



جامعة ألكي محمد أولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

هيمنة رئيس الجمهورية على السلطتين التنفيذية
والتشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية

تحت إشراف الدكتوراة:

- خلوفي خدوجة

من إعداد الطالبين:

- خلوفي نادية

- خلوفي يمينة

لجنة المناقشة

د/ لعشاش محمدرئيسًا

د/ خلوفي خدوجة..... مُشرفًا ومقرّرًا

أ/ حراش عفاف..... ممتحنًا

تاريخ المناقشة

2018/01/

كلمة شكر

الحمد لله و الصلاة على أفضل النبيين محمد الصادق الأمين عليه صلوات ربي و أفضل التسليم
أما بعد : إقرارا بالفضل لذويه و نزولا عند قول النبي صلى الله عليه و سلام :من "لا يشكر الناس لا
يشكر الله " و عليه : نتقدم بالشكر الجزيل و التقدير الكبير الأستاذة الفاضلة الدكتورة : خلوصي
خدوجة ، التي أطرتنا و لم تبخل علينا و لو للحظة واحدة طوال مدة إنجاز هذه المذكرة بنصائحها و
توجيهاتها و بملفاتنا العلمية الأكاديمية التي قدمتها لنا .

و كما نتقدم أيضا بالشكر الى كافة أساتذتنا عبر كافة مراحل تعليمنا من الابتدائي الى الجامعة
الذين علمونا و أرشدونا ، و جعلوا منا طلابا للعلم ، و البسونا من جميل الأطلاق لباس الاعتراف
بالجميل و التواضع ، و عرفنا بفضلهم معنى التضحية و البذل و العطاء و حب الوطن .

كما نتوجه بالشكر الجزيل و التقدير الكبير الى كل من كان صاحب فضل ولو بكلمة طيبة .

لكل هؤلاء اسمى عبارات الشكر و التقدير .

إهداء

الى سراج عقلي و لبع قلبي امي و ابي

دتمتم نورا لقلبي و تاجا فوق رأسي

الى من حبهم يجري في عروقي اخي و اخواتي و ابناء اختي عبد الرحمان و أيوب .

الى كل من كان له اثر طيب في حياتي و ترك بصماته الحبه و الوفاء في ذكرتي .

الى كل من يرتقي الى مصافه الامل و الاحباب و ساعدوني ولو بكلمة طيبة .

اهدي هذا العمل المتواضع .

قائمة المختصرات

- 1- ص..... الصفحة
- 2- ص ص..... من صفحة الى صفحة
- 3- د ط دون طبعة
- 4- ج ر..... الجريدة الرسمية
- 5- == تابع للهامش السابق

مقدمة

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من المبادئ الأساسية التي عرفت جدلا كبيرا بين القبول و الاعتراض و التحليلات ، و لقد جاء إقرار هذا المبدأ من أجل وضع قيود على الحكم المطلق و بناء قاعدة مهمة من قواعد الحرية السياسية و ذلك بمنع تجمع و تكتل السلطات الثلاث في الدولة في يد واحدة .

ظهرت هذه النظرية أولا في اوروبا خلال القرون الوسطى حيث كان ملوكها يتمتعون بالسلطة الواسعة و الصلاحيات غير المحدودة الشيء الذي أدى الى الديكتاتورية و الاستبداد في الحكم ، كما كان الشأن في انجلترا عند " ال ستيوارت " استنادا الى دعائمهم " الحق الالهي للملك " باعتبار ذروته في فرنسا في عهد " لويس الرابع عشر " .

أمام هذه السيطرة المطلقة للحكام و الاضطهاد دعا الكثير من مفكري اوروبا خلال القرنين السابع عشر و الثامن عشر الى الفصل بين السلطات ، و يعتبر الفيلسوف البريطاني "جون لوك " أول من دعا الى ذلك ، يليه الفيلسوف الفرنسي "مونتسكيو " الذي اشتهر بكتابه " روح القوانين " الذي اورد فيه كل آرائه حول هذا المبدأ و أوضحه اسسه فكانت نقطة البداية عنده أن وظائف الدولة الاساسية ثلاثة : الوظيفة التشريعية ، الوظيفة التنفيذية و الوظيفة القضائية ، و هكذا يتضح جليا أن مبدأ الفصل بين السلطات أستخدم كسلاح فعال ضد الحكم المطلق و طغيان السلطة ، كما اسفر العمل عن نية بروز عدة أنماط للحكم ، فقد أخذت بعض النظم السياسية بنظام التعاون بين السلطات ، أي تطبيق الفصل المرن بين السلطات و هو ما يظهر في النظام البرلماني ، في حين أثرت بعض النظم السياسية عدم التعاون بين السلطات العليا في الدولة و بالتالي استقلال كل منها عن

الأخرى في ممارستها و اختصاصاتها الوظيفية و هو ما يجسده النظام الرئاسي المستوحى من الفصل المطلق بين السلطات و الذي يستند الى ركيزتين مختلفتين يمكن على أساسهما تطبيق الأنظمة السياسية و إدراجها ضمن النظم التي تتميز بتركيز السلطة لصالح رئيس الدولة ، تتمثل الركيزة الأولى في كون رئيس الجمهورية المنتخب بالاقتراع العام و المباشر رئيسا للدولة وللحكومة في أن واحد أما الركيزة الثانية فتتمثل في تفوق السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الدولة على البرلمان في وظائفه الأصلية ، و يتم تكريس هذا التفوق باعتماد اليات متنوعة بعضها يهدف الى جعل البرلمان تابعا عضويا لرئيس الدولة .

و البعض الآخر يهدف الى إضفاء وظيفة البرلمان التشريعية كمنح الرئيس أداة تشريعية يمكنه من سن القواعد الاستثنائية .

لم يظهر مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري إلا من خلال دستوري 1989¹ و 1996² و هو ما كرسه التعديل الأخير لسنة 2016 فهذه الفكرة لم تجد

¹ مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

² مرسوم رئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بنشر نص التعديل الدستوري الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، عدد 25 لسنة 2002، المعدل بموجب القانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية عدد 63 لسنة 2008، المعدل و المتمم في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 06 مارس سنة 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14، مؤرخة في 07 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري .

مكانة لها في الفترات السابقة و ذلك بالنظر الى طبيعة النظام السياسي القائم آنذاك على الايديولوجية الاشتراكية و الأحادية الحزبية .

إن الامتياز الرئاسي في الدستور 1989 و التعديلات اللاحقة له جعل الأليات البرلمانية المنصوص عليها غير فعلية و خالية من أي محتوى يمكنها من القضاء على إحتكار رئيس الجمهورية للسلطة ، و بهذا بقي رئيس الجمهورية المركز الأساسي للسلطة و محرك المؤسسات ، و ذلك نظرا للمكانة المميزة التي بقي يحظى بها دستوريا و التي تتضح من خلال إمتيازه باعتباره رأس السلطة التنفيذية و تفوقه على البرلمان .

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في القيمة التي تحتلها كل من السلطة التنفيذية

والتشريعية داخل البناء المؤسسات للدولة الجزائرية ، و بالتالي إظهار اليات تفوق أحدهما على الأخرى من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016¹ ذاته على عكس ما يراد لهما من تحقيق التوازن و التعاون في مبدا الفصل بين السلطات ، الذي يعتبر الدعامة الاساسية لتأسيس دولة القانون .

كما تكمن أهمية دراسة الموضوع كذلك في المركز القانوني الذي يحتله رئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 و بالتالي إظهار اليات تفوق رئيس الجمهورية سواء ،على السلطة التنفيذية بحد ذاتها ، أو البرلمان .

¹ - قانون رقم 16-01 ، المرجع السابق

و عليه نطرح الاشكالية التي مفادها :

كيف كرس المؤسس الدستوري الجزائري تفوق رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ؟

و قد إعتدنا لدراسة هذا الموضوع على المنهج التحليلي من خلال تحليلنا لمختلف العوامل الضامنة لتقوية و تدعيم مركز رئيس الجمهورية ، و بالمقابل الهيمنة على السلطة التنفيذية بحد ذاتها و السلطة التشريعية ، و المنهج الوصفي بوصفنا للأليات الممنوحة لرئيس الجمهورية لتوجيه السلطة التنفيذية و الهيمنة على صلاحيات البرلمان ، بالإضافة الى المنهج المقارن في بعض المواضيع من هذه الدراسة لتثبيت حقائق معينة .

عن الشرعية الشعبية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بسبب انتخابه من طرف الشعب تجعله يتمتع باختصاصات تنفيذية واسعة ، فبالإضافة الى اختصاصه في ضبط و تنفيذ السياسة العامة للدولة و المبادرة بمشاريع القوانين و إصدار اللوائح التنظيمية ، يستقل رئيس الجمهورية بصلاحيه اختيار أعضاء الحكومة و توزيع المهام عليهم و يستحوذ على سلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة و كل ذلك على حساب الوزير الأول و الحكومة وهو ما كرسه التعديل الدستوري لسنة 2016 (الفصل الاول).

كما يحظى رئيس الجمهورية بتفوق هيمنة على البرلمان و ذلك من خلال توسيع صلاحياته بمنحه سلطة المبادرة بالتشريع الى جانب توسيع مجاله التنظيمي و إسناده اختصاص إصدار الأوامر التشريعية ، و سن القواعد الدولية و الرجوع الى الشعب في القضايا ذات الأهمية الوظيفية أو التعديل الدستوري (الفصل الثاني) .

الفصل الأول

هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية

يختلف وضع السلطة من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق، فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني، يختلف عن وضعها في دولة تعتنق النظام الرئاسي، ووضعها في الدولة ذات نظام حكومة الجمعية يختلف كذلك (1).

بالنسبة للنظام الجزائري من خلال الدساتير التي تعاقبت منذ الاستقلال سواء في نظام الحزب الواحد أو نظام التعددية الحزبية فإن رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية يتمتع بمكانة مرموقة باعتباره أعلى هرم في السلطة التنفيذية، لكونه يحوز على ثقة الشعب عن طريق الانتخابات الرئاسية بالاقتراع العام المباشر السري فهو بهذه الصفة يستطيع أن يؤثر في مختلف المؤسسات في الدولة، إذ يمكنه أن يحل محل أي مؤسسة في الدولة بشكل مباشر ويقوم بوظائفها، أو بشكل غير مباشر كجهاز ثاني لها في أداء وظائفها (2).

المكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري تضعه في موضع هام، حيث تمنحه النصوص الدستورية قائمة من السلطات الهامة والواسعة قد تتعدى مجال اختصاصه، وقد تصل إلى حد إنفراده واستثنائه بها كلية في حالات يمسك بإرادته حق استعمالها، وبناءا عليه فإن المؤسس الدستوري أراد أن يحفظ لرئيس الجمهورية مكانة خاصة في السلطة التنفيذية (3).

إن تحليل الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية والوزير الأول في الدستور الجزائري تؤكد بأن المؤسس الدستوري تجاوز نظرية تقسيم المهام التنفيذية وفتح الباب على مصراعيه أمام رئيس الجمهورية لكي يتدخل في المجال المخصص للوزير الأول، بحيث باتت تبعية

1- أومايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 17.

2- بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2012، ص 65.

3- بلجاني وردة، مدى التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية الجزائري في دستور 28 نوفمبر 1996، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 46.

هذا الأخير له أمرا واقعا ويتجلى بالخصوص في توليه ممارسة السلطة التنظيمية وأولويته في ممارسة الوظيفة التنفيذية بمعزل شبه كلي عن الشخصية الثانية للجهاز التنفيذي.

ومن هنا يظهر أن رئيس الجمهورية هو محور السلطة التنفيذية فمركزه القانوني يجعل الحكومة والوزير الأول تابعين عضويا له فهو يتمتع بسلطة تقديرية في تعيينهم وإنهاء مهامهم (المبحث الأول)، وهذا ما يؤثر في وظيفة الحكومة التي تعتبر مجردة من أهم وظائف السلطة التنفيذية التي استأثر بها رئيس الجمهورية (المبحث الثاني).

الهيمنة العضوية لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية

إن النظام الدستوري الجزائري منذ تعديل دستور 1976 في سنة 1988 أصبح يعرف بازدواجية السلطة التنفيذية أي قيامها على هيئتين مختلفتين عضويا ووظيفيا.

يقتضي منطق النظام السياسي الذي إختاره المؤسس الجزائري إبعاد كل منافسة عن رئيس الجمهورية في الهيئة التنفيذية⁽¹⁾، الذي يتمتع بالنظام القانوني الخاص يجعله دون غيره من أعضاء السلطة التنفيذية مدعما بشرعية شعبية كبيرة وهو ما يرقيه إلى دور مجسد وحدة الأمة والدولة محتكر سلطة الرجوع إلى الشعب وهذا ما يبرر امتيازها على السلطة التنفيذية (المطلب الأول).

وإذا حاولنا تعريف مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 لوجدنا انه يتأسس على وجود رئيس دولة بصفته مؤسسة مستقلة في مواجهة هيئة أخرى يتولى تعيين أعضائها ليشكل ما يسمى بالحكومة، يتأسس شخصا يسمو على أعضائها يسمى الوزير الأول الذي يعينه رئيس الجمهورية، وهو غير مقيد بتعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية، فله أن يقدم على تعيينه من الأغلبية البرلمانية أو العكس ويعينه من الشخصيات الوطنية، وهو ما من شأنه أن يعطي تفوقا عضويا للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان، خاصة إذا كان الواقع العملي للتجربة السياسية الجزائرية يسير في هذا المنحى، زد على ذلك عدم تأثير الأغلبية البرلمانية على تعيين الوزير الأول عمليا (المطلب الثاني).

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 21.

المطلب الأول

مبررات تفوق رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية

يكتسى رئيس الجمهورية في الجزائر مكانة قوية ويتمتع بسلطة معتبرة، ويعود هذا أساسا إلى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر والسري الذي يخول له بأن يظهر بمظهر الممثل للأمة جمعاء، مهما كان النصاب القانوني للأغلبية الشعبية المطلقة التي يحصل عليها.

إن المترشح لمنصب الرئاسة يمر من عدة مراحل نظمها التعديل الأخير لسنة 2016 والقانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات⁽¹⁾، وتبدأ بالترشح الذي يستوجب عدة شروط دستورية وقانونية وعند إجتماع هذه الشروط في المترشح يصبح بإمكانه المشاركة في الانتخابات الرئاسية التي تقام بالكيفيات المحددة بدورها في الدستور والقانون (الفرع الأول).

لقد سبقت الإشارة إلى أن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر جعله يتمتع بمكانة مرموقة بين جميع المؤسسات السياسية الأخرى⁽²⁾ حيث تركز فيه أمانى شعبيه الذي اختاره على أساس شخصيته، أو وعوده، أو برنامجه المعروض أثناء حملته الانتخابية، بحيث يعتبره نائبا عنه بوليه سلطة يباشرها باسمه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشرعية الشعبية تدعم لتفوق رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية

يحتل رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري المركز الممتاز باعتباره منتخب من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري (أولا)، وفقا لشروط وكيفيات

¹ - قانون عضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت سنة 2016 متعلق بنظام الانتخابات، ج. ر ، عدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

² - شاشوه عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 107.

محددة في الدستور والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات⁽¹⁾ (ثانياً)، ويمارس اختصاصاته لعهدة رئاسية قابلة للتجديد مرة واحدة تدعيماً لمبدأ هام من مبادئ النظم الديمقراطية وهو مبدأ التداول على السلطة (ثالثاً).

أولاً: الانتخابات تقوية لمركز رئيس الجمهورية

يشترط التداول الديمقراطي على السلطة إجراء الانتخابات، ذلك أنها الآلية أو الوسيلة المجسدة للمعنى الاصطلاحي للتداول على السلطة، بمعنى الدخول والخروج إلى ومن السلطة⁽²⁾.

يحتل رئيس الجمهورية أهمية خاصة بين مناصب السلطات في الدولة وما زاد من أهميته هو الطريقة التي يصل بها إلى منصب الحكم وهو ما أقرته مختلف الدساتير الجزائرية ومختلف الأنظمة الانتخابية المعمول بها، إذ يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وأن يحصل أحد المترشحين على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها وهي القاعدة المعتمدة في ظل تعديل 2016⁽³⁾، خلافاً لدستور 1976 الذي ينص على وجوب حصوله على الأغلبية المطلقة من الأصوات الناخبين المسجلين، وهو الشرط الذي يصعب تحقيقه حتى في ظل نظام الحزب الواحد لو اعتمد الحياد والصدق في حساب الأصوات وإعلان النتائج⁽⁴⁾.

¹ - قانون عضوي رقم 16-10، المرجع السابق .

² - بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08)، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية في إطار دراسة الدكتوراه، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص 28.

³ - تنص المادة 85 الفقرة 01 و02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري".

يتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من الأصوات الناخبين المعبر عنها"

⁴ - ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النجاح، الجزائر، 2005، ص 368.

وبالرجوع إلى المادة 85 الفقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يحدد القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية ويتبين ذلك من خلال المادتين 137، 138⁽¹⁾.

ثانيا: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية

لا يمكن أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في القانون، فهناك من الشروط التي نص عليها الدستور لا سيما في المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتلك التي احتواها القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.

1- الشروط الدستورية الواجب توفرها في المترشح:

شروط القابلية للانتخاب حددتها المادة 87 من تعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾ وهي كما يلي:

أ- **الجنسية:** لقد اشترطت كل الدساتير الجزائرية الجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح، كما أضاف التعديل الأخير 2016 أن يكون المترشح لم يتجنس بجنسية أجنبية وأيضاً يثبت الجنسية الأصلية للأب والأم، وهذا يعني إبعاد المتجنس من الترشح لرئاسة الجمهورية،

¹- تنص المادة 137 من القانون العضوي 16-10، السالف الذكر: "يجرى انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع على اسم واحد في دورين بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها".
-تنص المادة 138 من القانون العضوي 16-10، السالف الذكر: "إذا لم يحرز أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول، ينظم دور ثان".

²- تجدر الإشارة إلى أن هناك فروق في دستور 1989 و1996 وخاصة التعديل الأخير لسنة 2016 فيما يتعلق بشروط الانتخابات، فستور 1989 لم يشترط في مادته 70 المتعلقة بالموضوع نفسه الجنسية الجزائرية للزوجة، ولم ينص على الجنسية الجزائرية للأب والأم، ولا المشاركة في الثورة أو شهادة عدم تورط الأبوين في أعمال ضد ثورة التحرير، ولم يشترط الإقامة الدائمة في الجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات، اي تم التصعيد فيما يتعلق بشروط الترشح مقارنة مع دستور 1989.

والغاية من ذلك حماية مصلحة المجتمع من إسناد قيادته إلى غير ذويه الأصليين، ويعتبر هذا الشرط ضرورياً لأن حامل الجنسية الجزائرية أصلاً يكون أكثر ارتباطاً وتمسكاً بالوطن والأمة ومصالحها⁽¹⁾.

ب- دين الإسلام: وهذا الشرط نتيجة منطقية لكون الشعب الجزائري شعب مسلم ولا يرضى بغير المسلم قائداً لوطنه، فإذا كان الشعب مسلماً ودين الدولة بحكم الدستور هو الإسلام فإن ذلك يعني منطقياً أن المترشح لرئاسة تلك الدولة يجب أن يكون مسلماً لتكريس ذلك عملياً ولحماية الإسلام من محاولات المساس به باعتباره عقيدة المجتمع الذي يرأسه⁽²⁾.

ج- أن يكون عمره أربعين سنة يجب أن يكون عمر المترشح 40 سنة كاملة يوم الانتخاب: وهو السن المفترض أن يتمتع الفرد فيه بالحنكة والتجربة لممارسة السلطة وتولي الرئاسة، وهذا السن نصت عليه كل الدساتير الجزائرية⁽³⁾ إستثناء دستور 1963 الذي نص على سن 35 سنة⁽⁴⁾.

¹ - علي جمال صغير، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 1996/11/28، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 12.

² - بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية و المراقبة، الجزء الثالث، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 18.

³ - ماجد راغب الحلو، الدولة في ميزان الشريعة، النظم السياسية، د ط، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999، ص 187.

⁴ - تنص المادة 39 الفقرة 03 من دستور 1963 الصادر وفق الاعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (10 سبتمبر 1963) ج. ر، العدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963 على ما يلي: "يمكن لكل مسلم جزائري الأصل بلغ عمره 35 سنة على الأقل ومتمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن ينتخب رئيساً للجمهورية".

د - يتمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية: مفاده أنه لا يمكن ان يمنح مصير أمة في يد شخص ناقص الأهلية أو محكوم عليه أو محروم من الحقوق المدنية والسياسية، وحرص المشرع على تأكيد هذا الشرط كدليل على خطورة هذا الإجراء⁽¹⁾.

هـ - يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط: ما يفيد بأن زوج المترشح يكون ذا جنسية أصلية فقط، وهذا ما نص عليه تعديل دستور 2016 على غرار قبل التعديل على المترشح أن يثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للزوجة أو على الأقل قد اكتسبت الجنسية الجزائرية⁽²⁾.

و - اثبات إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشيح: لم تنص الدساتير السابقة على هذا الشرط إذ تم إدراج هذا الشرط في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 مفاده أنه على المترشح أن يكون مقيم في الجزائر لمدة 10 سنوات على الأقل قبل إيداع ملف الترشيح.

ي - يثبت مشاركته في ثروة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942: لقد حرص المؤسس الدستوري على وضع هذا الشرط في دستور 1996 رغم أن الدساتير السابقة لم تتضمن مثل هذا الشرط، ولقد برزت أهمية هذا الشرط في الانتخابات الرئاسية لسنة 1999⁽³⁾، وهذا ما اكده التعديل الدستوري لسنة 2016.

ز - اثبات عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942: أوجب التعديل الدستور لسنة 2016 على المترشح لمنصب رئيس الجمهورية

¹ - أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2004، ص 106 .

² - بوالشعير سعيد ، المرجع السابق، ص18.

³ - يرى الأستاذ بوالشعير سعيد أن هذا الشرط وضع أصلا لمنع ترشح محفوظ نحاح رئيس حركة حماس بسبب ما حظي به من تأييد في الانتخابات الرئاسية لسنة 1995 وما أحرز عليه من أصوات، للاستزادة أكثر أنظر سعيد بوالشعير المرجع السابق، ص 19 .

أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد الثورة، أي لم يكونوا أعداء للجزائريين، ولم ينحازوا إلى الفرنسيين بأي صورة كانت تجعلهم في حكم الخائنين للوطن⁽¹⁾.

ت- يقدم المترشح التصريح العلي بممتلكات العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه: وهو شرط يضيف عليه الطابع الشكلي لانعدام الشفافية والرقابة على الممتلكات المصرح وغير المصرح بها⁽²⁾.

2- الشروط القانونية الواجب توفرها لدى المترشح لرئاسة الجمهورية:

نضم القانون العضوي للانتخابات شروطا أخرى على المترشح القيام بها لقبول مشاركته في الانتخابات الرئاسية وهي كالتالي:

أ- التصريح بالترشح لرئاسة الجمهورية: يتم التصريح بالقيام بإيداع طلب التسجيل لدى المجلس الدستوري في مقابل وصل مرفق بملف يحتوي على عدة وثائق إدارية والقيام بالتوقيع على تعهد كتابي⁽³⁾.

ب- تقديم قائمة التوقيعات: من الشروط الموضوعية التي تضيف الجدية على الترشح أن يقدم المترشح قائمة تتضمن ستمائة (600) توقيع فردي لأعضاء المنتخبين في مجالس شعبية بلدية أو ولائية أو برلمانية على الأقل وموزعة عبر 25 ولاية على الأقل، وإما قائمة تتضمن ستين ألف (60.000) توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في القائمة الانتخابية وأن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل وأن لا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن ألف وخمسمئة (1500) توقيع والتي تدون في مطبوع فردي مصادق عليه لدى ضابط عمومي، وتودع لدى المجلس الدستوري في نفس

¹ - مصطفى كمال، مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة البويرة، 2015، ص 16.

² - بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 20.

³ - المادة 139 من القانون العضوي رقم 16-10 المرجع السابق.

الوقت الذي يودع فيه ملف المترشح وذلك للتأكد من صحة التوقيعات وعددها، وأن لا يكون هناك ازدواجية أو أكثر في توقيعات كأن يقوم أحد الناخبين بالتوقيع لمترشحين أو أكثر إذ في هذه الحالة يتدخل المجلس لاغيا التوقيعات المختلفة⁽¹⁾.

ثالثا: تحديد العهدة الرئاسية

من خلال المادة 74 من التعديل الدستوري لسنة 2008⁽²⁾ فإن إمكانية الترشح متاحة لكل مترشح كلما رغب في ذلك بعد انتهاء عهده، هذا الإجراء يفيد مبدأ التداول على السلطة الذي اعتمد في دستور 1996، الذي عد نتيجة حتمية لنضال طويل من أجل بناء تعددية وتداول على السلطة بشكل فعلي⁽³⁾.

أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ومن خلال تحليل المادة 88⁽⁴⁾ يتضح أن مدة العهدة الرئاسية محددة بـ 05 سنوات، ويعتبر هذا التحديد ركن من أركان النظام الديمقراطي الذي يختلف عن النظام الملكي القائم على تقلد الملك للحكم مدى الحياة، أما في الفقرة الثانية من المادة تتعلق بتجديد العهدة ولمرة واحدة، يهدف التعديل المقترح في هذا الإطار إلى دسترة التداول الديمقراطي على الحكم من خلال إقراره في دباجة الدستور⁽⁵⁾، وترجمته في صلب النص بتحديد عدد العهديات الرئاسية (المادة 88).

¹ - المادة 142-143 من القانون العضوي رقم 16-10، المرجع السابق.

² - تنص المادة 74 من القانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية عدد 63 لسنة 2008 المتضمن تعديل دستور 1996: "مدة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية"

³ - بن سرية سعاد ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد تعديل الدستوري لسنة 2008 (بموجب القانون رقم 08-19) دراسة مقارنة ، د ط ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2010 ، ص ص 68 - 76.

⁴ - نصت المادة 88 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على : "مدة المهمة الرئاسية خمس (05) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة"

⁵ - طالع على الديباجة في التعديل الدستوري لسنة 2016.

إن التداول الديمقراطي عبر الاقتراع العام سيدعم بالتأكيد على إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط (المادة 88)، مع التأكد على عدم مراجعة الدستور بهذا الخصوص (المادة 8/212)⁽¹⁾.

الفرع الثاني: تجسيد رئيس الجمهورية لوحدة الأمة

إن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع بمكانة قوية وبسلطة معتبرة ، ويعود هذا أساسا إلى طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر والسري الذي يخول له بأن يظهر بمظهر الممثل للأمة جمعا⁽²⁾، مهما كان النصاب القانوني للأغلبية الشعبية المطلقة التي يحصل عليها⁽³⁾.

لعل ما جعل رئيس الجمهورية يحتل مركز متميز يختلف من حيث الأهمية عن المراكز التي تحتلها المؤسسات الأخرى هو الكم الهائل من السلطات التي يمنحها له المؤسس الدستوري، كتجسيد وحدة الأمة واحتكاره لصلاحيات الرجوع المباشر للشعب دون إهمال جانب مهم وهو استقلاله العضوي باعتبار أنه منتخب من قبل الشعب فاعتماد مبدأ الاقتراع العام المباشر تمكنه من التمتع بشرعية شعبية كبيرة⁽⁴⁾.

¹ - ديدان مولود ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء تعديل الدستور الأخير 2016/03/06، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص 309.

* انظر كذلك المادة 8/212 من التعديل الدستوري 2016 على: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط"

² - تنص المادة 1/84 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة"

³ - يقول مورييس دي فيرجي: "إن عملية الانتخاب المباشر توفر للرئيس سلطة كبيرة جدا، لأنه ينبثق من السيادة الشعبية مما يعطيه قوة أكثر من البرلمان نفسه، باعتبار أن التمثيل البرلماني يتجزأ بين عدة مئات من الأفراد ينتخب كل فرد منهم من قبل فئة من الجسم الانتخابي وفي إطار محلي، على عكس من ذلك يرتكز التمثيل الرئاسي بين أيدي رجل واحد ينتخبه كل الجسم الانتخابي في إطار وطني" للاستزادة أكثر انظر، اسي نزييم ، المرجع السابق، ص 67

⁴ - علي جمال الصغير، المرجع السابق، ص 10.

إن العلاقة المباشرة التي تربط رئيس الجمهورية بالشعب تكسبه الدعم و التأييد الضروريين للظهور ، بمظهر السلطة السياسية الأول وتجعله مسؤولا امام الشعب بسبب العهد الذي يتعهد به علنا ، اما بمناسبة الوعود الانتخابية التي تستوجب منه الوفاء بتعهداته ، واما بعد فوزه في الانتخابات الرئاسية بمناسبة اليمين الدستوري الذي يجمع بين صفة التعهد السياسي و التعهد الانتخابي⁽¹⁾ .

وعليه فإن رئيس الجمهورية في الجزائر ليس فقط رئيس للدولة منتحبا بطريقة خاصة من أجل ممارسة السلطة المخولة له دستوريا، بل هو أيضا تلك المؤسسة التي تشيد حولها الدولة والأمة بأكملها، وهو ما يفسر انخراط الجميع في سياسته دون تحفظ، وظهوره بمظهر الشخص الذي تلتقي حوله جميع الفئات الشعبية بقطع النظر عن انتماءاتها الطبقية والاجتماعية وتتجسم في شخصه الوحدة الوطنية.

تجعل صفة رئيس الدولة المكلف بتجسيد وحدة الأمة وممارسة السلطة السامية وظائف رئيس الجمهورية فوق كل السلطات، بالتالي فإن الشعب يستشعر بأنه ممثلا قبل كل شيء من طرف رئيس الجمهورية الذي يمكن له العمل باسم الشعب ذلك يجعله في مرتبة فوق الأحزاب السياسية⁽²⁾ .

وهذا ما يدعم مركز رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان ويمكنه من كسب صفة الممثل الذي تتوحد فيه شرعية الشعب وصفة الممثل الأول الذي يجمع ثقة الكل، وبمجرد انتخابه يكسب هذه الصفة ويصبح رئيس كل الجزائريين ولو تم ترشيحه أو مسانده من قبل جمعية ذات طابع سياسي قبل انتخابه⁽³⁾ .

¹ - شاشوة عمر ، المرجع السابق ، ص26.

² - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 37.

³ - شاشوة عمر، المرجع السابق، ص 107.

المطلب الثاني

اتساع سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة

إن الفصل العضوي الذي قد توحى به القراءة السطحية لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 و التي من حيث الأصل تمثل قاعدة استقرت عليها الممارسات الدستورية في النظم الديمقراطية ، ترمي الى منع انفراد مؤسسة واحدة من المؤسسات بممارسة كافة مظاهر السلطة في الدولة و اقرار التوازن بين السلطات و ضمان استقلالية كل جهاز عن الآخر⁽¹⁾ ، لكن الواقع يكشف خلاف ذلك كون أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يحقق هذا التوازن ، ولم يحقق استقلالية داخل السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية و الوزير الأول .

ترتبط عملية قياس درجة استقلالية الجهاز الحكومي عضويا عن رئيس الجمهورية بطريقة تعين و إنهاء مهام الوزير الأول ، ما ساهم بشكل كبير في جعل منصبه دون تأثير داخل السلطة التنفيذية (الفرع الأول) الأمر الذي يمتد الى تشكيلة الحكومة ككل (الفرع الثاني)

الفرع الأول: السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وإقالته

يفتضي منطق الثنائية التنفيذية أن يتعايش رئيس الدولة أثناء مباشرة مهامه مع وزير أول يعينه بمقتضى الدستور⁽²⁾ (أولا) مع الأخذ بعين الاعتبار الجانب السياسي و إمكانية تأثير الأغلبية البرلمانية في عمليات التعيين ، كما أنه ملزم دستوريا باستشارة الأغلبية البرلمانية ، إلا أن التجربة السياسية الجزائرية في ظل التعددية الحزبية تثبت عمليا عدم مراعاة رئيس الجمهورية لوجود أغلبية برلمانية وفي المقابل ضعف رد فعل هذه الأغلبية نظرا للانقسامات الموجودة في الأحزاب التي تشكلها، ووجود ما يسمى بمرشح الإجماع لرئاسة

1- اومايوف محمد ، المرجع السابق ، ص 67.

2- المرجع نفسه، ص 93.

الجمهورية، كل هذا من شأنه يعطي تفوقا عضويا لصالح رئيس الجمهورية (ثانيا)، لهذا الأخير سلطة تقديرية في إنهاء مهام الوزير الأول (ثالثا)

أولا: تعيين الوزير الأول

تقضي المادة 5/91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأن: "رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه"، ويتم تعيين الوزير الأول عن طريق مرسوم رئاسي خاص لا يشمل تعيين أعضاء الحكومة⁽¹⁾.

إن سلطة تعيين الوزير الأول من الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون سواه ولا يمكن تفويض هذه الصلاحية لأي سلطة كانت، وهذا ما تنص عليه المادة 101 من التعديل الدستوري 2016: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

كما لا يجوز ان يفوض سلطته في اللجوء الى الاستفتاء ، و حل المجلس الشعبي الوطني ، وتقرير اجراء الانتخابات التشريعية قبل اوانها ، وتطبيق الاحكام المنصوص عليها في المواد 91 و 92 و 105 و من 107 الى 109 و 111 و 142 و 144 و 145 و 146 من الدستور".

لم يرد في الدستور أي قيد على رئيس الجمهورية عند ممارسة صلاحية تعيين الوزير الأول على وجه الخصوص لم يلزمه الدستور بتعيين رئيس الحكومة من الحزب صاحب

¹ - مثل الخطأ الذي وقع في تعيين الوزير الأول قاصدي مباح إذ أنه تم تعيين حكومة مباح عن طريق مرسوم رئاسي واحد مع رئيس الحكومة، وقد تم تدارك ذلك الخطأ في الحكومة التي تليه، فلقد عينت عن طريق مرسومين، الأول خاص برئيس الحكومة و الثاني لأعضاء الحكومة، للاضطلاع أكثر أنظر ليونسي حفيظة، أثار الأزمة السياسية في الجزائر على سلطة الدولة منذ 1992، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص ص 225-226.

الأغلبية في البرلمان دستوريا، إذن يتمتع رئيس الجمهورية بحرية كبيرة في هذا المجال فإمكانه تعيين الوزير الأول من الأغلبية أو من الأقلية أو حتى من الأحرار⁽¹⁾.

تجدر الإشارة إلى أن الدستور لم يحدد الشروط الواجب توافرها في الوزير الأول، وإن كان لرئيس الجمهورية حق اختيار الوزير الأول فإن ذلك لا يعني بديهيا أنه يتمتع بالحرية المطلقة⁽²⁾، إلا أنه مقيد بالزامية استشارة الأغلبية البرلمانية.

ثانيا: الأغلبية البرلمانية قيد صوري في تعيين الوزير الأول

إن رئيس الجمهورية على الرغم من حريته في اختيار الوزير الأول وتعيينه فإنه بحكم ثقل مسؤوليته السياسية في هذا المجال لن يكون متجاهلا لوضع سياسي خاص، فهذه المسؤولية تفرض عليه ملاحظة الأوضاع والقوى السياسية الفاعلة في النظام السياسي قبل ممارسة هذا الاختصاص، وذلك ضمانا لاستقرار هذه المؤسسة فهو مكلف سياسيا بضمان الانسجام بين مختلف المؤسسات⁽³⁾، حيث نص التعديل الدستوري الأخير بموجب المادة 91 منه على ضرورة استشارة رئيس الجمهورية للأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الأول حسب الحالات :

¹ - بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010، ص 216.

² - بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، دون سنة النشر، ص 17.

³ - شاشوة عمر، المرجع السابق، ص 43.

1- حالة التطابق بين الرئيس والأغلبية البرلمانية

تحدث حالة التطابق بين الأغليبتان البرلمانية والرئاسية عندما تكون أغلبية مقاعد البرلمان لصالح حزب رئيس الجمهورية أو الحزب المساند له⁽¹⁾، هذا التطابق يعزز من مركز رئيس الجمهورية ويجعل من الحكومة والبرلمان خاضعين لسلطته، فيما يلي .

أ- رئيس الجمهورية كقائد للأغلبية: تتوحد الأغليبتان البرلمانية والرئاسية في شخص رئيس الجمهورية الذي يصبح صاحب السلطة الغالبة في الدولة، فيكون الوزير الأول والوزراء الآخرين تحت رحمة الرئيس الذي يختارهم ويعزلهم ويرغمهم على الاستقالة ويوجه إليهم التعليمات التي يشرف على تنفيذها، هكذا تشمل جزئياً السلطات الدستورية للوزير الأول ونواب الأغلبية ملزمون بالطاعة ذاتها تجاه الرئيس، وهذا يؤدي إلى أحادية أغلبية ذات هيمنة من قبل رئيس الجمهورية⁽²⁾.

ب- رئيس الجمهورية عضو في الأغلبية: في هذه الحالة يفقد رئيس الجمهورية نفوذه ، تذهب سلطة الأغلبية إلى الوزير الأول، حيث لا يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن ينشط ضد الأغلبية ولا ضد الوزير الأول بما أنه هو نفسه عضو في الأغلبية ومرشحها للانتخابات الرئاسية، ولا يستطيع الوقوف ضدها فسوف تصاب صلاحياته الدستورية بالشلل مثله مثل الوزير الأول في الحالة السابقة في هذه الوضعية نصبح أمام رؤية برلمانية للدستور⁽³⁾.

¹ - أفطوش إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 23.

² - موريس دوفارجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 252.

³ - بغدادي عز الدين ، الاختصاص الدستوري لكل من الرئيس الجمهورية و رئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة مع النظام المصري ، مكتبة الوفاء القانونية ، مصر ، 2009 ، ص ص 194-195.

بالنسبة للجزائر في عهد الرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" لم تعرف هذه الوضعية بعد الانتخابات الرئاسية 1999/04/15 التي انتهت بفوزه فالجدير بالملاحظة أن هذا الأخير تم اختياره رئيسا للجمهورية على أساس برنامج تعهد بتنفيذه خلال عهده الرئاسية.

وكانت وضعيته خاصة إذ تقدم إلى الرئاسيات كمرشح حر ومستقل عن بقية التشكيلات السياسية الموجودة على الساحة السياسية وإن حاز على تأييد أهم الأحزاب السياسية خصيصا حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي اللذان كان يشكلان ائتلاف مع حركة مجتمع السلم داخل البرلمان قبل الرئاسيات، وبالتالي فإن الرئيس الحالي كان مستقلا على الأقل على المستوى الانتماء السياسي عن الأحزاب المشكلة للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾.

2- حالة التعارض بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية

نعني بهذه الحالة بروز أغلبية برلمانية معارضة لرئيس الجمهورية ، وموقفه هنا يكون من الصعب أن تكون له الحرية في اختيار الوزير الأول، فنتحول السلطة التقديرية القانونية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عند تعيين الوزير الأول إلى سلطة مرتبطة بالقوة السياسية الموجودة في البرلمان نظرا للوسائل التي يمكن للأغلبية البرلمانية استعمالها للضغط على رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وهنا يكون رئيس الجمهورية أمام خيارين، إما أن يتصالح مع الأغلبية البرلمانية ويعين الوزير الأول من بينها وفي هذه الحالة لن يستطيع الرئيس فرض سياسته على الحكومة، أما الخيار الثاني يتمثل في فرض حكومة على رأسها الوزير الأول مقرب إليه يقوم بتنفيذ سياسته وفي هذه الحالة يسهل على الأغلبية أن تعرقل عمله برفضها إقرار مشروعات،

¹ - أسي نزييم، المرجع السابق، ص 25.

² - أفضوش إبراهيم، المرجع السابق، ص 24.

والقوانين التي يقدمها ، وقد تتخذ موقفا أكثر حسما بتوجيه اللوم الى الوزير الاول او رفض مخطط عمله.

3- عدم تأثير الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول

إن المنطق الدستوري القائم على التعددية الحزبية والمنطق السياسي الذي يقتضي ضرورة تنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية يفرض مراعاة هذا الاخيرة عند تعيين الوزير الأول رغم عدم وجود أي قاعدة مكتوبة تفرض اختيار الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية.

نص الدستور بموجب المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ضرورة استشارة رئيس الجمهورية للأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزير الاول ، في حين أن الدستور السابق في مادته 77 كان يمنح السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول من أي تشكيلة سياسية دون مراعات انتمائه للأغلبية أو الاقلية أو استشارة الأحزاب الممثلة في البرلمان .

إن هذا المبدأ الدستوري الجديد يكرس الاستشارة القبلية والاجبارية للأغلبية البرلمانية قصد توفير الشروط الازمة و الأجواء المناسبة لاضطلاع الوزير الأول بصلاحياته عند مباشرة مهامه ، وكذا ضمان الانسجام الضروري لحسن سير المؤسسات ، ومن شأن هذا الإجراء ان يقوى المنافسة في الانتخابات التشريعية لدى الطبقة السياسية التي ستسعى إلى تقديم أحسن البرامج التي تستجيب لتطلعات المواطنين ، وتقترح الحلول المناسبة لمشاكلهم ، كما يسهل هذا الحكم الدستوري الجديد للأغلبية البرلمانية مناقشة مخطط عمل الحكومة و اقراره و يجعل الوزير الأول يمارس مهامه في جو من التعاون و التكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽¹⁾.

¹ - براهيم صالح ، النظام القانوني لمجلس الوزراء في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة في اطار نيل شهادة ماستر، تخصص تنظيم اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة العربي تبسي ، الجزائر ، 2015-2016 ، ص 62.

والواقع أن الممارسة السياسية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية تثبت بأن الوزير الأول في كثير من المرات عين من حزب غير حائز على الأغلبية النيابية، وخير مثال على ذلك قيام رئيس الجمهورية في وقت سابق بتعيين "أحمد أويحي" كوزير أول وهو الذي ينتمي إلى حزب التجمع الوطني الديمقراطي، في حين أن الحزب الذي كان يحوز على أغلبية النواب في المجلس الشعبي الوطني حينها (خلال الفترة التشريعية السادسة) هو حزب جبهة التحرير الوطني، بل وفي أحيان أخرى عين الوزير الأول من بين التكنوقراط، ونضرب مثالا هنا الوزير الأول السابق "عبد الملك سلال" ولو أن ذلك لم يؤدي في جميع الحالات إلى وقوع أزمات سياسية بسبب هيمنة رئيس الجمهورية على مقاليد الحكم⁽¹⁾.

في ظل هذا الوضع السائد نكون أمام تجسيد لواقع مفاده تفوق رئيس الجمهورية عضويا وحتى وظيفيا على الوزير الأول في حد ذاته، وكذا البرلمان لأن الوزير الأول لا يمكن أن يكون ألا الناطق الرسمي لرئيس الجمهورية لدى الحكومة والبرلمان، وهذا الأخير لا يمكن أن يكون إلا مساندا لبرنامج رئيس الجمهورية سواء تم تعيين الوزير الأول من الأغلبية البرلمانية أو لم يتم ذلك.

ثالثا: إقالة الوزير الأول اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية

إن إنهاء مهام الوزير الأول هو سلطة دستورية مخولة لرئيس الجمهورية في مقابل سلطة تعيينه، إذ لا يعقل في ظل دستور أقر انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام السري والمباشر ومنحه سلطات منها: تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة ، القول بأن رئيس الجمهورية لا يجوز له أن ينهي مهام الوزير الأول⁽²⁾.

¹ - هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة للنظاميين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة ، الجزائر، 2014، ص ص 47-73.

² - بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 395.

إن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أسند سلطة دستورية لرئيس الجمهورية تمكنه من إنهاء مهام الوزير الأول في مقابل تعيينه حسب قاعدة توازي الأشكال ، وهذا دون أي قيد أو شرط إلا إذا قدم الوزير الأول استقالة حكومته طبقا لنص المادة 100 من تعديل 2016⁽¹⁾ فالوزير الأول في موضع سلبي ، عليه أن يحظى بثقة رئيس الجمهورية و الا اقاله ، كما عليه أن يحظى بثقة البرلمان و إلا اثاره مسؤوليته ، فمنذ تبنى ازدواجية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري تداول على رئاسة الحكومة اكثر من عشر شخصيات تولوا رئاسة أربعة عشر حكومة و انهى مهامهم من قبل رؤساء الجمهورية ، فقد حدث في عدة مرات إقالة حكومات لم تبقى في الحكم الا بضعة اشهر مثل حكومة " قاصدي مرباح و ايضا حكومة تبون " و السبب الذي تذرعه به رئيس الجمهورية عند إقالة هذه الحكومة هو تعطيل هذه الاخيرة برنامج الاصلاحات السياسية و الاقتصادية التي رسمها رئيس الجمهورية⁽²⁾.

وفي الأخير نستخلص أن الوزير الأول يظل تابعا لرئيس الجمهورية وخاضعا لإرادته بمعية وزرائه، فمركزه لا يتمتع بأي حماية وخاصة إذا كان من حزب غير حزب رئيس الجمهورية.

فمركز الوزير الأول تحت رحمة الإقالة التي يمكن أن يلجأ إليها رئيس الجمهورية من جهة، واستقالة حكومته الناجمة عن رفض برنامجه أو عدم منحه الثقة إن طلبها أو في حالة التصويت على ملتمس الرقابة من جهة اخرى .

¹ - تنص المادة 100 من دستور 2016 على: "يمكن الوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية".

*مثلا قال قاصدي مرباح رئيس الحكومة في ظل دستور 1989، حيث ذهب أن صاحب السلطة الوحيدة في إنهاء مهامه هو المجلس الشعبي الوطني، وأن رئيس الجمهورية تقتصر مهمته في اختيار رئيس الحكومة وتعيينه، للاطلاع أكثر عد إلى سعيد بوالشعير، المرجع نفسه ، ص 396.

² - خلوفي خدوجة ، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدستوري جامعة الجزائر ،كلية الحقوق بن عكنون، 2011-2012 ، ص ص 72- 73.

الفرع الثاني: امتداد السلطة الرئاسية إلى اختيار أعضاء الحكومة وانتهاء مهامهم

إن سلطة رئيس الجمهورية لا يقتصر على تعيين الوزير الأول بل تشمل كذلك تعيين أعضاء الحكومة وانتهاء مهامهم.

بالرجوع إلى الدستور نجد أن المؤسس الدستوري أكد فقط على طريقة اختيار أعضاء الحكومة دون الإشارة صراحة إلى الكيفية التي ستنتهي بها مهامهم وفقا للمادة 93 من تعديل 2016⁽¹⁾.

يسهر رئيس الجمهورية بصورة خاصة على اختيار أعضاء الحكومة الذين سيتولون الحقائق السيادية التي لها علاقة مباشرة بالمجالات التي تعتبر تحت مسؤولية رئيس الجمهورية دستوريا⁽²⁾ (أولا)، وينتهي مهامهم طبقا لقاعدة توازي الأشكال دون أي قيد أو شرط قانوني يذكر (ثانيا).

أولا: صلاحية رئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الحكومة

إن سلطة رئيس الجمهورية لا تقتصر على تعيين الوزير الأول، بل تشمل كذلك تعيين أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول، فرئيس الجمهورية يعين الوزراء وباقي أعضاء الحكومة بناء على استشارة الوزراء الأولى طبقا لنص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾ والتي تقابلها المادة 79 من التعديل الدستوري لسنة 2008 في حين أن الدستور السابق في مادته 79 كان يمنح لرئيس الحكومة سلطة اقتراح أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم .

¹ - تنص المادة 01/93 من التعديل الدستوري لسنة 2016، "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول ."

² - عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2006، ص 240.

³ - تنص المادة 01/93 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق .

إن استشارة رئيس الجمهورية الوزير الأول في تعيين أعضاء الحكومة لا تتطوي على أية إلزامية تجاه الرئيس⁽¹⁾، ولكن بالرغم من أنها غير ملزمة فإن هذه الاستشارة قد تؤثر في الاختيار الذي يقوم به رئيس الجمهورية بالنظر إلى ضرورة توافر نوع من التفاهم والقبالية والرضا المتبادل بين أعضاء الحكومة والوزير الأول بما يسهل دوره في تنسيق العمل الحكومي ويساهم بإيجابية في تنفيذ وتجسيد برنامج رئيس الجمهورية⁽²⁾.

فالوزير الأول يقتصر دوره على توزيع المهام والصلاحيات بين أعضاء الحكومة ومراعاة الأحكام الدستورية فقط دون أن يتم تفويضه لممارسة أي صلاحية للتعيين داخل الجهاز الحكومي⁽³⁾، كما يستمر التأثير العضوي الرئاسي على الطاقم الحكومي بعيدا عن أي مشاركة للوزير الأول في تعيين نائب الوزير الأول أو عدة نواب له حسب سلطته التقديرية يكلف أو يكلفون بمساعدته (الوزير الأول) في ممارسة مهامهم، ولا يجوز كذلك للرئيس أن يفوض سلطته في تعيينهم للوزير الأول حسب نص المادة 101 من التعديل الدستور لسنة 2016 السابقة الذكر، وما يدل أيضا عن حرية رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة عدم إلزامية دستوريا باختيار هؤلاء من بين النواب، لكن عند اختيارهم على رئيس الجمهورية مراعاة الوضع البرلمان لأن الحكومة بحاجة إلى ثقة البرلمان والدستور لا يمنع على النائب من أن يكون عضو في الحكومة إنما عليه بالاستقالة من عضوية البرلمان خلال شهر من تعيينه وزيرا عملا بقاعدة عدم جمع بين الوزارة والنيابة (المادة 122)⁽⁴⁾.

ثانيا: صلاحية رئيس الجمهورية في إنهاء مهام أعضاء الحكومة

¹ - محمد هاملي، المرجع السابق، ص 74.

² - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 69.

³ - تنص المادة 01/101 من التعديل الدستوري 2016: "لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

⁴ - ديدان مولود، القانون الدستوري و النظم السياسية ... ، المرجع السابق ، ص 228.

تمتد صلاحية رئيس الجمهورية إلى إنهاء مهام أعضاء الحكومة طبقا لقاعدة "من يملك سلطة التعيين يملك سلطة العزل"، فيمكن لرئيس الجمهورية إنهاء مهام أي عضو من أعضاء الحكومة أو جميعهم دون إستثناء حسب نص المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾، والحقيقة أنه وإن كانت سلطته في إنهاء مهام أعضاء الحكومة غير إنهاء مهام الوزير الأول التي بقيت ثابتة في النظام السياسي الجزائري، فالسؤال يبقى مطروح بشأن القيود التي يمكن أن تحد من حرية رئيس الجمهورية في ممارسة هذه السلطة والتي لم يتطرق إليها الدستور الجزائري.

تختلف طرق إنهاء مهام أعضاء الحكومة حيث يمكن أن يتفق كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية على مسألة العزل بعد اقتراح من أحدهما، كما يمكن للوزير الأول اقتراح العزل على الرئيس الذي له سلطة القبول والرفض، وإن رفض هذا الأخير ما على الوزير الأول سوى الامتثال للأمر أو تقديم استقالة حكومته حسب المادة 100 من تعديل دستور 2016 يمكن أيضا أن يعزل الرئيس عضو من الحكومة دون رغبة الوزير الأول الذي عليه الرضوخ لإرادته للحفاظ على الانسجام بينهما الذي تقتضيه وحدة الانتماء السياسي، أو الاستقالة من منصبه إذا كان متمسكا بقناعاته⁽²⁾.

وبالتالي نستخلص أن رئيس الجمهورية وحده هو من يملك صلاحية إنهاء مهام أعضاء الحكومة، فموضوع التعيين قد يأخذ فيه برأي الوزير الأول ولو شكليا إلا أن سلطة العزل تبقى سلطة رئاسية ينفرد بها رئيس الجمهورية لوحده.

¹ - المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، السالفة الذكر .

² - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 78.

المبحث الثاني

تبعية الحكومة وظيفيا لرئيس الجمهورية

إن وظائف السلطة التنفيذية متشابهة في كل الأنظمة، لكن الجهة التي تستند إليها ممارسة هذه الوظائف تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي المعتمد⁽¹⁾.

لقد توالى الدساتير الجزائرية المتعاقبة على تكريس تفوق واضح لرئيس الجمهورية على كل سلطات الدولة، متبنيه في ذلك نظام ذو طبيعة خاصة ابرز سماته تحكم هذه الأخيرة في الجهاز الذي يتأسسه في ظل ازدواجية تنفيذية شكلية انعكست على مكانة الوزير الأول وممارساته لوظائفه.

عمل المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008 على استبدال مصطلح برنامج رئيس الحكومة بمصطلح مخطط عمل الوزير الأول، مع التأكيد أن مهمة هذا الأخير تقتصر فقط على إعداد مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وعرضه على مجلس الوزراء الذي يتأسسه (المطلب الأول)، حيث يعتبر رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية وقائد الأعلى للتوظيف الحكومية، إذ عمل المؤسس الدستوري على خلق مريح لرئيس الجمهورية وإزالة كل الشكوك نهائيا على أحقية هذا الأخير وانفراده بسلطة ضبط السياسة العامة للدولة مقابل حصر دور الوزير الأول على ضبط مخطط عمل حكومته لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتجريده من أهم الصلاحيات التي كان يتمتع بها ولو نظريا (المطلب الثاني).

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 81.

المطلب الأول

استحواد رئيس الجمهورية على البرنامج السياسي

لم يسبق للنظام السياسي الجزائري ولا في الأنظمة السياسية الأخرى، أن عرفت الوثيقة المسماة بمخطط عمل الوزير الأول، بل ذلك هو نتيجة لتعديل 15 نوفمبر 2008⁽¹⁾ و هذا مكرسه أيضا تعديل دستور 2016 ، فبمجرد تعيين رئيس الحكومة سابقا (الوزير الأول حاليا) واختياره لأعضاء حكومته وتعيينهم من طرف رئيس الجمهورية كان الدستور يلزمه بإعداد برنامج، هذا البرنامج الذي يكتسي أهمية كبيرة لأنه يشمل في الواقع الخطة العملية الممكنة لكل القطاعات سواء في جانبها الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي وما تنوي الحكومة الوصول إليه من أهداف خلال فترة زمنية معينة (الفرع الأول).

كما أكد المؤسس الدستوري الجزائري على أن الوزير الأول ملزم بضبط مخطط عمله لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتكييفه على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية⁽²⁾ (الفرع الثاني)، بعدها يعمل الوزير الأول على عرض مخطط عمل حكومته على البرلمان وهذا بغرض مناقشته والحصول على ثقته وهو ما أخذ به منذ تعديل دستور 2016 (الفرع الثالث).

¹ - تنص المادة 79-3 من التعديل الدستوري لسنة 2008 " يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه ، و يعرضه في مجلس الوزراء".

² - عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 234.

الفرع الأول: إعداد الوزير الأول لمخطط عمل حكومته:

يعتبر الوزير الأول مجرد موظف حكومي لا يتمتع بمركز قوة داخل هذه الهيئة حيث تنحصر مهمته على الاشراف على الطاقم الحكومي ، كما يسعى لتنسيق عمل الحكومة لتنفيذ البرنامج الرئاسي ، ويعتبر هذا المركز الذي يتمتع به الوزير الأول القاعدة المستمرة للصورة الخيالية و الوهمية التي كان يتمتع بها رئيس الحكومة سابقا .

يقوم الوزير الأول منذ لحظة تعيينه وتعيين أعضاء حكومته من طرف رئيس الجمهورية بإعداد مخطط عمل حكومته بمشاركة وزرائه⁽¹⁾ معتمدا على مختلف الأقسام المشكلة لوزارته ويأخذ يعين الإعتبار التوجيهات المقدمة من طرف رئيس الجمهورية في هذا الشأن⁽²⁾ .

إن مشروع المخطط المحضر من طرف هيئات الحكومة يطرح على مجلس الوزراء قبل إيداعه لدى مكتب البرلمان في شكل "مخطط عمل" من أجل المصادقة عليه، كما أن عرض مخطط عمل الحكومة في مجلس الوزراء له أهمية في مواجهة الأغلبية في البرلمان، إذ أن هذا

الإجراء يثبت مطابقة المخطط للدستور، لكن مخطط عمل الحكومة المصادق عليه في مجلس الوزراء لا يصبح نهائيا وقابلا للتنفيذ إلا بعد موافقة البرلمان⁽³⁾ .

الفرع الثاني: تعديل مخطط عمل الحكومة بعد استشارة رئيس الجمهورية

إن الارتباط الوظيفي بين كل من برنامج رئيس الجمهورية ومخطط عمل الحكومة الذي يعده الوزير الأول واقع عملي ثم اثباته صراحة أو ضمنا، ما يجعل من التوجيهات

¹ - تنص المادة 03 /93 من التعديل الدستوري 2016 على " تعد الحكومة مخطط عملها و تعرضه في مجلس الوزراء "

² - بن صفي علي ، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 و تحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري ، بحث لنيل شهادة الماجستير ، فرع الادارة و المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002-2003 ، ص 119 .

³ - علي جمال صغير ، المرجع السابق، ص ص 67 68 .

الرئاسية النقطة الحاسمة التي تجسد هذا الارتباط بين البرنامجين، في حين يفرض نص الدستور استقلال كل منهما عن الآخر وإن كان ذلك نسبيا ما ليس مطابقا كليا.

فالتوجيهات والتعليمات الرئاسية المسبقة لإعداد الوزير الأول لبرنامج توجبه ضرورة ترجمتها فيه، والتي تكون طبعا من جوهر البرنامج الرئاسي ومخالفة ذلك قد يؤدي به إلى العزل، ما يؤكد أن مخطط عمل الحكومة ترجمة حقيقية لتوجيهات رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

كما أن عرض مخطط عمل الحكومة كإجراء ضروري على مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية ليس الغرض منه مجرد إعلام له به، فمجلس الوزراء يظهر لنا تدخل رئيس الجمهورية بالرقابة على مدى تطبيق توجيهاته وتعليماته حتى وإن كان ظاهر الأمر يعلن على أن الغرض الحقيقي من الاطلاع الرئاسي في هذه الصورة هو حرص الرئيس على ضرورة السهر على حسن سير أجهزة الدولة والحفاظ على الصالح العام من خلال اطلاعه على اختيارات الحكومة⁽²⁾.

بالتالي يظهر لنا الغياب الفعلي لبرنامج عمل الحكومة الذي لم يعد سوى مجرد تطبيق لتعليمات رئيس الجمهورية، بل وأبعد من ذلك أصبح تجسيدا للبرنامج الرئاسي بصورة صريحة.

إن واقع الممارسة السياسية في الجزائر يظهر هيمنة البرنامج الرئاسي على مخطط عمل الحكومة وينفي أي استقلالية بينهما، المسألة التي انتقدها بعض النواب بحكم تعارضه مع نص الدستور الذي خول هذا الاختصاص في إعداد مخطط عمل الحكومة لرئيسها لا إعداد مخطط تنفيذي لبرنامج رئيس الجمهورية وذلك بصفة صريحة ومنهم من ذهب إلى اعتبار الحكومة مشاركة في هذه المخالفة لأحكام الدستور عندما قبلت بدور غير المخول

¹ - بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص 119.

² - عمار عباس، المرجع السابق، ص 237.

لها دستوريا، غير أن أقلية هذه الفئة المعارضة والتي تتعرض للقمع بمختلف الوسائل حالت دون الأداء الفعال لدورها⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى البرلمان للمصادقة عليه

إن جوهر النظام البرلماني هو الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث توزع الاختصاصات بينهما على أساس التعاون والرقابة عن طريق التأثير المتبادل بينهما، وما يمكن ذكره من بين وسائل الرقابة البرلمانية بمفهوم الرخصة أو الإذن البرلماني هو وجوب تقديم الوزير الأول لمخطط العمل المسطر مسبقا من طرف رئيس الجمهورية قبل تنفيذه لموافقة المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾ (أولا) ومجلس الأمة (ثانيا).

أولا: مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة

إن تبني مجلس الوزراء لمخطط عمل الحكومة ليس له أثر نهائي إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، فالمخطط المصادق عليه في مجلس الوزراء يجب أن يعرض على المجلس الشعبي الوطني لتمكين المجلس من مراقبة البرنامج وتفحصه ومدى صلاحية لخدمة وتحقيق مصالح الأمة، فيتمكن النواب بذلك من مراقبة الحكومة، فإذا لم يأخذ الوزير الأول بتعديلات نواب المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن يرفض مخطظه⁽³⁾، لكن ما طبع

¹ - عليم زهرة، تفوق مؤسسة الرئاسة في النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، قسم قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج البويرة، 2013-2014، ص 78 .

² - ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص 10.

³ - علي جمال الصغير، المرجع السابق، ص 68.

غالبية المناقشات حول برنامج الحكومة منذ جوان 1997 إلى يومنا هذا أنها لم تمثل إلا إجراء شكليا فاترا مفرغ من المحتوى يبدأ بالعرض وينتهي بالمصادقة التلقائية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى أحكام المادة 94 فقرة 01 من تعديل الدستور 2016⁽²⁾ فالوزير الأول ملزم بتقديم مخطط العمل إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال 45 يوم الموالية لتعيين الحكومة⁽³⁾، وبعد 07 أيام من تبليغ مخطط العمل للنواب يشرع في مناقشته ثم التصويت عليه بعد تكيفه إن اقتضى الأمر ذلك في أجل 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة⁽⁴⁾.

ثانيا: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة

إذا كانت أو عقبة تواجه الحكومة هي تقديم البرنامج السياسي أمام المجلس الشعبي الوطني، والدفاع عليه بالخوض في أدق تفاصيل المخطط أمام الغرفة الأولى من أجل الحصول على القبول لمباشرة الحكومة تنفيذ المخطط تعد صورة من الرقابة الشديدة، فإن مسألة تقديم العرض أمام مجلس الأمة وجوبية هي الأخرى⁽⁵⁾، لكنها تظهر ليس بنفس الدرجة والمكانة فالوزير الأول ليس ثمة ما يلزمه بتقديم كل المخطط للغرفة الثانية، بل يكفي

1- خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2010، ص 343.

2- تنص المادة 94 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

3- تنص المادة 47 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 11 اوت 2016 يحدد تنظيم المجلس ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة في 28 اوت 2016 على: "يعرض الوزير الأول مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعون (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة.

- ويفتح المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"

4- تنص المادة 49 من قانون العضوي 16-12، المرجع السابق: "يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة، بعد تكيفه إن اقتضى الأمر عشرة (10) أيام على الأكثر، من تاريخ تقديمه في الجلسة."

5- تنص المادة 94 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني.

بقراءة المحاور الكبرى والأهداف دون الخوض في التفاصيل والجزئيات على غرار ما تم أمام المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، فبعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول عرضاً حول مخطظه إلى مجلس الأمة خلال عشرة (10) أيام التي تعقب الموافقة⁽²⁾.

المطلب الثاني

المشاركة الشكلية للوزير الأول في تنفيذ السياسة العامة للدولة

تعد عملية صنع القانون عملية تشريعية مهمة ومن الاختصاصات الأصلية للبرلمان.

إلا أن الدستور الجزائري على غرار الدساتير الحديثة له منطوق مغاير، إذ تشارك السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية في عملية إنتاج القوانين مع البرلمان وهذا في أغلب المراحل التي تمر بها عملية سنه، هذه العملية التي لاتعد منقسمة مناصفة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بل يتحكم رئيس الجمهورية وفقاً للدستور في هذه العملية تحكما معتبرا سواء بشكل مباشر أو عن طريق حكومته، بل ويستطيع الرئيس حتى التشريع في المجال الخصب للقانون ما يجعله يتدخل في مجال البرلمان (الفرع الأول)، كما يتمتع الوزير الأول نوع من الحرية في توقيع المراسيم التنفيذية (الفرع الثاني).

¹ - ركيبي رابح، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص 20.

² - تنص المادة 50 من القانون العضوي 16-12، المرجع السابق على: "يقدم الوزير الأول إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط عمل الحكومة خلال العشرة (10) أيام، على الأكثر، التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفق أحكام المادة 94 من الدستور.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

إضافة إلى السلطة التي خولها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للدولة كتعيين الوزارة خوله الدستور سلطة التعيين في الوظائف السامية في الدولة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المبادرة بمشاريع القوانين سلطة رئاسية

تعد مسألة المبادرة بالقوانين أو اقتراحها أول وأهم مرحلة تمر بها عملية صنع القانون في أي نظام دستوري على اعتبار أنها تشكل حجر الأساس لبناء النظام القانوني والتشريعي في الدولة⁽¹⁾.

من المنطق أن يكون التشريع وإصدار القوانين الوظيفة الرئيسية للبرلمان ما نص عليه الدستور⁽²⁾، فمن المتعارف عليه في معظم الأنظمة السياسية هو مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية بصفة خاصة في حالة المبادرة، وهو النظام الذي اعتنقه الجزائر فقد نص الدستور على عملية المبادرة بالقوانين ضمن وجعلها مسألة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا للمادة 119 من دستور 1996، والتي تقابلها المادة 136 من تعديل دستور 2016.

إذن لا تعد عملية المبادرة بالقوانين حكرا على البرلمان لوحده، بل هي عملية مشتركة مع السلطة التنفيذية⁽³⁾، وبالتالي تتدخل هذه الأخيرة في الاختصاص الأصيل للبرلمان في عملية إنتاج القوانين واستنادا على مبدأ الفصل المرن بين السلطتين، وضرورة التعاون

¹ - نصر الدين معمري ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب ، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع ، الجزائر ، 2004 ، ص 23

² - تنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، على " لكل من الوزير الاول و النواب و اعضاء مجلس الامة حق المبادرة بالقانون "

³ - لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012، ص 62.

المشترك بين السلطتين، ومنه فالمبادرة بالقوانين عملية مشتركة تكون إما من الحكومة وتسمى مشروع قانون، أو من البرلمان تسمى اقتراح قانون⁽¹⁾.

إلا أن واقع المنظومة القانونية الجزائرية اليوم أفرز لنا حقيقة مفادها كثافة المشاريع الحكومية وتفوقها من حيث الكم على اقتراحات القوانين، فتشغل المبادرة البرلمانية بذلك حيزا ضيقا جدا داخلها، كما أن تهميش سلطة البرلمان في التشريع في المجال المالي والشؤون الخارجية وكذا مجال الدفاع وحصر مجال تدخله في المعاهدات المنصوص عليه في المادة 149 من الدستور والتي تصطدم مع واقع مصادقة رئيس الجمهورية عليها دون الرجوع له يخلق إشكال كبير يتعلق بالآثار المترتبة عن اقضاء البرلمان من مهامه الأصلية.⁽²⁾

الفرع الثاني: صلاحيات الوزير الأول في اللوائح التنفيذية

يقصد باللوائح التنفيذية مجموعة الاجراءات التي تتضمن الجزئيات و التفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات .

هكذا استقر النظام الدستوري الجزائري على التميز بين ما هو مسمى بالمجال التنظيمي المستقل الذي يعود لرئيس الجمهورية، وما يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين الذي يختص به الوزير الأول، ويفهم من ذلك أن المؤسس قد عمل على الحد من سعة السلطة النظامية لرئيس الجمهورية التي كان يتمتع بها في مرحلة الأحادية الحزبية والتنفيذية.

¹- في هذا المجال تجدر الإشارة إلى القوانين التي يكون أصلها برلماني (اقتراحات قوانين) تكون قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 نائب دون منح هذا الحق لأعضاء مجلس الأمة قبل تعديل 2016، لكن في ظل هذا التعديل تكون المبادرة من طرف 20 نائب أو 20 عضو في مجلس الأمة وتخضع في ذلك لعدة قيود شكلية، أما القوانين التي تكون ذات أصل حكومي = (مشروع قانون) يقوم الوزير الأول بتقديمها إلى الغرفة الأولى من البرلمان بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، بعد ذلك إحالة المشروع إلى اللجنة البرلمانية المتخصصة لدراسة وإعداد تقرير مفصل عنه، ويتم مناقشة والتصويت عليه من طرف الغرفتين على التوالي، للاستزادة أنظر "محمد صغير بعلي، المدخل إلى العلوم القانونية، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص ص 40 41.

²- خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 30.

إن اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي مرتبط بالقوانين التي يصدرها البرلمان وذلك استنادا إلى نص المادة 143 فقرة 01⁽¹⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2016، أي يتولى الوزير الأول تنفيذ القوانين التي تأتي لتنفيذ لوائح تفصيلية ويتم ذلك بموجب مراسيم تسمى بالمراسيم التنفيذية.

ويكون الغرض من هذه اللوائح هو تنفيذ القوانين المصادق عليها من طرف البرلمان طبقا للدستور، فهي تتولى تحديد المسائل التفصيلية التي لم يتولها القانون وهذا بغرض تطبيقه.

ويرجع هذا الاختصاص للحكومة لأنها لحكم موقعها التنفيذي تعد على بيئة بما يحتاجه القانون من جزئيات وتفصيلات دقيقة ولزامة لتنفيذ أي تشريع، إلا أنه يخرج من هذا المجال تنفيذ القوانين التي تخص وزارتي الدفاع والخارجية لأنهما من المجال المحمي لرئيس الجمهورية، هذا الأخير يتولى تنظيمها بواسطة مراسيم رئاسية⁽²⁾.

تنص المادة 99 فقرة 04 من تعديل دستور 2016، يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي يخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور الصلاحيات التالية: "...يوقع المراسيم التنفيذية"، استنادا إلى نص هذه المادة فإن الوزير الأول يتمتع بنوع من الحرية في ممارسة صلاحياته التنفيذية لأن الدستور لم يلزمه باتخاذ المراسيم التنفيذية ومناقشتها في مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الجمهورية ويتحكم فيه ولا باستشارة هذا الأخير قبل توقيعها، بل يكفي بعرضها على مجلس الحكومة الذي يترأسه هو (أي الوزير الأول)⁽³⁾.

¹ - تنص المادة 143 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

² - كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 45.

³ - تجدر الإشارة أن قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية بعد موافقة لرئيس الجمهورية وذلك وفقا لنص المادة 85 فقرة 02 و 01 من تعديل دستور 2008، وهذا ما اكده التعديل الأخير وفقا لنص المادة .

الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين في وظائف الدولة

إذا كان الدستور الجزائري لم يخص غرفتي البرلمان بأية صلاحيات تعين باستثناء صلاحية تعين كل غرفة لممثلين عنها في المجلس الدستوري فإنه بالمقابل منح لرئيس الجمهورية صلاحيات تعين واسعة جدا⁽¹⁾.

إن رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية قد منحه الدستور حق التعيين في المناصب التي تمس المؤسسات التنفيذية، فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص بالتعيين إلا إذا فوض ذلك للوزير الأول، كما أن هذا الأخير عند إقدامه على التعيينات يخضع لقيود موافقة رئيس الجمهورية⁽²⁾، وإضافة إلى السلطة التي حولها المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للدولة كتعيين الوزارة، خوله سلطة التعيين في الوظائف السامية في الدولة وأوردتها المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي جاء في فحواها ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

- 1- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،
- 2- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،
- 3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،
- 4- الرئيس الأول للمحكمة العليا،
- 5- رئيس مجلس الدولة،
- 6- الأمين العام للحكومة،
- 7- محافظ بنك الجزائر،

¹ - هاملي محمد، المرجع السابق، ص 72.

² -بولورغي منيرة ، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 واثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العام تخصص ، القانون الدستوري ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013-2014 ، ص 173 .

8-القضاة،

9- مسؤول أجهزة الامن،

10-الولاية.

ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم. وزيادة على الوظائف المنصوص عليها في الفقرتين 4 و5 اعلاه ، يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الاخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية .

الفصل الثاني

اتساع المجال التشريعي لرئيس الجمهورية

رغم التغيرات الكبيرة التي عرفتها الجزائر في ظل تبني التعددية الحزبية لتدعيم مكانة البرلمان، إلا أن السلطة التنفيذية بقيت مسيطرة على البرلمان سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية .

وتتجسد هذه السيطرة من خلال توسع إطار تأثير السلطة التنفيذية من خلال رئيسها على السلطة التشريعية وذلك لما لها من وسائل وآليات دستورية والتي يتم بمقتضاها هذا التأثير.

فالتطور الوظيفي لمؤسسة التشريع في الجزائر كان وعلى مر التجارب الدستورية التي عرفها النظام مجسدا بين سيادة البرلمان الشكلية والتحكم الرئاسي الفعلي⁽¹⁾.

بالرجوع لمختلف النصوص القانونية المنظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر يظهر لنا بأن النظام الجزائري يقوم على هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، فرئيس الجمهورية الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية لا يزال يتمتع بصلاحيات تشريعية واسعة.

وبالرغم من التعديلات التي أدخلها التعديل الدستوري لسنة 2016 على مركز رئيس الجمهورية بإدراج شروط جديدة للترشح لرئاسة الجمهورية وتحديد مدة العهدة الرئاسية وتقييد تجديدها بمرة واحدة بهدف تكريس مبدأ التداول على السلطة أحد المبادئ الأساسية لتكريس الديمقراطية، وكذا بإقرار المسؤولية الجنائية له تطبيقا لمبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"، فقد زود رئيس الجمهورية بسلطات تشريعية مهمة على رأسها تمكينه من التشريع بالأوامر (المبحث الأول).

¹ - حيث لا يثور الإشكال في الجانب النظري بقدر ما يثور في جانبه التطبيقي، لأن عدم محدودية مجال التشريع نظريا لا يعني بالضرورة أن الدور الأساسي في العملية التشريعية ممنوح للبرلمان، فالتساؤل حول دوره الذي يلعبه تطبيقيا مع مراعاة كون الوظيفة التشريعية منقسمة بينه وبين الحكومة، انظر ياهوا محمد، المرجع السابق، ص 42.

بالإضافة إلى السلطة التشريعية التي يمارسها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر الرئاسية زوده المشرع الدستوري بأدوات أخرى تمكنه من سن قواعد إنشائية تسمو على تلك التي يضعها البرلمان، أي القانون، والمقصود بذلك أن القواعد التي يضعها رئيس الجمهورية باستعمال هذه الأدوات تكون الأولى بالتطبيق عن تلك التي يضعها البرلمان، فهي بتعبير آخر قادرة على إلغاء أحكام القانون المتعارضة معها⁽¹⁾ كإبرام المعاهدات الدولية، التشريع الرئاسي عن طريق اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة..... (المبحث الثاني)

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 283.

المبحث الأول

التشريع عن طريق الأوامر اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية

أن متطلبات العصر وآلية العمل والتطور العملي الكبير الذي شهده المجتمع الحالي حال دون تطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة، وبمعنى آخر لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية وأن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين، لذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمال هي أصلا من اختصاص البرلمان.

منحت جل الدساتير الجزائرية لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر باستثناء دستور 1989 الذي لم يتضمن هذه الصلاحية رغبة في إحداث نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية كعدم لمبدأ الفصل بين السلطات، ولتخفيف نوعا ما من شخصنة الحكم الذي تميزت به الدساتير السابقة له، على هذا الأساس فدور رئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي قد يبدو في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور قد تعلق مرتبته ليصل إلى حد سيطرته على هذه الاختصاصات وبصورة منفردة⁽¹⁾.

أما دستور 1996 فبعد أن خص البرلمان في المادة 98 منه والتي تقابلها المادة 112 من تعديل دستور 2016⁽²⁾، كهيئة وحيدة التي تمارس سلطة التشريع، تراجع عن هذا

¹ - عيادي سعاد، الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية -دستور 1996-، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2013-2014، ص 04.

² - تنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".
* تجدر الإشارة أن الأوامر التي عرفتها الجزائر قبل صدور دستور 1996 تختلف عن الأوامر في ظل هذا الدستور، فالأوامر في ظل دستور 1963 كانت بموجب تفويض من المجلس الوطني لمدة محددة (م58)، كما أن بعض الأوامر بعد ذلك صدرت في ظل عدم وجود السلطة التشريعية فكان يستحيل تسميتها بالقوانين فسميت بالأوامر أو مراسيم تشريعية.

التخصيص وهذا الاحتكار الممنوح للبرلمان، ويمكن رئيس الجمهورية من ممارسته سلطة التشريع بشكل صريح وبين لا نقاش فيه، وذلك من خلال تأصيل تشريع رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر دستوريا (المطلب الأول)، ولا يتولى رئيس الجمهورية مهمة التشريع عن طريق الأوامر إلا في حالات معينة وفقا لأحكام الدستور (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التشريع عن طريق الأوامر مصدره الدستور

منح الدستور لرئيس الجمهورية حق ممارسة الاختصاصات التشريعية بشكل مباشر عن طريق التشريع بالأوامر، وهي الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان، وفي نفس المجالات المحددة له دستوريا أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية سلطة التشريع مع البرلمان.

تميز دستور 1996 على خلاف دستور 1989 في العودة مرة ثانية إلى التشريع بالأوامر مستندا ذلك صراحة إلى رئيس الجمهورية ما سمح له بتفوق السلطة التنفيذية على نظيرتها التشريعية.

حيث أن نصوص الدستور تبين بوضوح أن رئيس الجمهورية يشرع بالأوامر بصفة صريحة ومباشرة بنص دستوري بدون الرجوع إلى البرلمان للمطالبة بتفويض له، فهذا الحق ثابت لرئيس الجمهورية وحده وبصفة شخصية يتحكم فيه كما يشاء، وهذا ما يكرس هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة التشريع عن طريق الأوامر (الفرع الأول)، ونظرا للصلاحيات التشريعية الواسعة وغير محدودة لرئيس الجمهورية يكتسي علينا تحديد الطبيعة القانونية للتشريع عن طريق الأوامر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر اختصاص اصيل لرئيس الجمهورية

يعتبر البرلمان هو صاحب الاختصاص في التشريع، غير أنه خول للسلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل التي تخرج عن اختصاص السلطة التشريعية.

إن رئيس الجمهورية يمثل جهاز أساسي في السلطة التشريعية ما يمكنه من مزاحمة صاحب الاختصاص الأصيل في المجال المخصص له، بل ويتحكم فيه بمجموعة من السلطات أهمها، الأوامر التي لها قوة القانون مباشرة دون الحاجة للعودة له أو منحه تفويض مسبق من الهيئة المكلفة بالتشريع (أولاً)، أو حتى إعطاء هذا الحق للوزير الأول بالرغم من تكريس الازدواجية التنفيذية نظرياً (ثانياً).

أولاً: طلب التفويض التشريعي دستورياً

منح التعديل الدستور لسنة 2016 رئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر بموجب المادة 142 بنصها: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأى مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"

من خلال قراءتنا لنص هذه المادة يتضح لنا أن لرئيس الجمهورية أن يحل في المسائل العاجلة ، أو في حالة شغور مجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية ، أو في الحالة الاستثنائية محل السلطة التشريعية المخولة أصلا لهذا الاختصاص.

إن ممارسة هذا الاختصاص التشريعي من قبل رئيس الجمهورية هو عمل اختياري لا وجوبي بموجب النص الدستوري، أي أن لرئيس الجمهورية أن يشرع إن أراد وأن لا يشرع إذا لم يرغب في ذلك، أما الأدوات التشريعية التي يستعملها رئيس الجمهورية فهي الأوامر التي يصدرها ، والتي بعد أن تحدث آثارها على مستوى المجتمع ومؤسساته وبعد أن ترتب مراكز قانونية على مستوى الأفراد والهيئات تعرض على موافقة البرلمان بغرفتيه في أول دورة تشريعية مقبلة له⁽¹⁾ .

إن رئيس الجمهورية غير مفوض في اختصاصه التشريعي من قبل البرلمان وهو يمارس هذا الاختصاص بوصفه اختصاصا أصيلا ممنوحا له بشكل دائم لا يستحق فيه أي تفويض، بحيث لا يجوز لغيره ممارسته كما لا يجوز تفويضه طبقا لأحكام المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فهي صلاحيات دستورية أصلية يتمتع بها رئيس الجمهورية مباشرة من الدستور بكل حرية وبدون قيد إلا القيد الشكلي المتمثل في الموافقة على الأوامر من قبل البرلمان واتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء⁽²⁾ .

¹ - محيد حميد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 22.

² - رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005-2006، ص 31-32.

ثانيا: عدم تمتع الوزير الأول بهذا الحق

تتشكل الحكومة وفقا لأحكام الدستور من الوزير الأول الذي يختاره ويعينه رئيس الجمهورية بعد استشارة الأغلبية البرلمانية ومن الوزراء الذين يختارهم الوزير الأول ويتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية.

والحديث عن الحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ينصرف مباشرة إلى الوزير الأول وذلك أن الدستور أسند له مجموعة من السلطات والصلاحيات التي ينفرد بممارستها وذلك وفق ما نصت عليه المادة 99 من تعديل دستور 2016: "يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

- 1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- 2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،
- 3- يرأس اجتماعات الحكومة،
- 4- يوقع المراسيم التنفيذية،
- 5- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر،
- 6- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"

بالنظر إلى الاختصاصات المخولة للوزير الأول وفقا لنص المادة (99) يمكن القول أن الوزير الأول في ظل هذا التعديل الدستوري لا يتمتع بحق استعمال الأوامر، والملاحظ أنه بالرغم من تكريس الدستور ثنائية الجهاز التنفيذي، وهذا بإحداث منصب الوزير الأول الذي يعتبر أداة لعدم التركيز داخل الجهاز الإداري وخوله صلاحيات وسلطات يمارسها بنفسه⁽¹⁾،

¹ - رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 41.

إلا أنه في حقيقة الأمر أن الوزير الأول لا يقوم بهذه الصلاحية بنفسه وبصفة مطلقة بل تحت المراقبة الدائمة لرئيس الجمهورية، فهو خاضع له في التعيين والعزل، كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يحدد ويسطر البرنامج وهو الذي ينظر في مشاريع القوانين في مجلس الوزراء أي هذا الأخير هو مرؤوس من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

إن حق التشريع بالأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 هو حق لرئيس الجمهورية طبقا للمادة (142) وهي سلطة شخصية خولها الدستور لرئيس الجمهورية بصفة صريحة ومباشرة وبدون أن يشاركه فيها أحدا، حيث أن الدستور لم يعطي للوزير الأول حق التشريع عن طريق الأوامر بخلاف الدستور الفرنسي الذي خول هذا الحق للوزير الأول الفرنسي في المادة 38 من دستور 1958 والتي تنص⁽²⁾: "يجوز للحكومة... أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها..."، كما خولته المادة (41) حق الاعتراض على أي اقتراح أو تعديل يتعارض أو يمس بالمجال المفوض فيه.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية

يكتسي تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية أهمية كبيرة خاصة من حيث خضوعها للمراقبة، وقد كانت هذه المسألة محل خلاف فقهي تبعا للمعيار المسند عليه في التكيف القانوني لهذا النوع من الأعمال القانونية.⁽³⁾

¹ - لقد أكد رئيس الجمهورية في تجمع شعبي له بوهان يوم 6 جوان 2000 في زيارة تفقدية لكل من ولايتي وهران وعين تيموشنت أن الدستور الجزائري الحالي ليس في المستوى، وأراد تأكيد دور رئيس الجمهورية بقوله: "أنه لا يعترف برئيس الحكومة بل هو يعترف بالوزير الأول وأن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزير الأول"، لقد بث هذا التصريح في نشرة الثامنة يوم 06 جوان 200.

² - الدستور الفرنسي المؤرخ في 4 اكتوبر 1958 ، الذي عرف عدة تعديلات كان اخرها بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008- مؤرخ في 23 جويلية 2008، متعلق بتحديد مؤسسات الجمهورية الخامسة ، ج ر مؤرخة في 24 جويلية 2008

³ - خرباشي عقيلة، التشريع عن طريق الأوامر، دورية دراسات قانونية، العدد الثالث، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2009، ص 229.

عليه يفرق الفقهاء في هذا الصدد بين القوة القانونية للعمل السياسي وطبيعته القانونية ، فلا يعني تمتع العمل بقوة القانون أنه له طبيعة قانونية .

لذا في سياق هذه المسألة ، يتعين علينا تحديد القيمة القانونية لهذه الأوامر قبل عرضها على البرلمان (أولا) والأوامر المودعة لدى البرلمان قبل التصديق عليها (ثانيا) وبعد التصديق عليها من قبل البرلمان (ثالثا).

أولا: الأوامر قبل عرضها على البرلمان

تعتبر الأوامر قبل موافقة البرلمان عليها مجرد أعمال إدارية طبقا للمعيار العضوي (الشكلي) المعتمد في تمييز القرارات الإدارية عن الأعمال التشريعية.

ومن ثمة فهي تشكل قرارات إدارية إلا أن قانون التفويض قد رفع من منزلتها وجعل لها نفس قوة القانون طبقا للمعيار الموضوعي (المادي)، وهكذا نستنتج بأن الأوامر تظل قبل التصديق مجرد أعمال إدارية وتخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري كبقية القرارات الإدارية الأخرى، إلا أنها تختلف عن هذه القرارات بأنها تتمتع بقوة القانون، وهذا ما يسمح لها بتعديل أو إلغاء التشريعات القائمة تطبيقا لقاعدة أن القانون الأحدث يستطيع أن يعدل أو يلغي القانون الأقدم إذا كان في نفس الدرجة⁽¹⁾.

ثانيا: الأوامر المودعة لدى البرلمان قبل المصادقة عليها

إن الأوامر الرئاسية في هذه المرحلة تحتل مركز الوسط بين المرحلة السابقة واللاحقة للمصادقة البرلمانية، ومن هنا يمكن لنا اعتبارها قرارات إدارية تستعد لاكتساب صفة القانون مشكلة بذلك قاعدة التحول المعياري الذي يتبعه تحول في النتائج المترتبة عن ذلك.

¹ - رابحي حسن، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 317.

وعليه يمكن القول لا يمكن للأمر الرئاسي في هذه المرحلة إلا الاحتفاظ بصفته كقرار إداري مع استمرارية قاعدة عدم جواز تعديله أو إلغائه إلا بقانون، والسبب في ذلك يرجع إلى أن هذه القرارات حتى وإن كانت لها قوة القانون فإنها مع ذلك تبقى أعمالاً إدارية لا ترقى إلى درجة الأعمال التشريعية وهذا طبقاً للمعيار الشائع للتمييز بين أعمال مختلف الهيئات العامة في الدولة طالما أنها تعد أعمالاً إدارية وليست أعمالاً تشريعية⁽¹⁾.

ثالثاً: الأوامر بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان

تبدأ هذه المرحلة من لحظة تصديق البرلمان على الأوامر وتتحول من قرارات إدارية إلى قوانين، وتتحصن من رقابة القضاء الإداري، لكنها في المقابل تخضع لرقابة المجلس الدستوري⁽²⁾.

وفي حالة العكسية في حالة عدم موافقة البرلمان على الأوامر فإنها تمثل نقطة حاسمة ومصيرية بالنسبة لهذه القوانين، لأنها تصبح ابتداءً من هذا التاريخ لاغية وعديمة الأثر وهذا ما نصت عليه المادة 142 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾.

كما تجدر الإشارة أن رئيس الجمهورية في حالة عدم عرضه للأوامر على البرلمان أن الدساتير الجزائرية منها التعديل الدستوري الأخير لم تبين الآثار المترتبة على عدم التزام رئيس الجمهورية بهذا الشرط، ففي هذه الحالة تبقى الأوامر محتفظة بطبيعتها الإدارية التي

¹ - رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، مصر، 2013، ص 14.

² - خلوفي محمد أمين - بلقاسمي فوزي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة ألكلي محند أولحاج، البويرة، 2015-2016، ص 31.

³ - تنص المادة 142 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على ما يلي: "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"

صدرت بها ولا يؤدي عدم عرضها على البرلمان إلى إلغائها بصفة مباشرة طالما أن الدستور لم ينص على ذلك⁽¹⁾.

أما بالنسبة للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية قد أبدى المجلس الدستوري عندما عرض عليه القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة تحفظات بشأن الموافقة التي يبديها البرلمان على الأوامر المتخذة في ظل الحالة الاستثنائية والتي جاءت في المادة 37 منه ، حيث أنه اعتباراً أن المؤسس الدستوري حينما نص في المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير على الأوامر أثناء غيبة البرلمان وخصص الفقرة الرابعة (04) من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر المستتناة من ذلك، وإذا كان قصد المشرع أن رئيس الجمهورية يعرض الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية⁽²⁾، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 142 من التعديل 2016.

المطلب الثاني

التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية

لقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري الأخير بالاتجاه العالي القاضي بتحويل رئيس الجمهورية سلطة صنع القانون في حالة عياب السلطة التشريعية.

¹ - بن سريّة سعاد، المرجع السابق، ص 163.

¹ - خلوفي خدوجة ، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق و العلوم السياسية ، خنشة ، عدد 6 ، جوان 2016، ص 14-

أثبتت التجربة الدستورية الجزائرية نجاح الأوامر التشريعية في تعويض المعيار التشريعي وهذا عن طريق إمكانية تدخل السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية حامي الدستور في ميدان مخصص أصلا للسلطة التشريعية، وهذا عن طريق الأوامر التي مكنت هذا رئيس الجمهورية من معالجة المسائل المدرجة ضمن اختصاصات القوانين العضوية.

لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الفترة الزمنية المحددة دستوريا فقط، فهناك أوامر تشريعية يتخذها الرئيس خلال الظروف العادية بسبب غياب البرلمان (الفرع الأول)، وهناك أوامر يتخذها خلال الظروف غير العادية بمناسبة الحالة الاستثنائية من أجل مواجهة الظروف التي تفرضها حالة الضرورة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: احتكار رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الظروف العادية

أوكل دستور 1996 المعدل والمتمم مسألة التشريع بالأوامر إلى رئيس الجمهورية وجعله ينفرد بها، وهذا راجع لسرعة ومرونة الإجراءات في إصدار القوانين لتنظيم مسائل تقتضي السرعة عكس البرلمان الذي يمتاز بطول الإجراءات والمناقشات لإصدار القاعدة القانونية، حيث نصت المادة 142 من التعديل الدستوري 2016 على حالات وصلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر في الحالة العادية (أولا)، ولقد حرص المؤسس الدستوري على وضع الضوابط التي تقيد السلطة التنفيذية وتوضح ما يجب على الرئيس مراعاته من حدود وما يلزم توافره من شروط تبرر اللجوء إلى التشريع بالأوامر (ثانيا).

أولا: حالات التشريع بالأوامر في الظروف العادية

إن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في الظروف العادية قد نظمها الدستور وحددها على سبيل الحصر طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة

2016، وهي صلاحية إصدار الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني ، و خلال العطل البرلمانية، وسلطة التشريع بأوامر في المجال المالي حسب المادة 138⁽¹⁾.

1- سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني:

تقوم كل سلطة في الدولة بوظيفتها المخولة لها في الدستور إعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتختص السلطة التشريعية كما هو معروف بسن القوانين، ولكن في غيابه قد جعلها من اختصاص رئيس الجمهورية⁽²⁾.

يتمثل ذلك أن لرئيس الجمهورية أن يحل محل السلطة المخولة للتشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو حله وهذا تفادياً لما قد حصل إبان استقالة رئيس الجمهورية سنة 1991 والتي كانت متزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني، وما نجم عنه من فراغ مؤسساتي، والمؤسس الدستوري الجزائري قد استخلص العبرة من المرحلة الانتقالية التي عاشتها بلادنا⁽³⁾.

سبب شغور المجلس الشعبي الوطني قد يعود إلى رفضه مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية حسب نص المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾، فهنا يحل البرلمان بقوة القانون، هنا نقصد المجلس الشعبي الوطني ، لأن هذا الأخير هو الذي يدرس مشاريع

¹ - تنص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "...يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً (75) من تاريخ إيداعه، طبقاً للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقاً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر....."

² - رداة نور الدين، المرجع السابق، ص 54.

³ - رابحي حسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية...، المرجع السابق، ص 55.

⁴ - تنص المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً.

تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العامة إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر (03)".

القوانين ثم يصوت على النص، ومجلس الأمة يقوم بمناقشة النص الذي صوت عليه⁽¹⁾، كما قد يكون سبب هذا الشغور هو تطبيق رئيس الجمهورية للمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بع استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول.

وتجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر".

كما أنه توجد حالة ثالثة نصت عليها المادة 98 من تعديل دستور 2016⁽²⁾ كسبب لشغور المجلس الشعبي الوطني وهي إذا رفض طلب التصويت بالثقة الذي بادرت به الحكومة، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية قبول استقالة الحكومة أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني.

2- سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية :

إن ممارسة سلطة التشريع من قبل رئيس الجمهورية بشكل صريح لا يمكن اعتبارها ظاهرة استثنائية واحتياطية كما هو معمول به في الدستور الفرنسي، بل اننا اخذنا الزمن

¹ - محيد حميد، المرجع السابق، ص 144.

² - تنص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى مجلس الشعبي الوطني بيانا على السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي طبقا لأحكام المواد 153 و 154 و 155 أذناه.

للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي تصويتا بالثقة

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة في هذه الحالة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 147 أذناه.

يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة".

كمعيار لأن البرلمان يعقد دورة واحدة⁽¹⁾ في كل سنة حسب نص المادة 135 فقرة 01⁽²⁾ مدتها 10 أشهر على الأقل ويبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، وبالتالي المدة الباقية يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وفي مدة شهرين أو أقل في السنة باعتبار أن هذه الدورة يمكن أن تكون أكثر من عشرة أشهر وذلك في حالة تمديدتها بطلب من الوزير الأول لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال حسب نص المادة 135 فقرة 02 التي تنص على: "يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال".

ما يلاحظ على هذه المدة أنها قصيرة مقارنة بالمدة التي كان يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر في الدساتير السابقة وهي أربعة أشهر (04) في دستور 1996، وهذا يدل على نية المؤسس الدستوري وإرادته للتقليل من إمكانية اللجوء إلى هذه الطريقة في التشريع وإعادة الاعتبار للهيئة الأصلية المختصة بالتشريع.

3- سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قانون المالية بموجب أمر:

لم يفلت البرلمان الجزائري من ظاهرة فقدان الوظيفة المالية التي عمت في الأنظمة السياسية المعاصرة ، وهذا بالرغم من نص الفقرة السادسة (06) من المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾ التي تسمح له بالمبادرة بسن القانون المتعلق بقوانين المالية .

¹ - لقد عدلت هذه الحالة لأن في دستور 1996 ينص على التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، باعتبار أن هذا الأخير كان يجتمع في دورتين عاديتين، وبالتالي بينهما يشرع رئيس الجمهورية.

² - تنص المادة 135 فقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يجتمع البرلمان في دورة غير عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر".

³ - تنص المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 على: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالإعلام،=

وما يؤكد ذلك صراحة نصت المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي جاء بصيغة مفادها أن المبادرة بسن قانون المالية لا يشارك فيها البرلمان، بل هي اختصاصا خالصا للحكومة⁽¹⁾.

ويحدث هذا في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، سبعة وأربعون (47) ممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، وعشرون (20) يوم ممنوحة لمجلس الأمة، وثمانية (08) أيام للجنة متساوية الأعضاء في حالة خلاف بين الغرفتين حسب نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 12-16، كما نصت المادة 138 الفقرة 09⁽²⁾ على إصدار قانون عضوي يحدد إجراءات أخرى لذلك، وإذا لم يصادق البرلمان على قانون المالية في هذه المدة يتدخل رئيس الجمهورية وينتقل الاختصاص التشريعي إليه بإصدار هذا القانون وفق أمر⁽³⁾.

وعليه فالتشريع المالي بأوامر ينحصر في حالة عدم احترام الأجل المحددة سابقا، ومن ثم فإنه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وما بين دورتي البرلمان من جهة وإن الأمر الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات لا يعرض على البرلمان في أول دورة مقبلة عليه ، بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور والقانون العضوي وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر، ومنه يتضح أن المؤسس الدستوري لم تتجه نيته بتاتا إلى إقرار حق الرئيس في التشريع بالأوامر في مجال قانون المالية، لأن

=- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،

- القانون المتعلق بقوانين المالية،

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة،

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

¹ - أومايوف محمد، المرجع السابق، ص 219.

² - تنص المادة 138 فقرة 09 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 132 من الدستور".

³ - خلوفي خدوجة، التشريع عن طريق الاوامر... المرجع السابق، ص 141.

القول بذلك يعني أن البرلمان يمكنه أن يرفض الموافقة على تلك الأوامر فتصبح لاغية (المادة 03/142)، ومن ثم تحرم الدولة من ميزانيتها وتفقد للموارد المالية التي تواجه بها متطلبات حسن سيرها ، ذلك أن الدستور لم يحدد كفاءات مواجهة احتمال هذا الرفض، وهو ما يؤكد نية المؤسس الدستوري على عدم إدراج قوانين مالية ضمن القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير⁽¹⁾.

ثانياً: شروط التشريع بالأوامر أثناء غيبة البرلمان

قيدت المادة 124 من دستور 1996 سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بالأوامر بجملة من الشروط من أجل ضمان عدم انسياها أو إطلاقها، لكن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أضاف شروط أخرى كانت بعضها ضمنية في دستور 1996، حيث نصت المادة 142 من التعديل الأخير على أربعة شروط للتشريع بالأوامر هي:

1- شرط التشريع في المسائل العاجلة:

نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن رئيس الجمهورية يشترع في مسائل عاجلة رغم أن هذا الشرط لم يكن منصوص عليه بطريقة صريحة سابقاً، ومفاده أنه إذا كان رئيس الجمهورية يتدخل في المجال المخصص للسلطة التشريعية بواسطة الأوامر فذلك يعد استثناء وليس قاعدة عامة تفرضه فكرة الضرورة، أي الحاجة الملحة والمستعجلة التي تستدعي سرعة التدخل بأوامر لاتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة الأوضاع غير الطبيعية وغير المتوقعة والتي تقضي التعجيل في تحصيل نصوص تشريعية معينة لمواجهة الظروف ولا تحتل التأخير إلى غاية عودة البرلمان من العطلة أو انتخاب برلمان جديد⁽²⁾.

¹ - بوالشعير سعيد ، المرجع السابق، ص ص 196 - 197.

² - رابحي حسن، تدرج المعايير القانونية...، المرجع السابق، ص 362.

هذا الشرط غير واضح لأنه لم يحدد الجهة التي ستراقب مدى توافر شروط الاستعجال لإصدار الأوامر، هل البرلمان عندما تعرض عليه هذه الأوامر في أول دورة له يمارس الرقابة اللاحقة عليها؟ ذلك لأن تحديد مجالات القانون وتأكيد انتمائها للإطار التشريعي مخول للبرلمان بمقتضى الدستور، أم تبقى سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية في تكييف مدى توفر هذا الشرط للتشريع عن طريق الأوامر؟ و لاشك أن الطرح الأول أولى بالاتباع رغم أن المعطيات السياسية لا توحى بإمكانية معارضة البرلمان لإرادة الرئيس.

2- أخذ رأي مجلس الدولة:

هو شرط مأخوذ من المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، ولكن يبقى هذا الرأي استشاري بالنسبة لرئيس الجمهورية ولكنه شرط الزامي يتعين احترامه في كل مرة يلجأ فيها الرئيس إلى إصدار الأوامر، وهذا الرأي من أجل مراجعة العبارات والألفاظ القانونية التي صيغت فيها مشروعات هذه الأوامر والتحقق من سلامتها من الناحية القانونية واتفق ألفاظها مع الغاية منها وقصد رئيس الجمهورية، وعدم تعارضها مع القواعد القانونية التي تعلوها خصوصا من التكرار والتعارض المسببين لضياع المعنى والغاية المستهدفة من إصدارها⁽¹⁾.

للإشارة أن المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 01/98⁽²⁾ كانت صياغتها قبل عرضها على المجلس الدستوري على النحو التالي: "يبيد مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي" ولقد ألغى المجلس الدستوري الأوامر من استشارة مجلس الدولة⁽³⁾، لكن تعديل 2016 أدرج هذا الشرط في متنه.

¹ - أنظر المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المذكورة سابقا.

² - القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 01 يونيو 1998.

³ - رأي المجلس الدستوري رقم 06/98 المؤرخ في 19 ماي 1998.

3- اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء:

لقد نصت كل الدساتير الجزائرية على هذا الشرط باستثناء دستور 1976 ولكنه لا يعتبر قيد على إدارة رئيس الجمهورية طالما أن هذا الأخير هو رئيس المجلس الوزاري، فلا يعد هذا الشرط إلا إجراء شكليا يستهدف إخبار الحكومة والتنسيق معها في هذا المجال، وهو ثمرة إجماع لكل الجهاز الحكومي، ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس لوحده⁽¹⁾.

ولعل الحكمة كذلك من اتخاذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء إلى كون الحكومة ممثلة في رئيسها هي التي تقدم مشاريع القوانين، كما تضطلع بمهمة تنفيذها فيجب أن تكون على علم بهذه الأوامر⁽²⁾.

4- عرض الأوامر على البرلمان:

إذا كان رئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية واسعة للجوء إلى الأوامر دون تقديم طلب إلا أنه مجبر على عرض النصوص التي أصدرها على البرلمان، حيث أنها لا تعرض على هذا الأخير للمناقشة، بل يتم التصويت عليها على مستوى كل غرفة من البرلمان في أول دورة له فيطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة حسب نص المادة 37 من القانون العضوي

رقم 16-12⁽³⁾ حيث أنه لا يناقش إطلاقا التشريع الرئاسي ولا يعدله، فالدستور قيد سلطة البرلمان من خلال الزامه بالموافقة على تلك النصوص دون مناقشة في أول دورة له⁽¹⁾.

¹ - أسي نزييم، المرجع السابق، ص 77.

² - بركات أحمد، المرجع السابق، ص 19.

³ - تنص المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12، السالفة الذكر: " يطبق اجراءات التصويت دون المناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليه وفقا لأحكام الفقرتين الأولى و2من المادة 142 من الدستور.

وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.=

والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يكتف بوجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان على هذا الأخير، بل حدد المدة التي يجب أن تعرض فيها على أن يكون ذلك مباشرة في أول دورة برلمانية من يوم سن الأمر⁽²⁾، وهذا الشرط من شأنه يمنع أي إهمال أو تقصير من جانب رئيس الجمهورية في عرض ما أصدره من أوامر على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع، ولكن قيده من جهة أخرى في طريقة التصويت على هذه الأوامر.

الفرع الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية

على الرغم من أهمية الاختصاص التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال العطل البرلمانية إلا أن الدستور قد أضاف لرئيس الجمهورية اختصاصا تشريعيا آخر، وذلك بمقتضى المادة 142 من تعديل الدستور لسنة 2016.

نظم المؤسس الدستوري لجوء رئيس الجمهورية إلى استعمال حقه في التشريع عن طريق الأوامر في الحالة الاستثنائية من خلال نص المادة 107⁽³⁾ من تعديل دستور 2016، وأكد على توافر وجود شرط الظرف الطارئ الذي يهدد كيانات الدولة ومؤسساتها الدستورية

= يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة".

¹ - سعيداني لوناسي ججقيقة، مكانة التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد الثالث، 2012، ص 727.

² - أسي نزييم، المرجع السابق، ص 77.

³ - تنص المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساته الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبيا.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة الذكر التي أوجبت إعلانها".

(أولاً) كما أن المشرع أخضع هذه الإجراءات المتخذة من طرفه في هذه الحالة إلى نوع من رقابة البرلمان من حيث إلزامية وجود مبرر لاتخاذها، كما أنه بمجرد رجوع الأوضاع إلى حالها ينتهي حقه في إصدار الأوامر (ثانياً).

أولاً: سلطة رئيس الجمهورية في تقرير الحالة الاستثنائية

يقصد بالحالة الاستثنائية ظرف من الظروف غير العادية، والتي تتمثل في الأزمات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، أو الفتن والانقلابات وغيرها من حالات المساس الخطير بالنظام العام ومؤسسات الدولة⁽¹⁾.

إن ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيه التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية المتعلقة بحالات الطوارئ والحصار، هذا الوضع فرضته حالة الضرورة التي تفرض على الرئيس باستخدام السلطات الكاملة والكافية لإنقاذ البلاد وضمان وحدة الوطن وسلامة التراب الوطني وتدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي في الظروف الاستثنائية هو ظرفي ومؤقت وجزئي، باعتباره يشرع في نطاق الموضوعات المتعلقة بالأزمة والتي تتطلب حلول سريعة⁽²⁾.

يجوز لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة 93 الفقرة الأولى من الدستور الجزائري لسنة 1996 والمادة 107 الفقرة الأولى من التعديل الدستور لسنة 2016 أن يعلن الحالة الاستثنائية وأن يتخذ كل الإجراءات الاستثنائية التي تتطلبها هذه الحالة، ويعتبر هذا القرار شخصي لرئيس الجمهورية متى توفرت شرط ذلك⁽³⁾.

¹ - شماخي عبد الفتاح، آثار حالة الطوارئ (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 1996-1997، ص ص 08-15.

² - رباحي مصطفى، الصلاحيه غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2004-2005، ص ص 53.

³ - بالرجوع إلى نص المادة 53 من دستور 1963 التي تنص: "يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ كل إجراءات".
فإن لرئيس الجمهورية إمكانية أن يتخذ أو لا يتخذ بمراعاة فقط طبيعة الحالة التي يواجهها، على خلاف دستور 1996 المعدل والمتمم وفق لنص المادة 107 من التعديل الأخير التي تفسر لنا أن البلاد قد أصبحت مهددة بخطر داهم يوشك =

حدد المؤسس الدستوري جملة من الشروط الموضوعية والشكلية تتمثل في أن تكون البلاد في خطر يهدد مؤسساتها الدستورية واستقلالها دون أن يحدد مدة ذلك أو نوع الخطر باستثناء أن يكون الخطر داهما أو وشيك الحدوث، وهنا نلاحظ أن هذه العبارة تفتقد للدقة ما يفتح المجال الواسع لرئيس الجمهورية في مناسبة أخرى لتحديد الخطر حسب تقديره الشخصي⁽¹⁾.

بالإضافة لمجموعة من الاستشارات التي يجب على الرئيس أخذها قبل إعلان الحالة الاستثنائية من حيث المبدأ إلزامية كإجراء، غير أن الأخذ بها من عدم ذلك يبقى اختياري وأيضا شرط اجتماع البرلمان بقوة القانون مما يمنع إمكانية حله، ولعل الدافع من ورائه هو تدعيم مشروعية قرارات رئيس الجمهورية.

ثانيا: زوال الحالة الاستثنائية

يتضح لنا أن المؤسس الدستوري كان أكثر وضوحا في الحالة الاستثنائية، فقد نص على أنها تنتهي حسب نفس الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، أي باستشارة جميع الهيئات الدستورية كمجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن والوزير الأول، رئيس مجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة، على عكس حالتها الطوارئ والحصار التي لم ينص على كيفية إنهاء هاتين الحالتين.

والنتيجة لا تكون آرائها إلا آراء بسيطة لا ترقى إلى إلزام رئيس الجمهورية بإنهاء الحالة الاستثنائية حسب قاعدة توازي الأشكال، إلا أنه ينتهي حق رئيس الجمهورية في التشريع طالما أن الأوضاع رجعت إلى حالتها العادية وزوال الخطر.

= أن يصيب مؤسساتها الدستورية مما يوجب اتخاذ القرار، مصطلح "قرار" لها معنى أن رئيس الجمهورية وصل لمرحلة الحسم ومرحلة اتخاذ القرار النهائي، للإستزادة أكثر أنظر "محدد حميد"، المرجع السابق، ص 117.

¹ - خرياشي عقيلة، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص 88.

على الرغم من أن هذه الاستشارات تتعارض مع مقتضيات السرعة التي تتطلبها الحالة الاستثنائية إلا أنها تلعب دورا مهما في توجيه رئيس الجمهورية والتأثير على قراراته ولو معنويا⁽¹⁾.

المبحث الثاني

تعزيز الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان

رغم التغييرات الهامة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 عزز دور مركز رئيس الجمهورية من أجل ترسيخ مبدأ التداول الديمقراطي على السلطة وإقرارا مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن ذلك لم يؤدي إلى إنهاء التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه اختصاص أصيل للبرلمان دون غيره، حيث أصبح بذلك رئيس الجمهورية بمثابة العمود الفقري للعملية التشريعية أكثر من أي وقت مضى⁽²⁾.

يوحى تعرضنا لدراسة مختلف النصوص القانونية المنظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر أن النظام الجزائري يقوم على هيمنة هذه الأخيرة على حساب البرلمان، فرئيس الجمهورية الممثل الوحيد للسلطة التنفيذية لا يزال يتمتع بصلاحيات تشريعية واسعة تسمح له بمشاركة البرلمان في التشريع الذي هو اختصاص مخول أصلا للبرلمان بغرفتيه (المطلب الأول)، كما يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تشريعية منفردة واسعة جدا في المجال الخارجي عن طريق التشريع بواسطة المعاهدات الدولية، وذلك باعتباره رئيس الدولة وهو الذي يرسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية، وكذلك باعتباره ممثل

¹ - عبد الحميد يوسف، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري، جامعة يوسف بن خدة الجزائر، 2009-2010، ص ص 147-148.

² - مزياني حميد، عن واقع الازدواجية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 69.

الأمة، وبالتالي هو المكلف بحماية الدستور وتجسيد الدولة وتوجيهها داخليا وخارجيا (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تدخل رئيس الجمهورية في الصلاحيات التشريعية المخولة للبرلمان

عزز المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 المركز التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية، فرغم تفويض الشعب صاحب السيادة ومصدر كل السلطات وظيفته التشريعية لممثليه في البرلمان إلا أنه لم يعد لهذا الأخير الحرية الكاملة في ممارسة وظيفته الأصلية وهي التشريع، إذ يواصل المؤسس الدستوري تعزيز الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان بتحويله التشريع عن طريق اللجوء لإرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء الذي يعد حقا خاصا له يستعمله متى شاء وكيف ما شاء (الفرع الأول)، ولما كان المجال التشريعي المخول للبرلمان محددا نسبيا ، خارج هذا المجال يتمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع لأعمال سلطته التنظيمية المستقلة (الفرع الثاني)، وبالإضافة إلى الصلاحيات التشريعية أضحت رئيس الجمهورية المتحكم الوحيد في مصير النصوص التشريعية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي

باعتبار رئيس الجمهورية المجدد الوحيد لوحددة الأمة فإنه يمكنه اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء، والذي يعد سلطة شخصية محصورة بيده دون سواه يستخدمها متى وكيفما شاء .

وفي هذا السياق نطرح سؤالا حول حدود سلطات لجوء رئيس الجمهورية للشعب مباشرة (أولا)، وتجاهل وجود ممثليه (ثانيا).

أولاً: انفراد رئيس الجمهورية بحق الاستفتاء

الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع عام على الشعب باعتباره صاحب السيادة في الدولة للموافقة عليه أو الرفض، وهو أهم وسيلة لمساهمة المواطنين المباشرة في الحكم، وعلى هذا الأساس يتنوع إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري وقد يكون تشريعياً يتعلق بقوانين عند ذلك يسمى بالاستفتاء التشريعي، وإما سياسياً إذ تعلق موضوعه بأمر سياسية⁽¹⁾، أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 هذه الآلية وجعلها اختصاصاً حصرياً لرئيس الجمهورية وقد تم تكريس هذا الاحتكار بموجب المادة 08 فقرة 04 التي تنص على: "لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة"، وأضافت المادة 91 فقرة 08 نفس الحكم حيث نصت على: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

كما أن سلطة اللجوء إلى إرادة الشعب الممنوحة لرئيس الجمهورية لا يجوز تفويضها للغير ولا يمكن أن تمارسها سلطة أخرى في حالة غيابه⁽²⁾.

من خلال نص المادة 91 فقرة 08 يتضح أنها جاءت عامة، حيث لم يتم من خلالها حصر المواضيع التي يفترض أن يلجأ بخصوصها الرئيس للهيئة الناخبة من أجل الاستفتاء فهذا يعتبر في حقيقة الأمر نظاماً قانونياً استثنائياً يسعى من ورائه المشرع إلى تقوية وتدعيم سلطة رئيس الجمهورية على حساب البرلمان⁽³⁾، خاصة إذا عرفنا أن رئيس الجمهورية عند تقريره اللجوء إلى الاستفتاء لا يستشير الحكومة ولا البرلمان.

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 20.

² - تنص المادة 02/101 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني وتقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91، 92، 105 ومن المادة 107 إلى 109 و 111 و 142 و 145 و 146 من الدستور"

³ - بوقفة عبد الله، المرجع السابق، ص 274.

ثانيا: التهميش الكلي للمثلي الشعب عند لجوء رئيس الجمهورية للاستفتاء

جعل المؤسس الدستوري الجزائري الاستفتاء سلاح في يد رئيس الجمهورية يوجه بالدرجة الأولى ضد البرلمان بهدف إقصاءه من منافسة وإثراء المسائل الهامة والمصيرية في حياة الأمة، وطمح بإمكان السلطة التنفيذية أن تمرر ما تريد من القوانين والتي ترى من الصعب تمريرها عن طريق البرلمان وفي الوقت ذاته تتجاوز وتهمش إرادته، إذ لا يؤثر رئيس الجمهورية على البرلمان في هذه الحالة إنما يلغي وجوده من الناحية الفعلية⁽¹⁾.

وفي غالب الأحيان يتم اللجوء إلى إرادة الشعب فيما يخص النصوص القانونية وإن دل على شيء فإنه يدل على أن الرئيس في خلاف مع البرلمان أو لم يثق فيه، وفي حالة مصادقة الشعب على مشروع القانون يصبح البرلمان ملغي ووجوده غير مبرر.

إن الاستفتاء يبدو كأداة دستورية لتغيب وإبعاد البرلمان عن مسألة كان بإمكانه أن ينظر فيها لأنها من اختصاصه، ففي هذه الحالة يفضل رئيس الجمهورية إرادة الشعب مباشرة عن إرادة النواب⁽²⁾، وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن لجوء رئيس الجمهورية للاستفتاء على القوانين يريد أن يجعل من نفسه بديلا عن البرلمان وربما كان البديل الأقوى لأن القوانين الاستثنائية لا تخضع للرقابة.

الفرع الثاني: تقييد المجال التشريعي لصالح المجال التنظيمي المستقل

إذا كان الاختصاص التشريعي هو الاختصاص الأصيل للبرلمان، يمارسه في تغطية كل الميادين ممارسة فردية، وترك جانب التنفيذ للسلطة التنفيذية، غير أن تزايد مهام الدولة وما تطلبه الظروف السياسية والاجتماعية من ضرورة التدخل السريع لمواجهتها، أدى إلى كشف عجز البرلمان عن مواجهة مثل هذه الظروف نظرا للطبيعة المعتمدة في العمل

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 23.

² - المرجع نفسه، ص 24.

التشريعي مما أدى إلى تراجع مكانة البرلمان لصالح السلطة التنفيذية ، التي أصبحت في نهاية الأمر هي الأصل، والسلطة التشريعية هي الاستثناء⁽¹⁾.

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية اختصاص ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون، أي كل المجالات التي تخرج عن اختصاص البرلمان تصبح مجالاً تنظيمياً لرئيس الجمهورية، كما خصت الوزير الأول في نفس المادة بتنفيذ القوانين في المجال التنظيمي بموجب المادة 143 التي تنص: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

وعليه نجد أنه خصص ميادين أوردها على سبيل الحصر في الدستور يختص البرلمان بالتشريع فيها دون سواه، وهي التي حددتها كل من المادة 140⁽²⁾ و المادة 141⁽³⁾ من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، بالإضافة إلى مواد أخرى بالنسبة للقوانين العادية و مواد أخرى في الدستور خصصت مجالات معينة يشرع فيها البرلمان عن طريق القوانين العضوية وكل ما يخرج عن هذه الموضوعات يدخل في سلطة التنظيم المخولة لرئيس الجمهورية ويبقى جانب التنفيذ للحكومة.

الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية لحق الفيتو

نجد الكثير من دساتير الدول أعطت لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي تقدمها له الهيئة التشريعية من أجل المصادقة عليها، ويمكن أن يظهر هذا الاعتراض في وجهين، فالوجه الأول يمس القانون برمته، أما الثاني فيخص بعض مواد⁽⁴⁾.

¹ - بلجاني وردة ، المرجع السابق، ص 55.

² - انظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016

³ - أنظر المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

⁴ - بن صفي علي، المرجع السابق، ص 54.

فالمؤسس الدستوري الجزائري منح لرئيس الجمهورية إمكانية مطالبة البرلمان إجراء مداولة ثانية على قانون تم التصويت عليه وذلك في غضون ثلاثين يوما (30) الموالية لتاريخ إقراره بموجب المادة 145: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

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

واشترط 2/3 للتصويت ليمر القانون من جديد، تفرض على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تعديله بما يتماشى ورغبة الرئيس إن أرادو تمريره أو يستبعد لينتظر تعويضه بمشروع أو اقتراح آخر في الحالة العكسية، ومن خلال قراءة متأنية لنص المادة 145 يتضح لنا بأن اختصاص طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان من سلطات رئيس الجمهورية التقديرية من حيث تقدير ما هو ملائم من مواد وما هو غير ملائم، وهي سلطة شخصية لا يشاركه فيها أحد وله في هذا الصدد أن يوافق عليه كلياً أو جزئياً، وله تقدير مدى تطابق النصوص القانونية التي أقرها البرلمان مع سياسة الهيئة التنفيذية وهي سلطة حصرية له لا يجوز تفويضها⁽¹⁾.

ما يلاحظ كذلك على هذه المادة أن المؤسس الدستوري لم يبين الأسباب التي من أجلها يحق للرئيس تقديم اعتراضه على القوانين⁽²⁾، زد على ذلك أن إمكانية تجاوز معارضة الرئيس الممنوحة للبرلمان من خلال إقرار القانون بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس

¹ - أنظر المادة 101 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق.

² - قلو ليلية، العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين النظام الجزائري والنظام الولايات المتحدة الأمريكية)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة سعد دحطب بليدة، 2009، ص 93.

الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصعب تحقيقها ويستلزم أن تكون الأغلبية البرلمانية معارضة لرئيس الجمهورية وهذا بدوره يستلزم اعتناق تعددية حزبية حقيقية لا شكلية⁽¹⁾.

المطلب الثاني

انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق المعاهدات

المعاهدات الدولية هي اتفاق يتم بين أشخاص القانون الدولي العام بقصد ترتيب آثار قانونية معينة وفقا لقواعد القانون الدولي العام سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق وأي كانت التسمية التي تطلق عليها⁽²⁾، وتتم المعاهدات قبل إبرامها بعدة مراحل حتى تصبح اتفاقية ملزمة للدول الأطراف ويمكن تلخيصها في ثلاثة مراحل هي: مرحلة التفويض مرحلة التوقيع، مرحلة التصديق⁽³⁾.

تأخذ المعاهدة في الدستور الجزائري مكانة أسمى من القانون الداخلي بعد أن يصادق عليه رئيس الجمهورية وذلك حسب ما نصت عليه المادة 150 من تعديل دستور 2016⁽⁴⁾.

كما تنص المادة 14 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات على أن التصديق إجراء قانوني هام يمثل التعبير عن رضا الدولة بالارتباط بالمعاهدة أو الاتفاقية الدولية⁽⁵⁾، أو التصديق حسب التعديل الدستوري الأخير صلاحية ينفرد بها رئيس الجمهورية، وهو ما يفهم

¹ - مفتاح رزيق حنان، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، دون سنة النشر، ص 40.

² - أنظر اتفاقية فينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1996 انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم رقم 222/87 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن الانضمام إلى التحفظ على اتفاقية فينا المبرمة في 23 ماي 1996، الجريدة الرسمية العدد 42 الصادرة بتاريخ 14 أكتوبر 1987.

³ - الأشعل عبد الله، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية وتطبيقية)، مصر، 1996، ص 69.

⁴ - تنص المادة 150 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القوانين"

⁵ - أنظر اتفاقية فينا لقانون المعاهدات، المرجع السابق.

من نص المادة 91 فقرة 09: "يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها"، كما أن هذا الحق غير قابل للتفويض".

يخول لرئيس الجمهورية دستوريا الهيمنة على السياسة الخارجية من خلال انفرادها باختصاص الإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية (الفرع الأول)، أما استبعاد البرلمان من هذا المجال فمردده ابعاد أي تعليق أو تأخير لهذه المعاهدات أو الاتفاقيات ، مما يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية ليس بوسعه أن يقدم أي تعديل أو تغيير على أحكامها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطابع التنفيذي للإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات

يتجسد الطابع التنفيذي لإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتصديق عليها من خلال تحويل هذا الاختصاص إلى الهيئة التنفيذية الممثلة أساسا في رئيس الجمهورية، غير أنه لا بد من التمييز في هذا المجال بين اختصاص إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية⁽¹⁾.

يتمثل أساسا التمييز بين المعاهدات والاتفاقيات الدولية في الإجراءات التي تخضع لها كل واحدة منها، لذا فالمعاهدات الدولية هي تلك التي يتفاوض في شأنها أو بسمها رئيس الجمهورية ويصادق عليها، أما الاتفاق فهو ذلك الإجراء الذي تتفاوض في شأنه الحكومة ويخضع لموافقتها شرط أن تبلغ إلى رئيس الجمهورية كل المفاوضات التي قامت بها من أجل إبرام هذا الاتفاق الذي يخضع لإجراء التصديق.

إضافة إلى اختصاص الهيئة التنفيذية في إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية تتولى كذلك المصادقة عليها، رغم أن رئيس الجمهورية هو المختص في التصديق على المعاهدات

¹ - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 69.

* تجدر الإشارة إلى أنه بالنظر إلى تنوع التشكيلات السياسية على مستوى البرلمان كان على المشرع أن يجعل من السلطة التشريعية شريكا عند المصادقة على المعاهدات الدولية، مع ضرورة الأخذ برأيها في مرحلة المفاوضات، فإنفراد رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص يؤدي في الغالب إلى تحميل الدولة التزامات دون موافقة ممثلي الشعب.

الدولية، إلا أن الحكومة تختص في إبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط التي تحتاج إلى التصديق⁽¹⁾.

ذلك باعتبار أن إجراء المصادقة يعد شرطاً ضرورياً حتى ترتب هذه النصوص آثارها القانونية داخلياً وخارجياً، وهذا ما ذهب إليه اتفاقية قانون المعاهدات، وذلك من خلال نص المادة 14 التي أشرنا إليها سابقاً⁽²⁾.

الفرع الثاني: الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

إن المعاهدات والاتفاقيات الدولية الواردة في المادة 149 من تعديل دستور 2016⁽³⁾ تنفرد بها الهيئة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية باختصاص إبرامها، وتبعاً لذلك يودع نص المعاهدة هذه أو الاتفاقية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أولاً، ثم لدى مكتب مجلس الأمة لتتولى في البداية لجنة الشؤون الخارجية للمجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة للموافقة صراحة على نص المعاهدة أو الاتفاقية وهذا حتى تدخل ضمن المنظومة القانونية الوطنية⁽⁴⁾.

يتضح من نص المادة أن المشرع جعل من مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية تقتصر على أصناف محددة وواردة على سبيل الحصر، لأن مصادقة رئيس

¹ - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 71.

* يعبر عن الاتفاقيات الدولية التي تحتاج فقط إلى إجراء وحيد لنفاذها هو إبرام الاتفاقيات ذات الشكل المبسط، حيث تعقد عادة من طرف الحكومة دون تدخل رئيس الجمهورية للتصديق عليها كما أنها تمتاز بالسرعة من حيث المفاوضة والتوقيع وتحديد وثائقها القانونية في أغلب الأحيان وينتج عن ذلك أن وجود إجراء التصديق أو غيابه يؤلف المعيار المقبول قانونياً للتمييز بينها وبين باقي المعاهدات الدولية الأخرى.

² - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 72.

³ - تنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقية الهدنة معاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليه كل غرفة من البرلمان صراحة".

⁴ - مزياني حميد، المرجع السابق، ص 73.

الجمهورية على هذه المعاهدات مشروطة بالموافقة المسبقة للبرلمان بغرفتيه لكن هناك معاهدات لا تتطلب الموافقة البرلمانية للتصديق عليها فهي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية.

من جهة أخرى إن اشتراط الحصول على الموافقة المسبقة من البرلمان قبل التصويت على المعاهدات التي حددتها المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2016 لا يعني أن الجهاز التشريعي يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التصديق، فسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري، بل إن رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية إنما يحتفظ بسلطة تقديرية كاملة، إذ يمكنه رفض التصديق على المعاهدات التي حازت على موافقة البرلمان ولكن لا يمكنه التصديق عليها دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان متى اشترط الدستور ذلك⁽¹⁾.

كما أنه ليس بوسع أي مجلس أن يدخل أي تعديل على أحكام المعاهدة، أي للغرفة البرلمانية أن تمنح الموافقة أو ترفض وبهذا يمارس البرلمان اختصاص الموافقة لكي يضيف على المعاهدة الصبغة القانونية، وفي الوقت ذاته لم يحدد المشرع أغلبية خاصة لكي تحصل المعاهدة على الموافقة بل اكتفى بالنص عليها على أن تكون موافقة البرلمان صراحة وبهذا تكون موافقته بالأغلبية البسيطة أو العادية، والقصد من عدم تحديد الأغلبية الخاصة هو إبعاد السلطة التشريعية عن المجال الخارجي وجعله من اختصاص السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية.

¹ - عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 16.

خاتمة

اكتسى التعديل الدستوري لسنة 2016 خصوصية من خلال مواده التي تمنح التفوق لرئيس الجمهورية على السلطتين التنفيذية و التشريعية ، حيث أن انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من طرف الشعب جعله يحظى بشعبية كبيرة تفوق تلك التي تحظى بها كل المؤسسات الاخرى في الدولة بما فيها البرلمان ، و هو يؤهله لأن يكون مجسدا للدولة و للأمة في ان واحد فقد استمد التعديل الدستوري لسنة 2016 على غرار كل الدساتير الجزائرية السابقة له ، قاعدة انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب ، لكن دون الأخذ بالآليات الأخرى التي تجعل من النظام الرئاسي نظام توازن السلطات .

كما أن المؤسس الدستوري لم يتمكن من ضمان استقلالية الوزير الأول و حكومته عضويا عن رئيس الجمهورية ، فالتعين في أي وظيفة حكومية و البقاء فيها مرهون بموافقة رئيس الجمهورية .

كما أن النظام الانتخابي المعتمد لانتخاب ممثلي الشعب في البرلمان ، و قانون الأحزاب السياسية و حتى قانون الجمعيات التي لها دور في توجيه الراي العام ، و كذا الحراك السياسي الذي تحكمه حسابات حزبية ضيقة ، و الإعلام الموجه ، كلها عوامل لا يمكنها أن تفرز برلمان قوى يتمتع بصلاحيات كاملة ، مع عدم امكانية تكوين أغلبية معارضة قد يمتد دورها الى التأثير على السلطة التنفيذية من خلال أخذها بعين الاعتبار من قبل رئيس الجمهورية و يعين الوزير الأول ، من بين هذه الاغلبية و هذا ما لا ينص عليه الدستور و لا يطبق عمليا .

إن التشريع عن طريق الأوامر في ظل التعديل الدستوري الأخير قد أعطى رئيس الجمهورية مكانة هامة في النظام السياسي الجزائري ، و قد خوله سلطة التشريع في كل المسائل مما يجعله مشرعا اصيلا في مواجهة البرلمان ، و هو ما نستخلصه من نص المادة 142 التي منحتة هاته الصلاحية دون تفويض من البرلمان ، حيث أن المشرع لم يقيد

رئيس الجمهورية بالمواد التي يمكن أن يشرع من خلالها و كذلك نجد ان رقابة البرلمان على الأوامر التشريعية لا تعدوا ان تكون شكلية في ظل غياب اغلبية حقيقية معارضة ، فاضحت اهم النصوص القانونية تصدر عن طريق هذه الالية من خلال استعمالها هذه الالية الدستورية اثناء انعقاد البرلمان في دورته العادية ، كما ان رئيس الجمهورية يهيمن كذلك على البرلمان في ظل الظروف غير العادية لا سيما في حالة الحرب اين تكون بيده جميع السلطات ، فيكفي ان يسبب عجز جزئي في سيرها لإعلان هذه الحالة الاستثنائية من قبله ، و هو ما يدل على اطلاق السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية للنظر في مدى وجود الحالة الاستثنائية من عدمها و ذلك لوصفه القائد الاعلى للبلاد و الضمان لبقاء الدولة واستمرارها.

اما بالنسبة لمجال الرقابة الدستورية فنلاحظ غياب النص صراحة على الزامية عرض الأوامر على رقابة المجلس الدستوري ، وهذا ما أكده التعديل الدستوري الأخير وذلك في المادة 142 إلا أنها أضافت في الفقرة الاخيرة امكانية رئيس الجمهورية الاخذ برأي الاستشاري لمجلس الدولة قبل عرضه على مجلس الوزراء أمام ، هذا الواقع الذي يحتاج الى اصلاحات كبيرة على مستويات عديدة أولها السلطة التنفيذية و ذلك من خلال اعادة النظر في بعض صلاحيات الوزير الأول و جعلها أكثر و جودا و ثانيا البرلمان بالعمل على تقوية دوره التشريعي

- إعادة النظر في الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية و ضرورة اشراكها مع الوزير الاول لتكريس ثنائية السلطة التنفيذية و ذلك اعمالا لدستور الجزائري الحالي .
- تعزيز النصوص المنظمة للعلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية بما يحقق التوازن بينهما.
- ضرورة حصر الحالات الاستثنائية التي يمكن ان يشرع فيها رئيس الجمهورية عن طريق الاوامر التشريعية خارج الحالات المنصوص عليها في الدستور .

- توسيع مجال تدخل البرلمان في المعاهدات الدولية .
- نقل اختصاص رئيس الجمهورية في اصدار القوانين الصادرة عن البرلمان الى رئيس السلطة المختصة و هو البرلمان .
- تشريع رئيس الجمهورية بالأوامر يكون بتفويض من البرلمان باعتباره تدخل في الاختصاص و ليس اختصاص اصيل .

قائمة المراجع

اولا :الكتب

- 1- الأشعل عبد الله، القانون الدولي المعاصر (قضايا نظرية وتطبيقية)، مصر، 1996.
- 2- أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، الجزء الثالث ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2004 .
- 3- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010.
- 4- بوقفة عبد الله ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2006.
- 5- ديدان مولود ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار النجاح، الجزائر، 2005
- 6- ديدان مولود ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء تعديل الدستور الأخير 2016/03/06، دار بلقيس، الجزائر، 2017 .
- 7- بن سريّة سعاد ، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد تعديل الدستور لسنة 2008 (بموجب القانون رقم 08-19) دراسة مقارنة ، دون طبعة ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2010
- 8- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية(طبيعة نظام الحكم في دستور 1996)الجزء الثالث، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013.

9- رابحي احسن ،الوسيط في القانون الدستوري ، دون طبعة ، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.

ماجد راغب الحلو ، الدولة في ميزان الشريعة ، النظم السياسية ، د ط ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1999 .

10- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، بدون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006 .

11- ماجد راغب الحلو ، الدولة في ميزان الشريعة ، النظم السياسية ، د ط ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر ، 1999 .

12- موريس دوفارجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992 .

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

ثانيا: الرسائل و المذكرات الجامعية:

(1) رسائل دكتوراه

1-امايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2013.

2- **بن سريّة سعاد**، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير (بموجب قانون رقم 19/08)، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية في إطار دراسة الدكتوراه، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010.

3- **بورايو محمد** ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012 .

4- **خلوفي خدوجة** ، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدستوري كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر ، 2011-2012 .

5- **خرباشي عقيلة**، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بباتنة، 2010.

6- **رابحي حسن**، تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006 .

7- **لوشن دلال**، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012 .

ب) مذكرات الماجستير

- 1- اسي نزييم، مكانة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري (انطلاقا من رئاسيات 15 افريل 1999)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع القانون الدستوري و علم التنظيم السياسي ، كلية الحقوق و العلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 2003 .
- 2- أفطوش إبراهيم ، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري 15 نوفمبر 2008 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2012 .
- 3- بركات احمد ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق ، جامعة ابو بكر بلقايد، 2008.
- 4- بولورغي منيرة ، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 واثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العام تخصص ، إدارة و مالية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2013- 2014 .
- 5- بن صفي علي، تنظيم السلطة التنفيذية في دستور 1996 وتحديد طبيعة النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003
- 6- بن زاغو نزيهة، رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2013 .

- 7- رداة نور الدين ،التشريع عن طريق الأوامر و اثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والادارية، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة 2006.
- 8- رربي رابح، رقابة مجلس الأمة على أعمال الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2012-2013
- 9- رباحي مصطفى، الصلاحية غير العادية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2004-2005
- 10- كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012 .
- 11- شماخي عبد الفتاح، آثار حالة الطوارئ (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر، 1996-1997 .
- 12- شاشوه عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013 .
- 13- علي جمال صغير، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 1996/11/28، بحث لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002 .

14- **عبد الحميد يوسف**، مبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام الدستوري الجزائري، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري، جامعة الجزائر، 2009-2010 .

15- **عيادي سعاد** ، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية في دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2014.

16- **قلو ليلية**، العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة بين النظام الجزائري والنظام الولايات المتحدة الأمريكية)، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب بلدية، 2009 .

17- **محمّد حميد**، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002 .

18- **مزياني حميد**، عن واقع الازدواجية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011 .

19- **مفتاح رزيق حنان**، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، دون سنة النشر .

20- ولد علي تاكفاريناس، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011 .

ج-مذكرات الماستر

1- براهيم صالح ، النظام القانوني لمجلس الوزراء في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة في اطار نيل شهادة ماستر، تخصص تنظيم اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة العربي تبسي ، الجزائر ، 2015-2016 .

1 - خلوفي محمد أمين - بلقاسمي فوزي، التشريع عن طريق الأوامر في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2015-2016 .

2- عليم زهرة، تفوق مؤسسة الرئاسة في النظام السياسي الجزائري في ضوء دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، قسم فانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2013-2014 .

3- مصطفىاوي كمال، مظاهر تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في دستور 1996، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة البويرة، 2015 .

ثالثا-المقالات

1- **خلوفي خدوجة**، التشريع عن طريق الأوامر في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016، مجلة الحقوق و العلوم السياسية ، خنشلة ، عدد 6 ، جوان 2016 . ص ص 141-147

2- **خرباشي عقيلة**، التشريع عن طريق الأوامر، دورية دراسات قانونية، العدد الثالث، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2009 ، ص ص 7-32

3- **سعيداني لوناسي جققيقة**، مكانة التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد الثالث ، 2012 ، ص ص 63-89

4- **شيهوب مسعود**، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مقال منشور بمجلة النائب، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الثاني، الجزائر، 2003. ص ص 30-50

5- **معمرى نصر الدين** ، التشريع عن طريق المبادرة ، مجلة النائب، مجلة دورية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الرابع، الجزائر، 2004 ، ص ص 41-45

رابعا - النصوص القانونية:

أ-الدساتير:

(1) الدساتير الجزائرية

1- **الاعلان المتضمن** نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 10 سبتمبر 1963 ، ج ر ، العدد 64 ، الصادر في 10 سبتمبر 1963.

2- مرسوم رئاسي رقم 18-89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر، عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989.

3- مرسوم رئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بنشر نص التعديل الدستوري الجريدة الرسمية عدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، عدد 25 لسنة 2002، المعدل بموجب القانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية عدد 63 لسنة 2008.

3- قانون رقم 16-10 مؤرخ في 26 جمادي الاول عام 1437 الموافق ل 06 مارس سنة 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14، مؤرخة في 07 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري .

2) الدساتير الاجنبية :

الدستور الفرنسي المؤرخ في 4 اكتوبر 1958 ، الذي عرف عدة تعديلات كان اخرها بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008 - مؤرخ في 23 جويلية 2008، متعلق بتحديد مؤسسات الجمهورية الخامسة ، ج ر مؤرخة في 24 جويلية 2008.

ب-الاتفاقيات :

أنظر اتفاقية فينا لقانون المعاهدات المبرمة بتاريخ 23 ماي 1996 انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم رقم 222/87 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987 يتضمن الانضمام إلى التحفظ على اتفاقية فينا المبرمة في 23 ماي 1996، الجريدة الرسمية العدد 42 الصادرة بتاريخ 14 أكتوبر 1987.

ج- القوانين العضوية

- 1- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الجريدة الرسمية العدد 37 ، المؤرخة في 01 يونيو 1998.
 - 2- قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 أوت سنة 2016 متعلق بنظام الانتخابات ، ج. ر، العدد 50 ، المؤرخ في 28 أوت 2016 .
 - 3- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 11 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة في 28 اوت 2016 .
- د- اراء المجلس الدستوري :
- 1- رأي المجلس الدستوري رقم 06/98 المؤرخ في 19 ماي 1998.

فهرس المحتويات

2	مقدمة
7	الفصل الاول : هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية
9	المبحث الأول: الهيمنة العضوية لرئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية
10	المطلب الأول: مبررات تفوق رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية.....
10	الفرع الأول: الشرعية الشعبية تدعيم لتفوق رئيس الجمهورية في السلطة التنفيذية.....
11	أولاً: الانتخابات تقوية لمركز رئيس الجمهورية.....
12	ثانياً: شروط الترشح لرئاسة الجمهورية.....
16	ثالثاً: تحديد العهدة الرئاسية.....
17	الفرع الثاني: تجسيد رئيس الجمهورية لوحدة الأمة
19	المطلب الثاني: اتساع سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الحكومة
19	الفرع الأول: السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول وإقالته
20	أولاً: تعيين الوزير الأول
21	ثانياً: الأغلبية البرلمانية قيد صوري في تعيين الوزير الأول
25	ثالثاً: إقالة الوزير الأول اختصاص مطلق لرئيس الجمهورية
26	الفرع الثاني: امتداد السلطة الرئاسية إلى اختيار أعضاء الحكومة وانتهاء مهامهم
27	أولاً: صلاحية رئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الحكومة
28	ثانياً: صلاحية رئيس الجمهورية في إنهاء مهام أعضاء الحكومة
30	المبحث الثاني: تبعية الحكومة وظيفياً لرئيس الجمهورية
31	المطلب الأول: استحواذ رئيس الجمهورية على البرنامج السياسي
32	الفرع الأول: إعداد الوزير الأول لمخطط عمل حكومته
32	الفرع الثاني: تعديل مخطط عمل الحكومة بعد استشارة رئيس الجمهورية
34	الفرع الثالث: تقديم مخطط عمل الحكومة إلى البرلمان للمصادقة عليه
34	أولاً: مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة
35	ثانياً: الاكتفاء بتقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة
36	المطلب الثاني: صورية مشاركة الوزير الأول في تنفيذ السياسة العامة للدولة
37	الفرع الأول: المبادرة بمشاريع القوانين سلطة رئاسية

38	الفرع الثاني: صلاحيات الوزير الأول في اللوائح التنفيذية
39	الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين في وظائف الدولة
43	الفصل الثاني: اتساع المجال التشريعي لرئيس الجمهورية
45	المبحث الأول: التشريع عن طريق الأوامر اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية
46	المطلب الأول: التشريع عن طريق الأوامر مصدره الدستور
47	الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر اختصاص مستقل لرئيس الجمهورية
47	أولاً: طلب التفويض التشريعي دستورياً
49	ثانياً: عدم تمتع الوزير الأول بهذا الحق
50	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية
51	أولاً: الأوامر قبل عرضها على البرلمان
51	ثانياً: الأوامر المودعة لدى البرلمان قبل المصادقة عليها
52	ثالثاً: الأوامر بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان
53	المطلب الثاني: التشريع عن طريق الأوامر
54	الفرع الأول: احتكار رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الظروف العادية
54	أولاً: حالات التشريع بالأوامر في الظروف العادية
59	ثانياً: شروط التشريع بالأوامر أثناء غيبة البرلمان
62	الفرع الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية
63	أولاً: سلطة رئيس الجمهورية في تقرير الحالة الاستثنائية
64	ثانياً: زوال الحالة الاستثنائية
65	المبحث الثاني: تعزيز الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان
66	المطلب الأول: تدخل رئيس الجمهورية في الصلاحيات التشريعية المخولة للبرلمان ..
66	الفرع الأول: التشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي (سن القوانين عن طريق الاستفتاء الشعبي)
67	أولاً: انفراد رئيس الجمهورية بحق الاستفتاء
68	ثانياً: التهميش الكلي للمثلي الشعب عند لجوء رئيس الجمهورية للاستفتاء
68	الفرع الثاني: تقييد المجال التشريعي لصالح المجال التنظيمي المستقل

69	الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية لحق الفيتو
71	المطلب الثاني: انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق المعاهدات
72	الفرع الأول: الطابع التنفيذي للإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات
73	الفرع الثاني: الموافقة الشكلية للبرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية
75	خاتمة
80	قائمة المراجع
92	فهرس المحتويات