

جامعة مولود معمري تيزي وزو  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



هيمنة رئيس الجمهورية على العمل التشريعي في  
النظام الدستوري الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون  
تخصص قانون عام

إشراف الأستاذ

أ. د. سايب عبد النور

إعداد الطلبة

بن سي عمارة محند سعيد

إيسرادير يونس

لجنة المناقشة

مزياني حميد ..... رئيساً

سايب عبد النور ..... مقررًا ومشرفًا

موزاوي علي ..... ممتحنًا

السنة الجامعية

2020 - 2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## كلمة شكر

بعد الحمد والشكر لله عز وجل الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع ، نشكر الأستاذ الفاضل الدكتور سايب عبد النور على ما قدمه لنا من توجيهات مفيدة ونصائح قيمة وملاحظات دقيقة لأجل إعداد هذه المذكرة .

كما نشكر كذلك كل أساتذتنا وزملائنا الذين كانوا لنا سنداً خلال فترة الدراسة ، وكذا كافة عمال وموظفي كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة مولود معمري بتيزي وزو بمختلف رتبهم .

## إهداء

بعد الحمد والشكر لله عز وجل الذي وفقنا لإتمام هذا البحث ،

أهدي هذا العمل المتواضع إلى مدرستي الأولى في الحياة ، الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما ، وإلى إخوتي وأخواتي ، وإلى زوجتي وبناتي ، وإلى كل الأصدقاء والأقارب ، وإلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد ، وإلى كل من يؤمن أن بذور نجاح التغيير هي ذواتنا في أنفسنا ، قبل أن تكون في أشياء أخرى .

قال الله تعالى : "إن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم" . [الرعد:11]

محمد سعيد

## إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد إلى :

روح أبي الغالي رحمه الله ووسع مدخله ،

أمي الفاضلة أطال الله في عمرها ،

إلى كل أفراد العائلة الكريمة ،

كما أهدي هذا العمل المتواضع إلى زملائي وأصدقائي وإلى كل من

قدم لي يد المساعدة .

يونس

## قائمة المختصرات

### أولاً: باللغة العربية :

- ج ر : جريدة رسمية .
- د.د.ن : دون دار نشر .
- د.س.ن : دون سنة نشر .
- ص : الصفحة .
- ص ص : من الصفحة إلى الصفحة .

### ثانياً : باللغة الفرنسية :

- LGDJ :..... Librairie G é n é rale de Droit et de Jurisprudence  
Op.cit : ..... Opus citatum  
OPU : .....Office des Publications Universitaires  
P :..... Page  
S :.....Suivant

مقدمة

تخضع الدولة القانونية في كافة أعمالها التشريعية والتنفيذية والقضائية للقانون، وعلى هذا النحو فهي كما يصفها فقهاء القانون تلك التي تُخضع نفسها للقانون وليست تلك التي تضع نفسها فوق القانون<sup>1</sup>.

مع مضمون هذا الوصف للدولة القانونية، فإنه يجب أن تتوافر عدة مقومات وعناصر لتكون بمثابة ضمانات لخضوع السلطات العامة فيها للقانون، أهمها مبدأ الفصل بين السلطات<sup>2</sup>.

يرجع الفضل إلى المفكر الفرنسي مونتسكيو (Montesquieu) في التنبيه إلى أهمية فكرة توزيع السلطة في الدولة بين هيئات ثلاث لتفادي حصرها في يد واحدة، الأمر الذي سيؤدي إلى الإستبداد<sup>3</sup>، بحيث يقول في كتابه روح القوانين: " أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بالسلطة يسيئ استعمالها، إذ يتمادى في هذا الإستعمال حتى يجد حدوداً توقفه، حتى الفضيلة بحاجة إلى حدود. لضمان عدم إساءة السلطة، يجب أن يكون النظام السياسي قائماً على أساس السلطة توقف السلطة " (Le pouvoir arrête le pouvoir)<sup>4</sup>.

وعليه، فإن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يجعل كل من السلطات الثلاث تمارس وظائفها بطريقة مستقلة لمنعها من الإستبداد والفضى، بحيث يتم تشتيت ومراقبة السلطة من

1 - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 7، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 182.

2 - أنظر في ذلك: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص 10، بوالشعير سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 2، الطبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن، ص 163.

3 محمد طه بدوي وآخرون، النظم السياسية والسياسات والعلاقات الخارجية الدولية، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2013، ص 180.

4- MONTESQUIEU (CH), De l'esprit des lois , onzième livre, quatrième chapitre, Garnier fr ères Libraires- éditeurs, Paris, 1871 , P.142.

أجل تحقيق النظام وتسهيل التطور والرقى<sup>1</sup>، هذا بالإضافة إلى تحقيق مزايا أخرى متعلقة بتقسيم العمل، بحيث يعمل هذا المبدأ على تقسيم الإختصاصات المختلفة للدولة على هيئات مستقلة مما يؤدي إلى إتقان هذه الهيئات لعملها<sup>2</sup>.

غير أنه أصبح من العسير تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقاً جامداً، وذلك جراء الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية في بعض الدول<sup>3</sup>، بحيث أصبح المؤسسون الدستوريون يميلون إلى فكرة التعاون بين السلطات بصورة تكون فيها السلطة التشريعية غير مستقلة عن السلطة التنفيذية، ترتب على ذلك عدم إعتبار البرلمان المصدر الوحيد للتشريع، فبسبب الحرب العالمية الأولى، والأزمة الإقتصادية العالمية لسنة 1929، والحرب العالمية الثانية، بالإضافة إلى إنتشار حركات التحرر في العالم ونجاحها، وكذا ميلاد الأحزاب السياسية، أصبحت وظائف الدولة ذات طبيعة تداخلية تمس كافة أوجه الحياة الإجتماعية وذلك بهدف تجسيد سياسات التنمية، فأصبحت الدولة تهتم بالجوانب الإقتصادية والإجتماعية فوجدت نفسها تتدخل للقيام بمشاريع كبيرة تستدعي السرعة والكفاءة والوسائل المادية والبشرية والتقنية لإنجازها، وأمام عجز السلطة التشريعية عن مواجهة هذه الظروف، إتجهت معظم دساتير الدول إلى تعزيز سلطة الجهاز التنفيذي على حساب الجهاز التشريعي وذلك من أجل تحقيق الفعالية في أداء الخدمات العامة وتحقيق الصالح العام، مما أدى إلى فرض قيود على السلطة التشريعية ومنح السلطة التنفيذية مهمتي التشريع والتنفيذ<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - SAINT Girons (A) , Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique , administratif et judiciaire , Larose libraires- éditeurs , Paris , 1881 , P.02.

<sup>2</sup> - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية ...، مرجع سابق، ص 186 .

<sup>3</sup> - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 1 .

<sup>4</sup> - مزياني لونات، عن إنتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 5 .

أما بالنسبة للجزائر، فالدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم<sup>1</sup> منح لرئيس الجمهورية مكانة محورية في السلطة التنفيذية، بحيث جعله المركز الأساسي للسلطة ومحرك المؤسسات<sup>2</sup>، فرئيس الجمهورية يتمتع بالشرعية نتيجة إنتخابه من طرف الشعب، وهذا يفترض منطقياً ضرورة تمتعه بمجموعة من الإختصاصات التنفيذية كضبط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، في هذا الصدد فإنه يتمتع بعدة صلاحيات تتمثل أساساً في : صلاحيات التعيين في الوظائف العامة للدولة لاسيما التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية والتعيينات التي تتم في مجلس الوزراء وفي السلك القضائي والديبلوماسي وغيرها من التعيينات المنصوص عليها في المواد 92 و 93 من الدستور، بالإضافة إلى ذلك فإنه يتمتع باختصاصات أخرى حددتها نص المادة 91 من الدستور والتي نذكر منها على سبيل المثال : القيادة العليا للقوات المسلحة، مسؤولية الدفاع الوطني، تقرير السياسة الخارجية للأمم وتوجيهها، رئاسة مجلس الوزراء وغيرها من الإختصاصات الأخرى<sup>3</sup>.

لكن، الجوانب التي تهمننا في إطار هذه الدراسة هي الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، فالدستور الجزائري قد منح له مجموعة من الوسائل والصلاحيات التي

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر سنة 1996، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 02 - 03، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، ج ر عدد 25، صادر في 14 أفريل سنة 2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08 - 19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 16 - 01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، صادرة في 07 مارس سنة 2016 .

<sup>2</sup> - أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية ... ، مرجع سابق، ص 13 .

<sup>3</sup> - أنظر في ذلك : ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، دار البيضاء، 2009، ص ص 403 - 383 .

تمكنه من ممارسة الوظيفة التشريعية بالتعاون مع البرلمان، فرغم نص الدستور الجزائري في المادة 112 التي تستهل الفصل الثاني من الباب الثاني والخاص بالسلطة التشريعية على أنه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة . وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "، إلا أن هذا لا يعني منح محتوى فعلي لما ورد فيها 1، لأن عند إستقراء نصوص دستورية أخرى نجد أن المؤسس الجزائري أدرج عدة آليات تساهم كلها في تقوية الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان، وعليه نطرح الإشكالية التالية :

## ما هي الآليات الدستورية المخولة لرئيس الجمهورية للهيمنة والتحكم على العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري ؟

للإجابة على الإشكالية، وقصد الإمام الجيد بالموضوع إتبعنا جملة من المناهج العلمية، إذ إستخدمنا المنهج الوصفي من أجل التعرف على بعض المفاهيم والمصطلحات القانونية، كحق المبادرة بالقوانين، إعداد جدول أعمال البرلمان، كيفية مناقشة القوانين والتصويت عليها، حق الإعتراض على القوانين، حق طلب المداولة الثانية، آلية التشريع بالأوامر وآلية التشريع عن طريق السلطة التنظيمية، بالإضافة إلى المنهج التحليلي الذي يبرز من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع، إعتدنا كذلك على المنهج المقارن من خلال المقارنة بين أهم مميزات النظام السياسي الجزائري والنظام السياسي الفرنسي، وبين نصوص الدساتير الجزائرية فيما بينها، إعتدنا بصفة جزئية على المنهج التاريخي قصد تتبع تطور بعض الأفكار القانونية في النظام السياسي الجزائري .

<sup>1</sup>- لونا سي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 9 .

كل ذلك لنبين أن المؤسس الجزائري أقر ظاهرياً أن يكون البرلمان سيداً في مجال إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أنه بالمقابل توجد عدّة أحكام في الدستور تحول دون إمكانية تحقيق ذلك من الناحية العملية، إذ تم توزيع وظيفة التشريع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، هذا التوزيع لم يستند منه في الحقيقة إلاّ رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للدولة والحكومة، لأنه يتمتع بعدة وسائل للتأثير على العمل التشريعي للبرلمان (الفصل الأول)، بل أكثر من ذلك فإنه يستحوذ على آليات مهمة للتشريع خاصة التشريع عن طريق الأوامر وعن طريق المراسيم الرئاسية (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

وسائل تأثير رئيس الجمهورية

على العمل التشريعي

يحتل رئيس الجمهورية مكانة هامة ومتميزة في النظام السياسي الجزائري، إذ أنه يعد القائد الفعلي للسلطة التنفيذية، باعتباره يحتكر إختصاص تحديد السياسة العامة للدولة، ورئاسة مجلس الوزراء الذي لا يخضع لأي نظام داخلي قد يحد من سلطته بشأن القرارات التي يتخذها فيه، إضافة إلى أن المؤسس الجزائري لم يعمل على إقامة أي توازن عند توزيع السلطات المرتبطة بالسلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، وترتب على ذلك خضوع كل المؤسسات الحكومية لرئيس الجمهورية.

تظهر كذلك هذه الهيمنة الرئاسية في مجال العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان، لأن رئيس الجمهورية يتمتع بعدة إمتيازات من شأنها أن تقوي من دوره التشريعي على حساب إضعاف دور البرلمان في هذا المجال، نبرز هذا من خلال دراسة كيفية تدخل الحكومة في كل مراحل وإجراءات إعداد العمل التشريعي، أي هناك مساهمة غير مباشرة لرئيس الجمهورية في العملية التشريعية (المبحث الأول)، كما يمتلك رئيس الجمهورية إمتيازات أخرى تمنح له حق الإعتراض على القوانين وطلب إجراء مداولة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري بشأن القوانين التي تصدر عن البرلمان، أي أنه قادر على التأثير مباشرة على العمل التشريعي (المبحث الأول).

## المبحث الأول

## التأثير غير المباشر لرئيس الجمهورية على العمل التشريعي

يعد الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري أداة لخدمة مركز رئيس الجمهورية، لأن المؤسس الجزائري لم يعمل على ضمان إستقلالية الوزير الأول وحكومته عضواً عن رئيس الجمهورية، صاحب السلطة التقديرية في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول، بل وتمتد هذه السلطة التقديرية الرئاسية حتى إلى إختيار أعضاء الحكومة الآخرين وإبقائهم في مناصبهم<sup>1</sup>.

يبدو بالرجوع إلى بعض أحكام الدستور الجزائري أن الوزير الأول يشارك نظرياً في وضع أداة تنفيذ السياسة العامة للدولة خاصة عن طريق منحه حق المبادرة بمشاريع القوانين لخدمة برنامج رئيس الجمهورية، بل أنه يتمتع بالأولوية في ذلك على حساب البرلمان، هذا يعني وجود تفوق للسلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين (المطلب الأول).

أما عن العلاقة الوظيفية بين السلطة التنفيذية والبرلمان، نجد أنها تتجسد في كافة مراحل وإجراءات وضع النص القانوني، إبتداءً من مرحلة المبادرة إلى غاية مرحلة التصويت، مروراً بضبط الوزير الأول لجدول الأعمال، ومساهمته في تسيير مشاريع القوانين داخل البرلمان، هذا يعني أيضاً وجود تدخل للحكومة في العمل التشريعي للبرلمان (المطلب الثاني).

<sup>1</sup>- لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع : مكناش نريمان، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر- المغرب – تونس، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015، ص 53 و ما يليها.

## المطلب الأول

## تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين

تعد الوظيفة التشريعية الإختصاص الأساسي للغرف البرلمانية، إذ يقع على عاتقها مهمة وضع قواعد قانونية عامة وملزمة لجميع المواطنين<sup>1</sup>.

وفي هذا السياق، نص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، في المادة 112 منه على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.

لكن، لا يمارس البرلمان هذا الإختصاص بشكل إنفرادي وبصورة مطلقة، فبالرجوع إلى الدستور نجد أن الوزير الأول يشارك البرلمان في وضع القوانين وذلك بمقتضى المادة 136 فقرة أولى منه<sup>2</sup> التي تعترف له بحق المبادرة بمشاريع القوانين قصد المشاركة في وضع أداة لتنفيذ وتجسيد السياسة العامة للدولة (الفرع الأول)، بالمقابل نجد أن الدستور قد وضع مجموعة من القيود التي تعرقل البرلمان في مهمته التشريعية (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> - " ... Les chambres législatives ont les attributions législatives qui sont les principales. les chambres ont mission de faire les lois sur toute espèce d'objet , c'est-à-dire de définir le droit en établissant des règles générales obligatoires pour les citoyens ...". HAURIO (M) , Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif , deuxième édition , L.Larose et forcel éditeurs , Paris , 1893 , P 318.

<sup>2</sup> - تنص المادة 136 فقرة أولى من الدستور على أنه: " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين "

## الفرع الأول

## تمتع الوزير الأول بالأولوية في مجال المبادرة بالقوانين

تعتبر المبادرة بالتشريع أولى الإجراءات القانونية التي تؤدي إكمالها إلى صياغة القانون، فهي جزء من العملية التشريعية، إذ لا يمكن أن تتم بدونها مما يجعل المبادرة عنصراً أساسياً في التشريع<sup>1</sup>، ولما كان تنظيم مختلف المجالات في الدولة من إختصاص الحكومة، فإن ذلك يقتضي منحها مجموعة من الإمتيازات في هذا المجال على حساب البرلمان. تطبيقاً لذلك كرس المؤسس الجزائري حق الوزير الأول بالتقدم بمشاريع القوانين (أولاً)، فضلاً على أن الحكومة تتمتع بسلطة واسعة في مجال المبادرة بالقوانين، وهذا ما يظهر عند دراسة إجراءات إعداد مشاريع القوانين (ثانياً).

**أولاً - التكريس الدستوري لحق الوزير الأول في المبادرة بمشروع قانون :**  
أصبح حق المبادرة بالقوانين الذي يمنح للوزير الأول إمكانية المشاركة في وضع النصوص القانونية معتمداً في النظام الدستوري الجزائري إبتداءً من دستور سنة 1989<sup>2</sup>، ليظل على هذه الحالة في دستور سنة 1996 المعدل سنة 2016.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن حق المبادرة بالقوانين كان حقاً مخولاً لرئيس الجمهورية في ظل الدساتير الإيديولوجية التي عرفتھا الجزائر إبان الحقبة الإشتراكية، وكان يتقاسم هذا الحق مع النواب، فبالرجوع إلى الفقرة 1 من المادة 36

<sup>1</sup>- راجع في ذلك : إسماعيل البدري، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية و النظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 434.

<sup>2</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج ر عدد 9، صادرة في الأول مارس سنة 1989 م.

من دستور سنة 1963<sup>1</sup>، نجدها تنص على أنه: " لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة بتقديم القوانين ". إستقر الوضع على حاله في ظل دستور سنة 1976<sup>2</sup>، بحيث تقضي المادة 148 فقرة 1 منه على أن: " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية، كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ".

لكن، بعد إعتقاد الجزائر على الدساتير الليبرالية وانتقالها من الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية، إنتقل حق المبادرة بالقوانين من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة، فالبرجوع إلى أول دستور تعددي عرفته بلادنا ألا وهو دستور سنة 1989 نجده يشير في المادة 113 فقرة 1 منه على أن: " لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين ". إستمر الوضع على حاله في ظل دستور 1996 الذي يشير في المادة 119 فقرة 1 منه على أن: " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين ". وهذا ما إستقر عليه كذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أبقى على هذا الحق لكن بتغيير رقم المادة التي أصبحت المادة 136 فقرة 1 وتمديده من حيث من لهم الحق في المبادرة ليشمل أعضاء مجلس الأمة.

يرجع سبب منح المؤسس للحكومة حق المبادرة بالتشريع يرجع إلى إعتبرات عملية جد مهمة، بإعتبار أن الحكومة تملك من الوسائل المادية والبشرية والتقنية ما يسمح لها بأن تقدم مشاريع القوانين بالفعالية اللازمة من أجل الإستجابة

<sup>1</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المنشور في الموقع الرسمي لمجلس الأمة [www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19-12-56-20/2016-07-19-13-25-03/1018-1963](http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19-12-56-20/2016-07-19-13-25-03/1018-1963) . أطلع عليه يوم 10 جويلية 2020.

<sup>2</sup> - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76 - 97 مؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94 صادرة في 24 نوفمبر سنة 1976 م.

السريعة والدقيقة لمتطلبات المجتمع والحياة اليومية المتغيرة<sup>1</sup>، بحيث منح حق المبادرة بالقوانين للوزير الأول بصفته المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة والمتفهم للإحتياجات العميقة للمواطنين بإعتباره الأقرب من الميدان من جهة، ونظرا لعدم كفاءة النواب ونقص تجربتهم في العمل التشريعي وحرصهم الدائم على مصالح دوائرهم الإنتخابية<sup>2</sup> على حساب مصالح الأمة، لهذا نرى أن الحكومة تحتل مكانة ملائمة لمعرفة ما يجب عرضه من مشاريع القوانين على الغرف التشريعية.

### ثانياً - إجراءات إعداد مشروع قانون :

تتمتع الحكومة بسلطة واسعة في مجال المبادرة بالقوانين، لأن مشاريع القوانين التي يقدمها الوزير الأول لا تخضع لأي قيود بإستثناء تلك القيود الشكلية، بحيث يجب أن يرفق مشروع القانون بعرض الأسباب وأن يحرر النص في شكل مواد<sup>3</sup>.

يتم تحضير مشروع القانون عبر بمجموعة من المراحل الأولية بحيث تقوم الوزارة المعنية صاحبة المبادرة بإعداد مشروع تمهيدي وتقوم بإرساله للأمانة العامة للحكومة لتقوم بدراسته بصورة أولية حتى تضمن تناسقه مع الأطر القانونية المعمول بها، وبالتالي إمكانية وضع بعض التعديلات، بعد ذلك يتم توزيع المشروع على مختلف الدوائر الوزارية المعنية حتى يتسنى لها إبداء ملاحظاتها من

1 - أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة في ظل القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017، ص ص 09-10.

2 - مزياني لونس، إنتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 166.

3 - المادة 19 من القانون العضوي رقم 16 - 12 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، ج ر عدد 50 صادرة في 28 غشت سنة 2016.

حيث الشكل والموضوع، ويتم الإتفاق على صياغة المشروع ومحتواه في إطار إجتماعات تنسيقية على مستوى الأمانة العامة للحكومة<sup>1</sup>.

بعد مرور هذه المراحل التحضيرية، يعرض مشروع القانون على مجلس الدولة وجوباً (أ)، ثم على مجلس الوزراء (ب).

#### أ - عرض مشروع القانون على مجلس الدولة :

يعتبر إجراء عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة إجراءً وجوبياً<sup>2</sup>، بحيث يتكفل الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة مرفقاً بجميع المستندات والوثائق الخاصة بمشروع القانون، بعد المصادقة عليه من طرف الحكومة<sup>3</sup>.

يمارس مجلس الدولة إختصاصه الإستشاري بخصوص مشاريع القوانين في شكل لجنة إستشارية يرأسها رئيس مجلس الدولة والتي تتشكل من محافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاث (3) مستشاري الدولة يتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الدولة<sup>4</sup>. والملاحظ أنه قبل تعديل القانون العضوي رقم 98 - 01 أن مجلس الدولة كان يتداول في مهمته الإستشارية في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة<sup>5</sup>.

بعد إستلام مجلس الدولة الإخطار، يعين رئيسه من بين أعضاء اللجنة الإستشارية مقررراً أو أكثر حسب أهمية المشروع وحجم العمل الذي تتطلبه دراسته<sup>6</sup>، كما يمكنه أن يعين فوجاً للعمل إما تلقائياً أو بطلب من المقرر لمساعدة هذا

1- لونساي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 107.

2- تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 261 المؤرخ في 29 غشت سنة 1998 المحدد لأشكال الإجراءات و كفيياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64 صادرة في 30 غشت سنة 1998، على ما يلي: " يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها".

3- المادة 41 من القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج ر عدد 37 صادرة في الأول يونيو سنة 1998 م، المعدل و المتمم ، المادة 115 من النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر سنة 2019، ج ر عدد 66 صادرة في 27 أكتوبر سنة 2019 م.

4 - المادة 114 فقرة 2، 3 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.

5 - المادة 35 من القانون العضوي رقم 98 - 01، مرجع سابق.

6 - المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

الأخير في أعماله<sup>1</sup>، كما يمكن لمجلس الدولة أن يستعين بخبير أو أكثر لمساعدة مستشار الدولة المقرر في مهامه كلما تطابت طبيعة المشروع المعروض عليه ذلك<sup>2</sup>، يعين هذا الخبير بموجب أمر من رئيس مجلس الدولة من بين أصحاب الكفاءات المؤكدة في مختلف الميادين شريطة أن يكونوا مسجلين في قائمة معدة مسبقاً من طرف رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأي مكتب مجلس الدولة<sup>3</sup>.

يتولى مستشار الدولة المقرر تنظيم سير الأشغال وكيفيات تنفيذ المهام ويبرمج الاجتماعات وجلسات العمل الضرورية، لاسيما مع ممثلي القطاع الوزاري الذي بادر بمشروع القانون أو الأمر<sup>4</sup>، ثم يحرر المقرر تقريراً يبلغه لأعضاء اللجنة الإستشارية بعد إنتهاء الأشغال<sup>5</sup>.

يتم إجراء مناقشة عامة حول مشروع التقرير من طرف اللجنة الإستشارية بناءً على إستدعاء من رئيس مجلس الدولة ويخبر الوزير المعني بذلك<sup>6</sup>، الذي يمكنه هو أو ممثله برتبة مدير مركزي على الأقل حضور أشغال اللجنة الإستشارية دون أن يشارك في المداولات<sup>7</sup>، وما نلاحظه هنا أنه قبل تعديل القانون العضوي رقم 98 - 01 كان بالإمكان لممثل الوزارة الحضور والإدلاء برأي إستشاري<sup>8</sup>، وهذا ما يعني تقليص من صلاحيات ممثل الوزارة.

1 - المادة 123 النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.  
2 - المادة 116 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.  
3 - المادة 117 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.  
4 - المادة 124 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.  
5 - المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.  
6 - المادة 126 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.  
7 - المادة 127 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.  
8 - المادة 39 من القانون العضوي رقم 98 - 01، مرجع سابق.

يتولى الرئيس إفتتاح الجلسة، التي لا تصح إلا بحضور نصف أعضائها<sup>1</sup>، ويحيل الكلمة للمقرر لعرض مشروع التقرير ثم لمحافظ الدولة لإبداء ملاحظاته<sup>2</sup>، يتولى أيضا الرئيس تسيير المناقشات ويدون كاتب الجلسة ملاحظات أعضاء اللجنة الإستشارية والوزير المعني أو من يمثله في سجل خاص<sup>3</sup>.

يعد المقرر تقريراً نهائياً بناءً على الملاحظات المسجلة أثناء المناقشات<sup>4</sup>، وتم المصادقة على هذا التقرير بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً<sup>5</sup>.

إن ما تجدر الإشارة إليه هو أن حالة تنبيه الوزير الأول بوجود إستعجال، يحيل رئيس مجلس الدولة على الفور مشروع القانون أو الأمر والملف المرفق به فوراً إلى رئيس اللجنة الإستشارية، الذي يقوم بتعيين المقرر<sup>6</sup>.

يقدم مجلس الدولة في رأيه مجموعة من الإقتراحات تنصب على التعديلات التي يراها ضرورية، بحيث تنص المادة 136 من النظام الداخلي لمجلس الدولة على أنه: "يقترح مجلس الدولة في رأيه، جميع التعديلات التي يراها ضرورية ويسهر بصفة خاصة على ما يأتي :

- مطابقة النص للدستور والإتفاقيات الدولية المصادق عليها والنصوص

التشريعية السارية المفعول،

- ملائمة النص،

1- المادة 37 فقرة 04 من القانون العضوي رقم 98 - 01 ، مرجع نفسه.

2- المادة 128 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع سابق.

3- المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.

4- المادة 131 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.

5- المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.

6- المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.

- صياغة النص وانسجامه مع المصطلحات المستعملة فيه،

- قابلية النص للتطبيق وآثاره."

يفهم من مصطلح "يقترح" أن آراء مجلس الدولة لا تتمتع بقوة إلزامية رغم تمتع قضاته بالكفاءة العلمية والخبرة الميدانية في هذا المجال، إذ لا يوجد أي نص قانوني يلزم الحكومة بالأخذ بالرأي الاستشاري لمجلس الدولة، فالحكومة ملزمة فقط كما قلنا سابقاً بعرض مشروع القانون على مجلس الدولة من أجل تفادي خرق الأحكام الدستورية واستبعاد الحكم بعدم دستورية مشروع القانون<sup>1</sup> ولهذا فإن الأخذ بالرأي الاستشاري لمجلس الدولة يكون خاضعاً للسلطة التقديرية للحكومة.

يجب التنبيه إلى أن النسخة الأصلية لرأي مجلس الدولة فإنها ترفع من طرف رئيس مجلس الدولة ومستشار الدولة المقرر وتحفظ بأرشفيف مجلس الدولة<sup>2</sup>، ويتم إرسال رأي مجلس الدولة من طرف رئيسه إلى الأمين العام للحكومة في خمس (05) نسخ<sup>3</sup>.

بعد عرض مشروع القانون على مجلس الدولة لكي يبدي رأيه، يعرض المشروع على مجلس الوزراء من طرف الوزير الأول.

**ب- عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء :**

يمارس الوزراء إختصاصاتهم السياسية بطريقتين مختلفتين: فهم يتخذون قراراتهم في بعض الأحيان بشكل فردي : أي كل وزير يتخذ القرارات المتعلقة بوزارته بشكل فردي، وفي بعض الأحيان يتخذون القرارات جماعياً ويصدرون

<sup>1</sup> لكل سمية، مجلة.

<sup>2</sup> - المادة 137 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.

<sup>3</sup> - المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، مرجع نفسه.

مداولة في إطار مجلس الوزراء الذي يتأمله رئيس الجمهورية، لا يقتصر دور هذا المجلس على معالجة المسائل السياسية العامة، وإنما يتم إخطاره لإبداء آرائه حول قضايا معينة<sup>1</sup>.

تعرض مشاريع القوانين في الجزائر على مجلس الوزراء وجوباً بعد أخذ رأي مجلس الدولة وقبل إيداعها من قبل الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، فبالرجوع إلى نص المادة 136 فقرة 3 من الدستور، نجدها تنص على أنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء"، ويلاحظ من خلال هذه المادة استعمال المؤسس الجزائري لعبارة "تعرض" التي تمنح الحق لرئيس الجمهورية للإطلاع على مشاريع القوانين بصفته رئيساً لمجلس الوزراء<sup>2</sup>، وبالتالي باستطاعته توجيه هذه المشاريع وفقاً لأفكاره وتطلعاته ونواياه<sup>3</sup>.

من جهة أخرى، يلتزم الوزراء بإعداد مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، والمشاريع التي يبادرون بها ما هي في الحقيقة إلا أدوات لتنفيذ هذا البرنامج، لذلك فإن الغاية من إجتماع رئيس الجمهورية بالوزراء في مجلس الوزراء

<sup>1</sup> - "Les ministres remplissent leurs fonctions politiques de deux manières : tantôt ils prennent des décisions en corps , dans une délibération commune , tantôt chaque ministre décide isolément des affaires de son ministère ... Les ministres pour délibérer sur les affaires gouvernementales , se réunissent sous deux formes : en conseil des ministres et en conseil de cabinet ... le conseil des ministres est présidé par le président de la république. Non seulement il traite les questions de politique générale , mais encore il est saisi de certaines affaires pour lesquelles il doit donner un avis au chef de l'Etat ". NÉZARD (H) , Éléments de droit public (Principes du droit public , droit constitutionnel , droit administratif ) , sixième édition , Rousseau et C<sup>e</sup> éditeurs , Paris , 1938 , P.P 247-248.

<sup>2</sup> - المادة 91 مطة 04 من الدستور، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 218.

تتمثل أساساً في تبادل الملاحظات ووجهات النظر فقط، مادام أن رأي الوزراء لا يلزم رئيس الجمهورية كون هذا الأخير هو صاحب القرار في هذا المجلس<sup>1</sup>.

في هذا الصدد نفترض دائماً عدم نجاح أي مبادرة وزارية إذا لم يوافق عليها رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء في الوقت نفسه، مما يجعلنا نخلص إلى أنه يعد في الواقع صاحب مشروع القانون<sup>2</sup>، وذلك تنفيذاً للسياسة العامة التي سطرها ويسعى لتنفيذها من أجل حل القضايا العامة في المجتمع.

## الفرع الثاني

### تقييد حق أعضاء البرلمان في مجال المبادرة التشريعية

يقول الأستاذ موريس دوفرليه (Maurice Duverger) أنه : " قد يكون حق النواب محدوداً في العملية التشريعية وذلك إما لتجنب الدخول في مناقشات عقيمة وإما لحماية الأموال العامة في المجال المالي وذلك من خلال تقييد حق التعديل في مادة زيادة النفقات أو الحد من الإيرادات أو لإعتبارات سياسية بحتة"<sup>3</sup>.

وفي مجال التقييد إتجه المؤسس الجزائري إلى فرض مجموعة من القيود الزمنية والموضوعية على المبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان (أولاً) كما قيد إختصاص البرلمان في المجال المالي (ثانياً) .

<sup>1</sup>- بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور و القوانين المكتملة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص 20.

<sup>2</sup>- بدير يحي، تنظيم مسار العملية...، المرجع نفسه، ص 20.

<sup>3</sup>- دوفرليه موريس، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة سعد جورج، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، بيروت، 1992، ص 115.

أولاً - القيود الزمنية والموضوعية للمبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان :

يشترط لتحقيق الديمقراطية السياسية في نظر بعض أساتذة وفقهاء القانون والعلوم السياسية أن يمارس نواب الشعب إختصاصاتهم المحددة في الدستور على نحو فعلي، وهو ما لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كان البرلمان متمتعاً بالإستقلالية<sup>1</sup>، لذا يجب أن يعمل ممثلي الشعب على تجسيد الإرادة العامة بكل حرية وبدون أي قيود تعرقل أداء هذه المهمة<sup>2</sup>.

بالرجوع إلى الدستور، نجد أن المؤسس الدستوري وضع أحكاماً من شأنها أن تقيّد زمنياً (أ) وموضوعياً (ب) من حق أعضاء البرلمان في مجال المبادرة التشريعية.

أ- القيد الزمني للمبادرة التشريعية للبرلمان :

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

يمكن للوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/ 2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

1- بوالشعير السعيد، القانون الدستوري...، مرجع سابق، ص 86.

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 214.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفد البرلمان جدول الأعمال الذي  
إستدعي من أجله " .

نلاحظ إذاً أن المدة الزمنية الممنوحة للبرلمان كحد أدنى هي 10 أشهر،  
وهو ما لا يغطي سنة كاملة لذا فإن الشهرين المتبقين هما في صالح رئيس  
الجمهورية الذي يمكنه إستغلالهما لكي يشرع عن طريق الأوامر في كل الميادين  
سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية. لكن المادة نصت على عبارة عشرة  
أشهر على الأقل بمعنى يمكن أن تمتد حسب الظروف.

يفهم كذلك من خلال الفقرة الثالثة من المادة 135 المذكورة أعلاه، أن المؤسس  
الجزائري فتح المجال لأعضاء البرلمان لعقد دورات غير عادية (إستثنائية)، بمبادرة رئيس  
الجمهورية أو بإستدعاء منه بطلب من الوزير الأول، إلا أن ذلك يبدو صعب التحقيق من  
الناحية العملية للنواب لأن نسبة ثلثي ( 3 / 2 ) أعضاء المجلس الشعبي الوطني المشترطة  
لقبول طلبهم من طرف رئيس الجمهورية مبالغ فيها ومن ثمة تعد تقييداً للمجلس<sup>1</sup>.

ينبغي الإنتباه إلى أن أعضاء مجلس الأمة، لا يتمتعون بسلطة إستدعاء  
البرلمان لعقد دورات إستثنائية، وكأنهم مستبعدون أصلاً من ممارسة تنظيم العمل  
التشريعي، في الواقع يتم إنعقاد البرلمان في دورة غير عادية بموجب مرسوم رئاسي  
يتضمن الدعوة إلى الإنعقاد في دورة طارئة ترتبط مدتها بالإنهاء من المواضيع  
التي عقدت من أجلها<sup>2</sup>.

1- بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر و أثرها على التوازن بين السلطات، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2018، ص 202، أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 216.

2- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2015، ص 263، لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 92.

## ب- القيد الموضوعي للمبادرة التشريعية للبرلمان :

يعرف القانون بوجه عام على أنه: "مجموعة القواعد العامة التي تحدد سلوك الأفراد في المجتمع وتعمل السلطات العمومية على تطبيقها عن طريق توقيع الجزاء على من يخالفها"<sup>1</sup>، ولذا فإنه لا يمكن وفقاً للمفهوم التقليدي للقانون تحديد مجال خاص له، وبالتالي يستطيع البرلمان أن يشرع في أي مجال، خلاف ذلك يشكل إعتداء على السيادة الوطنية وتقييد لها، لكن مع تطور الحياة العامة في الدولة، أضى البرلمان عاجزاً كل العجز عن مسايرة التطورات الهائلة والسريعة في كافة مجالات الحياة اليومية للمجتمع<sup>2</sup>.

يعبر القانون في إطار مبدأ الفصل بين السلطات عن السيادة الوطنية، بحيث أنه كان إختصاصاً عاماً غير مقيد يملكه البرلمان بصورة أصيلة، في حين كان التنظيم مرتبطاً بالمهام التنفيذية المخولة للسلطة التنفيذية والمتعلقة بالضبط والبوليس، لكن، بصدور الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>3</sup>، الذي أسس الجمهورية الفرنسية الخامسة، تم تحديد الإختصاص التشريعي للبرلمان، ومنحت السلطة التنفيذية مجالاً تشريعياً خاصاً بها بالإضافة إلى إختصاصاتها التقليدية، وهذا ما إستقرت عليه الدساتير الجزائرية ابتداءً من سنة 1976<sup>4</sup>.

وفي الجزائر تناول المؤسس الجزائري المجال التشريعي من خلال المادة 140 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم المجال التشريعي للبرلمان، بحيث يشرع هذا الأخير في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك بعدد من المجالات يصل إلى تسعة وعشرين

1- محمد حسن منصور، المدخل إلى القانون (القاعدة القانونية)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص11.

2- مزياتي لونس، إنتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 122.

3- voir : la constitution de la République Française sur le site officiel de l'assemblée nationale française,

[www.assembleenationale.fr/connaissance/constitution.asp](http://www.assembleenationale.fr/connaissance/constitution.asp)

4- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص 217.

(29) مجالاً، وهذا في المجالات التي تدخل ضمن القوانين العادية. يمكن التمييز في هذه المادة بين نوعين من المواد : النوع الأول مخصص للبرلمان ويكون له سلطة تحديد القواعد المتعلقة بالمواد التي تتضمنها كحقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، الضمانات الأساسية للموظفين وقواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. أما النوع الثاني فيقوم البرلمان بوضع المبادئ العامة فقط باعتبارها قواعد نصف تشريعية ويترك القواعد التفصيلية للسلطة التنفيذية، بحيث يكفي البرلمان بتحديد الأهداف، لكن يمكن أيضاً للسلطة التنفيذية أن تحدد قواعد تنفيذ النوع الأول من النصوص القانونية مما يجعل التمييز بين النوعين مجرد تمييز نظري<sup>1</sup>.

ويقوم البرلمان كذلك بالتشريع بقوانين عضوية في المجالات المحددة في الدستور، لاسيما في المجالات المحددة في المادة 141<sup>2</sup> والمجالات الأخرى التي جاءت متفرقة فيه، غير أن هذا النوع من القوانين يحتوي على مجموعة من القيود نظراً لما يتطلبه من إجراءات خاصة كالنصاب القانوني اللازم لإقراره والزامية إخضاعها للرقابة المطابقة للدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها

<sup>1</sup> - زعلاني عبد المجيد: "سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع و التنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية و السياسية، عدد 2، جامعة الجزائر، 1999، ص 10.

<sup>2</sup> - تنص المادة 141 من الدستور على مايلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان، بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، و عملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، و التنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة. يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

وذلك حسب المادة 141 فقرة 2 و 3 وبإخطار من رئيس الجمهورية فقط حسب المادة 186 فقرة 2<sup>1</sup>.

### ثانياً - تهميش دور البرلمان في المجال المالي :

يبدو من الناحية النظرية أن المؤسس الجزائري منح إختصاصاً مالياً للبرلمان من خلال المادة 141 مطة 6، حيث أقرت له صلاحية تشريع القانون المتعلق بقوانين المالية، إلا أن البرلمان محروم من ممارسة هذا الإختصاص من الناحية الواقعية، يظهر ذلك صراحة عند قراءة نص المادة 44 فقرة 1 من القانون العضوي رقم 16 - 12 والتي استعملت مصطلح "مشروع قانون المالية" إذ نصت على أنه: "يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه، طبقاً لأحكام المادة 138 من الدستور".

إن عبارة "مشروع قانون المالية" تعني أن مصدر النص هي الحكومة وليس البرلمان الذي يملك حق المبادرة باقتراح القوانين وليس مشاريع القوانين<sup>2</sup>.

يجد إستحواد الحكومة على المبادرة بالتشريع في المجال المالي مبرراته في مجموعة من العوامل أهمها : عدم كفاءة واختصاص أعضاء البرلمان واتجاههم إلى إقرار قوانين مظهرية ترهق ميزانية الدولة وذلك بهدف إرضاء الهيئة الناخبة<sup>3</sup>، فضلاً عن إمتلاك الحكومة لأجهزة مختلفة ووسائل بشرية وتقنية تمكنها من معرفة

<sup>1</sup>- تنص المادة 186 فقرة 2 من الدستور المعدل و المتمم على ما يلي: "بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان".

<sup>2</sup>- مزياتي لونس، عن إنتقاء السيادة...، مرجع سابق، ص 129.

<sup>3</sup>- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع نفسه، ص 220.

الحاجيات وما تتطلبه من نفقات كما تمكنها من إعداد تقارير بناءً على دراسات مالية واقتصادية دقيقة وهذا ما يفتقده البرلمان<sup>1</sup>.

قصد المحافظة على ميزانية الدولة، لجأ المؤسس الجزائري إلى تقييد مبادرة النواب في هذا المجال، وذلك بموجب نص المادة 139 من دستور سنة 1996 المعدل سنة 2016 التي تنص أنه: " لا يقبل إقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها ".

نخلص من خلال نص هذه المادة إلى أن الشرط الوارد فيها ينعكس بصورة سلبية على حق النواب في المبادرة بالتشريع بأكمله وذلك بسبب صعوبة وضع أي إقتراح قانون بدون انعكاسات مالية<sup>2</sup>.

يتمتع كذلك قانون المالية بحصانة كاملة، بحيث حتى ولو لم يحرز النص على موافقة البرلمان في أجل أقصاه خمسة وسبعون (75) يوماً، يقوم رئيس الجمهورية بإصداره عن طريق أمر له قوة قانون المالية، مع ضرورة التنبيه إلى أن هذا الأمر لا يخضع لإجراء الموافقة اللاحقة التي تخضع له أغلبية الأوامر الرئاسية<sup>3</sup>، المنصوص عليها في المادة 142 من الدستور. يفهم من هذا الإجراء تمتع رئيس الجمهورية بدور فعال في المجال المالي.

<sup>1</sup>- أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان...، مرجع سابق، ص 14.

<sup>2</sup>- معمري نصر الدين: " التشريع عن طريق الأوامر"، مجلة النائب، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 4، الجزائر، 2004، ص 23، لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 103.

<sup>3</sup> BENABBOU-KIRANE (F) , Droit parlementaire algérien ,tome 2 ,O.P.U , Alger , 2009 , P 129.

بالمقابل يعرف دور البرلمان في هذا الصدد أوضح صور إنحصاره لأن المؤسس الجزائري وضع عدة أحكام تتعلق بالمصادقة على قانون المالية من شأنها أن تقيد من دور البرلمان في المجال المالي، بحيث يودع مشروع قانون المالية ويدرس برعاية الحكومة في جميع الإجراءات التشريعية ويدرس على مستوى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني وأثناء مناقشة البرلمان، يحضر وزير المالية شخصياً<sup>1</sup>.

بخصوص القيد الزمني المفروض على البرلمان في هذا المجال فإن الدستور حدد مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً من تاريخ إيداعه لكي يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية وذلك حسب المادة 138 فقرة 10 من الدستور.

كما نصت المادة 44 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 16 - 12 على أنه: "يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداء من تاريخ إيداعه، على أن يتم إرساله على الفور لمجلس الأمة الذي يجب عليه أن يصادق على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوماً، وفي حالة خلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه، وفي حالة عدم المصادقة لأي سبب كان خلال المدة المحددة، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية".

<sup>1</sup> - أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان...، مرجع سابق، ص 14.

## المطلب الثاني

### تدخل الحكومة في العمل التشريعي

يقول مونتسكيو (Montesquieu) : "لا تكون حرية المواطن السياسية إذا ما إجمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في شخص واحد أو هيئة حاكمة واحدة"<sup>1</sup>، ولهذا فإن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع إسراع استعمال السلطة ويحمي الحريات العامة<sup>2</sup>. لكن يوجد طريقتين لتطبيق هذا المبدأ الفصل الجامد الذي لا يحتمل أي تعاون بين السلطات وفصل مرن الذي يسم بتعاون سلطة مع أخرى<sup>3</sup>.

تطبيقاً لهذا المفهوم المرن لمبدأ الفصل بين السلطات، إعتمدت الأنظمة السياسية المعاصرة في طريقة ممارستها للسلطة على مبدأ التدقيق والموازنة الذي يسمح بتدخل السلطات الثلاث بمهام بعضها البعض<sup>4</sup>، وذلك في إطار فكرة المتعاون والرقابة المتبادلة، ففي النظام السياسي الجزائري مثلاً، تتدخل الحكومة في اختصاصات السلطة التشريعية، بحيث لا تشارك الحكومة في العملية التشريعية من لال حقها في المبادرة بمشاريع القوانين فحسب، بل تتدخل في مجال إعداد العمل التشريعي (الفرع الأول)، وتدخلها لتسوية الخلاف بين أعضاء البرلمان (الفرع الثاني).

<sup>1</sup>- مونتسكيو، روح الشرائع، ترجمة عادل زعيتير، الجزء 1، كلمات عربية للنشر و التوزيع، القاهرة، 2012، ص 389.  
<sup>2</sup>- حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية و الولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة و النشر، عمان، 2001، ص 52.

<sup>3</sup> - NÉZARD (H) , Éléments de droit public ... , op-cit , P 132.

<sup>4</sup>- حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا ...، مرجع سابق، ص 53.

## الفرع الأول

### تدخل الحكومة في مجال إعداد العمل التشريعي

يمر مشروع أو إقتراح قانون بعدة مراحل، بدءًا من إيداعه أمام غرفتي البرلمان حسب الحالة وإحالته على اللجنة المختصة لدراسته، ويفترض أن يكون البرلمان سيداً في مجال إعداد القوانين، إلا أن الحكومة تتدخل في جميع مراحل العمل التشريعي، بل وتتفوق على البرلمان في ذلك، وهذا ما يبرز من خلال قيامها بترتيب جدول الأعمال (أولاً) ومساهمتها الفعلية في تسيير مشاريع القوانين داخل البرلمان (ثانياً).

#### أولاً- تدخل الحكومة لضبط جدول أعمال البرلمان :

تعتبر مسألة ضبط جدول أعمال أشغال البرلمان إجراءً مهمًا وأساسياً، فهو يعدّ إمّا ترجمة حقيقية لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله أو مظهرًا لخضوعه للسلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

بخصوص المشرع الجزائري، فإنه حاول تنظيم عملية تحديد جدول أعمال البرلمان بالشراكة بين مكثبي الغرفتين والحكومة من خلال إجتماع المكثبين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان<sup>2</sup>، لكن تبقى هذه الشراكة غير متوازنة بسبب الدور الفعال الذي تلعبه الحكومة في ضبط جدول الأعمال<sup>3</sup>، والذي يمكن أن نبرزه من خلال النقاط التالية:

<sup>1</sup> - **ARDANT (PH)** , Institutions politiques et droit constitutionnel , LGDJ , 12<sup>e</sup> édition , Paris , 2000 , P 551.

<sup>2</sup> - المادة 15 من القانون العضوي رقم 16 - 12 ، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان...، مرجع سابق، ص 39.

- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال بحيث يتم ضبط جدول أعمال الدورة تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده، وذلك حسب المادة 15 فقرة 1 من القانون العضوي رقم 16 - 12. إن ترتيب جدول الأعمال بناءً على الأولويات التي تحددها الحكومة راجع إلى أن هذه الأخيرة هي غالباً ما تبادر بالتشريع وهي المكلفة بوضع وتجسيد السياسة العامة للدولة، وبالتالي هي الأدرى بأهدافها وأولوياتها في الميدان<sup>1</sup>.

- إمكانية إدراج نقاط أخرى عند الإقتضاء في جدول أعمال الدورة العادية وذلك حسب المادة 15 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 16 - 12.

- تمتع الحكومة بإمكانية التأكيد على إستعجالية مشروع قانون حين إيداعه وذلك حسب المادة 16 من القانون العضوي رقم 16 - 12، وهذا يعني إمكانية تعديل جدول الأعمال بإدخال مشاريع قوانين جديدة في أعمال الدورة بسبب صفتها الإستعجالية، تتمتع الحكومة بسلطة تقديرية في تحديد ذلك<sup>2</sup>.

- إستشارة الحكومة في جدول الأعمال كل غرفة بحيث تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 16 - 12 بأن: "يُضبط مكتب كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها". تأتي هذه الإستشارة الإلزامية كوسيلة تضمن بها الحكومة إحترام غرفتي البرلمان لجدول أعمال الدورة الذي حددته في إطار أولوياتها.

- إمكانية تسجيل مشروع أو إقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات لم تعد اللجنة المحال إليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، بناءً على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وذلك حسب المادة 25 من القانون العضوي رقم 16 - 12.

يظهر من خلال هذه النقاط أن الحكومة تقوم بدور فعال عند ضبط جدول أعمال جلسات البرلمان، سواءً تعلق الأمر بجدول أعمال الدورة البرلمانية أو بجدول

<sup>1</sup> - المرجع نفسه، ص 40.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 40.

أعمال الجلسات اليومية، لذا نرى أن إجتماع مكتب الغرفتين، في مقر إحدهما يعد في الحقيقة مجرد موافقة على ضبطه<sup>1</sup>.

يتماشى إمتياز الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان مع تدخلها في الوظيفة التشريعية من خلال كثافة مشاريع قوانينها، بحيث أنها الأدرى بأهدافها الميدانية وسياستها التي أعدت لها تلك المشاريع و ذلك من أجل خدمة الصالح العام.

### ثانياً - مساهمة الحكومة في تسيير مشاريع و اقتراحات القوانين داخل

البرلمان :

تهيمن الحكومة بشكل واضح في تسيير مشاريع واقتراحات القوانين داخل البرلمان، بحيث منح لها المشرع، من خلال القانون العضوي رقم 16 - 12 مجموعة من الصلاحيات سواءً عند إيداع مشاريع واقتراحات القوانين لدى مكنتي غرفتي البرلمان وكذا عند دراستها في اللجان (أ)، وكذلك عند إجراءات التصويت(ب).

#### أ- صلاحيات الحكومة عند إيداع مشاريع واقتراحات القوانين لدى مكنتي غرفتي

البرلمان وكذا عند دراستها على مستوى اللجان المختصة :

يقوم الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، وتودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في أحكام المادتين 136 و 137 من الدستور<sup>2</sup>.

1- أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان...، مرجع سابق، ص 40.

2- المادة 20 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

مما تجدر الإشارة إليه أنه بإمكان الحكومة سحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، فيترتب على هذا السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة<sup>1</sup>.

بالمقابل، يجب عند قبول إيداع أي إقتراح قانون أن يبلغ إلى الحكومة، التي لها حق إبداء الرأي لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، خلال أجل لا يتجاوز الشهرين (02) من تاريخ التبليغ، وإذا لم تبد الحكومة رأيها خلال هذا الأجل، يحيل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، إقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى ذلك يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة، والإستماع إليهم بناءً على طلب الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل غرفة حسب الحالة، كما يمكن للجان الدائمة في البرلمان الإستماع لممثل الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك<sup>3</sup>.

يعرض ممثل الحكومة نص القانون المتضمن إقتراح القانون المصوت عليه، في الغرفة الثانية<sup>4</sup>.

يحق للحكومة تقديم إقتراحات التعديلات على مشروع أو إقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته<sup>5</sup>.

1- المادة 21 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

2- المادة 24 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

3- المادة 26 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

4- المادة 27 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

5- المادة 28 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

ب- صلاحيات الحكومة عند التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين :

حدد المشرع الجزائري في نص المادة 29 من القانون رقم 16 - 12 ثلاث طرق للتصويت وهي : التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، أو دون مناقشة.

بالنسبة للتصويت مع المناقشة العامة، هي الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين وتجري في مرحلتين متتاليتين هما : المناقشة العامة والمناقشة مادة 1<sup>1</sup>، مع ضرورة التنبية إلى أنه يحق لممثل الحكومة أن يقدم تعديلاً شفوياً خلال المناقشة مادة مادة، كما يمكن له أن يتدخل خلال المناقشة بصدد كل مادة يحتمل تعديلها، ويحق له أن يطلب توقيف الجلسة إذا كانت التعديلات تؤثر على فحوى النص<sup>2</sup>.

إضافة إلى ذلك يحق له أن يطلب التصويت مع المناقشة المحدودة<sup>3</sup>، وهي إجراء يسمح بتحديد أصحاب المناقشة في كل من مندوب أصحاب التعديل، الحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة، وأكد أن هذا الإجراء يعد مساساً باستقلالية البرلمان<sup>4</sup>.

في إطار المناقشة العامة، تملك الحكومة حق الحضور في جلسات البرلمان عن طريق ممثلها، إذ يشرع في مناقشة مشروع القانون بالإستماع إليه أولاً، كما يتدخل بعد مندوب أصحاب التعديل في حالة مناقشة إقتراح قانون، وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص، ويقرر المجلس الشعبي الوطني

1- المادة 32 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

2- راجع المواد من 33 إلى 35 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

3- المادة 36 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

4- راجع في ذلك : خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2007، ص ص 47 -

أو مجلس الأمة حسب الحالة، إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة أو تأجيله.

تجدر الإشارة إلى أنه عند التصويت دون مناقشة يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة، يتم الإستماع كذلك إلى مقرر اللجنة المتخصصة. ويطبق هذا الإجراء على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها<sup>1</sup>.

وبهذا يشكل إجراء التصويت على القوانين مظهراً آخراً لتفوق الحكومة وآلية للحد من تدخل أعضاء البرلمان في مناقشة النصوص القانونية المعروضة عليه.

## الفرع الثاني

### تدخل الحكومة لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان

حدد الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم طريقة لحل الخلاف الذي قد يثور بين غرفتي البرلمان وذلك عن طريق طلب الوزير الأول إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء (أولاً)، عند إنتهاء عمل هذه اللجنة تعرض الحكومة النص الجديد على كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للمصادقة عليه أو تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل فيه نهائياً (ثانياً).

<sup>1</sup> - المادة 37 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.

أولاً- طلب الوزير الأول إجتماع اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء :  
على عكس نظام الغرفة البرلمانية الواحدة، يطرح نظام الغرفتين إشكالية الخلاف الذي يمكن أن يثور بين غرفتي البرلمان<sup>1</sup>.

بخصوص الجزائر، حدد الدستور تقنية لحل الخلاف الذي قد يثور بين غرفتي البرلمان، بحيث منح بموجب المادة 138 فقرة 5 للحكومة بواسطة الوزير الأول صلاحية إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، التي تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين.

أما عن سبب منح الحكومة هذه الصلاحية فإنما يتمثل في تأمين إستكمال مسار صنع القانون، وبالتالي ضمان دخوله حيز التنفيذ من أجل إستمرار سير مختلف المؤسسات والمرافق العامة بانتظام بهدف تنفيذ السياسة العامة على نحو جيد وتنظيم المجتمع والأفراد، كما أن ربط إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بإرادة الحكومة يجد مبرره في كون أن الأنظمة الدستورية التي تعتمد على هذه الطريقة تملك فيها الحكومة الحق في المبادرة بالتشريع<sup>2</sup>.

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ تبليغ الطلب لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل خمسة عشر (15) يوماً طبقاً لنص المادة 138 فقرة 05 من الدستور والمادة 88 من القانون العضوي رقم 16 - 12.

<sup>1</sup>- ربوح ياسين: " الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر "، مجلة العلوم القانونية و السياسية، العدد 15، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2017، ص 237.

<sup>2</sup>- بن سونة خير الدين: " التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي "، مجلة صوت القانون، المجلد 5، العدد 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجبالي بونعامة، عين الدفلى، 2018، ص 430.

للحكومة كذلك حق حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء عن طريق أعضائها<sup>1</sup>، كما أن التعديلات الواردة على النص محل الخلاف تكون بموافقة الحكومة<sup>2</sup>.

ثانياً - عرض الحكومة النص الجديد على كل من غرفتي أو طلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل فيه نهائياً :  
 عند إنتهاء عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، على الحكومة إتباع أحد الإجرائين التاليين :

يتمثل الإجراء الأول إما عرض النص الجديد على كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للمصادقة عليه وذلك في حالة حصول إتفاق داخل اللجنة حول النص محل الخلاف<sup>3</sup>.

أما الإجراء الثاني فيتم عن طريق التوجه بطلب إلى المجلس الشعبي الوطني للفصل فيه نهائياً وهذا في حالة عدم حصول إتفاق داخل اللجنة. وفي حالة عدم إخطار الحكومة للمجلس الشعبي الوطني بهذا الطلب، يتم سحب النص<sup>4</sup>.

مما تجدر الإشارة إليه أن هذا الإجراء الأخير قد تم إستحداثه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث كان مآل النص محل الخلاف قبل هذا التعديل هو السحب<sup>5</sup>. إن هذا الإجراء يُمكن الحكومة من منح المجلس الشعبي الوطني الحق في الإختيار بين النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، أو النص الذي إعتدته في المرحلة الأخيرة.

1- المادة 93 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.  
 2- المادة 138 فقرة 6 من دستور 1996 المعدل و المتمم ، مرجع سابق.  
 3- المادة 96 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.  
 4- المادة 97 من القانون العضوي رقم 16 - 12، مرجع سابق.  
 5- راجع نص المادة 120 فقرة 5 و 6 من دستور 1996 قبل تعديل 2016، مرجع سابق.

بهذا تمتلك الحكومة سلطة تقديرية واسعة في تمرير النص عن طريق طلبها من المجلس الشعبي الوطني للفصل فيه، أو سحبه في حالة عدم التوجه بطلبها للمجلس الشعبي الوطني للفصل فيه<sup>1</sup>.

## المبحث الثاني

### التأثير المباشر لرئيس الجمهورية على العمل التشريعي

يظهر التأثير المباشر لرئيس الجمهورية على العمل التشريعي للبرلمان خلال مرحلة مصادقة البرلمان على النص القانوني حتى مرحلة إصداره، بحيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة الاعتراض على العمل التشريعي للبرلمان والتي يمارسها بواسطة آليات قانونية محددة، إذ لا يكفي للبرلمان أن يناقش ويصوت على مشاريع واقتراحات القوانين التي تعرض عليه حتى تصدر كقوانين واجبة التطبيق<sup>2</sup>، كرس المشرع الجزائري في هذا الصدد، قاعدة مفادها أن القانون لا يمكنه دخول حيز التنفيذ رغم مصادقة البرلمان عليه، وفقاً للأشكال المقررة قانوناً، بمعنى يتأجل لحين إستيفاء بعض الإجراءات المهمة، إذ يكمن لرئيس الجمهورية أن يعطل مسار النص التشريعي، بما يسمح له ذلك من آليات قانونية، تجيز له التدخل في العمل التشريعي ولو بصورة ضمنية، فقد يعترض باستعمال حقه الدستوري المتمثل في طلب إجراء مداولة ثانية لقانون تم التصويت عليه من قبل البرلمان أو إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية النص التشريعي (المطلب الأول)، وكذا

<sup>1</sup>- بن سونة خير الدين: "التفوق الحكومي في مجال..."، مرجع سابق، ص 431.

<sup>2</sup>- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص 239.

ضرورة خضوع القانون لإجراء الإصدار والنشر ليدخل حيز التنفيذ والتطبيق (المطلب الثاني) <sup>1</sup>.

## المطلب الأول

### سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة العمل التشريعي

يتمتع رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري بمناسبة ممارسته لإختصاصه الدستوري في مجال إصدار القوانين بحق الإعتراض على أي مشروع أو إقتراح قانون صادق عليه البرلمان، إما بطلب إجراء مداولة ثانية، وذلك بإعادته للبرلمان للنظر فيه من جديد، ولكن عليه إحترام إجراءات دستورية محددة، عند لجوءه لهذه الآلية <sup>2</sup> (الفرع الأول) أو بإخطار المجلس الدستوري على مدى دستورية النص التشريعي وما ينفرد به رئيس الجمهورية من صلاحيات في هذا المجال مقارنة بالسلطة التشريعية (الفرع الثاني) .

## الفرع الأول

### طلب إجراء مداولة ثانية كآلية لعرقلة العمل التشريعي

يعرف الفقه حق الإعتراض أو إجراء مداولة ثانية بأنه: "سلطة ووسيلة تُمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان، وبذلك يكون حق الإعتراض بمثابة حق فيتو توقيفي، لأنه يتعين على رئيس الدولة في حالة إعتراضه على القانون أن يرده للبرلمان لدراسته مرة ثانية " <sup>3</sup>، بمعنى توقيف خروج

<sup>1</sup> - أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان...، مرجع سابق، ص 48.

<sup>2</sup> - عثمان محمد، "سلطة رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الدكتور يحي فارس، المدية، 2017، ص 03.

<sup>3</sup> - علوي محمد أمين، هاجو محمد، الدور التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2017، ص 70.

القانون للوجود طيلة مدة محددة فقط<sup>1</sup>، فهذا الطلب الذي يقدمه رئيس الجمهورية من أجل المداولة الثانية فهو بمثابة تصرف يلفت فيه نظر النواب إلى وجود تناقض أو نقص أو تقصير في محتوى مشروع القانون .

على ضوء كل ذلك، يتضح لنا أن طلب إجراء مداولة ثانية هو حق دستوري حصري ينفرد به شخص رئيس الجمهورية في ممارسته دون أن تشاركه أية هيئة في ذلك (أولاً)، إلا أن تفعيل هذه الآلية يستوجب إتباع إجراءات دستورية محددة (ثانياً).

### أولاً - حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية :

كرس المؤسس الجزائري حق الاعتراض على مشروع القانون أو إقتراح القانون، إذ منح رئيس الجمهورية إختصاص طلب إجراء مداولة ثانية، ويمارس هذا الحق بمناسبة عرض مختلف القوانين المصادق عليها من قبل السلطة التشريعية، قبل إصدارها، في هذا الصدد نصت جل الدساتير الجزائرية على ذلك بدءاً من دستور سنة 1963 في المادة 50 منه، ثم دستور 1976 في المادة 155 منه، ودستور 1989 في المادة 118 منه ودستور 1996 في المادة 127 منه، وصولاً إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، نصت المادة 145 منه بهذا الخصوص على ما يلي: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره." وهذا ما أكدته القانون العضوي رقم 12 - 16، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في المادة 46 منه.

1- فلاح سميرة، زرور فازية، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر 1996-2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص 135.

2- عثمانى محمد: " سلطة رئيس الجمهورية... "، مرجع سابق، ص 07.

من خلال فحصنا لمحتوى المواد التي تقر هذا الحق الدستوري، تم التأكيد على أن هذا الإعتراض يعتبر سلطة رئاسية حصرية، لا يمارسها إلا رئيس الجمهورية، بل أكثر من ذلك جعلها المؤسس الجزائري من السلطات التي لا يجوز له تفويضها<sup>1</sup>، وهذا ما نصت عليه المادة 101 من دستور 1996 المعدل والمتمم في الفقرة 2 منه، إذ ورد فيها ما يلي: "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء... وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد... 145... من الدستور".

يمكن إعتبار منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية حق الإعتراض على القوانين بطلب قراءة ثانية لنص تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان أمراً طبيعياً بالنظر للمركز القانوني الذي يحتله في النظام الدستوري الجزائري، لكن الإشكالية المطروحة تكمن في كيفية إستعمال هذا الحق والهدف منه؟ فإذا كان الهدف منه هو وقف تسلط البرلمان في المجال التشريعي لسنه لقوانين لا تتلائم مع الوضع السائد في الدولة، فإنه في هذه الحالة يصبح دور هذا الإعتراض إيجابياً، الهدف منه ضمان حسن سير المؤسسات داخل الدولة، أما إذا كان إستعمال ذلك الحق قصد عرقلة العمل التشريعي لا أكثر، فهنا يصبح دور الإعتراض الرئاسي سلبي خاصة في حالة عدم وجود أغلبية برلمانية قوية يمكن لها تجاوز ذلك الإعتراض<sup>2</sup>.

لكن عند النظر إلى كيفية إستعمال هذه الآلية من الناحية العملية نجد أن سلطة الإعتراض الممنوحة لرئيس الجمهورية هي في الحقيقة آلية أخرى لتوسيع وتقوية الدور التشريعي للسلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية، إذ تمنح لها

1- المرجع نفسه، ص 07.

2- المرجع نفسه، ص 14.

سلطة رقابة مسبقة على التشريع وقيده على السلطة التشريعية<sup>1</sup>، وهذا ما حمل بعض الفقه إلى القول بأن حق الاعتراض ما هو إلا وسيلة تلجأ إليها السلطة التنفيذية للضغط على السلطة التشريعية بما يحقق التوازن المطلوب<sup>2</sup>.

### ثانياً - الإجراءات الدستورية لطلب إجراء مداولة ثانية :

تنص المادة 145 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم، على أنه: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3 / 2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة".

هذا ما أكدته كذلك المادة 46 من القانون العضوي 16 - 12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة 145 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.

في حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، يصبح نص القانون لاغياً".

<sup>1</sup>- بوقرة إسماعيل : "أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري"، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 3، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة خنشلة، جانفي 2015، ص 81.  
<sup>2</sup>- أشار إلى ذلك : جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية...، مرجع سابق، ص 156.

يتضح لنا من خلال قراءة هذه المواد أن طلب إجراء مداولة ثانية يمر عبر شروط وإجراءات قانونية محددة، تنقسم إلى شروط شكلية (أ)، وشروط موضوعية (ب).

#### أ- الشروط الشكلية :

تتعلق الشروط الشكلية لطلب مداولة ثانية في الآجال (1) وضرورة تحقق النصاب القانوني (2).

#### 1- ضرورة إحترام المدة المقررة دستورياً في طلب إجراء مداولة ثانية :

يتضح لنا من خلال نص الفقرة الأولى من المادة 145 من الدستور بأن حق رئيس الجمهورية في طلب إجراء مداولة ثانية مرتبط بمدة زمنية معينة مقررة ب 30 يوماً الموالية لإقرار النص التشريعي من قبل غرفتي البرلمان.

لعل الهدف من تحديد هذه المدة هو منح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية آلية تمكنها من إعادة قراءة نص مشروع القانون التي وافق عليها البرلمان، فهذه المدة تجعل رئيس الجمهورية مثيراً بين أمرين، إما أن يصدر القانون خلال هذه المدة الزمنية، أو يبدي إعتراضه عليه، وبالتالي ليس له الحرية في ممارسة هذا الإختصاص في أي وقت يشاء، فبمجرد فوات المدة يسقط حقه في ذلك<sup>1</sup>.

استقرت أغلب الدساتير الجزائرية على تحديد آجال لممارسة هذا الحق يتمثل في ميعاد 30 يوماً من تاريخ إقرار النص التشريعي من قبل البرلمان، إلا أننا نجد

1- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص 96.

إستثناءً في دستور 1963 الذي حدد آجال طلب إجراء مداولة ثانية بعشرة (10) أيام، ويمكن تخفيض هذا الأجل عندما يطالب المجلس الوطني بالإستعجال<sup>1</sup>، وهذا حسب نص المادة 49 فقرة 2 منه.

نلاحظ أن آجال ثلاثين (30) يوماً مدة طويلة جداً، خاصة إذا كان القانون المعروض على رئيس الجمهورية من أجل إصداره من القوانين الإستعجالية التي لا تتحمل الإنتظار، حيث أن المؤسس الدستوري لم يستثن القوانين الإستعجالية بدءاً من دستور سنة 1976 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>2</sup>.

## 2- وجوب توفر النصاب القانوني :

يعتبر النصاب القانوني الذي إشتراطه الدستور لإقرار القانون، تأكيداً لسلطة رئيس الجمهورية المطلقة في مجال الإعتراض على القوانين، إذ لا يمكن إقرار القانون من جديد إلا بتوفر نسبة ثلثي (2 / 3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، حسب نص الفقرة الثانية من المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم، وفي حالة عدم توفر هذه النسبة يصبح نص القانون لاغياً، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 46 من القانون العضوي 16 - 12 المذكور أعلاه<sup>3</sup>.

فباعتبار أن طلب إجراء مداولة ثانية، يعد إعتراض توقيفي لذلك يمكن للبرلمان تجاوزه، وهذا عند تحقيقه للنصاب القانوني المطلوب دستورياً<sup>4</sup>، لكن هذه

1- عثمانى محمد: "سلطة رئيس الجمهورية..."، مرجع سابق، ص 09.

2- بايو فارس، باكلي بشير، التشريع بين الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية و هيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، فرع قانون عام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 36

3- علوي محمد أمين، هاجو محمد، الدور التشريعي للبرلمان...، مرجع سابق، ص 71.

4- عثمانى محمد: "سلطة رئيس الجمهورية..."، مرجع سابق، ص 07.

العملية الحسابية تبقى نظرية، لأنه يصعب تحقق هذا النصاب الذي يتطلب أغلبية مشددة أو موصوفة من أصوات النواب وأعضاء مجلس الأمة، خاصة في حالة المعاشية، وهذا ما يضيفي صفة الإطلاق على هذا الإعتراض، لذلك تعتبر المداولة الثانية وسيلة هامة لقبر القانون<sup>1</sup>.

### ب- الشروط الموضوعية :

جاءت المادة 145 من الدستور خالية تماماً من النص على الشروط الموضوعية الخاصة بإجراء طلب مداولة ثانية، كضرورة عرض الأسباب، أو تحديد حالات وأوجه الإعتراض، مما يعني أن الإمكانية مفتوحة أمام رئيس الجمهورية لإبداء ما يشاء من إعتراضات<sup>2</sup>، فتسبب الإعتراض يختلف باختلاف الأسباب التي قد تؤدي برئيس الدولة إلى طلب مداولة ثانية، فهذه الأسباب قد تكون تقنية تنسيقية أي بسبب عدم إنسجام النص مع القوانين السارية المفعول، أو لأسباب سياسية جوهرية<sup>3</sup>، كل ذلك يستوجب على رئيس الجمهورية أن يبين أسباب إعتراضه، والتي يمكن على ضوءها لغرفتي البرلمان دراسة طلبه.

إضافة إلى ذلك فإن التسبب ينزع عن الإعتراض صفة الغموض والضبابية<sup>4</sup>، رغم ذلك أغفل المؤسس الجزائري النص على هذا الشرط في الدستور الحالي والدساتير السابقة، باستثناء دستور 1963 الذي نص على ضرورة تسبب

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 241، مزياي لونس، عن إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 176 - 177.

2- مشاركة الهاشمي، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017، ص 54.

3- أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان...، مرجع سابق، ص 49.

4- بدير يحي: " الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية، الإعتراض على القوانين نموذجاً "، مجلة المنار للبحوث و الدراسات القانونية و السياسية، العدد 2، 2017، ص 68.

إجراء مداولة ثانية، إذ يجوز لرئيس أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبيّنة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول من شأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفض طلبه<sup>1</sup>.

بالإضافة إلى عدم الأخذ بشرط التسبب نجد أيضاً إنعدام خاصية التوقيع المجاور، أي توقيع الوزير الأول لوحده، أو الوزير الأول إلى جانب الوزير المعني، أو الوزير المعني فقط، وهذه الخاصية لم يأخذ بها المؤسس الجزائري في جل دساتيره، هذا يعني أنه خلص رئيس الجمهورية من كل القيود التي تحد من مجال حركته عند ممارسته لهذا الإختصاص<sup>2</sup>.

بالمقابل يعتبر الدستور الفرنسي قاعدة التوقيع المجاور ضرورة لصحة تصرف الرئيس عند إجراء طلب مداولة ثانية، هذا ما نصت عليه المادة 10 و 19 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>3</sup>. فلهذا ومن خلال ما أشرنا إليه سابقاً فإن الإعتراض في الجزائر يفتقر لوجود التوقيع المجاور الذي يكون من إختصاص الوزير، حيث خلت منه جل الدساتير الجزائرية، يتوافق ذلك مع طبيعة النظام الجزائري، إذ أن المؤسس الجزائري جعل من هذه الآلية حقاً شخصياً لرئيس الجمهورية، وبالتالي فإن المرسوم الرئاسي المتعلق بالإعتراض لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يحتوي على توقيع مجاور من طرف الوزير الأول، أو أي وزير يخصه الأمر<sup>4</sup>.

1- ميمونة سعاد، على محمد: "إعتراض رئيس الجمهورية على القوانين في الجزائر و أي جديد في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد درارية، أدرار، 2018، ص 38.

2- سعودي باديس: "قراءة في حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)"، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 3، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015، ص 220.

3- سعودي باديس: "قراءة في حق رئيس... " المرجع نفسه، ص ص 221 - 222.

4- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، 2006، ص 64.

بخصوص تنظيم الإعتراض من حيث مداه، لم يبين الدستور الجزائري كذلك ما إذا كان الإعتراض ينصب على كل النص أو جزء منه، فلقد جاءت المادة 145 منه عامةً، وعليه قد يشمل الإعتراض مادة أو فقرة، أو حكم في مادة، أو جزء من القانون، أو حتى القانون كله، كما ينصب على القانون بغنئيه عضوي أو عادي، لذلك نقول أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة بخصوص ذلك.<sup>1</sup>

كما أغفل المؤسس الجزائري النص صراحة على مواضيع محددة قابلة للإعتراض بطلب مداولة ثانية، ولكن من المنطقي أن ينصب الإعتراض على إحدى مجالات القوانين العضوية والعادية المحصورة للبرلمان فقط، ويستثني منها القوانين الإستثنائية التي يتضمن موضوعاتها تعديلاً دستورياً، والقوانين ذات الطبيعة الخاصة كالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، ومن الأجدر والأصوب حتى القوانين العضوية يجب أن تستثنى من الإعتراض بما أنها تعرض وجوباً على المجلس الدستوري لرقابة المطابقة للدستور وذلك قبل مصادقة البرلمان عليها، وخاصة إذا علمنا أن آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات العامة ومنها رئيس الجمهورية.<sup>2</sup>

نلاحظ إذاً أن الإجراءات الدستورية لطلب إجراء المداولة الثانية لم تحض بالإهتمام الكافي من جانب المؤسس الجزائري، حيث أن مسار القانون محل الإعتراض لم تحدد إجراءاته بطريقة دقيقة وشاملة، باستثناء ما تم النص عليه في

1- بدير يحي: "الدور الرقابي..."، مرجع سابق ص 68.

2- ميمونة سعاد، على محمد: "إعتراض رئيس الجمهورية..."، مرجع سابق، ص 41.

الجوانب الشكلية الواجب توافرها في هذا الطلب، كشرط ميعاد الاعتراض والنصاب القانوني المطلوب في القراءة الثانية والإلغاء في الحالة العكسية.

فمنذ صدور التعديل الدستوري لسنة 2016، لم يطرأ أي تغيير على موضوع الاعتراض الخاص بالمدولة الثانية، وبالتالي بقي مصير هذه المدولة عديمة المعالم، إذ لم يتم تحديد إجراءاتها لا في هذا التعديل ولا في القانون العضوي رقم 16 - 12 السابق الإشارة إليه، ولا في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان باستثناء النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل سنة 2017، الذي حدد بعض الإجراءات الخاصة بالمدولة الثانية، رغم أنها تبقى غير كافية ومحدودة، نظراً لعدم شموليتها لجل الإجراءات القانونية الضرورية، حيث نصت المادة 83 و84 منه على وجوب إعلام رئيس المجلس للأعضاء بطلب إجراء مدولة ثانية وإحالاته للقانون محل المدولة الثانية على اللجنة المختصة لدراسته في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ الإحالة<sup>1</sup>.

فحسب رأي الأستاذ عثمان محمد لمصير المدولة الثانية، فإنه من الواقع والطبيعي أن تطبق القاعدة العامة والإجراء العادي في دراسة النصوص على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أي حسب الإجراءات التي سبقت صدور النص من حيث الدراسة، فإن كان القانون يتعلق بالموضوعات التي تدخل ضمن إختصاص مجلس الأمة فإن هذا الأخير هو من يقوم بإعادة التداول في

1- تنص المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر عدد 49، صادرة في 22 غشت سنة 2017 أنه: "طبقاً لأحكام المادة 145 من الدستور، و أحكام المادة 46 من القانون العضوي المذكور أعلاه، يعلم رئيس المجلس الأعضاء بطلب إجراء مدولة ثانية للقانون المصادق عليه.

يحيل رئيس المجلس على اللجنة المختصة القانون محل المدولة الثانية بعد إجتماعه بأعضاء مكتب المجلس".  
- تنص المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه: "تعد اللجنة المختصة تقريراً في الموضوع في أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر من تاريخ الإحالة، بعد الإستماع إلى ممثل الحكومة.  
يصادق مجلس الأمة على القانون محل المدولة الثانية بأغلبية ثلثي ( 2 / 3 ) أعضائه، بعد الإستماع على عرض ممثل الحكومة، ثم إلى تقرير اللجنة المختصة".

القانون أولاً، في حين يكون المجلس الشعبي الوطني أول غرفة للتداول ثانية إذا كان موضوع القانون خارج عن الموضوعات المحددة لمجلس الأمة في مجال الدراسة والإقتراح<sup>1</sup>، ومن ثم بعد عرض رئيس الجمهورية على إحدى غرفتي البرلمان حسب الحالة، نص محل مداولة ثانية، وجب على رئيسي الغرفتين إعلام الأعضاء بطلب إجراء مداولة ثانية وإحالة هذه المداولة على اللجنة المختصة لدراستها في أجل (15) يوماً، وهذا ما نصت عليه المادتين 83 و 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهذا عكس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي بقي لم يساير التعديلات الأخيرة ولم يطرأ عليه أي تعديل منذ عام 2000.

بالإضافة إلى ذلك، هناك إشكالية أخرى تتعلق بإمكانية تعديل النص القانوني محل المداولة الثانية من قبل غرفتي البرلمان، بهذا الخصوص نرى أنه رغم وجود إمكانية لذلك فإنها محدودة برغبات رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

أما في حالة توافر النصاب المحدد دستورياً بعد المناقشة والتصويت على النص التشريعي محل إجراء مداولة ثانية فإنه يجب إرسال النص المصوت بين غرفتي البرلمان حسب الحالة وإلى رئيس الجمهورية حسب الإجراءات التي سبقت صدور النص القانوني، هذا ما يستنتج من خلال نص المادتين 42 و 43 من القانون العضوي رقم 16 - 12 المذكور أعلاه، إذ نصت المادة 42 منه على أنه: "يرسل مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون عشرة (10) أيام..." كما تضيف المادة 43 من نفس القانون على أنه: "يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس

1- عثمانى محمد: "سلطة رئيس الجمهورية..."، مرجع سابق، ص 13 و 14 .

2- بدير يحيى: "الدور الرقابي لرئيس الجمهورية..."، مرجع سابق ص 69.

المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام..."، فمن خلال العملية الحسابية للأجل المتبقي أمام رئيس الجمهورية لصدور القانون نجد أنه عشرة (10) أيام.<sup>1</sup>

إلا أن الإشكال المطروح في هذا الجانب، يكمن في مدى إلزامية رئيس الجمهورية بإصدار القانون في أجله المحدد قانونياً، بخصوص هذه المسألة يلاحظ أنه حتى ولو فرضنا تحقق النصاب القانوني المطلوب لهذه المداولة، فإنه لا يوجد أي نص يلزم رئيس الجمهورية بإصدار النص الذي وافقت عليه غرفتي البرلمان بعد المداولة الثانية.<sup>2</sup>

تأكد كل هذه المعطيات على سمو وقوة الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، لهذا فإن حق طلب إجراء مداولة ثانية ليست إلا وسيلة وضعت في يد رئيس الجمهورية قصد ضمان سيطرته على الوظيفة التشريعية للبرلمان، من خلال إمتلاكه لآليات فعالة للتأثير والضغط على البرلمان، وبالمقابل نظراً لمركز البرلمان الضعيف، فلا يمكنه حتى رفض إجراء المداولة الثانية، إذ لا يوجد أي نص لا في الدستور ولا في القانون العضوي المنظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة يكرس إمكانية رفض البرلمان لطلب رئيس الجمهورية لإجراء مداولة ثانية، وإن كان يصعب حدوث ذلك من الناحية العملية، نظراً لوجود الأغلبية البرلمانية الموالية لرئيس الجمهورية والتي تعد سداً منيعاً أمام المعارضة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>- راجع نص المادتين 42 و 43 من القانون العضوي رقم 16 - 12، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينها و بين الحكومة، مرجع سابق.

<sup>2</sup>- مزياتي لونس، إنتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 177.

<sup>3</sup>- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الدار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 326.

إلا أن المنتبَع للواقع العملي لممارسة رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض على القوانين بطلب قراءة ثانية، يجد أنه قليل جداً، وذلك بسبب أن الحكومة تشارك في مناقشة النصوص التشريعية قبل التصويت عليها، كما أن معظم النصوص التشريعية نجد أن مصدرها الحكومة، إضافة إلى حق رئيس الجمهورية في إخطار المجلس الدستوري حول دستورية أي قانون، دون الحاجة للاعتراض عليه<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني

#### إخطار المجلس الدستوري كآلية لعرقلة العمل التشريعي

أوكلت إلى المجلس الدستوري مهمة الرقابة على دستورية القوانين، غير أن إختصاص هذا المجلس لا ينعقد من تلقاء نفسه، بل يتوقف على إخطاره بذلك من هيئات دستورية محددة<sup>2</sup>.

ميز المؤسس الجزائري بهذا الخصوص بين نوعين من الإخطار : فالأول ينصب على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والمعاهدات المتعلقة باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم المنصوص عليها في المادة 111 من دستور 1996 المعدل والمتمم، ويكون هذا الإخطار وجوباً قبل دخول النص القانوني حيز التنفيذ، ويعد هذا الإخطار حق إنفرادي خالص وحصري لرئيس الجمهورية (أولاً)، أما النوع الثاني من الإخطار ينصب على المعاهدات غير الواردة في نص المادة 111 المذكورة أعلاه، والقوانين والتنظيمات، ويكون هذا الإخطار إختياري سابق قبل دخول النص حيز التطبيق، أو لاحق أي بعد دخول النص حيز التطبيق، ويعود هذا الحق لجهات الإخطار المنصوص عليها في المادة 187

1- عثمانى محمد: "سلطة رئيس الجمهورية..."، مرجع سابق، ص 14.  
2- راجع نص المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

من الدستور، والملاحظ في هذا الجانب أن هناك توسيع من جهات الإخطار، ليشمل جهات أخرى متمثلة في الوزير الأول و أعضاء البرلمان، إلا أن الواقع العملي لممارسة هذا الحق يؤكد عدم فعاليته مقارنة بالمركز الممتاز الذي يحتله رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري (ثانياً)<sup>1</sup>.

### أولاً- إنفراد رئيس الجمهورية بحق الإخطار الوجوبي:

إلى جانب الآليات التي يملكها رئيس الجمهورية لإضعاف العمل التشريعي للبرلمان، فإنه يمتلك أيضاً سلطة الاعتراض عن طريق إخطار المجلس الدستوري، الذي يتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين<sup>2</sup>، فبالإضافة إلى حق الإخطار الاختياري للمجلس الدستوري الذي يتقاسمه رئيس الجمهورية مع جهات سياسية أخرى، يتمتع أيضاً رئيس الجمهورية بسلطة إخطار المجلس الدستوري وجوباً. ويتجسد إنفراده بهذا الحق دستورياً من خلال جعل هذه الوسيلة سلطة شخصية وحصرية في يده لا ينافسه فيها أحد.

ينصب هذا الإخطار الوجوبي للمجلس الدستوري على القوانين العضوية أو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، أو إتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم<sup>3</sup>، وهذا حسب نص الفقرة 2 من المادة 141، والفقرة 2 من المادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث نصت المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنه: "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"، كما تضيف في هذا الجانب المادة 186 من

<sup>1</sup>- واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري في ظل تعديل الدستور لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2016، ص 48.

<sup>2</sup>- فلاح سميرة، زرزور فازية، هيمنة السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 136.

<sup>3</sup>- واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري في ظل تعديل الدستور لسنة 2016، مرجع سابق، ص 60.

التعديل نفسه: " يبدي المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. "

نستنتج من خلال التمتع في مضمون هاتين المادتين، أن الإخطار الوجوبي للمجلس الدستوري المنصب على القوانين العضوية المنصوص عليها في المادة 141 وكذا في مواضيع أخرى من الدستور، يكون بعد مصادقة البرلمان على النص القانوني، وقبل صدوره<sup>1</sup>.

أما فيما يخص الإخطار الإلزامي الخاص بالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، تنص الفقرة 3 من المادة 186، من دستور 1996 المعدل والمتمم، على ما يلي: " كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة... "، أي حسب الإجراءات المطبقة في الفقرة الثانية من المادة 186 من نفس التعديل والمتعلقة بالإخطار بشأن القوانين العضوية. ويكون هذا الإخطار أيضاً بعد مصادقة البرلمان على النص القانوني وقبل صدوره<sup>2</sup>.

تخضع كذلك بعض المعاهدات الدولية للإخطار الوجوبي السابق للمجلس الدستوري، وهذا نظراً للأهمية التي تكتسبها هذه النصوص القانونية، والتي تتعلق بمواضيعها أساساً بقضايا أمن وسلامة التراب الوطني والسلم. نصت المادة 111 من دستور 1996 المعدل والمتمم في هذا الجانب على أنه: " يوقع رئيس الجمهورية إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري

<sup>1</sup>- رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016، ص 111.

<sup>2</sup>- لعابنية هاجر، سلطة إخطار المجلس الدستوري وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام - منازعات إدارية -، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2017، ص 51.

في الإتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة"، وما يستنتج أيضاً من مضمون هذه المادة، أن الإخطار الوجوبي السابق للمجلس الدستوري بشأن هذه المعاهدات يكون قبل المصادقة على النص القانوني من قبل البرلمان. وهذا خلافاً للإخطار الوجوبي الخاص بالقوانين العضوية والانظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، الذي يكون الإخطار فيهما بعد مصادقة البرلمان على النص القانوني<sup>1</sup>.

يمكن أن نقول بعد أن تعرضنا إلى تحديد القوانين الخاضعة لرقابة المطابقة للنص التشريعي مع الدستور، من قبل المجلس الدستوري، بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية وجوباً، أن هذا النوع من الإخطار، رغم أنه يعد سلطة حكومية لا يمارسها إلا رئيس الجمهورية وغير قابلة لأي تفويض، إلا أن المؤسس الجزائري لم يكتف بهذا الشأن، إنما عزز مركزه بحق آخر في مجال الإخطار، وهو ما يعرف بالإخطار الإختياري المشترك، إذ يتقاسمه مع جهات أخرى محددة دستورياً، وهذا ما ينعكس سلباً على الدور التشريعي للبرلمان.

**ثانياً - عدم تأثير توسيع الإخطار الإختياري على صلاحيات رئيس الجمهورية:**

تنص الفقرة الأولى من المادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم، على ما يلي: "بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات." من خلال أحكام هذه المادة يفهم أن الإخطار

<sup>1</sup> - بن حادو هجيرة، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص 23.

الإختياري للمجلس الدستوري من قبل جهات الإخطار المنصوص عليها في المادة 187 من دستور 1996 المعدل والمتمم، أن موضوعه ينصب إما على المعاهدات أو القوانين أو التنظيمات، كما يكون هذا الإخطار إما سابقاً قبل دخول النص حيز التنفيذ، أو لاحقاً بعد دخول النص محل الإخطار حيز التنفيذ<sup>1</sup>، وهذا ما نستنتجه من خلال مهام المجلس الدستوري بشأن رقابته على مدى دستورية القوانين، إذ تنص الفقرة 1 من المادة 189 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه، أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار..." فعلى خلاف الفقرة 1 من المادة 186 منه، التي جاءت بمصطلح "الرأي" فإن الفقرة 1 من المادة 189 جاءت بمصطلح "رأي" أو "قرار"، وهذا ما يؤكد أن الإخطار الإختياري للمجلس الدستوري يمكن أن يكون سابقاً، ويصدر بشأنه المجلس الدستوري رأياً، أو يكون لاحقاً ويصدر بشأنه المجلس الدستوري قراراً، وتجدر الإشارة أنه إذا كان الإخطار سابقاً، يكون إستعماله في الآجال المحدد دستورياً أي 30 يوماً قبل صدور القانون<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى مواضيع الإخطار الإختياري للمجلس الدستوري بمدى دستوريتها، فالمعاهدات المتعلقة بشأن هذا الإخطار تشمل كل المعاهدات إلا المستثنية منها بنص المادة 111 من دستور 1996 المعدل والمتمم<sup>3</sup>، أما مصطلح "قوانين" فيقصد به تلك القوانين العادية المنصوص عليها في المادة 140 من الدستور وكذا الأوامر التشريعية المتعلقة بمجال التشريع العادي<sup>4</sup>.

1- وافد سميرة، إخطار المجلس الدستوري...، مرجع سابق، ص 50.

2- رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري...، ص 114 - 115.

3- وافد سميرة، إخطار المجلس الدستوري...، مرجع سابق، ص 53.

4- صحراوي مهار، مجالي القانون و التنظيم في دساتير الجزائر، رسالة من أجل نبيل رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2018، ص 286.

أما التنظيمات فيقصد به مجال التنظيم المستقل الممنوح دستورياً لرئيس الجمهورية ليشرع من خلاله عن طريق المراسيم الرئاسية، وهذا ما نصت عليه المادة 143 من الفقرة 1 منها من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup>.

كان الإخطار الإختياري للمجلس الدستوري حقاً ملازماً لرئيس الجمهورية على مدى الدساتير الجزائرية، وإن كان يتقاسمه مع رؤساء غرفتي البرلمان، فمكس دستور سنة 1996 الذي أقر هذا الحق للفئة المذكورة أعلاه، نجد أنه في التعديل الدستوري لسنة 2016، تم توسيع هذا الحق أين تم تمديده إلى هيئات سياسية أخرى، متمثلة في الوزير الأول، وأعضاء البرلمان<sup>2</sup>.

يعد هذا التوسيع ضرورة ملحة خاصة في الأنظمة الديمقراطية التعددية وهو ما يحقق نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لا سيما في المجال الرقابي، إلا أن هذا الحق ورغم تمديده إلى جهات سياسية أخرى، فلا يكاد أن يرقى إلى هدف وجوده، وهذا نظراً للشروط والقيود الدستورية المفروضة على البرلمان لممارسة هذا الحق، وهذا ما يعد عائقاً على العمل التشريعي للبرلمان بصفة عامة، وعلى أعضاء البرلمان في إستعمال حقهم الدستوري بصفة خاصة<sup>3</sup>.

فالحق التقليدي للإخطار الإختياري للمجلس الدستوري، الذي منحه إياه المؤسس الدستوري لرؤساء غرفتي البرلمان، يمكن إعتباره آلية معطلة وهذا لإعتبارات سياسية، أين نجد عزوف رؤساء غرفتي البرلمان عن ممارسة صلاحياتهما في الإخطار، وهذا باعتبار كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس

<sup>1</sup>- زياني المسعود، تقنيات عمل المجلس الدستوري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018، ص 21.

<sup>2</sup>- عابسة دربال صورية : " دور الإخطار تفعيل الرقابة الدستورية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 "، مجلة القانون الدستوري، العدد 1 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017 ، ص 05.

<sup>3</sup>- واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري...، مرجع سابق، ص 87.

الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة من نفس اللون السياسي إذ أن رئيس الغرفة الأولى للبرلمان شخصية حزبية، يصل إلى رئاسة المجلس بتدعيم من الأغلبية السياسية معينة، مما يجعله يتأثر بضغوطات تمارسها تلك الأغلبية، فلا يتصور إذن وقوفه في وجه قانون ما صادقت عليه تلك الأغلبية، كما أن رؤساء الغرفة الثانية المتمثلة في مجلس الأمة، منذ نشأتها ينتخبون من بين الأعضاء المنتمون إلى الثلث الرئاسي، وهذا ما يبرر إجماع رئيس مجلس الأمة في إستعمال حقه في إخطار المجلس الدستوري، وهذا عكس ما هو معمول به في فرنسا، أين يعتبر مجلس الشيوخ المؤسسة الوحيدة المعارضة التي تتدخل وتتازع في دستورية قوانين صوت عليه دون موافقته<sup>1</sup>.

أما بشأن تمديد حق الإخطار الإختياري للمجلس الدستوري للوزير الأول، يبدو أنه أمراً طبيعياً بالنظر لمهامه الدستورية، المرتبطة بتنفيذ القوانين والتنظيمات، فهذا يكفي لأن يأهله للتمتع بسلطة تحريك الرقابة على دستورية القوانين<sup>2</sup>، إلا أنه، في الواقع تعد هذه الآلية بمثابة السلاح الذي يدافع به الوزير الأول عن مشاريع قوانين إقترحتها الحكومة في مواجهة البرلمان، وذلك في حالة خضوع هذه المبادرة أثناء المناقشات البرلمانية لتعديلات جوهرية غيرت من محتوى النص الأساسي الأول المقترح، وصادقت غرفتي البرلمان عليه وفقاً لهذا التعديل الذي طرأ على مشروع القانون<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري...، المرجع نفسه، ص 16.

<sup>2</sup>- بن حادو هجيرة، إخطار المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 56.

<sup>3</sup>- واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري...، مرجع سابق، ص 29.

وعليه تعد هذه الآلية الوسيلة التي تمكنه من الدفاع عن مجال إختصاصه، بالإضافة إلى تبعيته لرئيس الجمهورية بإعتبار أنه هو الذي يعينه و ينهي مهامه، فمهمته هي تطبيق وتجسيد برنامج رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

أما التوسيع بشأن الإخطار الإختياري للمجلس الدستوري، والذي مس أعضاء البرلمان، فيعتبر ذلك دعامة للعدالة الدستورية<sup>2</sup>، إلا أن المؤسس الجزائري أحاطه بمجموعة من القيود، تحد من فعاليته، والتي يمكن أن نقسمها إلى قيود قانونية، وأخرى عملية.

بخصوص القيود القانونية فإنها تتمثل أولاً في حصر مجال القوانين الصالحة للإخطار، إذ يتبين لنا من خلال نص المادة 187، 114 من دستور 1996 المعدل والمتمم أن المؤسس الجزائري قام بحصر مجال إمكانية تحريك الرقابة على دستورية القوانين من طرف المعارضة في النصوص التي صوت عليها البرلمان فقط، إضافة إلى ذلك تم تعقيد إجراءات ممارسة البرلمانين للإخطار، إذ نصت المادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على ضرورة إعلام رئيس الجمهورية، رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والوزير الأول بالأحكام محل إخطار البرلمانين مع إمكانية طلب ملاحظات من الجهات المعنية بشأن موضوع الإخطار أو الإستماع لممثليهم.

فإذا كان إعلام رئيس الجمهورية والوزير الأول له ما يبرره، وهو توقيف إصدار النص محل الإخطار لرئيس الجمهورية، وللدور الذي يؤديه الوزير الأول

<sup>1</sup> - لعلامة زهير: " آثار توسيع صلاحيات إخطار المجلس الدستوري على فعالية الرقابة على دستورية القوانين من خلال التعديل الدستوري 2016 " مجلة أبحاث قانونية و السياسية، عدد 4، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2017، ص 178.

<sup>2</sup> - لعابنية هاجر، سلطة إخطار المجلس الدستوري...، مرجع سابق، ص 70.

في عملية التشريع، فما الجدوى من إعلام الجهات الأخرى وما ضرورة السماع لملاحظاتهم؟ ألا يمكن أن يؤثر هذا الأمر على رأي المجلس الدستوري<sup>1</sup>؟

هناك قيد قانوني آخر يتعلق بصورية إستقلالية المجلس الدستوري المعلن عنها في الدستور، إذ أن إنعدام هذه الإستقلالية، يعد من أهم القيود التي تحول دون تفعيل دور البرلمانين في تحقيق العدالة الدستورية في الجزائر، بسبب إستمرار الهيئة التنفيذية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري، إذ نجد أن أربعة أعضاء يعينهم مباشرة رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس ونائبه<sup>2</sup>.

أما بخصوص القيود العملية فإنها تتمثل في صعوبة تحقق النصاب المطلوب للإخطار، إذ إشتراط المؤسس الجزائري لتمكين نواب البرلمان أو أعضاء مجلس الأمة من تحريك الرقابة على دستورية القوانين، توفر نصاب 50 نائباً أو 30 عضواً من مجلس الأمة<sup>3</sup>، وهو ما يصعب تحقيقه من الناحية العملية سواء تعلق الأمر بالنواب أو أعضاء مجلس الأمة، دون أن ننسى مسألة إضعاف المعارضة بسبب التحالفات الرئاسية، إذ شكلت التحالفات الرئاسية ولا زالت تشكل حاجزاً منيعاً أمام المعارضة، وهذا ما يسمح لرئيس الجمهورية الإنفراد بالقرار الوطني<sup>4</sup>.

يستنتج الأستاذ لعلامة زهير على أنه رغم الأهمية البالغة التي يكتسبها الإخطار في المنظومة الدستورية، باعتباره الآلية التي من خلالها يباشر المجلس

1- برازة وهيبة: "إخطار البرلمانين للمجلس الدستوري في الجزائر، مكسب للعدالة الدستورية منقوص الفعالية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 9، العدد 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018، ص 118.

2- لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع: حاضر سمية: "محدودية إستقلالية المجلس الدستوري الجزائري"، مجلة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، المجلد 1، العدد 2، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019، ص ص 163 - 172.

3- راجع نص المادة 187 من دستور 1996 المعدل و المتمم، مرجع سابق.

4- برازة وهيبة، إخطار البرلمانين...، مرجع سابق، ص 121.

الدستوري مهامه المتمثلة أساساً في حماية الحقوق والحريات، ورفع جودة العمل التشريعي<sup>1</sup>، إلا أن هذه الآلية تبقى مجرد حق يفترق لعنصر التطبيق الفعلي، فسمو مركز رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، باعتباره حامي الدستور جعله يسيطر عليها، سواء كان ذلك في الإخطار الوجوبي للمجلس الدستوري، أو الإخطار الاختياري<sup>2</sup>، ففي الإخطار الوجوبي، إذا كان الأمر صائباً بخصوص القوانين العضوية، لكونه هو المشرف على إجراء إصدارها بعد إبداء المجلس الدستوري رأيه فيها، فإن الأمر مخالف حين يتعلق الأمر بالنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، الذي لا يخضع لإجراءات الإصدار، إذ يعتبر ساري المفعول بمجرد تصويت الغرفة البرلمانية المعنية به، وبعد إعلان المجلس الدستوري مطابقتها للدستور، لهذا فإنه من الأفضل لو منحت سلطة الإخطار بشأن الأنظمة الداخلية لرؤساء غرفتي البرلمان فقط<sup>3</sup>.

بالإضافة إلى الإخطار الوجوبي الذي يعد سلطة حكزية لرئيس الجمهورية، فحتى حق الإخطار التفسيري لا يتمتع به إلا رئيس الجمهورية، وهذا ما أكدته التطبيق العملي لهذه الآلية رغم عدم وجود أي نص دستوري أو تشريعي ينص على ذلك<sup>4</sup>.

أما بخصوص الإخطار الاختياري للمجلس الدستوري، فالإعتبارات السابقة تؤكد ضعف السلطة التشريعية في استعمال حقها الدستوري، والسبب راجع إلى القيود الدستورية التي شكلت سداً منيعاً أمام ممارسة هذا الحق، بالمقابل نجد أن

1- لعابنية هاجر، سلطة إخطار المجلس...، مرجع سابق، ص 46.

2- لعلامة زهير: "أثار توسيع صلاحيات... 2016"، مرجع سابق، ص 46.

3- عيساوي مسعود، بلعباس توفيق المقراني، مكانة المعارضة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص 57.

4- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 247.

السلطة التنفيذية بقيادة رئيسها، ووزيرها الأول، تمارس حق الإخطار الإختياري دون أي شرط أو قيد<sup>1</sup>، فرئيس الجمهورية أثبتت الإحصائيات أنه من النادر أن يمارس حقه الدستوري في الإخطار الإختياري السابق، وهذا راجع إلى إمكانيته لوقف أي قانون بطلب إجراء مداولة ثانية، دون أن يلجأ إلى إخطار المجلس الدستوري، كما أن معظم القوانين المصادق عليها برلمانياً، تعد في الأصل مشاريع قوانين قدمتها الحكومة، والتي تعد في الأصل تابعة لرئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

أما بشأن الإخطار الإختياري اللاحق للمجلس الدستوري، نجد أن رئيس الجمهورية عملياً لا يمكنه إخطار المجلس الدستوري لاحقاً، كون أن القانون محل الإخطار تم إصداره من طرفه، فكيف يمكن أن يخطر المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون وهو الذي أصدره<sup>3</sup>.

لهذه الأسباب أصبحت النصوص القانونية تقلت من الرقابة الدستورية، ومحصنة من أي إعتراض<sup>4</sup>، فتوسيع الإخطار الإختياري للمجلس الدستوري لم يعد له أي تأثير على سلطات رئيس الجمهورية الواسعة، أين تبقى هذه الآلية في يده أداة للإعتراض وعرقلة العمل التشريعي للبرلمان<sup>5</sup>.

1- أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان...، مرجع سابق، ص 51.

2- يعيش تمام شوقي، دنش رياض: "توسيع إخطار المجلس الدستوري و دور في تطوير نظام الرقابة الدستورية - مقارنة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 -"، مجلة العلوم القانونية و السياسية، عدد 14، 2016، ص ص 157 - 158.

3- لعامة زهير: "أثار توسيع صلاحيات..."، مرجع سابق، ص 178.

4- واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري...، مرجع سابق، ص ص 15 - 16.

5- فلاح سميرة، زرزور فازية، هيمنة السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 136.

## المطلب الثاني

### إحتكار رئيس الجمهورية لسلطتي إصدار ونشر القوانين

إن إنتهاء الإجراءات التشريعية لا تضي على النص التشريعي الصيغة التنفيذية إنما يكون ذلك متوقف عن إرادة رئيس الجمهورية، حيث منحه المؤسس الجزائري سلطة الإصدار الذي ينفرد بها (الفرع الأول). وكذلك إستثنائه بإختصاص النشر، الذي يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تجعل القانون نافذاً في إتجاه الكافة (الفرع الثاني)<sup>1</sup>.

## الفرع الأول

### سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون

تنص المادة 144 من دستور 1996 المعدل والمتمم، على أنه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه".

على هذا الأساس نعرف إصدار القوانين على أنه: "إعلان عن إنتهاء البرلمان من سن القانون طبقاً للإجراءات المحددة دستورياً، كما أنه يعتبر إعلان عن موافقة رئيس الجمهورية على القانون الذي سنه البرلمان، وذلك بتوقيعه عليه، من ثم يصبح هذا القانون واجب النفاذ"<sup>2</sup>.

من خلال ما سبق، وعلى عكس دستور 1963، نجد أن المؤسس الجزائري أقر بحق إصدار القوانين لرئيس الجمهورية في جل الدساتير الجزائرية، وجعلها

1- علوي محمد أمين، هاجو محمد، الدور التشريعي للبرلمان...، مرجع سابق، ص 75.

2- عليان صالح، عن تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2018، ص 57.

سلطة شخصية لصيقة به، وغير قابلة لأي تفويض، وهو ما نصت عليه المادة 101 من دستور 1996 المعدل والمتمم، فرغم وجود المجلس الدستوري كجهة مختصة بالسهر على إحترام الدستور، إلا أن الإصدار يعتبر سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

اختلفت الآراء الفقهية حول الطبيعة القانونية للإصدار، منهم من اعتبره عملاً تشريعياً، ومنهم من اعتبره عملاً تنفيذياً، إلا أن المؤسس الجزائري أخذ بالطبيعة التشريعية للإصدار منذ صدور دستور 1976 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، وما يدل على ذلك، أنه نص على هذا الإختصاص في الفصل الثاني من الباب الثاني، الذي يحمل عنوان السلطة التشريعية، وهذا عكس دستور 1963، حين كان المؤسس ينص عليه في إطار تنظيمه للسلطة التنفيذية، هذا ما أضفى سابقاً الطبيعة التنظيمية على هذا الإختصاص<sup>2</sup>.

منحت المادة 144 من دستور 1996 المعدل والمتمم، لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوماً لإصدار القانون، تبدأ من تاريخ تسلمه إياه، مع إمكانية وقف هذا الميعاد، بسبب إخطار المجلس الدستوري حتى يفصل في ذلك وفق الشروط التي حددتها المادة 188 من الدستور<sup>3</sup>.

تعتبر مدة ثلاثين (30) يوماً للإصدار مدة طويلة مقارنة مع مدة عشرة (10) أيام المعمول بها في دستور 1963، والمنصوص عليها في المادة 49 منه<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>- بايو فارس، باكلي بشير، التشريع بين الإختصاص...، مرجع سابق، ص 37.

<sup>2</sup>- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق، ص 87.

<sup>3</sup>- علوي محمد أمين، هاجو محمد، الدور التشريعي للبرلمان... 2016، مرجع سابق، ص 75.

<sup>4</sup>- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق، ص 85.

فباعتبار أن إختصاص رئيس الجمهورية في الإصدار، ليس مجرد إجراء شكلي فحسب، بل يكتسي أهمية بالغة. فهذه المدة حددت لعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار<sup>1</sup>.

إلا أن الملاحظ بخصوص حالة تراخي رئيس الجمهورية في إصدار القانون، أنه لا يوجد أي نص قانوني يقرر المسؤولية المترتبة على رئيس الجمهورية في حالة إمتناعه على إصدار القانون، كأن تحدد مدة معقولة للإصدار، أو الجزاء المترتب عند إمتناعه عن ذلك<sup>2</sup>.

هذا دليل على الحرية التي يملكها رئيس الجمهورية في مدة الإصدار، لكن باعتبار أن البرلمان يعبر عن سيادة الشعب، لكونه يضم ممثلين عنه، فلا يتصور أن يكون رئيس الجمهورية في مرتبة أعلى من إرادة الشعب، لذلك نفترض أن يكون الجزاء الذي يطبق في هذه الحالة هو جزاء سياسي وذلك بنقل ممارسة هذا الإختصاص من رئيس الجمهورية إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني، لأنه صاحب السيادة، مثلما نصت عليه المادة 51 من دستور سنة 1963 التي نصت على أنه: " في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة، يتولى إصدارها رئيس المجلس الوطني ". هذا ما يسمح بتجنب تعرض رئيس الدولة لوقف المسار الإجرائي للنصوص القانونية<sup>3</sup>. إلا أن الإشكالية المطروحة في هذا السياق تتمثل في السؤال الآتي : لماذا لا تطبق هذه الآلية في حالة عدم صدور القانون في آجاله المحدد دستورياً باعتبار

<sup>1</sup>- زردان صهيب، التشريع و التنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم العلوم القانونية و الإدارية، تخصص دولة و مؤسسات عمومية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017، ص 26.

<sup>2</sup>- علوي محمد أمين، هاجو محمد، الدور التشريعي للبرلمان... 2016، مرجع سابق، ص 75.

<sup>3</sup>- بركات أحمد، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق، ص ص 85 - 86 .

أن فيها إمكانية نقل الإختصاص من سلطة إلى سلطة أخرى، في حالة تراخي إحداها على التنفيذ، إذ نجد أن أحكام دستورية نصت على الجزاء في حالة عدم تقييد هيئات أخرى بالآجال<sup>1</sup>، حيث تقضي المادة 138 فقرة أخيرة من دستور 1996 المعدل والمتمم، على أنه في حالة عدم مصادقة البرلمان في أجل 75 يوماً على قانون المالية من تاريخ إيداعه، يصدره رئيس الجمهورية بأمر.

يمكن أن تثار مسألة نفاذ القانون حتى بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية، فذلك لا يعني في كل الأحوال دخوله حيز التنفيذ، لاسيما في حالة توقف تنفيذ القانون على صدور اللوائح التنفيذية، الأمر الذي يجعل صاحب الإختصاص في إصدار هذه اللوائح يتحكم في عملية إدخال العمل التشريعي حيز التنفيذ. لهذا أقر مجلس الدولة على إلزامية الإدارة باتخاذ الإجراءات الضرورية لتنفيذ القانون، لكن رغم ذلك فإن الآجال تبقى مفتوحة أمامها (أي الإدارة)، وهذا باعتبار أن مجلس الدولة لم يلح في قراره على أن ضرورة وضع النصوص القانونية في أجل معقول، مما يمكن لرئيس الجمهورية التقاعس عن إصدار التنظيمات الضرورية لتنفيذ التشريع، كلما كان غير راغب فيه، ودون أن يكون للبرلمان أي سلطة تسمح له بمواجهته، وفي هذا الصدد عرف النظام الجزائري قوانين عديدة لم تصدر بشأنها المراسيم التنفيذية، إلا بعد مرور مدة طويلة جداً مما عرضها للجمود والركود وعدم الفعلية، ومن بين هذه القوانين نذكر على سبيل المثال : قانون حماية البيئة الصادر في سنة 1983، بحيث إستغرق وضع اللوائح التنفيذية له ما يقارب 20 عاماً<sup>2</sup>.

لهذا فإن اللجوء إلى الإمتناع عن إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية، يعد أمراً خطيراً، إذ تعتبره بعض الأنظمة إعتداءً جسيماً على البرلمان

1 - علوي محمد أمين، هاجو محمد، الدور التشريعي للبرلمان...، مرجع سابق، ص 75.

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص ص 149- 151.

ويشكل خيانة عظمى<sup>1</sup>، غير أن المؤسس الجزائري، ونظراً للصبغة السياسية لهذه الجريمة، تقادى تفسير ماهية الخيانة العظمى، كما أنه لم يحدد الأفعال المشكّلة لهذه الجريمة، ولا حتى الجهة التي لها حق تحريك الدعوى، كما أن المحكمة المنصوص عليها في الدستور، والمختصة بالتحاكم على مثل هذه الجرائم، لم يتم إنشائها بعد، ترتيباً على ذلك، لم يعد لجريمة الخيانة العظمى أي معنى ملموس، والسبب في ذلك، هو عدم تحديد نطاق هذه الجريمة، والجهة المختصة بالنظر فيها<sup>2</sup>.

يتضح لنا من خلال ما سبق أن حق إصدار القوانين الممنوح لرئيس الجمهورية، يعد آلية أخرى للإعتراض على العمل التشريعي للبرلمان وإعاقته، وتقليص من فعالية السلطة التشريعية، ووجه آخر لتفوق وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري<sup>3</sup>.

## الفرع الثاني

### سلطة رئيس الجمهورية في نشر القانون

يعرف إجراء النشر بأنه: "مجرد عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد، أي إبلاغ القانون إلى كافة، وإعلامهم بأحكام هذا التشريع، إذ لا تكليف إلا بالمعلوم"، إذ أن العبرة في نفاذ القانون وسريان أحكامه، تكون بتاريخ النشر، لا بتاريخ الإصدار.

<sup>1</sup>- بن حادو هجيرة، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2017، ص 40.

<sup>2</sup>- مزياتي لونس، إنتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 173.

<sup>3</sup>- فلاح سميرة، زرور فازية، هيمنة السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 134.

كما أن القوانين لا ترتب آثارها تجاه الأشخاص المخاطبين بها، إلا بعد نشرها ومرور المدة المنصوص عليها، درءاً بالإحتجاج بجهل القانون، والنشر في وسائل الإعلام، لا ينتج آثاراً قانونية للقوانين ما لم تنشر في الجريدة الرسمية للدولة، وعملية النشر في الجريدة الرسمية، أصبحت وسيلة معيارية في الدول، كدليل للعلم بالقانون<sup>1</sup>.

لم ينص الدستور الجزائري على موضوع نشر القوانين، وبالتالي لم يسند هذا الإختصاص لأي جهة كانت، على خلاف دستور 1963، الذي كان أكثر تفصيلاً، حين نص على تكليف رئيس الجمهورية، بأن يتولى إختصاص إصدار القوانين ونشرها خلال عشرة أيام الموالية لإحالتها عليه، ويمكن التقليل من آجال الأيام العشرة، عندما يطالب المجلس الوطني (النواب) بالإستعجال<sup>2</sup>.

فالملاحظ أن الدساتير المتعاقبة، لا سيما التعديل الدستوري لسنة 2016، لم ينص صراحة على إسناد نشر القوانين إلى رئيس الجمهورية، إلا أنه عملياً، هو الذي يأمر بنشر القوانين، بمجرد إصدارها في الجريدة الرسمية.

إن عملية النشر تتولاها في الوقت الراهن الأمانة العامة للحكومة التابعة لرئاسة الجمهورية، عبر الموقع الإلكتروني [www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)، حيث ينشر أعداد الجرائد الرسمية للقوانين باللغة العربية والفرنسية بالتوازي مع نشرها ورقياً، لكن يبقى النشر الإلكتروني أكثر فعالية لا سيما من حيث السرعة في الإطلاع<sup>3</sup>.

1- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 179.

2- راجع نص المادة 49 من دستور 1963، مرجع سابق.

3- أولاد الحاج يوسف خديجة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان...، مرجع سابق، ص 52.

أما عن آجال سريان النص القانوني، لم يشر المؤسس الجزائري لهذه المسألة، لذلك يمكن الرجوع إلى أحكام القانون المدني الجزائري، بالضبط إلى المادة 4 منه التي تنص على أنه: "تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل 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".<sup>1</sup>، وعليه لا يمكن تطبيق القانون في حق المخاطبين به، إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية، غير أنه يترتب على نص هذه المادة عدة نتائج وملاحظات نلخصها فيما يلي :

- أن القانون لا يكون معلوماً في نفس اليوم على مستوى التراب الوطني، وهذا ما يؤدي إلى أن القانون يطبق على الأفراد الذين وصلتهم الجريدة الرسمية، قبل أفراد دوائر أخرى وخاصة المقيمين في مناطق نائية، وهذا من شأنه أن لا يحقق مبدأ المساواة بين كل أفراد المجتمع.

- أن تحديد يوم واحد للتبليغ عن طريق نشر القانون، غير كافي ليصل إلى علم كل أفراد الدائرة، وهذا ما يتنافي مع مبدأ "لا تكليف إلا بالمعلوم". ولهذا كان من الأجدر على المشرع الجزائري، أن يحدد مدة كافية للجمهور حتى يتم إعلامهم بالقانون، كما يكون القانون نافذاً في حقهم جميعاً في يوم واحد، ابتداءً من تاريخ إنتهاء المدة، إذ يعد نشره في الجريدة الرسمية، وبمجرد مضي المدة المحددة، يطبق القانون في حق المخاطبين به، ويرتب آثار تجاههم، واعتباراً لذلك لا يمكن

1- عليان صالح، عن تفوق السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 58.

الدفع بعدم العلم به، تطبيقاً لنص المادة 74 من دستور 1996 المعدل والمتمم، التي تنص على أنه: " لا يعذر بجهل القانون"<sup>1</sup>

- تكتسي سلطة النشر الممنوحة لرئيس الجمهورية، أهمية بالغة، إذ أنها لا تعد عملاً شكلياً فحسب، رغم ذلك لا يوجد أي نص قانوني يلزمه على ذلك، فقد يتعاس إذا رئيس الجمهورية بشأن نشر القانون وهذا ما يعرقل نفاذ القانون في حق المخاطبين به بصفة خاصة والعمل التشريعي بصفة عامة.

يجب أن نشير في هذا الصدد إلى مسألة هامة تتعلق بإمكانية الإحتجاج بالقوانين التي تم إصدارها ولم يتم نشرها، لاسيما في ظل عدم تحديد الدستور لمدة زمنية تقيد عملية النشر عقب الإصدار، وبالتالي هل يمكن للأفراد رفع دعوى مسؤولية أمام القضاء عن تقويت منفعة، أو حصول ضرر بسبب عدم نشر قانون صادر؟

هذه المسألة أغفلها تماماً المشرع الجزائري، رغم أن القضاء الفرنسي عرف العديد من تطبيقات الدعاوى القضائية المتعلقة بالمسؤولية ضد إجراء عدم النشر. أضف إلى ذلك أن الإشكال يطرح أيضاً في مدى إعتبار النشر عملاً من أعمال السيادة، باعتباره يدخل ضمن صميم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مما يجعله يفلت من رقابة القضاء الإداري.

يمكن أن نخلص من خلال المعطيات السابقة وبالنظر إلى السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في مجال نشر القوانين، إلى وجود إمكانية لإستخدام هذه الآلية كأداة أخرى لعرقلة العمل التشريعي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية...، مرجع سابق، ص 160 - 161.

<sup>2</sup>- بن عزوز عزوزي، تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بين الأصالة و الإستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة و مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص ص 31 - 32.

الفصل الثاني:

استحواد رئيس الجمهورية

على آليات مهمة التشريع

ساهم المؤسس الجزائري في تدعيم التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه إختصاص أصيل للبرلمان، إذ أصبح رئيس الجمهورية يهيمن بشكل واضح على العمل التشريعي في النظام السياسي الجزائري، فبالإضافة إلى الوسائل الهامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية للتأثير على العمل التشريعي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فإنه يتمتع بسلطات تشريعية واسعة ومنفردة، حيث أنه يحتكر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، والتي تعد مظهراً من مظاهر إنفلات التشريع من البرلمان وانتقاص من سيادته، خاصة في ظل غياب قيود حقيقية تحده في استعمالها سواء في الحالات العادية أو في الحالات الإستثنائية، كما منح له المؤسس الجزائري سلطة إنشاء قواعد قانونية تسمو على التشريع بموجب صلاحية التشريع الرئاسي بالمعاهدات وحقه في اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية (المبحث الأول)، إضافة إلى كل ذلك فإن رئيس الجمهورية ينافس البرلمان، بل ويتفوق عليه في مجال صنع التشريع بمعناه الواسع عن طريق ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، بإعتبارها سلطة أصلية وذات مجال واسع، كما أن هذه الصلاحية التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق إصدار مراسيم رئاسية لا تخضع في الواقع لأي رقابة سواء تعلق الأمر بالرقابة القضائية أو الرقابة الدستورية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزام

تشارك السلطة التنفيذية البرلمان في إعداد العمل التشريعي عبر جميع مراحلها، كما منحت لها عدة آليات قانونية تسمح لها في المشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية سواء في الظروف العادية أو في الظروف الإستثنائية وذلك عن طريق آلية التشريع بالأوامر التي تعد سلطة أصلية لرئيس الجمهورية (المطلب الأول)، إلى جانب ذلك يتمتع رئيس الجمهورية، الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية بسلطة إنشاء قواعد قانونية تسمو على تلك التي يضعها البرلمان، عن طريق التشريع الرئاسي بالمعاهدات الدولية، وباللجوء إلى الإرادة الشعبية أي بواسطة الإستفتاء الشعبي (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### التشريع بالأوامر : آلية مكرسة دستورياً بقيود صورية

تتجه غالبية الأنظمة السياسية التي ترغب في تقوية وتدعيم مركز السلطة التنفيذية إلى منح رئيس الجمهورية سلطة وضع قواعد قانونية إنشائية تعادل القانون الذي تضعه السلطة التشريعية من حيث القوة والمرتبة، هذا الإختصاص يخول له مباشرة بموجب نصوص الدستور أي أنه يعد حق دستوري لرئيس الجمهورية (الفرع الأول)، ورغم أن المؤسس الجزائري وضع مجموعة من الشروط والضوابط لممارسة هذا الحق، إلا أنها تعد في الحقيقة مجرد قيود صورية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

## التشريع عن طريق الأوامر حق دستوري لرئيس الجمهورية

قد تمارس سلطة التشريع عن طريق الأوامر<sup>1</sup> بناءً على تفويض من البرلمان كما هو معمول به في العديد من الأنظمة السياسية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها مباشرة من الدستور مثلما هو منصوص عليه في دستور سنة 1996 والتعديل الدستوري لسنة 2016 (أولاً)، إضافة إلى ذلك فإن هذه السلطة يحتكرها رئيس الجمهورية، إذ أن الوزير الأول ليس له أي دور في هذا المجال (ثانياً).

## أولاً- التشريع عن طريق الأوامر سلطة أصلية لرئيس الجمهورية :

إعتمدت العديد من الأنظمة السياسية على أن يكون تدخل رئيس الدولة في التشريع بأوامر بناءً على تفويض من البرلمان، وهذا يعد أول المظاهر الرامية إلى تقوية السلطة التنفيذية، خاصة ابتداء من سنة 1930 في كل من فرنسا وإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، كما يمثل هذا خرقاً صارخاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه يمكن تفسير هذا التفويض بعجز السلطة التشريعية على إتخاذ الإجراءات التقنية التي تفرضها الأوضاع الإقتصادية للدولة<sup>2</sup>.

كرس المؤسس الجزائري أسلوب التفويض في نص المادة 58 من دستور 1963 والتي أجازت لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني أن يفوض له ولمدة محدودة حق إتخاذ إجراءات ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة (03) أشهر<sup>3</sup>.

إلا أن المؤسس الجزائري تخلى عن تقنية التفويض في الدستور الحالي، وفي دستوري 1976 و1989 ولعل ذلك راجع إلى تأثر واضعيه بالرأي الفقهي القائل بعدم قبول

1- يمكن تعريف سلطة التشريع عن طريق الأوامر على أنها: "قيام السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بمهمة التشريع وذلك في جميع المواضيع التي حددها أصلاً الدستور للبرلمان، وما تخوله هذه السلطة من إلغاء وتعديل تشريعات قائمة بذاتها". راجع في ذلك: براهيم نعيم، وراثي سهام، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 52.

2- جعفر محمد سعيد، مدخل إلى العلوم القانونية (الوجيز في نظرية القانون)، دار هومة، الجزائر، 1999، ص 148.

3- راجع في ذلك: ديدان مولود، مباحث في...، مرجع سابق، ص 384.

التفويض من الناحية النظرية، إذ لا يجوز للسلطة التشريعية التنازل عن إختصاصاتها المبينة في الدستور<sup>1</sup>، بالمقابل نصت المادة 142 الفقرة 2 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة ."

يتضح من خلال هذا النص أن رئيس الجمهورية يتمتع بحق إتخاذ أوامر لها نفس قوة القانون دون أن يحتاج إلى تفويض من السلطة التشريعية، إذ أن رئيس الجمهورية يستمد سلطة التشريع بالأوامر من الدستور مباشرة وليس عن طريق تفويض صادر من البرلمان<sup>2</sup>، هذا ما نستخلصه من العبارة المستعملة من طرف المؤسس الجزائري "يشرع" هذا من جهة، من جهة أخرى فإن المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم والتي تقابل نص المادة 124 منه قبل التعديل، وردت في الفصل الثاني المتعلق بالسلطة التشريعية، مما جعل سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر سلطة دستورية لا تخضع إلا لبعض الشروط الشكلية، التي تجعل رئيس الجمهورية مشرعاً أصيلاً ووحيداً في هذه الحالات<sup>3</sup>.

### ثانياً - إقصاء الوزير الأول من المشاركة في استعمال سلطة التشريع بالأوامر :

يعد الوزير الأول الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية حسب موقعه وأهميته، بعدما كان يطلق عليه تسمية رئيس الحكومة منذ التعديل الدستوري لسنة 1988، والحديث عنه يرتبط بدستور سنة 1989 الذي قام بتأسيس رئاسة الحكومة، وفيه حاول المؤسس الجزائري إقامة ثنائية داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، إلا أنه في إطار إعادة تنظيم العلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 بعدة أحكام تركز أحادية السلطة التنفيذية، وتركيز صلاحياتها بشكل واسع بيد رئيس الجمهورية، وتحويل الوزير الأول إلى أداة تنسيق وتنفيذ مخطط رئيس الجمهورية، فالوزير الأول بمقتضى

1- محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، وحدة الرغبة، الجزائر، 1997، ص 57.

2- مزياي حميد، عن واقع الإزدواجية...، مرجع سابق، ص 77.

3- سعيداني لونساي ججيجة: "إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، المجلد 49، العدد 3، 2012، ص 66، مزياي حميد، عن واقع الإزدواجية... مرجع سابق، ص 77، براهيم نعيمة، وراثي سهام، الإختصاصات الشريعية... مرجع سابق، ص 52.

هذه الأحكام الدستورية لا يستمد سلطانه مباشرة من الشعب وإنما من الثقة التي يضعها فيه رئيس الجمهورية<sup>1</sup>.

أما بخصوص آلية التشريع عن طريق الأوامر، فإن الوزير الأول لم تمنح له إختصاصات في هذا المجال، إذ أنها سلطة شخصية مرتبطة برئيس الجمهورية، فبالرجوع إلى المادة 101 الفقرة 2 والمادة 104 الفقرة 3 وكذلك المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يمكن أن نستخلص أهم ما تتميز به سلطة التشريع بواسطة الأوامر، وألخص ذلك على النحو التالي :

- سلطة التشريع بواسطة الأوامر هي سلطة ينفرد بها رئيس الجمهورية بإعتباره الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، فهي سلطة أصلية لرئيس الجمهورية دون أن تشاركه أية هيئة أخرى في ذلك.

- سلطة التشريع بواسطة الأوامر هي سلطة غير قابلة للتقويض، وهذا تطبيقاً لنص المادة 101 من الدستور، التي لا تجيز لرئيس الجمهورية بأي حال من الأحوال أن يفوض سلطته في عدة مجالات كتعيين الوزير الأول، تعيين رؤساء المؤسسات الدستورية، سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي وتقرير إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أوانها، وسلطة التشريع عن طريق الأوامر يشملها هذا المنع فبالتالي لا يجوز لرئيس الجمهورية القيام بتفويضها للوزير الأول أو لأية هيئة دستورية أخرى.

- لا يجوز ممارسة سلطة التشريع عن طريق الأوامر من قبل الشخص الذي يتولى رئاسة الجمهورية في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو إستقالته .

مما تجدر الإشارة إليه هو أن الدساتير الجزائرية إختلفت فيما بينها بشأن ممارسة رئيس الجمهورية للإختصاص التشريعي بموجب الأوامر الرئاسية، إذ أن دستور سنة 1963 لم ينص صراحة على هذا الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، وإن كانت المادة 58

1- ديدان مولود، مباحث في...، مرجع سابق، ص 406، براهيم نعيمة، وراثي سهام، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق، ص 57.

منه قد نصت على اللوائح التفويضية<sup>1</sup>، لكنها لم تحدد المجالات التي يمكن فيها للمجلس الوطني أن يمنح التفويض لرئيس الجمهورية حتى يشرع فيها بموجب أوامر تشريعية، فهذه المادة غلب عليها طابع التعميم، أما دستور سنة 1976 فقد أشار إلى هذا النوع من الإختصاص، وإن كان قد حصره في حالة واحدة فقط نصت عليها المادة 153 منه وتتعلق بالتشريع ما بين دورتي إنعقاد المجلس الشعبي الوطني، أما دستور سنة 1989 فقد جاء خالياً من النص على هذا الإختصاص ويمكن إعتبار ذلك بمثابة وسيلة مهمة لتجسيد التحول الديمقراطي في الجزائر، لأن أسلوب التشريع الرئاسي بواسطة الأوامر ليس له أية صلة أو علاقة بالديمقراطية، خاصة إذا مارسته السلطة التنفيذية بكل حرية وبشكل مفرط حتى في ظل عدم توفر الشروط الدستورية التي تبرر اللجوء إلى آلية التشريع عن طريق الأوامر، فضلاً على أن هذه الأوامر تتضمن نصوص تشريعية من شأنها أن تقيد حقوق وحرية الأفراد، وهذا ما يشكل أداة حقيقية للإستئثار بالسلطة وتركيزها في يد واحدة<sup>2</sup>، أما دستور سنة 1996 فقد كرس بدوره هذا الإختصاص لرئيس الجمهورية وأبقى عليه التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أن المؤسس الجزائري لم يفرض قيود حقيقية على هذه السلطة.

## الفرع الثاني

### التقييد الصوري لآلية التشريع عن طريق الأوامر

تعتبر سلطة التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية مظهراً من مظاهر الإنتقاص من سيادة البرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه، خاصة في ظل

1- وهذا ما سارت عليه بعض الأنظمة الدستورية المقارنة، خاصة النظام الدستوري المصري، إذ إستخدم المؤسس المصري مصطلح لوائح الضرورة في دستور سنة 1971 للدلالة على الإختصاص التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية في هذا المجال، راجع في ذلك: **سمير تناغو**، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1974، ص ص 323 - 337، **جعفور محمد سعيد**، مدخل إلى...، مرجع سابق، ص ص 148 - 150.

2- بخصوص مسألة تطور النظام القانوني لسلطة التشريع بالأوامر في الجزائر راجع: **مزياتي حميد**، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016، ص ص 12 - 60.

غياب قيود وضوابط حقيقية تحده في إستعمالها سواء في الحالات العادية (أولاً)، أو في الحالة الإستثنائية (ثانياً).

### أولاً - القيود الدستورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية :

تخضع سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية طبقاً لنص المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم لمجموعة من القيود الدستورية المتعلقة أساساً بالتقيد بالمدة القانونية (أ)، وبضرورة الأخذ برأي مجلس الدولة (ب)، بالإضافة إلى عرض الأوامر على البرلمان للتصويت عليها (ج).

### أ - التقيد بالمدة القانونية :

بالنسبة لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني والذي قد يكون نتيجة لحله بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، أو بسبب إستعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو بسبب إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة، فالتشريع بالأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر وهو الأجل الذي يجب أن تجرى فيه الإنتخابات التشريعية<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لحالة التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية فهي مقيدة كذلك من حيث المجال الزمني، إذ يمكن لرئيس الجمهورية إستعمال هذه الآلية خلال شهرين على الأكثر في السنة، لأن البرلمان يجتمع في دورة عادية كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، تبتدى في اليوم الثاني في شهر سبتمبر<sup>2</sup>، ويرى البعض<sup>3</sup> أن هذا التقيد الزمني لسلطة رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر يدل على نية المؤسس الدستوري للتقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الآلية وإعادة الإعتبار للهيئة المختصة بالتشريع.

1- راجع نص المادة 96 و147 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

2- راجع نص المادة 135 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع نفسه.

3- خلوفي خدوجة: "التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، المجلد 3، العدد 2، ص 141.

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع بالأوامر خارج الإطار الزمني المحدد من الناحية الدستورية يشكل إعتداء على الدستور وعلى صلاحيات البرلمان فبالعودة إلى الأمر رقم 01 - 01 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2001 المتعلق بالنقد والقرض<sup>1</sup>، وفي ظل إفتتاح الدورة الربيعية للبرلمان قام رئيس الجمهورية بإصدار أمر تشريعي والبرلمان منعقد والغريب في الأمر هو موافقة هذا الأخير بأغلبية أعضائه بالرغم من أن هذا الإجراء مخالف للدستور<sup>2</sup>.

يعود سبب تدخل رئيس الجمهورية لإتخاذ الأمر رقم 01 - 01 المتعلق بالنقد والقرض أثناء تواجد البرلمان في أتم الإنعقاد خلال دورته الربيعية العادية لسنة 2001 إلى تقادي أي تعطيل أو تأخير في تمرير كل التدابير الهامة التي أقدمت عليها السلطة التنفيذية والمتعلقة أساساً بتعديل التشكيلة البشرية لمجلس النقد والقرض والتي كانت محل جدل كبير آنذاك<sup>3</sup>.

#### ب- ضرورة إستشارة مجلس الدولة :

تشتط الفقرة 1 من نص المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم، أن يتخذ رئيس الجمهورية الأوامر الرئاسية بعد رأي مجلس الدولة، بناءً عليه أصبح مجلس الدولة يلعب دوراً إستشارياً في مجال إتخاذ الأوامر، ونشير في هذا الصدد إلى أنه إذا كان إجراء الإستشارة ملزم بقوة القانون حسب ما هو منصوص عليه في المادة 142 المذكورة أعلاه، إلا أن رئيس الجمهورية غير ملزم على الأخذ باستشارة مجلس الدولة.

1- أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري سنة 2001 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 27، صادرة في 28 فيفري سنة 2001 م (ملغى).

2- سعيداني لوناسي ججيقة، إمكانية التشريع عن طريق الأوامر...، مرجع سابق، ص 71، براهيمي نعيمة، وراثي سهام، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق، ص 57.

3- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، دون سنة النشر، ص 162، مزياتي حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر...، مرجع سابق، ص 229.

## ج - إلزامية عرض الأوامر على البرلمان للتصويت عليها :

تتشرط الفقرة 2 من نص المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم عرض الأوامر التي اتخذها هذا الأخير على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها وتضيف الفقرة 3 من نفس المادة أنه تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

وبالرجوع إلى نص المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر، نجد أنها ألزمت كذلك رئيس الجمهورية القيام بعرض الأوامر التي يتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية على غرفتي البرلمان بكاملها للتصويت عليها من دون مناقشة أو تعديل، لذا سينصب التصويت على جملة الأمر<sup>1</sup>.

وعليه فإن البرلمان لا يتمتع بحق مراقبة الأوامر التشريعية، إذ أنه ملزم فقط بالتصويت عليها دون مناقشة أو تعديل، مما يجعل موافقته موافقة شكلية، لا يمكن أن تطبع هذه الأوامر بالصفة التشريعية نظراً لإكتسابها تلك الصفة بموجب النص الدستوري والسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

بالإضافة إلى القيود التي ذكرناها لا بد أن نشير إلى أن نص المادة 142 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل والمتمم ربطت بين سلطة التشريع بالأوامر وعنصر الإستعجال، إذ أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية هذه السلطة في المسائل العاجلة فقط، إذ يعد التشريع بالأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مسار إنشاء التشريع في صورته، مشروع أو إقتراح قانون لذا يلجأ رئيس الجمهورية إلى الأوامر لتقادي التعديلات التي قد تفقد النص أهميته<sup>3</sup>.

1- راجع في ذلك : مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 185، مزياني لونس، إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 201، خلوفي خوجة، التشريع عن طريق الأوامر...، مرجع سابق، ص 143.

2- بوالشعير سعيد : النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3، السلطة التنفيذية، الطبعة 2، دم ج، الجزائر، 2013، ص 208.

3- مزياتي حميد : "الإختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص 439.

لكن هل يمكن تصور حالة يرفض فيها البرلمان الموافقة على أمر رئاسي إتخذه رئيس الجمهورية؟، يصعب أن نشاهد هذه الحالة من الناحية العملية لأن رئيس الجمهورية يحتل مركز مرموق في النظام المؤسستي ويلقى دعم دائم من الأغلبية البرلمانية<sup>1</sup>. هذا ما قد يفسر الإستعمال المفرط لهذه الآلية من قبل رئيس الجمهورية، ففي ظل غياب قيود صارمة تحد من سلطته في اللجوء إلى الأوامر، يصبح صاحب إختصاص تشريعي أصيل، وهذا ما أدى بالبعض إلى القول بأن السلطة التشريعية في الجزائر مكونة من ثلاث غرف، يعد رئيس الجمهورية بمثابة الغرفة الأولى في البرلمان إلى جانب كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>2</sup>.

### ثانياً - القيود الدستورية للتشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية :

نصت المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم على الحالة الإستثنائية وهي مستوحات من نص المادة 106 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، وتجدر الإشارة إلى أن المادة 142 الفقرة 4 من هذه المادة خولت صراحة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر أثناء العمل بنظم الحالة الإستثنائية دون التقيد بشرط غياب البرلمان كما هو الحال بالنسبة للأوامر التشريعية التي تتخذ في الحالات العادية، إلا أن إعلان الحالة الإستثنائية يتطلب توافر نوعين من الشروط : شروط موضوعية (أ)، وشروط شكلية (ب).

#### 1- الشروط الموضوعية لإعلان الحالة الإستثنائية :

تتمثل هذه الشروط الموضوعية في وجود خطر داهم يوشك أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو إستقلالها أو سلامة ترابها، ونوضح ذلك على النحو التالي :

1- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 244.  
2- راجع في ذلك : بلطرش مايسة، العهدة الرئاسية والدساتير الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2000، ص ص 60-62، مزياتي حميد: "الإختصاص التشريعي..."، مرجع سابق، ص 431.

أ- وجود خطر داهم :

يشترط في هذا الخطر الداهم أن يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة والمألوفة، وأن يكون قد بدأ فعلاً ولم ينتهي بعد أو أنه مستقبلي<sup>1</sup>، يمكن أن يكون هذا الخطر داخلياً أو خارجياً، أو خارجياً وداخلياً في الوقت نفسه أما عن تقدير جسامته الخطر فهو متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

ب- وشك الخطر الداهم المساس بالمؤسسات الدستورية للدولة أو إستقلالها أو سلامة ترابها :

لا يتوقف إعلان رئيس الجمهورية للحالة الإستثنائية على وجود خطر داهم، وإنما يشترط أن يوشك هذا الخطر الداهم أن يصيب المؤسسات الدستورية للدولة أو إستقلالها أو سلامة ترابها.

يثير هذا الشرط إشكالية قانونية عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات الدستورية للدولة، ففي هذه الحالة هل يشترط حدوث إضطراب في السير المنتظم لأعمالها أم يشترط أن تتوقف تماماً عن القيام بأعمالها ؟

بالرجوع إلى نص المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم نجد أن اللجوء إلى إعلان الحالة الإستثنائية يستلزم فقط تعثر المؤسسات الدستورية في سيرها المنتظم ولا يشترط أن يكون قد أصابها الشلل أو العجز الكلي وما يؤكد ذلك هو أن المادة 107 المذكورة أعلاه تشترط إنعقاد البرلمان بقوة القانون<sup>3</sup>.

1- بدران مراد: " الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والطبيعة القانونية للأوامر"، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، العدد 2، 2000، ص 30.

2- لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 259.

3- لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 259، مزياي حميد، عن واقع الإزدواجية...، مرجع سابق، ص 80.

## 2- الشروط الشكلية لإعلان الحالة الإستثنائية :

لم تتضمن المادة 107 من الدستور المعدل والمتمم أية قيود حقيقية على سلطات رئيس الجمهورية في مجال إعمال الحالة الإستثنائية، بخصوص مدتها أو الإجراءات التي تتخذ في ظلها ومداهها، ما عدا تقييده ببعض الإستشارات لبعض المؤسسات الدستورية<sup>1</sup>، وأوضح ذلك على النحو التالي :

## أ- الإكتفاء بالإستماع إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن :

يستمتع رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن عند إعلانه الحالة الإستثنائية ولا يمثل هذا الإجراء أي عائق أمام رئيس الجمهورية، بما أن المادة 107 من الدستور المعدل والمتمم تشترط فقط الإستماع إلى هذين المجلسين كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يتزأس كلا المجلسين أي أنهما ينعقدان تحت سلطته المباشرة<sup>2</sup>.

هناك من يرى أنه من الممكن لمجلس الوزراء أن يؤدي دوراً مهماً في هذا المجال، لأن النظام البرلماني يقتضي توقيع رئيس مجلس الوزراء على القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية، إلا أننا نعلم أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري هو رئيس مجلس الوزراء أما الوزير الأول فيترأس مجلس الحكومة، أضف إلى ذلك فإن النظام السياسي الجزائري لا يعرف تقنية التوقيع المجاور الذي تقابله مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، لذا فإن سلطة رئيس الجمهورية في تطبيق نص المادة 107 من الدستور هي سلطة شخصية<sup>3</sup>.

1- راجع في ذلك : مزياي لونس، إنتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص ص 211-212، مزياي حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر...، مرجع سابق، ص ص 77-80، ديدان مولود، مباحث في...، مرجع سابق، ص 402، لونس ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 259.

2- راجع نص المادة 101 الفقرة 4 ونص المادة 197 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

3- لونس ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، 260، مزياي حميد، الإختصاص التشريعي...، مرجع سابق، ص ص 435 - 436.

ب- وجوب إستشارة جهات معينة :

إذا قدر رئيس الجمهورية تحقق الحالة الإستثنائية بمفهوم الفقرة 1 من المادة 107 من الدستور المعدل والمتمم، فإنه يتعين عليه قبل أن يقرر إعلان الحالة الإستثنائية وقبل أن يقدم على إتخاذ التشريع الذي يراه مناسباً لمجابهتها، إستشارة الجهات التي ورد ذكرها في الفقرة 2 من المادة 107 التي تقضي بما يلي: " ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ."

غير أنه يلاحظ أن هذا الإجراء لا يشكل أي عائق على رئيس الجمهورية لأن هذه الإستشارة مجرد إجراء شكلي فقط ليس لها أي أثر قانوني. فرغم إلزاميته إلا أنه لا يقيد رئيس الجمهورية من الناحية الوظيفية بأي شكل من الأشكال، ومادامت كذلك فإن السلطة التقديرية ترجع إلى رئيس الجمهورية باعتباره المسؤول الأول على سلامة وأمن الدولة<sup>1</sup>.

ج- الإجتماع الوجوبي للبرلمان :

تنص الفقرة 4 من المادة 107 من الدستور المعدل والمتمم بأن: " يجتمع البرلمان وجوباً ". وذلك دون تعيين الغاية التي من أجلها تجتمع السلطة التشريعية 2 : فهل هي لإعطاء الضوء الأخضر لرئيس الجمهورية كي يتدخل فيشرع بأوامر قبل أن يتدخل فعلاً، مع أن الفقرة 2 من هذه المادة - وقد رأينا ذلك - أشارت إلى وجوب الإستشارة دون الإشارة إلى وجوب إلزام رئيس الجمهورية بنتيجة هذه الإستشارة ؟ أم هل أن إجتماع السلطة التشريعية يجب أن يكون لاحقاً على إتخاذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي يراها ضرورية لكي يتم إقرارها ؟ أم هل أن الغاية من إجتماع البرلمان تتمثل فقط في إطلاع أعضاء

1- راجع في ذلك : مزياني لونس، إنتقاء السيادة...، مرجع سابق، ص 206، براهمي نعيمة، وراثي سهام، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق، ص 36.

2- راجع في ذلك : جعفر محمد سعيد، مدخل إلى...، مرجع سابق، ص 151، مزياني حميد، آلية التشريع...، مرجع سابق، ص 79، ديدان مولود، مباحث في...، مرجع سابق، ص 402.

السلطة التشريعية - وهم ممثلو الشعب - على الوضع وعلى ما عقد رئيس الجمهورية عزمه على فعله ؟

رغم أن المؤسس الجزائري لم يبين صراحة الغاية والمعنى من إجتماع البرلمان وجوباً قبل إعلان الحالة الإستثنائية، إلا أن هناك من يرى بأن أهمية هذا الإجتماع تظهر من خلال تمكين هذه المؤسسة من متابعة الأوضاع وإقرار التوصيات المناسبة لرئيس الجمهورية، والتي يمكن أن يأخذها بعين الإعتبار أثناء تطبيق الحالة الإستثنائية أو عند اللجوء إلى إنهائها بعد زوال أسبابها، كما أن إجتماع البرلمان يعد الضمانة الوحيدة التي تمنع رئيس الجمهورية من التعسف في إستعمال السلطات الإستثنائية<sup>1</sup>.

إلا أنه يصعب الأخذ بهذا الرأي لأن إجتماع البرلمان صحيح أنه يعد إجراء إلزامي، ولكن من الناحية القانونية ليس هناك أي نص يلزم أعضاء البرلمان على تقديم رأيهم حول الحالة الإستثنائية، بل أن رئيس الجمهورية ليس هناك ما يلزمه بالأخذ برأيهم، لكون أعضاء البرلمان غير مؤهلين للتعقيب على قرارات رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 107 من الدستور المعدل والمتمم، لم تحدد مدة سريان الحالة الإستثنائية، هذا يعني أن إنتهاء الحالة الإستثنائية مرتبط بتحقيق الغاية التي من أجلها تم تقريرها، أي أنه إذا كانت الحالة الإستثنائية تستهدف المحافظة على إستقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية، فبمجرد تحقق هذه الغاية تعتبر تلك الحالة منتهية، مع العلم أن السلطة التقديرية ترجع إلى رئيس الجمهورية في ذلك إلا أنه ملزم بضرورة إحترام الإجراءات المتبعة عند تقريرها<sup>3</sup>، وهذا ما تقضي به الفقرة الأخيرة من المادة 107 من الدستور إذ ورد

1- راجع في ذلك : مزياني حميد، آلية التشريع...، مرجع سابق، ص 80.

2- خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 95، براهيم نعيمة، وراثي سهام، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق، ص 62.

3- قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2002، ص 83.

فيها ما يلي: " تنتهي الحالة الإستثنائية، حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها " .

نخلص مما سبق إلى أن المؤسس الجزائري جعل من رئيس الجمهورية مشرعاً أصلياً بموجب نص المادة 143 من الدستور لأنه لا يتقيد بأي تفويض صادر من البرلمان بهذا الخصوص، كما أن رئيس الجمهورية ينفرد بهذه السلطة أي لا يشاركه في ذلك الوزير الأول الذي تم إقصاءه تماماً في هذا المجال، إضافة إلى ذلك فإن المؤسس الجزائري لم يفرض قيود حقيقية تحد من سلطة رئيس الجمهورية في مجال التشريع عن طريق الأوامر لذلك تبقى هذه القيود مجرد قيود صورية سواء في الحالات العادية أو في الحالة الإستثنائية التي تخول رئيس الجمهورية سلطة إتخاذ جميع الإجراءات الضرورية في كلتا الحالتين التي تستوجب المحافظة على إستقلال الأمة ومؤسساتها الدستورية.

### المطلب الثاني

#### تمتع رئيس الجمهورية بسلطة سن قواعد إنشائية أسمى من التشريع

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية مهمة في المجال الداخلي عن طريق التشريع بالمعاهدات الدولية، بإعتباره رئيس الدولة وصاحب الإختصاص في رسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية، فضلاً على إعتباره ممثل الأمة ومكلف بحماية الدستور وتجسيد الدولة وتوجيهها داخلياً وخارجياً، وهذا ما يضيف على رئيس الجمهورية بالضرورة، صفة المشرع المنافس للبرلمان عن طريق المعاهدات الدولية (الفرع الأول)، أما في المجال الداخلي فقد عمل المؤسس الجزائري على تقوية المركز التشريعي لرئيس الجمهورية أكثر فأكثر بتحويله سلطة تشريعية خاصة تسمح له باللجوء إلى الإستفتاء الشعبي، إذ تعد الإستشارة الشعبية حكراً كذلك على رئيس الجمهورية، الذي يجوز له اللجوء مباشرة إلى صاحب السيادة وبالتالي إمكانية تجاوز البرلمان بصدد أي قضية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

## إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق المعاهدات الدولية

يهيمن رئيس الجمهورية على السياسة الخارجية من خلال إنفراده باختصاص الإبرام والتصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية، ويعد ذلك في الحقيقة آلية هامة للحد من صلاحيات البرلمان وأداة لتهميشه لأداء وظيفته، خصوصاً مع المكانة الهامة التي تحتلها هذه النصوص ضمن هرم تدرج القواعد القانونية بإعتبارها تسمو على التشريع العادي (أولاً)، أما دور البرلمان في هذا المجال فإنه ضعيف جداً بسبب حصر المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان، كما أن دوره يقتصر فقط على المصادقة على مشروع المعاهدة مما يجعل موافقته موافقة شكلية، طالما ليس بوسعه أن يقدم أي تعديل على أحكامها (ثانياً).

## أولاً- سمو التشريع بالمعاهدات والإتفاقيات على التشريع العادي :

لا توجد قاعدة دولية تنص صراحة على سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي، لأن إيجاد قاعدة موحدة يتعارض مع مبدأ سيادة الدول، بإعتباره أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون الدولي المعاصر، تطبيقاً لذلك إكتفت معاهدة فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 في المادة 27 منها بالنص على عدم جواز التمسك بالقانون الداخلي كسبب لعدم تنفيذ الإلتزامات الدولية، لكن دون أن تحدد صراحة مكانة المعاهدة الدولية في النظام الداخلي للدولة، وباعتبار أن تحديد الدولة لطبيعة العلاقة بين ما تبرمه من معاهدات دولية وقوانينها الداخلية يعد أحد مظاهر سيادتها فإن الدول إختلفت بشأن تحديد هذه المكانة، فالبعض من الدول جعلتها أسمى من الدستور والبعض الآخر جعلها في مرتبة أدنى<sup>1</sup>.

1- راجع في ذلك : عبد الكريم بوزيد المسماري، دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدة الدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص 49 وما بعدها، جميلة بن علي : "تكريس مبدأ سمو المعاهدات والإتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية في الدساتير المغربية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 51، العدد 1، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص 12 وما بعدها.

أما في النظام السياسي الجزائري، فإن مبدأ سمو المعاهدات الدولية على القانون لم يظهر إلا بعد صدور دستور سنة 1989، بالفعل، لقد إكتفى دستور سنة 1963 بالإشارة في المادة 42 منه إلى دخول المعاهدات و الإتفاقيات الدولية التي يمضيها ويصادق عليها رئيس الجمهورية في القانون الداخلي، دون أن يبين قيمتها القانونية والمكانة التي تحتلها في المنظومة القانونية الوطنية<sup>1</sup>، كما أنه لم يعالج مشكل تعارض المعاهدة الدولية مع القانون، وذلك رغم تأسيس هذا الدستور للمجلس الدستوري إلا أن صلاحياته لا تمتد إلى الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية حسب نص المادة 64 منه. أما دستور سنة 1976 كان صريحاً حيث نصت المادة 159 منه على أن: "المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية طبقاً للأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون"<sup>2</sup>. غير أن جعل المعاهدات الدولية في مرتبة القانون نفسها يثير إشكال في حالة تعارض القانون الداخلي، وفي قمته الدستور مع أحكام المعاهدة الدولية.

إستقرت أحكام القانون الدولي في هذا الصدد على ترجيح تطبيق أحكام المعاهدة الدولية عند تعارضها مع أحكام الدستور<sup>3</sup>، لتفادي هذا التعارض فما على الدولة المعنية إلا إعادة التفاوض حول المعاهدة لتصبح مطابقة لدستورها، أو قيامها بتعديل دستورها قبل إبرام المعاهدة الدولية حتى لا يتعارض معها وهذا ما نصت عليه المادة 160 من دستور سنة 1976، إذ ورد فيها ما يلي: "إذا حصل تناقض بين أحكام المعاهدة أو جزء منها والدستور، لا يؤذن بالمصادقة عليها إلا بعد تعديل الدستور."

فيما يخص مسألة تعارض المعاهدة الدولية مع القانون الداخلي، فإن دستور سنة 1976 عالجها بصفة نسبية إذ أن المادة 158 منه تشترط الموافقة الصريحة للبرلمان على

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 287.

2- نشير إلى أنه رغم وضوح نص المادة 159 من دستور 1976، حدث خلاف فقهي حول القيمة القانونية للمعاهدة الدولية، إذ يرى الأستاذ بجاوي أن المعاهدة بعد المصادقة عليها تكتسب القيمة القانونية للقانون نفسه مستنداً في ذلك على نص المادة 17 فقرة 3 من هذا الدستور، بالمقابل يرى الأستاذ مبروكين صعوبة قبول المساواة في القيمة القانونية بين القانون والمعاهدة، خاصة فيما يخص مسألة تطبيق المعاهدة من طرف القاضي، راجع في ذلك: لونا سي جقيقة، عن إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 231.

3- مزياي لونا سي، عن إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 231.

المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون قبل مصادقة رئيس الجمهورية عليها، فهذه الموافقة البرلمانية على المعاهدة تعد تعديلاً لقانون موجود سابقاً وبالتالي فإن القاعدة الجديدة هي الأولى بالتطبيق طبقاً للمبدأ الكلاسيكي، أما بالنسبة للمعاهدات الأخرى التي لا يتدخل المجلس الشعبي الوطني بالموافقة عليها، بإمكانها أن تتعارض مع القانون خاصة في ظل غياب هيئة دستورية تسهر على إحترام أحكام الدستور<sup>1</sup>.

إبتداءً من دستور سنة 1989، ثم دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، أعيد النظر في القيمة القانونية للمعاهدة الدولية، إذ نصت المادة 150 منه على أن: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون ".

ويكون بذلك هذا حذو الدستور الفرنسي في نص المادة 58 منه، وذلك على خلاف الدستور الأمريكي الذي لا يحتوي على أية إشارة بخصوص المرتبة التي تحتلها المعاهدة في المنظومة القانونية للولايات المتحدة الأمريكية<sup>2</sup>.

تعد المعاهدة الدولية تطبيقاً لنص المادة 150 من الدستور، وسيلة تشريعية رئاسية تسمو على الوسيلة التشريعية للبرلمان، كما أن الوسيلة الأولى تقيد الثانية<sup>3</sup>، هذا ما أكده المجلس الدستوري الجزائري في القرار الصادر عنه بتاريخ 20 أوت 1989، حيث صرح بعدم مطابقة نص المادة 86 من قانون الإنتخابات التي إشتطت الجنسية الأصلية من المترشح للمجلس الشعبي الوطني وزوجته بسبب مخالفة هذه المادة لإتفاقيات صادقت عليها

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص ص 287 - 288.

2- المرجع نفسه، ص 288.

3- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 277، أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص 288.

الجزائر 1، لذا عمل المجلس الدستوري الجزائري على إعادة تحرير نص المادة 86 من قانون الإنتخابات وعدم إحتوائها فيما بعد على شرط الجنسية الأصلية المشار إليها سابقاً. حسب هذا القرار فإن كل الإتفاقيات دون إستثناء، أي حتى تلك التي لا يتدخل البرلمان بالموافقة عليها، بعد المصادقة عليها ونشرها تدرج في القانون الوطني وتكتسب سلطة السمو على القانون.

كما عمل القضاء الجزائري في العديد من أحكامه على تجسيد مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي، لكن مع تشديد شروط تطبيق هذا المبدأ، في هذا الصدد حكمت محكمة غرداية في قرارها رقم 06 - 2002 باستبعاد نص المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإكراه البدني في العقود المدنية والتجارية لتحل محلها المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المؤرخ في 16 - 12 - 1996 والذي صادقت عليه الجزائر، ورد في هذا القرار ما يلي: " حيث أن المعاهدة تسمو على القانون الداخلي، مما يتعين إسنادها للقضية الحالية وإستبعاد تطبيق المادة 407 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالإكراه البدني، مما يستوجب رفض طلب المدعي لعدم وجود ما يبرره ".

### ثانياً- ضعف دور البرلمان في التشريع بالمعاهدات الدولية :

يظهر ضعف البرلمان في المشاركة في التشريع بالمعاهدات الدولية في تقييد وحصر مجال المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان (أ)، كما أن دوره يقتصر على المصادقة على مشروع المعاهدة دون مناقشة (ب).

1- نشير إلى أن هذه الإتفاقيات تتعلق بمعاهدة الأمم المتحدة لسنة 1966 الموافق عليها بمقتضى القانون 89 - 09 المؤرخ في 25 أفريل 1989، بالإضافة إلى الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المصادق عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 87 - 37 المؤرخ في 3 فيفري 1987. أشار إلى ذلك : مزياي لونس، عن إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 232.

## أ- حصر مجال المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان :

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، طبقاً لنص المادة 91 فقرة 9 من دستور 1996 المعدل والمتمم، كسلطة شخصية غير قابلة للتفويض حسب نص المادة 101 منه، بالمقابل حصر المؤسس الجزائري صلاحية البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات دون غيرها، حددتها نص المادة 149 من الدستور السالف الذكر والمتمثلة في : إتفاقية الهدنة، معاهدات السلم والتحالف والإتحاد، المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، المعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والإتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الإقتصادي، هذه الفئات من المعاهدات والإتفاقيات يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة، دون أن يحدد المؤسس الجزائري إجراءات خاصة لتدخل البرلمان في هذا المجال<sup>1</sup>.

لذلك، تمر المعاهدات والإتفاقيات الدولية في البرلمان بنفس مراحل التصديق على القوانين العادية، إذ يتم إيداعها لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليحيلها إلى لجنة الشؤون الخارجية، والتي ستقوم بتحضير تقرير خاص بشأنها، ليتم عرضه مع نص المعاهدة على الموافقة الصريحة للمجلس الشعبي الوطني، ثم مجلس الأمة، ليتم إصدارها ونشرها لاحقاً، مما يعني سهولة إجراءات موافقة البرلمان على المعاهدات والإتفاقيات الدولية<sup>2</sup>.

أما بخصوص رقابة مدى دستورية المعاهدات، نلاحظ إهتمام المؤسس الجزائري بمسألة عدم تعارض المعاهدة بأحكام الدستور، في هذا الصدد نصت المادة 190 من الدستور المعدل والمتمم على أنه : " إذا إرتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو إتفاق أو إتفاقية، فلا يتم المصادقة عليها " .

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 285.

2- راجع في ذلك : لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 275، مزياني لوناس، عن إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 233.

يفهم من نص هذه المادة أن رئيس الجمهورية إذا أراد الإنضمام أو المصادقة على معاهدة دولية تخالف أحكام الدستور الجزائري فإنه يجب أن يبدأ بتعديل أحكام هذا الدستور، وإذا كان هناك إمكانية لإثارة عدم دستورية المعاهدات المذكورة في نص المادة 149 من الدستور السالف الذكر، فإنه لا يمكن ذلك بالنسبة لإتفاقيات الهدنة والسلم المنصوص عليها في المادة 111 من الدستور، كونها تعرض بشكل تلقائي على المجلس الدستوري قبل المصادقة عليها، وهو ما يفيد أننا بصدد رقابة سابقة ووجوبية في هذه الحالة<sup>1</sup>.

### ب- تقييد دور البرلمان بإجراء الموافقة دون مناقشة :

تنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة - السابق الإشارة إليه - على ما يلي: " لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات أو المعاهدات المعروضة على غرفتي البرلمان، محل تصويت على موادها بالتفصيل، ولا محل أي تعديل.

تقرر كل غرفة، عقب إختتام المناقشة، الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله".

نستخلص من نص هذه المادة أن دور البرلمان في هذا المجال، يقتصر على إقرار مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة أو رفضه أو تأجيله، فلا يتمتع بأي سلطة في دراسته وتفصيل أحكام المعاهدة أو مناقشتها مادة بمادة أو تعديل محتواها، أو حتى تقديم توجيهات أو توصيات بهذا الخصوص<sup>2</sup>، لكن ماذا لو رفض البرلمان الموافقة على معاهدة معينة؟ يبدو للوهلة الأولى، أن عدم موافقة البرلمان على معاهدة معينة قادر أن يشل مبادرة رئيس الجمهورية في مجال سن القواعد الدولية، إلا أن رئيس الجمهورية يتمتع بعدة وسائل

1 - BENABBOU-KIRANE (F) , Droit parlementaire ..., op-cit , P 224 et S .

مزياني لونس، عن إنتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 234.

2- لونساي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 275، مزياني لونس، عن إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 235.

دستورية تُمكنه بسهولة من تجاوز أي عراقيل قد يحدثها البرلمان، وأهمها إمكانية قيامه بعرض المعاهدة مباشرة على الإستفتاء الشعبي<sup>1</sup>.

هكذا ينعكس تكريس مبدأ سمو المعاهدة على القانون سلباً على وظيفة البرلمان، إذ بالإضافة إلى فقدانه لسلطة المشاركة في صنع القواعد التشريعية التي تعد سلطة رئاسية بحتة، فإن عملية إحلال القاعدة التشريعية الدولية محل القاعدة التشريعية البرلمانية تؤدي بالضرورة إلى تجميد دور البرلمان، طالما لا يمكن إلغائها أو تعديلها بعد المصادقة على المعاهدة دون ترتيب مسؤولية الدولة الجزائرية تجاه الأطراف الأخرى في الإتفاق، إضافة إلى ذلك فإن ضعف وظيفة البرلمان التشريعية والرقابية في مجال السياسة الخارجية يظهر أكثر من خلال وجود إمكانية لتجاوز إرادته من طرف رئيس الجمهورية الذي يحق له دستورياً اللجوء إلى عرض المعاهدة الدولية مباشرة على الإستفتاء الشعبي بإعتبارها قضية ذات أهمية وطنية<sup>2</sup>.

## الفرع الثاني

### التشريع الرئاسي عن طريق الإستفتاء الشعبي

يعتبر الإستفتاء<sup>3</sup> آلية قانونية يلجأ إليها رئيس الجمهورية للإتصال المباشر بالشعب وإستطلاع رأيه حول بعض المواضيع الهامة التي يرى صاحب الإختصاص فيها ضرورة الرجوع إلى الشعب بشأنها، من الناحية الدستورية يستطيع رئيس الجمهورية أن يلجأ إليها في حالة القضايا ذات الأهمية الوطنية (أولاً)، يبدو بهذا الشكل أن اللجوء إلى الشعب يعد من

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 289، لوناتسي ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 275.

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 289.

3- يعرف الإستفتاء الشعبي من الناحية الإصطلاحية على أنه: "الرجوع إلى الشعب بصفته صاحب السيادة لأخذ رأيه بالموافقة أو بالرفض في أي موضوع عام، قد يتعلق الأمر بمشروع قانون فيسمى في هذه الحالة بالإستفتاء التشريعي، أو بموضوع آخر غير القوانين فيسمى حينئذ بالإستفتاء السياسي". راجع في ذلك: رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، منشورات جامعة الكويت، 1972، ص 315، عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1989، ص 206، علاء الدين محمود، الإستفتاء الشعبي وأثره في الديمقراطية، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2013، ص 15.

أهم الوسائل الديمقراطية لممارسة السلطة، إلا أن عدم وضع ضوابط تقيد رئيس الجمهورية في هذا المجال سيؤدي إلى إستعمال آلية الإستفتاء الشعبي كإجراء لتجاوز البرلمان (ثانياً).

أولاً- الإستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية سلطة رئاسية مميزة لسن

القانون:

يحتكر رئيس الجمهورية سلطة الرجوع إلى الشعب في حالة الإستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية، إذ عمل المؤسس الجزائري على جعلها سلطة شخصية له (أ)، كما أنه لم يحدد مجالات هذا الإستفتاء، ولم يخضعه لأية قيود أو إجراءات مما يجعل من آلية الإستفتاء الشعبي في هذه الحالة سلطة رئاسية واسعة (ب).

أ- الإستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية سلطة شخصية لرئيس الجمهورية :

تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في إستشارة الشعب عن طريق الإستفتاء الشعبي في القضايا ذات الأهمية الوطنية من المبادئ التي إستقر عليها النظام السياسي الجزائري منذ صدور دستور 1976<sup>1</sup>.

كما كرس دستور 1996 المعدل والمتمم حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب بموجب نص المادة 8 المطمة 4 منه، والتي تنص على ما يلي: " لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى الشعب مباشرة "، وتضيف المادة 91 مطمة 8 منه على أنه: " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء ".

يتضح من ذلك أن سلطة اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي في حالة القضايا ذات الأهمية الوطنية هي سلطة شخصية لرئيس الجمهورية وغير مرتبطة بأي شرط، هذا على خلاف ما هو منصوص عليه في الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي وضع قيوداً على رئيس الجمهورية في حالة اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي، إذ إشتطت المادة 11 منه أن يكون بناءً

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، ص 290.

على إقتراح من الحكومة أو من المجلسين معاً، كما حددت المواضيع التي يمكن الرجوع فيها إلى الشعب<sup>1</sup>.

كما أن سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي هي سلطة لا تقبل التفويض إذ نصت المادة 101 فقرة 2 من دستور 1996 المعدل والمتمم على ما يلي: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء ".

وعليه ففي حالة عرض قانون معين للإستفتاء بهذا الشكل فإنه سيستهدف مباشرة شخص الرئيس، حيث عادة ما يعتقد الشعب أنه مدعو للتصويت على السياسة الرئاسية وليس على النص القانوني وهذا ما يعرف بنظام الإستفتاء السياسي<sup>2</sup>.

وأبرز دليل على ذلك، قانون الوثام المدني، حيث فسرت النتائج الإيجابية المعلن عنها بشأن الإستفتاء حول هذا القانون على أنها تأكيداً لشرعية الرئيس وتسليماً من الشعب بصحة السياسة الرئاسية<sup>3</sup>.

وما يزيد الأمر تعقيداً وتقوية لمركز رئيس الجمهورية، أن التصويت في مثل هذه الحالات سيتم جملة واحدة، إذ أن المقترعين لا يستطيعون مناقشة النص المعروض عليهم، فعند عرض الموضوع - أية كانت طبيعته - على الشعب فإن حقه ينحصر في الموافقة أو عدم الموافقة فقط دون حقه في إجراء تعديل عليه<sup>4</sup>، خصوصاً في ظل إفتقار أغلبية الشعب في الجزائر للحنكة السياسية والثقافة الدستورية<sup>5</sup>.

مع العلم أن تفعيل آلية الإستفتاء الشعبي لا تسبقه مناقشات كافية تتناسب مع أهمية المواضيع المطروحة على الشعب لبيان رأيه فيها وبالتالي يكون قراره في أغلب الأحيان قائماً

1- لوناسي ججيجة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 182.  
2- حول ماهية الإستفتاء السياسي، أنظر: حلمي محمد، المبادئ الدستورية العامة، د.د.ن، القاهرة، 1983، ص 166، ماجد راغب الطلو، الإستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت، 1980 وما بعدها.  
3- مزياني لونس، عن إنتفاء السيادة التشريعية...، مرجع سابق، ص 222.  
4- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية...، مرجع سابق، ص 263.  
5- صدوق عمر، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 122.

على العاطفة أكثر من الدراية والعلم الحقيقي، وبالتالي تكون النتيجة التصويت على شخص الرئيس لا على الموضوع المطروح للإستفتاء.

### ب- الإستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية سلطة رئاسية واسعة :

ذهبت العديد من دساتير العالم بشأن ممارسة آلية الإستفتاء إلى تحديد المواضيع التي تعد قابلة لأن تكون محلاً للإستفتاء، وذلك إما في نصوص الدستور نفسه أو في القوانين المكملة له هذا من جهة، من جهة أخرى عملت على تحديد مجموعة من الضوابط الواجب تحققها قبل اللجوء إلى إستعمال آلية الإستفتاء الشعبي<sup>1</sup>، وهذا ما أغفله المؤسس الدستوري الجزائري إذ أنه لم يحدد هذه المجالات لذلك يصعب تحديدها (1)، كما أنه لم يضع قيود دستورية بشأن ذلك (2).

### 1- صعوبة تحديد القضايا ذات الأهمية الوطنية :

يلاحظ على المادتين 8 فقرة 4 والمادة 91 فقرة 8 من دستور 1996 المعدل والمتمم أنهما تضمنتا صياغة عامة، وبالتالي فسحتا المجال واسعاً أمام رئيس الجمهورية لتدعيم سمو مركزه على حساب السلطات الأخرى.

إذ أن المؤسس الدستوري لم يحدد المواضيع التي يمكن أن تكون محلاً للإستفتاء، وإكتفى بالنص على أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء، وهذه العبارة واسعة ويكتنفها الغموض ويصعب إيجاد معيار لتحديد ذلك<sup>2</sup>.

1- الطماوي سليمان محمد، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، الطبعة 6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 54.

2- راجع في ذلك : بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 08 - 19) دراسة مقارنة مذكرة ماجستير تخصص إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2009 - 2010، ص 86.

فهناك عدة مسائل تدخل في نطاق القضايا ذات الأهمية الوطنية، سواء التي لها صبغة تشريعية أو سياسية<sup>1</sup>، وإذا كان الإستفتاء التشريعي يهدف إلى وضع قواعد عامة ومجردة، فإن الإستفتاء السياسي يهدف إلى الفصل في مسألة مختلف فيها، أو إتخاذ قرار معين تتباين بشأنه الآراء<sup>2</sup>.

تبعاً لذلك فإن المادة 91 فقرة 8 من دستور 1996 المعدل والمتمم فتحت مجالاً واسعاً لرئيس الجمهورية من حيث اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي في القضايا ذات الأهمية الوطنية، تاركة ذلك لسلطته التقديرية، فهو صاحب القرار في إعتبار مسألة معينة على أنها ذات أهمية وطنية وعلى أنها تستدعي إستشارة الشعب مباشرة عن طريق الإستفتاء، هذا يعني إمكانية تدخل رئيس الجمهورية في كل المجالات، بل أنه يستطيع التدخل في المجالات المخصصة دستورياً للبرلمان، أي المجالات التي يشرع فيها البرلمان عن طريق القوانين العادية أو القوانين العضوية، فلا يوجد أي عائق أمام رئيس الجمهورية من إقتحام مجالات القانون العضوي رغم خصوصيته عن طريق الإستفتاء<sup>3</sup>.

وما يؤكد تمتع رئيس الجمهورية بالسلطة التقديرية في مجال اللجوء إلى الإستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية هو وجود عدد كبير من القضايا المهمة التي كانت تصلح لأن تكون محلاً للإستفتاء الشعبي كمسألة الإنضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة (OMC) ومسألة الشراكة مع الإتحاد الأوروبي (EU) إلا أن رئيس الجمهورية لم يقم باللجوء إلى الإستفتاء لإستشارة الشعب بشأن هذه القضايا المهمة<sup>4</sup>.

1- لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 181.

2- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، القاهرة، 2005 - 2006، ص 896، هامش رقم 1، علاء الدين محمود، الإستفتاء الشعبي...، مرجع سابق، ص 95 - 96.

3- سلامتي ليلي، الإستفتاء في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1999-1998، ص 101، لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 182 - 183.

4- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، مرجع سابق، ص 69، مزياتي حميد، عن واقع الإزدواجية 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، ص 86.

## 2- غياب قيود دستورية بشأن تفعيل آلية الإستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية:

إن السلطة الواسعة المعهودة لرئيس الجمهورية في مجال إقرار الإستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية لا تظهر فقط من حيث إتساع مجالها، وإنما نلمسها أيضاً من خلال عدم إرتباطها بأية قيود أو شروط أو حتى إجراءات شكلية.

حيث أغفل المؤسس الدستوري الجزائري النص على إجراءات معينة تلزم رئيس الجمهورية على إتباعها لإعتبارها بالتالي قيوداً يرد على سلطته في تفعيل آلية اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي، وأمام عدم وجود أي نص قانوني ينظم هذا الإجراء، فإن هذا يعني أن رئيس الجمهورية هو المبادر والمستفيد الوحيد من الإستفتاء، ما يحقق فعلاً كون هذه الآلية سلطة شخصية لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>، ومن ثم تكون عملية المبادرة بالإستفتاء حكراً على رئيس الجمهورية يستعملها وقت ما شاء<sup>2</sup>.

أما بالنسبة للمؤسس الفرنسي فإنه عمل على تقييد سلطة رئيس الجمهورية بشرط الإقتراح المسبق من الحكومة أو البرلمان بغرفتيه<sup>3</sup>، في حين أن المؤسس الجزائري، لم يتم تقييد تلك السلطة لا بشرط الإقتراح المسبق، ولا بشرط آخر، وهذا يعني أن رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري يجمع بين المبادرة وتحريك آلية الإستفتاء الشعبي<sup>4</sup>.

فيجب إشراك البرلمان في مجال تفعيل آلية الإستفتاء الشعبي في القضايا ذات الأهمية الوطنية سواءً بمنح أعضاء البرلمان حق الإقتراح المسبق أو عن طريق منحهم آلية تسمح لهم بمراقبة السلطة التنفيذية عندما تقرر اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي، كإشترط

1- بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية...، مرجع سابق، ص 85.

2- حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمّاناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012-2013، ص 61.

3- راجع نص المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

4- سلاماني ليلي، الإستفتاء في الجزائر...، مرجع سابق، ص 77.

ضرورة قيامها بعرض بيان مفصل بشأن ذلك على كل غرفة من غرف البرلمان وفتح مجال لمناقشة هذا البيان وذلك بالنظر إلى الإعتبارات التالية :

- أن المناقشة على مستوى كل غرفة من غرف البرلمان تسمح بتوضيح الرؤية للمواطنين بشأن الموضوع المعروض على الإستفتاء.
- أخذ الحيطة من إستغلال السلطة التنفيذية للرأي العام من طرف الحكومة وعلى رأسها رئيس الجمهورية.

### ثانياً - الإستفتاء الشعبي آلية بيد رئيس الجمهورية لتجاوز البرلمان :

رغم أهمية الإستفتاء الشعبي بإعتباره صورة من صور ممارسة الديمقراطية المباشر<sup>1</sup>، إلا أن السلطة التنفيذية قد تستغل هذه الآلية لتحقيق أغراض غير ديمقراطية، منتهكة بذلك أصول الإستفتاء بهدف تكريس هيمنتها على السلطات الأخرى في الدولة، وبصفة خاصة السلطة التشريعية.

تتأكد هذه المخاوف عندما نعلم أن إجراء الإستفتاء في النظام السياسي الجزائري قد تم إخضاعه للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ويمارسه دون أية قيود، فبالتالي فإن رئيس الجمهورية يستطيع إستعمال آلية الإستفتاء كإجراء لتجاوز حق البرلمان في التشريع<sup>2</sup>.

إن هذا يعني أن الإستفتاء أصبح وسيلة بيد السلطة التنفيذية تُمكنها من معالجة العديد من المسائل التي يصعب تمريرها عن طريق البرلمان أو يُمكنها من تهميش البرلمان

1- نشير إلى أن الإستفتاء الشعبي له عدة مزايا يمكن أن أخصها فيما يلي :

- إحتفاظ الشعب بحق إتخاذ القرارات الهامة،
- تربية المواطنين سياسياً،
- الوقاية من التذمر والثورة، راجع في ذلك : ماجد راغب الحلو، الإستفتاء الشعبي...، مرجع سابق، ص 399 وما بعدها، علاء الدين محمود، الإستفتاء الشعبي...، مرجع سابق، ص 149 وما بعدها.
- 2- لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 183.

لسبب أو لآخر، كما أن هذه الوسيلة قد تستعمل من طرف رئيس الجمهورية لتجديد شرعيته عن طريق موافقة الشعب على موضوع معين تحت غطاء الأهمية الوطنية<sup>1</sup>.

يقول الأستاذ **Lemasurier** في هذا الصدد: "إذا كان الإستفتاء الذي من شأنه أن يزيل كل وسيط بين الحكام والمحكومين، يبدو مرادفاً للديمقراطية، فإن إستعماله من قبل رئيس الدولة حَوْلَهُ إلى نوع من الإستفتاء الشخصي الموجه ضد البرلمان، وربما ضد البرلمان والهيئة التأسيسية المؤسسة"<sup>2</sup>.

كما يرى جانب من الفقه<sup>3</sup>، أن اللجوء إلى الإستفتاءات الشعبية مع وجود البرلمانات يقلل من قيمة المجالس البرلمانية ونفوذها، كما أن إشراك الشعب في التشريع يقلل كذلك من إهتمام البرلمانات بالتشريع بسبب شعور أعضائها بأن المسؤولية موزعة على جهات أخرى غير المجلس الذي ينتمون إليه، كما أن الإستفتاء الشعبي يمكن أن يسمح لرئيس الدولة بإنتهاز فرصة رفض الشعب لقوانين أقرها البرلمان للقضاء عليه بحجة الدفاع عن مصالح الشعب، فيصبح بذلك الإستفتاء خطراً على الحقوق والحريات العامة، أما الأستاذ بورديو **Burdeau** فيرى أن سبب تضائل سلطة البرلمان لا يعود فقط إلى تحديد إختصاصاته فقط، بل يعود أيضاً إلى أن البرلمان لم يعد هو السلطة الوحيدة لسن القانون، من هنا فإن إمكانية الإستفتاء على القوانين قد جردت البرلمان من الإمتياز في أن يكون الجهة الوحيدة المؤهلة للتعبير عن الإرادة العامة، هذا ما ذهب إليه أيضاً الفقيه كاري دي مالبرغ الذي يرى في الإستفتاء أداة من أدوات الحد من السيادة البرلمانية<sup>4</sup>.

توضح هذه المعطيات أن الإستفتاء الشعبي آلية تشريعية هامة ومميزة وضعت في يد رئيس الجمهورية تُمَكِّنُهُ من تمديد مجاله التشريعي إلى مجال إختصاصات البرلمان سواء

1- مزياني لونس، عن إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 221.

2- لونساي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 184.

3- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية...، مرجع سابق، ص 272، ماجد راغب الحلو، الإستفتاء الشعبي...، مرجع

سابق، ص 434، علاء الدين محمود، الإستفتاء الشعبي...، مرجع سابق، ص 184.

4- لونساي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 184.

تعلق الأمر بالمجالات التي يشرع فيها عن طريق القوانين العادية أو المجالات التي يشرع فيها عن طريق القوانين العضوية<sup>1</sup>، إذ بإستطاعته تعديل أو إلغاء تشريع برلماني موجود، أو التشريع لأول مرة في أحد المجالات المحددة دستورياً للبرلمان، بالمقابل لا يمتلك أعضاء البرلمان الحق في مناقشة مشروع القانون الذي يعرض على الشعب للموافقة عليه عن طريق الإستفتاء، لأن المؤسس الجزائري لم يخول لهم ذلك ولم يلزم الحكومة بعرض بيان على كل غرفة من غرف البرلمان لمناقشته، على عكس ما كرسه الدستور الفرنسي لسنة 1958، إذ تقضي المادة 11 فقرة 2 منه بأنه إذا تم تنظيم إستفتاء بناءً على إقتراح من الحكومة، فيجب عليها أن تعرض بياناً أمام كل مجلس لتتبعه عامة مناقشة<sup>2</sup>.

وعندما يلجأ رئيس الجمهورية إلى الإستفتاء الشعبي في الحالات المذكورة سابقاً فإنه يستعمله كآلية تشريعية، ويأخذ مكان البرلمان، بل يعتبر في مركز أسمى من البرلمان، لأن القوانين الإستفتاءية تقلت من رقابة المجلس الدستوري، إذ لا تتدخل في إختصاصاته الدستورية، وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي<sup>3</sup>.

ما عدا ذلك فإن القوانين الإستفتاءية تعد قوانين عادية طالما يمكن تعديلها بتشريع برلماني، وهذا ما إنتهى إليه المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر عنه بتاريخ 09 جانفي 1990 حول " العفو الشامل في كاليديونيا الجديدة"<sup>4</sup>.

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص 291، مزياي لونس، عن إنتفاء السيادة...، مرجع سابق، ص 184.

2- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص 291.

3- وذلك في القرار رقم 92 - 20 مؤرخ في 06 نوفمبر 1962 والقرار رقم 92 - 313 مؤرخ في سبتمبر 1992، أشارت إلى ذلك : لونساي جقيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 186.

4- أشار إلى ذلك : أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية...، مرجع سابق، ص 291.

## المبحث الثاني

## التنظيم المستقل : آلية دائمة للتشريع ومحصنة من أي رقابة

يقصد بالسلطة التنظيمية الإختصاص المخول لهيئات السلطة التنفيذية بسن قواعد قانونية عامة ومجردة، لا تختلف من الناحية المادية والموضوعية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية<sup>1</sup>.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري، نجد أنه قد منح رئيس الجمهورية إختصاص ممارسة السلطة التنظيمية التي أصبحت أداةً يستخدمها لمنافسة البرلمان في مجال وضع القواعد القانونية الإنشائية، إذ أنها تعد آلية دائمة للتشريع في يد رئيس الجمهورية (المطلب الأول)، ومحصنة من أية رقابة، سواءً كانت رقابة دستورية، أو قضائية (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

## المراسيم الرئاسية سلطة مزاحمة للتشريع البرلماني

ينافس رئيس الجمهورية البرلمان بل يتفوق عليه في مجال صنع التشريع بمعناه الواسع، هذا ما يظهر من خلال إطلاق مجال السلطة التنظيمية المستقلة، من خلال حصر مجال القانون، الذي يشرع فيه البرلمان، إذ أن مجالها مجال واسع جداً، بالمقابل تم حصر مجال القانون الذي يشرع فيه البرلمان (الفرع الأول)، إلا أنه لا بد من تحديد العلاقة بين المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية، والقانون الذي يصدره البرلمان، وذلك من خلال إبراز الطبيعة القانونية للمراسيم الرئاسية<sup>2</sup> (الفرع الثاني) .

1- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (النشاط الإداري، التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006 ص 100.  
2- نشير في هذا الصدد أن الفقه اختلف بشأن تحديد مفهوم السلطة التنظيمية المستقلة، إذ أن هناك إتجاهين : إتجاه يأخذ بالمفهوم الضيق لهذه السلطة، فيذهب أنصاره إلى القول بضرورة إبعاد الإدارة كلما أمكن من صياغة القواعد العامة والمجردة، وإتجاه ثاني يأخذ بالمفهوم الواسع لهذه السلطة، ويعترف بوجود لوائح مستقلة، تعد بمثابة التشريع الأصيل الذي تصدره السلطة التنفيذية، راجع في ذلك : لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 206 وما بعدها.

## الفرع الأول

## خصوصية المجال التنظيمي المستقل

تظهر خصوصية المجال التنظيمي المستقل في كونه مجال أصلي لرئيس الجمهورية لأنه لا يجد مصدره في القانون بل ينبثق مباشرة من الدستور، ويمارسها في المسائل غير المخصصة للقانون (أولاً)، وكذلك من خلال إتساع مجاله مقارنة بمجال القانون المحصور دستورياً (ثانياً).

## أولاً- المجال التنظيمي مجال أصلي لرئيس الجمهورية :

منح المؤسس الجزائري رئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون، إستناداً إلى نص المادة 143 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل والمتمم التي تنص على أنه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ".

يتبين لنا حسب نص هذه المادة بأن كل ما هو غير مرتبط بمجال القانون المحدد دستورياً، والمخصص أصلاً للبرلمان، فهو مرتبط بالمجال التنظيمي الذي تم تخويله للسلطة التنفيذية، إذ أن هذه المادة أشارت إلى أن السلطة التنظيمية المستقلة تعود لرئيس الجمهورية، والتي يمارسها في المجالات التي لا تندرج في مجال القانون، أما تطبيق القانون فهو إختصاص فرعي يعود إلى الوزير الأول، وهذا ما أشارت إليه الفقرة 2 من المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم. وعليه فإن المؤسس الجزائري لم يُقْم بتحديد مجال التنظيم، مقارنة بتقييد مجال القانون<sup>1</sup>.

1- لحول دراجي: " تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري "، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018، ص ص 417 - 419.

هذا ما دفع جانباً من الفقه إلى إعتبار مجال التنظيم بمثابة الأصل، أما مجال القانون، فهو بمثابة الإستثناء<sup>1</sup>.

يتبين لنا إذاً، أن المؤسس الجزائري لم يكتفي بتوسيع و إطلاق مجال التنظيم، مقابل تقييده لمجال القانون فحسب، وإنما قام بتقسيم المجال التنظيمي إلى نوعين : مجال تنظيمي مستقل يعود إلى رئيس الجمهورية، ومجال تنظيمي تنفيذي، أي مجال التنظيم الفرعي، الذي يعود إلى الوزير الأول.

وعليه، يمتلك رئيس الجمهورية وسيلة حقيقية لصنع القواعد الإنشائية، عن طريق إصدار مراسيم رئاسية، تعد بمثابة لوائح مستقلة، أو قائمة بذاتها (**les règlements autonomes**) وهي تسمى كذلك، لأنها غير مرتبطة بقانون معين، ولقد أعتبرت هذه اللوائح من طرف الأستاذ فيدل **VEDEL**، بمثابة السلطة الموازية للسلطة التشريعية<sup>2</sup>. وهي تتمتع بخاصيتين أنها أصلية وغير مشروطة، أصلية لأنها لا تجد مصدرها في القانون، بل تنبثق من نص شكلي، هو الدستور، وأنها غير مشروطة، لأنها مثل القانون لا يخضع إلا للدستور<sup>3</sup>. وفي الجزائر هذا النص يتمثل في نص المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

تتضمن اللوائح التنظيمية المستقلة على نوعين من اللوائح هما : ولوائح الضبط والبوليس، والتي تتضمن القواعد اللازمة للمحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة، أي تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية في مجال المحافظة على النظام العام، بعناصره المختلفة، وهذه اللوائح تمس حقوق الأفراد وحررياتهم، وتتطوي على أوامر ونواهي، وعقوبات

1- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص 311.

2- راجع في ذلك : محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مطبعة العشري، القاهرة، 2008، ص 186، أو مایوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 256.

3- يوجد إتجاه فقهي في فرنسا ينكر وجود ما يعرف في الفقه باللوائح المستقلة، ومنهم الأستاذ **FAVOREU**، الذي يرى أن هذه اللوائح ما هي إلا صرحا بناه الفقه، فهو لا يوجد إلا في خيالهم، راجع في ذلك : لونا سي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 206.

تتخذ بحق المخالفين لأحكامها<sup>1</sup>، ولوائح المصلحة العامة، أو اللوائح التنظيمية التي تتضمن القواعد اللازمة لسير المرافق العامة، وهي اللوائح الصادرة لتنظيم المرافق العامة، وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة، وتصدر هذه اللوائح دون حاجة إلى الإستناد إلى قانون قائم، وهي من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده دون إشراك الوزير الأول.

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية المتعاقبة، نجدها لم تنص صراحةً على هذا النوع من اللوائح، التي تهدف إلى تنظيم المرافق العامة، ومع ذلك كرسها العرف، فأصبحت أحد مسائل المجال التنظيمي. وكما أشرنا أن رئيس الجمهورية يقوم بإصدار هذه اللوائح المستقلة دون الإستناد إلى القانون، ودون إشراك الوزير الأول، وهي تأخذ شكل مراسيم رئاسية عملاً بأحكام المادة 91 من دستور 1996 المعدل والمتمم<sup>2</sup>.

أما لوائح الضبط الإداري فهي لوائح تنظيمية تهدف إلى كفالة النظام العام، بالعمل على إشاعة الطمأنينة بين الأفراد في أعراضهم وأموالهم، وذلك بإتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع وقوع الحوادث الناجمة عن فعل الإنسان، أو الحيوان، أو الأشياء، والعمل على وقاية الصحة العامة، بإتخاذ الإجراءات الضرورية للوقاية من الأمراض، وتحقيق السكنينة العامة، وحفظ الأخلاق العامة.

لم تنص بعض الدساتير صراحة على هذه اللوائح، كإختصاص مخول للسلطة التنفيذية، إلا أن الفقه الإداري يقر بذلك، حيث منح للسلطة التنفيذية الحق في إصدار لوائح الضبط الإداري، ولو لم يتضمن الدستور نصاً يجيزها، تختص بضبط النظام العام، منعاً للفوضى، وحفاظاً على سلامة وأمن المجتمع. وبما أن هذه اللوائح مستقلة بذاتها، ولا تستند

1- هاني على الطهراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 242.

2- حملاوي سوسن، زغندوي أميرة، الفصل بين الإختصاص التشريعي والتنظيمي في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام معمم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالم، 2019، ص ص 32 - 33.

على أي قانون، من شأنها وضع قيود على حريات الأفراد بغية المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث (الأمن، السكنية العامة والصحة العامة)<sup>1</sup>.

لذلك فإن لوائح الضبط الإداري في المجال الوطني تصدر بواسطة مراسيم رئاسية، يصدرها رئيس الجمهورية، ونظراً لطبيعة هذه اللوائح وتقييدها لممارسة الأفراد للحريات العامة، فإنه يتعين عدم التوسع في إصدارها، باعتبارها سلطة إستثنائية ترد على الأصل العام، الذي يوجب عدم وضع قيود على الحريات العامة للمواطنين، إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية، ومن أمثلة هذه اللوائح : اللوائح الخاصة بالمحلات الخطرة، والمقلقة للراحة، والخاصة بمراقبة الأغذية، والخاصة بالمحافظة على الصحة العمومية، تفادياً لظهور أمراض الطاعون والكوليرا، وغيرها من الأمراض الخطرة<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه اللوائح التنظيمية المستقلة، تعد إختصاصاً لصيقاً بشخص رئيس الجمهورية، وهذا ما جعل منها سلطة ذاتية غير قابلة للتنازل أو التفويض، والدليل على ذلك، أن المادة 101 من دستور 1996 المعدل والمتمم، منعت رئيس الجمهورية القيام بتفويض سلطته المتعلقة بتوقيع المراسيم الرئاسية.

بالمقابل يعد المرسوم التنفيذي عملاً تشريعياً ثانوياً، لا يوجد إلا إستناداً لتشريع سابق صادر عن البرلمان، فإن المرسوم الرئاسي، هو بمثابة تشريع أصيل يصدره رئيس الجمهورية دون الحاجة إلى الإستناد إلى تشريع قائم، ومن ثم فإن أحكام المرسوم الرئاسي، هي أحكام أصلية<sup>3</sup>، فهي سلطة مستقلة وقائمة بذاتها، وبالتالي يشترك كل من القانون والمرسوم الرئاسي، في كونهما مصدرين للقواعد القانونية<sup>4</sup>.

1- زينب عبد اللاوي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017، ص 212.  
2- المرجع نفسه، ص 213.  
3- راجع في ذلك : لوناسي ججيفة، في مدى إزدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، 1996، ص 160 وما بعدها.  
4- لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 215، أو مایوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 258.

يبدو من خلال العودة إلى نص المادة 143 من الدستور، بأن المؤسس الجزائري خول رئيس الجمهورية سلطة إتخاذ قرارات مهمة، عن طريق مراسيم رئاسية، تحتوي على قواعد عامة وموضوعية لتنظيم كل المسائل غير المخصصة للقانون، وفي هذه الحالة، فإنه يمارس سلطة تنظيمية مستقلة، لا تستند لأي قانون، وإنما تستند مباشرة إلى الدستور، وبالمقابل فإن سلطة الوزير الأول هي سلطة غير مستقلة، إذ تنحصر مهمته في إتخاذ مراسيم تنفيذية، لتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وكذا التنظيمات المستقلة، والأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية. فهذا فإن الوزير الأول، يمارس سلطة تنظيمية فرعية<sup>1</sup>.

فبناءً على ما سبق نقول أن المؤسس الجزائري، إعترف للتنظيم المستقل، بمجال خصوصي يتميز بأنه مجال أصلي وليس تبعي، كما أنه مجال واسع وممتد.

### ثانياً - مجال التنظيم المستقل : مجال واسع

على عكس المفهوم التقليدي المحدد للعلاقة بين القانون واللائحة، على أساس حصر مجال السلطة التنظيمية، وإطلاق مجال التشريع، نجد أن المؤسس الفرنسي، أخذ بالمفهوم الحديث، الذي يركز على حصر مجال القانون وإطلاق السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، فكان ذلك في دستور 1958، حيث تم تحديد وحصر موضوعات القانون بنصوص الدستور على سبيل الحصر، ما عداها يبقى مجالاً للسلطة التنظيمية، وهو مجال مطلق، وغير محدود، هذا ما تم تكريسه في نص المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958<sup>2</sup>.

أخذت الجزائر بهذا النهج منذ دستور سنة 1976، إذ أصبح للقانون بمعناه الضيق في النظام الدستوري الجزائري مجال محدود، الأمر الذي قلب القاعدة التي كان معمول بها سابقاً في ظل دستور 1963، والتي كانت تترك للبرلمان مجالاً مفتوحاً على إطلاقه للتشريع

1- مزياني حميد، آلية التشريع بالأوامر...، مرجع سابق، ص 226.

2- خنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع قانون عام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017، ص 39.

في مختلف ميادين الحياة الإجماعية والسياسية والإقتصادية، أما السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، فقد كانت في ظله هي الإستثناء. أما الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ 1976، تأخذ بمبدأ تحديد مجال القانون، وهذا ما تم تكريسه خاصة في المادة 140 و 141 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، أين تم تحديد مجال القانون على سبيل الحصر<sup>1</sup>.

إذ حددت المادة 140 مجال القوانين العادية إذ ورد فيها ما يلي: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية :

- 1 - حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
- 2 - القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحقّ الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
- 3 - شروط استقرار الأشخاص،
- 4 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- 5 - القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- 6 - القواعد العامة بإنشاء الهيئات القضائية،
- 7 - القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8 - القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
- 9 - نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10 - التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11 - التصويت على ميزانية الدولة،

1- فريجة سفيان، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام المعمق، الملحق الجامعية مغنية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص ص 40 - 41.

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

مع العلم أنه تم حذف مجال واحد للقوانين العادية في التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو مجال المصادقة على المخطط الوطني، وهذا بعدما كان مجال القانون العادي في دستور 1996 يشمل على ثلاثين (30) مجالا<sup>1</sup>.

بالمقابل حددت المادة 141 مجال القوانين العضوية بنصها: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية :

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية. "

مع العلم أنه تم حذف مجال واحد للقوانين العضوية في التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو مجال القانون المتعلقة بالأمن الوطني، وهذا بعدما كان مجال القانون العضوي في دستور 1996 يشمل سبعة (7) مجالات.

إلى جانب أحكام نص المادة 141، هناك عدة مسائل وموضوعات تدرج في إطار القانون العضوي منصوص عليها في مواد متفرقة في دستور 1996 المعدل والمتمم، بموجب المواد الآتية : 103، 106، 120، 125، 129، 132، 133، 172، 176، 177<sup>2</sup>، فلا يمكن للبرلمان أن يشرع خارج المجال الممنوح له بمقتضى الدستور، فعلى عكس هذا التحديد، يتمتع المرسوم الرئاسي بمجال واسع جداً، فيحق لرئيس الجمهورية التدخل لتنظيم جميع المسائل، بإستثناء تلك المخصصة للقانون، فمجالات التنظيم المستقل

1- علوي محمد أمين، هاجو محمد، الدور التشريعي للبرلمان...، مرجع سابق، ص 14 - 15.

2- عليان صالح، عن تفوق السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص 52.

مجالات عديدة وغير محدودة، بل يخضع إمتدادها لرغبة رئيس الجمهورية، صاحب السلطة التنظيمية المستقلة<sup>1</sup>.

نشير في هذا الصدد إلى وجود موضوعات سكت عنها الدستور، ولم يجعلها المؤسس الجزائري من إختصاص البرلمان، كما لم يجعلها كذلك من إختصاص رئيس الجمهورية عن طريق سلطته التنظيمية المستقلة، بمعنى آخر، فإن هذه المواضيع، هي مجالات مستجدة في المستقبل، تحتاج إلى تنظيم قانوني لها، إذ إكتفى المؤسس الجزائري بتناولها في صورة مبادئ، وأهداف عامة، ينبغي على الدولة الإلتزام بها، والعمل على تحقيقها.

من أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 55 فقرة 2 من دستور 1996 المعدل والمتمم، إذ ورد فيها ما يلي: " حق الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه مضمون له"، إذ لم تحدد هذه المادة الجهة الدستورية التي تنظم هذه المسألة، هل هي البرلمان عن طريق قانون، أم رئيس الجمهورية عن طريق التنظيم المستقل<sup>2</sup>؟

فالسكوت عن هذه الموضوعات، لا يعني أنها ليست في حاجة إلى تنظيم، وإنما يعود تنظيمها بطريقة تلقائية لرئيس الجمهورية، لأن هذه المواضيع، لا تدخل في إختصاص البرلمان المحصور والمحدد دستورياً، وبالتالي تترد مباشرة للسلطة التنظيمية المستقلة، ذات المجال العام والشامل غير المنتهي، المختصة بوضع القواعد العامة والمجردة، المنظمة لحياة الأفراد.

ومن بين التنظيمات المستقلة، التي تناولت موضوعاً مسكوتاً عنه في الجزائر، نجد المرسوم الرئاسي المستقل رقم 88 - 131، المؤرخ في 04 جويلية 1988، والمتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن، هذا المرسوم الذي قام بإرساء مجموعة من القواعد، يمكن إعتبارها بمثابة مبادئ قانونية عامة تحكم الإدارة، في إطار علاقتها بالمواطن، وذلك

1- لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 220.

2- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص ص 110 - 111.

بخصوص توجيه الأوامر، والتوجيهات لهؤلاء المواطنين، أو بخصوص تلقي طلباتهم وتظلماتهم، ومن أهمها : مبدأ المشروعية، مبدأ المسؤولية، مبدأ الشفافية، تسبب قرار الرفض، خضوع الإدارة للقرارات التي تتخذها، إستثنائية الإستدعاء، واجب التواصل بين الإدارة والمواطن، عدم سريان القرارات الإدارية الفردية في حق المواطنين، إلا بعد تبليغهم بها شخصياً<sup>1</sup>.

ففي كل الأحوال، فإن مجال التنظيم المستقل يبقى أوسع من مجال القانون الصادر عن البرلمان، طالما أنه محدود دستورياً، خاصة في المادتين 140 و141 من دستور 1996 المعدل والمتمم<sup>2</sup>.

بذلك تعد سلطة إصدار التنظيمات وفقاً للدستور، حكراً على رئيس الجمهورية من بدايتها إلى نهايتها، ولا يستطيع البرلمان أن يشاركه في المبادرة بها، كما يتمتع من خلالها بالحرية الكاملة والسلطة التقديرية التامة، التي تجعله يبادر بها في أي وقت أراد ذلك، وهذا يعني أن رئيس الجمهورية يحتكر عملية المبادرة بالمراسيم الرئاسية.

كما لا يوجد كذلك أي نص في الدستور، يلزم رئيس الجمهورية بعرض المراسيم التنظيمية على البرلمان من أجل الموافقة عليها، وهذا ما يعتبر من مظاهر قوة التنظيمات، إذ أن توقيع رئيس الجمهورية عليها يعد كافياً لإخراجها للوجود، وترتب كامل آثارها، وليس للبرلمان في ذلك أي سلطة، عكس الأوامر التشريعية التي تستوجب عرضها على هذا الأخير للموافقة عليها في أول دورة، والسبب في ذلك أن مجالته محصورة دستورياً.

1- المرجع نفسه، ص 115 - 116.

2- لوناسي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 220.

## الفرع الثاني

## الطبيعة القانونية للمراسيم الرئاسية

تعد المراسيم الرئاسية لوائح قائمة بذاتها، لأنها لا تستند إلى أي قانون، بل أنها تتناول مسائل لا يتناولها القانون الصادر عن البرلمان، وهذا ما يدفعنا إلى أن نكيفها على أنها تشريع بآتم معنى الكلمة عملاً بالمعيار الموضوعي<sup>1</sup>، إلا أن الفقه قد اختلف بشأن مكانة هذه المراسيم في النظام القانوني للدولة، فجانبا من الفقه يعتبر هذه المراسيم الرئاسية قرارات إدارية (أولاً)، في حين يذهب جانب آخر منه إلى القول أن هذه المراسيم تكون في المرتبة نفسها مع التشريع الذي يصدره البرلمان (ثانياً).

## أولاً- الإتجاه الراض منح المراسيم الرئاسية نفس مرتبة التشريع :

يرفض أنصار هذا الإتجاه مساواة المراسيم الرئاسية مع القانون، فلا يمكن إعادة النظر في مبدأ تدرج القوانين، يبقى القانون قانوناً وتبقى اللائحة لائحة، وينحصر التغيير الوحيد الذي طرأ فقط في زوال المبدأ الكلاسيكي المتمثل في خضوع التنظيم للقانون، بل يرى الأستاذ **FAVOREU** أنه لا يمكن التمييز بين التنظيم المستقل والتنظيمات الأخرى، لا من حيث النظام القانوني ولا من حيث المركز، وتعتبر اللائحة المستقلة قراراً إدارياً يحتل نفس المرتبة مع القرارات الإدارية الأخرى<sup>2</sup>.

يرى الأستاذ **P.PACTET** في هذا الصدد أن التفرقة بين التنظيمات المستقلة والتنظيمات التنفيذية، أصبحت اليوم أمراً غير معمول به في القانون الدستوري، طالما أنها تخضع لنفس النظام القانوني، وأن هذه التفرقة لا تتماشى وقرارات المجلس الدستوري الفرنسي، الذي لم يتصدى من خلالها لتدخل المشرع في مجال التنظيم، ودون أن يثير ذلك

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسية...، مرجع سابق، ص 258.

2- راجع في ذلك : لونا سي جقيقة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 216.

إعتراض الحكومة، فما دام أن الحدود الثابتة تنعدم بين ميدان التشريع وميدان التنفيذ، لا يمكن الإعتراف بوجود طائفة خاصة من اللوائح تسمى اللوائح المستقلة<sup>1</sup>.

فأنصار هذا الإتجاه رفضوا إذا منح اللوائح المستقلة نفس مرتبة القانون الصادر من البرلمان، بل رفضوا حتى إقامة أي تمييز أو تفرقة بين اللوائح المستقلة وباقي الأعمال الإدارية الأخرى<sup>2</sup>.

بخصوص القانون الجزائري، يرى البعض أن المراسيم الرئاسية، هي أعمال وقرارات إدارية، سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي، تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية<sup>3</sup>.

### ثانياً- الإتجاه المعترف بتمتع المراسيم الرئاسية بمكانة القانون نفسها :

يرى أصحاب هذا الإتجاه أن إخضاع التنظيم المستقل لنفس النظام القانوني للقرارات الإدارية الأخرى أمر غير صحيح، إذ لا يمكن إعتبار اللوائح المستقلة أعمالاً إدارية، لأن سبب وجودها يختلف عن سبب وجود القرارات الإدارية، فالتنظيم المستقل مبتكر للقانون، ويرجع الفرق الوحيد بين التنظيم المستقل والقانون، إلى السلطة التي تصدرهما فقط<sup>4</sup>، لهذا ذهب جانب من الفقه إلى تسمية التنظيمات المستقلة ب:"قوانين مادية"<sup>5</sup>، كما ذهب البعض إلى القول أن هذه اللوائح المستقلة تعد تشريعاً أصيلاً<sup>6</sup>.

رغم محاولة أنصار هذا الإتجاه، الدفاع عن فكرة تساوي اللوائح المستقلة مع القوانين الصادرة عن البرلمان، إلا أننا لا نرى في ذلك صواباً، لذلك نؤيد الإتجاه الفقهي الذي يرى أن هذه اللوائح المستقلة لا تختلف عن اللوائح التنفيذية من حيث المرتبة والقيمة القانونية، وخاصة وإن مجلس الدولة الفرنسي قام بإخضاع هذه اللوائح المستقلة مثلها في

1- راجع في ذلك: أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 259.

2- راجع في ذلك: رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 238.

3- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 20.

4- لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 216.

5 - RIVERO (J) , Droit adminidtratif , 11<sup>e</sup> édition , DALLOZ , Paris , 1985 , p 55.

6- البدوي إسماعيل، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 446.

ذلك مثل اللوائح التنفيذية للرقابة القضائية، وذلك منذ سنة 1959<sup>1</sup>. وهذا ما أخذت به الجزائر، إذ لا يمكن إلحاق الصفة التشريعية على ما يصدر عن رئيس الجمهورية في الجزائر من تنظيمات مستقلة، رغم أن المادة 143، المتعلقة بالسلطة التنظيمية، وردت ضمن الفصل الثاني من الدستور، والموسوم بـ "السلطة التشريعية". والسبب في ذلك أن العمل التشريعي في كل الأنظمة القانونية يمر بإجراءات خاصة، تبدأ بإيداع مقترح، أو مشروع قانون لدى البرلمان، ويمر بإجراءات المناقشة والتصويت، وتنتهي بالإصدار والنشر، وهو ما لا ينطبق على التنظيم المستقل، الذي ينفرد به رئيس الجمهورية في الجزائر بصياغته وتوقيعه، دون تدخل من أي جهة أخرى، مما يؤكد لنا حقيقة، أنه عمل إداري من جانب واحد (قرار إداري).

بل حتى وإن وردت المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم، ضمن الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة أن التنظيم المستقل المعترف به دستورياً لرئيس الجمهورية في الجزائر هو عمل تشريعي خالص، ولو صح غير ذلك، لكان المؤسس الجزائري، قد إستعمل عبارة "يشرع رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة..."<sup>2</sup>، عوض من عبارة "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة...". إن التوظيف الدستوري لمصطلح "يمارس"، يفيد من وجهة نظرنا، أن صلاحية رئيس الجمهورية في الإنفراد بإصدار مراسيم تنظيمية مستقلة، يجعل منه في المقام الأول سلطة ضبط إداري، لا سلطة ضبط تشريعي، هذا يعني من ناحية أخرى، أن صفة الإستقلالية التي يتميز بها التنظيم الرئاسي، لا يجرده من صفته كعمل إداري.

يتضح من خلال ما سبق إمكانية خضوع ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم تنظيمية لرقابة القاضي الإداري (مجلس الدولة)، بصفته قاضي مراقبة المشروعية، ولو من

1 - **CHAMPAGNE (G)** , L'essentiel du droit constitutionnel , Gaulino éditeur , 2<sup>e</sup> édition , Paris , 2001 , P 99.

2- يعيش تمام شوقي: "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 41، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 43.

الناحية النظرية، حيث يتولى مجلس الدولة الجزائري في هذا الصدد ممارسة رقابته بصفته قاضي أول وآخر درجة، بالنسبة لدعاوى الإلغاء، والتفسير، وتقدير المشروعية، المنصبة على القرارات الإدارية المركزية، و من ضمنها المراسيم الرئاسية<sup>1</sup>.

## المطلب الثاني

### المراسيم الرئاسية سلطة غير خاضعة للرقابة

إن رئيس الجمهورية لا يتمتع بمجال تشريعي موازي ينافس به البرلمان في مجال إنشاء القواعد القانونية فحسب، بل أن مجاله هذا، يتمتع من الناحية العملية بحصانة من أي رقابة سواء كانت رقابة دستورية (الفرع الأول)، أو رقابة قضائية (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### حصانة المراسيم الرئاسية من الرقابة الدستورية

رغم إخضاع المؤسس الجزائري التنظيمات لرقابة المجلس الدستوري، حيث تنص المادة 186 فقرة 1 من دستور 1996 المعدل والمتمم على أنه: "بالإضافة إلى الإختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات"، ورغم التوسيع كذلك في مجال إخطار المجلس الدستوري، بعد أن كان حكراً على رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، أصبح حقاً مخولاً للوزير الأول وخمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة، هذا ما أشارت إليه المادة 187 من دستور 1996 المعدل والمتمم، إلا أنه من الناحية العملية، فإن المراسيم الرئاسية في الجزائر إكتسبت حصانة من الرقابة الدستورية، ويمكن إرجاع ذلك إلى الأسباب التالية:

1- يعيش تمام شوقي: "السلطة التنظيمية لرئيس..."، مرجع سابق، ص 44.

- تبعية كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للأغلبية البرلمانية، التي يشهد الواقع السياسي مسانقتها غير المشروعة لرئيس الجمهورية<sup>1</sup>، فهذا لا يستعمل رئيسي غرفتي البرلمان حقهما في إخطار المجلس الدستوري، فمنذ تأسيس المجلس الدستوري بموجب دستور 1989، لم يتم إخطاره ولو مرة واحدة لممارسة رقابة على مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية<sup>2</sup>.

- عدم لجوء الوزير الأول إلى إستعمال حقه في الإخطار بشأن التنظيمات، فرغم أن المؤسس الجزائري منحه حق الإخطار بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أننا نستبعد لجوء الوزير الأول إلى إستعمال هذا الحق من الناحية العملية، لأن الوزير الأول أصبح منذ التعديل الدستوري لسنة 2008 مؤسسة تابعة لرئيس الجمهورية، فهذا لا يمكن أن نتصور قيام الوزير الأول بممارسة حقه في الإخطار، ضد التنظيمات المستقلة التي تصدر عن رئيس الجمهورية<sup>3</sup>.

- تعقيد قدرة أعضاء البرلمان إخطار المجلس الدستوري بشأن التنظيمات من الناحية القانونية، فالمؤسس الجزائري منح حق الإخطار لخمسين (50) نائباً أو ثلاثين (30) عضواً في مجلس الأمة، إلا أنه حصر ذلك بخصوص القوانين التي صوت عليها البرلمان، ذلك في نص المادة 114 فقرة 6 من الدستور، فبالتالي، لم يمنح لهم، بطريقة غير مباشرة حق ممارسة الإخطار بشأن التنظيمات.

وعلى عكس إستحالة إخطار المجلس الدستوري من قبل الهيئات السياسية المذكورة سابقاً بشأن التنظيمات المستقلة، نجد بالمقابل أن رئيس الجمهورية يقوم بإخطار المجلس الدستوري حول النصوص التشريعية، إذ يستعمل حقه في الإخطار بشكل قوي ضماناً وتأميناً لسلطته التنظيمية. فبالرغم من إستقلالية السلطة التنظيمية عن القانون إلا أن الرقابة الدستورية المسلطة عليها من طرف المجلس الدستوري هي رقابة ضعيفة وهي رقابة في

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 263.

2- لونساي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 229.

3- بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة...، مرجع سابق، ص 278، براهيم نعيمة، وراثي سهام، الإختصاصات التشريعية...، مرجع سابق، ص 77.

خدمة السلطة التنظيمية المستقلة، وهذا من أجل حمايتها من التدخل والإعتداء عليها من طرف القانون أو التشريع، ولحماية المجال الخصوصي للتنظيم المستقل من تدخلات البرلمان.

ونستنتج في الأخير على أن رغم فعالية الرقابة الدستورية من الناحية النظرية، إلا أن الجانب العملي قد أثبت عكس ذلك، إذ أنها رقابة محدودة، يمكن إرجاع ذلك لسمو المركز القانوني لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري والمؤثر بشكل مباشر على إستقلالية المجلس الدستوري<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني

### حصانة المراسيم الرئاسية من الرقابة القضائية

أجمع كل من الفقه والقضاء في فرنسا، منذ بداية صدور دستور 1958، على منح التنظيم المستقل الطبيعة الإدارية، ومن ثم فهو عمل إداري خاضع لرقابة القاضي الإداري، إذ قرر مجلس الدولة في حكمه الصادر في 26 جوان 1959 في قضية النقابة العامة للمهندسين<sup>2</sup>، أن التنظيمات المستقلة، وإن لم تخضع للقانون، فإنها تخضع كأى تنظيم آخر لما تقرره المبادئ القانونية العامة، ولقد إستقرت أحكامه على هذا الطرح إلى يومنا هذا.

وعليه إتجه أغلب الفقهاء إلى القول أن التنظيمات المستقلة أو التنفيذية هي أعمال إدارية، إذ أن التجديد الدستوري الذي عرفه النظام الدستوري الفرنسي لا ينفى على التنظيمات الطبيعة الإدارية<sup>3</sup>، وبالتالي تخضع اللوائح المستقلة في فرنسا لرقابة القضاء الإداري، إذ

1- خنيش وحيد، ناصر جودي، السلطة التنظيمية لرئيس...، مرجع سابق، ص ص 64 - 65.

2 - LONG (M) et autres , Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14<sup>e</sup> édition , DALLOZ , 2003 , P 519.

3- رحمانى جهاد، بن عليّة حميد: " التنظيم المستقل والتنظيم التنفيذي في المنظومة القانونية الجزائرية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016"، المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 12، عدد 3، 2020، ص ص 724 - 725.

يمكن للمواطنين الطعن فيها للتعسف في السلطة، أمام مجلس الدولة، للتحقق من مدى إحترامها للدستور، وللمبادئ العامة للقانون<sup>1</sup>.

أما عن الوضع في الجزائر، منذ صدور دستور 1996 المعدل والمتمم، تم تكريس الإزدواجية القضائية، ودسترة إختصاص القضاء، معلناً عن إختصاصه بالنظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية في مادته 161، والتي تنص على ما يلي: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، ثم جاء القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم، المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيم عمله في مادته 9، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08 - 09 في المادة 901، على أن مجلس الدولة يختص كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية<sup>2</sup>.

وعليه فإن هذه الرقابة مكرسة قانوناً ونظرياً، أما من الناحية القضائية والتطبيقية، إذا بحثنا في الإجتهادات القضائية، فلن نجد أمثلة واضحة، يمكن الإستناد عليها<sup>3</sup>.

لكن في حقيقة الأمر وحسب ما يراه البعض فإن هذه الآليات الرقابية المسلطة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، ما هي إلا لحمايتها، وتأمينها، وإعطائها مكانة سيادية في النظام القانوني السائد في الدولة، مدعمين آرائهم في ذلك بالدور الإستشاري الذي يلعبه مجلس الدولة في إعداد المراسيم أحياناً، لأن طلب إستشارة مجلس الدولة في هذه الحالة إختياري فقط<sup>4</sup>.

1 -CHAMPAGNE (G) , L'essentiel du droit... , op-cit , P 99.

2- لحول دراجي : " تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري "، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، العدد 11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، ص 420.

3- رحماني جهاد، بن عليّة حميد ، التنظيم المستقل والتنظيم...، مرجع سابق، ص 725.

4- لحول دراجي، تطور مكانة المراسيم...، مرجع سابق، ص 420.

عموماً فإن السلطة التنظيمية المستقلة الخاصة برئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، لا تخضع لهذه الرقابة - رقابة القاضي الإداري -، بل أن بعض هذه المراسيم، لا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة باعتبارها من أعمال السيادة مثل المرسوم المتعلق بحل البرلمان، أو إستدعاء الهيئة الناخبة وغيرها، إذ تستعمل "فكرة أعمال السيادة، كوسيلة للإنفلات من الرقابة القضائية، حيث أنه في الجزائر تدرج المراسيم الرئاسية، ضمن أعمال السيادة التي تعفيها من رقابة المشروعية، التي يمارسها القضاء الإداري<sup>1</sup>.

فتكييف المراسيم الرئاسية على أنها من الأعمال السيادية، أمر يؤدي إلى إخراجها من دائرة إختصاص مجلس الدولة، باعتبارها قرارات إدارية غير قابلة للرقابة القضائية<sup>2</sup>.

فلهذا يمكن أن نعتبر أن إخضاع المراسيم الرئاسية لرقابة القضاء الإداري أمراً وهمياً في الجزائر<sup>3</sup>. خاصة إذا علمنا أنه قد سبق للمحكمة العليا وأن قضت في قرار صادر عن الغرفة الإدارية بتاريخ 18 جوان 1978، بعدم الإختصاص، مكيفة الموضوع بعمل من أعمال السيادة<sup>4</sup>.

بالرجوع إلى القوانين التنظيمية المتعلقة بالرقابة القضائية على المراسيم الرئاسية، بدءاً من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين المنظمة لهيئات القضاء العادي والإداري وقانون التنظيم القضائي، والقانون الذي يحدد صلاحيات المحكمة العليا، وقانون تنظيم مجلس الدولة وإختصاصاته وصولاً إلى قانون المحاكم الإدارية، لا نجد أي نص قانوني يشير إلى هذه الطائفة من الأعمال السيادية<sup>5</sup>، إلا أن القضاء الإداري قد أخذ بنظرية أعمال السيادة، عندما رفضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (للمجلس الأعلى سابقاً)، طعناً من

1- رحمانى جهاد، بن عليّة حميد، التنظيم المستقل والتنظيم...، مرجع سابق، ص 725.

2- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 20.

3- لونسى ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور...، مرجع سابق، ص 226.

4- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية...، مرجع سابق، ص 263، لونسى ججيقة، السلطة التشريعية...، مرجع سابق، ص 226.

5- بن حمو الطاوس، الرقابة على الأعمال الإفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019، ص 331.

أحد الأفراد، في قرار وزير المالية المتعلق بسحب ورقة 500 دينار جزائري في عام 1984، مؤسسة قرارها على أن: "القرار الحكومي المتضمن سحب الأوراق المالية من فئة 500 دينار جزائري من التداول، وقرار وزير المالية المتضمن تحديد قواعد الترخيص بالتبديل خارج الآجال هما قراران سياديان يكتسبان طابع أعمال الحكومة، ومن ثم فإنه ليس من إختصاص المجلس الأعلى فحص مشروعيتها، ولا مباشرة الرقابة على مدة التطبيق". بهذا أعلنت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً تبنيها لفكرة أعمال السيادة<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك آراء تنادي بإخضاع التنظيم المستقل للرقابة البرلمانية، وذلك من خلال إعمال ما يعرف بالتوقيع المجاور، حيث يتم توقيع المراسيم الرئاسية من طرف كل من رئيس الجمهورية والوزير المختص، حتى يتمكن أعضاء البرلمان من مسائلة الحكومة عن التنظيمات المستقلة<sup>2</sup>.

إن نظرية أعمال السيادة التي إبتدعها مجلس الدولة الفرنسي، وإن جاءت في ظروف سياسية مرتبطة بتلك المرحلة، بقيت قائمة في القضاء الفرنسي، لكن عمل القضاء الفرنسي إلى التضييق من نطاق هذه النظرية، والحد من آثارها السلبية، حيث إترف لنفسه بحق تقرير ما يعد من أعمال السيادة، وبهذا كان القضاء الفرنسي، قد أخرج من قائمته أعمالاً، كانت من قبل يعدها من أعمال السيادة، وبدأ يبسط عليها رقابة الإلغاء والتعويض. كما أنه حصر أعمال السيادة في الطوائف الآتية :

الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان، والأعمال المتعلقة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي، وبعض الأعمال المتعلقة بالحرب، وكذا بعض الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي<sup>3</sup>.

1- المرجع نفسه، ص 333.

2- رحمانى جهاد، بن عليّة حميد، التنظيم المستقل والتنظيم...، مرجع سابق، ص 725.

3- خالد عبد الكريم الميعاد: "النظرية أعمال السيادة ومدى مخالفتها لحق التقاضي في النظام القانوني الكويتي"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، المجلد 28، العدد 03، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، 2020، ص ص 404-405، بن حمو الطاوس، الرقابة على الأعمال الإنفرادية...، مرجع سابق، ص 327-329.

فنظرية أعمال السيادة، رغم بعض الإعتبارات العملية والسياسية التي تدعمها، تعد ثغرة في مبدأ المشروعية، فهي تمثل خروجاً عليه، وسلاحاً قوياً بيد السلطة التنفيذية وخطراً كبيراً على حقوق وحرية الأفراد، لهذا فهي محل إنتقادات فقهية واسعة، تدعو إلى تقليص تطبيقها، أو حتى إلى إلغائها وإنكارها<sup>1</sup>. فالآراء الفقهية التي تدعو إلى تقليص تطبيق هذه النظرية، إتجهت إلى ضرورة حصر أعمال السيادة حصراً دستورياً، وهذا لعدم تعارض النصوص الدستورية، التي تقضي بصيانة وكفالة حق التقاضي للناس كافةً، وكذلك الحصر الدستوري لهذه الأعمال سوف يقيد السلطة التنفيذية والمشرع، لذلك فلن يستطيع رئيس الدولة أن يصدر قراراً أو مرسوماً بقانون يحسن عمل من الأعمال من رقابة القضاء بحجة كون هذا العمل من أعمال السيادة، إلا إذا كان هذا العمل من قبيل أعمال السيادة المنصوص عليها في صلب الدستور<sup>2</sup>، كما يدعو هذا الإتجاه الفقهي إلى التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد جراء تطبيق أحكام هذه النظرية.

أما بخصوص الفقهاء الذين يدعون إلى إنكار هذه النظرية، يرون أن الرأي السابق لا يكفي، وإنما ينبغي إنكار نظرية أعمال السيادة دون تردد، لأن الأخذ بمدلول هذه النظرية يمثل إمتهاناً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، حيث إستندوا في رأيهم، بالقول أن كافة أعمال السلطة التنفيذية المتصلة بوظيفتها الإدارية، تدخل في إختصاص القضاء، بالرقابة عليها، أما الأعمال المتصلة بوظيفتها الحكومية، وهي الأعمال المتصلة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطات العامة الأخرى في الدولة، أو بعلاقاتها الدولية، فإنها تخرج عن نطاق إختصاص القضاء، بالرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، وفقاً لقواعد الإختصاص القضائي في الدولة، إما لأنها لا تثير سوى المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان، أو لإختصاص

1- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية...، مرجع سابق، ص 22.

2- علي جعفري، حسان سباعي، أعمال السيادة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي -دراسة مقارنة -، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الشريعة والقانون، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة أحمد درارية، أدرار، 2017، ص ص 38 - 39.

القضائي الدولي، بذلك دون الجهات القضائية الوطنية، تبعاً لذلك فإن القول بوجود طائفة من الأعمال هي أعمال السيادة، يكون قولاً بجانبه الصواب<sup>1</sup>.

---

1- بن حمو الطاوس، الرقابة على الأعمال الإنفرادية...، مرجع سابق، ص ص 325-327.

خاتمة

تُبين هذه الدراسة أن رئيس الجمهورية يمتلك عدة آليات تسمح له بالتحكم والهيمنة على الوظيفة التشريعية في الجزائر، إذ أنه يتمتع بعدة وسائل للتأثير على العمل التشريعي عن طريق الحكومة التي تشارك البرلمان في عملية إعداد القوانين بدءاً من مرحلة الإقتراح وصولاً إلى عملية المناقشة والتصويت، كما يتمتع رئيس الجمهورية بآليات أخرى تسمح له بعرقلة العمل التشريعي عن طريق طلب إجراء المداولة الثانية أو إمكانية إخطار المجلس الدستوري بشأن القوانين الصادرة عن البرلمان، هذا يعني أنه قادر على التأثير بصفة مباشرة على هذا العمل التشريعي، والأهم من كل ذلك فإنه يستحوذ على آليات مهمة للتشريع كالتشريع عن طريق الأوامر وعن طريق السلطة التنظيمية، ويمكن أن نلخص أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة على النحو التالي :

- وجود تفوق للحكومة على البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين، إذ أنها تمتلك سلطة واسعة في مجال تقديم مشاريع القوانين عن طريق الوزير الأول، دون أن تخضع لأية قيود حقيقية في ذلك، بالمقابل عمل المؤسس الجزائري على تقييد المبادرة البرلمانية بعدة شروط، كشرط توفر النصاب القانوني لتقديم إقتراح قانون، ومن خلال حصر مجالات هذه المبادرة، وبالأخص أعضاء مجلس الأمة.

- تمتع الحكومة بعدة صلاحيات في مجال مراحل إعداد القوانين والتصويت عليها، فهي التي تقوم بضبط جدول الأعمال وتسيير اللجان الدائمة داخل البرلمان وتتدخل بشكل واضح عند إجراء المناقشة والتصويت على مشاريع القوانين، وفي حالة حدوث خلاف بين أعضاء البرلمان، وأكد أن كل ذلك يعد مساساً باستقلاليته.

- يمتلك رئيس الجمهورية عدة آليات تسمح له بعرقلة العمل التشريعي للبرلمان، خاصة عن طريق طلب إجراء المداولة الثانية لقانون تم المصادقة عليه من قبل البرلمان، وإخطار المجلس الدستوري بشأن مدى دستورية القوانين.

## خاتمة

- يتوقف إستكمال مسار النص القانوني لإجراءاته النهائية على السلطة التقديرية الواسعة لرئيس الجمهورية الذي ينفرد بسلطة إصدار القانون، والملاحظ أنه يحتكر كذلك سلطة نشر القوانين رغم أن المؤسس الجزائري لم يمنح له هذا الإختصاص صراحة، كما أنه أغفل النص على الآجال المحدد لممارسة هذا الإجراء.

- يتمتع رئيس الجمهورية بآلية التشريع عن طريق الأوامر، إذ جعل منه المؤسس الجزائري مشرعاً أصلياً، لأنه لا يتقيد بأي تفويض صادر عن البرلمان عن ممارسته لهذه الصلاحية بل يستمدها مباشرة من الدستور، كما يبقى هذا الإختصاص حكراً على رئيس الجمهورية، إذ أنه ينفرد بها وليس للوزير الأول أي دور في هذا المجال، ورغم أن المؤسس الجزائري وضع مجموعة من الشروط لممارسة هذا الإختصاص إلا أنها تعد مجرد قيود صورية في الحالات العادية أو الحالات الإستثنائية، لذلك تعد هذه الآلية إنتقاص من سيادة البرلمان.

- يعد إنفراد رئيس الجمهورية بإختصاص الإبرام والتصديق على المعاهدات والإتفاقيات الدولية آلية أخرى للحد من صلاحيات البرلمان وأداة لتهميشه لأداء وظيفته، خاصة وأن دوره ضعيف في هذا المجال بسبب حصر مجال المعاهدات الخاضعة لرقابة البرلمان، وتقيدده بإجراء الموافقة الشكلية، فلا يتمتع بأية سلطة في دراسة وتفصيل أحكام المعاهدة أو مناقشتها مادة بمادة أو تعديل محتواها.

- تعد آلية الإستفتاء الشعبي آلية تشريعية هامة ومميزة، وضعت في يد رئيس الجمهورية تمكنه من تمديد مجاله التشريعي إلى مجال إختصاص البرلمان، إذ بإستطاعته إلغاء أو تعديل تشريع برلماني موجود أو التشريع لأول مرة في مجال يدخل ضمن إختصاصات البرلمان.

## خاتمة

---

- ينافس رئيس الجمهورية البرلمان، بل يتفوق عليه في مجال سن التشريع بمعناه الواسع عن طريق ممارسة السلطة التنظيمية المستقلة، إذ أن هذه السلطة أصلية يستمدّها مباشرة من الدستور، وذات مجال واسع جداً، والتي يمارسها عن طريق إصدار مراسيم رئاسية لا تخضع من حيث الواقع لأية رقابة، لا للرقابة الدستورية ولا الرقابة القضائية. على ضوء ما سبق نخلص إلى القول إلى أن هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية تعد أحد المميزات الأساسية للنظام الدستوري الجزائري.

# قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

1- الكتب

1. **البدوي إسماعيل**، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
2. **بعلي محمد الصغير**، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
3. \_\_\_\_\_ ، القانون الإداري (النشاط الإداري، التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة 2006.
4. **بلحاج صالح**، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2015.
5. **بوالشعير سعيد**، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 2، الطبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.
6. \_\_\_\_\_ ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء 3، السلطة التنفيذية، الطبعة 2، د م ج، الجزائر، 2013.
7. **جعفور محمد سعيد**، مدخل إلى العلوم القانونية (الوجيز في نظرية القانون)، دار هومة، الجزائر، 1999.
8. **حافظ علوان حمادي الدليمي**، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 2001.
9. **حلمي محمد**، المبادئ الدستورية العامة، دون دار النشر، القاهرة، 1983.
10. **خرباشي عقيلة**، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2007.

## قائمة المراجع

11. ———، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الدار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
12. **دوفرجيه موريس**، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة سعد جورج، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت، 1992.
13. **ديدان مولود**، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، دار البيضاء الجزائر، 2009.
14. **رأفت فودة**، سلطة التقرير المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
15. **رمزي الشاعر**، النظرية العامة للقانون الدستوري، منشورات جامعة الكويت، 1972.
16. **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957.
17. ———، **الوجيز في القانون الإداري**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975.
18. ———، **السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي**، الطبعة 6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.
19. **سمير تناغو**، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974.
20. **صدوق عمر**، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
21. **عبد الحميد متولي**، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1989.
22. **عبد الكريم بوزيد المسماري**، دور القضاء الوطني في تطبيق وتفسير المعاهدة الدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009.

## قائمة المراجع

23. لباد ناصر، القانون الإداري ، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة 3، لباد للنشر، الجزائر، دون سنة النشر.
24. ماجد راغب الحلو، الإستفتاء الشعبي بين الأنظمة الوضعية والشريعة الإسلامية، مكتبة المنار الإسلامية، الكويت. د س ن.
25. محمد حسن منصور، المدخل إلى القانون (القاعدة القانونية )، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
26. محمد طه بدوي وآخرون، النظم السياسية والسياسات والعلاقات الخارجية الدولية، دار التعليم الجامعي للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2013.
27. محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مطبعة العشري، القاهرة، 2008،
28. محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية (نظرية القانون)، وحدة الرغبة، الجزائر، 1997.
29. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
30. مونتسكيو، روح الشرائع، ترجمة عادل زعيتير، الجزء 1، كلمات عربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2012.
31. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة 7، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، 2011.
32. هاني على الطهرراوي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014.

### 2- الرسائل والمذكرات الجامعية :

#### أ- الرسائل الجامعية:

1. أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

## قائمة المراجع

2. **بن حمو الطاوس**، الرقابة على الأعمال الإنفرادية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2019.
3. **بن دحو نور الدين**، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016.
4. **بن قارة محمد مهاد**، خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثرها على التوازن بين السلطات، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2018.
5. **حبشي لزرق**، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012-2013.
6. **حسن مصطفى البحري**، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، القاهرة، 2005-2006.
7. **رداوي مراد**، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016.
8. **زينب عبد اللاوي**، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 28 نوفمبر 1996 الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2017.
9. **شريط وليد**، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

## قائمة المراجع

10. **صحراوي مهيار**، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، رسالة من أجل نيل رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2018.
  11. **لوناسي جقيقة**، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.
  12. **مزياني حميد**، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.
- ب- مذكرات الماجستير :**
1. **بدير يحيى**، تنظيم مسار العملية التشريعية على ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
  2. **بركات أحمد**، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008.
  3. **بلطرش مایسة** : العهدة الرئاسية والدساتير الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2000.
  4. **بن سرية سعاد**، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 08/19) دراسة مقارنة مذكرة ماجستير تخصص إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2010.
  5. **سعودي باديس**، حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة )، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، 2006.

## قائمة المراجع

6. **علاء الدين محمود**، الإستفتاء الشعبي وأثره على الديمقراطية، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2013.
7. **قاوي إبراهيم**، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2002.
8. **مزياني حميد**، عن واقع الإزدواجية 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.
9. **مزياني لونس**، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
10. **مكناش نريمان**، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر - المغرب - تونس، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015.

### ج- مذكرات الماستر :

1. **أولاد الحاج يوسف خديجة**، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة في ظل القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017.
2. **بايو فارس**، **باكلي بشير**، التشريع بين الإختصاص الأصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون،

## قائمة المراجع

- فرع قانون عام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
3. **براهيمي نعيمة، وراثي سهام**، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
4. **بن حادو هجيرة**، إخطار المجلس الدستوري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2017.
5. **بن عزوز عزوزي**، تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بين الأصالة والإستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017.
6. **حملاوي سوسن، زغدودي أميرة**، الفصل بين الإختصاص التشريعي والتنظيمي في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2019.
7. **خنيش وحيد، ناصر جودي**، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع قانون عام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2017.
8. **زردان صهيب**، التشريع والتنظيم في الدستور الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017.
9. **زياني المسعود**، تقنيات عمل المجلس الدستوري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018.

## قائمة المراجع

10. **علوي محمد أمين، هاجو محمد،** الدور التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2017.
11. **علي جعفري، حسان سباعي،** أعمال السيادة بين الفقه الإسلامي والقانون الوضعي -دراسة مقارنة -، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الشريعة والقانون، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية والعلوم الإسلامية، جامعة أحمد درارية، أدرار، 2017.
12. **عليان صالح،** عن تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2018.
13. **عيساوي مسعود، بلعباس توفيق المقراني،** مكانة المعارضة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017.
14. **فريجة سفيان،** السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص القانون العام المعمق، الملحق الجامعية مغنية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016.
15. **فلاح سميرة، زرزور فاذية،** هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر 1996-2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2016.
16. **لعابنية هاجر،** سلطة إخطار المجلس الدستوري وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام - منازعات إدارية -، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2017.

17. **مشاركة الهاشمي**، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص منازعات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017.
18. **واقد سميرة**، إخطار المجلس الدستوري في ظل تعديل الدستور لسنة 2016، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2016.

### 3- المقالات :

1. **بدران مراد** : " الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والطبيعة القانونية للأوامر "، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، العدد 2، 2000، ص ص 9 - 45.
2. **بدير يحيى** : " الدور الرقابي لرئيس الجمهورية على التشريعات البرلمانية، الإعتراض على القوانين نموذجاً "، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 2، 2017، ص ص 64 - 73.
3. **برازة وهيبه** : "إخطار البرلمانين للمجلس الدستوري في الجزائر، مكسب للعدالة الدستورية منقوص الفعالية "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 9، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018، ص ص 106 - 122.
4. **بن سونة خير الدين** : " التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي "، مجلة صوت القانون، المجلد 5، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة، عين الدفلى، 2018، ص ص 414 - 437.
5. **بوقرة إسماعيل** : "أعمال السلطة التنفيذية المقيدة لأعمال السلطة التشريعية في الدستور الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 3، كلية

- الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، جانفي 2015، ص ص 79-88.
6. **جميلة بن علي**: "تكريس مبدأ سمو المعاهدات والإتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية في الدساتير المغربية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 51، العدد 1، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص ص 7-50.
7. **حاضر سمية**: "محدودية إستقلالية المجلس الدستوري الجزائري"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 1، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2019، ص ص 163-172.
8. **خالد عبد الكريم الميعاد**: "النظرية أعمال السيادة ومدى مخالفتها لحق التقاضي في النظام القانوني الكويتي"، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، المجلد 28، العدد 03، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، 2020، ص ص 398-413.
9. **خلوفي خدوجة**: "التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، المجلد 3، العدد 2، ص ص 138-150.
10. **ربوح ياسين**: "الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 15، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، 2017، ص ص 223-241.
11. **زعلاني عبد المجيد**: "سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، عدد 2، جامعة الجزائر، 1999، ص ص 9-22.
12. **سعودي باديس**: "قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)"، مجلة الحقوق والعلوم

## قائمة المراجع

- السياسية، العدد 3، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2015، ص ص 213-234.
13. **سعيداني لوناسي جقيقة** : "إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، المجلد 49، العدد 3، 2012، ص ص 63-89.
14. **عبابسة دربال صورية** : "دور الإخطار تفعيل الرقابة الدستورية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة القانون الدستوري، العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، 2017، مستغانم، ص ص 1-15.
15. **عثماني محمد**، "سلطة رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور يحي فارس، المدية، 2017، ص ص 1-17.
16. **لحول دراجي** : "تطور مكانة المراسيم الرئاسية التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، العدد 11، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018، ص ص 413-424.
17. **لعلامة زهير** : "آثار توسيع صلاحيات إخطار المجلس الدستوري على فعالية الرقابة على دستورية القوانين من خلال التعديل الدستوري 2016" مجلة أبحاث قانونية والسياسية، العدد 4، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2017، ص ص 176-190.
18. **لكحل سمية** : "المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقاً للتعديل الدستوري الجديد"، مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، العدد 6، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص ص 211-226.

## قائمة المراجع

19. **مزياني حميد**: "الإختصاص التشريعي المخول لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص ص 453-416.
20. **معمر نصر الدين**: "التشريع عن طريق الأوامر"، مجلة النائب، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع، الجزائر، 2004، ص ص 53-22.
21. **ميمونة سعاد، على محمد**: "إعتراض رئيس الجمهورية على القوانين في الجزائر وأي جديد في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 2، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد درارية، أدرار، 2018، ص ص 44-30.
22. **يعيش تمام شوقي**: "السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 41، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص ص 50-39.
- 4- **النصوص القانونية** :  
أ- **الداستير** :

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المنشور في الموقع الرسمي لمجلس الأمة - [www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19-13-25-03/1018-1963](http://www.majliselouma.dz/index.php/ar/2016-07-19-13-25-03/1018-1963) .

أطلع عليه يوم 10 جويلية 2020.

2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 صادر بموجب الأمر رقم 76 - 97 مؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1976 يتضمن إصدار

## قائمة المراجع

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 94 صادرة في 24 نوفمبر سنة 1976 م.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج ر عدد 9، صادرة في الأول مارس سنة 1989 م.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر سنة 1996، معدل ومتم بموجب القانون رقم 02 - 03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر عدد 25، صادر في 14 أبريل سنة 2002، معدل ومتم بموجب القانون رقم 08 - 19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتم بموجب القانون رقم 16 - 01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، صادرة في 07 مارس سنة 2016 م .

### ب - القوانين العضوية :

1. قانون عضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، متعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37 صادرة في الأول يونيو سنة 1998 م، المعدل والمتم.
2. قانون عضوي رقم 16 - 12 مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50، صادرة في 28 غشت سنة 2016 م.

5 - النصوص التنظيمية:

1- مرسوم تنفيذي رقم 98 - 261 مؤرخ في 29 غشت سنة 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر عدد 64 صادرة في 30 غشت سنة 1998 م.

2 - الأنظمة الداخلية :

1. النظام الداخلي لمجلس الأمة ، ج ر عدد 49، صادرة في 22 غشت سنة 2017 م.
2. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 46، صادرة في 30 يوليو سنة 2000 م.
3. النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر سنة 2019، ج ر عدد 66 صادرة في 27 أكتوبر سنة 2019 م.

ثانياً- باللغة الفرنسية :

1- Les ouvrages :

1. **ARDANT (PH)** , Institutions politiques et droit constitutionnel , LGDJ , 12<sup>e</sup> édition , Paris , 2000.
2. **BENABBOU-KIRANE (F)** , le droit parlementaire algérien , tome 2 , O.P.U , Alger , 2009.
3. **CHAMPAGNE (G)** , L'essentiel du droit constitutionnel , Gaulino éditeur , 2<sup>e</sup> édition , Paris , 2001.
4. **HAURIO (M)** , Précis de droit administratif contenant le droit public et le droit administratif , 2<sup>e</sup> édition , L.Larose et forcel éditeurs , Paris , 1893.
5. **LONG (M) et autres** , Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14<sup>e</sup> édition , Paris , DALLOZ , 2003.
6. **MONTESQUIEU (CH)** , De l'esprit des lois , 11<sup>e</sup> livre , 4<sup>e</sup> chapitre , Garnier fr ères Libraires- éditeurs , Paris , 1871.

## قائمة المراجع

---

7. **NÉZARD (H)**, Eléments de droit public (Principes du droit public , droit constitutionnel , droit administratif ), 6<sup>e</sup> édition , Rousseau et C<sup>e</sup> éditeurs , Paris , 1938.
8. **SAINT Girons (A)** , Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique , administratif et judiciaire , Larousse librairies-éditeurs , Paris , 1881.

### 2- Les constitutions étrangères :

La constitution de la République Française : in le site officiel de l'assemblée nationale française, [www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp)

# فهرس الموضوعات

## فهرس الموضوعات

1	مقدمة
	الفصل الأول: وسائل تأثير رئيس الجمهورية على العمل التشريعي
8	المبحث الأول: التأثير غير المباشر لرئيس الجمهورية على العمل التشريعي
9	المطلب الأول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالقوانين
10	الفرع الأول: تمتع الوزير الأول بالأولوية في مجال المبادرة بالقوانين
10	أولاً: التكريس الدستوري لحق الوزير الأول بالتقدم بمشروع قانون
12	ثانياً: إجراءات إعداد مشروع قانون
18	الفرع الثاني: تقييد حق أعضاء البرلمان في مجال المبادرة التشريعية
19	أولاً: القيود الزمنية والموضوعية للمبادرة التشريعية لأعضاء البرلمان
23	ثانياً: تهميش دور البرلمان في المجال المالي
26	المطلب الثاني: تدخل الحكومة في العمل التشريعي
27	الفرع الأول: تدخل الحكومة في مجال إعداد العمل التشريعي
27	أولاً: تدخل الحكومة لضبط جدول الأعمال
29	ثانياً: مساهمة الحكومة في تسيير مشاريع واقتراحات القوانين داخل البرلمان
32	الفرع الثاني: تدخل الحكومة لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان
33	أولاً: طلب الوزير الأول إجتماع اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء
34	ثانياً: عرض الحكومة النص الجديد على كل من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو طلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل فيه نهائياً
35	المبحث الثاني: التأثير المباشر لرئيس الجمهورية على العمل التشريعي
36	المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في عرقلة العمل التشريعي
36	الفرع الأول: طلب إجراء مداولة ثانية كآلية لعرقلة العمل التشريعي
37	أولاً: حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية
39	ثانياً: الإجراءات الدستورية لطلب إجراء مداولة ثانية

48	الفرع الثاني : إخطار المجلس الدستوري كآلية لعرقلة العمل التشريعي
49	أولاً: إفراد رئيس الجمهورية بحق الإخطار الوجوبي
51	ثانياً: عدم تأثير توسيع الإخطار الإختياري على صلاحيات رئيس الجمهورية
59	المطلب الثاني : إحتكار رئيس الجمهورية لسلطتي إصدار ونشر القوانين
59	الفرع الأول : سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون
63	الفرع الثاني : سلطة رئيس الجمهورية في نشر القانون
	<b>الفصل الثاني: إستحواد رئيس الجمهورية على آليات مهمة للتشريع</b>
69	<b>المبحث الأول: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزامح</b>
69	المطلب الأول: التشريع بالأوامر: آلية مكرسة دستورياً بقيود صورية
70	الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر حق دستوري لرئيس الجمهورية
70	أولاً: التشريع عن طريق الأوامر سلطة أصلية لرئيس الجمهورية
71	ثانياً : إقصاء الوزير الأول من المشاركة في استعمال سلطة التشريع بالأوامر
73	الفرع الثاني: التقييد الصوري لآلية التشريع عن طريق الأوامر
74	أولاً : القيود الدستورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية
77	ثانياً : القيود الدستورية للتشريع بالأوامر في الحالة الإستثنائية
82	المطلب الثاني : تمتع رئيس الجمهورية بسلطة سن قواعد إنشائية أسمى من التشريع
83	الفرع الأول: إفراد رئيس الجمهورية بسلطة التشريع عن طريق المعاهدات الدولية
83	أولاً: سمو التشريع بالمعاهدات والإتفاقيات الدولية على التشريع العادي
86	ثانياً: ضعف دور البرلمان في التشريع بالمعاهدات الدولية
89	الفرع الثاني : التشريع الرئاسي عن طريق الإستفتاء الشعبي
90	أولاً: الإستفتاء في القضايا ذات الأهمية الوطنية سلطة رئاسية مميزة لسن القانون
95	ثانياً : الإستفتاء الشعبي آلية بيد رئيس الجمهورية لتجاوز البرلمان
98	<b>المبحث الثاني: التنظيم المستقل : آلية دائمة للتشريع ومحصنة من أي رقابة</b>
98	المطلب الأول: المراسيم الرئاسية سلطة مزامحة للتشريع البرلماني
99	الفرع الأول : خصوصية المجال التنظيمي المستقل

99	أولاً: المجال التنظيمي مجال أصلي لرئيس الجمهورية
103	ثانياً : مجال التنظيم المستقل مجال واسع
109	الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للمراسيم الرئاسية
109	أولاً : الإتجاه الرافض منح المراسيم الرئاسية نفس مرتبة التشريع
110	ثانياً: الإتجاه المعترف بتمتع المراسيم الرئاسية بمكانة القانون نفسها
112	المطلب الثاني : المراسيم الرئاسية سلطة غير خاضعة للرقابة
112	الفرع الأول : حصانة المراسيم الرئاسية من الرقابة الدستورية
114	الفرع الثاني : حصانة المراسيم الرئاسية من الرقابة القضائية
121	خاتمة
	قائمة المراجع
	فهرس الموضوعات