثر المؤسس الجزائري بهذه الفكرة وأسس آلية المبادرة بتعديل الدستور ضمن الباب السادس من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، وفق قيود موضوعية وشكلية (الفرع الأول)، تلتزم بها السلطات التي خول لها حق المبادرة بتعديله (الفرع الثاني).

1- إن السلطة التأسيسية سواء كانت أصلية أو مشتقة هي سلطة الوضع قواعد دستورية، مهمتها تتعلق بالدستور كأسمى قانون وضع أو تعديلاً، فهي مختلفة عن باقي السلطات الأخرى في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) من حيث الطبيعة ومن حيث الصلاحيات والاختصاصات ومن حيث إجراءات القانونية للعمل. السلطة التأسيسية الأصلية لا تنظمها نصوص خاصة ولا تتلقى اختصاصها بوضع الدستور من نص صريح أما السلطة التأسيسية المنشأة لا تقوم إلا طبقاً لنص خاص، فهي تنشأ بموجب نص دستوري قائم. للتفاصيل أكثر راجع، أبو زيد فهمي مصطفى، النظم السياسية والقانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 134 إلى 136.

2- نصّت المادة 28 من الدستور الفرنسي 24 جوان سنة 1793 على أن:

“Un peuple a toujours le droit de revoir, de reformer ET de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.”. www.conseil-constitutionnel.fr.

3 - تتشكل السلطة التأسيسية الفرعية العادية لتعديل الدستور من رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحق المبادرة، والبرلمان الذي يختص بالمصادقة الأولية على مشروع تعديل الدستور، والشعب كسلطة مختصة بالمصادقة النهائية على تعديل الدستور ورئيس الجمهورية كسلطة إصدار لهذا التعديل. نقلاً عن، مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية...، مرجع سابق، ص 90. وللتفصيل أكثر عن العلاقة بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية الفرعية، من وجهة نظر الفقهاء من ناحية التنظيم والمهام. راجع:

- GÖZLER, Kemal Le pouvoir de révision constitutionnelle, Presses universitaires du Septentrion, 1997, France, pp.50-54.

- GICQUEL Jean, ERIC GICQUEL Jean, Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit, p.130.

الفرع الأول

القيود الموضوعية والزمنية للمبادرة بتعديل الدستور

أحاط المؤسس سلطة تعديل الدستور بقيود دستورية موضوعية صريحة (أولا) وأخرى ضمنية تستنبط من القواعد الدستورية، تعرف بالقيود الزمنية (ثانيا).

أولا: القيد الموضوعي للمبادرة بتعديل الدستور

أدرج المؤسس ضمن الوثيقة الدستورية مجموعة من القواعد يحظر تعديلها ويحرص على تأمين بقائها ودوامها بالصورة المنصوص عليها في الدستور.

يقصد بالحظر الموضوعي، تقرير حصانة أحكام معينة في الدستور ولا يجوز تعديلها مطلقا، وتقرر هذه الحصانة عادة على الأحكام الأساسية، نظرا لسموها وتعلقها بالخصيات الأساسية للدولة ونظام الحكم فيها.

تترجم مسألة حظر مراجعة بعض القواعد الدستورية على الإطلاق على أنها منظومة متلاحمة من الأحكام الدستورية المقننة، ارتأى المجلس الدستوري أن يكسبها قيمة القواعد الجامدة والسّمو والتدرج في القواعد القانونية على باقي أحكام الدستور⁽¹⁾ نظرا لتعلقها بالقيم الأساسية للمجتمع.

لقي هذا الرأي اعتراضًا من بعض الفقهاء، استنادا لما أكدّه قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 02 سبتمبر سنة 1992، عندما اعتبر وجود هذه القواعد مخالفاً لمبدأ سيادة السلطة التأسيسية⁽²⁾، إذ يعد الشعب صاحب السلطة الأساسية وهو غير المقيد بقواعد عليا.

يعتبر موقف المؤسس الجزائري صريحا في هذا المجال، فخلافا لدستور سنة 1989 الذي عالج هذا الموضوع بشكل متفرق وضمني، فإن المادة 178 من دستور سنة 1996 الأصلية، نصت بشكل صريح على القواعد التي لا يمكن مراجعتها، حيث لم تشمل المادة قبل تعديلها وإتمامها إلا على ستة مجالات من القواعد الموضوعية التي يحظر مراجعتها أو تعديلها، نظرا لإدراجها ضمن المبادئ العامة التي تحكم

1- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص 311.

2- بوكرا إدريس، " المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير"، مجلة إدارة، المجلد 8، العدد 1، 1998، ص 15-49.

المجتمع الجزائري⁽¹⁾، وذلك خلافا للدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي احتوى على قيد واحد يتمثل في النظام الجمهوري للحكم⁽²⁾.

لا يمكن أن يمس التعديل الدستوري في الجزائر العناصر التالية:

- 1 - الطابع الجمهوري للدولة⁽³⁾،
- 2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،
- 3- الإسلام باعتباره دين الدولة،
- 4- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية،
- 5- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن
- 6- سلامة التراب الوطني ووحدته.

أدرج ضمن هذه المادة بمناسبة التعديل الدستوري بموجب القانون رقم 08-19 ، قيداً موضوعياً إضافياً تمثل في " العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية"⁽⁴⁾.

لقد كان هذا المجال موضوع اختصاص المشرع العادي وفقاً لنص المادة الخامسة من دستور سنة 1996 قبل التعديل⁽⁵⁾.

1-ALLOUACHE Anissa et LAGGOUNE Walid, « La révision constitutionnelle du 23 février 1989 (enjeu et réalité) », in R.A.S.J.E.P, N° 04, 1990, p 756.

2- « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. ». Article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 « Modifiée et complétée». op. cit.

3- يعتبر الحظر المفروض على مراجعة الشكل الجمهوري للحكومة الأكثر شيوعاً في الدول.

4- قانون رقم 08-19، المتضمن التعديل الدستوري (مرجع سابق).

5- حدد المشرع الجزائري بموجب ملحق خصائص العلم، تتمثل في اللون، الأبعاد والأحكام ضمن القانون رقم 63-145 المؤرخ في 25 أبريل سنة 1963، المحدد مواصفات العلم الوطني الجزائري، ج ر ج ج العدد 26 المؤرخ في 30 أبريل سنة 1963. أنظر، ضمن النسخة التالية الموجودة باللغة الفرنسية فقط.

-Loi n° 63-145 du 25 Avril 1963 portant Définition des caractéristiques de l'Emblème National Algérienne J.O.R.A, n°26 du 30Avril 1963.

لم يكتف صاحب التعديل بالقيود الموضوعية المدرجة ضمن الدستور، بل وسع منها بمقتضى القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، حيث أدرج الفقرة المتمثلة بالمهمة الرئاسية ضمن الفقرات المحظورة من التعديل، إذ نصت " فلا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس مدة المهمة الرئاسية القابلة لتجديد مرة واحدة فقط"⁽¹⁾.

يفهم من ذلك أن الفقرة المتضمنة إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط يحظر تعديلها. فقد يرجع سبب حظرها لضمان الاستقرار الأبدي لها من أي تعديل محتمل نظرا للتعديلات المتكررة التي تعرضت لها.

يلاحظ في هذا الصدد، أن المؤسس حصر المهمة الرئاسية من خلال نص المادة 74 الأصلية، بمرتين متتاليتين فقط، من ثم لم يمنح تجديد انتخاب رئيس الجمهورية لأكثر من مرة واحدة⁽²⁾، أي عشرة (10) سنوات كحد أقصى، رغبة منه في تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي السلمي على السلطة.

طراً على هذه المادة بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن التعديل الدستوري تغيير في عدد العهد الرئاسية، مما أثار التساؤل عن الأسباب التي دفعت إلى إطلاق عدد العهد الرئاسية؟.

يتمثل الجواب في إزالة القيود المفروضة على تجديد انتخاب رئيس الجمهورية وإضفاء الشرعية على استمرارية سلطته من خلال الانتخابات⁽³⁾، إذ تعد إذن فكرة مبدأ فتح المهمة الرئاسية نية مبيتة مسبقاً⁽⁴⁾، لإبعاد مبدأ التداول على السلطة والرجوع إلى عهد الأحادية الحزبية واحتكار السلطة⁽⁵⁾.

1- الفقرة الأخيرة من المادة 222 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- نصت المادة 74 قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 " مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات. يمكن تجديد انتخابات رئيس الجمهورية مرة واحدة".

3- الواقع أن أسلوب تنظيم الانتخابات الرئاسية هو نفسه في كل مكان في إفريقيا والنتيجة هي نفسها، فالانتخابات يتم التقاطها ووضعها في خدمه إستراتيجية لمصادرة السلطة، لقد أصبحت طقوساً مسرحية كاذبة، وقناعاً ديمقراطياً على الخشبة السياسية. حول الموضوع. راجع :

- Ngando Sandjè RODRIGUE, « le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », P.U.F, *Revue française de droit constitutionnel*, N° 93, 2013, p. e-12.

4 - لقد تم اللجوء إلى تعديل دستور سنة 1996 للمرة الثانية، قبل انقضاء العهدة الانتخابية الرئاسية بخمسة (5) أشهر. أنظر :

- المرسوم الرئاسي رقم 09-60 المؤرخ في 7 فيفري سنة 2009، المتضمن استدعاء هيئة الناخبين لانتخاب رئيس الجمهورية، ج ر ج ج العدد 09 المؤرخ في 8 فيفري سنة 2009.

- التعليم الرئاسية المؤرخة في 07 فيفري سنة 2009 المتعلقة بالانتخاب لرئيس الجمهورية (9أفريل سنة 2009)، ج ر ج ج العدد 09 المؤرخ في 8 فيفري سنة 2009.

5- بناء على القرار رقم 07/ق.م.د/14 المؤرخ في 13 مارس سنة 2014 تم قبول ملف ترشح رئيس الجمهورية للعهد الرابعة في في سنة 2014 من طرف المجلس الدستوري، رغم مرضه وعدم تمكنه من المشاركة في الحملة الانتخابية، ليصبح بذلك الرئيس الوحيد في تاريخ الجزائر الذي حكم البلاد لأربع عهد على الأقل.

أكثر من ذلك، يعتبر تعديل المادة 74 المتعلقة بالمهمة الرئاسية، بمثابة تجاوز للمبادئ التي جاء بها دستور سنة 1996 ضمن أحكامه الأصلية، تأتي في المرتبة الأولى الشكل الجمهوري للدولة⁽¹⁾، التعددية السياسية واحترام مبدأ التداول على السلطة عن طريق الاختيار الحر للشعب.

حفاظا على مبدأ التداول على السلطة، تراجعت السلطة المختصة بتعديل الدستور عن العهدة المفتوحة بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، المتضمن نص التعديل الدستوري ضمن المادة 212 منه، وحصرتها من جديد في عهدة واحدة، مدتها خمسة (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

بهذا، فإذا كانت ذات المادة شكلت نظرياً حاجزا أمام ترشح رئيس الجمهورية لأكثر من مرتين لتجديد العهدة، إلا أنها أفرغت من محتواها وجردت من قيمتها الدستورية، بعد أن بادر رئيس الجمهورية بإيداع ملف ترشحه في فيفري سنة 2019 على مستوى المجلس الدستوري.

زيادة على ذلك، أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 222 منه إلى القواعد التي لا يمكن تعديلها، ففترتين جديدتين تتمثلان في الطابع الاجتماعي للدولة وتمازغت كلغة وطنية ورسمية.

ثانيا: القيد الزمني للمبادرة بتعديل الدستور

يخضع أيضا التعديل الدستوري ليس فقط للقيود الموضوعية الواردة ضمن الباب المتعلق بالتعديل الدستوري وإنما أيضا للقيود الزمنية الواردة في الفصل المتعلق بالسلطة التنفيذية.

لم يذكر القيد الزمني ضمن الباب الرابع بعنوان التعديل الدستوري، وإنما يمكننا استخلاصه من خلال أحكام دستور سنة 1996 المعدل والمتمم. فلا يمكن تعديل الدستور خلال مدة حالة الحرب، حيث نصت المادة 101 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، أنه " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات".

1- النظام الجمهوري هو نقيض النظام الملكي القائم على مبدأ الوراثة، ومعيار التمييز بين النظامين هو مبدأ الانتخابات الذي يحيلنا إلى مبدأ ارتباط الديمقراطية بالجمهورية.

فإذا كان من المنطقي أن يقيد المؤسس العمل بالدستور إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، فإن القيد يمتد إلى التعديل الدستوري، فاحتلال الأراضي الوطنية من قبل دولة أجنبية، يجعل من المستحيل تطبيق الدستور، ناهيك عن تعديله. يبرر هذا الحكم أنه إذا لم تحترم سلامة الإقليم وقت إجراء التعديل المقترح للدستور، فقد يكون هناك ضغط على البرلمان، أو على الشعب للتعبير بحرية عن إرادتهم⁽¹⁾.

يلاحظ، أن المؤسس أغفل ذكر هذا الحكم ضمن أحكام الدستور، على خلاف المؤسس الفرنسي الذي أشار إليه، ضمن الفقرة الرابعة من المادة 89 من دستور سنة 1958، والذي نرى ضرورة إدراجه في الباب المتعلق بالتعديل الدستوري.

يمتد الالتزام المتعلق بحظر تعديل الدستور في فترة الحرب، إلى كل من رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيساً للدولة، أو رئيس المجلس الدستوري عند توليه وظائف رئيس الدولة في حالة الاستقالة أو الوفاة أو حدوث أي مانع لرئيس الدولة بالنيابة⁽²⁾.

لا يمتد بالمقابل هذا الالتزام إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي استبعد دستوريا من تولي منصب رئيس الجمهورية بالنيابة في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية.

يتبين من خلال ما سبق، أنه إذا كانت السلطة التأسيسية الأصلية أقرت قيوداً موضوعية تلتزم السلطة التأسيسية الفرعية بها عند كل مبادرة بالتعديل الدستوري، إلا أننا نرى بأن السلطة التأسيسية الفرعية لم تعد سلطة مقيدة بضوابط حقيقية، بل أصبحت تتمتع بسلطة تقديرية لتعديل أحكام الدستور، تارة بعبارة تفسير جامد لضوابط تعديل الدستور للرد على كل طرح يؤسس لتغيير حقيقي، وتارة أخرى بمرونة فائقة، تماشياً مع مقتضيات وحاجيات السلطة.

يمكن إذن، للسلطة المخولة حق المبادرة بالتعديل الدستوري، التصدي للقيود الواردة ضمن الباب المتعلق بالحق، بسبب طغيان المعالم السياسية على المعالم القانونية⁽³⁾، وتقرر في نهاية المطاف الخريطة الدستورية المرغوب فيها.

1- Gözler Kemal, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, op.cit, p.148.

2 - الفقرة الثالثة والرابعة من المادة 101 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.
3- هوريو أندري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية...، مرجع سابق، ص ص 285-290.

الفرع الثاني

صورية ازدواجية المبادرة بتعديل الدستور

وزع المؤسس في دستور 1996 المعدل والمتمم الوظيفة التأسيسية لتعديل الدستور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خلافا لدستور 1989 الذي قضى فيه بحق رئيس الجمهورية لوحده بالمبادرة بتعديل الدستور⁽¹⁾ الأمر الذي يجعلنا أمام حقيقة مهمة، مقتضاها اشتراك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في المبادرة بمشروع المتضمن تعديل دستور. فما يبادر به من طرف ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا يسمى باقتراح تعديل الدستور⁽²⁾ (أولا) وما يبادر به رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية يعرف بمشروع التعديل الدستوري (ثانيا).

أولا: نقص فعالية البرلمان في مجال اقتراح تعديل الدستور

انتهج دستور 1996 نظريا نفس النهج الذي سلكه دستور سنة 1963⁽³⁾، ضمن الباب المتعلق بالتعديل الدستوري، من خلال نص المادة 219 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، المتضمنة إمكانية المبادرة بتعديل الدستور من طرف أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

يتوقف اقتراح تعديل الدستور المقدم من طرف البرلمان بغرفتيه على ضرورة توافر النصاب القانوني المحدد بثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا في شكل مؤتمر، لقبول اقتراح التعديل الدستوري من طرف رئيس الجمهورية.

يصعب تحقيق النصاب المصرح به، بالنظر إلى الاختلاف الموجود بين الغرفتين البرلمانيتين فيما يخص انتخاب وتعيين أعضائه، أو بالنظر إلى نظام التعددية الحزبية الذي يشكل حاجزا منيعا يؤدي إلى إقصاء ممثلي الشعب من المشاركة في العملية التأسيسية⁽⁴⁾؛ وحتى إن أمكن بلوغ النصاب القانوني الضروري المقدر بـ435 نائبا، لاقتراح تعديل الدستور، فإن التركيبة السياسية داخل المجلسين والجانب العددي لأعضائهما من شأنه التحكم في عملية المبادرة، لأن الأغلبية الممثلة داخل كل منهما تسعى

1- المادة 163 من دستور سنة 1989 (مرجع سابق).

2- المادة 221 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع السابق).

3- 'ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معا'. المادة 71 من دستور سنة 1963 (مرجع السابق).

4- مزياياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية...، مرجع سابق، ص 92.

لاقتراح مبادرة تنسجم مع انتماؤها السياسي، فالبرلمان في حد ذاته ليس له صوت جامع يعبر عن الإرادة الشعبية.

لكن الأمر لا ينتهي عند هذا التّحديد، بل أن ذات المادّة قد ذكرت بأنه "يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي".

وذكر كلمة "يمكنه" ضمن الصياغة السابقة لم يكن توظيفها عشوائياً، بل كان مفادها جعل مسألة عرض مشروع التّعديل الدستوري على الشعب هي مسألة اختيارية وتقديرية بالنسبة لرئيس الجمهورية، وليست مسألة إلزامية بالنسبة له، بمعنى أن مصير المشروع يقتزن بشكل لا يمكن تفاديه بتقدير الرئيس، فهو الذي يملك ذلك.

يتمتع ممثل السلطة التنفيذية، بسلطة تقديرية في عرض مشروع تعديل الدستور على الشعب أو الاعتراض عليه، خاصة إذا كان التّعديل المراد اقتراحه يتعارض مع إرادته المسيطرة سياسياً على البرلمان⁽¹⁾، وهو ما يشكل مناسبة تسمح له لإبعاد المبادرة غير المرغوب فيها.

تشكل السلطة التنفيذية جهازاً رقابياً حاداً على المبادرة البرلمانية، بحيث أن المادة التشريعية المقترحة لتعديل الدستور، لا تكتسب قوة القانون الإستقائي إلا إذا وافق عليها.

يكون بذلك المؤسس قد أقصى البرلمان من التوجه مباشرة إلى إرادة الشعب بصفة مستقلة وحصر آلية اللجوء إلى الاستفتاء الدستوري في رئيس الجمهورية دون غيره، وهو ما يجعله مهيمناً ومن دون منافس على العملية التأسيسية، سواء بصفته صاحب المشروع أو بصفته متحكماً في اقتراح أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً.

خلافاً للدستور الفرنسي الذي لم يقيد اقتراح أعضاء البرلمان بنباب معين بل يمكن لعضو من أعضاء البرلمان⁽²⁾، سواء من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ اقتراح تعديل الدستور، على أن يقدم طبقاً للإجراءات المتبعة في العملية التشريعية.

1- مزياني لونس، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور ...، مرجع سابق، ص 212.

2- Gözler Kemal, Le pouvoir de révision constitutionnelle, op.cit, p.154.

يمثل، إذن، توسيع اختصاص المبادرة بتعديل الدستور إلى البرلمان نظرياً تطوراً وظيفياً بالنسبة له، لكن تعقيد الممارسة العملية لهذا الحق على النحو السابق أفرغ نص المادة 221 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم من محتواه، ومكّن البرلمان حقاً شكلياً أكثر منه حقاً فعلياً.

ثانياً: تحريك المبادرة بتعديل الدستور سلطة رئاسية

يعود رئيس الجمهورية، ممثل السلطة التنفيذية، الشخص الوحيد المؤهل دون سواه بالمبادرة بتعديل الدستور حسب المادة 219 من دستور 1996 المعدل والمتمم، ولقائد الحكومة، حسب الحالة، أن يتدخل في أي مرحلة من مراحلها الإجرائية الجوهرية المنصوص عليها في الدستور، إلا أنه قد يكلف بتحضير مشروع تعديل الدستور.

يجسد قائد الحكومة دوراً هاماً في مجال دراسة وتحضير مشروع قانون تعديل الدستور، وتعتبر نتيجة منطقية بحكم حق المبادرة بالقوانين، إلا أن تقديم المبادرة للتصويت أو الاستفتاء تتوقف على سلطة رئيس الجمهورية، فالملائمة تظل بين يديه، وحماية الدستور من خطر الخرق والتجاوزات من اختصاصاته المحددة.

تبدو إجراءات التعديل الدستوري بواسطة تقديم المشروع من طرف السلطة التنفيذية أسهل، مقارنة بإجراءات التعديل المقدمة من طرف البرلمان، مما يخلق عدم التوازن بين السلطتين.

منح، بالتالي، المؤسس، رئيس الجمهورية خياراً في طريقة تعديل الدستور، تسمح له بتقدير الطابع المتناسب والملائم، إما أن يختار طريق الاستفتاء الشعبي أو يكتفي بالإحراز على موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان حسب نص المادة 221 من الدستور. فلا يلجأ إلى الخيار الأخير إلا عندما يتأكد من موالة البرلمان له، أي عندما تتوافق الأغلبية معه، ولا يثق في أن تكون نتيجة الاستفتاء لصالحه⁽¹⁾.

تبعاً للخيار الأول، يعرض رئيس الجمهورية مشروع المبادرة بالتعديل الدستوري على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للتصويت عليه، حسب نفس الشروط التي تطبق عند التصويت على نص تشريعي، إما إجراء التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة⁽²⁾.

1- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان...، مرجع سابق، ص 72.

2- المواد 32، 33، 34، 35، 36، من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

يعرض، تبعاً لذلك، النص المعدل على الاستفتاء الشعبي في أجل خمسين (50) يوماً، ابتداءً من تاريخ إقراره⁽¹⁾ من طرف الغرفتين البرلمانيتين.

فالتصويت يكون بأغلبية الأصوات المدلى بها، دون مراعاة الغياب أو الامتناع عن التصويت، مما يجعل مسألة الموافقة على النص المعدل من عدمه من طرف البرلمان مجرد قيد شكلي، لا يشكل حاجزاً ضد المبادرة الرئاسية.

يمكن، بالتالي، تصور رفض البرلمان المصادقة على الدعوة الموجهة إليه من طرف رئيس الجمهورية، وإن حدث ذلك، يمكن لرئيس الجمهورية الاستغناء عن البرلمان واللجوء إلى تطبيق المادتين 8 و 91 من الدستور التي تقر لممثل السلطة التنفيذية التوجه إلى إرادة الشعب مباشرة، لاستشارته في موضوع القضية عن طريق الاستفتاء .

يصبح القانون المتضمن تعديل الدستور، نافذاً في حالة المصادقة عليه من طرف الشعب وإصداره من طرف رئيس الجمهورية. وبذلك يكون مسار هذا التعديل بدايةً ونهايةً في يد رئيس الجمهورية، ولاغياً في الحالة العكسية، ولا يمكن أن يعرض مشروع تعديل الدستور من جديد خلال الفترة التشريعية مشروع التعديل الدستوري على الشعب الذي رفضه سابقاً.

يمكن بالمقابل، عرض القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري والذي سبق وأن رفضه الشعب مجدداً على البرلمان الجديد، كما لا يوجد نص دستوري يمنع رئيس الجمهورية أن يعرض ذات المشروع، ليس طبقاً للإجراءات الواردة في المادة 219 من الدستور، وإنما طبقاً للإجراءات الواردة ضمن المادة 221 من الدستور. وحينما يطبق هذا الإجراء الأخير، يكون ممثل السلطة التنفيذية قد خالف قرار سيّد السلطة التأسيسية الراضف لفكرة المصادقة على ذات المشروع من أساسه.

نرى بأنه من الضروري إعادة صياغة المادة 220 من الدستور التي تنص " يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري لاغياً، إذا رفضه الشعب، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية" باعتبار أن ما يعرض على استفتاء الشعب هو مشروع قانون النص المعدل وليس القانون، ويحرر على النحو التالي " إذا رفض الشعب المشروع المتضمن التعديل الدستوري يصبح كأنه لم يكن ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية".

1- حددت المادة 165 من دستور سنة 1989 هذا الأجل بخمسة وأربعين (45) يوماً.

تبقى عملية الاستفتاء الشعبي، الطريقة العادية للتعديل الدستوري، يمكن أن ينتج عنها الموافقة أو الرفض من طرف الشعب، ولا وجه للبت في مدى دستورية النص المعدل، ومرد ذلك أن القوانين التي يقرها الشعب لا تكون محل طعن على الإطلاق من قبل المحكمة الدستورية⁽¹⁾.

يمكن بالمقابل، لصاحب السلطة التنفيذية، الاستغناء تماما عن وسيلة الاستفتاء واختيار الطريقة غير العادية لإصدار التعديل وفقا للمادة 221 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم.

يتوقف الخيار الثاني، على موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، والتعليل تبديه المحكمة الدستورية في رأي لها وجوبا، تقضي في شأنه بعدم مساس مشروع التعديل الدستوري بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، وبأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

مكنت هذه الطريقة من تقوية مركز السلطة التنفيذية وتدعيمها للهيمنة على القوانين المتضمنة التعديل الدستوري.

يُستخلص من التجربة الجزائرية أنها عرفت في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم كلا من الخيارين حيث يشهد النظام السياسي الحالي تجسيد الخيار الأول للتعديل الدستوري لسنة 2020، كما جعل من الخيار الثاني قاعدة مرجعية للتعديل الدستوري لسنوات 2002 ، 2008 و 2016.

المطلب الثاني

دستور سنة 1996 وتعديلاته موضوع مبادرة السلطة التنفيذية

تبين من خلال دراسة الضوابط الموضوعية والإجرائية لتعديل الدستور أن السلطة التنفيذية تحتكر هذا الاختصاص، فأصبح من المؤكد أن المبادر هو المصدر للنص المعدل والذي يعكس تواجد السلطة التنفيذية في جميع مراحلها، بداية من المبادرة بالتعديل إلى مرحلة الإصدار، ناهيك عن سيطرتها على اقتراح البرلمان.

1- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، ... مرجع سابق، ص 293.

فرغم أن المؤسس منح البرلمان المشاركة في تعديل الدستور إلا أن التجربة الدستورية أثبتت بأن السلطة التنفيذية دوما هي المبادرة بتعديل دستور. لم يبرح إذن التصرف المألوف مَرَبَع السلطة التنفيذية منذ تبني دستور سنة 1996 (الفرع الأول) وهو نفس الشيء بالنسبة للتعديلات اللاحقة له (الفرع الثاني).

الفرع الأول

دستور سنة 1996 موضوع مبادرة السلطة التنفيذية

يتوقف تبني الدستور مع المنطق المشابه من إنشاء الدساتير السابقة في الخروج من المرحلة الانتقالية و/ أو الخروج من الصراع والعدول عن نظام دستوري سابق واستبداله بنظام جديد، يستجيب لضروريات ولمتطلبات معالجة الأزمة السياسية القائمة.

تؤكد التجارب الدستورية أن وضع الخيارات الإستراتيجية والقرارات السياسية على أساس الرغبة في التخلص منها، يؤدي إلى نتائج ضارة.

يعتبر، في هذا الصدد دستور سنة 1989 الذي احدث تغييرا جذريا في بنية النظام السياسي الجزائري⁽¹⁾، وكرس في محتواه المبادئ الديمقراطية القائمة على حرية التعبير والمشاركة في الحياة السياسية وفتح الحقل السياسي للتيارات المتباينة في المجتمع الجزائري⁽²⁾، مثلا عن ذلك، ما أدى بالبعض إلى القول بميلاد جمهورية ثانية⁽³⁾.

1- TALEB Tahar, *Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien*, (Deuxième Partie), op.cit,p. 705.

2-« Ces réformes visent à élargir et approfondir la pratique démocratique dans le pays en mettant fin au monopole de la responsabilité et à la confiscation de la décision politique ». YOUSFI Mohamed, *les récentes réformes constitutionnelles en Algérie conduiront- elles à une démocratisation de la vie politique*, RASJEP, n°1,1990, p.113.

3- "... Cette modification traduit la volonté du constituant, sinon d'aider à l'accouchement d'une « nouvelle République », pour le moins de mettre en place une dynamique devant soumettre le régime constitutionnel algérien à des mutations aussi profondes que radicales. Sans naître à droite la « nouvelle République », portée par le nouveau régime politique, se caractérise désormais par la remise en cause définitive du principe du parti unique considéré jusqu'alors comme un des principes les plus intangibles du « modèle » institutionnel national". BRAHIMI Mohamed, « Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques », R.A.S.J.E.P, n°4, 1991, p.735.

يكشف بالمقابل الرغبة في التخلص من هذا الخيار الديمقراطي، توقيف المسار الانتخابي للتعددية السياسية، رغم الفوز الساحق لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الدور الأول⁽¹⁾، الذي لم يتمش مع رغبة السلطة السياسية الحاكمة بالبقاء في السلطة بكل الوسائل⁽²⁾.

أدى ذلك إلى إقرار رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد حل المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾، وتقديم استقالته، ليعقب تصريح رئيس المجلس الدستوري رسمياً عن استقالة الرئيس وثبوت الشغور النهائي لمنصب رئاسة الجمهورية⁽⁴⁾.

تم الإعلان بتاريخ 14 جانفي سنة 1992 عن إنشاء المجلس الأعلى للدولة⁽⁵⁾، وذلك لسد الفراغ المؤسسي لرئيس الجمهورية المستقيل وكذا مجلس الشعبي الوطني المنحل. تولى هذا المجلس ممارسة جميع السلطات التي أسندها دستور سنة 1989 إلى رئيس الجمهورية، بمساعدة هيئة استشارية وطنية تمثلت في المجلس الاستشاري الوطني⁽⁶⁾.

- 1- أسفر الدور الأول للانتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991 عن النتائج التالية:
 - الجبهة الإسلامية للإنقاذ تحصلت على 188 مقعد، عدد الأصوات المحصل عليها 3.260.222.
 - جبهة القوى الاشتراكية تحصلت على 25 مقعد، عدد الأصوات المحصل عليها 510661 صوت.
 - جبهة التحرير الوطني تحصلت على 16 مقعد، عدد الأصوات المحصل عليها 1.612.947 صوت.
 - المترشحون الأحرار تحصلوا على 03 مقاعد. أنظر، إعلان مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1991 المتضمن النتائج الرسمية للانتخابات التشريعية بتاريخ 26 ديسمبر 1991، ج ر ج ج العدد 01 المؤرخ في 4 جانفي سنة 1992.
- 2- تم التحضير للانتخابات التشريعية تسمح للناخبين بالاقتراع بين البرامج رغم نظام التصويت على اسم في دورتين، وكان بإمكان هذه أن تحقق قفزة نوعية نحو الديمقراطية ودولة القانون، لكن رغبة الجماعات الحاكمة منذ الاستقلال في البقاء في السلطة بكل الوسائل ورغبة شيوخ الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الوصول إلى السلطة "بالصندوق أو بالصندوق" حال دون ذلك وأدى إلى دخول الجزائر في أزمة متعددة الأبعاد لم تعرفها منذ الاستقلال. للتفاصيل أكثر أنظر: آيت العربي مقرن، ديموكتاتورية من أحداث أكتوبر 1988 إلى العهدة الرابعة، دار النشر و الطباعة كوكو، سنة 2018، ص 52.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 92-01 (مرجع سابق).
- 4- بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الثاني ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 243.
- 5- إعلان مؤرخ في 14 يناير سنة 1992، يتضمن إقامة مجلس الأعلى للدولة، ج ر ج ج العدد 3 المؤرخ في 15 يناير سنة 1992.
- 6 - مرسوم رئاسي رقم 92-39 مؤرخ في 4 فبراير سنة 1992، المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري وطرق تنظيمه وعمله، ج ر ج ج العدد 10 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992.

يمكن اعتبار تلك السلطات التي مارسها المجلس الأعلى للدولة سلطات فعلية وليست قانونية بسبب غياب السلطة الأصلية المختصة وغياب القواعد المرجعية، أي النص الدستوري الذي يفتح له المجال لذلك⁽¹⁾.

كما يمكننا اعتبار إعلان المجلس الأعلى للدولة ومدالاته⁽²⁾ بمثابة " دستور مادي " صغير ومؤقت⁽³⁾، لاشتماله على مجموعة من القواعد المتعلقة بتنظيم السلطة وانتقالها وممارستها، حل محل دستور 1989 لتسيير المرحلة الانتقالية، والذي خول للمجلس سلطة اتخاذ جميع التدابير التشريعية عن طريق أوامر بالمفهوم المادي للقانون وليست أوامر بمفهومها الدستوري.

مهما كانت الوضعية السياسية للمؤسسات في النظام السياسي الجزائري، فقد عرفت هذه المرحلة تركيز كل الصلاحيات في المجلس الأعلى للدولة. فمنحت المداولة رقم 01-92 المؤرخة في 19 جانفي سنة 1992، لصالح رئيس المجلس الأعلى سلطة الإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس وزراء، ومنحت المداولة رقم 02-92 المؤرخة في 14 أفريل سنة 1992 للمجلس الأعلى للدولة سلطة اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برنامج الحكومة، حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري لذلك بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي، نظرا لشغور السلطة التشريعية.

1- السلطة القانونية هي سلطة ينص عليها القانون أو الدستور فمن السهل تحديدها بعكس السلطة الفعلية التي يصعب تحديدها أحيانا والتي قد تكون خفية أو مستترة، تعرف في الغالب بالحكومة الفعلية تفرض نفسها بالقوة أو بواسطة أقلية ناشطة ويكون موقف بقية أفراد المجتمع سلبيا محصنا. ويظهر هذا بوضوح على إثر الثورات أو الانقلابات عندما تتولى أقلية الحكم غير المعتمد على رضا الجماهير. وفي ظل هذه الحكومات تكون الأولوية لغريزة السيطرة، ولا يلعب تحديد الاختصاص إلا دورا ثانويا، وتتلقى الجماهير السلطة دون أن تلعب أي دور في قبولها أو رفضها. غير أن هذه الحكومات الفعلية لا تستطيع الاستمرار على هذا النحو. فهناك تطور حتمي يتجه نحو تنظيم ممارسة السلطة وتشغيلها لصالح الجماعة، أو بعبارة أخرى نحو جعل تحديد الاختصاص في المقام الأول وغريزة السيطرة في المقام الثاني. من هنا يتحول هدف الحكام من الرغبة في الأمر إلى الرغبة في تقديم خدمات وإنجاح مشروع الحكم من هذا التحول هو إقامة السلطة القانونية عن طريق رضا الشعب. نقلا عن: الشرقاوي سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر...، مرجع سابق، ص 38.

2 - المداولة رقم 01 - 92 / م.أ.د المؤرخة في 19 يناير سنة 1992، تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة ، للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء، ج ر ج ج العدد 05 المؤرخ في 22 جانفي سنة 1992.

- المداولة رقم 02-92 / م.أ.د، المؤرخة في 14 أفريل سنة 1992 ، المتعلقة بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، ج ر ج ج العدد 28 المؤرخ في 15 أفريل سنة 1992.

3 - BRAHIMI Mohamed, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, op, cit, p 9.

استمر المجلس الأعلى للدولة في أداء مهامه إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 94-40، المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية⁽¹⁾، والتي اعتبره البعض بمثابة المراجعة الدستورية الحقيقية لأنها طرحت تنظيمًا جديدًا للسلطات⁽²⁾، إذ عهد بمقتضاه لكل من رئيس الدولة والحكومة، والمجلس الوطني الانتقالي مهمة تسيير المرحلة الانتقالية.

تم بتاريخ 30 جانفي سنة 1994 تعيين رئيس الدولة، وخولت له الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية وعهد للمجلس الوطني الانتقالي ممارسة الوظيفة التشريعية⁽³⁾، تطبيقا لمحتوى الأرضية، المتضمنة الوفاق الوطني المنعقد بتاريخ 25 و 26 جانفي 1994 حول المرحلة الانتقالية الثانية، نتيجة استمرارية الأزمة.

طرح رئيس الجمهورية بعد انتخابه⁽⁴⁾ مذكرة الحوار الوطني، تضمنت خريطة للخروج من الأزمة السياسية انطلقت بالمبادرة بمشروع تعديل دستور، حيث تم عقد ندوة في 14 و 15 سبتمبر سنة 1996. حددت ضمنها آجال العودة إلى الانتخابات، سواء ما تعلق بتعديل الدستور أو تنظيم الانتخابات التشريعية أو الانتخابات المحلية⁽⁵⁾.

انطلاقا من الشرعية الشعبية التي اكتسبها رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام المباشر، بادر استنادا إلى نص المادتين 7 و 74 من دستور سنة 1989 باستدعاء مجموع الناخبين والناخبات، قصد استفتاءهم في مشروع تعديل الدستور⁽⁶⁾، بعد أن قامت مجموعة من الخبراء المعيّنين من السلطة بإعداد هذا المشروع، ليمنح نفسه سلطة تعديل الدستور.

1- مرسوم رئاسي رقم 94-40، مؤرخ في 29 جانفي سنة 1994 يتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج ر ج ج عدد 06 مؤرخ في 31 جانفي سنة 1994.

2 - BRAHIMI Mohamed, *Le pouvoir en Algérie*, op, cit, p 144 et s.

3- المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 (مرجع سابق).

4- مرسوم رئاسي رقم 95-268 مؤرخ في 17 سبتمبر سنة 1995، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للانتخاب لرئاسة الجمهورية، ج ر ج ج العدد 52 المؤرخ في 17 سبتمبر سنة 1995.

5- بلغيث عبد الله، " البناء الدستوري في الدول المغاربية في مرحلة الانتقال الديمقراطي: الجزائر نموذجا"، *مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية*، العدد الأول، جويلية 2017، ص 101.

6- مرسوم رئاسي رقم 96-348 مؤرخ في 14 أكتوبر سنة 1996، يتضمن استدعاء مجموع الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 61، المؤرخ 16 أكتوبر سنة 1996.

زيادة على ذلك، تم إصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 بعد تصريح المجلس الدستوري بصحة عملية الاستفتاء وإعلان نتائجها⁽¹⁾، من دون أن يبسط رقابته إلى موضوع التعديل ولا إلى إجراءاته⁽²⁾. يستفاد من هذه التصرفات القانونية تجميد⁽³⁾ دستور 1989 بحجة وجود فراغ دستوري.

أكثر من ذلك، فتح غياب البرلمان تمرير مشروع تعديل الدستور بإرادة الشعب مباشرة، طبقاً لأحكام المادة السابعة من دستور سنة 1989، عوض اللجوء إلى الإجراءات التي حددها دستور سنة 1989 ضمن الباب الرابع منه، الذي يقضي بأنه لا يمكن عرض مشروع تعديل دستور على استفتاء الشعب إلا بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾.

يفهم من ذلك، أن رئيس السلطة التنفيذية، اغتتم فرصة شغور البرلمان لاتخاذ قرار تعديل الدستور خارج إطار الباب الرابع من دستور سنة 1989، وإن كان بإمكانه اللجوء إلى إجراء انتخابات تشريعية قبل إجراء عملية الاستفتاء على المشروع، لكي لا يشل إرادة البرلمان المُعبر عن الشعب، وحتى لا يكون بهذه الكيفية قد شكل خرقاً لقواعد الدستور وتجاوزاً صريحاً للإجراءات المنصوص عليها.

تسبب هذا الوضع في تضارب الآراء حول شرعية اللجوء إلى تعديل دستور سنة 1989 من عدمها في ظل شغور البرلمان، ففي حين اعتبر البعض أن التعديل الدستوري يمثل هذا الإجراء، يكون مخالفاً للإجراءات الدستورية، وارتأى جانب آخر بأن الإجراء دستورياً مقبولاً، مادامت النصوص الدستورية نتاج لسياق سياسي واجتماعي واقتصادي، وتعديلها يُعد من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الدستوري⁽⁵⁾.

1- إعلان مؤرخ في أول ديسمبر 1996 يتعلق بنتائج استفتاء 28 نوفمبر 1996 في تعديل الدستور، ومرسوم رئاسي رقم 96-438 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور (مرجع سابق).

2- نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة....، مرجع سابق، ص 237.

3- للمزيد من التفاصيل انظر :

- « La mise en sommeil de la « Constitution politique » ». BRAHIMI Mohamed, *Le pouvoir en Algérie*, op.cit, p.85 et s.

4- المادتان 163 و 165 من دستور سنة 1989 (مرجع سابق).

5- عباس عمار، "محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية"، مجلة المجلس الدستوري، المجلد 1، العدد 2، ص 11.

تضمن المرسوم الرئاسي رقم 96-348 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 1996، توظيف عبارة "استدعاء مجموع الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور"، وليس "استدعاء مجموع الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع دستور جديد"، رغم أن دستور سنة 1989 عرف تجميدا لمدة أكثر من 4 سنوات، وهو تجاوز صريح للمؤسسة الدستورية.

لم يقم رئيس الجمهورية، حسب وجهة نظرنا، بعملية تعديل نص دستور سنة 1989 بسبب جموده، وصدور بعض الدساتير المادية التي أنشأت هيئات انتقالية ونصت على صلاحياتها واختصاصاتها⁽¹⁾، بل قام رئيس الجمهورية في سنة 1996 بوضع دستور جديد ارتبط مباشرة بالهيئة التنفيذية عبر الاستفتاء الشعبي.

يدفع الأمر إلى التساؤل حول ما إذا كانت عبارة "مشروع تعديل الدستور"، مجرد فلتة من أعلى هيئة دستورية في البلاد، أم أنها مقصودة لاعتبارات سياسية، نظرا للظروف التي مرت بها الجزائر خلال تلك الفترة فتجنب بذلك رئيس الجمهورية توظيف عبارة "دستور جديد" واستعملت مصطلح "تعديل الدستور".

تبنى، إذن، رئيس الجمهورية دستور 28 نوفمبر سنة 1996، بما يفيد تعزيز مكانة السلطة التنفيذية في ظل القيود المفروضة على النشاط التشريعي للبرلمان وفق البنية وتركيبية البرلمان بغرفتيه، بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان لأول مرة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، ينتخب ثلثا (3/2) أعضائه عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، ويعين الثلث الآخر من قبل رئيس الجمهورية⁽²⁾.

الفرع الثاني

التعديلات المتعاقبة لدستور 1996 موضوع مبادرة السلطة التنفيذية

يفترض أن تعديل دستور 1996 لا يتم إلا وفقا لإجراءات خاصة تختلف عن الإجراءات التي يتم بها تعديل القوانين التشريعية.

1- يعتبر كل من الإعلان المؤرخ في 14 يناير سنة 1992، المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة، والمرسوم الرئاسي رقم 94-40، المتعلق بنشر الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية من الدساتير الصغيرة. للتفاصيل أكثر في الموضوع، أنظر:

- BRAHIMI Mohamed, *Le pouvoir en Algérie*, op, cit. p. 144s.

2- المادة 121 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

يتطلب الاعتبار القانوني أن تقوم الدولة بتنظيم التعديل الدستوري على أساس قاعدة توازي الأشكال التي تُقضي بأن العمل القانوني لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلا بالإتباع ذات الإجراءات والأشكال المقررة لإنشائه. فإذا كان الشعب مارس حقه باعتباره سلطة تأسيسية أصلية في وضع الدستور 1996، فإنه يصير من اللازم تعديله بنفس الإجراءات والأشكال التي أوجبت وضعه، أي ضرورة اللجوء إلى إرادة الشعب لتعديله، على أساس أنه إذا كان الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية فإنه بالنتيجة يملك أيضا السلطة التأسيسية الفرعية⁽¹⁾.

الملاحظ هو تغيب واستبعاد مساهمة صاحب السيادة في التعديلات اللاحقة لدستور سنة 1996، رغم النص على ذلك في الباب المتعلق بالإجراءات المتبعة لتعديل الدستور، باستثناء التعديل الدستوري لسنة 2020. فيؤدي مثل هذا الاستبعاد إلى إفراغ ذات الباب من مضمونه.

تأسيسا على ذلك، ومن منطلق مبدأ "من يملك الكل يملك الجزء"، فإن المبادرة المتعلقة بتعديل دستور سنة 1996 اتخذت بصفة منفردة من طرف ممثل السلطة التنفيذية.

تكون بذلك السلطة التنفيذية الممثلة برئيس الجمهورية قد استحوذت على عمليات التعديلات المتعاقبة لذات الدستور، وفق مقتضيات المادة 176 (الأصلية) من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، رغم تخويل المؤسس لثلاثة أرباع غرفتي البرلمان المجتمعين معا حق المبادرة بتعديل دستور.

لاشك أن تطبيق ذات المادة بشكل متتالي، أسهم في الممارسة المفرطة لها. فشهد دستور سنة 1996 ثلاثة تعديلات من طرف رئيس الجمهورية الأسبق السيد "عبد العزيز بوتفليقة" منذ انتخابه رئيسا للجمهورية الجزائرية عام 1999 وتعديلا واحداً من طرف رئيس الجمهورية الحالي السيد "عبد المجيد تبون" سنة 2020، وهو ما رتب إضعاف تام من الناحية الفعلية لهاتين الغرفتين البرلمانيتين. يتأكد جليا هذا النظر بعد التطرق لمختلف التعديلات الطارئة على دستور 1996:

أولا: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002 المتضمن التعديل الدستوري

بإدراك رئيس الجمهورية سنة 2002 بالتعديل الأول لدستور سنة 1996، وفق مقتضيات المادة 176 (سابقا) من الدستور، وذلك بإضافة مادة جديدة تتضمن دسترة تمازيغت لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية

1- نقلا عن نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات...، مرجع سابق، ص 238.

المستعملة عبر التراب الوطني، لغرض تدعيم المكونات الأساسية للهوية الوطنية المتمثلة في الإسلام والعربية والأمازيغية⁽¹⁾،

استند التعديل الدستوري لسنة 2002 على مصادقة البرلمان المجتمع بغرفتيه في شكل مؤتمر، بعد أخذ رأي المجلس الدستوري (سابقا) دون عرضه على الاستفتاء الشعبي⁽²⁾.

أبدى المجلس الدستوري (سابقا) بمناسبة رقابته للقانون رقم 02-03، رأيا معللا بنصه على :

" اعتبارا بالنتيجة، أنّ مشروع تعديل الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية، المتمثل في إضافة مادة جديدة تتضمن دسترة تمازيغت لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني، المعروض على المجلس الدستوري.... لا يمسّ البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمسّ بأيّ كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية...."

أدى هذا التعليل الدستوري، بالمقابل إلى التساؤل عن مدى خرق المجلس الدستوري (سابقا) للأحكام المدرجة ضمن المادة 178 السابقة من دستور سنة 1996؟.

بدا للبعض أن القانون رقم 02-03 مس احد المبادئ التي حصنها الدستور من التعديل⁽³⁾، إلا أن هناك من رأى بأن ليس في ذلك أية مخالفة للدستور، لأنه استهدف ترقية إحدى مكونات الهوية الوطنية إلى مصاف اللغة الوطنية. كما أن المسألة تتعلق بإضافة المادة 3 مكرّر، والتي تقابلها المادة الرابعة بعد التعديل وإعادة تبويب الدستور والتي قضت "تمازيغت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية عبر كامل التراب الوطني." وليس الحذف.

1- أنظر، رأي رقم 01/ر.ت.د /م د /مؤرخ في 03 أفريل سنة 2002 ، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 22 المؤرخ في 3 أفريل سنة 2002.

2- يذكر أن الرئيس السابق السيد "عبد العزيز بوتفليقة" صرح خلال حملته بخصوص الوثام المدني في سبتمبر سنة 1999 بولاية تيزي وزو قائلا أن "الأمازيغية كلغة وطنية سأسنفتي حولها الشعب، أما كلغة رسمية فهذا مرفوض على الإطلاق". أيت العربي مفران، ديموكتاتورية من أحداث أكتوبر 1988 إلى العهدة الرابعة...، مرجع سابق، ص 41.

3- نصت الفقرة الرابعة من المادة 178 قبل تعديلها وإعادة تبويبها " العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية "

اعتباراً لذلك، لا يوجد ما يمنع المؤسس من إدراج المادة الرابعة التي وردت ضمن الباب الأول بعنوان " المبادئ العامة التي تحكم المجتمع"، وباعتبارها احد المكونات الأساسية للهوية الوطنية⁽¹⁾، ضمن القيود الموضوعية المدرجة ضمن المادة 212 لتحسينها إلى جانب اللغة العربية، من أجل تفادي احتمال حذف المادة من طرف السلطة التأسيسية الفرعية تحت مبرر "من يمنح يستطيع أن يمنح".

ثانياً: القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري

عرف التطبيق الثاني لأحكام المادة 176 المذكورة سابقاً في سنة 2008 وذلك بإعلان رئيس الجمهورية عن التعديل الدستوري لسنة 1996⁽²⁾ بعد أن طلب منه التحالف الرئاسي بتجديد المهمة الرئاسية للمرة الثالثة. فقد تفررت الحاجة إلى إجراء بعض التعديلات على دستور 1996، إذ كان المقصد الأساسي من هذا التعديل هو فتح العهدة الرئاسية.

كان بالإمكان لأعضاء البرلمان وخاصة من الحزبين الحاكمين⁽³⁾، التعبير عن ذلك، عن طريق المبادرة باقتراح تعديل الدستور، لتفعيل المادة 177 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، حتى تعطي المبادرة ثقلاً ووزناً مؤسستياً، لأنه يصعب على رئيس الجمهورية اعتراضها رغبة منه في البقاء على السلطة.

استغنى رئيس الجمهورية، للمرة الثانية عن الإرادة المباشرة للشعب، وجدد الثقة في السلطة التأسيسية الفرعية التقنية⁽⁴⁾، ولجأ إلى إصدار النص المتضمن التعديل الدستوري بنفس الإجراء والمادة ونفس الهيئات بعد أن اخطر المجلس الدستوري (سابقاً)⁽⁵⁾ وحظي بموافقة البرلمان عليه، مما أنشأ تطبيقاً دستورياً مستقراً لذات القاعدة في كل تعديل دستوري، برغم استبعاد الشعب عن هذه العملية والاكتفاء بالهيئة التنفيذية والبرلمان والمجلس الدستوري (سابقاً).

1- لقد كان بالإمكان الأخذ بعين الاعتبار عند تبني أول دستور جزائري لسنة 1963 بعناصر الهوية الوطنية.

2- لقد وردت ضمن خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008-2009 العديد من المقاطع المتعلقة بالتعديل الدستوري نذكر منه: "...برزت ضرورة إدخال تصحيحات مستعجلة على بعض أحكام الدستور، لضمان المزيد من التحكم في تسيير شؤون الدولة....، ارتأيت إجراء تعديلات جزئية محدودة ليست بذلك العمق ولا بذلك الحجم ولا بتلك الصيغة التي كنت انوي القيام بها...". الموقع الإلكتروني www-elmouradia.dz

3- ولئن كان هذا الأمر مجرد افتراض نظري، بسبب واقع الحال الذي يتميز بهيمنة الحزبين السياسيين (جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي) وسيطرتهم على غرفتي البرلمان، بفعل الأغلبية الكبيرة التي تساندهما.

4- تتشكل السلطة التأسيسية الفرعية التقنية التي تتولى تعديل الدستور من رئيس الجمهورية كسلطة مبادرة باقتراح مشروع التعديل وإصدار نصه، والمجلس الدستوري (سابقاً) والمحكمة الدستورية (حالياً) كسلطة إقرار المبادرة، والبرلمان بغرفتيه كهيئة مصادقة على اقتراح مشروع التعديل.

5- تم إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 03 نوفمبر سنة 2008.

صرح المجلس الدستوري بمقتضى رأي معلل، من أن المشروع المتعلق بتعديل الدستور لا يمس الآليات الدستورية التي يتمحور حولها تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، حيث أقر بدستورية الأحكام المعدلة، واعتبر في رأيه، أن التعديل الدستوري كان بمثابة إعادة التنظيم الداخلي للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

تجدر الإشارة إلى أن التعديل تضمن أحكاما من شأنها زيادة إخضاع البرلمان للسلطة التنفيذية⁽²⁾، إذ أن الحكومة بسلطاتها الدستورية وارتباطها بالأغلبية من حيث برنامجها ومسؤوليتها، تشكل مؤسسة دستورية⁽³⁾، ما يؤكد مساس التعديل الدستوري لسنة 2008 بالمبادئ والتوازنات الأساسية المنصوص عليها في الدستور.

مسّ القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري الذي حظي بموافقة البرلمان 24 مادة⁽⁴⁾ مستهدفا ثلاثة محاور تتعلق بحماية رموز الثورة وترقية كتابة التاريخ وتدريبه، ترقية الحقوق السياسية للمرأة، فتح العهدة الرئاسية، وإعادة تنظيم السلطة التنفيذية وتوحيدها وظيفيا من خلال التوسيع من صلاحيات رئيس الجمهورية.

استحداث بمقتضى هذا القانون منصب الوزير الأول، الذي أصبح مجرد منسق لعمل الحكومة، وقيدت صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية، وجمعت صلاحية التعيين في يد رئيس الجمهورية.

ثالثا: القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري.

لجأ رئيس الجمهورية إلى ثالث تعديل دستوري سنة 2016، استنادا إلى المادة 176 من الدستور سنة 1996، لإصدار القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، بدلا من اللجوء إلى السلطة التأسيسية الفرعية العادية لتعديله، بعد أخذ رأي معلل بشأنه من طرف المجلس الدستوري (سابقا) وكذا موافقة أعضاء غرفتي البرلمان.

1- رأي رقم 08/01 ر.ت.د / م.د مؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008.

2- أومايوف محمد، وجهة نظر قانونية حول رأي المجلس الدستوري رقم 08/01،...، مرجع سابق، ص 301 وما يليها.

3- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث،...، مرجع سابق، ص 287.

4- تتمثل المواد التي مسها التعديل سنة 2008 في: 1، 5، 62، 74، 77، 79، 80، 81، 83، 84، 85، 86، 87، 90، 91، 116، 118، 119، 120، 125، 129، 137، 158، 178، من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 (مرجع سابق).

يشكل هذا المبدأ بالنسبة للسلطة التنفيذية ضماناً ضد النتيجة السلبية للاستفتاء الشعبي الذي قد لا يكون في صالحها تماماً⁽¹⁾.

رغم بعض التغييرات التي جاء القانون رقم 16-01، بإضافة 38 مادة جديدة وتعديل 78 مادة، بما فيها ديباجة الدستور، وبمقتضاه تمت العودة إلى نظام العهدين الرئاسيتين المغلقتين، بعد ثماني سنوات من تعديلها في موقف خلف ارتدادات سياسية، سرعان ما تم محاصرتها⁽²⁾.

إضافة إلى توسيع قاعدة الحقوق والحريات بإدخال حقوق جديدة في عدة مواضيع منها: البيئة المناصفة بين النساء والرجال، حماية حقوق الأجيال، الاعتراف بحقوق الأحزاب السياسية والمعارضة البرلمانية، تمكين أعضاء البرلمان والمتقاضين من إخطار المجلس الدستوري (سابقاً)، إلا أنه لا يمكن النظر إلى هذه التعديلات إلا في إطار مسعى واحد يهدف إلى ضمان بقاء النظام والمحافظة عليه، وتأكيد استمرارية تفوق السلطة التنفيذية⁽³⁾.

رابعاً: التعديل الدستوري لأول نوفمبر سنة 2020

ينبغي أن يظل معلوماً أن المبادرة بتعديل دستور 1996 في سنة 2020 لم تتقرر دفعة واحدة وإنما مرت بمراحل وتطورات عديدة، عرفت بحراك 22 فيفري سنة 2019 واستقالة رئيس الجمهورية "السيد عبد العزيز بوتفليقة" يوم 02 أبريل 2019. تم على إثرها تأجيل الانتخابات الرئاسية التي كان من المفترض أن تجرى في 18 أبريل سنة 2019.

بعد إجراء الانتخابات الرئاسية، في 12 ديسمبر سنة 2019، صرح رئيس الجمهورية السيد "عبد المجيد تبون" بإجراء تعديل لأحكام الدستور القائم.

كلف الرئيس لجنة خبراء لتحضير مسودة تعديل دستور⁽⁴⁾.

1- SAHEB Hakim, « Révision constitutionnelle, un enjeu fondamental », journal El-watan du mercredi 03 - 12 - 2008, p.23.

2- شلبي خالد، "هذا ما سيقدمه التعديل الدستوري للجزائر؟"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

- <https://www.djazairiss.com/akhbarelyoum/170985>

3- بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائري، مرجع سابق، ص 47-48.

4 - للإطلاع على البيان، انظر، موقع وكالة الأنباء الجزائرية، عبر الرابط:

- www.aps.dz/ar/algerie/82128-08-01-2020.

صاحب تطبيق الإجراءات المحددة ضمن المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016، الإقرار النهائي على التعديل الدستوري من طرف البرلمان والشعب بعد عرضه على الاستفتاء يوم 1 نوفمبر 2020.

رغم ما احتواه التعديل الدستوري لسنة 2020 من آليات قانونية ومؤسسات دستورية جديدة، لم يؤد ذلك إلى تغيير طبيعة النظام السياسي القائم على استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، الذي أفرزه تطبيق دستور سنة 1996.

فلم يعد ينظر إلى البرلمان الفاعل الأصلي للسلطة التشريعية في ظل الهيمنة الساحقة للسلطة التنفيذية على التشريع، وهي حقيقة بالرغم من كل ما يبذل من جهود في سبيل إصلاح البرلمان.

المبحث الثاني

التشريع عن طريق المعاهدات الدولية والاستفتاء الشعبي

انطلاقاً من أنّ إدارة الشؤون الخارجية للدولة باتفاق معظم الفقهاء الدستوريين، جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة التنفيذية التي تضطلع بها السلطة التنفيذية⁽¹⁾، فإن التشريع في هذا المجال يجب أن يناط بسلطة أخرى غير السلطة التنفيذية.

فالتشريع في مجال السياسة الخارجية يقتضي منطقياً اختصاص البرلمان، إلا أن المؤسس الجزائري جعل من رئيس السلطة التنفيذية الجهة المختصة دستورياً بالقواعد الدولية بواسطة إبرام المعاهدات الدولية⁽²⁾ واستبعد البرلمان منه.

تتمثل الحجج المقدمة لتبرير استبعاد البرلمان من إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، في تفادي تعليق أو تأخير موعدها إلى أجل بعيد، ما يجعل من موافقة البرلمان عليها مجرد موافقة شكلية ليس بوسعه أن يقدم أي تعديل أو تغيير على أحكامها (المطلب الأول).

1- البحري حسن، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص 436.

2- تعرف المعاهدة الدولية على أنها: "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابية، ويخضع لقواعد الدولي، سواء تم ذلك في وثيقة واحدة أو أكثر، و أياً كانت التسمية التي تطلق عليها". المادة 02 من اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي سنة 1969 والتي انضمت إليها الجزائر بتحفظ، دون تحديدها للبند أو البنود المتحفظ فيها، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87-222، المؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1987، ج ر ج العدد 42 المؤرخة في 14 أكتوبر سنة 1987. أما الانضمام الرسمي للجزائر إلى هذه الاتفاقية فقد كان بتاريخ 28 نوفمبر سنة 1998.

يضاف إلى الامتياز الذي حظيت به السلطة التنفيذية ففي سن قواعد دولية، إمكانية ممثليها اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية عن طريق آلية الاستفتاء لسن قواعد ذات صبغة تشريعية دون مشاركة البرلمان.

منح، إذن، الدستور لممثل السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية إمكانية اختصار الطريق من أجل تحصين أعماله، فبدلاً من استشارة ممثلي الشعب من أجل الاطلاع على رأي ورغبة الشعب، مكّنه من الرجوع إلى الشعب مباشرة بواسطة آلية الاستفتاء الشعبي⁽¹⁾، يستعملها متى يشاء وكيفما يشاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التشريع بواسطة المعاهدات والاتفاقيات الدولية

كرس المؤسس منذ تأسيس أول دستور شكلي للبلاد عام 1963 تقرير السياسة الخارجية في يد رئيس السلطة التنفيذية، بأبعدها الثلاثة من المفاوضات والتوقيع والمصادقة⁽²⁾.

استقر دستور سنة 1996 المعدل والمتمم على المبدأ نفسه، بمقتضى المادة 154 منه، حيث يتمتع رئيس الجمهورية بصفته المجسد لوحدة الأمة وسيادتها والمعبر عن سلطة الدولة، بسلطان التشريع في مجال الشؤون الخارجية، بواسطة إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، رغم أن هذا الأخير يعود للبرلمان.

اعتباراً أن الموافقة على المعاهدات معلقة على شرط عرضها على البرلمان، يظل هذا الأخير جهازاً تأثيرياً ضعيفاً. بالنتيجة سلطة التصويت عليها من طرف البرلمان مجرد إجراء شكلي يضيف الشرعية عليها فقط (الفرع الأول).

1- "لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة". الفقرة 4 من المادة 8 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني ويصادق على المعاهدات والاتفاقيات و الموائيق الدولية ويسهر على تنفيذها". المادة 42 من دستور سنة 1963 (مرجع سابق).

إن التصور السابق لدور البرلمان في التشريع الدولي فيه مغالطة كبيرة، فالحقيقة أن البرلمان نادراً ما كان يصوت على معاهدة، بل تدخل المعاهدة حيز التنفيذ بمجرد اختتام عملية التفاوض والتوقيع عليها من طرف الرئيس أو من يفوضه رسمياً بذلك، ما يؤكد إطلاق يد رئيس في هذا المجال (الفرع الثاني).

الفرع الأول

محدودية دور البرلمان في مجال التشريع بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تسمو على القانون

يُستفاد من المادة 153 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، تحديد المؤسس للاتفاقيات والمعاهدات التي يوافق عليها البرلمان صراحة، قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية، دون أن يحدد إجراءات الموافقة والنصاب القانوني لذلك، كما يلاحظ أن المادة استبعدت البرلمان ضمناً من إجراء اقتراحها، لعدم اشتمالها على المصطلح الذي ينطوي على المبادرة (أولاً).

نظراً لأهمية التدرج القانوني للقواعد القانونية، أقرت صراحة المادة 154 من الدستور، سمو المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية على القانون (ثانياً).

أولاً: محدودية دور البرلمان في مجال التشريع بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية

لم يشترط المؤسس الجزائري في دستور سنة 1963 موافقة المجلس الوطني على المعاهدات لكي يمكن رئيس الجمهورية المصادقة عليها، وإنما نصّ في المادة 42 من هذا الدستور على استشارة المجلس الوطني فقط قبل إمضاء المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية والمصادقة عليها.

أما في ظلّ دستور سنة 1976 فقد نصت المادة 158 منه على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدّل محتوى القانون، كما نصت على أن لا يتم التصديق عليها إلا بعد الموافقة الصريحة من المجلس الشعبي الوطني. والحقيقة أن المؤسس في ظلّ دستور سنة 1989 كان أكثر وضوحاً إذ عدّد وحدد طبيعة المعاهدات والاتفاقيات التي تعرض على المجلس الشعبي الوطني ضمن المادة 122 منه⁽¹⁾.

احتفظ المؤسس بنفس التعداد في دستور سنة 1996 المعدل والمتمم قبل أن يتم إجراء التعديل عليه، حيث حصرت المادة 131 (القديمة) صلاحية البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها.

1 - تنص المادة 22 من دستور 1989 (مرجع سابق) : " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة".

يتضح من خلال هذه المادة أنه لا يمكن لرئيس السلطة التنفيذية أن يصادق على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، وكذا التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، إلا بعد موافقة كل غرفة من البرلمان صراحة.

عمل المؤسس من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 بمقتضى المادة 149 منه على توسيع من مجال الاتفاقيات والمعاهدات، لتشمل الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة بالتكامل الاقتصادي، مع التأكيد على أن مهمة البرلمان تقتصر فقط في التصويت عليها. استوجبت مثل هذا التوسيع، لتسهيل ربط السياسات الاقتصادية، وإيجاد نوع من التجانس في الأهداف ومصالح الدول بالنظر للتطور الاقتصادي، حسب ما جاء في رأي المجلس الدستوري⁽¹⁾.

استقرّ الوضع على حاله في التعديل الدستوري لسنة 2020، فلم يقع أي تعديل على المادة 153 التي نصت ' يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

تجدر الإشارة في هذا السياق أن المؤسس لم ينص على إجراء محدد يتم بمقتضاه الموافقة على نص المعاهدة أو الاتفاقية، كما هو منصوص عليه في عملية المبادرة بالقوانين، وإن كان القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، أشار إلى قاعدة مرجعية وحيدة ضمن المادة 38 منه، تتضمن كيفية الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات⁽²⁾، إذ تنص: " لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

تقرر كل غرفة، عقب كل مناقشة، الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله".

1- رأي رقم 01/16 ر.ت د/م د مؤرخ 28 جانفي سنة 2016 (مرجع سابق).

2- حذفت المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني عند تعديله بتاريخ 30 جولية سنة 2000، بناء على رأي المجلس الدستوري المؤرخ في 13 ماي سنة 2000 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر ج ج العدد 46 المؤرخ في 20 جويلية سنة 2000. لأنها تمس بالاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية في توجيه السياسة العامة للبلاد، طبقا للمادة 77 الفقرتان الثالثة والتاسعة من الدستور

حدّد بالمقابل، النظام الداخلي لمجلس الأمة ضمن نص المادة 82 منه إجراء مسار مشروع المعاهدات والاتفاقيات على مستوى البرلمان، وهو الإجراء نفسه الذي حذفه المجلس الشعبي الوطني من نظامه الداخلي بعد تعديله سنة 2000⁽¹⁾.

بناءً على ذلك، فحسب الأحكام المنصوص عليها ضمن المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12، يتم دراسة مشروع الاتفاقية أو المعاهدة على مستوى اللجنة الدائمة المختصة بالنسبة لكل غرفة وتستمع إلى ممثل الحكومة وتعد تقريراً في الموضوع، ثم، يعرض مشروع الاتفاقية أو المعاهدة في جلسة عامة للمناقشة والمصادقة عليه بكامله، بعد الاستماع، على التوالي، إلى عرض ممثل الحكومة وتقرير اللجنة دون إدخال أي تعديل عليه.

تقرر كل غرفة، عقب اختتام المناقشة، الموافقة على مشروع الاتفاقية أو المعاهدة أو الرفض أو التأجيل. فليس بإمكان البرلمان مناقشة إلا ما يعرض عليه، كما أنه لا يمكنه الاعتراض على المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، يبقى للبرلمان في هذا المقام حق رفض التصويت على المعاهدة ويتوقف ذلك على وجود معارضة فعلية وحقيقية.

تأسيساً على ذلك، يجب الاعتراف، أن البرلمان لم يقف يوماً حجر عثرة، في وجه إرادة الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية، بل يوافق دوماً على المعاهدات والاتفاقيات المعروضة عليه⁽²⁾.

نلاحظ فيما يتعلق بهذا الإجراء أن الموافقة تقتضي أن تتصف بإجراءً موجه لإدماج المعاهدة في القانون الداخلي⁽³⁾، يطلق عليه اسم "قانون الموافقة"، يشمل مادتين، الأولى تتعلق بالموافقة والمادة الثانية تتعلق بالنشر في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾.

-BENNABOU-KIRANE Fatiha, *Droit parlementaire Algérienne*, tome 2, op, cit. p.224et s.

2- حرملة خديجة، مكانة المعاهدات الدولية في الدستور الجزائريو دساتير بلدان المغرب العربي(تونس و المغرب)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير هـ، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018، ص132.

- للتفاصيل أيضاً في الموضوع، انظر، ماعوج عبد المالك، نائب مدير التشريع والتنظيم بوزارة الشؤون الخارجية على الرابط التالي: www.mjjustice.dz/html/conference/013.htm

3 -DJEBBAR Abdelmedjid, *La politique conventionnelle de l'Algérie*, O.P.U, 2000, p.278.

4- نذكر على سبيل المثال كلّ من:

-القانون رقم 01-02 المؤرخ في 9 ماي سنة 2001، المتضمن الموافقة على القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي الموقع في لومي الطوغو بتاريخ 11 جويلية سنة 2000، ج ر ج ج العدد 27 المؤرخ في 13 ماي سنة 2001.

- القانون رقم 05-05 المؤرخ في 26 أبريل سنة 2005، المتضمن الموافقة على الاتفاق الأوربي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوربية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع بفالونسيا يوم 22 أبريل سنة 2002، وكذا ملاحقه من 1 إلى 6 والبروتوكولات من رقم 1 إلى رقم 7 والوثيقة النهائية المرفقة به، ج ر ج ج العدد 30 المؤرخ في 27 أبريل سنة 2005.

تظهر موافقة البرلمان على بعض المعاهدات كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة بالغ الأهمية في حالة تجاهل السلطة التنفيذية إجراء عرضها عليه قبل التصديق عليها، فالمصادقة على المعاهدات دون موافقة البرلمان الصريحة عليها، من شأنها أن تتيح للسلطة التنفيذية تعديل التشريع بالمصادقة على معاهدة مخالفة له، إذ بمجرد مصادقة رئيس الجمهورية عليها، يملئ عملاً على البرلمان الموافقة على التشريعات والاعتمادات اللازمة لتنفيذها، مما ينعكس سلباً على الأداء الرقابي الذي يضطلع به البرلمان، وفي هذه الحالة، يمكن للبرلمان التصدي لمثل هذا الخرق لأحكام الدستور، إما بإخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، طبقاً للفقرة الثانية من المادة 190 من الدستور، للتحري في دستورتها، وبمفهوم المخالفة لا يمكن تحريك الرقابة اللاحقة بعد المصادقة على المعاهدة، كما يمكن في هذه الحالة فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية، التي تؤدي إلى إصدار لائحة شكلية تبلغ لرئيس الجمهورية.

لكن تبقى سلطة إصدار اللائحة من طرف البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً، رغم صعوبة تحقيقها عملياً، معلقة على شرط واقف وهو طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين لفتحها⁽¹⁾. إن احتمال رفض القيام بذلك ممكن، ما دام التحالف الرئاسي يشكل كتلة برلمانية تمثل الأغلبية الرئاسية في البرلمان تساند رئيس الجمهورية لتقرير سياسته، سيما الخارجية منها. يلاحظ مما سبق، أن البرلمان أعفي واستبعد من حق اقتراح أو تعديل أحكام الاتفاقية أو المعاهدة، كما منع من التصويت على موادها بالتفصيل، ليقصر دوره في المصادقة على مشروع المعاهدة أو رفضه مع التعليق أو تأجيل الموافقة⁽²⁾. ومن ثم حرمان البرلمان من حق التشريع في هذا المجال⁽³⁾.

ثانياً: سمو المعاهدات الدولية على القانون

اتسم موقف المؤسس في دستور سنة 1963 بنوع من التردد والتحفّظ إزاء المعاهدات الدولية من حيث مكانتها في التدرج الهرمي للقواعد القانونية، فلم يمنح لها أي مكانة في التدرج القانوني، في حين دستور سنة 1976 تبني فكرة مساواة المعاهدة مع القانون بمقتضى المادة 159 منه.

1- المادة 152 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2-KANOUN Nacira et TALEB Tahar, *De la place des traités internationaux*, op.cit, p.20.

3- LUC Said , *Le parlement et les traités, la loi relative a la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, LGDJ, Paris, 1979, p.50.

ابتداء من دستور سنة 1989، أقرّ المؤسس سمو المعاهدات على القانون الوطني، واستقر على موقفه في دستور 1996، بهدف التنصل من الالتزام الدولي، وفقا لنص المادة 46 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات⁽¹⁾.

يعتبر موقف المؤسس صريحا في هذا المجال، استنادا إلى نص المادة 154 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، أن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون."

انطلاقا من أن المعاهدات أسمى من القانون، فإن طبيعة هذا السمو بقي غامضا بالموازاة مع الدستور، فهل هذا يعني أن المعاهدة تحتل نفس المرتبة مع الدستور، نظرا لأنها تتضمن مجموعة من المواضيع بما في ذلك الحقوق والحريات؟

لم ينص الدستور عن أية إجابة تفصيلية عن هذا التساؤل، ومع ذلك، لا تعدو المعاهدة في نفس المرتبة مع الدستور، بل تعتبر أدنى منه، ما يؤكد ذلك، اعتبار الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، واعتبارا من جهة أخرى خضوع المعاهدات للرقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية، حيث تكفي المحكمة بإصدار رأي بعدم دستورتها، ليتمكن حينئذ رئيس الجمهورية من امتناع عن التصديق عليها.

يتبين من خلال تحليل المادة 154 من الدستور أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية هي وحدها دون سواها التي يمكن اعتبارها ضمن القواعد التي تسمو على القانون، بينما سكت المؤسس على الاتفاقيات والاتفاقات اللتين نصت عليهما المادتان 153 و198 من الدستور. ما يطرح الإشكال حول اعتبارهما ذو قيمة دستورية تعلو على القانون؟

أجاب المجلس الدستوري في رأي له بأن كل الاتفاقيات المصادق عليها والتي تم نشرها، تكتسب صفة السمو على القوانين، طبقا للمادة 123 من دستور سنة 1989 وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية⁽²⁾.

1- "ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها بالالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي. تعتبر المخالفة بينة إذا كانت واضحة بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق التعامل المعتاد ويحسن نية". المادة 46 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (مرجع سابق).

2- صرح المجلس الدستوري سنة 1989 بعدم مطابقة نص المادة 86 من قانون الانتخابات التي اشترطت الجنسية الأصلية للمرشح للمجلس الشعبي الوطني وزوجه، بسبب مخالفة هذه المادة لاتفاقية صادقت عليها الجزائر سيما مبدأ المساواة ومبدأ عدم التمييز. القرار رقم 1-ق.م-د - المؤرخ في 20 أوت سنة 1989، المتعلق بقانون الانتخابات، ج ر ج ح العدد 36 المؤرخ في 30 أوت سنة 1989.

بناء على ما سبق، يمكن الاستخلاص أن مفهوم الالتزام الدولي الوارد في محتوى المادة 154 أوسع من مفهوم الاتفاقية والاتفاق، لأن هذا النص جاء عاما يتضمن التصديق الرئاسي بصفة مطلقة على كل الالتزامات الدولية ومصطلح "المعاهدة" أشمل من الاتفاقية.

أخيرا، بالرغم من أن اعتبار الإصدار بمثابة شهادة ميلاد القانون وشرطا لازما لتنفيذ التشريع إلا أن المؤسس لم يشترط إصدار ونشر المعاهدات مثلها في ذلك مثل القوانين التي يقرها البرلمان.

ولم ينص دستور 1996 المعدل والمتمم على إجراء الإصدار كما هو منصوص عليه ضمن المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، التي تمنح للمعاهدات مرتبة سمو على القوانين بمجرد نشرها، بعد المصادقة عليها أو الموافقة عليها⁽¹⁾، وإن كان الدستور الجزائري يشترط إصدار القوانين دون النص على النشر⁽²⁾، و يبقى إجراء النشر بعد التصديق، هو الذي يدرج المعاهدة في القانون الداخلي، حسب ما أشار إليه المجلس الدستوري الجزائري في قرار له، عندما أضاف شرط النشر في مسألة سمو المعاهدة على القانون.

بعد، بالتالي، التصديق والنشر شرطين أساسيين لإدماج المعاهد، رغم أن الدستور نصّ على التصديق فقط⁽³⁾. فلا يكفي المصادقة على المعاهدة، بل يجب أن يتم نشرها في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾.

عرف مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي تطبيقه الأمتل في العديد من أحكام السلطة القضائية، نذكر منها ترجيح محكمة غرداية المادة 11 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمؤرخة في 16 ديسمبر سنة 1966 الذي انضمت إليه الجزائر، على القانون المخالف لها، حيث

1- « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.*

“ Article 55 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), Op.cit

2- " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، من تاريخ تسلمه إياه.....". المادة 148 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

3- ولقد عبر كل من "كانون نصيرة" و "طالب الطاهر" عن ذلك بما يلي :

« *Ainsi après avoir souligné la supériorité des traités à la loi, elle consacre explicitement le droit de tout citoyen Algérien de se prévaloir devant les juridictions des stipulations des traités ratifiés par l'Algérie. Ce faisant, il impose au juge Algérien l'obligation d'appliquer les traités et, lorsqu'ils contredisent une loi Nationale, de les appliquer au détriment de cette loi du fait de sa valeur inférieure à celle du traité ratifié et publié.* » cf. KANOUN Nacira et TALEB Tahar, *De la place des traités internationaux*, op.cit, p.26.

4-Ibid, p 37.

قضت المحكمة بعدم إمكانية تطبيق الإكراه المدني في العقود المدنية والتجارية الواردة في المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية⁽¹⁾ وهو ما ذهب إليه أيضا السلطة في قضايا مماثلة⁽²⁾.

وعليه، لما كانت المعاهدات الدولية تحتل مكانة هامة ضمن تدرج القواعد القانونية باعتبارها تسمو على القانون، تنتهي من حيث التطبيق إلى تزويد السلطة التنفيذية، بسلطة إضافية في مجال التشريع.

الفرع الثاني

احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التشريع عن طريق المعاهدات والاتفاقيات الدولية

خول الدستور رئيس الجمهورية آلية تشريعية بمقتضى إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها (أولا) مدعما بهيكل إداري متخصص في المجال الخارجي، تحت رئاسة وزير الخارجية، لتجسيد الدولة خارج البلاد وليشروع بفعالية في مجال الخارجي(ثانيا).

أولا: التشريع عن طريق المعاهدات والاتفاقيات الدولية سلطة رئاسية

انطلاقا من الشرعية الشعبية التي اكتسبها ممثل السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية، عن طريق انتخابه بالاقتراع العام والمباشر، لتمثيل الشعب والأمة على المستوى الدولي، وتقرير السياسة الخارجية عبر عمليات الشراكة القائمة على توازن المصالح التي تكون منسجمة مع خياراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾، خول له الدستور استعمال عديد من آليات دستورية لتنفيذ هذه السياسة.

وضع المؤسس على عاتق رئيس السلطة التنفيذية دون منازع، استنادا إلى أحكام الفقرة الحادية عشر من المادة 91 من دستور 1996 المعدل والمتمم⁽⁴⁾، آلية التشريع عن طريق المعاهدات الدولية دون العودة لأي هيئة أو سلطة أخرى. فهو بصفته جهاز الدولة الوحيد في حقل العلاقات الدولية بمقتضى المعاهدات، يتولى تنفيذها وتوجيهها، إذ يستمد إختصاصه مباشرة من الدستور، وتكتسب تلك التشريعات

3- حكم محكمة غرداية، فرع استعجالي، ملف 2002/06، فهرس 2002 /12، صادر في 11 فيفري سنة 2002 (غير منشور).
2 - KANOUN Nacira et TALEB Tahar, De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie, op.cit, p. 39.

3- أنظر، ديباجة دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

4- " يظطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها". الفقرة 11 من المادة 91 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، المرجع نفسه.

في مجال الخارجي، قوة قانونية تسمو على القانون بمجرد المصادقة عليها وترتب أثارا على المستوى الوطني تماما كالتالي يوافق عليها البرلمان.

تتجلى أهمية هذه المادة في أنها تسمح عند تطبيقها، خاصة في شأن المعاهدات ذات الطابع الاستعجالي أو السري، التخلص من المادة 153 من الدستور، سيما الإجراء المتعلق بالموافقة البرلمانية، وهذا ما يجعل رئيس الجمهورية في حصانة تامة من أي ضغط كان.

إن تعمدّ المؤسس عدم تقييد سلطة إبرام المعاهدات والمصادقة عليها، يجعل رئيس الجمهورية المحدد عمليا لهذه السلطة بإرادته المنفردة، وحسب سلطته التقديرية لعرضها على البرلمان أو دون الحاجة إلى ذلك⁽¹⁾.

يبقى التشريع عن طريق المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات حكرا على رئيس الجمهورية.

يمتد هذا الاحتكار إلى رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في الفترات التي يتم فيها تولي رئاسة الدولة، فلا يوجد أي نص في الدستور يمنع الشخصيتان من إبرام المعاهدات والمصادقة عليها.

زيادة عن ذلك، قد يتدخل رئيس الجمهورية بالتشريع بمقتضى المعاهدات في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع⁽²⁾، حيث يسمح هذا الوضع الخطير بتوسيع صلاحياته، بفعل تركيز كل السلطات في يده، سيما في مجال الشؤون الخارجية.

يمتد توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية لتشمل التوقيع على كل القواعد التي تشملها اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، حسب نص المادة 102 الدستور، وما تحيله هذه الأخيرة من مواضيع إلى المادة 153 للمصادقة عليها، بعد أن توافق عليهما كل غرفة من البرلمان صراحة.

نلاحظ من الناحية الشكلية أن الأحكام التي خصصها الدستور لاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم بمقتضى المادة 102 لم ترد في الفصل المخصص للسلطة التشريعية بل وردت في الفصل المتعلق بالسلطة التنفيذية حيث تنص ذات المادة "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، يلتمس رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بهما. يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقيات فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

1 - DJEBBAR Abdelmedjid, La politique conventionnelle de l'Algérie, op.cit, p.267.

2- المادة 100 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) .

فرغم الصيغة الإلتماسية التي جاء بها النص الدستوري " يلتمس رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بهما..." إلا أنه أزال التناقض المطروح سابقاً حول مسألة حق الإخطار الذاتي للمجلس الدستوري، أي إخطار المجلس الدستوري لنفسه واستبعده منه (1).

يظهر ذلك جلياً من خلال الصياغة الدستورية للمادة 102 من الدستور، بحيث أضاف المؤسس شرطاً إضافياً يتمثل في الهيئة المخولة دستورياً حق التماس رأي، وذلك بالنظر في دستورية محتوى اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم. لكن، يبقى الرأي والموافقة الصادران عن الهيئتين شكلياً، طالما أن السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية يتولى جميع السلطات خلال مدة حالة الحرب، نظراً لتوقيف العمل بالدستور (2).

يترتب عن الوضعية الاستثنائية تبعية الهيئات كلية لممثل السلطة التنفيذية، وبالتالي يصبح رئيس الجمهورية على غرار ما هو مقرر لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية التي تأخذ بهذه الصيغة يمارس سلطته بطريقة تقديرية (3)، في سنّ قواعد قانونية في مجال الخارجي عن طريق اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ما يجعل التأثير على رأي البرلمان بغرفتيه أمراً ممكناً ومؤكداً.

تأسيساً على ما سبق، يثبت الواقع العملي أن القيود الواردة ضمن المادة 153 باتت شكلية بسبب إقدام رئيس الجمهورية على إبرام العديد من المعاهدات (4)، دون أن يعرضها على البرلمان، كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيات ذات الطابع التجاري أو المالي التي حيث اكتفي رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها ونشرها لتصبح سارية المفعول (5). رغم وجود إمكانية تتمثل في إخطار المحكمة الدستورية من قبل

1 - يقصد بحق الإخطار الذاتي، تدخل المحكمة الدستورية للفصل في دستورية نص قانوني معين بدون أن يكون ذلك بناء على إخطار من طرف إحدى الهيئات المخولة دستورياً حق الإخطار

نصت المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضهما فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة"

2- " يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات." تنص الفقرة الأولى من المادة 101 دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3 - GOGUEL François , « Le conseil constitutionnel » , R.D.P, N° 01, 1979, pp.22-36.

4- أورهون محمد الطاهر ، دليل معاهدات واتفاقيات الجزائر المنشورة في الجريدة الرسمية 1963-1998، دار القصبه للنشر الجزائر، 2000.

5- الجريدة الرسمية، الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد75، المؤرخ في 21 ديسمبر سنة 2016.

البرلمان لترتيب الجزاء على مخالفة الإجراء المقرر في الدستور، إلا أن الإخطار يقتصر فقط على رقابة الدستورية القبلية للمعاهدات⁽¹⁾ وقبل المصادقة عليها⁽²⁾.

يشكل، إذن تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدات قرينة قوية على أنه تصرف في حدود سلطته الدستورية⁽³⁾ بلا منازع، كما يتيح له تعديل التشريع عن طريق المصادقة على اتفاقية مخالفة للقانون وذلك خلافا لدستور سنة 1976 الذي تصدى لهذا الاحتمال⁽⁴⁾.

كما يتيح له الانسحاب من المعاهدات دون استئذان البرلمان بغرفتيه، لعدم وجود نص في الدستور يحدد الجهة المختصة بذلك. فكان ينبغي أن يتم الانسحاب من المعاهدة أو الاتفاقية بالطريقة التي يتم بها إبرامها أي بعد موافقة البرلمان، ما يؤدي إلى توسيع الصلاحيات التشريعية للرئيس على حساب البرلمان، وهو ما يؤكد كذلك هيمنته على التشريع في المجال الخارجي بصفة مطلقة.

ثانيا: وزارة الخارجية جهاز ضامن للتشريع عن طريق المعاهدات والاتفاقيات

إذا كانت صلاحية إبرام المعاهدات يمارسها أصالةً ممثل السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية، ومنع عليه المؤسس تفويض سلطته في هذا المجال⁽⁵⁾، بعدما كانت معاهدة الهدنة والسلم في دستور سنة 1976 هي الوحيدة التي يمنع تفويض إبرامها، فإن استحالة المتابعة وتقييم وإعداد رئيس الجمهورية شخصيا لشتى المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات، استوجب مساعدته ودعمه بهيكل متخصص في هذا المجال عرف بوزارة الخارجية.

تتجلى أهمية وزارة الشؤون الخارجية في تطوير وتعزيز علاقة الدولة بالدول والمنظمات والهيئات الإقليمية والدولية ولها في سبيل ذلك اقتراح وتنفيذ سياسة الدولة الخاصة بالعلاقات الدولية والهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية.

1- يخطر المجلس الدستوري في إطار الرقابة القبلية طبقا لأحكام المادتين 186 و187 من الدستور ، برسالة توجه إلى رئيسه، و يصدر رأيا في نصّ موضوع الإخطار ". المادة 8 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (مرجع سابق).

2- المادة 198 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3- قشي الخير، "مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولي"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 5، 1996، ص 27.

4- DJEBBAR Abdelmedjid, La politique conventionnelle de l'Algérie, op.cit, p.270.

5- المادة 93 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، (مرجع سابق).

بناءً على ذلك، تتولى وزارة الشؤون الخارجية تحضير المبادرات المتعلقة بالمعاهدات، الاتفاقيات والاتفاقات الدولية قصد تنفيذ السياسة الخارجية⁽¹⁾، إذ تقوم وزارة الشؤون الخارجية كجهاز سياسي تنفيذي، باسم الدولة، تحت سلطة رئيس الجمهورية بمتابعة مسار المفاوضات الدولية الثنائية أو متعددة الأطراف مع الدول أو المنظمات الدولية، وإدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية للدولة.

تتمتع الوزارة بصلاحيات تفويض توقيع أية اتفاقات أو اتفاقيات أو بروتوكولات أو تنظيمات أو المعاهدات الدولية تحت إشراف رئيس السلطة التنفيذية، كما تتأكد أهمية وزارة الخارجية، في المصادقة ونشر الاتفاقات والاتفاقيات والبروتوكولات والتنظيمات والمعاهدات الدولية. كما يضطلع الجهاز بمهمة الإدلاء بالتحفظات أو التصريحات عند الاقتضاء، التي توضح وترافق الالتزامات التي تعهد بها⁽²⁾.

يلاحظ أن صلاحيات وزارة الخارجية الواردة ضمن المرسوم الرئاسي رقم 02-403، هي نفسها تلك الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، ما يطرح التساؤل حول حدود اختصاص هذه الوزارة في هذا المجال، سيما في مجال المصادقة⁽³⁾، حتى يخول لحامل وثيقة التفويض أمام الهيئات الدولية⁽⁴⁾، أن يتذرع بها بعيداً عن اللبس والغموض⁽⁵⁾؟. أي يعني هذا أن صلاحية الجهاز توازي وتتنافس صلاحية رئيس

1- "تكلف وزارة الشؤون الخارجية بضمان تنسيق والانسجام فيما يأتي:

- كل مرحلة في تحضير دراسات تحليلية واقتراح مبادرات وتحديد الخطوات العملية، قصد تنفيذ السياسة الخارجية للبلاد،
- تصور المساعي المشتركة بين الوزارات وبين القطاعات وإدارتها بما يكفل الزيادة في توحيد الأهداف والأعمال في مجال العلاقات الدولية،
- عمليات إعداد المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات الدولية والنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمهام المخولة للدائرة الوزارية و الممثلات الدبلوماسية والقنصلية والأعمال المسندة إليها،
- استعمال شتى الوسائل الموضوعية تحت تصرف الوزارة، طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها". المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 26 نوفمبر سنة 2002، المحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج ر ج العدد 79 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 2002.

2- المادتان 11 و 16 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 (المرجع نفسه).

3- يُؤخذ على الأحكام المتعلقة بالمرسوم الرئاسي رقم 02-403، أنه لم يحدد ماهي التصرفات التي تشمل التوقيع والمصادقة من طرف جهاز الشؤون الخارجية، فجاءت المادة 11 والمادة 16 من ذات المرسوم عامّة، فلم يميز بين الاختصاصات الواسعة لوزارة الشؤون الخارجية والمواضيع التي يوقعها ويصادق عليها، بالنظر إلى صاحب الاختصاص الدستوري، رئيس الجمهورية في هذا المجال. فمحتوى المادة 11 والمادة 16 من ذات المرسوم، تتعارض مع المادة 111 والمادة 150 من الدستور. يطرح إذن المرسوم الرئاسي رقم 02-403 دستورية بعض أحكامه إذ تحتل المادتين العديد من المعاني.

4- وثيقة التفويض هي سند مكتوب صادر عن السلطة المختصة في دولة ما، يحمله شخص أو أشخاص لتمثيل الدولة للتفاوض بشأن نص معاهدة ما أو اعتمادها أو توثيقها أو الإعراب عن وجهة نظر الدولة في التفاوض أو التعاقد باسمها حسب متطلبات الحال؛ ويقدم هذا المستند عند بداية المفاوضات للتحقق من صفات وسلطات المفاوضين، ولا يجوز في العرف الدبلوماسي التفاوض أو التعاقد باسم الدولة بغير هذا المستند، وإلا كان التفاوض أو التعاقد غير منتج لآثاره.

5- الملاحظ أن كلاً من رئيس الدولة ورئيس الحكومة ووزير الخارجية يعتبرون ممثلين لدولهم فيما يتعلق بكل التصرفات المتصلة بالتوقيع على المعاهدة، وارتضاء الالتزام بها، وبناء على ذلك فهم غير مطالبين بتقديم وثائق تفويض لهذه الأغراض، وليس لوثيقة التفويض شكل محدد، لكنها يجب أن تحمل توقيعاً واضحاً من أحد أصحاب السلطة المذكورين أعلاه، وأن تنص بغير لبس على تحويل شخص بعينه التوقيع على المعاهدة، كما يجب أن يذكر التفويض الاسم الكامل للممثل المرخص له بالتوقيع ومنصبه. انظر المادة 7 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات (مرجع سابق).

الجمهورية في السياسة الخارجية؟ أم أن المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات التي يوقعها الجهاز تعد ذات أهمية ثانوية، هينة؟.

ينبغي الإشارة أنه إذا كان رئيس الجمهورية هو الجهة المختصة دستورياً بالتوقيع والمصادقة على الاتفاقات والاتفاقيات والمعاهدات الدولية، فإن الجهاز الوزاري يختص بإبرام المعاهدات ذات الشكل المبسط⁽¹⁾.

فتمتد المعاهدات ذات الشكل المبسط عادة من طرف الحكومة دون تدخل رئيس الجمهورية للتصديق عليها⁽²⁾، وذلك للتخلل من الالتزامات المتعلقة بالموافقة البرلمانية.

تؤكد الممارسة السياسية ما سبق استخلاصه، إذ أصبحت المعاهدات ذات الشكل المبسط عرفاً ملزماً وجعلت ستاراً يخفي وراءه مواضيع عدة تتعلق باتفاقات واتفاقيات والمعاهدات الدولية.

يظهر ذلك من حجم عدد الاتفاقات والاتفاقيات المنشورة في الجريدة الرسمية قياساً بعدد المعاهدات الذي تقلص كثيراً.

تأسيساً لما سبق، لا يعتبر إغفال المؤسس تنظيم السياسة الخارجية عفويًا، وإنما دليلاً على الرغبة في جعل هذا المجال امتيازاً مقصوراً على السلطة التنفيذية تمارسه بمفردها بلا منازع، عن طريق الإبرام والتصديق على المعاهدات الدولية، وما النص على إجراء الموافقة البرلمانية عليها إلا امتياز صوري، إذ حتى لو تم رفضها في حالة وجود معارضة فعلية، فإنها تعرض على الشعب عن طريق الاستفتاء.

المطلب الثاني

احتكار ممثل السلطة التنفيذية للتشريع بواسطة الاستفتاء الشعبي

لا يمارس البرلمان السلطة التشريعية بمفرده، بل يشاركه في ذلك رئيس الجمهورية، باعتباره ممثلاً منتخباً، وبإمكانيات ووسائل أكثر فعالية من البرلمان إلى درجة أنه يطغى بشكل ملفت للانتباه على كل المؤسسات الدستورية.

1-KANOUN et TALEB Tahar, *De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie*, op.cit, p.22.

- DJEBBAR Abdelmedjid, *La politique conventionnelle de l'Algérie*, op.cit, p.290 et s.

2- أفكيرين محسن، القانون الدولي العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص46.

فإذا كان الشعب يمارس سيادته بطريقتين، إما مباشرة عن طريق ممثليه المنتخبين أو غير مباشرة عن طريق الاستفتاء، فإنّ المؤسس منح رئيس الجمهورية تحريك الإجراء الأول في كل قضية ذات أهمية وطنية (الفرع الأول) دون أي شرط شكلي أو موضوعي، وهذا ما يمنحه قوة زائدة للحدّ من سلطة البرلمان في العمل التشريعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الخصوصيات القانونية للاستفتاء

أخذت الأنظمة السياسية الحديثة بنظام الاستفتاء في المسائل السياسية والقانونية الهامة التي تستلزم استطلاع وأخذ رأي الشعب باعتباره صاحب السيادة.

أصبح إجراء الاستفتاء واحداً من أهم الآليات في ممارسة الشعب للسلطة⁽¹⁾ (أولاً) في مواضيع ذات أهمية وطنية (ثانياً) وفقاً لشروط قانونية (ثالثاً).

أولاً: الأساس الدستوري للتشريع عن طريق الاستفتاء

تقتضي المادة الثامنة من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، أن السيادة الوطنية ملك للشعب وحده يمارسها بطريقة مباشرة عن طريق إجراء الاستفتاء، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق ممثليه المنتخبين⁽²⁾.

يظهر أن المؤسس كرس مبدأ الاستفتاء من منطلق إعطاء كل فرد من أفراد الشعب جزء من السيادة ليتولى ممارستها بنفسه مباشرة، لذا، فإن الاستفتاء الشعبي يتواءم مع مبدأ السيادة، الذي يقضي بأن هذه الأخيرة ملك للشعب بوصفها مجموعة من الأفراد وليست مستقلة عن الأفراد المكونين لها، كما يفهم من مبدأ سيادة الأمة⁽³⁾.

1- راغب الحلو ماجد، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية و الشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، سنة 1980، ص 70 و ما يليه.

2- "السلطة التأسيسية ملك للشعب . يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين..." المادة 8 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم المرجع السابق.

3- الخطيب نعمان احمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1999، ص493.

يقصد بالاستفتاء عرض موضوع عام على الشعب، لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض. يمكن أن يعرف أيضا بأنه عرض قاعدة تشريعية على الشعب لأخذ رأيه فيها، وقد تكون هذه القاعدة في صورة مشروع قانون أو في صورة مبادئ قانونية محددة⁽¹⁾.

يتحدّد نوع الاستفتاء بحسب الموضوع الذي يتناوله، فهناك استفتاء دستوري واستفتاء تشريعي واستفتاء السياسي⁽²⁾.

فقد يتخذ الاستفتاء إجبارياً إذا نصّ الدستور على ذلك صراحة، كما يمكن أن يتخذ الاستفتاء في شكل المصادقة على مشروع قانون أو لائحة. يأخذ في هذه الحالة، إمّا شكل استفتاء "المصادقة"، الذي تعتبر فيه "موافقة الشعب" شرطاً لنفاذ القانون أو "استفتاء الحذف" الذي يطلب من الشعب حذف قانون ساري المفعول⁽³⁾.

يظهر أن المؤسس الجزائري اكتفى ضمن الفقرة العاشرة من المادة 91 في دستور 1996 المعدّل والمتّم بالنص على ممارسة الشعب لسيادته عن طريق الاستفتاء لكن دون تعريفه، كما أنه لم يحدد ضمن عبارة "قضية ذات أهمية وطنية"، المواضيع والمجالات التي يمكن أن تكون محلاً للاستفتاء، وهو ما يعني بإمكان اللجوء إلى الاستفتاء لإنشاء قاعدة عضوية أو عادية أو للفصل في موضوع اختلفت بشأنه الآراء⁽⁴⁾.

خلافاً للمؤسس الفرنسي الذي حدد المجالات التي يمكن أن يلجأ إليها رئيس الجمهورية لتحريك الاستفتاء في شأنها وألا يكون الغرض منه إلغاء قانون صدر في أقل من سنة واحدة كما ألزم المؤسس المجلس الدستوري الفرنسي برقابة هذه الأحكام.

1- للمزيد حول معنى الاستفتاء، أنظر، راغب الحلو ماجد، الاستفتاء الشعبي ...، مرجع سابق، ص 9-14.

2- يعرف الاستفتاء على أنه: " هو الرجوع إلى إرادة الشعب لأخذ رأيه حول موضوع ما" وعلى هذا النحو يتنوع إلى - استفتاء دستوري: عندما يتعلق بموضوع ذو طابع دستوري.

- استفتاء تشريعي: إذا تعلق بأخذ رأي حول قانون تشريعي معين.

- استفتاء سياسي: في حالة ما إذا تمّ إجراؤه بشأن أمور سياسية ". نقلا عن: طربوش قائد محمد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 274.

3- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2009، ص 85.

4- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص 290.

فقد حدد على سبيل الحصر الميادين التي يمكن أن تكون موضوعا للإستفتاء، في حين لم يرد التعديل الدستوري ضمن تلك الميادين، حسب ما جاء في المادة 11 من دستور 1958⁽¹⁾

يخرج بالمقابل في الدستور الجزائري، موضوع التعديل الدستوري من كل قضية ذات أهمية وطنية، استنادا للفقرة 10 من المادة 91 من الدستور، لأن المؤسس أخضع كل مبادرة بتعديل الدستور للأحكام التي نص عليها الباب السادس منه وليس لإجراء الإستفتاء.

يبدو بذلك من غير الممكن القول بتمديد الإجراء المتعلق بالإستفتاء إلى التعديل الدستوري، وإستناد إلى النص الدستوري لتبرير استخدام هذه الآلية، أي على أساس الفقرة الثانية من المادة 219 من الدستور التي تنص:

" يُعرض التعديل على الشعب للاستفتاء عليه خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره... ".
لأن هذا النص جاء خاصا، ضبطت فيه بكيفية حصرية شروط وإجراءات التعديل الدستوري، وجاء التخصيص بالنسبة للقانون الذي يتضمن التعديل الدستوري.

1 -« *Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique. Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum. Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin. Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. » Article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.*

رغم وضوح المادة أعلاه إلا أن الممارسة الرئاسية تثبت اعتماد آلية الإستفتاء للتعديلين الدستوريين لسنتي 1989 و1996، في غياب نص دستوري يمنع اللجوء إلى الآلية صراحة.

يتضح بالرجوع إلى نص المادة 91 المذكورة سابقا، أن رئيس الجمهورية الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية صاحب الاختصاص الأصلي والشخصي للاستفتاء التشريعي، ويكتسب هذا الأخير الصبغة التشريعية بمجرد إصداره على غرار نظيره الفرنسي⁽¹⁾.

يفهم تبعا لذلك، أن الاستفتاء وسيلة لتحريك إرادة الشعب فهو إجراء مستقل تماما عن إجراءات التشريع البرلماني، ولا يرتبط حسب تعبير الأستاذ "HAMON Francis" بمؤسسة حق النقض⁽²⁾.

ثانيا: القيمة القانونية للاستفتاء.

تطرح مسألة " قضية ذات أهمية وطنية" تساؤلاً حول القيمة القانونية للقانون الاستفتائي، حيث أن دستور سنة 1996 المعدل والمنتّم، لم يقدم الإجابة بهذا الصدد، إلا أن الفقه الدستوري اختلف في هذا الشأن وانقسم إلى ثلاث اتجاهات:

يستند الاتجاه الأول إلى موضوع الاستفتاء، حيث يرى أن القيمة القانونية للاستفتاء تبقى متغيرة حسب الموضوع الذي عالجه، وعليه فإنّ التشريع الاستفتائي يمكنه أن يشكل قانوناً دستورياً أو قانوناً عادياً أو لائحة⁽³⁾.

يرتكز الاتجاه الثاني، على المعيار الشكلي، إذ يعتبر التشريع الاستفتائي أعلى قيمة من التشريع البرلماني بصرف النظر عن موضوع الاستفتاء، بحجة أن الإرادة العامة التي عبرت وأقرت موضوع الاستفتاء هي العليا ويجب أن تحترم⁽⁴⁾.

لقي الاتجاه الثاني، صدى عند بعض الكتاب، إذ يعتبر أحدهم⁽⁵⁾ الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية قيمة قانونية أسمى من التشريع البرلماني لأسباب ثلاثة وهي:

1 -HAMON Francis, Troper Michel, **Droit constitutionnel**, op.cit, p.744.

2 -HAMON Francis, **Le referendum, étude comparative**, L.G.D.J, Paris, 1995, p.22.

3- نقلا، عن رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية ...، مرجع سابق، ص186.

4- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص216.

5- LHELLOUFI Mohamed , « **la Charte pour la paix et la Réconciliation Nationale et la hiérarchie des normes** », in R.A.S.J.E.P, N°01, Alger, 2007,pp.38 et 39.

- عدم خضوع الميثاق لرقابة المجلس الدستوري، مما يعني أن الميثاق حتى وإن كان مخالفا للدستور فلا يمكن إلغاؤه، بينما التشريع البرلماني مهما كان نوعه فهو يخضع للرقابة الدستورية.
- إن الميثاق ناتج عن تعبير الشعب عن سيادته مباشرة على خلاف التشريع البرلماني الذي يوضع من طرف ممثلي صاحب السيادة.
- يتضمن الميثاق ضمن محتوى العنوان الثاني المتعلق بالتدابير الموجهة لتعزيز السلم، مجموعة من الإجراءات القانونية التي يجب اتخاذها، لا سيما فيما يخص وقف المتابعة القضائية، العفو، والإعفاء من العقوبة واستبدالها، غير أن التنظيم الجديد لهذه الإجراءات، يستدعي تعديل القوانين المتضمنة تقنين العقوبات والإجراءات الجنائية، الأمر الذي يتطلب وفقا لقواعد توازي الأشكال تعديل هذه القوانين بقوانين أخرى من الدرجة نفسها.

يرى اتجاه ثالث من الفقه بأن القانون الاستثنائي له قيمة القانون العادي كأقصى تقدير له⁽¹⁾.

يظهر أن هذا الاتجاه ضعيف مقارنة بالاتجاهين الأول والثاني، نظرا للحكم العام الذي أطلقه على التشريع الاستثنائي، وهو ما لا يتناسب مع التشريع الاستثنائي الصادر مباشرة عن صاحب السيادة أي الشعب، مما يقتضي منحه قيمة قانونية أعلى من التشريع العادي الصادر عن ممثليه (البرلمان)، خاصة إذا كان موضوع التشريع الاستثنائي يدخل في المجال التأسيسي، أي الاستفتاء الدستوري⁽²⁾.

يبدو لنا أن الاتجاه الأول هو الأكثر تجاوبا مع طبيعة المواضيع ذات أهمية وطنية المعروضة على الشعب للاستفتاء عليها. فتدرج القيمة القانونية لهذا الاستفتاء من حيث كونه دستوريا، تشريعا عضويا أو عاديا.

ثالثا: إجراءات التشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي

انطلاقا من الإجراء المعتمد عليه في هذه المسألة، ألزم المشرع الجزائري في المراحل التحضيرية لسير العملية، على صاحب المبادرة أن يستدعي الناخبين بموجب مرسوم رئاسي قبل خمس وأربعين (45)

1 - رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية...، مرجع سابق، ص 186.

2 - خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص 217.

يوما من تاريخ الاستفتاء، للتعرف على موضوع الاستفتاء الشعبي، ويرفق ذات المرسوم بالنص القانوني المقترح للاستفتاء⁽¹⁾.

اعتبر الأستاذ " احمد محيو " المرسوم المتضمن استدهاء الهيئة الناخبة من قبيل القرارات التي تدخل ضمن طائفة أعمال السيادة التي لا تقبل أي وجه من أوجه الطعن، وهو محصن من الرقابة⁽²⁾.

تجسد السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات عملية تنظيم الانتخابات وسير عملية التصويت بمعية الهيئات العمومية القاعدية المختصة بذلك⁽³⁾، تحت إشراف وتوجيه رئيس السلطة التنفيذية الذي يستطيع التحكم في أعضائها عن طريق إنهاء مهام أي عضو متى ارتأى أنه لا يؤدي وظائفه على النحو الذي رسمه له من خلال السلطة الرئاسية عليه⁽⁴⁾.

زيادة على ما سبق ذكره، أوجب المشرع الرجوع إلى الإجراءات القانونية للتشريع عن طريق الاستفتاء، أن توضع تحت تصرف الناخبين ورقتي التصويت، مطبوعتين بلونين مختلفين، تحمل إحداها كلمة " نعم " والأخرى "لا". أوجب أيضا المشرع، أن يتضمن نص السؤال المطروح على الاستفتاء عبارة " هل أنتم موافقون علىالمطروح عليكم". فلا يتاح للناخب إلا خيار الموافقة أو الرفض دون أن يناقش أو يقدم بديلاً لموضوع الاستفتاء، ما يجعل من الموافقة الشعبية مجرد إجراء شكلي فقط.

يثار هنا التساؤل حول مدى ممارسة الشعب لسيادته في موضوع الاستفتاء، علما بأن الاستفتاء بهذه الطريقة، من دون إجراء نقاش كافٍ أو تعبير عن تفضيلاتهم، يعتبر كمجرد وسيلة للحصول على موافقة

1- المادة 149 من القانون العضوي رقم 16-10 (مرجع سابق).

- المادة 261 من الأمر رقم 21-01 (مرجع سابق).

2- أنظر، محيو أحمد ، المنازعات الإدارية ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 164 وما بعدها.

3- استحدثت سلطة وطنية مستقلة للانتخابات حسب نص القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، المتعلقة بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر ج ج العدد 55 المؤرخ في 15 سبتمبر سنة 2019، الملغى بمقتضى المادة 320 من الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلقة بالانتخابات، بهدف إبعاد السلطة العامة (الإدارة) عن المشاركة المباشرة في مسار الانتخابات الرئاسية المزمع إجراؤها بتاريخ 12/ 12/ 2019، من أجل تجسيد الفعلي لنزاهة الانتخابات وضمان حياد الإدارة. تضمن بالمقابل الأمر رقم 21-01، المذكور أعلاه، جميع الأحكام المتعلقة بصلاحيات السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

4- إن تعيين وإنهاء مهام رئيس وأعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من صلاحيات رئيس الجمهورية، أنظر المادة 201 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

آلية لتوجهات النخب السياسية⁽¹⁾. وعليه، فإن اقتراح موضوع الاستفتاء بحق طرح بديل بمقتضى الاقتراح الشعبي يمثل الحل الأمثل لممارسة الشعب لسيادته بالشفافية التامة والفعالية اللازمة .

يترتب على الاستفتاء إما القبول أو الرفض، ففي حالة القبول تُعلن المحكمة الدستورية نتائج الاستفتاء في مدة أقصاها عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ استلام محاضر اللجان الانتخابية⁽²⁾.

تلتزم السلطة التنفيذية بنشر نتائج الاستفتاء في الجريدة الرسمية طبقاً للقواعد العامة المعمول بها قاعدة تشريعية ذات طبيعة دستورية أو تشريعية من دون عرضه على البرلمان لإقراره أو على المحكمة الدستورية للتحقق من دستوريته. أما في حالة الرفض، لم يبين المؤسس مصير الموضوع المرفوض من طرف الإرادة العامة، خلافاً لمبادرة المتعلقة بتعديل الدستور، التي يمكن أن تعرض من جديد على البرلمان الجديد، كما يستخلص ذلك من المادة 220 من الدستور.

يبقى التساؤل مطروحا حول مصير تلك الاستشارة التي ترفض من طرف الشعب، فهل يجوز طرحها من جديد، بعدما يقدر رئيس الجمهورية تغيير الظروف، التي حالت دون اعتماده؟ وهل رفض الشعب النص المقترح للاستفتاء، يعني اعتباره كأنه لم يكن؟ وهل بإمكان رئيس الجمهورية اتخاذه في شكل تنظيم؟ لا نجد الإجابة لهذه التساؤلات لا في الدستور ولا في الممارسة السياسية، إلا أنه في غياب نص يبيح أو يمنع اللجوء إلى إجراء آخر لاتخاذها، يمكن في حالة رفضها من طرف الشعب، اللجوء إلى استعمال سلطاته الدستورية في المسائل غير المخصصة للقانون وفقاً للمادة 141 لاتخاذ الاستشارة وفرضها على الساحة السياسية، يتوقف ذلك طبعاً على جراءة رئيس الجمهورية.

1- يجب الإقرار في البداية بأنه من النادر أن تلجأ الدول الديمقراطية إلى تبني أسلوب الاستفتاء، كما لا يجب النظر للاستفتاء باعتباره من أدوات الديمقراطية التشاركية (Democracy deliberative) خاصة عندما يتم تهميش الناخبين ولا تتاح لهم الفرصة في تحديد الخيارات التي سيتضمنها الاستفتاء، أو التعبير عن تفضيلاتهم، ولذلك يكون من الصعب اعتبار أن نتائج الاستفتاء تعبر عن خيارات الشعب الحقيقية في كل دولة، خاصة أنه لا تتاح لهم سوى خياران الموافقة أو الرفض، وهو ما لا يتناسب مع طبيعة القضايا المحورية التي يتم الاستفتاء عليها.

لقد اختار الشعب البريطاني الخروج من عضوية الاتحاد الأوروبي في استفتاء شعبي بتاريخ 23 جوان سنة 2016، بينما رفض الشعب الكولومبي في استفتاء بتاريخ 2 أكتوبر سنة 2016 اتفاقية السلام التي أبرمتها الحكومة مع حركة الفرك (القوات المسلحة الثورية الكولومبية). فان من صوتوا بالرفض في الاستفتاء فازوا بهامش ضئيل من المؤيدين له وهو ما يشير إلى وجود انقسام شعبي حاد حول الموضوع، أكثر تفصيلاً في الموضوع، ليندسي جريفيت، تمرد جماهيري - دلالات التصويت الرفض في الاستفتاءات العامة، محاضرة في الجامعة الأمريكية - الإمارات العربية المتحدة. أنظر الموقع الإلكتروني:

- <https://platform.almanhal.com/Reader/Article/100629>

2- راجع: - المواد من 261 إلى 263 من الأمر رقم 21-01 (مرجع سابق).

الفرع الثاني

النشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي سلطة رئاسية بامتياز

توحي المادة الثامنة من الدستور، بغض النظر عن الفقرة الأخيرة منها، أن الشعب يمارس سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، ويمارسها أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين الذين يختارهم بمقتضى المبدأ المكرس دستوريا المتمثل في الانتخاب.

فيكون بذلك المؤسس قد وزع ممارسة الشعب لسيادته بين مؤسستين، التنفيذية المتكونة من رئيس الجمهورية المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، والتشريعية المتكونة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني المنتخب بالاقتراع العام المباشر والسري.

غير أننا نلاحظ من خلال التمعن في قراءة أحكام الفقرة الأخيرة من المادة الثامنة، ارتباط ممارسة السيادة بإجراء الاستفتاء الذي يمارسه رئيس الجمهورية دون سواه، واستبعاد البرلمان المنتخب كلية من استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية.

بناءً على ذلك، جعل المؤسس عملية اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي محصورة بيد رئيس الجمهورية الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية دون سواه، حسب نص المادة 91 الفقرة التاسعة من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم التي تنص:

" يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء "

منع عليه كذلك، منعا صريحا تفويضه بدليل الفقرة الثالثة من المادة 93 من ذات الدستور.

كما أخرج المؤسس آلية الاستفتاء من اختصاص رئيس الجمهورية عند تمديد العهدة الرئاسية، بسبب وفاة أحد المرشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو حدوث أي مانع آخر له. يمتد هذا الحظر إلى من يتولى وظيفة رئاسة الدولة، كما يتمتع على هذا الأخير اللجوء إلى الأحكام المتعلقة بالاستفتاء بصفة مطلقة بدون أي تخصيص حسب المادة 96 من الدستور.

وإذا كان الدستور لم يحدد المقصود من عبارة ذات أهمية وطنية، إزاء صمت المؤسس عن ذلك، فإن رئيس الجمهورية هو المختص بتقدير المسائل التي تكون موضوعا للاستفتاء.

يتمتع، إذن، رئيس السلطة التنفيذية، بحرية اختيار موضوع مناسب لبرنامجهم دون أي ضابط قانوني أو سياسي، في ظل غياب أي معيار على الصعيد الدستوري يحدد ماهية ومضمون التصرفات التي قد تكون محلا للاستفتاء.

تبدو وسيلة الاستفتاء سلطة شخصية غير مرتبطة بشرط (1)، في إطار السلطات المحفوظة لممثل السلطة التنفيذية (2). فيستشير الشعب من تلقاء نفسه، متى رأى ذلك مناسباً ولازماً في أي وقت سواء كان المجلس الشعبي الوطني قائماً أو شاغراً، ودون حاجة أن يطلب إذنًا من أي جهة كانت.

يستنتج أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب حتى في المجالات المحفوظة للبرلمان فيتصرف وفقاً لتقديره، ومن ثم له كامل الحرية في تقدير ملائمة أو عدم ملائمة هذا الإجراء، طالما أن الغاية النهائية من استعماله قد جاءت بشكل عام، الأمر الذي يفهم منه أن كل موضوع مرهون بتقدير مالك القرار وليس بتقدير الدستور (3)، نية المؤسس في تنظيم هذه الآلية بدقة بحيث لا يسمح بأي لبس أو خلط في مواضيع الإستفتاء.

خلفاً للمؤسس الفرنسي الذي وضع قيوداً على الاستفتاء الرئاسي تحول دون الانحراف بها. فلا ينظم الاستفتاء الشعبي إلا بناء على اقتراح من قبل الحكومة، التي تلتزم بعرض بيان أمام المجلس، ويكون متبوعاً بمناقشة على مستوى غرفتي البرلمان، أو باقتراح مشترك من المجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) والذي يتخذ طابع الاقتراح الثنائي المتكون من خمس (5/1) أعضاء البرلمان، ومؤيد من قبل عشر (10/1) الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية (4).

1- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في دستور الجزائري...، مرجع سابق، ص 181.

2- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص 68.

3- شهدت الجزائر عدة استفتاءات، وهي:

- استفتاء تقرير المصير في 07/01 / 1962.

- استفتاء حول المجلس التأسيسي وصلاحياته في 20 / 09 / 1962، أنظر:

- Proclamation des résultants du referendum du 20 septembre 1962 relatif aux attributions et a la durée des pouvoirs, JORA, N°1 DU 26 octobre 1962.

- استفتاء حول دستور سنة 1963، أنظر:

- Commission Nationale de référendum constitutionnel – Procès -Verbal rectificatif. Publié dans. JORA.N° 65 DU 13/09/1963.

- محضر إعلان نتائج الاستفتاء حول الميثاق الوطني، ج ر ج العدد 61 المؤرخ في 30 جويلية سنة 1976 .

- محضر إعلان نتائج الاستفتاء حول الدستور، ج ر ج العدد 94 المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1976 .

- محضر إثبات نتائج الاستفتاء إثراء الميثاق الوطني، ج ر ج العدد 7 المؤرخ في 16 فيفري سنة 1986 .

- محضر إعلان نتائج الاستفتاء في مشروع التعديل الدستوري، ج ر ج العدد 45 المؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1988 .

- محضر إعلان نتائج الاستفتاء في 23 فبراير سنة 1989، ج ر ج العدد 09 المؤرخ في 01 مارس سنة 1989 .

- إعلان مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1996، يتعلّق بنتائج استفتاء 1996/11/28 للتعديل الدستوري (مرجع سابق).

4 - Article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958, (Modifiée et complétée),. op.cit..

يُثير التساؤل في هذا الصدد اختلافًا فقهيًا عن ممارسة الشعب سيادته بواسطة الاستفتاء إذا كان البرلمان قائمًا؟.

اعتبر بعض الفقهاء أن اللجوء إلى الاستفتاءات الشعبية مع وجود البرلمانات، يقلل من هيبة المجالس البرلمانية ونفوذها.

اعتبر آخرون ممن يعارضون الاستفتاء الشعبي أنه ينعكس على اهتمام هذه المجالس فيما تصدره من تشريعات، فقد يقل اهتمامها بهذه التشريعات نظرا لشعور أعضائها بأن المسؤولية غير مقتصرة عليهم فقط بل هي موزعة على مؤسسات أخرى⁽¹⁾.

يخشى، البعض الآخر، من مخاطر استعمال هذا الأسلوب على البرلمان، كأن يسمح الاستفتاء لرئيس الدولة بانتهاز فرصة رفض الشعب لقوانين أقرها البرلمان، بالقضاء عليه بحجة الدفاع عن مصالح على وبالتالي القضاء على الحريات الفردية⁽²⁾.

يترتب عن الإقدام المكثف على أسلوب الاستفتاء، مصادرة السيادة المعهودة للبرلمان، لأنه متى استشير الشعب بقرار تنظيمي واستجاب له، تمكنت السلطة التنفيذية من الحصول على قرار شعبي، ويكون صحيحا حتى في حالة افتراض وجود مقاطعة⁽³⁾، لانعدام نصّ قانوني يحدد نسبة المشاركة في الاقتراع.

إن تحريك حق استفتاء نادراً ما يحدث، إلا أنه وجد في بعض الظروف والمناسبات بإفراط شديد وكوسيلة ضغط على البرلمان. فقد كشفت بداية التجربة الدستورية الفرنسية لسنة 1958 استعمال هذا الحق بكثرة وكفل للسلطة التنفيذية السيطرة الفعلية على العمل التشريعي. كما ربط الرئيس الفرنسي نتائج الاستفتاء بمسألة الثقة في شخصه وبقائه في الحكم الرئاسي⁽⁴⁾، برغم أن الدستور الفرنسي لم ينص على

1- الخطيب نعمان احمد، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 272.

2- صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 120-121.

3- نبالي فطة، دور المجلس الدستوري...، مرجع سابق، ص 215.

4- COHENDET Marie-Anne, *Le Président de la République*, op.cit, p.64.

إجراء يسمح بتحريك مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية لإجباره على الاستقالة⁽¹⁾، إلا أن سحب منه الحكم بمقتضى نتائج الاستفتاء لسنة 1969⁽²⁾.

لا يوجد في التجربة الفرنسية، حسب رأي بعض الكتاب، أي مبرر لاستثناء مسألة الثقة، من النتيجة السلبية للاستفتاء الذي أجري بتاريخ 29 ماي سنة 2005 حول التعديل الدستوري. فعلى حد تعبير الأستاذ LAVROFF "أنه لا يمكن بناء أوريا ضد إرادة الشعب الفرنسي في ذلك"⁽³⁾.

ربما كان رئيس الجمهورية الجزائري، يصل لنفس النتيجة بمناسبة الاستفتاء المتعلق بقانون استعادة الوئام المدني، الذي اعتبره مسعى خاصا به، وأنه مستعد للتخلي عن الرئاسة في حالة التصويت السلبي⁽⁴⁾.

يفهم من صيغة السؤال الذي طرح على الشعب مفاده "هل أنتم مع أو ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي لتحقيق السلم والوئام المدني"⁽⁵⁾، أن الصياغة المعروضة على الشعب لم تتعلق بقانون استعادة الوئام المدني بحد ذاته، بل أكثر من ذلك بمسايرة رئيس الجمهورية.

وضع، بالتالي، مسألة الثقة به على المحك، لكن نتيجة الاستفتاء جاءت إيجابية دعمت مركزه أكثر وسهلت أيضا عليه إفتكاك التأييد الشعبي لاحقا بمناسبة الاستفتاء المتعلق بميثاق السلم والمصالحة الوطني، الذي نظم بتاريخ 29 سبتمبر 2006. شكل إذن الموضوعان المتعلقان باستعادة الوئام المدني⁽⁶⁾ والمدني⁽⁶⁾ وميثاق السلم والمصالحة الوطنية⁽⁷⁾ مرجعا للاستفتاء.

1- AUVRET Patrick, *La réforme de la responsabilité du Président de la République*, op. cit, p. 410.

2- HAMON Francis, *Le referendum*, op.cit, p.58-61.

3- للمزيد من التفاصيل حول موضوع نتيجة الاستفتاء الفرنسي الأخير، راجع، الخطيب مهند، مقال منشور بتاريخ 2005/06/07 على الموقع الإلكتروني www.alarabiya.net

4- خطاب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في مدينة المدية يوم 1 سبتمبر 1999، *جريدة الخبر اليومي*، 2 سبتمبر 1999، ص 2. الموقع الإلكتروني: www.elmouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm

5- مرسوم رئاسي رقم 99-169 مؤرخ في سنة 1999، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء يوم 16 سبتمبر سنة 1999، ج ر ج العدد 51، المؤرخة في 2 غشت 1999.

6- قانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 يوليو سنة 1999، يتعلق باستعادة الوئام المدني، ج ر ج عدد 46 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1999.

7- أمر رقم 06-01 مؤرخ في 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج ر ج العدد 11 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006.

- مرسوم رئاسي رقم 05-278 مؤرخ في 14 غشت سنة 2005، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية ليوم الخميس 29 سبتمبر سنة 2005، ج ر ج العدد 55، المؤرخ في 5 أوت سنة 2005.

رغم أهمية الإجراء إلا أنه يظل غير مألوف وضئيل الاستعمال، بالنظر إلى حجم المسائل التي تصلح أن تكون موضوعا للاستفتاء، كخوصصة سونطراك والانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة أو الشراكة مع الاتحاد الأوربي⁽¹⁾ وخاصة عندما يتعلق موضوع الاستفتاء بمسائل ذات أهمية كبيرة على مستوى الأمن القومي.

إن معاينة الاستفتاءين، يجعلنا نسجل أنهما يأخذان طابعاً تشريعياً، بالنظر لطبيعة موضوع الاستفتاء ويدخلان ضمن مجال التشريع البرلماني المحمي بمقتضى الدستور⁽²⁾.

يظهر من خلال ما سبق، أن تنظيم المؤسس الجزائري للاستفتاء، لا يمكن إلا أن يعزز صلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية ويهمل بالمقابل البرلمان في مجاله التشريعي.

لا يوجد أي ضمان لاحترام ممثل السلطة التنفيذية المجال التشريعي للبرلمان من أن يكون محلاً للاستفتاء بسبب عدم وجود استشارة إلزامية للمحكمة الدستورية، تسمح لها بمعارضة موضوع الاستفتاء⁽³⁾.

الاستفتاء⁽³⁾.

1- تم التوقيع بالأحرف الأولى على اتفاقية الشراكة مع الإتحاد الأوربي في أكتوبر سنة 2002 ، وفي سنة 2005، تم التصديق عليها ودخلت حيز النفاذ على مراحل، وبعد مرور سنتين من دخول الاتفاقية حيز التنفيذ حسب المادة 9 من الاتفاقية، تم إلغاء التدريجي للرسوم الجمركية والضرائب على المنتجات الصناعية التي تضمنت قائمة ب 1858 نوع. راجع، بوعيايد سفيان، " اتفاق الشراكة مع الإتحاد الأوربي لم يفد الجزائر"، جريدة الخبر اليومي، المؤرخة في 2 سبتمبر 2007 ، ص 11 .

2- بابا علي رضا، الطبيعة القانونية لإجراءات قانون الوثام المدني ، رسالة ماجستير، فرع القانون الجنائي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص 59 وما بعدها.

3- أنظر، لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية... ، مرجع سابق، ص 181.

الفصل الثاني

إطلاق مجال التشريع الرئاسي

ساهم التطور الدستوري الذي عرفته النظم السياسية في تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بصورة تتسم بتوسيع غير محدود لصلاحياتها وسلطاتها بمقتضى اللائحة حتى صارت هي المشرع العادي والسلطة التشريعية المشرع الاستثنائي.

كرّس مجال اللائحة بثّتي أشكالها (أمراً أو مرسوماً) في ساحة التشريع وغُلّت يد البرلمان حتى في دائرته الضيقة للقانون واستحوذت السلطة التنفيذية على كل المواضيع بحرية تامة.

تعد هذه السلطة الواسعة، المستوحاة من المادتين 37 و 38 في الدستور الفرنسي⁽¹⁾، خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات، وأيضاً خروجاً عن مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية⁽²⁾.

يبدو من خلال ما عرفته المرحلة الانتقالية للتجربة الجزائرية الممتدة من 1992 إلى غاية تبني دستور 1996 صدور عدّة أنواع من المراسيم التشريعية والأوامر في ظل عدم وجود سلطة تشريعية منتخبة.

لقد أتاحت هذه التجربة السابقة للمؤسس، مساندة النهج الذي تبنته السلطة التنفيذية في المرحلة الانتقالية في شأن التشريع ليؤكد ويوسع من الصلاحيات التشريعية لصالح السلطة التنفيذية في دستور 1996 بغية تزويدها بمركز متفوق على البرلمان في النظام التشريعي.

إن الجمع بين المصطلحات التنظيمية في دستور 1996 ما هو إلا أسلوب يضمن للسلطة التنفيذية في النهاية تحقيق أولويات سياساتها وفي مقدمتها الأجندة التشريعية. فهي تشرع بصفة موازية ومنافسة للاختصاص البرلماني بمقتضى الأوامر، وتشرع كذلك بصفة مستقلة في المجالات الخارجة عن نطاق القانون بواسطة المراسيم الرئاسية.

1 - « La signature des ordonnances ; fonctions d'une controverse ». TROPER Michel, Pour une théorie juridique de l'État, op. cit, pp.275-289.

2 - غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظري والتطبيقي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سنة 2012، ص 879.

متع المؤسس، إذن، السلطة التنفيذية في ظل دستور 1996 المعدل والمتمم بسلطة إنشائية تعادل القانون بمقتضى الأوامر سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية. رتب هذا الامتياز الذي يحوزه رئيس الجمهورية منافسة البرلمان في المجالات المخصصة له (المبحث الأول).

يشرع رئيس الجمهورية خارج هذا الإطار بحرية غير متناهية، بمقتضى السلطة التنظيمية في شكل المراسيم الرئاسية طبقاً للمادة 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم، ما جعل منها تشريعات مستقلة موازية للتشريعات البرلمانية.

ربط المؤسس مجال التنظيم لتكملة القانون بمقتضى الفقرة الثانية من ذات المادة بالسلطة التنظيمية ويؤكد تبعية هذا المجال لسلطة التنفيذية، ما يضمن التحكم الفعلي في آليات تنفيذ التشريع ومصيره (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الأوامر الرئاسية حق مكرس دستورياً

لم تتفق الدساتير العربية على تسمية التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية، فهناك من استعملت مصطلح مراسيم بقوانين، بينما استعمل البعض الآخر مصطلح لوائح تفويض في حين عرفت في بعض الدساتير قوانين مؤقتة أو أوامر⁽¹⁾. رغم هذا الاختلاف في التسمية، إلا أنها كلها تتضمن هدفاً واحداً يتمثل في المساهمة إلى جانب القانون في سن القواعد التشريعية في غياب أو شغور البرلمان.

كرس المؤسس الجزائري في دستور سنة 1976 آلية التشريع عن طريق الأوامر⁽²⁾، في حين تخلى دستور 1989 عنها⁽³⁾، إلا أن دستور 1996 المعدل والمتمم عزز من جديد وبشكل أوسع مركز السلطة

1 - الطماوي محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير ...، مرجع سابق، ص 68.

- ALHAJ EMBARAK Husam, La séparation des pouvoirs dans le monde Arabe, Etude comparative des expériences du Maroc, de l'Algérie, la Tunisie, la Libye et l'Égypte «Un principe à l'épreuve du pouvoir exécutif», op.cit, 233.

2- المادة 153 من دستور 1976 (مرجع سابق).

3- لقد تخلى المؤسس عن التشريع بواسطة الأوامر في دستور سنة 1989، أما في دستور سنة 1963 تتخذ الأوامر بناءً على تفويض من البرلمان وفقاً لنص المادة 58 منه التي تنص على أنه «يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر»

التنفيذية في التشريع بواسطة الأوامر، كاختصاص تشريعي شخصي لرئيس الجمهورية، مما اعتبره بعض الكتاب بالازدواج الوظيفي⁽¹⁾ (المطلب الأول).

على الرغم من المتطلبات الجوهرية التي يفرضها حكم القانون ومبدأ الفصل بين السلطات يمكن للبرلمان التنازل عن سلطته التشريعية لصالح رئيس الجمهورية لمواجهة ما تتعرض له الدولة من ظروف استثنائية قد تهدد كيانها، فله في هذه الحالة أن يتعامل مع هذه الظروف باللجوء إلى تفعيل سلطة الأوامر للتشريع، سواء في حالة الطوارئ أو الحصار، أو في الحالة الاستثنائية أو حالي التعبئة العامة والحرب (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التشريع بالأوامر في الظروف العادية

حافظ المؤسس على وسيلة التشريع بالأوامر في الحالة العادية، رغم توسيع فترة عمل البرلمان إلى عشرة (10) أشهر على الأقل، إذ تقضي المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم أن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة يمارسها في الأوضاع العادية، وفي حالات محددة وفق شروط دستورية صريحة (الفرع الأول).

كما تقتضي المادة 146 من الدستور على إمكانية رئيس الجمهورية الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية إصدار قانون المالية بأمر في حالة تقاعس البرلمان عن المصادقة عليه وذلك في الآجال المحددة دستوريا.

تشكل آلية التشريع بالأوامر في المجال المالي أكبر تعدد على اختصاص البرلمان، خاصة وأن إعداد مشروع قانون المالية من اختصاص السلطة التنفيذية وتنفيذه كذلك. فكيف يكون المنفذ هو نفسه

1- وقد جاءت الصياغة في النص الأصلي كما يلي:

« La constitution réalise, de telle sorte, un véritable "dédoublage fonctionnel", dans la mesure où le chef de l'exécutif peut être réputé agir en tant qu'un organe législatif et édicter alors des textes relevant du régime juridique de la loi formelle. » Cf.- HARTANI AMINE KHALED, Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, op. cit, p. 274.

مشرعاً؟!.. إذ يستطيع أن يعدّل القانون في لحظة تنفيذه، وهو ما يؤكد استحواد السلطة التنفيذية وهيمنتها الواضحة على السلطة التشريعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التشريع بأوامر في مسائل عاجلة

بعد تجاهل المؤسس بعض الضوابط عند التشريع بمقتضى الأوامر في محتوى أحكام المادة 124 الأصلية من الدستور 1996 التي كانت تنص " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان....". رغم أنّ المؤسس قيد إرادة ممثل السلطة التنفيذية للتشريع بآلية الأوامر من خلال إدراج بعض الضوابط الدستورية الشكلية بمقتضى التعديلات الدستورية لسنتي 2016، و 2020 (أولاً)، إلا أن الطبيعة القانونية لهذه النصوص (ثانياً) تضي عليها طابعاً منافساً للتشريع للبرلماني (ثالثاً).

أولاً: الضوابط الدستورية الشكلية للتشريع بالأوامر في مسائل عاجلة

حدّد المؤسس ضمن الدستور شروطاً وقيوداً للتشريع بالأوامر في غياب البرلمان، تتمثل في:

1- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية

استحدث التعديل الدستوري لسنة 2016 عامل الاستعجال، كشرط للتشريع بالأوامر بعدما تجاهله المؤسس عند تبني دستور سنة 1996 وفي التعديلات اللاحقة له لسنتي 2002 و 2008.

نصت المادة 142 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل

عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية...".

يفهم من ذلك أن ممثل السلطة التنفيذية لا يمكنه أن يشرع بمقتضى أمر إلا في مسائل تبررها السرعة والانسحاب وتستدعي حلولاً تشريعية تقنية مستعجلة⁽¹⁾، وذلك في حالي شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية.

نعتقد أن هذا القيد الموضوعي يجد أساسه ومبرره في ظرف الضرورة⁽²⁾، حسب ما نصت عليه المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وهي أمور تستوجب التصدي لها بإعلان الحالة الاستثنائية بهدف تنظيم بعض المسائل التي لا يجوز تنظيمها في الأحوال والظروف العادية إلا بواسطة القوانين.

يكون بالتالي، من الأفضل لو ترك التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني فقط لاعتبارها حالة انتهاء المهمة البرلمانية.

تستجيب هذه الآلية لغياب المجلس الشعبي الوطني لأكثر من مدة ثلاثة أشهر مع إضافة مدة 15 يوما التي تبتدئ فيها الفترة التشريعية بعد انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجديد، فلا مجال لانتقاد رئيس الجمهورية عند لجوئه إلى التشريع بالأوامر في هذه الحالة لمواجهة الظروف الطارئة⁽³⁾.

يصعب، بالمقابل، تصور تدخل رئيس الجمهورية، كسلطة تشريعية في الميدان المخصص للبرلمان في حالة العطلة البرلمانية المقدرة بشهرين⁽²⁾ والتي تعتبر حالة قانونية ونظامية للدورة العادية للفترة التشريعية، لأنه يمكن تمديد الدورة العادية السنوية للبرلمان لأكثر من عشرة (10) أشهر بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وفقا للفقرة الثانية من نص المادة 138 من الدستور للتشريع بصفة استعجالية⁽⁴⁾.

1- من بين الأوامر التي اتخذت لمواجهة المسائل العاجلة والملحة نذكر، أمر رقم 02-03 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2002، يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر سنة 2001، ج ج ج العدد 28 المؤرخ في 11 أبريل سنة 2002. - متى تم تحديد درجة الاستعجال أو الظروف العاجلة وكانت هذه الدرجة تستدعي تدخلاً سريعاً لتفادي تفاقم الأخطار أو الكوارث، فنكون أمام الضرورة. فنؤيد فكرة أحد الكتاب في رأي له " أن الاستعجال الأقصى يرتبط بالظروف الاستثنائية ونظرية الضرورة" راجع: بدران مراد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008، ص 61.

2- يتمثل عنصر الضرورة في حدوث أمور أو ظروف طارئة وغير متوقعة وخطيرة ولا يكون بالإمكان دفعها بالإجراءات العادية بل لابد من اتخاذ إجراءات سريعة لتجاوز ودفع هذه الظروف. راجع عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 2005 ص 145.

3- FUCHS Olivier, « La procédure législative d'urgence », R.D.P., n°3, 2009, p.769.

4- المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12... (مرجع سابق).

يمكن كذلك استدعاء البرلمان لاجتماع في دورة غير عادية لغرض التشريع في المسائل العاجلة. يعاب على شرط التشريع بمقتضى الأوامر خلال فترة عطلة البرلمان لمواجهة المشاكل المستجدة، إذ بوسع المؤسسة التشريعية أن تجتمع في دورة غير عادية للتشريع في مستحدثات الأمور التي تبدو للهيئة التنفيذية بغتة⁽¹⁾.

نرى أنه من الأحسن إعادة النظر في الآلية التشريعية طالما البرلمان يظل قائما لمدة زمنية تقريبا سنة⁽²⁾ إذ لا يمكن التذرع بالعطلة البرلمانية لتمير نصوص تشريعية بمقتضى الأوامر التي يرغب رئيس الجمهورية في إقرارها. يبقى هذا الضابط رغم أهميته يعاب عليه لأنه جعل من الأوامر سبيلا لتعطيل ممارسة البرلمان حقه الدستوري.

يطرح بالرجوع إلى أحكام المادة المذكورة سلفا، التساؤل حول الجهة المختصة بتكييف المواضيع الخاضعة لمثل الحالة العاجلة؟ نظرا لعدم تحديدها دستوريا.

لم يحدد المؤسس صنفًا من القوانين التي تُوجبُ التشريع بمقتضى الأوامر على سبيل الحصر لمعرفة المجال الذي لا ينبغي تخطيه من قبل السلطة التنفيذية، بالرغم من انه حدد صنفين مختلفتين لسن القواعد التشريعية البرلمانية، خلافا للمجلس الدستوري الفرنسي الذي منع بموجب قراره تحت رقم 81/ 134 المؤرخ في 5 جانفي سنة 1982⁽³⁾ الحكومة من التشريع بواسطة الأوامر في المجال العضوي.

يظهر أنه من الأحسن لو أن المؤسس يقوم أيضا بتحديد مجال التشريع بمقتضى الآلية أو ينص على الأقل عن عدم التشريع في صنف القوانين العضوية بمقتضاها، وهذا للاستعمال العقلاني لها.

ويمكن إرجاع أهم أسباب عدم التدخل بمقتضى ذات الآلية للتشريع في المجالات المخصصة للقوانين العضوية لارتباط موضوعاتها بالنظام الأساسي للدولة من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها وبتنظيم سلطاتها العليا وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها.

1 - بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام...، مرجع سابق، ص 194.

2- لم يحدد المؤسس في دستور 1996 المعدل والمتمم ولا المشرع ضمن القانون العضوي رقم 16-12، الحد الأقصى الذي يمكن من خلاله تمديد الدورة العادية والحد الأدنى والأقصى لاجتماع البرلمان في دورة غير عادية.

3- LAVROFF Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la Vè République*, op. cit, p.714.

بالإضافة إلى اختلاف إجراءات وضعها والمصادقة عليها عن التشريعات العادية وإخضاعها لرقابة المجلس الدستوري قبل صدورها، كما أن تدرج القانون العضوي في التسلسل الهرمي للمعايير هي أهم عقبة⁽¹⁾ أمام استخدام ذات المادة في المجال العضوي.

تبقى سلطة التشريع في مجال القوانين العضوية هي سلطة خصوصية للبرلمان فقط دون سواه⁽²⁾.

نستخلص بالنظر إلى نمط تنظيم القانون العضوي في الدستور عدم إمكانية التدخل من الناحية القانونية في مجال القانون العضوي بمقتضى الأوامر، إلا أن اعتماد التعديل الدستوري لسنة 2020 مبدأ الإخطار وجوبا من المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر قبل إصدارها فتح باب التشريع بالأوامر وبصفة مطلقة في جميع المجالات المحفوظة للبرلمان بما فيها المسائل التي تدخل ضمن المجال المخصّص للقوانين العضوية⁽³⁾.

زيادة على ما سبق ذكره، كان منتظرا من المجلس الدستوري (سابقا) النظر في المبدأ المتعلق بمسألة عاجلة أثناء رقابته للأوامر الصادرة خلال فترة حل البرلمان والانتخابات التشريعية لسنة 2021، إلا أنه لم يجتهد في هذا المبدأ بل اكتفى بتضمين تأشيراته عبارات تسمح بالتشريع بأوامر، ما يؤكد مرة أخرى صورية المبدأ الذي يفرضه نظام الأوامر في مسائل عاجل.

لم يكتف المجلس الدستوري بالتصريح بمطابقة الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور إنما صرح أيضا بمطابقة الأمر رقم 05-21 المتعلق بتعديل وتنظيم الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، رغم أنه جاء مخالفا لأحكام الدستور التي تشترط عرضها وجوبا على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها.

1- BOYER-MERENTIER Catherine, **Les ordonnances de l'article 38 de la constitution du 4 Octobre 1958**, préface de FAVOREU Louis, Economica, Paris, Presse Universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p.83.

2 - لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص ص 255 و 256.

3- أمر رقم 01-21 يتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

- أمر رقم 02-21، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان (مرجع سابق).

يفهم مما سبق، أن عدم النص في الدستور على الجهة المختصة بتكييف حالة عاجلة وتفسيرها بشكل صحيح حيلة قانونية وسياسية لجعل وسيلة الأمر أداة مرنة تتيح السلطة التنفيذية مطلق الحرية لتقدير مناسبة التشريع بمقتضاها وفقا للظروف والاعتبارات الخاصة لكل حالة عاجلة على حدة، مما يجعل منها مشروع الملاءمة، ما يفتح لها كذلك المجال لبسط سلطتها التشريعية بصفة عاجلة للحصول على مكاسب سياسية بالدرجة الأولى⁽¹⁾، وهو ما يتناقض مع الضابط الدستوري المتعلق باتخاذ الأوامر في المسائل العاجلة.

2- استشارة مجلس الدولة في شأن النص المتعلق بأمر قبل إصداره

أدرج المؤسس ضمن شروط التشريع بالأوامر قيّدًا جديدًا في التعديل الدستوري لسنة 2016 وحافظ عليه في التعديل الدستوري سنة 2020 أسوة بالمؤسس الفرنسي⁽²⁾، إذ يتعلق بإبداء الرأي في النص المتعلق بأمر قبل إصداره.

يعود الاختصاص إلى مجلس الدولة كهيئة تمارس اختصاصًا استشاريًا، مما يوسع من دائرة اختصاصه في مجال مشاريع السلطة التنفيذية.

3- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

تندرج الأوامر ضمن الصلاحيات الخاصة لرئيس الجمهورية وتتخذ في مجلس الوزراء.

يطرح في ذات السياق التساؤل حول إمكانية الوقوف في وجه مشروع أمر رئيس الجمهورية وذلك من خلال رفضه من طرف الوزير الأول أو الوزراء؟.

يُستبعد مثل هذا الطرح في النظام السياسي الجزائري الذي لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور أو التوقيع المزدوج (Contreseing)⁽³⁾ من طرف كلّ من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، إذ لن يجد رئيس الجمهورية صعوبة في اتخاذ الأمر الذي يراه مناسبًا نظرًا للآليات الدستورية العديدة التي يمكن أن يستعملها لتصدي لمعارضتها.

1- FUCHS Olivier, *La procédure législative d'urgence*, op. cit, pp.763 -771.

2- « ...Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat... » . Article 38 Constitution du 4 octobre 1958, (Modifiée et complétée), op.cit.

3 - خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص191.

تظهر هذه الآليات من خلال سلطان تعيين أعضاء مجلس الوزراء وإنهاء مهامهم من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾ ومسؤولية الحكومة أمامه.

فلا يمثل مجلس الوزراء عملياً إلا جهازاً تنفيذياً لتسجيل نص أمر والوزراء إلا معاونين يكلفون بإعداد مشاريع أوامر في مجالهم بالتنسيق مع الأمانة العامة للحكومة ويخضعون لسلطة رئيس الجمهورية⁽²⁾، الذي يبقى سيداً في الوظيفة التشريعية، ما يجعل، بالتالي، من عرض مشروع أمر على مجلس الوزراء مجرد قيد دستوري شكلي.

4- خضوع الأوامر لإجراء عرضها على البرلمان في أول دورة له

يعرض النص الذي اتخذ من طرف رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان في أول دور له لتوافق عليه من دون مناقشة الموضوع ولا تعديله طبقاً لنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12. يؤدي عدم التزام رئيس السلطة التنفيذية بهذا الإجراء إلى انتهاك أو خرق مباشر لأحد بنود أو نصوص الدستور .

يُشكل إجراء الدراسة والمناقشة أهم آلية يفترض أن يمارسها البرلمان لاستجلاء لكثير من الأمور ولرقابة ومعارضة الأوامر الخارقة للحقوق والحريات وجعلها ملغاة « Caduc ».

فإذا كانت الرقابة البرلمانية لا تتحقق إلا بالدراسة والمناقشة، فإن تقييد المؤسس سلطة البرلمان بالتصديق على الأوامر دون مناقشتها يشكل خرقاً لقواعد عمل البرلمان وسيادته الدستورية.

إن عدم المصادقة على الأوامر التشريعية يصعب تصوره تخوفاً من الآثار التي قد ترتب على المجلس الشعبي الوطني⁽³⁾ بسبب استعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحلّ أو اللجوء إلى صاحب السيادة لتمرير

1 - انظر، ما بعده، ص 249 وما يليه.

2- "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 4- يرأس مجلس الوزراء." المادة 91 المادة من دستور 1996 المعدل والمتّم (مرجع سابق).

3 - قام رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في الدورة الربيعية لسنة 2003 بالتوقيع على سبع أوامر تشريعية أسبوعاً فقط بعد اختتام الدورة، دون وجود ضرورة تستدعي للتشريع. إعتبرت الأغلبية البرلمانية أن التصرف ذاته يشكل خطراً على المسار الديمقراطي. إلا أنه في الجلسة البرلمانية ليوم الأربعاء 08 أكتوبر سنة 2003 صادق البرلمان بالأغلبية المطلقة على الأوامر الرئاسية الصادرة تخوفاً من إقدام الرئيس على حل البرلمان. أنظر، بغداداي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص ص 113-114.

الأوامر عن طريق الاستفتاء⁽¹⁾، مما يجعل البرلمان مقيدا عند ممارسة هذا الإجراء الشكلي. وهو ما يبرر الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري.

5- إخضاع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية وجوباً

أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 قيّدًا على هذه الآلية، تتمثل في شرط إخطار المحكمة الدستورية وجوباً بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام.

يُستج أن لما كان مجال القانون العضوي خاضعاً لرقابة المحكمة الدستورية وفي غياب هذه الرقابة على الأوامر، فلم يتم أي تدخل بمقتضى الأوامر في المجال المخصص للقانون العضوي إلا أن خضوع الأوامر للرقابة الوجوبية للمحكمة الدستورية في التعديل الدستوري سنة 2020 مثلها مثل القوانين العضوية، حرّر النظام السياسي الجزائري نطاق التشريع بهذه الآلية لتمتد إلى مجال التشريع العضوي.

يُخلص مما سبق أنه؛ لا يبدو تكريس الأوامر أداة لضمان التشريع في مسائل عاجلة، وإنما أداة تفوق السلطة التنفيذية في التشريع.

- ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة العادية.

يثير التشريع بمقتضى الأوامر التساؤل عن الطبيعة القانونية لهذا الحق؟. فهل يمكن اعتبارها قرارات إدارية أم هي قوانين؟.

ميز الفقه بين مرحلة قبل عرض الأوامر على البرلمان ومرحلة بعد عرضها عليه، انطلاقاً من المعيار العضوي باعتبارها تنظيمات أو المعيار الوظيفي باعتبارها تشريعات .

- المرحلة قبل عرض الأوامر على البرلمان.

تُعتبر الأوامر التشريعية خلال هذه المرحلة مجرد قرارات إدارية⁽²⁾ تحتفظ بطبيعتها الإدارية طالما أن البرلمان لم يوافق عليها، فتبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري، أما بعد المصادقة عليها فإنها تتحول

1 - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ... ، مرجع سابق، ص ص 56 و 57.

2- BOYER-MERENTIER Catherine, *Les ordonnances de l'article 38 de la constitution du 4 octobre 1958*, op, cit, p.275.

- HAMON Francis, TROPER Michel, *droit constitutionnel*, op. cit, p.742.

- « *Les ordonnances tant qu'elles n'ont pas été ratifiées par le parlement, elles n'ont pas force de loi. elles ne sont que des actes administratifs, ce qui implique qu'elles sont susceptibles d'un contrôle juridictionnel.* » cf. BURDEAU Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit, p.551.

إلى تشريعات عادية⁽¹⁾. فالموافقة ليس لها معنى إلا إذا حوّلت الأوامر إلى قوانين وإلا فإنّها ستبدو وكأنّها مجرد إجراء شكلي⁽²⁾.

- المرحلة ما بعد عرض الأوامر على البرلمان.

يرى بعض من الفقهاء أن الأوامر تحتفظ بطبيعتها كأعمال إدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها، وبالتالي تكون قابلة للطعن فيها قضائياً⁽³⁾، في حين اعتبرها البعض الأخر صنفاً من الأعمال التشريعية وموافقة البرلمان عليها ترقيها لمرتبة التشريع⁽⁴⁾.

أكد المجلس الدستوري الفرنسي في عدة قراراته أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 من الدستور الفرنسي تتمتع بقيمة تنظيمية ما لم تتم المصادقة عليها لتصبح لها قيمة تشريعية⁽⁵⁾، وهو ما لم يتجه له المؤسس الجزائري من خلال استقراء أحكام المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم. فتعتبر الأوامر أعمالاً تشريعية، وهو الرأي الذي اتخذه أغلب الكتاب⁽⁶⁾، إذ لو كانت أعمالاً تنظيمية لما تم عرضها على الهيئة التشريعية⁽⁷⁾، فلا تضي المصادقة على الأوامر الصفة التشريعية ورفضها لا ينفى تلك الصفة نظراً لاكتساب هذه الصفة من الدستور مباشرة⁽⁸⁾.

يبدو إذن، الاختلاف في التسمية فقط، حيث يسمى تشريع الرئيس الجمهورية بالأمر وتشريع البرلمان بالقانون، فأعمال الرئيس هي تشريعية بمجرد صدورها تخضع للمحكمة الدستورية.

ثالثاً: الصيغة التشريعية للأوامر الصفة التي تضي طابعاً مناهساً للبرلمان

يستتبط ممارسة السلطة التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية من مصطلح "يشرع" الذي هو نفس المصطلح الذي وُظف للبرلمان في مجاله المحدد دستورياً.

1- الطماوي محمد سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة...، مرجع سابق، ص 68.

- PACTET Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN, **Droit Constitutionnel**, op. cit, p.605.

2- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية...، مرجع سابق، ص 529.

- CHAPUS René, **Droit administratif général**, op.cit, p.659.

3- بدران مراد " الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 120 من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، إدارة، العدد 2، 2000، ص 24.

4- LAVROFF Dmitri Georges, **Le droit constitutionnel de la Vè République**, op. cit, pp 741-743.

5-TURPIN Dominique, **Droit constitutionnel**, op. cit, p.448.

6- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، مرجع سابق، ص 57.

7- نقلا عن، كايس شريف، عدم فعالية القواعد القانونية ...، مرجع سابق، ص 130.

8- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة ...، مرجع سابق، ص 197.

تُشكّل آلية أمر التشريعية محور النظام السياسي في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، نظرا إلى أن مصطلح مسائل عاجلة غير محدد، بحيث يتدخل رئيس الجمهورية للتشريع بمقتضاها في جميع المجالات المخصصة للبرلمان.

فإن كانت الحاجة لإنشاء قواعد قانونية في بعض الموضوعات لتأمين تنفيذها بصفة عاجلة ما استدعت اللجوء إلى تقنية الأوامر، فإنه قد يلجأ صاحب هذا الحق إلى هذه التقنية لتفادي التعديلات التي قد تفقد النص أهميته وانسجامه⁽¹⁾ أو لتفادي مختلف الحساسيات المتواجدة في البرلمان⁽²⁾.

يُثبت، تبعا لذلك، العدد الهائل من التشريع بواسطة الأوامر الصادرة في الجرائد الرسمية الجزائرية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 وما يتبعها من الموافقة التلقائية اللامشروطة من طرف البرلمان تفوق السلطة التنفيذية في توجيه السياسة العامة على النحو الذي تريده من خلال استمرار اللجوء إلى الآلية بكل حرية في ظل وجود حكومة ائتلافية مساندة لسياسة رئيسها وبرنامجه.

يظهر، من جانب آخر، التراجع التدريجي في اللجوء إلى الأوامر، خاصة خلال عهدة البرلمان السابعة 2012-2017 بحيث تم إصدار خمس أوامر فقط، ثلاث منها سنة 2012 واثنان في سنة 2015، مما أدى إلى القول بتخلي السلطة التنفيذية عن صلاحية التشريع بواسطة الأوامر لصالح القانون. يعود ذلك إلى تدهور الحالة الصحية لرئيس الجمهورية.

عرف بالمقابل، نظام التشريع بالأوامر تواجداً أكثر، ابتداء من الفترة الممتدة من بداية شهر مارس إلى غاية ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر من سنة 2021، بحيث أصدر رئيس الجمهورية " السيد عبد المجيد تبون" في بداية مهمته الرئاسية ثلاثة عشر أمراً تشريعياً في عدة مجالات.

تشمل إلى جانب القوانين العضوية المذكورة سابقا، القانون المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، قانون المعاشات العسكرية، القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، قانون المالية التكميلي، قانون العقوبات، حماية المعلومات والوثائق الإدارية، قانون الإجراءات الجزائية، التدابير الاستثنائية لفائدة

1- GHAOUTI Mekamcha, « Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 Novembre 1996 », IDARA, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, Vol 7, N°1, 1997, pp. 70 à 72.

2 - المثال على ذلك الأمر المتعلق بالنقد والقرض ، والأمر المتعلق بالقانون الأساسي للمستخدمين العسكريين، والأمر المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، كل هذه الأوامر صدرت أياما فقط قبل افتتاح دورة الربيع لعام 2006. أنظر: كايس شريف، عدم فعالية القواعد القانونية ...، مرجع سابق، ص ص 129-132.

المستخدمين والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطا لحسابهم الخاص، المدنيين باشتراكات الضمان الاجتماعي، قانون البلدية⁽¹⁾.

تأسيسا لذلك، إذا كان الدستور، قيد استخدام تقنية الأوامر بشرط توفر إحدى الحالتين الموسومتين بشغور المجلس الشعبي الوطني وعطلة البرلمان، فإن مسألة غياب المجلس الشعبي الوطني في التجربة البرلمانية لسنة 2021، لمدة تجاوزت ستة أشهر بسبب اجتماع كلتا الحالتين في فترة واحدة، أتاحت فرصة أمام رئيس الجمهورية اعتلاء مركز مهيم على الصعيد التشريعي في المجالات المخصصة للقانون العضوي والعادي.

أثقف، بالتالي، النظام السياسي الجزائري القواعد الدستورية كمحترف، حتى تمكن كفنان من إقصاء البرلمان من العمل التشريعي لمدة زمنية تفوق المدة القانونية.

لا يبدو في الواقع حق عرض التشريعات التي اتخذت من طرف رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان في أول دور له لتوافق عليها، وسيلة لضمان سيادة البرلمان في التشريع، في ظل عدم حصانة المؤسس لهذه السيادة في مواجهة الأوامر التشريعية بالتفويض التشريعي. ولهذا، نعتقد أنه لا يكون ثمة داع لإعادة طرح

-
- 1- أمر رقم 03-21 مؤرخ في 25 مارس سنة 2021، يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج العدد 22 المؤرخ في 25 مارس سنة 2021.
- أمر رقم 04-21 مؤرخ في 18 أبريل سنة 2021، يعدل ويتم الأمر رقم 76-106 المؤرخ في 9 ديسمبر سنة 1976، والمتضمن قانون المعاشات العسكرية، ج ر ج ج العدد 29 المؤرخ في 18 أبريل سنة 2021.
- أمر رقم 06-21 مؤرخ في 30 مايو سنة 2021، يعدل ويتم الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، ج ر ج ج العدد 39 المؤرخ في 30 ماي سنة 2021.
- أمر رقم 07-21 مؤرخ في 8 جوان سنة 2021 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021، ج ر ج ج العدد 44 المؤرخ في 8 جوان سنة 2021.
- أمر رقم 08-21 مؤرخ في 8 يونيو سنة 2021 يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، والمتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 9 جوان سنة 2021.
- أمر رقم 09-21 مؤرخ في 8 يونيو سنة 2021 يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 9 جوان سنة 2021.
- أمر رقم 11-21 يتم الأمر رقم 66-155، مؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج العدد 65 المؤرخ في 26 أوت سنة 2021.
- أمر رقم 12-21 مؤرخ في 25 أوت 2021، يتعلق بالتدابير الاستثنائية لفائدة المستخدمين والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطاً لحسابهم الخاص المدنيين باشتراكات الضمان الاجتماعي، ج ر ج ج العدد 65 المؤرخ في 26 أوت سنة 2021.
- أمر رقم 13-21 مؤرخ في 31 أوت 2021، يعدل ويتم بعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 67 المؤرخ في 31 أوت سنة 2021.

تلك التشريعات عليه عند أول جلسة يعقدها، بسبب أن هذه التشريعات القائمة تظل نافذة ومنتجة لآثارها ويكون حكمها في التعديل أو الإلغاء حكم القوانين النافذة.

يعد إذن اختيار مناسبة إجراء حل والإعلان عن الانتخابات التشريعية المسبقة بنية تعطيل البرلمان لمدة أكثر من المدة القانونية اللازمة فرصة جديّة لإحياء الأوامر التشريعية من جديد، ما يتعين تقييد سلطان رئيس الجمهورية في هذا المجال.

بهذا؛ فلم تتل في الواقع التعديلات المتكررة لدستور سنة 1996 من التفوق التشريعي للسلطة التنفيذية، ولم يتنازل المؤسس عن التشريع بالأوامر التي تظل أداة بامتياز في يد رئيس السلطة التنفيذية، رغم الإصلاحات التي أتى بها المؤسس لمحاولة بسط سيادة البرلمان في مجال التشريع، نيته في الاحتفاظ بكل الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية على مستوى السلطة التنفيذية واعتماد إصلاحات شكلية لا أكثر.

الفرع الثاني

إمكانية إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر

تُوحى القراءة الأولية لأحكام المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم أن البرلمان المشّرع الأصيل في المجال المتعلق بقوانين المالية، إلا أن طبيعة النظام السياسي الجزائري قيد البرلمان في هذا المجال.

فنتقصر مهمته فقط على التصويت الشكلي بصفة إجمالية على قانون المالية السنوي دون منطوق الاقتراح الذي نص عليه الدستور ضمن المادة 147 منه ولا الرقابة الفعلية على تنفيذ ميزانية الدولة بصفة عامة (أولاً).

أبقى المؤسس على قاعدة عرفية، مفادها استحواد السلطة التنفيذية على قانون المالية الذي يكتسي طابعاً سنوياً قوانين المالية التصحيحية والقانون المتضمن تسوية الميزانية⁽¹⁾، في جميع المراحل التي يمر

1- استبدل القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بالقوانين المالية، ج ر ج ج العدد 53 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، مصطلح قوانين المالية التكميلية بمصطلح قوانين المالية التصحيحية دون أي تغيير في مضمونه.

بها المشروع، وتلك المتعلقة بإصداره بموجب أمر. ما يؤكد تفوق السلطة التنفيذية في هذا المجال الذي يعود أصلاً للبرلمان (ثانياً).

أولاً : حدود البرلمان في مجال التشريع المالي

تعتبر العمليات المالية التي تقوم بها السلطات العمومية من تحصيل للموارد وصرف النفقات الأداة التي تحقق بواسطتها سياستها الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾، تدرج في وثيقة أساسية تعرف بالميزانية العامة. تتشكل الميزانية العامة من الإيرادات والنفقات النهائية المحددة سنوياً بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁽²⁾.

رغم اعتراف المؤسس للبرلمان بسلطة التشريع في مجال القانون المتعلق بقوانين المالية إلا أنه اكتفى بالنص فقط على أن البرلمان يصوت على ميزانية الدولة دون النص صراحة على التشريع في مجال قانون المالية السنوي أو التكميلي.

يتضح انطلاقاً من ذلك، استبعاد البرلمان من حق المبادرة في مجال قانون المالية السنوي من الصياغة التي وردت ضمن المادة 147 من الدستور حيث استعمال المؤسس عبارة " لا يقبل اقتراح أي قانون" عوضاً عن عبارة "لا يقبل مبادرة أي قانون" وكذا " يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر" عوضاً عن " يصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر".

لعل أفراد التعديل الدستوري لسنة 2020 مادة خاص بالأحكام المتعلقة بقانون المالية⁽³⁾ يؤكد إصرار النظام السياسي الجزائري على نفس التوزيع في الصلاحيات والاختصاصات في هذا المجال، وجعل دور البرلمان ينحصر في المصادقة.

1- بلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 5.

- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2016، ص 75.

2- قانون رقم 84-17 مؤرخ في 7 جويلية سنة 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج العدد 28 المؤرخ في 10 جويلية سنة 1984 المعدل والمتمم بالقانون رقم 88-05 المؤرخ في 12 جانفي سنة 1988، ج ر ج ج العدد 02 المؤرخ في 13 جانفي سنة 1988، المعدل والمتمم 89-24 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989، ج ر ج ج العدد 01 المؤرخ في 03 جانفي سنة 1990. تبقى أحكامه سارية إلى غاية سنة 2022. يجدر الإشارة أن هذا القانون صدر في ظل دستور سنة 1976 الذي لم يعرف إلا القوانين في شكلها العادي، أما القانون العضوي رقم 18-15 المذكور سابقاً، فصدر في شكله العضوي إلا أن تطبيق أحكامه لا يمكن أن يكون إلا في قانون مالية وقانون متضمن تسوية ميزانية لسنة 2023، في شكلها العادي.

3- المادة 146 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

يُفهم أيضا من ظاهر عبارة " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية " الواردة صراحة ضمن المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12⁽¹⁾، أن حق التشريع في مجال قانون المالية مقتصر فقط على السلطة التنفيذية. يكون بذلك المؤسس والمشرع قد همش الصلاحيات التشريعية لجهاز البرلمان من ناحية إعداد قوانين الميزانية.

بالرجوع إلى المادة 147 نجد بأن المؤسس قيّد النواب عند اقتراحهم أي قانون يدخل في المسائل المالية ويكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية، اتخاذ تدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها وذلك تقادياً لرفع من حجم النفقات العمومية بغرض إرضاء الناخبين⁽²⁾، أسوة بالدستور الفرنسي الذي ميّز بوضوح بين الاقتراحات والتعديلات التي يمكن أن يدلي بها النواب⁽³⁾.

زيادة على ذلك، يخضع إقرار مشروع قانون المالية من طرف البرلمان لجدول زمني ضيق وصارم سواء في مرحلة الإعداد أو المناقشة والتصويت، مدته خمسة وسبعون (75) يوما كأقصى حدّ للمصادقة عليه⁽⁴⁾ مقسمة بين سبعة وأربعين (47) يوماً للمجلس الشعبي الوطني وعشرون (20) يوماً لمجلس الأمة وفي حالة الخلاف بين الغرفتين، لا يتاح للجنة المتساوية الأعضاء إلا ثمانية (8) أيام للبتّ فيه⁽⁵⁾.

لن يكون، بالتالي، باستطاعة البرلمان التعرف على مدى جدوى وكفاية هذه الاعتمادات لإدخال التعديلات عليها إن ارتأى ذلك، وإنما يكتفي بالمصادقة على مشروع القانون.

يُشكّل هذا القيد وسيلة من وسائل الضّغط على السلطة التشريعية لتفادي التقاعس عن التصويت في الآجال المحدّدة، ما يؤثر سلباً على سيادة البرلمان ويضعفه.

1- الفقرة الأولى من المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

2- بلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقها...، مرجع سابق، ص 67.

3- « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* » Article 40 de la constitution du 04 octobre 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

4- المادة 146 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

5- المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

يلزم المشرع بناءً على ذلك، البرلمان بإجراء تصويت إجمالي على إيرادات الميزانية العامة للدولة والنققات مهما كانت طبيعتها، بما فيها تلك المتعلقة بالحسابات الخاصة للخزينة⁽¹⁾.

يُثبت الواقع العملي أنه لم يتم رفض مشروع قانون المالية من طرف البرلمان ويرجع ذلك للمساندة الدائمة من طرف الأغلبية البرلمانية، لأن رفض المشروع ينطوي في حقيقته على رفض لمخطط عمل الحكومة، مما يعني سحب الثقة أو حل المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

تجدر الإشارة على أنه تشكل المناقشة والمصادقة على قانون ضبط الميزانية للسنة المالية فرصة بالنسبة لأعضاء البرلمان للحكم - ليس فقط على السياسة المالية للحكومة - بل على مدى التقيد بالإيرادات والنققات المصوت عليها، لكن التجربة القصيرة لقانون ضبط الميزانية المنحصرة في بضع الدورات⁽³⁾ تثبت الفعالية المتواضعة لهذا النوع من الرقابة والمصادقة عليها من طرف الجهاز.

فإذا كان الرفض ممكناً من الناحية القانونية، إلا أنه يستحيل التراجع عن عمليات مالية سبق إقرارها وتنفيذها⁽⁴⁾. تبقى سلطة البرلمان ضعيفة لا تتعدى توجيه اللوم.

ثانياً: هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع المالي

لم يعلن المؤسس صراحة عن اختصاص السلطة التنفيذية في المجال المالية وإنما اكتفى فقط بالنص على أنه مشروع حكومي بنصه" وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر". قد يفهم أنه اختصاص معقود للسلطة التنفيذية.

فإذا كانت عملية إعداد الميزانية العامة عملاً إدارياً بحثاً يعد تخويل هذا الاختصاص للجهاز التنفيذي أمراً ضرورياً على غرار ما هو معمول به في العديد من الدول لكون الميزانية تعبر عن مخطط عمل

1- المادة 77 من القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق (مرجع سابق).

2- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة للدولة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 441

3- أكثر تفاصيل في الموضوع راجع، دواغر عفاف، " واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03، جانفي 2016، ص ص 200-222.

4- يلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقها...، مرجع سابق، ص 334.

الحكومة الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾. وإعداد هذا المخطط يعني إعداد سياسة الدولة في مجالات مختلفة.

يؤخذ في إعداد مشروع قانون المالية بالنظام الأوروبي⁽²⁾.

يفسر من خلال تركيز رسم السياسة المالية وتنفيذها على مستوى السلطة التنفيذية امتلاك هذه الأخيرة للإدارة الفنية والمرافق العامة، مسيرة من طرف الإطارات، تتحقق فيهم الكفاءة والخبرة لوضع الخطط المالية المستقبلية بشكل دقيق⁽³⁾. في حين، تفتقر المؤسسة التشريعية لهذا الكم الهائل من الخبرة في شتى المجالات.

يبدو كنتيجة منطقية لتكليف السلطة التنفيذية لتصوير الميزانية بواسطة الوزير المختص الذي يحضر وينفذ كل التصرفات المالية الخاصة بميزانية الدولة، وتتخلص هذه الإجراءات في الآتي:

يقوم في البداية الوزير المكلف بالمالية⁽⁴⁾ في هذا الصدد، تحت سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بصورة عامة دون أن ينفرد مستقلا بها، بتحضير مشروع قانون المالية ويعرض على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودع بتاريخ سبعة (7) أكتوبر⁽⁵⁾، كأقصى حد من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية⁽⁶⁾، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليكون موضوع تقييم.

اعتمد المؤسس باستثناء القيد الزمني نفس الإجراءات التي تحكم مسألة مشاريع القوانين بصفة عامة داخل البرلمان. فتتم دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية للسنة وقوانين المالية التصحيحية والقانون المتضمن تسوية الميزانية تحت توجيه وتأثير الحكومة في كافة مراحلها، لا سيما على مستوى لجنتي المالية.

1- المادة 106 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- حسين مصطفى حسين، المالية العامة...، مرجع سابق، ص 82-83.

3- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة...، مرجع سابق، ص 54.

4- لم ينص القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية (الملغى) على الجهة المختصة بتحضير مشروع قانون المالية والمراحل التي يمر بها، إلا أن القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018 المتعلق بقوانين المالية والمرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فيفري سنة 1995 المحدد صلاحيات وزير المالية، ج ج ج العدد 15 المؤرخ في 19 مارس سنة 1995، خص وزير المالية بهذه المهمة.

5- بوبكر نادية، "مركز وزير المالية في مجال الميزانية العامة للدولة"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد الخامس، ديسمبر 2017، ص 80.

6- المادة 71 من القانون العضوي رقم 18-15 (مرجع سابق).

يلاحظ أنه إذا كان تقييم المشروع يعود للبرلمان، فإن حضور الحكومة الممثلة في وزير المالية ومتابعة كل مراحل الإجراء التشريعي يشكل فرصة لهذا الأخير للدفاع عن السياسة المالية السنوية وإقناع البرلمان بالتصويت الإجمالي على النص. يؤدي هذا إلى استبعاد الخلاف متى وجد على مستوى البرلمان.

لكن، حتى إن قام الخلاف بين عُرفتي البرلمان ولم تتوصل اللجنة البرلمانية متساوية الأعضاء للمصالحة في أجل أقصاه ثمانية (8) أيام وذلك باقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، فلا يسمح للحكومة ممثلة السلطة التنفيذية سحب النص ذي صفة الاستعجال، بل يؤول لرئيسها سلطة إصداره بأمر له قوة قانون المالية⁽¹⁾.

يعتبر إدراج شرط إصدار مشروع حكومة بأمر قيда على السلطة التشريعية للبرلمان، من شأن ذلك المساس بسيادته في إعداد القانون والتصويت عليه.

لا يعد، إذن، إجراء إصدار قانون المالية بمقتضى أمر شرطاً إضافياً للشروط المنصوص عليها في المادة 146 من الدستور، بل يشكل إحدى العقوبات المرتبطة بتماطل البرلمان في المصادقة عليه. ما يدعم مركز رئيس الجمهورية في الهيمنة على المسائل المالية.

كأن المؤسس أراد أن يجعل رئيس الجمهورية سيداً في هذا المجال، رغم أن المشرع أعطى حلاً في حالة عدم المصادقة على قانون الميزانية قبل بداية السنة⁽²⁾.

لم يكتفِ المشرع بإطلاق سلطة الهيئة التنفيذية في شأن قانون المالية السنوي، بل أطلق كذلك سلطتها في التعديلات التي تقع عليه.

وبالتالي تعديلها استناداً إلى القاعدة القائلة بأن من يملك الإنشاء يملك التعديل والإلغاء أيضاً إذا وجدت مقتضياته. فقد سمح المشرع أثناء تنفيذ الميزانية من طرف السلطة التنفيذية إدخال التعديلات على الاعتمادات المالية المفتوحة المتعلقة بالسنة المعنية بموجب مرسوم⁽³⁾، دون انتظار موافقة البرلمان.

تجدر الإشارة هنا، أنه حتى وإن كان هذا الإجراء يسمح بتخفيف العبء عن البرلمان من إجراءات التصديق على التعديلات المقترحة، إلا أنه يشكل مساساً بمبدأ التخصيص وانتقاصاً من سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.

1- المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 (مرجع سابق).

2- المادة 78 من القانون العضوي رقم 18-15 (مرجع سابق).

3- المادة 86 من القانون العضوي رقم 18-15 (المرجع نفسه).

زيادة على ما سبق، يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدارك الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان عن طريق قانون المالية التصحيحي بسبب سوء التقدير لكل من النفقات والإيرادات⁽¹⁾، ويهدف الاستجابة للتغيرات التي تواجهها ميدانيا⁽²⁾، ما يشكل خرقاً واضحاً لمبدأ السنوية المعتمد، أي الإذن الممنوح من البرلمان للسلطة التنفيذية يجيز لها تنفيذ الميزانية السنوية.

لذلك، تلتجئ السلطة التنفيذية لخرق مبدأ السنوية عن طريق قانون المالية التكميلي خلال السنة الجارية⁽³⁾. يمكن بالتالي، اعتبار قانون المالية التصحيحي التصريح بالتنفيذ الحقيقي للميزانية العامة.

تبعاً لذلك، تنطبق الإجراءات المتبعة عند دراسة ومصادقة قانون المالية السنوي على قانون المالية التصحيحي. فيودع للدراسة والمصادقة على مستوى المجلس الشعبي الوطني خلال السنة⁴، كما يصدر غالباً في شهر جويلية⁽⁵⁾. وبذلك يكون التصديق اللاحق من جانب البرلمان على التعديلات الواردة ضمن قانون المالية التصحيحي مطهراً تماماً من كل عيب أو خطأ يشوب قانون المالية السنوي.

بناءً على ما سبق، تظهر الحرية المطلقة للسلطة التنفيذية بوضوح في هذا الإطار في العدد الهائل من القوانين المالية التكميلية الصادرة في شكل أوامر من طرف رئيس الجمهورية⁽⁶⁾.

إن استقرار السلطة التنفيذية في إصدار القوانين المالية التكميلية في شكل أوامر تشريعية والتخلي عن إصدارها في شكل قوانين تجسيدا لمبدأ من يملك مبادرة الميزانية يملك التحكم في خطوطها وتعديلاتها

1-ALLAIRE Frédéric, « les lois de finances rectificatives sont-elles un maillon nécessaire pour assurer le « chainage vertueux » des lois de finances », R.F.F.P, n°98, 2007, pp.185-189.

2- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ...، مرجع سابق، ص 165.

3- المادة 7 من القانون العضوي رقم 18-15 (مرجع سابق).

4- المادة 74 من القانون العضوي رقم 18-15 (مرجع نفسه).

5- يثبت الواقع العملي أن أغلبية الأوامر تم إصدارها في شهر جويلية إلا أن رئيس الجمهورية أقدم على إصدار قانوني (2) بمقتضى أمر في شهر فبراير وهما :

- أمر رقم 02-01 مؤرخ في 25 فيفري سنة 2002، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2002.

-أمر رقم 12-03 مؤرخ في 13 فبراير سنة 2012، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012، ج ر ج ج العدد 80 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2012.

6- منذ سنة 2002 إلى غاية سنة 2015 تم إصدار كل القوانين المالية التكميلية بأمر نذكر منها:

- أمر رقم 05-05 مؤرخ في 18 جويلية 2005، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج ر ج ج العدد 52 المؤرخ في 26 جويلية 2005.

-أمر رقم 15-01 مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج ر ج ج العدد 40 المؤرخ في 23 جويلية سنة 2015.

أكثر مما تملكه السلطة المدعوة للمصادقة عليها، كما يبدو، ليس لها سوى تأثير بالغ في إعطاء النظام السياسي الجزائري الوصف على أنه ذو طبيعة رئاسية.

زيادة عن ذلك، تكتمل نية المؤسس في تعزيز السلطة التنفيذية في المجال المالي من خلال عدم وجود أية قيود حقيقية تلزم السلطة التنفيذية بتقديم عرض لكل غرفة من البرلمان عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها في كل سنة مالية بمقتضى المادة 156 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

قد يفهم من القراءة الأولية لذات المادة أن المؤسس ربط اختتام السنة المالية بتصويت البرلمان على قانون تسوية الميزانية للسنة المالية بصورة إلزامية، إلا أن إغفال المؤسس للأحكام المتعلقة بالقيود الزمني للتصويت على مشروع قانون التسوية الميزانية في نفس السنة المالية أدى إلى ضالة تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات والتأخير عن إعداد الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية للسنة وقوانين المالية التكميلية المتعلقة بنفس السنة⁽¹⁾.

بالنتيجة، لا يترتب عن عدم تقديم السلطة التنفيذية نظام تحويل الإعتمادات وتجميعها⁽²⁾ في نفس السنة المالية أيّ جزء أو تأثير عليها. ما يعني هذا، هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية المالية برمتها.

المطلب الثاني

التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية تهميش لدور البرلمان

تشكل الظروف غير العادية أو الاستثنائية في ذاتها مصدرًا للسلطات اللازمة لمواجهة الأزمات التي تهدد كيان الدولة واستقرارها⁽³⁾.

تضطر الدولة إذا اقتضت الظروف الاستثنائية، اللجوء للوسائل الاستثنائية لتنظيم بعض المسائل التي لا يجوز تنظيمها في الأحوال والظروف العادية إلا بواسطة البرلمان مستندة إلى ما أقرته نظرية المشروعية الاستثنائية الضرورية أو الضرورة "La Théorie de Nécessite"⁽⁴⁾.

1- المادة 8 من القانون العضوي رقم 18-15 (مرجع سابق).

2- مزياي لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان ...، مرجع سابق، ص 133.

3- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص 24.

4- للتفاصيل أكثر عن موضوع تعريف نظرية الضرورة كأساس للسلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية. أنظر، وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية...، مرجع نفسه، ص 23-25.

يبدو أن سلطات الأزمة تتكرر مبدأ الفصل بين السلطات عند اللجوء لأي تطبيق من تطبيقات نظرية الضرورة⁽¹⁾ أو الظروف الاستثنائية ذاتها على نحو يبرر اللجوء لها. يظهر ذلك، في اتجاه اغلب الدساتير⁽²⁾ إلى تركيز سلطات استثنائية في يد هيئة تنفيذية من أجل ضمان حماية الدولة ومؤسساتها لأن البرلمان لا يقرر إلا بصورة عامة مجردة وبإجراءات طويلة.

يترتب على ذلك، تجميع وظيفتي (التشريعية والتنفيذية) بين يدي السلطة التنفيذية. يصبح بذلك الجهاز التنفيذي ماسكا بالسلطة الحكومية والتشريعية على حد سواء⁽³⁾.

فلا يراعي عند التشريع لدفع الخطر مجال اختصاص القانون ولا مجال اختصاص اللائحة، بل تجمع بين الاختصاصين⁽⁴⁾ لمواجهة الظرف.

رغم أن الأحكام الاستثنائية التي تخلفها الظروف غير العادية تشكل نظاماً قانونياً تستقل في بنائها عن الأحكام العادية، إلا أنها تجد هذه الأحكام مصدرها في الدستور. فيمثل هذا الأخير بقواعده المصدر الشكلي للقواعد العادية والاستثنائية على حد سواء.

فإذا كان الدستور الفرنسي لسنة 1958 كرس المادة 16 المتعلقة بالسلطات الاستثنائية لاتخاذ قرارات بمقتضاها تعد من اختصاصات البرلمان في الأيام العادية، فإن المؤسس الجزائري نظم في دستور 1996 لأول مرة في تاريخ النظام السياسي سلطة التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية، كما احتفظ بها في التعديلات اللاحقة عليه.

يبرر اللجوء للقواعد الاستثنائية بمقتضى الأوامر لتطبيق إحدى الحالات الأربعة التي نظمها المؤسس المتمثلة في الحصار أو الطوارئ، الاستثنائية أو الحرب.

1- يشير الفقيه LAMARQUE Jean إلى أن السلطات الاستثنائية تُقدّم عموماً كتطبيق لفكرة حالة الضرورة.

- LAMARQUE Jean, « la théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 », R.D.P, N°3 1961, p. 560.

2-FONTAINE Lauréline, « La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits, l'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX^e siècle », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, N°6, 2008, p.49.

3- الطعان عبد الرضا حسين، تركيز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 248.

4- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 223.

فلا يشرع ممثل السلطة التنفيذية بمقتضى الأوامر فقط في تلك التي نص عليها الدستور في الحالة العادية وإنما يمتد أيضا إلى حالات الاستثنائية التي نصت عليها مواد أخرى، إما بطريقة ضمنية كحالة الحصار أو الطوارئ (الفرع الأول) أو صريحة، كالحالة الاستثنائية والحرب مع إيراد بعض الشروط الشكلية البسيطة، مقابل استبعاد البرلمان دستوريا من اختصاصاته التشريعية، ما يعني إهدار لمبدأ الفصل بين السلطات (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التشريع بالأوامر في حالتى الطوارئ والحصار

تعد حالتا الطوارئ⁽¹⁾ والحصار من بين الظروف غير العادية التي تخول ممثل السلطة التنفيذية اتخاذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع (أولا).

لئن كان تطبيق الحالتين حتمية، أملت الحاجة الملحة في ظل الأزمة السياسية التي عرفتتها التجربة الجزائرية في التسعينيات، حيث انتقلت السلطة التشريعية خلال المرحلة الانتقالية إلى رئيس الدولة، وحرصا على المحافظة عليهما لجأ المؤسس إلى تبني المبدأين في دستور سنة 1996 وثبنتها التعديلات اللاحقة عليه، كاختصاص تشريعي لرئيس الجمهورية، ما يسمح للسلطة التنفيذية بتعزيز مركزها التشريعي في ظل حالتى الطوارئ والحصار على حساب البرلمان (ثانيا).

أولا: سلطة إعلان حالتى الطوارئ والحصار

استمد المؤسس توسيع العمل التشريعي لصالح السلطة التنفيذية في الظروف غير العادية لدفع الخطر الشديد الذي تتعرض له سلامة البلاد وأمنها من النظام السياسي الفرنسي الذي ميز بين الحالتين⁽²⁾.

1- حالة الطوارئ هي ما كان يطلق عليها في الماضي الأحكام العرفية، وهي لا تكون إلا لضرورة تقتضيها، وفي الأحوال التي يحددها القانون. 168. أنظر، القانفي جميل عبد الله، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 125.

2- جمال الدين سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، سنة 1982، ص 323.

يظهر من خلال المادة 97 من دستور 1996 المعدل والمتمم أن المؤسس الجزائري لم يُقَمِّ تمييزاً بين حالتَي الطوارئ والحصار، وإن كان المبرر نفسه وهو حالة الضرورة الملحة، إلا أن عدم وضوحه ودقته يشير إشكالية التصرف القانوني الذي يمكن اتخاذه في حالة الضرورة لاستتباب الوضع⁽¹⁾.

فلا يظهر لنا الفرق بينهما إلا من خلال دراسة محتوى النصوص القانونية المتخذة في كل حالة⁽²⁾.

ترك النظام السياسي الجزائري مهمة إقرار حالة الطوارئ أو الحصار لممثل السلطة التنفيذية، فجعله صاحب القرار لاختيار إحدى الآليتين.

يصعب في غياب نص صريح منظم لحالة الطوارئ وحالة الحصار⁽³⁾ تحديد الأفعال التي يمكن تكيفها بحالة الضرورة وإثبات إساءة استعمال السلطة التقديرية من قبل صاحب القرار.

منع بالمقابل ممثل السلطة التنفيذية أن يفوض سلطته في اللجوء إلى تقرير حالة الطوارئ أو الحصار⁽⁴⁾، كما يحظر على من يتولى رئاسة الدولة أو رئاسة الدولة بالنيابة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته أن يقرر حالة الطوارئ والحصار إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بعد استشارة المجلس الأعلى للأمن والمجلس الدستوري⁽⁵⁾.

ألزم المؤسس رئيس الجمهورية أن لا يقرر حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، بما في ذلك رئيس

1- يرى الأستاذ أوصديق فوزي، إن حالة الحصار ترتبط بالأعمال التخريبية أو الأعمال المسلحة أو وقوع بعض الكوارث الطبيعية، في حين إن حالة الطوارئ هي مرحلة تحضيرية وأولية للحالة الاستثنائية ودرجة خطورتها أعلى من حالة الحصار. أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، مرجع سابق ص ص 133-134.

- يرى، بالمقابل، الأستاذ بوشعير سعيد، أن الفرق بين حالتَي الحصار والطوارئ يظهر من خلال طبيعة الخطر وتهديداته وأهداف تقريره والسلطة المكلفة بتطبيقه والتدابير المتخذة لذلك. أكثر تفاصيل في الموضوع، راجع، بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص 316.

2- يظهر من خلال دراسة التشريعات الخاصة بالحالتين أن الفرق بينهما من حيث الخطورة التصديق على الحقوق والحريات، يبدو أقل في حالة الطوارئ. راجع، شيهوب مسعود، "الحماية التضامنية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 35 رقم 1، سنة 1998، ص 38.

- بغدادي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة...، مرجع سابق، ص 125.

3- "يحدد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار بموجب قانون عضوي" المادة 79 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

4- المادة 93 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (المرجع نفسه).

5- المادة 96 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (المرجع نفسه).

المحكمة الدستورية، دون اشتراط موافقة البرلمان قبل أو بعد إقرارهما، مما يكشف اضمحلال الصلاحيات التشريعية للبرلمان مقابل اتساع الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل تطبيق حالتها الطوارئ والحصار.

يعد بالمقابل هذا القيد ضمانا لحماية حريات وحقوق الأفراد وتحقيق نوعا من الرقابة السياسية غير المباشرة على سياسة رئيس الجمهورية اتجاه الأزمات⁽¹⁾، وتسمح كذلك هذه الاستشارة للسلطة ممارسة الإجراء الأقل خطورة على حقوق وحريات المواطنين⁽²⁾.

لكن، نظرا إلى أن دستور 1996 لم يقيد رئيس الجمهورية بالنتيجة التي قد تفرزها استشارة رؤساء الهيئات الدستورية العليا في الدولة، تبقى هذه الأخيرة مجرد قيد دستوري شكلي لا غير.

ثانيا: التحكم في المجال الزمني لحالتي الطوارئ والحصار

لم يحدد المؤسس مدة زمنية أو أجال معينة لوضع حد لحالتي الطوارئ أو الحصار للعودة إلى الحالة العادية، فيخضع ذلك لتقدير رئيس الجمهورية، وهو ما يستتف في كل من دستوري 1976 و 1989 بموجب المادتين 119، 86 منهما.

حافظ دستور 1996 على نفس الأحكام الواردة ضمن دستور 1989 والمتعلقة بحالتي الطوارئ والحصار، إلا ما يتعلق ببعض الشروط الشكلية نتيجة استحداث مؤسسات دستورية جديدة، لكن دون أن يحدد المدة الزمنية لتطبيق إحدى الحالتين، بالرغم من أن الواقع العملي يؤكد أن تحديد إحدى حالتها الضرورة بمدة معينة شرط موضوعي للعودة إلى الحالة العادية، ووسيلة لتدارك سريان قانوني الطوارئ أو الحصار لفترة زمنية طويلة، وخاصة إذا تم تحديد المدة ضمن المرسوم الرئاسي المعلن لكل حالة من الحالتين.

يظهر من خلال التجربة العملية في هذا المجال أن المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن تقرير حالة حصار⁽³⁾، الذي صدر بسبب الإضراب السياسي الذي قام به مناضلو الحزب السياسي (الجبهة

1- انظر، وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية....، مرجع سابق، ص 148.

2- بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص 322.

3- مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 4 جوان سنة 1991، يتضمن تقرير حالة حصار، ج ر ج ج العدد 29 المؤرخ في 12 يونيو سنة 1991.

الإسلامية للإنقاذ المحل) بتاريخ 4 جوان 1991 عبر كامل التراب الوطني حدد حالة الحصار بمدة أربعة (4) أشهر⁽¹⁾.

مما لا شك فيه أن الهدف الحقيقي من تقرير الحالة في هذه المرحلة هو لحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة وإعادة النظام العام المختل إلى نصابه، وكذلك السير العادي للمرافق العمومية وتوسيع من صلاحيات السلطات العسكرية والأمنية⁽²⁾.

كما حدد أيضا المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إقرار حالة الطوارئ بسبب المساس الخطير بأمن المواطن والتعدي على السلم المدني في العديد من أجزاء الوطن⁽³⁾، المدة الزمنية لاستتباب النظام العام وضمان أفضل لأمن الأشخاص والممتلكات، وتأمين السير الحسن للمصالح العمومية، باثني عشر (12) شهرا⁽⁴⁾ على امتداد كامل التراب الوطني ابتداء من 9 فيفري سنة 1992.

كما تم تمديد هذه الحالة تحت مبرر الوضع الأمني غير المستقر⁽⁵⁾، دون تحديد المدة بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-03⁽⁶⁾، ولم يتم رفع الحالة إلا بعد مرور أكثر من ثمانية عشر سنة بمقتضى الأمر رقم 03-11 المتضمن رفع حالة الطوارئ⁽⁷⁾، رغم استتباب الوضع.

1- كايس شريف، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري....، مرجع سابق، ص 224.

2 - يظهر توسيع السلطات العسكرية والأمنية ضمن كل من:

- مرسوم تنفيذي 91-201 مؤرخ في 25 جوان سنة 1991، يضبط حدود الوضع في مركز الأمن وشروطه، ج ر ج ج العدد 31 المؤرخ في 26 جوان سنة 1991.

- مرسوم تنفيذي 91-202 مؤرخ في 25 جوان سنة 1991، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، ج ر ج ج العدد 31 المؤرخ في 26 جوان 1991.

3- لمزيد من التفصيل في شأن الأزمة السياسية التي عرفت الجزائر في هذه المرحلة. راجع:

- BOUSSOUMAH Mohamed, « La situation de la constitution de 1989 entre 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 », IDARA, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, Vol 10, N°2, 2000, pp.77 à 86.

4- المادة الأولى من مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ 9 فيفري سنة 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج ج العدد 10 المؤرخ في 9 فيفري سنة 1992، المتمم بمرسوم رئاسي رقم 92-320 مؤرخ في 11 أوت سنة 1992، ج ر ج ج العدد 61 المؤرخ في 12 أوت سنة 1992.

5- يوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري....، مرجع سابق، ص 323.

6- مرسوم تشريعي رقم 93-02 مؤرخ في 6 جانفي سنة 1993، يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر ج ج العدد 8 المؤرخ في 7 فيفري سنة 1993.

7- أمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فبراير سنة 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج ج العدد 12 المؤرخ في 23 فبراير سنة 2011.

يظهر بالرجوع إلى ذات المرسوم انه تم تمديد حالة الطوارئ في غياب المجلس الشعبي الوطني المنحل، رغم أن المؤسس نص على شرط موافقة المجلس الشعبي الوطني في دستور سنة 1989، بالرغم من أن المؤسس حافظ على شرط موافقة البرلمان لتمديد الحالة الاستثنائية بهدف إعطاء فرصة لممثلي الشعب ممارسة دورهم حتى في ظل الظروف غير العادية⁽¹⁾.

يفهم مما سبق أنه لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.

فمنح للبرلمان حق تمديد إحدى الحالتين دون امتلاكه لنوع من الرقابة البرلمانية على التدابير المتخذة من طرف الحكومة أثناء وخلال إقرار إحدى الحالتين. فالحكم المتعلق بموافقة البرلمان أفرغ من محتواه الإلزامي. يكون بذلك المؤسس قد مكن رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية سلطة التحكم في النطاق الزمني الذي يراه مناسبا لتطبيق إحدى الحالتين.

تدارك تعديل الدستور لسنة 2020 الغموض المتعلق بالمدة الزمنية للحالتين من خلال المادة 97 منه والتي أصبحت تنص " يقرّر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما....."

وعليه، يمكن إعلان الحالتين لمدة أقل من ثلاثين يوما إلا أنه لا يمكن إعلانهما لمدة تزيد عن ثلاثين (30) يوما، خلافا للدستور الفرنسي الذي حددها باثني عشر (12) يوما ولا يمكن تمديدتها إلا من قبل البرلمان⁽²⁾ بعد دراسة الآثار الناجمة عن إعلان الحالة.

تتأكد نية المؤسس في تقييد رئيس الجمهورية بالمدة القانونية لحماية الحقوق والحريات لان كثيرا من هذه الحريات تكون ضحية التقييد في فترات الأزمات كحالاتي الحصار والطوارئ، ما يعني ضرورة جعلها إجراء مؤقتا استثنائيا تنتهي المدة بانتهاء السبب المؤدي إلى إعلان هاتين الحالتين. بهذا، يكون المؤسس الجزائري قد حسم مسألة آجال العودة إلى الحالة العادية.

1- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان...، مرجع سابق، ص 85.

2- « L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement ». Article 36 de la constitution de 1958, (Modifiée et complétée), op.cit.

وإذا كان تحديد مدة حالة الطوارئ أو الحصار بمثابة ضمان هامة لحماية الحريات، نجد أيضا ضمانات أخرى متعلقة بعدم إمكانية تمديد هذه المدة إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، غير أن الدستور لم يحدد بالضبط مدة التمديد وعدد المرات التي يخضع لها تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، فيخضع ذلك لتقدير رئيس الجمهورية.

رغم وضوح المادة أعلاه إلا أن الممارسة الرئاسية تثبت صورية القيود الواردة ضمنها. يتجلى ذلك في استبعاد البرلمان القائم عن ممارسة سيادته الدستورية أثناء تمديد الفترة الزمنية المتعلقة بالحالة الاستثنائية الصحية لمواجهة وباء فيروس كورونا (COVID-19)، على نحو يشكل خرقاً للقواعد الدستورية.

يطرح سؤال في هذا الصدد، عن غياب اتخاذ تدابير ذات الصبغة التشريعية تفرضها الحالة الاستثنائية الصحية العالمية⁽¹⁾، عملاً بأحكام المادة 97 من الدستور لاتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الطوارئ الصحية⁽²⁾؟.

فرغم إعلان رئيس الجمهورية في خطابه للأمة عن حالة الطوارئ وثبوته لظرف استثنائي صحي عالمي⁽³⁾، إلا أنه تم تنظيم الظرف بمقتضى مراسيم تنفيذية⁽⁴⁾. في حين نجد بعض الدول خصت قوانين

1- أعلنت منظمة الصحة العالمية يوم الخميس 30 جانفي سنة 2020 عن نقشي فيروس كورونا المستجد يشكل حالة طوارئ صحية عالمية.

2- عرفت اللوائح الصحية الدولية (2005) حالة طوارئ على أنها "حدث غير عادي يشكل خطراً على الصحة العامة بالنسبة للدول الأخرى من خلال الانتشار الدولي للمرض، وبما يتطلب استجابة دولية منسقة". ويتضمن هذا التعريف التالي:

1- حدوث وضع صحي خطير أو مفاجئ أو غير عادي أو غير متوقع.

2- الحدث الصحي يحمل تداعيات على الصحة العامة خارج الحدود الوطنية للدولة المتأثرة.

3- الحدث قد يتطلب إجراءات دولية فورية.

3- مقطع عن خطاب رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون للأمة بتاريخ 17 مارس سنة 2020، عن إعلان حالة الطوارئ والقرارات المتخذة "... إن هذا التحرك المبكر ساعد على الكشف على رعية أجنبية قادمة من أوروبا مصابة بهذا الوباء، مما جعلنا نعلن ما يشبه حالة طوارئ في جميع المؤسسات والوحدات الاستشفائية لتجنب الانتشار كما حدث في بلدان أوروبية، أكثر منا تجربة وقدرة على المواجهة..." انظر، الموقع الإلكتروني www.aps.dz/ar/algerie

4- مرسوم تنفيذي رقم 20-69، مؤرخ في 21 مارس سنة 2020، يحدد تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس (كوفيد - 19) ومكافحته، ج ر ج ج العدد 15، المؤرخ في 21 مارس سنة 2020.

- مرسوم تنفيذي رقم 20-70، مؤرخ في 14 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد - 19) ومكافحته، ج ر ج ج العدد 16، المؤرخ في 24 مارس سنة 2020.

خاصة استثنائية لمجابهة الوضعية الاستثنائية غير المتوقعة لوباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، وتم تمديد الحالة الاستثنائية الصحية بالعودة إلى إرادة ممثلي الشعب.

نذكر في هذا الشأن، تفويض البرلمان الفرنسي للحكومة سلطات واسعة لمدة شهرين لمحاربة جائحة فيروس كورونا العالمية بمقتضى قانون يفرض حالة الطوارئ⁽¹⁾، مستلهما من أحكام القانون رقم 55-385 الصادر في 03 أبريل سنة 1955⁽²⁾ المتعلق بحالة الطوارئ الذي صدر من أجل قمع وتطويق الثورة الجزائرية⁽³⁾.

نتساءل أيضا، دون الخوض في مدى حدود صلاحيات رئيس الجمهورية وقائد الحكومة. إذا كان المؤسس الجزائري خول رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في إقرار الحالة الاستثنائية وضبط شروطها وإجراءات إعلانها لمواجهة الظرف غير العادي، فهل يملك الوزير الأول سلطة تقييد وتجميد ممارسة حقوق وحرريات المواطنين المكفولة دستوريا، سيما حرية التنقل والتجارة، العبادة، التظاهر السلمي الاجتماع وحق العمل، التعليم في شكل مرسوم تنفيذي؟.

فتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال من يملك حق تشريع الحقوق والحرريات المكفولة دستوريا يملك حق تجميدها بصيغة التشريع، ذلك لأن مجال الحقوق والحرريات يجب أن يظل محجورا للمشرع وبمنأى عن التنظيمات التنفيذية. فكان على رئيس الجمهورية القيام بالتشريع في الحالة الاستثنائية الصحية دون تمكين الوزير الأول بذلك احترامًا للحالة الاستثنائية المستمدة من أحكام الدستور.

يلاحظ بالرجوع إلى المادة 97 من الدستور أنه لم ينص المؤسس صراحة على التشريع بمقتضى الأوامر إذا دعت الضرورة الملحة ولم يمنع ذلك صراحة، إلا أنه طالما أن حالة الطوارئ أو الحصار

1 -Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, JORF n°0072 du 24 mars 2020. <https://www.legifrance.gouv.fr>

2- « La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 crée un nouveau régime législatif d'exception placé aux côtés du régime de l'état d'urgence issu de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 dont le projet initial reprenait les principales dispositions. » Renard Stéphanie, L'état d'urgence sanitaire: Droit d'exception et exceptions au droit, Revue des Droit et Libertés Fondamentaux, Droit Administratif, n°13, 2020.

3-RELOT Marcel, Institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit, p.842.

تدخل في نطاق قرار إعلان تطبيق السّاطات الاستثنائية، ونظرا لتلازم هذه التقنية بنفس الظروف المحيطة بالحالة الاستثنائية يمكن التشريع بمقتضى الأوامر.

يستشف، بالتالي، أنه يمكن أن يمتد التشريع بمقتضى الأوامر إلى حالة الطوارئ أو الحصار، باعتبارهما حالتين من الحالات الاستثنائية على اعتبار أنه نصت عليه الأرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية⁽¹⁾.

وعليه، يمكن أن يصدر رئيس الجمهورية خلال فترة حالة طوارئ أو حصار، أوامر في مجالات المعقودة دستورياً للبرلمان تكون لها صفة القانون من حيث القوة، لمواجهة الضرورة الملحة التي لا تحتمل التأخير.

الفرع الثاني

التشريع بالأوامر في حالتها الاستثنائية والحرب

خلافاً لمعيار الضّرورة الملحة الذي اعتمده المؤسس لإقرار الحالتين المذكورتين سابقاً، تعد الحالة الاستثنائية أشد خطورة من حالتها الطوارئ والحصار وأكثر تأثيراً على الحقوق والحريات، إذ تتطلب لإقرارها أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

تمتلك أيضاً السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية مؤقتاً ممارسة اختصاص البرلمان بعينه بمقتضى تقنية أوامر لها قوة القانون، إذا استدعت ذلك الضّرورة القصوى المتعلقة بخطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية أو استقلال البلاد أو سلامة ترابها (أولاً).

1 - نصت المادة 25 من أرضية الوفاق الوطني " يمارس المجلس الوطني الانتقالي الوظيفة التشريعية عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة أو فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلث (1/3) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة".

تتسع سلطاته التشريعية والتنظيمية حال تركيز جميع السلطات في يده لمواجهة ظروف الحرب ومقتضياتها التي تحتاج إلى تجميع القوى وتركيز السلطات، حتى يمكن التغلب عليها والتخلص منها (ثانياً).

أولاً: التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

يرجع أصل الحالة الاستثنائية إلى المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958⁽¹⁾، والتي تعتبر مصدر تأسيس ممارسة السلطات الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية⁽²⁾.

إذا كان المؤسس الجزائري جعل إقرار هذه الحالة حكراً على رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم ومنع تفويضها يتخذ بشأنها الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية، فإنه بالمقابل، لا يحق على من يتولى رئاسة الدولة أو مهام رئيس الدولة تطبيق أحكام تقرير الحالة الاستثنائية إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن.

زيادة على الشرط السابق، لا يتطلب اتخاذ هذا الإجراء إلا بتوفر الضوابط الدستورية موضوعية وشكلية بهدف التوفيق بين المصالح الخاصة للأفراد في حقوقهم وحياتهم الأساسية، وبين مصلحة المجتمع في استعادة الأمن والنظام العام. فلا يمكن لصاحب الاختصاص من الناحية الموضوعية تطبيق ذات المادة للتشريع بالأوامر إلا بتوفر شرطين معا مكملين لبعضهما البعض ولا يلغي أحدهما الآخر.

1- « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel....* ». Article 16 de la constitution du 04 octobre 1958, (Modifiée et complétée), op.cit.

2- CHAGNOLLAUD Dominique, **Droit Constitutionnel contemporain, le Regime politique Français**, Tome2, 4 éme édition, Armand Colin, Paris, 2005, p.234.

-GICQUEL Jean, ERIC GICQUEL Jean, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, op.cit, p.238.

يتلخص الشرط الأول في أن يكون هناك تهديد بخطر داهم جسيم وحال⁽¹⁾، خارجيا أو داخليا، أو خارجيا وداخليا في نفس الوقت⁽²⁾. إذ عبر المؤسس الجزائري عن جسامته الخطر بعبارة "إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم".

يتمثل الشرط الثاني الأساسي لإضفاء رئيس الجمهورية الطابع الاستثنائي على البلاد في أن يكون هذا الخطر الداهم يوشك أن يصيب مؤسسات الدولة الدستورية واستقلالها وسلاماتها.

في هذا الصدد، تستدعي العبارة الدستورية "يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية" التساؤل عن المعنى الذي قصده المؤسس من الشرط الثاني، فهل يقصد أن تتوقف المؤسسات الدستورية عن السير المنتظم أم تتوقف كلية عن أعمالها؟

فسر أغلبية رجال الفقه الفرنسي أن اللجوء إلى الحالة الاستثنائية يستلزم فقط تعثر السلطات في سيرها ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي⁽³⁾. يظهر ذلك من خلال انعقاد البرلمان بقوة القانون عند اللجوء إليها وهو ما يعني أن البرلمان ليس في حالة عجز⁽⁴⁾.

زيادة على ذلك، لا يكفي توفر هذين الشرطين للفصل في العمل بالسلطات الاستثنائية، بل أوجب الدستور استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية⁽⁵⁾.

رغم الصيغة الإلزامية والتي جاء بها النص الدستوري "لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة... وأهمية الاستشارة بالنسبة للمؤسسات الدستورية، وعلى الرغم من لرأي رئيس المحكمة الدستورية من أهمية لتعزيز موقف صاحب القرار في مواجهة الرأي العام الذي قد يعترض عن الإجراء لما له من تأثير سلبي على ممارسة الحقوق والحريات العامة المكفولة دستورياً، إلا أن محتوى الآراء لا تقيد المستشار في تكليف الوضعية واتخاذ القرار لوحده، خصوصاً أن آراء الهيئات لا تخضع لإجراء النشر.

1-LAMARQUE Jean, *La théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958*, op.cit, p.609.

2- الجمل يحي، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص ص 86-87.

3- الجمل يحي، نظرية الضرورة في القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 129.

4- بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 120 من الدستور...، مرجع سابق، ص ص 31 و32.

5- الفقرة الثانية من المادة 98 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

زيادة على ما سبق، لا يتخذ مثل هذا الإجراء أيضاً، إلا بعد الاستماع رسمياً إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء. رغم أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس المجلسين⁽¹⁾ وهو الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، إلا أنه من الناحية العملية يصعب عليه مخالفة رأي المجلس الأعلى للأمن خاصة إذا تمت الموافقة عليه بإجماع أعضائه⁽²⁾.

يوجه رئيس الجمهورية في هذا الشأن خطاباً للأمة، يعلمها بذلك ويجتمع البرلمان بقوة القانون، أي وجوباً حسب ما نصت عليه المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

يمثل انعقاد البرلمان بقوة القانون، بمجرد إعلان اللجوء إلى الحالة الاستثنائية، دون دعوته للانعقاد ضماناً أكيدة لاستمرار في ممارسة وظيفته الرقابية ضد التعسف من استعمال السلطات الاستثنائية، وأداة لصيانة الحقوق والحريات. تجد هذه الرقابة وزنها في الدول الديمقراطية⁽³⁾.

بعدما تجاهلت أحكام دستور 28 نوفمبر 1996 المدّة القانونية لتنظيم الحالة الاستثنائية، أصبحت المدّة التي يمكن خلاله لممثل السلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص الاستثنائي في ميدان التشريع محددة بستين (60) يوماً بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020. فيمكن إعلان الحالة لمدّة أقل من ستون يوماً إلا أنه لا يمكن إعلانها لمدّة تزيد عن ستين (60) يوماً.

يبقى رئيس السلطة التنفيذية صاحب الاختصاص للفصل في العمل بالسلطات الاستثنائية طالما أن توافر هذا أو ذاك لا يتقرر إلا من قبله⁽⁴⁾، إذ تعتبر صلاحية رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية صلاحية تقريرية وليست مجرد إعلان عن الحالة وفقاً لنص المادة 98 " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت...."،

1- المادة 91 الفقرة 4، والمادة 208 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (المرجع نفسه).

2- لوناسي جبقية، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 260.

3- وجدي ثابت غيريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 164.

4- "لقد وجد هؤلاء المختصون ما يعزز رأيهم هذا في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 02 مارس من سنة 1962. وهذا الحكم يجعل من تقدير رئيس الدولة المتعلق بتوفر شروط تطبيق هذه المادة من عدمه، من قبيل أعمال الحكومة" **Actes de gouvernement** " التي لا تخضع للطعن الإداري. "التفاصيل أكثر حول هذه المسألة، أنظر، الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 226.

يلاحظ بالرجوع إلى المادة السالفة ذكر، أن المؤسس لم يحدد بالضبط مدة التمديد وعدد مرات التي تخضع لها الحالة الاستثنائية، فيخضع ذلك لتقدير رئيس الجمهورية إلا أنه يشترط لتمديد الحالة موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

رغم إدراج المؤسس في التعديل الدستوري لسنة 2020 الفقرة الخاصة بتمديد الحالة الاستثنائية وربط تمديدها بموافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، إلا أنه يظل الغموض سائداً حول نوع الأغلبية التي ترتب الموافقة على الحالة الاستثنائية! هل هي بسيطة أم مطلقة؟.

يفهم بتحليل المادة السالفة، أن البرلمان يظل قائماً في ظل الحالة الاستثنائية. يبدو بذلك ممكناً القول باستطاعة البرلمان تنظيم مواضيع عامة في الحالة الاستثنائية⁽¹⁾، مادام هناك تفسير يتفق مع وجوب اجتماع البرلمان وجلساته المنعقدة. هذا ما تأكد فعلاً بمناسبة اتخاذ القرارات الصحية الاستثنائية من طرف السلطة التنفيذية أثناء تأدية البرلمان لوظيفته التشريعية⁽²⁾.

بهذا يُعتبر رئيس السلطة التنفيذية المختص بإقرار إعلان الحالة الاستثنائية، وهو المختص الوحيد كذلك بإيقاف أو إنهاء استمرارية تطبيق هذه المادة حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، رغم اعتراف للبرلمان بالانعقاد وجوبا.

زيادة على ذلك، تمنح الحالة الاستثنائية لممثل السلطة التنفيذية التشريع بمقتضى الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء وتعرض بعد انتهاء الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 98 من دستور 1996 المعدل والتمّم.

رغم تقييد المؤسس ممثل السلطة بعرض الأوامر التي اتخذها أثناءها الحالة الاستثنائية للرقابة الدستورية يظل الغموض سائداً حول طبيعة الرأي الذي تبديه المحكمة الدستورية، هل هو إلزامي أم غير إلزامي؟.

1- وجدي ثابت غيريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص164.

2- صدر في الحالة الاستثنائية الصحية القانون رقم 20-07 المؤرخ في 4 يونيو سنة 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج ج ج العدد 33، المؤرخ في 4 يونيو سنة 2020.

انطلاقاً من ذلك، يتبين من الدستور أن ممثل السلطة التنفيذية، يشرع بمقتضى تقنية الأوامر في الحالة الاستثنائية. فحتى وإن كانت موضوعاته تقتصر بالمواد المحجوزة للبرلمان كأصل عام تؤول السلطة التشريعية له بحكم الدستور دون تفويض أو رفض من مؤسسة البرلمان. هذا ما أكدّه المجلس الدستوري في رأي له رقم 08 لسنة 1999⁽¹⁾، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99-02 للدستور، مما ترتب عن هذه الآلية التشريعية اختلاف فقهي حول مسألة تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات المتخذة خلال الحالة الاستثنائية.

يرى البعض من الفقهاء أن الإجراءات المتخذة خلال الحالة الاستثنائية ذات طبيعة إدارية طبقاً للمعيار العضوي، فرغم أن هذه التدابير تندرج ضمن المواد المحجوزة للبرلمان، وهذا ما يجعل منها أعمالاً تشريعية بحسب موضوعها فهي تخضع للرقابة القضائية⁽²⁾.

يرى البعض الآخر، أن الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية خلال الحالة تعرف بأعمال إدارية بحسب الشكل لكنها تندرج ضمن طائفة قانونية استثنائية من أعمال السلطة التنفيذية تتميز بطبيعتها الخاصة تبعاً للظروف التي صدرت خلالها من أجل مواجهتها، ومن ثم فهي محصنة من الرقابة القضائية لانطوائها تحت طائفة أعمال السيادة⁽³⁾.

تعد الأوامر التشريعية في النظام السياسي الجزائري والتي اتخذت في الحالة الاستثنائية من أعمال السيادة استناداً إلى القرار الصادر عن المحكمة العليا في 20 جانفي 1967 والقرار الصادر في 07 جانفي 1984⁽⁴⁾، كما أن المؤسس أخضعها وجوباً للمحكمة الدستورية لتبدي رأياً بشأنها، ما يعني

1- أنظر، رأي رقم 08 / ر.ق.ع/ م.د. / 99 مؤرخ في 21 فبراير سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99 - 02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر ج العدد 15 المؤرخة 09 مارس 1999م، ص 04.

2 - BURDEAU Georges, **Droit constitutionnel et institution politique**, op.cit, p.634.

3- يعود ميلاد هذه النظرية إلى مجلس الدولة الفرنسي، عندما عبّر عن موقفه بتاريخ 02 مارس سنة 1962 من الطبيعة القانونية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 16 من دستور 1958 وذلك في قضية « Rubin de servens et autres » أنظر في هذا الصدد، بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 41.

- RIVERO Jean, **Le droit administratif**, 3^e édition, Dalloz, Paris, 1965, pp.63 et 64.

4- للمزيد من المعلومات راجع، لونساي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 263.

استبعاد خضوعها لرقابة القضاء، ومن ثم، تعتبر في حدّ ذاتها أعمالاً تشريعيةً مثلها مثل الأوامر التشريعية العادية.

ثانيا: التشريع بالأوامر في حالة الحرب

تعتبر حالة الحرب المنصوص عليها ضمن الدستور⁽¹⁾، اخطر الحالات الاستثنائية وأقصى درجات الخطر مقارنة بالظروف الاستثنائية الأخرى، مما يجعلها أكثر وضوحاً من حيث شروط إعلانها. يعرف هذا الظرف الاستثنائي، بالحالة التي تصبح فيها سيادة الدولة وشعبها في مواجهة عدوان أو احتلال وقع أو يوشك الوقوع، وهو ما يقتضي اتخاذ كافة الإجراءات التي تكفل الخروج من الأزمة وضمان سلامة الأمة من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة وفق ما تقتضيه دساتير الدول. فلا يمكن في النظام السياسي الجزائري إعلان الحرب إلا إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة⁽²⁾، بينما يمكن إعلان التعبئة العامة (أ) قبل الإعلان عن قيام الحرب (ب)⁽³⁾. يظهر أن المؤسس استبعد قيام حرب هجومية للمساس بالسيادة المشروعة للشعوب الأخرى⁽⁴⁾.

أ- حالة التعبئة العامة

يمارس رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، سلطة إقرار حالة التعبئة العامة إذ يقرّها في مجلس الوزراء طبقاً للمادة 99 من دستور 1996 المعدّل والمتمّم، علماً أن المادة لم تحدد المقصود من التعبئة العامة، كما لم تحدد أسباب إعلانها بل ترك ذلك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورى بعد الاستماع

1- أنظر، المواد 99، 100، 101، 102، من دستور سنة 1996 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

2- نصت المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة " ليس في الميثاق ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعي للدول، فرادي أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد الأعضاء "الأمم المتحدة" وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس - بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمدة من أحكام هذا الميثاق - من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يراه ضرورة لاتخاذ من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه"

3- القانفي جميل عبد الله ، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية...، مرجع سابق، ص 126.

4- المادة 31 من دستور سنة 1996 المعدّل والمتمّم (مرجع سابق).

إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، كما ترك له السلطة التقديرية في إنهاء الحالة.

وإذا كان كل من دستور 1976 ودستور 1989 جعلاً إقرار حالة التعبئة العامة سلطة رئاسية شخصية⁽¹⁾ فإنه بالرغم من تقييد هذه السلطة في دستور 1996 المعدل والمتمم بإدراج شرط الاستماع إلى الهيئات إلا أنه لم يقيد رئيس الجمهورية بالنتيجة التي قد تفرزها جلسة الاستماع، يبقى هذا القيد مجرد إجراء شكلي.

يمكن اعتبار سبب تقرير التعبئة العامة في غياب نص دستور في هذا المجال لمواجهة خطر شديد حالي أو متوقع يؤثر على الوضع في الدولة، ما يسمح لممثل السلطة التنفيذية المحدد عملياً لهذه الصلاحية الخروج عن مبدأ المشروعية.

رغم وضوح المادة أعلاه إلا أن الممارسة التنفيذية تثبت صورية القيود الواردة ضمنها، يظهر ذلك من خلال اللجوء إلى الإعلان عن التعبئة العامة كإجراء عملي بموجب المرسوم التنفيذي 20-70، من طرف الوزير الأول لمواجهة وباء فيروس كورونا (كوفيد19) ومكافحته⁽²⁾، مما يتعارض مع الاختصاص الشخصي لرئيس الجمهورية والذي لا يجوز تفويضه.

بالرجوع إلى المادة المذكورة سلفاً، يلاحظ عدم الإشارة إلى كيفية إنهاء التعبئة العامة وكأنه ربط بإنهاءها بإنهاء حالة الحرب.

ب- حالة الحرب

لما كان صاحب السلطة التنفيذية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، والمسؤول عن الدفاع الوطني والمحتر لسطة اتخاذ القرار في ميادين الدفاع، فإن المؤسس أوكل له سلطات إعلان الحرب ومنع عليه تفويضها. ألزم بالمقابل المؤسس لمن يتولى منصب رئيس الدولة إعلان الحالة متى توفرت الشروط الدستورية طبقاً للمادة 100 من الدستور.

1- المادة 121 من دستور سنة 1976 المعدل والمتمم، (مرجع سابق).

- المادة 88 من دستور سنة 1989، (مرجع سابق).

2- الفقرة 2 من المادة الأولى والفقرة 3 من المادة 18 من المرسوم التنفيذي 20-70 (مرجع سابق).

لا يتم الإعلان عن الحرب إلا باتخاذ الإجراءات الشكلية التي لا تختلف عن تلك المتبعة لإعلان الحالة الاستثنائية من حيث استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية واجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ووجوب اجتماع البرلمان. اشترط المؤسس زيادة على ذلك بتوجيه ممثل السلطة التنفيذية خطاب للأمة⁽¹⁾، يعلمها بأوضاع البلاد وأن دواليب الحكم ستسير على خلاف الأوضاع العادية التي تهيم عليها الشرعية القانونية العادية.

فيعتبر الخطاب وسيلة قانونية لتبرير تصرفات الرئيس، إذ يتضمن الظروف والأسباب التي أدت إلى إعلان مثل هذه الحالة⁽²⁾، ويعد في الجوهر من الوسائل التي يجدها رئيس الدولة تحت تصرفه من أجل المساهمة الشخصية في قيادة الأمة، وبالتالي في توسيع سلطته وسموه⁽³⁾.

يظهر توسيع السلطات في هذه الحالة إلى إيقاف العمل بالدستور وتولى جميع السلطات إلى غاية نهاية الحرب بالتوقيع على اتفاقية الهدنة أو معاهدة سلم والعودة إلى العمل بالدستور. ويتولى رئيس الجمهورية، في هذه الحالة، جميع السلطات، على حساب البرلمان وباقي المؤسسات الدستورية بحيث يصعب رسم الحدود الفاصلة بين سلطات رئيس الجمهورية، باعتباره ممثلاً للشعب، والقائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية والمسؤول عن الدفاع الوطني، وبين المؤسسات الدستورية الأخرى.

بهذا، يصبح رئيس الجمهورية، المشرع، المنفذ والقاضي في نفس الوقت، حيث يمارس في هذه الحالة ما يسميه بعض فقهاء القانون "بالدكتاتورية الدستورية المؤقتة"⁽⁴⁾ أو الشرعية الاستثنائية التي لا تنقيد إلا بهدف المحافظة على التراب الوطني والتمسك بسيادة واستقلال الوطن⁽⁵⁾.

1- كان من الأجر النص على هذا الشرط في جميع الحالات الاستثنائية، أيّ حالتَي الطوارئ والحصار، إذ من خلال هذا الخطاب يعلم الشعب بالظروف والأسباب التي أدت إلى الإعلان بهذه الظروف وتحسيس الأفراد بخطورة الوضع ووجوب احترام والتقيّد بالإجراءات الاستثنائية التي يتخذها، ولو كان فيها مساساً خطيراً بحقوق وحرّيات المواطنين لأنّ الأمة هي أولى لمعرفة أسباب هذه الظروف.

2- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في الدول المغرب العربي، دراسة مقارنة...، مرجع سابق، ص 187.

3- «Le discours du président de la République est devenu un moyen de gouvernement et un des instruments de la suprématie présidentielle. Les interventions du président Chirac pour expliquer les raisons et les résultats de l'intervention de l'O.T.A.N. au Kosovo sont un exemple récent du poids de la parole présidentielle» cf. LAVROFF Dmitri Georges, Le droit constitutionnel de la V^{ème} République, op.cit, pp.881-882.

4-CHAGNOLLAUD Dominique, Droit constitutionnel contemporain, op, cit, p.234.

5- دباجة دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق) ،

تعتبر قاعدة المحافظة على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة والسهر على استمرارية الدولة من أهم مستلزمات مسؤولية الرئيس، ويرجع أصل هذه القاعدة إلى مضامين اليمين الدستوري الذي يؤديه قبل توليه المهمة الرئاسية.

وعليه، لا تخضع تصرفات الرئيس في ظل هذه الحالة لأي رقابة فعالة، لا من طرف المحكمة الدستورية ولا من طرف القضاء الإداري الذي لا يمكن أن يؤدي دوره الرقابي، ولا من طرف البرلمان أيضا المسلوب لسلطته بقوة القانون. هكذا، تغدو هذه التصرفات التشريعية بمقتضى الأوامر والتنظيمات سليمة، رغم خروجها عن حدود مبدأ المشروعية لأن بقاء الدولة يجعل من تعطيل الدستور إجراءً مشروعاً دستورياً تطبيقاً للمبدأ القانوني الذي يقضي أن "سلامة الشعب فوق سلامة القانون"⁽¹⁾.

يلاحظ بالرجوع إلى المادة 142 من الدستور أنه لم ينص صراحة على التشريع بمقتضى الأوامر في حالة الحرب ولم يمنع ذلك صراحة، إلا أنه اعتباراً أن حالة الحرب تتدرج ضمن الظروف غير العادية يمكن لممثل السلطة التنفيذية التشريع بمقتضى الأوامر، وهذا ما ذهب إليه بعض الفقه⁽²⁾. يصبح، بالتالي رئيس الجمهورية بمقتضى هذه الحالة الماسك بجميع السلطات.

المبحث الثاني

التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون

لم يجعل المؤسس من السلطة التنفيذية، سلطة منافسة للقانون فقط، بل أكثر من ذلك، جعلها "مشروع اختصاص أو مشرع الحق العام في وضع القواعد القانونية"⁽³⁾، كمنظيره المؤسس الفرنسي الذي حصر ميدان القانون ضمن المادة 34 منه ليشمل موضوعات معينة⁽⁴⁾ ومنح السلطة التنفيذية، التشريع عن طريق التنظيم⁽⁵⁾، بمقتضى المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958⁽⁶⁾ المعدل والمتمم.

1- وجدي ثابت غريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 65.

2- رأي الدكتور محمد مدهون، ذكر من طرف أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص 282.

3- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 384.

4-LAVROFF Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, op. cit, p.809.

5- يطلق على هذا النوع من التشريع في مختلف الأنظمة الدستورية تسمية اللائحة، تمييزاً له عن القانون، للمزيد من التفاصيل حول مفهوم اللائحة، راجع، عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 144-146.

6-Voir Art 37 de la constitution du 04 October 1958

مهما كان سبب اعتماد المؤسس الجزائري هذه الآلية⁽¹⁾ ضمن الفقرة الأولى من المادة 141 من دستور 1996 المعدل والمتم بنصها " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، فإنه منح جزءا مهما من "السلطة التشريعية" للسلطة التنفيذية.

تتدخل، إذن، السلطة التنفيذية الممثلة أساساً في رئيس الجمهورية بمقتضى السلطة التنظيمية لسن قواعد إنشائية في شتى المجالات التي لا تندرج في مجال القانون.

ترتب عن الممارسة الفعلية للآلية ضعف وتقهر إرادة البرلمان وتغليب إرادة السلطة التنفيذية التي أصبحت جهازاً إنشائياً⁽²⁾ أو مشرعاً يوازي البرلمان في المجال الخارج عن اختصاصه (المطلب الأول).

تتجسّد السلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية في شكل مرسوم رئاسي، كما تتدخل كذلك بمقتضى هذا الأخير انطلاقاً من طبيعة المواضيع التشريعية المراد وضعها موضع التنفيذ في المجال التنظيمي، كما تتدخل السلطة التنفيذية بواسطة مرسوم تنفيذي لصياغة تفصيلات للتشريع الذي يوافق البرلمان على مبادئه العامة أو لإنشاء قواعد قانونية عامة، ما يشكل ميزة إضافية حتمية لا غنى عنها تدعم المركز التشريعي المتفوق للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تمتع السلطة التنفيذية بالسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون

يمارس رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية السلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون، ويمارس بالمقابل البرلمان السلطة التشريعية في الميادين التي خصصها له الدستور. فينشئ رئيس الجمهورية قواعد قانونية مثل تلك القواعد القانونية التي يضعها البرلمان.

يجعل ذلك، أن كلا من السلطة التنفيذية والتشريعية تنشئ قواعد قانونية وتماس "السلطة التشريعية" حيث يسمى تشريع البرلمان بالقانون وتشريع السلطة التنفيذية بالتنظيم المستقل⁽³⁾، مما يجعل هذه القواعد في نفس مرتبة القانون (الفرع الأول).

1- تستعمل بعض الدول العربية مصطلح "لائحة" أو "التراتب"، في مقابل "السلطة التنظيمية" في التجربة الجزائرية، تتخذ هذه الأخيرة من حيث التطبيق العملي صيغة " المرسوم الرئاسي" وبذلك سنستعمل كل من مصطلح " اللوائح، السلطة التنظيمية، المرسوم الرئاسي" ضمن موضوع البحث.

2- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 197.

3- تعرف أيضا باللوائح المستقلة، راجع، جاسر الصالح بديرة، السلطة اللانحوية في مجال تنفيذ القوانين...، مرجع سابق، ص 56.

لا يقتصر التنظيم المستقل على سن قواعد إنشائية إنما يمتد إلى إنشاء مراكز قانونية في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور بمقتضى المراسيم الرئاسية الفردية، دون الرجوع إلى الترتيب البرلمانية أو توقيع مسبق من الوزير الأول.

تشكل هذه المراسيم ميزة تسجل لصالح السلطة التنفيذية لتحقيق التفوق والغلبة التشريعية على حساب مؤسسة البرلمان بصفة مؤكدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

السلطة التنظيمية وسيلة حقيقية لسن قواعد إنشائية موازية للقانون

ترتب على ظهور التنظيمات التي تعرف في التجربة الدستورية الجزائرية بالمراسيم الرئاسية⁽¹⁾ اختلاف الفقه بشأن مكانتها ضمن التدرج القانوني، باعتبار أن القانون والتنظيم كلاهما تشريع (أولاً).

يؤدي الاعتراف بالصفة التشريعية للتنظيم القائم بذاته في ظل غياب الإجراءات التشريعية⁽²⁾ والرقابة البرلمانية على التصرفات القانونية للسلطة التنفيذية في مجالات كانت في السابق محلاً للتشريع البرلماني وتوزيع "السلطة التشريعية" بين الهيئة التنفيذية والبرلمان، مما يؤثر سلباً على السلطة التشريعية للبرلمان ويجعل السلطة التنفيذية في مركز مستحوذ (ثانياً).

أولاً: مكانة السلطة التنظيمية ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية

يشكل التنظيم المستقل أحد مصادر البناء القانوني في الدولة لاحتوائه على قواعد عامة ومجردة شأنها في ذلك شأن القانون العادي⁽³⁾. يتميز بكونه متحرراً عن القانون سواء من ناحية النطاق أو من الناحية.

تعد التنظيمات المستقلة من ناحية العضوية لائحة تنظيمية صادرة عن رئيس الجمهورية، ومن ناحية الموضوعية قواعد عامة ومجردة، رغم ذلك اختلفت الآراء حول تعريفها.

1- "يوقع المراسيم الرئاسية". المطة 7 من المادة 91 من دستور سنة 1966 المعدل المتمم (مرجع سابق).

2- HARTANI Amine Khaled, *Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996* op.cit, p.270.

3 -LAVROFF Dmitri Georges, *Le droit constitutionnel de la V è République*, op.cit.p. 809.

يقصد بالتنظيم المستقل عند البعض بأنه قرار إداري صادر بالإرادة المنفردة " **un acte unilatéral**" عن السلطة التنفيذية أو السلطات الإدارية المرتبطة بها، وهو كذلك عنصر مادي، لأنه يأتي بصفة إلزامية بأحكام عامة ومجردة، أي أنه غير محدد للأشخاص المخاطبين بأحكامها⁽¹⁾. يعرف عند البعض الآخر بأنه قواعد عامة مجردة مثلها مثل التشريعات الصادرة عن البرلمان. فهو يعد من الناحية الموضوعية قوانين ومن الناحية الشكلية قرارات إدارية على أساس أنه يصدر من طرف السلطة التنفيذية⁽²⁾، في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة للبرلمان. تقضي المادة 91 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم أن رئيس الجمهورية يضطلع بسلطة التنظيم بواسطة المراسيم الرئاسية.

يُرجع تخويل مثل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية للمركز القانوني الهام الذي يحتله في الدستور ما جعل بعض الفقهاء يجدون صعوبات كبيرة في تحديد المكانة القانونية للتنظيم المستقل المعروف بالمرسوم الرئاسي في هرم تدرج القوانين⁽³⁾.

يقر جانب من الفقهاء، أولوية القانون على التنظيم المستقل استناداً إلى المعيار العضوي، فالقانون في مفهومه التقني والقانوني الخاص هو أعلى وأسمى قيمة قانونية من اللائحة⁽⁴⁾. يمتد هذا السمو إلى العلاقة

1-« *la définition du règlement : Elle associe un élément organique parce que le règlement est une décision unilatérale des autorités exécutives ou rattachées et un élément matériel parce que le règlement comporte obligatoirement des dispositions visant anonymement une catégorie de personne* » Voir. PACTET Pierre, MELIN- SOUCRAMAIEN Ferdinand, **Droit constitutionnel**, op. cit, p.606

2- الجرف طعيمة، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العام، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970، ص 395.

-عمير نعيمة، "الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 01 سنة 2008، ص 10.

3- من المسلم به في مبدأ تدرج القواعد القانونية، سمو القاعدة الدستورية الصادرة عن السلطة التأسيسية على القاعدة التي تليها مرتبة، ثم تأتي بعدها القواعد الاتفاقية الدولية بسبب سمو المعاهدات المصادق عليها على القانون، تليها القاعدة التشريعية الصادرة عن صاحب السيادة البرلمان والتي لا بد أن تأتي محترمة للقواعد الدستورية والقواعد الاتفاقية الدولية، ثم القاعدة التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي يفترض منها احترام القواعد القانونية الأعلى منها.

4-FAVOREU Louis, **Les règlements autonomes existent- ils**, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1997, pp. 405 et s.

- الجرف طعيمة، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 395.

-جمال الدين سامي، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية...، مرجع سابق، ص 72.

التي تربط التدابير المنتجة من قبل السلطتين معا، فيصير القانون أسمى من التنظيمات المستقلة، وبالتالي فهو الذي يقود وجودها.

تظهر بذلك، هذه اللوائح التنظيمية في موضع تبعية ولا ترتقي إلى مرتبة القانون، أي مجموعة متنوعة من الأعمال الإدارية لأن مهمتها مقتصرة على تنفيذه. فليست التنظيمات أسلوباً أو وسيلة خاصة تتمتع بها السلطة التنفيذية بل هي سلطة تنفيذ القوانين⁽¹⁾، فلا يجوز للاتحة أن تلغى أحكام القانون أو تعدلها أو تعطلها، ولا يجوز لها أن تتصدى للموضوعات المحجوزة للمشروع طبقاً للدستور⁽²⁾.

فيبدو حسب هؤلاء، أن التنظيمات تتميز بخاصيتين متقابلتين، خاصية ثانوية من جهة، وغير أصلية أي مستمدة من القانون من جهة أخرى بحيث ينتج عن ذلك تدرج فيما بين القانون والتنظيمات والتي تجعل من هذه الأخيرة في درجة ادني من القانون⁽³⁾.

يرى الاتجاه الثاني أن الاستنتاج السابق يكون صحيحا فقط بالنسبة للقرارات الإدارية الأخرى، أما بالنسبة للتنظيمات المستقلة، فطالما أنها تشكل مصدرا مستقلا لخلق وابتكار القواعد القانونية⁽⁴⁾، فلا يمكن اعتبارها كأعمال إدارية مجردة، بل هي قواعد خارجة عن القانون، أو بالأحرى هي قواعد مخالفة للقانون وتشكل اعتداء عليه⁽⁵⁾.

اعتبر الفقيه " Léon Duguit " أن التنظيم هو تصرف منظم ومنضبط، أي أنه يطابق تعريف القانون على التنظيم من الناحية الموضوعية، وهو ما يمنح هذا الأخير نفس مكانة التشريع.

يوجد حسب رأيه تقاسم في الدولة الحديثة للوظيفة بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية. يعود التقاسم إلى سلطة الملك المطلقة وغير المحدودة في التشريع.

1- حسبوا عمرو احمد ، السلطة اللاتحوية في دولة الإمارات العربية، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995 ص 48.

2- الجرف طعيمه، القانون الإداري...، مرجع سابق، ص 396.

3- جمال الدين سامي، تدرج القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 72.

4-RIVERO Jean, *Le droit administratif*, op. cit, p.293.

5- أي بمعنى أن تتجاوز التنفيذ إلى التشريع، وفي ذلك اعتداء على قواعد الاختصاص. للتفاصيل أكثر في الموضوع والحجج التي يدفع بها أصحاب هذا الاتجاه راجع جاسر الصالح بدرية، السلطة اللاتحوية في مجال تنفيذ القوانين، المرجع السابق، ص 260 وما بعدها.

فما كان يطلق عليه "بالاختصاص التنظيمي للملك" يعتبر جزءاً من سلطته التشريعية التي احتفظ بها، بالرغم من التطورات الحاصلة في الجهاز البرلماني⁽¹⁾.

استخلص هؤلاء في النهاية بأن هذه التدابير تمثل فعلاً قوانين من الناحية الموضوعية تماماً مثلها مثل أي تشريع برلماني عادي صادر من السلطة التشريعية.

ومنه، فإذا كانت اللائحة تماثل القانون البرلماني طبقاً للمعيار الموضوعي لأن الاثنين يتضمنان قواعد عامة مجردة. تبقى اللائحة من وجهة نظر المعيار الشكلي أو العضوي عملاً إدارياً لصدورها عن السلطة التنفيذية⁽²⁾.

يستنتج مما سبق، أنه إذا كان الاختلاف الفقهي حول التنظيمات المستقلة في هرم تدرج القوانين تعود لظروف سياسية عرفها النظام الدستوري الفرنسي، مما أدى إلى تغيير المفهوم التقليدي للتنظيم المستقل إلا أنه لم تكن هي ذات الظروف والشروط ودرجة التطور التي أدت إلى ترسخ هذا المفهوم في النظام السياسي الجزائري.

فلم تسمح التجارب الدستورية الجزائرية للقانون بالسّمو مثلما هو عليه الحال في النظام البرلماني أو النيابي، وبالتالي من غير المنطقي الحديث عن العلاقة التي تربط التنظيم المستقل بالقانون في هرم تدرج القواعد القانونية في التجربة الجزائرية، إذ لكل من القانون والتنظيم المستقل مجاله الذي يسمو به وهو المجال المحدد في الدستور. تبقى المحكمة الدستورية الضامنة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون والتنظيم المستقل.

لكن، يمكن الحديث عن الحصانة الخاصة التي أصبغها المؤسس على التنظيم المستقل في مواجهة القانون. فلا يخضع التنظيم المستقل لأي نوع من الرقابة البرلمانية سواء السابقة المتعلقة بمبادرة بالقانون أو اللاحقة الخاصة بالأوامر، ولم يخضع لأي جزء قضائي، نظراً لاعتبارات سياسية متعلقة بأعمال السيادة.

1-DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel, (La théorie générale de l'Etat)*, Tome2 Ancien Libraire Fontemoing & C, Paris, 1928, pp.209, 214. gallica.bnf.fr.

2- يلاحظ أن المعيار الشكلي أو العضوي هو المعيار السائد في الفقه والقضاء الإداري للترقية بين العمل الإداري والعمل التشريعي.

رغم أن الرقابة القضائية على النص التنظيمي ذات المرجعية التشريعية المبررة باعتبارها قرارات إدارية تحتفظ بمرتبة أدنى من القانون، ورقابة القاضي الإداري ممكنة في هذا المجال بصفته قاضي المشروعية⁽¹⁾ يراقب الأعمال الإدارية لا أعمال السيادة⁽²⁾، لأن القانون يمثل حاجزا بين العمل الإداري والنص الدستوري، إلا أن هذه الإمكانية منعدمة بالنسبة للتنظيم المستقل ذي المرجعية الدستورية⁽³⁾ أي أعمال السيادة⁽⁴⁾.

كما لم ترتب عن التنظيم المستقل أي رقابة دستورية بمقتضى آلية الإخطار نظرا للطبيعة المغلقة للنظام السياسي الجزائري، بالرغم من نص الدستور على إمكانية إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها طبقاً للفقرة الثالثة من المادة 190 من الدستور.

تغاضى أيضا المجلس الدستوري (سابقا) عن تعدي التنظيم المستقل على مجال القانون دون تحريك أية رقابة من طرفه ولو ضمناً⁽⁵⁾، وإن كانت هذه الرقابة اعترافاً ضمناً يمكن استنتاجه من حيثيات آرائه أو قراراته التي تقضي بالتعدي على المجال التشريعي للبرلمان.

ثانيا: السلطة التنظيمية وسيلة فعالة للتفوق التشريعي على حساب البرلمان

يظهر أن المؤسس الجزائري لم يمكن أية جهة من تكييف طبيعة السلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية عن غيرها من التشريعات، إلا أن إدراج نص المادة 141 من دستور سنة 1996 المعدل

1- جمال الدين سامي ، تدرج القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 74.

2- أقر مجلس الدولة بتاريخ 19 مارس سنة 2020، بطريقة غير مباشرة أن المراسيم التنفيذية والرئاسية والمتعلقة بالأعمال الإدارية لا السياسية، هي قرارات إدارية مركزية يطعن فيها بالإلغاء طبقا لقوانين الجمهورية مثلها مثل باقي القرارات التي تصدرها الإدارة. وأكد مجلس الدولة أن هاته المراسيم تعتبر ضمن القرارات الإدارية المركزية التي يمكن لها أن تكون محل إلغاء لدى مجلس الدولة باستثناء أعمال السيادة كقضية الحال.

3 - Favoreu Louis, **Les règlements autonomes existent- ils**, op.cit, pp.405 et s.

4- تعتبر أعمال السيادة تلك التي تصدرها السلطة التنفيذية لباعث سياسي بخلاف أعمال إدارية، فهي غير قابلة للطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن، حسب قرار المحكمة العليا (العزفة الإدارية) رقم 36437، صادر 17 جانفي 1984. أكثر تفاصيل في موضوع أعمال السيادة، راجع:

- VERPEAUX Michel, **La Naissance du pouvoir réglementaire**, op. cit, p.41.

5- نذكر في ذات الموضوع، رأي رقم 4 رأ- م د مؤرخ في 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخ في 19 مارس سنة 1997. يلاحظ أنه حتى بمناسبة النظر في هذه المادة، فكان تدخله للفصل في مدى دستورية الأمر رقم 97- 11 المؤرخ في 19 مارس سنة 1997 المتضمن التقسيم القضائي، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخ في 19 مارس 1997، وليس الفصل في مدى دستورية المرسوم الرئاسي.

والمتمم ضمن مضمون الفصل الثالث الخاص بالبرلمان يضيف على السلطة التنظيمية الطبيعة التشريعية⁽¹⁾، خلافا لمجلس الدولة الفرنسي الذي يتدخل للفصل في طبيعة النص التنظيمي المعروض عليه⁽²⁾.

يدل إضفاء المؤسس على نشاط التنظيمات وصف السلطة بالموازاة مع السلطة التشريعية التي يمارسها البرلمان على المركز القانوني الموازي لهذه الأخيرة. فالسلطة تعني قوة تمنح للرؤساء اتخاذ القرارات اللازمة التي يخضع لها الجميع دون وجود ما يناقض هذا الاختصاص.

تعد السلطة التنظيمية التي تنظم جميع المسائل غير المخصصة للقانون توازي سلطة البرلمان في التشريع من حيث الأهمية، يمارسها صاحب السلطة التنفيذية المختار من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر لتجسيد السيادة الوطنية⁽³⁾. يمارس المجلس المنتخب من طرف الشعب أيضا السلطة التشريعية.

فكل من السلطتين تمتلك دستوريا قوة إنشاء قواعد قانونية عامة مجردة باعتبارهما المؤسسات الدستورية التي اختارها الشعب لممارسة السيادة. فاختصاص رئيس الجمهورية والبرلمان بوظيفة سن قواعد قانونية إنما هو اختصاص مفوض إليهما من طرف الشعب.

يفهم من ذلك أن السلطة التنظيمية التي توازي السلطة التشريعية من اختصاص رئيس الجمهورية⁽⁴⁾. فمنح له المؤسس هذه السلطة لتدعيم سمو مركزه القانوني والتعبير عن توجهه السياسي. ومن ثم، ينظم جميع المسائل غير المخصصة للقانون بصفة غير محددة ومطلقة⁽⁵⁾، إذ لا يمكن اعتبارها كقواعد مكملة للعمل التشريعي بل يتعين الاستعانة بها لسد ضيق مجال القانون.

1- بوقفة عبد الله ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام...، مرجع سابق، ص 234.

2 - Favoreu Louis, *Les règlements autonomes existent- ils*, op.cit, pp.405 et s.

3 -Hartani Amine Khaled, *Le parlement dans la loi fondamentale du 28 novembre 1996*, op.cit, p. 104 et s.

4-TALEB Tahar, *Du monoclisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien* (deuxième partie), op. cit, p.739.

5- كايس شريف، عدم فعالية القواعد القانونية...، مرجع سابق، ص 138.

زيادة على ما سبق ذكره، أفرد المؤسس المراسيم التنظيمية المستقلة (المراسيم الرئاسية) وجعلها مجالاً خصوصياً ومحجوزاً لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، وفقاً لنص المادة المذكور سابقاً، خلافاً للمؤسس الفرنسي الذي جعل السلطة التنظيمية المستقلة يتقاسمها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول⁽²⁾.

جعل المؤسس من السلطة التنظيمية سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض، حيث منعت الفقرة الثالثة من المادة 93 من دستور 1996 المعدل والمتمم، رئيس الجمهورية من تفويض هذه السلطة.

تظهر سلطة تدخل المخولة لرئيس الجمهورية دستورياً في إطار ممارسة سلطة تشريعية حقيقية بالنظر إلى أهميتها أكثر من السلطة التشريعية المخولة للبرلمان⁽³⁾، مادام القانون الصادر عن البرلمان يلعب الدور الذي يقوم به رجل الإطفاء⁽⁴⁾، أي التدخل الخاطف والسريع ثم الانسحاب لصالح التنظيم ليخوض مجالاً واسعاً ومطاطاً⁽⁵⁾.

يعد التشريع عن طريق السلطة التنظيمية وسيلة ميسرة لإنشاء قواعد عامة مجردة دون مشاركة بقية المؤسسات الدستورية مهما كان مركزها في الدستور، ومتحررة من الإجراءات الصارمة المعمول بها أمام البرلمان بغرفتيه لإصدار القانون. فبمجرد توقيع رئيس الجمهورية على المرسوم الرئاسي تقوم الأمانة العامة للحكومة بإصداره في الجريدة الرسمية ويصبح نافذاً.

1- الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص ص 456 و 457.

2 - « *Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.* ». Alinea 1^{er} de l'Article 13 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

-« *Le Premier ministre dirige..... Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.* ». Alinea 1^{er} de l'Article 21 de la constitution française de 1958 (Modifiée et complétée), op.cit.

3- وقد جاءت الصياغة في النص الأصلي كما يلي:

« *Il s'agit donc bien ici de l'exercice par le président de la république, d'un véritable pouvoir législatif, pouvant apparaître, en raison de son étendue indéfinie, comme plus important que celui exercé par le parlement* », HARTANI Amine Khaled, *Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996*, op.cit, p.271.

4 - DJEBBAR Abdelmadjid, « *la loi et règlement dans la constitution du 28 novembre 1996* », IDARA, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, Alger, vol 7, n°1, 1997, pp.12- 13.

5- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان...، مرجع سابق، ص 24.

لا يشكل تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة الإنشائية المستقلة⁽¹⁾ « **Le pouvoir normatif autonome** » وسيلة لمواجهة تغيب التشريع كحلول لمواجهة بعض الأوضاع، بل أصبحت مبدأً مسلماً به في النظام السياسي المعاصر للاستئثار بالوظيفة التشريعية على نطاق واسع وفق ما يتماشى مع رغبة الرئيس في ظل غياب نص دستوري صريح يحصر ويحدد له نطاق هذه السلطة، ويبين الخط الفاصل بين ما يعتبر من قبيل المسائل التي تدرج ضمن التشريع البرلماني وتلك التي تنصل بالسلطة التنظيمية لإكمال التشريع عن طريق وضع تفصيلاته الجزئية.

الفرع الثاني

النطاق الواسع للسلطة التنظيمية من خلال المراسيم الرئاسية التنظيمية والفردية

تتجسد السلطة التنظيمية حسب النوع والمجال الذي يتدخل فيه ممثل السلطة التنفيذية، فإذا تدخل لإنشاء قواعد قانونية عامة مجردة، فتتخذ من حيث التطبيق العملي صيغة مرسوم رئاسي تنظيمي وتكتسي الجزء الرئيسي من برنامج رئيس الجمهورية التشريعي (أولاً)، أما إذا تدخل لإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني طبقاً لأحكام المادتين 91، 92 من الدستور فهو يمارس السلطة التنظيمية، في شكل مرسوم رئاسي فردي (ثانياً).

أولاً: المرسوم الرئاسي التنظيمي وسيلة ميسرة لتنظيم مسائل ذات طبيعة قانونية

ترتب عن أحقية ممارسة رئيس السلطة التنفيذية امتياز التنظيم في شكل مرسوم رئاسي تمتعه بسلطة تقديرية واسعة في اللجوء إليه، بينما حدّد الدستور مجال القانون حدّد أيضاً لرئيس الجمهورية مجال اختصاصه ونطاقه، مما يجعل من مجال التنظيم المستقل مجالاً مطلقاً.

ويرجع الفقهاء سبب إطلاق مجال التنظيم المستقل إلى اعتبارين أساسيين:

- إمكانية مدّ هذه التنظيمات وبسطها من جهة لتنظيم جميع الحالات التي يمكن أن تطرأ، والتي لم ترد في الدستور ولم تدرج ضمن المجال التشريعي البرلماني، يعرف بمجال العام الممتد⁽²⁾.

1- لونا سي جبيقة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 217.

2- LE MIRE Pierre, « la reforme du pouvoir reglementaire gouvernemental », in R.D.P, N4, Paris, 1981, p.1244.

- وجود طائفة المواد النّصف التشريعية أو المختلطة التي يكفي القانون بوضع مبادئها الأساسية في حين تتدخل اللائحة المستقلة لتنظيم باقي قواعدها بحكم الدور التنفيذي للسلطة التنفيذية⁽¹⁾.

وجد الاعتبار الثاني سنّداً وتأييداً من طرف مجلس الدولة الفرنسي ورسخه ضمن قراراته القضائية، رغم رفضه من طرف بعض الفقهاء بحكم أنه يخلط بين التنظيمات المستقلة والتنفيذية⁽²⁾، الذي يعود إلى مجال إنشاء وتنظيم المرافق أو المصالح العامة⁽³⁾.

يعد المرسوم الرئاسي التنظيمي بمثابة الأداة الفعالة التي غالباً ما يعتمد عليها، إما لإنشاء قواعد عامة تعادل القانون⁽¹⁾ أو لتعديل القانون⁽²⁾ أو لإلغائه⁽³⁾، مما قد يؤدي إلى التشريع في الميادين الخارجة والداخلية في مجال اختصاص البرلمان.

1- المرسوم الرئاسي التنظيمي وسيلة لإنشاء قواعد قانونية جديدة

تعتبر المراسيم الرئاسية الصلاحية الأساسية للسلطة التنفيذية للتشريع بفعالية في العديد من المسائل المعقدة والتقنية التي تحتاج في تنظيمها إلى دراية وخبرة فنية عالية مثل موضوعات المرافق، والأجهزة والمؤسسات الدستورية والإدارية.

فبالرغم من اختلاف الفقهاء بشأن إنشاء وتنظيم هذه المرافق⁽⁴⁾، وبالرغم من الفقرتين الحادية عشر والتاسعة والعشرين من المادة 139 من الدستور اللتين توحيان أن فئات المؤسسات والتقسيم الإقليمي للبلاد تنشأ بمقتضى قانون عادي لحماية الأفراد من طغيان السلطة التنفيذية على الإدارة إلا أنه يلاحظ تدخل رئيس الجمهورية عن طريق إصدار المراسيم الرئاسية لإنشاء قواعد قانونية متعلقة بهذه المؤسسات⁽⁵⁾.

1 - LE MIRE Pierre, *la reforme du pouvoir réglementaire gouvernemental*, op.cit, p. 1244.

2 - حسبوا أحمد عمروا، *السلطة اللأحية في دولة الإمارات العربية المتحدة...*، مرجع سابق، ص ص 64-68.

3 - الطماوي سليمان، *النظرية العامة للقرارات الإدارية*، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1975، مصر، ص 340.

4 - يرى أغلبية من الفقهاء أن السلطة التنفيذية تنشئ وتنظم بمقتضى مراسيم وأما الأقلية منهم فتري، أنه لا يخول للسلطة التنفيذية إلا مجرد تنظيم المرافق العامة الموجودة دون إنشاء مرافق جديدة لأنه يعود الاختصاص الأخير للبرلمان. الطماوي سليمان، *النظرية العامة للقرارات الإدارية...*، مرجع سابق، ص 340.

5 - تم إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وحدد القواعد الخاصة المرتبطة بها، بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 ماي سنة 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر ج العدد 29 المؤرخ في 31 ماي سنة 2015 بدلا بمقتضى القانون.

لا تتمثل الغاية من إحالة الدستور إلى تنظيم أجهزة استشارية كالمجلس الأعلى للأمن⁽¹⁾، والمجلس الوطني للطاقة⁽²⁾، والمصالح الإدارية والأمانة العامة للحكومة⁽³⁾ وبالإضافة إلى تأسيس هيئة وسيط الجمهورية⁽⁴⁾ والهيئات الأخرى لا يتسع المقام لذكرها كلها بواسطة المراسيم الرئاسية من طرف رئيس الجمهورية إلا لصياغة أحكامها بالوجهة الملائمة لتمرير سياسته.

يترتب على ذلك، ضرورة وجود انسجام واحترام تدرجي بين سلطة الرئيس السامية وبين مسيري الأجهزة لتنفيذ برنامجه، ولا يتحقق ذلك إلا بتعيين رئيس الجمهورية، المسيرين من المساندين الذين لديهم رغبة صادقة في التعاون معه.

لم تتوقف السلطة المكلفة بالتنظيم عند هذا الحد، بل استحوذت على المجال الاقتصادي أيضا وساهمت بشكل فعال في إنشاء قواعد قانونية تتعلق ببعض الحقوق والالتزامات من أجل الحفاظ على استقرار المجتمع وسلامه أفراد⁽⁵⁾.

تظهر كذلك ضخامة هذه الوسيلة في أوقات الأزمات بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة، كون رئيس السلطة التنفيذية هو المختص بها في الظروف العادية والظروف غير عادية.

2- المرسوم الرئاسي التنظيمي وسيلة لتعديل القانون

تعد السلطة التنظيمية أكثر استعمالاً لتعديل قانون المالية لسنة. فحينما تعيد السلطة المكلفة بذلك، النظر بشكل روتيني في قانون المالية بمقتضى المراسيم الرئاسية⁽⁶⁾ وذلك بتحويل الاعتمادات أو تأجيلها

1- مرسوم رئاسي رقم 89-196 مؤرخ في 24 أكتوبر سنة 1989 يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1989.

2- مرسوم رئاسي رقم 95-102 مؤرخ في 8 أبريل سنة 1995، يتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة، ج ر ج ج العدد 21 المؤرخ في 19 أبريل سنة 1995.

3- مرسوم رئاسي رقم 20-07 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2020، يحدد صلاحيات رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر ج ج العدد 05 المؤرخ في 29 جانفي سنة 2020.

4- مرسوم رئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 15 فبراير سنة 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ج ج العدد 09، المؤرخ في 19 فبراير 2020.

5- مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 4 جويلية سنة 1988، يتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن.

- مرسوم رئاسي رقم 02-125 المؤرخ في 07 أبريل سنة 2002 المحدد لحقوق ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل استكمال الهوية الوطنية، ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 14 أبريل سنة 2002. مرسوم رئاسي رقم 05-118 المؤرخ في 11 أبريل 2005 المتعلق بتأمين المواد الغذائية، ج ر ج ج العدد 27، المؤرخ في 13 أبريل سنة 2005.

6- تم، تنفيذاً لأحكام المادة 32 من القانون رقم 84-17، المتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم، والتي تنص على أنه : " يمكن تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة لفصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها، يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالمالية" إلغاء مبلغ قدره 20.470.000.000 دج، مقيد في ميزانية التكاليف المشتركة وفي الباب 37-03، والمتعلق بنفقات تنظيم الانتخابات من ميزانية سنة 2019، وهذا قبل أن يتم إعلان عن إلغاء الانتخابات الرئاسية لسنة 2019. أنظر في هذا الشأن المرسوم الرئاسي رقم 19-75، المؤرخ في 23 فبراير سنة 2019، المتضمن إحداث أبواب وتحويل اعتماد في ميزانية الدولة، ج ر ج ج العدد 16 المؤرخ في 13 مارس سنة 2019. وهذا قبل أن يتم إعلان عن إلغاء الانتخابات الرئاسية لسنة 2019.

أو إلغائها من أجل استمرارية المرافق العمومية⁽¹⁾، فإن السلطة التنفيذية تتصرف كسلطة مشرعة لتعديل القانون المصوت عليه بالرغم من أن المبدأ يقضي أن ما تقرر بموجب قانون المالية لا يمكن تعديله أو تكملته إلا بموجب قانون مالية تكميلي.

يتضح من خلال دراسة المرسوم الرئاسي المتضمن توزيع الاعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022، والمرسوم الرئاسي المتضمن الاعتمادات المخصصة لوزارة الشؤون الخارجية بموجب قانون المالية لسنة 2022 أنه اقتصر في حيثياته الإشارة إلى المادة 143 الفقرة الأولى الخاصة بالمسائل غير المخصصة للقانون⁽²⁾.

يظهر الوزن والدور الذي تحققه السلطة التنظيمية في تعديل اعتمادات الميزانية المفتوحة في فصل يتضمن نفقات التسيير خلال السنة المالية، بموجب مرسوم يقضي بتحويل الاعتمادات أو نقلها. يتأكد ذلك عملياً من خلال المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 19-75 المتضمن إحداث أبواب وتحويل اعتماد في ميزانية الدولة بموجب قانون المالية لسنة 2019⁽³⁾ بحيث تم إلغاء وإعادة توزيع نفقات تنظيم الانتخابات من ميزانية هذا القانون.

3 - المرسوم الرئاسي التنظيمي وسيلة لإلغاء القانون

لا تتوقف سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى التنظيم عن طريق المراسيم الرئاسية التنظيمية عند تعديل القانون فحسب، بل تمتد هيمنته إلى إلغائه.

يظهر تخطي المرسوم الرئاسي على حساب القانون بمناسبة تنظيم الصفقات العمومية دون اعتبار لأحكام الدستور والتصدي لذلك، حيث ألغت أحكام الأمر رقم 67-90 المؤرخ في 17 جويلية سنة

1-CHALON Gérard « Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire et organique du 1er août 2001 », Chronique Droit administratif, Janvier 2004, p.06.

2- مرسوم رئاسي رقم 22 - 02 مؤرخ في 3 جانفي سنة 2022، يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022، ج ر ج ج العدد 01 المؤرخ في 3 جانفي سنة 2022.

- مرسوم رئاسي رقم 22 - 03 مؤرخ في 3 جانفي سنة 2022، يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير الشؤون الخارجية والجالية الوطنية بالخارج من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية لسنة 2022، ج ر ج ج العدد 01 المؤرخ في 3 جانفي سنة 2022.

3- مرسوم رئاسي رقم 19-75 (مرجع سابق).

1967 والمتضمن قانون الصفقات العمومية بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية سنة 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية (الملغى)⁽¹⁾.

فنصت المادة 153 منه " تلغى أحكام كل من الأمر رقم 67-90 المؤرخ في 17 يونيو سنة 1967 والمتضمن قانون الصفقات العمومية، والمرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 9 نوفمبر سنة 1991 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم".

بهذا؛ يعتبر هذا التخطي بمثابة تعدي واضح على مجال التشريع البرلماني، إذ يمكن أن يندرج ضمن مفهوم إساءة استخدام السلطة التنظيمية.

يتضح مما سبق، أن مجال القانون لا يصلح أن يكون قيذا على السلطة التنظيمية لأن مجال اختصاص البرلمان لا يتسم بالدقة والوضوح الذي يسمح بالجزم بأن موضوعاً معيناً يدخل في ميدان القانون دون ميدان التنظيم، مما يؤدي أن تصبح القواعد الدستورية تؤدي إلا مجرد وظيفة تزيينية⁽²⁾.

ثانياً: المرسوم الرئاسي الفردي وسيلة جديّة لتقوية نفوذ السلطة التنفيذية في العمل التشريعي

قد تأخذ أيضاً السلطة التنظيمية المستقلة شكل المراسيم الرئاسية الفردية، لتعيين وإنهاء مهام في الوظائف والمهام المنصوص عليها ضمن المادتين 91 و92 من دستور 1996 المعدل والمتمم أو ضمن القانون العضوي⁽³⁾ أو التنظيم⁽⁴⁾.

يُعتبر اختصاص صياغة أحكام تعيين وإنهاء مهام في هذه الوظائف في شكل مرسوم رئاسي فردي من أهم اختصاصات رئيس الجمهورية الذي يتمكن بواسطته تنصيب الجهاز الإداري بما يحمله من خصائص وخبرات وكفاءات لتنفيذ سياسته، وله الحق في إنهاء مهمة أيّ من موظفيه إذا قدر أنه غير قادر على تنفيذ سياسته عملاً بمبدأ "من يملك التعيين يملك العزل".

1- أنظر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 52 المؤرخ في 28 جويلية سنة 2002.

2-ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Editions Belkeise, Alger, 2013, p. 238 à 241.

3- الفقرة الأخيرة من المادة 92 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

4- مرسوم رئاسي رقم 20-39 (مرجع سابق).

نقتصر بالتالي في البحث عن سلطة اتخاذ المراسيم الرئاسية، المتعلقة بتعيين بعض الأطر البشرية في الوظائف المدنية، باعتبارها مكلفة إلى جانب اختصاصات أخرى بإعداد العمل التشريعي أو إبداء الرأي فيه.

يتأكد بداية الوزن والدور الذي تحققه ممارسة السلطة التنظيمية لصالح رئيس السلطة التنفيذية في تعيين الوزير الأول دون أي شرط من شأنه أن يعرقل إنشاءه للمرسوم الرئاسي في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، أما في حالة المعاشة يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية الفائزة بالانتخابات التشريعية.

يبدو مع ذلك، من الناحية السياسية واجب مراعاة التوجه السياسي السائد عند تعيين الوزير الأول⁽¹⁾ ضمانا لموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة⁽²⁾ وتفاديا لحدوث أي أزمة سياسية بين الهيئتين حتى ولو تعلق بتعيينه لقائد الحكومة من الأغلبية البرلمانية⁽³⁾.

لا يختلف الوضع السابق مع انتقاء أعضاء الحكومة وتوزيع الصلاحيات بينهم. فيتمتع صاحب السلطة التنفيذية بسلطة تقديرية واسعة لتحرير أحكام المرسوم الرئاسي المتضمن أسماء أعضاء الحكومة ومناصبهم الوزارية دون أية شروط غير شرط شكلي وحيد متمثل في حق اقتراح تشكيل الحكومة من طرف الوزير الأول⁽⁴⁾ في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، بينما إذا كانت النتيجة أغلبية برلمانية يكلف رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بتشكيل حكومته بكل حرية عدا الحقائق السيادية (وزير الداخلية، وزير المالية، وزير الخارجية) التي يملك رئيس الجمهورية حق مشاركته في اختيارهم.

1- TALEB Tahar, **Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien**, (Deuxième Partie), op.cit, p.709.

2- يفترض عدم استشارة البرلمان في تعيين الوزير الأول المعاملة القانونية بالمثل من طرف الأغلبية البرلمانية في شأن مخطط عمل الحكومة في حالة طلب الحصول على الثقة، غير أنه رغم تجاهل رئيس الجمهورية السابق السيد عبد العزيز بوتفليقة، والحالي السيد تبون عبد المجيد، هذه الاستشارة إلا أن مخطط عمل الحكومة حضي بالموافقة و حصل على تأييد الأغلبية البرلمانية.

3- تثبت الممارسة السياسية في ظل التعددية الحزبية أن رئيس الجمهورية عين وزير أول (رئيس الحكومة سابقا) من حزب غير حائز على الأغلبية البرلمانية، نذكر في هذا المقام، تعيين السيد احمد اويحي في سنتي 2003 و 2008 من حزب التجمع الوطني الديمقراطي الذي تحصل على 48 مقعدا مقارنة مع 199 مقعدا لصالح جبهة التحرير الوطني في سنة 2002 و 61 مقعدا لصالح التجمع الوطني الديمقراطي مقارنة مع 136 مقعدا لصالح جبهة التحرير الوطني، في سنة 2008.

4- المطة 3 من المادة 92 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

فإذا كان المؤسس قد أولى قائد الحكومة مهمة اقتراح أعضاء الحكومة بنصه ضمن المادة 92 من الدستور " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة"، فإن إدراج شرط التعيين في شكل مرسوم رئاسي يدل على رغبة المؤسس في جعل الاقتراح مجرد إجراء شكلي لا يلزم ولا يؤثر على قرار رئيس الجمهورية لانعدام التوقيع المجاور. ما يعني استبعاد كل أشكال التأثير على قراره في التعيين سواء من ناحية اختيار الأشخاص أو من ناحية توزيع الصلاحيات التنفيذية أو منح الصفات، كالمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الأمين العام للحكومة⁽¹⁾، بصفة وزير⁽²⁾، أو تعيين وسيط الجمهورية بصفة وزير، بالرغم من أنه لم ترد هذه الصفة ضمن الفقرة السادسة من المادة 92 من الدستور.

يترتب عن ذلك أن يصبح المرسوم الرئاسي المتعلق بالتعيين ملزماً لكافة أعضاء الحكومة في حدود الاختصاصات المخولة لهم، وحينئذ يفقد الوزير مقعده إذا تم اختياره من بين أعضاء البرلمان، عملاً بمبدأ عدم الازدواج الوظيفي، أي الجمع بين الوظيفة الوزارية والعضوية البرلمانية. يستقل في نفس سياق، رئيس السلطة التنفيذية بسلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية⁽³⁾ في مختلف المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

يعد ثلث أعضاء مجلس الأمة المعينين بمقتضى المرسوم الرئاسي وسيلة فعالة للحد من استقلالية الغرفة الثانية وتبعيتها ولو جزئياً للسلطة التنفيذية وإهدار لمبدأ الديمقراطية⁽⁴⁾، وهو أيضاً أداة تدعم مركز المؤسسة التنفيذية في العمل التشريعي من جهة بعدما كان الثلث المعين قبل التعديل الدستوري لسنة

1- استحدث منصب الأمين العام للحكومة خلال شهر أكتوبر سنة 1962، ثم ألغي حيث أوكلت ممارسة صلاحياته للأمين العام لرئاسة الجمهورية، ثم عوض المنصب باستحداث مديرية عامة للتشريع برئاسة الجمهورية، ثم أعيد استحداث منصب الأمين العام للحكومة خلال شهر فبراير سنة 1966، وبعده استحدث هيكل الأمانة العامة للحكومة بصفة دائمة منذ شهر أبريل سنة 1977 بموجب مرسوم رقم 77-74 مؤرخ في 23 أبريل سنة 1977، يتضمن إحداث أمانة عامة للحكومة، ج ر ج العدد 37 المؤرخ في 08 ماي 1977.

2- مرسوم رئاسي رقم 13-313 مؤرخ في 11 سبتمبر سنة 2013 يتضمن تعيين وزير، أمين عام للحكومة.

3- الفقرة الأخيرة من المادة 121 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

4- أنظر، شريط الأمين، عن واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها...، مرجع سابق، ص 26.

2016 قوة ضاربة لكبح النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني غير المرغوب فيه من جهة أخرى.

زيادة على ذلك، يجسد رئيس الجمهورية بصفته القاضي الأول للبلاد وبصفته مشرفاً على المجلس الأعلى للقضاء دوراً هاماً في تعيين القضاة ورؤساء الهيئات القضائية لدى السلطة القضائية بمقتضى المرسوم الرئاسي، حيث يظل الرئيس صاحب السلطة والمشرف الأول على نشاطات الهيئات القضائية. من شأن هذا تحويل الطبيعة القانونية للسلطة القضائية من سلطة مستقلة إلى مجرد هيئة تابعة للرئيس تتولى تنفيذ أوامره.

يكشف المرسوم الرئاسي إلى جانب هذه التعيينات التشكيلية الاسمية لجهاز المحكمة الدستورية. فلا يشمل مرسوم التعيين فقط على أربعة (4) أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائبه⁽¹⁾، بل يحتوى كذلك على الاثني عشر (12) عضواً المنتخبين والمعيّنين⁽²⁾.

يظهر أن الاضطلاع على عملهم في مدلوله الدستوري مرهون بإرادة ممثل السلطة التنفيذية لنشر التشكيلية بمقتضى المرسوم الرئاسي من عدمه بدون أي وازع يجبره على ذلك، والذي كان من الممكن أن يكون موضوع إعلان عن قائمة تنشر في مدونة هيئة المجلس. يبقى المرسوم الرئاسي الإجراء الوحيد الذي يضيف على أعضاء المحكمة الصفة الرسمية والتنفيذية ويرتب عليهم حقوقاً والتزامات.

تأسيساً على ما سبق، يلاحظ في النظام السياسي الجزائري استحواذ رئيس الجمهورية ليس فقط على المراسيم الرئاسية العامة بل أيضاً على المراسيم الرئاسية الفردية لجميع مؤسسات الدولة.

لعلّ اشتراط تعيين وإنهاء مهام لاسيما في الوظائف والمهام العليا عن طريق المراسيم الرئاسية الفردية، قد تشكل آلية دعم بامتياز يتمتع بها رئيس الجمهورية لاختيار الأشخاص المناسبين لتنفيذ سياسته ولتمرير

1- مرسوم رئاسي رقم 21-453 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2021، يتضمن تعيين رئيس المحكمة الدستورية، ج ر ج ج العدد 88 المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2021.

2- مرسوم رئاسي رقم 21-454 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2021، يتضمن تعيين أعضاء بالمحكمة الدستورية، ج ر ج ج العدد 88 المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2021.

-مرسوم رئاسي رقم 21-455 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2021، يتعلق بنشر التشكيلية الاسمية للمحكمة الدستورية، ج ر ج ج العدد 88، المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2021.

كل التدابير والمشاريع التشريعية التي يريدها، وأداة لممارسة رئيس الجمهورية السلطة السامية عليهم. من شأن هذه الآلية تقوية المركز التشريعي للسلطة التنفيذية وتأكيد تفوقها.

يتضح بالنظر إلى المجالات المذكورة أعلاه وغيرها من المجالات الاختصاص العام للسلطة التنفيذية كجهاز تشريعي بحكم السلطة التنظيمية بمناسبة اتخاذ المراسيم الرئاسية ضمن سياق "السلطة الإنشائية" في ظل غياب سيادة البرلمان التشريعية في هذه المجالات، ما جعل البعض يعتبر السلطة التنفيذية بمثابة المشرع الاختصاص في وضع القواعد القانونية⁽¹⁾. كما تمتد المراسيم إلى "السلطة التعيينية".

أخيراً، عرف نظام السلطة التنظيمية تواجداً كبيراً خلال العهود الخمسة للبرلمان بوتيرة متصاعدة وهو ما يظهر من خلال الجدول المبين في الملحق أدناه⁽²⁾. أفضى ذلك إلى اضمحلال مبدأ الفصل بين السلطات القاضي بأن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة.

المطلب الثاني

تدعيم السلطة التنظيمية بالمجال التنظيمي التطبيقي

لا ينتهي تاريخ القاعدة القانونية عند ميلادها، بل بتنفيذها. فبعدما كان تنفيذ القانون الذي كان معروفاً بمصطلح "التعليمات التشريعية" يعود أصلاً إلى البرلمان، أصبح هذا الحق بمقتضى دستور سنة 1799 الفرنسي لحساب الحكومة، إذ نصت المادة 44 منه "تقترح الحكومة القوانين، وتضع اللوائح اللازمة لضمان تنفيذها"⁽³⁾.

نسجت الدساتير الفرنسية المتتالية هذا المنوال انتهت إلى اللوائح التنفيذية المكرسة بموجب دستور سنة 1958 وبالتحديد ضمن المادة 21 منه، حيث منحت الوزير الأول الاختصاص الأصلي في ممارسة الوظيفة اللائحية التنفيذية.

1 - أنظر، الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية...، مرجع سابق، ص 384.

2 - أنظر، الملحق رقم 2 أدناه.

3 - يعد دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية، الصادر سنة 1799 أول دستور الذي اعترف للإدارة بسلطة لائحية، بعد أن كان البرلمان الوحيد الذي يمكنه وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين التي يقوم بتشريعها. أكثر تفاصيل في الموضوع، انظر، التميمي مهدي صالح عيدان، التشريع وطفان السلطة....، مرجع سابق، ص 281.

كرس المؤسس الجزائري لأول مرة سلطة تنفيذ القوانين في دستور سنة 1963⁽¹⁾ وكذا في دستور سنة 1976⁽²⁾، وجعل من رئيس الجمهورية المحور الذي يدور حوله النظام والمنفذ الفعّال للتشريعات في ظل نظام وحدوية الهيئة التنفيذية. ترتب على تبني مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية - شكلا - منذ التعديل الدستوري لسنة 1988 إلى منح رئيس الحكومة سابقاً، اختصاص التوقيع على المراسيم التنفيذية⁽³⁾.

يظهر تكريس المؤسس الجزائري للمجال التنظيمي من خلال المادة 141 الفقرة الثانية من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم التي تنص " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

لا تقتصر مهمة المجال التنظيمي حسب نظرية كاريه دي مالبرغ في تطبيق القانون، بل تشمل أيضا التنظيمات التي يسهر الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، على تنفيذها⁽⁴⁾، بواسطة المرسوم التنفيذي الذي عرف تطوراً له في ظل الدستور القائم (الفرع الأول).

أثبتت التجربة العملية لهذا الدستور أن تنفيذ القانون يتم أيضا بواسطة المراسيم الرئاسية، إذ جندت السلطة التنفيذية كلا من المرسومين، الرئاسي والتنفيذي لتنفيذ القانون، وهو ما يجعل كلاهما عملا رئاسياً صرفاً ومن الامتيازات الخاصة التي يتمتع بها ممثل السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المجال التنظيمي في ظل دستور سنة 1996

عهدت صلاحية التنظيم التنفيذي، رغم إعادة هيكلة مجالي التشريع والتنظيم في الدستور الفرنسي لسنة 1958 إلى السلطة التنفيذية، فهي "سلطة" تنفيذية بالمعنى المسموح به في نظرية كاريه دي مالبرغ المعروف في التجربة الجزائرية بالمجال التنظيمي⁽⁵⁾ (أولاً).

1- المادة 52 من دستور سنة 1963 (مرجع سابق).

2- المادة 111 من دستور سنة 1976 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

3- المادة 115 من دستور سنة 1976 المعدل والمتمم (المرجع نفسه).

4- الفقرة الثالثة من المادة 112 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

5 - « *Lorsqu'on caractérise l'administration on la dénommant fonction exécutive,.....,les pouvoirs de l'administrateur ne peuvent lui venir que de la loi. C'est en cela que la fonction administrative a pu , à bon droit , être qualifiée d'exécutive.* » CARRE DE MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Tome 2, op, cit, p.503.

-TALEB Tahar, Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien, (Deuxième Partie), op, cit, p.739.

بين الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم أن المجال التنظيمي من اختصاص قائد الحكومة يمارسه عن طريق التوقيع على المراسيم التنفيذية إلا أن دراسة تطور النظام القانوني لهذا المجال في الدستور⁽¹⁾، يجعلنا نميز بين ثلاث مراحل أساسية في شأن السلطة المؤهلة قانونا لتوقيعه (ثانيا).

أولا: لجوء السلطة التنفيذية لتطبيق القانون إلى المجال التنظيمي

يُعتبر المجال التنظيمي النطاق الوحيد الذي لا يمكن إخراجها عن السلطة التنظيمية -اللائحية- بعد أن كانت هذه السلطة لا تملك أدنى حق في التشريع⁽²⁾.

يُشكل المجال التنظيمي جزءًا من السلطة التنظيمية الذي كان يندرج ضمن صلاحيات الوزير الأول لتطبيق القانون. أصبح هذا المجال يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة، طبقا الفقرة الثانية من المادة 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

يتمثل الغرض من منح السلطة التنفيذية هذا المجال في التأكيد على طبيعة وظيفتها المتمثلة في وضع الأحكام الإجرائية التنفيذية اللازمة لتنفيذ التشريعات العمومية التي يسنها البرلمان بحجة عدم امتلاك هذا الأخير من الوقت والخبرة بشؤون التنفيذ والتطبيق ما يمكنه من تحديد المراسم التنفيذية والتفصيلية للمبادئ العامة التي يضعها.

لا يقتصر المجال التنظيمي على التنفيذ الضيق لأحكام القانون (stricto sensu) بواسطة المرسوم التنفيذي، إنما يمتد ليشمل الأحكام التي تشكل المرسوم الرئاسي (latos sensu)⁽³⁾. فيسهر الوزير الأول أو رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

لا يمكن تفسير إحالة أحكام المرسوم التنظيمي الذي يعود لرئيس السلطة التنفيذية إلى مجال التنظيم التنفيذي إلا من أجل ممارسة هذا الاختصاص عمليا من قبل قائد الحكومة باعتباره الساهر على تطبيق القوانين والتنظيمات وتوقيع المراسيم التنفيذية⁽⁴⁾.

1- يكمن أهمية تتبع التطور الدستوري للمراسيم التنفيذية لتبيان مدى احتكار رئيس السلطة التنفيذية للسلطة التنظيمية التنفيذية.

2 - DE SOTO Jean, « la loi et le règlement dans la constitution du 4 Octobre 1958 », in R.D.P., n°2, Paris, 1959, p. 245.

3 - TALEB Tahar, Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien, (Deuxième Partie), op.cit, p.739.

4 - المادة 112 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

فإذا كان القانون والمرسوم الرئاسي التنظيمي أداتين لإعداد السياسة العامة للدولة تكتسي طابعا قانونيا فإن المرسوم التنفيذي أداة لتنفيذ هذه السياسة احتراما للطابع التنفيذي المستمد من الدستور⁽¹⁾، ومسلم به للإدارة في جميع الدول⁽²⁾.

لا يتدخل، بالتالي، المجال التنظيمي إلا لوضع النص التشريعي أو التنظيمي موضع التنفيذ في شكل مرسوم تنفيذي من أجل تيسير وتسهيل العمل على الإدارات العامة المطبقة له⁽³⁾، وهو ما يطرح في هذا الإطار إشكالية حدود مجال التنظيم التنفيذي- المرسوم التنفيذي- لوضع النص القانوني أو التنظيمي موضع التنفيذ على أساس الإحالة من المشرع؟. بمعنى مدى قدرة التنظيم التنفيذي إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها التشريع⁽⁴⁾؟.

اختلف الفقه حول مفهوم التنظيم التنفيذي، فهناك من لا يعترف له إلا بالمفهوم الضيق له، بينما يعترف له البعض الآخر بالمفهوم الواسع له بحيث يقر هؤلاء على إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها التشريع ضمن التنظيم التنفيذي.

تبنى البعض، التفسير الضيق لمفهوم التنفيذ بحيث تتوقف مهمة التنفيذ عند مجرد التفصيل لما جاء بالقانون دون أن يضيف إليه جديداً، وتقوم فكرة التنفيذ الضيق على أساس التمييز بين القواعد والأحكام الموضوعية التي تتميز بالعمومية، الشمولية، والتجريد؛ وبين الأحكام الإجرائية التي توضع لضمان تطبيق القواعد القانونية المعيارية⁽⁵⁾.

فلا يجوز للاتحة التنفيذية أن تعالج ابتداء موضوعاً لم يتطرق له التشريع، كما لا يجوز الانحراف عن المعنى الحقيقي للنصوص الأصلية بإضافة عناصر موضوعية جديدة أو بالحذف.

1- لونا سي جقيقة ، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، 227.

2- الطماوي سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية... ، مرجع سابق، ص 442.

3- الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة ، المرجع نفسه، ص326.

4- الإحالة على التنظيم هي دعوى من المشرع إلى السلطة التنفيذية لإعداد النصوص التطبيقية للنصوص التشريعية أعلى مرتبة منها سواء كانت قوانين عضوية أو عادية أو مراسيم رئاسية تنظيمية. والهدف الأساسي من وجود آليات الإحالة، التعيين بواسطة بعض المواد مواضع تدخل السلطة التنفيذية بمقتضى التنظيم التنفيذي.

5- ESMEIN Adhémard, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, op.cit, pp.535à 537.

- بن سباع نورة، مجال القانون واللائحة في الدستور... ، مرجع سابق، ص68.

يرى الجانب الذي ينفي المفهوم الضيق للتنفيذ ويعتمد التفسير الواسع له⁽¹⁾، أن التنظيم التنفيذي يستطيع أن يضيف إلى التشريع من القواعد بما لا يتعارض مع أحكامه، بل يتفق معها صراحة أو ضمناً ويتمشى مع الغرض الذي يرمي القانون إلى تحقيقه، لأنه من الصعب - إن لم يكن مستحيلاً - ضمان المطابقة الكاملة والتامة بين التشريع والمرسوم التنفيذي، ولهذا يمكن تصور وجود بعض الفجوات عند مقارنة المعيارين.

بالتالي، يمكن للتنظيم التنفيذي أن يضيف أحكام جديدة للتشريع، شريطة عدم التعسف في استعمال الحق، وإلا صار غير مشروع.

رغم أن المفهوم الواسع للتنظيم التنفيذي فسح المجال لتدخل السلطة التنفيذية بواسطتها لتوظيف ما يتلائم ورغبتها وتحذف ما يتعارض ومبتغاها إلا أن هذا المفهوم محل تكريس الفقه والقضاء في عدد من الأنظمة، لا سيما النظامين الفرنسي والأمريكي، حيث تنسّم معظم القوانين بالعمومية، مما يترك للسلطة التنفيذية مجالاً كبيراً للإبداع ووضع أحكام جديدة بمقتضى اللوائح التي تصدرها تنفيذاً لهذه القوانين⁽²⁾.

ومن ثم، فإن الأخذ بهذا المفهوم، معناه التغيير من طبيعة التنظيم التنفيذي من معيار تنفيذ القانون وتطبيقه إلى معيار التشريع بإنشاء قواعد قانونية جديدة، ما يفسح المجال للسلطة التنفيذية التشريع بمقتضى المرسوم التنفيذي.

تعتبر، بالتالي، إضافة أحكام جديدة في حد ذاتها إلى نص قانوني هو التشريع نفسه، أي إنشاء قواعد قانونية جديدة لم يشأ المشرع وضعها في نص قانوني.

في هذا الصدد، لا يطرح أي إشكال منطقي في حالة تنظيم مرسوم تنفيذي في شأن القانون الصادر عن البرلمان، فبالرجوع إلى فحوى المادة 139 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم يظهر منها بأن دور المشرع معلق على تحديد الأسس والقواعد والمبادئ العامة تاركا المجال للسلطة التنفيذية من أجل وضع الأحكام الإجرائية التنفيذية بما يتمشى مع روح القانون.

يطرح بالمقابل الإشكال حول حدود مجال التنظيم التنفيذي لوضع التنظيم المستقل موضع التنفيذ؟. بمعنى مدى قدرة قائد الحكومة إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها التنظيم المستقل؟.

1- الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 449.

2- جاسر الصالح بدرية، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين...، مرجع سابق، ص 287.

يتوقف لجوء هذا الأخير إلى تنفيذ التنظيمات انطلاقاً من طبيعة العلاقة بينه وبين رئيس الجمهورية. كلما كانت وحدة الانتماء السياسي للأغلبية المطلقة للجهتين، أي رئيس الجمهورية وقائد الحكومة، فيضيق التنظيم التنفيذي بشكلٍ طبيعي أمام السلطة التنظيمية المستقلة نظراً لتكامل الاختصاصات بين الشخصيتين.

بينما في حالة المعاشية يتمتع قائد الحكومة بحرية واسعة، في ممارسة اختصاصه الدستوري في مجاله التنفيذي بحكم تمتعه بالأغلبية البرلمانية. فهو بحكم الدور الإداري والتنسيقي الذي يؤديه⁽¹⁾ يسمح له تنفيذ التنظيم بكل حرية. لكن طالما العلاقة التبعية التي تربط الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بمؤسسة رئيس الجمهورية بحكم سلطة التعيين والعزل التي يحوزها هذا الأخير كما سبق تبيانه⁽²⁾، فيؤصد الباب أمام احتمال توسيع التنظيم التنفيذي لتنفيذ التنظيم المستقل دون استشارة رئيس الجمهورية.

مهما كانت الاتجاهات المختلفة حول مدى ضيق أو اتساع التنظيمات التنفيذية فنظل المحافظة على طابعها التقليدي، فلا يمكن أن تتدخل إلا في مجال سبق للمشرع تنظيمه.

تظل، كذلك، تنقيد بمجموعة من القيود والضوابط الموضوعية والإجرائية التي تجد مصدرها في الدستور أو المبادئ العامة كمبدأ المشروعية واحترام الحقوق المكتسبة وتقنية الصياغة والنشر والتي يعد الالتزام بها ضماناً حقيقياً لمشروعيتها.

ثانياً: تطور النظام القانوني للمجال التنظيمي في ظل دستور سنة 1996

عرف الفصل الوظيفي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في المجال التنظيمي منذ التعديل الدستوري الصادر في الثالث نوفمبر سنة 1988 العديد من التطورات بعدما كان رئيس الجمهورية ينفرد بالسلطة التنظيمية في ظل وحدوية السلطة التنفيذية والأحادية الحزبية⁽³⁾. فإلى جانب إفراد رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم الرئاسية،

1- المادة 112 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- يطلق إصطلاحاً على سلطة العزل المخولة لرئيس الجمهورية "البندقية خلف الباب" و هي بمثابة رمز لحق رئيس الدولة النهائي باعتباره رئيساً أعلى للسلطة التنفيذية. للتفاصيل أكثر أنظر، ليله محمد كامل، *النظم السياسية الدولة والحكومة*....، مرجع سابق، ص 871.

3- TALEB Tahar, *Du Monocephalisme de L'exécutif dans le Régime Politique Algérien*, (Deuxième Partie), op.cit. p.705.

يوقع رئيس الحكومة المراسيم التنفيذية من جهته، وهو المسعى الذي أكده المؤسس بعد صدوره دستور سنة 1996.

يتميز النظام السياسي بتأمين خضوع المجال التنظيمي لسلطة رئيس السلطة التنفيذية مهما كان الوضع الحزبي الذي يحتله قائد الحكومة. يظهر صراحة هذا الخضوع بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2008 بهدف تنظيم منصب رئيس الحكومة.

كانت مهمة رئيس الحكومة عند تبني دستور سنة 1996 في ممارسة السلطة التنظيمية التنفيذية بموجب المادة 125 الفقرة الثانية منه، إذ نصت أنه، 'يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة' بواسطة التوقيع على المراسيم التنفيذية وفقا للمادة 85 فقرة 4 من دستور 1996.

قد توحى أحكام هذه المادة، أن المؤسس قد تبني نظام الإزدواجية على مستوى السلطة التنفيذية، وأن رئيس الحكومة يتمتع باستقلالية في ممارسة صلاحيته ذات الطابع التنفيذي من دون أية رقابة أو قيد خاصة عند تطبيق القوانين، لكن، اشتراط المؤسس عرض برنامج رئيس الحكومة على مجلس الوزراء نو الطابع الرئاسي طبقا لنص المادة 79 من الدستور 1996 في صياغته القديمة من شأنه المساس باستقلالية رئيس الحكومة في أداء مهامه التنفيذية خاصة أن رئيس الحكومة لا يمكنه تنفيذ برنامج مبدئياً إلا إذا حظي على الموافقة الرئاسية على مستوى مجلس الوزراء.

وهو، إذن، أوضح دليل آخر على رغبة المؤسس في ضمان احتكار رئيس السلطة التنفيذية للمجال التنظيمي حتى يتمكن من انتقاء الآلية التي يراها مناسبة لتنفيذ سياسته وقراراته.

يبدو أن المؤسس أيد ضمناً ما كان معمولاً به سابقاً، إذ أخضع ضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 توقيع المراسيم التنفيذية من طرف الوزير الأول إلى الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، كما كانت تفرضه صراحة الفقرة الثالثة من المادة 85 منه .

1- نصت الفقرة 3 من المادة 85 في التعديل الدستوري لسنة 2008 على ما يلي: "يوقع (الوزير الأول) المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك".

هكذا، قيد التعديل الدستوري لسنة 2008 توقيع المراسيم التنفيذية بالموافقة المسبقة من رئيس الجمهورية بصريح العبارة "بعد موافقة رئيس الجمهورية" في حيثيات المرسوم التنفيذي. أدى هذا التعديل الدستوري إلى تشخيص كل السلطة التنفيذية في رئيس الجمهورية، كما كان عليه النظام السياسي في ظل وحدة السلطة المصدرة المتمثلة في رئيس الجمهورية و وحدة المراسيم.

لم تعمر فكرة الموافقة طويلا حيث تراجعّ المؤسس عن هذا القيد، في القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، وذلك، بإعادة تبني الازواجية التنظيمية الشكلية حيث تم حذف تأشيرة " بعد موافقة رئيس الجمهورية".

يمكن، بالتالي، تبرير إلغاء الصيغة الإلزامية للموافقة الرئاسية على المراسيم التنفيذية للحالة الصحية لرئيس الجمهورية السابق السيد "عبد العزيز بوتفليقة" التي لم تسمح له بأداء صلاحيته الدستورية⁽¹⁾. فأدى غيابه المطول إلى تكليف الوزير الأول بممارسة عدد كبير من النشاطات الرئاسية والتي كانت سببا لقصر عمر تأشيرة الموافقة في فترة زمنية وجيزة.

يتضح إذن، من خلال المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن المؤسس وزع من جديد السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية وقائد الحكومة، وأقر لهذا الأخير حق إصدار المراسيم التنفيذية دون أي شرط مسبق.

تأسيسا على ما سبق، إذا كانت الغاية من استرجاع صلاحية توقيع المراسيم التنفيذية لتأكيد أحقية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في تنفيذ القوانين والتنظيمات فإن ذلك لا يمنع رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية من أن يحدد الآليات الدستورية التي يراها مناسبة لتنفيذ برنامجه وذلك نقاديا للمعارضة. فحتى في حالة المعاشة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المنفذ لبرنامج الأغلبية

1- منذ أن أصيب الرئيس الجمهورية السابق، السيد عبد العزيز بوتفليقة بوعكة صحية سنة 2013 على إثرها نقل إلى مستشفى في باريس لمدة ثلاثة أشهر. لم يشاهد بعد عودته للنقاهاة علانية في الساحة السياسية إلا قليلا، فعدا ظهوره لأداء اليمين الدستورية في نهاية أبريل 2014 بعد انتخابه رئيسا جديدا للجزائر وترأسه لبعض جلسات الحكومة، غاب الرئيس الجزائري عن المواعيد الوطنية والدولية الهامة، مكلفا وزيره الأول عبد المالك سلال بتمثيله في المحافل الدولية. مما أدى بالمعارضة في الجزائر بنداء بتفعيل المادة 88 من الدستور نظرا لفراغ في السلطة، حيث صرحت بأن تواصل غياب الرئيس عبد العزيز بوتفليقة عن النشاطات والمواعيد الرسمية يشل البلد. وأن الرئيس يعمل برأسه لا برجليه. انظر، البث المباشر بتاريخ 30 سبتمبر 2014 بعنوان أين الرئيس عبد العزيز بوتفليقة؟ على الموقع الإلكتروني <https://www.france24.com>

البرلمانية فإن رئيس الجمهورية يحتفظ بدوره الحاسم في تحديد الأسلوب والآليات اللازمة لاتخاذ القرارات بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية ورئيساً لمجلس الوزراء مع مراعاة توجيهات الأغلبية البرلمانية.

الفرع الثاني

ازدواجية آليات تدخل السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي التطبيقي

يعتمد دستور 28 نوفمبر سنة 1996 المعدل والمتمم، آلية المرسوم التنفيذي، لتطبيق القانون في المجال التنظيمي، مع ذلك، فإن الممارسة السياسية جعلت من المرسوم الرئاسي أداة تنفيذ القانون والتنظيمات (أولاً)، إلى جانب المرسوم التنفيذي الذي يشكل أهم آلية قانونية لممارسة صلاحياته التنفيذية بصفة عامة، ويشكل أيضاً آلية دعم لصنع قواعد إنشائية استثناءً (ثانياً).

أولاً: المرسوم الرئاسي آلية ممتدة ومدعمة للمجال التنظيمي التطبيقي

لا تتوقف السلطة التنفيذية في اللجوء إلى المرسوم الرئاسي عند حد ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، بل قد أدى اللجوء إلى استعماله في بعض المجالات والتي عادة ما يتم اتخاذها بمقتضى مرسوم تنفيذي.

يظهر التمييز بين المرسوم الرئاسي المستقل والمرسوم الرئاسي التنفيذي من ناحية الحثيات. فيعد المرسوم الرئاسي المستقل ذلك المتضمن في حثياته المرجعية الدستورية، أما المرسوم الرئاسي التنفيذي هو ذلك المستند في حثياته على المرجعية الدستورية والقانونية.

كشفت الممارسة العملية الامتداد المفرط لآلية المرسوم الرئاسي التنفيذي ليس فقط في تنفيذ بعض المواضيع ذات المنفعة الحيوية فحسب (1) وإنما امتد دورها إلى تعديل المراسيم التنفيذية المتعلقة بالمواضيع الاجتماعية (2).

1- امتداد المرسوم الرئاسي استثناءً إلى المجالات الحساسة والإستراتيجية

اثبت الواقع السياسي امتداد المرسوم الرئاسي إلى التنظيمي التنفيذي في مجالي الدفاع والسياسة الخارجية سواء تعلق الأمر بالجانب الوظيفي (1) أو المرفقي (2)، أو المالي (3)، باعتبارهما قطاعات حساسة وحيوية.

1 - مرسوم رئاسي رقم 20-39 (مرجع سابق).

2 - مرسوم رئاسي رقم 09-143، مؤرخ في 27 أبريل سنة 2009، يتضمن مهام الدرك الوطني وتنظيمه، ج رج ج العدد 26، المؤرخ في 03 ماي سنة 2009.

3 - يتم توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لرئاسة الجمهورية ولوزير الشؤون الخارجية، والعدالة والدفاع من ميزانية التسيير بمقتضى المرسوم الرئاسي في حين يتم توزيع هذه الاعتمادات على القطاعات الوزارية الأخرى بمقتضى المرسوم التنفيذي. انظر الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخ في 25 فيفري 2020.

يبدو أن سبب إخراج تنفيذ كل الأحكام الخاصة بالدفاع الوطني من مجال المرسوم التنفيذي إلى مجال المرسوم الرئاسي ذو الطابع التنفيذي لتولي ممثل السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية مسؤولية الدفاع الوطني وذلك بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية⁽¹⁾، وباعتباره يجسد وحدة الأمة ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية يتولى مهمة المراسيم في شأن العديد من الموضوعات ذات الطبيعة الحساسة أو السرية التي تقتضي المصلحة العامة .

يعتبر كذلك، استقرار ممثل السلطة التنفيذية على تنفيذ السياسة الخارجية⁽²⁾، حسب الكيفيات نفسها المذكورة سابقا، ما هو إلا تأكيد واضح على تمتعه بالسلطة التقديرية حيال اتخاذ أي من الآليتين لوضع القانون أو التنظيم موضع التنفيذ في ظل غياب حدود موضوعية بين المرسوم الرئاسي والرسوم التنفيذية. أكثر من ذلك، يعد المرسوم الرئاسي أكثر استخداما في مجال سلطة التعيين في الوظائف والمناصب الإدارية العمومية. فالبرغم من حصر المؤسس في الدستور بصفة محددة المناصب العليا⁽³⁾ التي تبرر استخدام هذه الآلية، إلا أن صاحب السلطة التنظيمية وسع من دائرة سلطة اتخاذه لهذا الإجراء لتنفيذ أحكام المرسوم التنظيمي المستقل المتعلق بالوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽⁴⁾، والتي تعد خرقا واضحا لأحكام المادتين 91 و92 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم.

زيادة عن ذلك، إذا كان التعيين في الوظائف العليا الإدارية سلطة تقديرية للسلطة المؤهلة بمقتضى المرسوم الرئاسي فإن سياسة تحديد رواتب الموظفين آلت إليه أيضا. يظهر ذلك من خلال المرسوم

1- الفقرة الثانية من المادة 91 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

2- لقد عبر الفقيه كاريه دي مالبرغ عن ذلك بما يلي:

« ...l'on ne concevrait guère que la direction des affaires extérieures puisse être confiée à une autres autorité que le chef de l'exécutif. » CARRE DE MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Tome 2, op.cit, p.524.

3- المادة 92 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

4- استحوذ رئيس الجمهورية بمقتضى مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر ج ج العدد 76 المؤرخ في 31 أكتوبر سنة 1999 (الملغي) على سلطة التعيين في كل المناصب المصنفة وظائف عليا في الدولة بما في ذلك المؤسسات والهيئات المنشئ بمرسوم رئاسي والمؤسسات الرقابية والقضائية والإدارات الإقليمية ، ضف إلى ذلك حتى الكتاب العامون لبلديات مقر الولاية.

أصبحت الوظائف والمناصب في الدولة بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 2 فبراير سنة 2020، المتعلق بالوظائف المدنية والعسكرية للدولة، (المرجع السابق)، موزعة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول بشكل مخالف عما كانت عليه، لكن يبقى المرسوم الرئاسي رقم 20-39 غير مطابق لأحكام الدستور.

الرّئاسي المتعلق بالشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم⁽¹⁾، والمرسوم الرئاسي المحدد لكيفية توظيف الأعوان المتعاقدين⁽²⁾.

فرغم أن المؤسّس أدرج الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ضمن مجال التشريع البرلماني وأحال تنفيذها إلى المرسوم بصفة عامة⁽³⁾، إلا أن صاحب السّلطة التّنظيمية خصه لنفسه بمقتضى المراسيم الرئاسية التنفيذية.

يظهر كذلك، امتداد المرسوم الرّئاسي على حساب المرسوم التّنفيذي في مواضيع عدة، سيما تحديد وتسليم بطاقة الهوية⁽⁴⁾ والجنسية. فإذا كان المؤسّس اعترف للمشروع بتحديد شروط اكتساب الجنسية الجزائرية والاحتفاظ بها أو فقدانها أو إسقاطها⁽⁵⁾، إلا أن الواقع العملي يثبت استقرار أمر منحها للأجانب في شكل مرسوم رئاسي⁽⁶⁾.

أكثر من ذلك، يظهر تعدي المرسوم الرّئاسي على المجال التّنظيمي من خلال المرسوم الرئاسي رقم 20-130 المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها⁽⁷⁾، فلقد صدر هذا المرسوم تطبيقاً للمرسوم الرئاسي 20-45، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية لا سيما المادة 11 منه، المذكور سابقاً.

2- امتداد المرسوم الرّئاسي إلى مجال المرسوم التّنفيذي من خلال تعديله

أظهرت الممارسة العملية أن السّلطة التّنفيذية كثيراً ما تتدخل بمقتضى المراسيم الرئاسية لإجراء التعديلات الضرورية لبعض المراسيم التّنفيذية من خلال إدراج أو حذف أو تميم عملية تنفيذ تشريع ساري المفعول.

1- مرسوم رئاسي رقم 07-304 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، المعدل والمتمم، ج ر ج ج العدد 61 المؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2007.

2- مرسوم رئاسي رقم 07-308 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد كليات توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم.

3- المواد رقم 02، 114، 126 من الأمر رقم 06-03 (مرجع سابق).

4- مرسوم رئاسي رقم 17-143 مؤرخ في 18 أبريل سنة 2017، يحدد لكليات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها، ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2017.

5- المادة 33 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم (مرجع سابق).

6- مرسوم رئاسي مؤرخ بتاريخ 26 جوان 2012، ج ر ج ج العدد 40 المؤرخ في 4 يوليو سنة 2012.

7- مرسوم رئاسي رقم 20 - 103 مؤرخ في 25 أبريل سنة 2020، يتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها، ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 29 أبريل سنة 2020.

يكفي أن نذكر من بين المراسيم التنفيذية التي تعرضت إلى التعديل بمقتضى المراسيم الرئاسي تلك الأحكام التنفيذية الواردة في بعض المجالات الاجتماعية والاقتصادية، كالمرسوم الرئاسي المحدد لكيفية منح المرتبات للموظفين والأعوان العموميين في الدولة⁽¹⁾.

نذكر أيضا في هذا الشأن، المرسوم الرئاسي المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمة الدولة وسيره⁽²⁾ والمرسوم الرئاسي المحدد لتشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وصلاحياتها وكيفية تنظيمها وسيرها⁽³⁾.

تأسيسا على ما سبق، أفضت الممارسة العملية، تمتع السلطة التنفيذية باستقلال كافٍ في تنفيذ التشريع والتنظيم بمقتضى هذه الآلية في جميع المجالات الحساسة تحت ستار تدعيم وجلب المساندة للرئيس دون اعتبار لأحكام الدستور⁽⁴⁾.

امتد المرسوم الرئاسي إلى تنظيم العقود الإدارية، فبعدها كان تنظيم مثل هذه العقود سيما الصفقات العمومية حكرًا على المرسوم التنفيذي، أصبح ينظم بمقتضى المرسوم الرئاسي والذي تم بمقتضى هذا الأخير تعديل وإلغاء للمرسوم السابق⁽⁵⁾.

لا يمكننا بالنتيجة أن نعرف متى تتصرف السلطة التنفيذية كالسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون أو كسلطة في المجال التنظيمي لتنفيذ القانون والتنظيم.

لا يمكننا أيضا معرفة الحدود الفاصلة بينهما، فيخضع ذلك لتقدير صاحب السلطة التنفيذية الذي يجعل من كلا المعيارين المرسوم الرئاسي والمرسوم التنفيذي مكملين لبعضهما البعض لتطبيق قواعد قانونية.

1- مرسوم رئاسي رقم 07-305 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 90-228 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على الموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج ر ج ج العدد 61 المؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2007.

2- مرسوم رئاسي رقم 06-184 مؤرخ في 31 ماي سنة 2006، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2001، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمة الدولة وسيره، ج ر ج ج العدد 36 المؤرخ في 31 ماي سنة 2006.

3- مرسوم رئاسي رقم 06-187 مؤرخ في 31 ماي سنة 2006، يعدل للمرسوم التنفيذي رقم 01-354 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 2001، المحدد لتشكيلة لجنة مراقبة عملية الخوصصة وصلاحياتها وكيفية تنظيمها وسيرها، ج ر ج ج العدد 36 المؤرخ في 31 ماي سنة 2006.

4- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري...، مرجع سابق، ص 442.

5- مرسوم تنفيذي رقم 91-434، مؤرخ في 09 نوفمبر سنة 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر ج ج العدد 57 المؤرخ في 13 نوفمبر سنة 1999، المعدل والمتمم.

- مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج العدد 50 المؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015.

لم يعد بناءً على ذلك، مدلول السلطة التنظيمية ينحصر في المسائل غير المخصصة للقانون بل إن اتساع مجالها يجعل منها الآلية الموازية للتشريع والتنفيذ.

ثانياً: المجال التنظيمي التطبيقي مجال ممتد

احتفظت السلطة التنفيذية باختصاصاتها التقليدية ذات الطابع التنفيذي بما في ذلك حقها في تنفيذ القانون أو التنظيم الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. يتولى أحدهما صياغته في صورة مرسوم تنفيذي (1).

إن مبدأ خضوع المرسوم التنفيذي للقانون مبدأ تقليدي استفاض الفقهاء في تقريره وشرحه (1)، إلا أن التجربة أثبتت استغناء بعض المراسيم التنفيذية عن سند وجودها بإقحامها المواضيع الداخلة في دائرة المشرع أو انصبت على مواضيع تشريعية (2).

1- المرسوم التنفيذي أداة لتطبيق القوانين والتنظيمات

حدد المؤسس الأداة اللازمة للاختصاص في المجال التنظيمي، تتمثل في المرسوم التنفيذي حيث يتحقق فيها حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصداره، مما يجعل هذا الحق اختصاصاً دستورياً. فلا يمكن المساس به بأي حال من الأحوال عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

استقر الوضع في دستور 1996 المعدل والمتمم على الاعتراف بحق قائد الحكومة في إصدار هذا النوع من المراسيم استناداً إلى الفقرة الثانية من المادة 141 التي تنص " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة. "

يلاحظ أن المؤسس وظف مصطلح " تطبيق " في الفقرة المخصصة بالمجال التنظيمي المخول لقائد الحكومة، فيسهر هذا الأخير بمقتضى المرسوم التنفيذي على تنفيذ القوانين والتنظيمات. فلا يمكن للمرسوم التنفيذي أن يصدر دون أن يستند إلى دليل قانوني أو تنظيمي.

يستنبط من إدراج مصطلح "وفقاً" أو "بناءً" ضمن حيثيات المرسوم التنفيذي النص القانوني أو التنظيمي الذي يستند إليه لإصداره.

1 - CARRE DE MALBERG Raymond, Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Tome 2, op.cit, pp.28-50.

تفرض عملية إصدار المرسوم التنفيذي التوقيع الفعلي له. يثبت اختصاص التوقيع في الدستور لقائد الحكومة وليس له أن يفوض غيره في توقيعه حيث يتولى إجراءه بمقتضى مرسوم تنفيذي تنظيمي أو مرسوم تنفيذي فردي.

يستخلص ضمناً من أحكام المادة 112 من الدستور اتخاذ مثل هذا المرسوم في مجال توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة⁽¹⁾، وتسيير المصالح الإدارية العمومية وتنظيمها⁽²⁾، وفي المناصب النوعية تنفيذاً للنص التنظيمي المتعلق بالتعيينات وإنهاء المهام في وظائف الدولة⁽³⁾.

بهذا؛ يلتزم قائد الحكومة عند اتخاذه للمراسيم التنفيذية بأحكام القانون أو التنظيم لكونها تشكل سند وجودها تماماً كعلاقة الابن بأبيه، فإن التزمت المراسيم التنفيذية بالقاعدة التي تعلوها كانت بارة بها ومستوجبة الثواب بمشروعيتها وان خالفها كان مصيرها العقاب بإلغاء التصرف.

لكن؛ من جانب آخر اثبت الواقع العملي تعدي المرسوم التنفيذي على المجال المخصص للبرلمان بالنظر للطبيعة القانونية الخاصة لبعض المراسيم التنفيذية، ما يعد مساساً بسيادة البرلمان في التشريع وتناقضاً صارخاً بأحكام الدستور وهذا ما سيتم تبياناً أدناه.

2- امتداد مجال المرسوم التنفيذي إلى مجال التشريع

لم تكتف السلطة التنفيذية بإنشاء قواعد قانونية بمقتضى الآليات القانونية الكفيلة لذلك إنما جعلت ضمناً المرسوم التنفيذي هو الآخر لإنشاء قواعد قانونية جديدة لم تكن موجودة من قبل، أي أنها مستقلة عن القانون وقائمة بذاتها دون الاستناد إلى نص تشريعي أو تنظيمي يمنحها الحق في ذلك.

يظهر تعدي المجال التنظيمي على التشريع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 99-47 المتعلق بمنح التعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية والمادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب، وكذا لصالح ذوي حقوقهم⁽⁴⁾.

1- مرسوم تنفيذي رقم 20-54 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2020، يحدد لصلاحيات وزير المؤسسات الصغيرة والمؤسسات الناشئة واقتصاد والمعرفة، ج ر ج ج العدد 12 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2020.

2- مرسوم تنفيذي رقم 20-55 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2020، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المؤسسات الصغيرة والمؤسسات الناشئة واقتصاد والمعرفة، ج ر ج ج العدد 12 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2020.

3- مرسوم رئاسي رقم 20-39، (مرجع سابق).

4- مرسوم تنفيذي رقم 97-49 مؤرخ في 12 فبراير سنة 1997، يتعلق بمنح تعويضات ويتطبيق التدابير المتخذة لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا أضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب، ولصالح ذوي حقوقهم، ج ر ج ج العدد 10 المؤرخ في 19 فبراير سنة 1979.

يُعتبرُ هذا المرسوم الساري المفعول، المثال العملي الذي يعد الأحدث في هذا الشأن، فلم يصدر مثل هذا النص تنفيذا لأحكام القانون أو المرسوم الرئاسي بل جاء بأحكام لم يتعرض لها المشرع مخالفا لنطاقه المحدد دستوريا، وهو وجوب الخضوع للتشريعات الصادرة عن البرلمان أو التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية .

زيادة على ما سبق، يثير النص المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا عدة إشكالات حول الطبيعة القانونية لأحكامه، فهل هي أحكام تشريعية أو تنفيذية؟

فرغم وضوح المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم التي حددت شروط إقرار الحالة الاستثنائية وآلية اتخاذها إلا أن الممارسة السياسية أفرزت تخطي الوزير الأول حدود صلاحيته في مجال المرسوم التنفيذي على حساب التشريع أين أصدر المرسوم التنفيذي في شأن الحالة الاستثنائية الصحية دون أن يستند إلى قاعدة تشريعية أو تنظيمية قائمة.

يعد المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته والمرسوم التنفيذي رقم 20-70 المحدد للتدابير التكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) ومكافحته مثلا بارزا في هذا الشأن لما تحتويه هذه الأعمال من مسائل تعتبر تشريعية في موضوعها وأثرها.

يُلاحظ أنه، في الوقت الذي كان متوقعا تنظيم حالة الطوارئ الصحية المعلنة من طرف صاحب السلطة التنفيذية في خطابه للأمم، بموجب التشريع من أجل منع انتشار الوباء وتعزيز صحة المواطن ووضع الضمانات لتقييد بعض الحقوق والحريات مؤقتا.

فضلت السلطة التنفيذية تطبيق مقتضيات الحالة الاستثنائية باللجوء إلى استعمال أسلوب المرسوم التنفيذي في موضوعات يتعين تنظيمها أصلاً بموجب التشريع. فلقد ترتب على هذا الإجراء التعديل في الحقوق والحريات القانونية وواجبات الأشخاص وعلاقاتهم.

لا يمكن، بالتالي، اعتبار المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد- 19) ومكافحته، والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 20-70 المحدد تدابير تكميلية أحكاما تدخل في مجال التنظيم الذي يجب إصداره في حدود تنفيذ القوانين، لأنه جاء خالياً من المرجعية القانونية والتنظيمية الخاصة بالمشرع.

لجأت إذن السلطة التنفيذية إلى إنشاء قواعد قانونية بواسطة المرسوم التنفيذي، إذ تم بمقتضاه تقييد الحقوق والحريات، وتقرير الحجر الصحي الجزئي والكلي على بعض الولايات، بما في ذلك حضر التجوال والتنقل. تم بمقتضاه أيضا تجميد أغلبية النشاطات التجارية والاقتصادية... وغيرها.

أكثر من ذلك، حدّدت السلطة التنفيذية ضمنه المدة الزمنية للحالة الاستثنائية تحت طائلة تمديدتها وأقرت أيضا ضمنه إمكانية الاستعانة بقوات الأمن لضمان تنفيذ التدابير المعلن عنها في المرسوم.

مهما كان الوضع، لا تعتبر أحكام ذات المرسوم الذي نظمه الوزير الأول مجرد تنظيم الحالة الصحية الاستثنائية إنما مسّ بالحقوق والحريات التي كرسها الدستور، فهو عمل تشريعي في جوهره وفي أثره.

لذا، نتساءل عن مدى دستورية⁽¹⁾ هذا المرسوم التنفيذي في ظل توفر بدائل تشريعية تتيحها أحكام الدستور، وهو الإجراء المتكرر مع كل فترات تمديد الحجر الصحي في ظل برلمان قائم.

أقرت، إذن، السلطة التنفيذية وضعا قانونيا استقرت عليه في الحالة الاستثنائية الصحية مفادها الإبقاء على توسيع دائرة التشريع الرئاسي، إلى مجال التنظيم التنفيذي⁽²⁾.

أكد بعض الفقه ذلك على اعتبار أن الهيئة التنفيذية في الأنظمة الدستورية الحالية، مشرعة حتى في باب المراسيم المكتملة والمتممة للقانون⁽³⁾.

1- صرح رئيس المجلس الدستوري السيد كمال فنيش على هامش أشغال جامعة صيفية نظمتها المحكمة الدستورية التركية حول "تقييد الحقوق والحريات في حالة الطوارئ الصحية (كوفيد-19 مثال)" "أن كل المراسيم والإجراءات التي صدرت خلال فترة الجائحة غير منافية للدستور". الموقع الإلكتروني <https://fibradi.com/news>

2- منذ تاريخ 21 مارس 2020، أصدر الوزير الأول أكثر من 30 مرسوما تنفيذيا مدد بموجبهم تدابير وإجراءات الوقاية ومكافحة انتشار الفيروس كوفيد-19.

3- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام... ، مرجع سابق، ص 132.

خلاصة الباب الثاني

لم يعد البرلمان المشرع الوحيد بل استقر المؤسس على جعل السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الحقيقي في إنشاء قواعد قانونية، بالرغم من التعديلات المتتالية التي طرأت على دستور سنة 1996. كان بإمكانه أن ينفذ ويسترجع وظيفته السيادية في إطار الفصل بين السلطات بمعارضة التعديلات التي أقرتها السلطة التنفيذية على الدستور لكبح النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية ونيل من ظاهرة تركيز العمل التشريعي في يد السلطة التنفيذية.

لا يعبر الدستور في أحكامه عن السلطة التشريعية للبرلمان بأمانة، بل بالعكس، فإن درجة الاختلال في توزيع الاختصاصات الدستورية بين البرلمان والسلطة التنفيذية يسمح بتكيف هذه الأخيرة بالمشروع الفعلي في جميع المجالات. وما نص عليه المؤسس من الفصل الثالث من الباب الثالث إلا ظاهري وشكلي.

لم يتمكن المؤسس من ضمان سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت، ويعود ذلك أساساً إلى منح السلطة التنفيذية آليات متنوعة تمكنها من التدخل بقوة الدستور في مجال التشريع، سواء تلك المخصصة أو غير مخصصة في الوثيقة الدستورية للبرلمان.

يظهر، انطلاقاً من ذلك، استحواذ السلطة التنفيذية ليس فقط على المبادرة بتعديل الدستور وإجراءاته، وإنما أيضاً على السياسة الخارجية بفعل المعاهدات، كما تشكل آلية الاستفتاء الشعبي، إحدى أهم الوسائل الدستورية الهامة لتجاوز إرادة ممثلي الشعب.

يكشف، بالفعل ضعف العمل التشريعي للبرلمان قياساً مع استحواذ السلطة التنفيذية على التشريع بمقتضى الأوامر والتنظيم المسجل ضمن الجرائد الرسمية الجزائرية عن نية المؤسس في تقييد البرلمان وتوسيع نشاط السلطة التنفيذية من خلال توسيعه لصلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياه الدستور.

يترتب منطقيًا على تكريس آلية الأوامر التي تكتسي الطبيعة التشريعية الكاملة من حيث الموضوع، والتحكّم بشكل شبه مطلق في السلطة التشريعية المحجوزة للبرلمان، مما جعل البرلمان مهمشيًا.

كما يشرع رئيس الجمهورية خارج هذا الإطار بحرية "غير متناهية" بمقتضى السلطة التنظيمية في شكل المراسيم الرئاسية، ما جعل منها تشريعات مستقلة موازية للتشريعات البرلمانية.

ترتب منطقيًا على منح التنظيم المستقل لممثل السلطة التنفيذية تمتعه بدعامة قوية لتوسيع نفوذه على حساب باقي مؤسسات الدولة من خلال التحكم في سلطة إنشاء مرافق الدولة ليمتد التنظيم المستقل في شكل مرسوم رئاسي إلى سلطة التعيين لاختيار الأشخاص المناسبين لتنفيذ سياسته.

يشكل التنظيم التنفيذي ليس فقط مجالًا يسمح للسلطة التنفيذية بالتحكم في نفاذ النصوص القانونية إنما أيضا مشرعة حتى في باب المراسيم التنفيذية.

تجسد بالتالي، السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية بحكم السلطات الواسعة ووسائل التدخل المخولة لها بموجب الدستور، "السلطة التشريعية الفعلية".

خاتمة

يبدو نظرياً أن البرلمان المتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يمارس السلطة التشريعية بكل سيادة، غير أن تبني دستور 1996 المعدّل والمتّم مبدأ "عقلنة النظام البرلماني" أو "الديمقراطية المنضبطة" والاستقرار على قاعدة تقوية الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية، رغم الإصلاحات السياسيّة والدستورية التي طالت المؤسسة كتلميح لإضفاء الفعالية على غرفتي البرلمان لا يمكن أن نستخلص منه تمتع البرلمان بالسلطة التشريعية.

المؤكد أن المؤسس مُصر على التمسك بطبيعة النظام السياسي السائد بتغليب بعض مظاهر النظام الرئاسي على النظام البرلماني بهدف تركيز العمل التشريعي في سلطة واحدة والاستحواد عليه وتقييد دور البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية.

استمر المؤسس ليس فقط في إشراك السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بل في ربط إجراءات عمله بإرادتها لمباشرة التصرفات القانونية لحساب البرلمان تحت نظام الولاية العامة بفعل الديمقراطية المنضبطة. حيث لا يترك للبرلمان سوى حق المصادقة الشكلية على مشاريع قوانين.

لا ينحصر التشريع في تلك القوانين الصادرة عن المجلسين التشريعيين فحسب، بل يشمل ذلك التشريع الصادر عن السلطة التنفيذية الذي يشبه القانون من حيث الموضوع دون الشكل. فحظي المعيار المادي للتشريع بالمكانة المتميزة في الدستور، وجعل من السلطة التنفيذية من الناحية الموضوعية، المشرع العام على حساب البرلمان المشرع الاستثنائي.

لا يتدخل البرلمان بمقتضى القانون إلا لوضع القواعد العامة أو لوضع المبادئ الأساسية، تاركاً للسلطة التنفيذية - بعيداً عن أية رقابة - تنظيم النصوص التنظيمية، لتفصيل وتفسير هذه المبادئ الأساسية، بحكم ما تملكه من مهارة فنية وتقنية عالية في العديد من المجالات وخاصة المجال المالي إذ أن أغلبية القوانين تقريبا لها انعكاسات على ميزانية الدولة، وتعديل وتتم بقانون المالية السنوي.

رغم وضوح المادة 114 من دستور 1996 المعدّل والمتّم التي تعترف للبرلمان بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه تصطدم هذه السيادة بالدعائم القانونية والمؤسسية وآليات دستورية فعلية التي تقوي المركز التشريعي للسلطة التنفيذية، وتستأثر بالعملية التشريعية.

يتحكم رئيس الجمهورية في تشكيلة مجلس الأمة عن طريق سلطة التعيين لثلاث أعضاء مجلس الأمة، إذ يستمد العضو المعين شرعيته من شرعية الرئيس المنتخب، من أجل تمرير خياراته وقراراته. تتدخل بالتالي، إرادة رئيس السلطة التنفيذية، من أجل تمرير خياراته وقراراته، من خلال تأثيره على الأعضاء المعيّنين، الأمر الذي يؤكد أن إقرار التعيين جاء لتأمين استمرار هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان.

إذا كانت إعادة تكريس المؤسس الجزائري للتعددية الحزبية، واعترافه لاحقا ببعض الحقوق الخاصة بالمعارضة، فإن إحالة كفاءات إنشاء الأحزاب السياسية للمشروع العضوي قصد تنظيمها، جعل اعتماد الأحزاب معلقا على شرط موافقة السلطة التنفيذية، الأمر الذي يؤكد تدخلها لتشكيل الأحزاب مرشحة للفوز بالمقاعد البرلمانية مولية لها ومساندة لخياراتها التشريعية، مقابل كل معارضة سياسية فعلية، مقابل كل معارضة سياسية فعلية ومنظمة إن وجدت.

يعد أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر الدّعمة الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم لاختيار الفاعل المحوري للسلطة التنفيذية. فإن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يتمتع بمركز مرموق فعلي وفعال، بالنظر إلى الشرعية الشعبية المكتسبة، بواسطة الاقتراع العام والمباشر والتي تجعله على قمة السلطات.

فلا يمثل النائب المنتخب إلا إرادة ناخبيه، في حين يمثل رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد لدائرة انتخابية وطنية وإرادة وطنية وشرعية شعبية. ما يمنحه تفوقا على المؤسسات الدستورية نظرا لما لهذه المؤسسة من الشرعية الشعبية مقارنة بغيرها من المؤسسات الدستورية.

لا يمكن إذن في النظام السياسي القائم، في حالة أسفرت نتائج الانتخابات عن أغلبية برلمانية أن نتصور مقاليد السلطة التنفيذية في يد رئيس الحكومة لتجسيد برنامج الأغلبية البرلمانية المتعارض مع برنامج رئيس الجمهورية الذي يعتبر فيه مفتاح النظام المؤسساتي، فرئيس الحكومة غير مستقل عن رئيس الجمهورية.

كان على المؤسس تخصيص صلاحيات دستورية لرئيس الحكومة بتبنيه الحكومة البرلمانية بما يتناسب مع طبيعة النظام البرلماني.

مهما كان شكل مؤسسة الحكومة التي تفرزها الانتخابات التشريعية، فلن يتراجع دور ممثل السلطة التنفيذية في ممارسة مهامه الدستورية، فحالة التعايش بين الأغلبية البرلمانية والرئاسة مستبعدة نصاباً لاعتبار رئيس الجمهورية حجر الأساس للمؤسسات، فحتى إن تم إدراج مؤسسة رئيس الحكومة في الدستور الحالي فإن إجراء التعيين والإقالة من شأنه أن يقوي ويعزز من مكانة رئيس الجمهورية على حساب مكانة رئيس الحكومة، فمضمون الفقرة الثانية من المادة 103 أفرغت من محتواها.

تشكل المؤسسات القانونية المكلفة بالسهر على العملية التشريعية تحت تصرف السلطة التنفيذية أهم الركائز لتعزيز العمل التشريعي للسلطة التنفيذية، لا سيما مؤسسة الأمانة العامة للحكومة بصفتها المنظم الحقيقي للعمل الحكومي من مرحلة المبادرة به إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية، والمجلس الوزاري بصفته هيئة مناقشة وحكم لكل المسائل التي تهم السياسة العامة للأمة تحت رئاسة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري.

لا يمكن أن نفسر الإصلاحات الشكلية في التعديل الدستوري لسنة 2020 التي لم تتل من إسناد رئاسة المحكمة الدستورية لعضو معين مباشرة من طرف رئيس السلطة التنفيذية إلا لجعل من إمكانية تأثيره على التوجه العام للمداولات داخل المجلس أمراً مؤكداً. يترتب على ذلك، أن يظل الجهاز آلية جاهزة لاستخدامها في أية قضية تشريعية لصالح السلطة التنفيذية.

ننجدُ الولاية العامة للسلطة التنفيذية على البرلمان لحماية النص القانوني المراد حمايته متضمناً التدخل في العملية التشريعية على نطاق واسع.

تعود الحدود التي تعرفها الإجراءات العملية التشريعية إلى الأحكام التي وضعها المؤسس والمشرع والتي تقف حجر عثرة أمام تفعيل النشاط التشريعي للبرلمان، والتي تشكل للسلطة التنفيذية فرصة جديدة لتحقيق ما تصبو إليه من خلال التدخل الفعال والممدود في سيادة البرلمان في مجال التشريع.

يستتبط ممارسة الولاية العامة المعقودة للسلطة التنفيذية على العملية التشريعية للبرلمان بدءاً بضبط جدول أعمال البرلمان حتى الإصدار ونشر القانون.

تشكل الإجراءات المتعلقة بالمناقشة والتصويت على القانون حقاً سيادياً للبرلمان، رغم ذلك ليس هناك مانع دستوري يمنع السلطة التنفيذية من التخلّص من كل نص قانون غير مرغوب عن طرق إجراء

السحب في حالة الخلاف بين الغرفتين. فإجراء سحب النص المصوت عليه من طرف غرفة برلمانية، يمس سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه.

يفتح احتمال في حالة الخلافات المتكررة بين الغرفتين، وضعاً متميزاً أمام رئيس الجمهورية لإنهاء غرفة المجلس الشعبي الوطني عن طريق آلية الحل والاحتكام لإرادة الهيئة الناخبة لتفادي حدوث انسداد مؤسساتي ولضمان السير المنتظم للسلطات العامة.

يجسد هذا الوضع المتميز والمتفاوت في تكريس حق الحل دستورياً لصالح رئيس الجمهورية بالنظر إلى افتقار البرلمان إلى وسيلة مضادة لمواجهة هذه السلطة الإعتراضية، نية المؤسس وقصده المتعارض بين الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وتجميع السلطات في يد هيئة واحدة، مما سيعطى للسلطة التنفيذية فرصة جديّة وكافية لتدخل في مجال التشريع البرلماني خاصة عن طريق التشريع بالأوامر.

لا يمكن للبرلمان أن تمتد سيادته في العملية التشريعية إلى ما بعد التصويت على نص قانون والمصادقة عليه، إذ يبقى مصير النص القانوني سواء كان مشروع حكومة أو اقتراح البرلمان مرهوناً بإرادة رئيس السلطة التنفيذية بالاعتراض عليه أو إصداره.

يبدو من الضروري أن تمتد آليتا الإصدار والنشر إلى المؤسسات الدستورية الأخرى، كمؤسسة المجلس الشعبي الوطني أو رئيس الحكومة لتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية حتى تتناسب مع المبادرة القانونية التي تخضع أصلاً للازدواجية التشريعية.

يظهر استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي أيضاً من خلال توسيع السلطات التشريعية المخولة لها، والتي جعلها مشرعاً فعلياً وتضعف في نفس الوقت المركز التشريعي للبرلمان.

ورغم أن المؤسس كرس ازدواجية المبادرة بالتعديل الدستوري بين كل من السلطة التنفيذية والبرلمان، إلا أن حقّ هذا الأخير يبدو محدوداً وغير فعّال في ظل تحكم رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية لجل مراحل مراجعة الدستور.

ربط المؤسس، إضافة إلى ذلك، ممارسة السياسة الخارجية للأمة وتوجهها، بإرادة رئيس الجمهورية وحده. رتب هذا الامتياز الدستوري الذي يحوزه رئيس الجمهورية هيمنته على مجال التشريع الدولي، سواء عن طريق المعاهدات أو الاتفاقيات أو الاتفاقات الدولية، توسيع من دائرة اختصاصاته التشريعية.

ربط المؤسس أيضا استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء بسلطان رئيس الجمهورية وحده، فيستدعي هذا الأخير الشعب للاستفتاء لوضع قواعد قانونية ذات طبيعة دستورية أو تشريعية متخطيا في ذلك كل أشكال الوساطة التمثيلية، ما يؤكد تغليب القوة التشريعية للسلطة التنفيذية على حساب الهيئة النيابية

لم يؤد التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى التغيير من طبيعة النظام السياسي الجزائري السائد، ولم ينل من أسلوب التشريع بالأوامر الذي يتمتع به رئيس الجمهورية. يترتب منطقيا على تكريس آلية الأوامر التي تكتسي الطبيعة التشريعية الكاملة من حيث الموضوع، والتحكم بشكل شبه مطلق في السلطة التشريعية المحجوزة للبرلمان، مما جعل البرلمان مهمشا.

يثبت العدد الهائل من التشريع بواسطة الأوامر الصادرة في الجرائد الرسمية الجزائرية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 وما تبعها من الموافقة التلقائية اللامشروطة من طرف البرلمان التفوق التشريعي.

كما يشرع رئيس الجمهورية ممثل السلطة التنفيذية خارج هذا الإطار بحرية "غير متناهية" بمقتضى السلطة التنظيمية في شكل مراسيم رئاسية، ما جعل منها تشريعات مستقلة موازية للتشريعات البرلمانية. يمتد ذات التنظيم في ذات الشكل إلى سلطة التعيين لاختيار أشخاص مناسبين لتنفيذ سياسته دونما حاجة لأخذ مشورة أو موافقة أية جهة أخرى.

يشكل التنظيم التنفيذي ليس فقط مجالا يسمح للسلطة التنفيذية التحكم في نفاذ النصوص القانونية إنما أيضا وسيلة فعالة تمكّنها من إنشاء قواعد قانونية، فبموجبه أصبحت هذه الأخيرة مشرعة حتى في باب المراسيم المكتملة والمتممة للقانون، مما ينعكس إيجاباً على وظيفتها التشريعية.

تجسد السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية بحكم السلطات الواسعة ووسائل التدخل المخولة لها بموجب الدستور "السلطة التشريعية الفعلية".

المؤكد عن النظام السياسي الجزائري، أنه نظام يعرف ميزة وحيدة تتمثل في استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، وهي القاعدة التي درجت عليها التجارب الدستورية المتعاقبة.

وكحلول لمجمل الإشكالات القانونية التي ما فتئ يثيرها النمط الحالي للممارسة التشريعية في الجزائر، نقترح ما يلي:

- وضع حد نهائي للنظام السياسي القائم الذي يأخذ من كلا النظامين الرئاسي والبرلماني جزء بما يخدم مصالح السلطة التنفيذية، والعمل على توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.
- مراجعة الآليات الدستورية التي تخول لرئيس الجمهورية سلطة التدخل لتشكيل الهيئة التشريعية، والاستغناء عن أسلوب التعيين الذي طال مؤسسة مجلس الأمة، خاصة أمام وجود مجالس استشارية.
- إعادة ضبط علاقة التعاون والتوازن بين السلطة التنفيذية والبرلمان من أجل ترقية العمل التشريعي وتحسين التمثيل النيابي، بما يعكس التبنّي الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات.
- رفع القيود عن المبادرة التشريعية للبرلمان لتمكين النواب من الإسهام الفعال في العمل التشريعي، بدل أن يقتصر دورهم على مناقشة وإثراء النصوص التي تتقدم بها الحكومة، والتي تتم المصادقة عليها في الكثير من الأحيان دون إحداث تغييرات جوهرية.
- الموازنة بين دراسة مشروع قانون وإقترح قانون وذلك من خلال المساواة بين الحكومة وغرفتي البرلمان بخصوص ضبط جدول أعمال كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني.
- تمكين النواب وأعضاء البرلمان من دراسة النصوص التشريعية على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة أو على مستوى المناقشة القانونية حتى تمنح لهم فرصة إثراء هذه النصوص وتدارك النقائص التي تحتويها.
- ضرورة منح رئيسي الغرفتين حق استدعاء اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء وهذا لمنع تعسف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، في استعمال سلطته باستدعاء اللجنة.
- العمل على تفعيل مختلف الوسائل المخولة للبرلمان في مجال مراقبة نشاط السلطة التنفيذية سيما الأسئلة الشفوية والكتابية والاستجابات والتحقيقات البرلمانية .
- ضبط سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء، خصوصاً فيما يتعلق بالمواضيع التي تدخل ضمن مجال التشريع مع تحديد قيمتها القانونية.

- وضع حد نهائي لظاهرة تدخل رئيس الجمهورية في إجراءات تعديل الدستور مع منح الحق في هذه العملية إلى عدد معين من أفراد الشعب باعتباره صاحب السيادة، كون ذلك يعكس الوجه الحقيقي لمفهوم الديمقراطية.
- النص على الأحكام المتعلقة بالتفويض التشريعي، على أن يحدد المؤسس ضمنها المواضيع بشكل دقيق والمدة التي يحق خلالها للسلطة التنفيذية ممارسة التشريع المفوض.
- الاستغناء عن التشريع بالأوامر في الظروف العادية لان البرلمان موجود (عطلة) ويمكن استدعاؤه لعقد دورات غير عادية لاتخاذ ما يراه مناسباً من التشريعات
- الاحتفاظ بسلطة التشريع بالأوامر في الظروف الاستثنائية كونها الوسيلة الأسرع والأنجح لمجابهة كل الظروف غير العادية التي تهدد استقرار الدولة ومؤسستها.
- الحد من تدخل السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم لمعالجة المسائل التي تدخل ضمن مجال التشريع.

ملحق رقم 1

عدد الاقتراحات والمشاريع المتعلقة بالقوانين التي تم إيداعها خلال الفترة التشريعية الرابعة إلى غاية الفترة التشريعية الثامنة

مشاريع القوانين	اقتراحات القوانين	الفترة التشريعية
56	01	الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002
57	01	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007
34	00	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012
28	00	الفترة التشريعية السابعة 2012-2017
49	00	الفترة التشريعية الثامنة 2017- فيفري 2021 تاريخ حلّ البرلمان

ملحق رقم 2

عدد القوانين والمراسيم الرئاسية الصادرة في الفترة الممتدة بين 1997 إلى غاية 2019 في الجريدة الرسمية .

عدد المراسيم الرئاسية	عدد القوانين العضوية والعادية	الفترة التشريعية
1002	63	الفترة التشريعية الرابعة 1997-2002
932	127	الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007
868	92	الفترة التشريعية السادسة 2007-2012
612	67	الفترة التشريعية السادسة 2012-2017
314	52	الفترة التشريعية الثامنة من 2017 إلى فيفري 2021 تاريخ حلّ البرلمان

المصدر : www.mrp.gov.dz

قائمة المراجع و المصادر

أولا : المراجع باللغة العربية:

1 - الكتب

- 1- أبو زيد فهمي مصطفى، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 2003.
- 2- أفكيرين محسن، القانون الدولي العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005 .
- 3- أورحمون محمد الطاهر، دليل معاهدات واتفاقيات الجزائر المنشورة في الجريدة الرسمية 1963-1998، دار القصة للنشر، الجزائر، 2000.
- 4- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، (السلطات الثلاث) ، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- 5- أيت العربي مقران، ديموكتاتورية ! من أحداث أكتوبر 88 إلى العهدة الرابعة، كوكو للنشر الجزائر، 2018.
- 6- أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي و العضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية)، النسر الذهبي للطباعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 7- بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2008.
- 8- بغدادي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، 2009.
- 9- بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء التعديل الدستوري لسنة 1996، - السلطة التشريعية والمراقبة- الجزء الرابع الطبعة الثالثة، د.م.ج، الجزائر، 2019.

- 10- _____، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة الحادية عشر، د م ج الجزائر، 2010.
- 11- _____، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية - الجزء الثالث، طبعة ثانية منقحة ومزودة د.م. ج ، الجزائر، 2013.
- 12- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، أساليب ممارسة السلطة، الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار الهدى، 2015.
- 13- _____، النظم الدستورية، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية، الدول والحكومات، طبعة جديدة مزودة ومنقحة ، دار الهدى الجزائر د.س. نشر.
- 14- بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، القسم الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994.
- 15- جاسر الصالح بدرية، السلطة اللائحة في مجال تنفيذ القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة 1979.
- 16- _____، مجال اللائحة في فرنسا، دراسة مقارنة (د،ط)، مطبوعات جامعة الكويت 1990.
- 17- الجـرف طعيمه، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العام، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.
- 18- _____، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة 1976.
- 19- جمال الدين سامي، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013.
- 20- _____، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1982.
- 21- الجـمل يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية القاهرة، 1994 .

- 22- حسبوا عمرو احمد، السلطة اللاتحفية في دولة الإمارات العربية، دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- 23- حسين الشريف علي بن محمد محمد، الرقابة على الانتخابات العامة النيابية والمحلية والاستفتاء دراسة مقارنة في التشريعات اليمنية والمصرية والفرنسية والفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019.
- 24- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2016.
- 25- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ليوم 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
- 26- الخطيب نعمان احمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، مكتبة دار الثقافة عمان الأردن، 1999.
- 27- خوري عمر، القانون الدستوري، د.ط ، منشورات الحلبي الحقوقية، د بلد النشر، 2009.
- 28- دوفرجيه موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.
- 29- راغب الحلو ماجد، الاستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، 1980.
- 30- شحادة عمر محمد، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني ' دراسة مقارنة '، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، د. س. ن.
- 31- الشرقاوي سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2007.
- 32- شيحا إبراهيم عبد العزيز، مبادئ الأنظمة السياسية: الدول والحكومات، الدار الجامعية، بيروت 1982.
- 33- _____، وضع السلطة التنفيذية - رئيس الدول -الوزارة- في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف الإسكندرية، (د س ن).
- 34- صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة 1949.

- 35- طربوش قائد محمد، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
- 36- الطعان عبد الرضى حسين، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة نموذج فرنسا، الطبعة الأولى، منشورات جامعة قاز يونس، نغازي، ليبيا 2001.
- 37- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة السادسة مزيدة منقحة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- 38- _____، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر 1957.
- 39- عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية العامة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 2005.
- 40- عيدان التميمي مهدي صالح، التشريع وطغيان السلطة (دراسة تحليلية مقارنة في الأنظمة الدستورية في العراق ومصر وفرنسا وانجلترا وألمانيا)، الطبعة الأولى، منشأة المعارف الإسكندرية، 2019.
- 41- فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، د ب و س ن.
- 42- فهمي عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
- 43- القانفي جميل عبد الله، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لأحكام الدستور اليمني والرقابة القضائية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية 2006.
- 44- ليله محمد كامل، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر بيروت، 1969.
- 45- محززي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة للدولة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 46- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجقو بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.

47- هـوريو أنـدري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلدوشفيق حدادو عبد المحسن سعد، الطبعة الثانية، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت 1977.

48- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري لسنة 1971 والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.

49- يلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

2- رسائل الدكتوراه والماجستير:

أولاً: رسائل الدكتوراه:

1- أومايـوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2013.

2- البحري حسن مصطفى، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 2006.

3- بن زاغو نزيهة، تقوية السلطة التنفيذية في الدول المغرب العربي، دراسة مقارنة، لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2009.

4- بوشعير سعيد، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984.

5- بوضياف محمد، مستقبل النظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام جامعة الجزائر، 2008 .

6- شريف كايس، ظاهرة عدم فعالية القواعد القانونية في القنون الوضعي الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2006.

- 7- عباس مسلم خالد، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في الحقوق جامعة عين الشمس، 1997.
- 8- غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظري والتطبيق، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2012.
- 9- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2007.
- 10- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.
- 11- مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019.
- 12- نبالي فطمة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، التخصص القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2010.
- 13- واعلي ياسمين، عن وحدوية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، التخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2018.

ثانيا: مذكرات الماجستير

- 1- أوصيف سعيد، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 2002.
- 2- بابا علي رضا، الطبيعة القانونية لإجراءات قانون الوثام المدني، رسالة ماجستير، فرع القانون الجنائي، جامعة الجزائر، 2005.

- 3- بلجاج نسيمية، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر، 2007.
- 4- بن سباع نورة، مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، بحث لنيل درجة الماجستير في قانون التنمية الوطنية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 1997.
- 5- بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08)، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق بودواو، جامعة احمد بوقرة ، بومرداس، 2010.
- 6- حرميل خديجة، مكانة المعاهدات الدولية في الدستور الجزائري ودساتير بلدان المغرب العربي (تونس والمغرب)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018.
- 6- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2002.
- 8- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع "تحويلات الدولة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

3- مقالات وبحوث

- 1- أومايوف محمد، "وجهة نظر قانونية حول رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 المؤرخ في 07/11/2008"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 01، 2010 ص ص 298-319.
- 2- أيت إدير نادية، "إخطار المجلس الدستوري على ضوء المادتين 186 و187 من دستور 1996 المعدل والمتمم"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشهيد حمّ لخضر الوادي، المجلد 10، العدد 02 سبتمبر 2019، ص ص 1274-1289.

- 3- بدران مــــراد، "الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 120 من الدستور، النظام القانوني للأوامر"، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، العدد 2، 2000، ص ص 9- 49.
- 4- بلغيث عبد الله، "البناء الدستوري في الدول المغاربية في مرحلة الانتقال الديمقراطي: الجزائر نموذجا"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، العدد الأول، 2017، ص ص 82-113.
- 5- بوبشير محند أمقران، "القضاء من وظيفة تخدم مصالح الاشتراكية إلى سلطة تخدم المصلحة العليا للمجتمع"، المحاماة، مجلة منظمة المحامين، منطقة تيزي وزو، العدد 03 ديسمبر 2005، ص ص 25- 53 .
- 6- بوكــــر نادية، 'مركز وزير المالية في مجالا لميزانية العامة للدولة"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد الخامس، ديسمبر 2017، ص ص 79-102.
- 7-بوضياف عمار، "خطاب 15 افريل إعلان لمبادرة الإصلاحات السياسية"، الفكر البرلماني، العدد 28، 2011 ، ص ص 18-28.
- 8- بوكــــرا ادريس، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير"، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 8، العدد 1، 1998، ص ص 15-49.
- 9-، "التطور الدستوري وحالات الأزمة في الجزائر"، الفكر البرلماني، العدد السابع 2004، ص ص 130-153.
- 10- جامــــل صباح، "الضمانات القانونية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في الجزائر في ظل القانون العضوي رقم 12-04"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة الشاذلي بن جديد، الطارف، العدد 12، 2016، ص ص 116-150.
- 11- جبار عبد المجيد،' الرقابة الدستورية للقوانين العضوية و رأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانون الأحزاب السياسية والانتخابات"، إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، مجلد 10، العدد 2، 2002، ص ص 47- 86.
- 12- خلوفي خدوجة، " الإستجواب البرلماني في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2020"، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 9، العدد 2021، 02، ص ص 353- 378.
- 13- دواعر عفاف، "واقع وآفاق الرقابة البرلمانية على تنفيذ المالية العامة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03، 2016، ص ص 200-222.

- 14- شريط الأمين، "التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الجزائر، أكتوبر سنة 2003، ص ص 119-128.
- 15- _____، " واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة يومي 29،30 أكتوبر 2002، فندق الاوراسي، الجزء الأول، نشره لوزارة العلاقة مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، دون سنة النشر، ص ص 22-36.
- 16- شيهوب مسعود، " المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة"، مجلة النائب العدد 2، 2003، ص ص 9-13.
- 17- _____، ' الحماية التضامنية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 35 رقم 1، 1998، ص ص 23-50.
- 18- الصاوي علي، " الصياغة التشريعية للحكم الجيد، إطار مقترح للدول العربية، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية"، أوراق الندوة البرلمانية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لبنان، 2003، ص ص 1-23.
- 19- العام رشيدة، " المجلس الدستوري ، تشكيل وصلاحيات"، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، العدد السابع ، 2005، ص ص 285-292.
- 20- عباس عمار، ' محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية"، مجلة المجلس الدستوري المجلد 1، العدد 2، 2013، ص ص 15-38.
- 21- عمران بوليفة محمد، ' التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الثامن، جانفي 2013، ص ص 183-198.
- 22- عمير نعيمة، "الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 01، السنة 2008، ص ص 10-40.
- 23- عاشوري العيد وإبراهيمي يوسف، " المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، مجلة النائب، العدد الأول، 2002، ص ص 13-22.
- 24- قشي الخير، 'مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 05، 1996، ص ص 11-34.

- 25- كاييس شريف، "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29،30 أكتوبر 2002، فندق الاوراسي، الجزء الأول، نشره لوزارة العلاقة مع البرلمان، الجزء الأول، نشره لوزارة العلاقة مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة النشر، ص ص 63-67 .
- 26- _____، 'مدى فاعلية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين'، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 1 العدد 2006، ص ص 124-136.
- 27- كريم كريمة، "تأثير استعمال التقنيات الحديثة في تحقيق الأمن القانوني"، مداخلة قدمت في ملتقى الأمن القانوني سنة 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، ص ص 1-17.
- 28- لوناسي جقيقة، "واقع التعددية السياسية في الجزائر"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 01 2012، ص ص 7-29.
- 29- _____، "حرية الترشح كآلية للمشاركة السياسية (الانتخابات الرئاسية)" المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 02، 2012، ص ص 40-59.
- 30- مرسي النمر يحيى محمد، "المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية، دراسة مقارنة"، (القانون أداة للإصلاح والتطوير) ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع، العدد 2، الجزء الأول، ماي سنة 2017. ص ص 443-494.
- 31- ياسين ربوح، "الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمّ لخضر الوادي، عدد 15، جانفي 2017، ص ص 223-241.

4 : منشورات مقالات وتصريحات صحف مختلفة

- 1-(بدون صاحب المقال) النواب يثورون على لوح وولد خليفة بسبب إخطارهم عبر "أس أم أس" ليلا، مقال منشور بتاريخ 27 جانفي 2015، على الموقع: www.zawya.com

- 2- (بدون صاحب المقال)، بن صالح عبد القادر، التناول على اختصاصات رئيس الجمهورية في التعيين بمجلس الأمة 'سلوك مرفوض' موقع الحوار، 11 جويلية 2016. الموقع الالكتروني: www.elhiwardz.com.
- 3- بوعياذ سفيان، اتفاق الشراكة مع الإتحاد الأوربي لم يفد الجزائر، جريدة الخبر اليومي، المؤرخة في 2 سبتمبر 200 .
- 4- خطاب السيد رئيس عبد العزيز بوتفليقة في مدينة المدية يوم 1 سبتمبر 1999، جريدة الخبر اليومي، 2 سبتمبر 1999 ، ص 2. الموقع الإلكتروني: www.elmouradia.dz
- 5- الخطيب مهند، مقال منشور بتاريخ 2005/06/07 على الموقع الإلكتروني www.alarabiya.net.
- 6- شلبي خالد، هذا ما سيقدّمه التعديل الدستوري للجزائر؟، مقال منشور على الموقع الإلكتروني التالي: www.djazairss.co
- 7- ليندسي جريفيت، تمرد جماهيري، دلالات التصويت الرفض في الاستفتاءات العامة، محاضرة في الجامعة الأمريكية في الإمارات- الإمارات العربية المتحدة. الموقع: [https:// platform .almanhal. com/ Reader/ Article/100629](https://platform.almanhal.com/Reader/Article/100629)

ثانيا : المصادر باللغة العربية:

4 : النصوص القانونية:

أ- الدساتير

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، موافق عليه في استفتاء شعبي يوم 8 سبتمبر 1963، منشور بمقتضى الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج العدد 64، المؤرخ في 10 سبتمبر سنة 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، موافق عليه في استفتاء 19 نوفمبر سنة 1976 صادر بموجب أمر 76- 97 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، ج ر ج ج العدد 94، المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 1976، معدّل وتمتم بموجب:
- ❖ قانون رقم 79 -06 المؤرخ في 7 يوليو سنة 1979، ج ر ج ج العدد 28 المؤرخ في 15 10 يوليو سنة 1979.

- ❖ قانون رقم 80-01 مؤرخ في 12 يناير سنة 1980 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 3 المؤرخ في 15 يناير سنة 1980.
- ❖ إستفتاء 3 نوفمبر سنة 1988، منشور بموجب مرسوم رقم 88-223 مؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1988، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 05 نوفمبر سنة 1988.
- 3-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، موافق عليه في استفتاء 23 فيفري سنة 1989 منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري سنة 1989، ج ر ج ج العدد 9 المؤرخ في 01 مارس سنة 1989.
- 4-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ 07 ديسمبر سنة 1996 ج ر ج ج العدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر سنة 1996، المعدل والمتمم بموجب:
- ❖ قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 ابريل سنة 2002، ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 14 ابريل سنة 2002.
- ❖ قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر ج ج العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2008.
- ❖ قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج ر ج ج العدد 14 المؤرخ في 07 مارس سنة 2016.
- ❖ استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج ر ج ج العدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020.

ب- الاتفاقيات الدولية

- 1- اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1969 سنة والتي انضمت إليها الجزائر بتحفظ، دون تحديدها للبند أو البنود التحفظ فيها، بموجب مرسوم رئاسي 87-222، مؤرخ في 13 أكتوبر سنة 1987، ج ر ج ج العدد 42 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 1987.

2- قانون رقم 05-05 مؤرخ في 26 أفريل سنة 2005، يتضمن موافقة على الاتفاق الأوربي المتوسطي لتأسيس شراكة بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من جهة، والمجموعة الأوربية والدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، الموقع ببالونسيا يوم 22 أفريل سنة 2002، وكذا ملاحقه من 1 إلى 6 والبروتوكولات من رقم 1 إلى رقم 7 والوثيقة النهائية المرفقة به، ج ر ج ج العدد 30 المؤرخ في 27 أفريل سنة 2005.

ج/ النصوص التشريعية

ج/1 القوانين العضوية

- 1- قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 ماي سنة 1999، يتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج العدد 37 المؤرخ في 01 جوان سنة 1989 المعدل والمتمم.
- 2- قانون عضوي رقم 12 - 04 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج العدد 2 المؤرخ 15 يناير سنة 2012.
- 3- قانون عضوي رقم 16- 12 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016 ، يحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج العدد 50 المؤرخ في 28 أوت سنة 2016.
- 4- قانون عضوي رقم 18-16 مؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يحدد شروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية، ج ر ج ج العدد 54 المؤرخ في 05 سبتمبر سنة 2018.
- 5- قانون عضوي رقم 18-15 مؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج العدد 53 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018.
- 6- أمر 01-21 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر ج ج العدد 17 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المعدل بالأمر رقم 05-21 المؤرخ في 22 أفريل سنة 2021، ج ر ج ج العدد 30 المؤرخ في 22 أفريل سنة 2021.

ج/2 القوانين العادية

- 1- قانون رقم 63-145 مؤرخ في 25 أبريل سنة 1963، يحدد مواصفات العلم الوطني الجزائري، ج ر ج العدد 26 المؤرخ في 30 أبريل سنة 1963. (موجودة باللغة الفرنسية)
- 2- أمر رقم 75-58 مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون المدني، ج ر ج ج العدد 78 المؤرخ 26 سبتمبر سنة 1975، المعدل والمتمم.
- 3- قانون رقم 84 - 17 مؤرخ في 7 يوليو سنة 1984، يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج العدد الأول المؤرخ 3 يناير سنة 1990، المعدل والمتمم.
- 4- قانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أبريل سنة 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر ج ج العدد 21 المؤرخ في 28 أبريل سنة 1991 المعدل والمتمم.
- 5- قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي سنة 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية ، ج ر ج ج العدد 37 المؤرخ في 01 جوان سنة 1998 .
- 6- قانون رقم 99 - 08 مؤرخ في 13 يوليو سنة 1999، يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج ر ج ج العدد 46 المؤرخ في 29 يوليو سنة 1999.
- 7- أمر رقم 02-01 مؤرخ في 25 فيفري سنة 2002، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2002، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2002.
- 8- أمر رقم 02-03 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2002، يتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر ج ج العدد 28 المؤرخ في 11 أبريل سنة 2002
- 9- قانون رقم 04-21 مؤرخ في 29 ديسمبر سنة 2004 يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ر ج ج العدد 85 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2004
- 10- قانون رقم 05-01 مؤرخ في 06 فيفري سنة 2005، يتعلق بالوقاية من تبيض الأموال و تمويل الإرهاب ومكافحتها ج ر ج ج العدد 80، المؤرخ في 13 فيفري سنة 2005، المعدل والمتمم.
- 11- أمر رقم 06-01 مؤرخ في 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج ر ج ج العدد 11 المؤرخ 28 فبراير سنة 2006.
- 12- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج العدد 46 المؤرخ 16 جويلية سنة 2016.

- 13- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2007، يتضمن قانون المالية لسنة 2008، ج ر ج ج العدد 82 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2007.
- 14- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج العدد 21 المؤرخ في 23 أبريل سنة 2008.
- 15- قانون رقم 08-11 مؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر و إقامتهم بها وتقلهم فيها، ج ر ج ج العدد 36 المؤرخ في 25 يوليو سنة 2008.
- 16- أمر رقم 11-01 مؤرخ في 23 فيفري سنة 2011، يتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج العدد 12 المؤرخ في 25 فيفري سنة 2011.
- 17- أمر رقم 12-03 مؤرخ في 13 فبراير سنة 2012، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2012، ج ر ج العدد 80 المؤرخ في 15 فبراير سنة 2012.
- 18- قانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر ج ج العدد 68 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2013.
- 19- قانون رقم 17-01 مؤرخ في 10 يناير سنة 2017، يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها ج ر ج ج العدد 02 المؤرخ في 11 يناير سنة 2017.
- 20- قانون رقم 18-11 مؤرخ في 2 جويلية سنة 2018، يتعلق بالصحة، ج ر ج ج العدد 46 المؤرخ في 29 جويلية سنة 2018
- 21- قانون رقم 20-05 مؤرخ في 28 أبريل 2020، يتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافحتها، ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 29 أبريل سنة 2020.
- 22- قانون رقم 20-06 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2020 المعدل والمتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 29 أبريل سنة 2020.
- 23- قانون رقم 20-07 مؤرخ في 4 يونيو سنة 2020، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، ج ر ج ج العدد 33، المؤرخ في 4 يونيو سنة 2020.
- 24- أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج العدد 17 مارس سنة 2021

- 25- أمر رقم 21-02 مؤرخ في 16 مارس 2021، يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج العدد 19 المؤرخ في 16 مارس سنة 2021.
- 26- أمر رقم 21-03 مؤرخ في 25 مارس سنة 2021، يعدل ويتم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج العدد 22 المؤرخ في 25 مارس سنة 2021.
- 27- أمر رقم 21-06 مؤرخ في 30 مايو سنة 2021، يعدل ويتم الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فبراير سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين ج ر ج ج العدد 39 المؤرخ في 30 ماي سنة 2021
- 28- أمر رقم 21-07 مؤرخ في 8 جوان سنة 2021 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2021، ج ر ج ج العدد 44 المؤرخ في 8 جوان سنة 2021.
- 29- أمر رقم 21-08 مؤرخ في 8 يونيو سنة 2021 يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 9 جوان سنة 2021.
- 30- أمر رقم 21-09 مؤرخ في 8 يونيو سنة 2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 9 جوان سنة 2021.
- 31- أمر رقم 21-11 يتم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج العدد 65 المؤرخ في 26 أوت سنة 2021.
- 32- أمر رقم 21-12 مؤرخ في 25 أوت سنة 2021، يتعلق بالتدابير الاستثنائية لفائدة المستخدمين والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطاً لحسابهم الخاص المدينين باشتراكات الضمان الاجتماعي، ج ر ج ج العدد 65 المؤرخ في 26 أوت سنة 2021.
- 33- أمر رقم 21-13 مؤرخ في 31 أوت 2021، يعدل ويتم بعض أحكام القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان سنة 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 67 المؤرخ في 31 أوت سنة 2021.

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر ج العدد 53 المؤرخ في 13 أوت سنة 1997، المعدل والمتمم، بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر ج العدد 46، المؤرخ في 30 يوليو سنة 2000.
- 2- النظام الداخلي للمجلس الأمة، ج ر ج ج، العدد 49، المؤرخ في 22 أوت سنة 2017.
- 3- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج ر ج ج العدد 42، المؤرخ في 30 يونيو سنة 2019.
- 4- النظام الداخلي لمجلس الدولة، ج ر ج ج العدد 66 المؤرخ في 27 أكتوبر سنة 2019.

ج/4 النصوص التنظيمية

- 1- مرسوم رقم 77-74 مؤرخ في 23 افريل سنة 1977، يتضمن إحداث أمانة عامة للحكومة ، ج ر ج ج العدد 37 ، المؤرخ في 08 ماي سنة 1977.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 89-196 مؤرخ في 24 أكتوبر سنة 1989، يتضمن تنظيم المجلس الأعلى للأمن، ج ر ج ج العدد 45، المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1989.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 03-189 مؤرخ في 28 أفريل سنة 2003، يتضمن تعديل القانون الأساسي للمطبعة الرسمية، ج ر ج ج العدد 30، المؤرخ في 30 أفريل سنة 2003.
- 4- مرسوم رئاسي رقم 90-321 مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 1990، يحدد أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها، ويضبط اختصاصاتها وكيفيات تنظيمها، ج ر ج ج العدد 45 المؤرخ في 24 أكتوبر سنة 1990.
- 5- مرسوم رئاسي رقم 91-196 مؤرخ في 4 جوان 1991، يتضمن تقرير حالة حصار، ج ر ج ج العدد 29 المؤرخ في 12 يونيو سنة 1991.
- 6- مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 4 جانفي سنة 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج العدد 02، المؤرخ في 08 جانفي سنة 1992.
- 7- مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ 9 فيفري سنة 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج ج العدد 10، المؤرخ في 9 فيفري سنة 1992، المعدل والمتمم.

- 8- مرسوم رئاسي 95-102 مؤرخ في 8 أبريل سنة 1995، يتضمن إنشاء المجلس الوطني للطاقة، ج ر ج، العدد 21 المؤرخ في 19 أبريل سنة 1995.
- 9- مرسوم رئاسي رقم 95-268 مؤرخ في 17 سبتمبر سنة 1995، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للانتخاب لرئاسة الجمهورية، ج ر ج ج، العدد 52 المؤرخ في 17 سبتمبر سنة 1995.
- 10- مرسوم رئاسي رقم 96-348 مؤرخ في 14 أكتوبر سنة 1996، يتضمن استدعاء مجموع الناخبين والناخبات للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر ج ج، العدد 61 المؤرخ 16 أكتوبر سنة 1996.
- 11- مرسوم رئاسي رقم 99-169 مؤرخ في 1 غشت 1999، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء يوم 16 سبتمبر سنة 1999، ج ر ج ج العدد 51 المؤرخة في 2 أوت سنة 1999.
- 12- مرسوم رئاسي رقم 02-403 مؤرخ في 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج ر ج ج العدد 79 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 2002.
- 13- مرسوم رئاسي رقم 05-118 مؤرخ في 11 أبريل سنة 2005، يتعلق بتأبين المواد الغذائية، ج ر ج ج العدد 27، المؤرخ في 13 أبريل سنة 2005.
- 14- مرسوم رئاسي رقم 02-125 مؤرخ في 07 أبريل سنة 2002، يحدد لحقوق ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل استكمال الهوية الوطنية، ج ر ج ج العدد 25، المؤرخ في 14 أبريل سنة 2002.
- 15- مرسوم رئاسي رقم 05-278 مؤرخ في 14 غشت سنة 2005، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية ليوم الخميس 29 سبتمبر سنة 2005 ج ر ج ج العدد 55، المؤرخة في 15 أوت سنة 2005.
- 16- مرسوم رئاسي رقم 07-304 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج ر ج ج العدد 61 المؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2007، المعدل والمتمم.
- 17- مرسوم رئاسي رقم 07-308 مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد كيفية توظيف الأعوان المتعاقدين وحقوقهم وواجباتهم والعناصر المشكّلة لرواتبهم والقواعد المتعلقة

- بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم، ج ر ج ج العدد 61، المؤرخ في 30 سبتمبر سنة 2007.
- 18- مرسوم رئاسي رقم 15-140 مؤرخ في 27 ماي سنة 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر ج ج العدد 29 المؤرخ في 31 ماي سنة 2015.
- 19- مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج العدد 50 المؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2015.
- 20- مرسوم رئاسي رقم 17-143 مؤرخ في 18 أبريل سنة 2017، يحدد لكيفيات إعداد بطاقة التعريف الوطنية وتسليمها وتجديدها، ج ر ج ج العدد 25، المؤرخ في 19 أبريل سنة 2017.
- 21- مرسوم رئاسي رقم 18-180 مؤرخ في 3 جويلية سنة 2018، يتضمن تعيين عضوين في المجلس الدستوري، ج ر ج ج العدد 39، المؤرخ في 4 جويلية سنة 2018.
- 22- مرسوم رئاسي رقم 18-181 مؤرخ في 3 جويلية سنة 2018، يتعلق بنشر التشكيلة الاسمية للمجلس الدستوري، ج ر ج ج العدد 39، المؤرخ في 4 جويلية سنة 2018.
- 23- مرسوم رئاسي رقم 19-75، مؤرخ في 23 فبراير سنة 2019، يتضمن إحداث أبواب وتحويل اعتماد في ميزانية الدولة، ج ر ج ج العدد 16 المؤرخ في 13 مارس سنة 2019.
- 24- مرسوم رئاسي رقم 20-07 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2020، يحدد صلاحيات رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر ج ج العدد 05، المؤرخ في 29 جانفي سنة 2020.
- 25- مرسوم رئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 2 فبراير سنة 2020، يتعلق بالوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر ج ج العدد 06، المؤرخ في 2 فبراير سنة 2020.
- 26- مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فيفري سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج العدد 14، المؤرخ في 28 فيفري سنة 2021.
- 27- مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج العدد 18، المؤرخ في 11 مارس سنة 2021.

- 28- مرسوم رئاسي رقم 21-453 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2021، يتضمن تعيين رئيس المحكمة الدستورية، ج ر ج ج العدد 88، المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2021.
- 29- مرسوم رئاسي رقم 21-454 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2021، يتضمن تعيين أعضاء بالمحكمة الدستورية، ج ر ج ج العدد 88، المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2021.
- 30- مرسوم رئاسي رقم 21-455 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2021، يتعلق بنشر التشكيلة الاسمية للمحكمة الدستورية، ج ر ج ج العدد 88، المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2021.
- 31- مرسوم رئاسي رقم 22-02 مؤرخ في 3 جانفي سنة 2022، يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لرئاسة الجمهورية من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية بسنة 2022، ج ر ج العدد 01 المؤرخ في 3 جانفي 2022..
- 32- مرسوم رئاسي رقم 22-03 مؤرخ في 3 جانفي سنة 2022، يتضمن توزيع الإعتمادات المخصصة لوزير الشؤون الخارجية والجالية الوطنية بالخارج من ميزانية التسيير بموجب قانون المالية بسنة 2022، ج ر ج ج العدد 01 المؤرخ في 3 جانفي 2022.
- 33- مرسوم تنفيذي رقم 91-201 مؤرخ في 25 جوان سنة 1991، يضبط حدود الوضع في مركز الأمن وشروطه، تطبيقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي 91 رقم-196 المتضمن حالة حصار، ج ر ج ج العدد 31 المؤرخ في 26 جوان سنة 1991.
- 34- مرسوم تنفيذي رقم 91-202 مؤرخ في 25 جوان سنة 1991، يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، تطبيقا للمادة 4 من المرسوم الرئاسي 91 رقم-196 المتضمن حالة حصار، ج ر ج ج العدد 31 المؤرخ في 26 جوان سنة 1991.
- 35- مرسوم تنفيذي رقم 91-434، مؤرخ في 09 نوفمبر سنة 1991، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية ج ر ج ج العدد 57 المؤرخ في 13 نوفمبر سنة 1999، المعدل والمتمم.
- 36- مرسوم تنفيذي رقم 98-04 مؤرخ في 17 جانفي سنة 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج العدد 04 المؤرخ 28 يناير سنة 1989

- 37- مرسوم تنفيذي رقم 98-356 مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1998 الذي يحدد كفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 29، المؤرخ في 22 ماي سنة 2011.
- 38- مرسوم تنفيذي رقم 20-54 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2020، يحدد لصلاحيات وزير المؤسسات الصغيرة والمؤسسات الناشئة واقتصاد والمعرفة، ج ر ج ج العدد 12 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2020.
- 39- مرسوم تنفيذي رقم 20-55 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2020، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المؤسسات الصغيرة والمؤسسات الناشئة واقتصاد والمعرفة، ج ر ج ج العدد 12 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2020.
- 40- مرسوم تنفيذي رقم 20-69 مؤرخ في 21 مارس سنة 2020، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19) ومكافحته، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخ في 21 مارس سنة 2020.
- 41- مرسوم تنفيذي رقم 20-70 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2020، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر ج ج العدد 05 المؤرخ في 29 جانفي سنة 2020.
- د /بعض آراء وقرارات المجلس الدستوري (سابقا).

- 1- رأي رقم 4 رأ- م د مؤرخ في 19 فبراير سنة 1997 حول دستورية المادة 2 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخ في 19 مارس 1997
- 2- رأي رقم 06 /ر.ق.ع /م /د/98، المؤرخ في 19 مايو سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر ج ج العدد 37، المؤرخ في أول جوان سنة 1998.
- 3- رأي رقم 07 ر.ق.ع.م/د/ مؤرخ في 24 ماي 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها وعملها للدستور ، ج ر ج ج العدد 39 المؤرخ في 07 جوان 1998.
- 4- رأي رقم / 12 ر.ق.ع.م/د مؤرخ في 21 فبراير 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات

- الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر ج ج العدد 15 المؤرخ في 09 مارس 1999.
- 5- رأي رقم 10/ر.ن.د/م.د/ 2000 المؤرخ في ماي سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور، ج ر ج ج العدد 46، المؤرخ في 30 جويلية سنة 2000.
- 6- رأي رقم 01/ر.ت.د/م.د/ مؤرخ في 03 أفريل سنة 2002 ، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 22 المؤرخ في 3 أفريل سنة 2002.
- 7- رأي رقم 13 ر.ق.ع/م.د/ 2002 مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج ر ج ج العدد 76، المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 2002.
- 8- رأي رقم 01 ر.ق.ع /م.د/ 05 مؤرخ في 17 جوان 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، ج ر ج ج العدد 51 المؤرخ في 20 جويلية 2005.
- 9- رأي رقم 08/01 ر.ت.د / م.د مؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 63 المؤرخ 16 نوفمبر سنة 2008.
- 10- رأي رقم 03 / ر.م.م.د/ 11 مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور ج ر ج ج العدد الأول مؤرخ في 14 يناير سنة 2012.
- 11- رأي رقم 02 / ر.م.م.د / 12 مؤرخ في 8 يناير سنة 2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور ج ر ج ج العدد 02 مؤرخ في 15 يناير سنة 2012.
- 12- قرار رقم 1-ق.ق.م.د- مؤرخ في 20 أوت 1989 يتعلق بقانون الانتخابات ، ج ر ج ج العدد 36 المؤرخ في 30 أوت 1989.
- 13- قرار رقم 3 /ق.ن.د/م.د/ 89، مؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1989، يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 29 أكتوبر سنة 1989، ج ر ج ج العدد 54 المؤرخ في 20 ديسمبر سنة 1989.
- 14- قرار رقم 06 / ق.م.د / 09 مؤرخ في 02 مارس سنة 2009، يتضمن قبول ترشح للانتخاب رئاسة الجمهورية.

15 - إعلان رقم /01. م د 21/مؤرخ في 23 جوان 2021 يتضمن النتائج النهائية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الذي جرى يوم 12 جوان 2012، ج ر ج ج العدد 51 المؤرخ في 29 جوان 2021.

ثانيا - المراجع باللغة الفرنسية:

1- OUVRAGES :

- 1- ALBERTINI Pierre, le droit de dissolution et les systèmes politiques français P.U.F, Publication de l'université de Rouen, 1978.
- 2- ARDANT Philippe, Institutions politiques et droit constitutionnel, 17^é édition L.G.D.J, Montchrestien, Paris, 2005.
- 3- ARDANT Philippe, Les institutions de la Ve république, 7^é édition, Hachette Paris, 2001.
- 4- BARTHELEMY Joseph, Précis de droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1932 Gallica – BnF.
- 5-BARTHELEMY Joseph et DUEZ Paul, Traité de droit constitutionnel, Dalloz Paris, 1933. Gallica – BnF.
- 6- BENABBOU-KIRAN Fatiha, Droit parlementaire algérien, Tome 1, O.P.U Algérie. 2009
- 7- BERNARD Mathieu, La Loi, Dalloz, Paris, 1996.
- 8- BOYER-MERENTIER Catherine, Les ordonnances de l'article 38 de la constitution du 4 octobre 1958, préface de FAVOREU Louis, Economica, Presse Universitaires d'Aix-Marseille Paris, 1996.
- 9- BRAHIMI Mohamed, Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle, O.P.U, Alger, 1996.

- 10- **BURDEAU Georges**, Droit constitutionnel et institutions politiques ,13^é édition, L.G.D.J. Paris, 1968.
- 11- **BURDEAU Georges**, Droit constitutionnel, 08^é édition, L.G.D.J, Paris 1988.
- 12- **BURDEAU Georges**, Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre, Les éditions internationales Paris, 1932. Gallica – BnF
- 13- **CARRE DE MALBERG Raymond**, Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français. Tome premier, Sirey, Paris 1920. Gallica – BnF
- 14- **CARRE DE MALBERG Raymond**, Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Tome 2, Sirey, Paris, 1922. Gallica – BnF
- 15- **CARRE DE MALBERG Raymond**, La loi, expression de la volonté générale : étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875 Sirey, paris, 1931. Gallica – BnF
- 16- **CHAGNOLLAUD DE SABOURET Dominique**, Droit constitutionnel contemporain, Théorie générale, Les régimes étrangers, 8^é éditions, Dalloz, Paris, 2015.
- 17- **CHAGNOLLAUD Dominique**, Droit constitutionnel contemporain, tome 2 l'héritage constitutionnel et politique de la France (1789-1958), 3^é édition, Dalloz, Paris,

- 18- **CHAGNOLLAUD Dominique**, Droit Constitutionnel contemporain
Tome2 : Le régime politique français, 4^é édition, Armand
colin, Paris, 2005.
- 19- **CHANDERNAGOR André**, Un Parlement pour quoi faire?, 1^{er} édition
collection idées Gallimard, Paris, 1967.
- 20- **CHANTEBOUT Bernard**, Droit constitutionnel, 28^é édition, sirey, Dalloz
Paris, 2011 .
- 21- **CHAPUS René**, Droit administratif général, Tome1, 14^é édition
Montchrestien, Paris, 2000.
- 22- **CHARLOT Monica**, Institutions et forces politiques du Royaume –Uni
Masson /Armand Colin, 2^é édition, Paris, 1995
- 23- **COHENDET Marie -Anne**, Droit constitutionnel, 3^é édition, coll focus
droit, Montchrestien, EJA, Paris, 2006.
- 24- **COHENT Marie-Anne**, Le Président de la république, Dalloz, Paris, 2002.
- 25- **CORNU Gérard**, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, 9^é
édition, P.U.F, Paris, 2011.
- 26- **DEBBASCH Roland**, Droit constitutionnel, 13 éditions, LexisNexix, Paris
2021.
- 27- **DE MONTESQUIEU De Charles de Secondat**, Œuvres de Montesquieu:
L'Esprit des lois, Tome 1, Nouvelle édition, LEQUIN
Paris, 1819. Gallica – BnF.
- 28- **DELAUBADER André**, Traité élémentaire de droit administratif, Tome1
librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris ,1963.
- 29- **DJEBBAR Abdelmadjid**, La politique conventionnelle de l'Algérie, O.P.U
2000.

- 30- **DUGUIT Léon**, les transformations du droit public, librairie Armand colin Paris, 1913. Gallica – BnF.
- 31- **DUGUIT Léon**, Traité de droit constitutionnel, Tome 4, l'organisation politique de la France, 2^é édition, fontemoing, Paris, 1924 Gallica – BnF.
- 32- **Duguit Léon**, Traité de droit constitutionnel, (La théorie générale de l'Etat) Tome2, Ancien Libraire Fontemoing & C, Paris, 1928 Gallica – BnF.
- 33- **DUVERGER Maurice**, Institutions politiques et droit constitutionnel, tome 01, 06^é édition, P.U.F, Paris, 1975.
- 34- **ESMEIN Adhémar**, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 6^é édition, revue par BARTHELEMY Joseph, Sirey, Paris 1914. Gallica – BnF.
- 35- **Eugène Pierre**, Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, 2^é édition librairies , imprimeries réunies, Paris, 1902. Gallica – BnF.
- 36- **FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André Scoffoni Guy**, Droit constitutionnel, 19^é édition, Dalloz Paris,2017.
- 37- **GICQUEL Jean, ERIC GICQUEL Jean**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 24^é édition, Montchrestien, Paris, 2010.
- 38- **GÖZLER, Kemal**, Le pouvoir de révision constitutionnelle Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1997 France.
- 39- **HAMON Francis et TROPER Michel**, Droit constitutionnel, 28^é édition L .G.D.J, Paris, 2003.

HAMON Francis, **Le referendum, étude comparative**, L.G.D.J, Paris, 1995

- 40- **HAURIOU André**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2^é édition Montchrestien, Paris, 1967.
- 42- **HAURIOU Maurice**, Précis de droit constitutionnel, 2^é édition, Sirey, Paris 1929. Gallica – BnF.
- 43- **JICQUEL Jean**, Droit constitutionnel et institutions politiques Montchrestien, 11^é édition, paris, 1991.
- 44-**KHALFA Mameri**, Les constitutions algériennes (Histoire-textes-réflexions) éditions Thala, Alger, 2008.
- 45- **LABAND Paul**, Le droit public de l'Empire allemand, Tome2 : Autorités et fonctionnaires de l'Empire; la législation de l'Empire; les traités internationaux; l'administration; la situation de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire; les protectorats allemands, avec une préface de LARNAUDE M. F, Traduction GANDILHON C et LACUIRE TH, V. Giard et E. Brière Paris, 1901. Gallica – BnF.
- 46- **LAUVAUX Philippe**, Le parlementarisme, 2^é édition, P.U.F, Paris, 1997.
- 47- **LAVROFF Dimitri Georges**, Le droit constitutionnel de la V^é République, 3^é édition, Dalloz, Paris, 1999.
- 48- **LUC Saïd**, Le parlement et les traités.la loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux, L.G.D.J Paris, 1979.
- 49- **MAUSS, Didier**, le parlement sous la Vème république, 3^é édition, collection que sais –je, P.U.F, Paris, 1996.
- 50- **PACTET Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN**, Droit Constitutionnel, 30^é édition, Sirey, Dalloz, Paris, 2011.
- 51- **RIVERO Jean**, Le droit administratif, 3^é édition, Dalloz, Paris, 1965.

- 52- **ROSSI, Pellegrino**, Cours de droit constitutionnel, Guillaumin, Tome IV Paris, 1867. Gallica – BnF.
- 53- **ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien**, droit du contentieux constitutionnel, 11^é édition (entièrement refondue), LGDJ, Paris, 2016.
- 54- **SIEYES, Emmanuel-Joseph**, Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?, éditeur (s.n.) 1789. Gallica – BnF.
- 55- **TABET Joy Fouad**, La faculté d'empêcher du chef de l'Etat en droit compare, Droit du chef de l'Etat de s'opposer aux lois ,1er édition brylant, delta, LG.D.J, Paris .2001.
- 56- **TROPER Michel, CHAGNOLLAUD Dominique**, Traite international de Droit constitutionnel, Tome 2, Distribution des pouvoirs Dalloz, Paris, 2012.
- 58- **TROPER Michel**, Pour une théorie juridique de l'État, 1^{er} édition, Léviathan P.U.F, Paris, 1994.
- 59- **TURPIN Dominique**, Droit Constitutionnel, 2^é édition, P.U.F, Paris, 1994.
- 60- **VERPEAUX Michel**, La Naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799, 1^{er} édition, P.U.F, Paris, 1991.
- 61- **ZOUAÏMIA Rachid**, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Editions Belkeise, Alger 2013.

2- THESEES ET MEMOIRES:

- 1- **ALHAJ EMBARAK Husam**, La séparation des pouvoirs dans le monde Arabe ,Etude comparative des expériences du Maroc, de l'Algérie, la Tunisie, la Libye et l'Egypte «Un principe a l'épreuve du pouvoir exécutive » Thèse pour l'obtention

du grade de doctorat en droit public, soutenue publiquement le 27 Mars 2018, l'Université de Nanterre Paris. www.theses.fr

2- HARTANI Amine Khaled: Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, Thèse de doctorat d'Etat en Droit Public Faculté de droit et des sciences administratives, université d'Alger, Juin 2003.

3- GÖZLER Kemal, Le pouvoir de révision constitutionnelle, Thèse de Doctorat en droit, Presses universitaires du Septentrion, France 1997.

4- RAPTOPOULOS Themistoklis, L'entrée en vigueur de la loi, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Présentée et soutenue publiquement le 6 décembre 2018. www.theses.fr.

5- TOULEMONDE Gilles, Le déclin du Parlement sous la V^e République. Mythe et réalités, Thèse Pour l'obtention du grade de Doctorat en Droit public, Université Lille 2, soutenue le 19 septembre 1998. www.theses.fr.

3- ARTICLES:

1- ALLAIRE Frédéric, « les lois de finances rectificatives sont-elles un maillon nécessaire pour assurer le « chainage vertueux » des lois de finances », R.F.F.P, N°98, 2007, pp.181 à 191.

2-ALLOUACHE Anissa et LAGGOUNE Walid, « La révision constitutionnelle du 23 février 1989 : enjeux et réalités », R.A.S.J.E.P, Vol 28, N°4, décembre 1990, pp. 753 à 773.

3-AUVRET Patrick, « La réforme de la responsabilité du Président de la République », R .D.P, L .G.D.J, N°2, 2007, pp.409 à 420.

- 4- **AVRIL Pierre**, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? » Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, N° 50 janvier 2016, pp. 39 à 49.
- 5- **AVRIL Pierre**, « Le parlement législateur », Revue française de science politique, vol 31, N°1, 1981, pp.15 à 31.
- 6- **BEAUD Olivier**, « La multiplication des pouvoirs », Pouvoirs, N° 143, 2012, pp.47 à 59.
- 7- **BÉLIGH Nabli**, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », Pouvoirs, N° 133, 2010, pp. 125 à 141.
- 8- **BENDOUROU Omar**, « La Nouvelle Constitution Algérienne du 28 Février 1989 », R.D.P, 1989, pp.1305 à 1328.
- 9- **BLONDEL Jean**, « Y-a-t-il des mutations politiques en Grande Bretagne ? » Revue Française de science politique, vol 19, N°4, Aout 1969, pp. 773 à 792.
- 10- **BOTTINI Fabien**, « la promulgation des lois parlementaires », Revue française de droit constitutionnel, N° 76, P.U.F, Paris, 2008, pp.761 à 784.
- 11- **BOUDANT Joël**, « La crise identitaire du parlement français », R.D.P. Septembre-Octobre, 1992, pp.1321 à 1402.
- 12- **BOUSSOUMAH Mohamed**, « La situation de la constitution de 1989 entre 11 janvier 1992 et le 16 novembre 1995 », Idara, revue de l'école nationale d'administration, Vol 10, N°2, 2000, pp.75 à 104.
- 13- **BRAHIMI Mohamed**, « Le droit de dissolution dans la constitution de 1989 » R.A.S.J.E.P, N° 01, 1990, pp. 47 à 89.

- 14-, « Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques », R.A.S.J.E.P, N°4, 1991, pp.735-754.
- 15- **CAMBAY Jean - Pierre**, « La loi organique dans la constitution de 1958 » R.D.P, 1989, pp1401 à 1441.
- 16- **CHALON Gérard**, « Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire et la loi organique du 1er août 2001 », Chronique Droit administratif, Janvier 2004, pp.6 à 12.
- 17- **CHARLOT Monica**, « l'impossible réforme de la chambre de lords », Revue Française de science politique, N°4,1969, pp. 793 à 806.
- 18- **DE SOTO Jean**, « La loi et le règlement dans la constitution du 4 Octobre 1958 », R.D.P, N°2, 1959, pp.240 à 297.
- 19- **DEFERT YANIS ZOUBEIDI**, « La Responsabilité Du Chef de l'État, la révision constitutionnelle du 23 février 2007 », Pouvoir Revue française d'études constitutionnelles et politiques N° 122, Septembre 2007, pp.155 à 162.
- 20- **DJEBBA Abdelmadjid**, « La loi et le règlement dans la constitution du 28 novembre 1996 », Idara, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, pp 7à 13.
- 21- **DUVERGER Maurice**, « Les institutions de la Ve République », In: Revue française de science politique, 9^e année, N°1, 1959, pp101 à 134.
- 22- **DUVERGER Maurice**, « Les monarchies Républicaines », Pouvoirs, N°78, 1996 pp.107 à 120.
- 23- **FAVOREU Louis**, « Les règlements autonomes existent- ils,in Melanges offerts à Georges Burdeau », pouvoir, L.G.D.J, 1977 pp.405 à 420.

- 24- **FAVOREU Louis**, « La décision de constitutionnalité », Revue internationale de droit comparé, Vol 38 N°2, Avril-juin 1986, pp. 611-633.
- 25- **FONTAINE Lauréline**, « La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits, l'exemple des démocraties est-européennes à la fin du XX^e siècle », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, N°6, 2008, pp.39 à 60.
- 26- **FUCHS Olivier**, « La procédure législative d'urgence », R.D.P., N°3, 2009 pp.761 à 785.
- 27- **GENEVOIS Bruno**, « L'enrichissement des techniques de contrôle, colloque du cinquantenaire du conseil constitutionnel, 3 Novembre 2008 », Les Cahiers du Conseil constitutionnel, hors série 2009, pp.1 à 24.
- 28- **HARTANI Amine Khaled**, « Le Parlement Dans La Loi Fondamentale Du 28 Novembre 1996 Innovation Et Constantes Du Constitutionalisme Algérien » , R.A.S.J.E.P , Vol 40, N° 4, pp.65 à 76.
- 29- **HUBERT Amiel**, « les lois organiques », R.D.P., vol.2, 1984, pp.405-450.
- 30- **KANOUN Nacira et TALEB Tahar**, « De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie », El-Mouhamat, N° 3, Décembre 2005, pp. 5 à 39.
- 31- **KNAUB Gilbert**, « Le Conseil Constitutionnel et la régulation des rapports entre les organes de l'Etat », R.D.P., N° 5,1983, pp.1149 à 1168.
- 32- **LAFERRIERE, Julien**, « De l'authenticité du texte des lois publiées au « journal officiel » », R.D.P., N° 01,1949, pp.113à 152.
- 33- **LAMARQUE Jean**, « la théorie de la nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 », R.D.P., N° 3, 1961, pp. 558-628.

- 34- **LE MIRE Pierre**, « la reforme du pouvoir réglementaire gouvernemental » R.D.P, N°4, 1981, pp. 1241 à 1269.
- 35- **LEROYER Séverine**, « Le Conseil d'État, colégislateur ? La possibilité de saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, N°10, 2012 pp.69 à 79.
- 36- **LHELLOUFI Mohamed**, « la charte pour la paix et la réconciliation nationale et la hiérarchie des normes », in R.A.S.J.E.P, N°01, Alger 2007, pp. 29 à 50.
- 37- **LUCHAIRE François**, « Les lois organiques devant le conseil constitutionnel », R.D.P, N°2,1992, pp.389 à 404.
- 38- **MANSOUR Mouloud**, « Du présidentielisme Algérienne », R.A.S.J.E.P, Vol 44 N° 1,2007, pp. 82 à 110.
- 39- **Marcel SOUSSE**, « Le Bicaméralisme : bilan et perspectives », R.D.P, L.G.D.J N° 05, 1997, pp.1323 à 1350.
- 40- **GHOUTI Mekamcha**, « Le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 Novembre 1996 », Idara, Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, Vol 7, N°1, 1997 pp.70-95.
- 41- **Ngando Sandjè RODRIGUE**, « le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentieliste ? », P.U.F, Revue française de droit constitutionnel, N° 93, 2013, pp e-1 à e-26.
- 42- **PREUVOT Perrine**, « Réflexion sur les remèdes aux difficultés d'application des lois », VIII Congrès Français de Droit constitutionnel Nancy ,16, 17 et 18 juin 2011,pp.1à 20.

- 43- **QUERMONNE Jean- Louis**, « la distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande – t-elle encore l’avenir de la V^e République ? », R.D.P, N°6, 2005, pp. 1505-1511.
- 44-**RENARD Stéphanie**, « L’état d’urgence sanitaire: Droit d’exception et exceptions au droit », Revue des Droit et Libertés Fondamentaux, Droit A administratif, N°13, 2020. pp.366 à 372.
- 45-**SAUVIGNON Edouard**, « la promulgation des lois réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux », R.D.P, L.G.D.J, N°4, 1981 pp.989 à 1015.
- 46-**SEBASTIEN Bernard**, « La commission mixte paritaire », P.U.F, Revue française de droit constitutionnel, N°47, 2001, pp. 451 à 478.
- 47- **TALEB Tahar** , « Du Monocephalisme de L’exécutif dans le Régime Politique Algérien, (Deuxième Partie) », R.A.S.J.E.P, N°4, Office des Publications Universitaires, Alger, 1990, pp.705 à 773.
- 48- **VEDEL Georges**, « Rapport général sur le problème des rapports du législatif et de l’exécutif présenté au Congrès de l’Association internationale de science politique ». In: Revue française de science politique, 8^e année, N°4, 1958. pp. 757-781.
- 49- **WALINE Marcel**, « Les rapport entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958 », R.D.P, N°4, 1959, pp.699 à 717.
- 50- **YOUSFI Mohamed**, « les récentes réformes constitutionnelles en Algérie conduiront- elle à une démocratisation de la vie politique » R.A.S.J.E.P, N°1,1990, pp.113 à 144.

51- JEZE Gaston, « La promulgation des lois », Revue du droit public et de la science politique en France et a l'Etranger, Tome 35^e, 1918, pp.378 à 400.

4- JOURNAUX

- 1- KOROGHLI Ammar, L'Algérie politique : à l'épreuve de la démocratie ...résiduelle, in El Watan , N° 5547 du 02 février 2009 .
- 2- SAHEB Hakim, Révision constitutionnelle, un enjeu fondamental, El-Watan du mercredi 03 - 12 - 2008,
- 3- ZENATI Djamel. Elections législatives et dictature consultative, El Watan, 03 avril 2012.

5- DOCUMENT

- 1- TAMER Ahmed, Rénovation de la chambre supérieure, Les opposants de Belkhadem et Oyahia sont nommées à l'Assemblée Nationale, [http://www.Algeria.pressonline.com/ index](http://www.Algeria.pressonline.com/index)

6- SITES INTERNET

- 1-www.apn.dz
- 2-www.aps.dz/ar/algerie
- 3-.www.conseil-constitutionnel.dz.
- 4- www.conseil-constitutionnel .fr.
- 5- www-elmouradia.dz.
- 6- gallica.bnf.fr.
- 7-www.legifrance.gouv.fr.
- 8- www.theses.fr.

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
12	الباب الأول الولاية العامة للسلطة التنفيذية على إعداد العمل التشريعي
15	الفصل الأول الإطار الممدود لتدخل السلطة التنفيذية في نطاق التشريع البرلماني
17	المبحث الأول: التنظيم الدستوري لنطاق التشريع البرلماني
17	المطلب الأول: محدودية نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان
18	الفرع الأول: المعايير القانونية لتعريف العمل التشريعي
18	أولاً: المعيار التقليدي لتعريف العمل التشريعي: مجال التشريع البرلماني مفتوح
20	ثانياً: المعيار الحديث لتعريف العمل التشريعي: مجال التشريع البرلماني مقيد
24	الفرع الثاني: الحصر الموضوعي لمجال لتشريع البرلماني
24	أولاً : حصر اختصاص البرلمان في التشريع العضوي والعادي
24	1 - مجال التشريع العضوي
27	2- مجال التشريع العادي
29	ثانياً: الطابع المقيد والمشروط لمواضيع التشريع البرلماني
29	1- البرلمان يسن القواعد العامة
31	2- البرلمان يسن القواعد الأساسية
32	المطلب الثاني: العوامل القانونية والمؤسسية المؤثرة على نطاق التشريع البرلماني
33	الفرع الأول: العوامل القانونية التي تحد سيادة البرلمان في التشريع
33	أولاً: العوامل الدستورية التي تضعف السلطة التشريعية للبرلمان
33	1- إخضاع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة الدستورية و رقابة مطابقة
35	2- تأثير تشكيلة مجلس الأمة على فعالية التشريع البرلماني

37	ثانيا: العوامل القانونية التي تحد من سلطة البرلمان في التشريع
37	1- صورية التعددية الحزبية البرلمانية
41	2- هشاشة دور المعارضة في العملية التشريعية
43	الفرع الثاني: الدعائم القانونية والمؤسسية لتفوق السلطة التنفيذية في مجال التشريع
43	أولا: الدعائم الدستورية لتجسيد التفوق التشريعي للسلطة التنفيذية
44	1- الشرعية الانتخابية لرئيس السلطة التنفيذية
46	2- حق مخاطبة الأمة دعامة أساسية لتجسيد البرنامج التشريعي
47	ثانيا- الدعائم المؤسسية أساس تجسيد التفوق التشريعي للسلطة التنفيذية
48	1- تدعيم السلطة التنفيذية بأجهزة متخصصة في إعداد التشريع
48	أ- مؤسسة الحكومة: بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية
50	ب- الأمانة العامة للحكومة: جهاز منظم للعمل التشريعي
51	ج - المجلس الوزاري: محرك وضابط فعلي للنشاط التشريعي
52	2- تدعيم السلطة التنفيذية بأجهزة استشارية ورقابية للعمل التشريعي
52	أ - مجلس الدولة: مستشار قانوني حصري للسلطة التنفيذية
53	ب- المحكمة الدستورية جهاز مكلف بالسهر على احترام الدستور
56	المبحث الثاني: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في سير العمل التشريعي
57	المطلب الأول: مساهمة الحكومة في الإجراءات التحضيرية لإعداد العمل التشريعي
57	الفرع الأول: ازدواجية المبادرة بالقانون
58	أولا: تقييد مبادرة البرلمان باقتراح القوانين
60	ثانيا: حرية الحكومة في المبادرة بمشروع القوانين
64	الفرع الثاني: محدودية البرلمان في ضبط جدول أعمال دوراته
64	أولا: جدول أعمال الدورة العادية للبرلمان تصرف خاضع
64	1- الطابع الزمني المقيد للدورة البرلمانية العادية
66	2- ترتيب جدول أعمال البرلمان وفق أولوية الحكومة.

68	ثانيا: تحكم السلطة التنفيذية في جدول أعمال الدورة غير العادية للبرلمان
69	1- الاستدعاء لانعقاد البرلمان في دورة غير عادية امتياز رئاسي
69	ب- ترتيب جدول أعمال الدورة غير العادية للبرلمان امتياز رئاسي.
70	المطلب الثاني: التدخل الفعلي للحكومة في إجراءات إقرار نص المبادرة التشريعية أمام البرلمان
71	الفرع الأول: إجراء تعديل المبادرة التشريعية بين الأحقية البرلمانية والتحكم الفعلي للحكومة
72	أولا: أحقية البرلمان في تقديم التعديلات على بعض أحكام المبادرة التشريعية
72	1- أحقية ممثلي البرلمان تقديم التعديلات على بعض أحكام المبادرة التشريعية
75	2- أحقية اللجنة المختصة بتقديم تعديلات على بعض أحكام المبادرة التشريعية
76	ثانيا: تحكم ممثل السلطة التنفيذية في عملية تعديل أحكام المبادرة القانونية
77	الفرع الثاني: محدودية دور البرلمان في عملية التصويت والمصادقة على القوانين
77	أولا: الدور المحدود للبرلمان في عملية المناقشة
79	ثانيا: القيود الواردة على عمليتي التصويت والمصادقة البرلمانية
79	1- تقييد سلطة البرلمان في التصويت عند المناقشة العامة المفتوحة
80	2- تقييد سلطة البرلمان في التصويت عند مناقشة المحدودة
81	3- تقييد سلطة البرلمان في التصويت دون مناقشة
82	4- تقييد سلطة البرلمان في المصادقة على النصوص القانونية
83	الفصل الثاني قبضة السلطة التنفيذية على عملية نفاذ العمل التشريعي
84	المبحث الأول: حق الاعتراض على العمل التشريعي
85	المطلب الأول: آلية الاعتراض على النص غير مصادق عليه
86	الفرع الأول: سلطة الحكومة في الاعتراض على النص غير مصادق عليه بواسطة اللجنة المتساوية الأعضاء
87	أولا: اختصاص ممكن ومحدود للجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف
90	ثانيا: سلطة الحكومة في سحب النص غير المصادق عليه.

92	الفرع الثاني: اعتراض رئيس الجمهورية على النص غير المصادق عليه بواسطة الحل
94	أولاً: الاعتراض بواسطة الحلّ الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني
95	1- حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفض مخطط عمل الحكومة من جديد
97	2- حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفض برنامج الحكومة من جديد
99	ثانياً: الاعتراض بواسطة الحلّ الإرادي للمجلس الشعبي الوطني
103	المطلب الثاني: الاعتراض على النص المصادق عليه
103	الفرع الأول: إخطار المحكمة الدستورية وسيلة للتّحكم في اكتمال القانون
104	أولاً: محدودية دور البرلمان في عملية إخطار المحكمة الدستورية
107	ثانياً: إخطار المحكمة الدستورية حق مطلق للسلطة التنفيذية
109	الفرع الثاني: الاعتراض المؤقت لاكتمال القانون بطلب إجراء قراءة ثانية
110	أولاً: طلب إجراء قراءة ثانية السلطة الرئاسية في خدمة السلطة التنفيذية
113	ثانياً: المصادقة المشروطة على القانون تم التصويت عليه
114	المبحث الثاني: تحكّم السلطة التنفيذية في مصير القانون
115	المطلب الأول: الإصدار سلطة مكرسة دستورياً لإتمام القانون
116	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للإصدار وحدوده مع الإجراءات التشريعية
117	أولاً: الطابع التشريعي لإجراء الإصدار
118	ثانياً: الطابع التنفيذي لإجراء الإصدار
119	ثالثاً: الطابع الخاص لإجراء الإصدار
121	الفرع الثاني: سلطة التّحكم في إجراء الإصدار
122	أولاً: إصدار القوانين اختصاص حصري رئاسي
124	ثانياً: الإصدار سلطة اعتراضية تدعم مركز المؤسسة التنفيذية في التشريع
127	المطلب الثاني: النشر سلطة مكرسة قانوناً لنفاذ القانون
127	الفرع الأول: تقييد نفاذ القانون عن طريق إجراء النشر
128	أولاً: الطبيعة القانونية للنشر وتمييزه عن إجراء الإصدار

129	1- حجج المعارضين للتمييز بين الإصدار والنشر
129	2- حجج المؤيدين للتمييز بين الإصدار والنشر
130	ثانيا: الأساس القانوني لنشر القانون
133	الفرع الثاني: تحكم السلطة التنفيذية في عملية نفاذ القانون
133	أولا: النشر أداة لإخطار الجمهور بالقانون
136	ثانيا: السلطان المطلق للسلطة التنفيذية في كفاءة تنفيذ القانون
141	خلاصة الباب الأول
143	الباب الثاني السلطة التنفيذية سلطة تشريعية فعلية
	الفصل الأول
147	تمتع السلطة التنفيذية بسلطة سن قواعد قانونية تسمو على القانون
148	المبحث الأول: حق المبادرة بالتعديل الدستوري
150	المطلب الأول: الخصوصيات القانونية للمبادرة بتعديل الدستور
151	الفرع الأول: القيود الموضوعية والزمنية للمبادرة بتعديل الدستور
151	أولا: القيد الموضوعي للمبادرة بالتعديل الدستوري
154	ثانيا: القيد الزمني للمبادرة بتعديل الدستور
156	الفرع الثاني: صورية ازدواجية المبادرة بتعديل الدستور
156	أولا: نقص فعالية البرلمان في مجال اقتراح تعديل الدستور
158	ثانيا: تحريك المبادرة بتعديل دستور سلطة رئاسية
160	المطلب الثاني: دستور سنة 1996 وتعديلاته موضوع مبادرة السلطة التنفيذية
161	الفرع الأول: دستور 1996 موضوع مبادرة السلطة التنفيذية
166	الفرع الثاني: التعديلات المتعاقبة لدستور 1996 موضوع مبادرة السلطة التنفيذية
167	أولا: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002 المتضمن التعديل الدستوري

169	ثانيا: القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 المتضمن التعديل الدستوري
170	ثالثا: القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 سنة المتضمن التعديل الدستوري
171	رابعا: التعديل الدستوري لأول نوفمبر سنة 2020
173	المبحث الثاني: التشريع عن طريق المعاهدات الدولية والاستفتاء الشعبي
172	المطلب الأول: التشريع بواسطة المعاهدات والاتفاقيات الدولية
174	الفرع الأول: محدودية دور البرلمان في مجال التشريع بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تسمو على القانون
174	أولا: محدودية دور البرلمان في مجال المعاهدات والاتفاقيات الدولية
176	ثانيا: سمو المعاهدات الدولية على القانون
180	الفرع الثاني: احتكار السلطة التنفيذية لسلطة التشريع عن طريق المعاهدات والاتفاقية الدولية
180	أولا: التشريع عن طريق المعاهدات والاتفاقيات الدولية سلطة رئاسية
183	ثانيا: الوزارة الخارجية جهاز ضامن للتشريع عن طريق المعاهدات والاتفاقيات
185	المطلب الثاني: احتكار ممثل السلطة التنفيذية للتشريع بواسطة الاستفتاء الشعبي
186	الفرع الأول: الخصوصيات القانونية للاستفتاء
186	أولا: الأساس الدستوري للتشريع عن طريق الاستفتاء
189	ثانيا: القيمة القانونية للاستفتاء
190	ثالثا: إجراءات التشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي
193	الفرع الثاني: التشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي سلطة رئاسية بامتياز
	الفصل الثاني
198	إطلاق مجال التشريع الرئاسي
199	المبحث الأول: الأوامر الرئاسية حق مكرس دستورياً
200	المطلب الأول: التشريع بالأوامر في الظروف العادية
201	الفرع الأول: التشريع بأوامر في مسائل عاجلة
201	أولا: الضوابط الدستورية الشكلية للتشريع بالأوامر في مسائل عاجلة

201	1- التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية
205	2- استشارة مجلس الدولة في شأن النص المتعلق بأمر قبل إصداره
205	3- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء
206	4- خضوع الأوامر لإجراء عرضها على البرلمان في أول دورة له
207	5- إخضاع الأوامر لرقابة المحكمة الدستورية وجوباً
207	ثانياً: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية المتخذة في الحالة العادية
208	ثالثاً: الصيغة التشريعية للأوامر الصفة التي تضي طابعاً منافساً للبرلمان
211	الفرع الثاني: إمكانية إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر
212	أولاً : حدود البرلمان في مجال التشريع المالي
214	ثانياً: هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع المالي
220	المطلب الثاني: التشريع بالأوامر في الحالات الاستثنائية تهميش لدور البرلمان
220	الفرع الأول: التشريع بالأوامر في حالي الطوارئ والحصار
220	أولاً: سلطة إعلان حالي الطوارئ والحصار
222	ثانياً: التحكم في المجال الزمني لحالي الطوارئ والحصار
227	الفرع الثاني: التشريع بالأوامر في حالي الاستثنائية والحرب
228	أولاً: التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية
233	ثانياً: التشريع بالأوامر في حالة الحرب
233	أ- حالة التعبئة العامة
234	ب- حالة الحرب
236	المبحث الثاني: التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون
237	المطلب الأول: تمتع السلطة التنفيذية بالسلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون
238	الفرع الأول: السلطة التنظيمية وسيلة حقيقية لسن قواعد إنشائية موازية للقانون
238	أولاً: مكانة السلطة التنظيمية ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية
242	ثانياً: السلطة التنظيمية وسيلة فعالة للتفوق التشريعي على حساب البرلمان

245	الفرع الثاني: النطاق الواسع للسلطة التنظيمية من خلال المراسيم الرئاسية التنظيمية والفردية
245	أولاً: المرسوم الرئاسي التنظيمي وسيلة ميسرة لتنظيم مسائل ذات طبيعة قانونية
246	1- المرسوم الرئاسي التنظيمي وسيلة لإنشاء قواعد قانونية جديدة
247	2- المرسوم الرئاسي التنظيمي وسيلة لتعديل القانون
247	3- المرسوم الرئاسي التنظيمي وسيلة لإلغاء القانون
249	ثانياً: المرسوم الرئاسي الفردي وسيلة جديّة لتقوية نفوذ السلطة التنفيذية في العمل التشريعي
253	المطلب الثاني: تدعيم السلطة التنظيمية بالمجال التنظيمي التطبيقي
254	الفرع الأول: المجال التنظيمي في ظل دستور 1996
255	أولاً: لجوء السلطة التنفيذية لتطبيق القانون إلى المجال التنظيمي
258	ثانياً: تطور النظام القانوني للمجال التنظيمي في ظل دستور 1996
261	الفرع الثاني: ازدواجية آليات تدخل السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي التطبيقي
261	أولاً: المرسوم الرئاسي آلية ممتدة ومدعمة للمجال التنظيمي التطبيقي
261	1- امتداد المرسوم الرئاسي استثناءً إلى المجالات الحساسة والإستراتيجية
263	2- امتداد المرسوم الرئاسي إلى المجال المرسوم التنفيذي من خلال تعديله
265	ثانياً: المجال التنظيمي التطبيقي مجالاً ممتدّ
261	1- المرسوم التنفيذي أداة لتطبيق القوانين والتنظيمات
266	2- امتداد مجال المرسوم التنفيذي إلى مجال التشريع
269	خلاصة الباب الثاني
271	خاتمة
278	ملحق
279	قائمة المراجع
314	الفهرس:

ملخص

نظام الغرفتين في النظام السياسي الجزائري، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. لا يتمتع البرلمان الجزائري بحرية حقيقية في ممارسة النشاط التشريعي التي تمنحها له القواعد والنصوص الدستورية بموجب دستور 1996 المعدل والمتّم.

جعل المؤسس سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه تصطدم بالدعائم القانونية والمؤسسية وآليات دستورية فعلية تقوي المركز التشريعي للسلطة التنفيذية وتسنّثر على العملية التشريعية وهو ما تمّ ترجمته فعلاً من خلال نصوص الدستور.

تؤكد هذه النصوص خلفية المؤسس في جعل السلطة التنفيذية ليست شريكة في الوظيفة التشريعية بمقتضى المبادرة القانونية فقط، وإنما أيضا ولية راشدة أو وصية على جميع مراحل العملية التشريعية للبرلمان، بدءاً بضبط جدول الأعمال البرلمان حتى الإصدار ونشر القانون.

يتأكد في نطاق الولاية العامة أن البرلمان لا يزال تحت وصاية السلطة التنفيذية بحكم استمرارية تقييد المؤسس له في نطاق ممارسته للسلطة التشريعية، رغم الإصلاحات السياسية التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020. ترتب عن ذلك، استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي.

يظهر استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي أيضا من خلال الصلاحيات التشريعية السامية المنافسة والموازية للعمل التشريعي البرلماني، والتي تجعل من رئيسها مشرعاً أصيلاً. تجسد السلطة التنفيذية بحكم السلطات الواسعة ووسائل التدخل المخولة لرئيسها بموجب الدستور "السلطة التشريعية الفعلية".

المؤكد عن النظام الدستوري الجزائري أنه النظام الذي يعرف ميزة وحيدة تتمثل في استحواد السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، وهي القاعدة التي درجت عليها التعديلات الدستورية المتعاقبة على دستور 1996.

Emprise de pouvoir exécutive sur l'acte législative à la faveur de la Constitution de 1996

Résumé

Bicaméral à deux chambres dans le système politique algérien : Assemblée Populaire Nationale et Conseil de la Nation, le Parlement algérien ne jouit pas d'une réelle liberté d'activité parlementaire que lui confèrent les règles et textes constitutionnels à la faveur de la Constitution de 1996, amendée et complétée.

En effet, le Constituant a réduit les prérogatives du Parlement en matière d'élaboration et de promulgation de lois lesquelles se heurtent aux règles juridiques et institutionnelles ou à des mécanismes constitutionnels consolidant ainsi l'aspect législatif du pouvoir exécutif et monopolisant, par là-même, le processus législatif, ce qui a déjà été consacré à travers les dispositions de la Constitution.

Ces mêmes textes confirment l'intention du Constituant non seulement à ériger le pouvoir exécutif en partenaire de la fonction législative au moyen de l'initiative des lois, mais également à le hisser au rang de tuteur éclairé à travers toutes les étapes du processus législatif du parlement et ce, de l'élaboration de l'ordre du jour des séances parlementaires à la promulgation et publication de la loi.

En termes de compétence générale, il s'avère que le Parlement demeure sous tutelle vu les restrictions continues imposées par le Constituant dans l'exercice de son pouvoir législatif, nonobstant les réformes politiques entreprises à la faveur de l'amendement constitutionnel de 2020. En conséquence, le pouvoir exécutif a eu mainmise sur l'activité législative.

Cette mainmise s'est également traduite par l'acquisition de pouvoirs législatifs suprêmes, émulant et parallèles au travail législatif parlementaire. Aussi, le responsable de l'exécutif est-il érigé en authentique législateur. Le pouvoir exécutif, représenté par le Président de la République, en vertu des larges pouvoirs et moyens d'intervention que lui confère la Constitution, incarne le **“véritable pouvoir législatif”**.

Il est de notoriété que le système constitutionnel Algérien est un système appliquant une seule équation consacrant la tutelle du pouvoir exécutif sur l'activité législative ; équation traduite en règle entérinée par les amendements successifs de la Constitution après 1996.

Executive power's grip over legislative act through 1996's Constitution

Abstract :

The bicameral Parliament Algerian political system, with its National People's Assembly and Nation's Council, is vested with legislative power, whose actual exercise was, however, not satisfactory and efficient, under 1996's amended and supplemented Constitution.

Indeed, because of the Constituent, the Parliament's prerogatives in drafting and passing laws collide with legal and institutional rules, as well as with existing constitutional mechanisms; thus consolidating the executive authority's legislative aspect, and thereby monopolizing the legislative process; an approach which has already been enshrined in the texts of the Constitution.

These texts confirm the Constituent's intention to set up the executive authority not as a contributor to the legislative function, but as curator or guardian throughout the parliamentary legislative process, from setting its agenda to the promulgation and publication of the law.

In terms of general competence, it turns out that the Algerian Parliament remains under tutelage because of the continuous restrictions set by the Constituent on its legislative authority, notwithstanding the political reforms undertaken in 2020 constitutional amendment. As a result, the executive authority has taken over legislative activity.

This control has also resulted in gaining supreme legislative powers, emulating and parallel to parliamentary legislative work. In addition, the head of the executive is set up as the actual legislator. The executive authority, represented by the President of the Republic by virtue of the broad powers and means of intervention bestowed on him by the Constitution, embodies the **“true legislative power”**.

It is obvious that the Algerian constitutional system is a single-equation system devoting the executive authority's supervision over legislative activity; an equation translated into a rule endorsed by the successive amendments following the 1996 Constitution.